openpolis

actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

REPORT 2018

Centri d'Italia

Bandi, gestori e costi dell'accoglienza
di richiedenti asilo e rifugiati.

Introduzione 3

L'accoglienza in Italia, un fenomeno in continuo mutamento 8

La spesa per l'accoglienza, i dati ufficiali e le prime stime sui dati Anac 13

Come vengono assegnati i contratti 15

I casi di Trapani e Torino nel contesto nazionale 21

L'accoglienza alle porte d'Italia, il caso di Trapani 23

L'assegnazione dei contratti nella provincia di Trapani 23

I centri di accoglienza nel trapanese 25

Chi gestisce i centri 28

L'esperienza sul campo di Borderline Sicilia. Intervista ad Alberto Biondo 30

L'accoglienza in nord Italia, il caso di Torino 34

L'assegnazione dei contratti nella provincia di Torino 34

I centri di accoglienza nel territorio torinese 36

Chi gestisce i centri 41

L'esperienza sul campo del coordinamento Non Solo Asilo. Intervista a Cristina Molfetta 44

Introduzione

In Italia tra il 2012 e il 2017 sono stati oltre 10mila i contratti pubblici attraverso cui è stato finanziato il sistema di accoglienza. I dati su questi contratti contengono informazioni importanti su chi li ha messi a bando, chi se li è aggiudicati, le modalità tramite cui è avvenuta l'aggiudicazione e il preventivo di spesa rispetto al servizio richiesto. Sono tutte informazioni formalmente pubbliche, ma non di facile accesso, che fino a questo momento potevano soltanto essere valutate singolarmente, senza un quadro analitico complessivo.

Per questo abbiamo deciso di ricostruire queste informazioni in maniera strutturata, catalogando e sistematizzando i dati amministrativi. **Partendo dal particolare abbiamo cercato di ricostruire il quadro generale** con un approccio che consente di tornare ad analizzare i casi specifici selezionando un certo periodo, una determinata area geografica, una stazione appaltante, fino ad arrivare al singolo contratto. La fase successiva è stato il passaggio dai dati sui contratti a quelli sui centri, luogo fisico dove si svolge l'accoglienza e dove deve iniziare il percorso di integrazione.

In questi anni **la mancanza di strumenti di analisi del sistema nel suo complesso** ha permesso che temi come quello del "business dell'accoglienza" potessero svilupparsi nella loro ambiguità gettando un'ombra di sospetto sull'intero settore. Grazie a questa ambiguità è **il concetto stesso di accoglienza che viene screditato, senza distinzioni.**

Ma quando l'attacco e il giudizio avvengono in modo indiscriminato, nella ricerca di un facile consenso, quando il dibattito è superficiale e l'informazione non contribuisce a elevarlo, individuare le responsabilità politiche, amministrative o di gestione diventa più difficile.

Distinguere le buone dalle cattive pratiche dell'accoglienza è il compito che si dovrebbe assumere chi vuole fare informazione su questo tema.

È in discussione in questi giorni in parlamento il decreto sicurezza e immigrazione. Uno dei principali effetti del decreto è la destrutturazione del modello Sprar; eppure, a sentire coloro che il sistema di accoglienza lo conoscono, si tratta dell'unico modello funzionante nel nostro paese: un'organizzazione centralizzata, procedure standardizzate e una gestione trasparente delle informazioni. Un modello che fino a poco fa si cercava, seppur con scarso successo, di far crescere e che adesso viene invece smantellato, lasciando come unica alternativa quella dei centri di accoglienza straordinaria (Cas), che per definizione rispondono a una logica emergenziale. Eppure è proprio nell'emergenza e nell'amministrazione non ordinata che possono più facilmente annidarsi la cattiva gestione e il malaffare.

Nonostante questi elementi, si decide di ribaltare con una decretazione di urgenza (Dl 113/2018) il sistema di accoglienza **senza che si sia proceduto, con una qualche evidenza pubblica, a un'analisi della realtà su cui basare le nuove politiche, senza mettere sul tavolo dati di fatto**. Abbiamo a che fare con un paradosso perfetto. Un mondo così complesso, articolato, differenziato e così rilevante che viene continuamente commentato e dibattuto in una pressoché totale assenza di informazioni verificabili.

Per sviluppare politiche serie di accoglienza e integrazione è necessaria un'analisi puntuale dell'esistente e un dibattito pubblico su punti di forza e debolezza del sistema.

Il rapporto che presentiamo è la conferma del fatto che **si può costruire una base di dati e informazioni che poggi su fonti ufficiali**, che permetta il censimento e il monitoraggio della gestione dei centri. È quindi possibile

creare una base dati, aperta e a disposizione di tutti - istituzioni, media, accademia e associazionismo - che permetta di arricchire i dati ufficiali di partenza con quelli qualitativi prodotti dalle amministrazioni, da chi sul territorio svolge attività di monitoraggio, da chi fa ricerca e analisi.

In questo rapporto, dall'esame della dinamica degli appalti pubblici in materia di accoglienza passiamo all'approfondimento e al **confronto tra due territori profondamente diversi come quelli di Torino e Trapani.** Poli agli antipodi dell'Italia geografica e amministrativa. Esempi in qualche modo di differenti modelli di gestione che i dati fanno emergere obiettivamente con una certa evidenza e che abbiamo voluto far commentare da chi quei territori li conosce e li studia.

Un metodo costruito in oltre due anni di lavoro con la collaborazione indispensabile dei possessori dei dati (Anac e prefetture in primis) e il ricorso a un'infrastruttura tecnologica che consente di ricomporre e gestire fonti differenti e profondamente disomogenee. Un patrimonio a disposizione per acquisire progressivamente elementi da tutti i territori e restituire conoscenze, storie e competenze troppo importanti per tutti noi per essere spazzate via dagli slogan che dominano il discorso pubblico.

Una metodologia nuova per analizzare il fenomeno dell'accoglienza

La metodologia che abbiamo sviluppato si basa su dati provenienti da tre fonti principali: la ***Banca dati nazionale dei contratti pubblici*** *(Bdncp) dell'Autorità nazionale AntiCorruzione (Anac); i dati reperiti dai siti delle prefetture in virtù della* ***legge 190/2012****; i dati ottenuti dalle prefetture attraverso apposite* ***richieste di accesso generalizzato agli atti*** *(cosiddetto Foia).*

La prima parte del nostro lavoro è stata la creazione di un database contenente i dati sui contratti pubblici della Bdncp, la banca dati dell'Anac. *In una prima fase, attraverso una ricerca di parole chiave nel campo oggetto, sono stati estratti 21.101 contratti che si riferiscono agli anni 2012-2018, periodo su cui è stato possibile avere una maggiore disponibilità di dati. Successivamente, con un lavoro di rifinitura manuale, siamo arrivati a considerarne validi 12.715.*

Questi sono stati poi classificati distinguendo quelli che riguardano la gestione dei centri di accoglienza da quelli che considerano altri servizi attinenti all'immigrazione. Successivamente abbiamo creato ulteriori classificazioni per distinguere i centri Sprar e quelli per minori stranieri non accompagnati dagli altri centri.

L'analisi dei bandi offre la possibilità di scorporare il dato aggregato arrivando ad analizzare il singolo affidamento; presenta, ad ogni modo, anche dei limiti, legati da una parte alla completezza dei campi del database, spesso non compilati, e dall'altra, all'interpretazione delle informazioni.

Infatti, se si considera il campo "data di pubblicazione", bisogna tener presente che tra il momento della pubblicazione del bando e il momento dell'aggiudicazione passano in genere diversi mesi. Per quanto riguarda il campo "importo a base d'asta", bisogna considerare sia che esprime una previsione di spesa, sia che in molti casi l'aggiudicazione avverrà con un'offerta a ribasso rispetto a questo importo.

I dati ottenuti dalla Bdncp sono stati poi integrati con quelli presenti sui siti delle prefetture grazie alla L.190/2012 *arricchendo la base dati con informazioni aggiuntive sui singoli bandi.*

Allo stesso tempo per acquisire le informazioni relative alle migliaia di centri di accoglienza sparsi nel territorio nazionale abbiamo dovuto rivolgerci alle amministrazioni che ne sono responsabili. ***Attraverso una procedura di accesso generalizzato agli atti*** *(il cosiddetto Freedom of information act adottato in Italia con il D.lgs 97/2016)* ***abbiamo chiesto alle Prefetture d'Italia quali fossero i centri attivi sul territorio, quali le presenze, i gestori e i relativi pagamenti.***

Il quadro che emerge dal punto di vista amministrativo e informativo è problematico. *Le risposte delle prefetture sono state di tipo molto diverso sia per la disponibilità offerta (dalla massima apertura e collaborazione al completo rifiuto di condividere le informazioni) sia per la qualità e la completezza dei dati forniti. Ogni prefettura poi ci ha fornito dati elaborati con metodologie diverse, rendendo complesso il confronto tra questi e anche l'analisi e il monitoraggio del fenomeno nel suo complesso. Nonostante questi limiti, per la prima volta è stato possibile raccogliere informazioni di grande rilevanza pubblica e avviare il censimento dei centri per poi integrarlo con quello dei contratti (Bdncp e L.190).*

Tra le prefetture sono state selezionate per questo report quelle di Trapani e Torino sia per la qualità mediamente alta dei dati forniti, sia perché sono stati considerati due territori particolarmente interessanti per un approfondimento sul sistema di accoglienza.

L'accoglienza in Italia, un fenomeno in continuo mutamento

Il termine "emergenza" è stato spesso associato in questi anni al fenomeno migratorio. Il flusso di arrivi via mare ha registrato un aumento a partire dal 2014 ed è rimasto su livelli elevati negli anni successivi fino a raggiungere un massimo di 181mila sbarchi nel 2016.

L'inversione di tendenza è iniziata nel luglio del 2017 con un brusco calo degli arrivi che si sta protraendo a tutto il 2018 tanto che a settembre i migranti sbarcati durante l'anno risultano essere poco più di 20mila.[1] La causa di un calo così repentino è da attribuirsi soprattutto agli accordi tra Italia e Libia del 2 febbraio 2017. E' doveroso ricordare che la drastica diminuzione delle partenze e le attività di *search&rescue* affidate alla cosiddetta guardia costiera libica, che si traducono di fatto nell'aggiramento del principio di non *refoulement*,[2] condannano migliaia di persone alla morte in mare e potenziali richiedenti asilo alla permanenza in Libia e a trattamenti inumani e degradanti.[3] [4]

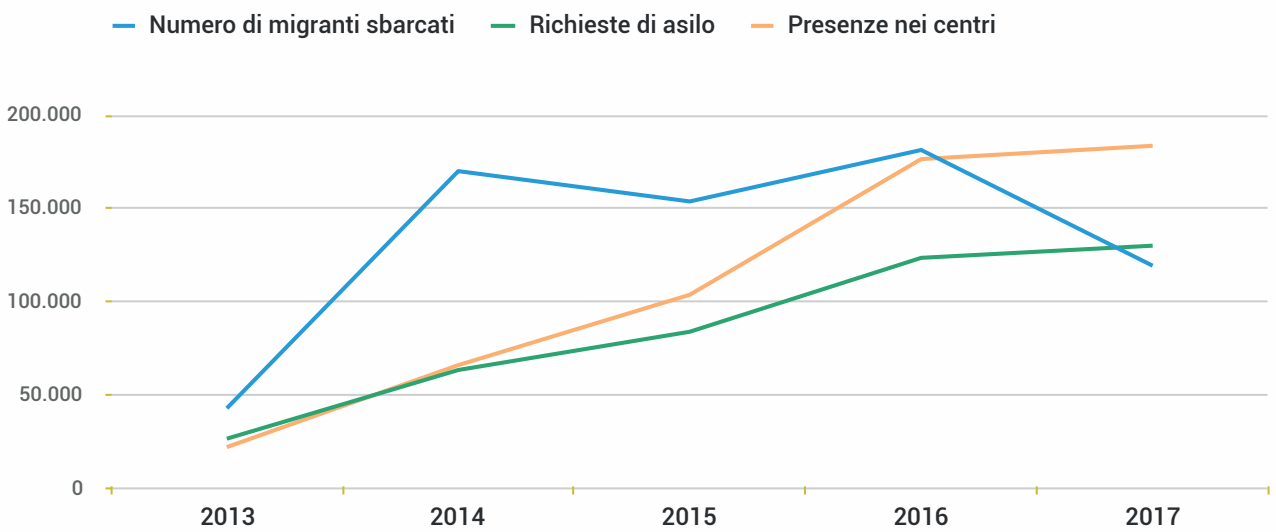
[1] *Cruscotto statistico giornaliero del ministero dell'interno del 12/09/2018.*

