CENTRI D'ITALIA

Mappe dell'accoglienza

ACCOGLIENZA AL COLLASSO

REPORT 2024

www.centriditalia.it

openpolis

actionaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Data di chiusura del rapporto: 3 Marzo 2025

Indice

In sintesi 1

L'involuzione del sistema di accoglienza 2

Un anno di attesa per il nuovo capitolato 2

Il caos amministrativo in attesa delle nuove regole 2

Il decreto 20/2023 e il nuovo capitolato 5

Centri temporanei 9

Richiedenti asilo, trattenimento e paesi cosiddetti sicuri 13

I centri di accoglienza nel 2023 15

I numeri complessivi del sistema 15

Accoglienza straordinaria e grandi strutture 16

La geografia dell'accoglienza 20

La distribuzione di Sai, Cas e prima accoglienza 20

Diversi tipi di accoglienza straordinaria 21

La distribuzione dei centri nei comuni 22

Un sistema che non tutela. L'accoglienza delle persone vulnerabili 24

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati 24

L'accoglienza delle donne e il Sai 27

L'esperienza di Be Free 32

Conclusioni 36

Quando è lo stato a violare le sue leggi 36

L'ostruzionismo sulle richieste di accesso agli atti 37

Un'iperproduzione normativa priva di motivazioni analitiche 40

In sintesi

- Nonostante le modifiche introdotte dal decreto 20/2023, il nuovo schema di capitolato per i centri di accoglienza è arrivato solo un anno dopo. Nell'attesa, **più di 7 bandi su 10** sono stati assegnati con **affidamento diretto.**
- Non c'è monitoraggio né valutazione: l'**ultima relazione annuale del Viminale** sull'accoglienza riguarda il **funzionamento del sistema nel 2021.**
- Oltre la retorica sui "35 euro", il nuovo capitolato **aumenta i costi complessivi.** A crescere però sono soprattutto i costi per il funzionamento delle strutture (affitto, trasporti, cibo). Ridotte drasticamente le spese per i professionisti e i relativi servizi alla persona.
- Vengono **azzerati i servizi di informazione e orientamento legale, orientamento al territorio, assistenza psicologica e corsi di lingua italiana.**
- Nel 2023 nascono i **"centri temporanei"**, che forniscono solo vitto, alloggio e assistenza sanitaria minima. Non sono previsti servizi sociali.
- Nonostante gli obblighi di legge, il **Viminale sostiene di non monitorare a livello centrale i centri temporanei:** assoluta opacità sulla natura, i numeri e le dimensioni.
- Alla fine del 2023 **più del 39%** delle persone ospitate nei centri Sai (12.169) **proveniva da paesi cosiddetti "sicuri".**
- Nel 2023 il **68,3%** dei posti nel sistema è coperto dai **centri di accoglienza straordinaria.** In linea con gli ultimi anni, l'accoglienza "straordinaria" è maggioritaria, nonostante i numeri non giustifichino un'emergenza. Le persone accolte nei centri rappresentano lo 0,23% della popolazione residente.
- Si riducono i contratti per l'accoglienza diffusa, aumentano quelli per i grandi centri. Tra 2022 e 2023 la **capienza dei centri con più di 300 posti aumenta del 360%** (+2.924 posti).
- Nel **nord del paese i Cas sono più piccoli e distribuiti,** al **sud prevalgono grandi strutture,** con ricadute negative sull'inclusione sociale delle persone ospitate.
- Nessuna programmazione e grandi strutture sovraffollate. A fine 2023, nella **città metropolitana di Milano,** ci sono **10 Cas sovraffollati,** con più di 2.500 presenze su circa 2mila posti disponibili.
- Le presenze nei centri di accoglienza straordinaria per **minori stranieri non accompagnati** (Msna) nel 2023 **crescono del 63,9%.** A questo si aggiunge che più di 700 Msna sono stati inseriti in strutture per adulti. Si tratta di una pratica inaccettabile.
- Tra 2014 e 2023 **le donne nel Sai a fine anno aumentano di circa 5 volte.** Rispetto agli uomini, le donne restano in media per un periodo più lungo all'interno dei progetti di accoglienza e di accompagnamento all'autonomia. Un elemento da tenere ben presente per una programmazione efficace.
- Il collegamento tra i due livelli di accoglienza è poco efficace: tra 2023 e 2024 diminuiscono le segnalazioni delle prefetture, e nonostante gli inserimenti siano stabili, **3.500 persone aventi diritto non riescono ad accedere al Sai.**
- **Il governo viola le sue stesse leggi e fa ostruzionismo sulle richieste di dati.** Continua l'iperproduzione normativa in contraddizione con il dettato europeo: il decreto legge 145/24 è solo l'ultimo atto dello svilimento del diritto d'asilo e del sistema di accoglienza.

L’involuzione del sistema di accoglienza

Un anno di attesa per il nuovo capitolato

La normativa relativa al sistema di accoglienza ha subito negli anni continue mutazioni, come abbiamo segnalato più volte nel corso del tempo. Cambiamenti che non sembrano essere stati adottati a seguito di un processo di valutazione dell’efficacia delle politiche in essere.

Se nel 2023, attraverso il decreto legge n. 20, le introduzioni normative avevano provveduto di fatto a smantellare l’accoglienza diffusa, nel 2024 la principale novità è data dall’adozione del nuovo schema di capitolato di gara per i centri prefettizi. È qui infatti che sono indicati i servizi previsti per ciascuna tipologia di centro e i costi associati. Si tratta dunque di un provvedimento fondamentale per l’attuazione del nuovo assetto, senza il quale questo rimane, almeno parzialmente, incompiuto.

Quando nel 2018 il primo governo Conte varò il decreto sicurezza (D.L. 113/2018), l’allora ministro dell’interno Matteo Salvini, che in campagna elettorale aveva puntato molto sul tema dei “costi” del sistema di accoglienza, adottò il nuovo capitolato appena un mese e mezzo più tardi. Successivamente, il secondo governo Conte ha riformato il sistema di accoglienza (D.L. 130/2020) e la ministra Lamorgese ha impiegato circa 4 mesi per varare il nuovo capitolato, un tempo di latenza dovuto probabilmente alla necessità di trovare una sintesi tra le posizioni dei due principali partiti della maggioranza.

Con l’insediamento del governo di centrodestra si è pensato a decisioni rapide. In effetti il decreto legge 20/2023 non è tardato ad arrivare, introducendo modifiche significative al sistema di accoglienza e inaugurando una stagione di vera e propria iperproduzione normativa. Per il nuovo capitolato però si è dovuto aspettare un anno. Un’attesa difficile da spiegare. Il tema infatti non costituisce, almeno apparentemente, una materia di scontro tra i partiti di governo. Senza contare che il nuovo ministro, Matteo Piantedosi, ha ricoperto il ruolo di capo di gabinetto del ministro dell’interno Salvini ed ha quindi sicuramente giocato un ruolo importante nella definizione del capitolato del 2018. Nel corso di questo periodo, inoltre, il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore e in particolar modo del Tavolo asilo e Immigrazione è stato a dir poco superficiale e sono rimasti inascoltati i rilievi sulle criticità del nuovo schema e sui profili di illegittimità che sono stati individuati.

Il caos amministrativo in attesa delle nuove regole

Indipendentemente dalle ragioni del ritardo, occorre verificarne quanto meno gli effetti.

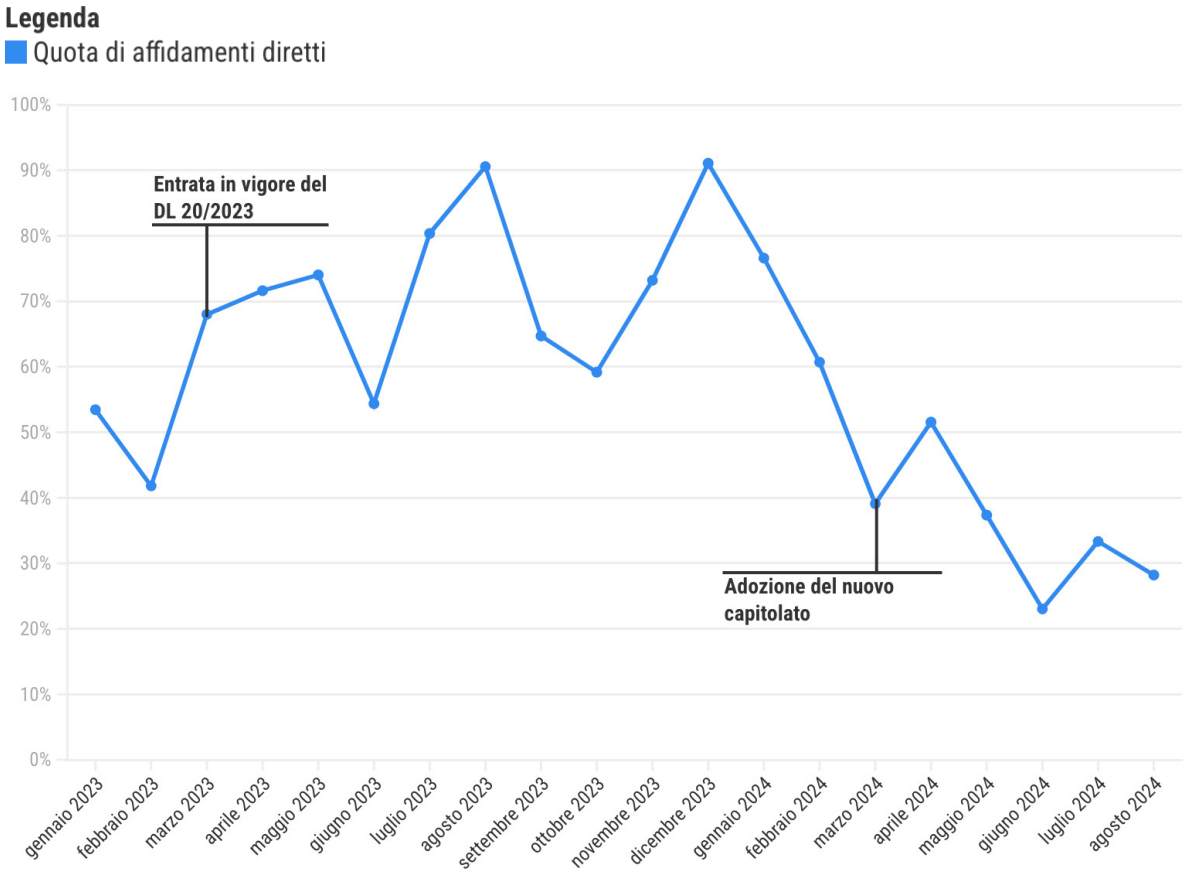
Nello scorso rapporto avevamo segnalato la crescita del numero di gare d’appalto per la gestione dei centri di accoglienza assegnate tramite affidamento diretto. È ipotizzabile che gli affidamenti diretti siano stati usati, almeno in parte, in un contesto di incertezza sulle regole da seguire, per prorogare contratti in corso o per farne di provvisori in attesa di un chiarimento.

Questa interpretazione appare confermata dall’analisi delle informazioni più recenti ottenute dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp) dell’Autorità nazionale anticorruzione (Anac). Nel 2023, il 71,1% dei contratti per la gestione di centri di accoglienza è stato assegna-

to tramite affidamenti diretti. Al contrario, i dati relativi ai primi 8 mesi del 2024, indicano una consistente riduzione del ricorso a questo strumento emergenziale (39,6%), proprio a partire da marzo, ovvero il mese in cui è stato adottato il nuovo capitolato.

Il picco degli affidamenti diretti nel periodo di vacanza del nuovo capitolato

Tra l'approvazione del decreto legge 20/2023 e l'adozione del nuovo capitolato si è assistito a una crescita dei contratti per la gestione di centri di accoglienza assegnati con affidamento diretto.



Da sapere: tra le "modalità di scelta del contraente" nei contratti pubblici gli "affidamenti diretti" sono quelli meno trasparenti e che in teoria andrebbero evitati. Non di meno si fa spesso ricorso a questo strumento in particolare per assegnare proroghe o contratti di breve periodo. Tra le procedure di gara sono stati esclusi gli accordi derivanti da accordo quadro e le gare che risultano revocate.
Fonte: centriditalia.it

Visto che tutte le fonti più autorevoli (prima tra tutti l'Anac) segnalano la necessità di ridurre al minimo gli affidamenti diretti, maggiormente forieri di clientelismo e malagestione, bisogna cogliere positivamente la riduzione del ricorso a questo strumento. Allo stesso tempo, se i dati del 2023 appaiono allarmanti, i dati sul 2024 restano comunque piuttosto alti.

Malgrado questo clima di incertezza, si rilevano anche alcuni contratti dell'accoglienza che possiamo considerare "ordinari". Ovvero accordi quadro per importi significativi assegnati con procedura aperta. Tuttavia, specialmente nei primi mesi del 2023, questi sono stati affidati seguendo le vecchie regole e di fatto, nell'arco di pochi mesi, ci si è trovati con la compresenza di centri ancora attivi con le regole del vecchio capitolato, con regole provvisorie e con le nuove regole.

Con l'approvazione del nuovo capitolato, comunque, la situazione non si è chiarita, almeno nel primo periodo. Le prefetture, infatti, si sono trovate a dover scegliere come gestire gli appalti in corso e le gare in svolgimento.

Rispetto a queste ultime, un parere Anac (prot. 23851 del 16/02/2024) ha indicato sia la possibilità di procedere a una variante contrattuale, sia di annullare la gara in corso per proporne una nuova. In effetti nei primi mesi dell'anno si sono registrate diverse ripetizioni di bandi e, in alcuni casi, è stato possibile reperire una documentazione che motivava la revoca della gara con l'approvazione del nuovo capitolato. Queste situazioni hanno riguardato nello specifico le prefetture di Benevento, Ferrara, Lecce, Lucca, Modena, Monza e Brianza, Novara e Pavia.

Per altre 7 prefetture (Barletta-Andria-Trani, Catanzaro, Chieti, Cremona, Latina, Livorno e Siena), nonostante siano stati riproposti bandi per le stesse tipologie di centri e per i medesimi importi, purtroppo è stato impossibile reperire una documentazione che spiegasse le motivazioni. Considerando che negli scorsi anni il fenomeno della ripetizione dei bandi non si era mai manifestato con tempistiche così strette, sembra comunque che anche tali situazioni possano essere ricondotte, in un modo o nell'altro, all'entrata in vigore del nuovo capitolato.

In precedenti pubblicazioni avevamo spiegato la ripetizione di alcuni bandi con la difficoltà delle prefetture a reperire un numero sufficiente di offerte da parte degli operatori di settore, vuoi per ragioni economiche vuoi per ragioni etico-politiche. Perché questo accada però di solito passano diversi mesi tra un bando e il successivo. Casi di questo tipo si sono verificati anche nel 2024, ad esempio a Latina. Tuttavia, in assenza di una documentazione puntuale, diventa impossibile avere certezza delle ragioni alla base di alcune ripetizioni.

Attualmente, infatti, una prefettura che abbia pubblicato un bando nel 2023, può ripeterlo nel 2024 motivando la decisione con l'introduzione delle nuove regole, indipendentemente dall'eventuale insuccesso del bando precedente. E questo malgrado l'indicazione del Viminale sia stata quella di adeguare i vecchi contratti alle prescrizioni del nuovo capitolato (articolo 2 del decreto ministeriale 4 marzo 2024). Da un lato, infatti, l'indicazione del ministero vale per i contratti effettivamente in corso e non per le assegnazioni effettuate nell'ambito di un accordo quadro, ma non ancora effettivamente avviate. Dall'altro bisogna anche considerare la possibilità che alcuni gestori non concordino con l'adeguamento, esponendo l'amministrazione a ricorsi.

In conclusione, in un quadro così complesso, confusionario e poco trasparente, l'unico elemento certo riguarda il notevole dispendio di energie che ha riguardato sia le pubbliche amministrazioni, sia coloro che ai bandi hanno partecipato, in particolare quando si tratta di piccole realtà locali del terzo settore.

Il decreto 20/2023 e il nuovo capitolato

Come anticipato, l'impianto delle nuove regole è stato stabilito dal governo ormai a marzo 2023, con l'approvazione del decreto legge numero 20. Questa norma ha introdotto novità da vari punti di vista tra cui la possibilità di realizzare strutture di prima accoglienza in deroga alle disposizioni vigenti e la possibilità di commissariare centri di accoglienza dove risultino gravi inadempienze da parte dei gestori dei centri.

