

Il sistema a un bivio

Centri d'Italia 2020

openpolis

act:onaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Data di chiusura del rapporto: ottobre 2020.

Foto Credit: Guglielmo Mangiapane - Reuters

Dall'errore di sistema al fallimento. I contratti dell'accoglienza	4
Il sistema ordinario che non c'è e le occasioni perse per strutturarlo	5
Il capitolato del dicembre 2018: un'accoglienza che esclude	7
Un'Italia divisa in due: le intenzioni delle prefetture nell'applicazione del capitolato	8
Repetita iuvant? La ripetizione dei bandi a livello nazionale	10
Il ministero riconosce il problema, ma tutela solo il mercato	13
I grandi centri: terreno fertile per il contagio	16
 La continuità del modello siciliano	 19
La gestione dei contratti in Sicilia	19
L'esperienza di Borderline Sicilia, intervista ad Alberto Biondo	21
 Friuli Venezia Giulia: la crisi dell'accoglienza diffusa	 24
La gestione dei contratti in Friuli Venezia Giulia	25
La situazione in Friuli Venezia Giulia, intervista a Gianfranco Schiavone	29
 In sintesi	 32
 Riferimenti	 35

Dall'errore di sistema al fallimento. I contratti dell'accoglienza

Dopo un anno dall'entrata in carica del governo Conte II e a 2 anni dall'emanazione del decreto sicurezza, le forze di maggioranza si sono finalmente decise a rimettere mano alle regole dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Il nuovo provvedimento è stato approvato anche in questo caso per **decreto**. Il parlamento avrà quindi due mesi di tempo per convertirlo in legge, apportando se necessario alcune correzioni. **Nel frattempo la crisi dovuta al coronavirus ha fatto emergere carenze e problemi già esistenti, mettendone in luce tutte le criticità.**

Il decreto sicurezza ed il relativo capitolato di gara per l'assegnazione dei posti in accoglienza già avevano manifestato i loro limiti. Sia per quanto riguarda la difficoltà delle prefetture di assegnare i posti in accoglienza, sia per l'incentivo economico a favorire la prevalenza dei centri più grandi a scapito di quelli piccoli e distribuiti sul territorio.

I problemi, rilevati nel corso del 2019, erano venuti alla luce solo ad un'analisi approfondita con una **metodologia complessa** e laboriosa, data la penuria di dati. Il sistema non era sottoposto a stress, dato il ridotto numero degli arrivi, in forza degli accordi con la Libia (con il **costo anche umano associato**). A febbraio 2017, infatti, l'allora ministro Minniti concluse con la Libia il **memorandum of understanding** (**rinnovato** nel febbraio 2020) in tema di "contrasto all'immigrazione irregolare" e di lì a poco varò le prime misure avverse alle azioni di salvataggio in mare e alle Ong.

Affinché il sistema di accoglienza raggiunga una piena efficacia è necessario che diventi anche più trasparente.

Sin dal 2018, con il nostro lavoro **Centri d'Italia**, abbiamo cercato di "recuperare" l'argomento della trasparenza e dell'accountability e di sottrarlo ai detrattori dell'accoglienza. Abbiamo ottenuto un'importante **vittoria al Tar** che ha imposto al ministero dell'interno il rilascio di dati che permettano analisi indipendenti sullo stato del sistema di accoglienza. Nonostante i passi avanti, anche nel prosieguo delle analisi abbiamo riscontrato scarsa condivisione delle informazioni e abbiamo dovuto procedere

mediante **Foia**. Nel presente numero ci siamo basati sull'analisi dei soli bandi presenti nel **database Anac** (con dati aggiornati a luglio 2020) e sui siti delle singole prefetture.

Nella fase attuale, in concomitanza con la crisi sanitaria e sociale a causa della pandemia in atto, le criticità strutturali del sistema di accoglienza diventano lampanti e determinano anche un'ulteriore contrazione dei diritti, nonché una scarsa tutela della salute dei singoli e di quella pubblica.

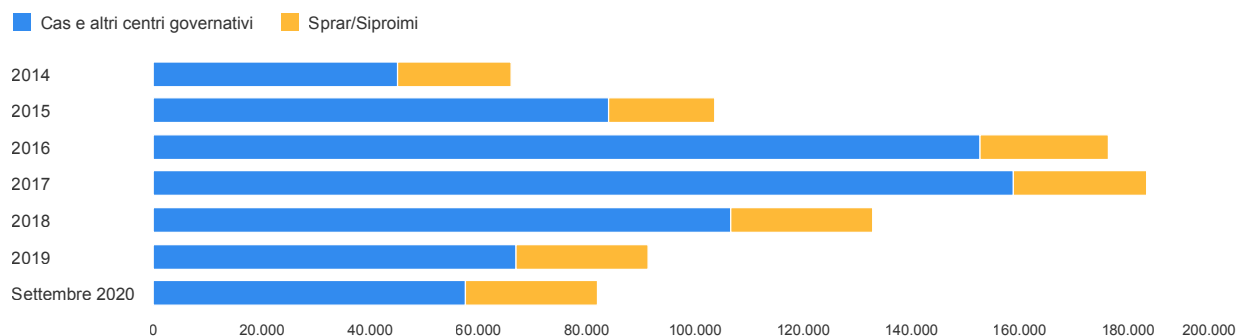
Il sistema ordinario che non c'è e le occasioni perse per strutturarlo

Tra il 2016 e il 2017 l'Italia si è ritrovata a gestire un numero di arrivi considerevole, nonostante non si potesse neanche allora parlare di emergenza.

A partire dalla seconda metà del 2017 tuttavia il numero di arrivi si è drasticamente ridotto e con questo le presenze nel nostro sistema di accoglienza. Tra il 2017 e il 2018 infatti queste sono diminuite di oltre il 27,6% e poi ulteriormente del 31,3% nel 2019.

Le presenze nei centri di accoglienza tra il 2014 e il 2020

Da anni è ormai in costante calo il numero di richiedenti asilo e rifugiati presenti nei centri di accoglienza.



FONTE: **Def 2018, camera dei deputati, ministero dell'interno**

Questi anni sarebbero potuti essere utilizzati per ripensare in termini ordinari l'accoglienza. Misure di cui si discute da tempo, come ad esempio l'individuazione di meccanismi premiali

per far crescere il sistema a titolarità pubblica gestito dai comuni (Sprar/Siproimi) o l'eliminazione del **criterio della volontarietà** per l'adesione allo stesso.

Un'occasione persa prima dal governo Conte I, con l'approvazione del decreto sicurezza, e poi dal governo Conte II, che ha lasciato trascorrere un anno prima di decidersi a rivedere la disciplina dell'accoglienza.

La strutturazione di un sistema ordinario di accoglienza non era tra gli obiettivi del decreto sicurezza, che infatti è andato nella direzione opposta. L'eliminazione della protezione umanitaria ha fatto sì che i richiedenti asilo, che con la normativa precedente avrebbero avuto accesso a una forma di protezione (e quindi a un permesso di soggiorno, condizione imprescindibile di qualsivoglia percorso di integrazione), siano andati ad **ampliare il bacino di persone in condizione di soggiorno irregolare**.

D'altra parte il sistema ordinario, lo Sprar (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), è stato trasformato in Siproimi (sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) escludendo da questa forma di accoglienza i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria. Riducendo così ulteriormente il numero delle persone ospitate (dal **2018** diminuiscono progressivamente infatti i **posti finanziati** e i posti occupati).

Il decreto sicurezza ha snaturato il sistema ordinario e trasformato i Cas in delle specie di dormitori.

In questo modo i Cas (Centri di accoglienza straordinaria gestiti dalle prefetture), da strutture emergenziali, sono stati trasformati ufficialmente in contenitori in cui i richiedenti asilo attendono l'esito della propria domanda di protezione internazionale. Un periodo di tempo vuoto, che può durare anche un anno o addirittura di più, in cui gli stessi migranti sono esclusi dai percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

Nel corso di questi mesi, sono intervenute alcune modifiche alla normativa prevista dal decreto sicurezza, ma sempre con carattere provvisorio. Attraverso il decreto **Cura Italia** (art.86 bis) e il decreto **Rilancio** (art.16), ad esempio, si è reintrodotta la possibilità di ospitare richiedenti asilo all'interno dello Sprar/Siproimi. Ma solo per un tempo limitato

legato al permanere dello stato di emergenza (ad oggi peraltro esteso fino al 31 gennaio 2021).

Inoltre, nonostante le strutture del Siproimi siano predisposte per fornire diversi servizi di integrazione, questi non possono essere utilizzati dai richiedenti asilo. I quali possono, stando a queste norme, usufruire dei soli servizi previsti per la prima accoglienza.

Il capitolato del dicembre 2018: un'accoglienza che esclude

La normativa introdotta nel dicembre 2018 si propone sostanzialmente di fornire vitto e alloggio agli ospiti e non di concorrere all'accompagnamento all'autonomia.

A parte le questioni di merito il decreto sicurezza ha comportato problemi sia per le prefetture che per i gestori.

In ogni caso, anche senza considerare aspetti legati ai diritti delle persone accolte e alla qualità del servizio fornito, e dunque la logica volta al controllo sociale più che all'inclusione, **il decreto e il capitolato hanno prodotto problemi oggettivi e indiscutibili dal punto di vista pratico e amministrativo.** Sia per i soggetti gestori che per le stazioni appaltanti.

Dal punto di vista amministrativo il capitolato ha previsto diversi tipi di contratto, a seconda che i servizi siano resi in un Cas di grandi dimensioni (da 50 a 300 posti), di medie dimensioni (fino a 50 posti) o in unità abitative.

Stando alle dichiarazioni ufficiali, più che quelle politiche, l'intenzione era quella di favorire l'accoglienza diffusa o comunque quella più adatta a ciascun territorio, delineando nello specifico i servizi da effettuare in ciascun tipo di centro.



