

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

actionaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Audizioni informali nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. [1458](#), di conversione del decreto-legge n. 133 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno

Convocazione della I Commissione
(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Memoria: 18/10/2023

Per contatti: fabrizio.coresi@actionaid.org
cristiano.maugeri@actionaid.org
zoli.livia@actionaid.org

1.	CHI SIAMO	3
2.	INTRODUZIONE : IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE PUBBLICHE	3
3.	TRATTENUTI. RADIOGRAFIA DEL SISTEMA DETENTIVO PER STRANIERI: IL FALLIMENTO DEL SISTEMA CPR.....	3
4.	L'IBRIDAZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA CON IL SISTEMA DI DETENZIONE	4
5.	LO STATO DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA: SU QUALI BASI LE SCELTE POLITICHE?	5
6.	CENTRI D'ITALIA: PER UN MONITORAGGIO EFFICACE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA	7
7.	L'ART. 7 DEL DL 133/2023: L'EMBLEMA DELLA CONFUSIONE AMMINISTRATIVA E DI UNA GESTIONE IRRAZIONALE	9
8.	CONCLUSIONE: CONTINUA UNA GESTIONE INGIUSTIFICABILE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA.....	11

1. Chi siamo

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente che opera in 45 paesi nel mondo. I principi e gli standard dei diritti umani guidano il lavoro della nostra organizzazione. Le misure di contrasto alla povertà ed alle disuguaglianze, la povertà educativa, i diritti delle donne, la promozione di percorsi di empowerment socio-economico e un nuovo approccio alla realtà migratoria guidano il nostro lavoro in Italia. **ActionAid in Italia, inoltre, è impegnata da anni sui temi della trasparenza, dell'accountability, della responsabilità e della partecipazione, nella fase di risposta alle emergenze e nel monitoraggio dei sistemi di welfare e delle politiche pubbliche.**

2. Introduzione: il monitoraggio delle politiche pubbliche

È su questo aspetto del monitoraggio delle politiche pubbliche quindi che ci concentreremo nel presente intervento a commento del decreto legge 133 in conversione, lasciando alle relazioni delle numerose organizzazioni audite l'onere di motivare critiche alle previsioni normative, relativamente alle quali rimandiamo alle note stampa diffuse nei giorni scorsi dal [Tavolo Asilo e Immigrazione](#) (di cui ActionAid è parte) e dal [Tavolo Minori Migranti](#) (al comunicato del quale ActionAid ha convintamente aderito).

ActionAid ha sviluppato un sistema di monitoraggio basato sui dati amministrativi accreditandosi sul versante dell'accoglienza, grazie al progetto "[Centri d'Italia](#)" (in partnership con openpolis) che ha consentito analisi inedite sul sistema e una profondità di elaborazione che deriva da ormai più di 5 anni di lavoro. Ma prima di concentrarci sulle previsioni in termini di accoglienza (e segnatamente sull'art. 7 del decreto in oggetto) ci sia consentito di riportare brevemente alcune conclusioni di un lavoro di monitoraggio e ricerca che ci ha impegnato per più di un anno e mezzo ed costato ben 51 accessi agli atti e 30 richieste di riesame. Sottesa all'opera del legislatore che si concretizza negli articoli 1, 3, 5, 6 del decreto si nota la scelta di investire su un approccio alla migrazione che contribuisce (assieme ad altri provvedimenti emanati a partire dall'insediamento del governo come la L. 50 o il decreto 124/23) a porre le condizioni per il rafforzarsi di quell'emergenza che si dice di voler avversare, restringendo l'accesso al diritto d'asilo e/o a una forma di soggiorno regolare. Si ha ragione di ritenere, infatti, che i citati articoli (e provvedimenti) determinino l'ampliamento della platea di persone con status sempre più precarizzato e che rischiano quindi di incappare in una condizione di soggiorno non regolare, passibili di ricevere un provvedimento di allontanamento e di essere tradotti nei Centri per il Rimpatri (rispetto ai quali [ActionAid è stata audita il 24 febbraio 2022 presso la Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani](#)).

3. Trattenuti. Radiografia del sistema detentivo per stranieri: il fallimento del sistema Cpr

Nato da una collaborazione tra **ActionAid Italia** e il **Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari**, il progetto "[Trattenuti](#)" raccoglie dati e informazioni sul funzionamento dei Cpr con l'obiettivo di gettare luce sull'efficacia e i costi del sistema detentivo. L'intento è quello di stimolare un dibattito più consapevole ed informato grazie ai **dati sul sistema di detenzione dei Centri di permanenza per il rimpatri dal 2014 al 2021**.

Dal report [Trattenuti. Radiografia del sistema detentivo per stranieri: il fallimento del sistema Cpr](#) emerge **un sistema inumano e costoso, inefficace e ingovernabile, che negli anni ha ottenuto un solo risultato evidente: divenire lo strumento per rimpatri accelerati dei cittadini tunisini**, che nel periodo 2018-2021 rappresentano quasi il 50% delle persone in ingresso in un Cpr e quasi il 70% dei rimpatri, soprattutto a partire da quelli situati nei pressi delle zone di frontiera. Oltre a sollevare diversi interrogativi circa l'effettività dell'accesso al diritto d'asilo e la qualità della tutela giurisdizionale, tale specializzazione funzionale dei Cpr appare di dubbia efficacia dato che i tunisini rappresentano il 18% degli arrivi via mare nel 2018-2023.

