

# La sicurezza dell'esclusione

Centri d'Italia  
ottobre 2019

 openpolis

**act:onaid**  
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Data di chiusura Parte Prima del rapporto: ottobre 2019

Foto Credit: Guglielmo Mangiapane (Reuters)

<b>Parte prima. La stretta del decreto sicurezza al sistema di accoglienza</b>	<b>4</b>
La fortezza Italia: sigillare le frontiere	7
Un decreto chiamato "sicurezza"	9
Senza più protezione umanitaria	9
Irregolari: la vera emergenza	11
Il sistema capovolto	13
Lo smantellamento dello Sprar	15
I nuovi Cas: diminuiscono i costi aumentano i problemi	15
Nel bilancio meno accoglienza più rimpatri	20
In sintesi	23
<b>Riferimenti</b>	<b>25</b>

## Parte prima.

# La stretta del decreto sicurezza al sistema di accoglienza

L'ipertrofia del sistema straordinario di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a danno di quello ordinario, la prassi dei bandi assegnati senza gara seguita ancora da troppe prefetture, i segnali di un avanzamento del modello dei piccoli centri diffusi nei territori soprattutto nelle regioni del nord, l'opacità del sistema e la difficoltà di accesso alle informazioni essenziali. È quanto emergeva dal primo rapporto 2018 "Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati". Un lungo lavoro di raccolta dati avente come obiettivo la realizzazione di un sistema informativo che Actionaid e Openpolis mettono a disposizione di chi - nelle istituzioni e nelle associazioni, nei media, nel mondo della ricerca e nella cittadinanza in senso lato - sia interessato a costruire un osservatorio indipendente per il monitoraggio del sistema di accoglienza in Italia.

All'inizio di ottobre dello scorso anno il 1° governo Conte varava, con il cosiddetto decreto sicurezza, il progetto di trasformazione del sistema di accoglienza dei migranti in Italia. Oggi, ad un anno di distanza, la nascita del 2° governo Conte, nel contesto politico mutato, è accompagnata dai propositi di cambiare, più o meno decisamente, quanto è stato da poco modificato.

L'edizione 2019 di Centri d'Italia, ha come obiettivo quello di valutare, a partire da questo primo documento, le conseguenze che la nuova normativa comincia a produrre sul sistema d'accoglienza nel suo complesso. Nelle uscite successive andremo poi a vedere qual è l'impatto sul territorio, e nelle città, incrociando dati e racconti sul campo.

Emerge complessivamente una linea politica sempre più orientata ad intercettare il consenso immediato piuttosto che a cercare strategie utili per governare il fenomeno migratorio. In particolare l'enfasi ossessiva sull'invasione dei migranti che premono alle nostre frontiere evoca un fatto che semplicemente non esiste.

Tutti i dati indicano, al contrario, una progressiva inversione di tendenza rispetto al passato. Dal drastico calo degli arrivi, a quello delle domande di asilo e alla conseguente riduzione delle presenze nel sistema di accoglienza.

## Il calo dei flussi

**8mila**

i migranti sbarcati nel 2019, il minimo dal 2010

**30mila**

le domande di asilo nel 2019, erano circa il doppio nel 2018

**100mila**

gli stranieri in accoglienza, 30mila in meno rispetto al 2018

La risposta del 1° governo Conte a questa generale tendenza al ribasso dei flussi reali e del numero degli aventi diritto ad essere accolti è **stata un deciso giro di vite da imprimere al sistema di accoglienza ed integrazione.**

La **soppressione della protezione umanitaria** - la forma di protezione maggiormente diffusa per chi fino al decreto sicurezza chiedeva asilo in Italia - espande sempre più la macchia degli stranieri irregolari. Che diventa un'emergenza reale con i conseguenti costi umani, sociali e di illegalità diffusa. Un'emergenza per la quale, in assenza di un meccanismo di regolarizzazione, la soluzione dei rimpatri appare nel caso più ottimistico un'illusione.

## L'esplosione degli irregolari

**+40mila**

gli irregolari stimati nel 2019 a causa della soppressione della protezione umanitaria.

**680mila**

gli irregolari in Italia stimati entro la fine del 2019.

**5.615**

i migranti rimpatriati nel 2018, occorrerebbero oltre 100 anni per rimpatriarli tutti.

Le nuove regole delle gare di appalto per la gestione dei centri, volute per razionalizzare il sistema e tagliare i costi e i servizi di inclusione, si scontrano con la difficoltà, anche di natura politica, dei gestori di farvi fronte e delle prefetture di applicarle. Diversi i bandi deserti, quelli ripetuti o che non riescono a coprire il fabbisogno dei posti nei centri. Laddove ci si riesce, prevale il modello dei grandi centri dislocati in periferia. Un affare che attrae i gestori a carattere industriale, grandi soggetti privati anche esteri in grado di realizzare economie di scala, e allontana i piccoli con vocazione sociale e personale qualificato.

### L'accoglienza dopo il decreto sicurezza

**30%**

il taglio dei finanziamenti per i centri di accoglienza più piccoli.

**428**

le gare messe a bando da 89 prefetture nel 2019.

**134**

Contratti assegnati nel 2019 in affidamento diretto, in buona parte proroghe.

### Le spese per l'accoglienza

**2,7mld**

di euro la spesa per l'accoglienza nel 2018.

**80%**

la quota di spesa per l'accoglienza destinata ai Cas.

**11,4mln**

la spesa prevista nel 2019 per i rimpatri, nel 2018 erano 3,9.

## La trasparenza sempre annunciata continua ad essere ostacolata.

In ultimo, ma non in ordine di importanza, il tema dell'accesso alle informazioni. Come denunciato nella prima edizione di Centri d'Italia, a fronte di una spesa di miliardi di euro l'anno, che coinvolge migliaia di amministrazioni e operatori, e oltre 100mila stranieri, non esiste un sistema di informazione e rendicontazione affidabile che ne permetta la conoscenza e il monitoraggio. Continuano a mancare dati sufficienti per osservare nel dovuto dettaglio le evoluzioni dei fenomeni. Informazioni che da anni cerchiamo di ottenere dal Ministero dell'Interno che respinge le nostre richieste di accesso al sistema informativo centralizzato (Sistema di Gestione Accoglienza), obbligandoci ad un faticoso lavoro di raccolta dati prefettura per prefettura. Negando a tutti il diritto di sapere, di informare ed essere informati.

