

A man with dark skin, wearing a red baseball cap with yellow text and a white button-down shirt, is shown in profile, looking towards the right. The background is dark and out of focus.

Una mappa dell'accoglienza

Centri d'Italia 2021

 openpolis

act:onaid
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Data di chiusura del rapporto: marzo 2021

Foto Credit: Francesco Bellina / Cesura

L'importanza di un monitoraggio dettagliato	4
Le novità introdotte dalla nuova riforma	5
L'importanza dell'analisi dei territori	7
 I cambiamenti nel sistema di accoglienza tra 2018 e 2019	 11
I comuni interessati dall'accoglienza	13
Gli ospiti nei centri delle province italiane	16
La "centralità" dei comuni che ospitano strutture	20
Gli importi per la gestione dei centri	22
La capienza media dei centri di accoglienza	26
I centri chiusi tra 2018 e 2019	30
 Welfare dell'accoglienza e integrazione in Italia. Intervista a Marco Accorinti	 35
 In sintesi	 38
 Riferimenti	 41

L'importanza di un monitoraggio dettagliato

Da diversi anni le politiche migratorie in generale, e la gestione dell'accoglienza in particolare, sono oggetto di attenzione mediatica e speculazione politica nel nostro paese.

Ci occupiamo da quattro anni di questo tema e sin dall'inizio abbiamo denunciato una drammatica carenza di dati sulla materia. Un dibattito così importante è basato, ancora oggi, non su dati di fatto verificabili e misurabili, ma su posizioni ideologiche.

Per questo abbiamo cercato contesti e strumenti di analisi alternativi, come i **contratti pubblici** e i dati amministrativi che potevamo ricavarne. Abbiamo avviato **interlocuzioni con attori istituzionali**, inoltrando formali richieste di accesso agli atti sia alle prefetture che al ministero dell'Interno, arrivando ad adire le vie legali.

Solo dopo la **sentenza del Tar** ci sono stati forniti i dati richiesti. Nonostante questi ultimi non siano completamente in linea con la nostra richiesta, grazie al rilascio delle informazioni oggi siamo in grado, per la prima volta, di **diffondere la mappatura più completa e aggiornata dei centri gestiti dalle prefetture** su tutto il territorio nazionale al 31 dicembre del 2018 e al 31 dicembre 2019.

Per la prima volta pubblichiamo la mappatura di tutti i centri di accoglienza in Italia.

Un quadro ancora incompleto, vista la mancanza di dati capillari sul sistema Sprar/Siproimi (ora Sai), ma che comunque permette analisi di dettaglio sulla fetta più consistente e più critica del sistema di accoglienza.

Anche in questo report, informazioni e analisi riguardano il solo sistema dei centri di accoglienza straordinaria (Cas) e i centri governativi. I dati alla base dell'analisi vengono messi a disposizione di tutti, in modo che chiunque possa utilizzarli per sviluppare approfondimenti indipendenti sia a livello nazionale che locale.

Le novità introdotte dalla nuova riforma

Il perimetro temporale di questa analisi (2018-2019) è quello del primo anno di attuazione del decreto sicurezza voluto dall'allora ministro dell'interno Matteo Salvini.

La novità assoluta di questo lavoro consiste nel fatto che si tratta del primo approfondimento sugli effetti che questa norma ha prodotto sulla struttura del sistema della prima accoglienza e dell'accoglienza straordinaria, in termini di presenze, costi e distribuzione sul territorio. **La prima analisi basata su dati disaggregati aperti liberamente accessibili e verificabili, e non su aggregazioni predisposte dal ministero.**

Il dibattito che ha preceduto la riforma sarebbe stato più costruttivo se fossero stati resi disponibili i dati.

Sarebbe stato opportuno e auspicabile che analisi di questo tipo fossero state presentate per alimentare il dibattito politico che ha portato alla riforma del sistema. Purtroppo si è persa questa occasione, ma con la nostra indagine vogliamo contribuire - mettendo i dati a disposizione di tutti - **alla messa a regime di un monitoraggio costante del sistema di accoglienza.**

Una delle principali novità della riforma prevede che l'accesso alla seconda accoglienza, che cambia nome in **Sistema di accoglienza e integrazione (Sai)** sia concesso anche ai richiedenti che non hanno ancora visto concluso positivamente l'iter di riconoscimento.

Nei due anni in cui è stato operativo il decreto sicurezza, invece, **il richiedente asilo in uscita dai centri di primissima accoglienza doveva essere accolto obbligatoriamente nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas)**, prima di avere la possibilità di entrare nella seconda accoglienza (che fino al 2018 si chiamava Sprar e dopo il decreto sicurezza ha preso il nome di Siproimi), una volta accettata la richiesta di asilo.

Secondo la riforma, i Cas non sono più una tappa obbligata per i richiedenti asilo, ma strutture che dovrebbero attivarsi **in via temporanea** solo nel caso in cui non ci sia disponibilità di posti nel Sai (o nei centri governativi). Con la nuova normativa, il sistema della prima accoglienza recupera teoricamente il suo originario **carattere di transitorietà**. La persona ospitata, infatti, rimane nella prima accoglienza solo il tempo necessario

all'espletamento delle operazioni utili alla definizione della posizione giuridica dello straniero come richiedente asilo (verbalizzazione della domanda d'asilo e avvio dell'iter).

La riforma del sistema di accoglienza permette nuovamente l'ingresso dei richiedenti asilo nella seconda accoglienza.

Vai a ["Come funziona l'accoglienza dei migranti in Italia"](#)

Il Sai si sviluppa in due livelli di servizi: il primo è riservato ai richiedenti asilo, ed è basato sull'assistenza materiale, legale, sanitaria e linguistica. I servizi di secondo livello sono invece riservati ai titolari di protezione e hanno anche funzioni di integrazione e orientamento lavorativo. È doveroso evidenziare che questa inedita forma a due livelli della seconda accoglienza **preclude ai richiedenti asilo alcuni servizi volti all'integrazione.**

Per quanto riguarda l'**accoglienza straordinaria**, invece, il ritorno a una concezione temporanea dei Cas è un fatto indubbiamente positivo, così come lo è il fatto che per la prima volta vengano definiti già nel decreto stesso gli standard di servizi che i Cas devono offrire. Tuttavia, i richiedenti accolti nei Cas, ossia un **sistema straordinario**, potrebbero non godere degli stessi servizi riservati ai richiedenti del Sai, il **sistema ordinario**. Un caso tutt'altro che raro, considerando che al **31 gennaio 2021** su un totale di 80.097 accolti in Italia, 54.343 erano ospitati nei Cas.

67,8%

delle persone accolte in Italia al 31 gennaio 2021 era ospitato nei centri di accoglienza straordinaria.

La disparità di servizi tra i richiedenti asilo nel regime straordinario e in quello ordinario assume un'importanza rilevante anche alla luce di un'altra novità sancita dalla recente normativa. Infatti, con la nuova formulazione della "**protezione speciale**", che ristabilisce livelli di protezione simili a quelli della "umanitaria" (abolita dal decreto sicurezza), si assisterà presumibilmente a un **allargamento della platea delle persone con diritto all'accoglienza**. Un fatto degno di nota, considerando che anche con la nuova normativa **sono gli enti locali che volontariamente attivano il Sai** e, fino ad oggi, i percorsi avviati dai comuni sono in numero del tutto insufficiente rispetto alle dimensioni del fenomeno.

Al di là del nuovo testo legislativo, il sistema di accoglienza viene definito anche da alcuni atti amministrativi, primo fra tutti lo **schema di capitolato di gara** per la gestione dei Cas e dei centri governativi, pubblicato proprio nelle ore in cui veniva chiuso questo rapporto. Un passaggio fondamentale (che non si è avuto modo di approfondire in questa sede), che regola nel dettaglio la gestione dei centri, affidata mediante la stipula di contratti pubblici.

La pubblica amministrazione può aggiudicare un contratto per la gestione di un centro scegliendo tra diversi tipi di procedura.

Vai a **"Cosa sono le procedure di scelta del contraente"**

Si tratta, lo ribadiamo, di un sistema straordinario e teoricamente "temporaneo" che tuttavia oggi ospita due terzi dei richiedenti asilo accolti in Italia. **Proprio sui Cas**, oltre che sui centri governativi della primissima accoglienza (Cara, Cpa, etc.) **si incentra l'analisi che segue.**

L'importanza dell'analisi dei territori

È importante sottolineare, quando si parla di Cas e centri governativi, che **questi sono gestiti a livello centrale dal ministero dell'Interno e a livello periferico dalle prefetture**. Se fino al 2018 la normativa prevedeva (seppur timidamente e di fatto applicata di rado) un coinvolgimento degli enti locali nell'individuazione dei centri straordinari, questo interessamento è stato del tutto accantonato con il decreto sicurezza.

Da un lato dunque è importante che gli enti locali siano coinvolti il più possibile e in maniera effettiva nelle scelte che riguardano ogni forma di accoglienza sui propri territori. Deve quindi essere ristabilita la centralità della **clausola di salvaguardia** e del **piano di riparto** nel rispetto della normativa vigente, e delle competenze attribuite dalla nostra costituzione ai diversi livelli di governo. Dall'altro, proprio la gestione centralizzata di questa politica rende ancora più **irragionevole la mancanza di dati e di una reportistica dettagliata a livello nazionale.**

Assume infatti una **duplice importanza** realizzare una mappatura quanto più puntuale del sistema straordinario, che includa informazioni sulla localizzazione del centro, la capienza, le presenze e i contratti che regolano il funzionamento dei singoli Cas.

La mappatura consente di conoscere il dettaglio a livello comunale e la distribuzione a livello nazionale.

In primo luogo **avere dati a livello comunale consente di analizzare nel dettaglio il funzionamento dell'accoglienza in un singolo territorio** e capirne evoluzione nel tempo, virtù e criticità.

Inoltre, la disponibilità di dati di dettaglio permette anche di **verificare come i centri di accoglienza straordinaria siano distribuiti a livello nazionale**. In questo modo è dunque possibile identificare modelli e prassi differenti, fare comparazioni e individuare buone pratiche. Anche nell'ottica di verificare il rispetto e monitorare l'efficacia dei piani nazionali programmatici, come il **piano nazionale accoglienza** e il piano di riparto.

Si tratta, in definitiva, di analisi senza le quali non è chiaro in che modo siano prese le decisioni alla base delle politiche di accoglienza.

L'elaborazione dei dati a livello comunale consente di verificare **la presenza media di ospiti in Cas o centri governativi**. Al 31 dicembre 2018, nei comuni in cui era presente almeno un centro, riscontriamo mediamente **1 ospite ogni 376 residenti (lo 0,27% di incidenza)** e lo stesso giorno del 2019 addirittura **1 ospite ogni 508 (0,20% di incidenza)**.

0,20%

è la quota media di richiedenti asilo accolti in rapporto alla popolazione residente, nei comuni in cui sono presenti dei centri nel 2019.