[2] ***Il principio di non respingimento è un principio fondamentale del diritto internazionale, che vieta qualsiasi forma di allontanamento forzato verso un paese non sicuro. openmigration.org***

[3] ***Sviluppo sostenibile: per chi? Una visione critica per la coerenza delle politiche italiane ed europee, GCAP Italia 2018.***

[4] ***Amnesty International, 'Libya's dark web of collusion'.***

Grafico 1. **Confronto tra numero di persone sbarcate, richieste di asilo e presenze nei centri di accoglienza (2013-2017)**



Fonte: Ministero dell'Interno, Unhcr, Ismu, Def 2018, elaborazione openpolis

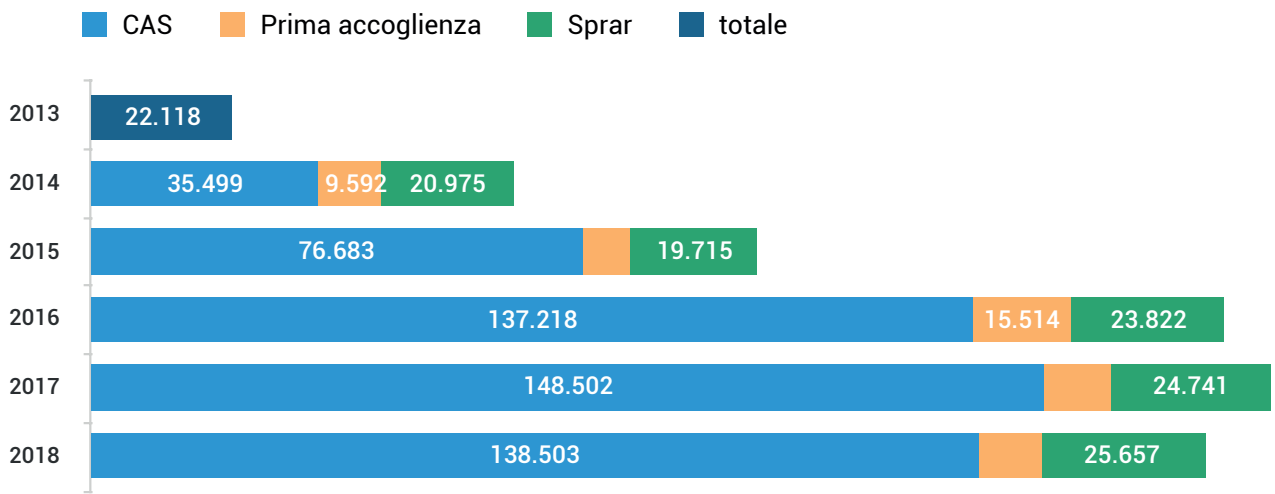
La capacità ricettiva del nostro sistema di accoglienza ha avuto bisogno di un paio d'anni per adattarsi al fenomeno. Il numero di persone accolte è infatti passato da circa 66mila nel 2014 a 176mila nel 2016. Nel 2017 i numeri non si sono discostati di molto dall'anno precedente; i dati provvisori per il 2018 mostrano per ora un calo moderato, nonostante il numero di arrivi si sia considerevolmente ridotto. La ragione per cui la riduzione degli arrivi non è coincisa una diminuzione equivalente del numero di persone in accoglienza è da ricercarsi nei lunghi tempi di permanenza nei centri: nel 2017 erano necessari ben 18 mesi alle commissioni territoriali per valutare le richieste di asilo.[5]

80,8% le presenze nei Cas nel 2017 rispetto al totale dell'accoglienza.

[5] *Migranti: la sfida dell'integrazione, Ispi e Cesvi 2018.*

All'aumento degli arrivi a partire dal 2014 è stata data risposta attraverso la crescita di posti nei Centri di accoglienza straordinari (Cas) piuttosto che nel sistema ordinario, ovvero il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) che tra il 2014 e il 2018 è cresciuto di meno di 5mila unità. Lo Sprar è un sistema di accoglienza costituito da una rete di enti locali che operano in collaborazione con il terzo settore.[6] Questo modello prevede un sistema informativo e di rendicontazione che ne permette il monitoraggio, al contrario di quanto avviene per i Cas e i centri di prima accoglienza.

Grafico 2. **Le presenze nei centri di accoglienza tra il 2013 e il 2018**



Fonte: Def 2018 (dati al 3 aprile 2018)

I Cas sono gestiti dal punto di vista amministrativo dalle prefetture, che in questi anni sono diventate gli attori pubblici principali del sistema di accoglienza. È sulla gestione di questi centri che si sente maggiormente la carenza di dati accessibili e proprio per questo la nostra analisi si concentrerà su quei bandi che hanno come stazioni appaltanti gli uffici territoriali del governo.

[6] *Gli enti locali hanno la titolarità del progetto di accoglienza (sebbene nella quasi totalità dei casi affidino operativamente la gestione al privato sociale) e possono candidarsi volontariamente per entrare nella rete SPRAR. La valutazione delle domande di adesione da parte degli enti locali avviene due volte l'anno.*

I centri di accoglienza in Italia prima del Dl 113/2018

*Tra il 2012 e il 2017 la normativa che disciplina i centri di accoglienza è stata modificata più volte. Nel momento della stesura di questo rapporto il parlamento sta discutendo il **dl. 113/2018** (il cosiddetto decreto Sicurezza) che cambierà in maniera sostanziale il sistema prevedendo tra l'altro un forte ridimensionamento del modello Sprar, destrutturando di fatto il circuito che la normativa indicava come principale e ordinario. In ogni caso, il sistema fino a settembre 2018 prevedeva un'accoglienza divisa in tre passaggi (**d.lgs 142/2015**).*

Soccorso, prima assistenza e identificazione. *Si tratta di centri governativi situati in aree più soggette a sbarchi. Attualmente questi centri sono interessati dall'approccio **hotspot** predisposto a partire dal 2015 in ragione degli impegni assunti dal governo italiano con la Commissione europea. In questi luoghi si svolgono le operazioni di soccorso, di prima assistenza sanitaria, di pre-identificazione e fotosegnalamento, di informazione sulle procedure dell'asilo. Gli hotspot nascono sostanzialmente per "differenziare" i richiedenti asilo dai cosiddetti migranti economici.*

Centri governativi di prima accoglienza. *Segue una fase di prima accoglienza, assicurata in centri governativi (**Cara, Cda, Cpsa**), teoricamente per il tempo necessario all'identificazione, formalizzazione della domanda, avvio della procedura e accertamento dello stato di salute, diretto anche a verificare situazioni di vulnerabilità. Questa fase è interessata dall'istituzione di hub regionali o interregionali, a partire dai quali si procede con lo smistamento in strutture di seconda accoglienza identificate dal D.lgs. 142/2015 con il sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (**Sprar**). Tuttavia a parte rari casi, tra cui quello di Settimo Torinese, queste strutture non hanno trovato larga operatività.*

Seconda accoglienza. *Consiste nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) a cui il richiedente asilo può accedere nel caso in cui manchi dei mezzi di sussistenza. Con la legge 189/2002 il ministero dell'interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema – il servizio centrale – e ne ha affidato la gestione ad Anci. Lo Sprar è composto da una rete di enti locali che, attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo (Fnpsa), realizzano progetti di accoglienza integrata. Il sistema non si limita a un'accoglienza meramente assistenziale, ma è volto ad integrare le persone nel territorio attraverso l'accoglienza in piccoli centri sviluppando progetti personalizzati.*

Secondo la legge 142/2015, qualora sia esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima e/o seconda accoglienza, sono apprestate dal prefetto misure straordinarie di accoglienza, in strutture temporanee e limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza.

Per questo il ***sistema di accoglienza straordinaria****, che avrebbe dovuto teoricamente avere funzione accessoria e transitoria, è diventato in realtà il circuito di gran lunga più importante dell'accoglienza. Negli anni sono state date indicazioni diverse e in parte contraddittorie su come strutturare i centri di accoglienza straordinaria (****Cas****). Da una parte si tendeva infatti ad omologare i servizi resi nei Cas a quelli dello Sprar per favorire il progressivo passaggio all'interno del sistema ordinario di protezione (si pensi alla direttiva del ministro dell'Interno del 11.10.2016 o alla circolare del Viminale del 04.08.2017), mentre dall'altra, con il nuovo capitolato di gara (decreto del ministero dell'interno 7 marzo 2017), si incentivava un modello basato sulle grandi strutture collettive opposto allo Sprar.*

Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr, ex Cie)*. In questo caso non si tratta di accoglienza ma di strutture detentive dove i migranti vengono trattenuti in attesa di essere rimpatriati.*

Per un approfondimento: ***Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017***

La spesa per l'accoglienza, i dati ufficiali e le prime stime sui dati Anac

Dai dati Anac risulta una crescita costante degli importi messi a bando per la gestione dei centri di accoglienza negli anni tra il 2012 e il 2017. Anche il numero di bandi è cresciuto costantemente, ma in maniera non proporzionale all'importo; infatti, a crescere è anche il valore medio dei contratti.

Tabella 1. **I contratti per la gestione dei centri (2012-2017)**

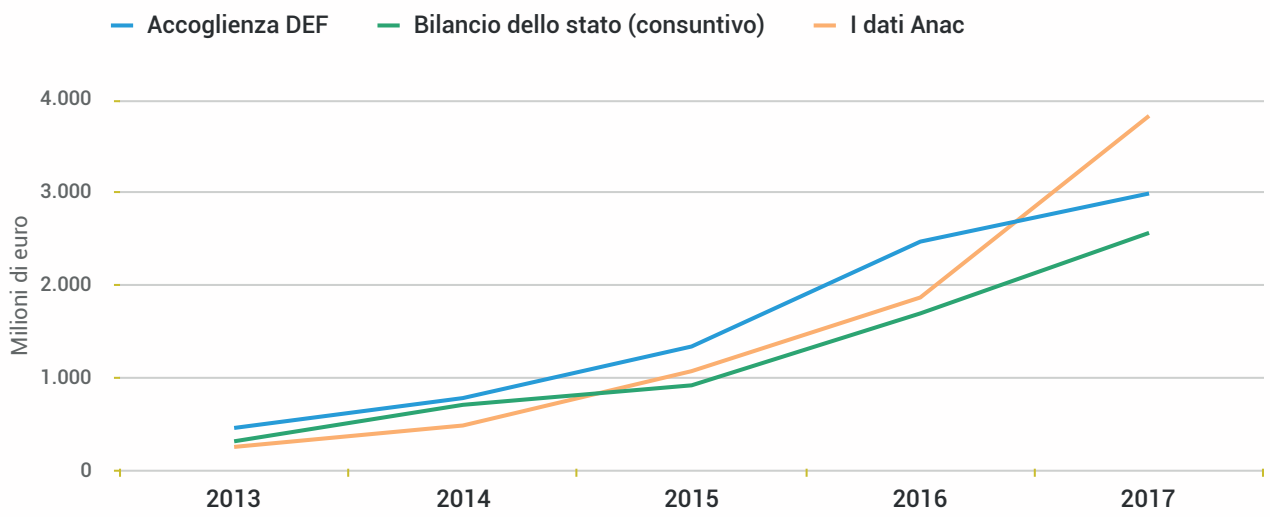
Anno	occorrenze	importo	valore medio
2012	608	181.819.791 €	299.046 €
2013	465	25.632.410 €	551.339 €
2014	1.284	487.580.017 €	379.735 €
2015	2.083	1.074.477.669 €	515.832 €
2016	2.859	1.870.075.449 €	654.101 €
2017	2.952	3.831.255.466 €	1.297.851 €
Totale	10.251	7.701.580.802 €	751.300 €

Tra il 2016 e il 2017 gli importi medi sono cresciuti del 98,4%.