Muovendo poi dall'analisi dell'accoglienza [...] non più caratterizzata dai soli grandi centri collettivi [...] ma anche n.d.r.] da singole unità abitative [...] si intende rideterminare i servizi assistenziali e le connesse modalità prestazionali calibrandoli alle diverse tipologie di ospitalità a beneficio di più trasparenti ed appropriate attività gestionali.

Direttiva del ministero dell'interno - 23/07/2018

Allo stesso modo il capitolato del dicembre 2018 prevede tagli di servizi e costi per tutti i tipi di centro con l'effetto di penalizzare l'accoglienza diffusa, a favore dei grandi centri, dove è possibile effettuare economie di scala. Già lo scorso anno infatti era stato possibile rilevare due importanti effetti del nuovo capitolato.

La normativa voluta dall'ex ministro Salvini ha favorito i grandi gestori a discapito delle piccole realtà sociali.

Da un lato molti gestori hanno deciso di non rispondere al bando per il sistema di accoglienza prefettizio in virtù di una scelta etica. Per molte realtà del privato sociale infatti, limitarsi a fornire servizi di vitto ed alloggio non giustifica la partecipazione al bando. **Dall'altro a essere favoriti sono stati proprio i grandi centri.** Di conseguenza, soggetti disposti a gestire strutture ridotte a dormitori, enti con dichiarato scopo di lucro o che non hanno competenze ed esperienze su tutela, promozione dei diritti delle persone e accompagnamento all'autonomia, hanno visto crescere la loro importanza all'interno del sistema a discapito degli attori storicamente impegnati nel settore.

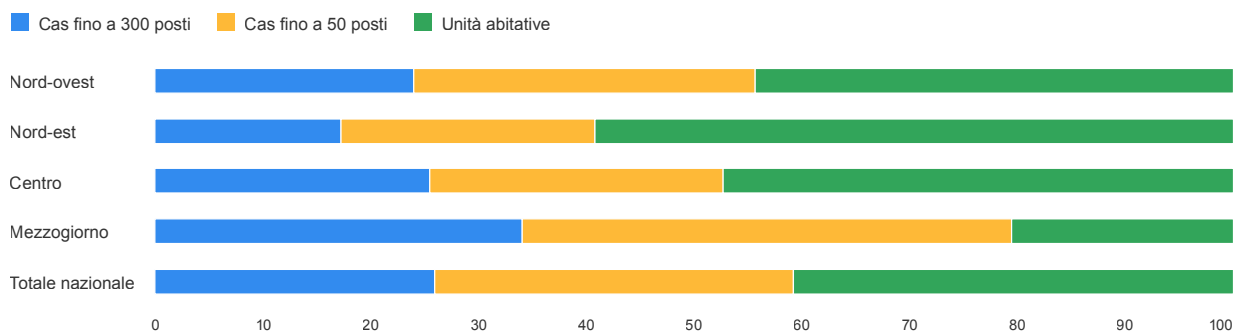
Un'Italia divisa in due: le intenzioni delle prefetture nell'applicazione del capitolato

A distanza di 2 anni dall'entrata in vigore del decreto Salvini possiamo vedere in che modo le prefetture italiane hanno inteso utilizzare i tre tipi di appalto previsti dal capitolato.

Non si tratta in questo caso dei posti effettivamente presenti nel sistema di accoglienza ma degli importi messi a bando in prima battuta dalle prefetture per i diversi tipi di centro. Non è quindi detto che tutti i posti siano stati aggiudicati. Come vedremo infatti alcuni di questi bandi, in particolare quelli per l'accoglienza diffusa, sono andati deserti o annullati e altri sono stati aggiudicati per un numero insufficiente di posti.

Gli importi messi a bando dalle prefetture per i diversi tipi di Cas dopo il decreto sicurezza

Nelle diverse aree geografiche gli importi destinati all'accoglienza sono stati distribuiti in modo diverso tra i vari tipi di centri di accoglienza straordinaria.



DA SAPERE: I dati presentati riguardano lotti presenti nella Banca dati dei contratti pubblici di Anac che abbiamo classificato come accordi quadro per la gestione di Centri di accoglienza straordinaria (Cas). Per verificare le intenzioni iniziali delle prefetture, al netto dei problemi che in alcuni casi hanno comportato la ripetizione dei bandi, sono stati analizzati solo i primi contratti messi a bando da ciascuna prefettura per ogni tipologia di centro, e non le eventuali successive ripetizioni. Sono stati considerati i bandi pubblicati dopo il decreto sicurezza.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac

Dall'analisi degli importi si rileva che le prefetture del centro nord hanno tentato di mantenere l'assetto diffuso dell'accoglienza dapprima prevalente, destinando inizialmente ad unità abitative la metà dei posti messi a bando. Una tendenza particolarmente rilevante nelle prefetture del nord-est.

59,2%

la quota di importi messi a bando dalle prefetture del nord-est per centri composti da singole unità abitative.

A giudicare dai dati quindi sembra che in questi territori le prefetture abbiano cercato di proseguire un percorso che negli anni aveva individuato l'accoglienza diffusa come modello virtuoso, sia per gli ospiti dei centri, che nel rapporto con la comunità del territorio.

Nel mezzogiorno, al contrario, il modello dell'accoglienza diffusa resta residuale, a vantaggio dei centri collettivi e con ampio ricorso ai centri di grandi dimensioni. Anche

prima del decreto sicurezza nelle regioni meridionali i centri di piccole dimensioni erano meno diffusi rispetto ad altre zone del paese. Una tendenza che quindi risulta confermata e un assetto dell'accoglienza in continuità con quanto da sempre viene descritto come terreno fertile per speculazioni e la crescita di un circuito basato su mega centri e mega gestori.

Repetita iuvant? La ripetizione dei bandi a livello nazionale

La normativa vigente prevede che le prefetture mettano a bando accordi quadro per la gestione delle tre diverse tipologie di centro. **L'accordo quadro è un documento di tipo programmatico, il cui scopo è quello di definire il numero di posti in accoglienza che potrebbero essere necessari sul territorio nel successivo biennio (o nel successivo anno), e di stabilire una graduatoria di operatori** a cui questi posti potranno essere assegnati nel momento in cui se ne presenti la necessità.

Tuttavia non sempre gli accordi quadro vanno a buon fine. I bandi potrebbero andare deserti, o essere partecipati da un numero insufficiente di operatori per coprire i posti necessari.

Quando una prefettura ha difficoltà ad assegnare un bando per l'accoglienza l'opzione più semplice è quella di riproporre la gara.

Di fronte alla difficoltà delle prefetture di assegnare tutti i contratti necessari a rispondere al fabbisogno, una delle possibili risposte è quella di riproporre il bando, con l'obiettivo di trovare altri operatori disposti a partecipare. Al di là di quale sarà l'esito delle gare successive la conseguenza immediata è quella di ritardare la stipula dei contratti come previsti dalle nuove regole. Di solito con la necessità di dover prorogare contratti in essere o di crearne di nuovi temporanei tramite affidamento diretto.

Analizzando i dati della Banca dati dei contratti pubblici (Bdncp) di Anac è possibile rilevare quali prefetture abbiano proposto più di una volta lo stesso tipo di bando e individuare in questo modo le difficoltà degli uffici territoriali del governo ad assegnare i posti in accoglienza. **Lo scorso anno questa analisi aveva fatto emergere criticità su 11 prefetture. Ad oggi il dato è salito a 34**, ovvero circa un terzo delle prefetture italiane. Si tenga presente peraltro che non sempre la ripetizione del bando è la soluzione scelta dalla prefettura.

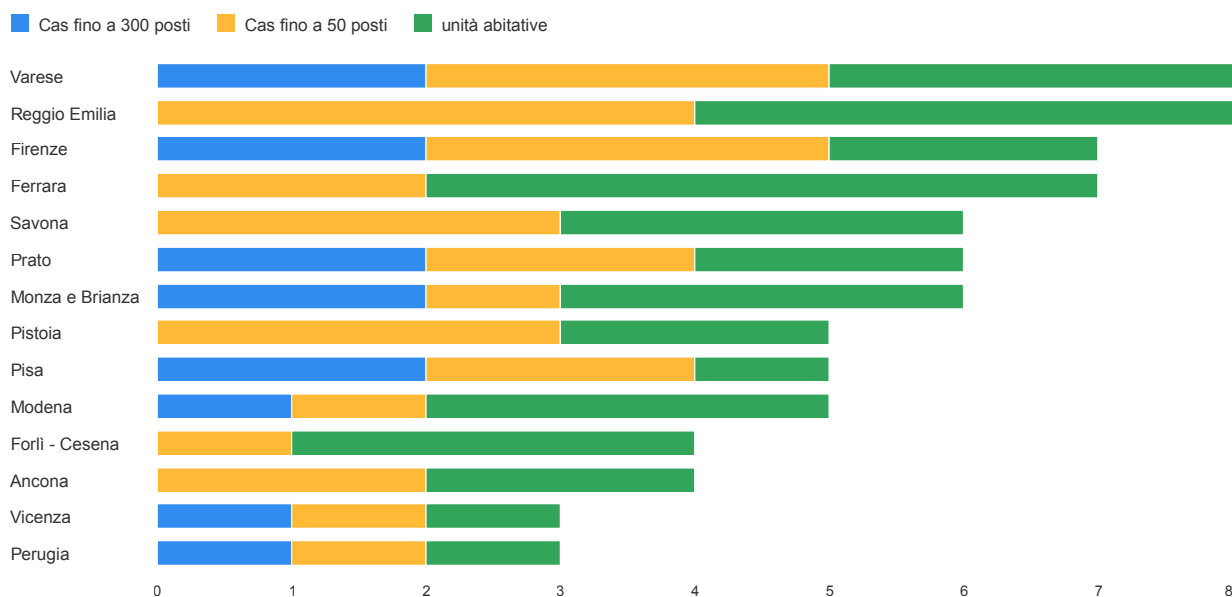
34

il numero di prefetture che hanno ripetuto i bandi per l'accoglienza dopo il decreto sicurezza.