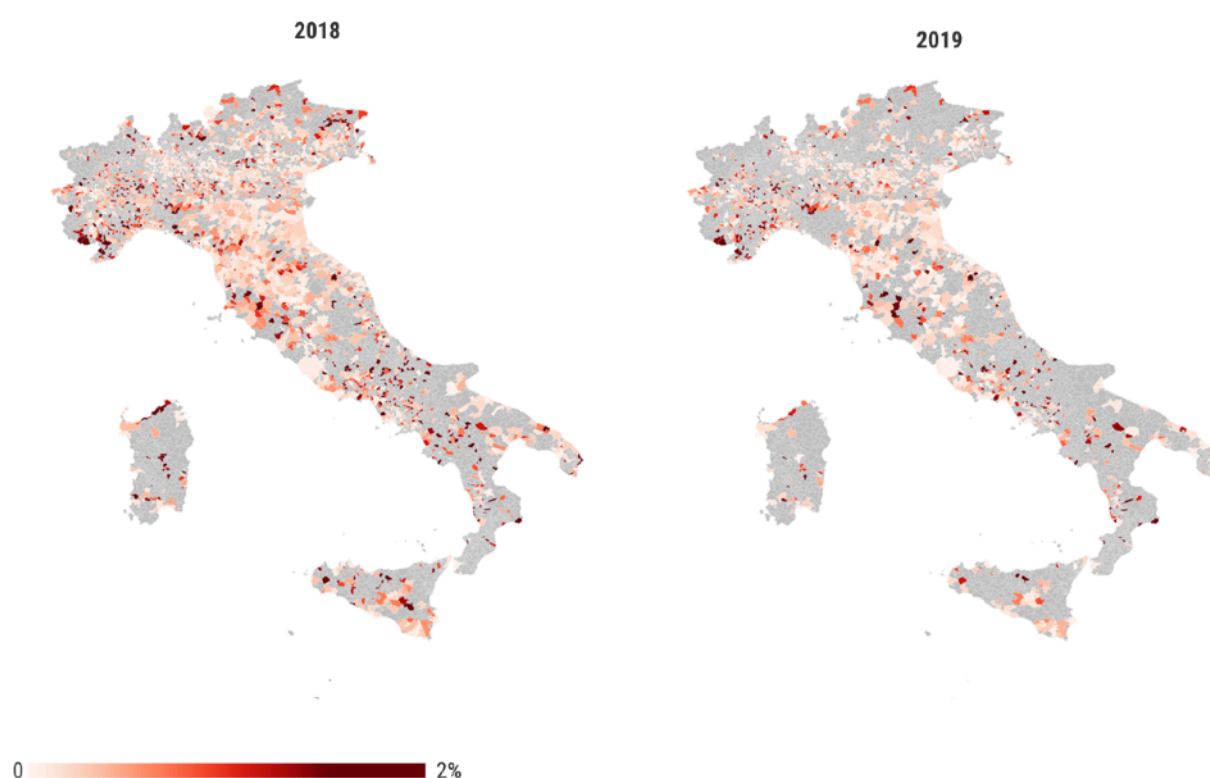
Un dato senza dubbio interessante, che restituisce la portata della strumentalizzazione cui sono soggette migrazione e accoglienza e, se ce ne fosse ancora bisogno, svela ancora una volta l'inconsistenza del teorema politico basato sull'invasione.

Tuttavia, la sola media matematica non restituisce una visione articolata dell'incidenza delle **persone accolte sulla popolazione locale, diversa in ciascuna provincia e per ogni comune**. Se, infatti, in media la presenza degli ospiti nei comuni ha un impatto molto limitato, in alcuni casi specifici non è così. Tali differenze sono frutto di molteplici fattori: scelte politiche nazionali, attraverso lo schema di capitolato previsto dal decreto sicurezza

e il mancato rispetto di piano di riparto e clausola di salvaguardia; scelte locali, con la mancata adesione al sistema a titolarità pubblica, e conflitti tra i diversi livelli di governo.

La presenza dei richiedenti asilo in rapporto alla popolazione residente

Il rapporto tra il numero di richiedenti asilo e popolazione residente in ciascun comune in cui erano presenti Cas o centri governativi negli anni 2018 e 2019.



DA SAPERE: Le mappe mostrano il rapporto tra popolazione residente e ospiti dei centri di accoglienza. Sono state considerate le presenze totali in centri di accoglienza straordinaria (per adulti e minori) e centri di prima accoglienza (cpa e hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: Elaborazione openpolis su dati Ministero dell'Interno

Vai alla [mappa interattiva](#) su [openpolis.it](#)

Nel 2018, per esempio, in 44 comuni (**1,63% sul totale**) il rapporto tra ospiti e popolazione superava il 5% (circa 18 volte la media nazionale). Nel 2019, questo rapporto si verificava in 21 comuni (1,15% sul totale).

Conoscere casi come questi, analizzare in che contesti - urbani o rurali, aree interne o metropolitane - vengono installati i centri, capire quali servizi siano a disposizione delle persone, comprendere se talune situazioni rappresentano o meno un problema da risolvere, sono tutti **presupposti fondamentali per intervenire in maniera efficace sulla gestione del sistema**. Tutto ciò a vantaggio tanto delle persone ospiti che delle comunità che li accolgono.

Analizzare gli effetti prodotti dal decreto sicurezza è indispensabile per valutare correttamente le novità della riforma.

Per questo, dopo aver pubblicato **dati inediti sui contratti** relativi all'accoglienza, ora mettiamo a disposizione di tutti, **decisori nazionali e locali, ricercatori, giornalisti, e più in generale società civile e cittadini, tutti i dati in formato aperto riguardanti ogni singolo centro Cas**. In modo che chiunque possa analizzare e trarre conclusioni utili al dibattito che siano fondate su elementi concreti e verificabili.

Un'operazione di trasparenza che, tuttavia, dovrebbe essere responsabilità delle istituzioni.

I cambiamenti nel sistema di accoglienza tra 2018 e 2019

I dati sulle presenze degli ospiti all'interno dei centri rappresentano la fotografia di un momento preciso, il 31 dicembre del 2018 e lo stesso giorno del 2019. È bene tenere presente dunque che nei mesi invernali le presenze nei centri, in particolare quelli di primissima accoglienza, sono più contenute rispetto al periodo estivo. Si tratta quindi di informazioni che da un lato hanno il limite di poter variare nel tempo (seppur limitatamente) a seconda dei flussi di persone, e dall'altro hanno la forza di rappresentare la situazione reale del numero di ospiti di ciascun centro in un determinato momento.

Abbiamo scelto queste due date perché, oltre ad essere il termine dell'anno solare, coincidono con la divisione temporale delle **relazioni annuali sul sistema di accoglienza**. Con la relazione del 2017, infatti, per la prima volta è stato reso noto lo sviluppo del Sistema informativo di gestione dell'accoglienza (Sga). Tuttavia, **i dati contenuti in questo database non sono mai stati resi disponibili in formato aperto**, tanto è vero che per ottenerli siamo stati costretti a **ricorrere al Tar**. In questo senso auspichiamo un cambio di passo del nuovo governo.

Confrontando le due date sopra citate si rileva una riduzione, seppur lieve, della concentrazione di ospiti sia nei comuni interessati dall'accoglienza prefettizia, sia all'interno dei centri. **A fine 2018, infatti, nei comuni che ospitavano Cas o centri governativi erano presenti, in media, circa 40 ospiti. A fine 2019 questo dato si è ridotto dell'8,5%.**

36,6

gli ospiti presenti in media nei centri di accoglienza in Italia nel 2019.

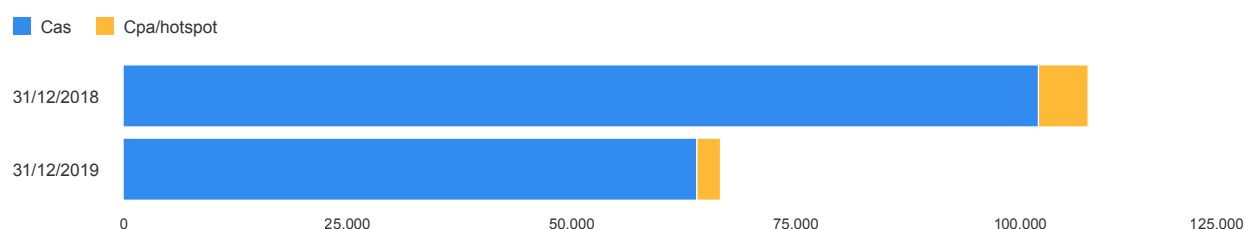
Nello stesso periodo anche la presenza media dei centri è calata, passando da 13,2 a 12,2 presenze per centro (-7,6%).

Questi cambiamenti possono essere giudicati positivamente. Tuttavia è bene tenere presente che la variazione non è uniforme su tutto il territorio nazionale e che la riduzione del numero di persone mediamente accolte nei centri non è stata frutto di un'esplicita scelta politica.

La ragione di questi cambiamenti è piuttosto collegata alla **complessiva riduzione degli ospiti nel sistema di accoglienza**. Come vedremo, infatti, i limitati effetti positivi sulla distribuzione delle presenze risultano al contrario frenati dalla normativa in vigore in quel momento: il decreto sicurezza.

La presenza di ospiti nei centri di accoglienza in Italia

La presenza di ospiti in centri di accoglienza straordinaria (Cas) e centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) in Italia, nel 2018 e nel 2019.



DA SAPERE: Il grafico mostra le presenze totali di ospiti in centri di accoglienza straordinaria (per adulti e minori) e centri di prima accoglienza (cpa e hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

-38%

il calo di presenze nel sistema di accoglienza tra dicembre 2018 e dicembre 2019.

Si tratta di un calo legato alla riduzione degli arrivi in Italia (soprattutto in conseguenza del memorandum Italia-Libia siglato nel 2017 e rinnovato nel 2020), **ma anche all'eliminazione della protezione umanitaria**, sancita dal decreto sicurezza, che ha comportato l'**espulsione dai centri** di molte persone.

Una diminuzione così considerevole delle presenze nei centri avrebbe consentito di ripensare completamente il sistema, privilegiando il **modello di accoglienza diffusa**. Una scelta possibile e auspicabile che tuttavia avrebbe richiesto un preciso indirizzo politico, in questi anni assente.

I comuni interessati dall'accoglienza

La mancanza di questo indirizzo politico si evince anche dal numero di comuni in cui sono presenti dei centri di accoglienza. Questi infatti sono diminuiti drasticamente, passando da 2.691 (33,8% dei comuni italiani) nel 2018 a 1.822 (23%) dell'anno successivo, con un calo del **32,3%**.

La riduzione complessiva delle presenze non implicava necessariamente di limitare, e in maniera così significativa, il numero di comuni in cui sono attivi dei centri.

Si sarebbe potuto decidere di agire in modo selettivo, iniziando auspicabilmente dai territori dove la presenza di ospiti impattava di più sulle comunità accoglienti, chiudendo le strutture più grandi o gestite da soggetti senza competenze adeguate. Centri talmente dispersivi da non garantire un'attenzione specifica alle persone accolte.

La riduzione delle presenze avrebbe potuto consentire un'accoglienza più diffusa sul territorio.

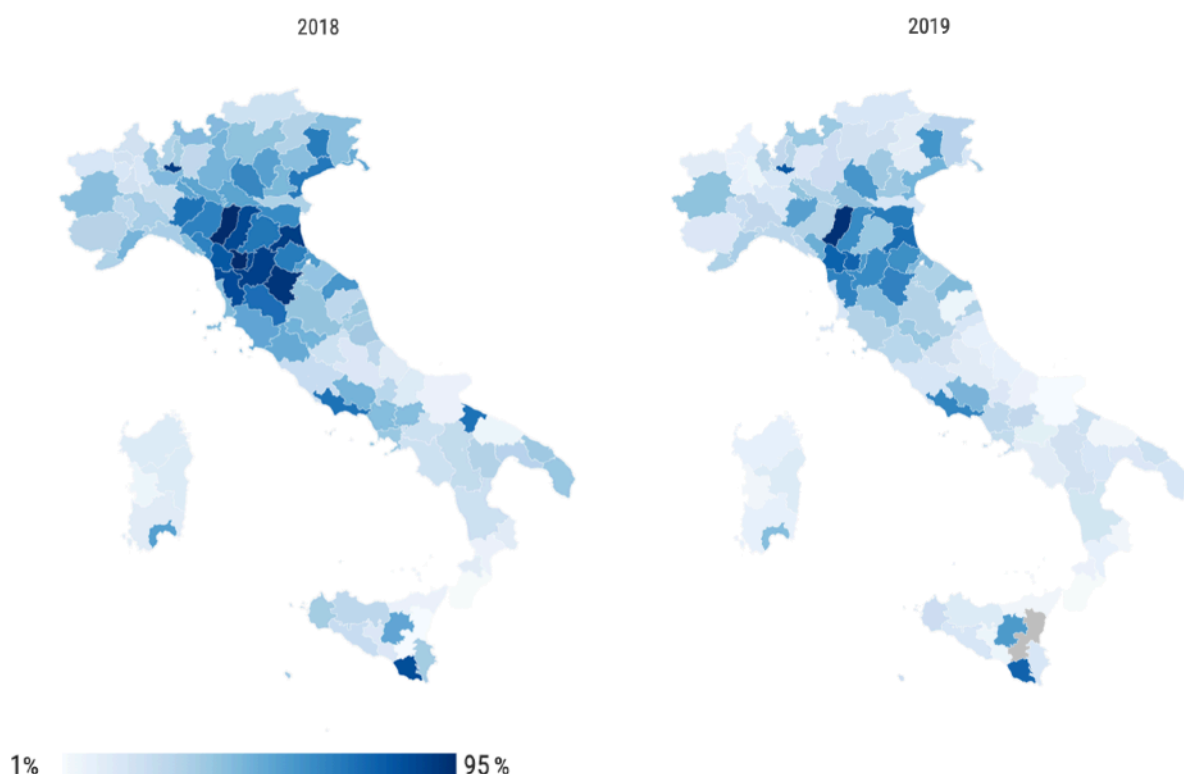
D'altra parte, se il numero di comuni interessati nel 2019 fosse rimasto quello del 2018, la media di ospiti per comune sarebbe nettamente più bassa di quella che si è effettivamente registrata (24,8 rispetto a 36,6 ospiti per comune). In questo modo si sarebbe avuta una maggiore distribuzione sul territorio nazionale, con ricadute positive in termini di integrazione e sul rapporto tra ospiti e popolazione residente.

