



La sicurezza dell'esclusione

Centri d'Italia
Parte terza - febbraio 2020

 openpolis

act:onaid
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Data di chiusura Parte Terza del rapporto: febbraio 2020

Foto Credit: Guglielmo Mangiapane (Reuters)

Parte terza. Grandi centri per grandi gestori	4
La concentrazione dell'accoglienza nel periodo precedente al decreto sicurezza	4
Il ritorno ai grandi centri	10
Intervista a Gianfranco Schiavone	11
I grandi centri di accoglienza nel territorio milanese	13
Intervista a Emilia Bitossi	16
L'accoglienza a Roma e il ritorno ai grandi centri	18
La tendenza monopolistica dell'accoglienza a Roma	21
In sintesi	24
Riferimenti	27

Parte terza.

Grandi centri per grandi gestori

L'applicazione delle regole previste dal nuovo capitolato, come abbiamo visto, ha sollevato molti problemi e, a un anno dalla loro introduzione, non si può dire che il nuovo sistema sia completamente operativo. Anche per questo ad oggi non è possibile verificarne l'applicazione in maniera omogenea in tutto il paese. Inoltre ogni territorio ha prodotto risposte differenti ai problemi posti dalle nuove regole.

Se in alcune province l'effetto più evidente è stato quello dei bandi deserti e delle proroghe dei vecchi contratti, in altre i bandi sono stati aggiudicati. Queste aggiudicazioni tuttavia stanno drasticamente modificando la struttura del sistema di accoglienza, sia rispetto alla distribuzione dei migranti nei centri sia rispetto al tipo di organizzazioni che li gestiscono.

La concentrazione dell'accoglienza nel periodo precedente al decreto sicurezza

Come abbiamo ricostruito nella [prima parte del rapporto](#), il nostro sistema dell'accoglienza, cresciuto negli anni nel segno dell'emergenza, si è caratterizzato per la patologica preponderanza della parte che avrebbe dovuto essere straordinaria e temporanea (i Cas), a danno di quella ordinaria a titolarità pubblica, in capo ai comuni (Siproimi/Sprar). Questo sistema rovesciato ha portato con sé le criticità da più parti denunciate, legate all'opacità nella gestione degli appalti, alla scarsità dei controlli, alla mancata erogazione dei servizi dovuti, sino ai casi più estremi di illegalità e complicità di alcuni gestori dei centri con la criminalità organizzata. Criticità perlopiù collegate e spesso amplificate dalla concentrazione di elevati numeri di ospiti in centri di grandi dimensioni, gestiti da operatori con vocazione commerciale e senza esperienze nel settore dell'accoglienza. Tutti elementi critici messi in luce dai lavori della commissione di inchiesta parlamentare sul sistema di accoglienza.



Per quanto riguarda i CAS, presidente [...] sono una spina nel fianco in termini oggettivi, perché rappresentano il fallimento di quella politica di coordinamento con la territorialità che il Piano, invece, vorrebbe fosse ben viva attraverso i tavoli regionali.

Domenico Manzione, al tempo Sottosegretario al Ministero dell'Interno, in audizione presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza. 13/10/2015 .

Tuttavia negli ultimi anni si è potuto registrare una tendenza ad affrontare almeno in parte le problematiche più gravi, con un certo sforzo anche da parte delle prefetture, in particolare nelle regioni del centro-nord, a privilegiare il modello dell'accoglienza diffusa rappresentato dagli Sprar (piccoli centri affidati a gestori del terzo settore).

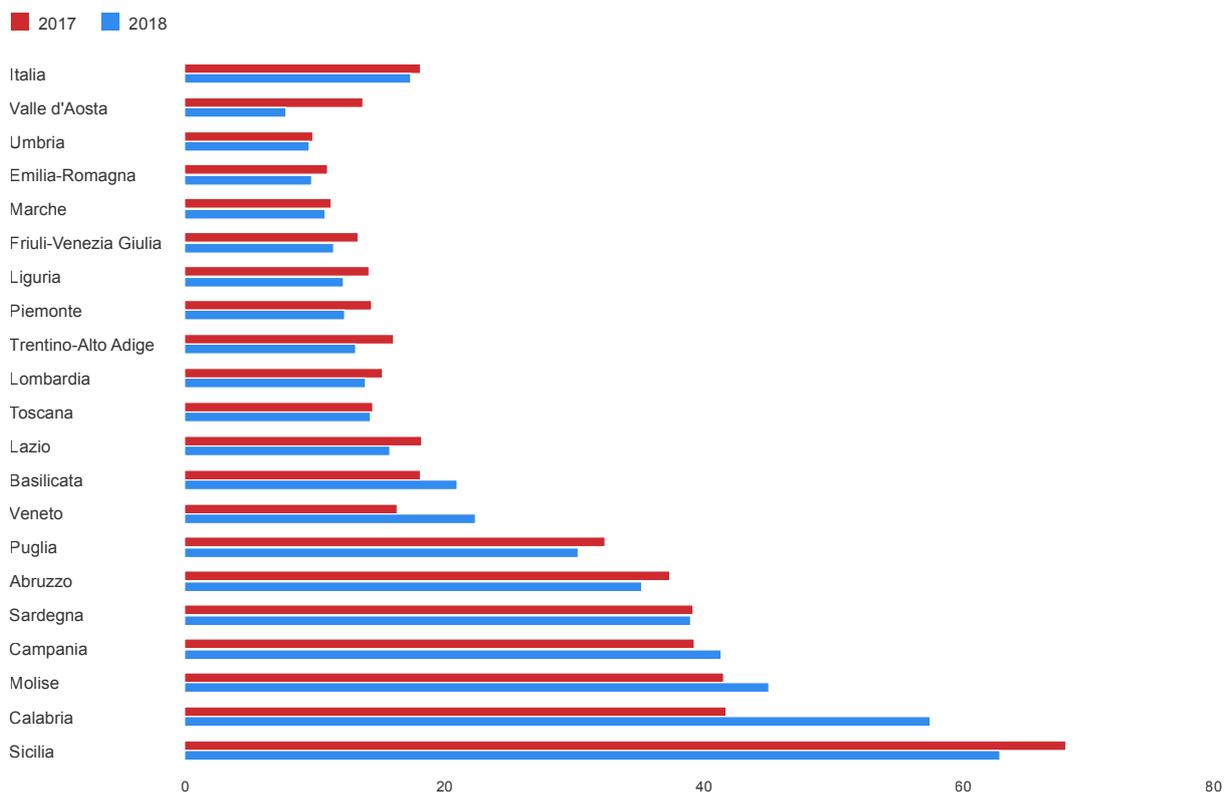
A fine ottobre 2019, con un ritardo di quattro mesi, e grazie alle pressioni della società civile, è stata finalmente resa pubblica la **Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento** sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2018. Grazie a questo è oggi possibile fare alcune valutazioni sulla struttura del sistema di accoglienza nel 2017 e nel 2018, ovvero il biennio precedente all'approvazione del decreto sicurezza e del nuovo capitolato (per approfondire leggi anche **Centri d'Italia 2018**).

È bene precisare che le relazioni non forniscono dati riutilizzabili. Si tratta piuttosto di un file (in formato pdf immagine per la relazione sul 2018) in cui vengono pubblicati dati aggregati. Una base di partenza che pone dunque molti problemi spesso anche per la semplice lettura di tabelle e grafici a causa della pessima qualità della riproduzione. Lo spazio per l'elaborazione di analisi indipendenti è dunque molto limitato. Senza contare poi i numerosi errori presenti nel testo (in particolare rispetto a codici fiscali errati o assenti).

