

ACCOGLIENZA

15 APRILE 2020

L'importanza dell'accesso ai dati: il caso del sistema di accoglienza in Italia

Un progetto del **gruppo di ricerca dell'Università Bicocca** sta portando alla luce dati fondamentali, finora non reperibili, sulla gestione del sistema di accoglienza in Italia tra 2014 e 2019. **Una ricerca cruciale sia per capire gli effetti della presenza di richiedenti asilo e rifugiati sui territori che li ospitano, sia per comprendere pregi e difetti dei diversi modelli di accoglienza.**

Un lavoro che però è stato **ostacolato dall'assenza di dati pubblici** sufficientemente dettagliati sulla materia e dal rifiuto del ministero dell'interno di fornire queste informazioni anche a seguito di una richiesta di accesso agli atti. Attraverso 106 richieste rivolte alle prefetture italiane il team della Bicocca è riuscito comunque a rintracciare buona parte dei dati necessari a ricostruire l'evoluzione del sistema di accoglienza. È stato però necessario un grande sforzo di armonizzazione dei dati che ciascuna prefettura ha elaborato in maniera diversa ed eterogenea. Un lavoro che già da adesso mostra le sue potenzialità attraverso la diffusione di dati capillari, comune per comune, sui centri di accoglienza attivi in Friuli-Venezia Giulia tra il 2014 e il 2019. Appare chiaro quindi che quando la ricerca arriverà a conclusione, presentando i dati su tutto il livello nazionale, diverrà uno strumento cruciale per l'analisi del passato e l'elaborazione delle politiche future in materia di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati.

L'importanza dell'accesso ai dati

L'importanza dell'accesso e della condivisione dei dati per la programmazione degli interventi pubblici è diventato un tema noto a tutti con la recente emergenza del COVID-19. In questo momento di allarme globale il flusso di informazioni dettagliate e complete diventa di vitale importanza, e **l'analisi di dati armonizzati si rivela cruciale per spiegare fenomeni complessi.** Appare chiaro, tuttavia, che la trasparenza e la condivisione dei dati da parte delle istituzioni non riguardi solo le situazioni di emergenza ma abbia una 'valenza pubblica', relativa al modo di concepire il rapporto tra cittadini e amministrazioni e di gestire risorse pubbliche. In particolare, l'accesso ai dati amministrativi permette ai ricercatori di analizzare i

fenomeni, ai mezzi di comunicazione di informare correttamente i cittadini, e alle istituzioni di progettare le misure più adeguate e di intervenire su eventuali scelte sbagliate.

Negli ultimi anni l'Italia ha vissuto un altro tipo di 'emergenza' relativa a politiche e norme preposte alla gestione dei flussi di richiedenti asilo arrivati nel nostro paese. Si tratta di un fenomeno che ha avuto importanti risvolti politici ed economici, ma sul quale si sa molto poco a causa della scarsa condivisione dei dati. Nella serie di report **Centri d'Italia**, Openpolis e ActionAid hanno fatto il punto sullo stato del sistema di accoglienza per richiedenti asilo in Italia, facendo riferimento ai pochi dati (non armonizzati) resi disponibili dal ministero dell'interno e richiedendo informazioni alle istituzioni competenti attraverso la procedura dell'accesso civico generalizzato (Foia). Tale processo risulta burocratizzato e inefficiente, e rende estremamente difficoltoso l'utilizzo dei dati disaggregati, necessari per condurre analisi esaustive del fenomeno.

I dati forniti dal ministero dell'interno sono insufficienti e inadatti a fornire un quadro completo del sistema di accoglienza in Italia.

All'inizio di quest'anno **ActionAid Italia**, **Fondazione Openpolis** e il **Dipartimento di Economia dell'Università Milano-Bicocca** hanno avviato una partnership con lo scopo di condividere la raccolta dei dati e le rispettive competenze al fine di migliorare la conoscenza e la consapevolezza pubblica sulle politiche di accoglienza, attraverso la pubblicazione di lavori scientifici, inchieste giornalistiche, attività di divulgazione e di sensibilizzazione dei decisori pubblici. Un team di ricerca della Bicocca affiliato al **Center for European Studies** (Mariapia Mendola, Sara Giunti e Francesco Campo) ha proseguito ed esteso questo processo di accesso e armonizzazione dei dati amministrativi, attraverso il Foia su tutto il territorio nazionale. **L'obiettivo è quello di rispondere a domande che altrimenti rimarrebbero senza riscontro ma che sono fondamentali per capire come investire risorse pubbliche nel sistema di accoglienza, tutelando i diritti di richiedenti asilo e rifugiati, come**

previsto dalle leggi internazionali e dalla nostra costituzione, e realizzando un efficace accompagnamento all'autonomia.

Dove si sono concentrati per lo più richiedenti asilo e rifugiati in Italia? Qual è l'impatto dell'accoglienza (più o meno) diffusa sulle comunità ospitanti e sulle amministrazioni pubbliche? Quali sono le conseguenze sociali ed economiche della distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale? Tali conseguenze, se sono significative, dipendono dal sistema di accoglienza e/o dalle caratteristiche del contesto locale?