In alternativa questa potrebbe decidere di prendere tempo prorogando i contratti in essere, oppure mettere a bando contratti per una diversa tipologia di centro sperando di ricevere una risposta diversa. È molto probabile quindi, che le prefetture dove si sono riscontrate difficoltà, siano di più di quelle rilevate con l'analisi dei contratti pubblici.

Le prefetture che hanno ripetuto più bandi per l'accoglienza dopo il decreto sicurezza

Le 14 prefetture che hanno ripetuto almeno tre volte i bandi per assegnare i posti nel sistema di accoglienza.



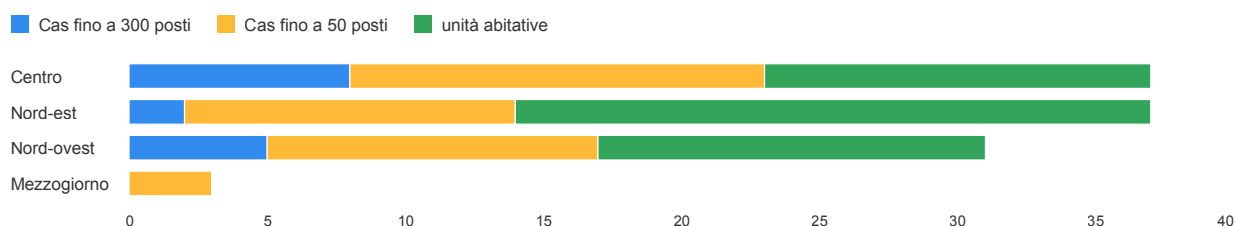
DA SAPERE: Quando una prefettura pubblica un accordo quadro per una delle tre tipologie di Cas previste dal nuovo capitolato stabilisce in partenza il numero di posti che è necessario coprire, grazie a quel tipo di centro, per soddisfare i bisogni del territorio. La ripetizione di uno di questi bandi indica che qualcosa non è andato per il verso giusto con la prima gara, di solito perché non si è riusciti ad assegnare tutti i posti inizialmente previsti. Nel grafico non sono indicati i contratti messi a bando per la prima volta, ma solo le ripetizioni. Sono stati considerati i bandi pubblicati dopo il decreto sicurezza.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac

Le regioni in cui il problema si presenta con maggiore frequenza sono l'Emilia-Romagna (27 ripetizioni), la Toscana (25) e la Lombardia (23). Ma più in generale è tutto il centro nord ad essere interessato dal fenomeno, che invece emerge in rari casi nel mezzogiorno.

La ripetizione dei bandi per l'accoglienza in Italia

I bandi per l'accoglienza che è stato necessario ripetere nelle diverse aree geografiche dopo il decreto sicurezza.



FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac

Le tipologie di centro che maggiormente presentano difficoltà nell'assegnazione sono quelle in unità abitative. Su queste infatti si concentrano il 47,2% di tutte le ripetizioni registrate a livello nazionale, mentre solo il 13,9% riguarda centri collettivi.

47,2%

delle gare ripetute riguarda centri composti da unità abitative.

Le ragioni di queste difficoltà di assegnazione vanno imputate ancora una volta al capitolato che rende economicamente insostenibile l'accoglienza diffusa. Inoltre, come già anticipato, parte del terzo settore si è rifiutato di partecipare alle gare proprio a causa del taglio dei servizi previsto dalle nuove regole. In particolare alcuni gestori con una chiara missione sociale hanno ritenuto che non fosse loro compito prendere parte a un sistema che vede l'accoglienza come un mero servizio di vitto e alloggio.

Chiaramente per tutti si è trattato di una scelta difficile. Sia perché uscire dal sistema significa fare posto a gestori con una visione diversa, magari di tipo più commerciale, sia perché non partecipare alle gare significa anche perdere posti di lavoro. Un elemento tutt'altro che marginale in particolare nelle zone del paese in cui la questione occupazionale si fa sentire in maniera più stringente.

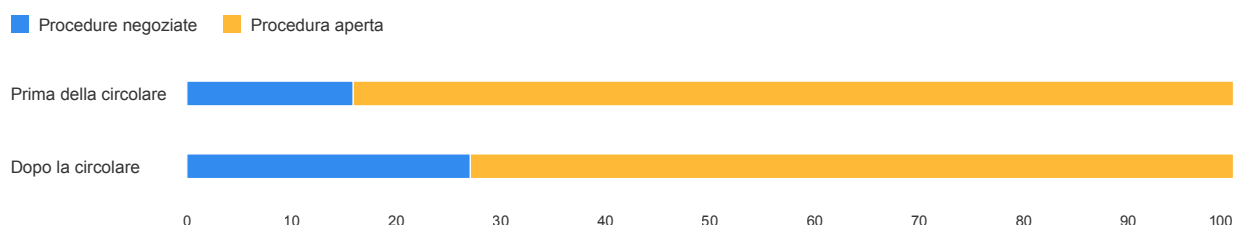
Il ministero riconosce il problema, ma tutela solo il mercato

A febbraio 2020, è stato lo stesso ministero dell'interno a riconoscere il problema dei bandi ripetuti, confermando le tendenze che avevamo denunciato. In quel periodo infatti, tramite una **circolare**, sono state indicate alle prefetture alcune possibili soluzioni. Queste sono state innanzitutto invitate a ricorrere alle procedure negoziate.

È necessario evidenziare che di recente si era assistito a un fenomeno positivo, ovvero la sistematizzazione dell'utilizzo delle **procedure aperte**. La circolare di febbraio tuttavia deroga tale procedura in caso di difficoltà rimandando ad assegnazioni più rapide, venendo meno alle intenzioni iniziali di una maggiore trasparenza.

Le procedure di gara sui centri di accoglienza prima e dopo l'intervento del ministero

Con una circolare il ministero dell'interno ha suggerito alle prefetture di ricorrere alle procedure negoziate in caso di difficoltà nell'assegnazione dei bandi.



DA SAPERE: Nella Banca dati dei contratti pubblici di Anac è indicato per ciascun lotto la procedura di scelta del contraente che è stata utilizzata. Di recente avevamo assistito a un fenomeno positivo, ovvero la sistematizzazione dell'utilizzo delle procedure aperte per i bandi relativi ai centri di accoglienza. Tuttavia in alcuni casi le prefetture, per rispondere alle difficoltà nell'assegnazione dei bandi, hanno fatto ricorso a vari tipi di procedure negoziate, che qui abbiamo considerato in termini aggregati.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac

Già in precedenza alcune prefetture avevano fatto ricorso alle procedure negoziate. Tuttavia la percentuale di lotti messi a bando in questo modo è passata dal 16% (46 procedure su 289) al 27% dopo la circolare del ministero (13 procedure su 48).

Le prefetture sono invitate a proporre bandi per tipologie di centri diverse da quelle che hanno dato problemi.

Quanto al contenuto del bando vengono date tre indicazioni. La prima è quella di **riproporre il bando cambiando la tipologia di centro**. Dunque se le gare per l'accoglienza in unità abitative sono andate deserte mentre quelle per grandi centri sono state assegnate, si proporranno nuove gare per questa seconda tipologia di centro abbandonando ogni tentativo di accoglienza diffusa, **magari ribaltando la precedente programmazione dell'accoglienza sul territorio**.

Viene suggerito di rendere meno stringenti i requisiti di accesso alla gara. Con tutti i rischi connessi.

La seconda è quella di **modificare i requisiti di accesso alla gara**. In questo modo si permette di partecipare a soggetti che in un primo momento non erano considerati idonei. **L'effetto prevedibile è un'ulteriore riduzione delle garanzie di qualità e affidabilità** dei gestori coinvolti nel sistema di accoglienza. Dunque da un lato i piccoli gestori a vocazione sociale escono dal sistema, a causa dell'impossibilità di realizzare forme di micro accoglienza diffusa che siano sostenibili economicamente e per il rifiuto di assecondare un modello che non fornisce ai richiedenti asilo strumenti di integrazione. Dall'altro **il ministero facilita l'ingresso di operatori a vocazione commerciale o comunque privi dell'esperienza necessaria**, rispondendo in qualche modo alle necessità del mercato ma senza considerare che parliamo di diritti.

La regola dei costi fissi previsti dal capitolato viene derogata per le spese di affitto ma non per i servizi.

La terza indicazione infine riguarda la possibilità di **modificare gli importi previsti nell'allegato B del capitolato**. Si tratta in sostanza dei prezzi medi di riferimento per l'acquisto o l'affitto di beni. Il tema riguarda in particolare il diverso costo degli affitti di immobili nelle diverse zone del paese.

La questione dei prezzi per gli affitti uniformi su tutto il territorio nazionale era effettivamente problematica per i gestori delle aree in cui gli immobili hanno un costo più

elevato. Tuttavia queste modifiche vengono permesse senza fornire uno schema di riferimento sui costi medi nelle diverse zone. Alle prefetture invece viene richiesto prima di prendere una decisione su questo punto, considerando generici studi di settore, e poi di controllare che gli importi concordati siano quelli effettivamente sostenuti dall'operatore.

La richiesta di una verifica dei costi sembra evidenziare che lo stesso ministero si renda conto dei possibili problemi di cattiva gestione che potrebbero derivare da questa modifica. La soluzione individuata però aggrava ulteriormente il lavoro delle prefetture sia in fase previsionale che di controllo.