Su quest'ultimo aspetto vale la pena di soffermarsi brevemente. La misura adottata presenta infatti alcuni aspetti critici. Innanzitutto non è chiaro perché la gestione commissariale di impresa, che era già prevista nel nostro ordinamento (così come anche norme più stringenti per il commissariamento delle cooperative sociali), sia stata enfatizzata dalla disposizione nel caso della gestione dell'accoglienza delle persone migranti. In questi termini la legge appare come l'espressione di un pregiudizio negativo nei confronti di chi svolge questo lavoro e il tentativo di porre in cattiva luce lo stesso diritto all'accoglienza. Una lettura che appare coerente se si considera lo scarso ricorso ai commissariamenti. Per approfondire la questione però sarebbe quantomeno opportuno poter valutare nel merito quali casi hanno portato a dei commissariamenti e in cosa si distinguono dalle altre misure prese in caso di inadempimenti o mancata ottemperanza al contratto.

Tuttavia non sappiamo nulla in merito alle contestazioni proposte agli enti gestori, sulle sanzioni eventualmente comminate e manca un qualsiasi parametro per capire come si differenzino dai commissariamenti. Rispetto a questi, il Viminale fornisce solamente informazioni aggregate indicando i centri commissariati e, in modo parziale e inservibile, le irregolarità rilevate. Per avere dati più precisi il ministero suggerisce di chiedere alle singole prefetture (salvo poi invitare le stesse prefetture a non entrare nel merito e di limitarsi a fornire dati statistici "di fronte all'ennesima richiesta di carattere massivo da parte dell'istante", quando queste gli chiedono un parere, come nel caso dell'Utg di Ancona, con la comunicazione avvio procedimento del 11/12/2024 prot. 0053803). Ad ogni modo dalle poche informazioni ricevute si evince che nel 2023 sono stati commissariati 13 Cas: 4 nella provincia di Verona (con provvedimento del gennaio 2024), 7 in quella di Prato e 2 di Ancona. In tutti i casi si tratta di centri gestiti da uno stesso ente.

Ad eccezione della prefettura di Verona che (con riscontro del 17.12.2024, prot. 1907944/2024), rimanda alla sezione amministrazione trasparente per ulteriori dati e fornisce informazioni aggiuntive (inclusa una penale da 85.000 euro comminata per violazioni della convenzione riscontrate nel corso del 2023), non vi è alcuna trasparenza, né alcun dato di dettaglio. In questo modo dunque viene meno ogni possibilità di verificare concretamente l'impatto della norma. Gli stessi accessi effettuati a livello locale in effetti sono stati utili più che altro per evidenziare la completa inattendibilità dei dati rilasciati dal ministero. Per quanto riguarda la prefettura di Ancona, ad esempio, il Viminale segnalava 13 controlli da parte dell'Utg nel 2023, mentre nei dati rilasciati dalla prefettura se contano 78.

È bene chiarire che, al di là di alcune perplessità sullo strumento scelto, ActionAid e Openpolis condividono la preoccupazione che alle risorse pubbliche destinate ai migranti possano accedere soggetti senza scrupoli per nulla interessati a fornire veri servizi di accoglienza. Proprio

per questo riteniamo importante che alla società civile sia permesso di accedere alle informazioni sulle ispezioni. Tuttavia, nonostante il nostro diritto ad accedere a questi dati sia stato sancito da una sentenza del consiglio di stato, anche quest'anno il ministero ha sostanzialmente negato le informazioni. E questo malgrado dalla fine del 2022, secondo documenti del Viminale, sia pienamente operativa una piattaforma a questo dedicata.

Significativamente occorre registrare che non è disponibile neanche una reportistica ufficiale: l'ultima relazione annuale del ministero in merito al funzionamento del sistema di accoglienza è del novembre 2022 e si riferisce a dati 2021.

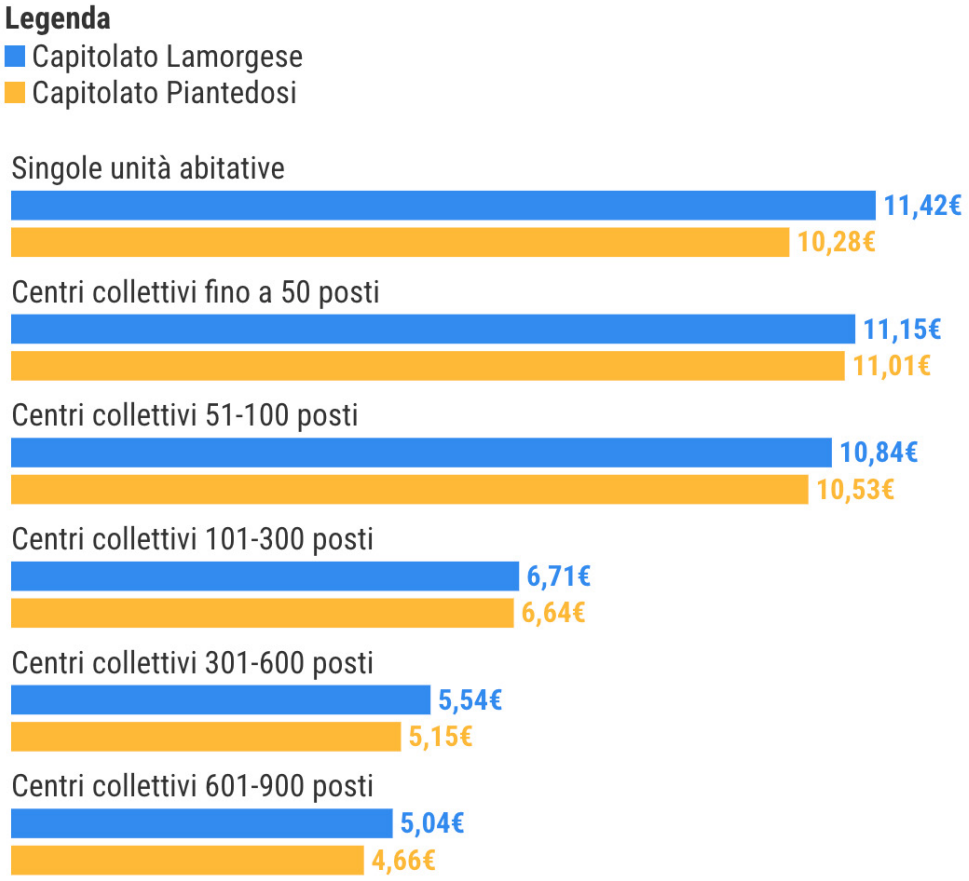
Delle introduzioni normative abbiamo ampiamente trattato lo scorso anno, mettendo in luce la carenza di investimento nel sistema pubblico, anche solo per accogliere le persone vulnerabili, e l'incentivo del governo su accoglienza straordinaria e detenzione.

Le nuove regole definiscono un netto peggioramento della situazione per i richiedenti asilo. Esclusi (con alcune eccezioni) dal circuito di accoglienza più virtuoso (il Sai), finiscono quindi nei centri di prima accoglienza e in quelli straordinari (Cas), se non, come vedremo, nei nuovi centri di accoglienza temporanei. Come se non bastasse anche nelle strutture governative si è proceduto a una drastica riduzione dei servizi. Riduzione che era già palese dalla lettura del Dl 20/2023, ma che ha trovato completa attuazione con l'approvazione del nuovo capitolato. Un documento questo che, se analizzato nel dettaglio, fornisce diversi elementi di interesse.

Osservando ad esempio le spese giornaliere per ospite previste dal capitolato, emerge che complessivamente i costi sono più alti rispetto al vecchio capitolato, con buona pace dell'assurda retorica dei 35 euro. Tuttavia, pur volendo cogliere positivamente un aumento delle risorse per l'accoglienza, se si guarda alle singole voci di costo, la valutazione appare subito meno rosea. Ad aumentare infatti sono gli importi destinati all'acquisto del materiale necessario al funzionamento delle strutture, così come le spese per i trasporti, per l'acquisto di cibo e per l'affitto dei locali: nulla di tutto questo si traduce in migliori o maggiori servizi per gli ospiti delle strutture. Anche perché a questi aumenti si affiancano riduzioni su servizi importanti per permettere (anche) ai minori un'accoglienza più dignitosa (trasporto scolastico, materiale didattico e ludico) e sul personale. Sugli stipendi degli operatori, infatti, la spesa risulta più bassa in tutti i tipi di centro, eccetto quelli interessati dall'approccio Hotspot.

La spesa per il personale prima e dopo l'introduzione del nuovo capitolato

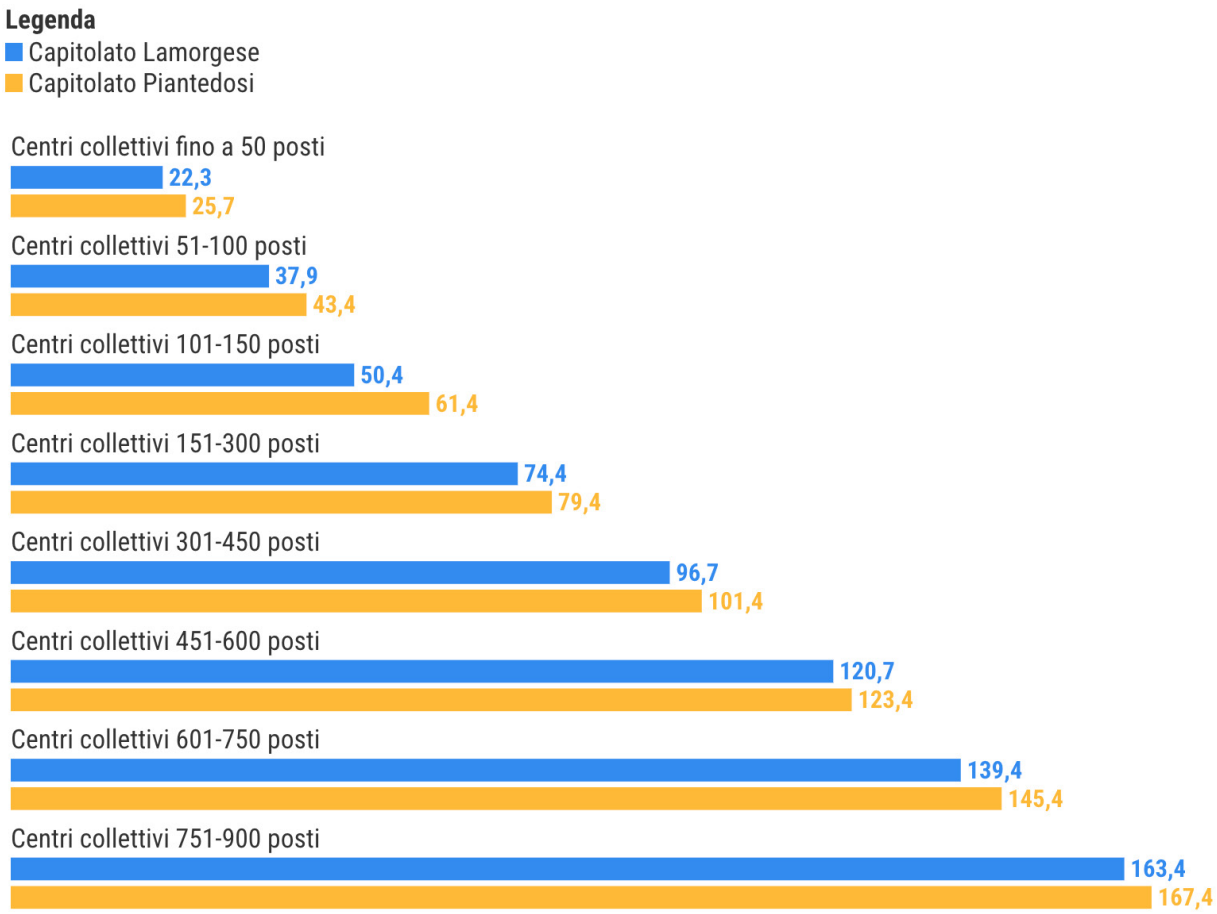
Gli importi pro-die pro-capite previsti per pagare il personale dei diversi tipi di centro nel capitolato firmato dalla ministra Lamorgese nel 2021 e in quello firmato dal ministro Piantedosi nel 2024.



Da sapere: sia nel capitolato del 2021 che in quello del 2024 è incluso l'allegato B in cui è indicata la "stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza". Per ogni tipo di centro, distinguendo anche per capienza, è indicata quindi la spesa giornaliera (pro-die) per ospite (pro-capite) ritenuta idonea per ciascun servizio. Gli importi indicati nel capitolato 2024 non considerano gli aumenti derivanti dal rinnovo del contratto collettivo dei lavoratori delle cooperative sociali.
Fonte: elaborazione Openpolis su schemi di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza 2021 e 2024.

Una riduzione che inoltre risulta più modesta in termini di spesa che non in termini di ore di lavoro dei diversi tipi di operatore all'interno dei centri. Le ore di lavoro dei "normali operatori" (notturni e diurni) che lavorano nei Cas e nei centri di prima accoglienza (non hotspot) vengono infatti redistribuite e la loro presenza aumenta. Ma se i compiti di assistenza sociale sono ora indicati da un apposito allegato che definisce i compiti dell'operatore sociale, appare chiaro che le mansioni degli "operatori normali" sono connesse principalmente alla distribuzione di beni fondamentali e al controllo degli ospiti. Senza nulla togliere all'impegno e la dedizione di molti dei lavoratori di questo comparto, ciò che il capitolato richiede loro riguarda più che altro la gestione della struttura e un ruolo di guardiania che può avere ben poco impatto sul processo di integrazione delle persone ospiti delle strutture.

Le ore giornaliere trascorse dai diversi tipi di operatori e professionisti all'interno dei centri di accoglienza



Da sapere: sia nel capitolato del 2021 che in quello del 2024 è incluso l'allegato A in cui sono presenti delle tabelle che, per ogni tipo di centro, distinguendo anche per capienza, indicano il numero di ore che devono essere garantite nei centri dagli operatori (notturni e diurni), dai mediatori linguistici nonché dagli operatori sociali, per quanto riguarda il capitolato 2024, e dagli psicologi, gli assistenti sociali, gli insegnanti di lingua e dai soggetti preposti all'informazione normativa e all'orientamento al territorio per quanto riguarda il capitolato 2021.
Fonte: elaborazione Openpolis su schemi di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza 2021 e 2024.

Per spiegare questa apparente contraddizione, bisogna dunque guardare ai servizi previsti dai due diversi capitolati, nonché alle figure individuate per metterli in campo. Infatti il capitolato Lamorgese prevedeva la presenza di figure specifiche per svolgere ruoli di supporto psicologico, assistenza sociale, mediazione linguistica, insegnamento della lingua, informazione normativa e orientamento al territorio. Questa interdisciplinarietà viene ora ridotta alla sola mediazione linguistica e alla presenza di un "operatore sociale".

Come cambiano i servizi offerti nei Cas

I servizi offerti da operatori specifici, formati per quella mansione, stando ai capitolati Lamorgese e Piantedosi.

Servizio	Capitolato Lamorgese	Capitolato Piantedosi
Mediazione linguistico–culturale	✓	✓
Informazione e orientamento legale	✓	✗
Orientamento al territorio	✓	✗
Assistenza sociale	✓	✓
Assistenza psicologica	✓	✗
Somministrazione di corsi di lingua italiana	✓	✗

Fonte: schemi di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza 2021 e 2024.

Solo negli hotspot permangono alcuni servizi specifici (seppur largamente insufficienti), come l'orientamento legale e l'assistenza psicologica. Nei Cas e negli altri centri di prima accoglienza invece versioni compresse e dequalificate di questi servizi sono ora ricomprese nell'assistenza sociale: un'attività multidisciplinare che non compete più necessariamente a un assistente sociale, ma a un più generico "operatore sociale", incarico ibrido che può essere ricoperto anche da laureati in antropologia, scienze politiche, sociologia, giurisprudenza o psicologia, ma con un inquadramento retributivo più basso rispetto a un vero assistente sociale.