I dati mostrano una forte crescita degli importi messi a bando tra il 2016 e il 2017. La crescita risulta ancora più evidente se paragoniamo queste informazioni con quelle provenienti da altre fonti ufficiali. Confrontando i dati Anac con quelli presenti nel Documento di economia e finanza (Def) e con i principali capitoli del bilancio dello stato in materia di accoglienza migranti troviamo tendenze omogenee fino al 2016 e un'impennata degli importi Anac per il 2017. Questo tipo di confronto può essere utile per verificare se e quanto i dati Anac si discostano da altre fonti, tuttavia bisogna tenere presente che si stanno paragonando dati molto diversi, sia per la metodologia utilizzata, che per la natura stessa dell'informazione che forniscono. Il bilancio consuntivo dello stato, ad esempio, si riferisce a

importi impegnati a rendiconto rispetto a capitoli sui quali è impossibile conoscere il dettaglio. Nel Def poi ci si riferisce a importi a consuntivo su un macroaggregato assolutamente generico chiamato "accoglienza". Usando i dati sui contratti invece si considera la somma degli importi messi a bando per ogni singolo affidamento, ovvero il preventivo di spesa previsto dalla stazione appaltante per quello specifico contratto.

Grafico 3. **La spesa per l'accoglienza. Confronto tra fonti diverse**



Per accoglienza Def si intende la sottocategoria "Accoglienza" contenuta nella tabella "Stima della spesa sostenuta per la crisi migratoria". Per Bilancio dello stato si intende invece la somma dei capitoli di bilancio: 2352, 2311, 2351, 2353, 2301.

Fonte: Documento di economia e finanza (2017 e 2018), ministero dell'economia e delle finanze, Anac, elaborazione openpolis

Per quanto riguarda gli importi del 2017 è lecito attendersi che futuri aggiornamenti possano ridimensionare le stime per quest'anno.[7] Infatti, non tutti i contratti messi a bando arrivano poi ad essere assegnati e risultano, in data successiva, annullati o andati deserti.

[7] *I dati a cui ci riferiamo sono il risultato di un'estrazione dalla Bdncp effettuata a inizio agosto 2018. In una precedente estrazione di marzo 2018, gli importi dei contratti relativi alla gestione dei centri di accoglienza per il 2017 risultavano pari a 4,1 miliardi. Dunque in pochi mesi l'importo si è ridotto di circa 300 milioni.*

Come vengono assegnati i contratti

La normativa sui contratti pubblici ha subito importanti innovazioni negli ultimi anni, in particolare nel 2016 con il varo del nuovo codice degli appalti (D.lgs 50/2016). Oltre a questa riforma, nel tempo l'Anac ha precisato con una serie di pareri le buone pratiche nell'assegnazione dei contratti in materia di accoglienza.[8] Con un decreto del marzo 2017 il ministero dell'interno ha poi delineato un nuovo schema di capitolato di appalto per i centri di accoglienza con il quale, diversamente dagli orientamenti precedenti, si tende ad incentivare la creazione di centri di grandi dimensioni, prevedendo per quelli con più di 300 posti la suddivisione dell'appalto in 4 lotti funzionali.[9] Indipendentemente dal giudizio sui provvedimenti, questi passaggi hanno certamente influenzato sia i contenuti dei bandi di gara, sia le scelte delle stazioni appaltanti in termini di procedure di scelta del contraente.

Le procedure di scelta del contraente sono il modo attraverso cui le stazioni appaltanti decidono come assegnare un contratto. Alcune procedure sono più trasparenti e permettono una maggiore competizione tra gli operatori per l'aggiudicazione del bando, come ad esempio la procedura aperta. Altre invece prevedono meccanismi semplificati che riducono gli spazi di competitività e trasparenza fino ad annullarli completamente, come nel caso dell'affidamento diretto. L'utilizzo di una procedura meno competitiva non è di per sé una pratica negativa: possono certamente esistere casi in cui l'utilizzo di queste procedure è legittimo e anzi auspicabile. Tuttavia, in termini aggregati, il frequente ricorso a procedure semplificate comporta un abbassamento del livello di trasparenza sia nella gestione di fondi pubblici che nella possibilità di monitorare l'affidamento di servizi così importanti per la buona riuscita del processo di accoglienza e integrazione.

[8] *Audizione del Presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, presso la Commissione Migranti della Camera dei Deputati.*

[9] *Decreto del ministero dell'interno del 7 marzo 2017.*

Le principali procedure di scelta del contraente

Le procedure di scelta del contraente sono disciplinate dal codice degli appalti (D.lgs 50/2016) che stabilisce le situazioni e le modalità con cui possono essere utilizzate. Nei grafici, per esigenze di spazio il nome delle procedure è stato semplificato; si segnalano di seguito il nome completo e le particolarità delle prime 5 procedure in termini di occorrenze:

Affidamento in economia - affidamento diretto: *è una procedura che non prevede un confronto competitivo tra più operatori economici. Questa procedura, che è stata radicalmente riformata con il nuovo codice degli appalti, dovrebbe essere utilizzata solo per importi sotto soglia o comunque per rispondere a situazioni di necessità e di urgenza.*

Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione: *questa procedura si attiva in seguito alla conclusione di un accordo quadro. In questo primo accordo si definisce una classifica di operatori abilitati a ricevere parte dell'appalto. In seguito la stazione appaltante assegna dei lotti agli operatori precedentemente definiti senza riaprire una competizione.*

Procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando: *in alcuni specifici casi previsti dalla legge le stazioni appaltanti possono negoziare i termini del contratto con un minimo di 5 operatori economici (se sussistono in tale numero) senza pubblicare preventivamente un bando di gara.*

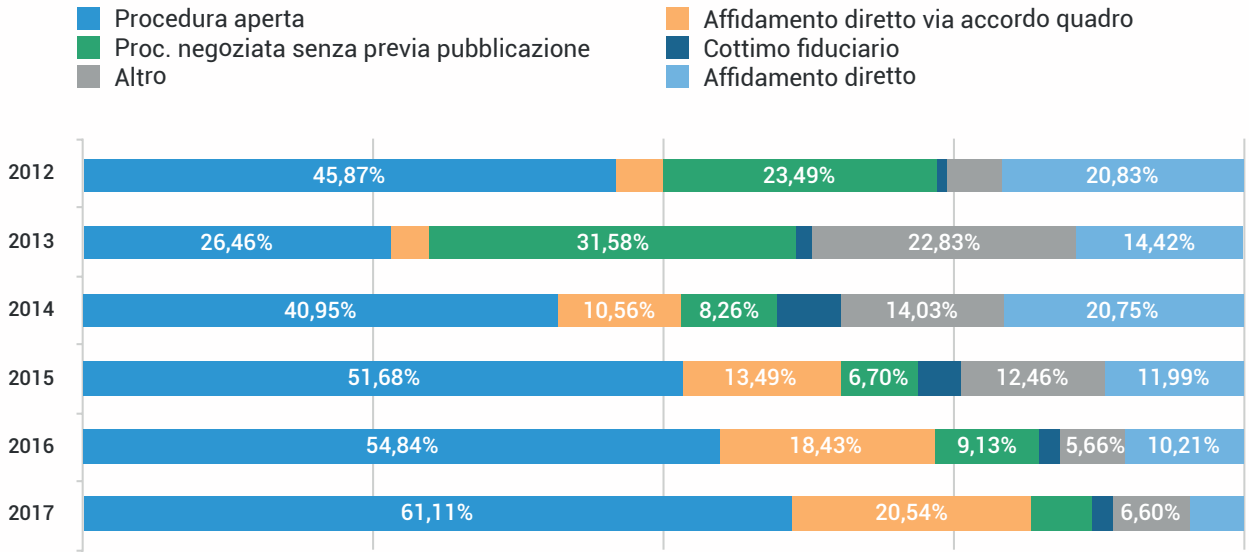
Procedura aperta*: la legge prevede che "Nelle procedure aperte, qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara." Si tratta della procedura in cui è garantito il massimo livello di trasparenza e di competitività tra i diversi operatori economici interessati.*

Affidamento in economia - cottimo fiduciario*: è un tipo particolare di procedura negoziata.*

Verificare come la scelta della procedura sia cambiata nel tempo e a seconda della stazione appaltante è uno degli aspetti più interessanti che possono essere indagati attraverso l'analisi dei contratti pubblici. Nel grafico viene mostrato, per ciascun anno, il valore percentuale delle procedure più utilizzate sull'importo complessivo dei contratti messi a bando.[10]

Grafico 4. **Le procedure più utilizzate per assegnare i contratti pubblici in materia di accoglienza dei migranti**

Percentuale di importi messi a bando per ciascun tipo di procedura di scelta del contraente



Dai dati emerge una progressiva riduzione negli anni nell'utilizzo dell'affidamento diretto, e un contestuale aumento della quota di procedure aperte e di accordi quadro.

Negli anni è aumentata la percentuale di procedure competitive usate per assegnare i bandi.

Se da un lato la riduzione dell'utilizzo dell'affidamento diretto può essere, almeno in parte e per gli anni più recenti, il risultato della riforma del codice

[10] *In questo caso abbiamo concentrato l'analisi sui contratti per i centri, escludendo quelli classificati come Sprar.*

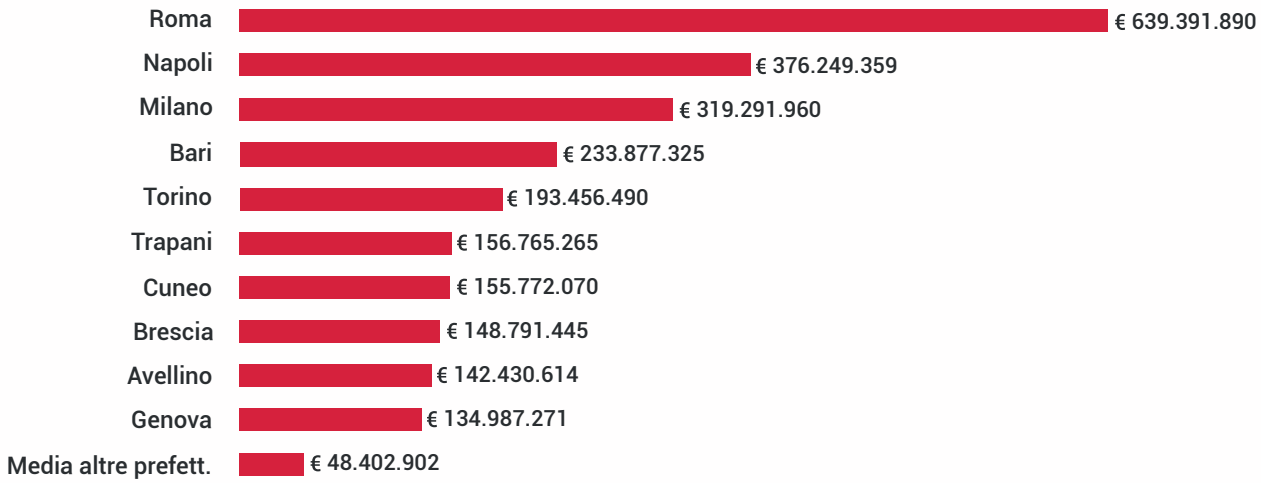
degli appalti, dall'altro è vero che il D.lgs.142/2015 prevede esplicitamente per i centri di accoglienza straordinari la possibilità di ricorso agli affidamenti diretti in caso di "estrema urgenza". Un ricorso meno frequente all'affidamento diretto è comunque un segnale positivo in termini di trasparenza e competitività.

Si tenga presente che tra il 2016 e il 2017 l'importo messo a bando con procedura aperta è cresciuto di circa 1 miliardo di euro, una cifra davvero considerevole che peraltro contribuisce a spiegare la crescita nell'importo complessivo per finanziare i centri nel 2017. [11]

Oltre ai cambiamenti nel tempo è interessante vedere i differenti comportamenti adottati dalle Prefetture nel territorio. Da questa distribuzione si può notare come gli importi stanziati varino decisamente a seconda della prefettura e che i primi posti in classifica sono occupati da città notoriamente molto esposte al fenomeno migratorio.