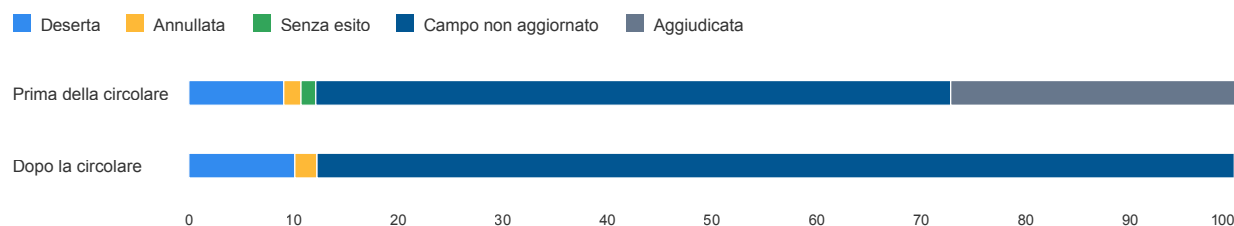
Si tratta di indicazioni che tentano di risolvere aspetti pratici senza occuparsi delle questioni di fondo.

Complessivamente possiamo dire che le indicazioni fornite tentano di risolvere il problema della mancata assegnazione dei posti in accoglienza prodotto dal capitolato, senza però affrontare le questioni di fondo. La conseguenza, con tutta probabilità, è di abbassare ulteriormente la qualità del servizio, senza tenere conto delle ripercussioni sulla vita degli ospiti dei centri, sulla capacità del sistema di fornire strumenti per l'autonomia, ma anche sulle piccole realtà del terzo settore che in questi anni hanno sviluppato competenze e professionalità nella tutela e promozione dei diritti. Competenze non più utili in un sistema che non mette al centro le persone, ma il mero controllo.

Nonostante il tentativo di revisione in corso d'opera, **la circolare del ministero non sembra essere stata sufficiente per risolvere il problema delle mancate assegnazioni**, anche al netto di valutazioni di merito. Se si analizzano i dati Anac sull'esito delle gare infatti non si assiste a un miglioramento dopo la pubblicazione della circolare, anzi.

L'esito delle gare per l'accoglienza

Lo "stato" dei bandi di gara sui centri di accoglienza prima e dopo la circolare del ministero dell'interno.



DA SAPERE: Dal database di Anac è possibile rilevare, se pur con diversi limiti, quale sia stato l'esito delle varie gare. Purtroppo si tratta di un campo che troppo spesso non viene aggiornato e dunque per molti lotti, indipendentemente dal loro reale esito, rimane indicato "stato gara: pubblicata". Un modo di dire che non si hanno notizie sull'esito della gara e che qui abbiamo riportato come "Campo non aggiornato". Le gare pubblicate dopo la circolare sono ovviamente più recenti ed è quindi più frequente che lo stato gara risulti ancora non aggiornato. Sono stati presi in considerazione i contratti per assegnare i posti in accoglienza come previsto dal nuovo capitolato. Sono state invece escluse le proroghe e gli affidamenti diretti. Non sono presenti i dati relativi agli esiti delle gare della prefettura di Trieste, perché al momento della pubblicazione i dati non erano disponibili.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac

La quota di gare con esito negativo in effetti risulta leggermente maggiore rispetto al periodo precedente, passando dal 12,1 al 12,2% (6 su 49). Un dato che potrebbe facilmente aumentare nei prossimi mesi. Infatti i contratti messi a bando dopo la circolare sono più recenti e per molti di questi l'esito è ancora incerto o comunque il risultato non è stato ancora aggiornato nel database Anac.

I grandi centri: terreno fertile per il contagio

Come abbiamo visto nelle regioni meridionali il ricorso da parte delle prefetture a strutture collettive di medie e grandi dimensioni è stato più frequente rispetto al centro nord.

Quello del ricorso ai **grandi centri** è un fenomeno problematico da molti punti di vista. **In un momento di emergenza sanitaria però le criticità delle grandi strutture emergono con ancora più evidenza.**

La propaganda sui migranti che portano il virus nel nostro paese risulta del tutto **infondata** visto che questi vengono tutti sottoposti a controlli, al contrario di quello che è avvenuto nel corso dell'estate per i turisti stranieri. Nel corso della crisi sanitaria che stiamo vivendo invece è proprio la struttura del sistema di accoglienza, basata sui grandi centri, a creare l'emergenza. **Ammassare centinaia di persone in uno stesso stabile, espone a rischi maggiori prima di tutto gli ospiti, ma anche gli operatori e da ultimo la comunità accogliente.**

“

Nei centri con tali soluzioni condivise, il maggior rischio di esposizione e di contagio della popolazione ospitata è relativo principalmente ai nuovi arrivi, ma è anche relativo ai contatti tra gli ospiti e con il personale dei servizi.

Indicazioni operative ad interim per la gestione di strutture con persone ad elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell'epidemia di Covid-19

Rischi che si sarebbero potuti limitare accogliendo i richiedenti asilo in strutture abitative con un numero limitato di posti distribuite in maniera uniforme sul territorio nazionale. Ciononostante anche in questo caso, pensando a quanto accaduto nel sistema a titolarità pubblica, si sarebbe dovuto agire tempestivamente con un piano strutturato e coordinato di intervento, che purtroppo è mancato.

“

È mancata, in questi mesi, un'attenzione specifica delle istituzioni sulle strutture di accoglienza e la maggior parte degli enti gestori si è sentita isolata e disinformata. Tutti si sono attivati con buonsenso, e hanno fatto del loro meglio, mettendo in campo soluzioni buone, ma avrebbero gradito una regia da parte delle istituzioni. La risposta non può essere quella delle soluzioni fai da te.

Salvatore Geraci su Redattore sociale

Un tema che ovviamente vale anche per i **Centri di permanenza per il rimpatrio** (Cpr) dove in questi mesi si è proseguito con nuovi ingressi, con tutti i rischi connessi, nonostante l'impossibilità di effettuare i rimpatri nel corso della pandemia, le **indicazioni** della commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa e gli **appelli della società civile**.

Eppure il tema delle grandi concentrazioni nel contesto dell'emergenza sanitaria non è stato affrontato dalle frequenti cronache estive. Altrimenti si sarebbe dovuto ammettere un'errata impostazione di partenza e le relative responsabilità istituzionali, a cui

difficilmente si poteva porre rimedio nel corso dell'emergenza sanitaria. La maggior parte dei media hanno puntato gli occhi in particolare sui territori di confine.

In regioni del nord-est, come il Friuli Venezia Giulia, o in regioni del mezzogiorno, come la Sicilia, l'accoglienza è stata organizzata in modo molto diverso ed ha affrontato criticità differenti.

Il problema è stato scaricato sui centri governativi nei territori di confine. Con ovvie ricadute sulla popolazione locale e gli ospiti dei centri.

In entrambi i casi tuttavia si tratta di regioni di confine, dove si è fatto ampio ricorso ai centri governativi per ammassare migranti in ingresso senza che la macchina amministrativa dello stato riuscisse a ridistribuirli sul territorio nazionale in tempi ragionevoli. Una situazione che ha prodotto tensioni sociali a livello locale, centri stracolmi e prassi lesive dei diritti delle persone ospitate, in un momento in cui il sistema di accoglienza si trova, a livello nazionale, tutt'altro che sotto pressione, con un'ampia disponibilità di posti liberi.

La continuità del modello siciliano

In Sicilia il nuovo capitolato ha avuto un impatto minore sulla distribuzione e l'assegnazione dei contratti per l'accoglienza. Qui, infatti, **il sistema ha proseguito con il modello precedente, già basato sui centri collettivi**, in vari casi di grandi dimensioni. Per lo più collocati in zone isolate, con la conseguente difficoltà per gli ospiti di entrare in relazione con il tessuto sociale del territorio.

L'impatto, tuttavia, si è avuto all'interno delle strutture. Ora, senza più i servizi di accoglienza, i centri tornano semplici dormitori, rendendo ancora più difficile per gli stranieri avviare un percorso di autonomia che non li esponga al **rischio di diventare manodopera per il caporalato**.

La crisi da coronavirus ha poi complicato la situazione. Sono aumentate le tensioni con le comunità locali, e per associazioni ed enti di tutela è diventato impossibile entrare in contatto con gli ospiti per svolgere il loro compito, monitorare e fornire un aiuto aggiuntivo ai richiedenti asilo.

La gestione dei contratti in Sicilia

Delle 9 prefetture siciliane, 7 risulta abbiano messo a bando posti con le procedure ordinarie previste dal capitolato per i Cas. **Di queste, solo 3 hanno previsto appalti per centri composti da singole unità abitative.**

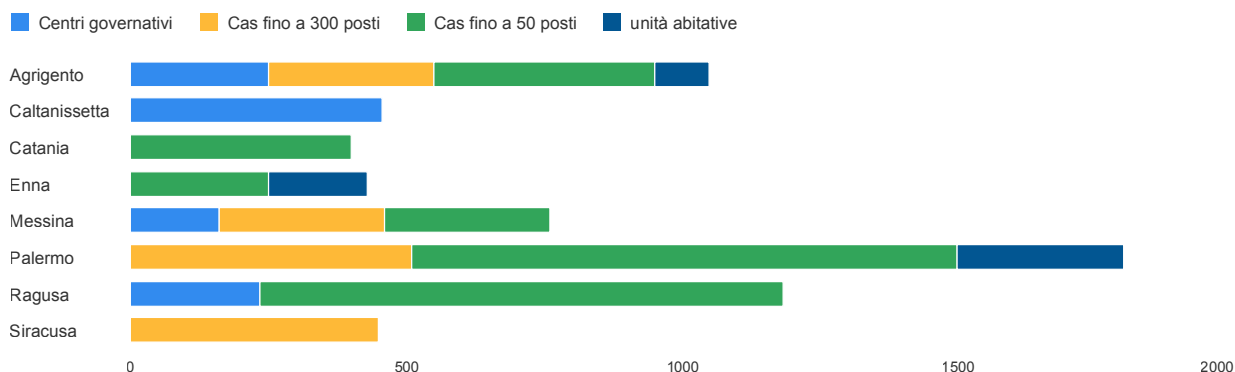
3

le prefetture ad aver previsto appalti per centri composti da singole unità abitative.