Il principale ostacolo alla realizzazione di tale analisi è lo scarso accesso ai dati. Quelli attualmente disponibili sono incompleti e non standardizzati, e le informazioni che se ne possono ricavare sono limitate, troppo aggregate e non uniformi sul territorio nazionale. Il ministero dell'Interno pubblica, a cadenza quindicinale, alcuni dati sugli arrivi e sulle richieste d'asilo (quest'ultimi non più aggiornati da ottobre 2019) , che tuttavia non consentono di mappare l'organizzazione dell'accoglienza a livello territoriale e di monitorarne l'evoluzione nel tempo (i dati del ministero sono reperibili nel "**cruscotto statistico**" e "**i numeri dell'asilo**").

Per colmare questo gap informativo, il team di ricerca dell'Università Bicocca ha condotto **una mappatura completa delle strutture attivate sul territorio nazionale** (in particolare Centri Accoglienza Straordinari – Cas) nel periodo che va dalla cosiddetta "emergenza rifugiati" (2014-2015) fino all'approvazione dei cd. 'decreti sicurezza' e del nuovo schema di capitolato di gara per la gestione dell'accoglienza dedicata ai richiedenti asilo (2019). Di seguito presentiamo i dati raccolti e la procedura seguita per ottenerli.

Non approfondiamo in questa sede, l'impostazione e il funzionamento del **sistema di accoglienza** italiano, **l'impatto dei decreti sicurezza** e del nuovo capitolato con il sostanziale stravolgimento sullo stesso e il nuovo assetto che distingue i centri per richiedenti da quelli per i titolari di protezione.

Per valutare e progettare politiche efficaci è necessario l'accesso più completo possibile ai dati amministrativi.

Vogliamo evidenziare però l'assenza di dati fruibili e indicare come la trasparenza nell'accesso a dati amministrativi sia una componente integrante per il disegno e la valutazione di politiche efficaci e lungimiranti. Ciò appare ancora più rilevante in un momento critico come quello che stiamo vivendo, in cui vengono attuate **misure emergenziali** da parte del governo anche in materia di diritti dei cittadini stranieri, in particolare richiedenti asilo e rifugiati ospitati nel sistema di accoglienza o migranti trattenuti a vario titolo nelle strutture detentive. **La condivisione di informazioni è necessaria per evitare che misure adottate in via emergenziale diventino ordinarie in futuro senza una oggettiva valutazione.**

I dati sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia

I dati amministrativi sul sistema di accoglienza attualmente disponibili in Italia sono estremamente frammentari e di difficile accesso. I dati su arrivi via mare, richieste d'asilo e riallocazione dei richiedenti asilo nelle varie regioni sono pubblicati dal ministero dell'interno, a cadenza regolare, all'interno del cruscotto statistico. Tuttavia, i dati consultabili sono aggregati a livello regionale o nazionale, quindi non consentono nessuna valutazione, neppure qualitativa, del sistema di accoglienza.

Anche in relazione ai progetti Sprar Siproimi non sono disponibili informazioni sulla gestione dei progetti e non è possibile conoscere la posizione delle strutture di accoglienza.

La rete Sprar-Siproimi pubblica un rapporto annuale (**Atlante Sprar-Siproimi**) con le informazioni relative ai progetti Sprar-Siproimi attivi nell'anno di riferimento: ente gestore, tipologia di beneficiari (ordinari, minori non accompagnati, disagio mentale), posti disponibili per ogni singolo progetto. Inoltre, l'atlante fornisce alcuni dati aggregati sulle caratteristiche delle persone accolte nei progetti (genere, età, cittadinanza, titolo di studio,

modalità d'ingresso, titolo di soggiorno). In ogni caso **non sono disponibili informazioni sugli aspetti gestionali dei progetti** (rendicontazione delle spese, numero di operatori impiegati nei progetti, etc.). Inoltre non è possibile identificare l'ubicazione esatta delle strutture di accoglienza facenti parti del progetto.

Rispetto ai Cas il ministero fornisce solo alcuni dati comunque aggregati a livello provinciale.

Per quanto riguarda i Cas, che ricordiamo rappresentano tra il 70 e l'80 per cento del totale dei posti in accoglienza, al momento non sono disponibili informazioni complete ed organiche circa le strutture attive sul territorio. Nelle relazioni annuali al Parlamento sul funzionamento del sistema d'accoglienza, il ministero dell'interno fornisce alcuni dati aggregati a livello provinciale sulla capienza dei Cas attivi o sui pagamenti erogati a ciascun ente gestore. Tuttavia, il dato risulta frammentario poiché le informazioni sono incomplete o non pubblicate a intervalli regolari. Pertanto, **risulta impossibile ricostruire l'evoluzione del sistema di accoglienza nel tempo**. Inoltre, l'unità provinciale rappresenta il massimo livello di disaggregazione disponibile. L'unica mappatura completa istituzionale delle strutture attive sul territorio risale alla fase emergenziale del 2014 (contenuta nella **relazione** trasmessa al parlamento dal ministro dell'interno Alfano il 23 Marzo 2016).

Le informazioni sui Cas sono ad uso dalle singole prefetture che ricevono quotidianamente dagli enti gestori le informazioni e inviano regolarmente al ministero dell'interno un report delle presenze nelle strutture attive sul territorio di competenza. Tuttavia, il ministero non rende pubblici tali dati a livello centralizzato.