Grafico 5. **Elenco prefetture ordinate per il valore totale dei bandi**

Importi messi a bando dalle prefetture per la gestione dei centri di accoglienza 2012-2018



[11] *La procedura aperta per sua natura è soggetta a ribassi nell'aggiudicazione. Quindi maggiore è l'importo delle procedure aperte maggiore sarà la differenza tra importo a base d'asta e importo di aggiudicazione.*

Le prefetture hanno fatto ricorso all'affidamento diretto in modo disomogeneo.

Le prefetture hanno avuto negli anni comportamenti molto diversi rispetto al tipo di procedure scelte per assegnare i contratti. La tabella 2 mostra le prime 15 prefetture per importi messi a bando con affidamento diretto, tra le quali si possono notare grandi differenze nei volumi di spesa.

Tabella 2. **Le prime 15 prefetture per importi messi a bando tramite affidamento diretto (2012-2018)**

prefettura	numero di bandi assegnati con affidamento diretto		importi assegnati con affidamento diretto		
	occorrenze	% sul totale delle prefetture	importo	% sul totale delle prefetture	importo medio
Trapani	337	20,12%	73.781.474 €	17,86%	218.936 €
Genova	86	5,13%	57.922.865 €	14,02%	673.522 €
Verona	100	5,97%	39.818.264 €	9,64%	398.183 €
Roma	56	3,34%	38.554.363 €	9,33%	688.471 €
Treviso	90	5,37%	27.754.972 €	6,72%	308.389 €
Firenze	226	13,49%	19.884.356 €	4,81%	87.984 €
Potenza	33	1,97%	13.992.786 €	3,39%	424.024 €
Rovigo	73	4,36%	11.744.297 €	2,84%	160.881 €
Pisa	29	1,73%	10.956.209 €	2,65%	377.800 €
Agrigento	62	3,70%	10.855.920 €	2,63%	175.095 €
Torino	62	3,70%	10.531.393 €	2,55%	169.861 €
Perugia	10	0,60%	9.564.601 €	2,32%	956.460 €
Lucca	60	3,58%	6.964.728 €	1,69%	116.079 €
Rimini	14	0,84%	5.650.000 €	1,37%	403.571 €
Monza e Brianza	9	0,54%	5.508.763 €	1,33%	612.085 €
Altre prefetture	428	25,55%	69.649.315 €	16,86%	162.732 €
TOTALE	1675	100%	413.134.306 €	100%	246.647 €

Colpisce come la sola Trapani abbia messo a bando il 20% circa di tutti i contratti con affidamento diretto fatti dalle prefetture italiane per l'accoglienza negli anni considerati. Questo dato ci porta a interrogarci sul perché alcune prefetture abbiano fatto un uso così intenso di questa procedura. In particolare il dato di Trapani è davvero rilevante anche se l'importo medio per contratto non risulta elevato, collocandosi al di sotto della media nazionale.

Osservare anche l'importo medio è utile perché una cosa è assegnare con una procedura non competitiva e non trasparente importi relativamente bassi, magari per prorogare un affidamento in attesa di un nuovo bando, un'altra è assegnare con una procedura di questo tipo contratti con un valore economico molto elevato.

Analizzando le procedure di scelta del contraente possiamo identificare situazioni anomale.

In ogni caso situazioni come quella di Trapani, per gli importi complessivi, o Genova, anche per quelli medi, richiedono certamente degli approfondimenti.

I casi di Trapani e Torino nel contesto nazionale

Trapani e Torino sono i due territori su cui abbiamo deciso di sperimentare per la prima volta il nostro approccio integrando tutti i dati raccolti, quelli relativi ai contratti con quelli dei relativi centri sul territorio. La prima è una media città (circa 68mila abitanti) alle frontiere d'Europa, in cui si concentra la primissima accoglienza di una parte importante dei migranti arrivati via mare. La seconda è una città del nord industriale, oltre dieci volte più grande (circa 880mila abitanti), ai confini tra l'Italia e il resto di Europa. Prima di entrare nel vivo dei risultati di questa analisi è utile considerare alcuni elementi generali per collocare queste due città nel contesto dell'accoglienza in Italia e nelle loro macroregioni.

Oltre al sistema ordinario e a quello straordinario di accoglienza, bisogna segnalare alcune particolarità di questi territori. **Torino si caratterizza per la presenza di uno dei cosiddetti Hub regionali e di un Centro di permanenza e rimpatrio** (Cpr, ex Cie) con una capienza di 180 posti, che è stato frequentemente al centro di casi di cronaca.

Trapani ha ospitato un Centro di identificazione ed espulsione fino al 2015 che poi è stato riconvertito in uno dei 5 hotspot attivi sul territorio italiano. Il centro ha una capienza di 400 persone e il ricambio è molto frequente. Oltre agli sbarchi, una caratteristica del territorio trapanese, e in generale della Sicilia, è quella di una forte presenza di minori stranieri non accompagnati (Msna). Si tenga presente, infatti, che **la Sicilia ospita da sola il 43% di tutti i Msna presenti in Italia.**[12]

Nella provincia di Torino sono accolte circa il triplo delle persone rispetto alla provincia di **Trapani**[13] **(5.608 contro 1.926)**[14]**, tuttavia questi stessi dati messi**

[12] *Ministero del lavoro, Report mensile Minori stranieri non accompagnati (Msna) 31/12/2017.*

[13] *Definiremo qui per semplicità province questi due territori anche se in realtà si tratta della città metropolitana di Torino e del libero consorzio comunale di Trapani.*

[14] *Dati della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza aggiornati al 1/12/2017*

in rapporto alla popolazione residente restituiscono un quadro diverso. Infatti, Trapani risulta tra le province con una maggiore incidenza di migranti presenti nei centri (0,44% contro lo 0,25 di Torino e una media nazionale dello 0,31). D'altro canto, se oltre alle persone accolte si considera più in generale la presenza straniera, osserviamo una maggiore concentrazione nel Nord del Paese piuttosto che nel Mezzogiorno, dove il numero di stranieri risulta significativamente più basso rispetto alla media nazionale. Allo stesso tempo, è vero che il territorio trapanese si caratterizza per la presenza di invisibili, in molti casi titolari di protezione, che vengono sfruttati nelle campagne della provincia e che spesso sfuggono alle rilevazioni ufficiali.

Si tratta quindi di territori diversi, che si confrontano con opportunità e problematiche differenti nel rapporto tra la popolazione locale e straniera. Ed è all'interno di questi diversi contesti che si sono sviluppati due distinti modelli di accoglienza.

Tabella 3. **La presenza straniera in Italia**

	Residenti stranieri sul totale dei residenti	Permessi di soggiorno sul totale dei residenti	Presenze nell'accoglienza sul totale dei residenti
Italia	8,33%	6,13%	0,31%
Nord ovest	10,59%	8,26%	0,29%
Torino	9,62%	5,21%	0,25%
Mezzogiorno	4,01%	2,48%	0,32%
Trapani	4,40%	2,79%	0,44%

Fonte: Istat, Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, elaborazione openpolis.

L'accoglienza alle porte d'Italia, il caso di Trapani

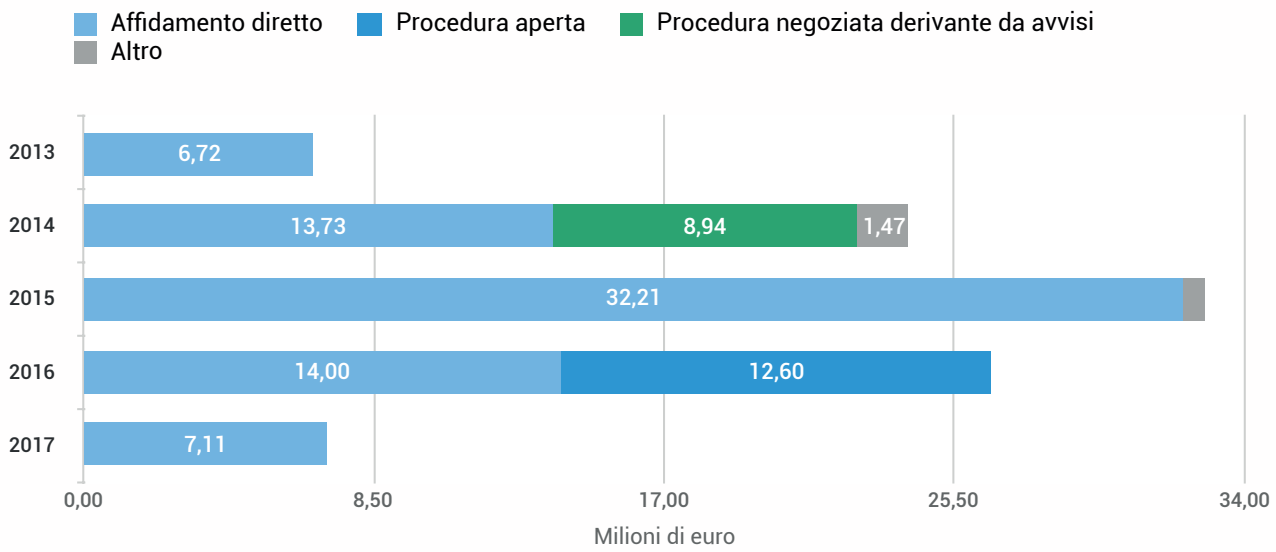
L'assegnazione dei contratti nella provincia di Trapani

Analizzando le procedure di scelta del contraente utilizzate dalla prefettura di Trapani tra il 2012-2017 vediamo innanzitutto che non risultano messi a bando nel 2012 contratti per la gestione di centri di accoglienza e che nel 2015 il volume degli importi è stato molto superiore agli altri anni; infine **la scelta della prefettura è quasi sempre ricaduta sull'affidamento diretto.**

A questa prassi fanno eccezione alcuni contratti per importi rilevanti banditi nel 2014 e nel 2016. Nel 2014 troviamo un unico contratto messo a bando con procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice la gara, per un importo a base d'asta di 8,9 milioni di euro. Si tratta del **bando per la gestione del Cie di Trapani,** vinto da Badia Grande, che l'anno successivo sarà convertito in Hotspot. Si tenga presente che gli importi messi a bando con questa gara si riferiscono a un contratto di durata triennale, la spesa effettiva quindi ricadrà anche sugli anni successivi.

Grafico 6. **I contratti messi a bando dalla prefettura di Trapani**

Gli importi messi a bando per la gestione dei centri di accoglienza e le principali procedure di scelta del contraente utilizzate.



L'utilizzo per la prima volta nel 2016 della procedura aperta è una buona notizia, anche se poi l'anno successivo non è mancato il ricorso all'affidamento diretto. Sul sito della prefettura è possibile reperire l'avviso pubblico con cui è stata indetta la procedura aperta per l'assegnazione di 4 lotti, ognuno afferente a una diversa area del trapanese. La procedura ha preso avvio a gennaio del 2016, ma è arrivata a conclusione a novembre, per cui bisogna tenere conto che il servizio è stato poi erogato in buona parte nel 2017.

Per questa e altre ragioni confrontare i dati degli importi messi a bando con quelli che ci ha inviato la prefettura sui pagamenti ai gestori (circa 21,6 milioni di euro nel 2017) risulta al momento un'operazione azzardata. Per confrontare i dati sui contratti pubblici con quelli sui pagamenti realmente erogati sarebbe invece necessario collegare ciascun pagamento al contratto a cui fa capo, tramite il codice identificativo di gara (Cig), ma al momento questo purtroppo non è stato possibile.[15]

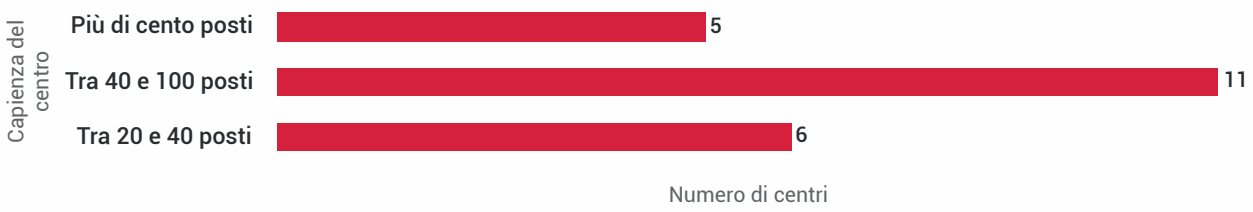
[15] *La normativa prevede che le fatture elettroniche riferite a contratti pubblici contengano il Cig, tuttavia queste non ci sono state fornite dalle prefetture perché contengono informazioni sensibili. I pagamenti che ci sono stati inviati, nel migliore dei casi, contengono i Cig in maniera incompleta e spesso con errori di battitura.*

I centri di accoglienza nel trapanese

Stando ai dati forniti dalla prefettura di Trapani, alla fine di marzo 2018 i migranti accolti nei Cas del territorio provinciale erano 1.453. A questi, per completare il quadro, bisogna aggiungere circa 550 richiedenti asilo o rifugiati accolti nello Sprar[16] e un Hotspot con una capienza di 400 posti.[17]

La maggioranza dei migranti è ospitata in centri temporanei, nello specifico in sole 22 strutture. Oltre ai migranti ospitati, questi centri dispongono di un centinaio di posti non occupati al momento della rilevazione ma comunque a disposizione della prefettura in caso di necessità per un totale di 1.554 posti disponibili.