Va peraltro evidenziato a tal proposito che solo Enna ha bandito una quota considerevole di posti in abitazioni (180 posti, quasi il 42%) mentre **sia a Palermo che a Agrigento si è trattato di una quota residuale** (16,7% a Palermo e 12,5% ad Agrigento).

I posti previsti in Cas e centri governativi dalle prefetture siciliane

I posti offerti tramite bando da ciascuna prefettura siciliana nei diversi tipi di centri di accoglienza straordinaria e centri governativi, dopo il decreto sicurezza.



DA SAPERE: Attraverso la Banca dati dei contratti pubblici di Anac sono stati individuati i lotti relativi agli accordi quadro per la gestione dei centri di accoglienza straordinaria e le gare per l'assegnazione dei centri governativi della regione Sicilia. Analizzando poi i documenti dei bandi sul sito delle prefetture è stato reperito il dato sul numero di posti offerti. Nel caso di bandi ripetuti sono stati considerati i posti offerti nell'ultimo lotto. Sono stati considerati i bandi pubblicati dopo il decreto sicurezza.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac e prefetture

In generale, comunque, i **centri collettivi hanno avuto la netta prevalenza**. A Messina, ad esempio, l'offerta è stata suddivisa in maniera paritaria tra centri collettivi fino a 50 posti e centri fino a 300 posti. La prefettura di Siracusa, al contrario, **ha offerto solo posti in grandi centri**, anche se i bandi specificavano una capienza massima di 150 persone per struttura, un numero comunque molto elevato.

A Ragusa, sono stati messi a bando solo posti in Cas di medie dimensioni (Cas fino a 50 posti). In questo caso però, unico in Sicilia, **la prefettura ha riscontrato problemi nell'assegnazione**. Il primo lotto infatti è riuscito ad assegnare solo 42 posti dei 900 messi a bando. In un secondo tentativo invece il bando è stato proprio annullato. Sul terzo, avviato a giugno 2020, bisogna ancora attendere l'esito.

4,7%

di posti assegnati su quelli messi a bando dalla prefettura di Ragusa.

Per quanto riguarda Trapani e Caltanissetta, stando ai dati Anac aggiornati al 22 luglio 2020, non risultavano accordi quadro per la gestione di Cas. Su Trapani si trovano alcuni affidamenti diretti attraverso cui, probabilmente, si è proceduto a delle proroghe di contratti in corso. **A Caltanissetta invece sono presenti solo lotti relativi al Cara di Pian del Lago, una struttura con una capienza di ben 456 posti.**

Oltre al Cara di Pian del Lago, in Sicilia sono presenti altri 3 centri governativi, in questo caso interessati dall'approccio **hotspot**: a Messina, Lampedusa (Agrigento) e Pozzallo (Ragusa). Anche queste strutture sono di grandi dimensioni. Hanno una funzione diversa dai Cas, ma in ogni caso si aggiungono al numero di grandi centri presenti in Sicilia.

I grandi centri sono le prime strutture ad entrare in crisi nel momento in cui si verificano delle difficoltà.

Sono luoghi in cui vengono inviati i richiedenti asilo appena arrivati per un processo di selezione e classificazione tra richiedenti asilo e migranti "da rimpatriare", spesso lasciati sul territorio in condizione di irregolarità. Degli spazi chiusi allo sguardo della società civile, dove si realizzano prassi informali al limite del diritto. Luoghi, anche di trattenimento, in cui le persone rischiano di rimanere in condizioni di grave sovraffollamento, come nel **caso di Lampedusa**, soprattutto in un momento di crisi sanitaria.

L'esperienza di Borderline Sicilia, intervista ad Alberto Biondo

[Ascolta l'intervista integrale](#)

Alberto Biondo è membro dell'associazione **Borderline Sicilia**, che dal 2008 cerca di raccontare la realtà della migrazione ribaltando la narrazione dominante. Oltre all'aspetto comunicativo, Borderline Sicilia svolge un'importante opera di monitoraggio della gestione dei centri di accoglienza. Per questo, già in occasione del primo rapporto **Centri d'Italia**, avevamo fatto tesoro della sua esperienza per raccontarci l'accoglienza nel territorio di Trapani.



In quella occasione avevamo concluso la nostra intervista con l'auspicio che il sistema si indirizzasse verso un modello di accoglienza diffusa. Purtroppo dai dati sui contratti

pubblici **ci risulta che non ci sia stato neanche il tentativo di andare in questa direzione.** Al contrario, sembra che dall'approvazione del decreto sicurezza e del nuovo capitolato le prefetture siciliane abbiano messo a bando più che altro posti in centri collettivi, anche di grandi dimensioni.

I dati mostrano una prevalenza dei centri collettivi a discapito dell'accoglienza diffusa, quali sono le ragioni? Che influenza ha avuto sul fenomeno il decreto sicurezza?

Negli anni esiste un filo conduttore nella politica securitaria dei vari governi, che di fatto ha cancellato l'accoglienza, ostacolando i percorsi di integrazione. I decreti sicurezza hanno rappresentato il colpo di grazia, in continuità con i precedenti provvedimenti. Le grandi cooperative sono le uniche rimaste nel cosiddetto business dell'accoglienza. Le piccole, che negli anni hanno provato a impostare un'accoglienza diffusa e con standard etici maggiori, con i decreti sicurezza sono sparite del tutto. Non sono state in grado di reggere ai tagli nei capitolati, e non hanno partecipato alle gare anche per motivi appunto etici.

Che effetti hanno avuto le nuove regole nella capacità degli stranieri di integrarsi trovando un lavoro e avviando un percorso di autonomia?

Il percorso di autonomia è stato cancellato. Non che l'accoglienza prima dei decreti sicurezza non facesse acqua, anzi. Però questo sistema taglia completamente le gambe ai percorsi di integrazione, cancellando lo Sprar, riducendo i Cas a una sorta di b&b contenitori, ridimensionando le figure professionali che aiutano all'integrazione, tagliando le ore a psicologi, mediatori linguistici e assistenti sociali. Tutto questo è stato fatto volontariamente, con lo scopo di creare un esercito di invisibili senza documenti, pronti ad essere sfruttati.

Come credete che abbia inciso un modello basato su grandi centri collettivi sulla crisi sanitaria in corso?

Ha inciso molto sui grandi centri. L'ammassamento di persone ha ottenuto risultati negativi ovunque in tempo di covid. La situazione è esplosa perché non c'erano condizioni minime nei cas. Mancando oggi personale qualificato, nei centri vengono meno la comunicazione e il sistema relazionale. Per questo motivo, ad esempio, alcune persone hanno girovagato per tutta la Sicilia senza autodichiarazioni e dispositivi di protezione individuale, collezionando multe e denunce. Questo accade perché non c'è comunicazione nei centri, i migranti non vengono informati. Non parliamo poi della situazione sanitaria, che sia nelle navi quarantena, nei centri covid o nei ghetti sparsi in regione. Va contro tutti i principi di cui

sentiamo parlare in televisione da mesi, e questo accade perché c'è un sistema di non accoglienza.

Qual è stata la vostra azione in questi mesi di pandemia?

*Abbiamo monitorato, per quanto ci è stato possibile, lo stato dell'arte. Basti pensare a quello che succede nei centri covid, in cui la quarantena viene fatta in totale promiscuità. Abbiamo inoltrato diverse segnalazioni alle prefetture, e prodotto report che riportavano numerose testimonianze, oltre che quello che riscontravamo dalle nostre verifiche. In ultimo, proprio in questo periodo abbiamo pubblicato un **report sulle condizioni post decreti sicurezza dei minori stranieri non accompagnati** in Sicilia. Lo abbiamo dedicato ad Abou, un ragazzo di 15 anni **morto poche settimane fa** in ospedale a Palermo dopo essere stato in quarantena a bordo di una nave. Oltre all'invisibilità, il risultato di tutte queste politiche è anche la morte. Una costante, purtroppo, in questi anni.*

Nonostante il numero di sbarchi quest'anno sia stato tutt'altro che alto, tra traghetti quarantena, hotspot pieni e centri creati ad hoc per la quarantena dei richiedenti asilo, nel corso dell'estate si è parlato molto della questione siciliana. Quali sono state secondo te le principali criticità e come si sarebbero potute evitare?

Innanzitutto c'è un problema di narrazione. Se ogni giorno in tv politici regionali e nazionali dicono che i migranti portano il covid, si tenta di giustificare ogni tipo di scelta politica. L'incapacità e la non volontà di gestire il fenomeno ha creato un vuoto anche di diritto, confinando le persone dentro navi che non trovano giustificazione né dal punto di vista economico, perché hanno costi altissimi, né sanitario, perché dentro vengono ammassate centinaia di persone, che peraltro vedono vicina la terra ferma e spesso compiono gesti disperati per raggiungerla. Sarebbe una questione di buon senso, oltre che di diritto, riportarli sulla terra ferma, perché i luoghi per le quarantene in regione ci sono. A monte, poi, mi domando perché i migranti affrontano quarantene che durano anche due mesi, senza che si dia loro una spiegazione, mentre ai turisti che sono arrivati da ogni dove non è stato riservato lo stesso trattamento. La risposta è che quel che conta, come sempre, è l'economia. La politica sacrifica i migranti in nome di non si sa cosa. Sui diritti siamo fuori tempo massimo da tanto, troppo tempo.