E così il servizio di orientamento legale si trasforma nella semplice diffusione e traduzione di materiale informativo, mentre l'insegnamento della lingua si limita a delle video lezioni, a meno che il gestore non riesca a organizzarsi con soggetti terzi, senza che per questi sia previsto alcun tipo di rimborso.

Centri temporanei

Un'altra fondamentale novità introdotta dal Dl 20/2023 e disciplinata dal nuovo capitolato riguarda i centri di cui all'articolo 11 comma 2 bis del D.Lgs 142/2015. Centri di cui avevamo già discusso nel rapporto dello scorso anno, grazie a un'intervista a Chiara Marchetti di Ciac Onlus.

Di queste strutture si sa talmente poco che ancora oggi non è neanche chiaro quale sia la loro corretta denominazione (noi ci riferiremo a questi come "Centri di accoglienza temporanei"). Un dettaglio esemplificativo di quanto poco si sia discusso nel nostro paese di una novità per nulla irrilevante come la creazione di un vero e proprio nuovo circuito di accoglienza priva di servizi. Vediamo quindi, stando alla legge e al capitolato, quali elementi distinguono tali strutture dai normali Cas.

Il primo è che si tratta di luoghi in cui i richiedenti asilo possono essere accolti esclusivamente "Nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi". Il secondo è che in queste strutture non è previsto alcun tipo di servizio sociale.

> *In tali strutture sono assicurate le prestazioni concernenti il vitto, l'alloggio, il vestiario, l'assistenza sanitaria e la mediazione linguistico-culturale*

- *Decreto legislativo 142/2015, articolo 11 comma 2 bis*

Il fatto che in questi centri gli ospiti debbano rimanere solo il tempo strettamente necessario ad essere spostati altrove, appare necessario dal punto di vista formale e giuridico. Non esiste infatti alcuna ragione per cui una persona migrante debba essere discriminata trovando accoglienza in strutture senza servizi, se non per l'incapacità di fornire accoglienza nei circuiti ordinari. Conviene a proposito ricordare che l'accoglienza è un diritto e che in quanto tale non può essere misurato in base alla disponibilità o meno di posti nel sistema.

Ma i centri sono realmente provvisori? Le persone vi restano davvero solo per un breve periodo e poi vengono trasferite nei Cas? E più in generale, quante persone hanno trovato accoglienza in questi centri, di quante strutture si tratta, quanto sono grandi, dove sono collocate? Ad oggi non abbiamo le informazioni minime necessarie per capire l'impatto dell'innovazione normativa.

Il ministero dell'interno, infatti, non ha fornito alcuna informazione in merito, né ai parlamentari, vista l'assenza delle relazioni alle camere, né alla società civile, malgrado ripetute richieste formali.

Nel rispondere alla consueta richiesta di accesso civico generalizzato, infatti, il Viminale non è entrato nel merito e, a fronte di un riesame dell'istanza, il ministero, avallato dal responsabile trasparenza, ha sostenuto di non disporre delle informazioni relative ai centri temporanei. E ci ha invitato a sollecitare singolarmente le prefetture, senza neanche indicare quali abbiano effettivamente attivato strutture di questo tipo.

Ma contattare le oltre 100 prefetture italiane avrebbe rappresentato uno sforzo irragionevole, sia per noi, sia per le amministrazioni stesse, considerando che queste dovrebbero aver già trasmesso i dati al ministero (tramite piattaforma condivisa o in altro modo), come previsto dalla legge (per la relazione annuale al parlamento) e dallo schema di capitolato (articolo 2 comma 1 lettera a).

Se la mancanza di informazioni sul fenomeno da parte dei parlamentari e della società civile risulta problematico, pensare che neanche il ministero disponga di un quadro complessivo appare estremamente grave. Il Viminale, infatti, anche tramite la prefettura competente, è titolare di un preciso obbligo di sorveglianza e controllo in relazione alla esecuzione dei contratti. Parimenti è l'istituzione responsabile di predisporre ed assicurare un'accoglienza dignitosa per i cittadini stranieri, nonché l'uniformità dei servizi.

Insomma, ritenere che il ministero non sia in possesso dei dati richiesti significherebbe anche riconoscere una grave disfunzione del sistema di collegamento tra le prefetture e l'amministrazione centrale. Disfunzione che correrebbe il rischio di compromettere il corretto svolgimento degli obblighi di controllo, indirizzo e gestione del sistema di accoglienza.

D’altronde che in qualche misura informazioni su queste strutture siano state fornite dalle prefetture all’amministrazione centrale risulta evidente anche dai dati che ci ha inviato il ministero stesso. Qui, infatti, pur senza alcuna specifica relativamente al regime temporaneo, abbiamo rinvenuto alcune informazioni inequivocabilmente riferibili a centri temporanei.

Grazie alla collaborazione con Ciac di Parma, abbiamo certezza relativamente a 4 strutture temporanee attivate nel corso del 2023, 3 delle quali inserite come Cas adulti nei dati rilasciati dal Viminale: 2 centri temporanei nel comune di Parma (“Martorano” con una capienza di 100 posti e uno con una capienza di 8 posti) e uno nel comune di Varano de’ Melegari, con una capienza di 24 posti.

In un altro caso invece, nel campo “denominazione struttura” viene utilizzato l’acronimo Cap, che con tutta probabilità dovrebbe riferirsi a “centro di accoglienza provvisorio”. Si tratta del centro istituito presso l’ex caserma Serena di Treviso che nei dati del ministero è in questo caso classificato come Cpa (Centro di prima accoglienza), mentre nei documenti di gara è definito come generico Cas con una capienza di 450 persone.

ActionAid Italia e Fondazione Openpolis per cercare di ottenere trasparenza e accountability nel quadro caotico descritto, hanno deciso di proporre un ricorso amministrativo. Visti i precedenti in cui il Tar ci ha dato ragione, siamo fiduciosi possa avere esiti positivi al fine di garantire almeno la prosecuzione di un monitoraggio che consenta di sopperire alla cronica assenza di dati.

In assenza di informazioni però il solo metro di analisi rigorosa che abbiamo è lo schema di capitolato. Innanzitutto, questo conferma l’ipotesi formulata nella precedente edizione del rapporto Centri d’Italia. 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. A meno che il vantaggio non riguardi la possibilità che vengano aperti centri in strutture inadeguate per veri progetti di accompagnamento all’autonomia, amministrate da soggetti disposti a gestire forme di accoglienza non dignitose. D’altronde gli unici enti in grado di fornire un minimo di servizi in centri di questo tipo sono grandi organizzazioni, come ad esempio la Croce Rossa, la Protezione Civile o enti legati alla chiesa, che hanno capacità di spesa autonoma, o la possibilità di fornire prestazioni con impiego volontario e non retribuito.

Passando al secondo elemento di interesse, che riguarda i servizi (praticamente azzerati) del “circuito di accoglienza temporaneo” e i relativi costi (più alti rispetto ai Cas), emerge in modo ancora più chiaro l’importanza di conoscere meglio questa realtà. Tali non luoghi, infatti, possono rappresentare una forte attrattiva per gestori senza competenze nella tutela dei diritti dei richiedenti asilo.

D’altra parte, nonostante l’assenza di ogni forma di servizio sociale, in modo apparentemente contraddittorio, i costi di queste strutture risultano più alti rispetto ai Cas, in particolare per quanto riguarda le spese per il personale.

I centri temporanei costano più dei normali Cas

Costo giornaliero per ospite, quota prevista per il personale dei centri

Capienza massima	Cas	Centri temporanei
Fino a 100 posti	€ 10,53	€15,03
Fino a 300 posti	€ 6,64	€8,19
Fino a 600 posti	€5,15	€5,88

Da sapere: l'allegato B ai capitolati indica la "stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza".
Fonte: schema di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza 2024.

A ben vedere le cifre risultano giustificate se si considera il numero di ore giornaliere che si prevede debbano essere coperte all'interno delle strutture da operatori diurni e notturni, mediatori culturali e, solo per i Cas, operatori sociali.

Nei centri temporanei è prevista una presenza maggiore degli operatori

Ore al giorno previste per operatori diurni, notturni, sociali e mediatori culturali

Capienza massima	Cas	Centri temporanei
Fino a 75 posti	32,4	52,3
Fino a 100 posti	43,4	53,7
Fino a 150 posti	61,4	70,4
Fino a 300 posti	79,4	104,6
Fino a 450 posti	101,4	122,7
Fino a 600 posti	123,4	148,9

Da sapere: l'allegato A ai capitolati indica, per ogni tipo di centro, il numero di ore che devono essere garantite dagli operatori (notturni e diurni), dai mediatori linguistici e, solo nei Cas, dagli operatori sociali.
Fonte: schema di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza 2024.

Anche in questo caso, dunque, si può constatare come per i centri temporanei sia prevista una presenza di personale molto più consistente che per i Cas. Ma vista la carenza di servizi bisogna chiedersi quali siano le ragioni che spingono il ministero a ritenere necessaria una maggiore presenza di operatori che svolgono quasi esclusivamente un servizio di guardiania. Il timore è che più personale, posto "a controllo", sia ritenuto necessario a causa delle condizioni precarie di queste strutture e dell'effetto deprimente e deresponsabilizzante (quando non traumatizzante) che la presenza prolungata in dei non luoghi, in cui le persone attendono senza prospettiva alcuna, può avere sugli ospiti di queste strutture. D'altronde l'assenza di servizi di base si traduce nei fatti in una violazione del diritto all'accoglienza escludendo gli ospiti dall'accesso a servizi e diritti (supporto psicologico, insegnamento d'italiano, orientamento al territorio e tutela legale).

Inoltre, nel considerare i maggiori costi dei centri temporanei occorre rilevare che i normali Cas prevedono sì la figura dell'operatore sociale (non presente nelle strutture temporanee), ma non quella dell'infermiere. Il medico vi è impiegato meno (con una disponibilità di 21 ore a settimana in un centro fino a 30 posti) e la mediazione è di sole 10 ore a settimana: 20 minuti a persona a settimana in un Casa pieno regime.

Andando più nel dettaglio, in piccoli centri temporanei fino a 25 posti (considerati a pieno regime), ogni accolto può beneficiare di 48 minuti a settimana di mediazione linguistico culturale, neanche 7 minuti al giorno. Se prendiamo in esame una struttura con 75 posti, i minuti di mediazione linguistico culturale per ospite diventano poco più di 3 al giorno.

Da un lato è vero che, nella totale assenza di altri servizi, la mediazione linguistico culturale può concentrarsi esclusivamente sull'ambito sanitario. Da questo punto di vista però risulta curioso che medico e infermiere, in un centro piccolo, garantiscono complessivamente un impegno di 120 minuti a settimana per ospite che è quasi tre volte il tempo previsto per la mediazione. In questo modo, dunque, anche la tutela della salute rischia di non essere pienamente garantita.

Richiedenti asilo, trattenimento e paesi cosiddetti sicuri

Oltre a ridurre i servizi e in ultima analisi la qualità dell'accoglienza, negli anni la politica ha fortemente contratto il diritto d'asilo, limitando progressivamente le garanzie a tutela dei richiedenti protezione internazionale. La novità più significativa degli ultimi anni è stata l'introduzione di una normativa specifica sul trattenimento dei richiedenti asilo. Nel 2023 inoltre è stata introdotta la possibilità di trattenere i richiedenti sottoposti a procedure accelerate in frontiera o a procedure di "ripresa in carico" previste dal Regolamento Dublino. Parallelamente il governo ha anche allestito centri di trattenimento in luoghi di sbarco, favorendo una sempre più evidente e deliberata confusione tra strutture di prima accoglienza e strutture detentive, che in alcuni casi, come quello albanese, sorgono (e sorgeranno) nella stessa area.

Non è questa la sede in cui entrare nel merito della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea relativamente ai cosiddetti paesi sicuri e del dibattito suscitato in Europa e in Italia per i riflessi sul trattenimento generalizzato dei richiedenti asilo in ingresso che si tenta di realizzare tra Sicilia e Albania. Dal nostro punto di vista però resta importante segnalare alcuni aspetti a partire da quanto evidenziano i dati.

È vero, infatti, che la maggior parte delle richieste di asilo di persone provenienti da paesi considerati "sicuri" viene respinta, ma non è sempre così e non si tratta di casi isolati. Si pensi che a fine 2023 nel Sai erano ospitate ben 12.169 persone provenienti da questi paesi. Un dato che lascia intendere come non si tratti di territori sicuri, almeno non ovunque e non per tutti.

39,3% **la quota di ospiti dei centri Sai provenienti da paesi cosiddetti sicuri.**

Poiché le procedure accelerate non sono applicabili a minori e persone con vulnerabilità (tra le quali le donne, dopo il Dl 133/2023), possiamo stimare che siano circa 5.400 gli uomini adulti presenti nel Sai e provenienti da paesi considerati "sicuri". Questi dati, anche quando consideriamo stime prudenziali come quella appena citata, mostrano inequivocabilmente l'irragionevolezza di qualsivoglia automatismo in merito alla valutazione della domanda d'asilo. Valutazione che dunque non può essere sommariamente basata sulla nazionalità, ma deve essere invece fatta caso per caso.

Eppure è proprio su questo presupposto che sono stati creati i centri in Albania. La struttura di Gjader, sul modello dei centri di trattenimento siciliani, infatti, dovrebbe essere destinata esclusivamente a persone sottoposte alle procedure accelerate di frontiera.

Nei nostri approfondimenti abbiamo spesso messo in guardia rispetto a ragionamenti economicistici sui costi dell'accoglienza, segnalando come le spese sostenute per favorire l'integrazione dei migranti siano da considerare un investimento per il futuro e non una semplice spesa. Ma se questo è vero in generale, non lo è nel caso delle strutture in Albania. Le ingenti spese sostenute non sono giustificate infatti da servizi di accoglienza, ma determinate dalla spesa per detenzione amministrativa, affitto di navi, trasferte e assicurazioni sanitarie di funzionari italiani all'estero.

I centri di accoglienza nel 2023

I numeri complessivi del sistema

Secondo i dati forniti dal ministero dell'interno, a dicembre 2023 il sistema di accoglienza poteva ospitare poco più di 143mila persone, di cui 97.718 nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas), 5.010 nei centri di prima accoglienza (3,5% - Cpa e Hotspot) e 40.311 nel Sistema di accoglienza e integrazione (Sai). Peraltro, a fine 2023, dei menzionati posti Sai attivati quelli effettivamente disponibili erano 37.947.

68,32% **la quota di posti nel sistema di accoglienza coperta dai centri di accoglienza straordinaria.**

Come in passato, dunque, l'accoglienza straordinaria continua a rappresentare il perno dell'intero sistema. Al contrario il Sai, ovvero il sistema originariamente concepito come ordinario con una storia di oltre 20 anni, che vede il protagonismo degli enti locali e la presenza di servizi di accompagnamento all'autonomia, copre appena il 28,18% (il 27% se ci riferiamo ai soli posti disponibili).

Per quanto riguarda il Sai, i dati riferiti al 2023, diversamente dal passato, si riferiscono alla capacità ufficiale del circuito (e non ai posti ammessi al finanziamento, che costituivano un'approssimazione per eccesso) e rappresenta quindi una fotografia più aderente alla realtà, rispetto al resto della serie storica.

Di conseguenza, per verificare l'andamento del sistema negli anni, converrà in questa occasione basarsi sulle presenze effettive registrate al 31 dicembre di ogni anno nei diversi circuiti dell'accoglienza.

L'accoglienza in Italia tra 2018 e 2023

Il numero di presenze nei diversi circuiti di accoglienza e la quota sul totale

Anno	Cas	Prima accoglienza	Sai	Totale
2018	102.113 (77,7%)	5.527 (4,2%)	23.785 (18,1%)	131.425 (100%)
2019	63.995 (72,8%)	2.647 (3,0%)	21.278 (24,2%)	87.920 (100%)
2020	52.451 (68,8%)	1.633 (2,1%)	22.152 (29,1%)	76.236 (100%)
2021	50.495 (65,2%)	2.463 (3,2%)	24.477 (31,6%)	77.435 (100%)
2022	69.678 (65,7%)	5.525 (5,2%)	30.849 (29,1%)	106.052 (100%)
2023	100.241 (73,2%)	5.670 (4,1%)	30.995 (22,6%)	136.906 (100%)

Da sapere: con "presenze" si intende il numero effettivo di ospiti presenti nei centri al 31 dicembre di ciascun anno.
Fonte: centriditalia.it

Analizzando le presenze, la sproporzione tra i diversi circuiti di accoglienza aumenta ulteriormente. A fine 2023 infatti nel Sai si trovava appena il 22,64% degli ospiti, mentre per il Cas lo stesso dato raggiungeva il 73,22%.