Grafico 7. **Centri di accoglienza classificati per dimensione**



I dati mostrano che non si tratta di un modello di accoglienza diffusa. Sono 5 i centri con più di cento posti (escluso l'Hotspot) e di questi uno ha una capienza di addirittura 200 persone e uno di 150.

70,6 posti, la capienza media dei centri nella provincia di Trapani.

[16] *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, Relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio.*

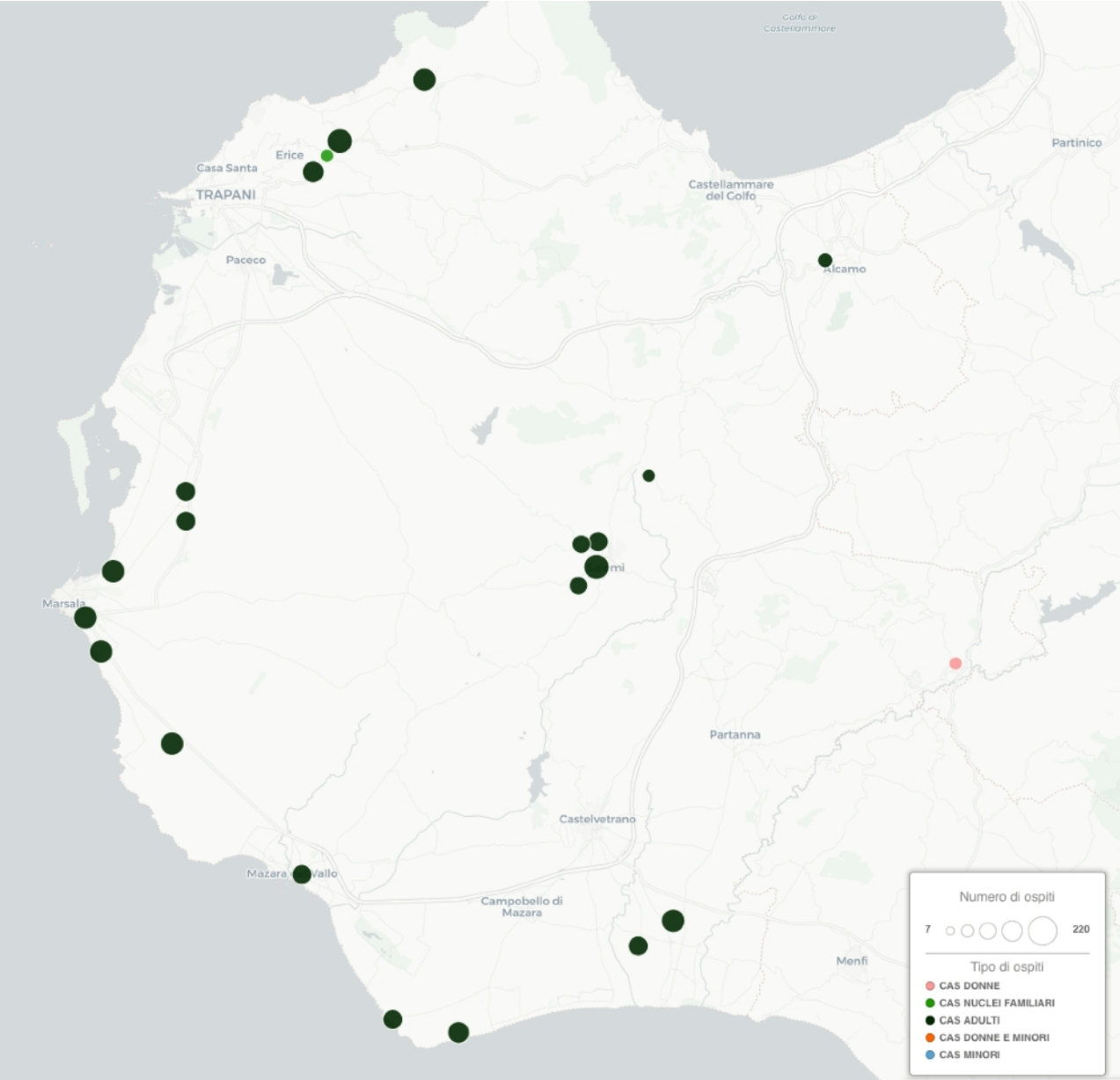
[17] *Ministero dell'interno,* ***Procedure Operative Standard***.

Un modello di accoglienza diffusa in appartamenti risulta del tutto assente, i due centri più piccoli hanno infatti una capienza di 20 persone.
Queste strutture più piccole sono classificate, secondo i dati che ci ha fornito la prefettura, come abitazioni, tuttavia risulta difficile pensare che in una singola abitazione possano risiedere 20 persone, o 36 come risulta per il centro "La Barca". **In un caso addirittura è segnalata come abitazione una struttura con una capienza di 96 posti.**

È positivo comunque che i due Cas con utenze particolari, quello per sole donne e quello destinato a nuclei familiari, rientrino tra quelli più piccoli (20 posti ciascuno). Inoltre queste due strutture sono collocate in dei centri abitati, cosa invece non frequente per i rimanenti 20 Cas, che di solito si trovano su strade periferiche, a volte in aperta campagna.

Tuttavia, tra gli aspetti formali e la pratica dell'accoglienza possono esserci, come in questo caso, molte differenze. A quanto risulta da un monitoraggio di Borderline Sicilia di ottobre 2016, nel Cas per donne di Poggioreale venivano ospitate non solo donne adulte, come sarebbe previsto. Nel centro si trovavano invece sia minorenni non accompagnate, sia donne con figli o in stato di gravidanza, molte delle quali portatrici di vulnerabilità e a rischio di tratta. Secondo i gestori si trattava di una situazione che loro subivano in conseguenza di scelte istituzionali, e che creava importanti difficoltà, visto che l'accoglienza dei minori richiede attività non previste nella gestione di un Cas adulti.[18]

[18] ***CAS per donne a Poggioreale: le vulnerabilità che non si tutelano, Borderline Sicilia.*** *Alberto Biondo di Borderline Sicilia ci ha aggiornato sulla situazione del centro informandoci che nel frattempo sono cambiati i gestori e la situazione risulta migliorata.*



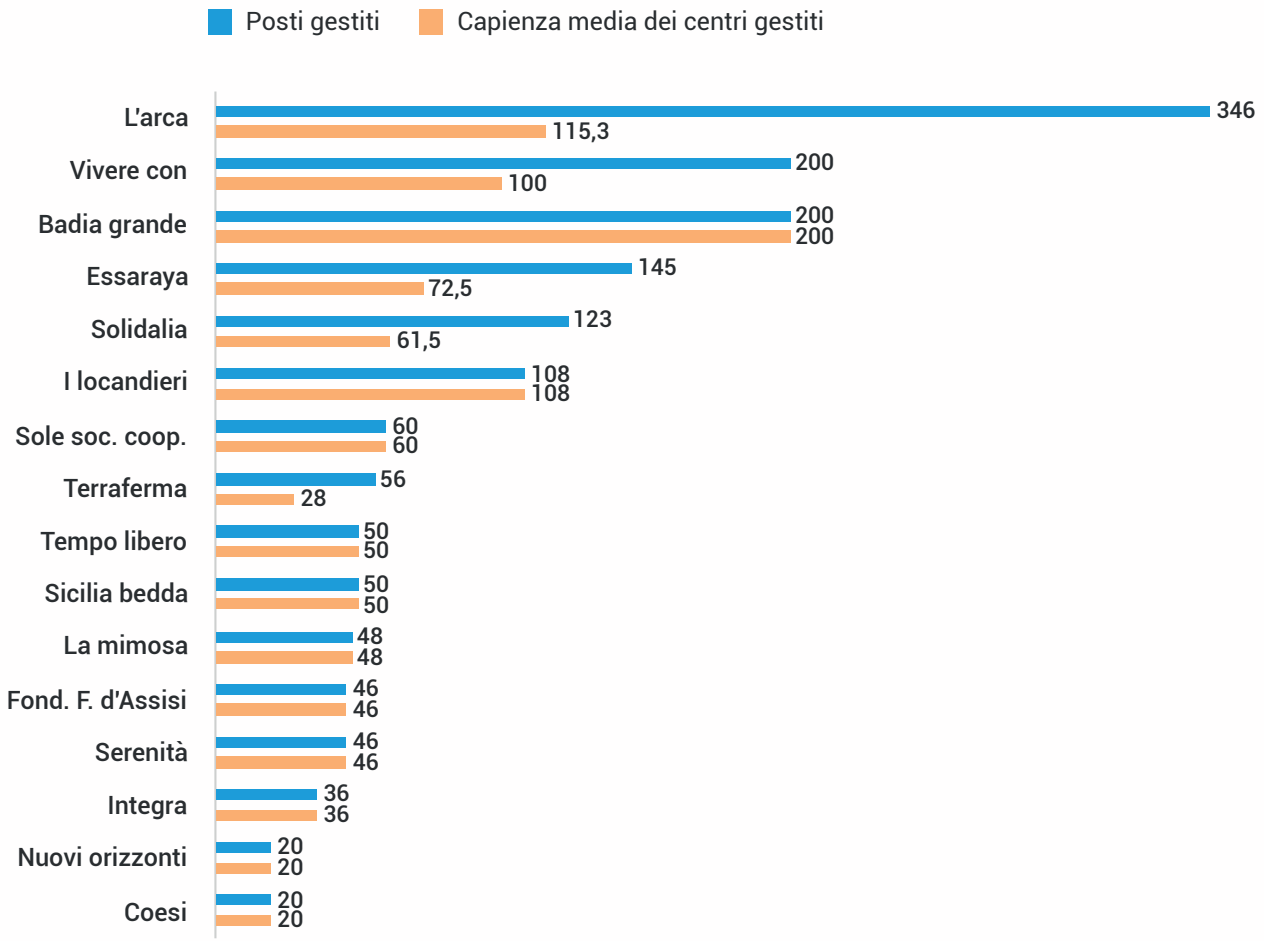
Per una navigazione interattiva della mappa vai a **L'accoglienza alle porte d'Italia, il caso di Trapani** su **openpolis.it**.

Chi gestisce i centri

Sono 16 gli enti che gestiscono i 22 Cas del trapanese e tra questi 3 amministrano da soli quasi la metà dei posti in accoglienza, tutti in grandi centri. Si tratta delle cooperative sociali L'Arca, Vivere Con e Badia Grande.

> Tre enti gestiscono da soli quasi la metà dei posti in accoglienza.

Grafico 8. **Enti gestori e posti nel sistema di accoglienza della provincia di Trapani**



La cooperativa sociale L'Arca amministra tre Cas Adulti da 150, 100 e 96 posti. Per la gestione di questi centri la prefettura ha versato a questa cooperativa almeno 3 milioni e 600mila euro nel 2017. Fondata nel 2010, la cooperativa ha all'attivo 41 dipendenti e un fatturato che, secondo i dati della

camera di commercio, ammonta a 3,9 milioni di euro per il 2017, in calo del 36% rispetto all'anno precedente.[19]

La cooperativa sociale Vivere Con invece gestisce 2 Cas da 120 e 80 posti. Gli importi versati dalla prefettura nel il 2017 sono stati di circa 1 milione e 960mila euro. La cooperativa è nata nel 1997 ha 112 dipendenti e un fatturato per il 2016 da 2 milioni e 800mila euro, in linea con l'anno precedente.