Dal 2017 in poi i diversi Governi in carica hanno deciso di investire nella detenzione amministrativa fallendo l'obiettivo di istituire un Cpr in ogni regione; ma aumentando la capienza fino ai 1395 posti del 2022. All'interno atti di autolesionismo, rivolte e disordini provocati dalle condizioni di estremo disagio e privazione dei diritti basilari delle persone trattenute senza aver commesso reati, ha portato a continui danni e distruzioni rendendo indisponibili gran parte dei posti. **Il sistema funziona, fin dal 2018, al 50% della sua capacità ufficiale.**

Ciononostante, i termini di durata massima della detenzione sono sempre diventati più lunghi: nel 1998 erano di 30 giorni, nel 2023 sono diventati di 18 mesi. **A questo però non è corrisposto un tasso crescente di rimpatri, anzi: i rimpatri continuano a diminuire, dal 60% del 2014 si è passati al 49% del 2021.** Infine, nonostante la retorica del Governo, tra il 2018 ed il 2021, **le persone che fanno ingresso nei Cpr dal carcere sono solo il 15,8%**. Si tratta di persone che, stando ai dati, nella gran parte dei casi non possono essere rimpatriate.

Sono chiari però i costi esorbitanti a fronte di un numero di posti limitati: 53 milioni il costo complessivo dal 2018 al 2021, con un costo medio di ciascuna struttura di un milione e mezzo l'anno, mentre il costo medio annuo di un posto è di 21 mila euro. Di questi, quasi 15 milioni spesi per la manutenzione dei Cpr, di cui oltre il 60% è stato utilizzato per interventi di manutenzione straordinaria, cioè ristrutturazioni dovute a danneggiamenti. A conferma che **il prolungamento dei tempi di trattenimento comporta solo la crescita delle spese di manutenzione straordinaria**: nel 2018 a 27 giorni di permanenza media in un Cpr corrispondono 1.2 milioni di euro per costi di manutenzione straordinaria; nel 2020, a fronte di 41 giorni di permanenza media i costi erano balzati a 4.1 milioni. Crescono i costi mentre vengono fatti tagli ai servizi di assistenza per le persone: sono 9 i minuti di assistenza legale a settimana per ospite, 9 minuti a settimana di assistenza sociale per ospite, 28 minuti a settimana per la mediazione linguistica.

L'investimento nei Cpr ha prodotto una crescita dei costi umani ed economici delle politiche di rimpatrio. **Dal 2017 si rimpatria di meno, a costi più alti e in maniera sempre più coercitiva. Il ricorso a queste strutture ha già dimostrato di essere fallimentare, tuttavia, si continuano a presentare i Cpr come una soluzione per aumentare il numero dei rimpatri.** Ciò a dispetto del fatto che non sia mai stata condotta una accurata analisi sui costi e i benefici del ricorso a misure privative della libertà personale nel quadro delle politiche migratorie e questo, occorre sottolinearlo, anche per la cronica carenza di dati affidabili sul funzionamento delle strutture detentive destinate agli stranieri. I dati raccolti con questo enorme sforzo, infatti, dicono l'esatto contrario ed evidenziano che **il periodo in cui il numero di rimpatri eseguiti è maggiore coincide con la fase in cui la capacità del sistema detentivo e i termini di permanenza massimi scendono al minimo storico.**

4. L'ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema di detenzione

L'introduzione di una disciplina specifica per il trattenimento dei richiedenti asilo è forse la novità più dirompente degli ultimi anni. La nostra analisi si basa su dati che arrivano fino al 2021, ma già registra una crescita sensibile del numero di richiedenti asilo trattenuti in detenzione. Nel quadriennio 2018-2021 circa il 16% delle persone trattenute nei Cpr italiani era composto da richiedenti asilo. L'incidenza dei richiedenti sul totale dei detenuti è passata dal 15,4% del 2018, al 19,2% del 2021. In particolare, tale crescita sembra potersi imputare all'aumento del numero dei richiedenti che hanno fatto in ingresso in detenzione pur non avendo ancora ricevuto un provvedimento di allontanamento, che nel 2021 raggiungono il 22% sul totale dei richiedenti trattenuti.

Tali dati, associati alle recenti evoluzioni normative, lasciano presagire uno scenario in cui il numero di richiedenti asilo in detenzione è destinato a crescere in maniera molto significativa, in particolare in relazione alla gestione delle domande d'asilo presentate da persone provenienti dai c.d. "paesi terzi sicuri". In questo contesto è utile richiamare [un documento dello European Parliamentary Research Service](#), a cui ha collaborato tra gli altri il prof. Campesi dell'Università di Bari, che stima la capacità detentiva media annua di fronte all'affermarsi di procedure di frontiera nel nostro Paese, in oltre 72500 posti.

Altro dato che emerge dalla nostra analisi, è quindi il disegno di progressiva diversificazione del sistema detentivo per stranieri che in maniera più o meno consapevole si sta realizzando. Accanto alla diversificazione dei termini di durata massima del trattenimento per categoria di detenuto, sta infatti emergendo un circuito detentivo specializzato nella gestione dei rimpatri accelerati delle persone appena giunte sul territorio italiano. In queste strutture a tempi di permanenza molto al di sotto della media, si associa una elevata incidenza dei rimpatri. In particolare, negli ultimi anni i Cpr sembrano essere diventati un ingranaggio della macchina dei rimpatri accelerati dei tunisini eseguiti direttamente dalle zone di frontiera. La percentuale di cittadini di altre nazionalità effettivamente rimpatriati è infatti progressivamente diminuita, fino al punto di diventare trascurabile.

Lo scenario che sembra delinearsi è insomma quello di una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera, ancora più preoccupante alla luce dell'art. 7 e della scarsissima trasparenza. Tale ibridazione sembra andare di pari passo con l'emergere di un circuito detentivo parallelo a quello dei Cpr. In sostanza, quella che emerge è una nuova geografia della detenzione, fatta di luoghi in cui trattenere gli stranieri assoggettati alle procedure accelerate di frontiera e situati in "locali" o "strutture apposite", "diverse" e "idonee", affidate alla gestione diretta delle Questure.

