

CENTRI D'ITALIA

Mappe dell'accoglienza

UN FALLIMENTO ANNUNCIATO

REPORT 2023

Indice

In sintesi	1
Introduzione	2
I centri di accoglienza nel 2022	4
I numeri complessivi del sistema	4
La geografia dell'accoglienza	8
I contratti dell'accoglienza	13
Il sistema dei contratti pubblici, gli accordi quadro e i capitolati	13
Bandi deserti	18
La ripetizione dei bandi	22
Affidamenti diretti e altre procedure	24
Centri più che straordinari	28
Nuove strutture da monitorare	28
L'esperienza di Ciac, Intervista a Chiara Marchetti	29
Un approccio di corto respiro	33
Le novità normative	33
La regolarizzazione di prassi disfunzionali	35
Lo sforzo del monitoraggio	37
Riferimenti	39

In sintesi

- Su **oltre 7mila** bandi emessi dalle prefetture italiane tra il 2020 e agosto 2023 ne abbiamo selezionati 3.195 che si occupano di accoglienza.
- Nel 2023 **due terzi** dei contratti per l'accoglienza è stato assegnato in affidamento diretto. Nel 2020 erano il 35%.
- Nei primi otto mesi del 2023 sono stati assegnati in affidamento diretto **83,1 milioni di euro**, oltre 5 volte l'importo raggiunto in tutto il 2020 (16,3 milioni).
- Gli importi destinati ad accordi quadro per la gestione di centri gestiti in modalità in rete sono passati **dal 52%** nel 2020 **al 32%** nel 2022.
- Nel 2020 risultavano solo **3** bandi destinati a Cas per minori stranieri non accompagnati. Nei primi mesi del 2023 sono stati 50, di cui 21 assegnati in affidamento diretto.
- Tra il 2020 e il 2022 **quasi un quinto** dei bandi relativi ad accordi quadro sono andati completamente deserti.
- Il **53%** dei bandi andati deserti nel 2023 riguarda accordi quadro per la gestione di piccoli centri in modalità diffusa.
- Nel 2022 e nel 2023 **quasi la metà** degli accordi quadro per l'accoglienza sono stati ripetuti.
- In **7** province tra 2020 e agosto 2023 sono stati ripetuti più di 6 bandi con picchi di 16 a Prato e 13 a La Spezia.
- Nonostante le crisi afghana e ucraina abbiano portato a un ampliamento della rete Sai, nel 2022 i Cas rappresentavano ancora il **60%** del sistema.
- Rispetto all'anno precedente nel 2022 la capienza dei centri di prima accoglienza è molto cresciuta passando da una media di 266 a **335** posti per centro.
- Molti centri di prima accoglienza risultano sovraffollati. Non solo in estate, anche a fine dicembre.
- Il rapporto tra popolazione residente e ospiti dei centri di accoglienza arriva appena allo **0,18%**.
- Le regioni del nord est sono quelle che accolgono di più in rapporto alla popolazione residente (**0,21%**) ma quasi sempre attraverso centri governativi gestiti dalle prefetture.
- In alcune province l'accoglienza è molto concentrata. In altre, come Firenze o Reggio Emilia, in oltre il **90%** dei comuni sorgono centri.
- Roma è la città metropolitana dove le strutture sono più grandi. Sia per quanto riguarda i Cas (**59,4** posti per centro in media) che il Sai (**20,2**).

Introduzione

Sono passati circa due anni da quando è stata pubblicata **Centri d'Italia**, la piattaforma liberamente accessibile dove è possibile consultare e scaricare i dati relativi ai centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati presenti in Italia. Informazioni che ActionAid e Fondazione Openpolis hanno prima ottenuto, tramite numerose richieste di accesso agli atti, e poi elaborato, rendendole uniformi e coerenti, in modo che siano a disposizione di decisori e società civile.

Un lavoro complesso e articolato che ci ha permesso di seguire l'evoluzione del sistema di accoglienza nel corso di un biennio particolare. Il numero ridotto di arrivi di richiedenti asilo in Italia, e di conseguenza anche le presenze nel sistema, avrebbero consentito di riformare il modello di accoglienza in modo da migliorarne l'efficacia, nonché la flessibilità in caso di un nuovo aumento dei flussi. Tuttavia, come abbiamo raccontato **in questi anni**, questa occasione non è stata colta.

Pur essendo generalmente riconosciuta la maggiore efficacia del Sistema di accoglienza e integrazione (Sai) nel favorire il processo di integrazione delle persone migranti, non si è mai investito significativamente per incrementare i posti in questo canale dell'accoglienza. Nondimeno negli ultimi anni il circuito pubblico dell'accoglienza è stato **svilito e stravolto** sottraendo alle sue competenze persino l'accoglienza dei richiedenti asilo.



Come funziona l'accoglienza dei migranti in Italia

Al contrario nel corso degli anni è stato rafforzato il ruolo dei centri di accoglienza straordinaria (Cas) gestiti dalle prefetture. Anche in questo caso lo stesso ministero dell'interno si è più volte espresso in favore di un'ampia distribuzione degli ospiti in piccole strutture, ma poi si è agito in direzione opposta favorendo le grandi concentrazioni di persone e tagliando i servizi.

Nell'assegnazione dei bandi pubblici per servizi alla persona la trasparenza delle **procedure di scelta del contraente** è la sola garanzia, seppur parziale, del rispetto dei diritti di chi ne fruisce. D'altronde è proprio lo **schema di capitolato** definito dal ministero dell'interno a prevedere che i contratti per l'accoglienza siano stipulati tramite procedura aperta. Ciononostante, negli scorsi mesi, numerosi interventi normativi, uniti alla dichiarazione dello **stato di emergenza** hanno agevolato l'utilizzo di procedure ristrette, se non proprio di affidamenti diretti.

Per questo, oltre alla tradizionale disamina dei centri di accoglienza, della loro capienza e della loro distribuzione, abbiamo analizzato anche i contratti pubblici con cui viene assegnata la gestione delle strutture di accoglienza.

È un tipo di analisi che avevamo affrontato in passato, registrando alcune gravi criticità. Già nel **2019** e nel **2020** infatti erano emersi molti problemi nelle assegnazioni, con bandi andati deserti e gare ripetute a causa della notevole riduzione degli importi (e dei servizi) previsti per la gestione dei centri. Dalla riforma del 2018 (**capitolato Salvini**), molti operatori del terzo settore

si sono rifiutati di partecipare a gare che, tagliando servizi e risorse, riducono l'accoglienza a guardiania o albergaggio. Un provvedimento voluto dall'allora ministro dell'interno Salvini in collaborazione con il suo capo di gabinetto, Matteo Piantedosi, che oggi siede al vertice del Viminale.

Tuttavia, mentre in quella fase le criticità erano mitigate da flussi migratori modesti, negli ultimi due anni si è registrata una crescita degli ingressi nel sistema. Numeri che, come vedremo, sarebbero assolutamente gestibili a fronte di un'adeguata programmazione.

Per questo diventa particolarmente interessante verificare come si è evoluta nel corso degli ultimi anni anche la dinamica dei contratti pubblici, oltre alle dimensioni quantitative e geografiche del sistema.

I centri di accoglienza nel 2022

I numeri complessivi del sistema

I dati sui centri di accoglienza nel 2022, che fotografano la situazione al 31 dicembre, segnano un aumento delle presenze che, come è noto, proseguirà anche l'anno successivo.

Tabella 1.1 - I centri di accoglienza in Italia 2018-2022

Anno	Presenze	Posti disponibili	Strutture
2018	131.425	169.471	12.275
2019	87.920	120.826	10.056
2020	76.236	101.302	9.138
2021	77.435	97.670	8.699
2022	106.037	121.325	10.651

Da sapere: per "posti disponibili" si intende la capienza di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento i posti siano occupati o meno. Sono inclusi tutti i tipi di centri: Sprar/Siproimi/Sai, centri di accoglienza straordinaria e i centri di prima accoglienza. Nel caso delle strutture Sai i "posti disponibili" includono non solo i posti effettivamente attivi ma anche quelli previsti in tutti i progetti ammessi al finanziamento.

Fonte: centriditalia.it

Al di là dei numeri complessivi, emerge la staticità di un sistema che mostra criticità croniche negli anni, nonostante continue riforme.

Stando ai dati del [ministero dell'interno](#), nel 2023 le presenze nel sistema di accoglienza hanno raggiunto al massimo le 141mila persone. Nel corso del 2023 quindi è stato necessario reperire tra i 20 e i 30 mila posti, così come già avvenuto tra 2021 e 2022. Si tratta di una cifra non irrilevante, ma certamente gestibile, nel corso di otto mesi, sull'intero territorio nazionale. D'altronde, nonostante l'aumento delle presenze, le persone accolte alla fine del 2022 costituivano appena lo 0,18% della popolazione residente in Italia. Un dato distante dall'"invasione" tanto invocata negli ultimi anni.

Secondo l'impostazione data al sistema [tra 2014 e 2016](#), questa modesta quota di persone avrebbe dovuto trovare accoglienza in un sistema pubblico, in capo ai comuni, integrato nel tessuto sociale e urbanistico di questi, al fine di agevolare l'inclusione sociale, produrre un impatto positivo sui territori accoglienti, e favorire l'integrazione del welfare locale con quello ["parallelo"](#) dell'accoglienza.

Nel circuito oggi noto come Sai sarebbero dovute approdare persone titolari e richiedenti protezione, e le prefetture avrebbero dovuto attivare centri straordinari (Cas) solo in via temporanea, a fronte all'indisponibilità di posti nel circuito ordinario, garantendo così la dovuta elasticità al sistema.

Nonostante numerosi tentativi di mettere in guardia sul [rischio di un ritorno al passato](#), l'attuale governo, con il decreto legge [20/2023](#), ha fatto nuovamente (dopo la parentesi del [decreto Salvini](#)) dei centri straordinari, con servizi sostanzialmente azzerati, la soluzione ordinaria e strutturale per alloggiare le persone richiedenti protezione.

Al di là dei cambiamenti normativi, le strutture pensate per essere l'architrave dell'accoglienza sono divenute una sua appendice, mediamente virtuosa, ma numericamente minoritaria. Di converso nel tempo vengono "sanate" e valorizzate prassi che vanno in direzione opposta rispetto alle lezioni apprese in 20 anni di storia del sistema di accoglienza (sia tramite la **letteratura scientifica** che con i risultati delle **commissioni di inchiesta parlamentari**). L'impressione insomma è che si tenda a legittimare una concezione dell'accoglienza come concessione e non come diritto. E questo senza contare l'approvazione di **norme contrarie** ai diritti fondamentali, alla costituzione e al diritto internazionale.

Considerando i diversi circuiti emerge come nel 2022 il Sai rappresenti appena il 36,7% degli oltre 121mila posti complessivi, mentre il resto è distribuito tra Cas (59,7%) e centri di prima accoglienza (3,6%).

Tabella 1.2 - La distribuzione dei posti in accoglienza nei diversi tipi di centro 2018-2022

Anno	Sai	Cas	Prima accoglienza	Totale
2018	35.881 (21,2%)	125.234 (73,9%)	8.356 (4,9%)	169.471 (100%)
2019	33.625 (27,8%)	81.806 (67,7%)	5.395 (4,5%)	120.826 (100%)
2020	31.324 (30,9%)	66.563 (65,7%)	3.415 (3,4%)	101.302 (100%)
2021	34.744 (35,6%)	59.466 (60,9%)	3.460 (3,5%)	97.670 (100%)
2022	44.511 (36,7%)	72.457 (59,7%)	4.357 (3,6%)	121.325 (100%)

Da sapere: È indicata la quota di "posti disponibili" (ovvero la capienza dei centri) nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas), nei centri di prima accoglienza e nel Sistema di accoglienza e integrazione (Sai). In quest'ultimo caso sono inclusi non solo i posti effettivamente attivi ma anche quelli previsti in tutti i progetti ammessi al finanziamento.

Fonte: centriditalia.it

Tra 2018 e 2021 si è assistito a una riduzione costante delle presenze nel sistema. A fronte di questo però i posti nel Sai sono rimasti sostanzialmente stabili, oscillando tra 31mila e 35mila posti.

Nel 2022, invece i posti finanziati nel circuito Sai sono effettivamente aumentati, arrivando a 44.511, ma a causa dell'aumento complessivo delle presenze, la loro quota sul sistema è rimasta quasi invariata rispetto all'anno precedente. Anche in questo caso, comunque, la crescita di posti del Sai non ha rappresentato una scelta politica di ordine generale, ma specifica. I nuovi posti sono stati attivati in risposta a due crisi in particolare: quella **afghana** e quella ucraina, anche se poi in seguito, fortunatamente, questi progetti hanno perso il vincolo all'inserimento di persone di nazionalità afghana o ucraina.

Il diritto dei cittadini afghani - in particolare chi aveva collaborato con il contingente militare italiano nella missione internazionale - a trovare accoglienza nel Sai era già stabilito nel **decreto legge 109/2014**. L'impatto di questa norma però è profondamente mutato nell'estate del 2021, con il ritiro delle forze militari straniere e il ritorno del regime talebano.

Anche nel caso della crisi ucraina è stato deciso di gestire l'accoglienza delle persone fuggite dalla guerra in modo in qualche misura diverso rispetto agli altri migranti. Infatti, oltre ad aprire circa 3mila nuovi posti nel Sai dedicati a questa nazionalità, attraverso la dichiarazione dello **stato di emergenza**, è stato anche istituito un vero e proprio **circuito di accoglienza** parallelo, gestito dalla protezione civile. In questo modo, in tempi molto rapidi, sono stati attivati oltre **5mila posti** in accoglienza diffusa (**su 17mila reperiti con la manifestazione di interesse**). A maggio 2023 ancora erano ospitate, tramite questo circuito, più di 2.800 persone.

Pur trattandosi di numeri limitati e **non essendo mancate criticità**, il meccanismo attivato per i profughi ucraini dimostra che, se è presente la volontà politica, è possibile organizzare l'accoglienza in modalità diffusa, e anche garantire una forma di **trasparenza del sistema**, persino in tempi molto rapidi.

Eppure per tutti gli altri richiedenti non sono state attivate procedure di questo tipo, neanche dopo la dichiarazione dello stato di emergenza dello scorso aprile e il circuito Sai è rimasto ampiamente minoritario.