Anche nel caso del numero di comuni interessati da accoglienza Cas, siamo di fronte a una variabile riscontrata in maniera molto diversa nelle varie zone del paese.

Uno dei modi per misurare quanto è distribuita o concentrata l'accoglienza nei territori di competenza delle singole prefetture è valutare quanti comuni, all'interno della stessa provincia, ospitano dei centri di accoglienza.

I comuni interessati dall'accoglienza prima e dopo il decreto sicurezza

Percentuale di comuni all'interno dei quali sono presenti Cas e Cpa/hotspot, in relazione al totale dei comuni nella provincia (2018 e 2019).



DA SAPERE: Le mappe mostrano le percentuali del numero di comuni interessati dalla presenza di uno o più centri, rispetto al totale dei comuni nella provincia. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e i centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

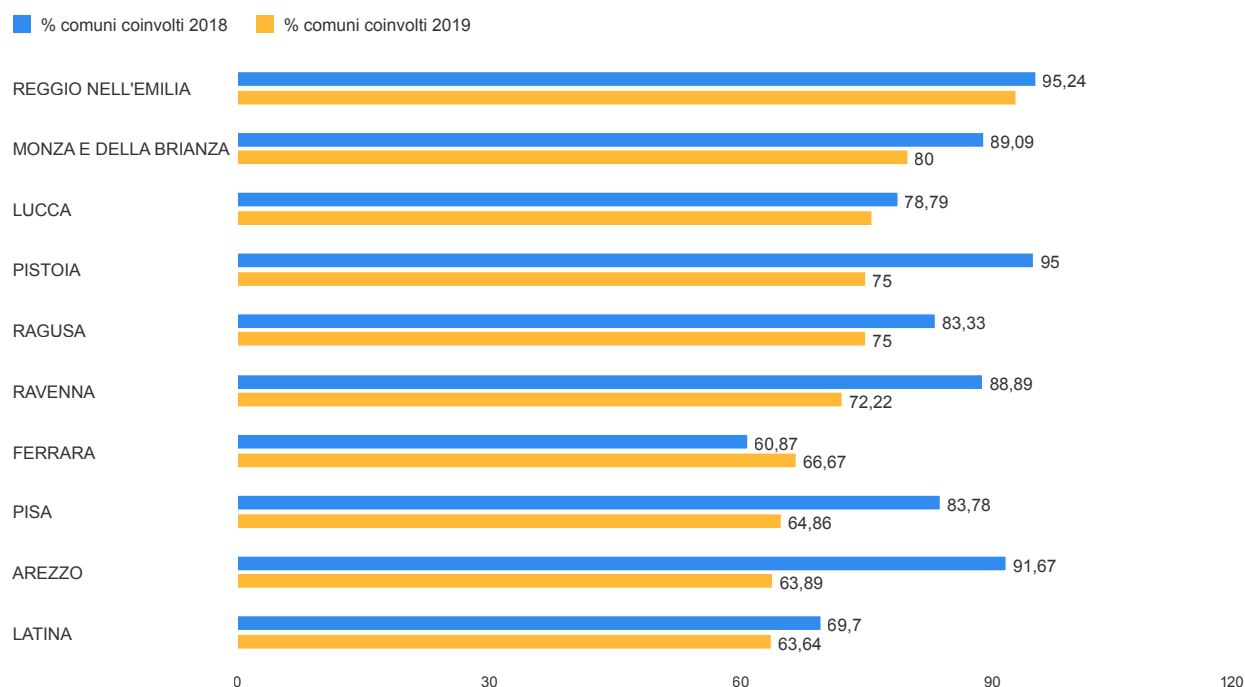
Vai alla [mappa interattiva](#) su [openpolis.it](#)

Nel 2018 le province italiane all'interno delle quali venivano interessati più della metà dei comuni, erano 30 su 107 (il 28% del totale). Nel 2019 questo dato è sceso a 18 (16,8%). In entrambi gli anni la provincia dove si è registrata una maggiore distribuzione nei comuni è **Reggio Emilia**, dove sono stati interessati rispettivamente il 95,2% (nel 2018) e il 92,9% (nel

2019) dei comuni. La provincia emiliana è stata l'unica a superare la soglia del 90% nel 2019. Nello stesso anno, i 257 centri di questo territorio ospitavano in media 4,95 persone per centro, a dimostrazione che il coinvolgimento di **un maggior numero di comuni indica una maggiore accoglienza diffusa**. Dei 257 centri, infatti, solo 10 superavano i 10 posti e solo uno raggiungeva i 20, capienza massima per la provincia.

Le province con più comuni interessati dall'accoglienza di richiedenti asilo

Le province con le percentuali più alte di comuni interessati dalla presenza di Cas o Cpa/hotspot, rispetto al totale dei comuni della provincia, nel 2018 e nel 2019.



DA SAPERE: Il grafico mostra le percentuali del numero di comuni interessati dalla presenza di uno o più centri, rispetto al totale dei comuni nella provincia. Sono state considerate le 10 province italiane che nel 2019 presentano percentuali maggiori di comuni interessati. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e i centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Analizzando le regioni, invece, nel 2018, **quella con più comuni ad ospitare Cas è la Toscana**: 210 su 274 (76,6%). Segue l'Emilia Romagna con 243 comuni su 331 (73,4%). In fondo alla classifica figura la Calabria, dove nello stesso anno sono stati interessati solo 45 territori comunali sui 404 presenti in regione (11,1%).

L'anno successivo le regioni più virtuose rimangono Emilia Romagna (181 comuni interessati su 331, il 54,7%) e Toscana (149 su 274, il 54,4%), **tuttavia con quote di comuni di molto inferiori a quelle dell'anno precedente**. Quattro le regioni che nell'anno hanno visto interessati meno del 10% dei comuni: Valle d'Aosta, Sardegna, Abruzzo e Molise.

Estendendo l'analisi a **macro-aree geografiche**, emerge come **quasi la metà dei comuni del nord-est (49,9%) e del centro (48%) ha ospitato almeno un centro di accoglienza straordinario**. L'anno seguente, però, la quota di comuni interessati nelle due aree scende, registrando rispettivamente il 33,9% e il 35,2%, e confermando che l'impatto negativo sull'accoglienza diffusa abbia avuto **rilevanza anche in zone dove questo modello era consolidato, come nelle regioni del nord-est**.

Gli ospiti nei centri delle province italiane

La ragione per cui è importante analizzare l'accoglienza a livello provinciale riguarda il fatto che sia i centri governativi sia i Cas sono gestiti dalle prefetture. Infatti, come abbiamo visto in **precedenti approfondimenti** il modo in cui ciascuna prefettura gestisce l'accoglienza può essere molto diverso.

L'area di competenza delle prefetture ricalca sostanzialmente quella delle province, con alcune differenze.

Vai a **"Chi sono i prefetti"**

Sia nel 2018 che nel 2019 la **maggiore concentrazione di presenze in accoglienza si trovava nelle 4 province più popolate**: Torino (3.924 persone ospitate nel 2018 e 3.346 nel 2019), Milano (3.873 e 2.205), Roma (3.619 e 2.249) e Napoli (3.450 e 2.190). **Parliamo rispettivamente di 14.866 persone nel 2018 e 9.990 nel 2019**. Tra i due anni il peso percentuale delle presenze in queste province è aumentato, passando dal 13,8% al 15% del totale dei richiedenti asilo in Italia.

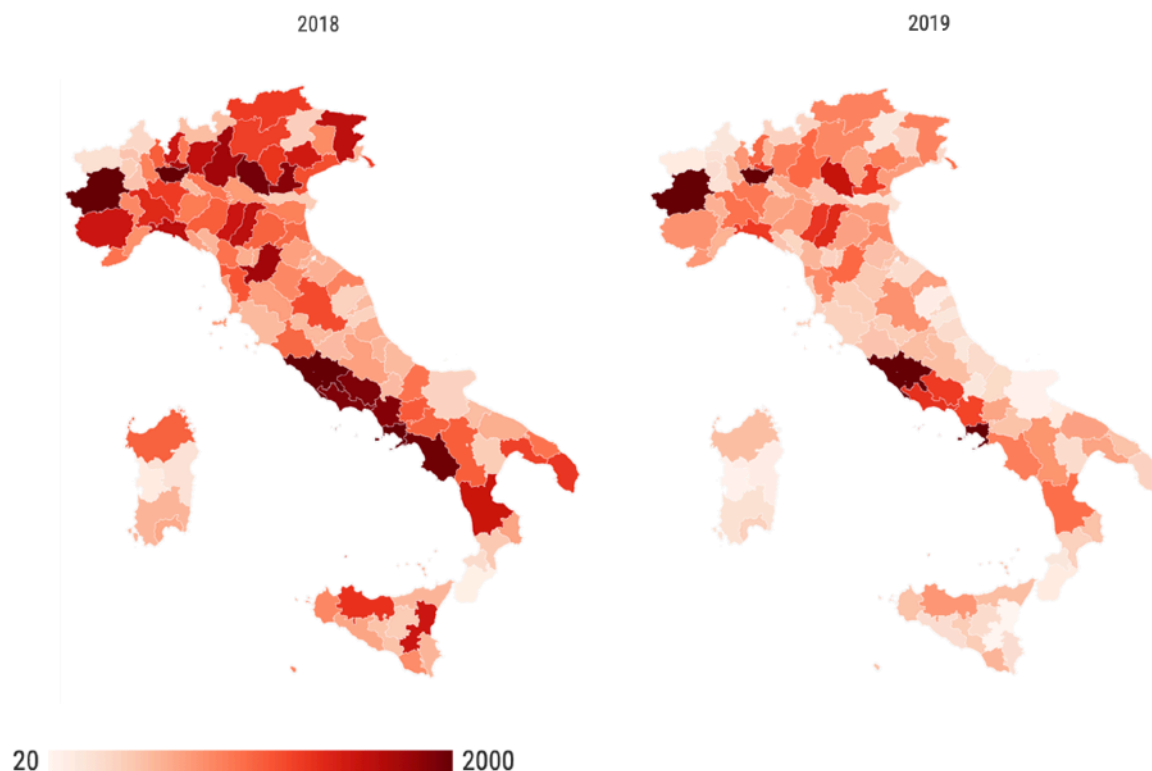
Il fatto che nelle aree urbane più popolate si concentri la maggiore presenza di richiedenti asilo e rifugiati rappresenta uno degli elementi più presenti nel dibattito pubblico degli ultimi anni: **il rapporto tra ospiti e popolazione residente nelle periferie delle grandi città del paese**. Si tratta di un aspetto che nel tempo è stato cavalcato da formazioni politiche di ogni tipo, e in particolare da quelle xenofobe, creando non poche tensioni sociali.