Questo squilibrio persiste nonostante l'aumento di circa 6.400 posti tra 2021 e 2022 nel sistema pubblico. Vale la pena di ricordare come tale crescita del Sai sia dovuta prima alla situazione in Afghanistan e poi alla guerra in Ucraina, e non a una scelta oculata dei decisori. Pensare che sono state necessarie due crisi di questa portata per convincere la politica di un aumento così modesto non lascia ben sperare per il prossimo futuro.

Quanto ai numeri complessivi dei tre circuiti di accoglienza, i dati del 2023 si attestano ai livelli del 2018, prima annualità per cui abbiamo informazioni strutturate su Centriditalia.it. Da un lato dunque, assistiamo a una crescita dei numeri del sistema, dall'altro è evidente che non ci troviamo di fronte a una situazione inedita o emergenziale. Anche perché in anni precedenti le presenze avevano raggiunto livelli ben superiori, superando le 180mila unità nel 2017 e livelli simili nel 2016. A 14 anni dall'"emergenza nord Africa" e a 9 dalla cosiddetta crisi dei rifugiati non si è voluto o non si è stati in grado di realizzare un modello ordinario e ordinato per programmare la politica di accoglienza, nel quadro di un fenomeno descritto dagli esperti come strutturale e sistemico.

Accoglienza straordinaria e grandi strutture

Dato che l'accoglienza nei Cas rappresenta ancora la parte più consistente del sistema, monitorare la sua evoluzione nel tempo risulta fondamentale per comprenderne il funzionamento. Solo alcuni anni fa la documentazione ufficiale del ministero dell'interno affermava esplicitamente la necessità di avvicinare il modello Cas a quello del Sai (in precedenza Sprar e poi Siproimi), riconoscendo i rischi dell'accoglienza in grandi strutture collettive.

> *"L'alleanza strategica con i territori [...] ha consentito [...] azioni di alleggerimento progressivo dei grandi centri di accoglienza, luoghi difficili da gestire e da vivere, nel convincimento che i grandi numeri producano effetti negativi oltre che nell'impatto con le collettività locali anche sull'efficienza dei servizi forniti ai migranti e, nello stesso tempo, per il connesso, rilevante onere finanziario siano fonte di attrazione per gli interessi criminali."*
>
> - *Ministero dell'interno. Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2017.*

Tuttavia questo genere di retorica si è molto affievolita nel tempo, andando nella pratica in direzione opposta a quella indicata. Basti pensare che, come confermato dallo stesso ministero dell'interno in risposta a una richiesta di accesso agli atti (con riscontro del 24 dicembre 2024 prot. n. 0055723), l'ultimo Piano nazionale accoglienza, ovvero il documento che dovrebbe definire il fabbisogno di posti, la loro ripartizione territoriale e la relazione tra Sai e centri governativi, risale ormai al 2014. Al contrario, per legge, dovrebbe esserne stilato almeno uno all'anno. Eppure, a oltre 10 anni di distanza, sarebbe ancora quello il riferimento principale. Il Viminale riporta inoltre "che la distribuzione dei migranti avviene su base regionale, tenuto conto delle esigenze e delle disponibilità rappresentate dai territori". Malgrado le nostre richieste però

non viene specificato nulla circa “le quote di assegnazione per ogni Prefettura dei soggetti che arrivano in Italia e/o qualsiasi documento di programmazione che sia redatto allo scopo, all’ultima data disponibile”.

Dati alla mano, l’obiettivo di garantire un’accoglienza diffusa in piccole strutture, con un impatto limitato sulle comunità ospitanti e una maggiore capacità di integrazione degli ospiti, è stato gradualmente abbandonato. Si è dato invece spazio a grandi strutture di accoglienza collettiva, con interventi normativi che inoltre favoriscono la commistione della prima accoglienza con il trattenimento di chi fa ingresso sul territorio italiano.

Ancora grandi centri

Il numero di posti nei Cas e la loro distribuzione per dimensione della struttura tra 2018 e 2023

Anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fino a 20 posti	49.525 (39,5%)	34.005 (41,6%)	27.542 (41,4%)	25.554 (43,0%)	31.719 (43,8%)	35.467 (36,3%)
21-50 posti	34.154 (27,3%)	22.535 (27,5%)	19.740 (29,7%)	17.392 (29,2%)	20.633 (28,5%)	27.937 (28,6%)
51-300 posti	39.475 (31,5%)	25.266 (30,9%)	19.281 (29,0%)	16.520 (27,8%)	19.292 (26,6 %)	30.577 (31,3%)
Più di 300 posti	2.080 (1,7%)	-	-	-	813 (1,1%)	3.737 (3,8%)
Totale	125.234 (100,0%)	81.806 (100,0%)	66.563 (100,0%)	59.466 (100,0%)	72.457 (100,0%)	97.718 (100,0%)

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.

Fonte: centriditalia.it

Diverse volte abbiamo avuto modo di evidenziare come il calo dei flussi registrato tra 2019 e 2022 ha rappresentato un’occasione persa per riformare il sistema. Non stupisce quindi se, con l’aumento degli arrivi nel 2023 (157.652), il numero di posti in piccole strutture (fino a 20 posti) sia aumentato solo limitatamente. Inoltre, confrontando questi dati con un periodo in cui le presenze erano più consistenti, come appunto il 2018, si registra un calo di oltre 14mila posti nelle piccole strutture. In termini percentuali si tratta di una riduzione di 3,2 punti.

Per le grandi strutture vale il discorso inverso, con alcuni elementi che meritano di essere evidenziati. Innanzitutto, occorre rilevare che tra 2019 e 2021 era stata esclusa la possibilità di aprire Cas con una capienza superiore ai 300 posti. Tuttavia, questo approccio è cambiato già nel 2022, quando la prefettura di Roma aveva assegnato contratti per due strutture con una capienza effettiva rispettivamente di 380 e 433 posti. Malgrado appaia a tutti gli effetti difficile immaginare come la presenza in strutture di tali dimensioni possa rappresentare un passaggio utile all’integrazione degli ospiti, nel 2023 il numero di posti in strutture di questo tipo è aumentato del 360%. Otto strutture con più di 300 posti, infatti, si trovano a fine 2023 nei territori delle prefetture di Roma (due centri da 384 e 622 posti), Milano (tre centri di cui uno da 405 posti e due da 540), Bologna (un centro da 529 posti), Salerno (un centro da 342 posti) e Livorno (un centro da 375 posti).

Ma la crescita dell'accoglienza in grandi strutture non riguarda solo quelle con più di 300 posti. Considerando complessivamente i centri che possono ospitare più di 50 persone, infatti, tra 2022 e 2023 la capacità complessiva delle grandi strutture è aumentata di oltre 14mila posti.

I dati presenti sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp) dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) inoltre, lasciano intendere che la tendenza verso maggiori concentrazioni di persone si sia rafforzata anche nel 2024.

Anche se per ragioni diverse, che abbiamo approfondito in altre occasioni, non tutti i contratti diventano poi operativi (e comunque non necessariamente per il numero di posti previsti da bando), l'analisi delle gare pubbliche fornisce quantomeno un'indicazione sulle intenzioni iniziali delle prefetture, al di là di come poi sono stati concretamente assegnati i posti. Da questo punto di vista quindi, possiamo osservare come i principali accordi quadro emessi tra 2020 e agosto 2024 dalle prefetture italiane segnalano una crescita davvero significativa dei contratti per strutture collettive con più di 50 posti. Questi infatti passano dal 12% del 2020, al 33,1% dei primi otto mesi del 2024.

Si riducono i contratti per l'accoglienza diffusa e aumentano quelli per i grandi centri

Gli accordi quadro principali distinti per capitolato messi a bando dalle prefetture italiane (2020-2024)

Anno	2020	2021	2022	2023	2024
Modalità in rete	38 (42,2%)	70 (40,5%)	48 (38,4%)	39 (37,1%)	43 (33,9%)
Centri collettivi fino a 50 posti	40 (44,4%)	62 (35,8%)	48 (38,4%)	41 (39,0%)	42 (33,1%)
Centri collettivi con più di 50 posti	11 (12,2%)	36 (20,8%)	26 (20,8%)	21 (20,0%)	42 (33,1%)
Altro	1 (1,1%)	5 (2,9%)	3 (2,4%)	4 (3,8%)	0 (0,0%)
Totale	90 (100,0%)	173 (100,0%)	125 (100,0%)	105 (100,0%)	127 (100,0%)

Da sapere: per accordi quadro principali si intendono i contratti pubblici per l'accoglienza con importi considerevoli proposti in modalità accordo quadro e quasi sempre con procedura aperta come previsto dagli schemi di capitolato d'appalto del ministero dell'interno. Sono state escluse le gare considerate revocate.

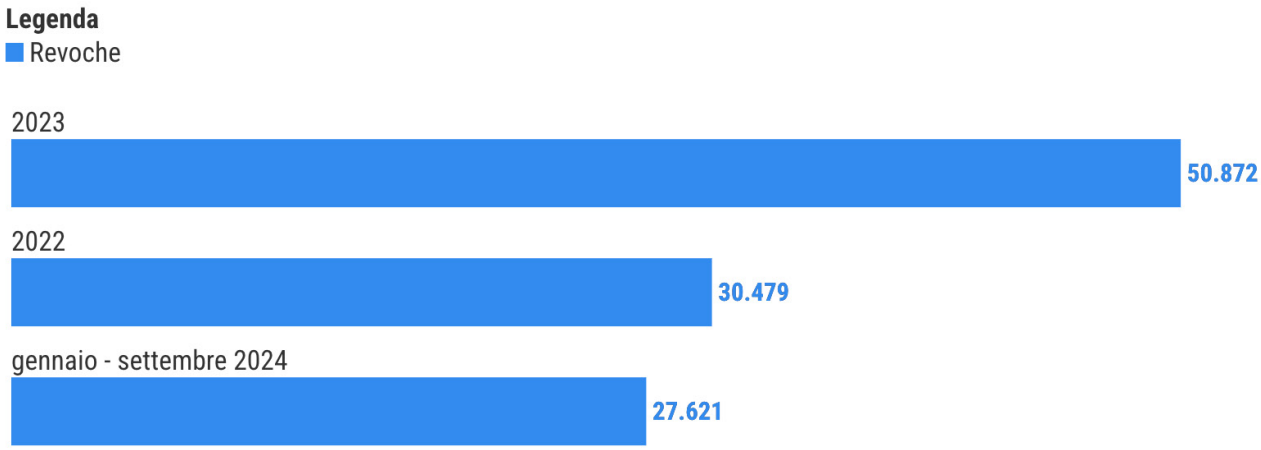
Fonte: centriditalia.it

A quanto detto occorre aggiungere che nel 2023 si riscontra la tendenza a riempire prima le grandi strutture, anche a costo di superare la capienza ordinaria. Tra le strutture sopra ai 50 posti (Cpa inclusi) infatti si contano ben 105 centri che, a fronte di una capienza effettiva di 13.123 posti, vedono al 31 dicembre 17.086 presenze, ovvero 3.963 persone in eccesso. Escludendo il Cara di Bari e quello di Gradisca di Isonzo che registrano situazioni estremamente critiche, rispettivamente con 647 e 393 persone in più rispetto alla capienza, la situazione più problematica è nella città metropolitana di Milano. Qui infatti, a fine 2023, risultavano 10 grandi Cas sovraffollati, con una capienza effettiva totale di 2.087 posti, e ben 2.508 persone accolte. Una tendenza questa che sembra rispondere alla necessità di trovare una sistemazione alle persone nell'ambito di una mancata programmazione.

E questo avviene in un contesto in cui nel corso dell'anno è stato fatto un uso consistente dell'istituto che permette la revoca dell'accoglienza, nonostante le molte pronunce dei tribunali a tutela di persone estromesse dal sistema e la gradualità della sanzione introdotta dal decreto 20/2023. Il sospetto è che, al di là dei casi singoli, questa misura fosse anche strumentale a reperire posti (nel contesto di caos amministrativo già descritto, come si evince dall'ordinanza del 29 luglio 2023 del Prefetto di Bologna). Infatti, se nel 2022 le revoche sono state 30.500 circa e nei primi 9 mesi del 2024 poco più di 27.600, nel 2023 il dato registrato è quasi doppio, circa 50.900 revoche. Si tratta di una disposizione la cui attuazione è stata spesso considerata discriminatoria e in conflitto con principi costituzionali e della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come stabilito ad esempio dal Tar della Liguria.

Le revoche dell'accoglienza tra 2022 e 2024

Il numero di provvedimenti di revoca emanati dalle prefetture italiane negli ultimi 3 anni.



Da sapere: per revoca si intende l'esclusione dal diritto all'accoglienza precedentemente riconosciuto a persone richiedenti asilo e rifugiate. La revoca si attua in base a quanto stabilito dall'art. 23 del D.Lgs. 142/2015 che determina le ipotesi di riduzione e revoca delle misure di accoglienza per i centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria. I dati qui riportati (riferiti ai provvedimenti emessi tra il 2022 e i primi 9 mesi del 2024) sono frutto della collaborazione con Altreconomia che ha proposto accesso civico generalizzato su tutte le prefetture, ottenendo seppur con riscontri parziali, dati da 102 prefetture (tutte, a parte: Macerata, Savona, Messina e Trapani).
Fonte: elaborazione ActionAid su dati Altreconomia.

La geografia dell’accoglienza

La distribuzione di Sai, Cas e prima accoglienza

Al 31 dicembre 2023 gli ospiti dei centri di accoglienza rappresentavano lo 0,23% della popolazione residente in Italia. Un dato che svela la natura strumentale della retorica dell’invasione.

Tale valore cambia a seconda dei territori, ma mai si verificano i presupposti per parlare di “emergenza” o “invasione”. La regione in cui si registra la presenza più elevata, rispetto alla popolazione residente, è il Molise (0,58%), mentre la Valle d’Aosta presenta l’incidenza più bassa (0,11%). Allargando lo sguardo, il dato più alto si rileva nelle regioni del nord est, dove le persone accolte rappresentano lo 0,25% della popolazione. A seguire il centro (0,24%), il nord ovest (0,23%) e infine il mezzogiorno (0,22%).

Analizzando la capacità del sistema però è proprio nelle regioni del sud e delle isole che si hanno più posti disponibili (49.587 ovvero il 34,7%) e, in particolare, nel Sai. Infatti, se nelle altre aree del paese la quota di posti nel sistema ordinario si attesta tra il 17,3% e il 23,2% del totale, nel mezzogiorno questo dato arriva al 43,4%.

La distribuzione geografica dei diversi circuiti dell’accoglienza

I posti disponibili nei diversi tipi di centri di accoglienza nel 2023 a seconda del territorio.

Area	Sai	Cas	Prima accoglienza	Totale	Quota di posti totali sul territorio
Mezzogiorno	21.539 (43,4%)	24.331 (49,1%)	3.717	49.587 (100%)	34,67%
Nord-ovest	6.935 (19,8%)	28.043 (80,2%)	(7,5%)	34.978 (100%)	24,45%
Centro	6.856 (23,2%)	22.746 (76,8%)	0	29.602 (100%)	20,70%
Nord-est	4.981 (17,3%)	22.598 (78,3%)	0	28.872 (100%)	20,18%
Italia	40.311 (31,45%)	97.718 (75,86%)	1.293	143.039 (100%)	100%

Da sapere: nella parte sinistra della tabella sono indicati i posti disponibili in ciascun circuito di accoglienza nelle varie aree geografiche nonché la percentuale di ciascun circuito in quel territorio. Nella parte destra è indicata la percentuale di posti complessivi gestiti dal territorio rispetto al dato nazionale.

Fonte: centriditalia.it

Non stupisce dunque se tra le prime 10 province per quota di posti nel Sai solo una non si trova in regioni del mezzogiorno. Si tratta di Bologna che, oltre ad avere più posti nel Sai (56,28%) che nel Cas, è anche il territorio che offre più posti nel sistema ordinario in termini assoluti (2.137). Al secondo posto Catania con 1.842 posti nel Sai, che rappresentano il 91,3% dell’accoglienza sul territorio.