La richiesta di accesso agli atti

Per ottenere i dati disaggregati sul sistema di accoglienza si rende necessario richiederli alle amministrazioni competenti (ministero dell'interno e prefetture) attraverso le apposite procedure di richiesta di accesso agli atti. L'accesso civico generalizzato, (**d.lgs. 97/2016**), ispirato al Freedom of

information act (Foia) statunitense, completa l'evoluzione della normativa italiana in materia di accesso. Il Foia consente ai cittadini di richiedere alla pubblica amministrazione dati, documenti e informazioni già esistenti (ulteriori rispetto a quelli per i quali già vige un obbligo di pubblicazione), senza dover dimostrare l'esistenza di un interesse attuale e concreto né di motivare la richiesta, al fine di assicurare un controllo sociale diffuso sull'attività delle amministrazioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Tale procedura è particolarmente gravosa e onerosa per chiunque voglia acquisire queste informazioni (ricercatori, analisti, giornalisti, comuni cittadini ecc.) (si veda BOX per i dettagli sulla procedura del FOIA).

BOX

Le istanze di accesso possono essere presentate, anche per via telematica, all'Ufficio che detiene i documenti richiesti oppure all'ufficio relazioni con il pubblico (Urp) ovvero ad altro ufficio indicato dalla singola Amministrazione, allegando un documento di identità. Non è necessaria alcuna motivazione, anche se l'amministrazione potrà richiedere, a fini statistici, ulteriori precisazioni sull'oggetto della richiesta. Spetta all'amministrazione coinvolgere nel procedimento i soggetti controinteressati, cioè coloro la cui riservatezza potrebbe essere compromessa dalla ostensione dei documenti, che potranno motivare così la loro eventuale opposizione, ferma restando la piena competenza dell'amministrazione in ordine alla fondatezza o meno della richiesta di accesso, anche in contrasto con l'opposizione manifestata dai controinteressati. L'amministrazione è tenuta a rispondere alla richiesta di accesso entro 30 giorni, anche in caso di diniego. Il diniego all'accesso deve essere adeguatamente motivato.

In caso di diniego (totale o parziale) o di mancata risposta è possibile sottoporre entro 30 giorni la richiesta all'esame del responsabile della prevenzione e della trasparenza dell'amministrazione di riferimento, che dovrà decidere entro i successivi 20 giorni, salva la necessità di richiedere il parere del garante della privacy in caso di tutela di dati personali. Nel caso in cui, anche dopo la pronuncia del difensore civico, l'amministrazione confermi il suo diniego, potrà essere presentato un ricorso al Tar, secondo il rito semplificato di cui all'art. 116 del codice del processo amministrativo, caratterizzato anche da tempi di decisione molto brevi.

Oggetto della richiesta di accesso possono essere dati e documenti. La richiesta deve contenere gli elementi utili per consentirne l'individuazione, pena l'inammissibilità delle istanze formulate in modo vago. Secondo le linee guida dell'Anac rientrano in tale categoria le rielaborazioni dei dati detenuti dalle amministrazioni, effettuate per propri fini, contenuti in distinti documenti. Tuttavia, l'Amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non siano nella sua disponibilità né a rielaborare le informazioni che detiene. L'accesso può essere negato in caso di richieste molto ampie (ad esempio riferite a un arco di tempo lungo o ad un numero imprecisato di atti oppure reiterate più volte), quando l'eventuale soddisfazione di tali istanze imponga un'opera di ricerca, catalogazione e sistemazione tale da determinare un intralcio o un rallentamento dell'attività ordinaria dell'amministrazione. Anche in tali casi appare comunque utile collaborare con il richiedente al fine di circoscrivere i dati e documenti indicati in prima battuta o eventualmente dilazionare nel tempo la loro consegna.

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare un registro degli accessi, nel quale vengono riportati gli estremi delle richieste di accesso ricevute e il relativo esito. Ad oggi tutti i ministeri hanno provveduto alla pubblicazione del registro: fanno eccezione il ministero dell'interno (per il quale è ancora in corso di progettazione uno specifico sistema informatico) e il ministero dell'istruzione.

Al fine di mappare la presenza delle varie tipologie di strutture di accoglienza e seguirne l'evoluzione nel tempo, il team di ricerca dell'Università Bicocca ha condotto una raccolta dei dati amministrativi tramite lo strumento del Foia. **L'obiettivo del progetto di ricerca consiste nel ricostruire l'elenco delle strutture di accoglienza attive sul territorio nazionale, con il comune di residenza, la data di apertura e chiusura, la capienza, e l'evoluzione delle presenze nel tempo, a partire dalla fase emergenziale del 2014** (coincidente con il proliferare di circolari ministeriali che sanciscono il sistema dei Cas in continuità con le strutture emergenziali sorte durante la cd. "emergenza nordafrica". Sistema che troverà base normativa nella [l. 142/2015](#)) fino al 2019. Pertanto, in base alla tipologia di struttura (centri governativi di prima accoglienza, Sprar/Siproimi e Cas), la richiesta di informazioni è stata indirizzata all'amministrazione di competenza.

Per quanto riguarda le strutture di accoglienza dedicate a richiedenti asilo (centri governativi e Cas), la richiesta di accesso civico generalizzato è stata inoltrata al dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'interno (una richiesta analoga è stata inoltrata al sistema centrale Sprar-Siproimi chiedendo di integrare i dati già disponibili negli atlanti Sprar-Siproimi con le informazioni mancanti). La risposta del ministero rimanda alle informazioni contenute nelle relazioni annuali presentate al parlamento, nelle quali, tuttavia, i dati di interesse sono disponibili solo parzialmente e a un livello di aggregazione superiore a quello richiesto. Per il 2019, anno per il quale la relazione non è ancora disponibile, il ministero nega l'accesso poiché la produzione di tali informazioni richiederebbe:



la raccolta di una mole di dati e documenti la cui elaborazione [...] implicherebbe un carico di lavoro tale da interferire con il buon funzionamento di questa amministrazione.