## La fortezza Italia: sigillare le frontiere

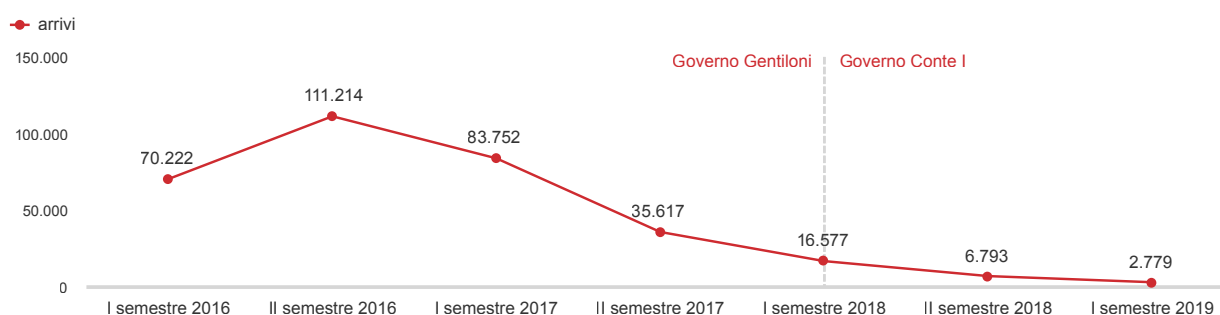
Il disegno della politica migratoria, impersonata dal protagonismo assoluto dell'ex ministro dell'Interno Salvini, si articola sostanzialmente su due fronti: quello interno, con la stretta al sistema di accoglienza ed integrazione dei migranti - **decreto sicurezza** - e quello esterno, attraverso la progressiva chiusura delle frontiere e i "porti chiusi" (**decreto sicurezza bis**, leggi il **Dossier** della Camera e del Senato).

Nelle intenzioni il programma complessivo è chiaro: meno arrivi, meno diritti per chi arriva, più espulsioni. L'esito promesso è più sicurezza.

Non è un disegno né nuovo né originale. Era stato il ministro dell'Interno Minniti a promuovere, grazie all'**accordo con la Libia**, la strategia di esternalizzazione delle frontiere che fa dell'Italia l'**avamposto delle politiche migratorie dell'Europa**. Allo stesso ministro Minniti si devono pure le prime misure di contrasto alle azioni di salvataggio in mare delle Ong (**codice di condotta**), oltre al consolidamento del cosiddetto "Approccio hotspot", ossia l'utilizzo di **pratiche arbitrarie di respingimento** e rimpatrio utilizzate nei centri di frontiera come quello di Lampedusa. Una politica che ha ottenuto i risultati sperati, visto il repentino calo degli sbarchi a partire dal secondo semestre 2017.

### Gli sbarchi in Italia tra il 2016 e il 2019

L'andamento semestrale dei flussi e il calo degli arrivi dei migranti a partire dalla seconda metà del 2017



**DA SAPERE:** A febbraio 2017 l'allora ministro Minniti concluse con la Libia il **memorandum of understanding** in tema di contrasto all'immigrazione illegale e di lì a poco varò le prime misure di contrasto alle azioni di salvataggio in mare delle ONG.

FONTE: **Unhcr**

Tuttavia l'effetto collaterale di questa politica, proseguita e rafforzata dal ministro Salvini, è stato, e continua ad essere, il trattenimento di migliaia di migranti e profughi nei campi di concentramento libici. Secondo le **stime ufficiali** dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni sarebbero almeno 600mila quelli esposti a violazione dei diritti umani e abusi.



Migranti e rifugiati subiscono orrori inimmaginabili durante il loro transito e soggiorno in Libia. Dal momento in cui entrano nel suolo libico, sono soggetti a uccisioni illegali, torture e altri maltrattamenti, detenzione arbitraria e privazione illegale di libertà, stupro e altre forme di violenza sessuale e di genere, schiavitù e lavoro forzato, estorsione e sfruttamento sia da parte dello Stato che di altri soggetti.

*Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, ONU 20 dicembre 2018.*

Dunque, sotto il profilo della difesa dei confini, l'azione del 1° governo Conte si inserisce in un solco già tracciato e appare più l'accentuazione di provvedimenti ereditati dal precedente governo di centro-sinistra che una vera svolta. Cambia il grado e l'intensità delle misure, non la direzione politica e culturale, che è quella della chiusura, del contenimento, della deterrenza in nome della sicurezza. Elementi diventati nel tempo capisaldi della retorica e delle **politiche europee**.

**16%**

i rifugiati accolti nei paesi sviluppati. Il Libano ne ospita un milione su una popolazione di 6, quanto la Germania che ha 80 milioni di abitanti. In Italia i rifugiati sono meno di 190mila. (**Unhcr - Global trends 2018**)

Al di là delle valutazioni politiche ed etiche che questa linea comporta, la domanda è se questa strategia funzioni oppure no. Se sia in grado di produrre più sicurezza e meno tensioni sociali o se è destinata ad alimentarle.



## Un decreto chiamato “sicurezza”

Il punto 13 del **Contratto per il Governo del cambiamento**, siglato da Luigi di Maio e Matteo Salvini nel maggio del 2018, chiarisce, nel titolo, il programma su cui il nascente governo intendeva impostare la propria azione in materia migratoria: *“Immigrazione: rimpatri e stop al business”*.



La questione migratoria attuale risulta insostenibile per l'Italia, visti i costi da sopportare e il business connesso alimentato da fondi pubblici nazionali spesso gestiti con poca trasparenza e permeabili alle infiltrazioni della criminalità organizzata.

*Contratto per il Governo del cambiamento - Siglato da M5Stelle e Lega, maggio 2018*

Il disegno riformatore del sistema di accoglienza, poggia principalmente su due provvedimenti: il **decreto sicurezza** e il **nuovo capitolato di gara**. Il decreto a sua volta contiene due misure destinate ciascuna a produrre effetti rilevanti: l'abolizione della **protezione umanitaria** e la soppressione dello Sprar.

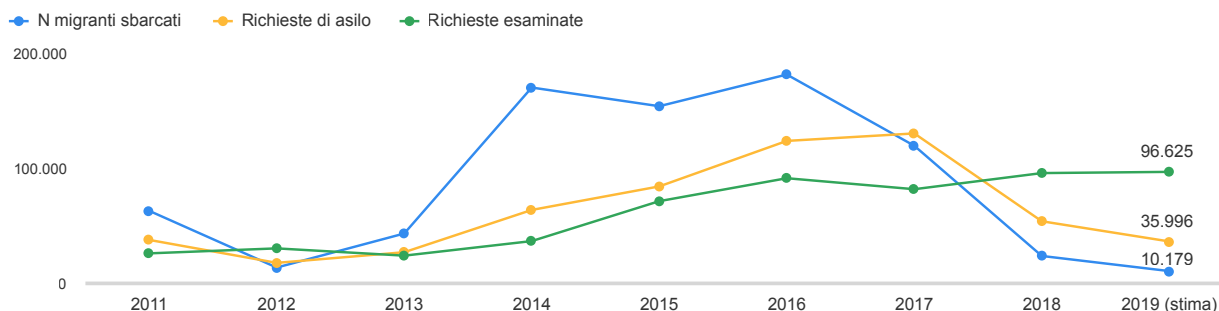
## Senza più protezione umanitaria

L'abolizione della protezione umanitaria, il principale canale di accesso per ottenere il permesso di soggiorno da parte dei richiedenti asilo, mira alla drastica riduzione del numero degli aventi diritto ad essere accolti o comunque ad avere un regolare permesso di soggiorno.