Una delle tabelle che si trovano in entrambe le relazioni riguarda la capienza complessiva delle strutture gestite dalle prefetture in ciascuna provincia nel corso dell'anno e il numero di centri attivi. Da queste informazioni è possibile ricavare la capienza media per centro in ciascuna provincia o ciascuna regione. Ovviamente le medie ci forniscono un dato molto parziale ed è facile che dei singoli casi, come ad esempio il Cara di Isola di Capo Rizzuto in Calabria (con capienza molto elevata), distorcano fortemente l'informazione.

Le dimensioni dei centri di accoglienza prima del decreto sicurezza

Tra 2017 e 2018 si riduce la capienza media dei centri di accoglienza a livello regionale.



FONTE: Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza del Ministero dell'Interno per gli anni 2017 e 2018.

In ogni caso, sempre nel periodo preso in esame, nella maggioranza delle regioni italiane si osserva un calo, ancorché limitato, della capienza dei centri. Una tendenza che si manifesta più chiaramente per le regioni del centro nord, mentre Calabria, Campania e Molise sono in controtendenza.

I dati presenti nelle due relazioni permettono dunque di osservare che mentre si andava riducendo il numero complessivo di persone accolte, e quindi di posti nei centri gestiti dalle prefetture (180mila nel 2017, 165mila nel 2018), calava la capienza media dei centri di accoglienza. Un processo che sembra confermare la direzione dell'accoglienza diffusa (centri più piccoli distribuiti nei territori) con cui si intendeva facilitare l'integrazione dei

migranti riducendo al contempo l'impatto negativo che forti concentrazioni possono produrre su comunità locali e persone ospitate.



L'alleanza strategica con i territori [...] ha consentito [...] 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.

Ministero dell'Interno. Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2017.

Spingere i centri di accoglienza straordinaria verso un modello diffuso era peraltro un passaggio utile a favorire il graduale assorbimento dei Cas in nuovi progetti Sprar ([leggi la circolare del Ministero dell'Interno dell'agosto 2017](#)).

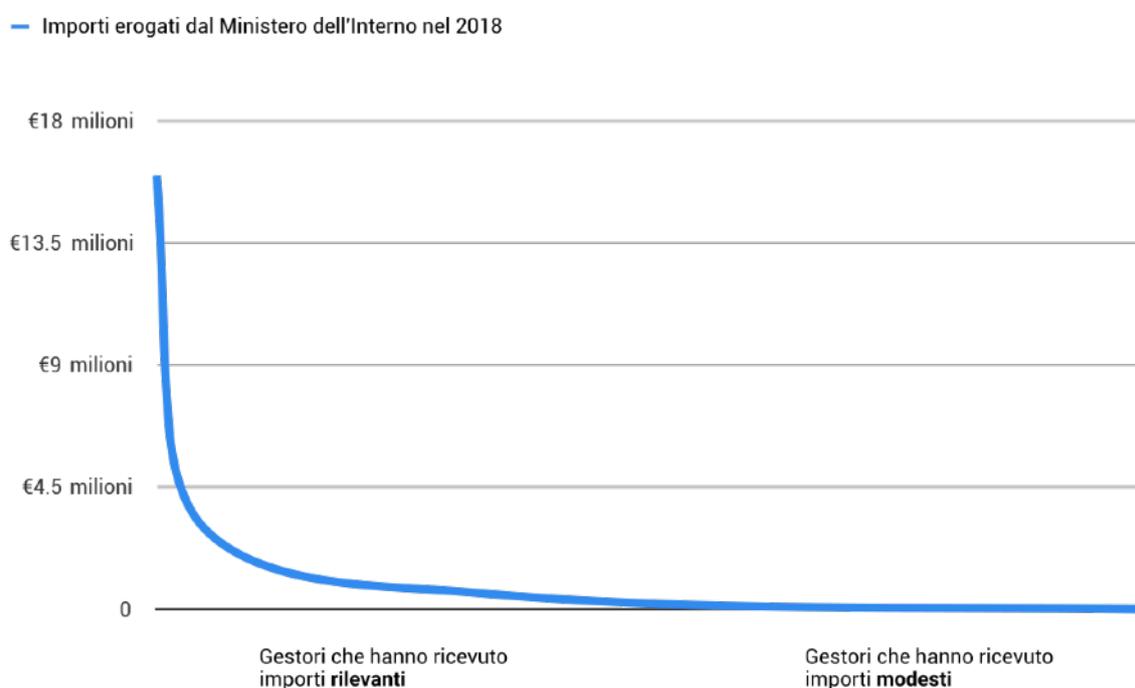
Quanto alle erogazioni, ovvero gli importi devoluti dal Ministero agli enti gestori (da tenere distinte rispetto ai fondi del bilancio dello stato che abbiamo visto nella [prima parte del rapporto](#)), dalle due relazioni emerge come la spesa sostenuta per la gestione dei centri prefettizi si sia ridotta da 1,7 miliardi di euro nel 2017 a 1,2 nel 2018 (-25,9%).

Anche il numero di gestori (individuabili attraverso i codici fiscali indicati nella relazione) si riduce, ma in maniera proporzionalmente molto meno rilevante (1553 nel 2017 e 1467 nel 2018 ovvero un calo del 5,5%). Di conseguenza gli importi che in media si è aggiudicato ciascun gestore variano da 1 milione di euro circa nel 2017 a 800mila nel 2018.

Anche in questo caso la media ha un valore molto relativo. Ma se si osserva come si distribuisce la somma degli importi aggiudicati per singolo gestore nel 2018, si nota subito come il settore sia caratterizzato da una notevole concentrazione di operatori con importi elevati e da una stragrande maggioranza di aggiudicatari degli appalti a cui sono state erogate piccole somme.

Si tratta dunque una dinamica di mercato in cui a pochi grandi gestori fa da contraltare una coda lunga composta da una miriade di realtà che amministrano piccoli numeri. Ognuna di queste si occupava di pochi centri, con un numero ridotto di ospiti, inseriti in un progetto ed in uno specifico contesto locale. Una dimensione tutt'altro che ideale per chi voglia realizzare utili rilevanti, ma tendenzialmente più adatta a realtà territoriali con una vocazione sociale prevalente.

Pagamenti effettuati dal Ministero dell'Interno in favore di ciascun ente gestore dei centri di accoglienza nel 2018



DA SAPERE: Sull'asse delle ascisse sono indicati tutti gli enti gestori, o meglio le singole partite iva o codici fiscali (1467), indicati nella Relazione al parlamento sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2018. Per ognuno di questi vengono mostrati, sulle ordinate, gli importi complessivi che il Ministero dell'Interno ha erogato nel 2018.