Risposta del ministero dell'interno a una richiesta di accesso agli atti sui centri di accoglienza in Italia.

La mappatura delle strutture di accoglienza sul territorio nazionale

Pertanto, il team Bicocca ha inoltrato la richiesta ai 106 Uffici di Governo Territoriale (Prefetture), con riferimento al territorio di competenza di ciascun ufficio. Nella documentazione inoltrata si richiede alle Prefetture di fornire l'elenco completo dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione, di qualsiasi tipologia, presenti sul territorio di riferimento dal 1° gennaio 2014 ad oggi (estate – autunno 2019).

106 Le richieste di accesso agli atti inviate alle prefetture italiane dal team dell'Università Bicocca

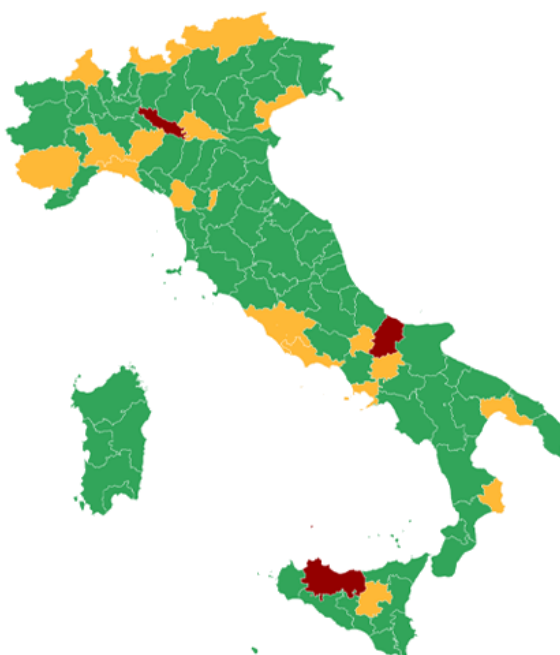
La raccolta dati si è svolta nell'intervallo di tempo luglio 2019 – febbraio 2020. Durante la fase preliminare (luglio-settembre) il team ha condotto un'indagine pilota con 23 prefetture da 3 diverse regioni, per verificare il tasso di successo nell'ottenere le informazioni richieste e le tempistiche necessarie per ricevere la risposta. Dopo l'esito di tale indagine preliminare, la stessa documentazione è stata inoltrata alle rimanenti 83 prefetture a fine settembre 2019.

La risposta alle richieste Foia è molto eterogenea in termini di completezza e tempistiche. **Ad oggi (28/02/2020) i ricercatori Bicocca hanno ricevuto i dati in forma completa da 85 prefetture**, in forma parziale da 19, mentre per 3 prefetture non hanno ottenuto alcun dato. Per dati completi si intende l'elenco di tutte le strutture attivate (ed eventualmente chiuse) durante il periodo considerato (2014-2019), aggregate a livello di struttura o di comune di ubicazione, con le relative informazioni su capienza e/o presenze all'interno del centro. Per le 19 prefetture per le quali i dati sono incompleti, in genere sono state ottenute informazioni relative al periodo più recente (2016-2019 o simili), poiché i dati relativi ai primi anni dell'emergenza non sono stati raccolti o conservati. Per un numero limitato di casi mancano i dati relativi a specifiche annate a causa problemi tecnici degli uffici di competenza.

I risultati della richiesta di accesso agli atti alle prefetture italiane

Risposte complete, parziali o l'assenza di risposta di 106 prefetture rispetto alla richiesta di accesso agli atti amministrativi sui centri di accoglienza attivi in Italia tra 2014 e 2019.

■ Dati completi ■ Dati parziali ■ Nessun dato



DA SAPERE: Per il 2014 le informazioni mancanti sono state integrate con la lista delle strutture aperte il 31/12/2014, pubblicata nella relazione del ministero dell'Interno al parlamento trasmessa il 23/03/2016. Per le Provincia di Benevento i dati sono ulteriormente integrati con le informazioni ottenute da un precedente FOIA inoltrato alle rispettive Prefetture da Openpolis e ActionAid nel 2018.

Un livello di eterogeneità ancora maggiore è stato riscontrato per quanto riguarda i tempi di attesa per ottenere le risposte (complete e non), e il numero di interazioni con gli uffici delle prefetture necessarie per ottenere i dati nella forma richiesta. Per interazioni si intendono colloqui telefonici e corrispondenza via mail e/o posta elettronica certificata (Pec) intercorsi tra i membri del team e i funzionari prefettizi per sollecitare le risposte o chiedere l'integrazione del materiale inviato con informazioni mancanti. In alcuni casi, a seguito di tali interazioni, il team ha dovuto procedere alla riformulazione

del Foia, poiché ritenuto non conforme al tipo di informazioni richieste e ai documenti disponibili presso gli uffici. I tempi di risposta variano da meno di un mese a fino a quasi 5 mesi. Nel dettaglio, 34 prefetture hanno risposto entro 30 giorni dall'invio della richiesta, 29 entro due mesi, 18 entro tre, 12 entro 4, e 5 entro 5 mesi. Per le rimanenti 8 prefetture siamo ancora in attesa di ricevere le risposte alle riformulazioni dei Foia o alle richieste di integrazione con i dati mancanti nelle precedenti interazioni. Secondo le regole del Foia le amministrazioni sono tenute a dare una risposta al richiedente entro 30 giorni anche in caso di esito negativo.