Nel 2022 la capienza media dei Cas si è ridotta in modo marginale (da 14,1 a 13,1 posti per centro). Un dato comunque positivo, a cui però se ne affianca uno più preoccupante legato a concentrazioni di persone sempre maggiori: nel 2022 infatti fanno nuovamente la loro comparsa centri di accoglienza straordinaria con capienza superiore a 300 posti, nonostante il capitolato sembri destinare questo tipo di strutture ai soli centri di prima accoglienza.

Tabella 1.3 - La distribuzione dei posti all'interno dei Cas distinti per dimensione

Anno	Centri piccoli	Centri medi	Centri grandi	Centri molto grandi	Totale
2018	39,55%	27,27%	31,52%	1,66%	100,00%
2019	41,57%	27,55%	30,89%	0,00%	100,00%
2020	41,38%	29,66%	28,97%	0,00%	100,00%
2021	42,97%	29,25%	27,78%	0,00%	100,00%
2022	43,78%	28,48%	26,63%	1,12%	100,00%

Da sapere: per "posti" si intende la capienza di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento i posti siano occupati o meno. Per "centri piccoli" si intendono i centri con capienza fino a 20 posti, per "centri medi" con capienza da 21 a 50 posti, per "centri grandi" da 51 a 300 posti, per "centri molto grandi" oltre i 300 posti.

Fonte: centriditalia.it

Certo si tratta di una situazione minoritaria che riguarda solo due centri, entrambi nel territorio della città metropolitana di Roma. Uno da 433 posti nel comune di Rocca di Papa e l'altro da 380, nel territorio comunale della capitale. Nondimeno resta un fenomeno importante da rilevare. Sia perché queste sono strutture in cui le persone richiedenti asilo trascorrono "ordinariamente" molto tempo, sia perché tra 2019 e 2021 l'utilizzo di centri così grandi era stato previsto esclusivamente per la prima accoglienza. Al momento quindi non possiamo escludere che nel 2023 siano emersi altri Cas di queste dimensioni.

D'altra parte, per favorire effettivamente l'accoglienza diffusa in piccole strutture, l'unica strategia sensata è quella di incentivare i gestori attraverso una rimodulazione dei prezzi e degli standard di servizi portandoli in linea con il Sai. L'accoglienza in modalità in rete infatti, anche senza prevedere servizi adeguati, ha inevitabilmente costi maggiori rispetto a quella in grandi strutture. Eppure, a partire dal capitolato voluto dal ministro Salvini sono stati ridotti gli importi per la gestione di tutti i tipi di centri, insistendo però in particolare su quelli più piccoli. Per questi, infatti, è stato previsto un costo giornaliero per ospite inferiore rispetto alle grandi strutture. Nel 2021, il capitolato voluto dalla ministra Lamorgese ha sì alzato un po' gli importi, lasciando però inalterato il **disincentivo** verso i piccoli centri. Una situazione che vedremo addirittura peggiorata con gli ultimi interventi normativi.

Tabella 1.4 - I prezzi pro die pro capite nei periodi di vigenza dei capitolati Salvini e Lamorgese

Capitolato	Centri piccoli (fino a 20 posti)	Centri medi (21-50 posti)	Centri grandi (51-300 posti)	Centri molto grandi (più di 300 posti)	Totale
Salvini	22,89	€ 24,74	€ 25,57	-	€ 23,24
Lamorgese	€ 27,01	€ 28,68	€ 28,46	€ 26,91	€ 27,26

Da sapere: il capitolato Salvini viene pubblicato il 20 novembre 2018, il capitolato Lamorgese il 29 gennaio 2021. Tuttavia le date di stipula della convenzione prese in considerazione sono rispettivamente 1 gennaio 2019 e 1 marzo 2021. Questo perché la stipula è successiva al bando di gara cui fa riferimento la convenzione, e lo stesso bando deve far riferimento al capitolato di gara. Pertanto non sono state considerate le convenzioni troppo a ridosso dell'entrata in vigore dei rispettivi capitolati. Per prezzo pro die pro capite si intende il prezzo al giorno per ogni persona ospitata all'interno del centro. Sono considerati esclusivamente i Cas destinati agli adulti e sono stati esclusi alcuni campi contenenti dati che non risultano realistici.

Un discorso a parte meritano i 13 centri di prima accoglienza che nel 2022 hanno visto crescere in maniera significativa la loro capienza, passando da 266 a 335 persone in media.

È vero che i centri di prima accoglienza rappresentano una piccola porzione del totale. Tuttavia, in queste strutture, spesso sovraffollate, sono ospitate comunque migliaia di persone, che il più delle volte restano lì per molto tempo, invece di essere subito trasferite in centri più idonei come previsto dalla legge. Inoltre, le strutture di prima accoglienza sono per natura le meno preposte all'inserimento sociale e lavorativo della persona migrante. Rimanere a lungo in questi centri, non solo rallenta il processo di inclusione sociale, ma rappresenta un contesto di sospensione esistenziale e **patogeno** per persone che hanno subito traumi nel paese di origine e/o durante il viaggio.

Il fatto che si torni verso un modello in cui sono previste strutture di queste dimensioni dunque resta rilevante, a maggior ragione se si considera che spesso non sono neanche sufficienti. È noto infatti che, in particolare nei periodi di flussi più intensi, i centri di prima accoglienza (Cpa) si trovano spesso a ospitare molte più persone di quanto siano **concepiti** per fare, spesso in condizione di **promiscuità** che sono valse anche recentemente la **condanna** dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Il fenomeno sarebbe **già grave** se fosse limitato ai momenti in cui gli arrivi sono più intensi, e dunque nei mesi estivi. Eppure i dati sulle presenze al 31 dicembre 2022 segnalano una si-

tuazione critica persino in pieno inverno. Il centro di Lampedusa, ad esempio, è costruito per accogliere poco meno di 400 persone ma, nell'ultimo giorno del 2022, erano ben 1.463 quelle effettivamente presenti. E non si tratta dell'unica struttura di prima accoglienza sovraffollata a quella data. Nella parte opposta della penisola, a Gradisca d'Isonzo (in Friuli Venezia Giulia), gli ospiti in eccesso erano 106, a Crotone 341. Un sovraffollamento che in quest'ultimo territorio è emerso con chiarezza anche **nei giorni precedenti la strage di Cutro**.

Tale sovraffollamento risulta una novità, almeno nelle rilevazioni di fine anno. Infatti, tra 2018 e 2021 il numero di posti disponibili nei centri è costantemente calato, rimanendo però più elevato rispetto alle presenze registrate al 31 dicembre di ogni anno. Al contrario il 2022 è il primo anno in cui la capienza di queste strutture è tornata ad aumentare (quasi mille posti in un anno). Nonostante questo però a fine dicembre risultavano presenti 1.168 persone in più rispetto alla capienza prevista (pari a 4.357 posti).

Un'ultima interessante considerazione riguarda la distribuzione geografica di queste strutture e dei posti disponibili al loro interno. Infatti rispetto al 2018 si registra una riduzione della quota di posti in centri di prima accoglienza nelle regioni del mezzogiorno, che passano dall'80,7% al 70,3% (ovvero da 6.747 posti a 3.064). Tale riduzione è compensata da un incremento della quota di posti nelle regioni del nord-est che passano dall'11,5% del 2020 al 29,7% del 2022 (ovvero da 959 posti a 1.293). Una variazione che risponde alla crescita degli ingressi via terra attraverso la "rotta balcanica".

La geografia dell'accoglienza

Come emerge anche dalla breve analisi sulla dislocazione dei posti nei Cpa, dopo aver considerato i dati a livello nazionale, un'analisi più puntuale dal punto di vista territoriale permette di capire come l'accoglienza si declini, in modi anche molto diversi, a seconda delle regioni e delle province italiane.

Così se in termini assoluti la maggior parte delle persone sono accolte nelle regioni del mezzogiorno (31,9% del totale), osservando il numero di ospiti in rapporto alla popolazione residente, sono quelle del nord-est a contribuire maggiormente. Qui, infatti, il rapporto tra residenti e persone accolte arriva allo 0,21%. Al secondo posto le regioni del centro, che si posizionano sullo stesso livello della media nazionale (0,18%). Nel nord-ovest e nel mezzogiorno invece il dato è al di sotto del livello medio, in entrambi i casi allo 0,17%.

Dunque, considerando i posti in accoglienza in rapporto alla popolazione, il nord-est e in particolare il Friuli Venezia Giulia, risultano tra i territori più accoglienti. Tuttavia, bisogna anche rilevare che questo non avviene per una scelta politica degli enti locali. Infatti, guardando al rapporto tra posti in centri governativi (istituiti dalle prefetture, cioè Cas e Cpa) e posti nel Sai (a titolarità dei comuni) emerge che proprio il nord-est e il Friuli-Venezia Giulia sono le aree in cui la presenza del sistema ordinario (ovvero il Sai) è più limitata. Al contrario sono proprio le regioni del mezzogiorno ad aver aperto più posti in queste strutture.

Tabella 1.5 - Le dieci regioni e le dieci province in cui la quota di posti nel sistema di accoglienza è più sbilanciato verso le strutture governative piuttosto che sul Sai

Regioni			Province		
	Regione	Quota di posti in centri governativi		Provincia	Quota di posti in centri governativi
1	Friuli-Venezia Giulia	92,82%	1	Gorizia	100,00%
2	Trentino-Alto Adige	87,46%	2	Como	100,00%
3	Veneto	86,49%	3	Oristano	100,00%
4	Liguria	76,83%	4	Grosseto	96,64%
5	Umbria	76,77%	5	Siena	96,07%
6	Valle d'Aosta	74,83%	6	Macerata	95,90%
7	Toscana	74,24%	7	Trieste	93,89%
8	Piemonte	72,98%	8	Pavia	93,79%
9	Sardegna	72,68%	9	Treviso	93,47%
10	Lombardia	72,54%	10	Udine	93,26%

Da sapere: si considera il rapporto tra numero di posti in centri di prima accoglienza e Cas rispetto al totale (che include anche il circuito Sai).

Fonte: centriditalia.it

Un'altra dinamica poi differenzia molto l'accoglienza nelle diverse zone del paese, ovvero la sua distribuzione territoriale.

Analizzare il numero di comuni coinvolti generalmente aiuta a comprendere quanto l'accoglienza sia diffusa all'interno di una provincia e quindi a valutare l'impatto sul territorio. Un grande centro collettivo ha un impatto sulla comunità locale certamente diverso da una micro-accoglienza pienamente inserita nel contesto locale.

Tabella 1.6 - Quota di comuni interessati da progetti di accoglienza all'interno delle province
Le 10 province con più comuni coinvolti e le 10 con meno comuni coinvolti

	Prefettura	Comuni coinvolti	Tutti i comuni	% comuni coinvolti		Prefettura	Comuni coinvolti	Tutti i comuni	% comuni coinvolti
1	Prato	7	7	100%	97	Treviso	11	94	11,7%
2	Firenze	38	41	92,7%	98	Bergamo	26	243	10,7%
3	Reggio Emilia	38	42	90,5%	99	Rovigo	5	50	10%
4	Ragusa	10	12	83,3%	100	Belluno	6	61	9,8%
5	Brindisi	16	20	80%	101	Sassari	9	92	9,8%
6	Pistoia	16	20	80%	102	Aosta	7	74	9,5%
7	Ravenna	14	18	77,8%	103	Nuoro	5	74	6,8%
8	Enna	15	20	75%	104	Vercelli	5	82	6,1%
9	Ancona	35	47	74,5%	105	Novara	4	87	4,6%
10	Ferrara	15	21	71,5%	106	Oristano	2	87	2,3%

Da sapere: per “comuni interessati da progetti di accoglienza” si intendono i territori comunali all'interno dei quali sono state attivate strutture per l'accoglienza, siano essi centri prefettizi (prima accoglienza e Cas) o di competenza comunale (Sai). Sono stati considerati i centri attivi al 31 dicembre 2022.

Fonte: centriditalia.it

L'unica provincia in cui tutti i comuni ospitano almeno un centro è Prato. Tuttavia in questo territorio i comuni totali sono appena 7. Più significativi sono invece i casi di Firenze, con 38 comuni che ospitano centri su un totale di 41 (92,68%) e Reggio Emilia (38 comuni su 42, 90,5%).

Non stupisce dunque che anche a livello regionale sia l'Emilia Romagna ad avere un sistema di accoglienza più distribuito (60,6% dei comuni coinvolti), seguita dalla Toscana (60,1%) e dalla Puglia (49%). In fondo alla classifica invece l'Abruzzo (16,1%), la Valle d'Aosta (9,5%) e la Sardegna (8,5%).

Analizzando la dislocazione dei centri in termini di distanza da servizi essenziali quali istruzione, sanità e mobilità, si rileva innanzitutto che appartengono alla rete Sai il 53,56% dei posti in accoglienza in comuni periferici e il 61,24% in comuni ultraperiferici. È bene precisare che aprire centri di questo tipo in **aree interne** può avere aspetti positivi. Di più, a patto che i progetti prevedano tutti i servizi necessari all'inclusione socio-economica delle persone coinvolte, il welfare locale può facilmente giovare dei benefici del sistema di accoglienza in termini di indotto lavorativo per la popolazione del luogo e in termini di servizi che possono restare attivi, proprio grazie a nuovi residenti.

Ma se per i centri Sai possiamo generalmente presumere che sia così, la questione solleva più dubbi quando parliamo dei Cas che, nel 2022, ospitavano in comuni periferici e ultraperiferici ben 5.132 persone (ovvero il 40,6% delle persone accolte in questi comuni). Una situazione ancor più preoccupante alla luce degli ultimi interventi normativi, che fanno dei Cas una tappa obbligata nel percorso delle persone richiedenti protezione, azzerando quasi del tutto i servizi.

Si potrebbe almeno auspicare che in zone in cui sono assenti servizi essenziali i centri siano di piccole dimensioni e gestiti in modalità in rete. Questo però è vero in meno di un terzo dei casi, ovvero 1.497 posti su 5.132. Il resto dell'accoglienza è distribuita in Cas di medie dimensioni (2.477 posti, 48,3%) o in grandi strutture (1.158 posti, 22,6%). Questi possono sembrare numeri esigui sul totale della popolazione accolta in Italia, ma stiamo parlando di circa 5mila persone che si trovano in centri in cui i servizi loro dedicati sono ormai ridotti all'osso e che nei territori periferici e ultraperiferici non hanno neanche la possibilità di accedere a quelli pubblici.

Da questo punto di vista appare particolarmente critica la situazione di due grandi centri di accoglienza, da circa 80 posti ciascuno situati in comuni ultraperiferici delle province di **Matera** e **Sassari**. Appare dunque improbabile immaginare che tante persone concentrate in un unico centro, che si trova in un piccolo comune a più di 40 minuti da un comune polo, possano intraprendere un concreto percorso di integrazione. Per quanto pochi dunque, è lecito chiedersi se sia davvero necessario aprire grandi centri collettivi in territori così isolati.