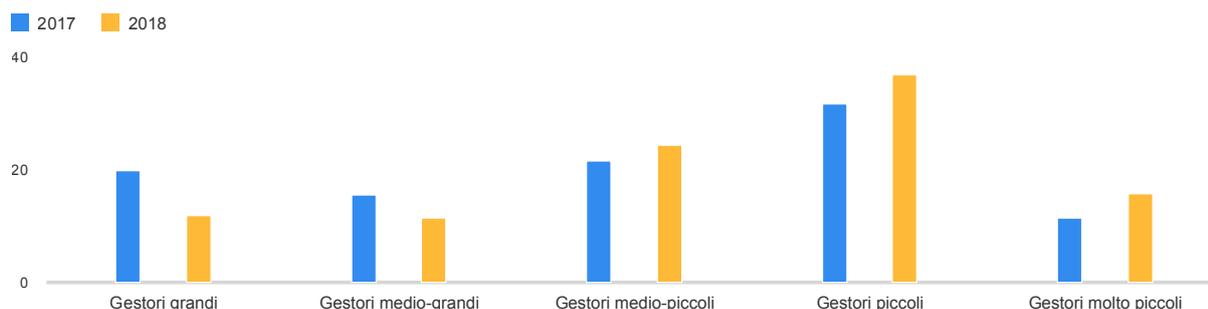
FONTE: Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza del Ministero dell'Interno per gli anni 2017 e 2018.

In ogni caso abbiamo cercato di raffinare questa analisi per capire come fossero distribuiti gli importi complessivi erogati dal Viminale tra vari gruppi di gestori. Abbiamo quindi aggregato i vincitori degli appalti per classi d'importo, indicando come "grandi" quei gestori che hanno ricevuto dal Ministero oltre 10 milioni di euro. A scalare troveremo quindi i gestori "medio-grandi" (tra i 5 e i 10 milioni di euro), quelli "medio-piccoli" (tra i 2 e i 5 milioni), i "piccoli gestori" (tra i 500 mila euro e 2 milioni) e infine quelli "molto piccoli" (sotto i 500 mila euro).

Distribuzione degli importi erogati per l'accoglienza tra 2017 e 2018

Le somme erogate dal Ministero dell'Interno ai gestori dei centri di accoglienza suddivisi per classi di importo.

Valori in percentuale (%)



FONTE: Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza del Ministero dell'Interno per gli anni 2017 e 2018.

Anche questa analisi ci conferma come tra il 2017 e il 2018 la tendenza sia stata quella di privilegiare un'accoglienza distribuita tra più soggetti con una riduzione significativa del peso dei grandi gestori. Questi infatti nel 2017 assorbivano quasi il 20% di tutti gli importi erogati mentre nel 2018 questa percentuale è scesa al 12% (-40% rispetto al 2017). Parallelamente è cresciuta invece la quota ricevuta dai gestori medio-piccoli (+13%), piccoli (+16%) e molto piccoli (+36%).

Tra il 2017 e l'anno successivo si assiste, quindi, da un lato a una riduzione del grado di concentrazione delle risorse tra gli enti gestori, e dall'altro alla riduzione della capienza media dei centri di accoglienza.

Il ritorno ai grandi centri

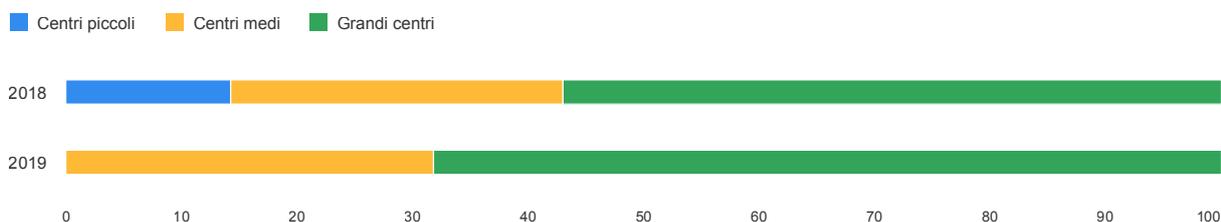
Il nuovo modello di accoglienza, per come emerge dalle regole e dal taglio dei costi previsti dal nuovo capitolato, sembra invece andare in direzione opposta, sfavorendo cioè l'accoglienza diffusa e privilegiando i centri di grandi dimensioni e i grandi gestori. Questa è, infatti, la combinazione migliore, se non l'unica disponibile, per realizzare le economie di scala che consentono di ridurre l'impatto del taglio dei finanziamenti.

Se in alcuni territori il rifiuto di buona parte del terzo settore ha messo in seria difficoltà le prefetture nell'assegnazione dei bandi, in altre zone del paese le cose sono andate in maniera diversa. Come abbiamo visto nello scorso capitolo a Livorno sono stati chiusi diversi centri e quelli rimasti aperti sono perlopiù di grandi dimensioni. La conseguenza, oltre alla diminuzione complessiva dei migranti accolti nella provincia, è stata un aumento significativo del numero di richiedenti asilo accolti in grandi centri (per approfondire leggi "Errore di sistema").

L'aumento dei grandi centri di accoglienza nella provincia di Livorno

Distribuzione dei posti in accoglienza nella provincia di Livorno tra centri di diverse dimensioni nel 2018 e nel 2019.

Valori in percentuale (%)



DA SAPERE: In seguito a una richiesta di accesso agli atti la prefettura di Livorno ci ha fornito i dati sulle strutture di accoglienza attive sul territorio a giugno 2019. Le strutture di accoglienza sono state classificate a seconda di quante persone possono ospitare. Grandi centri: più di 50 posti. Centri medi: tra 20 e 50 posti. Centri piccoli: meno di 20 posti.

FONTE: [Prefettura di Livorno](#)

Intervista a Gianfranco Schiavone

[Ascolta l'intervista integrale](#)

Gianfranco Schiavone è vice presidente dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e Presidente dell'I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) di Trieste. Gianfranco in questo capitolo analizzeremo le situazioni di Roma e Milano rilevando una tendenza verso la concentrazione dei migranti nei grandi centri. Cosa succede al livello nazionale? Ci sono differenze tra i diversi territori?



Ci sono molte differenze tra i territori perché per fortuna in Italia c'è stato per tantissimi anni un percorso di consolidamento dell'approccio dell'accoglienza diffusa integrata nel territorio. In alcune località questo approccio è diventato maggioritario. In questi casi lo smantellamento di questo sistema non c'è ancora stato o si produce con tempi più lunghi. Però ovunque il processo sta andando nella direzione opposta all'accoglienza diffusa.

Chiaramente dove il sistema era fragile, dove convivevano nello stesso territorio una maggioranza di grossi centri a bassi standard e una minoranza di programmi di accoglienza diffusa con elevati standard di qualità questi ultimi sono molto velocemente regrediti. Perché fagocitati e assorbiti dal modello dominante che ha rapidamente preso il sopravvento. Quindi la differenza tra aree non corrisponde a caratteristiche geografiche ma è fortemente legata al percorso storico di ciascun territorio.

E per quanto riguarda i grandi gestori?

Le due cose non possono che andare di pari passo. Bisogna intanto chiarire perché i grandi centri possono resistere alla nuova impostazione o essere addirittura adatti. Solo nei grandi centri, e soprattutto nei grandi centri in cui la struttura è di proprietà statale e quindi non c'è né una responsabilità né un investimento economico da parte dei gestori, è possibile partecipare alle gare senza grossi rischi. Inoltre il grande centro consente economie di scala che la piccola struttura non consente. Il nuovo capitolato prevede l'accoglienza diffusa, ma si tratta sostanzialmente di una previsione finta. Perché ai costi del nuovo capitolato l'accoglienza diffusa in case e non in aree demaniali più o meno gigantesche è un'impresa economicamente impossibile.