Eppure, se si osserva l'andamento degli sbarchi in relazione a quello delle richieste di asilo, si nota come la drastica riduzione degli arrivi, iniziata nel 2017, si sia tradotta in un forte calo anche delle richieste registrate nel corso dell'anno successivo, accentuatosi poi nel 2019.

## Sbarchi, richieste di asilo ed esame delle richieste

L'andamento nel tempo degli sbarchi messo a confronto con il numero di richieste di asilo presentate e quello delle richieste esaminate



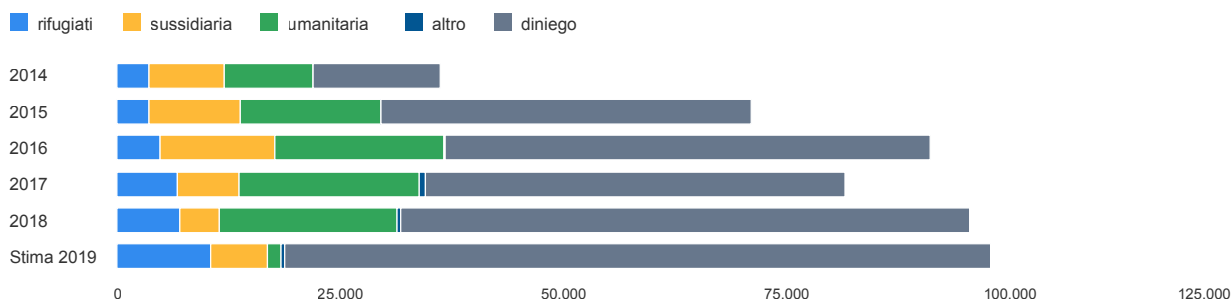
FONTE: Ismu, Unhcr, Ministero dell'Interno

Mentre l'andamento delle domande esaminate resta pressoché costante, anche nel 2018, a causa del carico accumulato negli anni precedenti. Tuttavia le **richieste pendenti** si sono dimezzate nel corso dell'ultimo anno (passate da 134.475 nel giugno 2018 a 63.380 nel giugno 2019). Se gli arrivi resteranno relativamente stabili, c'è dunque da attendersi che il problema delle domande pendenti andrà risolvendosi nel corso 2020.

Quindi la scelta di abolire la protezione umanitaria interviene proprio nella fase in cui gli sbarchi sono al minimo dal 2010. **Una misura per contrastare un'emergenza che non c'è e che va ad esasperare l'emergenza reale. Quella degli irregolari, che lo stesso sistema contribuisce a creare.**

## Gli esiti delle richieste di asilo tra il 2014 e il 2019

La crescita del numero di dinieghi nel 2019 in seguito all'eliminazione della protezione umanitaria



**DA SAPERE:** Nonostante a fine 2018 sia stata eliminata la protezione umanitaria, nel 2019 risulta ancora un certo numero di esiti di questo tipo, che abbiamo stimato, sulla base dell'andamento mensile, possano raggiungere i 1.500 circa entro fine anno. Il Ministero dell'Interno riconduce questo dato alle procedure decise prima della abolizione della protezione umanitaria, ma immesse nell'apposito sistema informatico in fase successiva.

FONTE: [Ministero dell'Interno](#)

## Irregolari: la vera emergenza



Ad oggi sarebbero circa 500 mila i migranti irregolari presenti sul nostro territorio e, pertanto, una seria ed efficace politica dei rimpatri risulta indifferibile e prioritaria.

*Contratto per il Governo del cambiamento - Siglato da M5Stelle e Lega, maggio 2018*

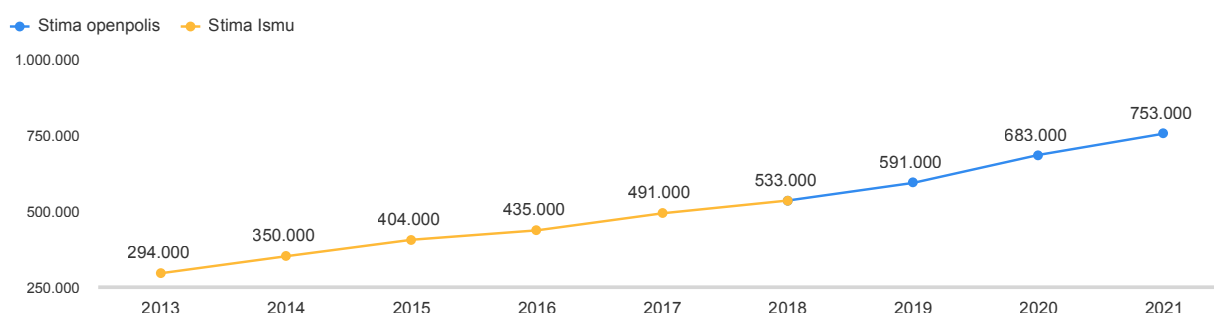
L'impatto della soppressione della protezione umanitaria è, infatti, immediato. Si traduce nell'aumento della percentuale dei "diniegati" (coloro ai quali viene negato il riconoscimento di una forma di protezione internazionale), che passano dal 67% nel 2018 all'80% nel 2019 delle domande esaminate. In numeri assoluti significa che nel 2019 il totale dei dinieghi si avvicinerà alla cifra di 80mila persone che rischieranno di essere estromesse dal sistema e destinate, in gran parte, ad aggiungersi alla popolazione degli irregolari. Questa dal 2013 è in costante crescita, a causa principalmente della sostanziale chiusura dei canali legali di

ingresso per motivi lavorativi. In questo scenario stimiamo che il numero degli irregolari potrà arrivare a circa 680mila entro il 2019 e superare i 750mila a gennaio del 2021.

## La crescita del numero di migranti irregolari in Italia

Il numero di irregolari in Italia è in costante crescita dal 2013. L'abolizione della protezione umanitaria a fine 2018 dà una spinta ulteriore a questo trend.