D'altronde le criticità non sono assenti anche nelle grandi città. Le metropoli, seppur attrattive perché offrono maggiori possibilità per la presenza di servizi, di legami con la comunità d'appartenenza e possibilità di impiego, costituiscono anche un contesto dove si può vivere di espedienti, trovare sostegni di fronte a uno stato di povertà assoluta, ma anche subire marginalizzazione e disagio sociale.

Un fenomeno da tenere sotto osservazione in particolare nelle 10 città metropolitane dove, nel 2022, erano presenti circa un terzo di tutti i posti in accoglienza (35.629, pari al 29,4%). La dinamica dell'accoglienza in questi territori si presenta anche in questo caso come molto diversificata. La città metropolitana di Roma è quella che dispone di più posti disponibili (5.505), seguita da Milano (4.971) e da Torino (4.544).

In termini di capienza media il territorio della **capitale** è quello, tra le città metropolitane, ad avere un dato più alto: 34,4 posti in media a centro, oltre il doppio di Milano e quattro volte Torino. Andando più nel dettaglio Roma vede una capienza media delle strutture Cas (quasi 60 posti) molto sopra al dato nazionale (che nei Cas è pari a 13,2 posti per centro), al pari di quella del Sai (oltre 20 posti), anche a causa di alcune strutture con una capienza eccezionalmente alta rispetto a quanto previsto dal Servizio Centrale per i progetti. Subito dopo la capitale troviamo Napoli e Palermo (rispettivamente 21,6 e 21,1 posti per centro), dove si registra una capienza media molto più alta di quella nazionale in entrambi i circuiti: Napoli con una capienza media di più di 14 posti nel Sai e oltre 59 posti tra i Cas; Palermo con una media di quasi 15 posti nel Sai e quasi 51 nel circuito straordinario.

Nella città metropolitana di Torino, dove il numero di posti totali non è molto inferiore a Roma, il dato della capienza media complessiva è invece significativamente più basso (8,8 posti per centro). Più in generale, oltre a Torino, tra le città metropolitane che dispongono di oltre 2mila posti nei centri, quelle che presentano una capienza media più bassa sono Firenze (11,3), Bologna (10) e Genova (9,4).

Tabella 1.7 - L'accoglienza nelle città metropolitane

Città metropolitane	Cas		Sai		Prima accoglienza		Totale	
	N. posti	Capienza media	N. posti	Capienza media	N. posti	Capienza media	N. posti	Capienza media
Roma	3.443	59,4	2.062	20,2	-	-	5.505	34,4
Milano	3.248	27,3	1.723	7,4	-	-	4.971	14,1
Torino	3.078	10,3	1.466	6,8	-	-	4.544	8,8
Bologna	1.188	16,5	2.224	8,3	-	-	3.412	10,0
Napoli	1.186	59,3	1.473	14,3	-	-	2.659	21,6
Genova	1.791	9,5	857	9,3	-	-	2.648	9,4
Firenze	1.666	13,2	974	9,1	-	-	2.640	11,3
Catania	25	25,0	2.038	13,0	-	-	2.063	13,1
Bari	135	33,8	943	10,3	600	600	1.678	17,3
Messina	627	36,9	632	9,7	300	150	1.559	18,6
Reggio Calabria	248	13,8	1.077	7,7	-	-	1.325	8,4
Palermo	508	50,8	716	14,9	-	-	1.224	21,1
Venezia	843	13,2	180	9,0	-	-	1.023	12,2
Cagliari	281	15,6	97	5,4	-	-	378	10,5

Da sapere: è considerato il territorio metropolitano (che solitamente corrisponde a quello delle vecchie province). Per "N. posti" si intende la somma dei posti disponibili (capienza) in ciascuna struttura presente nel territorio. Per "capienza media" il rapporto tra i posti disponibili e il numero di centri. Sono stati considerati i centri attivi al 31 dicembre 2022.

Fonte: centriditalia.it

I contratti dell'accoglienza

Il sistema dei contratti pubblici, gli accordi quadro e i capitolati

La distinzione tra il sistema di accoglienza e integrazione (Sai) e i centri governativi non passa solo dai servizi previsti per gli ospiti, ma anche dalla pubblica amministrazione responsabile. Infatti, mentre i progetti Sai sono istituiti per volontà dei comuni con ammissione al finanziamento sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, iscritto nel bilancio del ministero dell'interno, i centri governativi (i centri di prima accoglienza – inclusi quelli interessati dall'approccio hotspot, i Cas e i centri temporanei istituiti dal cosiddetto "decreto Cutro") vengono aperti direttamente dalle prefetture.

L'armonizzazione tra i due sistemi di fatto non è prevista neanche formalmente: l'unico obbligo, variamente interpretato, per gli uffici territoriali del governo (Utg) è quello di chiedere un parere, non vincolante, all'ente locale rispetto all'installazione di centri governativi (D.Lgs. 142/2015, articolo 11). La procedura prevista in questi casi è dunque la consueta emanazione di un bando di gara per la gestione di un servizio pubblico da affidare a soggetti terzi.

Per analizzare i bandi relativi a centri di accoglienza governativi tra gennaio 2020 e agosto 2023 abbiamo individuato, tra i 7.230 bandi emessi dalle prefetture italiane, le gare riguardanti l'accoglienza delle persone richiedenti protezione internazionale, grazie alla **Banca dati dei contratti pubblici** (Bdncp) dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

3.195 i bandi emessi dalle prefetture tra 2020 e agosto 2023 in materia di gestione dei centri accoglienza.

Abbiamo quindi isolato oltre 3mila gare con caratteristiche comunque molto difformi tra loro, sia in relazione alle procedure amministrative, che al tipo di centro per il quale sono stati indetti. Innanzitutto, nell'ambito delle procedure di scelta degli enti gestori dei centri di accoglienza, occorre distinguere tra: bandi singoli, accordi quadro e bandi derivanti da accordi quadro. Poiché i bandi derivanti da **accordo quadro** rappresentano un esito di questi ultimi, considerandoli entrambi si rischia di contare più volte lo stesso contratto.

Bandi singoli, accordi quadro e contratti derivati



La modalità più nota con cui possono essere assegnati dei contratti pubblici per lavori, forniture o servizi è quella di aprire una singola procedura di gara per stabilire chi si aggiudicherà l'appalto (bando singolo). In alcuni casi però può essere vantaggioso procedere tramite accordo quadro. In questo caso, generalmente (in presenza di un accordo quadro cosiddetto "completo"), la procedura seguirà due fasi. Nella prima verrà stabilita una classifica di operatori economici. Nella seconda fase, a seconda delle esigenze, la stazione appaltante, nel nostro caso la prefettura, procede ad assegnare i bandi derivanti dall'accordo quadro seguendo la graduatoria iniziale.

Tabella 2.1 - I contratti dell'accoglienza

Tipo di bando	2020	2021	2022	1/01/2023 31/08/2023	Totale
Bando singolo	132	190	528	505	1.355
Accordo quadro	100	197	144	91	532
Bando derivante da accordo quadro	316	383	402	207	1.308
Totale	548	770	1.074	803	3.195

Da sapere: gli "accordi quadro" sono solitamente indicati come tali nel tracciato record di Bdnpc anche se non sono mancati casi in cui per classificarli come tali sono state necessarie altre verifiche. I "bandi derivanti da accordo quadro" sono stati individuati nella maggior parte dei casi in quelli in cui il campo "Cig accordo quadro" risultava valorizzato. I rimanenti sono i "bandi singoli". Si tenga presente, tuttavia, che non sempre i campi sono valorizzati come dovrebbero e non si può escludere che alcuni "bandi singoli" siano in effetti dei "bandi derivanti da accordo quadro".

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnpc

Stando allo **schema di capitolato d'appalto** per la gestione dei centri di accoglienza attualmente in vigore, in via ordinaria i contratti destinati all'apertura di Cas dovrebbero essere stipulati per una durata di due anni (12 mesi rinnovabili per altri 12), tramite procedura aperta volta alla conclusione di un accordo quadro.

Questo vuol dire che gli operatori del settore sono invitati a presentare delle offerte che la stazione appaltante valuta. Definita una classifica, ogni volta che se ne presenta la necessità, la prefettura può procedere con "affidamenti diretti in adesione ad accordo quadro" seguendo l'ordine predisposto. Il vantaggio di questo sistema, teoricamente, è che le prefetture non devono stimare in anticipo le effettive necessità. Al contrario mirano a concludere accordi più ampi del necessario, in modo da essere pronti in caso di bisogno.

I contratti disciplinati dallo schema di capitolato d'appalto però non sono tutti uguali. Si distingue infatti una modalità di accoglienza in rete (appartamenti) dai centri collettivi. Tali strutture comunitarie variano anche in dimensione: fino a 50, da 50 a 300 o con più di 300 posti. Quest'ultimo caso, a parte rare e non chiare eccezioni, riguarda i centri di prima accoglienza. Classificare i contratti seguendo questo tipo di distinzione è fondamentale per avere un'idea dell'approccio delle varie prefetture all'accoglienza. Purtroppo però non si tratta di un'informazione strutturata.

Gli schemi di capitolato d'appalto

ln

Il capitolato d'appalto è un documento tecnico in cui sono definiti i dettagli dell'appalto in questione. Per esigenze di uniformità dei servizi da diversi anni il ministero dell'interno ha stabilito, con propri decreti, degli schemi di capitolato che devono essere adottati nelle gare in cui sono assegnati i contratti pubblici per la gestione di centri di accoglienza, come previsto dall'articolo 12 del **D.Lgs. 142/2015**.

Dopo ogni rilevante modifica della normativa sui centri, dunque, dovrebbe essere adottato uno schema di capitolato conseguente alle nuove previsioni di legge. Così è avvenuto dopo la pubblicazione del primo "decreto sicurezza" D.I. 113/2018 con il capitolato voluto dall'allora ministro **Salvini**. Lo stesso è successo con il **decreto legge 130/2020** cui ha fatto seguito il capitolato voluto dalla ministra **Lamorgese**. Tuttavia, a quasi un anno dall'adozione del cosiddetto "decreto Cutro" (**DI 20/2023**) ancora si attende la pubblicazione del nuovo capitolato. Una mancanza che ha portato a una totale incertezza normativa in cui non è chiaro se, in assenza del nuovo documento, le prefetture debbano mantenere le vecchie regole, che prevedono più servizi rispetto a quanto previsto dalla nuova legge, oppure se debbano operare seguendo le disposizioni legislative, in assenza però di chiare indicazioni di carattere amministrativo. Al momento possiamo solo rilevare che, alcune prefetture, in seguito all'ultimo decreto, hanno adottato una **versione del capitolato Lamorgese**, rivista secondo le nuove previsioni di legge. Tuttavia, non è chiaro quante prefetture abbiano proceduto in un modo e quante nell'altro, nonostante sia sempre la legge a richiedere che siano assicurati "livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale".

Inoltre non mancano casi di contratti con caratteristiche diverse da quelle definite dal capitolato ordinario. Come per esempio le strutture di quarantena in epoca covid, o i centri per minori stranieri non accompagnati (Msna). Purtroppo infatti la prassi "eccezionale" di accogliere i Msna nei Cas è diventata sempre più ordinaria negli ultimi anni, passando da 3 soli bandi nel 2020 a ben 50 nei primi mesi del 2023, di cui 21 assegnati tramite affidamento diretto. Trattandosi di centri aperti in modo "occasionale", di solito in questi casi non si ricorre ad accordi quadro, usando direttamente contratti singoli. Lo stesso peraltro avviene per i centri di prima accoglienza.

50

i bandi per Cas destinati a Msna emessi nei primi 8 mesi del 2023. Nel corso dell'intero 2020 erano solo 3.

Poiché, come abbiamo visto nel primo capitolo, i Cas sono predominanti, tentando di comprendere l'approccio delle varie prefetture alla gestione dell'accoglienza sul territorio di loro competenza, l'analisi si concentra sugli accordi quadro, escludendo per il momento i contratti singoli. Per precisare ulteriormente l'esame abbiamo poi scartato gli accordi quadro con importi molto modesti (che rispondono con tutta probabilità a casi specifici e non alla programmazione ordinaria), oltre a quei contratti che, stando alla nostra analisi, rappresentano ripetizioni di bandi precedenti.

Tabella 2.2 - L'accoglienza e gli accordi quadro ordinari

	Numero bandi				Totale
	2020	2021	2022	1/01/2023 31/08/2023	
Cas in rete	23 (41%)	40 (35%)	22 (36%)	14 (36%)	99 (37%)
Cas fino a 50 p.	22 (39%)	41 (36%)	23 (38%)	18 (46%)	104 (39%)
Grandi centri	10 (18%)	29 (26%)	16 (26%)	7 (18%)	62 (23%)
Altro	1 (2%)	3 (3%)	0	0	4 (2%)
Tutti	56 (100%)	113 (100%)	61 (100%)	39 (100%)	269 (100%)
Importi complessivi gare					
Cas in rete	314 mln € (52%)	646 mln € (45%)	255 mln € (32%)	450 mln € (36%)	1.664 mln € (41%)
Cas fino a 50 p.	196 mln € (33%)	410 mln € (28%)	338 mln € (42%)	509 mln € (41%)	1.453 mln € (35%)
Grandi centri	89 mln € (15%)	380 mln € (26%)	209 mln € (26%)	283 mln € (23%)	961 mln € (23%)
Altro	2 mln € (0%)	16 mln € (1%)	0	0	18 mln € (0%)
Tutti	601 mln € (100%)	1.451 mln € (100%)	802 mln € (100%)	1.242 mln € (100%)	4.096 mln € (100%)

Da sapere: per accordi quadro ordinari si intendono accordi quadro per centri gestiti in modalità in rete (Cas in rete), centri collettivi fino a 50 posti (Cas fino a 50 p.) e centri collettivi da 50 a 300 posti (Grandi centri). I contratti che si è ritenuto rientrassero tra queste categorie, pur non riuscendo a identificare con precisione in quale, sono stati classificati come "Altro". Non sono considerati centri collettivi con più di 300 posti (generalmente riservati a centri di prima accoglienza e non a Cas) e i centri di permanenza e rimpatrio (Cpr). Inoltre, non sono considerati né quegli accordi quadro con importi molto limitati, che sembrano rispondere a casi specifici e non alla programmazione ordinaria, né gli accordi quadro che sono stati classificati come "ripetuti".