La moltiplicazione dei luoghi di trattenimento estranei al circuito degli ordinari Cpr pone diversi interrogativi. Ad esempio, come assicurare il monitoraggio indipendente di tali luoghi di detenzione se non esiste una lista ufficiale degli spazi usati a scopo di trattenimento degli stranieri?

Quello del governo è quindi un disegno tanto allarmante quanto di dubbia costituzionalità e ai limiti della fattibilità, associato peraltro a costi esorbitanti per azioni "a perdere", che non prevedono alcun investimento sulle persone per il nostro paese. Soldi pubblici spesi per un sistema che ha già dimostrato il suo fallimento, e non investiti a favore di cittadini e cittadine.

L'ibridazione tra i due sistemi e nelle logiche soggiacenti è riscontrabile anche in altri dati rilevati, quali ad esempio la gestione promiscua tra centri detentivi e strutture di prima accoglienza attigue, al punto da non riuscire a distinguere le spese di gestione degli uni da quelle delle altre. **Una confusione amministrativa nel micro che riproduce una confusione macroscopica che si ritrova nelle voci del bilancio dello stato e che non consente una distinzione rigorosa delle spese per l'accoglienza da quelle per la detenzione, con il rischio che le risorse dedicate all'accoglienza e all'inclusione vengano erose in maniera surrettizia dall'implementazione delle politiche di rimpatrio.**

5. Lo stato del sistema di accoglienza: su quali basi le scelte politiche?

Venendo al merito dell'art.7, occorre registrare che, similmente a quanto accade per i Cpr, anche relativamente all'accoglienza, scontiamo una scarsissima trasparenza del sistema. Viene pertanto immediatamente da chiedersi su quale base si sia scelta la linea del governo relativamente alle politiche migratorie e dell'accoglienza in particolare. Se ci siano delle considerazioni pubbliche, degli studi sullo stato del sistema e sull'andamento negli ultimi anni a partire dal quale si siano prese certe decisioni.

Banalmente, gli onorevoli membri di questa commissione conoscono quale sia lo stato del sistema di accoglienza, arrivati ad ottobre del 2023? Hanno contezza degli effetti prodotti da riforme come quelle varate con la L.50/2023 (che riprende appunto in larga parte, facendo se possibile peggio in termini di contrazione dei diritti e di smantellamento del sistema di accoglienza, il decreto sicurezza del 2018)? **Sanno quale sia lo stato del sistema, quanti i posti offerti, dove, in quali strutture, a quali costi e quanti siano le persone accolte nei diversi tipi di centri?** Gli onorevoli membri di questa commissione comprendono la portata dell'articolo 7 quando consente la deroga al limite di posti e nei fatti di raddoppiare la capienza delle strutture di prima accoglienza (ex art. 9 del 142/2015) o straordinarie (ex art. 11 del 142/2015), o quando prevede che anche le strutture per minori possano essere ampliate del 50%? **Ricordiamo infatti che le persone richiedenti asilo hanno diritto ad un'accoglienza dignitosa, non è una concessione benevola del nostro ordinamento e ciò significa che questa deve essere garantita:** più volte la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per detenzione arbitraria e per i trattamenti riservati nelle strutture di accoglienza, e altrettante sono le pronunce di tribunali esteri che hanno per questo evitato di ottemperare al regolamento Dublino, facendosi carico della persona ed evitando di rimandarla nel primo paese di approdo. Non è azzardato preventivare nuove condanne o l'apertura di procedimenti di infrazione.

ActionAid ha iniziato a monitorare il sistema di accoglienza nel 2018, prima dell'introduzione del cd. Decreto sicurezza di ottobre dello stesso anno e pressoché nulle erano le informazioni sul sistema di accoglienza, in particolare sul sistema prefettizio di centri governativi e Cas.

Per questo venne anche istituita nel 2015 una "Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione e espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate". **Le conclusioni della commissione di inchiesta però, alla luce delle politiche implementate negli anni, sono rimaste lettera morta. Nel corso delle audizioni i Cas sono stati infatti**

variamente descritti, ma sempre in termini negativi, come “spina nel fianco [...] in termini oggettivi” (la stessa espressione è utilizzata da D. Manzione, Sottosegretario di Stato del Ministero degli Interni, nell’audizione del 13.10.2015; e da M. Morcone, al tempo capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell’Interno) o mettendo in luce, come fa Riccardo Clerici di Unhcr (audizione del 30 settembre 2015) come il 50% dei centri fosse migliorabile e “ce n’è, invece, un 35% che ha delle carenze [...] infine, un 15% di strutture molto problematiche, alcune delle quali finiscono sui giornali”. Sempre alla Commissione di Inchiesta si deve poi la dichiarazione di E. Morando, al tempo Viceministro dell’Economia e delle Finanze (audizione del 4 maggio 2016), che chiosa: **“non si può seriamente considerare che, anno dopo anno, continueremo ad invocare la clausola degli eventi eccezionali davanti a un fenomeno strutturale”**.