Le grandi strutture invece vengono date in gestione a realtà che hanno una maggiore capacità economica, che è necessaria per candidarsi a gestire una struttura di magari 300 posti. Non è un caso infatti che sono le aziende, le Srl, e più in generale gli enti profit a farsi più spazio in questo campo.

Il meccanismo del grande centro e quello del grande ente tendono assolutamente ad andare di pari passo e con questo meccanismo viene favorito l'ente profit. Anche se i margini di guadagno sono irrisori l'ente profit, in alcune circostanze, può essere comunque interessato. Perché abbassando al massimo i costi e quindi fornendo un servizio pessimo può calcolare un utile anche piccolissimo ma che risulta poi significativo tenuto conto del numero elevato di ospiti. Inoltre in questo modo tiene un piede dentro al sistema in vista di un momento migliore in cui magari i margini di guadagno possono essere maggiori.

Quali sono state le reazioni e i comportamenti del terzo settore alle nuove regole?

Purtroppo sono state incredibilmente deludenti. Nel senso che non c'è stata una strategia comune, non c'è stata coesione né una risposta uniforme, basata sul rifiuto di questo approccio.

Il mondo dell'associazionismo e della cooperazione sociale ha risposto sostanzialmente polverizzandosi in una miriade d'iniziative individuali che alla fine sono state caratterizzate sostanzialmente da due scelte. Una è quella di non partecipare alle gare come scelta politica eticamente connotata che però, se non è accompagnata da un contenzioso legale, si traduce sostanzialmente in un abbandono del terreno. Mentre la seconda scelta è quella di partecipare accettando le nuove condizioni. Spesso con motivazioni anche ipocrite sintetizzabili nella frase "meglio che lo facciamo noi piuttosto che qualcun altro". Si tratta probabilmente di realtà più grosse che hanno differenziato gli interventi sul campo assistenziale ma non solo, e che hanno riassorbito l'eccedenza di manodopera senza perdere gli appalti confidando magari in tempi migliori. Quindi hanno agito con una logica molto privatistica. Il risultato è che quelli che hanno rifiutato e contemporaneamente contestato i nuovi bandi sono rimasti completamente isolati.

E per quanto riguarda i ricorsi?

I ricorsi sono stati e sono tutt'ora un numero relativamente ridotto. Sono molto coordinati tra di loro, le questioni sollevate sono sostanzialmente le stesse e riguardano la non congruità del nuovo capitolato con il codice degli appalti e il mancato rispetto degli

standard previsti dalla direttiva europea 33/2013. La maggior parte dei contenziosi al momento sono pendenti. Alcuni di quelli che hanno già avuto un esito lo hanno avuto negativo. Non sono molti e devo dire che le motivazioni di queste decisioni sono di basso pregio. Motivazioni giuridiche errate, stereotipate e soprattutto molto prossime a una valutazione di carattere politico più che di carattere giuridico. Vedremo le prossime decisioni, ma per ora anche questa è una pagina piuttosto cupa che ci auguriamo non continui, sperando che in futuro ci sia un diverso orientamento.

Approfondisci questi temi sul report 2019 della Fondazione Migrantes "Il Diritto d'asilo"

I grandi centri di accoglienza nel territorio milanese

A Milano già negli anni precedenti erano ampiamente presenti grandi centri e grandi gestori. Le nuove regole hanno contribuito a mettere ulteriormente in difficoltà l'accoglienza diffusa, scoraggiando i piccoli gestori e creando per gli altri nuovi incentivi verso il modello dei grandi centri.

Con la pubblicazione dei nuovi bandi molte associazioni e realtà del terzo settore hanno deciso di non partecipare alle gare ma, rispetto a quanto accaduto altrove, sembra che altre organizzazioni abbiano colmato il vuoto, riuscendo a raggiungere un numero di posti ritenuto sufficiente dall'ufficio territoriale del governo.

Già in prima battuta, a febbraio 2019, la **prefettura** ha impostato i nuovi bandi disegnando un'offerta molto orientata a favorire la concentrazione in grandi centri. Se si considerano sia l'accordo quadro per la gestione di centri fino a 300 posti, che gli appalti per il Cas Aquila e per l'ex caserma Mancini, i posti messi a bando per grandi centri dalla prefettura di Milano risultano essere 2.220, ovvero il 64%.

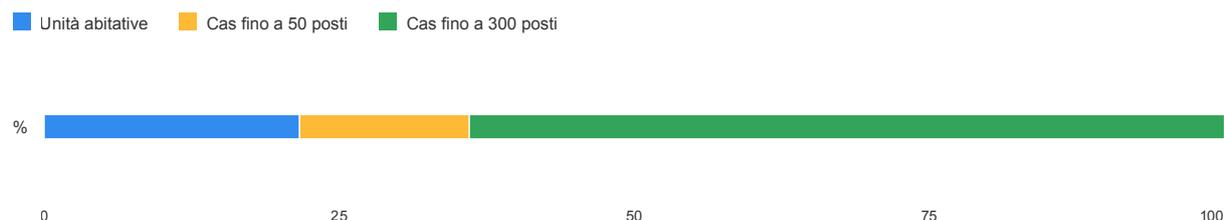
64%

dei posti offerti nell'accoglienza a Milano riguardano centri di grandi dimensioni.

L'accoglienza prevista dalla prefettura di Milano per il 2019

Posti offerti dalla prefettura di Milano nei bandi di febbraio 2019.

Valori in percentuale (%)



FONTE: [Prefettura di Milano](#)

Inoltre non tutti i posti inizialmente offerti nell'accoglienza diffusa (750) e nei Cas fino a 50 posti (500) sono stati effettivamente assegnati e la prefettura si è trovata costretta a proporre due nuovi bandi.

A Milano dunque i problemi nell'assegnazione dei bandi si sono manifestati esclusivamente per l'accoglienza diffusa e per piccoli centri, mentre gli appalti per centri di grandi dimensioni si sono svolti senza complicazioni apparenti.

Questo ha prodotto effetti importanti anche sulla composizione dei gestori dell'accoglienza. Confrontando i dati sui centri attivi a Milano a fine 2018 con i documenti relativi agli ultimi bandi emerge come, delle 31 realtà che nel 2018 amministravano strutture nel territorio milanese, 11 non hanno partecipato alle gare del 2019.

11

gestori del terzo settore di Milano hanno rinunciato alle nuove gare d'appalto.

Si tratta in questo caso di un insieme di soggetti che, pur con le loro differenze, hanno diversi elementi in comune. Sono gestori che avevano impostato la maggior parte dei loro progetti di accoglienza sul modello diffuso e che, stando alla Relazione annuale sul 2018, hanno volumi economici esigui, almeno nel settore dell'accoglienza.

Le piccole realtà sociali vengono spinte fuori dal sistema di accoglienza lasciando il posto a grandi soggetti anche profit.

Ma mentre diverse piccole realtà hanno deciso di non partecipare ai nuovi bandi altre 9 organizzazioni, che negli anni precedenti non facevano parte dell'accoglienza del territorio, si sono presentate alle gare per due grandi centri: la Caserma Mancini (300 posti) e il Cas Aquila (270 posti).