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnep

Dai dati emerge una riduzione, tra 2020 e 2021, della quota di contratti messi a bando per la gestione di progetti in rete a vantaggio in particolare di strutture di grandi dimensioni. Il dato rimane perlopiù costante nel 2022 e, entro certi limiti, anche nel 2023. È bene tenere presente che la nostra analisi ha riguardato esclusivamente contratti pubblicati entro il 31 agosto 2023, per cui i dati sull'ultimo anno devono essere valutati tenendo conto della loro parzialità.

Diminuiscono i bandi per l'accoglienza diffusa a vantaggio di centri collettivi.

L'effetto risulta più evidente quando si considera, invece che il numero di contratti, l'importo complessivo delle gare relative agli accordi quadro. In questo caso, infatti, si passa dal 52% di bandi per centri in rete nel 2020 al 32% nel 2022, mentre quelli per grandi strutture passano dal 15% al 26%.

Inoltre, è vero che tra 2020 e 2023 gli importi medi messi a bando per singola gara sono cresciuti per tutte le categorie di struttura, ma non allo stesso modo. Infatti, se nel 2020 gli accordi quadro per centri in modalità in rete avevano in media un importo pari a 13,6 milioni di euro, nel 2023 si è passati a 32,1 milioni, con una crescita del 135,7%. Un dato già di per sé rilevante ma che viene superato ampiamente sia dai centri collettivi fino a 50 posti, i cui importi crescono del 217,4% (da 8,9 milioni in media a 28,3), sia dalle grandi strutture, con un aumento che arriva al 356,2% (da 8,9 milioni a 40,5).

+356,2% la crescita del valore medio a base d'asta degli accordi quadro per grandi centri tra 2020 e 2023.

È importante tenere a mente che questi importi non rappresentano una spesa effettiva, ma solo la base d'asta, cioè la spesa complessiva stimata dalle prefetture a partire dalla quale gli aspiranti gestori fanno offerte a ribasso. Inoltre, non è detto che tutti gli importi messi a bando in un accordo quadro siano poi effettivamente assegnati e non solo per scelta degli Utg. Infatti, come vedremo meglio in seguito, alcuni di questi contratti vanno deserti, del tutto o anche solo in parte. Con questi dati insomma cerchiamo di fotografare le intenzioni iniziali delle prefetture e quindi l'approccio all'accoglienza, e non le assegnazioni effettive, i cui effetti emergono invece più chiaramente dai dati di Centri d'Italia sulle singole strutture effettivamente attivate.

In tali intenzioni si ravvisa quindi un approccio che, a dispetto della retorica dell'accoglienza diffusa, nei fatti la scoraggia, non investendo sulla modalità in rete. Una dinamica che, per quanto già presente, si è intensificata nel corso degli anni.

Fatte queste premesse, è interessante osservare anche la distribuzione geografica di questi contratti.

Tabella 2.3 - Distribuzione geografica degli accordi quadro ordinari tra 2020 e agosto 2023

Numero bandi					
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Cas in rete	34 (40%)	22 (42%)	23 (41%)	20 (26%)	99 (37%)
Cas fino a 50 p.	33 (39%)	17 (33%)	18 (32%)	36 (47%)	104 (39%)
Grandi centri	18 (21%)	10 (19%)	14 (25%)	20 (26%)	62 (23%)
Altro	0 (0%)	3 (6%)	1 (2%)	0 (0%)	4 (1%)
Tutti	85 (100%)	52 (100%)	56 (100%)	76 (100%)	269 (100%)
Importi complessivi gare					
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Cas in rete	579 mln (46%)	346 mln (58%)	453 mln (40%)	286 mln (26%)	1.664 mln (41%)
Cas fino a 50 p.	451 mln (36%)	152 mln (26%)	331 mln (29%)	518 mln (48%)	1.453 mln (35%)
Grandi centri	239 mln (19%)	82 mln (14%)	356 mln (31%)	284 mln (26%)	961 mln (23%)
Altro	0 mln (0%)	16 mln (3%)	2 mln (0%)	0 mln (0%)	18 mln (0%)
Tutti	1.270 mln (100%)	596 mln (100%)	1.141 mln (100%)	1.089 mln (100%)	4.096 mln (100%)

Da sapere: vedi tabella 2.2

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnep

■ L'accoglienza diffusa risulta particolarmente penalizzata nelle regioni del mezzogiorno.

Da questo punto di vista emerge chiaramente come i contratti per centri in modalità in rete siano meno frequenti nelle regioni del mezzogiorno (26% sia in termini di numerosità degli accordi quadro che di importi messi a bando) rispetto al resto d'Italia. Nelle regioni del sud, infatti, la maggior parte dei contratti risulta essere per centri collettivi fino a 50 posti (48%). Inoltre, anche per i centri collettivi di grandi dimensioni, il sud si conferma la zona che ne registra di più (con 20 bandi emessi nei primi 8 mesi del 2023).

Se analizziamo come è cambiata questa distribuzione geografica negli anni, emergono poi alcune interessanti variazioni. Nel mezzogiorno, per esempio, gli importi destinati ad accordi quadro per strutture in modalità in rete passano dal 38,6% nel biennio 2020-2021 ad appena il 12,73% tra il 2022 e l'agosto del 2023. Di segno opposto il cambiamento nel nord est. Nel primo biennio analizzato infatti, in quest'area solo il 6,6% degli importi era stato messo a bando per grandi strutture. Un dato cresciuto al 31,7% nel periodo successivo, quando gli ingressi via terra dalla "rotta balcanica" sono **umentati** in maniera considerevole.

Bandi deserti

Come abbiamo accennato, il sistema degli accordi quadro avrebbe dovuto permettere alle prefetture di assicurarsi un numero di intese preliminari tale da coprire anche un eventuale aumento dei flussi migratori. Tuttavia, il numero di aspiranti enti gestori che ha presentato offerte valide negli scorsi anni e soprattutto tra 2022 e 2023, è stato in molti casi insufficiente.

Il fenomeno dei bandi deserti e delle gare ripetute in effetti non è nuovo e in precedenti **rapporti** avevamo già affrontato questo argomento. Da quelle analisi era emerso che, a partire dalla fine del 2018, molti gestori avevano deciso di non partecipare più alle gare per l'accoglienza. Questo a causa della riduzione dei prezzi e dei servizi prevista dal decreto sicurezza dell'ottobre 2018 e dall'adozione del nuovo schema di capitolato d'appalto voluto dall'allora ministro dell'interno Matteo Salvini. Molti operatori, infatti, ritenevano che gli importi non fossero più sufficienti a garantire un livello dignitoso di servizi per le persone migranti ospitate.

“ C'è una ragione di tipo economico, per cui i servizi che vengono richiesti, secondo la gran parte delle organizzazioni, non possono essere coperti da quel tipo di tariffa e ci sono ragioni di tipo ideale. Molta parte degli attori della cooperazione e dell'associazionismo, non si considerano soggetti che fanno “albergaggio”. ”

- **La sicurezza dell'esclusione** intervista a Stefano Trovato del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza.

Da allora, anche alcuni operatori tra quelli che condividevano tali preoccupazioni, hanno comunque deciso di continuare a fornire servizi di accoglienza, trovando risorse proprie per coprire quella parte di prestazioni che non erano più finanziate dallo stato.

“ Da una parte alcuni enti gestori sono riusciti ad utilizzare fondi propri per sopperire alla mancanza dei finanziamenti ministeriali. Dall'altra i grossi enti gestori che hanno deciso di partecipare hanno giocato in qualche modo appoggiandosi ad altri progetti e altri servizi, come ad esempio i corsi di lingua, che gestiscono indipendentemente dai servizi di accoglienza. ”

- **La sicurezza dell'esclusione** intervista a Giulia Capitani di Oxfam Italia.

Tuttavia, le realtà che possono permettersi di coprire con risorse e servizi propri le carenze del capitolato non sono molte e, in ogni caso, una sana politica pubblica non può certo aspettarsi che siano soggetti privati a coprire le proprie mancanze.

Il problema dei bandi deserti non è nuovo, diventa tuttavia critico in una fase di espansione del sistema di accoglienza.

In quella fase avevamo evidenziato come il problema, per quanto grave, appariva mitigato dalla minore domanda di posti in accoglienza legata al drastico calo dei flussi migratori. E già allora avevamo messo in guardia sul rischio di arrivare ad una situazione critica nel caso in cui il numero di arrivi fosse tornato a crescere.

All'inizio del 2021 la ministra dell'Interno Luciana Lamorgese, dopo oltre un anno e mezzo dall'insediamento al Viminale, è intervenuta sul **capitolato**, aumentando gli importi previsti, anche se non ai livelli precedenti, e reintegrando alcuni dei servizi. Un provvedimento che all'epoca giudicammo migliorativo, anche se comunque del tutto insufficiente.

Tabella 2.4 - Gli accordi quadro andati deserti tra 2020 e 2022

Accordi quadro principali	2020	2021	2022
Deserti	33	23	15
Totale	90	172	117
% deserti	36,67%	13,37%	12,82%

Da sapere: per accordi quadro principali si intendono accordi quadro per centri gestiti in modalità in rete, centri collettivi fino a 50 posti, centri collettivi da 50 a 300 posti. Non sono considerati centri collettivi con più di 300 posti (generalmente riservati a centri di prima accoglienza e non a Cas) e i centri di permanenza e rimpatrio (Cpr). Inoltre non sono considerati quegli accordi quadro con importi molto limitati, che sembrano rispondere a casi specifici e non alla programmazione ordinaria. Tra gli accordi quadro deserti si considerano quelli effettivamente andati deserti (la maggior parte), ma anche quelli annullati o revocati e quelli senza esito a causa di offerte irregolari. Inizialmente, con la pubblicazione del bando, il campo “esito” risulta vuoto. Solo con la conclusione della procedura, che può richiedere diversi mesi, dovrebbe essere riempito, indicando se l'appalto è stato aggiudicato o meno. Non stupisce quindi che la maggior parte dei contratti del 2023 non abbiano questo campo valorizzato (73%) e per questo non sono stati considerati nella tabella. Purtroppo però, anche quando la procedura è conclusa, spesso il campo non viene compilato. Quantomeno nel caso degli accordi quadro principali la percentuale è più bassa (33%), anche grazie ad un lavoro di ricerca manuale effettuato sui siti delle singole prefetture. Nondimeno, in assenza di una consistente quota di dati, i risultati presentati dovrebbero essere considerati come una stima a ribasso.

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnpc

Una valutazione che in effetti sembra confermata anche dal numero di accordi quadro andati deserti (o non aggiudicati per mancanza di offerte valide) nel corso degli ultimi anni. Infatti, se nel 2020, con il capitolato Salvini, la quota di bandi deserti aveva raggiunto il livello critico del 36,7% di tutti i principali accordi quadro per l'accoglienza, nel biennio successivo questo dato si è assestato attorno al 13%.

Con l'approvazione del nuovo capitolato dunque, nonostante una positiva riduzione del numero di gare deserte, almeno in parte il problema rimane, proprio in un momento in cui i flussi migratori sono tornati a crescere. In questa fase, infatti, l'obiettivo delle gare non è semplicemente mantenere lo stesso numero di posti in accoglienza, bensì aumentarlo.

In una dinamica di espansione del sistema di accoglienza, accompagnata da un taglio dei servizi e dal ruolo sempre più centrale dei Cas (dal “decreto cutro” in poi, nuovamente tappa obbligata del percorso dei richiedenti asilo), diventa ancora più interessante capire per quali tipi di strutture si verificano maggiori problemi. I dati confermano che le maggiori criticità sono state riscontrate per i centri gestiti in modalità in rete (nel 2022 il 53% di tutti i bandi deserti). Ovvero le strutture che a parole sono considerate da tutti preferibili – per concentrazione di persone ospitate e qualità dei servizi offerti – ma che sia il capitolato voluto da Salvini che quello voluto da Lamorgese, hanno continuato a disincentivare, con prezzi più bassi rispetto agli altri tipi di strutture.

Tabella 2.5 - I tipi di bandi andati deserti tra 2020 e 2022

	Numero bandi			
	2020	2021	2022	Totale
Cas in rete	15 (45%)	8 (35%)	8 (53%)	31 (44%)
Cas fino a 50 p.	13 (39%)	8 (35%)	5 (33%)	26 (37%)
Grandi centri	4 (12%)	5 (22%)	2 (13%)	11 (15%)
Altro	1 (3%)	2 (9%)	(0%)	3 (4%)
Tutti	33 (100%)	23 (100%)	15 (100%)	71 (100%)
	Importi complessivi gare			
	2020	2021	2022	Totale
Cas in rete	184 mln (55%)	47 mln (31%)	72 mln (47%)	303 mln (47%)
Cas fino a 50 p.	123 mln (36%)	57 mln (38%)	63 mln (41%)	243 mln (38%)
Grandi centri	28 mln (8%)	40 mln (27%)	17 mln (11%)	85 mln (13%)
Altro	2 mln (1%)	7 mln (4%)	0 mln (0%)	9 mln (1%)
Tutti	336 mln (100%)	151 mln (100%)	153 mln (100%)	640 mln (100%)

Da sapere: vedi tabella 2.4

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdncp

La presenza di bandi deserti non è l'unica spia di gravi problemi nell'assegnazione dei contratti di gestione dei centri. Anche riuscendo ad assegnare una parte dei posti, infatti, i bandi possono comunque andare "parzialmente deserti". Una situazione che, a seconda delle sue proporzioni, può rappresentare una grave criticità, ma che non può emergere in modo inequivocabile dall'analisi dei bandi deserti.

Quando una prefettura non riesce ad assegnare tutti i posti di cui ha bisogno tramite accordi quadro conclusi con procedura aperta, ha quindi due alternative. Da una parte può provare a ripetere il bando, sperando di convincere altri operatori a partecipare alla gara. Dall'altra può procedere con contratti singoli, assegnati con modalità meno trasparenti e competitive, come ad esempio le procedure negoziate o gli affidamenti diretti.

Come vedremo meglio in seguito è con queste procedure che vengono assegnati appalti anche per i "centri di accoglienza temporanei". Ovvero quelle strutture disciplinate per la prima volta dal **decreto legge 20/2023** (che ha modificato l'articolo 11 del decreto legislativo 142/2015), che possono essere aperte nel caso in cui non si riescano a reperire posti nei Cas. Strutture con servizi sostanzialmente inesistenti, che si riducono quasi esclusivamente a vitto e alloggio, e per le quali, ad oggi, non è stato neppure definito un preciso capitolato di gara.