Oltre alle aree metropolitane, le maggiori concentrazioni si sono verificate nella fascia tirrenica laziale e campana, in Lombardia e Veneto. In particolare, in termini assoluti si sono registrati numeri significativi nelle province di Latina (1.908 persone ospitate nel 2018 e 1.316 l'anno successivo) e Caserta (1.874 e 1.202), **territori in cui il fenomeno del caporalato rappresenta un rischio non trascurabile per le persone ospitate**.

Come hanno dimostrato diverse **indagini**, infatti, alcune province tirreniche nel Lazio e in Campania, vedono la compresenza di due elementi contestuali: un peso importante del settore agricolo nelle economie locali e un alto **"rischio sfruttamento"**, grazie anche a una ingente presenza di lavoratori immigrati.

La presenza dei richiedenti asilo nelle province

Presenze di ospiti nei Cas e Cpa/hotspot divisi per provincia (2018 e 2019).



DA SAPERE: Le mappe mostrano il numero delle persone ospitate nei centri di accoglienza di ogni provincia, nel 2018 e nel 2019. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e i centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

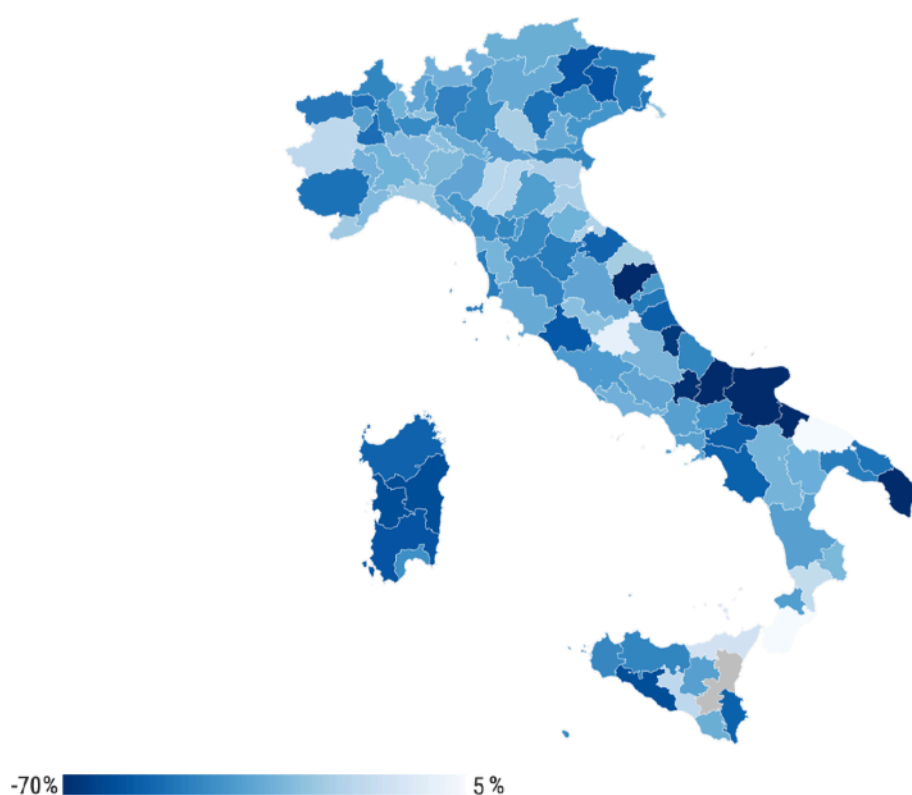
Vai alla [mappa interattiva](#) su [openpolis.it](#)

Analizzando la variazione percentuale delle presenze nei centri delle singole province tra il 2018 e il 2019, notiamo che **solo 2 di loro hanno registrato una variazione positiva**: Reggio Calabria (66,6%) e Bari (11,9%). Nel primo caso, pur assistendo a un considerevole aumento percentuale, in termini assoluti parliamo di numeri modesti (si è passati da 69 a 115 presenze). Nella provincia pugliese, invece, l'aumento si è verificato esclusivamente all'interno del Cpa di Bari Palese (passato da 553 a 655 presenze) mentre l'unico Cas presente in provincia ospitava 32 persone nel 2018, ma è stato chiuso l'anno successivo.

Se guardiamo al resto delle province, tutte con una variazione percentuale negativa tra i due anni, **quelle che hanno registrato in proporzione il maggior calo delle presenze sono Foggia (-82,98%), Macerata (-75,7%) e Lecce (-74%)**. Catania è l'unica provincia italiana dove non risultavano centri governativi o straordinari attivi nel 2019.

La variazione delle presenze di richiedenti asilo nelle province

Variazione percentuale tra 2018 e 2019 delle presenze di ospiti in Cas e Cpa/hotspot, in ogni provincia.



DA SAPERE: La mappa mostra la variazione percentuale delle presenze di ospiti tra il 2018 e il 2019. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e i centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Vai alla [mappa interattiva](#) su [openpolis.it](#)

Emblematico il caso di Foggia, dove si è passati da 329 a 56 presenze, a causa della chiusura di tutti i Cas della provincia e del ridimensionamento del Centro di prima

accoglienza di Borgo Mezzanone, nel comune di Manfredonia, passato da 219 a 56 presenze.

La “centralità” dei comuni che ospitano strutture

Disponendo di dati di dettaglio è possibile inserire nuovi indicatori, che siano da stimolo per ulteriori riflessioni, e che potranno in seguito essere oggetto di analisi più approfondite. Un indicatore molto utile riguarda l'ubicazione centrale o periferica **dei comuni** interessati dalla presenza di Cas.

I comuni italiani vengono divisi in 6 classi, che identificano ogni entità amministrativa (da sola o insieme ai comuni confinanti) in base alla presenza di servizi essenziali (scuola, sanità, trasporti), o alla distanza dal primo comune in cui questi sono presenti.

Le prime tre classi sono comuni polo, polo intercomunali e cintura. Hanno la caratteristica di avere all'interno del proprio territorio comunale, o di quello confinante, la disponibilità di servizi essenziali. Le seconde tre classi rappresentano quelle che vengono definite “aree interne” e sono i comuni intermedi (20 minuti di distanza dal polo più vicino con il mezzo più veloce), periferici (40 minuti) e ultraperiferici (75 minuti).

Le aree interne sono i comuni italiani più periferici, in termini di accesso ai servizi essenziali.

Vai a **“Che cosa sono le aree interne”**

Si tratta di una classificazione **che raffigura la “centralità” di un comune rispetto ai servizi essenziali**, ma a cascata anche in riferimento ai flussi giornalieri di persone che entrano ed escono dal comune stesso, come per esempio i pendolari.

La presenza di servizi essenziali non è da sola sufficiente per giudicare esclusivamente in modo positivo i comuni polo. In queste aree, infatti, possono verificarsi altre dinamiche sociali, come la dispersione territoriale e l'emarginazione, meccanismi tipici di alcune periferie metropolitane italiane.

Una forte concentrazione di ospiti nelle grandi aree urbane può portare a fenomeni di marginalità sociale.

Una maggiore presenza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree urbane più grandi, **può verificarsi in zone del comune periferiche o marginali**. Un contesto meno incline ad agevolare un'effettiva inclusione sociale.

In termini quantitativi parliamo di una situazione tutt'altro che trascurabile, considerando che, come abbiamo visto, una parte consistente di richiedenti asilo vive nelle prime 4 aree metropolitane del paese.

Tra il 2018 e il 2019 sono **cresciuti di 3 punti percentuali i posti in accoglienza in comuni polo** o polo intercomunali, che nel 2019 erano 37.617, pari al 43,1% del totale.

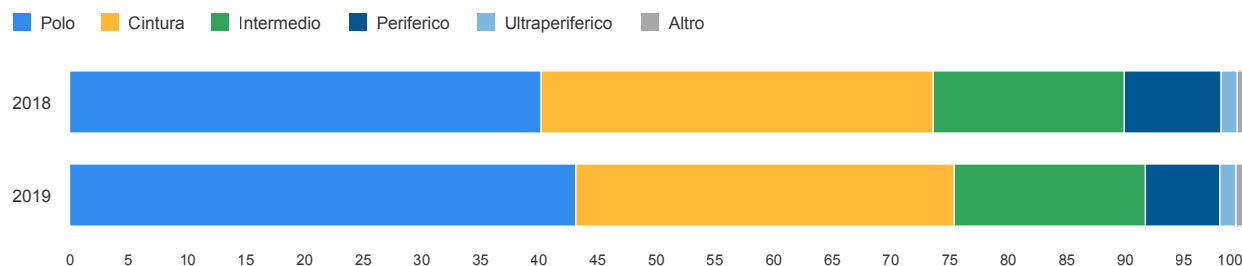
Per quanto riguarda le aree interne (comuni classificati come intermedi, periferici e ultraperiferici), nel 2019 i posti in accoglienza erano **21mila, circa un quarto del totale (24,1%)**, in leggero calo rispetto all'anno precedente (25,9%, pari a 34mila posti).

I comuni periferici e ultraperiferici - quelli più lontani dai servizi essenziali - sono il 9,6% del totale nel 2018 e il 7,8% l'anno successivo. In termini assoluti, nel 2018 i posti in accoglienza erano 11.005 in comuni periferici e 1.844 in ultraperiferici. Nel 2019 i posti erano rispettivamente 5.577 in comuni periferici e 1.196 in ultraperiferici.

La presenza di centri di accoglienza in comuni periferici può rappresentare anche un elemento positivo, che contribuisce tra l'altro al **ripopolamento di alcune aree del paese**. Questo però **a patto che i progetti di accoglienza prevedano concrete occasioni di integrazione**, orientate allo sviluppo del territorio e delle economie locali, oltre a trasporti pubblici per permettere agli ospiti dei centri di raggiungere i comuni polo per accedere ai servizi.

Il sistema di accoglienza in relazione alla classe dei comuni

La distribuzione percentuale dei posti disponibili per l'accoglienza dei richiedenti asilo nei Cas e Cpa/hotspot, divisi per la classe dei comuni nei quali si trovano (2018-2019).



FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Gli importi per la gestione dei centri

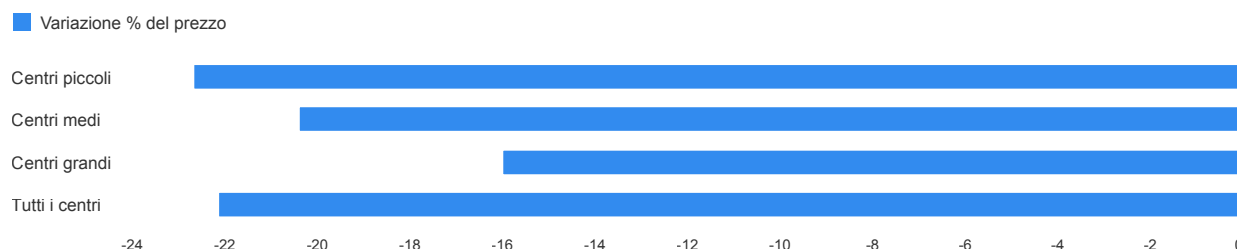
Dopo l'emanazione del decreto sicurezza, nel dicembre 2018 è stato ridefinito anche il capitolato di gara per la gestione dei centri, che stabilisce i servizi erogati e il prezzo di questi, distinguendo per categorie di centri. In tutte le categorie di centro i servizi sono ridotti al minimo, con l'esclusione in particolare dei servizi volti all'integrazione. Anche il costo previsto per la gestione del centro viene ridotto in tutte le categorie, ma **sono proprio i centri piccoli (unità abitative in accoglienza diffusa) ad essere maggiormente penalizzati**.