L'attesa necessaria per ottenere dati sui centri di accoglienza

Tempi di attesa necessari a ciascuna prefettura per rispondere al Foia sui centri di accoglienza presenti sul loro territorio tra 2014 e 2019.

Tempo di attesa

■ <= 1 mese
 ■ <= 2 mesi
 ■ <= 3 mesi
■ <= 4 mesi
 ■ > 4 mesi
 ■ In attesa



Un altro aspetto da considerare riguarda il numero di interazioni necessarie per ottenere le informazioni richieste. Soltanto in 42 casi su 106 il materiale fornito nella prima risposta corrispondeva ai dati richiesti. Per le restanti prefetture è stato necessario ricontattare gli uffici per chiedere l'integrazione

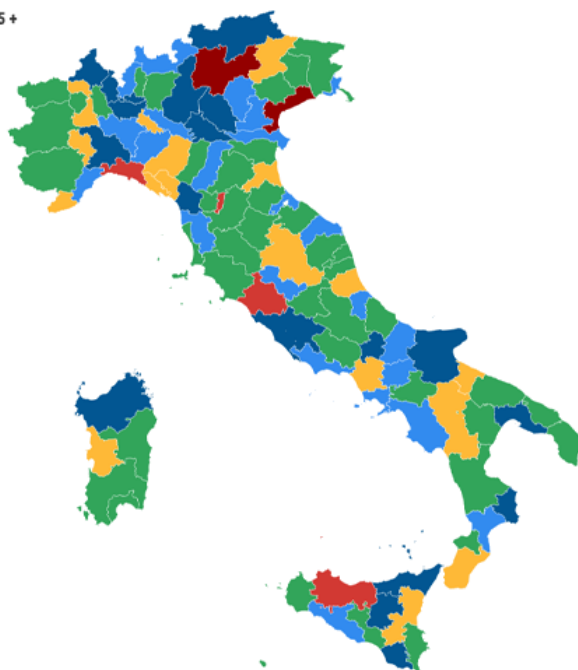
delle informazioni mancanti. Per alcuni casi (es. Bolzano, Palermo, Prato e Genova) nonostante l'elevato numero di interazioni ad oggi non sono ancora state ottenute le informazioni richieste.

Il confronto con le prefetture per ottenere l'accesso ai dati

Il numero di interazioni intercorse con ciascuna prefettura al fine di ottenere l'accesso agli atti amministrativi sui centri di accoglienza presenti sul loro territorio tra 2014 e 2019.

Numero di interazioni

0 1 2 3 4 5+



I dati inviati da ciascuna prefettura sono disomogenei in termini di formato ma anche di classificazione delle informazioni.

In parallelo con la raccolta delle risposte ai Foia, è stato necessario rielaborare le informazioni ricevute dagli uffici territoriali, per renderle omogenee tra loro e creare un database a livello nazionale. I dati sono pervenuti in formati diversi tra le varie prefetture e nel corso del tempo, in base al metodo di classificazione delle informazioni impiegato dai singoli funzionari. Infatti, nonostante il ministero abbia adottato un format comune per il monitoraggio delle presenze nei centri, raramente i documenti ricevuti

dai vari uffici risultano sovrapponibili. Inoltre, il rilascio del materiale è avvenuto in formati diversi (csv, excel, word, pdf, etc) in base alla disponibilità dei singoli uffici.

Le operazioni di inserimento e armonizzazione dei dati, e costruzione del dataset a livello nazionale, sono state effettuate da un data engineer. **Data l'estrema eterogeneità delle fonti in termini di organizzazione dei contenuti e tipologia di file, si è rivelato impossibile elaborare un unico protocollo automatizzato per l'inserimento dei dati.** L'inserimento è avvenuto tramite un procedimento cosiddetto "supervisionato", nel quale per ogni data entry è stato attribuito manualmente uno specifico procedimento. In taluni casi, a causa dell'elevato numero di file e alla loro eterogeneità, è stato necessario applicare fino a 109 diversi procedimenti per la stessa prefettura (prefettura di Macerata).

109 diversi procedimenti sono stati necessari per elaborare i dati della prefettura di Macerata.

Nella tabella presente nell'appendice sono riportati il numero dei file elaborati dalle prefetture e il numero di procedimenti necessari per inserire i dati (per le province elaborate fino ad oggi). L'intero processo di armonizzazione ha richiesto circa 6 mesi per l'elaborazione di un dataset completo al livello nazionale.

I dati amministrativi disaggregati

Il dataset costruito dal team dell'Università Milano-Bicocca raccoglie le informazioni sui Cas presenti su tutto il territorio nazionale per il periodo 2014-2019. I contenuti del dataset sono il risultato delle informazioni fornite dalle 106 prefetture, integrati con i dati pubblicati nella relazione del ministero dell'interno al parlamento facenti riferimento all'anno 2014.

Laddove i dati sono disponibili a livello di struttura, le informazioni raccolte riguardano essenzialmente la denominazione del centro, il comune di ubicazione e la capienza. Per 74 province è possibile seguire l'andamento

delle presenze nel tempo con rilevazioni a intervalli regolari (almeno una volta all'anno), mentre per le altre la capienza delle strutture costituisce una proxy (ovvero il comportamento di un determinato fenomeno non osservabile direttamente) delle presenze medie nel tempo. Per un sottoinsieme di province sono disponibili dettagli sulla data esatta di apertura e chiusura dei centri e sul tipo di ospiti (uomini, donne, minori non accompagnati, etc.).