I dati si riferiscono al gennaio di ogni anno



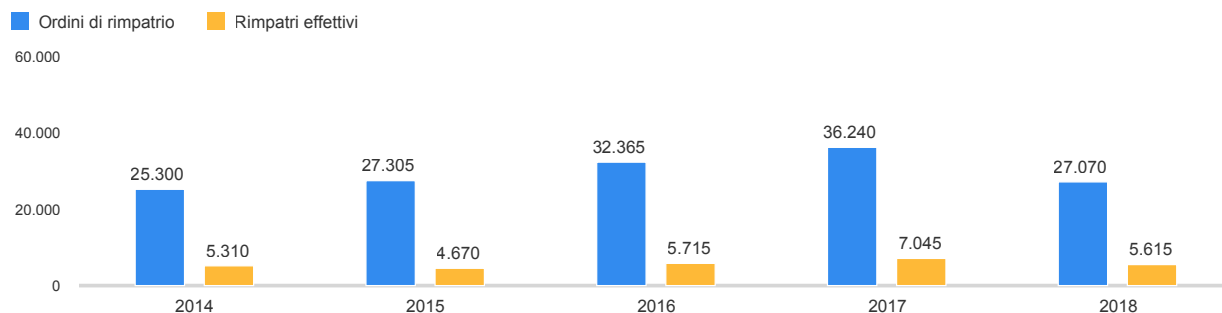
**DA SAPERE:** Nella simulazione si parte dalle stime dell'Ismu degli irregolari che arrivano a 530mila in gennaio 2018. Sono ipotizzati costanti il numero di sbarchi, dei rimpatri e le percentuali dei dinieghi (stimati 77mila dinieghi su 96mila domande esaminate – comprese le pendenti – nel 2019 e 56mila su 70mila nel 2020). Infine si considera che i 40mila permessi umanitari concessi tra 2017 e 2018 vadano in scadenza nei due anni successivi e si suppone che i dinieghi diventino definitivi trasformandosi in situazioni di irregolarità.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati [Ismu](#) e [Ministero dell'Interno](#)

Secondo la nuova normativa, coloro ai quali è stata respinta in via definitiva la domanda di protezione internazionale dovrebbero essere mandati nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) per essere poi forzatamente riportati nel paese d'origine. Solo che la **capienza dei Cpr** ad oggi è di 1.085 posti - per non parlare delle condizioni di trattenimento, spesso segnate da una **completa sospensione dei diritti** - e la media dei rimpatri annuali non supera le 5.600 unità, in **leggera diminuzione nel 2019**. Di questo passo, anche nell'ipotesi impossibile di 0 arrivi nei prossimi decenni, occorrerà oltre un secolo e oltre 3,5 miliardi di euro (5.800 euro a rimpatrio secondo [Eu Observer](#)) per rimpatriarli tutti.

## I numeri dei rimpatri negli ultimi cinque anni

Ordini di rimpatrio e rimpatri effettivi effettuati dall'Italia tra il 2014 e il 2018



**DA SAPERE:** La ragione per cui l'Italia riesce a eseguire il rimpatrio di solo il 20% delle persone cui era stato dato l'ordine di lasciare il territorio, è legata in buona parte alle nazionalità dei migranti. In paesi come la Germania, che raggiungono il 78% dei rimpatri effettivi, circa un terzo dei migranti proviene da paesi Balcanici, Stati con cui è più facile raggiungere accordi di rimpatrio rispetto a quelli africani da cui provengono buona parte dei richiedenti asilo nel nostro paese.

FONTE: Eurostat

Dunque la stragrande maggioranza di questa popolazione è destinata a restare in Italia senza documenti, senza alternative alla strada, senza la possibilità di trovare casa o lavoro se non in nero o illegale. Una popolazione spinta dalle misure vigenti verso la progressiva invisibilità. Un'emergenza reale, in diretta relazione con il decreto sicurezza, rimossa dall'agenda politica e dalla gran parte del dibattito mediatico che una qualsiasi scintilla accesa dalla propaganda razzista può facilmente fare esplodere.

## Il sistema capovolto

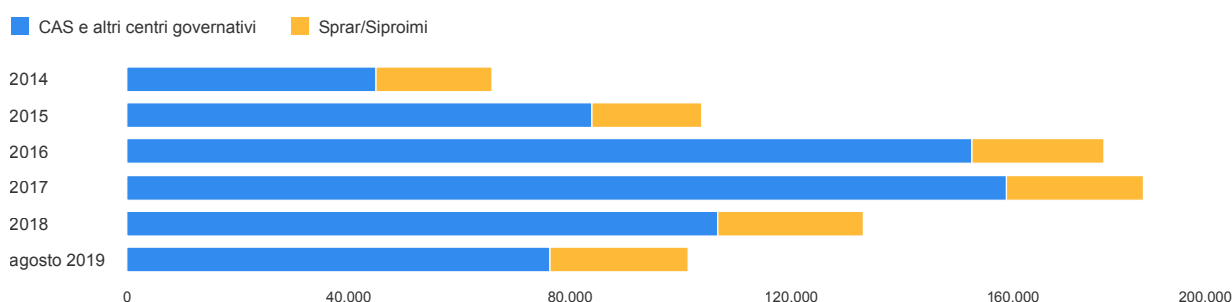
Il disegno di riorganizzazione del sistema di accoglienza si articola tra le norme previste dal decreto sicurezza e quelle del nuovo capitolato di gara.

Il sistema negli anni precedenti era evidentemente cresciuto sulla spinta dell'emergenza, con tutti i problemi connessi. L'andamento della distribuzione dei posti tra i centri del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e i Centri di accoglienza straordinaria (Cas), racconta come i secondi siano aumentati a dismisura. **Così i Cas che avrebbero dovuto essere la risposta straordinaria e temporanea all'emergenza degli**

**sbarchi, sono diventati la soluzione definitiva.** Mentre lo Sprar, che rappresenta il modello virtuoso basato sui centri di piccole dimensioni gestiti dai comuni e che ha dimostrato di sapere produrre l'inclusione sociale e lavorativa degli stranieri, è rimasto largamente minoritario. La proporzione è arrivata ad essere meno del 20% degli Sprar contro oltre l'80% dei Cas.

## Le presenze nei centri di accoglienza tra il 2014 e il 2019

La distribuzione delle presenze in accoglienza distinte per Cas e altri centri governativi da un lato e centri Sprar/Siproimi dall'altro



FONTE: Def 2018, Ministero dell'Interno, Commissione affari costituzionali della camera

E nei Cas, gestiti dalle prefetture che fanno capo al Ministero dell'Interno, si sono concentrate, com'è noto, la gran parte delle criticità legate alla poca trasparenza, agli scarsi controlli, ai contratti di milioni di euro affidati senza gara e spesso prorogati. In questo contesto è nato e si è espanso in tutte le regioni d'Italia il mercato sull'accoglienza. Il ricorso all'accoglienza straordinaria ha favorito la nascita di un terreno fertile per profitti talvolta illeciti.