Tra queste si trovano 2 grandi gestori che nel corso del 2018 hanno ricevuto dal Ministero erogazioni superiori a 12 milioni di euro. Si tratta di Medihospes, di cui tratteremo più approfonditamente nella parte riguardante i centri di accoglienza a Roma, e di Versoprobo, che tra l'altro risulta essersi aggiudicata la gestione della struttura di Via Corelli che di recente è tornata, **tra molte polemiche**, a svolgere funzione di Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr). Un centro in cui quindi non si "fa accoglienza", ma detenzione amministrativa.

Altri 4 partecipanti sono **Società a responsabilità limitata** (dunque organizzazioni a scopo di lucro e senza una chiara missione sociale): Ospita Srl, Engel Italia Srl, Nova Facility e Ors Italia srl, una **società Svizzera** attiva in Italia solo da pochi mesi e controllata da un fondo di private equity inglese.

Il fatto che queste realtà si siano interessate proprio a questi bandi non è un caso. Qui infatti si tratta di singoli bandi per assegnare specifici centri di proprietà pubblica, oltre che di grandi dimensioni. In questo caso chi partecipa al bando non deve affittare strutture idonee e magari ristrutturarle prima di partecipare alla gara. I rischi di un investimento del genere quindi non ci sono.

Attraverso l'analisi dei gestori, che da un lato hanno deciso di uscire dal sistema di accoglienza milanese e dall'altro hanno provato a inserirsi, sembra emergere chiaramente il meccanismo di incentivi e disincentivi che deriva dal nuovo capitolato.

Ad uscire dal sistema sono le piccole realtà con forte vocazione sociale mentre a cercare di entrare sono di frequente i grandi, incluse le società a scopo di lucro.

Intervista a Emilia Bitossi

[Ascolta l'intervista integrale](#)

Emilia Bitossi è una volontaria dell'associazione Naga di Milano. I volontari del Naga tra le molte attività che svolgono forniscono assistenza sanitaria, legale e sociale gratuita a cittadini stranieri sul territorio milanese. Emilia ci racconti dal vostro punto di vista qual è stato a Milano l'effetto del nuovo capitolato?



*Questo tema è stato parte integrante del **report** che è uscito a dicembre 2019 e di cui si è occupato un gruppo del Naga che si chiama Osservatorio, di cui faccio parte. L'Osservatorio è nato nel 2015 con l'obiettivo di monitorare i cambiamenti che si stavano verificando all'interno del sistema di accoglienza.*

La realtà dei Cas, già nel 2017 con il decreto Minniti, ha visto un peggioramento che è stato poi definitivamente sancito con il decreto Salvini alla fine del 2018. Il peggioramento ha avuto effetto in particolare sui servizi d'integrazione che, nei Cas più virtuosi, erano stati posti in essere nel periodo precedente per favorire l'integrazione degli ospiti nella realtà circostante. Questi servizi sono stati completamente smantellati dal nuovo capitolato. La figura dello psicologo è scomparsa del tutto, il servizio medico è stato fortemente ridimensionato, la scuola d'italiano abolita così come le attività ricreative e la possibilità di fare corsi di formazione. I Cas sono diventati dei dormitori, gli operatori hanno una funzione di controllo molto rigida che limita fortemente la capacità degli ospiti di trovare un lavoro o svolgere qualsiasi altra attività all'esterno del centro. Il rientro in ritardo nel centro può portare alla revoca anche immediata dell'accoglienza. E infatti le revoche sono aumentate in modo vertiginoso.

Per quanto riguarda i centri e i gestori che cosa è successo?

Moltissimi enti gestori in seguito al varo del nuovo capitolato si sono tirati indietro. Sostenendo che questa non era accoglienza e che non avrebbero potuto rispondere alle esigenze degli ospiti. Molti tra quelli più virtuosi si sono opposti anche legalmente al nuovo capitolato. Ad essere rimasti sono Cas di dimensioni sopra i 50 posti. Negli scorsi anni l'accoglienza diffusa era stata vista di buon occhio sia da Minniti sia da Lamorgese che all'epoca era prefetto di Milano. L'accoglienza diffusa va vista positivamente perché piccoli numeri si gestiscono molto meglio e le persone accolte hanno più possibilità di avviarsi all'autonomia. Inoltre piccoli numeri si disperdono sul territorio che vuol dire anche un

impatto minore e una maggiore capacità di integrazione. Anche questo è un aspetto positivo anche se bisogna considerare anche l'aspetto negativo che è quello di isolare l'ospite in un territorio che non li vede e non li sente. In ogni caso l'accoglienza diffusa è scomparsa a causa del budget previsto dal nuovo capitolato.

Ravvisate differenze nel modo in cui operano i vari gestori? Vi sono tentativi di integrare i servizi tagliati? Come e con quali risorse?

Alcuni grandi gestori a Milano sono sempre gli stessi anche se amministrano meno centri. Poi ci sono cooperative più piccole, in alcuni casi nuove. Magari prima operavano sul territorio ma non a Milano e per ora non posso dire niente perché è solo da gennaio che sono subentrate in maniera operativa.

Per quanto riguarda gli operatori che sono rimasti e che hanno partecipato al bando, in molti tengono a dire che manterranno tutti i servizi perché sono in grado di gestirli con risorse interne. Però questo è tutto da vedere così come bisognerà vedere cosa faranno le cooperative più piccole.

In questo periodo avete sperimentato una maggiore richiesta di assistenza sia da parte di chi, pur avendo un posto nei Cas, non usufruisce più dei servizi di integrazione sia da parte di chi invece è privo di qualsiasi tipo di accoglienza?

Assolutamente sì. L'afflusso da noi è altissimo. Vengono per questioni mediche, per essere aiutati legalmente, per la scuola di italiano e molto altro. Certamente chi è nei Cas è meno seguito di prima. Ma su questo è ancora presto per fare una valutazione. Non dimentichiamo poi che con il decreto Salvini in moltissimi sono dovuti uscire dal sistema di accoglienza. C'è un numero sempre maggiore di persone che hanno avuto la revoca dell'accoglienza per vari motivi. Poi ci sono quelli che sono usciti dai Cas magari anche con una protezione ma non riescono a entrare nello Sprar, oggi Siproimi, e finiscono per strada. È una situazione veramente di emergenza, una parola che noi vorremmo abolire, ma di fatto adesso la situazione è veramente grave.

L'accoglienza a Roma e il ritorno ai grandi centri

Le intenzioni della **prefettura** di Roma nella distribuzione di posti tra i vari tipi di centro si sono anche in questo caso orientate fin da subito verso un tipo di offerta fortemente favorevole alle grandi strutture. Infatti nel bando presentato dopo l'approvazione del nuovo capitolato sono stati offerti per i grandi centri 2.970 posti (il 74,8%), per quelli fino a 50 posti 800 (20,2%) mentre solo 200 posti (5,0%) sono stati offerti per le unità abitative.