Sempre nel mezzogiorno poi, si conta la maggior parte dei posti in centri di prima accoglienza (Cpa e Hotspot). Queste strutture tendono a concentrarsi nelle regioni di primo ingresso e quindi in Calabria, Puglia e Sicilia per gli arrivi via mare, ma anche in due regioni del nord est come il Friuli-Venezia Giulia e il Veneto, in relazione agli arrivi via terra dalla rotta balcanica. In entrambe queste aree comunque, anche nel 2023 si registra un notevole sovraffollamento delle strutture di prima accoglienza, malgrado la rilevazione sia effettuata a fine dicembre e dunque in un momento in cui gli sbarchi sono a livelli minimi rispetto ad altre fasi dell’anno.

Nello specifico nei centri di prima accoglienza del nord est erano ospitate 392 persone in più rispetto alla capienza massima prevista, mentre nel mezzogiorno erano 268 le persone in eccesso rispetto al volume regolamentare.

Diversi tipi di accoglienza straordinaria

Ma se dal punto di vista della distribuzione di posti tra Cas e Sai sono le regioni del mezzogiorno a rappresentare un esempio positivo, lo stesso non si può dire quando si parla di grandi centri di accoglienza straordinaria.

La capienza media dei Cas, infatti, risulta di appena 10,7 posti nelle regioni del nord est, salendo a 14,6 nel nord ovest e a 16,6 al centro. Nelle regioni del mezzogiorno invece supera i 36 posti per centro. Una quota elevata di grandi centri si registra ad esempio in Campania, con una media nei Cas di 50,6 posti per struttura, Molise (43,1) e Sicilia (41,2). All'estremo opposto troviamo regioni come la Valle d'Aosta, con una capienza media di 4,1 posti per centro, il Friuli-Venezia Giulia (7,7) e l'Umbria (10,8).

Come è noto però, i Cas sono gestiti dalle prefetture ed è quindi a livello provinciale che possono essere più correttamente valutati i diversi approcci adottati dall'amministrazione responsabile. Da questo punto di vista il primo posto è coperto dalla città metropolitana di Roma, con 4.615 posti in strutture di grandi dimensioni su un totale di 5.002, ovvero il 92,3%. Si tratta in particolare di 26 strutture con capienza superiore a 50 posti. Tra queste 13 hanno una capienza compresa tra 62 e 120 posti, 10 tra 150 e 264 posti e 3 che possono accogliere rispettivamente 300, 384 e 622 ospiti. Al secondo posto per letti in grandi strutture c'è Livorno (725 su 800 - 90,6%) e poi, a seguire, Napoli (89,9%), Treviso (88,3%) e Siracusa (86,3%).

Sono 16 invece le province che non ospitano grandi strutture e, tra queste, quelle con la quota più alta di posti in piccoli centri (meno di 20) sono Aosta (100%), Rieti (95,9%) e Reggio nell'Emilia (93,7%).

L'accoglienza in grandi centri collettivi nelle province

Quota di posti coperti da strutture di accoglienza con capienza superiore a 50 posti sul totale dei posti nei Cas della provincia

Quota di posti in grandi centri	N. province	Province
Più dell'80%	7	Roma, Livorno, Napoli, Treviso, Siracusa, Matera, Brindisi.
Tra 60% e 80%	10	Salerno, Milano, Oristano, Chieti, Vibo Valentia, Bari, Sud Sardegna, Sassari, Trapani, Isernia.
Tra 40% e 60%	15	Bologna, Vercelli, Cosenza, La Spezia, Campobasso, Bergamo, Viterbo, Palermo, Bolzano, Avellino, Trento, Agrigento, Gorizia, Cuneo, Siena.
Tra 20% e 40%	26	Biella, Monza e della Brianza, Teramo, Caserta, L'Aquila, Catania, Catanzaro, Ancona, Messina, Taranto, Cagliari, Lecco, Benevento, Verbano-Cusio-Ossola, Barletta-Andria-Trani, Perugia, Pisa, Torino, Genova, Brescia, Ravenna, Ascoli Piceno, Prato, Cremona, Potenza, Lecce.
Meno del 20%	31	Macerata, Grosseto, Venezia, Latina, Verona, Como, Sondrio, Reggio di Calabria, Pavia, Rovigo, Frosinone, Firenze, Pordenone, Parma, Rimini, Varese, Pescara, Fermo, Novara, Trieste, Asti, Massa-Carrara, Mantova, Alessandria, Pesaro e Urbino, Forlì-Cesena, Modena, Padova, Imperia, Ferrara, Savona.
0%	16	Foggia, Ragusa, Nuoro, Enna, Lodi, Pistoia, Belluno, Lucca, Piacenza, Terni, Arezzo, Udine, Vicenza, Reggio nell'Emilia, Rieti, Aosta.

Da sapere: per province si intendono in questo contesto i territori di competenza delle prefetture. Nei territori di Crotone e Caltanissetta non risultano centri di accoglienza straordinaria (Cas).

Fonte: centriditalia.it

La distribuzione dei centri nei comuni

Un altro parametro per valutare come i diversi territori gestiscono le attività di accoglienza riguarda la distribuzione dei centri nei diversi comuni. Analogamente alla collocazione degli ospiti in piccoli centri, anche distribuire le strutture in maniera più diffusa possibile sul territorio rappresenta, in linea generale, una buona pratica.

Le grandi concentrazioni, oltre a rendere più difficili i processi di integrazione, rischiano di favorire speculazioni e produrre fenomeni di ghettizzazione con ricadute negative sia per le persone ospitate che per la popolazione residente.

Come nelle precedenti edizioni, alle prime posizioni in classifica troviamo Firenze con strutture in 39 comuni sui 41 della provincia (95,1%), Reggio nell'Emilia (39 su 42 - 92,9%) e Prato (6 su 7 - 85,7%).

Le 10 province con più comuni coinvolti e le 10 con meno comuni coinvolti in progetti di accoglienza

Quota di comuni interessati da progetti di accoglienza all'interno delle province

Prefettura	Comuni con centri di accoglienza
Firenze	39 su 41 (95,1%)
Reggio nell'Emilia	39 su 42 (92,9%)
Prato	6 su 7 (85,7%)
Ragusa	10 su 12 (83,3%)
Pistoia	16 su 20 (80,0%)
Bologna	43 su 55 (78,2%)
Ravenna	14 su 18 (77,8%)
Ancona	36 su 47 (76,6%)
Brindisi	15 su 20 (75,0%)
Ferrara	15 su 21 (71,4%)

Prefettura	Comuni con centri di accoglienza
Teramo	6 su 47 (12,8%)
Treviso	12 su 94 (12,8%)
Pavia	19 su 186 (10,2%)
Sassari	9 su 92 (9,8%)
Aosta	7 su 74 (9,5%)
Sud Sardegna	10 su 107 (9,3%)
Novara	7 su 87 (8,0%)
Nuoro	5 su 74 (6,8%)
Vercelli	5 su 82 (6,1%)
Oristano	3 su 87 (3,4%)

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 2023.

Fonte: centriditalia.it

Non stupisce dunque che le prime regioni per distribuzione dei centri nei comuni risultino essere la Toscana (63%) e l'Emilia Romagna (62,7%). Al terzo posto, con un certo distacco, la Puglia (48,2%).

Un sistema che non tutela.
L'accoglienza delle persone vulnerabili

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Per i minori stranieri non accompagnati (Msna) la normativa prevede strutture governative di prima accoglienza e strutture di secondo livello che coincidono in via prioritaria con il sistema Sai. In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di Msna, i prefetti possono attivare strutture di accoglienza temporanee esclusivamente dedicate ai minori (ovvero i Cas minori, di cui all'articolo 19 del d.Lgs. 142/2015). In precedenza, in caso di indisponibilità di posti nel sistema pubblico, il minore era temporaneamente accolto dal comune in cui si trovava (fatta salva la possibilità di trasferirlo in altro comune in considerazione del suo superiore interesse). Ora, con il decreto 133/2023 e la circolare del ministero dell'interno n. 94 del 17 gennaio 2024 si è stabilita l'inversione del criterio: in assenza di posti Sai, prima di sollecitare l'ente locale, si deve verificare la possibile collocazione in Cas minori.

Su questo impianto interviene l'art. 5 del decreto legge 133/2023 che stabilisce la possibilità di realizzare o ampliare i Cas minori, in deroga al limite di capienza, nella misura massima del 50%, e prevede altresì che in situazioni di momentanea mancanza di strutture di accoglienza per minori, incluse quelle temporanee, il prefetto possa disporre l'inserimento del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione specifica dei centri di accoglienza per adulti, per un periodo massimo di 90 giorni, prorogabili di ulteriori 60.

Il dato che siamo in grado di riportare con una certa precisione, alla luce di quanto fornito dal ministero dell'interno, non riguarda però il numero effettivo di Msna presenti nel sistema, quanto quello di coloro che hanno trovato posto in centri prefettizi destinati ai minori. Una prospettiva limitata quindi, in quanto non consente di registrare l'impatto degli ultimi interventi normativi, in particolare per quanto riguarda i minori ultrasedicenni inseriti in centri per adulti e i nuovi centri per Msna in deroga ai limiti di capienza (come descritto in precedenza).

Nel merito il ministero dell'interno ha ammesso una grave lacuna comunicando (come nel caso dei dati sui centri temporanei) di non essere in possesso dei dati (con risposta ad accesso civico generalizzato del 03/01/2025 protocollata con n. 0000113), nonostante le previsioni di legge, la necessità di tutelare il superiore interesse del minore, e sebbene alcuni di questi dati, seppur in forma aggregata, fossero già stati concessi al progetto In limine di Asgi. Grazie a questi riscontri sappiamo che non si è trattato di casi isolati, almeno relativamente al regime promiscuo dell'accoglienza dei minori ultrasedicenni. Parliamo infatti di 740 Msna inseriti in strutture per adulti al 31/12/2023: 532 in Cas (con una prevalenza della Lombardia che ne ospita 150, oltre il 28% del totale) e 208 nei centri governativi di prima accoglienza di Brindisi (85, pari al 40,9%), Crotone (78, 37,5%) e Treviso (45, 21,6%). L'assenza di dati di dettaglio non consente di fatto di monitorare una situazione che, se allarmante a fine 2023, appare (seppur in miglioramento) ancora preoccupante anche a fine agosto 2024: 284 Msna risultano ancora accolti in strutture governative (268 in Cas e 16 in centri di prima accoglienza).

Per quanto utili siano le informazioni fornite da Asgi, il rifiuto di fornirci informazioni su questa tematica rappresenta ancora una volta una mancanza di trasparenza e accountability, ancora più grave in questo caso alla luce di quanto riportato dall'autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza:

> *La collocazione in accoglienza degli Msna deve avvenire in strutture dedicate e riservate esclusivamente ai minorenni. Non è infatti opportuno che i minori siano accolti, seppur temporaneamente e in aree a loro riservate, nelle stesse strutture degli adulti. Tuttavia, risulta che questo rappresenti una prassi alla quale si ricorre da tempo in casi di emergenza […]. A parere dell'Autorità garante però non è opportuno legittimare tale prassi, in quanto la promiscuità tra minorenni e adulti è una condizione molto pericolosa*

- *Relazione al parlamento 2023*

Una posizione ribadita anche in una nota relativa alla conversione in legge del D.l 133:

> *Non sembra che la norma in esame […] abbia previsto una valutazione del superiore interesse di questa categoria di minorenni particolarmente vulnerabili. Essi, proprio in ragione della loro condizione, devono essere collocati in strutture riservate esclusivamente ai minori: questo principio generale non è derogabile neanche in caso di emergenza soprattutto in assenza di criteri chiari e specifici per individuarla. […] La prassi che a volte è stata seguita a causa dell'emergenza degli scorsi anni non deve essere legittimata da una norma di legge ma al contrario, come si è avuto modo di affermare in varie occasioni, deve costituire uno stimolo per affrontare il problema dal punto di vista strutturale.*

- *Nota n. 960 del 20 ottobre 2023*

La posizione del garante in conclusione è estremamente chiara. Se da una parte è vero che già in passato dei minori sono stati accolti in centri per adulti, legittimare questa prassi invece che impegnarsi per superarla non può che portare a una gestione ordinaria di casi di questo genere, aprendo all'accoglienza promiscua, non solo nei Cas e nei Cpa, ma anche nelle strutture temporanee.

Tutto questo avviene in un contesto in cui le presenze complessive in centri destinati ai Msna passano da circa 2.500 nel 2018 a oltre 6.800 nel 2023. Questa crescita è avvenuta anche grazie a un aumento delle presenze nel Sai e questa è certamente una buona notizia. Al contempo però bisogna registrare nel 2023 una crescita del 177% delle presenze in Cas per Msna rispetto all'anno precedente.

La presenza di 1.773 minori (il 26% di quelli complessivamente accolti) in Cas Msna a fine 2023, piuttosto che nelle strutture a cui sarebbero destinati in via ordinaria, rappresenta una cifra impressionante, a maggior ragione se si considera che nel 2020 il dato riguardava appena 48 minori (l'1,5% degli accolti).

Sempre più minori accolti in centri straordinari piuttosto che nel Sai

Le presenze nei Cas per minori e nei centri Sai per Msna tra 2018 e 2023

Anno	Cas minori	Sai - Msna	Totale
2018	221 (8,7%)	2.312 (91,3%)	2.533 (100%)
2019	59 (2,1%)	2.741 (97,9%)	2.800 (100%)
2020	48 (1,5%)	3.246 (98,5%)	3.294 (100%)
2021	457 (9,1%)	4.573 (90,9%)	5.030 (100%)
2022	639 (10,2%)	5.629 (89,8%)	6.268 (100%)
2023	1.773 (26,0%)	5.034 (74,0%)	6.807 (100%)

Da sapere: attualmente i dati di centriditalia.it non contengono informazioni sui minori stranieri non accompagnati presenti in Cas per adulti. Per approfondire questo aspetto, almeno rispetto al 2023, si può però fare riferimento ai dati di Asgi.

Fonte: centriditalia.it

Questa crescita d'altronde è riscontrabile anche attraverso l'analisi dei contratti pubblici di Anac. Infatti se nel 2022 si registravano 16 bandi delle prefetture destinati all'accoglienza di Msna, l'anno successivo se ne rilevano 77 e nei primi 8 mesi del 2024 altri 48, di cui 17 assegnati in affidamento diretto. A crescere complessivamente sono anche gli importi a base d'asta di queste procedure, che passano da 12,3 milioni di euro nel 2022, a 32 milioni nel 2023, per arrivare a 57,7 milioni nella prima parte del 2024.

L'assenza di programmazione e l'irrazionalità delle scelte è ancora più evidente se si esaminano i posti liberi nelle strutture del Sai adibite all'accoglienza dei Msna. Stando ai dati che, su specifica richiesta di accesso civico, ci ha fornito il Servizio centrale, nel corso del 2023 risultano non utilizzati in media 127 posti. Nel 2024 la porzione inutilizzata di sistema dedicato ai Msna è ancora maggiore: tra gennaio e agosto i posti per minori non accompagnati liberi sono stati in media 144. Anche gli inserimenti mensili danno il senso di un approccio all'accoglienza dei Msna che non tutela il loro interesse superiore: se gli inserimenti di Msna a gennaio 2023 si attestano intorno al 19,3% (391) del totale delle persone in ingresso nel Sai, a fine agosto 2024 questi rappresentano il 14,9% (215).

I precedenti rilievi critici sulle nuove norme sono inoltre confermati da una decisione del comitato dei ministri del consiglio d'Europa che, nell'ambito della sua attività di supervisione delle decisioni della corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la capacità del sistema di accoglienza dei minori non accompagnati *"rimane largamente insufficiente e che sono quindi necessarie ulteriori misure […] rispondenti al loro superiore interesse"* e *"sottolinea fermamente che l'obbligo delle autorità […] non ammette eccezioni o deroghe neanche in situazioni di emergenza" La stessa decisione esprime infine "profonda preoccupazione per la legislazione emanata alla fine del 2023"*.