E' stato così che un comparto generalmente sano, costituito dai soggetti del terzo settore che gestiscono i centri offrendo servizi di qualità, è stato infiltrato da albergatori, titolari di servizi di pulizie, imprenditori vari e **finte onlus**, che si sono improvvisati operatori dell'accoglienza. (Leggi Centri d'Italia 2018: "**L'accoglienza in nord Italia, il caso di Torino**").

## Il mercato sull'accoglienza nasce e si sviluppa nell'emergenza, nel perdurante rifiuto di adeguare le misure organizzative alla dinamica del fenomeno migratorio.

### Lo smantellamento dello Sprar

Invece di agire su questo insano squilibrio, riducendo la parte più problematica (Cas) e potenziando quella più virtuosa (Sprar), la nuova normativa voluta dal 1° governo Conte va nella direzione esattamente contraria, contraddicendo la strategia che lo stesso Ministero dell'Interno stava seguendo nel recente passato.

Con il decreto sicurezza, lo **Sprar viene fortemente ridimensionato** e sostituito con il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (**Siproimi**). Scompaiono quindi i "richiedenti asilo" e restano solo i titolari delle forme di protezione internazionale, già riconosciuti come tali (o di nuove tipologie di permessi di soggiorno, oltre ai minori non accompagnati). Solo questi ultimi avranno diritto all'integrazione. I richiedenti asilo sono quindi confinati nei "nuovi" Cas che restano affidati alle prefetture e vengono privati dei minimi servizi volti all'inserimento economico e sociale. Vengono garantiti di fatto solo vitto e alloggio. Eppure l'**analisi delle esperienze** dimostra come proprio la possibilità di imparare la lingua, di ricevere assistenza psicologica e l'orientamento al lavoro, nelle prime settimane e mesi dopo l'arrivo, sia il fattore decisivo per favorire l'autonomia degli stranieri, il loro inserimento nelle comunità locali e la riduzione delle tensioni sociali.

### I nuovi Cas: diminuiscono i costi aumentano i problemi

La rinnovata disciplina organizzativa dei Cas è contenuta nel nuovo Capitolato per gli appalti di gestione dei centri di prima accoglienza e dei centri di permanenza per il rimpatrio. Gli obiettivi del nuovo capitolato, emanato a fine 2018, sono la razionalizzazione degli appalti e la compressione dei costi di gestione.

Per quanto riguarda i Cas infatti, sono tre i **capitolati** previsti: uno per i centri composti da singole unità abitative (21,35 euro pro-die/pro-capite), uno per i centri collettivi fino a 50 posti (26,35 euro pro-die/pro-capite), e uno per i centri collettivi da 51 a 300 posti (25,25 euro pro-die/pro-capite). (Leggi il rapporto di **InMigrazione**)

## Vengono incentivati i centri più numerosi che permettono di realizzare economie di scala e gli operatori di medie-grandi dimensioni.

La riduzione delle cifre rispetto ai 35 euro pro-die/pro-capite, mediamente stanziati con i bandi precedenti, va evidentemente a penalizzare i centri più piccoli e ad incentivare quelli medi e soprattutto grandi, per i quali sono possibili economie di scala. Questo però significa anche favorire la selezione di gestori di medie grandi dimensioni, a danno delle piccole cooperative e associazioni che impiegano personale qualificato con costi non comprimibili.

Al fine di analizzare lo stato di applicazione delle nuove disposizioni e le loro conseguenze, abbiamo rivolto al detentore dei dati, il Ministero dell'Interno, una richiesta di accesso al Sistema informatico di gestione dell'accoglienza (Sga), che raccoglie tutte le informazioni trasmesse dalle prefetture in relazione ai centri gestiti, alle presenze, ai pagamenti, ai gestori e altro. Accesso che ci è stato negato con la motivazione che i dati sarebbero incompleti e che quelli disponibili sono contenuti nella relazione al Parlamento del ministro dell'Interno. La relazione, che la legge (l. 146/2014) prevede debba essere comunicata alle camere entro il 30 giugno di ogni anno, ad oggi non risulta però essere stata ancora trasmessa.

Ci siamo quindi dovuti basare sulle informazioni della banca dati dei contratti pubblici gestita da Anac e abbiamo raccolto altri dati direttamente da un certo numero di prefetture attraverso richieste di accesso agli atti alcune delle quali hanno risposto positivamente.

Dal 10 dicembre 2018, data di entrata in vigore del nuovo capitolato, a inizio agosto 2019 abbiamo contato 428 contratti d'appalto messi a bando da 89 prefetture su tutto il territorio italiano. Per oltre la metà dei casi si tratta di proroghe di contratti in corso o di procedure rivolte a situazioni specifiche, spesso per trovare soluzioni provvisorie in attesa che il nuovo sistema entrasse pienamente in funzione.

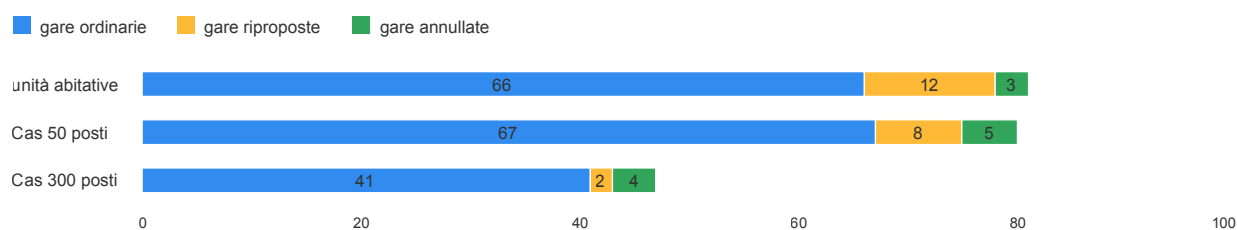
## Oltre la metà dei bandi pubblicati dalle prefetture nel 2019 sono proroghe di contratti scaduti e ripetizioni di gare non assegnate.



Dunque risultano soltanto 208 accordi quadro che hanno seguito gli standard del nuovo capitolato. Tra questi, poi, ve ne sono alcuni ripetuti. Questo accade quando una prima gara pubblicata da una prefettura è andata deserta, perché nessuno si presenta, oppure quando i posti assegnati non sono sufficienti per coprire il fabbisogno.