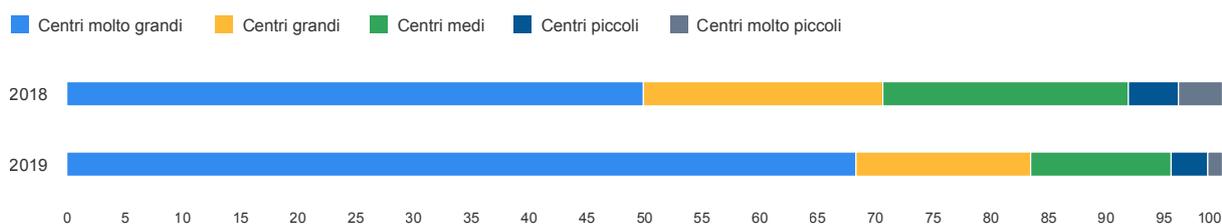
Come in tutte le città italiane anche a Roma tra dicembre 2018 e luglio 2019 la presenza di migranti nei centri di accoglienza è diminuita in maniera consistente. Nella capitale, nell'arco di 7 mesi, il calo è stato del 18,1% (da 3.103 a 2.541 ospiti). Questa sarebbe potuta senza dubbio essere un'occasione per ristrutturare il sistema, per renderlo più efficace nel perseguire quello che dovrebbe essere l'obiettivo dell'accoglienza: l'accompagnamento all'autonomia dei migranti e una convivenza positiva con le comunità accoglienti.

Grazie a una richiesta di accesso agli atti, strumento al quale siamo spesso costretti nostro malgrado a ricorrere, la prefettura di Roma ci ha fornito i dati sui centri attivi sul territorio a dicembre 2018 e luglio 2019. Analizzando i documenti emerge chiaramente come i centri di grandi dimensioni siano diventati, dopo l'assegnazione dei nuovi bandi, ancora più cruciali di quanto già non fossero nel 2018. La quota di centri con una capienza superiore a 100 posti infatti è aumentata in pochi mesi del 37%.

La dimensione dei centri di accoglienza a Roma tra 2018 e 2019

Distribuzione dei posti in accoglienza nella provincia di Roma tra centri di diverse dimensioni prima e dopo l'entrata in vigore del nuovo capitolato.

Valori in percentuale (%)



DA SAPERE: In seguito a una richiesta di accesso agli atti la prefettura di Roma ci ha fornito i dati sulle strutture di accoglienza attive sul territorio a luglio 2019. Le strutture di accoglienza sono state classificate a seconda di quante persone possono ospitare. Centri molto grandi: più di 100 posti. Centri grandi: tra 50 e 100 posti. Centri medi: tra i 25 e 50 posti. Centri piccoli: tra 10 e 25 posti. Centri molto piccoli: non più di 10 posti.

FONTE: [Prefettura di Roma](#)

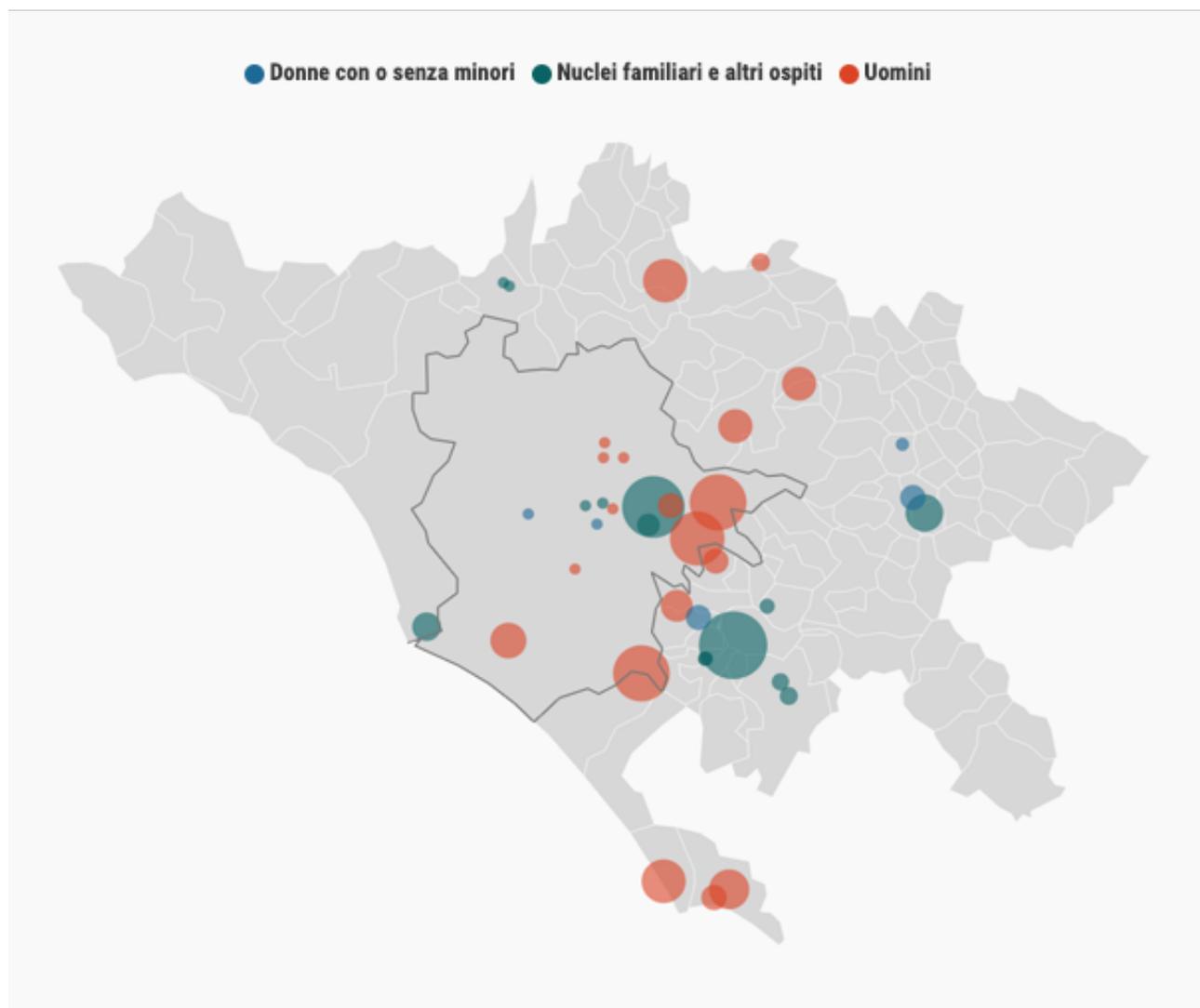
83,5%

dei posti in accoglienza a Roma si trova in grandi centri.

Ai centri di medie e piccole dimensioni rimangono giusto il 16,5% dei posti complessivi, contro il 29,4% dell'anno precedente. Il ritorno a un modello basato su grandi centri dunque appare ancora più marcato di quanto non lasciassero intendere i bandi inizialmente proposti dalle prefetture, rendendo ancora più residuali i progetti di accoglienza diffusa.

L'accoglienza migranti nella città metropolitana di Roma nel 2019

I centri di accoglienza nel territorio metropolitano di Roma, la capienza, le presenze e i gestori.



FONTE: Prefettura di Roma

La tendenza monopolistica dell'accoglienza a Roma

L'effetto delle nuove regole non ha avuto però solo un impatto sulle dimensioni dei centri, ma anche sulle organizzazioni del terzo settore. A dicembre 2018 erano 17 i gestori dell'accoglienza a Roma, sette mesi dopo ne sono rimasti 10, la maggior parte dei quali di grandi dimensioni (in termini di fatturato e presenza nel settore dell'accoglienza negli anni precedenti).

Il caso più eclatante è sicuramente quello di Medihospes (già nota come Senis Hospes), uno dei maggiori operatori nazionali del settore che nel 2017 disponeva di 2.067 posti in accoglienza distribuiti in 15 province italiane, per i quali ha ottenuto pagamenti dalle prefetture per oltre 20 milioni di euro. La crescita di questo gruppo è stata esponenziale negli ultimi anni e, secondo i dati della camera di commercio, il fatturato è passato da 42 milioni nel 2016 a 114 nel 2018.