Infine vale la pena di vedere il caso della **cooperativa sociale Badia Grande** che oltre a gestire un Cas da 200 posti, collocato in una struttura alberghiera, è anche il gestore dell'Hotspot di Trapani (almeno fino all'aggiudicazione del nuovo bando). La cooperativa è stata fondata nel 2007 ha 291 dipendenti e 9 milioni e 952 mila euro di fatturato nel 2016. Nel 2017 la prefettura ha versato a Badia Grande circa 4 milioni e 900mila euro per la gestione del Cas e dell'Hotspot.[20]

Riguardo all'Hotspot è da segnalare che l'appalto è stato assegnato a Badia Grande quando ancora la struttura svolgeva le funzioni di Centro di identificazione ed espulsione (Cie). Dopo che nel 2015 il centro è stato convertito in Hotspot la prefettura ha deciso di mantenere in essere il contratto fino alla scadenza naturale anche se questo aveva le caratteristiche e il capitolato destinato un Cie e dunque diverso dalle necessità di un Hotspot. Il prefetto ha spiegato alla commissione di inchiesta parlamentare che la decisione è stata presa per evitare il contenzioso che l'amministratore avrebbe potuto sollevare a causa del cambio d'uso.

[19] *I dati che ci ha inviato la prefettura associano i tre centri qui menzionati a uno stesso codice fiscale a cui fa capo la Cooperativa sociale L'Arca. Da altre fonti sembrerebbe però che il centro Mokarta di Salemi (da 150 posti) sia gestito da un'associazione A.r.c.a con diverso codice fiscale.*

[20] *Relazione sulla missione della Commissione d'inchiesta sul sistema di accoglienza a Trapani. Audizione del Prefetto e del Questore di Trapani.*

L'esperienza sul campo di Borderline Sicilia. Intervista ad Alberto Biondo

Alberto Biondo è socio di Borderline Sicilia, una piccola associazione nata nel 2008, con lo scopo di raccontare l'immigrazione in Sicilia. Il monitoraggio della situazione dei migranti è la principale attività dell'associazione e le informazioni raccolte vengono pubblicate on-line per offrire una narrazione dal basso. Borderline fornisce assistenza legale e sociale, promuove casi giudiziari pilota e porta avanti attività di *advocacy* a livello nazionale ed europeo. Promuove attività di sensibilizzazione della popolazione sulle tematiche dell'immigrazione, di tutela dei diritti e di garanzia delle pari opportunità.[21]

Dalle mappe che abbiamo generato sembra che la maggior parte dei Cas sul territorio trapanese sia in aree periferiche, lontano dai centri abitati, ci confermi questa pratica?

Si e più andiamo avanti nel tempo, più è comune questa prassi odiosa. Odiosa perché si tende a nascondere le persone. Inizialmente non era così, ma più il numero delle persone è cresciuto, più il numero dei Cas è cresciuto e più si è andati alla ricerca di posti isolati abbandonati fuori dai centri abitati.

E questa è una scelta delle prefetture o esiste un dialogo tra la prefettura e gli enti locali su dove collocare i Cas e in generale come gestire l'accoglienza?

Negli ultimi anni c'è stato un accordo tra prefetture ed enti locali per cui questi ultimi hanno voce in capitolo anche sulla collocazione dei centri. Se l'ente locale dà un parere negativo all'apertura di un Cas in centro la situazione viene rivista e si scelgono, con il benestare dei sindaci, posti fuori dal contesto urbano abitato. Sono sempre più frequenti i centri collocati in baite di montagna, agriturismi, villette fuori dal contesto abitato. E questo non vale solo per i Cas, è diventata un'abitudine che coinvolge anche i centri per minori. Si tratta di posti dove non ci sono neanche i mezzi pubblici che collegano i centri al paese. Sono veramente isolati, noi diciamo invisibili, l'importante è che non si vedano.

[21] *www.borderlinesicilia.org*

Dai dati vediamo che c'è una tendenza ad avere grossi centri, ma c'è stato un tentativo di sviluppare un'accoglienza più diffusa in piccoli centri o è sempre stata questa la pratica?

Mai, ci sono sempre stati centri grandi. Tutt'al più si è cercato di diminuire i 400 posti del vecchio Cara di Salina grande a 100 o 80 posti. Poi però è stata fatta la proroga per necessità a Villa Sant'Andrea per 200 posti ma sono arrivati mi sembra anche a 250, 270. Adesso ci sono nuovamente grossi centri contenitori da più di 100 posti. Quando si dice il business dell'immigrazione bisogna capire che più migranti ci sono in un centro più ci si può guadagnare. Quindi è logico che le cooperative, che hanno un supporto politico non indifferente, spingano verso i grossi contenitori e non verso la casa con 4 ragazzi.

Una volta assegnati i bandi la prefettura porta avanti un'opera di monitoraggio per verificare il rispetto degli obblighi contrattuali e le condizioni degli ospiti dei centri?

Il monitoraggio è fatto male e senza costanza. Esiste una struttura ministeriale che dovrebbe monitorare tutti i Cas d'Italia e che sporadicamente va nei vari territori. Ma non è un fatto per nulla costante. Tutte le prefetture a cominciare da Trapani hanno personale risicato, una due persone dovrebbero fare tutto, compreso il monitoraggio, e non ce la fanno. Le organizzazioni umanitarie non hanno più il mandato per monitorare, fanno tutte formazione. Poi magari si muovono per delle vulnerabilità specifiche. Noi chiediamo di volta in volta l'autorizzazione per andare a monitorare un centro, che ci viene indicato tramite ragazzi o tramite qualche operatore. Poi pubblichiamo il report e contestualmente portiamo a conoscenza della prefettura le problematiche che troviamo e facciamo lo stesso con Unhcr, Oim o Save the children a seconda della situazione. In alcuni casi la prefettura dopo le nostre segnalazioni ha chiuso alcuni Cas o ha fatto dei controlli. A volte hanno chiuso la struttura prima che andassimo. È bastato solo chiedere l'autorizzazione per visitare il centro, ci è stata negata e poi il centro è stato chiuso. Non operiamo insieme alla prefettura, però vista la carenza di organico spesso si fidano delle nostre segnalazioni. Anche se la prefettura va a fare un monitoraggio controlla solo le

carte, e quelle sono facilmente bypassabili dall'ente gestore. Ad esempio per gli assistenti sociali, gli psicologi, gli operatori legali, metto le firme sul registro presenze e sono a posto, i ragazzi poi di fatto non li vedono mai. Anche quando vanno non hanno i mediatori, non hanno persone che parlano inglese o francese, quindi si sente solo una voce. Quando andiamo noi sentiamo le due voci quella dell'ente gestore e soprattutto quella dei ragazzi. E qualche cosa viene fuori, proprio perché abbiamo un dialogo con chi vive quei luoghi.

Dai dati che abbiamo analizzato emerge che i tre gestori più importanti, ovvero Arca, Vivere Con e Badia Grande, ospitano quasi la metà dei migranti in accoglienza. Qual è la vostra esperienza con questi gestori?

La nostra esperienza nei centri e con i gestori può essere letta integralmente nei report che produciamo. Due anni fa abbiamo fatto un monitoraggio che riguardava Arca, e conosciamo Badia Grande dal Cara di Salina Grande. In questi casi abbiamo riscontrato le solite mancanze rispetto a convenzioni e quant'altro. Queste mancanze si verificano a volte di più a volte di meno ma, senza dover fare di tutta l'erba un fascio, la modalità complessiva è pensata per guadagnarci. Quando delle cooperative, come queste tre menzionate, gestiscono centri Sprar, centri per minori, Hotspot, Cara e Cas, alle spalle c'è l'idea di business e non un progetto educativo. Questo non esclude che un centro gestito magari da Badia Grande, piuttosto che da Arca, possa funzionare. Perché la differenza la fanno le persone che ci lavorano, magari sono fortunati e trovano persone preparate, con voglia di fare, che mettono i rattoppi in quello che è un meccanismo che non va, che non funziona, in un sistema di non accoglienza.

Quindi complessivamente qual è il vostro giudizio sul modello di accoglienza nel trapanese?

È negativo, come nel palermitano, nel catanese, nel messinese. È negativo perché è un sistema di non accoglienza.

Ma secondo te cosa si potrebbe fare per migliorarlo, passare a centri più piccoli potrebbe essere positivo?

I centri più piccoli sono la strada giusta. Perché nei centri piccoli puoi creare delle relazioni. Centri con 60, 80, 200 persone sono contenitori, dove gli operatori neanche li conoscono gli ospiti. Un operatore legale non farà mai colloqui con 60 persone, con 4 forse si. Non è un caso che questi contenitori sono vicini alle campagne, perché poi diventa forza lavoro, invisibile, sfruttata. Non è un caso che a Mazzara e Marsala, due cittadine in provincia di Trapani, ci sia la maggior concentrazione di migranti sia in piccoli che grandi centri. È dove, in questo periodo, si raccolgono le olive. È tutto pensato per sfruttare le persone, per fare business. E quindi il concetto di ritornare a mettere al centro le persone è quello che potrebbe far fare il salto di qualità. Dico sempre con utopia, che se 30 euro al giorno li diamo direttamente al migrante, troverebbe una casa da affittare e li gestirebbe veramente meglio quei 30 euro. Solo che noi italiani poi dove andiamo a lavorare visto che in Sicilia, se non c'è questo lavoro non ce ne sono altri?

Openpolis e Action Aid si rendono disponibili a ricevere eventuali risposte e commenti da tutte le parti interessate.

L'accoglienza in nord Italia, il caso di Torino

L'assegnazione dei contratti nella provincia di Torino

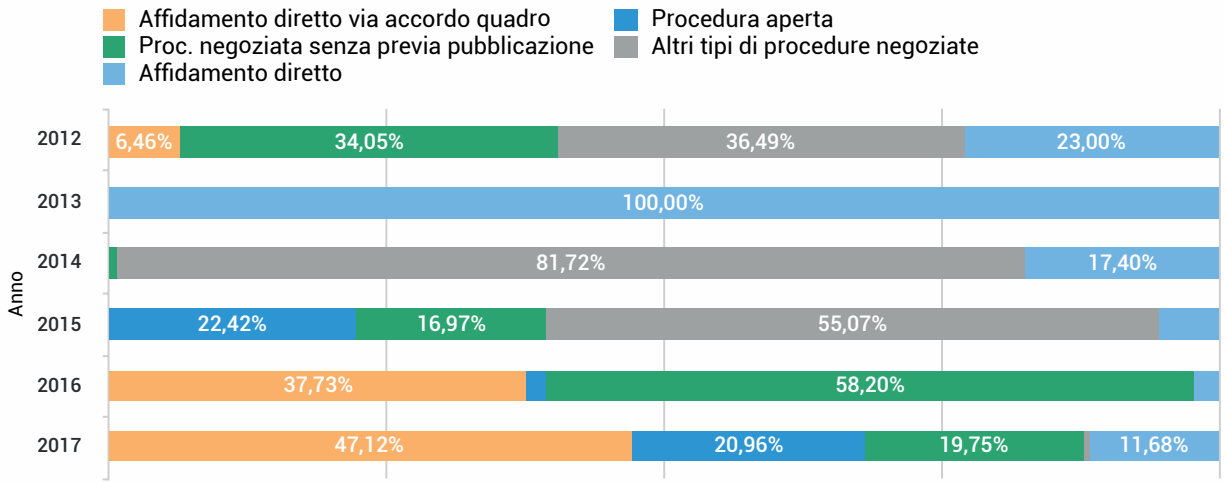
Il comportamento delle prefetture nella scelta di quale procedura utilizzare per assegnare i contratti di gestione dei centri di accoglienza è assolutamente eterogeneo.

> La prefettura di Torino ha fatto ampio ricorso in questi anni a procedure negoziate.