La ripetizione dei bandi

Analizzando i dati dei contratti pubblici di Anac, tra il 2020 e l'agosto 2023 abbiamo isolato 184 bandi che possono essere considerati come "ripetuti". Ovvero gare che non avrebbe avuto senso pubblicare se non si fossero verificati dei problemi con un appalto precedente.

Un fenomeno che ha coinvolto tutti i tipi di Cas ma che, anche in questo caso, ha avuto un impatto maggiore sui centri gestiti in modalità in rete. Nel 2022, in particolare, più della metà (24, il 52%) dei principali accordi quadro per l'assegnazione di questo tipo di contratto sono stati ripetuti.

Tabella 2.6 - La ripetizione dei bandi tra 2020 e agosto 2023

Accordi quadro principali ripetuti	2020	2021	2022	1/01/2023 31/08/2023	Totale
Cas in rete	15 (39%)	30 (43%)	24 (52%)	14 (50%)	83 (46%)
Cas fino a 50 p.	18 (45%)	21 (34%)	23 (50%)	13 (42%)	75 (42%)
Grandi centri	1 (9%)	6 (17%)	6 (27%)	5 (42%)	18 (23%)
Altro	0 (0%)	2 (40%)	3 (100%)	3 (100%)	8 (67%)
Tutti	34 (38%)	59 (34%)	56 (48%)	35 (47%)	184 (41%)

Da sapere: sono indicati gli accordi quadro considerati principali come indicato nella tabella 2.4 distinti per capitolato come definito nella tabella 2.2. Rispetto a questo insieme è indicato il numero di bandi che sono stati considerati "ripetuti" e, tra parentesi, la quota rispetto al totale dei bandi emessi per quella categoria di centro nel corso di quell'anno. Per identificare un accordo quadro come ripetuto abbiamo proceduto come segue. Visto che un accordo quadro per centri di accoglienza delle categorie in oggetto dovrebbe avere, stando al capitolato, una durata di un anno prorogabile di un ulteriore anno, se dopo pochi mesi dalla pubblicazione di un accordo quadro ne viene pubblicato un altro destinato alla stessa identica categoria di centro, vuol dire che qualcosa non è andato come auspicato dalla stazione appaltante, ovvero la prefettura.

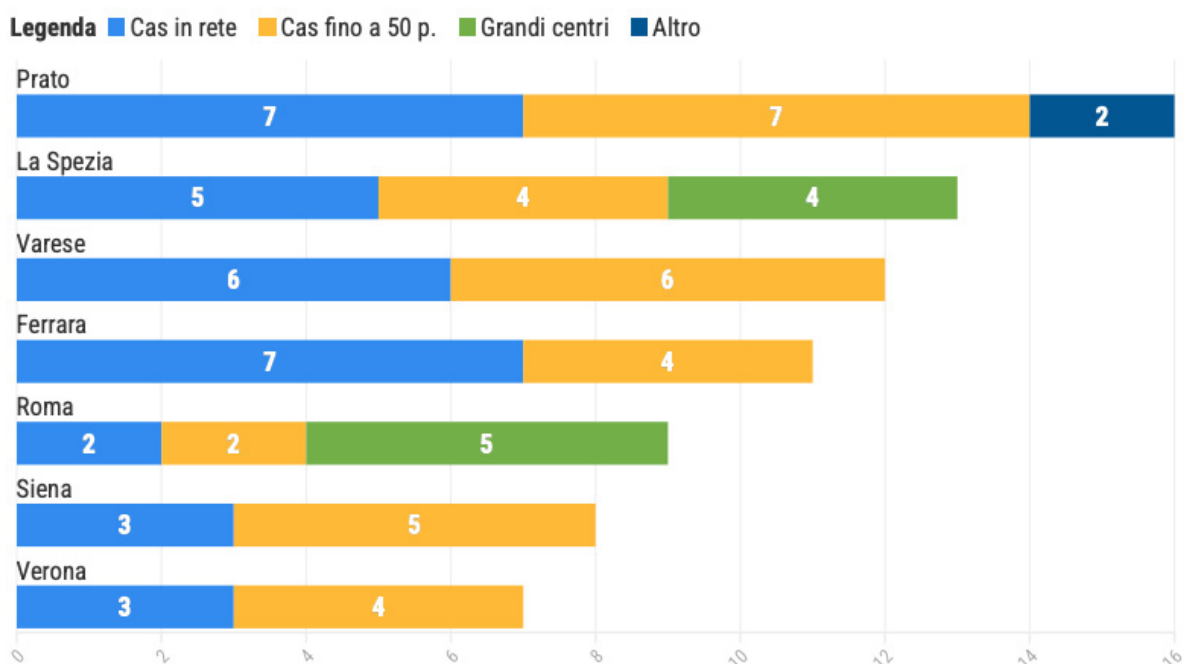
Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnep

Pur non disponendo dei dati relativi all'intero 2023, possiamo comunque rilevare che anche in quest'anno il fenomeno si è presentato in maniera consistente. Nei primi 8 mesi, infatti, sono stati ripetuti ben 35 bandi, più di quanto non sia avvenuto nel corso di tutto il 2020. Se non abbiamo potuto contare sui dati 2023 relativamente ai bandi deserti, vista la mancanza di informazioni sull'esito delle gare, non possiamo non rilevare che la ripetizione dei bandi è un indicatore di problemi nelle assegnazioni, in cui si annoverano anche i bandi del tutto o almeno in parte deserti.

Complessivamente, sono ben 50 le prefetture che, nel periodo considerato, hanno riscontrato problemi di questo genere, ovvero quasi la metà. Il fenomeno si è manifestato con particolare gravità in 7 città in cui, nel corso di 3 anni e otto mesi, sono stati ripetuti più di 6 bandi.

Le prefetture che hanno ripetuto più bandi tra gennaio 2020 e agosto 2023

Gli uffici territoriali del governo che hanno dovuto ripetere più spesso dei bandi nel tentativo di assegnare un numero sufficiente di contratti per la gestione di centri di accoglienza



Da sapere: Sono indicate le 7 prefetture che hanno “ripetuto” più bandi secondo la definizione indicata nella tabella 2.6.

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnpc

A Prato le ripetizioni sono state ben 16. A quanto risulta, infatti, nel 2019 si sono conclusi correttamente 2 contratti, uno per centri in modalità in rete e uno per centri collettivi fino a 50 posti. Evidentemente però le assegnazioni non sono state sufficienti a coprire le necessità di posti in accoglienza sul territorio. Per questo nel 2020 si è tornati a proporre altri bandi, trovando però scarsissimo riscontro: dei 9 accordi quadro pubblicati solo 2 risultano aggiudicati, mentre gli altri sono andati tutti deserti.

Queste aggiudicazioni comunque non devono essere state sufficienti perché nel 2021 la prefettura pubblica altri 6 accordi quadro di cui solo 2 vengono aggiudicati. Meglio è andata nel 2022 quando sono andati a buon fine 2 accordi quadro su 3. Eppure, nei primi mesi del 2023 sono comunque state pubblicate due nuove gare. Anche in questo caso, però, andate deserte.

Pur meno numeroso in termini di ripetizioni, il caso di La Spezia appare ancora più marcato. Qui infatti dopo aver assegnato, almeno parzialmente, un accordo quadro per centri in modalità in rete nel 2020, negli anni successivi la prefettura ha visto andare deserti tutti i 15 bandi che ha pubblicato.

Piuttosto allarmante risulta anche la situazione di Varese, dove in poco più di 3 anni sono stati ripetuti 12 accordi quadro, e di Ferrara (11).

Roma rappresenta invece un caso particolare, visto che, contrariamente alle prefetture menzionate in precedenza, nella città metropolitana il maggior numero di bandi ripetuti ha riguardato grandi strutture.

Dopo la pubblicazione di quattro gare nel 2021 (rispettivamente per accoglienza in rete, centri collettivi fino a 50 posti, strutture da 51 a 100 posti e centri da 101 a 300 posti), vengono riscontrati i primi problemi. Stando a quanto affermato dalla **prefettura**, con il bando per strutture più grandi (da 101 a 300 posti) si intendeva assegnare ben 1.900 posti, ma le offerte arrivate erano state di gran lunga inferiori alle attese. Per questo tale gara è stata immediatamente ripetuta. La questione però non si è risolta. Infatti, sia l'anno dopo (2022) che in quello ancora successivo (2023) sono stati riproposti gli stessi 4 accordi quadro, due per centri medio piccoli e altri due per centri grandi.

D'altronde, come abbiamo visto nel capitolo precedente, stando agli ultimi dati disponibili, Roma è la città metropolitana in cui si trovano i Cas con capienza media più elevata (oltre che le strutture Sai più grandi). Al 31 dicembre 2022, risultavano operativi 9 centri di accoglienza straordinaria con capienza tra i 70 e i 100 posti e 7 di dimensioni ancora maggiori, nonché gli unici due centri Cas con capienza superiore ai 300 posti in Italia.

Vista l'unicità di questi due casi viene da chiedersi se per queste strutture fosse prevista fin dal principio una capienza tanto elevata. D'altro canto, i dati del ministero riportano, per questi stessi centri ma per gli anni precedenti, una capienza inferiore. È possibile, dunque, che tali casi mostrino il tentativo delle prefetture di incrementare il numero di posti in accoglienza con strumenti straordinari. Si tratta del cosiddetto quinto d'obbligo che, oltre ad essere previsto dal codice degli appalti (sia nella versione vigente nel periodo in analisi - **D.Lgs. 50/2016**, art. 106 - sia nella versione più recente - **D.Lgs. 36/2023**, art. 120), è anche rievocato esplicitamente nello schema di capitolato del ministero. Questa previsione impone in sostanza ai gestori di accettare una variazione delle prestazioni entro un quinto dell'importo del contratto e quindi, un aumento della capienza delle strutture di circa il 20%. La norma in effetti prevede anche la possibilità di andare oltre questa quota ma, nel caso, è necessaria una ricontrattazione dell'accordo iniziale.

Affidamenti diretti e altre procedure

Oltre a ripetere le gare o chiedere ai gestori di aumentare il numero di posti in accoglienza previsti dal contratto, esiste un altro modo con cui le prefetture possono cercare di reperire posti assegnando appalti che non sono riusciti a concludere tramite accordi quadro adottati con procedura aperta.



Cosa sono le procedure di scelta del contraente

Le procedure di scelta del contraente



Sono il modo attraverso cui le stazioni appaltanti decidono come assegnare un contratto. Sono disciplinate dal codice degli appalti che stabilisce le situazioni e le modalità con cui possono essere utilizzate. A seconda dei casi possono essere applicate ad appalti singoli, ad accordi quadro o a procedure che derivano da accordi quadro.

È il caso dell'assegnazione di gare tramite contratti singoli con procedure di scelta del contraente forse più rapide, ma anche meno trasparenti e competitive. Sul perché grazie a queste procedure si riesca meglio ad assegnare contratti per la gestione dell'accoglienza si possono avanzare delle ipotesi che poggiano perlopiù sul rapporto instaurato tra pubblica amministrazione e soggetti affidatari già noti.

Una possibilità, ad esempio, è che si ricorra ad affidamenti diretti per prorogare contratti in vigore oltre la loro naturale scadenza, magari mantenendo condizioni economiche più vantaggiose rispetto a quelle imposte dalle nuove regole. Purtroppo i dati Anac non consentono di individuare in maniera certa tutti i bandi che si riferiscono a delle proroghe. Sappiamo che la quasi totalità dei contratti che abbiamo individuato come tali sono assegnati in affidamento diretto (92%). Purtroppo però non è possibile sapere quanti dei 1.027 contratti assegnati in affidamento diretto siano effettivamente delle proroghe.

Quali che siano le ragioni appare comunque evidente che il ricorso agli affidamenti diretti sia stato sempre più favorito. Nel corso degli anni infatti sono aumentate le norme che, per ragioni diverse permettono alle prefetture di agire in deroga alle norme generali, attribuendo contratti in affidamento diretto anche oltre la soglia prevista dal codice degli appalti, e quindi diminuendo progressivamente il grado di trasparenza nell'assegnazione della gestione dei centri di accoglienza. L'articolo di legge che disciplina i Cas ([D.Lgs. 142/2015](#), articolo 11) già prevedeva che, in caso di estrema urgenza, si potesse ricorrere agli affidamenti diretti. In aggiunta, con l'approvazione del [nuovo codice degli appalti](#), l'utilizzo di questo tipo di procedure è stato ulteriormente [facilitato](#). Senza contare poi che con il decreto mezzogiorno ([DI 124/2023](#), articolo 21), la realizzazione di strutture governative di accoglienza è stata assoggettata a uno speciale regime derogatorio previsto dal codice dell'ordinamento militare. A tutte queste possibilità di deroga inoltre si devono aggiungere quelle che derivano dall'entrata in vigore dello [stato di emergenza immigrazione](#), che ha facilitato ulteriormente la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto, almeno in [alcune regioni](#).

Dato il contesto e le motivazioni per cui è stata adottata questa norma bisogna quindi immaginare che, secondo il legislatore, il ricorso agli affidamenti diretti possa essere, almeno in certi casi, uno strumento utile per affrontare la cosiddetta "emergenza immigrazione". Che poi non sarebbe altro che l'aumento del numero di richiedenti asilo entro livelli già affrontati dall'Italia negli scorsi anni, senza bisogno di dichiarare lo stato di emergenza.

Quello che possiamo cercare di rilevare dunque è come siano cambiate le procedure di scelta del contraente tra un biennio in cui il numero di arrivi è stato molto basso (2020-2021) e una fase in cui i numeri sono gradualmente cresciuti (2022-agosto 2023).

I dati mostrano chiaramente come, tra 2020 e 2021 (biennio in cui il numero di arrivi è stato molto basso), il numero di contratti messi a bando con procedura aperta sia stato piuttosto elevato, tra il 38% e il 47%, mentre nel 2022 questa percentuale è calata al 15% e nei primi otto mesi del 2023 addirittura al 10%, proprio in coincidenza con un aumento degli arrivi.

Il ricorso a procedure negoziate invece è rimasto abbastanza stabile tra 2020 e 2023, oscillando tra il 16% (2020) e il 27% (2021) e attestandosi negli ultimi due anni intorno al 22%. Come accennato, queste procedure, che possono essere usate sia per contratti singoli che per accordi quadro (solitamente adottati con procedura aperta), restringono il margine di pubblicità e trasparenza previsto per le procedure aperte, senza però annullarlo.