Le condanne all'Italia da parte della corte europea dei diritti dell'uomo in materia di trattamento dei Msna e le motivazioni addotte, sembrano in effetti preoccupare anche il ministero del lavoro e delle politiche sociali che, nel report di approfondimento semestrale di giugno 2024,

descrive la norma introdotta dal dl 133 come *"problematica e lesiva dei diritti sotto molteplici punti di vista"*. Il report prosegue evidenziando come il 74,8% dei Msna in Italia siano ultrasedicenni, un dato che peraltro avevamo già messo in evidenza nel report dello scorso anno.

> *"Ne consegue che il collocamento degli ultra-sedicenni in centri per adulti, da previsione di carattere eccezionale, potrebbe potenzialmente essere destinata ad applicarsi alla maggioranza dei minorenni in arrivo."*

- *Ministero del lavoro, rapporto di approfondimento semestrale sui Msna. Giugno 2024.*

Inoltre, il ministero del lavoro segnala anche una grave discrepanza tra il trattamento nei centri di prima accoglienza rispetto ai Cas per adulti. Nel primo caso è previsto per i Msna un tempo massimo di permanenza di 45 giorni, trascorsi i quali devono essere collocati nel Sai. Nei Cas adulti però questo tempo si triplicherebbe. Un periodo decisamente troppo lungo anche considerando coloro che nel frattempo compiono i 18 anni che vedono cessata l'accoglienza, perdendo persino la possibilità di fruire della maggiore tutela che invece è garantita a chi, nella stessa identica situazione, ha trovato accoglienza nel Sai.

Il ministero evidenzia anche problemi operativi legati all'adeguatezza delle strutture per adulti. Questi centri non dispongono di personale qualificato in modo permanente per rispondere tempestivamente ai bisogni dei minori, mettendo a rischio la qualità e la continuità dei servizi previsti dalla normativa. Alla luce di queste criticità, il ministero del lavoro ritiene fondamentale monitorare attentamente le modalità di accoglienza per evitare che una misura pensata come eccezionale diventi prassi.

Nonostante quanto affermato dalle più importanti autorità in materia però, il monitoraggio degli effetti dei cambiamenti normativi sulle condizioni di accoglienza dei minori nei centri per adulti non accompagnati e quindi della effettiva tutela del loro superiore interesse, è nei fatti resa impossibile dal Viminale che non rilascia dati in merito.

E questo senza considerare che per avere una visione unitaria dell'accoglienza dei minori nel nostro paese servirebbero analisi ben più complesse. Tra accoglienza straordinaria, Sai e la generale responsabilità dei comuni rispetto alla tutela dei minori infatti anche l'Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi del senato ha messo in evidenza l'assoluta confusione nell'attribuzione delle competenze e dei ruoli previsti dalla legge.

> *"[...] nell'accoglienza dei Msna si sovrappongono competenze e ruoli, tanto da rendere necessaria una chiara rivisitazione normativa e procedurale al fine di strutturare un sistema ordinato e trasparente che consenta programmazione."*

- *Senato della repubblica, Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi n. 3 aprile 2024*

L'accoglienza delle donne e il Sai

La distribuzione dei posti per adulti tra centri governativi e Sai da un lato e la gestione dei minori stranieri non accompagnati dall'altro, esprimono già in modo piuttosto chiaro l'approccio della politica nei confronti dell'accoglienza. Appare evidente, infatti, come la direzione non sia quella di coinvolgere i comuni e i territori, di promuovere e consolidare l'accoglienza diffusa,

la rete del Sai e gli interventi finalizzati all'inclusione. Nessuna delle novità introdotte porta verso una più attenta programmazione del sistema, quanto piuttosto al consolidamento di un modello emergenziale, che deroga agli standard minimi fin qui riconosciuti per legge, anche nell'accompagnamento all'autonomia e nella tutela dei minori.

In questo contesto, focalizzare e valutare la situazione specifica delle donne è un'operazione tutt'altro che semplice o scontata. Le informazioni disponibili, infatti, sono nella maggior parte dei casi carenti e quindi inattendibili. I dati relativi a centri governativi e Cas non includono questo genere di informazione, mentre nel caso del Sai si nota almeno lo sforzo di un'attenzione al genere. D'altronde visto che per i Cas non abbiamo neanche il numero complessivo di donne accolte, comparare i due sistemi diventa impossibile. Una carenza che esprime chiaramente l'assenza di un approccio di genere nelle politiche dell'accoglienza. Non stupisce dunque che il sistema non preveda e non provveda a predisporre servizi dedicati e specifici.

Ma anche rispetto al Sai sarebbero utili alcune informazioni aggiuntive, in particolare per quanto riguarda il tasso di turn-over. Grazie al rapporto annuale del Sai conosciamo il totale delle donne accolte nel sistema nel corso del 2023 (13.874) e grazie alle informazioni fornite dal Servizio Centrale a ActionAid e Openpolis abbiamo il dato relativo alla presenza di donne nel sistema al 31 dicembre dello stesso anno (8.683). Da queste informazioni si evince un ricambio più lento in confronto agli uomini (40.638 accolti nell'anno a fronte di 22.312 presenze al 31 dicembre). Le donne, in altri termini, restano per un periodo più lungo all'interno dei progetti di accoglienza e di accompagnamento all'autonomia. Un elemento da tenere ben presente per una programmazione efficace.

I dati disponibili evidenziano inoltre una crescita particolarmente sostenuta delle presenze femminili nei centri Sai. Tra il 2014 e il 2023 il numero di donne accolte nell'ultimo giorno dell'anno è cresciuto di circa 5 volte (da 1.724 a 8.683), mentre gli uomini, per quanto sempre nettamente maggioritari, non sono nemmeno raddoppiati (da 12.765 a 22.312, peraltro 400 in meno dell'anno precedente). Una tale evoluzione è il risultato degli ampliamenti della rete decisi prima a seguito della crisi afghana e poi di quella ucraina, che ha portato nel paese soprattutto donne (e minori). Inoltre, il decreto legge 133/2023 individua tutte le donne richiedenti asilo come "vulnerabili" e di riflesso convoglia la loro accoglienza nei centri del Sai, creando le premesse per una possibile "femminilizzazione" del sistema.

Il potenziale protagonismo della rete Sai nell'accoglienza delle donne migranti può certamente offrire loro percorsi di accoglienza di maggiore qualità. Ma se questa è la direzione che si intende prendere occorrerebbe allora una riflessione sulla necessità di sviluppare competenze specifiche, adeguatamente tarate a partire da un approccio di genere.

Inoltre, come abbiamo visto, l'accoglienza femminile nel Sai sembra avere un turn over più lento rispetto agli uomini. Questo presenta aspetti positivi, fornendo alle donne accolte più tempo per integrarsi e cercare di inserirsi in percorsi di emancipazione. Allo stesso tempo però, in assenza di un adeguamento della rete, si evidenzia la possibilità che a fronte di un aumento degli arrivi il sistema possa entrare in crisi. Una questione, in altri termini, posta anche dallo stesso Servizio centrale del Sai.

> *Il tasso di occupazione dei posti ha risentito, nella seconda metà dell'anno 2023 [...] della recente riforma intervenuta sul sistema di accoglienza, che ha escluso l'ingresso nel SAI dei richiedenti asilo ad eccezione dei cd. vulnerabili. Quanto appena richiamato ha comportato una sensibile contrazione di ingressi nel SAI in particolar modo di uomini singoli adulti, i quali rappresentano la maggior parte di coloro che giungono sul territorio nazionale alla ricerca di protezione e asilo. A tal proposito, il Servizio Centrale ha avviato una attività specifica di sensibilizzazione nei confronti degli Enti locali affinché valutassero la possibilità di riconvertire all'accoglienza di nuclei familiari o donne, le strutture dedicate agli uomini singoli.*

- *Rapporto annuale del Sai 2024*

Il rischio infatti è che a fronte di un numero insufficiente di posti nel Sai, ritorni in campo l'accoglienza straordinaria, con i connessi problemi di doppi standard che vedrebbero alcune migranti ricevere i servizi di accoglienza previsti dalla legge attraverso il circuito Sai, mentre altre, con i medesimi titoli, potrebbero restare incastrate nel circuito dei Cas, se non addirittura in quello dell'accoglienza temporanea.

Infine, sarebbe opportuno avviare un'ampia riflessione sul concetto di vulnerabilità. Certo è un bene che almeno le donne trovino accoglienza nel Sai, al contempo però affermare che tutte le donne siano "vulnerabili", oltre a evidenziare un approccio paternalistico, significa equiparare le loro diverse situazioni con il rischio che i casi effettivamente più vulnerabili non siano poi riconosciuti come tali. Nel quadro delle criticità fin qui evidenziate chi potrà rilevare eventuali vulnerabilità visto che nella prima accoglienza, nei Cas e nei centri temporanei non sono più previsti i servizi del caso? Se si immagina di dover far fronte alla separazione delle famiglie (per esempio nel caso della delocalizzazione in Albania) o di dover individuare vulnerabilità che evitino la detenzione amministrativa per le donne, lo scenario si fa poi ancora più preoccupante.

D'altra parte in base ai dati che abbiamo ricevuto a seguito di un'ulteriore richiesta di accesso civico emerge, seppur in termini generali, uno scarso collegamento tra Cas e Sai. Innanzitutto, è da rilevare un calo vertiginoso delle richieste di inserimento da parte delle prefetture, a partire dal varo del decreto legge 20/2023: se nei primi 3 mesi del 2023 le richieste di inserimento erano 11.218, nel resto dell'anno sono state complessivamente 10.956, indice non solo di una "difficoltà" dei gestori dei Cas, e quindi delle Prefetture, nell'individuare vulnerabilità e persone richiedenti asilo da inserire nel Sai, ma anche del basso tasso di trasferimento alla seconda accoglienza di persone titolari di protezione. In generale si notano quindi gli effetti negativi di un provvedimento che torna ad escludere dal Sai i richiedenti asilo (ad eccezione delle categorie vulnerabili) riducendo al contempo al minimo i servizi nelle strutture governative.

Con il passare del tempo il fenomeno si è andato poi aggravando. Così se nel 2023 le richieste di inserimento sono state 22.183 (in media 1.849 al mese), nei primi 10 mesi del 2024 queste si sono fermate a 14.831. Gli inserimenti effettivamente realizzati dal Servizio Centrale nel 2023 invece sono stati 18.322 (mediamente 1.527 al mese). Nel 2024 invece, a fine ottobre, gli ingressi sono stati 15.184. Senza contare le domande rimaste inevase da periodi precedenti, anche limitandoci ai soli due anni oggetto di analisi, sono complessivamente più di 3500 le

richieste pendenti, e probabilmente altrettante le persone che non hanno avuto accesso al secondo livello di accoglienza.

Lo scarso collegamento tra Cas e Sai

Le segnalazioni dalle prefetture, gli inserimenti effettivi, le dimissioni e le richieste pendenti nel 2023 e nei primi 10 mesi del 2024

Periodo	Segnalazioni	Inserimenti effettivi nel Sai	Dimissioni dal Sai	Richieste pendenti
2023	22.183	18.322	18.505	3.861
2024 (al 31 ottobre)	14.831	15.184	11.676	-353
Totale	37.014	33.506	30.181	3.508

Da sapere: per richieste pendenti si intende la differenza tra il numero di segnalazioni provenienti da prefetture e Cas e gli effettivi inserimenti realizzati dal Servizio Centrale.

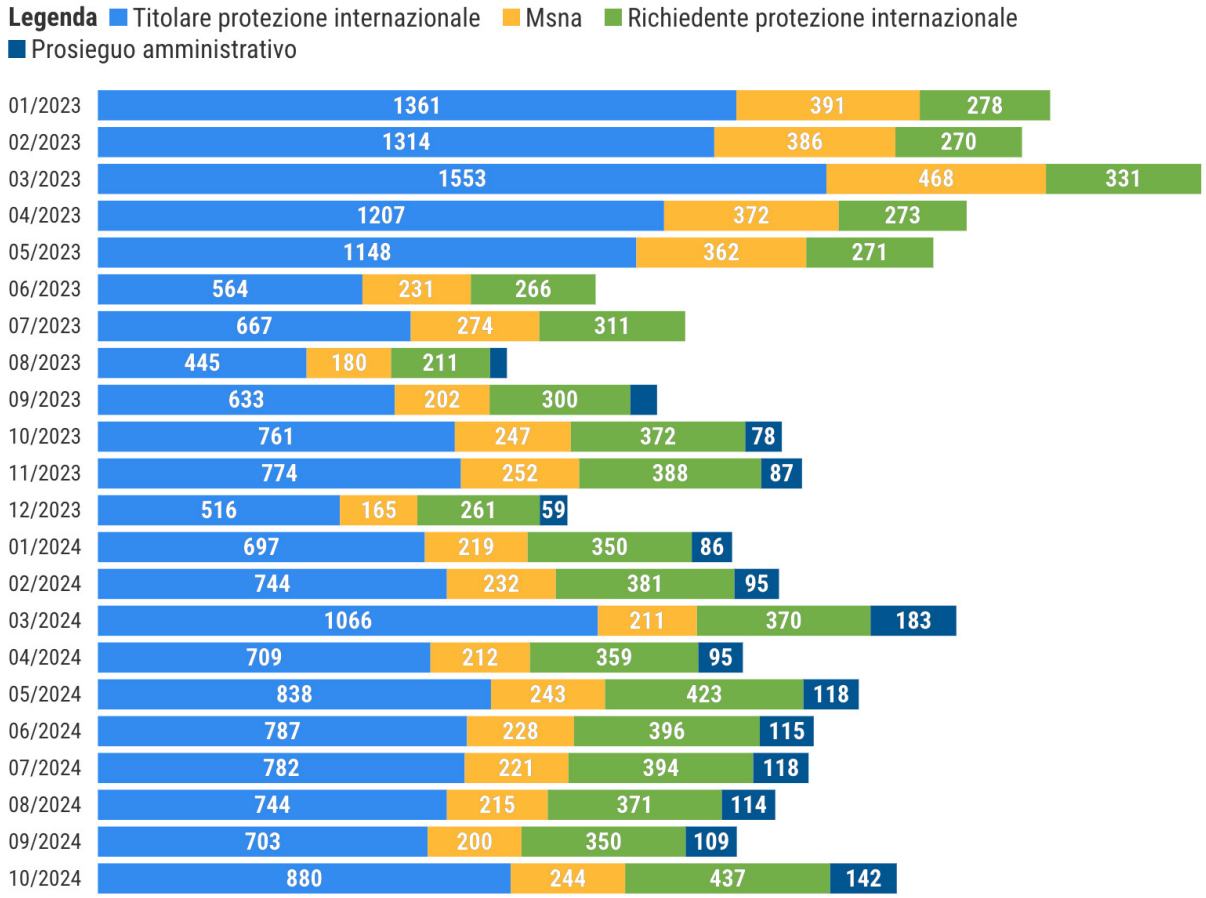
Fonte: elaborazione ActionAid su dati ministero dell'Interno e Servizio Centrale Sai.

Per completare il quadro del Sai è utile esaminare l'andamento degli inserimenti per tipologia di utenza tra 2023 e i primi 10 mesi del 2024, in base ai dati rilasciati dal Servizio Centrale.

Questi paiono interessanti innanzitutto per rilevare tendenze inaspettate alla luce delle modifiche del decreto legge n. 20 che, da marzo 2023, esclude i richiedenti asilo dal Sai. Di conseguenza ci si sarebbe attesi un aumento negli ingressi dei titolari di protezione che invece si riducono, passando dai 1.361 di gennaio 2023 agli 880 di ottobre 2024. A partire poi da ottobre 2023, mese in cui viene varato il decreto legge 133 che consente, come abbiamo visto, "l'ingresso generalizzato" di donne richiedenti asilo nel Sai, si rileva un aumento degli inserimenti proprio di richiedenti protezione: nel corso del mese sono 372 le persone richiedenti in ingresso (erano 278 a gennaio 2023). Da quel momento il dato si è mantenuto su una media di 373 ingressi di richiedenti al mese, con un picco di 437 proprio un anno dopo, ad ottobre 2024.