## I bandi di gara delle prefetture per la gestione dei centri di accoglienza

I problemi nell'assegnazione dei bandi dopo l'approvazione del decreto sicurezza (dicembre 2018 - agosto 2019)



**DA SAPERE:** La nuova normativa prevede, a parte casi specifici, che ogni prefettura metta a bando, per ciascuna delle tre tipologie di centro, un accordo quadro rivolto a più operatori economici. L'obiettivo è quello di siglare un accordo preventivo con gli operatori che copra l'intero fabbisogno previsto dalla prefettura. In una fase successiva, seguendo l'ordine di graduatoria emerso dall'accordo quadro, verranno firmate le convenzioni vere e proprie tra prefettura e gestori, tenendo in considerazione il numero effettivo di persone che necessitano di accoglienza.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati [Anac](#)

In generale si può osservare come, malgrado l'impostazione del capitolato, le prefetture abbiano decisamente tentato di puntare sui piccoli centri (unità abitative). Tendenza evidentemente più marcata nelle regioni del nord Italia, dove il modello dell'accoglienza diffusa è stato tradizionalmente più seguito anche da parte delle prefetture. Tuttavia i bandi per unità abitative sono anche quelli che sembrano avere incontrato i maggiori problemi. Perché sono quelli che mostrano una percentuale maggiore di gare che sono state riproposte.



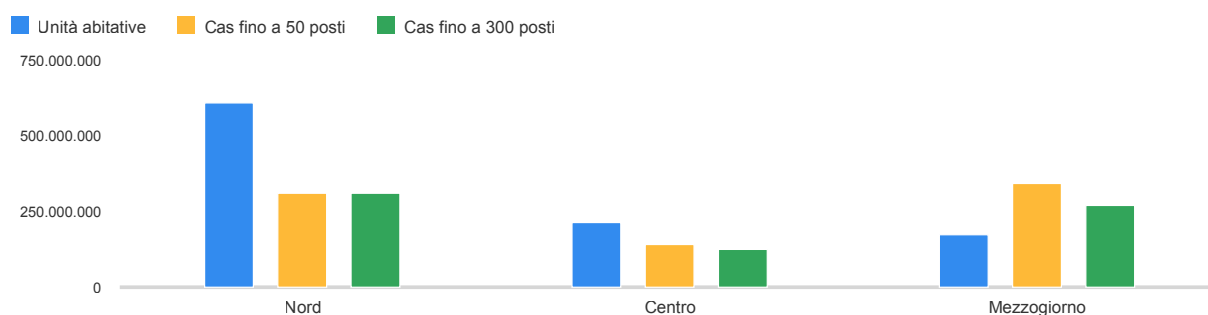
Non facciamo attività alberghiera: questo non è il nostro mestiere.

*Eleonora Vanni, presidente di Legacoopsociali*

## Le tipologie di bando delle prefetture per area geografica

L'assegnazione delle gare per la gestione dei centri di accoglienza nelle intenzioni delle prefetture (dicembre 2018 - agosto 2019)

(Euro)



**DA SAPERE:** Per analizzare le intenzioni e le preferenze iniziali delle prefetture tra le diverse tipologie di centro previste dal capitolato abbiamo preso in considerazione solo i bandi non ripetuti, comprendendo sia i bandi per l'assegnazione di centri di accoglienza con immobili di proprietà pubblica sia gli accordi quadro rivolti a più operatori economici (che non prevedono gli immobili pubblici).

FONTE: Elaborazione openpolis su dati [Anac](#)

Un contesto questo che in qualche misura viene confermato dalle cronache locali, che raccontano delle difficoltà degli operatori piccoli e medi a partecipare ai nuovi bandi per l'insostenibilità economica determinata dai costi ridotti. Diversi sono anche i soggetti del terzo settore che si sono rifiutati di trasformare il proprio lavoro da operatori sociali orientati all'inclusione dei migranti a qualcosa di più simile al gestore di albergo - o a servizi di guardiania - in grandi strutture.

E' ancora presto per tirare le somme circa l'applicazione delle nuove norme che faticano ad entrare a pieno regime. Tuttavia, nel complesso, emergono diversi segnali della difficoltà da parte delle prefetture e degli operatori del settore ad adeguarsi al disegno governativo che

tende a privilegiare un modello - grandi gestori per grandi centri - che va in direzione opposta a quella indicata dallo stesso Ministero dell'Interno nell'immediato passato. Nella relazione al Parlamento (agosto 2018) proprio la concentrazione di immigrati in grandi strutture era indicata come causa di problemi di gestione, di conflittualità sociale e del maggior pericolo di coinvolgimento della criminalità.



le concentrazioni di migranti, accolti in un'unica grande struttura, rendono difficile la gestione del centro con effetti negativi sia sull'efficienza dei servizi forniti ai migranti, sia sulle collettività locali, sia infine per l'eventuale rischio di attirare interessi economici degli ambienti criminali.

*Relazione al Parlamento del ministro dell'Interno Salvini sul Sistema di accoglienza del 14/08/2018.*

## Nel bilancio meno accoglienza più rimpatri

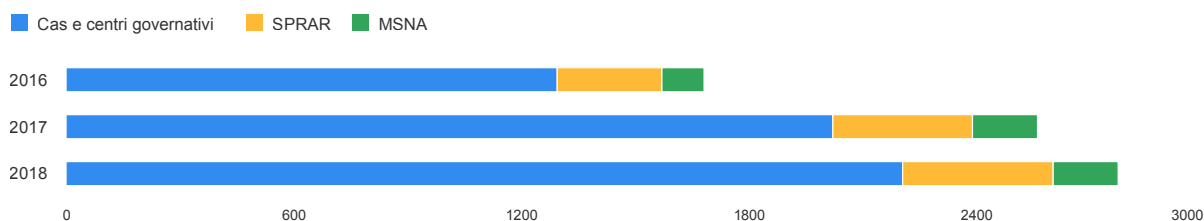
L'esame della spesa si concentra principalmente sulle voci di bilancio del Ministero dell'Interno in cui rientrano i costi destinati alla gestione dei centri di accoglienza.

Sotto questo profilo, tra il 2016 e il 2018 le spese sono sostanzialmente aumentate, passando da 1,6 a 2,7 miliardi di euro. Nel 2018 quasi l'80% di questa spesa è stata destinata ai Cas e agli altri centri di prima accoglienza mentre circa il 20% è servito a finanziare quello che sarebbe dovuto essere il sistema ordinario di accoglienza, ovvero lo Sprar/Siproimi e i centri per i minori non accompagnati (Msna).

## La spesa sostenuta per la gestione dell'accoglienza tra 2016 e 2018

Il rendiconto del bilancio dello Stato nei capitoli di spesa del Ministero dell'Interno dedicati all'accoglienza dei migranti

(Milioni di euro)



**DA SAPERE:** Dal rendiconto generale dello Stato per gli anni 2016, 2017 e 2018 sono stati considerati gli importi in conto competenza impegnati a rendiconto. Per i Cas e gli altri centri governativi è stato tenuto in conto il capitolo di spesa 2351 afferente al Ministero dell'Interno, per lo Sprar sono stati considerati i capitoli 2352 e 2311, per i minori stranieri non accompagnati (Msna) il capitolo 2353.