La relazione annuale rappresenta l’unico strumento di trasparenza, la cui pubblicazione prevista per legge al 30 giugno di ogni anno viene costantemente disattesa: anche quest’anno siamo ancora in attesa della relazione sul 2022. Al periodo immediatamente precedente al decreto sicurezza appartiene anche la relazione sul sistema di accoglienza nel 2017 che, trasmessa alle camere il 14 agosto 2018 dall’allora ministro Salvini, recitava a chiare lettere:

"Il numero dei comuni che accolgono i migranti, è passato dai 2800 del dicembre 2016 ai 3.386 del dicembre 2017, con una crescita del 21% ed un incremento della rete SPRAR del 34%. L’alleanza strategica con i territori, inoltre, unitamente al decremento dei flussi, ha consentito, nel secondo semestre dell’anno e con effetti immediatamente leggibili, azioni di alleggerimento progressivo dei **grandi centri di accoglienza, luoghi difficili da gestire e da vivere, nel convincimento che i grandi numeri producano effetti negativi oltre che nell’impatto con le collettività locali anche sull’efficienza dei servizi forniti ai migranti e, nello stesso tempo, per il connesso, rilevante onere finanziario siano fonte di attrazione per gli interessi criminali.**"(pag. 5) [e ancora] "Si tratta di un modello [Piano di accoglienza diffusa ANCI] che risponde all’esigenza di superare i centri di grandi dimensioni, nella consapevolezza che **le concentrazioni di migranti, accolti in un’unica grande struttura, rendono difficile la gestione del centro con effetti negativi sia sull’efficienza dei servizi forniti ai migranti, sia sulle collettività locali, sia infine per l’eventuale rischio di attrarre interessi economici degli ambienti criminali.** La più equa distribuzione dei migranti sul territorio, unitamente alla riduzione del numero degli arrivi, ha fatto registrare, nel 2017, un alleggerimento dei centri di maggiori dimensioni a vantaggio di una gestione degli stessi in armonia con la finalità del Piano" (pag. 46)

Solo due mesi più tardi veniva varato un provvedimento che, come mostrano i dati, è andato esattamente nella direzione opposta. È importante riprendere l’analisi di quanto avvenuto con l’emanazione del decreto sicurezza perché la medesima impostazione si trova, portata ancor di più alle estreme conseguenze, nei decreti licenziati dall’attuale governo che fanno nuovamente – dopo l’intervento riformatore di fine 2020 – dei centri governativi e dei cas una tappa obbligata nel percorso dei richiedenti asilo svuotandoli, come già avvenne nel 2018, dei servizi essenziali (già ridotti all’osso anche con l’ultimo schema di capitolato del febbraio 2021), facendone contenitori vuoti di sospensione esistenziale, bacini per lo sfruttamento delle persone. **Con la legge 50/23 e i nuovi provvedimenti del governo non solo non si investe sul sistema pubblico in capo ai comuni quindi, ma si riducono nuovamente i Cas a vuoti contenitori, creando contemporaneamente un ulteriore sotto circuito dell’accoglienza di stampo prefettizio in caso di temporanea indisponibilità di posti nei centri straordinari.** La soppressione dei servizi non solo contrasta con la normativa europea e italiana in quanto si concretizza in un’elusione dell’accesso ai diritti, ma esclude nei fatti la possibilità di riscontrare la vulnerabilità dei richiedenti asilo, che rimane l’unico criterio a consentire l’accesso al Sai delle persone richiedenti protezione. Inoltre, questo approccio apre di fatto una nuova fetta di mercato che non necessita di competenze, dimostrando, se ancora ce ne fosse bisogno, che il Cas non ricopre quel ruolo di “meccanismo di elasticità” del sistema nel complesso che in origine gli è stato assegnato.

Ora con l’art. 7 si alza ancora l’asticella pur di rimanere in una cornice di emergenza: i richiedenti asilo sono accolti nei megacentri governativi, se non ci sono posti sono accolti nei Cas che vengono privati di servizi essenziali. Se non ci sono posti nei centri governativi e nei Cas, possono essere ospitati in centri senza alcun accompagnamento: solo un tetto e beni di primissima necessità. Se non vi sono posti di questo genere, con l’art. 7 i posti si trovano, andando oltre l’obbligo del quinto previsto negli appalti (che consente

di aumentare di un quinto l'importo del contratto e quindi anche i posti messi a disposizione, purché sia esplicitato nei documenti di gara come vuole il nuovo codice), raddoppiando i posti nei centri straordinari per adulti e della metà di quanto previsto dalla legge, quelli per minori. **L'impressione è che, ancora una volta, anche nel caso del decreto in oggetto, si proceda con cambiamenti continui della normativa, senza alcuna seria programmazione e senza una valutazione delle politiche e delle procedure precedentemente in vigore, né tantomeno degli effetti sui diritti delle persone accolte e delle comunità accoglienti.**

6. Centri d'Italia: per un monitoraggio efficace del sistema di accoglienza

Dal 2018 ActionAid e openpolis lavorano per realizzare un monitoraggio del sistema di accoglienza capace di sopperire a una cronica mancanza di trasparenza. La struttura informativa oggi disponibile è il risultato di uno sforzo di ricerca, sistematizzazione e analisi, nonché di azioni legali. È solo grazie alle vittorie al Tar del Lazio (2020) e al Consiglio di Stato (2022) che abbiamo colmato un vuoto informativo con dati imprescindibili, resi disponibili solo sporadicamente e in forma aggregata.

Nel giro di un triennio, il sistema ha subito una contrazione superiore al 40% con la perdita complessiva di circa 71.000 posti (nel 2018 erano 169.471). Di questi, 65.768 erano in Cas e in particolare **in centri di piccole dimensioni (con meno di 20 posti).** In queste strutture, infatti, tra 2018 e 2021, **si sono persi 23.971 posti.** Precipita, di conseguenza, anche il numero delle strutture attive. Nel 2021 risultavano attive 8.699 strutture, 3.576 in meno rispetto a quelle operative nel 2018 (12.275). Altro dato rilevante è la percentuale di posti imputabili al sistema emergenziale, che rimane nel tempo largamente predominante, con una forbice che varia tra il 74% del 2018 e il 61% del 2021.