Friuli Venezia Giulia: la crisi dell'accoglienza diffusa

Da diversi anni in Friuli Venezia Giulia andava consolidandosi un modello di accoglienza diffusa. Anche dopo il decreto sicurezza le prefetture hanno cercato di mantenere questo tipo di offerta, incontrando però molte resistenze da parte dei gestori.

In molti casi, infatti, i piccoli gestori si sono opposti alle nuove regole e parecchie gare sono andate deserte, oppure sono state riproposte perché le prime assegnazioni erano state insufficienti.

Nel frattempo, i nuovi ingressi dalla rotta balcanica, i respingimenti informali che hanno determinato nuove traiettorie in ingresso, e il rallentamento delle procedure di ricollocazione dovuto all'emergenza sanitaria hanno reso la situazione critica.

I richiedenti asilo saranno posti in isolamento fiduciario in strutture mobili nell'ex caserma Cavarzerani, e al momento sono accolti in tende allestite presso l'ex caserma Friuli e in altre strutture per la quarantena.

La mancanza di trasparenza, con informazioni strutturate e coerenti sul sistema di accoglienza, comprime un dibattito da cui potrebbero emergere soluzioni concrete.

Stando alle dichiarazioni del prefetto di Udine, il problema è legato alla mancanza di strutture di accoglienza dove effettuare il periodo di quarantena, ma altre fonti riportano una situazione diversa.

La soluzione dell'ex caserma Cavarzerani, il cui progetto dovrebbe essere realizzato a breve e gestito dalla Croce Rossa Italiana, rimane una "non soluzione", individuata peraltro sotto la pressione esercitata dalla società civile su prefetto e ministero dell'interno, che avevano letteralmente parcheggiato i nuovi arrivati su due pullman per il periodo della quarantena.

La gestione dei contratti in Friuli Venezia Giulia

Nel 2019 e 2020 tutte le prefetture del Friuli Venezia Giulia hanno messo a bando accordi quadro, della durata annuale o biennale. La maggior parte dei posti offerti ha riguardato le unità abitative.

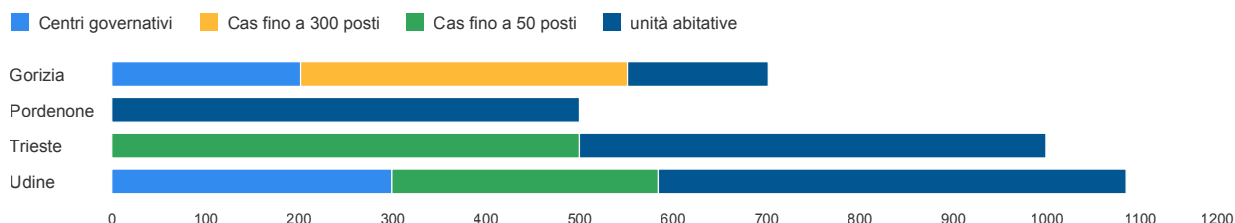
59,25%

i posti per unità abitative messi a bando dalle prefetture del Friuli Venezia Giulia.

Rispetto ai grandi centri, invece, **solo a Gorizia sono stati offerti posti in Cas di grandi dimensioni, a cui vanno aggiunti due centri governativi**. Si tratta del centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) di Gradisca d'Isonzo, sempre in provincia di Gorizia (per il quale sono stati offerti 202 posti), e del centro di prima accoglienza (Cpa) di Udine, all'interno dell'ex caserma Cavarzerani, per cui sono stati offerti 300 posti.

I posti previsti nei Cas e nei centri governativi del Friuli Venezia Giulia

I posti offerti tramite bando da ciascuna prefettura nei diversi tipi di centro di accoglienza straordinaria e nei centri governativi, dopo il decreto sicurezza.



DA SAPERE: Attraverso la Banca dati dei contratti pubblici di Anac sono stati individuati i lotti relativi agli accordi quadro per la gestione dei centri di accoglienza straordinaria e le gare per l'assegnazione dei centri governativi della regione Friuli Venezia Giulia. Analizzando poi i documenti dei bandi sul sito delle prefetture è stato reperito il dato sul numero di posti offerti. Nel caso di bandi ripetuti sono stati considerati i posti offerti nell'ultimo lotto. Sono stati considerati i bandi pubblicati dopo il decreto sicurezza.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Anac e prefetture

Il tentativo quindi è stato quello di proseguire sul modello dell'accoglienza diffusa. Infatti in Friuli Venezia Giulia, come rilevato nelle analisi del **gruppo di ricerca dell'Università Bicocca**, **tra il 2014 e il 2018 il sistema di accoglienza è diventato sempre più distribuito sul territorio.** Dai dati si osserva un costante aumento del numero dei comuni coinvolti nell'accoglienza, che passano da 23 (11% del totale) nel 2014 a 100 (46%) nel 2018.

Al contrario, nel 2019 il numero si riduce a 64 (30%). In questo caso, la riduzione del numero dei territori coinvolti nell'accoglienza risulta legata prevalentemente alla riduzione del numero totale di beneficiari, che passa da 4.257 a 2.668. Sul fenomeno ha tuttavia inciso anche una maggiore concentrazione di richiedenti asilo nei centri della prefettura di Gorizia. Qui la presenza media nei centri è arrivata a 38 persone nel 2019, mentre nelle altre province si aggira tra 6 e 9 individui.

Le cose non sono andate esattamente come previsto dagli uffici territoriali del governo.

Dai dati Anac e da quelli presenti sui siti delle prefetture abbiamo riscontrato **problemi a Pordenone e Trieste**, dove alcuni bandi sono stati ripetuti, ma anche a Gorizia dove il bando per l'accoglienza diffusa è andato deserto.

A Pordenone sono stati offerti esclusivamente posti in unità abitative ma i bandi hanno tutti dato esito negativo. Il primo è stato pubblicato a settembre 2019 e dei 500 posti offerti è riuscito ad assegnarne solo 100. Lo scorso aprile quindi è stato pubblicato un altro bando nel tentativo di assegnare i 400 posti rimasti scoperti, tuttavia l'esito si è rivelato ancora meno efficace. La gara, infatti, è andata completamente deserta.

Ancora più peculiare **la situazione a Trieste**. Nella primavera 2019 vengono emessi due bandi: il primo (per unità abitative) vede il procedimento concluso perché l'unica offerta non è idonea, nel secondo (per Cas fino a 50 posti) la gara va deserta.

Entrambi i bandi vengono ripetuti a fine anno, ma anche in questo caso l'esito è deludente: uno va nuovamente deserto e l'altro assegna appena 10 posti sui 700 offerti. A oggi, nonostante la ripetizione dei bandi, **dei 1000 posti offerti dalla prefettura di Trieste ne sono stati assegnati solo 10.**

1 %

la quota di posti assegnati dalla prefettura di Trieste rispetto a quelli offerti.

Nelle altre due prefetture del Friuli Venezia Giulia non si registrano ripetizioni, **tuttavia a Gorizia il bando per unità abitative non risulta essere stato assegnato per irregolarità nelle offerte.**

A Udine invece le assegnazioni sembrano essere andate a buon fine, almeno sulla carta. La situazione però appare critica sia nei Cas che nell'ex caserma Cavarzerani (centro governativo di prima accoglienza), recentemente interessata da un altro focolaio e da proteste degli ospiti per caldeggiare un trasferimento.

Il Friuli Venezia Giulia infatti, come la Sicilia, è una regione di confine ed è da qui, attraverso la rotta balcanica, che arrivano molti richiedenti asilo.

Secondo i dati forniti dalla ministra Lamorgese nel corso di un'audizione parlamentare, i cosiddetti "rintracciati", vale a dire i migranti intercettati dalle forze dell'ordine sul confine italo-sloveno, sarebbero passati da 2.745 persone nel 2019 (da inizio anno al 21 settembre) a 3.369 del 2020 (+22,7%).

“

Per quanto riguarda la rotta balcanica, vorrei dire che dall'inizio dell'anno fino al 21 di settembre al confine italo-sloveno risultavano rintracciati 3.369 migranti irregolari a fronte di 2.745 dello stesso periodo del 2019.

Luciana Lamorgese in audizione alla Camera il 24 settembre 2020

In un documento della prefettura di Trieste fornito dal prefetto nel corso di un'audizione al consiglio regionale, invece, si parla di 3509 "rintracciati" da inizio 2019 e fino a metà settembre, lo stesso periodo indicato dalla ministra. Secondo questi dati dunque, **le cifre del 2019 sarebbero persino superiori a quelle del 2020.**

Non si tratta solo di capire quali siano con precisione i numeri reali, ma anche e soprattutto perché non vengano forniti in maniera organica, impedendo alla società civile di ricorrere

alla fonte per verificarli. Infatti i dati forniti ogni giorno dal ministero dell'interno parlano genericamente solo di sbarchi.

Un lento processo di trasferimento in altri territori e la crisi sanitaria sembrano aver generato criticità nel sistema di accoglienza in regione.

Fuori dal Friuli Venezia Giulia, nel resto del paese, sono presenti posti e strutture in cui i richiedenti asilo potrebbero essere ospitati in sicurezza.

Se da un lato l'Italia lamenta lo scarso contributo degli altri paesi sul piano di ricollocamento europeo dei richiedenti asilo appena arrivati, dall'altro **sembra che ci sia ancora molto lavoro da fare anche nella redistribuzione dei migranti sul territorio nazionale.**

Un aspetto fondamentale per ridurre la tensione nelle zone di frontiera, **che richiede una definizione ordinata e chiara sia dal punto di vista normativo che amministrativo.** Un **piano nazionale di riparto** e un **piano nazionale accoglienza** in realtà esistono già da diversi anni, tuttavia l'efficacia si dimostra oggi molto limitata ed è evidente che anche questi strumenti vadano quantomeno aggiornati, poiché non hanno seguito le evoluzioni del sistema di accoglienza e della normativa associata.