66% la quota di appalti per l'accoglienza assegnati in affidamento diretto nei primi otto mesi del 2023. Nel 2020 erano il 35%.

Ad essere aumentato drammaticamente è invece il ricorso agli affidamenti diretti, passati dal 35% nel 2020 al 66% dei primi mesi del 2023. In questi casi si parla esclusivamente di contratti singoli che, in termini di importi, sono solitamente molto più contenuti rispetto agli accordi quadro. Tuttavia, mentre negli accordi quadro gli importi rappresentano sostanzialmente un massimo di spesa, negli affidamenti diretti indicano l'effettivo importo del contratto. Appare rilevante dunque sottolineare come nel 2020 siano stati assegnati tramite affidamento diretto contratti per circa 16 milioni di euro, mentre solo nei primi 8 mesi del 2023 si è arrivati a oltre 83 milioni di euro. Importi assegnati in assenza di pubblicità e procedure trasparenti e competitive.

83,1 mln € il valore dei contratti assegnati in affidamento diretto nei primi 8 mesi del 2023. Nel 2020 si fermava a 16,3 milioni.

Tabella 2.7 - L'aumento dell'affidamento diretto nei contratti per la gestione dell'accoglienza

Procedure di scelta del contraente	2020	2021	2022	1/01/2023 31/08/2023	Totale
Procedura aperta	88 (37,93%)	183 (47,29%)	101 (15,03%)	61 (10,23%)	433 (22,95%)
Procedura negoziata	62 (26,72%)	63 (16,28%)	158 (23,51%)	135 (22,65%)	418 (22,15%)
Affidamento diretto	82 (35,34%)	139 (35,92%)	410 (61,01%)	396 (66,44%)	1.027 (54,43%)
Altro	0 (-)	2 (0,52%)	3 (0,45%)	4 (0,67%)	9 (0,48%)
Totale	232 (100%)	387 (100%)	672 (100%)	596 (100%)	1.887 (100%)

Da sapere: sono considerati tutti i contratti relativi alla gestione di centri di accoglienza ad esclusione di quelli derivanti da accordi quadro. Per ciascuno è indicato il tipo di procedura di scelta del contraente che la stazione appaltante (la prefettura) ha scelto di usare per l'assegnazione del contratto. La "procedura aperta" è quella che richiede livelli più elevati di trasparenza e competitività. Esistono poi varie forme "procedure negoziate" che, pur restringendo i margini di pubblicità e concorrenzialità, richiedono comunque dei livelli minimi di competizione tra i potenziali gestori. Tramite "l'affidamento diretto" invece la stazione appaltante individua il gestore a cui attribuire il contratto, senza alcun tipo di pubblicità o contendibilità. Il ricorso a tale procedura è limitato dalla normativa generale. Varie norme specifiche però forniscono deroghe che permettono, in caso di necessità, di assegnare i contratti di gestione dell'accoglienza tramite questo strumento. Con "Altro" sono indicate procedure di scelta del contraente poco frequenti che non rientrano nelle categorie di cui sopra.

Fonte: elaborazione Openpolis e ActionAid su dati Bdnep

La riduzione degli importi per la gestione dei centri è stata negli anni giustificata come una misura volta a contrastare il cosiddetto "business dell'accoglienza". Pur non concordando con le **misure adottate**, è chiaro che il tema di come ridurre il rischio che alcune realtà lucrino sulla pelle dei migranti invece che fornire buoni servizi di accoglienza è di primaria importanza. In questo come in tutti i settori pubblici.

L'approccio più sensato, sarebbe quello di portare l'architettura del sistema verso il modello applicato nel Sai di co-progettazione e co-programmazione, superando (o limitando fortemente) gli appalti pubblici.

In assenza di radicali trasformazioni in questo senso, resta quantomeno fondamentale che il sistema incentivi l'utilizzo di procedure il più possibile aperte e concorrenziali, invece che facilitare l'utilizzo di strumenti meno trasparenti. Il ricorso sempre più frequente agli affidamenti diretti invece espone il sistema a rischi di clientelismo e malagestione, se non a vera e propria corruzione.

“ Anche fuori dai casi di piccola o grande corruzione è chiaro che ad essere premiato sarà il fornitore più 'vicino' o comunque quello già conosciuto, e non quello più bravo. [...] Se vogliamo creare sviluppo e ricchezza, dobbiamo spingere le nostre imprese ad investire in innovazione e qualità, non in pubbliche relazioni con i decisori dei diversi livelli istituzionali **”**

- Il presidente di Anac Giuseppe Busia in un commento rispetto alla possibilità che si faciliti il ricorso all'affidamento diretto.

Centri più che straordinari

Nuove strutture da monitorare

Una delle novità normative introdotte dal decreto legge 20/2023 (che aggiunge il comma 2-bis all'art. 11 del decreto legislativo 142/2015), consiste nell'introduzione di centri "temporanei". Queste strutture possono essere attivate dalle prefetture nel caso non siano disponibili posti nei Cas, già per definizione "straordinari". Viene così introdotta, per la prima volta, una tipologia di strutture "ancora più straordinarie". La differenza sta nei servizi previsti che, nei nuovi centri, sono azzerati. Ma visto che le modalità per aprire i "centri temporanei" sono le medesime previste per i Cas, non è chiaro per quale ragione una prefettura debba preferire i primi rispetto ai secondi.

Per quanto la nostra analisi dei bandi incroci, per alcuni mesi, il periodo in cui sono sorti questi campi, non è stato possibile monitorare efficacemente la loro diffusione. Solo un caso (**centro temporaneo di Treviso**) è risultato inequivocabilmente appartenere a questa tipologia.

Le poche informazioni che si hanno su questo tipo di strutture arrivano dalle **cronache locali** e solo in forma generica e aggregata dal ministero dell'interno. Nell'ultimo **dossier Viminale**, infatti, si legge che tra aprile e luglio 2023 sono stati attivati "presso hotspot o nell'ambito di strutture temporanee di accoglienza" un totale di 1.993 posti (di cui 227 per minori). Numeri non irrilevanti in meno di 4 mesi.

Abbiamo quindi deciso di unire le forze con **Ciac Onlus**, che ha intrapreso insieme al gruppo Stuck in transit una **mappatura** dal basso attraverso **segnalazioni** dai territori da cui emergono chiaramente alcuni elementi. Nel giro di pochi mesi infatti è stato attivato un numero di posti considerevole che, da una prima stima, dovrebbero ammontare a oltre 1.500. Una dinamica che tuttavia avviene in un contesto di scarsa trasparenza, caos amministrativo e la difficoltà nel distinguere la precisa natura giuridica del centro, in particolare quando ci troviamo di fronte all'ampliamento di strutture preesistenti (come nel caso della **tensostruttura di Porto Empedocle** in provincia di Agrigento).

Inoltre, emerge in maniera lampante la presenza, da nord a sud, di strutture inadeguate all'accoglienza, come alberghi anche **ai limiti dell'abitabilità** (come nel caso dell'**Hotel La Rocca**, gestito da Versoprobo a Romano di Lombardia), caserme già adibite a Cas nella cui area demaniale vengono inseriti moduli (**Caserma Cadorna** a Legnano), palestre (**Gallico** in provincia di Reggio Calabria), ex hub vaccinali (**Catania**), container (**Cornocchio** a Parma), moduli abitativi o "casette" (**Lipomo** in provincia di Como), tende (**Bologna** e **Voltri**) o tensostrutture (**Rosolini**).

Infine c'è il ruolo della Croce Rossa Italiana che, a giugno 2023, ha **sottoscritto** con il ministero dell'interno un "accordo quadro per attività connesse alla prima assistenza e accoglienza delle persone migranti a seguito di arrivi sul territorio nazionale". Ma il contenuto di questo accordo non è pubblico.

Per capire meglio natura e condizioni di questi centri "ancora più straordinari" dei Cas, abbiamo chiesto a Chiara Marchetti di **Ciac Onlus** di raccontarci come hanno risposto alla nascita di un campo temporaneo in provincia di Parma.

L'esperienza di Ciac, intervista a Chiara Marchetti

Secondo voi qual è la logica alla base dei centri istituiti dal decreto legge 20/2023?

“ Ci sembra emergere un ulteriore svuotamento del diritto d'asilo, lungo un piano inclinato iniziato molto tempo fa. Ci sono elementi peggiorativi, ma in continuità rispetto a un percorso che potremmo sinteticamente definire come il trionfo delle politiche di emergenza. Sia rispetto agli aspetti giuridici con cui si è arrivati all'istituzione di questi centri, sia nella retorica dell'emergenza che svuota le forme e il contenuto stesso della protezione.

Le persone che si trovano all'interno di questi nuovi centri hanno talmente poche possibilità di conoscere i propri diritti e il territorio che la stessa facoltà di chiedere asilo è estremamente limitata. La logica è quella di spingere ulteriormente nella direzione del confinamento fisico. Sono centri collocati sempre più ai margini, non solo delle città e dei luoghi abitati, ma anche del diritto.

Le due cose vanno insieme perché al confinamento si intreccia una politica dell'invisibilità. Infatti solo fino a qualche anno fa le criticità del sistema Cas e dei grandi centri si trovavano, nel bene e nel male, al centro del dibattito pubblico. Invece in questo caso le persone così come la gestione dei centri che le ospitano rimangono invisibili.

”

Nel concreto in che modo queste strutture si differenziano dai Cas?

“ I Cas continuano ad esistere, si tratta dunque della proliferazione di un altro sistema. Però quando i Cas sono in qualche modo scoppiati, come nel periodo 2015-2017, vigeva ancora una sorta di promessa di ulteriori livelli di accoglienza e di integrazione.

Era la stagione dei lavori socialmente utili, delle persone che devono in qualche modo esprimere la loro gratitudine per essere state accolte. Ma tutto questo, per quanto criticabile e criticato, era legato a una specie di tacito accordo secondo cui, dopo una lunga permanenza e avendo dimostrato comportamenti di adesione, sarebbe stato possibile regolarizzare la loro posizione. Lo stesso discorso pubblico spingeva verso l'inclusione (per quanto condizionata) dei richiedenti asilo e nessuno metteva formalmente in dubbio se potesse chiedere asilo.

Al contrario, crediamo che questi nuovi centri escludano non solo la logica dei diritti ma anche quella del merito. Parliamo di luoghi in cui non si promette più niente. Per quanto vengano chiamati centri temporanei, la logica non è quella di un successivo miglioramento, bensì di un congelamento di persone che non vediamo più nemmeno come richiedenti asilo. Magari perché vengono

da paesi considerati di origine "sicura". Certo, alcuni alla fine non potranno essere mandati indietro, ma la massa di coloro che rimangono incastrati in questi centri riceve un'unica promessa: la procedura accelerata, il diniego e l'espulsione.

Non a caso in questi centri non sono previsti servizi di tutela giuridica o di assistenza sociale. Nulla che abbia a che fare con qualcosa che prepari a un dopo. Il rischio concreto insomma è che questi luoghi non preludano a niente o che si configurino come anticamere dei Cpr.

Nonostante questo, nella dialettica con le istituzioni, assistiamo anche al tentativo di trasferire le responsabilità. Visto che l'apertura di queste strutture è formalmente legata alla non disponibilità di posti nei Cas, ci troviamo di fronte a una più o meno velata accusa al terzo settore che non partecipa alle gare per i Cas e non trova appartamenti a sufficienza: una posizione assolutamente ipocrita e senza alcuna logica. Infatti al netto dei problemi che pure nel circuito Cas esistono, una volta che la prefettura reperisce delle strutture, non si vede per quale ragione non possano essere forniti servizi dignitosi. Insomma la scarsa disponibilità di posti non c'entra con i servizi offerti.

”

Voi avete visitato alcune di queste strutture nella provincia di Parma, quali condizioni avete riscontrato?

“ *Siamo stati tra i primi a veder istituiti questo tipo di campi, già ad agosto 2023. Il primo si chiamava campo del Cornocchio, in inverno è usato per l'emergenza freddo dunque in estate era in disuso. Il caso è scoppiato proprio perché si trattava di una situazione estrema con temperature che raggiungevano i cinquanta gradi, in cui si trovavano nuclei familiari con donne e neonati, minori non accompagnati e persone con difficili condizioni di salute.*

Poi, ai primi di settembre, sia per migliorare una condizione drammatica, sia per liberare gli spazi per l'emergenza freddo, è stato individuato un altro sito, nella zona di Martorano, in un'ex fabbrica dismessa a una quindicina di chilometri da Parma e a due chilometri dalla prima fermata dell'autobus, senza nessun centro abitato vicino. Nel piazzale della fabbrica sono stati impiantati dei container. Da settembre a oggi non si è mai scesi sotto le cento presenze, arrivando fino a centotrenta, con scarsissimo turnover. Ci sono ancora persone che sono dentro da agosto, tra cui un minore straniero non accompagnato.

In un'unica tensostruttura si svolgono tutte le funzioni più o meno collettive. La mensa, la consumazione dei pasti, qualche laboratorio di italiano di cui si occupano volontari o anche solo stare al caldo. Perché ora ovviamente al

tema del caldo torrido si è sostituito quello del freddo. Nei container ci sono stufette elettriche spesso malfunzionanti e i bagni sono esterni. Le condizioni sono molto proibitive, amplificate dal fatto che non c'è alcuna connessione con la città.

Ci sono degli attori ricorrenti nella gestione di queste strutture, come la croce rossa e la protezione civile. In questo ambito c'è anche un tema legato alla retorica del volontariato. Da una parte ci sono i volontari che si impegnano in buona fede per fornire un aiuto rispetto a servizi come ad esempio i corsi di lingua o per organizzare incontri sportivi con i ragazzi. In questo modo però le attività vengono fatte in maniera discontinua, dopo anni che ci impegniamo per chiedere che servizi di questo tipo siano previsti in via ordinaria all'interno dei centri. Invece il personale pagato, presente 24 ore al giorno, fa parte di una piccola cooperativa locale che si è prestata, facendo però fatica a metterci delle competenze. Parliamo di un unico operatore presente ed è già tanto se fa l'usciera.

Infine, un'altra forte criticità è rappresentata dalle difficoltà che abbiamo nell'esercitare le nostre funzioni di ente riconosciuto, all'interno di questi spazi. Riuscire a garantire delle sessioni per così dire "informative" all'interno del campo non è stato per nulla scontato. Come anche farli uscire per venire nei nostri uffici a fare procedure più delicate come le richieste di asilo e la raccolta di memorie.

”

Dalle segnalazioni che avete ricevuto emergono situazioni diverse rispetto a questo tipo di strutture?