Nel 2018 Medihospes (in collaborazione con Tre Fontane, altro grande gestore nazionale, dapprima considerata cooperativa ausiliaria e poi **incorporata** da Medihospes nel corso del 2018), amministrava già 16 centri nel territorio metropolitano di Roma. Queste strutture avevano una capienza variabile, tra i 50 e i 250 posti, e complessivamente offrivano il 37% dei posti in accoglienza nel territorio.

Questa posizione, già dominante, si è rafforzata in maniera sostanziale nel 2019, portando Medihospes in una condizione di quasi monopolio sul territorio della capitale. A luglio infatti questa società deteneva quasi due terzi di tutti i posti in accoglienza.

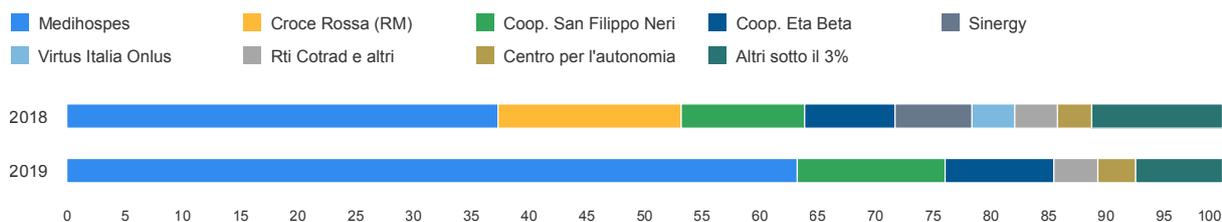
63%

di tutti i posti in accoglienza a Roma sono gestiti da Medihospes.

I gestori dell'accoglienza a Roma

La composizione dei gestori dell'accoglienza nel territorio metropolitano di Roma nel 2018 e nel 2019.

Valori in percentuale (%)



FONTE: Prefettura di Roma

Si tratta peraltro di una società che ha condiviso propri esponenti con il Gruppo La Cascina, cooperativa commissariata per il tentativo di infiltrazioni mafiose nella vicenda di Mafia Capitale, stando a quanto dichiarato in un'ordinanza di custodia cautelare dal gip di Roma, Flavia Costantini. Con la cooperativa commissariata e le società del suo Gruppo, Medihospes avrebbe avuto in comune anche sedi, iniziative promozionali e appoggi politici (vedi "Gli affari della coop di Mafia capitale: appalti sui migranti anche dopo l'inchiesta", La Repubblica 26 settembre 2015, a firma Foschini e Tonacci). Medihospes è stata inoltre tra i gestori del Cara di Borgo Mezzanone quando L'Espresso (vedi l'approfondimento di Fabrizio Gatti del 12 settembre 2016) denunciò le condizioni inumane in cui erano tenuti gli ospiti. Ma anche tralasciando questi trascorsi resta il fatto che affidare 2/3 dell'accoglienza a un solo gestore, chiunque esso sia, significa che l'amministrazione (l'ente appaltante) rischia di essere "catturata" dal proprio fornitore e di subirne la capacità di condizionamento.

Monopoli e oligopoli nella gestione dell'accoglienza rischiano, in assenza di reale concorrenza, di indebolire la capacità di controllo e l'autonomia di scelta delle amministrazioni.

Per conoscere meglio realtà importanti per il sistema di accoglienza come Medihospes sarebbero necessarie più informazioni di quelle di cui al momento disponiamo. Per legge, ad esempio, ciascun ente gestore di centri di accoglienza è obbligato a pubblicare la rendicontazione delle spese di gestione (**Art. 2 comma 2-quater del Decreto Sicurezza**). Tuttavia né sul sito di Medihospes né sui siti di altri grandi gestori su cui abbiamo fatto delle verifiche si trovano queste informazioni. Anche le prefetture, che dovrebbero controllare il rispetto di queste norme, hanno l'obbligo di pubblicare questi dati sul loro sito. Ma, a parte rare eccezioni, anche in questo caso la norma non sembra essere stata applicata.

Così, mentre alcuni gestori rafforzavano la loro posizione dominante, ad essere rimaste fuori dal sistema sono state anche in questo caso realtà che nel 2018 gestivano centri di medie e piccole dimensioni, ma non solo.

Anche alcuni gestori di grandi centri si sono chiamati fuori dal nuovo sistema. Si tratta in particolare della cooperativa sociale Sinergy che gestiva un centro di grandi dimensioni, e soprattutto della Croce Rossa di Roma che fino al 2018 gestiva tre centri da 360, 150 e 30 posti ciascuno.

La **decisione** della Croce Rossa romana, come dichiarato dal direttore, è stata dovuta a ragioni di sostenibilità economica ma ha anche "il significato di una denuncia pubblica", "non è mettendo in ginocchio l'associazionismo che si riforma il sistema."

Come abbiamo visto, però, a Roma altre realtà si sono rese disponibili a colmare l'assenza di organizzazioni come la Croce Rossa. In maniera diversa invece è andata per i gestori di piccoli centri.

Nel 2018 erano 7 le realtà che amministravano strutture con meno di 25 posti. Ad oggi però sono rimaste ormai solo tre realtà ad amministrare unità abitative o piccole strutture: Cenerella, Cotrad (in associazione con varie altre organizzazioni del terzo settore) e la Caritas di Roma (Cooperativa Roma Solidarietà). Caritas è una realtà molto grande e può forse contare su questo e sulla disponibilità di numerosi **alloggi forniti dalle comunità parrocchiali** per riuscire a garantire un servizio che per altri non è più sostenibile economicamente. Anche Cotrad è una cooperativa di dimensioni notevoli, con una lunga storia nell'assistenza sociale, anche se non nell'accoglienza migranti.

Per continuare a gestire centri di piccole dimensioni sembra dunque necessaria, sia la decisione politica di accettare le nuove regole, sia una struttura in grado di far fronte alle ristrettezze economiche attraverso economie di scala o risorse proprie.

Una dinamica che taglia fuori le piccole realtà e concentra la gestione dell'accoglienza in mano a pochi gestori. Con tutti i rischi legali, sociali e politici che una dinamica di questo tipo presenta.

In sintesi

Tra il 2017 e il 2018 il settore dell'accoglienza sembrava orientarsi verso un modello distribuito, sia per quanto riguarda la quantità e la dimensione dei centri, sia rispetto al numero degli enti gestori e gli importi ricevuti da ciascuno di questi. Dal 2019 invece, con l'entrata in vigore del decreto sicurezza e del nuovo capitolato di gara si è innescato un meccanismo diametralmente opposto.

Il sistema di accoglienza ha reagito in maniera differente alle nuove regole a seconda del territorio. Questo è avvenuto anche a causa dei diversi modelli di accoglienza che si sono sviluppati in Italia nel corso degli anni. Tale frammentazione rende difficile misurare il fenomeno a livello complessivo, tuttavia gli incentivi presenti nel nuovo capitolato segnano una direzione molto chiara.