Si tratta di un tema che, con un approccio diverso basato sull'analisi dei contratti pubblici, abbiamo affrontato anche in [precedenti uscite](#) e che ora **trova conferma nei dati di dettaglio sui centri di accoglienza tra 2018 e 2019**.

Complessivamente si rileva una **riduzione del prezzo giornaliero per ciascun ospite che, in media, nei Cas per adulti passa da 35 a 27,2 euro (-22,1%)**. Se si distingue poi per dimensione del centro si nota come sono proprio i centri piccoli ad aver subito i maggiori tagli (-22,7%, da 35 a 27 euro). Nei centri medi (-20,4%, da 34,8 a 27,7 euro) e ancor più in quelli grandi (-16,0%, da 34,8 a 29,3 euro) la riduzione è consistente, ma inferiore rispetto a quanto avviene per piccoli centri. Questo taglio minore rende maggiormente sostenibile la gestione di centri grandi, un effetto amplificato dalla **possibilità di massimizzare gli utili attraverso i grandi numeri e realizzare quindi economie di scala che assicurano un costo inferiore nell'amministrazione della struttura**.

Il calo dei prezzi per la gestione dei centri di accoglienza

Variazioni percentuali dei prezzi giornalieri per ospite, tra il 2018 e il 2019, divise per dimensioni dei centri.



DA SAPERE: Il grafico mostra la variazione percentuale del prezzo giornaliero per ospite, tra il 2018 e il 2019, nelle diverse tipologie di centro. Per "prezzo" si intende l'importo giornaliero per persona, per la gestione dei centri, indicato nei capitolati di gara. Tale importo stabilisce il costo per i servizi erogati. Per "centri piccoli" si intendono i centri con capienza fino a 20 posti, per "centri medi" con capienza da 21 a 50 posti, per "centri grandi" da 51 a 300 posti. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) per adulti, fino a 300 posti, attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

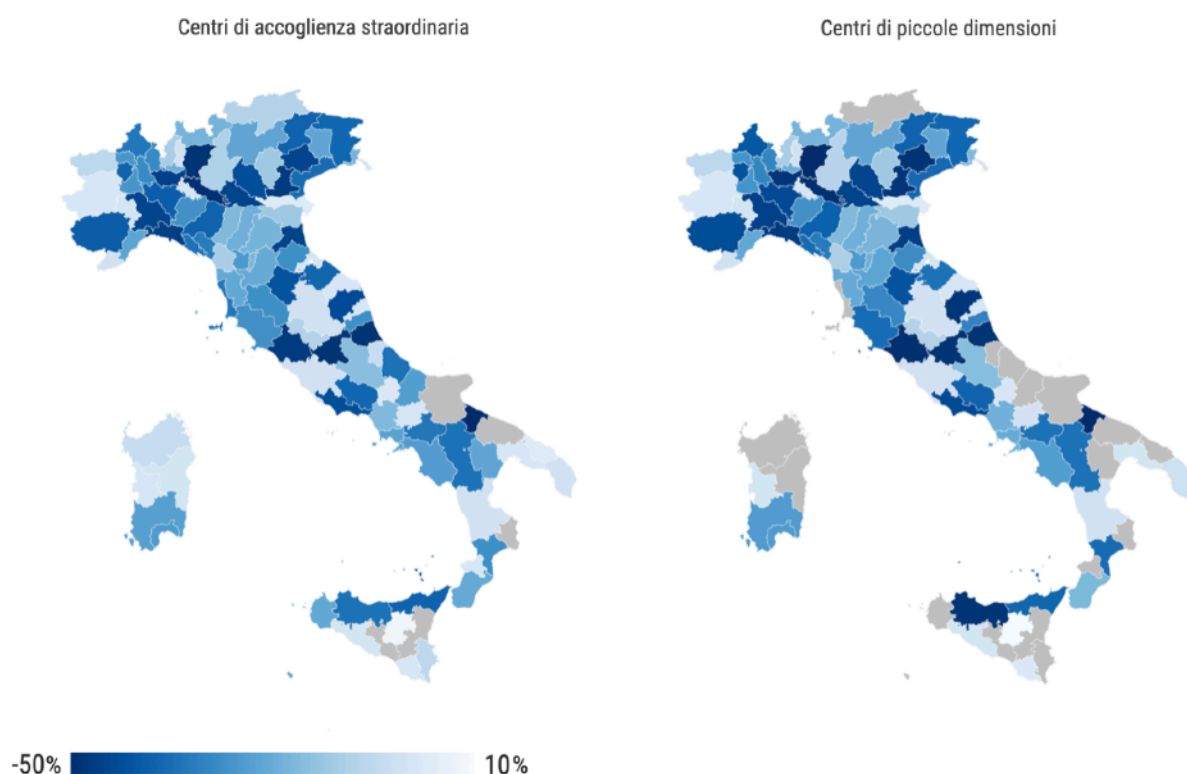
FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Ovviamente l'impatto del capitolato sull'amministrazione dei centri varia a seconda del territorio per varie ragioni.

Il **capitolato voluto da Matteo Salvini**, al contrario del precedente, prevedeva prezzi uniformi su tutto il territorio nazionale, nonostante i costi per alcuni beni cambino significativamente a seconda della zona. Da questo punto di vista il problema più lampante riguardava il prezzo uniforme per l'affitto degli immobili. Un principio che ha messo in seria difficoltà i gestori nel reperire strutture in particolare nelle grandi città e al nord, dove i prezzi sono più elevati. Il governo Conte II ha rivisto questo aspetto dando la possibilità ai prefetti di modificare in questo ambito i prezzi previsti dal capitolato originale. Una modifica che tuttavia è intervenuta a febbraio del 2020, dunque in un momento successivo rispetto a quello analizzato in questo rapporto. Ma oltre a questo intervengono altre differenze, come la strutturazione del sistema in centri di diverse dimensioni, il fatto che la prefettura sia riuscita a imporre i nuovi prezzi o che al contrario sia dovuta ricorrere a delle proroghe.

Il calo dei prezzi per la gestione dei centri di accoglienza nelle province

Variazioni percentuali dei prezzi giornalieri per ospite, tra il 2018 e il 2019, divise per province e per dimensioni dei centri.



DA SAPERE: Le mappe mostrano le variazioni percentuali del prezzo giornaliero per ospite, tra il 2018 e il 2019, nelle diverse tipologie di centro presenti all'interno delle province. Per "prezzo" si intende l'importo giornaliero per persona, per la gestione dei centri, indicato nei capitolati di gara. Tale importo stabilisce il costo per i servizi erogati. Per "centri piccoli" si intendono i centri con capienza fino a 20 posti, per "centri medi" con capienza da 21 a 50 posti, per "centri grandi" da 51 a 300 posti. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) per adulti, fino a 300 posti, attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Vai alla [mappa interattiva](#) su [openpolis.it](#)

È interessante notare ad esempio come nel territorio della città metropolitana di **Torino non si registra quasi una differenza di prezzo tra 2018 e 2019**. Al contrario a **Milano si assiste in**

media a una drastica riduzione dei prezzi giornalieri per persona, da 35,4€ nel 2018 a 19,3 nel 2019 (-45,5%).

Nel 2019, in effetti, il sistema era ancora in trasformazione. Alcuni centri nati con le regole precedenti al decreto sicurezza erano ancora attivi, magari **anche grazie a delle proroghe**. In molti casi tuttavia hanno dovuto ricontrattare il prezzo con la prefettura, come accaduto a **Trieste**.

Per evitare questo effetto distorsivo si può osservare la variazione di prezzo mettendo a confronto da un lato i centri che, attivi nel 2018, sono stati chiusi nel 2019 (spesso perché i gestori non sono stati disposti a proseguire con le nuove regole); e dall'altro, i centri aperti per la prima volta nel 2019, con le regole del decreto sicurezza e del relativo capitolato.

In questo modo possiamo confrontare delle strutture che si basano sul modello del decreto sicurezza con delle strutture che si basano su quello precedente, escludendo situazioni "ibride" che si verificano nel passaggio da una normativa a quella successiva. **In questo caso la riduzione di prezzo è ancora più evidente e raggiunge in media il 30,1%** (da 35 euro nel 2018 a 24,4 nel 2019).

Quando si parla di importi è bene tenere presente la differenza tra una semplice spesa e un investimento.

La riduzione dei costi per l'accoglienza straordinaria, in particolare per quella diffusa, e l'eliminazione dei servizi di integrazione nei Cas, fanno emergere il sospetto che questi importi siano considerati una semplice spesa.

Sospetto che trova conferma in molte delle politiche portate avanti sia dal secondo governo Conte che dagli esecutivi precedenti. Anche la scelta di prevedere un doppio livello di servizi nel Sai esprime chiaramente l'intenzione di non investire fin da subito nelle persone che arrivano nel nostro paese e che in grande maggioranza vi rimangono, indipendentemente dall'esito della loro domanda di asilo.

Al contrario, puntare fin da subito all'integrazione, attraverso i modelli che si sono dimostrati più efficaci (l'accoglienza integrata e diffusa) dovrebbe essere considerato un investimento. Un costo sostenuto oggi con l'obiettivo di velocizzare il processo di

accompagnamento utile a rendere le persone richiedenti asilo e rifugiate, economicamente autonome e socialmente produttive, nel più breve tempo possibile. **Tagliare i costi su progetti di integrazione può apparire un risparmio, ma si traduce in un costo netto che non produce effetti positivi nel medio e nel lungo periodo.** Un costo netto che era stato anche in parte quantificato dall'Anci in un rincaro annuo pari a 280 milioni sulle casse degli **enti locali**.

La capienza media dei centri di accoglienza

Fino ad ora ci siamo occupati delle presenze di ospiti all'interno dei centri fotografate al 31 dicembre del 2018 e del 2019.

Di fronte alle fluttuazioni delle presenze sembra utile chiarire il quadro riferendosi alla capienza dei centri: un dato più stabile che corrisponde al numero di posti disponibili all'interno di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento siano occupati o meno.

Nel 2018 il centro con il maggior numero di posti in accoglienza era il Cara di Mineo, in provincia di Catania (2.400 posti), seguito da altri quattro centri di prima accoglienza (Cpa): Isola di Capo Rizzuto, in provincia di Crotone (1.216 posti), Bari Palese (774), Castelnuovo di Porto, vicino Roma (650) e Borgo Mezzanone, in provincia di Foggia (636).

L'anno seguente sono venuti meno due megacentri: prima il Cara di Castelnuovo di Porto, con una chiusura che **molto ha fatto discutere**, e poi quello di Mineo, gradualmente svuotato nel mese di luglio, con modalità tutt'altro che chiare e **dignitose**.

Nei due anni considerati, i posti (in strutture governative e straordinarie) in ciascun centro erano, in media, **16,4 nel 2018 e 15,9 nel 2019**, con un calo tra i due periodi del 3%.