Il sistema di accoglienza continua quindi a essere gestito attraverso modalità emergenziali, nonostante siano distanti i numeri della cd. crisi dei rifugiati. **L'assenza di pianificazione e la gestione irrazionale sembrano essere una costante.** Non solo non si prende atto dell'impatto delle politiche su persone accolte e territori, ma disincentivando la micro-accoglienza pubblica diffusa e favorendo le grandi concentrazioni di persone in centri con servizi scarsi e senza standard, si fa esattamente l'opposto di quanto previsto dalla legge 142/15 ed evidenziato nella letteratura scientifica, nonché nelle relazioni al parlamento, nei rapporti delle organizzazioni indipendenti e persino nelle conclusioni della Commissione parlamentare di inchiesta dedicata (2015-2018).

La contrazione del circuito dei Cas non coincide infatti con il consolidamento del sistema in capo ai Comuni. Anche lo Sprar/Siproimi/Sai registra un ridimensionamento, seppur minore, passando dai 35.881 posti del 2018 ai 34.744 del 2021 (quando ha recuperato terreno grazie all'allargamento a causa della situazione in Afghanistan, nel 2020 i posti attivi erano ca. 31mila). In virtù del numero ridotto di arrivi ci si sarebbe aspettati un aumento del Sai e un progressivo avvicinamento a quella che dovrebbe essere la sua condizione naturale: quella di sistema principale, ordinario e pubblico, con l'attivazione del circuito straordinario solo di fronte a flussi realmente ingenti. Questo non è avvenuto.

Un altro dato rilevato nell'ultimo rapporto intitolato [Il vuoto dell'accoglienza](#) è indice della **mancata programmazione e della gestione irrazionale del sistema, nonché di un mancato collegamento tra il circuito emergenziale e quello ordinario.**

La narrazione mediatica istituzionale del "sistema al collasso" è infatti fuorviante. Al contrario, dai dati emerge una cronica disponibilità di posti. Seppur con percentuali variabili nel periodo considerato (con una forbice che oscilla tra i 38mila del 2018 e i 20mila del 2021, pari rispettivamente al 22,4% ed al 20,7% della capienza, con un picco del 27% sul 2019), complessivamente quasi un quarto dei posti finanziati risultano non utilizzati. Soffermandoci su Sicilia e Calabria, principali regioni interessate dagli sbarchi, notiamo che rispettivamente il 32,5% e il 41,1% dei posti risultano liberi nell'osservazione complessiva, dal 2018 al 2021.

Il peso percentuale dei posti non occupati nell'accoglienza ordinaria è cresciuto negli anni (nel 2018 era pari al 31,8%), fino ad arrivare a superare anche in termini assoluti la quota dei posti liberi nelle strutture a gestione prefettizia: 10.267 nei centri Sai (50,7%) a fronte di 9.968 in Cas e Cpa (49,3%). Nel periodo osservato, quindi, circa un terzo del totale dei posti disponibili in accoglienza ordinaria Sai era inutilizzato (dal 33,7% del 2018 al 29,6% del 2021, con un picco nel 2019 del 36,7%). Ne deriva che non ci sono abbastanza posti nel Sai, ma anche quando ci sono, non necessariamente vengono riempiti.

Purtroppo, **nonostante la sentenza del Consiglio di Stato (marzo 2022) che ha imposto al Viminale il rilascio dei dati sulle ispezioni, continuiamo a confrontarci con il dinego o il rilascio di dati parziali, frammentari e nella quasi totalità inservibili.**

Ciononostante, prendendo in considerazione il 2019 come anno pilota, è stata realizzata una breve ma significativa analisi sui centri prefettizi (Cas e Cpa). Il 40% di tali centri ha subito un'ispezione (2.223 su 5.485 attivi al 31/12/2019). Quasi l'80% (1.775 centri) è stato sottoposto a un unico controllo, mentre 72 centri sono stati ispezionati più di quattro volte nel corso dell'anno. Spicca tra questi il Cpa di Crotona Isola capo Rizzuto che ha subito ben 36 visite degli ispettori nel corso del 2019. Circa il 45% dei centri ispezionati ha subito una o più forme di contestazione. Ne esistono di tre tipi: irregolarità logistiche amministrative strutturali (mancanza di personale, inadeguatezza dei profili professionali, irregolarità nella registrazione delle presenze o nei servizi di lavanderia, igiene, manutenzione, etc., 67%), anomalie nella fornitura di beni (19,4%) e nei servizi alla persona (13,5%).

Risulta inoltre mancante una qualche forma di regia nelle ispezioni effettuate, al punto che 13 Prefetture non hanno eseguito alcun controllo. Significativamente tra queste se ne annoverano due interessate da sbarchi: la Prefettura di Trapani e quella di Agrigento, sul territorio della quale insiste anche l'hotspot di Lampedusa. Altro caso eclatante che rileva l'arbitrarietà dei controlli da parte degli uffici territoriali del governo è quello della città metropolitana di Milano, che tra il 2018 e il 2019 ospitava strutture molto più grandi della media nazionale, ma che è stata interessata solo da 10 ispezioni in altrettanti centri.