Nel caso della prefettura di Torino si può notare come il ricorso a diverse procedure sia cambiato nel corso degli anni. **Un elemento di continuità nelle scelte di questa prefettura sembra essere l'ampio ricorso alle procedure negoziate** e in particolare della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando. Anche se questo tipo di procedure non costituiscono, in linea di principio, la prassi più consona a un mercato aperto, trasparente e concorrenziale, bisogna riconoscere che, se utilizzate per rispondere a situazioni di necessità, sono comunque preferibili agli affidamenti diretti, visto che richiedono quantomeno la convocazione di più operatori per la negoziazione dell'appalto, invece che assegnarlo in maniera diretta.

Grafico 9. **La prefettura di Torino e le procedure per assegnare i contratti per l'accoglienza**

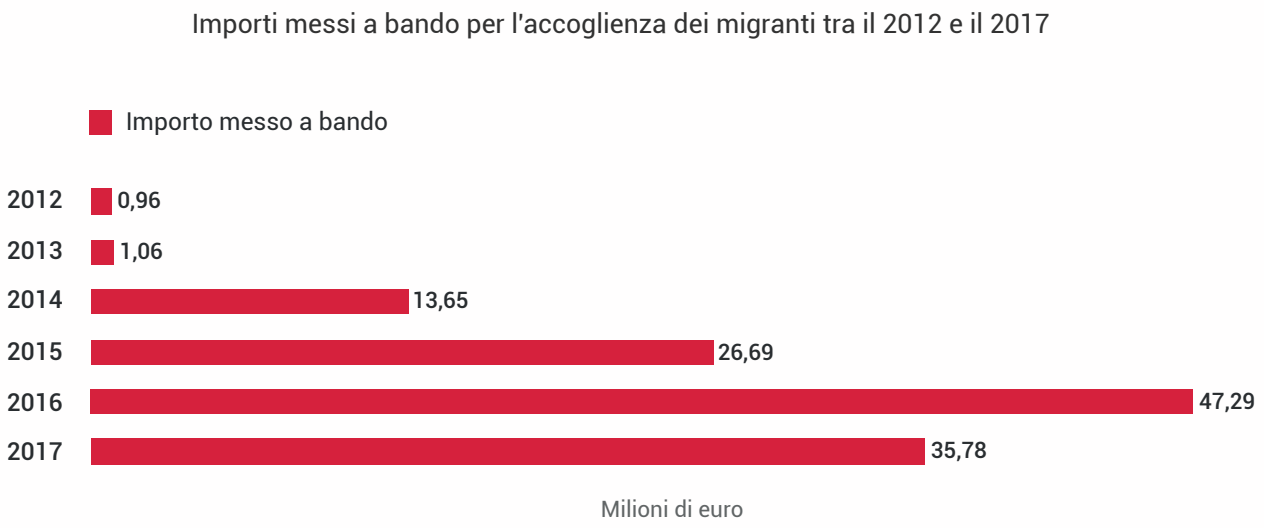
Percentuale di importi messi a bando per ciascun tipo di procedura di scelta del contraente nell'affidamento dei servizi di gestione dei centri di accoglienza.



Da questi dati emerge che dal 2015 la prefettura ha gradualmente iniziato a utilizzare procedure aperte e accordi quadro, aumentando così il livello di trasparenza e competitività.

Valutare le percentuali con cui è stata scelta ciascuna procedura è utile, ma può essere fuorviante se non si considerano i volumi complessivi. Dal grafico precedente risulta che nel 2013, secondo i dati Anac, la prefettura di Torino ha fatto ricorso esclusivamente all'affidamento diretto; tuttavia, si tratta per quell'anno di contratti per un valore complessivo di 1 milione di euro circa. Un importo certamente elevato in affidamento diretto ma comunque contenuto rispetto ai 47,3 milioni di euro messi a bando nel 2016.

Grafico 10. **Importi complessivi stanziati dalla prefettura di Torino per i centri di accoglienza**



Tra il 2016 e il 2017 le procedure aperte sono state utilizzate complessivamente 19 volte di cui 17 per la stipula di accordi quadro (16 nel 2016 e 1 nel 2017). In conseguenza di questi accordi sono stati poi assegnati con affidamento diretto tramite accordo quadro 96 contratti (66 nel 2016 e 30 nel 2017). Le rimanenti 2 procedure aperte sono state utilizzate una nel 2016 per assegnare la gestione di un Cas minori e una nel 2017, di importo molto elevato (7 milioni e 497 mila euro per tre anni), per il Centro di permanenza e rimpatrio (Cpr).

I centri di accoglienza nel territorio torinese

Il territorio torinese ospita oltre ai centri temporanei anche un centro di permanenza e rimpatrio (Cpr, con una capienza teorica di 180 posti) e circa 880 persone nel sistema Sprar.[22] Stando alle informazioni fornite dalla prefettura invece, al 31 dicembre 2017, le persone accolte nei centri temporanei (ovvero i Cas più l'Hub regionale gestito dalla Croce rossa) erano 4.520, più o meno il triplo di quelle presenti nei centri del trapanese. Tuttavia i

[22] *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, Relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio.*

centri temporanei a disposizione sono 409 ovvero circa 20 volte di più di quelli presenti nella provincia di Trapani. Questa sproporzione evidenzia da subito un modello di accoglienza molto diverso.

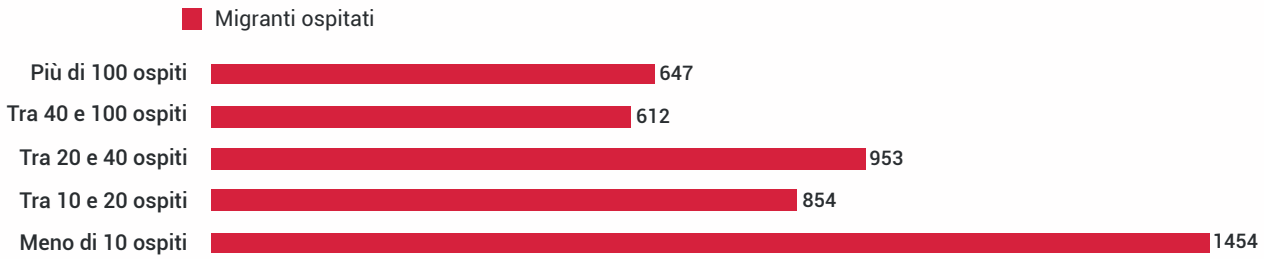
11,1 le persone accolte in media nei centri della provincia di Torino.

Grafico 11. **Centri di accoglienza classificati per dimensione**

Il grafico 11 mostra che i centri molto piccoli sono la grande maggioranza; tuttavia, per avere un quadro completo occorre valutare il numero delle persone complessivamente accolte in centri piccoli e in centri più grandi. Infatti, circa la metà dei migranti presenti nella provincia sono accolti in strutture con più di 20 ospiti (grafico 12). Quattro centri in particolare ospitano più di 100 persone, il più grande dei quali accoglie 220 migranti.

Nella provincia di Torino sono molti i piccoli centri, ma gran parte dei migranti è ancora accolta in grandi strutture.

Grafico 12. **Totale di migranti ospitati per centri di diverse dimensioni**



Come nel caso di Trapani, la classificazione del tipo di struttura è di scarsa utilità. Innanzitutto, circa la metà dei centri figura come non classificato; inoltre, anche tra i centri classificati non mancano casi poco verosimili, come ad esempio l'Hub regionale che, nonostante le sue dimensioni, è classificato come abitazione.

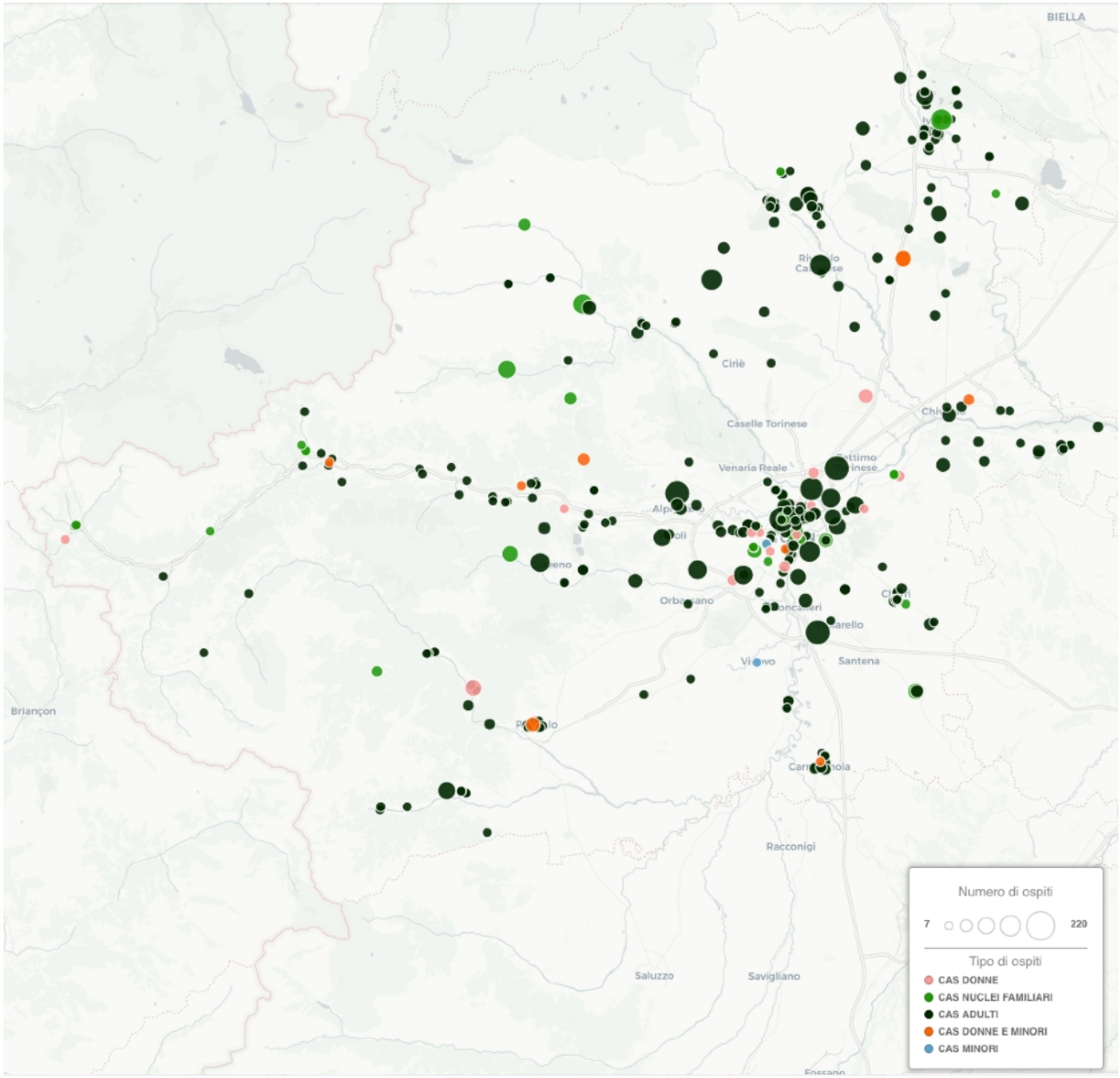
La prefettura di Torino ha assegnato la gran parte dei posti in accoglienza a operatori non-profit; tuttavia, tra i gestori figurano anche operatori profit (229 posti gestiti) e consorzi tra enti locali (662).[23]

Nel territorio torinese ci sono diversi centri destinati a utenze specifiche. Quelli dedicati a donne, minori o nuclei familiari sono in gran parte gestiti da operatori non-profit o da enti locali e di solito sono di dimensioni ridotte, ma non sempre. In tre casi, ad esempio, i nuclei familiari sono accolti in centri di medie dimensioni, con presenze rispettivamente di 63, 44 e 41 ospiti.

[23] *La classificazione è stata elaborata seguendo questa logica, non profit: associazioni, cooperative sociali, enti ecclesiastici, fondazioni, società cooperative, società cooperative a responsabilità limitata; profit: imprese individuali, società a responsabilità limitata.*

Tabella 4. **La tipologia di ospiti**

Tipo	Centri	Ospiti	Media ospiti per centro
Cas Adulti	345	3763	10,9
CAS Adulti donne	17	148	8,7
CAS Adulti nuclei familiari	36	485	13,5
Cas Donne e minori	9	122	13,6
Cas Minori	2	2	1
Totale	409	4520	11,1



Per una navigazione interattiva della mappa vai a **L'accoglienza in nord Italia, il caso di Torino** su **openpolis.it**.