“ *Quando ad agosto è emersa una situazione così drammatica ci sembrava che tutto il paese dovesse parlare di quello che stava succedendo. Ma non c'è stato molto fermento, anzi.*

In quel momento abbiamo deciso di lanciare una mappatura di questi centri, che però ha richiesto molto lavoro e non capivamo perché fosse così difficile raccogliere informazioni. Una possibilità era che di queste strutture ne esistessero effettivamente poche, ma questo è diventato sempre meno verosimile alla luce delle ricerche che facevamo. Un'altra opzione era che gli altri soggetti nel mondo dell'accoglienza non si fossero accorti di quello che accadeva o addirittura che non lo considerassero un problema loro.

Ma nonostante le difficoltà a reperire informazioni l'impressione è che gli elementi di criticità che abbiamo rilevato a Parma siano estremamente ricorrenti. Sia per quanto riguarda le condizioni materiali (isolamento, lontananza dai centri abitati, condizioni di estrema precarietà di unità abitative, tende, container o strutture estremamente fatiscenti) sia rispetto al tema dei servizi. Questo, d'altra parte, è così per definizione. Ma anche il tema dell'impermeabilità dei campi e delle relazioni difficili con il mondo esterno è molto frequente.

Ma tra gli aspetti ricorrenti quelli più preoccupanti riguardano i minori e le persone vulnerabili. Dallo scorso settembre, grazie a un'équipe mista socio legale e sanitaria creata grazie a una procedura avviata con la Asl, siamo riusciti a far dichiarare vulnerabili alcuni soggetti. Situazioni sanitarie probabilmente legate alle torture subite durante il viaggio, ma anche condizioni di forte stress post traumatico, donne e ragazze che si sospettava avessero subito violenze sessuali. Questi casi, con grande fatica, siamo riusciti a farli entrare nel Sai.

Ma è ancora più difficile la situazione dei minori stranieri non accompagnati per cui si sono configurate due situazioni. La prima è quella di centri di questo tipo esplicitamente dedicati a loro. Ora fortunatamente, dopo l'interessamento del tribunale dei minori di Catania e di un parlamentare, hanno chiuso una struttura di questo tipo a Rosolini. Queste situazioni sono talmente gravi e plateali che stanno venendo smantellate, ma i ragazzi ci sono comunque rimasti per mesi. Non accennano a interrompersi invece situazioni di totale promiscuità tra adulti e minori. Noi ad esempio sappiamo che nel campo di Martorano sono presenti ben 16 minori, di cui 2 under 16. Fino a qualche settimana fa erano addirittura sparsi nei vari container condividendo gli spazi con gli adulti.

In ogni caso i servizi previsti per loro sono gli stessi a cui accedono gli adulti, cioè il nulla. Peraltro in molti casi, e Parma è uno di questi, ancora non sono neanche stati nominati dei tutori, quindi dalla fine dell'estate scorsa sono lì in una situazione assurda.

La loro condizione di grave vulnerabilità, secondo le categorie del diritto, dovrebbe preludere una tempestiva uscita dai campi e al passaggio verso una situazione diversa. Ma paradossalmente è come se questa condizione contribuisse a tenerli confinati lì. Perché i posti legali destinati ai minori non ci sono. Quindi mentre per le persone con vulnerabilità è stato possibile trovare dei percorsi alternativi, per i minori no. Una situazione paradossale in cui più una persona si trova in una situazione a rischio meno strumenti hai per tutelarla.

”

Un approccio di corto respiro

Le novità normative

I dati analizzati nei primi capitoli di questo rapporto riguardano in particolare gli anni dal 2018 al 2022 e, per quanto riguarda i contratti pubblici, anche i primi otto mesi del 2023. L'analisi, dunque, coglie solo in piccola parte le novità introdotte nel corso dell'ultimo anno dal governo Meloni. Nondimeno queste informazioni rappresentano un'ottima base per valutare se le nuove norme vanno incontro o meno alle criticità che registriamo nel sistema.

A pochi mesi dall'insediamento, il governo Meloni ha aperto il 2023 emanando un decreto (DI 1/2023) volto a **limitare** le attività delle Ong che si occupano di ricerca e soccorso nel mediterraneo. La **tesi** (smentita sia da autorevoli **riviste scientifiche**, sia dall'agenzia europea **Frontex**), posta più o meno esplicitamente a giustificazione del provvedimento, è ancora il fatto che le attività di queste organizzazioni costituirebbero un pull factor, un fattore di attrazione per le partenze delle persone migranti.

Ma questo provvedimento non è che l'inizio di una fase di iperproduzione normativa in ambito migratorio che tuttavia non affronta il tema in termini complessivi. Si procede invece a tante piccole modifiche, di solito tramite decreti che si occupano di temi diversi, che alterano il senso delle norme nella direzione di una contrazione sempre maggiore dei diritti delle persone migranti e di uno svilimento del diritto d'asilo.

Neanche due mesi dopo infatti, a seguito della strage di Cutro, il governo ha deciso di adottare un nuovo provvedimento (DI 20/2023) che, nonostante la drammaticità del momento, non contemplava il tentativo di evitare futuri naufragi rafforzando le attività di search and rescue. Al contrario, la vita di decine di migliaia di persone in Italia è stata resa ancor più precaria dalla **restrizione della protezione speciale**, peraltro non più convertibile in permesso per lavoro. Una politica che aumenterà il contenzioso nei tribunali e il numero di persone in condizione di soggiorno irregolare, di cui, realisticamente, solo una piccola parte sarà effettivamente rimpatriato.

E questo nonostante un altro pilastro del decreto sia costituito proprio dall'uso estensivo della privazione della libertà in un contesto di **detenzione diffusa**. Al programmato aumento del numero dei centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), dunque, si affiancano nuove previsioni normative che sanciscono l'estensione del trattenimento in ingresso anche negli hotspot o in luoghi analoghi. Questo assieme all'ampliamento esponenziale della platea delle persone potenzialmente soggette a privazione della libertà, configura **l'ibridazione del sistema di accoglienza con quello detentivo**. Nasce così una nuova geografia della detenzione fatta di trattenimento in "locali" di centri di prima accoglienza, o "strutture apposite", "diverse" e "idonee".

Ma il decreto interviene anche, più direttamente, sul sistema di accoglienza vero e proprio facendo dei Cas di nuovo una tappa obbligata per i richiedenti asilo, nuovamente esclusi dal circuito pubblico del Sai.

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti però, le prefetture si trovano in difficoltà ad assegnare i contratti per i Cas. Di tutta risposta, invece di adeguare importi e servizi in modo

che il privato sociale italiano torni a partecipare alle gare, sembra che il governo abbia deciso di ridurre ancora la qualità dell'accoglienza, introducendo un nuovo circuito, ancora più extra ordinario dei Centri di accoglienza straordinari. Un settore dove non è più richiesta alcuna competenza in ambito di accompagnamento all'autonomia.

In seguito alle modifiche normative, inoltre, si attendeva anche la pubblicazione del nuovo schema di capitolato, che avrebbe dovuto dettagliare costi e servizi di tutti i centri governativi, compresi i Cas e i nuovi centri temporanei. Viene da chiedersi quindi perché, a quasi un anno dall'adozione del decreto, il capitolato non sia ancora stato pubblicato e le prefetture procedano in ordine sparso, talvolta **adeguando** il vecchio capitolato alla nuova normativa.

Ma lo smantellamento del sistema di accoglienza continua, come detto, anche dopo il cosiddetto decreto Cutro. Dopo appena un mese, infatti, l'esecutivo ha dichiarato lo **stato di "emergenza immigrazione"**. Una decisione senza precedenti che rende (se possibile) ancora più emergenziale l'approccio a un fenomeno che è chiaramente strutturale. Uno stato di eccezione non giustificato dal numero di arrivi (in linea con quelli degli anni precedenti al 2018) e, come chiarito dallo stesso ministro dell'interno, utile solo come **"strumento tecnico"** per gestire l'accoglienza. Un modo per ovviare alla mancanza di programmazione in anni in cui lo stesso ministro Piantedosi ha quasi sempre ricoperto **ruoli chiave** presso il Viminale.

Eppure la crescita del numero di arrivi è stata tutt'altro che improvvisa. Iniziata nel 2022 è progredita in modo costante nel corso dei mesi. Se negli anni della cosiddetta "emergenza nord Africa" prima e della "crisi dei rifugiati" poi, il governo poteva dirsi, almeno in parte, impreparato, la stessa giustificazione risulta poco credibile a 10 anni di distanza. Una responsabilità che ricade quindi su governi di tutti i colori politici, ma anche su opposizioni che troppo spesso hanno cavalcato il tema in chiave elettorale, invece che contribuire alla strutturazione di un sistema efficace.

Tra le misure più preoccupanti varate dal governo vi sono poi quelle previste dal decreto mezzogiorno (**D.I. 124/2023**, articoli 20 e 21). Ovvero l'aumento dei tempi di trattenimento a 18 mesi nei Cpr e l'inserimento nelle "opere di difesa e sicurezza nazionale" di tutti i centri governativi (Cpr, hotspot, Cpa, Cas) con il contestuale incarico al ministero della difesa (con il genio militare, le forze armate e Difesa Servizi Spa) per la realizzazione. Una previsione che appare preoccupante in relazione ai già scarsi livelli di trasparenza. Come messo in luce dal **servizio studi della camera**, il rischio è che, anche per la costruzione di nuove strutture, si adottino procedure accelerate non solo rispetto a quelle ordinariamente previste dal codice degli appalti, ma anche rispetto alla disciplina urbanistica, edilizia e paesaggistica e al coinvolgimento degli enti locali.

Da ultimo, a ottobre, l'esecutivo ha varato un ulteriore decreto legge (**DI 133/2023**) di cui conviene esaminare almeno due articoli. In uno (articolo 5) si interviene sulle regole che disciplinano **l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**. La norma in particolare stabilisce la possibilità di accogliere un minore, di età non inferiore a 16 anni, anche nei Cas per adulti. Considerando che oltre **il 73% dei Msna** presenti in Italia ha un'età compresa tra 16 e 17 anni, il rischio è che quasi tutti finiscano in centri non attrezzati per rispondere alle necessità dei

minori. E questo nonostante la **Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** stabilisca chiaramente che in tutti gli atti pubblici "l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".

Ma, come abbiamo visto, che nei Cas per adulti vi siano posti disponibili non è affatto scontato. L'articolo 7 dello stesso decreto quindi, si premura di fornire la possibilità "nei casi di estrema urgenza", di derogare ai "parametri di capienza previsti". Anche questa volta, insomma, la risposta consiste in concentrazioni maggiori di persone.

Provvedimento dopo provvedimento si prosegue in maniera sempre più decisa in un percorso fatto di deroghe ed eccezioni. I richiedenti asilo non possono più accedere al Sai (a parte rare eccezioni), i Cas vengono privati di servizi fondamentali e, se non si trova posto né qui né nei grandi centri governativi, possono essere aperte delle "strutture temporanee". Centri in cui non è previsto alcun accompagnamento, solo un tetto e beni di prima necessità. Se poi anche questi non dovessero bastare, possono essere raddoppiati i posti in Cas già attivi.

Il tentativo di ovviare alla carenza di posti è affrontato in chiave emergenziale e non strutturando il sistema in modo da gestire il fenomeno in modo ordinato ed efficace. Il richiedente asilo si trova in un percorso sempre più dominato dall'incertezza in cui senza una particolare ragione potrebbe trovarsi accolto in modo più o meno dignitoso, o in strutture sovraffollate (in violazione del principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della costituzione), o addirittura esposto a trattamenti degradanti. Il tutto in un contesto sempre più ostile a gestori con una vera vocazione sociale, in cui la gestione dei centri viene sempre più spesso assegnata ricorrendo a procedure non trasparenti.

La regolarizzazione di prassi disfunzionali

A ben vedere alcune delle azioni amministrative previste dalle nuove norme erano già state adottate, in casi specifici, da prefetture che, per diverse ragioni, non erano in grado di seguire i percorsi previsti dalla legge.

Che dei minori non accompagnati siano accolti in centri per adulti, ad esempio, è successo molte volte già prima che il governo lo prevedesse per legge. Non a caso in varie occasioni, anche **recenti**, la Corte Europea dei Diritti Umani ha **condannato** l'Italia su questo tema.

Ma anche per quanto riguarda la capienza massima dei centri non mancano, come abbiamo visto, casi in cui il numero effettivo di posti messi a disposizione in un centro superi anche di molto la capienza formale.

Con queste norme, dunque, il governo sembra voler "sanare" prassi illegittime già adottate dalla pubblica amministrazione per ragioni di necessità. Pur comprendendo l'obiettivo di evitare che le prefetture agiscano in contrasto con la legge, la soluzione è nella programmazione e non nell'abrogazione o nello stravolgimento di norme che riflettono diritti fondamentali sanciti dalla costituzione e dalle convenzioni internazionali.

Permettere di inserire dei minori nell'accoglienza per adulti facilita il compito degli uffici territoriali del governo, ma al costo di trascurare il supremo interesse del fanciullo. Allo stesso modo, agevolare la concentrazione di persone in centri sempre più affollati, può aiutare a trovare una sistemazione per le persone migranti, ma introdurre deroghe ai parametri di capienza va contro ogni principio di buona accoglienza e può mettere concretamente a rischio qualsiasi tutela di sicurezza e **igienico sanitaria** di chi vi è accolto. È vero, come riportato nella **memoria** dell'audizione di ActionAid in commissione affari costituzionali, che prassi di questo tipo erano già attive prima dell'introduzione delle nuove norme. È ad esempio il caso della **prefettura** di Verbanio Cusio Ossola che già in maggio ha acquisito una perizia per l'aumento a 100 posti di un centro originariamente pensato per la metà degli ospiti. Prevedendo questa possibilità per legge però, viene meno la possibilità di opporsi a quella che non sarà più considerata come un'eccezione alla regola.

Discorso analogo per le varie norme che permettono di assegnare i centri attraverso procedure più semplificate e meno trasparenti, come l'affidamento diretto. Certo questo rende più semplice il lavoro degli uffici prefettizi, spesso in carenza di personale. Tuttavia, sono ovvie le ragioni per cui, in assenza di una vera emergenza, bisognerebbe ricorrere a procedure aperte, che garantiscono trasparenza e competitività nell'assegnazione dei contratti. E ancora, lo stesso meccanismo sembra sotteso alla creazione di centri di accoglienza temporanea privi di servizi.