Ad oggi nonostante le sentenze di Tar e Consiglio di Stato ci confrontiamo con la difficoltà di ottenere dati e **non siamo ancora nelle condizioni di realizzare una panoramica sul 2022 poiché i dati in risposta alle nostre richieste di accesso agli atti sono stati forniti con grande ritardo e delle gravi lacune**, non ancora sanate nonostante un'ulteriore richiesta informale rivolta al ministero. Sono assenti, infatti, tutti i centri interessati dall'approccio hotspot, proprio quei centri che insieme ai centri governativi di prima accoglienza immaginiamo che possano essere interessati da sovrappollamento (considerando quanto emerge dalle recenti cronache), visto il nuovo quadro normativo e a causa dell'inerzia nei trasferimenti e della saturazione del sistema, **dovuta non certo al preventivabile aumento degli arrivi, ma al mancato intervento delle istituzioni sulla situazione sopra descritta.** Saturazione confermata dalle inchieste di [Altraeconomia](#), al pari del mancato collegamento con il sistema pubblico, che conserva invece una quota di posti liberi. **In proposito occorre rilevare non solo lacune nella gestione e nella capacità di programmazione, ma anche una grave responsabilità nel privilegiare il circuito straordinario, eludendo nei fatti quanto previsto dalla legge.** D'altra parte, l'ultimo piano nazionale accoglienza è del 2016 e non sono pubblici né i criteri per la distribuzione delle persone sul territorio, né quelli per l'ingresso nel circuito ordinario (o straordinario). Discrezionalità e mancata pianificazione degli interventi rispondono a una concezione delle persone come "oggetti" destinatari di assistenza, irrilevanti politicamente, e non come nuovi cittadini e cittadine titolari di bisogni, desideri e diritti.

Quando i dati condizionano una limitazione delle libertà costituzionali - come quelle di circolazione e soggiorno - la qualità e le modalità di accesso a questi sono un diritto essenziale per i cittadini. Negare l'accesso ai dati, in contrasto con un ormai maturo quadro normativo, equivale a negare un diritto essenziale e pone le azioni conseguenti sotto la lente della diffidenza. I dati svolgono - o dovrebbero svolgere - un ruolo fondamentale nella comprensione delle politiche pubbliche e negli investimenti dell'amministrazione a vantaggio della popolazione, nonché nella progettazione delle nuove politiche.

Purtroppo però i soli dati costantemente rilasciati dal Viminale sono quelli pubblicati sul [cruscotto statistico giornaliero](#) che dicono poco o nulla, poiché consistono in delle macro-aggregazioni che riportano solo una suddivisione regionale, distinguendo gli hotspot dai centri di accoglienza governativi (centri di prima accoglienza e cas) e dal Sai, restituendo solo il dato relativo alle presenze. **Nulla si dice concretamente quindi sullo stato del sistema e sulla capienza, sui posti disponibili nei vari circuiti, sulle persone in lista d'attesa per accedere a un diritto.**

7. L'art. 7 del dl 133/2023: l'emblema della confusione amministrativa e di una gestione irrazionale

Con un quadro sintetico, ma auspicabilmente esaustivo, come quello tracciato in precedenza relativo allo stato dell'accoglienza e all'impatto atteso degli ultimi provvedimenti, **l'art. 7 è emblematico della confusione amministrativa e della gestione irrazionale del sistema, nonché di "un'accoglienza" inserita in un quadro teorico-politico che si riferisce alle persone migranti come vite di scarto, "carico residuale", minacce che mettono in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale.** Così si rende possibile l'apertura di centri con prassi d'emergenza, si diffonde la detenzione come soluzione ordinaria contrariamente a quanto stabilito dall'ordinamento. Non solo, in questo modo, tutto quanto è nato in emergenza rimane nell'ordinario istituzionalizzando la prassi temporanea, rendendola strutturale, come dice Campesi (2015) "senza drammatiche fratture dell'ordine normativo, ma attraverso una lenta erosione degli standard giuridici esistenti".

L'art. 7 contribuisce in modo inequivocabile a questo quadro critico e sembra rispondere all'esigenza di sanare processi già in essere.

Innanzitutto, occorre rilevare che i casi in cui si può derogare ai parametri abitativi ex art. 7 sono i medesimi criteri che giustificano l'apertura dei centri di accoglienza straordinaria con affidamento diretto, introducendo quindi **una deroga che non ha effettivamente carattere di temporaneità** nelle more di una soluzione organizzativa (come avere il tempo di trasferire le persone presso altre strutture con posti disponibili), ma che viene al contrario legata a delle strutture che, come detto, costituiscono oggi una tappa obbligata del percorso dei richiedenti asilo e che rimarranno tali dopo l'ampliamento. **Invece di investire in un'estensione che possa garantire un'equa distribuzione delle persone sul territorio e un'adeguata accoglienza si punta a far straripare i centri,** strutture sovraffollate dove non ci sarà bisogno di rispettare parametri. Anche ammesso che qualcuno si prenda la responsabilità di firmare per l'idoneità della struttura all'aumento della capienza, se le ispezioni sono quelle di cui abbiamo parlato in precedenza, non si può essere ottimisti rispetto alla verifica in corso d'opera delle condizioni certificate da parte della stazione appaltante. **L'art. 7 quindi, visto quanto esposto, viola il principio di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione, nonché può facilmente configurare derogando ai requisiti di abitabilità, un trattamento inumano e degradante, contravvenendo quindi a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.**

È necessario poi mettere l'accento sulla possibilità di esercitare il "quinto d'obbligo" da parte delle prefetture con il quale imporre al gestore un aumento (o una riduzione) del contratto pari al 20% (un quinto appunto) del totale, senza variazione di costi e senza possibilità di recedere dal contratto.