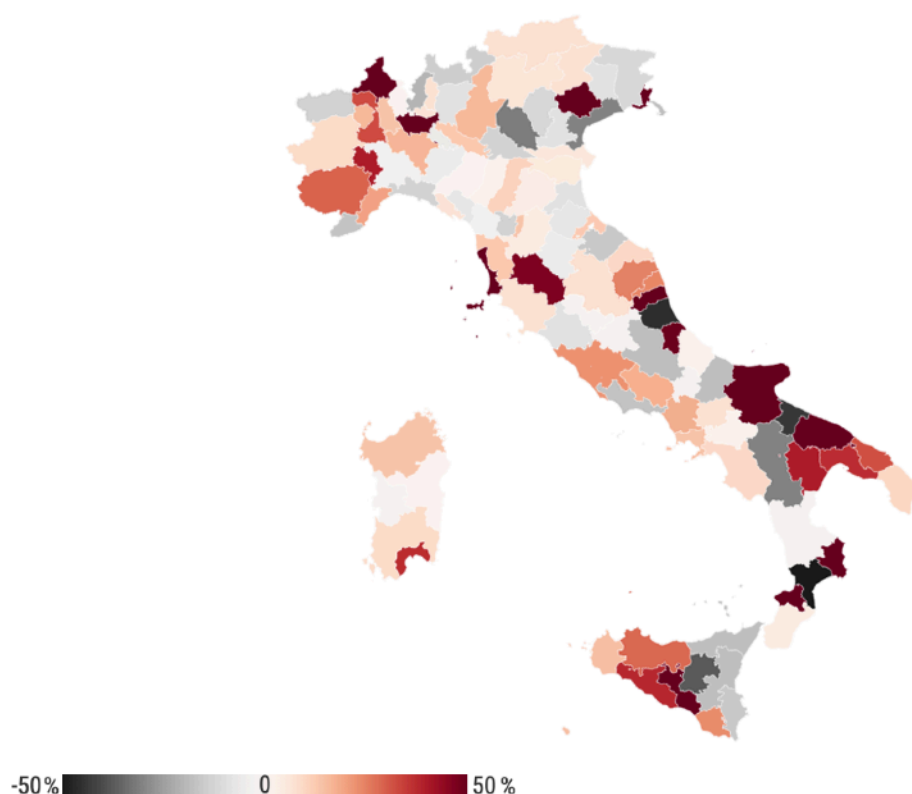
Tuttavia anche in questo caso si tratta di una media, che non coglie le differenti realtà locali. Infatti **nella maggioranza delle province italiane (65) la capienza media dei centri è in realtà aumentata.**

In **Centri d'Italia: il sistema a un bivio** abbiamo visto come in molti territori il fenomeno dei bandi deserti abbia portato notevoli problemi nell'assegnazione dei nuovi contratti.

Problemi che si manifestavano in particolare per i centri di piccole dimensioni, costituiti da singole unità abitative organizzate in rete. In quell'occasione avevamo fatto emergere come almeno **34 prefetture** avessero incontrato difficoltà ad assegnare i contratti, trovandosi in molti casi costrette a prorogare i contratti precedenti. Quattordici prefetture in particolare hanno dovuto riproporre almeno 3 bandi per l'accoglienza. Tra queste, in 11 si riscontra nel 2019 un aumento della capienza media dei centri rispetto all'anno precedente. Un aumento che varia da un lieve +0,5% di Varese fino a un consistente +19,7% di Savona.

Come cambia la capienza media dei centri di accoglienza

Variazione percentuale tra 2018 e 2019 dei posti disponibili per l'accoglienza dei richiedenti asilo nei Cas e Cpa/hotspot, divisi per provincia.



DA SAPERE: La mappa mostra la variazione percentuale, tra 2018 e 2019, dei posti disponibili in media nei centri di accoglienza in ogni provincia. Per "posti disponibili" si intende la capienza di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento i posti siano occupati o meno. Sono stati considerati i posti disponibili in centri di accoglienza straordinaria (per adulti e minori) e centri di prima accoglienza (cpa e hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Vai alla [mappa interattiva](#) su [openpolis.it](#)

A questi poi si aggiungono altri casi emblematici. A **Siena**, ad esempio, si registra un aumento della capienza media per centro da 12,1 persone nel 2018 a 17,8 nel 2019. Allo stesso modo, a **Milano**, nel 2018 ogni struttura aveva in media 19,5 posti e l'anno successivo ben 49.

In alcuni casi poi i dati riportano **situazioni particolari, come quella di Foggia**. Come abbiamo visto la chiusura di tutti i Cas nella provincia di Foggia ha ridotto notevolmente il numero di presenze. Tuttavia rimanendo aperto un unico centro governativo da 636 posti la capienza media è aumentata del **293%**.

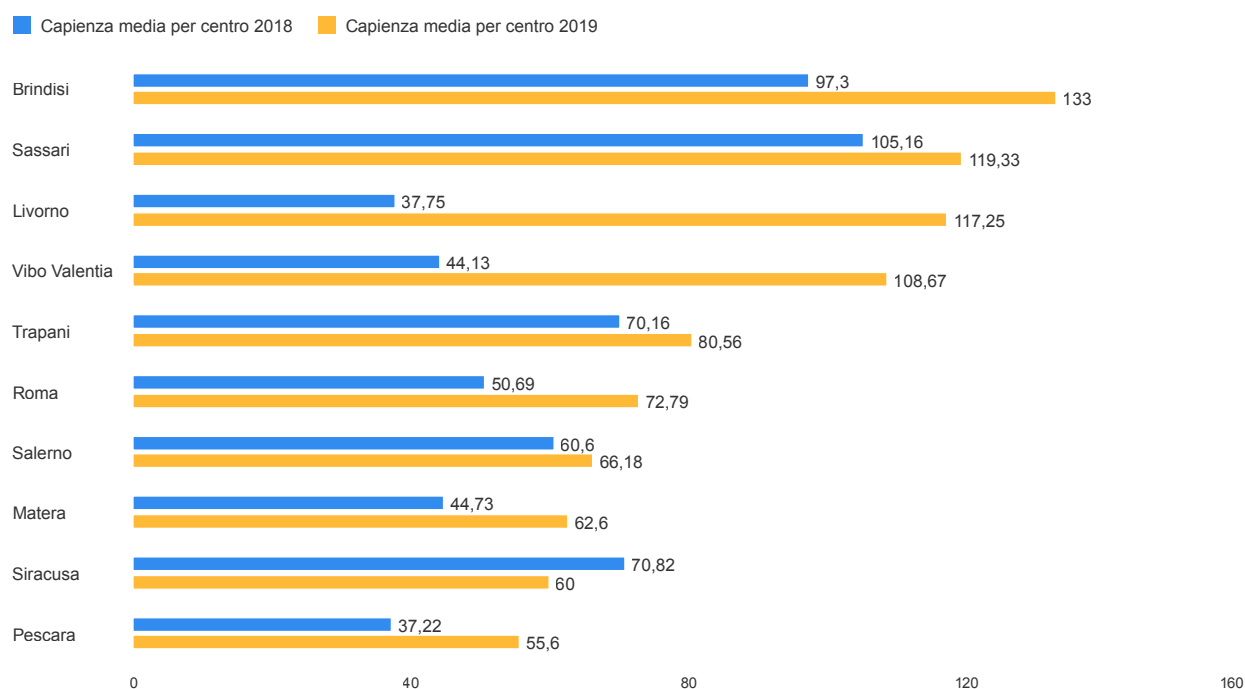
Nel 2018, tra le prime 30 province per capienza media dei centri solo una si trova al nord.

Se ci limitiamo ad analizzare i Cas, **nel 2018 era Sassari la provincia con centri in media più grandi: 105,2 posti per centro**, per un totale di 25 centri di cui il più piccolo aveva una capienza di 30 posti e il più grande di 248. La provincia sarda era seguita da **altre 8 del mezzogiorno** (Catanzaro, Brindisi, Bari, Siracusa, Trapani, Foggia, Campobasso e Salerno). Tra le prime 30 province per capienza media dei centri **una sola si trovava al nord**, Bolzano, dove erano presenti 29 centri con capienze che andavano da 12 a 190 posti. Uno squilibrio, quello tra nord e sud, che conferma quanto abbiamo rilevato negli anni scorsi, analizzando i contratti.

Nel 2019, invece, sono salite a 4 le province con, in media, **più di 100 posti per l'accoglienza in ogni centro**: Brindisi (133), Sassari (119,3), Livorno (117,2) e Vibo Valentia (108,7). Nel brindisino il dato medio era frutto di soli 3 centri, che tuttavia avevano una capienza di 50, 99 e 250 posti.

Le province con i Cas con capienza media più elevata nel 2019

Le 10 province italiane dove nel 2019 si registra la capienza media più elevata nei Cas, e il confronto con il 2018.



DA SAPERE: Il grafico mostra il numero medio di posti disponibili per centro di accoglienza, nel 2018 e nel 2019, divisi per provincia. Per “posti disponibili” si intende la capienza di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento i posti siano occupati o meno. Sono stati analizzati i posti disponibili in centri di accoglienza straordinaria (Cas) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019. Sono state considerate le 10 province italiane che nel 2019 presentano la capienza media più elevata.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

I centri chiusi tra 2018 e 2019

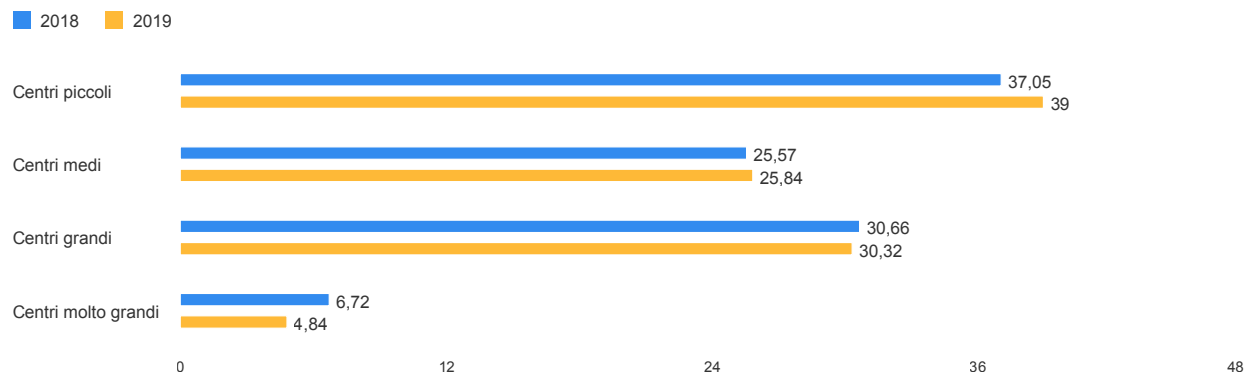
In questi anni la riduzione del numero di posti all'interno del sistema di accoglienza (passati da 133.552 nel 2018 a 87.201 nel 2019) ha portato anche a una considerevole diminuzione del numero di centri attivi, che sono passati da 8.145 a 5.482.

Guardando il quadro a livello nazionale, nel periodo considerato, la chiusura di oltre 2mila 600 centri **non ha portato a una variazione considerevole della distribuzione di posti nelle strutture di diverse dimensioni**. La quota di posti in strutture che possono accogliere fino a 300 persone è leggermente calata, passando dal 6,7% al 4,8% del totale. Lo stesso dato per i centri di piccole dimensioni invece è leggermente aumentato, passando dal 37% al 39%.

L'accoglienza nei centri di diverse dimensioni, tra 2018 e 2019

La quota di posti nel sistema di accoglienza, a seconda delle dimensioni del centro.

Percentuale (%) di posti



DA SAPERE: Per "posti" si intende la capienza di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento i posti siano occupati o meno. Per "centri piccoli" si intendono i centri con capienza fino a 20 posti, per "centri medi" con capienza da 21 a 50 posti, per "centri grandi" da 51 a 300 posti, per "centri molto grandi" oltre i 300 posti. Sono stati considerati i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Dai dati aggregati a livello nazionale non emerge una riduzione della quota di posti in centri piccoli, anzi. La crescita dei posti nei grandi centri, che abbiamo rilevato in alcuni casi su scala locale, non risulta confermata, in media, su scala nazionale.

Si tratta indubbiamente di una buona notizia. La media tuttavia ci restituisce un'immagine piatta che non deve farci dimenticare come in molte e importanti realtà locali il fenomeno della concentrazione in grandi strutture si è invece verificato. Come nel **caso di Roma**.