FONTE: [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#)

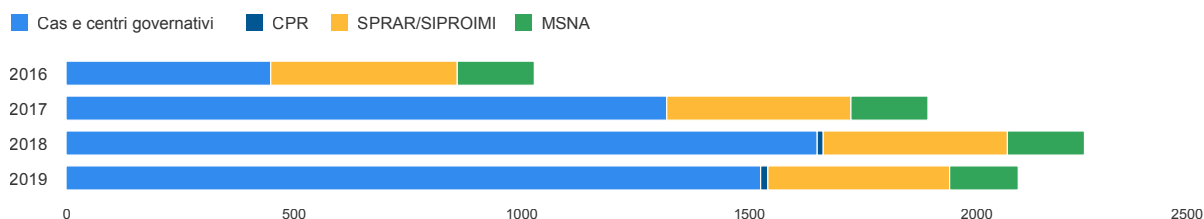
Per quanto poi riguarda il 2019, non potendo disporre ancora del rendiconto, possiamo basarci solo sulle cifre preventivate nella legge di bilancio nel corso degli anni.

Dunque per il 2019 si prevede una riduzione di spesa di circa 150 milioni di euro rispetto al 2018. Dovuta principalmente al calo dei costi previsti per la gestione dei Cas e dei centri di prima accoglienza (-125milioni circa). Si riducono anche i fondi destinati ai minori stranieri non accompagnati (- 20milioni circa) e di poco anche gli stanziamenti per i centri Siproimi - ex Sprar (6 milioni circa).

## La spesa prevista per la gestione dell'accoglienza

Il bilancio di previsione dello Stato per i capitoli di spesa del Ministero dell'Interno dedicati all'accoglienza dei migranti tra 2016 e 2019

(Milioni di euro)



**DA SAPERE:** Dal bilancio di previsione dello Stato per gli anni 2016-2019 è stato considerato il conto di competenza. Per i Cas e gli altri centri governativi è stato tenuto in conto il capitolo di spesa 2351 afferente al Ministero dell'Interno. Da questo capitolo, per gli anni 2018 e 2019, è stato scorporato il piano gestionale numero 10 che considera in particolare i fondi destinati alla gestione dei centri di permanenza e rimpatrio (Cpr). Per lo Sprar sono stati considerati i capitoli 2352 e 2311, per i minori stranieri non accompagnati (Msna) il capitolo 2353.

FONTE: [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#)

In controtendenza la voce relativa ai Centri di permanenza e rimpatrio (Cpr) che nel confronto tra 2018 e 2019 mostra una crescita della spesa pari a circa 6 milioni di euro (+46,9%). Un aumento, in realtà, già previsto dal governo Gentiloni.

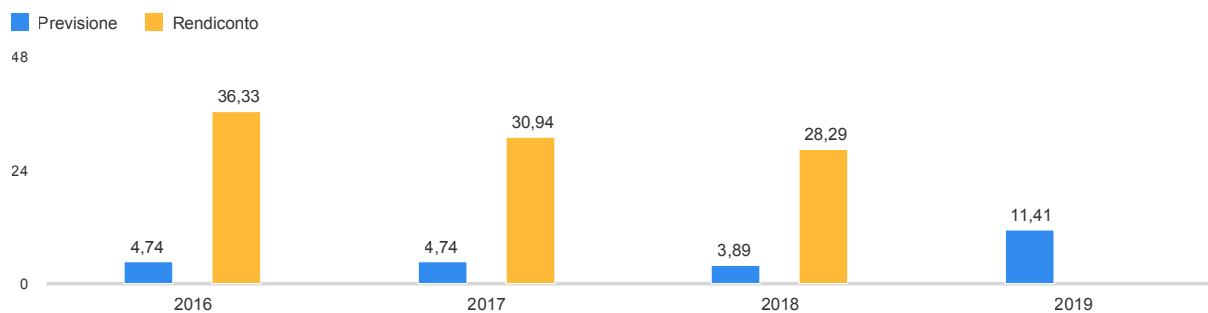
Tuttavia le cifre effettivamente registrate al momento del rendiconto sono solitamente molto più alte rispetto a quelle previste in particolare per quanto riguarda i Cas (+187% nel 2016, +53% nel 2017 e +33% nel 2018), per cui occorre attendere per sapere come effettivamente andranno le cose, in base ai flussi di persone effettivamente accolte.

Quanto poi al fondo rimpatri – “finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio dei cittadini stranieri rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale verso il paese d'origine ovvero di provenienza” - si registra un picco notevole, da 3,9 milioni di euro nel 2018 a 11,4 nel 2019, tre volte tanto.

## La spesa destinata dal nostro paese al fondo rimpatri 2016-2019

Il fondo rimpatri nel bilancio di previsione dello Stato e nel rendiconto

(Milioni di euro)



**DA SAPERE:** Il fondo rimpatri è un capitolo di spesa (2817) a valere sul bilancio del Ministero dell'Interno. Per gli anni 2016-2019 è indicata la previsione di spesa per il conto competenza. Per gli anni 2016-2018 sono indicati anche i fondi di competenza impegnati a rendiconto.

**FONTE:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Anche qui però occorre considerare la sostanziale differenza tra previsioni e rendiconto. Per quanto riguarda i rimpatri infatti nel 2018, a fronte di uno stanziamento di 3,8 milioni di euro, ne sono stati spesi ben 28,2. Tuttavia la volontà di aumentare la spesa per i rimpatri è evidente.

Le scelte di bilancio in tema di accoglienza, quindi, confermano, almeno in fase di preventivo, l'indirizzo generale del 1° governo Conte. Approccio basato sull'associazione, indimostrata e indimostrabile, tra migranti e sicurezza dei cittadini, da risolvere penalizzando l'inclusione e finanziando il trattenimento e le espulsioni. Alla riduzione della spesa destinata ai centri di accoglienza (Cas in particolare, ma anche Siproimi - ex Sprar e minori non accompagnati) fa, quindi, da contraltare l'aumento di quella per i centri per il rimpatrio.

## In sintesi

Il fronte interno è quello sul quale la politica dell'immigrazione del 1° governo Conte ha lasciato il segno più marcato, con le conseguenze più pesanti. Le scelte guidate dalla cattura del consenso genericamente anti-immigrati, condannano il paese, nei prossimi mesi e anni, a subire l'exasperazione delle contraddizioni di una politica sull'accoglienza programmaticamente contraria all'inclusione.

Il disegno del Siproimi - in sostituzione dello Sprar - significa che l'integrazione non è più, neanche formalmente, un obiettivo generale del sistema di accoglienza ma diventa un privilegio per pochi, i soli rifugiati e titolari di forme residuali di protezione.