74 le province per cui è stato possibile seguire in maniera regolare l'andamento delle presenze nei centri di accoglienza.

Il dataset consente di mappare la presenza di richiedenti asilo e rifugiati nelle varie municipalità italiane, per larga parte del territorio nazionale durante tutto il periodo della cosiddetta emergenza rifugiati.

Con questi dati è ora possibile valutare l'impatto della presenza di richiedenti asilo e rifugiati su un territorio rispetto a diverse variabili economiche e sociali.

Attraverso la combinazione di tali dati con altre fonti amministrative, come ad esempio l'Istat, è possibile valutare le implicazioni dell'esposizione ai richiedenti asilo su varie dimensioni di economia e benessere a livello locale. Allo stesso modo, è possibile considerare gli effetti del sistema d'accoglienza su comunità e amministrazioni locali.

È inoltre possibile confrontare l'effetto dei diversi modelli di accoglienza.

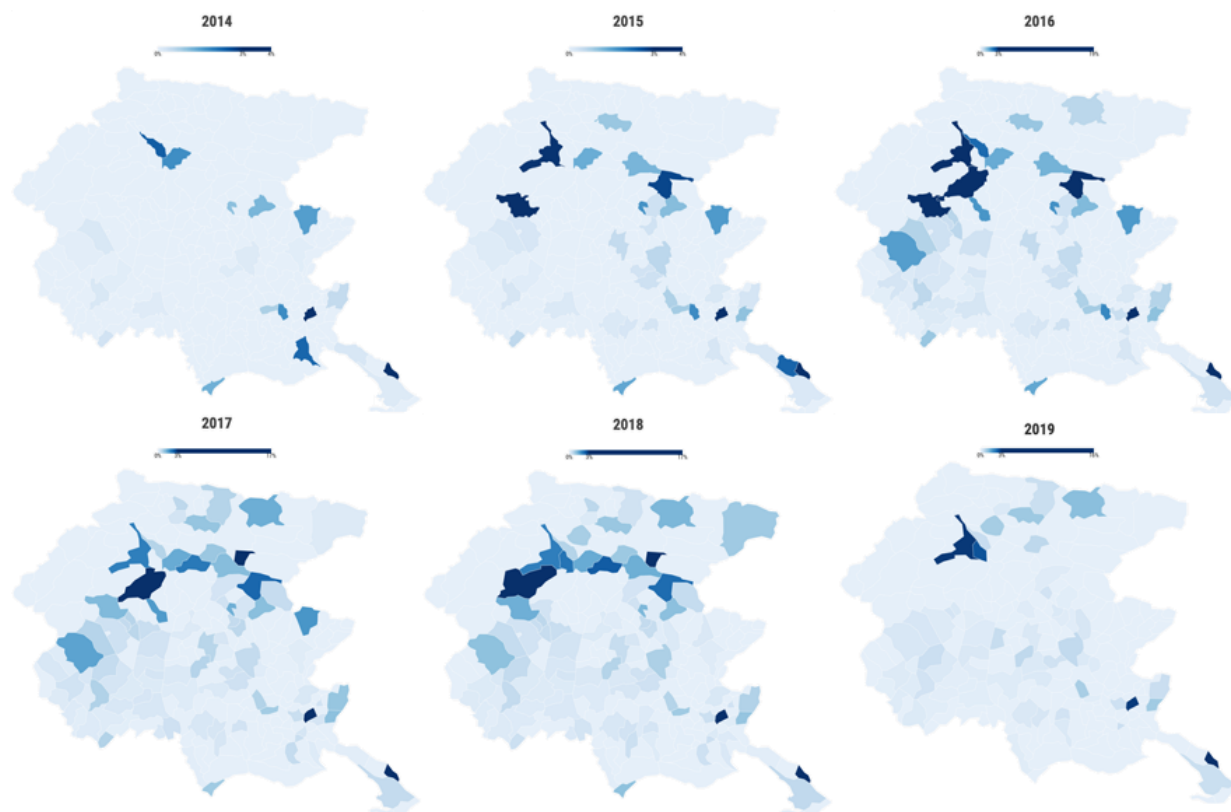
I dati, inoltre, consentono di verificare se tali effetti dipendono dal modello di accoglienza implementato o dalle caratteristiche del contesto locale. Infatti, attraverso variabili quali numero di richiedenti asilo per comune, numero di strutture attive sul territorio provinciale e relativa capienza media, percentuale di comuni della provincia che ospitano strutture di accoglienza, è possibile confrontare i modelli di accoglienza cosiddetta "diffusa" con

formule orientate all'accentramento in grandi centri. Da tale confronto è possibile stabilire se, e in che misura, l'accoglienza diffusa possa essere considerata un modello di riferimento e in presenza di quali variabili (contesto, tipo di beneficiari, regime della struttura, etc.) sia da ritenersi preferibile.

A titolo esemplificativo, mostriamo alcune statistiche descrittive riferite al territorio del Friuli Venezia Giulia. Sarà possibile rielaborare lo stesso tipo di informazioni per tutte le Regioni d'Italia.