Gli ingressi nel Sai tra gennaio 2023 e ottobre 2024

Gli inserimenti mensili distinti per tipologia di utente



Da sapere: inserimenti nel sistema Sai per tipo di utenza su segnalazione delle Prefetture/Cas
Fonte: elaborazione ActionAid su dati servizio Centrale Sai (accesso civico generalizzato)

Purtroppo, il Servizio centrale non ci ha fornito, come richiesto, i dati distinti per genere. Dal quadro delineato fino a questo momento tuttavia è facile ipotizzare una progressiva femminilizzazione del sistema, con il rischio parallelo di non riuscire a intercettarne bisogni e aspirazioni. Occorre ricordare infatti che, anche nel Sai, i servizi garantiti a chi chiede asilo sono meno di quelli per persone titolari di protezione

Restano di conseguenza aperte molte domande. Come conciliare bisogni e aspirazioni delle donne richiedenti asilo, molto spesso sopravvissute anche a tratta e violenza, con i servizi di base garantiti ai non titolari di protezione? Quali competenze il sistema ha sviluppato dal 2018 ad oggi, nel quadro dei ripetuti cambiamenti normativi? Quali strumenti mette a disposizione per accompagnare le donne all'autonomia?

In conclusione, anche guardando ai posti inutilizzati nel sistema rileviamo un indicatore del sottodimensionamento del Sai, dell'aumento delle presenze e del lento ricambio delle persone

accolte, al punto che evidentemente si arriva a fine 2024 a utilizzare il sistema sostanzialmente a pieno regime, in un momento non contraddistinto da arrivi ingenti. I posti inutilizzati nel sistema infatti sono cresciuti in tutto il 2023 (da una quota del 4,8% dei posti attivi pari a 1.665 letti di fine gennaio 2023, si arriva all'8,4% di fine 2023, pari a 3.131 posti), ma poi sono diminuiti molto, fino a rappresentare, a fine 2024, solo l' 1,3% dei posti disponibili, cioè 507 posti (su un totale di 38.696 posti attivi).

Il ministero dell'interno di recente ha stabilito il mero incremento dei posti Sai (per un massimo di 3.211 letti, fino al 31.12.25), attraverso risorse per l'assorbimento nel sistema di centri d'accoglienza per persone ucraine in capo alla protezione civile. Inoltre, nel testo si chiarisce che *"il numero effettivo dei nuovi posti oggetto di finanziamento sarà calcolato in base alle risultanze della ricognizione dei nuclei familiari che dichiarino di aver bisogno del proseguimento dell'assistenza pubblica"*. Parliamo quindi di posti sostanzialmente già occupati, in prevalenza da donne e minori. In conclusione, non si può che constatare il rischio di un vero e proprio stallo del Sai a meno che non si provveda a ulteriori interventi normativi o a nuovi e consistenti investimenti sul sistema pubblico.

L'esperienza di Be Free

Be Free è ente gestore del Sai "Aida" (in partenariato con Arci Roma come capofila), del progetto antitratta e di vari centri antiviolenza (Cav) diffusi sul territorio romano e della provincia. Pertanto, l'esperienza di Be Free è relativa ai diversi step del supporto a donne richiedenti asilo e/o rifugiate. Nello specifico, l'attività può essere a favore di donne ospitate all'interno di Cas, con colloqui volti all'emersione delle storie di violenza e/o di tratta; può riguardare gli invii al Sai, con relazioni di accompagnamento per l'inserimento delle donne; ed è relativa anche alla ospitalità, nel momento in cui accedono al progetto Sai Aida. Questo permette a Be Free di avere una visione di insieme, e di cogliere criticità appartenenti ai diversi sistemi di accoglienza e supporto. Ne parliamo con la vicepresidente Francesca De Masi e l'operatrice Laura Boursier Niutta.

Alla luce della vostra esperienza ci puoi raccontare come interpreti il sistema di accoglienza italiano in un'ottica di genere?

> *"L'ottica di genere è una visione del mondo; renderla operativa nella quotidianità è una continua sfida, perché ci mette di fronte ai nostri pregiudizi, alle rigidità del sistema e al potere che gestiamo, volenti o nolenti, nei confronti delle donne che incontriamo. Spesso le aspettative che nutrono operatori e operatrici non coincidono con quelle delle donne. Le progettualità non possono essere messe nelle "caselle" del sistema e la parola "integrazione" stride con la molteplicità delle storie di cui le donne sono portatrici e ne inaridisce il portato dirompente. Pertanto, anche se diversi momenti di formazione sono organizzati, sia a livello nazionale che territoriale, l'ottica di genere rimane sempre uno sfondo a volte anche sfocato, soprattutto nella gestione dei Cas, che per struttura stessa non potranno mai essere improntati su un'ottica di genere (un gran numero di ospiti; personale insufficiente; mancanza di servizi, di attività volte all'empowerment e di percorsi individuali).*

Si può ragionevolmente supporre che la violenza di genere sia qualcosa di cui tenere conto per tutte le donne che incontriamo, non perché vengono da parti di mondo diverse, ma perché la violenza di genere è un fenomeno strutturale, che, se non è occorso a tutte (eventualità questa già abbastanza remota), è comunque un meccanismo sociale cruciale, dice la Convenzione di Istanbul, attraverso cui tutte le donne vengono mantenute in una condizione di subalternità. Per questo motivo sarebbe necessaria una maggiore formazione delle operatrici e degli operatori dell'asilo su questa tematica e sui servizi antiviolenza e loro funzionamento.

Sarebbe necessaria una completa rivoluzione del sistema di accoglienza, soprattutto del primo livello, perché si possa fare attenzione non solo ai bisogni, ma anche ai desideri delle donne accolte. A tale scopo, sono preferibili contesti piccoli, di comunità, in cui poter ricostruire il senso di sé violato dalle spesso atroci violenze subite, e che nello stesso tempo possano riconoscere l'agency delle donne ospitate, le loro strategie di resistenza e potenzialità sommerse. Allo stesso modo è urgente l'inclusione di figure esperte nel cogliere indicatori di violenza o tratta di esseri umani, che possano accompagnare la donna nel processo di interpretazione della realtà circostante, e quindi non solo alla semplice e asettica fruizione dei servizi socio-territoriali, ma a una vera e propria decodificazione condivisa di codici culturali, sociali, politici, spesso del tutto differenti. ”

Stando alle norme più recenti le donne richiedenti asilo sono tutte vulnerabili e avrebbero quindi diritto all'accoglienza nel Sai, tuttavia il sistema non dispone di abbastanza posti. Come giudichi questo approccio sia dal punto di vista formale che nella pratica quotidiana?

“ *Sul fatto che le donne siano tutte considerate vulnerabili non siamo d'accordo, anche se ciò ha comportato, cosa positiva, la possibilità anche per le richiedenti asilo di entrare in Sai. Ci piace parlare di vulnerabilizzazione, più che di vulnerabilità, perché in questo modo si riesce a dare conto del processo e di tutti quei fattori sociali e di contesto che hanno portato alla vulnerabilità. Vulnerabili non si nasce, ma si diventa, a causa di tutti gli ostacoli incontrati, in primis le violenze subite. Inoltre, a livello di immaginario la parola vulnerabilità (così come la parola vittima) inchioda le donne a una condizione di passività, di fatalità e di impossibilità di cambiamento, che non dà conto delle strategie di resistenza e di trasformazione messe in atto dalle donne.*

La maggior parte delle accolte nel nostro Sai proviene dai Cas e, a fronte di permanenze anche lunghe in quelle strutture, spesso arrivano totalmente sguarnite, rispetto alla decodifica del contesto d'arrivo e alle conoscenze di base dei servizi territoriali, della città, delle procedure, dei diritti.

Nella nostra esperienza non è mai capitato che una donna venga inserita nel Sai all'atto della formalizzazione della domanda d'asilo in Questura. Ci è capitato un inserimento di una donna in struttura antitratta, in questa fase, grazie all'intervento dell'ufficio categorie protette e vulnerabili dell'ufficio immigrazione, che però è una sezione diversa dall'Ufficio Profughi (che si occupa delle domande d'asilo). Spesso capita che nella fase di formalizzazione non viene preso in considerazione l'invio della persona da

parte di un centro antiviolenza o antitratta, e in alcuni casi addirittura non sono state allegate le relazioni attestanti l'identificazione in quanto vittima di tratta. Accade poi che la presa in carico, ad esempio da parte di un Cav, non venga considerata dimostrativa della vulnerabilità della donna, al momento in cui si chiede l'appuntamento in questura per la formalizzazione della domanda. Cosa significa vulnerabilità per le istituzioni? Se significa avere una gamba rotta o problematiche di salute plateali, subito visibili, allora il lavoro degli enti di tutela come il nostro in che termini viene preso in considerazione?

Inoltre, i trasferimenti da Cas a Sai non sono affatto lineari. Abbiamo avuto notizia ad esempio di revoche dell'accoglienza dai Cas per richiedenti uomini riconosciuti rifugiati, senza trasferimento in Sai, mandandoli quindi per strada. Secondo quanto sappiamo, la Prefettura avrebbe inviato segnalazioni al Servizio Centrale che non avrebbe dato seguito: vero è che i Cas dovrebbero per mandato accogliere solo richiedenti, ma questa mancanza di collegamento tra Cas e Sai ha ripercussioni molto negative, ovviamente, sugli standard minimi di accoglienza. ”

Puoi farci un esempio concreto sul funzionamento del sistema di accoglienza e di problemi connessi ai trasferimenti?

“ *Le liste di attesa per inserimento nel Sai sono molto lunghe: ad esempio, per una donna nigeriana da noi seguita, segnalata il 31 luglio, c'è stato il colloquio per l'inserimento in Sai a inizio settembre e solo a fine dicembre è stata accolta.*

Di fatto assistiamo a situazioni di vero e proprio cortocircuito del Sistema, come nel caso di una richiedente asilo particolarmente vulnerabile, vittima di tortura, per la quale abbiamo fatto richiesta urgente di inserimento nel Sai e in subordine di trasferimento in un Cas di dimensioni ridotte e solo femminile. Dopo diversi mesi dalla nostra richiesta, rimasta inevasa, il Cas misto di grandi dimensioni che la ospitava ha chiuso e la donna, insieme alle altre persone accolte, è stata trasferita in un Cas ancor più grande, fuori città. Il trasferimento, realizzato in tempi brevissimi e che ha portato la donna ad una condizione abitativa estremamente peggiorativa rispetto alla situazione precedente già critica, ha causato un'importante regressione nella signora, che mostrava di aver perso la motivazione e la progettualità positiva così difficoltosamente recuperate attraverso il percorso di sostegno psicosociale con le operatrici specializzate del nostro Cav e con il supporto psicologico di un ente pubblico. Lo stato di angoscia della donna diventava pervasivo e la stessa lamentava paure importanti anche rispetto alla gestione del quotidiano e dei propri spostamenti, tanto da portare l'équipe del Cav a segnalare la situazione alla commissione territoriale (che aveva rinviato di mesi l'audizione), chiedendone un anticipo proprio in virtù delle condizioni dell'accoglienza e contemporaneamente a sollecitare lo spostamento della donna almeno in un Cas più adeguato alle sue esigenze, di dimensioni ridotte e solo femminile, oltre che meglio collegato con la città e i Servizi di riferimento della signora. Grazie alla virtuosa collaborazione con la commissione, si è riuscite ad ottenere un'audizione in tempi brevi che ha portato ad un più che tempestivo riconoscimento dello status, ma la notizia è giunta proprio in fase di trasferimento della signora, bloccandone di fatto la realizzazione, proprio in virtù della posizione (di superiore protezione e tutela) riconosciuta, non compatibile con l'accoglienza "straordinaria". Il paradosso evidente

è stato quindi che l'ottenimento di un riconoscimento del massimo livello di protezione internazionale, ha comportato per la donna la perdita del posto in una condizione di accoglienza più idonea alle sue specifiche esigenze. ”

Vista la sempre maggiore presenza di donne nel Sai, il sistema è organizzato per assicurare nei vari progetti le competenze necessarie a gestire situazioni di questo tipo?

“ *Sono molte le criticità dei vari sistemi di accoglienza, che appaiono sempre più "ingessati" e il Sai non è da meno. Una delle criticità, ad esempio, è la distanza che si viene a creare tra i progetti territoriali e il servizio centrale, soprattutto nel momento delicato in cui "scadono i termini dell'accoglienza". I vari progetti, consapevoli di tutti gli ostacoli relativi all'integrazione di donne spesso madri singole e alla difficoltà che vivono nel reperimento di alloggio in autonomia e/o lavoro che possa conciliare le necessità di accudimento delle figlie/figli minori, chiedono le famigerate "proroghe" al servizio centrale, senza alcuna autonomia di azione, a volte andando incontro a dinieghi che non sembrano tenere conto delle criticità che tutti e tutte noi viviamo in questo contesto, sempre più claustrofobico nella esigibilità dei diritti, e che a maggior ragione colpiscono le donne "beneficiarie" dei nostri progetti. Vediamo come criticità anche il fatto che gli inserimenti siano decisi "dall'alto", senza alcun ragionamento rispetto, ad esempio, alle dinamiche presenti nei vari territori. A Roma la situazione è un po' diversa, perchè lo sportello unico accoglienza migranti (Suam) fa da filtro agli inserimenti, e con il servizio sociale del Suam e il dipartimento del comune il dialogo è aperto e quotidiano.*

Solo negli ultimi anni abbiamo assistito a dei momenti specifici relativi alla metodologia e all'accoglienza in ottica di genere (alcuni di questi li ha tenuti Be Free, sia a livello nazionale che locale); ma relativamente all'accoglienza di persone LGBTQ+ , abbiamo l'esempio virtuoso di Bologna, e a tal proposito dobbiamo riconoscere che ha fatto molti più passi in avanti il Sai che il circuito antiviolenza, che appare invece più restio, ad esempio, ad accogliere nelle proprie case rifugio donne transgender. A Roma, la prima donna transgender è stata accolta proprio al Sai Aida, quando ancora non era previsto l'appartamento dedicato, come poi è avvenuto nell'ambito del bando 2023-2025.

Relativamente invece alla presenza di persone con permessi diversi dalla protezione internazionale, secondo me la cosa più difficile non è tanto la conoscenza giuridica in sé, quanto la necessità di collaborazione più stretta con altri sistemi, quali quello antitratta (per le procedure relative al permesso di soggiorno ex art. 18) o antiviolenza (art. 18 bis). Ad esempio, nella recente revisione della direttiva europea 36/2011, il matrimonio forzato è stato inserito tra i vari tipi di sfruttamento che rientrano nella "tratta di esseri umani": sarà necessario quindi un dialogo ancor maggiore tra sistemi diversi (antitratta, antiviolenza, asilo) e si sa che la comunicazione tra i sistemi non è mai stata un pezzo forte dell'accoglienza in Italia! ”

Conclusioni

Quando è lo stato a violare le sue leggi

Da quando nel 2018 abbiamo pubblicato il primo rapporto Centri d'Italia, l'acquisizione dei dati necessari è stata una sfida costante. Le difficoltà erano già evidenti, ma eravamo fiduciosi di riuscire a costruire un percorso che, tassello dopo tassello, ci permettesse di stabilire alcuni punti fermi.

Dopo tutti questi anni però siamo costretti a constatare un continuo ostruzionismo da parte delle istituzioni, nonostante sul nostro diritto ad accedere a determinati dati si siano pronunciati nel tempo sia il Tar che il Consiglio di stato.

Questa ritrosia alla condivisione di dati e informazioni non riguarda nello specifico Centri d'Italia, ma più in generale la questione migratoria. Infatti, prima ancora delle nostre richieste, la politica sembra ignorare completamente le disposizioni di legge che imporrebbero l'adozione di documenti di analisi e pianificazione.

L'aspetto più eclatante, che accomuna tutti i governi da oltre 10 anni, riguarda il cosiddetto Piano nazionale accoglienza. Infatti stando al D.lgs 142/2015 (art. 16) il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'interno dovrebbe disporre di un Tavolo di coordinamento nazionale con il compito di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi necessari a ottimizzare il sistema di accoglienza. A questo scopo il Tavolo dovrebbe proporre con cadenza annuale o più frequente il Piano. La norma insomma prevede, in modo del tutto ragionevole, che l'erogazione di un servizio dello stato, sia preceduta da un'analisi dei fabbisogni e delle capacità del sistema di rispondere a tali necessità. Il Piano dovrebbe infatti stimare il numero di posti necessari e la loro ripartizione sul territorio.