Pur producendo effetti talvolta differenti il fenomeno dei bandi deserti da un lato e il ritorno ai grandi centri dall'altro sembrano essere due facce della stessa medaglia. Risposte diverse a un meccanismo che spinge chiaramente verso la demolizione del sistema di accoglienza diffusa. D'altronde se il nuovo capitolato elimina i servizi volti all'integrazione dei richiedenti asilo non si vede perché dovrebbe favorire un sistema che faciliti appunto l'inclusione degli ospiti nelle comunità locali. A evidenziare il grado assolutamente insufficiente di assistenza fornita nel sistema di prima accoglienza in Italia, sono intervenute anche pronunce di **tribunali esteri**, che rifiutano di rinviare nel nostro paese "i dublinati". Stando a queste pronunce infatti, a seguito del decreto sicurezza, l'Italia non sarebbe nelle condizioni di garantire la necessaria assistenza ai migranti.

Peraltro anche il principio secondo cui i grandi centri producono un impatto negativo sul territorio e sugli ospiti, oltre ad attrarre interessi criminali, non sembra più essere tenuto in considerazione. Eppure si trattava di un approccio condiviso e consolidato a livello istituzionale e sono molti i documenti ufficiali e gli atti amministrativi che indicavano quello dell'accoglienza diffusa come il modello da seguire.



al crescere della dimensione, aumenta la frequenza di criticità

Ministero dell'Interno. Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2018.

La stessa relazione sul 2018 del Ministero dell'Interno indica come presupposto per la definizione delle nuove regole la necessità di superare il vecchio capitolato che era chiaramente impostato sul modello dei grandi centri. In effetti il nuovo capitolato disciplina in maniera specifica l'accoglienza diffusa. Peccato che si tratti di una previsione vuota dato che, come abbiamo visto, oltre a non prevedere più servizi di integrazione, gli importi previsti nel capitolato non permettono in pratica di sviluppare veri progetti di micro-accoglienza diffusa e integrata.

Inoltre anche la motivazione economica, secondo cui il nuovo capitolato porterebbe a grandi risparmi, non appare convincente. Al contrario alcune analisi mostrano come i costi di gestione dei centri siano **destinati ad aumentare**. Inoltre l'ANCI ha evidenziato come il taglio dei servizi si traduca in un aggravio annuo sulle casse comunali stimato in 286 milioni. Come abbiamo sottolineato nel primo capitolo, ogni costo va letto in relazione ai suoi obiettivi. Un sistema che non mira all'inserimento degli ospiti, come membri attivi e produttivi della società, potrà anche avere un costo inferiore ma non produce nessun risultato se non quello di tenere delle persone ferme in un'attesa vuota di significato e di prospettiva. Al contrario favorendo l'integrazione i costi si trasformano in un investimento verso il futuro, favorendo l'inserimento dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel mercato del lavoro e nelle comunità.

Inoltre un sistema basato su piccoli centri e gestori di dimensioni modeste, porta comunque linfa economica nelle comunità. Al contrario un modello che attrae grandi gestori, comprese realtà a scopo di lucro, distribuisce le risorse in modo molto diverso.

Nei prossimi mesi comunque si chiarirà meglio l'effetto delle nuove regole sul sistema di accoglienza. In molte parti d'Italia infatti ci troviamo ancora in una lunga fase transitoria. Una fase che peraltro è stata ampiamente gestita ricorrendo alle proroghe nonostante tutti i rischi collegati a strumenti che dovrebbero essere tutt'altro che ordinari.



l'altro meccanismo dietro al quale si nascondono situazioni assolutamente illecite sono le proroghe, che rappresentano quasi la normalità in questi ambiti. Le proroghe, soprattutto di fronte alla difficoltà di fare appalti, costituiscono sistemi ordinari di gestione di questo meccanismo.

Raffaele Cantone in audizione alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza. 10/11/2015

Al netto di questo, però, analizzare in maniera completa questo settore resta tutt'oggi un compito molto complesso. Nonostante il Sistema informatico di Gestione dell'Accoglienza risulti ormai operativo, il Ministero non rilascia dati se non attraverso la relazione annuale. I dati contenuti nella relazione però, come già sottolineato, sono difficilmente riutilizzabili ai fini di un'analisi indipendente.

Il Ministero continua inoltre a opporsi alle nostre richieste di accesso agli atti con cui chiediamo di consultare i dati non aggregati sul sistema di accoglienza in formato aperto. In questo modo si continua a impedire che un settore così importante possa essere analizzato e discusso in maniera completa ed esaustiva da attori della società civile, dei media e del mondo accademico. Come se l'analisi e il confronto possano costituire un problema e non l'opportunità per un dibattito aperto e costruttivo.

Riferimenti

Parte terza

La concentrazione dell'accoglienza nel periodo precedente al decreto sicurezza

[Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza](#). Audizione di Domenico Manzione, al tempo Sottosegretario al Ministero dell'Interno. 13/10 /2015

Ministero dell'Interno. [Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2018](#).

Ministero dell'Interno. [Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza nel 2017](#).

[Centri d'Italia. I centri di accoglienza, la spesa e i contratti pubblici](#). Openpolis e Action Aid.

[Circolare](#) del Ministero dell'Interno del 4 agosto 2017.

Il ritorno ai grandi centri

[Sito della prefettura di Livorno](#).

Intervista a Gianfranco Schiavone

[Audio dell'intervista integrale](#). Openpolise e Action Aid.

[Il Diritto d'Asilo](#). Report 2019. Fondazione Migrantes.

I grandi centri di accoglienza nel territorio milanese

[Sito della prefettura di Milano](#).

[Migranti, ora il business si chiama detenzione e rimpatrio \(e a fare i soldi sono i francesi\)](#).

Linkiesta 14/02/2019.

[Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio \(Cpr\) in Italia \(febbraio-marzo 2018\)](#). Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

[Migranti, gli sciacalli della finanza brindano a Salvini](#). Valori 29/01/2019.

[Rifugiati for profit: dietro ORS Italia un intreccio globale di politica e finanza](#). Valori 29/01/2019.

Intervista a Emilia Bitossi

[Audio dell'intervista integrale](#). Openpolise e Action Aid.

[Senza \(s\)campo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati](#). Associazione NAGA, dicembre 2019.

L'accoglienza a Roma e il ritorno ai grandi centri

Sito della prefettura di Roma.

La tendenza monopolistica dell'accoglienza a Roma

Lettera di Medihospes al Comune di Padova. 22/02/2019.

Gli affari della coop di Mafia capitale: appalti sui migranti anche dopo l'inchiesta. La Repubblica, Giuliano Foschini e Fabio Tonacci, 26/09/2015.

Sette giorni all'inferno: diario di un finto rifugiato nel ghetto di Stato. L'Espresso, Fabrizio Gatti, 12/09/2016.

Decreto legge 113/2018.

Accoglienza: Croce Rossa Roma, avviata procedura di licenziamento collettivo. Mariani (direttore), "per noi via obbligata, non una scelta". AgenSir, 3/05/2019.

L'accoglienza diffusa che genera integrazione. Caritas Roma, 21/02/2019.

In sintesi

Svizzera, no al rinvio in Italia dopo il Decreto sicurezza. Asgi, 16/01/2019.

L'accoglienza modello-Salvini? Triplicherà i costi. Azzerando i servizi. Valori, Rosy Battaglia, 29/01/2019.

Osservazioni dell'Anci sulla conversione in legge del decreto legge 113/2018.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza. Audizione di Raffaele Cantone. 10/11/2015.