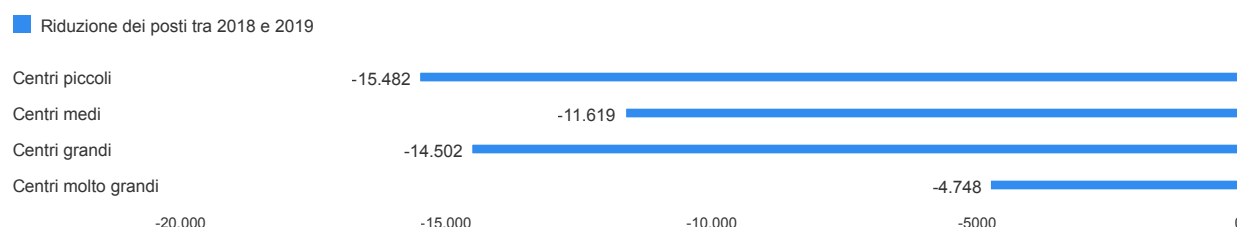
Anche rimanendo su un'analisi su scala nazionale, però, è importante rilevare come, in valori assoluti, **sono proprio i centri piccoli ad aver perso più posti. Questi, infatti, sono passati da 49.487 a 34.005.**

-15.482

posti in accoglienza disponibili nei centri di piccole dimensioni, tra il 2018 e il 2019.

La riduzione di posti nel sistema di accoglienza tra 2018 e 2019

I posti in meno nel sistema di accoglienza tra 2018 e 2019, a seconda della dimensione del centro.



DA SAPERE: Per "posti disponibili" si intende la capienza di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento i posti siano occupati o meno. Per "centri piccoli" si intendono i centri con capienza fino a 20 posti, per "centri medi" con capienza da 21 a 50 posti, per "centri grandi" da 51 a 300 posti, per "centri molto grandi" oltre i 300 posti. Sono stati considerati tutti i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Come abbiamo visto rispetto alla capienza media dei centri, queste dinamiche cambiano in modo significativo se si passa dal piano nazionale all'analisi dei territori.

A Bologna, ad esempio, nel 2018 erano 622 i posti attivi in centri di piccole dimensioni. Nel 2019 invece ne erano rimasti solo 299 (-51,9%). Per i centri medi e grandi invece la riduzione non è stata così significativa (da 523 a 386 posti, -26,2%).

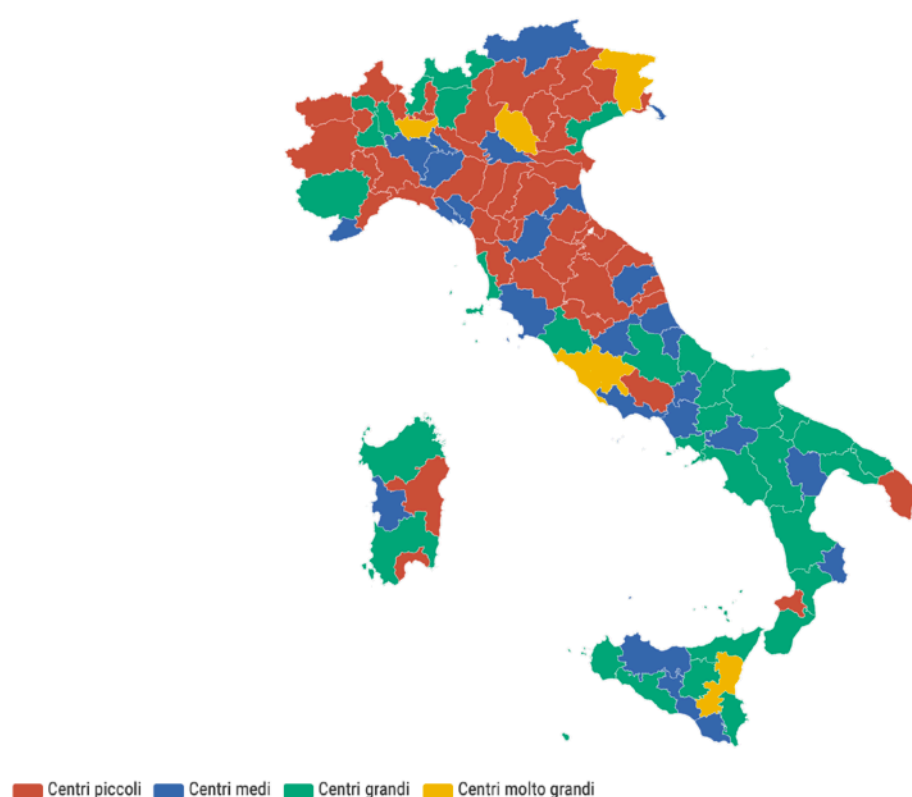
Ancora più evidente il caso di Torino dove nel 2019 i posti in piccole strutture sono diminuiti (-119 posti) mentre quelli in centri medi e grandi sono addirittura aumentati (rispettivamente +94 e +43 posti).

Al contrario, in Sicilia sono proprio queste strutture ad aver ridotto maggiormente i posti a disposizione. A Catania in particolare, nel 2018 era presente un unico centro, il Cara di Mineo, da 2.800 posti, centro chiuso l'anno seguente.

D'altronde, come abbiamo avuto modo di raccontare in [La continuità del modello siciliano](#), in questa regione l'accoglienza diffusa non ha mai preso veramente piede. Non c'è dunque da stupirsi se con la riduzione delle presenze complessive nel sistema siano stati chiusi alcuni grandi centri.

Le categorie di centri più colpite dalla riduzione di posti prima e dopo il decreto sicurezza

Le tipologie di centri più colpite dalla riduzione di posti in accoglienza, tra il 2018 e il 2019, divisi per province.



DA SAPERE: Per ogni provincia è indicato il colore corrispondente alla categoria di centro che ha subito la maggiore riduzione di posti in accoglienza, in termini assoluti. Per "posti in accoglienza" si intende il numero di posti disponibili all'interno di ciascun centro, indipendentemente dal fatto che in quel momento siano occupati o meno. Per "centri piccoli" si intendono i centri con capienza fino a 20 posti, per "centri medi" con capienza da 21 a 50 posti, per "centri grandi" da 51 a 300 posti, per "centri molto grandi" oltre i 300 posti. Sono stati considerati tutti i centri di accoglienza straordinaria (Cas) e centri di prima accoglienza (Cpa/hotspot) attivi al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019.

FONTE: elaborazione openpolis su dati del ministero dell'Interno

Vai alla [mappa interattiva](#) su openpolis.it

Infine è sempre bene tenere presente che nel 2019 il sistema era ancora in transizione. Quando avremo a disposizione i dati sul 2020 quindi potremmo trarre delle conclusioni definitive, verificando una volta per tutte se il decreto sicurezza ha portato a una maggiore concentrazione nelle grandi strutture anche su scala nazionale. Il fenomeno infatti è certamente presente in molte realtà locali in cui le prefetture si sono trovate strette tra l'esigenza di reperire posti in accoglienza e norme di difficile applicazione. Se applicate integralmente, queste ultime hanno spesso l'effetto di sacrificare le forme di accoglienza più dignitose e sostenibili, sia per le persone accolte che per le comunità ospitanti.

In ogni caso resta il fatto che, con un calo delle presenze di queste proporzioni, **si sarebbe potuto intervenire in maniera molto più incisiva, se solo ci fosse stata la chiara volontà politica di seguire le indicazioni delle relazioni annuali sullo stato del sistema di accoglienza (o quelle della commissione di inchiesta parlamentare sull'accoglienza) e quindi privilegiare l'accoglienza diffusa.** In questo caso, infatti, sarebbe bastato lasciare in funzione i centri piccoli che erano già attivi nel 2018 e chiudere quelli più grandi.

Se gli oltre 49mila posti attivi in centri di piccole dimensioni nel 2018 (37% del totale) fossero rimasti tutti in funzione nel 2019, si sarebbe fatto un enorme passo avanti verso l'accoglienza diffusa. In questo modo infatti i piccoli centri avrebbero coperto ben oltre la metà dei posti necessari.

56,7%

la percentuale di posti in centri di piccole dimensioni che sarebbe stata raggiunta nel 2019 se fossero rimasti aperti tutti i piccoli centri attivi nel 2018.

Un risultato che sarebbe stato possibile con pochissimo sforzo e che invece si è evitato a causa di una scelta politica insita nel decreto sicurezza: smettere di incentivare lo sviluppo dell'accoglienza diffusa e tagliare i servizi per l'integrazione, lasciando che le persone prive di mezzi scivolino verso una condizione di soggiorno irregolare e di estrema marginalità sociale.

Welfare dell'accoglienza e integrazione in Italia. Intervista a Marco Accorinti

[Ascolta l'intervista integrale](#)

Marco Accorinti è docente di sociologia presso il dipartimento di scienze della formazione dell'università Roma Tre. Tra le altre cose, da anni si occupa di politiche sociali, sistemi di welfare, valutazione dei servizi sociali e politiche migratorie.

(L'intervista è stata realizzata prima della pubblicazione del nuovo capitolato di gara, il 24 febbraio 2021)

Per ottenere finalmente dati di dettaglio sul fenomeno dell'accoglienza sul territorio nazionale abbiamo lavorato anni, costretti a fare richieste di accesso agli atti e a rivolgerci persino al Tar. Come valuta il fatto che questi dati non siano resi accessibili dal ministero dell'Interno?

Se non ledono la sicurezza nazionale e soprattutto se non mettono a rischio la vita dei richiedenti asilo, che devono essere tutelati, forme informative per gli studiosi, gli operatori e l'opinione pubblica devono essere rese accessibili a tutti e tutte. Nella mia attività di ricerca più volte mi sono dovuto interfacciare con il sistema dell'accoglienza, accedere ai centri per scopi che riguardavano la produzione della conoscenza della realtà, e in questo mi sono ritrovato nella difficoltà di dover chiedere autorizzazioni, vederle anche negate con motivi addotti che molto spesso erano poco comprensibili. A volte con una posizione che ho trovato quasi di pregiudizio rispetto alla ricerca scientifica svolta da istituzioni pubbliche e private. Credo che il lavoro come il vostro, di diffusione di dati sull'accoglienza, rientri nell'importante funzione politica di studio e approfondimento del tema.

Considerando che tra il 2018 e il 2019 assistiamo a una rilevante riduzione delle presenze, non accompagnata tuttavia da una altrettanto rilevante riduzione della capienza media dei centri, cosa si sarebbe potuto fare per migliorare l'integrazione, alla luce di una presenza minore di richiedenti asilo nel paese?

I discorsi da fare sarebbero molti. Voi stessi lo dichiarate chiaramente: il passaggio tra 2018 e 2019 ha fondamentalmente significato un cambiamento nei criteri di accesso all'accoglienza, ma anche nella tipologia dei centri. Alcuni di questi sono stati modificati nella loro strutturazione e nelle loro caratteristiche. In questi anni ho avuto accesso a più

strutture, in ambito nazionale. Posso dire che la trasformazione è stata visibile non solo perché sono diminuiti gli arrivi, ma anche perché sono stati accompagnati alla porta molti migranti e richiedenti asilo che erano già stati inseriti in percorsi di accoglienza. Modificando le caratteristiche del sistema si sono visti negare o concludere il proprio periodo di accoglienza all'interno dei centri.

Cos'è cambiato nella gestione e nella qualità dei servizi nei centri?

Gli enti gestori si sono visti costretti a modificare la struttura dei centri. Ne è scaturita una riduzione nell'azione degli operatori. Di conseguenza molto spesso è stata sacrificata la qualità dell'intervento, con una diminuzione dell'attività professionale di tipo tecnico. Molti interventi di collegamento con il sistema di welfare locale hanno perso, in termini di possibilità di integrazione. Posso citare quello che è stato chiamato da alcuni ricercatori, come Monia Giovannetti, "welfare parallelo". L'intervento di integrazione era demandato soltanto all'azione svolta dai centri, e non in collegamento con il sistema di servizi presenti sul territorio. La trasformazione in centri di più grandi dimensioni, con meno ore dedicate all'integrazione ha contribuito, del mio osservatorio, a far mancare dei percorsi di qualità nell'integrazione stessa. E quindi sono diminuite le ore di insegnamento di italiano, di orientamento e assistenza legale, ore supporto sociale o psico-sociale. Questo è sicuramente legato ai cambiamenti dovuti alle condizioni di accesso e al capitolato di gara approvato dal ministero.