Chi gestisce i centri

La prefettura di Torino ci ha inviato un file con gli importi erogati nel 2017 che sommati ammontano a 44,2 milioni di euro. Tra questi rientrano però anche pagamenti per 3,2 milioni rispetto ai quali non siamo riusciti a identificare chiaramente i destinatari e 500 mila euro destinati a spese non direttamente connesse alla gestione dei centri. Gli importi più rilevanti sono stati versati nel corso dell'anno alla Croce Rossa Italiana, che gestisce il centro di prima accoglienza, alla cooperativa Isola di Ariel e ad Acuarinto.

L'ente gestore più importante in termini di persone accolte è la **cooperativa sociale Isola di Ariel** che gestisce 529 posti in 8 centri di cui: 2 con più di 100 ospiti, 3 centri tra 40 e 100, 2 tra 20 e 40 e un solo centro con meno di 10 ospiti. La cooperativa è stata fondata nel 2006, attualmente ha 109 dipendenti e un fatturato nel 2016 di 7 milioni e 566 mila euro in forte crescita rispetto agli anni precedenti (5,3 milioni nel 2015, 3,3 nel 2014 e 2,2 nel 2013). A quanto ci risulta nel 2017 la prefettura ha corrisposto a questa cooperativa circa 3,1 milioni di euro per la gestione dei centri.

6,7 la media di persone accolte in ogni centro dal consorzio In Rete.

Il secondo gestore per numero di migranti accolti è il **consorzio In Rete**. In questo caso si tratta di un'organizzazione che riunisce 57 Comuni del Canavese che ha firmato, come anche altri consorzi comunali, un protocollo d'intesa con la prefettura di Torino per l'accoglienza diffusa di richiedenti e titolari di protezione internazionale. La logica dell'accordo è quella di collaborare con la prefettura per gestire in maniera coordinata e diffusa l'accoglienza evitando di concentrare i migranti solamente in alcuni comuni. Il consorzio, dopo aver ottenuto il contratto, indice a sua volta una procedura per l'affidamento dei servizi di accoglienza, ponendosi quindi come intermediario tra la prefettura e i gestori effettivi. Per questo motivo, i dati che

ci ha fornito l'amministrazione pubblica non specificano il gestore effettivo, ma si limitano a indicare il consorzio. In ogni caso, i 254 migranti ospitati da In Rete sono accolti in ben 38 strutture, cosa che permette un basso livello di concentrazione degli ospiti.

Il terzo gestore con più ospiti è **Acuarinto**, che accoglie 220 immigrati. Acuarinto è un'associazione nata nel 1996 ad Agrigento che opera nel settore dell'accoglienza migranti in varie zone d'Italia con progetti Sprar, Cas ma anche in centri di permanenza e rimpatrio. Lo stesso Cpr di Torino infatti è gestito da questa associazione in raggruppamento temporaneo di imprese con la francese Gepsa.[24] Questi due enti hanno assunto la gestione dell'ex Cie a inizio 2015 e attualmente è in corso la gara per l'assegnazione del nuovo appalto. A quanto ci risulta la prefettura ha versato ad Acuarinto circa 2,3 milioni di euro nel 2017. Per quanto riguarda la gestione l'accoglienza straordinaria nel torinese, un aspetto da sottolineare è che tutti i 220 migranti accolti da Acuarinto si trovano in un unico Cas, situato per di più in mezzo alla campagna, per quanto non lontano dal primo centro abitato, Alpignano. Il problema dell'eccessiva concentrazione nella struttura di Alpignano è emerso fin da subito e, nell'agosto del 2017, si sono verificate tensioni tra gli operatori del centro e gli ospiti.[25]

Sono molti comunque i casi in cui l'accoglienza si sviluppa in maniera diffusa. In particolare nei centri gestiti attraverso accordi con gli enti locali il 75,5% delle persone è accolta in centri con meno di 20 ospiti. Per quanto riguarda invece il privato sociale (non-profit) che gestisce Cas su "diretto incarico" della prefettura si segnalano in particolare cinque gestori che ospitano ciascuno più di 100 persone distribuite in piccoli centri:

- associazione Trame: 207 ospiti in 25 centri
- cooperativa Babel: 196 ospiti in 40 centri
- associazione A.m.m.i.: 152 ospiti in 15 centri

[24] ***Consiglio regionale del Piemonte. Report Cie, estratto della relazione del garante del 31 marzo 2015.***

[25] ***Spintoni e urla tra operatori e profughi nell'ex albergo di Alpignano: "Vogliamo cibo e vestiti". repubblica.it***

- cooperativa G.t.: 147 ospiti in 29 centri
- cooperativa Pietra Alta: 134 ospiti in 10 centri

In conclusione possiamo affermare che Il territorio di Torino presenta una situazione mista con alcuni grandi centri e molti esempi di accoglienza diffusa.

L'esperienza sul campo del coordinamento Non Solo Asilo. Intervista a Cristina Molfetta

Cristina Molfetta è antropologa culturale e fa parte del Coordinamento Non solo asilo. Nato nel 2008 Non Solo Asilo riunisce 15 diverse realtà piemontesi: enti gestori di Sprar storici, enti di formazione e ong che si confrontano sul sistema di accoglienza e provano a ragionare sui gap del sistema.[26]

Dalle mappe che abbiamo generato vediamo un'ampia distribuzione di piccoli centri su tutto il territorio. Dall'esterno questa sembra una buona pratica ma qual è la vostra esperienza sul campo?

Nella maggioranza dei casi può essere considerata una buona pratica. La prefettura di Torino ha adottato l'idea che anche l'accoglienza nei Cas debba essere decentrata favorendo strutture fino a 20 persone o al massimo fino a 40 e riducendo di molto i grandi centri. Forse è abbastanza un unicum che questo tipo di ragionamento sia stato portato avanti dalla prefettura, che poi ha adottato una strategia volta a un'accoglienza decentrata.

Secondo te non c'è il rischio che piccoli centri si trovino poi in zone molto isolate?

Può essere uno svantaggio se non c'è alla base un ragionamento. Naturalmente di per sé piccolo non vuol dire virtuoso. Anche se un appartamento è piccolo e con poche persone non vuol dire che queste siano seguite bene. Però se al piccolo si unisce una rete, un'idea, la creazione di servizi e un dialogo con la cittadinanza siamo già a un buon punto.

Il nuovo capitolato di gara sembra privilegiare alte concentrazioni di persone e "servizi interni" ai centri. Come si concilia questo con l'accoglienza diffusa?

Si concilia malissimo. Probabilmente è nato avendo in mente altre considerazioni, più riferite al controllo e alla gestione dei fondi pubblici e delle gare d'appalto, pensando agli appalti di grandi strutture. Questo capitolato

[26] *www.nonsoloasilo.org*

rispetto al principio dell'accoglienza diffusa fa dei passi indietro, privilegia i grandi numeri. L'idea di mantenere questi servizi interni ai centri non risponde ai bisogni delle persone che arrivano e devono interagire e integrarsi il più velocemente possibile, risponde invece ad altri criteri e ad altre esigenze.

Gli enti locali sono coinvolti nelle scelte della prefettura su dove collocare i Cas e più in generale su come organizzare il sistema di accoglienza straordinaria?

Secondo me sono stati tutti chiamati prima di fare i bandi. Ci sono dei comuni che hanno anche fatto loro delle proposte di accoglienza decentrata che coinvolgesse più territori, come nel caso della Val di Susa. Ci sono state molte assemblee pubbliche in cui si è discussa da un lato l'esigenza della prefettura di portare avanti l'accoglienza, e dall'altro la posizione del sindaco e del territorio che in alcuni casi erano contrari. Questa forse è anche una specifica piemontese, cioè una capacità, pur non andando sempre d'accordo, dialogando e confliggendo, di creare comunque una rete tra istituzioni diverse e tra cittadini e istituzioni in modo da trovare comunque una mediazione.

Oltre a molti piccoli centri ci sono poi alcuni centri grandi, in che modo questi si inseriscono in un modello di accoglienza diffusa?

Qui dipende da chi te lo racconta, se senti la prefettura ti dirà che almeno tre o quattro gradi centri sono necessari per avere una sorta di bacino dove mettere le persone quando arrivano per poi smistarle in centri più piccoli. Dal nostro punto di vista questo rappresenta la possibilità per la prefettura di collocare le persone senza discutere troppo, ma spesso non sono le migliori pratiche. Il rischio è che idealmente c'è un rapido passaggio verso i piccoli centri, ma nella realtà alcune persone finiscono nei centri grandi come richiedenti asilo ma poi ci vengano lasciate per tutto il loro percorso e di solito queste non sono le realtà più virtuose dal punto di vista della qualità dei servizi e delle possibilità offerte alle persone.

Una volta assegnati i bandi la prefettura porta avanti un'opera di monitoraggio per verificare il rispetto degli obblighi contrattuali e le condizioni degli ospiti dei centri?

Come coordinamento non solo asilo assieme al dipartimento culture politiche e società dell'università di Torino abbiamo portato avanti una ricerca-azione sul tipo di monitoraggio fatto dalle diverse prefetture del Piemonte. È emerso che tutte le prefetture andavano a fare delle visite e in particolare la prefettura di Torino. Ogni anno ci sono circa 40/50/60 funzionari che si dedicano alle visite e al monitoraggio delle diverse accoglienze. Quanto al nostro progetto la sensazione è che nonostante le visite ispettive ci siano, lo sguardo dei funzionari della prefettura non è tanto rivolto agli ospiti dei centri e quindi a chiedere il loro parere, né a capire quanto questi centri dialoghino con il territorio e quali tipi di servizi vengano messi in atto. Ciò che viene monitorato è più la compatibilità tra il capitolato che hanno firmato con le realtà di accoglienza e quello che poi realmente avviene.

Dai dati emerge che i tre gestori più importanti, l'Isola di Ariel, il consorzio In Rete cioè un consorzio formato da comuni, e Acuarinto ospitano circa un terzo dei migranti in accoglienza. Qual è la vostra esperienza con questi gestori?

Sul consorzio In rete ti dico che mi sembra un'esperienza virtuosa, perché si sono parlati prima, hanno fatto una proposta alla prefettura, sono arrivati con un'idea. È vero che sono numeri alti, ma anche che sono diffusi in un territorio molto ampio. Ho più dubbi rispetto agli altri due enti che sono dei privati e che, come tutti quelli che gestiscono grandi numeri, fanno più fatica a dedicare un'attenzione specifica alle persone e a creare servizi. Negli anni ci sono state anche delle situazioni in cui queste due realtà sono state coinvolte in episodi di, tra virgolette, cattiva gestione. La prefettura stessa monitora spesso queste realtà e ci siamo chiesti come mai nonostante questi dubbi poi questo tipo di accoglienza permanga nel tempo. La risposta che ci siamo dati è che probabilmente dal punto di vista della prefettura avere dei bacini più grandi dove poter mettere in qualunque momento le persone che arrivano, li aiuta nella

gestione e quindi ogni tanto sono disponibili a chiudere un po' gli occhi rispetto a delle carenze nei servizi che forse lì si manifestano più che altrove.

Quindi nel complesso qual è il vostro giudizio sul modello Torino?

Noi diamo un giudizio positivo per il fatto che fino ad ora c'è stato il tentativo di favorire le piccole accoglienze. La prefettura rimane comunque un organismo, come dire, più decisionista di altri, e per noi questa è una criticità. Noi crediamo che l'accoglienza delle persone dovrebbe essere uno dei servizi del territorio a capo degli enti locali. Ciò detto anche se questo non è avvenuto, il fatto che la prefettura si sia impegnata negli anni, il fatto che faccia delle visite ispettive anche se queste visite magari non sono così attente alle persone e al territorio, è più positivo che negativo. Poi chiaramente ci sono degli aspetti che come enti del terzo settore e come prefettura vediamo diversamente.

Openpolis e Action Aid si rendono disponibili a ricevere eventuali risposte e commenti da tutte le parti interessate.