In questo caso la scelta del legislatore, insita nell'art. 7, appare estremamente scivolosa per diversi motivi:

- istituisce una commissione locale che dovrebbe definire i termini della deroga, **ma non fornisce indicazioni operative in merito, né esplicita chiaramente ruoli, mansioni e responsabilità, aprendo nei fatti a arbitrarità e discrezionalità nella valutazione e nelle attribuzioni, da prefettura a prefettura;**
- l'esercizio del quinto obbligatorio (le novità del codice degli appalti si impongono a partire dal 01.07.2023) avrebbe comportato un ampliamento uniforme e immediato sull'intero sistema di accoglienza e/o laddove questo si fosse dimostrato necessario; al contrario **l'istituzione di commissioni in ogni prefettura non sembra rispondere all'esigenza di immediatezza.**
- secondo quanto previsto per [legge](#), nel caso in cui si ecceda il quinto d'obbligo l'appaltatore potrà esigere una rinegoziazione delle condizioni contrattuali e, in caso di esito negativo, il diritto alla risoluzione del contratto. Ciò significa che di fronte a una richiesta di ampliamento che ecceda il quinto d'obbligo, l'ente gestore può pretendere una rinegoziazione del contratto e qualora la ritenga non congrua, può recedere dal contratto stesso. Di conseguenza appare evidente come questa condizione possa porre ancor più sotto pressione le prefetture che rischiano con la rinegoziazione di perdere la possibilità di attivare nuovi posti, se non soddisfano le richieste dell'ente gestore. Pertanto, **gli UTG rischiano di favorire enti attuatori che hanno strutture nella propria disponibilità, e di rinforzare così esperienze quasi monopolistiche come quella di Roma, dove una**

sola cooperativa gestisce il 78% dei posti (quasi 1600 su poco più di 2000 posti al 31.12.21), prevalentemente in grandi strutture. Le prefetture in una situazione come quella romana, si esporrebbero inoltre al rischio di condizionamento da parte dell'ente gestore non potendosi privare agilmente dello stesso in caso di inadempienze.

- Non si comprende poi come quanto previsto dalla legge possa avvenire con certezza senza oneri aggiuntivi. È vero, infatti, che nella relazione tecnica si usano termini perentori nell'indicare che "i relativi oneri rientrano nelle attività di allestimento di posti che il soggetto gestore delle strutture effettua in attuazione della convenzione in atto", ma è **altrettanto vero che, derogando alla capienza ma non al codice degli appalti, sussiste il diritto alla rinegoziazione seppur nell'alveo di quanto stabilito dallo schema di capitolato.**

Al di là della evidente confusione amministrativa vale la pena di sottolineare le **difficoltà delle prefetture spesso strette tra l'esigenza di reperire posti in accoglienza e delle condizioni strutturali di accoglienza** che non agevolano la partecipazione del terzo settore, determinando quindi il fenomeno degli affidamenti diretti, delle gare deserte e della ripetizione delle gare.

Come avvenuto a fine 2018, dopo l'emanazione del decreto sicurezza anche in questi primi mesi dopo il decreto 20/23 si registrano diversi affidamenti diretti. L'utilizzo dell'affidamento diretto peraltro dovrebbe essere limitato a casi di necessità ed urgenza e per importi limitati. **Non si vede dunque da dove sorga questa urgenza**, se non dalla difficoltà delle prefetture di assegnare i posti e quindi dalla necessità di prorogare i contratti in corso. **Non c'è infatti solo difficoltà nell'applicare le procedure ordinarie, ma vero e proprio caos amministrativo** se si pensa che lo schema di capitolato tuttora vigente (del febbraio 2021) fa riferimento ad una norma (dl 130/2020) ormai superata dalla L. 50/23, con servizi che la nuova riforma non prevede nei centri di prima accoglienza (come il supporto legale o psicologico). Un chiaro indicatore della confusione amministrativa in cui versa il sistema e dell'irrazionalità della gestione, visto che il nuovo schema di capitolato ancora non è stato pubblicato. Un ritardo che peraltro, nelle more dell'approvazione, sta motivando proroghe tecniche.

Un ricorso esteso allo strumento della proroga suscita diversi interrogativi. Innanzitutto, giova ricordare che la proroga rappresenta uno strumento eccezionale cui la stazione appaltante potrebbe ricorrere solo in casi straordinari e per periodi limitati di tempo. **Il caso della gestione dei centri sembra configurare una tipica situazione in cui la proroga rappresenta un "ammortizzatore pluriennale di inefficienze", per riprendere una efficace espressione dell'Anac, cui si ricorre a causa dell'assenza di una corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi.**

Si registrano gare andate deserte, così come rilevammo in occasione del decreto sicurezza. La stessa cosa sta accadendo ad esempio presso la [prefettura di Prato](#), di [Genova](#), [Pordenone](#), o quella di [Lecco](#). Possiamo quindi immaginare che un altro impatto atteso delle nuove norme sia un incentivo a grandi centri e grandi gestori visti i nuovi tagli di costi e servizi, sfavorendo cioè l'accoglienza diffusa e privilegiando i centri di grandi dimensioni e i grandi gestori. **Questa è, infatti, la combinazione migliore, se non l'unica disponibile, per realizzare le economie di scala che consentono di ridurre l'impatto del taglio dei finanziamenti**, ieri come oggi. D'altra parte, l'art. 7 va proprio in questa direzione, cioè una maggiore concentrazione di persone che consente (ad ogni costo) anche maggiori economie di scala, nel tentativo di assegnare i posti: non a caso nella relazione tecnica si legge che non "rileva se tali nuovi posti sono individuati in strutture già esistenti o in nuove strutture individuate dai Prefetti ad esito di procedure di gara".

La ratio sottesa alla norma, quindi, è quella di ovviare alla carenza di posti. Questo avviene però non investendo in un sistema efficace, **ma a detrimento dei diritti delle persone accolte, esposte potenzialmente a trattamenti inumani e degradanti, e a vantaggio di un mercato dell'accoglienza sempre più ostile ai soggetti gestori con vocazione sociale. Un mercato che non tutela**, anche perché le procedure massimamente trasparenti sono, nel campo dei servizi alla persona, anche la principale fonte di garanzie del rispetto dei diritti di chi ne fruisce.