Eppure l'unico modo sensato per far ripartire un sistema di accoglienza chiaramente bloccato è quello di ripristinare importi e servizi degni di un modello che porti a una compiuta inclusione sociale ed economica. Da questo punto di vista, al netto di ripensamenti rispetto a norme che ormai sono diventate legge, si può quantomeno sperare che il governo adotti due importanti provvedimenti.

Innanzitutto è necessaria la pubblicazione di un nuovo schema di capitolato da cui emerga una rimodulazione dei prezzi al rialzo (e non a ribasso), servizi adeguati in linea con quello che dovrebbe essere lo standard del sistema pubblico e un appropriato incentivo a investire sull'accoglienza diffusa, piuttosto che nei grandi centri.

Ma l'attesa è rivolta anche verso il sistema di accoglienza e integrazione (Sai), vista la scadenza di circa **12mila** posti nell'ambito di questi progetti prevista prima per il 31/12/2023 e poi **prorogata** per soli 2 mesi. Per mantenere il numero attuale di posti nel Sai, se non addirittura per aumentarlo, è necessario dar seguito alla proroga e che si attivino nuovi progetti, ma la legge di bilancio varata a fine 2023 non prevede un investimento in questa direzione. Persiste quindi il rischio di perdere oltre 12mila posti nel sistema, nonché **centinaia di posti di lavoro**.

Anche quest'ambito insomma sembra messo a dura prova dalla nuova normativa e dalla costante mancanza di programmazione. È vero, infatti, che il Servizio Centrale ha migliorato l'accountability del sistema Sai poiché, dopo aver pubblicato un **aggiornamento dati per il periodo 2019-2022**, dall'ottobre 2023 rilascia **mensilmente** dati sul sistema di accoglienza, seppur in forma aggregata. Al contempo però manca ancora un riferimento al numero di persone "in attesa" di farvi ingresso, e permane, assieme alla discrepanza tra posti finanziati e posti attivati,

una **riserva** costante di posti inutilizzati (a fine dicembre 2023 di **oltre 3mila**, su meno di 35mila posti attivi), inequivocabile segno dello scarso collegamento con il circuito dei Cas.

In un contesto fatto di approcci sempre più votati all'emergenza e alla straordinarietà non stupisce che a farne le spese siano gli ospiti dei centri, ma anche la popolazione locale, i lavoratori e, complessivamente, il sistema paese che non investe nel futuro. In questo modo infatti le risorse destinate all'accoglienza diventano sempre più un semplice costo piuttosto che un investimento. Una mera spesa per contenitori vuoti, di **sospensione esistenziale**, che non erogano servizi, assottigliando il confine tra accoglienza e controllo sociale.

Il quadro delineato fa emergere uno stato di confusione amministrativa e di gestione irrazionale del sistema. In un approccio formalmente orientato all'accoglienza e all'integrazione, si inseriscono affermazioni che individuano le persone richiedenti asilo come "carico residuale" e norme che inquadrano i centri di accoglienza come "strutture di sicurezza nazionale".

Lo sforzo del monitoraggio

Il progetto Centri d'Italia è nato oltre 5 anni fa dalla constatazione che, nonostante la questione migratoria fosse spesso al centro della discussione politica, il dibattito soffriva di una grave carenza di dati.

Per questo, fin dal principio, il nostro sforzo è stato rivolto innanzitutto a ottenere informazioni non spontaneamente rilasciate dalla pubblica amministrazione (o almeno non in tempi ragionevoli, a un livello sufficiente di dettaglio e in formato aperto), mettendole a disposizione di chiunque, a iniziare dai parlamentari, di fatto privi di strumenti per esercitare il proprio ruolo di controllo e indirizzo politico.

Da allora la nostra metodologia di analisi si è evoluta. Inizialmente abbiamo fatto ricorso quasi esclusivamente ai dati forniti dalla banca dati dei contratti pubblici di Anac. Negli anni successivi siamo riusciti ad ottenere anche i dati sul sistema di accoglienza che hanno permesso la creazione della piattaforma **centriditalia.it**.

Da quattro anni, dunque, nel mese di giugno, inviamo al ministero dell'interno le richieste di accesso agli atti necessarie ad aggiornare la piattaforma e a conoscere lo stato del sistema. La scelta del mese non è casuale e risponde all'esigenza di ottenere le informazioni senza gravare sulla pubblica amministrazione. La legge infatti impone al Viminale di presentare al parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, la relazione annuale sul sistema di accoglienza. Il ministero per legge dovrebbe quindi già essere in possesso dei dati richiesti.

Malgrado il nostro diritto ad ottenere dati e informazioni sia stato più volte **confermato** nelle aule di tribunale, ogni anno ci troviamo in una condizione di completa incertezza. Di conseguenza, quest'anno abbiamo analizzato di nuovo i contratti pubblici di Anac. Dati che presentano notevoli difficoltà di analisi, ma che quantomeno non risultano difficili da ottenere.

Infatti anche quest'anno, il Viminale ha prima opposto un rifiuto alle nostre domande e, a seguito di una richiesta di riesame, ha fornito un set di dati "non consolidati" (e quindi suscettibili di cambiamento). Infine, in seguito a una terza richiesta, le informazioni sono state, almeno in parte, integrate.

Alla fine siamo dunque riusciti a ottenere i dati relativi all'anagrafica dei centri e ad aggiornare la piattaforma centriditalia.it. Questo però al costo di uno sforzo notevole sia in termini di tempo che di energie. E tutto per ottenere informazioni che, a rigor di logica, dovrebbero essere semplicemente rilasciate con cadenza fissa dalla pubblica amministrazione. Lo stesso risultato inoltre, non è stato ottenuto per quanto riguarda le ispezioni nei centri di accoglienza, di cui pure ci eravamo occupati nel nostro scorso rapporto. Purtroppo abbiamo ottenuto poche informazioni, frammentarie e non utilizzabili.

Al di là della complessità di un lavoro di monitoraggio indipendente a fronte della scarsa trasparenza, quello che desta maggiore preoccupazione è il poco interesse dimostrato dalla politica e dalla pubblica amministrazione nei confronti di queste informazioni.

Come ripetiamo ormai da anni, un approccio serio alla questione dell'accoglienza, come in qualsiasi politica pubblica, prevederebbe riforme che si propongono obiettivi monitorabili e successivi aggiustamenti basati sull'analisi dei risultati. Al contrario da anni, e ancor più nel corso del 2023, si procede a continue modifiche del sistema, di solito per decreto, senza che siano portate evidenze a giustificazione di politiche che appaiono perlopiù ideologiche, se non propagandistiche.

Riferimenti

Introduzione

[Centri d'Italia](#) - ActionAid e openpolis

[Il sistema che ancora non c'è](#) - ActionAid

[Cosa sono le procedure di scelta del contraente](#) - openpolis

[Nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri](#) - Ministero dell'interno 24/02/2021

[Delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2023](#) - Dichiarazione dello stato di emergenza

[Centri d'Italia. La sicurezza dell'esclusione](#) - ActionAid e openpolis

[Centri d'Italia. Il sistema a un bivio](#) - ActionAid e openpolis

[Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza](#) - Ministero dell'interno 18/12/2018

[Cruscotto statistico giornaliero](#) - Ministero dell'interno 31/10/2023

I centri di accoglienza nel 2022

[Il Piano nazionale di riparto](#) - Camera dei deputati

[La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia](#) - Monia Giovannetti, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo 1/2019.

[Accoglienza, ActionAid: scongiurare un ritorno al decreto sicurezza del 2018](#) - Vita 3/11/2022

[The Political Impact of Refugee Migration: Evidence from the Italian Dispersal Policy](#) - Center for European Studies, dicembre 2020. Francesco Campo, Sara Giunti, and Mariapia Mendola

[Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione](#) - Camera dei deputati, legislatura XVII.

[Gli afghani in Italia e la necessità di un sistema di accoglienza ordinario](#) - openpolis

[La crisi Ucraina e la gestione emergenziale dell'accoglienza](#) - openpolis

[Il sistema di accoglienza e assistenza alla popolazione ucraina](#) - Protezione civile

[Emergenza Ucraina. Dashboard accoglienza diffusa](#) - Protezione civile

[Emergenza Ucraina. Dashboard esiti manifestazioni di interesse accoglienza diffusa](#) - Protezione civile

[Protetti. O no?](#) - Oxfam, novembre 2023

[Perché le risorse per l'accoglienza sono un investimento e non un semplice costo](#) - openpolis

[La cattiva accoglienza: un nuovo trauma per i rifugiati](#) - Medu, settembre 2020

[La «rotta balcanica» che passa per il nord-est](#) - Melting Pot, 23/12/2022

[Hotspot sovraffollato a Lampedusa: le condizioni critiche dei minori](#) - Save the children, 12/04/2023

[La CEDU condanna l'Italia per detenzione illegale di minori stranieri nell'hotspot di Taranto](#) - Melting Pot, 29/11/2022

L'Unicef "boccia" il Cara Sant'Anna - Il quotidiano del Sud, 17/12/2023

Sovraffollato il "Cara" di Crotone con 830 migranti - Il Dispaccio 22/02/2023

Sopravvissuti di Cutro lasciati per 10 giorni in un centro inadeguato e indecoroso - Action Aid

Che cosa sono le aree interne - openpolis

I contratti dell'accoglienza

Accordo quadro - Faq dell'Autorità nazionale anticorruzione

Relazione annuale 2022 sulla politica dell'informazione per la sicurezza - Sistema di informazione per la sicurezza della repubblica

Determina a contrarre del 20/10/2021 - Prefettura di Roma

Arriva il nuovo codice: appalti più veloci, ma anche più rischi - Elisa Serafini, Quotidiano nazionale economia, 29/03/2023

Le anomalie dello stato di emergenza sull'immigrazione - openpolis

Nuovo Codice Appalti, circolare interpretativa del Mit. Busià: "Marcia indietro del governo" - Autorità nazionale anticorruzione, 29/11/2023

Centri più che straordinari

Decreto di autorizzazione affidamento diretto servizio di gestione CPA_art. 11 co. 2 bis D. Lgs. 142/2015 - Prefettura di Treviso 31/07/2023.

No ai campi, sì all'accoglienza pubblica e diffusa - Ciac Onlus

Mapping and exposing informal institutional camps in Italy - Stuck in transit

Campi di transito, contribuisci al monitoraggio - Ciac Onlus

Il punto di sbarco di Porto Empedocle: le informazioni della pubblica amministrazione - Asgi 31/10/2023

Romano, per Ats e pompieri l'ex hotel è inagibile: ma per la Prefettura i migranti possono rimanere - Veronica Miglio, Bergamo news 11/10/2023

Affidamento Hotel La Rocca - Prefettura di Bergamo 17/08/2023

Appendice all'accordo di collaborazione per la prima accoglienza dei profughi tra prefettura di Milano e Comune di Legnano

Determina a contrarre per l'affidamento alla Croce Rossa Italiana del servizio di primo soccorso e assistenza in favore di cittadini stranieri accolti nella struttura provvisoria di primissima accoglienza - Prefettura di Reggio Calabria 28/08/2023

Croce Rossa su tensostrutture "struttura temporanea di attesa" - Local team 11/04/2023

Migranti, la Prefettura organizza un hub per l'accoglienza al Cornocchio - Repubblica.it 18/08/2023

Determina a contrarre di convenzione attuativa dell'accordo quadro per attività connesse alla prima assistenza ed accoglienza delle persone migranti a seguito di arrivi sul territorio nazionale - Prefettura di Como, 10/09/2023

Lepore: "In arrivo 800 migranti". E al Mattei arriva la tendopoli - Bologna Today, 17/09/2023

Tendopoli per i migranti a Voltri, dieci tende a pochi metri dai container. Genova solidale: "Vergogna" - Repubblica.it, 18/09/2023

La pessima "accoglienza" dei minori stranieri non accompagnati a Rosolini - Luca Rondi, Altraeconomia 29/11/2023

Un approccio di corto respiro

Una prima lettura di ASGI del Decreto Legge 1/2023 convertito in Legge - Asgi 16/03/2023

Il governo continua a ripetere senza prove la tesi del pull factor - Pagella politica 26/09/2023

Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration - Nature scientific Reports, Alejandra Rodríguez Sánchez et al., 2023.

Anche Frontex ora dice che le ONG non sono un "pull factor" per i migranti - Il Post, 6/12/2023

Che cosa è rimasto della protezione speciale dopo il "decreto Cutro" - Altraeconomia, 1/06/2023

La bestia tentacolare - Questione giustizia, 21/06/2023

Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri - Melting Pot, 2/11/2023

Commissario per i migranti senza poteri, lo stato di emergenza mai entrato in vigore - Alessandra Ziniti, Repubblica.it, 26/04/2023

Il ministro Matteo Piantedosi - Ministero dell'interno

Politiche di coesione, rilancio dell'economia del Mezzogiorno e immigrazione - Camera dei deputati

La stretta del governo sui minori stranieri non accompagnati - openpolis

Decisione della CEDU contro l'Italia: a Restinco minori stranieri non accompagnati in condizioni inumane e degradanti - Melting Pot, 23/12/2023

Minore straniera vittima di violenze sessuali accolta in un container con adulti: Cedu condanna Italia - Annalisa Cangemi, Fanpage.it, 1/09/2023

La denuncia dell'Osservatorio Migranti Verona: «Commissariate e chiudete quei CAS» - Melting Pot, 25/10/2023

Atto aggiuntivo per applicazione "quinto d'obbligo" - prefettura di Verbano Cusio Ossola, Cig 8700213AE2

Circa 12.000 i posti nei progetti SAI in scadenza al 31 dicembre 2023 in attesa di prosecuzione - Rete Sai, 6/11/2023

Decreto del Ministro n. 55428 del 18 dicembre 2023, con il quale viene differito dal 31 dicembre 2023 al 29 febbraio 2024 la scadenza dei precedenti decreti ministeriali n. 20454 e n.29190 - Ministero dell'interno

Accoglienza diffusa, a rischio oltre 12mila posti - Gabriella Debora Giorgione, Vita, 3/11/2023

Dati generali Sai riferiti al periodo 2019-2022 - Rete Sai

I numeri della rete Sai - Rete Sai 31/12/2023

I rifugiati fuori dal sistema di accoglienza. Anche se ci sono migliaia di posti liberi - Luca Rondi,
6/11/2023

La salute dei migranti dopo il "Decreto Cutro" - Società Italiana Medicina delle Migrazioni

L'accesso ai dati amministrativi sui centri di accoglienza è un diritto - openpolis



CENTRI D'ITALIA

Mappe dell'accoglienza