Inoltre sarebbe auspicabile che al **tavolo di coordinamento** che presiede alla redazioni dei piani operativi, siano invitate anche le organizzazioni del terzo settore, che hanno maturato una competenza specifica, oltre alle associazioni che rappresentano gli interessi delle persone ospitate.

La situazione in Friuli Venezia Giulia, intervista a Gianfranco Schiavone

[Ascolta l'intervista integrale](#)

Gianfranco Schiavone è vice presidente dell'Asgi (associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) e presidente dell'Ics (consorzio italiano di solidarietà) di Trieste. In occasione del rapporto **Centri d'Italia 2019** gli avevamo chiesto di parlarci di come il nuovo capitolato incidesse a livello nazionale sul fenomeno dei grandi centri di accoglienza. Ora vogliamo invece focalizzarci sull'accoglienza in Friuli Venezia Giulia, una regione che conosce molto bene.



In Friuli Venezia Giulia da diversi anni il sistema si stava indirizzando su un modello basato sempre di più sull'accoglienza diffusa. Anche dopo il decreto sicurezza le prefetture sembrano aver cercato di mantenere questo modello, ma in diversi casi hanno riscontrato problemi nell'assegnazione dei bandi. Quali sono le ragioni?

Negli ultimi due anni il sistema dei grandi centri, che spesso portano a concentrazioni abnormi in luoghi degradati, è cresciuto. Questo ha a che fare con chi ha ispirato il decreto sicurezza e la sua impostazione, fortemente spinta dal governo regionale, anch'esso della Lega. Il contesto è fortemente regredito, come non era mai successo in regione, anche se i territori si differenziano molto tra loro.

I bandi delle prefetture, in alcuni casi andati deserti, sono stati sostituiti o si sono ridotti i posti in accoglienza?

Molti bandi sono andati deserti e non sono stati sostituiti. C'è stato un drastico calo dei posti in accoglienza e continue dismissioni di strutture. Dai dati, questo fenomeno è più evidente in provincia di Pordenone. In provincia di Gorizia, invece, c'è stata la desertificazione di ogni esperienza positiva. Oggi tutto ciò che è presente in quel territorio è di tipo concentrazionario. Utilizzo di proposito una parola pesante, perché il modello principale è quello di Gradisca d'Isonzo, dove convivono Cpr e Cara. Il resto in provincia è fatto sempre da grandi centri che garantiscono bassa qualità, con le esperienze dell'accoglienza diffusa che si sono, appunto, sostanzialmente desertificate. Ci sono poi altri due tipi di casi in regione: uno riguarda la conversione in grandi centri delle strutture di

accoglienza diffusa, fenomeno principalmente presente in provincia di Udine, l'altro inerisce la sola città di Trieste.

A proposito di Trieste. In provincia, nonostante i bandi siano stati ripetuti, sono stati assegnati solo 10 posti su 1000 offerti. Cosa è accaduto?

Le gare non sono solo andate completamente deserte, ma sono state anche impugnate, con contenziosi giudiziari ancora oggi aperti. Si tratta di procedure sospese anche perché gli enti gestori hanno ottenuto una proroga della gestione precedente, chiedendo che fosse fatta a condizione che si mantenesse l'approccio precedente ai decreti sicurezza. Ci sono stati tagli, ovviamente, ma non così drastici come nel capitolato ordinario. Questo non è avvenuto per caso, ma per merito della determinazione del terzo settore, frutto di una storia negli anni consolidata: è stato rifiutato il modello proposto dai decreti sicurezza. Di fatto, è come se la riforma del 2018 a Trieste non fosse mai stata applicata, con il sistema precedente sopravvissuto alla demolizione. Proprio oggi quel sistema viene rivalutato dal governo, con l'approvazione di un nuovo decreto da parte del consiglio dei ministri.

Dai dati di Udine, invece, il quadro sembra essere molto differente. Qual è la situazione reale? Quali sono i rapporti tra prefettura e terzo settore in quella provincia?

A Udine la situazione è nettamente peggiore di Trieste. Da un lato abbiamo assistito alla chiusura di progetti positivi anche con enti storici in regione, come il Centro Balducci di Zugliano, certamente uno dei più colpiti dal nuovo capitolato. Altri, invece, hanno scelto comunque di cambiare impostazione e mantenere le proprie strutture, relativamente diffuse, pur lasciando il capitolato all'osso, con servizi per forza di cose ridimensionati. E poi c'è stato l'esplosione del sistema dei grandi centri, con uno sviluppo abnorme e dannoso, come nel caso dell'ex caserma Cavarzerani, proprio nel capoluogo.

La situazione nell'ex caserma è esplosa in estate. La ministra Lamorgese ha parlato dell'accoglienza in quarantena come "priorità ineludibile". Quali sono le condizioni e le criticità del centro e come incide la preminenza di grandi centri nella gestione della crisi sanitaria?

Quel luogo ha creato una fortissima tensione sociale in città, e anche al suo stesso interno, perché è gestito proprio come una caserma, con limitazioni alla libertà di circolazione delle persone. Viene utilizzato un po' per tutto, sia come centro di accoglienza che come struttura per l'isolamento fiduciario da covid. Con la conseguenza che una troppo esigua divisione degli spazi ha provocato un fenomeno di contagi interni. Per questo è stato necessario

assumere decisioni drastiche, pagate dalle persone: in circa 500 sono rimasti segregati per più di un mese in mezzo. La misura precauzionale riguardava tutti, proprio perché la caserma funzionava da grande contenitore indifferenziato, riproponendo la logica di grandi centri che si autoalimentano. L'ex caserma Cavarzerani è l'esempio della realizzazione di un modello che era stato annunciato e poi si è verificato.

Con l'emergenza sanitaria, ma anche l'aumento di respingimenti informali, di massa e illegittimi, la situazione sembra essersi congestionata in regione. Questo nonostante a livello nazionale non manchino le strutture in cui accogliere i richiedenti asilo provenienti dalla cosiddetta rotta balcanica. Cosa secondo lei non ha funzionato nel ricollocamento dei migranti nel resto d'Italia?

La premessa è che il 2020 non è stato caratterizzato da un aumento degli arrivi, bensì da una mancata distribuzione delle persone sul territorio nazionale. Se confrontiamo i dati del 2019 e del 2020 sui cosiddetti "rintracci", ossia le persone che vengono fermate nell'area confinaria del Friuli Venezia Giulia, rimarremo sconcertati perché i numeri ci dicono ciò che nessuno immagina: gli arrivi tra i due periodi si equivalgono, e addirittura in alcuni mesi del 2020 sono stati minori rispetto allo scorso anno. Nel 2020 non c'è stata alcuna emergenza in Friuli Venezia Giulia, ma in compenso abbiamo assistito a due tipi di fenomeni: il primo è la clamorosa violazione di leggi nelle riammissioni dei richiedenti asilo in Slovenia, ammessa persino dal governo lo scorso luglio in parlamento; il secondo è un più lento processo di trasferimenti delle persone dal Friuli Venezia Giulia al resto d'Italia. La mia lettura, non credo sia eccessivamente maliziosa, è che la creazione del caos sul territorio fosse una strategia voluta per far percepire alla popolazione regionale qualcosa che in realtà non esisteva, raccontando di una situazione fuori controllo, giustificando le riammissioni illegali e l'utilizzo della mano pesante.

C'è stata discontinuità tra i due governi Conte nella gestione di questa area del paese, in tema di migrazioni?

A livello regionale mi sento di dire che la situazione con il secondo governo Conte è addirittura peggiorata. In Friuli Venezia Giulia la situazione è semplicemente catastrofica: i respingimenti illegali e questa destrutturazione dell'accoglienza non hanno a che fare con il governo precedente. Continuo a interrogarmi di come sia stato possibile che tutto sia andato fuori controllo, dove iniziano le responsabilità centrali e quelle regionali. Faccio una valutazione serena e obiettiva, perché al contrario penso che la discontinuità tra i due governi Conte sia invece evidente a livello nazionale. L'esempio più importante è proprio il

superamento dei decreti sicurezza in sede di consiglio dei ministri. Ma credo che oggi la situazione in Friuli Venezia Giulia rappresenti un'anomalia assoluta sul panorama italiano, purtroppo in negativo.

In sintesi

Dopo due anni dall'approvazione del decreto sicurezza è stato possibile **verificare concretamente alcuni degli effetti prodotti sul sistema di accoglienza.**

L'impostazione politica del provvedimento era chiara fin da subito e molti dei suoi effetti erano facilmente prevedibili. Ad oggi però possiamo dire che, a fronte delle enormi difficoltà incontrate nell'assegnazione dei bandi, **il decreto sicurezza ha fallito anche da un punto di vista strettamente pratico.**

Circa un terzo delle prefetture Italiane infatti hanno incontrato problemi ad assegnare i posti in accoglienza. Una situazione che, anche in un momento in cui il numero di sbarchi rimane contenuto, non può essere ignorata.

Anche il tema dei grandi centri, conseguenza diretta di questo approccio, oggi si rivela, fra le altre cose, **un problema di salute pubblica.** Le grandi strutture, infatti, non sono più solo una preoccupazione per chi le vive e per le comunità adiacenti. Diventano anche luoghi in cui la presenza di centinaia di persone aumenta il rischio di contagio da coronavirus.

Ciò che sembra essere assente è un coordinamento e un piano strutturato per la primissima accoglienza e per il passaggio sicuro ad altre strutture, che certo non si realizza con le **"navi quarantena"**.

La mancanza di una visione strategica sulla realtà migratoria diventa più evidente in un momento di crisi.