La presenza di richiedenti asilo nei comuni del Friuli-Venezia Giulia

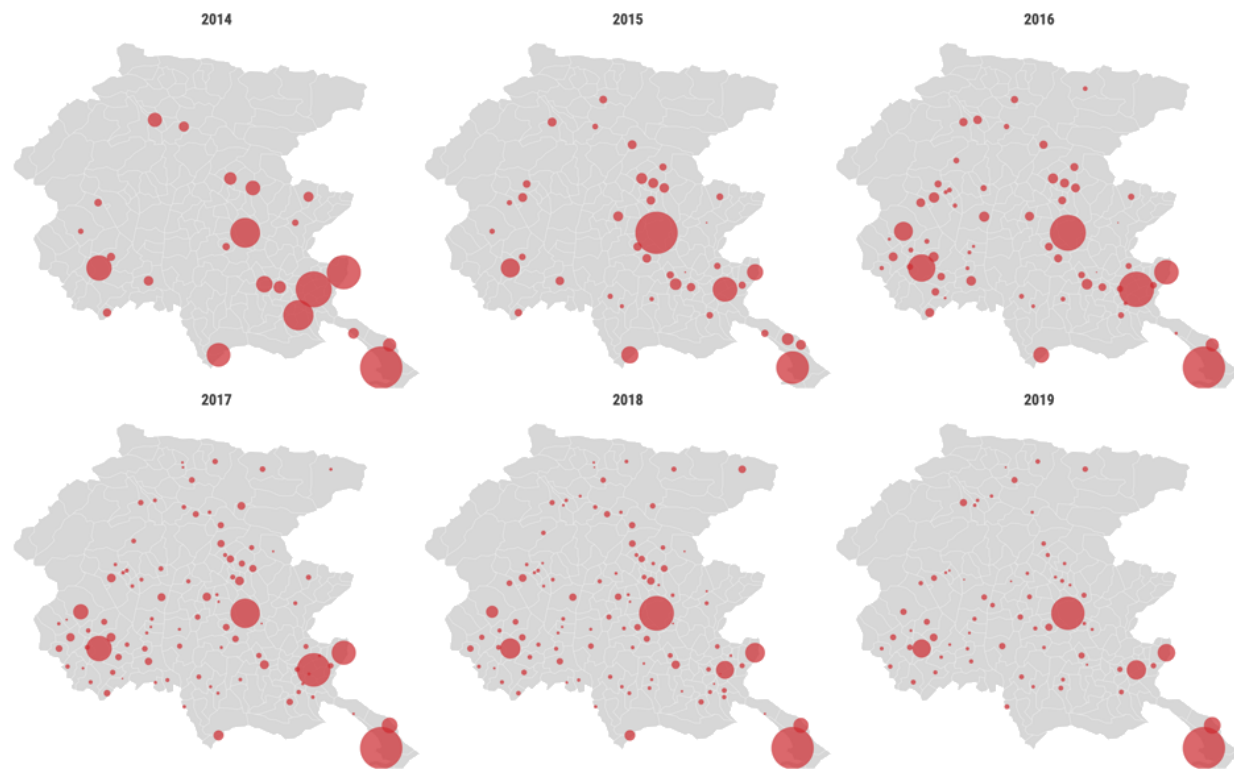
Percentuale di richiedenti asilo sulla popolazione di ciascun comune tra 2014 e 2019.



Un primo elemento riguarda la mappatura della presenza dei richiedenti asilo nei vari comuni nel corso del tempo. La mappa precedente mostra la percentuale di richiedenti asilo sulla popolazione a livello comunale per gli anni 2014-2019. La mappa successiva riporta i valori assoluti delle presenze nei centri d'accoglienza in ciascun comune per ogni anno.

Le presenze nei centri in Friuli-Venezia Giulia

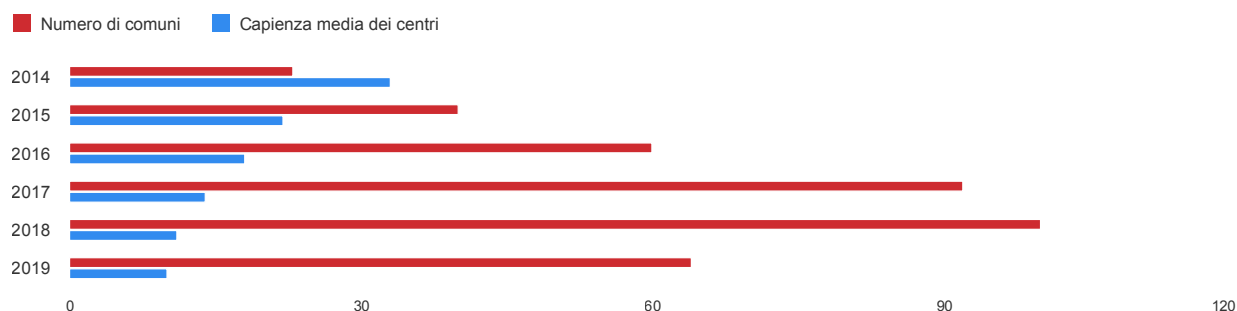
Posti nei centri d'accoglienza straordinaria nei comuni del Friuli-Venezia Giulia tra 2014 e 2019.



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% del totale) 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, piuttosto che alla concentrazione degli stessi in grandi centri. Infatti, la capienza media delle strutture resta pressoché invariata nel 2019.