Un processo che come si è teso dimostrare (e come illustrano le cronache, da inizio anno ad oggi, sul sovraffollamento dei centri di prima accoglienza) è già in essere e che si tenta di sanare, anche nel caso di

ampliamenti cospicui dei soggetti che si preparano a gestire, avallati dalle prefetture, centri raddoppiati in numero in quanto a capienza. È il caso ad esempio della [prefettura di Verbanò Cusio Ossola](#). Qui infatti, curiosamente, nell' "Atto aggiuntivo per l'applicazione del quinto d'obbligo" si legge: "Gli ulteriori posti di accoglienza dovranno essere reperiti presso la predetta struttura, in considerazione della relazione asseverata redatta in data 5/5/2023 dall'Ing. Alberto Durante di Taranto, nella quale si attesta *"che la struttura è conforme alle vigenti normative comunitarie, nazionali e regionali, in materia di urbanistica, di edilizia, di prevenzione incendi, di igiene e sicurezza, anche in rapporto al numero di persone che si intende ospitare pari a n. 100 ospiti"*, esattamente il doppio della capienza originaria attestata dalla convenzione.

Anche relativamente alla disposizione di cui al comma 1 lett. c non si vede quale sia il superiore interesse del minore nel determinare la soluzione prospettata. **Il superiore interesse del minore è la sola motivazione che può consentire la deroga**: difficoltà organizzative e mancanza di pianificazione non possono farsi ricadere sulle spalle dei minori e certo non possono passare per tutela del loro superiore interesse.

Un ultimo rilievo riguarda i riferimenti alle norme alle quali si va in deroga: apparentemente regna la confusione visto che ci riferiamo al sistema d'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati di ordine prefettizio e regolate dallo schema di capitolato (ovviamente conforme alle disposizioni della legislazione urbanistico edilizia - D.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii.), e non ad esempio alle strutture previste dall'art. 40 del TU attivabili da parte degli enti locali. Al contrario **la deroga rischia di far saltare ogni riferimento alla tutela di sicurezza e igienico sanitaria delle persone accolte e di agevolare l'eccessiva concentrazione: paradossale, visto che la previsione interviene dopo una pandemia e in un Paese a forte rischio sismico e dissesto idrogeologico.**

8. Conclusione: continua una gestione ingiustificabile del sistema di accoglienza

In conclusione, **il giudizio sull'articolato è fortemente negativo**, così come sull'impianto che dall'insediamento il governo ha teso restaurare e portare alle estreme conseguenze quanto previsto dal decreto sicurezza del 2018 in termini di accoglienza. In particolar modo si ritiene che l'art. 7 nello specifico possa essere **foriero di violazione dei diritti delle persone accolte che sarebbero oggetto di trattamenti inumani e degradanti**, in quanto costretti a vivere in condizioni non dignitose e diversamente da quanto stabilito *ex lege* relativamente all'idoneità alloggiativa e alla vita in comunità.

È la mancanza di programmazione che affligge il sistema di accoglienza, come molte delle politiche migratorie. Approccio che non fa che generare l'emergenza che si dice di voler affrontare. Tale impostazione obbliga le persone alla strada, costrette a vivere in condizioni non dignitose e dunque nella posizione di essere ricattate. Queste diventano gli emblemi della rappresentazione del degrado, dell'insicurezza sociale e dell'invasione nella rappresentazione mediatica.

Pare evidente, dunque, che ad oggi la politica non intende cambiare rotta e nulla autorizza ad aspettarsi per i prossimi anni un investimento sul sistema a titolarità pubblica in capo ai comuni. Al contrario **è lecito aspettarsi che la crescita degli arrivi porti con sé la crescita degli affidamenti diretti "in emergenza", l'aumento delle concentrazioni e del volume di affari di grandi gestori e l'ingresso "nel mercato" di altri soggetti attuatori non a vocazione sociale.**

Le previsioni della L.50/23 andrebbero riviste radicalmente e scongiurato un ritorno al sistema bipartito per richiedenti asilo (afferenti a Cpa e Cas), e per i rifugiati (afferenti al Sai). Gli enti locali dovrebbero avere la possibilità di entrare a far parte del sistema in modo strutturale e continuativo, in modo che in caso di necessità possano essere attivate proprio le strutture ordinarie invece che ricorrere sempre ai centri prefettizi, garantendo l'integrazione del "welfare parallelo" (M. Giovannetti, 2019) dell'accoglienza e risorse per il welfare locale. **I Cas dovrebbero essere attivati davvero solo come ultima opzione e comunque in modo temporaneo e residuale, come elemento di elasticità del sistema.** Al contempo dovrebbero essere ristabiliti gli incentivi previsti in passato per favorire l'adesione degli enti locali (sia economici che di altro tipo) e lo schema di capitolato di gara per i centri governativi e straordinari dovrebbe essere modificato al fine di favorire l'accoglienza diffusa e standard in linea con quelli Sai.

Purtroppo, 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, 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.

Come abbiamo visto il sistema procede di anno in anno con successive modifiche sia a livello legislativo sia a livello amministrativo. **La mancanza di pianificazione e la gestione irrazionale riscontrata, anno dopo anno, appare sempre più ingiustificabile**, se non ammettendo che non si intende o non si è in grado di gestire l'accoglienza come una normale politica pubblica, dovendo quindi ricorrere a meccanismi straordinari anche quando l'emergenza a tutti gli effetti non c'è.