Per la grande massa dei richiedenti asilo, invece, è stato tracciato un percorso di esclusione. Che si articola attraverso una prima tappa nei "nuovi" Cas, dove i migranti attendono senza poter fare nulla l'esito della domanda di asilo che - con il contributo della cancellazione della protezione umanitaria - sarà negativo nell'80% dei casi. La tappa finale, per la grande maggioranza di loro, sarà la caduta nell'irregolarità.

L'esito annunciato del decreto sicurezza è dunque quello di un'esplosione dell'emergenza degli irregolari per la quale non esiste una politica pubblica, eccetto la finzione dei rimpatri. Di conseguenza si dovrà registrare una probabile crescita dei fenomeni di disagio sociale, di sfruttamento da parte del lavoro nero, di illegalità e di criminalità. Fenomeni che costituiscono le precondizioni per un aumento della devianza, del conflitto sociale e del razzismo.

Coerentemente con questo approccio, i risparmi previsti - tutti da confermare - concepiscono i servizi di integrazione per i richiedenti asilo come uno spreco da ridurre. Tuttavia sarebbe sufficiente consultare gli studi **nazionali** e **internazionali** in materia, per capire come la spesa destinata a finanziare l'inclusione e l'autosufficienza degli stranieri sia da considerare, al contrario, un investimento per un paese come l'Italia che si spopola e nel quale interi settori dell'economia da tempo vanno avanti grazie al **lavoro degli immigrati**. Un investimento nello sviluppo di competenze umane e professionali degli operatori sociali che lavorano a contatto con gli stranieri. **Un fattore di sviluppo locale** e per il ripopolamento dei paesi delle aree interne.

D'altro canto non si calcolano i costi conseguenti ai supposti risparmi. Costi collegati ai mancati introiti fiscali relativi ai tanti lavoratori che potrebbero essere regolari, alla **disoccupazione** nel settore dell'accoglienza e i costi amministrativi e di sicurezza sociale, di cui le amministrazioni locali dovranno farsi carico per affrontare le conseguenze della mancata integrazione.

Per quanto ci è dato vedere dalle prime iniziative in materia e dal silenzio sulla necessità di ristabilire un assetto dell'accoglienza con titolarità pubblica e diffuso sul territorio, il 2° governo Conte, non sembra orientarsi verso una politica di "discontinuità" rispetto all'esecutivo precedente mantenendo una cultura politica a detrimento dei diritti dei migranti.

In conclusione il livello di trasparenza del sistema di accoglienza garantito dalle nostre istituzioni non avanza. Sebbene le prefetture abbiano mediamente migliorato la comunicazione a seguito dei Foia effettuati (maggiore coerenza delle modalità di presentazione del dato), rimaniamo di fatto di fronte all'inaccessibilità delle informazioni e all'impossibilità di fruirne facilmente. Il Sistema informatico di gestione dell'accoglienza (Sga) risulta essere ancora completamente chiuso alla società civile.

Visto il quadro delineato, nelle prossime parti di questo report si approfondiranno alcuni degli effetti del nuovo assetto dell'accoglienza accennati in questa prima panoramica. L'obiettivo sarà quello di comprendere le nuove dinamiche delle assegnazioni. Verranno messe in luce le difficoltà del nuovo schema di capitolato di gara per i centri di accoglienza, con bandi andati deserti e ricorsi presentati da alcuni candidati. Allo stesso modo sarà analizzato come il nuovo assetto favorisca la realizzazione di mega-strutture e la concentrazione della gestione dell'accoglienza nelle mani di pochi grandi soggetti attuatori.



## Riferimenti

### Parte prima

#### **La stretta del decreto sicurezza al sistema di accoglienza**

*Centri d'Italia: Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati.*

Openpolis e Action Aid.

*Approvato il decreto sicurezza. Migliaia di stranieri rischiano di diventare irregolari.*

Open Migration.

#### **La fortezza Italia: sigillare le frontiere**

*Decreto-legge 53/2019. Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.*

*Dossier* 20 giugno 2019 della camera dei deputati e del senato della repubblica.

Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

*Accordo Italia-Libia: scacco ai diritti umani in 4 mosse.* Oxfam Italia e Borderline Sicilia.

*Memorandum d'intesa tra Italia e Libia.* 2 febbraio 2017.

*Scenari di frontiera: il caso Lampedusa.* ActionAid Italia, Asgi e Cild.

*Gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto: un'agenda europea sulla migrazione.*

Comunicato stampa della commissione europea.

*Global trends 2018.* Unhcr.

#### **Un decreto chiamato "sicurezza"**

*Contratto per il Governo del cambiamento.* Siglato da M5Stelle e Lega, maggio 2018.

*Dossier della camera dei deputati e del senato della repubblica.* Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, con gli emendamenti approvati dalla commissione affari costituzionali in sede referente.

*Schema di capitolato di gara di appalto* per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza. Ministero dell'Interno.

*Che cosa s'intende per migranti irregolari, richiedenti asilo o rifugiati.* Openpolis.

#### **Senza più protezione umanitaria**

*Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo.* Ministero dell'Interno.

### **Irregolari: la vera emergenza**

*Memorie del prefetto Michele di Bari* in audizione alla commissione affari costituzionali della camera. 29/05/2019.

*Dossier Viminale*. Un anno di attività del Ministero dell'Interno. 01/08/2018 - 31/07/2019.

*Skyrocketing costs for returning EU migrants*. Eu Observer 5/05/2017.

### **Il sistema capovolto**

*Il business dell'accoglienza alla prova del decreto Salvini*. Openpolis.

*Centri d'Italia 2018: "L'accoglienza in nord Italia, il caso di Torino"*. Openpolis e Action Aid.

### **Lo smantellamento dello Sprar**

*Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*. Asgi.

*I numeri dello Sprar/Siproimi*

*L'inclusione socio-lavorativa dei rifugiati: il dinamismo della società civile*. Ismu marzo 2019.

### **I nuovi Cas: diminuiscono i costi aumentano i problemi**

*Decreto-legge 119/2014* coordinato con la legge di conversione 146/2014.

*Portale della trasparenza*. Anac.

*Come funziona il Foia in Italia*. Openpolis.

### **Nel bilancio meno accoglienza più rimpatri**

*Open BDAP*, Dataset.opendata del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

### **In sintesi**

*Global Trends*, forced displacement in 2018.

*L'Italia che non ti aspetti*. Gabriella Debora Giorgione, Nicola De Blasio, Angelo Moretti. Città nuova editrice.

*Rapporto 2019 sull'economia dell'immigrazione*, Fondazione Leone Moressa.

*Accoglienza migranti in crisi, 15mila operatori rischiano il lavoro*. Avvenire 6/05/2019.