La distribuzione dell'accoglienza in Friuli-Venezia Giulia

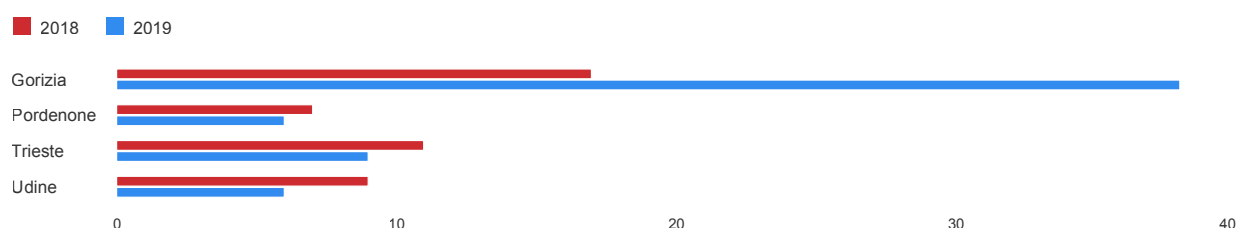
Numero di comuni che hanno ospitato centri di accoglienza straordinaria e capienza media dei centri in Friuli-Venezia Giulia tra il 2014 e il 2019.



Tuttavia, disaggregando quest'ultimo dato per provincia, si riscontra una forte eterogeneità tra i territori. Per la maggior parte delle province (Pordenone, Trieste, Udine) la capienza media rimane invariata o in lieve diminuzione rispetto al 2018. Al contrario, la capienza media delle strutture in provincia di Gorizia risulta più che raddoppiata.

La capienza dei centri di accoglienza nelle province del Friuli-Venezia Giulia

La capienza media dei centri di accoglienza nelle province del Friuli-Venezia Giulia tra 2018 e 2019.



Lo sforzo necessario per raccogliere e armonizzare questi dati ha richiesto circa un anno di lavoro da parte di un team multidisciplinare e importanti risorse finanziarie. Con queste informazioni il gruppo di ricerca sarà in grado di stimare l'impatto del sistema di accoglienza su una serie di indicatori economici e politici a livello locale. Occorre tuttavia riflettere sulle risorse

umane e materiali messe in campo per ottenere e rendere utilizzabili delle informazioni che dovrebbero essere rese disponibili dalle amministrazioni pubbliche competenti.

In questi giorni di emergenza, anche in risposta ad appelli di giornalisti e ricercatori, la protezione civile e il ministero della salute hanno reso accessibili i dati sul monitoraggio dei contagi del COVID-19 in un repository su [GitHub](#) nel quale vengono pubblicati gli aggiornamenti quotidiani. Questa iniziativa potrebbe essere un primo passo verso la diffusione della cultura degli opendata (già patrimonio di organizzazioni come [openpolis](#) e [Action Aid Italia](#)) da parte delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, in un momento in cui servirebbe la massima trasparenza, il decreto-legge Cura Italia del 17 marzo 2020 indica che le amministrazioni pubbliche sospenderanno le risposte a richieste di accesso documentale (legge 241/1990), civico e civico generalizzato (d.lgs. 33/2013) che non hanno carattere di “indifferibilità e urgenza” fino al 31 maggio 2020, negando di fatto la possibilità di richiedere informazioni dirette alle pubbliche amministrazioni. Anche alla luce dell'esperienza maturata durante questa raccolta dati, riteniamo che la strada da percorrere verso l'introduzione di buone pratiche di trasparenza amministrativa sia lunga. **Solo attraverso l'accesso diffuso e la condivisione dei dati è possibile realizzare un'efficace progettazione (e valutazione) delle politiche pubbliche volte a gestire situazioni complesse.**

Appendice

Numero file e procedimenti necessari per l'inserimento dei dati		
Prefettura	Procedimenti (workflows)	Files
Agrigento	4	7
Alessandria	5	5
Ancona	2	11
Aosta	1	1
Arezzo	4	12
Ascoli Piceno	7	67
Asti	1	4
Avellino	2	2
Bari	2	2
Barletta-Andria-Trani	2	2
Belluno	3	3
Bergamo	6	8
Biella	2	2
Bologna	3	13
Brindisi	2	2
Cagliari	2	2
Caltanissetta	2	2
Caserta	1	1
Catania	2	2
Chieti	2	2
Cosenza	4	7
cuneo	24	24
Fermo	3	3

Ferrara	3	3
Firenze	1	1
Foggia	1	1
Forlì-Cesena	3	3
Frosinone	6	7
Gorizia	2	2
Grosseto	2	2
Imperia	4	67
La Spezia	4	8
L'Aquila	1	1
Latina	1	1
Lecce	2	2
Lecco	2	2
Livorno	1	1
Lodi	3	3
Macerata	50	109
Massa-Carrara	44	68
Matera	9	18
Messina	12	18
Modena	5	7
Napoli	3	5
Novara	2	2
Nuoro	3	3
Oristano	2	2
Padova	4	9
Parma	2	2
Perugia	2	6
Pesaro e Urbino	2	2

Piacenza	3	3
Pisa	2	3
Pistoia	14	68
Pordenone	2	2
Potenza	4	4
Prato	3	3
Ravenna	2	2
Reggio Calabria	2	2
Reggio Emilia	5	12
Rieti	3	46
Rovigo	2	3
Savona	6	6
Siena	1	1
Siracusa	2	2
Torino	5	6
Trapani	2	2
Treviso	4	7
Trieste	5	13
Udine	4	12
Vercelli	3	3
Verona	7	9
Vibo Valentia	2	2
Vicenza	4	66
Tot.	349	816