La distribuzione sul territorio dei centri racconta di una massiccia presenza nelle aree metropolitane, che sulla carta presentano più servizi e opportunità ma dove ci sono anche più possibilità di marginalità sociale, e un quarto delle presenze nelle aree interne, dove ci sono meno servizi ma si possono creare progetti di prossimità più inclusivi. Queste dinamiche distributive sono orientate da politiche pubbliche a livello centrale?

Negli anni, a partire dal piano nazionale asilo (Pna), mi sono trovato più volte di fronte a una seconda accoglienza che veniva scelta in territori dove l'inserimento graduale e l'integrazione erano visti come stimolo alla crescita demografica. Territori medio-piccoli dove si registrava un decremento della popolazione, ma soprattutto dove i rapporti tra le persone fossero più immediati e diretti. Queste scelte non solo offrivano una visione secondo cui l'immigrazione poteva essere da supporto al mercato del lavoro, ma favorivano anche un percorso di crescita demografica importante. Quando il sistema si è allargato alle grandi città, queste ultime hanno ben rappresentato una calamita per il transito delle persone, perché le comunità nazionali nelle grandi città sono presenti, perché c'è più

possibilità di essere inseriti in mercati di lavoro informali o irregolari, perché c'è meno controllo sociale. Questi aspetti hanno modificato lo spirito iniziale del Pna. Se non è possibile dire espressamente che ci sia stato un disegno politico nel concentrare le condizioni di accoglienza che ancora oggi continuiamo a registrare nelle aree metropolitane, c'è stata sicuramente una connivenza con sistemi e logiche che hanno inciso pesantemente sulle possibilità effettive di inserimento e integrazione sui territori. Anni fa ho potuto verificare le condizioni di impatto dei progetti Sprar. Allora emergeva chiaramente come i contesti locali potevano essere una variabile che favoriva perfettamente l'integrazione, o che al contrario assolutamente la impediva. Questo era strettamente legato alla dimensione del territorio che ospitava il centro. Se le grandi città possono fornire maggiori possibilità di accesso a determinati servizi, di fatto il capitale che in termini di relazioni offre una città media o piccola è una condizione che secondo i nostri studi favorisce molto di più l'integrazione a livello locale.

Come valuta la nuova riforma del sistema dell'accoglienza?

Bene, in attesa dell'implementazione pratica, perché non basta la definizione di linee di principio. Penso sia teoricamente migliore rispetto al passato, anche rispetto al 2017-2018. Perché, sempre ragionando in maniera teorica, si ripristinano servizi e interventi, e questi elementi rientrano nei termini di un'offerta di qualità dell'accoglienza. Non si escludono categorie di persone a seconda del proprio status, ma si guarda al bisogno della persona. L'altro elemento interessante è che non si distingue tra prima e seconda accoglienza, ma i centri rappresentano anche uno degli elementi di un piano di intervento di più ampio respiro e presa in carico. In questo, credo che ci possano essere le condizioni, anche per il terzo settore, per fare delle offerte in termini di qualità dell'intervento e dell'accoglienza migliori rispetto alla situazione attuale, ma anche forse a quella precedente.

Quali caratteristiche dovrebbe avere il nuovo capitolato di gara per favorire le migliori condizioni per reali processi di integrazione?

Non sono un esperto amministrativista, ma leggo i capitolati e osservo come gli operatori attuano gli interventi presso le persone accolte, secondo quei capitolati. In particolare, il mio lavoro di ricerca negli ultimi anni ha sempre considerato i ruoli dei professionisti: assistenti sociali, psicologi, educatori, mediatori, insegnanti di lingua. Queste figure nel nuovo capitolato non solo dovranno essere previste, ma dovranno essere considerate in modo più che adeguato rispetto alla capienza dei centri e al sistema. Le esperienze migliori che ho analizzato sono state quelle in cui le azioni del professionista all'interno del centro erano di

integrazione con le risorse del territorio. Se si pensa che la struttura di accoglienza sia temporanea, ma che questa temporaneità può durare anche due anni, ci si deve necessariamente integrare con la rete territoriale. Per cui il nuovo capitolato a mio avviso dovrà prevedere la capacità di strutturare percorsi di rete con i servizi locali e favorire sempre di più un unico sistema di welfare, in contrapposizione al welfare parallelo. Un sistema dove ci sono risorse per la collettività, per favorire l'integrazione in un verso e nell'altro, dei richiedenti asilo e rifugiati, ma anche della popolazione residente nei confronti dei fenomeni più globali che caratterizzano l'epoca delle migrazioni che viviamo.

In sintesi

Tra il 2015 e il 2020 l'Italia ha visto la disciplina del sistema di accoglienza modificarsi in più occasioni. Provvedimenti che riflettono in parte impostazioni politiche diverse, ma che **non sono stati adottati a seguito di analisi dettagliate sul funzionamento dei modelli precedentemente in vigore.**

Anche se a seconda dei casi può essere più o meno opportuno il cambio di una normativa, ogni volta che vengono cambiati i meccanismi alla base di un sistema, i progetti impostati sul modello precedente o vengono chiusi o comunque perdono qualsiasi prospettiva. **Modelli positivi vengono accantonati o ridimensionati.** Professionalità acquisite all'interno del progetto si perdono e gli ospiti del centro vengono spostati in altre strutture. La conseguenza diretta è l'interruzione del loro percorso di integrazione in Italia.

Politiche pubbliche efficaci dovrebbero basarsi su una struttura definita e stabile a cui apportare cambiamenti puntuali.

Le modifiche dovrebbero essere individuate sulla base di analisi approfondite che siano in grado di stabilire quali *best practice* vadano incentivate e quali prassi negative vadano scoraggiate. Ad ogni modo, queste sono attività su cui si concentra meno l'attenzione pubblica.

Il rischio quindi è che, dopo aver approvato una riforma, si faccia scarsa attenzione alla sua concreta realizzazione. In questo, l'attuazione del nuovo capitolato di gara, pubblicato dal ministero dell'Interno proprio nelle ore in cui veniva chiuso questo rapporto, sarà fondamentale. Ancora una volta peraltro, **il nuovo schema di capitolato è stato approvato**

senza alcun confronto con ricercatori e analisti, né con gli addetti ai lavori. Realtà che pure fanno parte del Tavolo Nazionale Asilo.

Quanto al Sai, seppur con molti limiti, rappresenta un miglioramento rispetto al Siproimi. Tuttavia, si tratta di **miglioramenti di cui potranno godere solo quei pochi che riusciranno, più o meno casualmente ad accedere a questo sistema di accoglienza.**

Fino a quando la maggioranza dei richiedenti asilo che si trovano nel paese sarà ospitata in centri "straordinari", **non ci potrà essere approccio sistemico all'accoglienza sui territori.**

Fino a quando non sarà favorita con decisione un'accoglienza diffusa a titolarità pubblica (centri di dimensioni ridotte con un'accoglienza che si concretizza in un'azione da subito volta all'accompagnamento all'autonomia e al pieno inserimento sociale), non saranno definitivamente eliminate le disparità di diritti e di servizi, **né l'impatto differenziato che un arbitrario inserimento in uno o nell'altro circuito di accoglienza ha sulla vita delle persone ospitate.**

Per far questo sarà necessario trovare il modo di coinvolgere molti più comuni nel sistema Sai e di aumentare in maniera significativa le risorse, riducendo al contempo il sistema straordinario.

Ma, più in generale, un sistema funzionante è un sistema attento ai feedback. Un sistema che ascolta prima di tutto le persone che ne fanno parte: **gli ospiti, i gestori, i lavoratori come anche la comunità accogliente e le associazioni di settore.** Un sistema efficiente ed efficace produce dati di qualità sul proprio funzionamento. Li analizza e li diffonde pubblicamente, in modo che ciascuno, con le proprie competenze possa contribuire a migliorarlo fornendo il proprio parere e le proprie analisi.

Dopo tutti questi anni ci si aspetterebbe che siano le istituzioni pubbliche a fare questo lavoro. Primi fra tutti il Ministero dell'Interno. Ancora oggi invece dalle istituzioni arriva solo un silenzio assordante.

Un vuoto informativo a cui abbiamo cercato di porre parziale rimedio attraverso la diffusione del primo set di dati disaggregati su tutti i centri di accoglienza a gestione prefettizia presenti in Italia nel 2018 e nel 2019.

Dati che abbiamo analizzato per la prima volta a livello nazionale **diffondendo indicatori di sintesi ed esempi di situazioni particolari**. Informazioni che poi potranno essere utilizzate da chiunque per dare un taglio diverso a un'analisi nazionale o per andare a verificare aspetti specifici o aree più delimitate.

Diffondendo i dati ed elaborando analisi cerchiamo di contribuire al dibattito.

Dati che anche noi continueremo ad analizzare nei prossimi mesi. In questo modo potremo andare più nel dettaglio, sfruttando al massimo le loro potenzialità. Partendo da questi sarà possibile monitorare le evoluzioni successive e verificare se nei prossimi anni tornerà ad essere promossa la micro-accoglienza diffusa e integrata, non solo in termini di capienza ma anche di servizi offerti, di importi destinati ai progetti, distribuzione nei comuni, nelle province, nelle regioni.

Attraverso la diffusione di questi dati e delle nostre analisi, speriamo inoltre di contribuire a un dibattito che sia sempre più partecipato e plurale. Basato però su dati di fatto. Solo in questo modo crediamo che si possano stabilire dei punti fermi su cui fondare una rinnovata spinta per l'accoglienza pubblica e diffusa, che - è il caso di ricordarlo - per le persone ospitate è un diritto e, per i territori ospitanti, un'opportunità.

Riferimenti

L'importanza di un monitoraggio dettagliato

Centri d'Italia. I centri di accoglienza in Italia, la spesa e i contratti pubblici. Openpolis e ActionAid.

La mancanza di trasparenza sul sistema di accoglienza sviscerisce il parlamento. Openpolis.

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

Come funziona l'accoglienza dei migranti in Italia. Openpolis.

Cruscotto statistico giornaliero. Ministero dell'Interno, dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione.

D.L. 130/2020. Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza. Camera dei deputati, documentazione parlamentare.

Schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri. Ministero dell'Interno.

Cosa sono le procedure di scelta del contraente. Openpolis.

Clausola di salvaguardia per accoglienza Sprar. Associazione Nazionale Comuni Italiani.

Il Piano nazionale di riparto. Camera dei deputati.

Il piano nazionale accoglienza. Ministero dell'Interno.

Centri d'Italia: il sistema a un bivio. I contratti dell'accoglienza. Openpolis e ActionAid.

I cambiamenti nel sistema di accoglienza tra 2018 e 2019

Relazioni annuali del ministero dell'Interno al parlamento sul funzionamento del sistema di accoglienza. Senato della repubblica, Documenti non legislativi.

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

Chi sono i prefetti. Openpolis.

Migrazioni, Agricoltura e ruralità. Politiche e percorsi per lo sviluppo dei territori. Rete Rurale Nazionale.

V Rapporto agromafie e caporalato. Cgil-Flai Federazione Lavoratori AgroIndustria.

Che cosa sono le aree interne. Openpolis.

L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree interne: una strategia per il rilancio del territorio. Percorsi di secondo welfare.

Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione. Grandi centri per grandi gestori. Openpolis e ActionAid.

Centri d'Italia: il sistema a un bivio. Friuli Venezia Giulia: la crisi dell'accoglienza diffusa. Openpolis e ActionAid.

Il decreto rischia di costituire un aggravio per le casse comunali. Rete Sai.

Se il Cara è meglio della chiusura del Cara. Melting Pot Europa.

Chiusura del Cara di Mineo. Medu: indignati per le modalità con cui si è chiuso uno dei peggiori modelli di accoglienza. Melting Pot Europa.

Le prefetture che hanno ripetuto più bandi per l'accoglienza dopo il decreto sicurezza. Openpolis e ActionAid.

Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione. Grandi centri per grandi gestori. Openpolis e ActionAid.

Centri d'Italia: il sistema a un bivio. La continuità del modello siciliano. Openpolis e ActionAid.