I territori di confine che abbiamo analizzato, il Friuli Venezia Giulia e la Sicilia, sono regioni con modelli e criticità molto diverse. **Il filo conduttore è la mancanza di un sistema ordinario ben strutturato a livello centrale che, di conseguenza, produce forti ripercussioni sul sistema prefettizio.** Oltre a mettere a rischio esperienze territoriali funzionanti e consolidate.

Il 5 ottobre, dopo un anno di rinvii, il governo ha finalmente varato il decreto – che mentre scriviamo non è stato ancora pubblicato in gazzetta ufficiale – con cui vengono riviste sia le norme sul sistema di accoglienza che quelle sulla protezione internazionale.

Il decreto, **nonostante presenti ancora troppi punti critici**, rappresenta un innegabile passo avanti. Tra gli elementi migliorativi va indubbiamente annoverato il **ripristino dei livelli di protezione della “umanitaria”**, nonché lo sforzo di reindirizzare il sistema di accoglienza (ex Sprar e Siproimi, ora Sistema di accoglienza e integrazione, Sai) verso il **modello a titolarità pubblica in micro-accoglienza diffusa**.

Tuttavia si prevede un doppio livello di servizi, ancora da chiarire, che limita la fruizione dei principali servizi di integrazione ai soli titolari di protezione internazionale. **I richiedenti asilo rimarrebbero senza formazione professionale e orientamento al lavoro**, nonostante la possibilità di lavorare dopo due mesi dalla domanda e iter d'asilo talvolta molto lunghi.

In fase di conversione sarà il parlamento a dover applicare correttivi e agevolare l'interpretazione di aspetti poco chiari, ma la negoziazione che ha portato al testo del decreto, che tradisce ancora un approccio securitario, **fa pensare che difficilmente si arriverà a cambiamenti strutturali**.

Esiste un altro passaggio, meno sotto i riflettori, che farà però un'enorme differenza per quanto riguarda l'amministrazione pubblica e la gestione concreta dei centri.

È con il capitolato di gara, infatti, che verranno definiti nel dettaglio costi e servizi da erogare nei centri Cas e nei centri governativi. Solo rivedendo questo documento in maniera sostanziale sarà possibile riportare i piccoli gestori e le relative professionalità a occuparsi di accoglienza diffusa. Anche qui, come nel caso del Sai, per i motivi su esposti, occorrerà offrire indistintamente servizi di primo e secondo livello.

Una volta entrate in vigore le nuove regole sarebbe importante stabilire meccanismi di monitoraggio del sistema.

È necessario che siano resi disponibili dati aperti e di dettaglio che da tempo reclamiamo. Su questo sono stati fatti dei passi avanti, sia nei confronti della società civile, sia rispetto ai dati presentati al parlamento. Sul primo aspetto infatti una **sentenza del Tar**, cui abbiamo

fatto ricorso contro il rifiuto di pubblicare le informazioni, ha imposto al ministero dell'interno di trasmettere dati fondamentali sul sistema di accoglienza che saranno oggetto di una prossima pubblicazione.

Rispetto alle informazioni presentate al parlamento, invece, quest'anno per la prima volta i dati contenuti nella relazione annuale sulla gestione del sistema di accoglienza dovrebbero essere forniti in formato aperto. Peraltro, **la relazione sarebbe dovuta essere trasmessa alle camere entro giugno ma, ad oggi, non è ancora disponibile**. Inoltre, il ministero, nonostante non abbia fatto passi concreti in merito, **si è detto genericamente disponibile** a rendere disponibili con cadenza periodica dati di dettaglio in formato aperto.

L'aspetto fondamentale è che l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo non dovrebbe più essere gestita come un'emergenza. Le riforme di settore dovrebbero quindi basarsi esclusivamente sull'analisi dei fatti **mettendo al centro i diritti** e agevolando l'inclusione dei richiedenti asilo nel tessuto sociale.

Riferimenti

La stretta del decreto sicurezza al sistema di accoglienza

Perché è necessario superare il decreto sicurezza. Openpolis.

La trasparenza in emergenza. ActionAid.

Quanti soldi diamo alla Libia per fermare i migranti?. Annalisa Camilli, Internazionale 27/07/2020.

Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana.

Memorandum Italia-Libia, "vergognoso rinnovo". Lo sdegno delle ong. Redattore sociale 30/01/2020.

Centri d'Italia. Openpolis e ActionAid.

Trasparenza nei centri di accoglienza: vittoria al TAR. ActionAid.

Come funziona il Foia in Italia. Openpolis.

Banca dati nazionale dei contratti pubblici, Anac.

Gli sbarchi in Italia tra il 2016 e il 2019. Openpolis.

Documento di economia e finanza 2018. Ministero dell'economia e delle finanze.

Memorie del prefetto Michele Di Bari. Camera dei deputati 29/05/2019.

Cruscotto statistico giornaliero. Ministero dell'Interno.

Schiavone (Asgi): «Tornare allo Sprar? Affinché funzioni tutti i comuni devono aderire». Vita, 9/10/2020.

La crescita del numero di migranti irregolari in Italia. Openpolis.

Atlante Sprar/Siproimi 2018. Siproimi.

I numeri dello Sprar/Siproimi, luglio 2020. Siproimi.

Decreto legge 17 marzo 2020, n.18. Normattiva.

Decreto legge 19 maggio 2020, n.34. Normattiva.

Circolare n. 9806 del 23 luglio 2018 contenente la direttiva del ministro dell'interno. Senato della repubblica.

Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione. Openpolis e ActionAid.

La ripetizione delle gare per l'accoglienza dei migranti. Openpolis.

Decreto Salvini, 6 mesi dopo tabula rasa del sistema accoglienza. Fp Cgil, 06/04/2019.

Circolare del Ministero dell'Interno del 4 febbraio 2020, n.2817.

Cosa sono le procedure di scelta del contraente. Openpolis.

Fact Checking: migrazioni (e Covid-19). Matteo Villa, Ispi, 29/07/2020.

Indicazioni operative ad interim per la gestione di strutture con persone ad elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell'epidemia di Covid-19. Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà, luglio 2020.

Covid19. Prassi improvvisate e difformi: ecco cosa è successo nei centri d'accoglienza. Eleonora Camilli, Redattore sociale, 01/07/2020.

Detenzione migrante ai tempi del Covid. Coalizione italiana libertà e diritti civili (Cild), 2020.

La Commissaria chiede il rilascio degli immigrati detenuti durante la crisi del Covid-19. Consiglio d'Europa, Notizie, 26/03/2020.

Emergenza coronavirus: "Bloccare gli ingressi nei CPR e procedere alla progressiva chiusura dei centri". Melting Pot Europa, 13/03/2020.

L'accoglienza due anni dopo il "decreto Salvini", tra crollo dei posti e inutilizzo di quelli rimasti. Altreconomia, 05/10/2020.

La continuità del modello siciliano

Centri d'Italia. L'accoglienza alle porte d'Italia, il caso di Trapani. Openpolis e ActionAid.

Banca dati nazionale dei contratti pubblici, Anac.

Siti delle prefetture siciliane.

Progetto In Limine, Asgi.

C'è davvero un'emergenza migranti a Lampedusa?. Annalisa Camilli, Internazionale, 02/09/2020.

Intervista integrale ad Alberto Biondo. Openpolis e ActionAid.

Borderline Sicilia.

Centri d'Italia. L'esperienza sul campo di Borderline Sicilia. Intervista ad Alberto Biondo. Openpolis e ActionAid.

Vite ai margini. I Msna in Sicilia, tra esigenze di tutela e miraggi di protezione. Borderline Sicilia, 10/10/2020.

Palermo, storia di Abou morto a 15 anni. "Sulla nave della quarantena era già grave". Salvo Palazzolo, Repubblica.it, 05/10/2020.

Friuli Venezia Giulia: crisi di un modello di accoglienza diffusa

Migranti, nuovo centro all'ex caserma Friuli. Ilfriuli.it, 23/09/2020.

Udine, migranti "accolti nei bus". ActionAid.

Banca dati nazionale dei contratti pubblici, Anac.

Siti delle prefetture del Friuli Venezia Giulia.

L'importanza dell'accesso ai dati: il caso del sistema di accoglienza in Italia. Center of european studies dell'Università Bicocca, openpolis e ActionAid.

Cavarzerani 'zona rossa' fino al 15 agosto. E scoppia la rivolta. Ilfriuli.it, 03/08/2020.

Udine, la richiesta dei migranti alla Cavarzerani: vogliamo essere trasferiti altrove. Messaggero Veneto, 12/10/2020.

Audizione della Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese, in merito alle politiche relative ad immigrazione, asilo ed Europol anche a fronte della diffusione dell'emergenza sanitaria da COVID-19. Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. 24/09/2020.

Il Piano nazionale di riparto. Camera dei deputati.

Piano accoglienza 2016. Tavolo di coordinamento nazionale. Ministero dell'interno.

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Articolo 16. Normattiva.

Intervista integrale a Gianfranco Schiavone. Openpolis e ActionAid.

Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione. Openpolis e ActionAid.

Rotta balcanica, faro su Trieste. Lamorgese: «La guardia è alta. Soluzioni da condividere con gli amministratori locali. La prima preoccupazione è la sicurezza sanitaria». Ministero dell'interno, 08/09/2020.

In sintesi

Illegali e discriminatori i trasferimenti coercitivi sulle "navi quarantena". Asgi, 09/10/2020.

Decreti sicurezza. ActionAid.

L'accesso ai dati amministrativi sui centri di accoglienza è un diritto. Openpolis e ActionAid.

Interrogazione a risposta immediata in commissione 5/04675. Commissione affari costituzionali della camera dei deputati, 29/09/2020. Primo firmatario Giuseppe Brescia.