Ma tale norma è stata rispettata solo all'inizio, quando, sulla base di quanto approvato in conferenza stato regioni nel 2014, è stato redatto il piano nazionale accoglienza del 2016. È importante chiarire che questo è l'unico piano che sia mai stato pubblicato, infatti, a seguito di una nostra specifica richiesta in merito alla programmazione, il Ministero (con riscontro del 24 dicembre scorso, n. protocollo 0055723) ci ha trasmesso solo il documento del 2014, aggiungendo esclusivamente che "la distribuzione dei migranti avviene su base regionale, tenuto conto delle esigenze e delle disponibilità rappresentate dai territori".

Tale noncuranza delle leggi dello stato, così severamente applicate nei confronti dei migranti, appare impropria per molte ragioni. Non solo da anni il Viminale, non analizza il fabbisogno di posti, né pianifica le proprie azioni, come previsto dalla legge, ma è del tutto impossibilitato anche a utilizzare il piano redatto a suo tempo perché anacronistico, sia nel rispondere al cambiamento delle dinamiche migratorie, sia da un punto di vista normativo. Si pensi solo al fatto che nel 2014 il Sai si chiamava ancora Sprar ed aveva compiti e funzioni molto diverse, mentre i Cas non erano ancora stati formalmente istituiti, ma iniziavano a proliferare.

Inoltre, ben poco viene fatto anche per valutare l'impatto delle politiche di accoglienza. Infatti, oltre a prevedere il Piano nazionale accoglienza, la legge (D.l. 119/2014, art. 6) stabilisce anche la pubblicazione annuale da parte del ministero dell'interno di una relazione al parlamento

sullo stato del sistema. Un documento necessario a deputati e senatori per comprendere le esigenze del settore, così da decidere in modo consapevole se intervenire con nuove norme per integrare o modificare quelle esistenti. Negli scorsi rapporti abbiamo spesso denunciato come questo documento venisse pubblicato con continui ritardi. Di recente però questa dinamica si è ulteriormente aggravata. L'ultima relazione, infatti, è stata pubblicata a fine 2022 e si riferisce a dati risalenti al 2021. Appena insediato dunque, il governo Meloni si è limitato a pubblicare due relazioni predisposte dall'esecutivo precedente (quella relativa al 2020 a ottobre del 2022, a firma Lamorgese, e quella relativa al 2021 a novembre 2022, a firma Piantedosi), ma negli anni successivi non ne ha più pubblicate di nuove.

Ciò che ci preme sottolineare è che un corretto sviluppo delle politiche pubbliche prevederebbe, dopo l'adozione di una qualsiasi misura, un processo di monitoraggio e valutazione del suo impatto. Solo a seguito di tali valutazioni, dunque, si dovrebbe considerare l'opportunità di una modifica legislativa. Eppure, continui ritardi e mancate pubblicazioni delle relazioni, oltre che interventi normativi distanti da quanto emerge da questi documenti, lasciano ipotizzare che le scelte in ambito migratorio siano basate su presupposti ben diversi dalla corretta gestione delle politiche pubbliche.

L'ostruzionismo sulle richieste di accesso agli atti

Ad ogni modo, malgrado il ministero ignori l'obbligo previsto per legge di pubblicare le relazioni, lo utilizza spesso per giustificare l'indisponibilità di informazioni sul sistema di accoglienza, qualora si chiedano prima del 30 giugno, termine previso dalla norma per la sua presentazione al parlamento.

Negli anni dunque abbiamo imparato ad attendere questa data prima di presentare istanza di accesso civico. Eppure, malgrado tali richieste siano ormai una consuetudine, sono rare le occasioni in cui il ministero ci ha risposto senza opporre un diniego totale o parziale, fornendo un set di informazioni incomplete.

Neanche le vittorie in tribunale sono state sufficienti a ottenere il rilascio di dati. Il caso più eclatante riguarda le richieste di accesso relative alle ispezioni delle prefetture nei centri, che abbiamo ottenuto per la prima volta nel 2022 proprio a seguito di una vittoria al Consiglio di stato. Dopo quella occasione, infatti, il ministero non ci ha più fornito queste informazioni, o quantomeno non in formati e modalità utilizzabili per un'analisi. Inizialmente è stata sostenuta l'indisponibilità di queste informazioni a fronte del passaggio a un nuovo sistema informatico. Malgrado questo risulti ormai completato, come è stato confermato dal ministero a maggio 2023 (protocollo n. 0005212), a fronte di una nuova richiesta ci sono stati forniti solo dati in forma aggregata che non consentono un'analisi indipendente.

Inoltre, i dinieghi hanno riguardato e continuano a riguardare anche le ordinarie richieste di dati sul sistema di accoglienza, su cui nel 2020 si è già espresso in nostro favore il Tar del Lazio. Quest'anno, infatti, nella nostra richiesta ordinaria abbiamo inteso specificare che la domanda di dati si estendeva anche ai nuovi centri temporanei. Il ministero, tuttavia ha risposto di non disporre affatto di queste informazioni.

> *Non si dispone, invece, dei dati relativi ai centri temporanei ex art. 11 comma 2 bis del D.lgs. 142/2015, non essendo questi al momento oggetto di rilevazione a livello centrale.*

- Risposta del ministero dell'interno alla richiesta di riesame avverso il diniego parziale - 19/11/2024

Prendendo per vero che il Viminale non dispone delle informazioni su questi centri, una risposta di questo tipo non può in alcun modo essere considerata accettabile. D'altronde il ministero è titolare di un preciso obbligo di sorveglianza e controllo sull'esecuzione dei contratti relativi a queste strutture, senza contare che è sempre il Viminale ad avere la responsabilità di predisporre e assicurare un'accoglienza adeguata ai cittadini stranieri.

Proprio per questo, e sulla base di motivazioni di fatto e di diritto che ci sono già state riconosciute dal Tar, abbiamo deciso di proporre un nuovo ricorso. Nelle prossime edizioni siamo quindi fiduciosi di poter fornire un quadro più completo del sistema di accoglienza italiano. Malgrado questo però restiamo cautamente scettici rispetto alla possibilità che il ministero e più in generale la politica adottino in futuro un atteggiamento più aperto al dialogo con la società civile su questi temi.

Viste le risposte del Viminale a richieste che ormai dovrebbero essere considerate come ordinarie e consolidate, non stupisce un atteggiamento altrettanto ostruzionistico a fronte di richieste inedite. È il caso ad esempio dei dati relativi alle richieste di trasferimento tra Cas e Sai, nonché degli inserimenti effettivi nel sistema pubblico. Anche in questo caso infatti il ministero ha rilasciato solo dati aggregati, solo in piccola parte rispondenti alla richiesta. La motivazione addotta insiste sul fatto che l'amministrazione non ha l'obbligo di elaborare dati di cui non dispone, ammettendo anche in questo caso, che il ministero non ha una gestione centralizzata su quanto avviene nel sistema di accoglienza, ma solo informazioni frammentarie e parziali fornite da ciascuna delle 107 prefetture italiane.

Nel report dello scorso anno mettevamo in luce che una caratteristica degli interventi normativi dell'attuale governo fosse quella di procedere a rendere legge prassi disfunzionali. La questione riguardava in particolare (ma non solo) l'accoglienza dei Msna in centri per adulti, un fenomeno già presente come eccezione che è stato invece disciplinato per legge.

Ad oggi quindi è diventato impossibile opporsi a prassi dapprima considerate illegittime e ora divenute la regola. La novità più recente è che l'amministrazione fa resistenza anche rispetto al nostro tentativo di valutare l'impatto di tali introduzioni normative.

L'assenza di trasparenza in questo caso è estremamente grave, anche in considerazione della necessaria tutela del superiore interesse del minore. Alla nostra richiesta di dati relativamente agli inserimenti dei Msna in centri straordinari per adulti e ai centri realizzati in deroga alle normali procedure secondo quanto stabilito dall'art. 5 del decreto legge 133/2023, il ministero dell'interno ancora una volta dichiara di non rilevare le informazioni a livello centrale rimandando alle prefetture. Senza neanche identificare i territori interessati dal fenomeno. Eppure una parte di queste informazioni erano state già rilasciate al progetto In Limine di Asgi, seppur con altre date di riferimento. Una mancanza molto grave anche in considerazione delle raccoman-

dazioni del ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle preoccupazioni espresse dal garante dell'infanzia di cui abbiamo discusso nei precedenti capitoli.

Il garante d'altronde è sempre stato messo in copia alle richieste di accesso relative ai Msna ma non ha mai ritenuto di esprimersi. Né fornendo un riscontro alle richieste, né mediando rispetto all'ostruzionismo del Viminale, nonostante quanto previsto in termini di controlli e accesso a dati e informazioni dalla legge istitutiva (L. 112/2011, art. 4). Certo è vero che il collegio si trovava in una fase di riassestamento, vista la recente nomina. Tuttavia il silenzio dell'organo di vigilanza sulla tutela dei diritti e del superiore interesse del minore, rappresenta comunque un elemento di preoccupazione.

Il ministero del Lavoro invece, interrogato tramite una richiesta di accesso agli atti, "ribadisce che i dati richiesti rientrano nella competenza primaria del Ministero dell'Interno" pur rilasciando alcune informazioni aggregate provenienti dal Sistema Informativo Minori (Sim) . Nell'allegato inoltre chiarisce che "i dati presenti nel Sim potrebbero essere parziali, il censimento di tali minori nel SIM è infatti di stretta competenza delle prefetture". È lo stesso ministero del lavoro, insomma, a dubitare dell'attendibilità delle informazioni fornite dalle prefetture.

In sintesi, il nostro tentativo di ottenere dati che consentissero di valutare l'impatto delle nuove previsioni normative si è scontrato con la reticenza delle istituzioni nella piena applicazione della normativa sul cosiddetto Freedom of information act (Foia) . Abbiamo tentato di indagare: il collegamento tra i circuiti di accoglienza che sono stati riservati a utenze diverse (i Cas per le persone richiedenti asilo e il Sai per quelle rifugiate), l'esito dei commissariamenti previsti dal decreto legge 20/2023, l'istituzione dei centri temporanei, i criteri di distribuzione dell'accoglienza sui territori e l'impatto del decreto legge 133/2023 sui minori ma anche (art.7) sulle persone adulte, sempre più concentrate in strutture affollate.

Eppure le Linee guida Anac e la circolare n. 2 del 2017 sull'attuazione del Foia del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione stabiliscono che le amministrazioni devono garantire l'accesso civico generalizzato, salvo nei rari casi in cui la richiesta sia manifestamente irragionevole e comprometta il funzionamento dell'ente.

Per rifiutare una richiesta per eccessivo onere, le amministrazioni devono dimostrare tre aspetti: il tipo di elaborazione necessaria (ad es. oscuramento dati personali), le risorse umane richieste e l'effettivo impatto sull'operatività dell'ente. Tuttavia, il Viminale si è limitato ad informazioni generiche e ha utilizzato questa eccezione in modo arbitrario per respingere le richieste, senza fornire prove concrete dell'onere che ne deriverebbe. Secondo Anac, inoltre, prima di negare l'accesso, le pubbliche amministrazioni dovrebbero collaborare con il richiedente per ridefinire la richiesta affinché sia sostenibile e sia possibile esaudirla. Nella pratica questa fase di dialogo non si è mai avuta, e il ministero dell'interno ha negato l'accesso senza tentativi concreti di mediazione.

Per le citate linee guida, la trasparenza è un dovere e particolare attenzione deve essere riservata alle richieste di giornalisti e Ong, i cosiddetti "social watchdogs", riconosciuti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il loro ruolo nel dibattito pubblico. Tuttavia, siamo sempre più

spesso di fronte a ostacoli ingiustificati al diritto all'informazione. Queste prassi contrastano con il Decreto legislativo 33/2013, che sancisce la trasparenza come principio fondamentale per tutelare i diritti dei cittadini e garantire un controllo diffuso sulle istituzioni. Ostacolare l'accesso alle informazioni mina i principi democratici e svuota il Foia della sua funzione di strumento di controllo civico.

Un'iperproduzione normativa priva di motivazioni analitiche

In conclusione, come abbiamo sostenuto più volte, questo atteggiamento del ministero e della politica non rappresenta solo un problema per il nostro lavoro o per la società civile che vede leso il proprio diritto alla conoscenza. A preoccupare infatti è prima di tutto la mancanza di una visione complessiva del sistema di accoglienza, l'assenza di programmazione e di dati che consentano di valutare i miglioramenti da apportare.

Negli ultimi mesi poi è intervenuta una nuova norma, i cui effetti saranno visibili a partire proprio dal 2025. Il decreto legge 145 dell'ottobre del 2024 (articolo 15-quinquies) infatti ha introdotto alcune importanti novità.

In primo luogo, infatti, il provvedimento assegna una priorità per l'inserimento nel sistema di accoglienza a chi è stato soccorso in mare, rispetto a chi è arrivato in modo autonomo, magari via terra. Appare ragionevole pensare che chi è stato soccorso in mare sia reduce da un viaggio traumatico e sia necessaria una tutela nei suoi confronti. Gli stessi traumi, tuttavia, possono essere vissuti da chi, in imbarcazioni di fortuna, arriva a riva senza neanche il supporto di un'operazione di salvataggio, o da chi ha fatto ingresso tramite la rotta balcanica. Le valutazioni sullo stato fisico e psicologico di chi arriva dovrebbero prevedere l'impiego di professionalità e criteri ben definiti, e certo non rigidi automatismi previsti per legge. Questi non possono sostituire valutazioni caso per caso, andando così a sopperire alla pressoché totale assenza di servizi e professionalità nei centri. Inoltre, proprio per chi arriva via terra sussiste la difficoltà di presentare domanda d'asilo a causa di organici sottodimensionati e prassi arbitrarie nelle questure del nordest: non può esservi una discriminazione nell'esercizio dei diritti delle persone che chiedono protezione a seconda delle modalità di ingresso nel paese.

Questa stessa norma poi stabilisce che se uno straniero entrato irregolarmente in Italia non presenta richiesta di asilo entro 90 giorni, la sua domanda viene esaminata tramite procedura accelerata (e dunque con minori garanzie) e gli sono negati i servizi di accoglienza, con provvedimento del Prefetto che tenga in debito conto eventuali vulnerabilità. Resta da capire come tali vulnerabilità vadano individuate in un contesto senza servizi essenziali. Anche ammesso che queste persone siano a conoscenza delle conseguenze in cui incorrono se non presentano tempestivamente domanda, negandogli l'accoglienza non si fa che spingerle verso l'illegalità, invece che inserirli in un percorso gestito dallo stato.

Inoltre, in ottica intersezionale, questa misura può avere effetti estremamente pericolosi per le persone vittime di tratta (in particolare donne) o sopravvissute o a rischio di violenza di genere. Il rischio è che queste non beneficino di un contatto con servizi (ad esempio strutture di accoglienza) che possano facilitare percorsi di emersione, e ancor più, di un riferimento precoce

ai meccanismi di referral (antiviolenza e antitratta) istituiti presso le commissioni territoriali. Siamo di fronte ad un automatismo che, introducendo una nuova tipologia di procedura accelerata, rischia di togliere garanzie a persone che dovrebbero essere, per legge, escluse da tali procedure sommarie di valutazione della domanda d'asilo.

Infine è il caso di menzionare che è lo stesso servizio studi di camera e senato che, nell'analisi del provvedimento in conversione consiglia di valutare un approfondimento alla luce della direttiva Ue 2013/33, poichè "in relazione all'ipotesi di domanda di protezione non tempestivamente presentata, prevede la possibilità di una riduzione delle condizioni materiali di accoglienza, non di una esclusione tout court dall'applicazione delle stesse". Ancora una volta la norma italiana appare in aperta contraddizione con il dettato dell'Unione europea.

Al di là dello scenario potenzialmente critico anche in questo caso ci troviamo di fronte a una norma che sembra più interessata a mostrare un volto intransigente verso chi arriva, piuttosto che puntare all'efficacia delle politiche di accoglienza e integrazione. Un buon inizio sarebbe inquadrare i problemi reali e iniziare a discutere seriamente di come affrontarli.

CENTRI D'ITALIA

Mappe dell'accoglienza

www.centriditalia.it

openpolis

actionaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO