

La *governance* dell'accoglienza straordinaria in Toscana

Ivana Acocella, Erika Cellini, Miriam Cuevas, Giovanna Tizzi¹

Abstract: How was migration multilevel governance implemented at the regional level in Italy during the refugee crisis? The chapter offers a detailed answer to the question by analyzing the case study of the Tuscany Region in Italy in the years 2017-2018. The chapter is divided into three parts. The first part focuses on the characteristics of the migration reception model adopted by the Tuscany Region known as «accoglienza diffusa» (diffused reception). The model was conceived in the early 2010's and it consists in the distribution of responsibilities amongst political actors, welfare organizations, social stakeholders and the Third sector for the management of migration at the local level. The authors describe the model since its concrete realization in the years 2017-2018. They analyze its functioning with particular attention to the role played by the emergency measures that have been applied to the creation of reception centers on the territory: the CAS (Centri di accoglienza straordinari- extraordinary centers of reception) and SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati- system of protection for asylum seekers and refugees), that was later transformed into SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati – Protection System for Beneficiaries of International Protection and for Unaccompanied Foreign Minors). The second part describes the distribution of asylum seekers in the provinces of Florence, Siena and Arezzo and analyses its strengths and weaknesses. The last part of the article deals with a comparative analysis of the CAS tendering procedures published between 2015 and 2018 by the Prefectures of Florence, Siena and Arezzo. The analysis will be divided into three phases. The first phase will refer to the years 2015-2017 when the CAS system was mainly regulated through ministerial circulars. The second phase will analyse the changes introduced by the ministerial decree issued on 7 March 2017 which, for the first time, provided specific and more detailed regulations for these structures. The last phase will focus on the entry into force of Law No. 132/2018, which transformed the SPRAR into SIPROIMI, and the ministerial decree issued on 20 November 2018 that changed the CAS system again.

Il modello toscano di accoglienza diffusa

La proposta di un modello di accoglienza per profughi, rifugiati e richiedenti protezione in fuga da guerre e devastazioni inizia a delinearsi in Toscana nel

¹ Nonostante il saggio sia il frutto di una riflessione comune, il paragrafo 1 è da attribuire a Giovanna Tizzi, il paragrafo 2 a Erika Cellini, i paragrafi 3 e 4 a Miriam Cuevas, il paragrafo 5 a Ivana Acocella e le conclusioni a Miriam Cuevas.

Ivana Acocella, University of Florence, Italy, ivana.acocella@unifi.it, 0000-0001-5517-7223

Erika Cellini, University of Florence, Italy, erika.cellini@unifi.it, 0000-0002-5191-6436

Miriam Cuevas, Independent scholar, Italy, miriam.cuevas@stud.unifi.it

Giovanna Tizzi, Independent scholar, Italy, giovanna.tizzi@oxfam.it

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Ivana Acocella, Erika Cellini, Miriam Cuevas, Giovanna Tizzi, *La governance dell'accoglienza straordinaria in Toscana*, pp. 113-154, © 2021 Author(s), CC BY 4.0 International, DOI 10.36253/978-88-6453-965-2.07, in Giorgia Bulli, Alberto Tonini (edited by), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*, © 2021 Author(s), content CC BY 4.0 International, metadata CC0 1.0 Universal, published by Firenze University Press (www.fupress.com), ISSN 2704-5919 (online), ISBN 978-88-6453-965-2 (PDF), DOI 10.36253/978-88-6453-965-2

2011, quando il Governo italiano decreta l'emergenza umanitaria a seguito dei flussi migratori verso la Penisola originati dai noti eventi che interessarono i Paesi del Nord Africa. È in quel contesto, contrassegnato da un intenso dibattito nazionale sulle modalità di accoglienza, che la Regione Toscana offre la propria disponibilità ad ospitare i migranti, prefigura ipotesi e adotta soluzioni innovative predisponendo quello che poi sarebbe diventato un modello di riferimento a livello nazionale. Dalla ferma opposizione alla proposta del governo centrale di realizzare una grande tendopoli a Coltano (Pisa), in un terreno bonificato e adibito ad uso militare a partire dal secondo dopoguerra, e dopo una rapida consultazione con gli enti locali, nasce l'opzione toscana per una «accoglienza diffusa» che prevede un'equilibrata distribuzione dei migranti sull'intero territorio regionale evitando le grandi concentrazioni e privilegiando le piccole strutture (Bracci 2012; Bracci, Valzania 2015). Da una parte, vi è l'esigenza prioritaria di garantire un'accoglienza dignitosa e appropriata alle persone in fuga, nel pieno rispetto dei diritti umani; dall'altra, si tratta di guardare ai drammatici eventi in corso con accortezza e lungimiranza, orientando il pensiero verso un sistema di accoglienza e di *governance* 'sostenibili', che peraltro consenta di prevenire l'acutizzarsi del conflitto sociale e dannose contrapposizioni ideologiche. I perni di questo approccio all'accoglienza sono sostanzialmente tre: a) collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e coinvolgimento dei diversi attori sociali (territorio, terzo settore, ecc.); b) ricorso a strutture che possano accogliere un numero contenuto di migranti per evitare i grandi agglomerati e i connessi rischi di ghettizzazione; c) valorizzazione del capitale sociale e culturale delle persone accolte. Il sistema di accoglienza toscano si contraddistingue dunque per il suo carattere fortemente decentrato e partecipativo.

Un elemento caratterizzante del modello riguarda la presa in carico da parte dei comuni che è stata da sempre significativa e in progressivo aumento. Se nella prima Emergenza Nord Africa (2011)² fu coinvolto il 40% dei comuni toscani (Bracci 2013), dopo il triennio di perenne «crisi dei rifugiati» (2014-2016), nel 2017 la percentuale dei comuni coinvolti nell'accoglienza era più che raddoppiata (come si vedrà nei paragrafi 2 e 3). Tale aspetto costituisce un tratto fortemente distintivo della Toscana rispetto ad altre realtà regionali.

Già due anni prima dell'Emergenza Nord Africa, in controtendenza rispetto all'approccio nazionale, la Regione riconosceva il fenomeno migratorio come elemento strutturale, tramite l'approvazione della legge regionale 29/2009

² L'Emergenza Nord Africa, denominata ENA (2011-2012), fa riferimento alle politiche di accoglienza coordinate dalla protezione civile nazionale gestite come emergenza. Fu deciso di procedere con un piano nazionale che assicurasse la prima accoglienza, l'assistenza (sanitaria in primo luogo) e, grazie alla pressione delle regioni, la distribuzione equa sul territorio nazionale, proporzionata alla popolazione regionale. Con una specifica ordinanza della protezione civile (n.3948, 20 giugno 2011) fu previsto che l'erogazione delle prestazioni di accoglienza fosse espletata da soggetti terzi (del terzo settore ma anche semplici operatori economici); fu stabilito, inoltre, che per affidare i servizi a questi soggetti (tramite un apposito contratto) dovesse essere valutata l'esperienza nel settore dell'accoglienza.

(*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri della Regione Toscana*), individuando negli ambiti delle politiche del lavoro, della sanità, dell'istruzione e della formazione professionale, le aree di intervento per procedere ad una reale integrazione dei migranti. La Regione si era quindi dotata di alcuni strumenti quali: un piano di indirizzo con funzione di coordinamento e raccordo per i governi locali e per il terzo settore; uno strumento di monitoraggio del fenomeno e dell'impatto delle politiche, affidato all'Osservatorio sociale regionale istituito dall'art.40 della legge regionale 41/2005. Nei riferimenti normativi si trovavano i principi ispiratori della politica regionale in favore della popolazione migrante, come la promozione di un servizio integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale (legge regionale 41, 24 febbraio 2005) e gli articoli 56 e 58 della stessa legge che prevedevano specifiche politiche per gli immigrati e per coloro che erano maggiormente esposti al rischio di esclusione sociale. L'attenzione al fenomeno migratorio quale elemento di ricchezza non solo economica aspirava a superare le criticità dei modelli assimilazionista e multiculturale che si erano sviluppati in Europa (Ambrosini 2011), con l'obiettivo di garantire inclusione sociale e costruire una società plurale. La strada percorsa è stata quella della valorizzazione del terzo settore e delle risorse dei territori, i quali, ad esempio, si facevano spesso promotori del coinvolgimento dei migranti forzati in attività di volontariato.

Il cosiddetto 'modello di accoglienza diffusa' ha dunque questa origine e questa ratio: si tratta di un 'sistema' che intende connettere il diritto dei richiedenti asilo ad essere accolti con il dovere di fornire efficaci risposte di accoglienza; che pone al centro il riconoscimento del ruolo dei territori e il principio equitativo della condivisione delle responsabilità; che cerca di promuovere l'impegno e la collaborazione dei diversi soggetti ed evitare eventuali dannose sovrapposizioni, razionalizzando le risorse. Gli attori protagonisti del sistema di accoglienza toscano, oltre all'ente regionale nelle sue diverse articolazioni e competenze e alle Prefetture-UTG, sono gli enti locali (comuni singoli o associati, province), le aziende sanitarie e ospedaliere, le Società della salute, il terzo settore/privato sociale (enti gestori). Il coordinamento e la condivisione delle informazioni del sistema sono garantiti sia in senso verticale (Regione/Prefettura in concorso con i territori), sia in senso orizzontale (tra Prefetture/enti locali e Terzo Settore). Le modalità organizzative avvengono tramite tre livelli di concertazione e coordinamento. Il primo è costituito dal Tavolo di coordinamento regionale per la pianificazione e programmazione su scala locale delle strategie operative definite dal Tavolo di coordinamento nazionale, presieduto dalla Prefettura di Firenze, a cui partecipano le altre Prefetture, la Regione, l'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e Upi (Unione delle province italiane). Il secondo è il Tavolo di coordinamento regionale per gli interventi territoriali coordinato dalla Regione Toscana (settore sociale, sanitario, protezione civile, formazione/lavoro) a cui partecipano Anci e Uncem regionali, Province, enti locali, soggetti attuatori aderenti allo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), zone socio-sanitarie/Sds, altri soggetti del terzo settore e la Prefettura di Firenze, il cui compito è pianificare e coordinare gli interventi territoriali. Infine, ci sono i Tavoli territoriali coordinati dalle

Prefetture di competenza a cui partecipano i rappresentanti dei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), degli SPRAR, dei comuni e delle zone socio-sanitarie/Sds i cui compiti sono il coordinamento locale per gestione interventi territoriali, il monitoraggio dei medesimi e l'integrazione degli interventi e delle attività³.

È in questo scenario che si colloca il percorso denominato #AccoglienzaToscana e che ha portato all'elaborazione del Libro Bianco sulle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo politico e protezione internazionale⁴.

Il percorso, avviato nel marzo 2017, si è articolato in varie fasi sia in termini operativi che teorico-progettuali. Il progetto è stato seguito da un gruppo di lavoro composto da Anci e da Regione Toscana con il supporto esterno dei referenti tecnici dei Comuni di Firenze e Prato e con il coinvolgimento, in alcuni momenti chiave di validazione e confronto, dei principali enti gestori CAS e dei titolari di progetti SPRAR. In una prima fase, Regione Toscana, in collaborazione con Anci Toscana, ha avviato un processo di valorizzazione dell'expertise presente sul territorio attraverso una mappatura delle sperimentazioni attuate dalle realtà dell'accoglienza operanti ormai da anni sul suo territorio. Questa fase preliminare, definita «raccolta e selezione delle buone pratiche toscane», ha visto l'approfondimento di circa 200 progetti di accoglienza al fine di trasformare le conoscenze maturate dai singoli in capitale condivisibile e a disposizione di tutto il sistema. Successivamente sono state effettuate dalle interviste e due focus group con i principali attori dell'accoglienza. Da ciò è nato un primo documento denominato #AccoglienzaToscana, utilizzato come guida alla discussione dell'incontro partecipato del 27 maggio 2017, che si è svolto alla presenza di operatori, rappresentanti di enti locali e del terzo settore⁵. Al termine dell'incontro è stato predisposto un report di sintesi per ciascun ambito tematico trattato e sono state definite le linee generali e le raccomandazioni sul futuro dell'accoglienza. Nel Libro Bianco la Regione si prefigge l'obiettivo di stringere rapporti più solidi tra enti locali e governo, privilegiando il tavolo delle prefetture per il suo ruolo di interlocuzione; si introduce la figura del referente per l'accoglienza in ogni zona distretto che si interfacci con i centri temporanei e con l'ente regionale. L'accoglienza diffusa diviene quindi un obiettivo da raggiungere tramite una collaborazione proficua tra l'ente regionale, l'Ani, gli enti locali e gli enti gestori.

³ Anche per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e la presa in carico dei migranti ospitati nelle strutture di accoglienza, dalla ricerca *La crisi dei rifugiati e il diritto alla salute* (Tizzi, Albani, e Borgioli 2018) emerge ripetutamente l'esigenza di promuovere un dialogo costruttivo tra i soggetti che operano nel settore socio-sanitario e nell'accoglienza, al fine di elaborare linee guida condivise, necessarie per omogeneizzare i percorsi e le modalità di intervento a livello territoriale di presa in carico dei bisogni di salute. A tal proposito, l'individuazione (dicembre 2015) nel Centro di Salute Globale – struttura della Regione Toscana operativamente afferente all'Azienda ospedaliera Universitaria Meyer – come punto di riferimento per la tematica inerente alla salute dei migranti, caratterizza l'indirizzo del sistema di governance toscano.

⁴ Si veda il sito: <<http://accoglienza.toscana.it/-/asdasdasd>> (2019-05-10).

⁵ A questa iniziativa, della durata di una intera giornata, hanno partecipato oltre 280 persone distribuite su 12 tavoli di lavoro, moderati da facilitatori, nei quali si è discusso di standard di gestione, formazione linguistica, filiera formazione-lavoro, bisogni socio-sanitari, rapporto tra migranti e comunità ospitante.

Il ruolo della Regione si inserisce in un contesto come quello delle politiche di accoglienza articolato in un sistema di *governance* multilivello che sin dagli anni Novanta vedeva la partecipazione del Ministero dell'interno tramite le prefetture (uffici territoriali del governo) e degli enti locali (in particolare i comuni); e, più in generale, nella politica italiana in materia di asilo che, in assenza di una propria tematizzazione, si è adeguata molto all'influenza di derivazione europea, recependo una lunga serie di direttive e provvedimenti che stabilivano le condizioni minime di accoglienza.

Tuttavia, in seguito alle ripetute crisi ed 'emergenze', le prefetture hanno assunto il massimo rilievo e maggiori responsabilità sono state delegate ai soggetti terzi che erogavano le prestazioni di assistenza e accoglienza. In un periodo di crisi generalizzata dal punto di vista del fenomeno migratorio sia in Italia che in Europa (2014-2016) si è assistito all'aumento e al forte ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) – si veda il saggio di Acocella nel volume e il successivo par. 2 – che dipendevano direttamente dalle prefetture e dalle risorse dei territori. In un simile contesto, le regioni hanno assunto un ruolo assolutamente residuale nelle politiche di accoglienza, sebbene la Regione Toscana abbia mantenuto con chiarezza la sua funzione di indirizzo e coordinamento.

Inoltre, oggi, l'obiettivo dell'accoglienza diffusa è messo in discussione dalla legge 132 del 1° dicembre 2018⁶. L'impianto della nuova legge prevede un radicale cambio di paradigma. Se fino a questo momento, il sistema di accoglienza era articolato per fasi e basato su un decentramento territoriale, si assiste ora ad un tentativo di centralizzare il sistema andando a colpire quella rete gestita dagli enti locali dello SPRAR (Giovannetti 2019). Il nuovo sistema non si articola più per fasi (come aveva previsto il decreto legislativo 142/2015) ma per status. I percorsi di inclusione sociale, infatti, vengono riservati esclusivamente ai titolari di protezione e ai minori non accompagnati che possono usufruire dei servizi dello SPRAR, rinominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati). Tutti gli altri (richiedenti protezione e ricorrenti) non hanno accesso a quei servizi, ma solo ad una prima accoglienza e assistenza. Si viene quindi a creare una distinzione tra prima accoglienza e integrazione sociale. Il sistema SPRAR che aveva assunto a fatica un ruolo centrale, almeno nelle intenzioni dei legislatori, viene ora ridimensionato (Giovannetti 2019).

Di fronte a questa deriva, la Regione ha recentemente approvato – 5 luglio 2019 – la cosiddetta 'legge samaritana', legge regionale n. 45 "Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009", che tutela i diritti inviolabili di ogni persona umana permanente sul territorio regionale, anche straniera.

La legge 45/2019 apporta alcune modifiche alle leggi regionali n. 41 del 24 febbraio 2005 e n. 29 del 9 giugno 2009, ancora in vigore dalla loro approvazione e già riconosciute legittime dalla Corte Costituzionale con sentenza 269/2010. Nel modificare e rafforzare alcuni passaggi delle due leggi, la nuova

⁶ La legge 132/2018 ha convertito con modifiche il Decreto legge n. 113 del 2018.

legge regionale ne riafferma gli aspetti fondamentali: tutte le persone dimoranti sul territorio della Toscana, straniere e non, hanno pari diritto di accedere alle cure mediche essenziali, all'alimentazione, a prestazioni socio-assistenziali come una dimora temporanea, all'istruzione obbligatoria e ai servizi per l'infanzia. Questi diritti vengono ora esplicitamente riconosciuti anche a chi è privo di permesso di soggiorno.

In aggiunta alla legge 45 la Regione ha messo a disposizione 4 milioni di euro per il sostegno di azioni che escludano l'abbandono e l'emarginazione di chi, anche straniero, dimora in Toscana ed è privo di mezzi di sostentamento e di reti per l'inserimento sociale e lavorativo.

In un simile scenario, è interessante osservare le caratteristiche del sistema di accoglienza regionale che presenta alcune peculiarità rispetto ad altre aree territoriali, ma che non sempre riesce a distinguersi dall'andamento nazionale. Come viene illustrato nel paragrafo 2, anche in Toscana, domina un approccio straordinario all'accoglienza e sbilanciato sulle strutture dei CAS. Inoltre, la grande partecipazione e presa in carico dei progetti di accoglienza, che rappresenta uno dei punti di forza del contesto regionale, non solleva il territorio da altre problematiche quali l'inequità nella distribuzione territoriale e la presenza di casi critici nella gestione delle strutture (paragrafi 3 e 4). Infine, nel paragrafo 5 viene analizzato il ruolo dei bandi pubblici per l'apertura e la gestione dei CAS, predisposti dalle Prefetture di Firenze, Siena e Arezzo, tra debolezze e punti di forza, che può presentare disomogeneità all'interno dello stesso territorio regionale.

Il ruolo del sistema di accoglienza straordinario in Toscana

Uno degli aspetti critici che ha contraddistinto il sistema di asilo e di accoglienza in Italia è la logica emergenziale con cui sono stati gestiti gli arrivi di richiedenti asilo almeno negli ultimi vent'anni⁷, così come messo in luce sia dalle ONG e dai vari attori che operano nel settore sia dalla letteratura scientifica (fra gli altri Meloni 2012; Marchetti 2014; Oxfam 2017; Campomori 2018; Campomori, Feraco 2018; *In Migrazione Scs* 2018)⁸.

Alla gestione emergenziale del fenomeno non corrisponderebbe, come in tanti sottolineano (Giovannetti 2013, Rossi, Biondi Dal Monte, Vrenna 2013, *In Migrazione Scs* 2018), l'emergenza in sé del fenomeno, né per l'imprevedibilità del fenomeno stesso, né per l'indisponibilità di risorse economiche per far fronte alla sistemazione delle persone che arrivano, né infine da un punto di vista numerico. Anche i dati che abbiamo riportato in tabella 1, che non riguardano tutti i richie-

⁷ Ciò ha portato spesso a parlare di «emergenza permanente» (Campesi 2011) o di «emergenza ordinaria» (*In Migrazione Scs* 2018, 3).

⁸ Nonostante l'adesione alla Convenzione di Ginevra e il riconoscimento costituzionale del diritto di asilo politico, l'Italia non ha mai varato una normativa organica su questo tema e il diritto di asilo non è pienamente attuato. Per un approfondimento sulle lacune della legislazione italiana sull'asilo e sulla protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati si vedano, fra gli altri, Hein (2010), Masiello (2007) e Petrovich (2013).

denti asilo e i rifugiati presenti in Italia, ma solo quelli che si trovano nei vari tipi di accoglienza, mostrano come queste presenze incidano solo minimamente sul totale dei residenti di un territorio: l'incidenza sulla popolazione sull'intero territorio italiano è infatti appena dello 0,3% e la differenza fra l'incidenza più alta, in Molise, e l'incidenza più bassa, in Lombardia (fra l'altro la Regione con il più alto numero di richiedenti asilo e rifugiati in valori assoluti), è piccolissima. La Toscana è perfettamente in linea con il dato a livello nazionale. E i dati che abbiamo sono riferiti a gennaio 2017, quando ancora il Governo non era intervenuto con gli accordi con la Libia, a seguito dei quali si è registrato un calo negli arrivi.

Tabella 1 – Incidenza del numero di richiedenti asilo e rifugiati nelle varie forme di accoglienza (Centri governativi, Cas e SPRAR) sulla popolazione del territorio. Fonte: Elaborazioni *In Migrazione Scs* (2017, 5-6) su dati del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati.

Territorio	TOTALE	Incidenza sulla popolazione residente (%)
<i>Molise</i>	3413	1,09
Basilicata	2526	0,44
Friuli Venezia Giulia	5040	0,41
Calabria	7263	0,37
Liguria	5788	0,37
Umbria	3204	0,36
Sardegna	5524	0,33
Toscana	12479	0,33
Piemonte	14136	0,32
Marche	4623	0,3
Puglia	12000	0,29
Abruzzo	3738	0,28
Emilia-Romagna	12399	0,28
Veneto	13769	0,28
Sicilia	13767	0,27
Provincia Aut. Trento	1447	0,27
Provincia Aut. Bolzano	1359	0,26
Campania	14386	0,25
Lazio	14992	0,25
Valle d'Aosta	306	0,24
<i>Lombardia</i>	23391	0,23

I CAS nascono come strutture per loro stessa definizione provvisorie e temporanee oltre che straordinarie, messe a disposizione sul territorio nazionale a fronte dell'eccezionalità degli arrivi e della conseguente saturazione dei Centri governativi e dei progetti SPRAR: la Circolare del Ministero n. 2204 del 2014 consiglia di non superare la data del 30 giugno 2014 come durata contrattuale con gli enti gestori delle strutture, e l'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 chiarisce che nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza possa essere disposta dal prefetto – sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno – in strutture temporanee, appositamente allestite. I CAS invece hanno continuato ad operare fino ad oggi su tutto il territorio nazionale, accogliendo la maggioranza dei richiedenti protezione internazionale, grazie al continuo ampliamento dei posti in questi centri da parte del Ministero, che è avvenuto almeno nei primi anni sempre attraverso circolari ministeriali (logica emergenza)⁹. Questi centri sono cioè diventati l'elemento portante del sistema di accoglienza in Italia.

Tabella 2 – Numero di migranti presenti per tipo di struttura (valori assoluti).

	CAS	SPRAR	Altri centri governativi	Totale
18.06.2015*	48467	19716	10301	78484
25.02.2016**	78685	20564	8202	107451
23.01.2017***	136978	25357	14750	177085
31.03.2017****	137855	23867	14801	176523
1.12.2017*****	151239	24573	11021	186833

*Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2015 su fonti: Anci e Ministero dell'Interno.

**Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 25 febbraio 2016, Ministero dell'Interno.

***Elaborazioni *In Migrazione Scs* (2017, 5-6) su dati (numero di posti occupati) del 23 gennaio 2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati.

****Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 31.03.2017, Ministero dell'Interno.

*****Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2018 su dati Dipartimento Libertà civili e Immigrazione.

⁹ Ma la logica dell'emergenza si rintraccia anche nel fatto che questi Centri non sono regolamentati da una normativa precisa, ma nei primi anni da circolari ministeriali e convenzioni, poi da decreti ministeriali e capitolati (vedi paragrafo 5).

Tabella 3 – Percentuale di migranti presenti per tipo di struttura sul totale degli accolti.

	CAS	SPRAR	Altri centri	Totale
18.06.2015*	62	25	13	100
25.02.2016**	73	19	8	100
23.01.2017***	77	14	8	100
31.03.2017****	78	14	8	100
01.12.2017*****	81	13	6	100

*Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2015 su fonti: Anci e Ministero dell'Interno.

**Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 25 febbraio 2016, Ministero dell'Interno.

***Elaborazioni *In Migrazione Scs* (2017, 5-6) su dati (numero di posti occupati) del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati.

****Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 31.03.2017, Ministero dell'Interno.

*****Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2018 su dati Dipartimento Libertà civili e Immigrazione.

I dati riportati nella tabella 4 dimostrano come ci siano stati dei tentativi di superamento di questa anomalia da parte del Governo italiano attraverso l'ampliamento dei posti in accoglienza nei progetti SPRAR, realizzato anche grazie a finanziamenti straordinari (soprattutto nel triennio 2014-2016 interessato da maggiori flussi) stanziati dal Ministero o messi a disposizione attraverso progettazioni mirate. La previsione di una clausola di salvaguardia (introdotta tramite una direttiva del Viminale dell'11 ottobre del 2016) interviene nella stessa direzione. L'obiettivo di tale clausola era volto a non creare dissensi in quei comuni che già facevano la loro parte, esentandoli dall'attivazione di «ulteriori forme di accoglienza» straordinaria se già aderivano alla rete SPRAR. A questa misura è seguito il decreto legge per il Mezzogiorno, convertito in legge il 3 agosto 2017, che prevede un contributo economico di 500 euro per ogni migrante accolto in quei comuni che scelgono di partecipare allo SPRAR (700 nel caso dei comuni meridionali)¹⁰. Come lascia intendere questa misura, si tenta di intervenire sulla scarsa propensione degli enti locali a farsi carico dei progetti di accoglienza e soprattutto su tutte quelle regioni meridionali che presentano dei dati sulla partecipazione comunale addirittura inferiori alla media nazionale, già ferma al 37% (vedi tabella 7).

Nonostante ciò, in questi anni è aumentato anche il numero degli accolti nei CAS ed è aumentato molto di più del numero degli accolti nei progetti SPRAR: dal 2015 al 2017 la percentuale sul totale degli accolti aumenta dal 62% al 78% nei CAS, mentre diminuisce dal 25% al 14% negli SPRAR (tabella 3).

¹⁰ Decreto legge 20 giugno 2017, n. 91.

L'adesione al Sistema SPRAR per gli Enti Locali è volontaria¹¹, per cui i pochi posti in questo tipo di accoglienza stanno a dimostrare l'indisponibilità degli stessi Enti Locali a partecipare a questi progetti, probabilmente per il costo politico ed elettorale per chi governa¹² (si veda il saggio di Bulli e Soare nel volume). I sindaci non hanno invece alcun potere decisionale sull'apertura sul territorio del comune dei CAS, che sono imposti dalle Prefetture, anche se in molti contesti esistono tavoli di coordinamento regionali.

Sostanzialmente si sono andate costituendo due categorie di richiedenti asilo con grosse disparità di trattamento: coloro, che costituiscono una netta minoranza, che hanno beneficiato del diritto di essere inseriti nei programmi di accoglienza SPRAR, e coloro, cioè la maggioranza, che ne sono rimasti esclusi e che sono stati inseriti nei centri straordinari. E per un richiedente asilo in Italia essere parte dell'una o dell'altra categoria è stato generalmente legato al caso di intercettare un posto libero in uno SPRAR sul territorio nazionale nel momento in cui terminavano i giorni di permanenza in un centro governativo¹³.

La situazione da questo punto di vista sta cambiando in modo radicale, in seguito all'implementazione delle norme contenute nel decreto legge n. 113 del 2018 che prevede che lo SPRAR diventi il sistema di accoglienza solo per chi è già titolare di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati. Sostanzialmente viene smantellato l'unico sistema pubblico che avrebbe potuto normalizzare l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati sottraendola alla logica dell'emergenza. Il sistema si baserà in futuro ancora di più sui centri temporanei (quelli governativi e i CAS).

Sul sito dello SPRAR, consultato il 31 luglio 2019, l'acronimo SPRAR è accompagnato o sostituito dal nuovo SIPROIMI, ma non ci sono informazioni sul tipo

¹¹ Gli Enti locali potevano presentare domanda per richiedere un contributo per la realizzazione di interventi di accoglienza al Ministero dell'Interno secondo le linee guida del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016.

¹² La volontarietà della partecipazione ai progetti Sprar da essere una qualità del sistema diventa in molti casi una criticità. La volontarietà, infatti, fa assumere un carattere politico alla scelta di aderire al sistema SPRAR da parte dell'amministrazione locale che quindi ne dovrà rispondere di fronte agli elettori. Ormai dagli anni Novanta, ma soprattutto in questi ultimi decenni, il dibattito politico nazionale nonché europeo intorno al tema delle migrazioni si è sempre più surriscaldato, facendo diventare questa questione una fra le *issue* politiche più rilevanti sui cui si gioca il risultato elettorale (Castelli Gattinara 2016).

¹³ Secondo un'interessante ricostruzione di Oxfam (2017, 6), in molti passaggi chiave del loro percorso in Italia, a partire dallo sbarco, i migranti partecipano, inconsapevolmente, a quelle che la stessa ONG definisce come 'lotterie dell'asilo e dell'accoglienza'. Il percorso dell'accoglienza può cioè essere molto diverso da migrante a migrante e può dipendere da tanti fattori strutturali, ma soprattutto contingenti. Per esempio in base alla normativa di riferimento del momento un migrante appena sbarcato in Italia può passare da un hotspot oppure no, in base ai posti disponibili può essere trasferito in centro governativo in una regione del Sud Italia o in un hub regionale oppure direttamente in un CAS; può ricevere tutte le informazioni sul diritto di asilo oppure no, può quindi formulare immediatamente la richiesta di asilo e iniziare l'iter oppure può ritardare fino a quando non arriva in un centro di accoglienza, può trovare posto in uno SPRAR oppure rimanere in un CAS fino alla fine dell'accoglienza.

di trasformazione e tutto è fermo rispetto alla pubblicazione dei dati. Non ci sono ad esempio quelli relativi al 2018 e i dati del 2019 sono fermi a gennaio. Rispetto a questi ultimi, il sito riporta, solo a livello nazionale, il numero di posti finanziati, il numero di progetti attivi e il numero di Enti locali titolari di progetto, ma non viene specificato né se e quanti richiedenti asilo sono usciti dall'accoglienza né se e quanti progetti sono stati chiusi¹⁴. Lo smantellamento è in corso in questi mesi del 2019.

Tabella 4 – Numero di posti e beneficiari accolti nel sistema SPRAR. Anni: 2003-2017¹⁵. Valori assoluti e incrementi percentuali annuali. Fonte: mie elaborazioni su dati del Rapporto annuale SPRAR (Atlante SPRAR 2016, 13; Atlante SPRAR 2017, 9). *Incremento dal 2003 al 2013; **Incremento dal 2013 al 2017.

	n. di posti	incremento %	n. beneficiari	incremento %	incremento
2003	1365		2013		
2004	2237	64	4489	123	
2005	2199	-2	4654	4	
2006	2428	10	5347	15	
2007	2411	-1	6284	18	
2008	4388	82	8412	34	
2009	3694	-16	7846	-7	
2010	3146	-15	6855	-13	
2011	3979	26	7598	11	
2012	3979	0	7923	4	
2013	10381	161	12631	59	661*
2014	20752	100	22961	82	
2015	21613	4	29698	29	
2016	26012	20	34039	15	
2017	31340	20	36995	9	202**

Il sistema dell'accoglienza straordinaria è preponderante in tutto il territorio italiano, anche considerando l'accoglienza Regione per Regione, ad eccezione della Sicilia, della Puglia e della Calabria dove ci sono i grandi centri governativi della prima accoglienza (vedi tabella 5) e dove è alto anche il numero degli accolti nei progetti SPRAR. In Sicilia, in Calabria e in Lazio si hanno le più alte percentuali di persone ospitate nei centri SPRAR sul totale nazionale delle persone ospitate negli SPRAR (vedi tabella 6).

¹⁴ <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar> (2019-07-09).

¹⁵ Non sono stati pubblicati altri Atlanti SPRAR da giugno 2018, quindi non sono usciti dati ufficiali relativi al 2018. Sul sito dello SPRAR però ci sono i dati relativi a gennaio 2019 che indicano 35650 posti finanziati: <<https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>> (2019-04-15).

Nonostante il tentativo di aumentare i posti negli SPRAR e di incentivare gli Enti locali a partecipare ai bandi e nonostante la definizione dello SPRAR come sistema unico di accoglienza e integrazione, dal 2015 al 2017 nella maggioranza delle Regioni la percentuale degli accolti nei CAS aumenta fino ad arrivare in alcune regioni, fra le quali la Toscana, a percentuali ben superiori al 90%. I buoni propositi della Regione Toscana, messi in evidenza nel primo paragrafo, non sono stati dunque sufficienti a esentare questo territorio dal trasformare l'accoglienza straordinaria in ordinaria.

Se guardiamo in generale ai numeri dell'accoglienza, nel 2015 la distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati accolti nei vari tipi di accoglienza nelle varie regioni italiane è abbastanza disomogenea (vedi tabella 6). La Sicilia accoglie il 19% dei rifugiati e dei richiedenti asilo presenti in Italia, il Lazio l'11% e la Lombardia il 10%. Le altre regioni accolgono una percentuale molto inferiore al 10% e la Toscana si ferma al 5%. Forse grazie agli effetti dell'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali siglato nel luglio 2014, a fine 2017 si ha una parziale redistribuzione: la percentuale aumenta al 14% in Lombardia, ma diminuisce in Lazio e soprattutto in Sicilia, mentre aumenta in molte altre Regioni, in Campania arriva al 9% e in Piemonte, in Veneto e in Toscana al 7% (vedi tabella 6).

Il profondo divario regionale emerge anche dai dati sulla percentuale di comuni coinvolti nei vari tipi di accoglienza sul totale dei comuni. In questo caso, la Toscana diventa la prima regione con circa l'83% dei comuni coinvolti, seguita dall'Emilia Romagna e a distanza dall'Umbria dove i comuni che accolgono sono più del 50% (vedi tabella 7, dati al 2017). In tutte le altre regioni la percentuale scende al di sotto del 50% e in alcune non arriva neanche al 20%. Il dato della Toscana sembra quindi dimostrare che il modello di accoglienza diffusa è stato applicato. I dati pubblicati da Anci Toscana relativi al 2017, che mostrano come solo circa il 30%¹⁶ dei comuni toscani sia coinvolto nel sistema SPRAR, vanno però in direzione di quelli riportati in tabella 6: la positività della diffusione dell'accoglienza sulla gran parte del territorio regionale è smorzata dal fatto che non sono tanto i territori con i loro enti locali a scegliere di accogliere, bensì le prefetture.

Un'ulteriore problematica legata al sistema dei CAS riguarda le procedure di affidamento attivate dalle Prefetture: per il 77% dei centri in Toscana hanno seguito una procedura di gara aperta, mentre per il restante 23% altri tipi di procedure. Se le caratteristiche dei bandi sono visionabili e disponibili, perché pubblicate dalle Prefetture (si veda ad esempio il par. 5), le altre forme di procedure – procedure di gara ristretta, procedure negoziate senza (o con) previa pubblicazione del bando o affidamento diretto – sono meno monitorabili e trasparenti e quindi rendono più opaco il sistema in generale.

¹⁶ Mia rielaborazione di dati Anci Toscana 2017, 60-8.

Tabella 5 – Percentuale dei presenti in ciascun tipo di struttura sul totale dei presenti (valori percentuali) - Dati per Regione.

Territorio	18.06.2015*			25.02.2016**			23.01.2017***			01.12.2017****		
	CAS	SPRAR	altri centri	CAS	SPRAR	altri centri	CAS	SPRAR	altri centri	CAS	SPRAR	altri centri
Molise	71	29	0	74	26	0	85	15	0	80	20	0
Basilicata	64	36	0	72	28	0	82	18	0	80	20	0
Friuli-Venezia Giulia	75	14	11	79	10	11	69	7	24	77	6	17
Calabria	33	38	28	33	42	24	50	35	15	55	34	11
Liguria	80	20	0	87	13	0	91	9	0	91	9	0
Umbria	72	28	0	80	20	0	87	13	0	87	13	0
Sardegna	83	4	13	97	3	0	96	4	0	96	4	0
Toscana	86	14	0	91	9	0	93	7	0	91	9	0
Piemonte	80	20	0	88	12	0	91	9	0	90	10	0
Marche	72	23	5	80	18	2	84	16	0	85	15	0
Puglia	29	30	40	33	29	38	52	20	28	60	20	20
Abruzzo	83	17	0	90	10	0	93	7	0	90	10	0
Emilia Romagna	84	16	0	85	15	0	85	10	5	87	10	3
Veneto	92	8	0	96	4	0	76	4	20	82	5	13
Sicilia ^a	36	30	34	41	34	25	34	32	35	43	30	27
Trentino-Alto Adige	85	15	0	93	7	0	95	5	0	96	4	0
Campania	81	19	0	86	14	0	91	9	0	89	11	0
Lazio	35	54	11	38	51	11	66	28	6	75	20	5
Valle d'Aosta	100	0	0	100	0	0	100	0	0	97	3	0
Lombardia	90	10	0	93	7	0	93	7	0	94	6	0
Totale nazionale	62	25	13	73	19	8	77	14	8	81	13	6

*Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione 2015 su fonti: Anci e Ministero dell'Interno.

**Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 25 febbraio 2016, Ministero dell'Interno.

***Elaborazioni *In Migrazione Scs* (2017, 5-6) su dati (numero di posti occupati) del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati.

****Fonte: nostre elaborazioni su dati del 01.12.2017 del Dipartimento Libertà civili e Immigrazione in Dossier Statistico Immigrazione 2018.

01.12.2017 dati comprensivi del numero di migranti presenti nei vari centri governativi e negli hotspot.

Tabella 6 – Distribuzione percentuale dei migranti accolti in Cas e SPRAR sul territorio italiano (valori percentuali: numero di accolti regione per regione sul totale degli accolti).

Territorio	18.06.2015*			01.12.2017**		
	Totale degli accolti	CAS	SPRAR	Totale degli accolti	CAS	SPRAR
Molise	2	2	2	2	2	3
Basilicata	1	1	2	1	1	2
Friuli-Venezia Giulia	3	4	2	3	3	1
Calabria	6	3	9	4	3	11
Liguria	2	3	2	3	4	2
Umbria	2	2	2	2	2	2
Sardegna	3	3	0	3	3	1
<i>Toscana</i>	5	7	3	7	8	5
<i>Piemonte</i>	6	7	5	7	8	5
Marche	7	3	3	3	3	3
<i>Puglia</i>	7	3	9	7	5	10
Abruzzo	2	2	1	2	3	2
Emilia-Romagna	6	8	4	7	8	6
<i>Veneto</i>	5	7	2	7	7	3
Sicilia	19	11	23	7	4	17
Trentino-Alto Adige	1	2	1	2	2	1
Campania	7	9	5	9	10	7
Lazio	11	6	23	9	8	13
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
<i>Lombardia</i>	10	14	4	14	17	7
Totale nazionale	100	100	100	100	100	100

*Nostre elaborazioni su fonti Anci e Ministero dell'Interno (Dossier Statistico Immigrazione 2015).

**Nostre elaborazioni su dati del 01.12.2017, Dipartimento Libertà civili e Immigrazione in Dossier Statistico Immigrazione 2018.

Tabella 7 – Percentuale di Comuni coinvolti nel sistema di accoglienza per regione, 2017. Fonte: *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo (2017)* approvata dalla Commissione d’Inchiesta parlamentare sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, comunicata alla presidenza della Camera dei deputati il 20 dicembre 2017.

Regione	Percentuale di comuni coinvolti nell'accoglienza
Toscana	82,61
Emilia-Romagna	78,68
Umbria	53,26
Veneto	49,91
Liguria	45,53
Marche	42,79
Friuli-Venezia Giulia	42,13
Lombardia	41,69
Lazio	34,13
Puglia	33,33
Campania	31,82
Lazio	34,13
Piemonte	30,78
Molise	30,15
Basilicata	29,01
Trentino-Alto Adige	27,4
Abruzzo	21,31
Sicilia	18,97
Calabria	16,87
Sardegna	16,71
Valle d'Aosta	16,22
Media nazionale	37,08

Tabella 8 – Numero di strutture per tipo di procedura in Toscana. Fonte: Ministero dell’Interno 2017.

Province	Numero di strutture	Centri aperti tramite procedura di gara aperta	Centri aperti tramite altre procedure
Firenze	208	198	10
Arezzo	158	158	0
Siena	82	62	20
Prato	47	0	47
Pistoia	86	86	0
Massa Carrara	52	18	34
Lucca	117	109	8
Livorno	39	39	0
Grosseto	32	0	32
Pisa	121	57	64
Totale	942	727	215

I sistemi di accoglienza locale nelle province di Firenze, Arezzo e Siena

In un contesto come quello toscano, caratterizzato da una forte partecipazione e presa in carico dei progetti di accoglienza, è possibile indagare nel dettaglio la discrasia tra CAS e SPRAR, gli effetti della clausola di salvaguardia e, in secondo luogo, il ruolo degli enti gestori in tre province: Firenze, Arezzo e Siena. I dettagli provinciali e comunali mostrano con evidenza le distorsioni del sistema di accoglienza, fortemente sbilanciato sui CAS, e alcune conseguenze che tali modalità organizzative e gestionali comportano (iniquità nella distribuzione territoriale ed eventuali casi critici).

La prevalenza del modello basato sui CAS, infatti, favorisce l’attività di soggetti ‘terzi’ a discapito di una gestione a guida pubblica (quella ordinaria dei progetti SPRAR). I criteri emergenziali dell’accoglienza straordinaria hanno contribuito a ridurre progressivamente il ruolo degli enti locali e a rendere la responsabilità pubblica sempre più indiretta, decretando le prefetture come vere protagoniste del sistema, in collaborazione con una galassia di enti gestori sempre più eterogenea (Costantini 2017).

La scarsa partecipazione degli enti locali ha contribuito non solo alla mancata diffusione della rete SPRAR (la cui adesione era volontaria) ma anche alla limitata attuazione del piano nazionale di ripartizione (direttiva del Ministero dell’Interno, 11 ottobre 2016). Nella tabella 9 abbiamo selezionato il caso della provincia di Firenze dove, spesso, quando i comuni non offrivano volontariamente la loro disponibilità per un progetto SPRAR, le prefetture assegnavano cifre di migranti ben superiori alle assegnazioni (si vedano i casi di Reggello, Montaione, Calenzano, Lastra a Signa, Vinci, Fiesole, Vaglia, Firenzuola). Una

scelta alquanto arbitraria, quindi, poiché le stesse prefetture avrebbero dovuto attenersi al suddetto piano. È qui che entravano in gioco gli enti gestori, i quali, forti della loro disponibilità di mezzi e di risorse (personale, strutture ecc.) davano alle prefetture la possibilità di 'smistare' più migranti del dovuto. Queste ultime, perciò, sotto la costante pressione dell'emergenza (o presunta tale) si riservavano la possibilità di emettere bandi pubblici e, al contempo, di ricorrere a procedure di affidamento che non passavano per una gara pubblica¹⁷.

Si veda, a titolo esemplificativo (nella tabella 9), come secondo i dati riportati da Anci Toscana, riferiti al 2017, esisteva una sproporzione non solo tra SPRAR e CAS a favore di questi ultimi, ma anche tra il totale degli accolti e le assegnazioni da piano. Dunque, un numero maggiore di migranti rivelava la presenza di uno o più enti gestori che si imponeva sulla scena. Al di là del dato in sé sul sovrannumero di accolti, che non può che essere giudicato positivamente, occorre interrogarsi sulle conseguenze di un simile assetto. Innanzitutto, la preminenza di centri straordinari e un sovrannumero di migranti sui territori non potevano indurre le amministrazioni comunali ad attivare nuove misure di accoglienza e non incoraggiavano un'inversione di tendenza degli SPRAR sui CAS. La differenza con il piano di assegnazione avrebbe potuto generare malcontento, dal momento che era stato ideato seguendo criteri di proporzionalità con la popolazione locale. Infine, tale situazione, non favoriva il modello di accoglienza diffusa poiché non escludeva che la sistemazione di un così alto numero di migranti non passasse per un grande centro collettivo¹⁸.

È utile a questo punto fare riferimento alla recente analisi dei bandi pubblici condotta da *In Migrazione*, la quale ci informa che, in Italia, solo una parte di essi poneva un vincolo al numero degli ospiti per struttura. Nonostante una buona parte delle gare pubbliche si impegnasse ad incentivare l'accoglienza diffusa premiando gli enti gestori che optavano per una simile scelta, solo una minoranza dei bandi poneva un limite fino a 60 ospiti mentre ben il 68 % consentiva numeri massimi che oscillavano tra 80 e 300 persone¹⁹. In alcuni casi, il limite massimo non era neanche menzionato, il che non ostacolava minimamente la libera iniziativa di quegli enti gestori più interessati alla possibilità di fare grandi profitti rispetto ad una corretta accoglienza. Inoltre, i casi di malaffare erano spesso associati ai centri con grandi numeri di migranti su cui massimizzare i profitti. Allo stesso tempo, una gestione più o meno oligopolistica in mano a pochi attori e con alta disponibilità di risorse poteva innescare meccanismi distorti nella distribuzione dell'accoglienza e dare adito a numerose criticità.

La provincia di Firenze di cui abbiamo riportato i dati, ad esempio, è stata recentemente colpita da uno scandalo che ha coinvolto un grande consorzio di cooperative (di cui si dirà in seguito) che solo nell'area fiorentina poteva contare su una capienza di oltre 500 posti giornalieri e che ora si trova sotto indagine della procura.

¹⁷ Si vedano i dati della tabella 8, par.2.

¹⁸ Oltretutto, il bando della prefettura di Firenze (2017) era uno dei pochi che non poneva un limite al numero dei migranti per struttura.

¹⁹ L'analisi riguarda 101 prefetture: In Migrazione SCS 2018, 27.

Da questi primi dati emerge, quindi, quanto sia rilevante il ruolo svolto dagli enti gestori. Essi determinano la qualità delle prestazioni che varia da soggetto a soggetto passando per il filtro dei bandi delle prefetture (quando non si ricorre ad altre procedure) anch'essi differenti da provincia a provincia. Infine, rappresentando l'ultimo anello del processo di implementazione, possiedono un grande margine di discrezionalità che in questo specifico settore sembra essere particolarmente importante.

Come si evince dalla tabella 9, la provincia di Firenze accoglieva in misura maggiore rispetto alle quote assegnategli dal piano di ripartizione grazie alla netta preponderanza dei centri straordinari. L'adesione alla rete SPRAR copriva appena il 23% delle assegnazioni da piano e il 21% del totale degli accolti²⁰. Si trattava quindi di una componente ancora minoritaria rispetto ai CAS che consentivano con il loro 87% di copertura del piano di far raggiungere alla provincia di Firenze il 107% delle previsioni. Solo tre comuni (Marradi, Palazzuolo sul Senio e San Godenzo) non venivano toccati da alcun tipo di accoglienza.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, invece, i suoi effetti sono stati quasi nulli nel caso di questa provincia ed è risultata una misura poco applicabile. Come è possibile notare dalla tabella 9, nei comuni dove era presente lo SPRAR, c'erano anche uno o più CAS. Inoltre, solo due comuni (Londa e Dicomano) assicuravano una totale copertura del piano tramite il sistema ordinario e avrebbero potuto beneficiare della clausola. Tuttavia, questi ultimi non se ne sono avvalsi e hanno ospitato un consistente sovrannumero di migranti.

Complessivamente, emerge una forte propensione del territorio fiorentino a farsi carico dell'accoglienza. Basti pensare al fatto che in venti comuni su quarantadue si superavano, in alcuni casi enormemente, le quote di assegnazione.

Tabella 9 – Presenze effettive di migranti nella provincia di Firenze rispetto alle assegnazioni del piano nazionale di ripartizione. Fonte: Anci Toscana 2017.

Comune	Presenze SPRAR	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Percentuale rispetto al piano nazionale
Londa	6	49	55	6	916,67
Vicchio	17	91	108	29	372,41
Borso San Lorenzo	47	124	171	66	259,09
Reggello		142	142	59	240,68
Dicomano	25	20	45	20	225
Montaione		31	31	14	221,43
Rufina	6	53	59	27	218,52
Calenzano		129	129	64	201,56
Impruneta	10	92	102	53	192,45

²⁰ Elaborazione dalla tabella 9 su dati Anci Toscana, 2017.

Comune	Presenze SPRAR	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Percentuale rispetto al piano nazionale
Pelago	4	44	48	28	171,43
Lastra a Signa		126	126	74	170,27
Certaldo	19	81	100	59	169,49
Scarperia e San Piero	35	31	66	45	146,67
Vinci		74	74	53	139,62
Fiesole		68	68	51	133,33
Vaglia		25	25	19	131,58
Empoli	18	208	226	176	128,41
Firenze		18	18	17	105,88
Firenze	293	492	785	766	102,48
Scandicci	85	104	189	185	102,16
Castelfiorentino	19	42	61	64	95,31
Gambassi		17	17	18	94,44
Pontassieve	17	53	70	75	93,33
Fucecchio	19	58	77	86	89,53
San Casciano in Val di Pesa	43	9	52	62	83,87
Montelupo fiorentino		40	40	51	78,43
Tavarnelle Val di Pesa		21	21	28	75
Capraia e Limite		19	19	28	67,86
Barberino di Mugello	14	12	26	40	65
Cerreto Guidi		26	26	40	65
Montespertoli		31	31	49	63,27
Signa		42	42	70	60
Figline e Incisa Valdarno		51	51	86	59,3
Rignano sull'Arno	7	10	17	32	53,13
Sesto fiorentino		92	92	179	51,4
Campi Bisenzio		43	43	168	25,6
Bagno a Ripoli	7	16	23	93	24,73
Greve in Chianti		12	12	51	23,53
Barberino Val d'Elsa				16	0
Marradi				11	0
Palazzuolo sul Senio				6	0
San Godenzo				6	0
Totale	691	2596	3287	3070	107,07

I dati Anci (vedi Tabella 10) rivelano una grande partecipazione diffusa in tutta la provincia di Arezzo dal momento che solo un comune (quello di Carriaglia) risultava estraneo all'accoglienza. Anche in questo caso l'adesione non avviene però tramite l'iniziativa volontaria dei comuni e dunque con i progetti SPRAR, secondo le quote di assegnazione del piano di ripartizione, ma con un'apertura di uno o più CAS in ogni comune. Mentre i progetti SPRAR coprivano appena il 5% delle assegnazioni. In ventidue comuni su trentasette, il sovrannumero di accolti superava, anche qui abbondantemente, il 100% delle quote. La provincia aretina accoglieva complessivamente il 101% delle sue assegnazioni, di cui il 96% e oltre era garantito dai centri temporanei²¹. Al di là delle quote complessive di assegnazione, assolutamente rispettate, resta il solito dilemma di una netta predominanza dei CAS sugli SPRAR. Come si è visto nella provincia di Firenze, la clausola di salvaguardia avrebbe avuto anche qui un effetto nullo, oltretutto in considerazione del fatto che nessun comune aderente alla rete SPRAR soddisfaceva quanto stabilito nel piano. Pur aderendo al sistema ordinario, i comuni di Pratovecchio Stia, Poppi, San Sepolcro, Bibbiena, Laterina, Bucine, Cortona, San Giovanni Valdarno e Terranuova Bracciolini non accoglievano in misura sufficiente. Ancora una volta, la clausola di salvaguardia sarebbe stata quindi inapplicabile.

Tabella 10 – Presenze effettive di migranti nella provincia di Arezzo rispetto alle assegnazioni del piano nazionale di ripartizione. Fonte: Anci Toscana 2017.

Comune	Presenze SPRAR	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Persone accolte rispetto alle assegnazioni da piano (valori percentuali)
Badia Tedalda		29	29	6	483,33
Castel Focognano		50	50	11	454,55
Montemignaio		25	25	6	416,67
Sestino		24	24	6	400
Chitignano		23	23	6	383,33
Caprese Michelangelo		22	22	6	366,67
Talla		17	17	6	283,33
Chiusi della Verna		19	19	7	271,43
Castiglion Fibocchi	7	12	19	8	237,5
Pratovecchio Stia	13	29	42	21	200
Foiana della Chiana		62	62	35	177,14

²¹ Elaborazione dalla tabella 10 su dati Anci Toscana 2017.

Comune	Presenze SPRAR	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Persone accolte rispetto alle assegnazioni da piano (valori percentuali)
Poppi	5	32	37	22	168,18
Sobbiano		34	34	23	147,83
Civitella in Val di Chiana		39	39	33	118,18
Monterchi		7	7	6	116,67
Monte San Savino		37	37	32	115,63
Castiglion fiorentino		51	51	48	106,25
Arezzo		380	380	363	104,68
San Sepolcro	7	53	60	58	103,45
Bibbiena	4	42	46	45	102,22
Lucignano		13	13	13	100
Pieve Santo Stefano		12	12	12	100
Marciano della Chiana		12	12	13	92,31
Anghiari		19	19	21	90,48
Capolona		18	18	20	90
Laterina	6	4	10	13	76,92
Ortignano Raggiolo		4	4	6	66,67
Bucine	4	18	22	37	59,46
Montevarchi		50	50	89	56,18
Castelfranco Piandiscò		17	17	35	48,57
Cortona	4	35	39	82	47,56
San Giovanni Valdarno	13	12	25	62	40,32
Castel San Niccolò		4	4	10	40
Pergine Valdarno		4	4	12	33,33
Terranuova Bracciolini	5	10	15	45	33,33
Loro Ciuffenna		5	5	21	23,81
Cavriglia				35	0
Totale	68	1224	1292	1274	101,41

Lo SPRAR a Siena riguardava solo il 2% del totale degli accolti (vedi Tabella 11). Le presenze complessive superavano comunque le assegnazioni del 107% grazie all'impiego dei CAS (98% del totale) che anche da soli andavano oltre le quote del piano. In questa provincia erano più numerosi i comuni privi del tutto di accoglienza che arrivavano a nove (Trequanda, San Quirico d'Orcia, San Casciano dei Bagni, Radicofani, Radda in Chianti, Chiusdino, Castiglion d'Orcia, Casole d'Elsa, Buonconvento), compensati però da un'accoglienza in eccesso in ben sedici casi (Monticiano, Radicondoli, Sarteano, Murlo, Chianciano Terme, Piancastagnaio, San Gimignano, Cetona, Montalcino San Giovanni d'Asso, Gaiole in Chianti, Sovicille, Monteriggioni, Abbazia San Salvatore, Chiusi, Monteroni d'Arbia, Asciano).

Tabella 11 – Presenze effettive di migranti nella provincia di Siena rispetto alle assegnazioni del piano nazionale di ripartizione. Fonte: Anci Toscana 2017.

Comune	Presenze SPRAR	Presenze CAS	Totale persone accolte	Assegnazione da piano	Percentuale rispetto al piano nazionale
Monticiano		35	35	6	583,33
Radicondoli		30	30	6	500
Sarteano		82	82	17	482,35
Murlo		40	40	9	444,44
Chianciano Terme		112	112	26	430,77
Piancastagnaio		33	33	15	220
San Gimignano	5	55	60	29	206,9
Cetona		20	20	10	200
Gaiole in Chianti		20	20	10	200
Montalcino San Giovanni d'Asso		43	43	25	172
Sovicille		63	63	37	170,27
Monteriggioni		54	54	36	150
Abbazia San Salvatore		33	33	24	137,5
Chiusi		44	44	32	137,5
Monteroni d'Arbia		41	41	33	124,24
Asciano		28	28	26	107,69
Colle Val d'Elsa	5	73	78	79	98,73
Montepulciano		41	41	51	80,39
Pienza		5	5	8	62,5
Sinalunga		29	29	47	61,7

Castelnuovo Berardenga	19	19	33	57,58	
Castellina in Chianti	5	5	10	50	
Siena	84	84	197	42,6	
Poggibonsi	11	24	35	107	32,71
Rapolano terme	6	6	19	31,58	
Torrita di Siena	8	8	27	29,63	
Buonconvento			12	0	
Casole d'Elsa			14	0	
Castiglion d'Orcia			9	0	
Chiusdino			6	0	
Radda in Chianti			6	0	
Radicofani			6	0	
San Casciano dei Bagni			6	0	
San Quirico d'Orcia			10	0	
Trequanda			6	0	
Totale	21	1027	1048	994	106,7
Totale regionale	1277	12.815,00	14.092,00	13.128,00	107,34

Gli attori dell'accoglienza e i casi critici

Come abbiamo visto, il modello di accoglienza straordinaria assegnava a prefetture ed enti gestori un ruolo fondamentale per l'implementazione dei servizi socio-assistenziali rivolti ai migranti e nel determinarne la qualità. Il sistema dei CAS non era sottoposto ai vincoli dello SPRAR e rischiava di includere anche alcuni enti privi delle competenze necessarie ai fini dell'erogazione delle prestazioni. La pratica diffusa, durante le reiterate emergenze, di considerare innanzitutto le esigenze primarie quali vitto e alloggio ha portato ad un crescente affidamento di gestioni ai soggetti più disparati. Tra gli enti gestori operativi sul territorio nazionale, infatti, vi si trovavano anche cooperative di tipo B che si occupavano di servizi e con poca esperienza nel sociale e molti imprenditori privati che lavoravano nell'ambito della ristorazione o del settore alberghiero che si reinventavano nel ruolo di operatori dell'accoglienza. Purtroppo, non sono stati pochi gli operatori economici che hanno visto nell'accoglienza un'occasione per fare profitti (Caponio, Cappiali 2017; Costantini 2017); già questa dinamica snatura il senso delle politiche di accoglienza concepite con la previsione dei soggetti del Terzo settore come protagonisti, trattandosi di enti senza scopo di lucro che hanno l'obiettivo di dare assistenza, promuovere utilità sociale e sostegno ai soggetti svantaggiati. Questa categoria era comunque la

più consistente rappresentando il 70% degli enti gestori (2017). Il 19%, invece, era costituito da imprenditori privati, l'8% da enti religiosi e solo il 3% da attori pubblici (solitamente comuni o unioni di comuni)²².

La *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale* del Ministero dell'Interno, trasmessa alla presidenza della Camera dei Deputati il 14 agosto 2018, riporta dettagliate informazioni sugli enti gestori operativi nel 2017 elencati per provincia, capienza e capacità di accoglienza e sulle risorse economiche ricevute.

Dai dati sugli enti gestori si rilevano le diverse risorse dei territori: se, ad esempio, si trattava di aree caratterizzate da un maggior numero di imprese private (o da una presa in carico totale da parte del Terzo settore), oppure con una forte partecipazione pubblica. In secondo luogo, dopo un primo sguardo sui tipi di enti, è stato possibile registrare dove si concentrava una gestione oligopolistica dell'accoglienza provinciale. In caso di concentrazione di pochi gestori, l'accoglienza sarà stata meno diffusa e più orientata al vecchio modello dei grandi contenitori.

I casi delle tre province toscane esaminate presentavano una maggioranza di enti del Terzo Settore e una presenza minoritaria di soggetti economici privati. Tuttavia, trattandosi di un settore di policy alquanto appetibile poiché prevede l'elevata erogazione di risorse pubbliche e una forte delega ad attori non pubblici, abbiamo voluto individuare quei casi critici, sottoposti alla chiusura dei centri da parte della prefettura e ad indagini della procura per irregolarità e criticità nella gestione delle strutture.

A Firenze, ad esempio, secondo i dati raccolti sul 2017, la gestione dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale era affidata a ventinove enti gestori (per un totale di trentadue gestioni se consideriamo che alcuni enti si ripetevano operando in raggruppamento temporaneo). Il terzo settore accoglieva l'86 % del totale dei migranti, gli enti religiosi l'11% e il privato appena il 3%²³.

Il 50% dei migranti accolti era gestito da soli quattro enti, due dei quali sono stati al centro di scandali e inchieste. Uno è il consorzio Multicons, operativo soprattutto nell'Empolese e nel Fiorentino, noto per la sua estensione (gestiva oltre venti CAS) e per alcune inchieste relative al 2016 e controlli della prefettura sulle condizioni delle strutture dove venivano ospitati i migranti. Il peso di tali inchieste fu tale da indurre i vertici dell'ente gestore a ritirarsi dal settore dell'accoglienza nel 2018. Le indagini più recenti hanno accertato un'ulteriore accusa di evasione fiscale (nel periodo di attività dei centri di accoglienza 2012-2017) che hanno portato nel luglio 2019 all'arresto del titolare dell'ente (Selvatici 2018b). L'altro, Co&So, è stato al centro di diverse inchieste per la gestione dei CAS nell'area fiorentina, in collaborazione con un privato e una sua cooperativa consorziata, Il Cenacolo. Tali enti sono ora oggetto di indagini della Procura di Firenze per frode in forniture pubbliche (Salvini 2018). Inevitabilmente queste problematiche

²² Elaborazione da *Riepilogo dati finanziari*. Allegato 2 –Ministero dell'Interno 2017. Doc. LI, n. 1.

²³ Elaborazione dalla tabella 12 su dati Ministero dell'Interno, 2017.

incidono sui percorsi di accoglienza che vengono seriamente compromessi e allo stesso tempo sulla cattiva allocazione delle risorse pubbliche. Difatti, ben il 37% dei migranti è stato accolto dagli enti gestori che presentavano gravi carenze e criticità e che avevano ricevuto il 35% dei finanziamenti²⁴.

Tabella 12 – Enti gestori della provincia di Firenze per capienza dei centri di accoglienza e risorse ricevute, 2017. Fonte: Ministero dell'Interno 2017.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
<i>Co&So</i>	587	17,8	5.228.121
<i>Consorzio Multicons</i>	479	14,5	4.369.385
Cooperativa albatros 1973	404	12,3	4.813.737
Cooperativa Cristoforo	351	10,6	3.316.729
RTI Caritas Progetto accoglienza associazione insieme	256	7,8	2.125.402
<i>Co& So Empoli</i>	124	3,8	1.321.848
CG srl	105	3,2	622.796
Misericordia Empoli	89	2,7	813.308
AICS associazione italiana cultura e sport	80	2,4	590.599
Oxfam	80	2,4	878.376
RTI Caritas Co&So	70	2,1	491.746
Associazione culturali e non violenza	66	2,0	548.277
CAT	66	2,0	931.281
Associazione il sicomoro	59	1,8	673.836
Misericordia Certaldo	56	1,7	387.960
Associazione shalom	54	1,6	580.833
Cooperativa pietra d'angolo	52	1,6	496.545
Consorzio opere di misericordia	37	1,1	331.502
Le Case Onlus	31	0,9	337.244
<i>Cooperativa Cenacolo</i>	30	0,9	321.643
Misericordia cerreto guidi	28	0,8	322.053
ASEV associazione sviluppo empolese Valdelsa spa	26	0,8	366.722
Faynus ong	25	0,8	158.724

²⁴ Nel calcolo dell'incidenza delle criticità non è stato tenuto conto delle collaborazioni degli enti gestori segnalati con altri enti.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Misericordia Tavarnelle	25	0,8	269.535
RTI Caritas Oxfam Co&So	25	0,8	1.068.169
Commissione sinodale diaconia valdese	21	0,6	213.723
Lunazzurra coop sociale	16	0,5	31.630
RTI Cenacolo CAT	15	0,5	26.876
VAB vigilanza antincendi boschivi	14	0,4	139.774
Seminario vescovile	12	0,4	59.540
Pia associazione maschile opera di Maria	10	0,3	77.639
Associazione progetto arcobaleno	4	0,1	29.833
Totale	3297	100	31.945.386

La provincia di Arezzo presentava un panorama di trentuno enti gestori composto prevalentemente da enti ascrivibili al mondo dell'associazionismo e del Terzo settore (ventisei enti tra cooperative di tipo A e B, consorzi, fondazioni, associazioni di promozione sociale e di volontariato), tre imprenditori privati e un ente religioso. I primi accoglievano il 91% della capienza complessiva provinciale, seguiti dai privati che ospitavano l'8% dei migranti e da una parrocchia con il 2%²⁵.

Il 50% del totale degli accolti era concentrato però nelle mani di pochi attori che detenevano anche più risorse. Si trattava di sei enti gestori, tra cui un consorzio e due cooperative sociali, la Croce Rossa (in raggruppamento temporaneo con un privato), la Fraternità dei laici, che operava come azienda pubblica di servizi alla persona nell'ambito del sistema regionale integrato dei servizi sociali, e un imprenditore privato.

Tabella 13 – Enti gestori della provincia di Arezzo per capienza dei centri di accoglienza e risorse ricevute, 2017. Fonte: Ministero 2017.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Consorzio isola che non c'è	210	14,33	2.203.548
RTI Croce rossa effe4 snc	168	11,47	1.602.511
La città del sole cooperativa onlus	113	7,71	926.092
Fraternità dei laici azienda pubblica di servizi alla persona	94	6,42	1.059.026

²⁵ Elaborazione dalla tabella 13 su dati Ministero dell'Interno, 2017.

Società cooperativa sociale Valmarecchia	93	6,35	1.071.020
Il canto del fuoco Donati Mauro	75	5,12	968.809
<i>Società cooperativa servizi toscani</i>	68	4,64	418.138
Oxfam	66	4,51	1.027.918
Cooperativa sociale Arca etrusca onlus	62	4,23	607.880
Associazione sichem Crocevia dei popoli onlus	55	3,75	553.020
Associazione culturale Bangladesh	40	2,73	427.597
La croce bianca di Rigutino AS.Pub.ASS	38	2,59	203.169
Consorzio sociale Comars	37	2,53	427.748
L'aurora società cooperativa onlus	35	2,39	31.396
Associazione promozione sociale Tahoma	34	2,32	303.513
Associazione promozione sociale Libera mente	31	2,12	286.530
Associazione ANOLF	27	1,84	317.117
Consorzio cooperative sociali aretine	26	1,77	54.380
Cooperativa sociale San Lorenzo	25	1,71	203.359
Parrocchia della collegiata San Lorenzo di Montevarchi	24	1,64	259.314
Agorà d'Italia cooperativa consortile	21	1,43	165.829
Andrea Rainò	20	1,37	243.699
Zurli Lamberto e Luciano snc	20	1,37	274.560
Cooperativa sociale La tappa	14	0,96	121.127
Associazione I girasoli onlus	13	0,89	170.096
Fondazione Giovanni Paolo II	12	0,82	116.210
Associazione Pronto donna	11	0,75	105.864
Colibri società cooperativa	10	0,68	42.805
Associazione culturale I care	9	0,61	101.524
Associazione volontariato Daniele Mancini	8	0,55	79.970
Associazione I continenti insieme	6	0,41	45.594
Totale	1465	100,0	14.419.363

Non si sono riscontrati particolari irregolarità nella gestione dei centri. L'unico caso della provincia da segnalare, sulla base di fonti giornalistiche, riguarda la cooperativa «Servizi Toscani», inclusa nel consorzio Multicons a cui abbiamo già accennato e non più operativo (Il Fatto Quotidiano 2019, La Repubblica 2016; Selvatici 2018a). La cooperativa gestiva ad Arezzo il 5% dei migranti ospitati nella provincia.

Nella provincia di Siena invece, il 60% circa dei migranti si trovava in centri gestiti dal Terzo settore, il 27% da enti religiosi, l'11% da privati e l'1% da un comune²⁶.

Il 50% dei migranti era concentrato nella gestione di soli tre enti, di cui due del Terzo settore e uno propriamente religioso. Il quarto ente in ordine di capacità di accoglienza era nato dalla collaborazione tra il privato Cassiopea srl e la Parrocchia Sassofortino per cui è stata avviata un'inchiesta per turbativa d'asta, appropriazione indebita e riciclaggio (Selvatici 2018b). Questo caso ha avuto implicazioni sull'8% dei migranti ospitati e sul 9% delle risorse erogate nel territorio senese.

Tabella 14 – Enti gestori della provincia di Siena per capienza dei centri di accoglienza e risorse. Fonte: Ministero dell'Interno 2017.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Cooperativa sociale Pangea	231	23	2.931.526
Associazione migranti San Francesco	140	14	1.303.970
Confraternita Santa Maria della misericordia	117	12	1.512.524
<i>Cassiopea srl/ Parrocchia Sassofortino</i>	80	8	1.089.030
Associazione differenze culturali e non violenza	62	6	671.955
Arci solidarietà	49	5	521.766
Cooperativa G.E.A.	41	4	148.191
Ditta fiorini Massimo /CRI Montepulciano	40	4	343.851
Giuliana srl/Misericordia Chiusi	40	4	785.725

²⁶ Elaborazione dalla tabella 14 su dati Ministero dell'Interno, 2017. L'accoglienza era delegata a venticinque enti gestori (21 gestioni) di cui undici del terzo settore (cooperative, ONG, associazioni, Arci, Croce Rossa), sette enti religiosi, sei privati in collaborazione con enti religiosi o associazioni e un comune.

Ente gestore	Capienza centro	Percentuale capienza sul totale	Pagamenti effettuati 2017
Hotel stella d'oro/Misericordia Chiusi	40	4	755.604
Fin BO/associazione Heos	30	3	412.624
Hotel verde oasi/associazione heos	28	3	373.879
Oxfam Italia intercultura	25	3	258.545
Venerabile confraternita di Misericordia	17	2	207.212
Tavola di Renè onlus	16	2	132.756
Porta della carità	11	1	114.403
Circolo Arci Blue train club	8	1	90.027
Comune Torrita di Siena -Pubblica assistenza	8	1	88.992
Confraternita misericordia di Montalcino	6	1	61.496
Compagnia popolare teatro povero Monticchiello	5	1	60.504
Pia associazione misericordia	2	0	14.328
Totale	996	100	11.878.908

Complessivamente nelle tre province toscane l'accoglienza era gestita da enti appartenenti al privato sociale (il 90% ad Arezzo, l'86% circa a Firenze e oltre il 60% a Siena). I privati erano presenti ma in misura minore (quasi l'8% ad Arezzo, il 3% circa a Firenze l'11% a Siena,); gli enti religiosi in misura variabile tra le province (l'1% circa ad Arezzo, il 10% a Firenze e il 27% circa a Siena). La presenza degli attori pubblici era del tutto esigua se si considera che l'unico caso riguardava il comune di Torrita di Siena.

Un'analisi comparata dei bandi CAS delle Prefetture di Firenze, Siena e Arezzo dal 2015 al 2018

A titolo esemplificativo, presentiamo di seguito l'analisi dei bandi per l'apertura e la gestione dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) predisposti dalle Prefetture di Firenze, Siena e Arezzo tra il 2015 e il 2018, allo scopo di approfondire come la rete di tali strutture si sia sviluppata in queste tre realtà della Regione Toscana. Analizzare il contesto toscano è sicuramente interessante; tale Regione, infatti, come sottolineato nel paragrafo 1, si è contraddistinta per un *framework* di *governance* del sistema accoglienza ordinario valutato tra i migliori in Italia in termini di promozione di un modello diffuso e integrato con i

servizi del territorio (Berti, Nasi e Valzania 2017); inoltre, la Regione Toscana si è posta in modo interlocutorio con le Prefetture del suo territorio allo scopo di riproporre anche per il sistema straordinario di accoglienza alcuni standard valorizzati nello SPRAR, avvantaggiandosi di una rete di associazioni e cooperative sociali da tempo impegnate in attività di integrazione dei migranti sul territorio. La scelta dei tre casi di studio deriva dal fatto che, nel periodo preso in esame, le province di Firenze, Siena e Arezzo accolgono quasi il 50% dei richiedenti asilo presenti nel sistema CAS²⁷.

Le analisi dei bandi saranno condotte articolando il periodo di riferimento in tre fasi: la prima, tra il 2015 e il 2017, quando il sistema CAS è regolamentato soprattutto attraverso circolari ministeriali; la seconda e la terza a partire dall'entrata in vigore, rispettivamente, del Decreto ministeriale del 7 marzo 2017 e del Decreto ministeriale del 20 novembre 2018, che introducono per la prima volta regole specifiche e procedure molto dettagliate da seguire per la fornitura di beni e servizi in tali centri. Lo scopo è identificare le scelte delle tre Prefetture nella preparazione dei bandi CAS alla luce delle diverse regolamentazioni nazionali nei tre periodi esaminati, nella convinzione che tali gare di appalto rappresentino – o debbano rappresentare – molto più che mere procedure burocratiche.

Durante il primo periodo preso in esame, la regolamentazione del sistema CAS – riferibile alle strutture ospitanti, ai servizi erogati e al tipo di personale interno – è scarna e, allo stesso tempo, altalenante; il Ministero dell'Interno fornisce infatti una convenzione di massima, suggerendo alle Prefetture di seguire come parametri di riferimento per la fornitura di servizi di accoglienza, in un primo momento, i requisiti tecnici delle strutture governative di prima accoglienza per i richiedenti asilo (allora denominati CARA) e, in un secondo momento, standard minimi più simili a quelli promossi nello SPRAR²⁸. Si tratta, dunque, di parametri differenti perché riferiti a strutture molto diverse: le prime funzionali ad accogliere i migranti solo per il tempo necessario ad avviare le procedure d'asilo e che, in Italia, hanno assunto dimensioni anche molto grandi trovando una collocazione spesso al di fuori dei centri urbani; le seconde demandate principalmente ad ospitare sul territorio i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale (privi di mezzi di sussistenza), che hanno perseguito un modello di accoglienza diffuso e integrato con i servizi locali, implementando, allo stesso tempo, progetti di intervento volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione del migrante.

Nonostante la vacuità e l'ambivalenza delle indicazioni ministeriali, nei bandi CAS delle tre realtà esaminate sono stati progressivamente previsti criteri aggiuntivi per l'aggiudicazione del servizio, finalizzati ad accrescere la qualità dell'accoglienza, seppur in modo disomogeneo secondo le priorità valorizzate dalle singole Prefetture.

²⁷ Sulla base degli ultimi dati disponibili, si evince che, nel 2017, dei 15.110 posti messi a bando nel sistema CAS in Toscana, il 24,7% è nella provincia di Firenze, l'11,4% nella provincia di Arezzo e il 9,9% nella provincia di Siena (In Migrazione Scs 2018).

²⁸ Circolari MI n. 104/2014, n. 2204/2014 e n. 5484/2015.

Già nei bandi del 2015, al criterio di valutazione dell'offerta economica più vantaggiosa è affiancato anche un secondo criterio relativo alla proposta tecnica (con una proporzione pari, rispettivamente, al 60% e 40%), allo scopo di migliorare il rapporto qualità/prezzo e scoraggiare gli eccessivi ribassi. Tra il 2016 e il 2017, il peso delle due componenti cresce a vantaggio della seconda, anche se le Prefetture di Firenze e Siena optano per una ripartizione pari al 30% e 70%, mentre la Prefettura di Arezzo decide di assegnare un peso equivalente al 50% ai due criteri. Tale incentivo è importante dal momento che le circolari ministeriali di questo periodo (2015-2017) valorizzano soprattutto l'offerta «economicamente più vantaggiosa» o perfino la possibilità di includere tra gli Enti gestori le strutture alberghiere, allo scopo di distribuire velocemente i richiedenti asilo su tutto il territorio, con il rischio tuttavia di demandare l'accoglienza «a gestioni improvvisate» non sempre capaci di intervenire in modo efficace sulle specifiche esigenze delle persone accolte (Avallone 2018)²⁹.

Inoltre, a fronte di indicazioni ministeriali che si limitavano a prevedere solo l'opportunità di strutture non superiori a 100 persone³⁰, già nei bandi del 2015 sono previsti incentivi per appartamenti di piccole dimensioni e/o localizzati in zone centrali dei comuni. Questi incentivi sono importanti per favorire condizioni di vita quotidiane a dimensione familiare e promuovere, allo stesso tempo, il contatto con l'esterno, permettendo un inserimento graduale e autonomo del richiedente asilo nella società autoctona e riducendo il rischio di produrre forme di accoglienza segreganti e istituzionalizzate (Harrell-Bond 2002, 27-30). Occorre specificare che tale sensibilità si manifesta con modalità differenti nei tre territori. Infatti, la Prefettura di Firenze appare più altalenante sul punto, prevedendo, nel 2015 e nel 2016, un massimo di 50 posti per struttura e anche specifici punteggi aggiuntivi per appartamenti di piccole dimensioni e più integrati nei contesti urbani, per poi eliminare, nel 2017, perfino l'incentivo per l'accoglienza in piccoli centri³¹. Una situazione migliore si riscontra nelle altre due realtà provinciali. Infatti, per la Prefettura di Siena, tale criterio è previsto già nel bando del 2015, dove è indicata anche la preferenza per appartamenti con una capienza media di 20/30 posti (poi ridotta a 10/20 nel 2016) fino ad un massimo di 35 persone (aumentato a 40 nel 2017), introducendo (a partire dal 2017) anche specifici punteggi aggiuntivi per strutture collocate in centri urbani. Invece, già il bando del 2015 della Prefettura di Arezzo consente la possibilità dell'uso di microstrutture, mentre dal 2016 è introdotta una capienza massima di 50 posti.

²⁹ Circolari MI n. 2284/2014, n. 14100-127/2014, n. 5484/2014, n. 59124/2014 e n. 12506/2015.

³⁰ Circolare MI n. 104/2014.

³¹ Nonostante ciò, occorre segnalare che, sulla base degli ultimi dati disponibili, nella provincia, il numero medio di accolti per struttura è pari a 15 persone (Anci Toscana 2017), seppur ci sono delle eccezioni come una delle due strutture di Calenzano e Villa Pepi a Firenze che ospitano rispettivamente circa 80 e 60 richiedenti asilo (cfr. dichiarazioni della Prefettura: <<https://www.pressreader.com/>> 2019-04-11).

Inoltre, valorizzando l'indicazione ministeriale di cercare un maggior allineamento con le quote di distribuzione dei migranti assegnate a livello provinciale nell'ambito dei Tavoli di coordinamento regionale³², il bando di Arezzo include, già dal 2015, alcuni parametri di sostenibilità territoriale, indicando la capacità massima di accoglienza per i vari comuni della provincia allo scopo di garantire una distribuzione più equilibrata dei richiedenti asilo. Nei bandi di Firenze e Siena sono introdotti parametri simili solo nel 2017. Anche, in questo caso, la Prefettura di Firenze appare la meno lodevole, introducendo solo degli incentivi in termini di punteggi aggiuntivi agli Enti gestori che saranno in grado di garantire servizi di accoglienza valorizzando i criteri di sostenibilità per comune indicati nel bando. Invece, oltre a prevedere già nel bando del 2015 un limite massimo pari a 70 richiedenti asilo per comune, a partire dal 2017, a Siena tali massimali sono ponderati sul numero della popolazione residente, includendo anche incentivi in termini di punteggi aggiuntivi per gli Enti gestori che scelgono di aprire CAS in luoghi dove non sono presenti altre strutture o dove la percentuale dei richiedenti asilo in rapporto alla popolazione autoctona non superi lo 0,4%. L'introduzione di tali criteri e incentivi denota una maggior propensione delle Prefetture a raccordarsi con gli Enti locali per avvantaggiarsi della capacità delle Amministrazioni comunali nel valutare le specificità di ciascun territorio e favorire, allo stesso tempo, un sistema di accoglienza più diffuso e integrato con i servizi pubblici e privati presenti a livello locale. Nonostante l'importanza di tale aspetto, occorre tuttavia segnalare che il criterio di ripartizione per quote risponde principalmente alle esigenze di sostenibilità dei comuni – a volte anche con la finalità di salvaguardare l'ordine pubblico – mentre non valorizza allo stesso modo i «legami sociali» o la presenza di collettività affini ai richiedenti asilo inseriti nel sistema di accoglienza, che sono altrettanto importanti per favorire l'attivazione di percorsi di inclusione e integrazione sociale dei nuovi arrivati anche in forma più autonoma e senza la mediazione delle istituzioni (Marchetti 2006, 95-6).

Si riscontrano differenze anche in merito ai servizi erogati³³. Infatti, nei tre bandi sono progressivamente introdotti incentivi relativi all'insegnamento della lingua italiana ed alcuni elementi volti a favorire condizioni di vita quotidiana a dimensione familiare per i migranti (come, ad esempio, la possibilità di fare la spesa e cucinare in modo autonomo). Anche in questo caso, tuttavia, ciò avviene in modo eterogeneo nelle tre realtà provinciali. Infatti, le Prefetture di Firenze e Siena, già dal 2016, introducono l'insegnamento della lingua italiana (fissando per settimana il numero minimo di ore a 6 per Firenze e a 8 per Siena), prevedendo anche (Firenze dal 2016 e Siena dal 2017) la possibilità che i richiedenti

³² Circolari MI n. 5484/2014 e n. 8612/2014.

³³ Si ricordi che, seppur con le ambivalenze precedentemente indicate sugli standard minimi da seguire, la convenzione di massima fornita nel 2014 dal Ministero dell'Interno, relativa alla fornitura dei servizi da garantire ai richiedenti asilo, prevede solo le seguenti prestazioni: vitto e alloggio, orientamento sul territorio, assistenza linguistica e di mediazione culturale, assistenza sanitaria e sostegno psicologico (cfr. circolare MI n. 2204/2014).

asilo gestiscano in modo più autonomo l'organizzazione della vita quotidiana interna alla struttura. Arezzo introduce, invece, questo secondo aspetto dal 2016, mentre si limita solo ad incentivare l'insegnamento della lingua italiana senza, peraltro, introdurre alcun obbligo in tal senso.

Nei bandi delle tre Prefetture è, comunque, sempre prevista la possibilità di proporre elementi migliorativi inerenti ai servizi erogati compresi quelli riferibili all'integrazione del migrante; tuttavia, non essendo definiti standard minimi da seguire, è lasciata un'ampia discrezionalità agli Enti gestori. Una descrizione più chiara dei servizi minimi da garantire è introdotta nel bando di Siena del 2017, in cui sono incluse perfino azioni finalizzate a fornire un sostegno per l'inserimento del richiedente asilo nel mercato del lavoro; infatti, se in tale realtà provinciale, fin dal 2016, un'attenzione particolare è rivolta alla promozione di attività più qualificanti per l'inclusione sociale dei richiedenti asilo, a partire dal 2017, sono indicate anche diverse azioni volte a valorizzare il *background* del migrante (predisponendo, ad esempio, un *curriculum vitae* a partire dal bilancio delle sue competenze oppure cercando di ottenere il riconoscimento dei titoli di studio precedenti) e all'acquisizione di nuove competenze (ad esempio, mediante l'iscrizione a corsi di riqualificazione professionale o tirocini formativi). Questo è l'elemento di maggior distinzione tra i bandi dei tre territori esaminati, che suggerisce una più alta propensione della Prefettura di Siena, rispetto a quelle di Firenze e Arezzo, a garantire interventi nei confronti del richiedente asilo che superino pratiche meramente assistenzialiste (*In Migrazione Scs* 2018).

Questo elemento è ciò che distingue maggiormente anche il sistema di accoglienza straordinario promosso a Siena rispetto a quello prevalso a livello nazionale. Tra le indicazioni ministeriali riferibili al sistema CAS, infatti, non sono mai stati previsti servizi finalizzati al rafforzamento delle competenze professionali o all'inserimento del richiedente asilo nel mercato del lavoro. Dunque, sebbene i centri di accoglienza straordinaria siano stati demandati ad ospitare il richiedente asilo sul territorio anche fino alla conclusione della procedura relativa alla sua domanda, a tali strutture è comunque stata attribuita principalmente la funzione di offrire vitto, alloggio e beni di prima necessità, mentre la possibilità di ipotizzare per i migranti accolti percorsi di inclusione sociale è lasciata in secondo piano (Marchetti 2016, 140; Campesi 2018, 489 e 501).

Infine, valorizzando l'orientamento ministeriale di preferire, alle strutture alberghiere, cooperative sociali con esperienze nello SPRAR o in progetti di accoglienza similari³⁴, già nei tre bandi del 2015, sono ammessi a partecipare soggetti che abbiano nei propri fini istituzionali quello di operare in settori specifici in materia di assistenza e integrazione dei migranti, prevedendo anche punteggi aggiuntivi in base agli anni di esperienza in tali ambiti (come ad Arezzo nel 2017) e per chi li ha maturati sul territorio (come a Siena nel 2017) oppure per specifiche competenze possedute dall'Ente gestore (ad esempio nella mediazione linguistico-culturale come a Firenze nel 2015). Tuttavia, tra gli elementi di criti-

³⁴ Circolari MI n. 104/2014 e n. 14100-127/2014.

cità si segnala che, in tutte e tre le realtà provinciali, sono comunque ammesse a partecipare anche le strutture alberghiere, seppur convenzionate con operatori del privato sociale al fine di garantire i servizi di accoglienza richiesti. Inoltre, seppur in forme diverse nel corso del tempo sono introdotti punteggi aggiuntivi per l'impiego di personale specializzato o comunque è previsto di indicare nel progetto tecnico le figure professionali che saranno coinvolte, le tre Prefetture non fissano – almeno in questo primo periodo esaminato (2015-2017) – gli standard minimi da garantire relativi, ad esempio, al tipo di qualifica o alla dotazione minima del personale impiegato, lasciando dunque anche su tale aspetto un ampio margine di discrezionalità all'Ente gestore; ciò quindi non elimina del tutto il rischio – precedentemente segnalato – di demandare l'accoglienza «a gestioni improvvisate» e inadeguate. In termini peggiorativi, inoltre, si riscontra anche l'emergere di un approccio più securitario da parte della Prefettura di Firenze. Infatti, se nei bandi del 2015 e del 2016 era stato previsto un incentivo in termini di punteggi aggiuntivi per la presenza nella struttura di uno psicologo «allo scopo di identificare soggetti che necessitino di specifica assistenza sotto il profilo psicologico o psichiatrico», nel bando del 2017, tale figura è sostituita con quella di un operatore sociale presente ventiquattro ore su ventiquattro; tale scelta sembra sottendere un aumento della propensione della Prefettura ad introdurre «dispositivi di controllo» (Whyte 2011, 18-20) più che di integrazione nei confronti dei richiedenti asilo³⁵.

Tali difformità riscontrabili nei tre territori sono sicuramente imputabili alle indicazioni altalenanti e contraddittorie fornite, in questa fase, dal Ministero dell'Interno in riferimento ai parametri da seguire nell'erogazione dei servizi di accoglienza, che – come sopra evidenziato – a volte sembrano suggerire di privilegiare gli standard seguiti nei grandi centri di prima accoglienza, altre volte quelli prevalsi in strutture di seconda accoglienza generalmente più piccole e inserite nel tessuto urbano.

A marzo del 2017, per la prima volta è predisposta dal Ministero dell'Interno – sotto la guida di Marco Minniti – una disciplina specifica e più dettagliata per la fornitura di beni e servizi dei centri di accoglienza straordinaria³⁶. Sebbene tale scelta sia finalizzata a superare la scarsità e le ambivalenze delle indicazioni fornite nella fase precedente connesse alla genesi emergenziale della diffusione di questi centri sul territorio, l'emissione del nuovo schema di capitolato sembra proporre dei requisiti difficilmente proponibili in forme di accoglienza che vogliano ispirarsi al modello SPRAR, quanto piuttosto sembrano voler allineare maggiormente, dal punto di vista amministrativo e organizzativo, il CAS ai centri di soccorso in prossimità dei luoghi di sbarco (Cpsa e Hotspot) e alle grandi strutture governative di prima accoglienza (Ex-Cara e Hub).

³⁵ Nel 2018, la Prefettura di Firenze introduce anche l'ingresso forzato entro le ore 20.00 dei richiedenti asilo accolti nei CAS, così come il controllo di pacchi di prodotti comprati online per motivi di sicurezza e per accertarsi che tali acquisti siano «compatibili» alla condizione economica dichiarata dal migrante.

³⁶ Decreto ministeriale del 7 marzo 2017.

Solo le Prefetture di Arezzo e Siena predispongono nuove gare di appalto a partire da tali regole, permettendo di analizzare il loro impatto nel modo in cui si configura il sistema CAS nei due territori provinciali.

Al fine di continuare a garantire una forma di accoglienza diffusa e integrata con i servizi del territorio capace, allo stesso tempo, di agevolare un percorso di integrazione dei migranti, entrambe le Prefetture si avvalgono della possibilità – prevista dal decreto ministeriale – di derogare ad alcuni dei nuovi requisiti introdotti se si predispongono strutture al di sotto delle 50 unità. Peraltro, ciò avviene in modo differente, mostrando una maggior sensibilità su tale aspetto da parte della Prefettura di Siena.

Ad esempio, seppur entrambe prevedono un limite massimo per ciascuna struttura, il parametro rimane fissato, come in passato, a 40 unità a Siena e a 50 unità ad Arezzo; inoltre, mentre la Prefettura di Arezzo continua semplicemente ad ammettere il ricorso a micro strutture, nel bando di Siena – oltre ad essere ribadita la preferenza per la predisposizione di strutture con una capienza media di 10/20 posti – sono perfino introdotti punteggi aggiuntivi per l'Ente gestore che possa garantire almeno il 75% dei posti di accoglienza in appartamenti con un numero massimo di 9 posti letto.

Anche sulla possibilità di garantire una equa distribuzione dei migranti sul territorio si notano delle differenze; infatti, mentre la Prefettura di Arezzo si limita a proporre il rispetto delle quote previste nel piano nazionale di riparto dei migranti stabilito dal Ministero dell'Interno in accordo con l'Anci³⁷, il bando di Siena – oltre a prevedere una ripartizione che tenga conto del numero di residenti per comune – si ripropone come in passato la possibilità di ricevere punteggi aggiuntivi per l'Ente gestore che possa garantire l'ubicazione di almeno una struttura in luoghi dove non ce ne siano altre o in cui la percentuale di richiedenti asilo in rapporto alla popolazione residente sia inferiore allo 0,3%.

Le differenze tra le due Prefetture si riscontrano anche nelle modalità previste di erogazione dei servizi nei rispettivi bandi. Entrambe ripropongono, come in passato, la procedura di una valutazione ponderata tra requisiti economici e tecnici nella scelta degli Enti gestori, predisponendo una ripartizione pari rispettivamente al 30% e 70%; tale procedura ponderata è ufficializzata anche nelle nuove regole ministeriali, sebbene con una proporzione leggermente diversa pari rispettivamente al 40% e 60%.

Sul punto si riscontra un miglioramento per la Prefettura di Arezzo dove in passato si era optato per una ripartizione pari al 50% per i due criteri. Peraltro, nonostante tale miglioramento, le modalità previste per la formulazione della proposta tecnica nei bandi evidenziano un maggior allineamento di tale Prefettura alle indicazioni ministeriali rispetto a quella di Siena, che invece introduce alcuni espedienti interessanti.

Ad esempio, in riferimento alla possibilità di favorire condizioni di vita quotidiane a dimensione familiare per i migranti, nonostante le nuove linee mini-

³⁷ Direttiva MI emessa l'11 ottobre 2016.

steriali non lo prevedano, la Prefettura di Siena continua a proporre – per le strutture fino a 20 ospiti – di attenersi alle linee guida dello SPRAR che prevedono «la completa autonomia nella preparazione dei pasti [...] nel caso di accoglienza in appartamenti». La Prefettura di Arezzo, invece, si adegua alle linee governative prevedendo che l'erogazione dei pasti sia sempre demandata esclusivamente all'Ente gestore.

Si nota un maggior allineamento della Prefettura di Arezzo anche rispetto all'approccio più securitario nei confronti del richiedente asilo ospitato nei CAS che sembra essere sotteso nelle nuove regole ministeriali. Entrambe le Prefetture aggirano il requisito di fornire un servizio ventiquattro ore su ventiquattro introdotto nel nuovo schema di capitolato ministeriale – che sembra attribuire all'operatore compiti di maggior sorveglianza (Faso, Bontempelli 2017, 41) – con la previsione della sola reperibilità di un operatore notturno nelle strutture più piccole. Nonostante tale scelta, peraltro, la Prefettura di Arezzo include punteggi aggiuntivi al proponente che sia comunque in grado di garantire la sorveglianza notturna e perfino con più operatori. Inoltre, nel bando di tale Prefettura, seppur le nuove regole governative non lo prevedano, è introdotta tra i «servizi di gestione amministrativa» «la segnalazione immediata di comportamenti da parte dei migranti non rispettosi del regolamento», che può portare alla revoca dell'accoglienza soprattutto se riferibile più volte allo stesso migrante³⁸. In una direzione simile, sembra andare anche la scelta di prevedere corsi di lingua italiana da tenersi in spazi interni dedicati – servizio reso obbligatorio dalle nuove disposizioni ministeriali seppur queste segnalino solo come via preferenziale l'organizzazione di tale servizio nel centro di accoglienza; dunque, la scelta di optare per la soluzione più rigida tra quelle proposte dal Ministero dell'Interno sembra sottendere una maggior propensione della Prefettura di Arezzo a promuovere per il sistema CAS un modello organizzativo più autosufficiente ma anche più segregante (Campesi 2018, 500-1).

Si riscontrano differenze tra le due Prefetture anche in riferimento all'erogazione di altri servizi. Oltre all'assistenza socio-sanitaria da attuarsi in presidi medici interni alle strutture oppure – per i CAS al di sotto delle 50 unità – tramite la reperibilità di medici e infermieri in raccordo con il Snn, le nuove linee ministeriali introducono la presenza obbligatoria di figure professionali quali l'assistente sociale, lo psicologo e il mediatore linguistico, prevedendo, per le strutture che ospitano tra le 20 e 50 persone, un *range* di presenza settimanale variabile tra le 6 e le 12 ore per le attività di sostegno socio-psicologico e tra le 18 e le 36 ore per la mediazione linguistica. Seppur l'introduzione di tali figure sia indubbiamente positiva, tali standard sembrano difficilmente raggiungibili per Enti gestori che cercano di perseguire un modello di accoglienza a dimensione familiare per bilanciare misure di assistenza con percorsi di (ri)conquista della autonomia, soprattutto per il fatto che il prezzo posto come base per la ga-

³⁸ Art. 23 del D.lgs. 142/2015 che recepisce la nuova Direttiva Ue «accoglienza» (2013/33/EU).

ra d'appalto rimane fissato a 35 euro *pro die/pro capite*³⁹. Anche in questo caso, seppur i bandi di entrambe le Prefetture prevedano la possibilità di garantire l'assistenza socio-sanitaria tramite la reperibilità di medici e infermieri esterni (piuttosto che predisponendo un presidio interno alla struttura), in riferimento all'assistente sociale, allo psicologo e al mediatore linguistico la Prefettura di Arezzo si allinea ai nuovi standard, mentre la Prefettura di Siena prevede, nelle strutture che ospitano fino a 10 richiedenti asilo, una presenza settimanale più flessibile per tali figure professionali – rispetto a quanto disposto nel capitolato ministeriale – che varierà in proporzione al numero di ospiti e al loro grado di autonomia linguistico-culturale. A fronte di tale flessibilità, la Prefettura di Siena continua a manifestare un'attenzione particolare per l'integrazione dei richiedenti asilo sul territorio, includendo come in passato – sebbene ciò non sia previsto nelle nuove linee ministeriali – la possibilità di promuovere azioni finalizzate alla formazione/riqualificazione professionale e all'inserimento lavorativo dei migranti accolti; sul punto sono previsti anche punteggi aggiuntivi al soggetto proponente in grado di garantire protocolli d'intesa e convenzioni utili a rendere più efficace la possibilità di avviare al mondo del lavoro gli ospiti della struttura. A fronte di regole governative che confermano l'orientamento, già prevalso in passato, a demandare al CAS funzioni meramente assistenzialiste, dunque, la Prefettura di Siena continua a distinguersi proponendo forme di accoglienza che non si limitino a fornire vitto, alloggio e beni di prima necessità, quanto piuttosto a promuovere percorsi di autonomia per il richiedente asilo, con lo scopo prioritario di ridurre il rischio di cronicizzare la sua condizione di vulnerabilità o la sua dipendenza dall'aiuto istituzionale (Pinelli 2014, 74-6).

Nel 2018, il sistema di accoglienza straordinario è nuovamente riformato. La legge n. 132/2018 (conversione del c.d. decreto legge Salvini n.113/2018) ridisegna il sistema di accoglienza in Italia, demandando l'accoglienza dei richiedenti asilo esclusivamente al sistema CAS, mentre lo SPRAR (da ora in poi denominato SIPROIMI) ospiterà i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati⁴⁰. È anche introdotto un nuovo capitolato per il CAS che distingue i centri di accoglienza straordinari in «singole unità abitative», dove è prevista una maggior autonomia in riferimento alla gestione dei pasti e delle pulizie interne alla struttura da parte dei migranti, e «centri collettivi», dove tutti i servizi sono erogati dall'Ente gestore. Le prime strutture non potranno superare le 50 unità, mentre le seconde potranno essere di tre tipi: fino a 50 unità, da 51 a 300 unità e da 301 fino a 1800 unità. Per questi nuovi centri sono introdotte prestazioni e basi d'asta diverse, sulla base peraltro di una notevole riduzione della quota *pro die/pro capite*, prevedendo un *range* che andrà all'incirca tra 21 e 26 euro secondo la dimensione della struttura⁴¹. Tale taglio deriva dalla scelta governativa di predisporre due livelli di prestazioni, assicurando

³⁹ Circolare MI n. 4555/2017.

⁴⁰ Articolo 12 della legge n. 132/2018 che modifica l'articolo 1-sexies della legge n. 39/1990.

⁴¹ Decreto ministeriale del 20 novembre 2018.

do al richiedente asilo esclusivamente servizi assistenziali di prima accoglienza, mentre le attività volte a percorsi di autonomia e integrazione sociale saranno riservate a chi è accolto nel SIPROIMI.

Al momento di questa analisi, solo le Prefetture di Firenze e Siena hanno predisposto nuove gare di appalto sulla base di tali regole, permettendo di rilevare il loro impatto nel modo in cui il sistema CAS si riconfigura nelle due aree provinciali.

A partire da tali analisi, si riscontrano delle differenze nelle scelte effettuate dalle due Prefetture soprattutto in riferimento alle dimensioni e alla collocazione delle strutture. Infatti, mentre la Prefettura di Firenze predispone tre bandi per la destinazione complessiva di 1800 posti da suddividere in «singole unità abitative fino a 50 posti» (800 posti), in «centri collettivi fino a 50 posti» (600 posti) e in «centri collettivi da 51 a 300 posti» (400 posti), la Prefettura di Siena indice gare di appalto solo per i primi due tipi di struttura (stimando per ciascuno all'incirca 300 posti). Inoltre, quest'ultima Prefettura indica come via preferenziale che le «unità abitative» prevedano una capienza media di 5/10 posti e i «centri collettivi» di 10/20 posti, mentre la Prefettura di Firenze predispone un limite massimo di capienza solo per «i centri collettivi al di sopra delle 50 unità» fissandolo a 99 posti per struttura. Inoltre, la Prefettura di Siena predispone anche una ripartizione più equilibrata dei richiedenti asilo sul territorio, che tenga dunque in considerazione il numero di residenti per comune, mentre la Prefettura di Firenze si limita ad indicare che i comuni fino a 5000 non potranno ospitare più di 50 migranti. Rispetto a quella di Firenze, dunque, la Prefettura di Siena sembra escogitare più modi per aggirare in parte il rischio che, sulla base dei nuovi criteri ministeriali, il sistema di accoglienza presente sul suo territorio si riconfiguri in termini di grandi agglomerati isolati.

In relazione ai servizi erogabili, invece, entrambe le Prefetture si allineano alle nuove indicazioni governative. A partire da tali nuove disposizioni ministeriali e soprattutto a seguito del ribasso della quota *pro die/pro capite*, rispetto al passato, da entrambi i bandi è infatti esclusa l'erogazione di corsi di lingua italiana o di servizi volti all'orientamento sul territorio. È, inoltre, eliminata l'assistenza psicologica e diminuiscono complessivamente le ore destinate all'assistenza sanitaria, lasciando, tra le altre criticità, un sostanziale vuoto in materia di sostegno alle categorie più vulnerabili. Sono ridotte anche le ore di presenza dell'operatore, dell'assistente sociale e del mediatore culturale; ad esempio, in centri che ospitano sino a 50 persone è richiesta la presenza dell'operatore per solo 8 ore di giorno e 4 ore di notte, mentre le ore settimanali riservate all'assistenza sociale e alla mediazione linguistica diminuiscono rispettivamente a 6 e a 10. Se si opta per una modalità «in rete» dei servizi (possibile secondo le nuove indicazioni ministeriali solo per le «unità abitative»), uno stesso Ente gestore responsabile di più strutture di piccole dimensione – fino ad un massimo di 50 posti complessivi – e distanti le une dalle altre solo 30 minuti potrà suddividere, per i vari centri, le suddette ore giornaliere/settimanali delle figure professionali e dell'erogazione dei vari servizi, riducendo, peraltro, ulteriormente le attenzioni e le prestazioni rivolte al singolo richiedente asilo accolto.

La Prefettura di Arezzo non indice nuovi bandi poiché gli appalti affidati in precedenza scadranno il 30 giugno 2020; peraltro, a seguito delle novità introdotte dal nuovo capitolato ed in particolare della revisione a ribasso della quota *pro die/pro capite*, rinegozia le condizioni economiche e prestazionali in conformità alle nuove disposizioni ministeriali⁴². A seguito di tali rimodulazioni Oxfam Italia, l'Associazione Culturale del Bangladesh e l'Azienda Zurli Lamberto e Luciano (S.n.c.) hanno comunicato la propria indisponibilità a procedere nell'accoglienza dei richiedenti asilo.

Conclusioni

Con l'entrata in vigore della legge 132/2018, l'accoglienza «straordinaria» assume un'ulteriore centralità. Se fino a quel momento gli sforzi in direzione del potenziamento dello SPRAR e della riduzione del CAS si erano dimostrati poco incisivi ed efficaci (si veda il par. 2), attualmente tali obiettivi vengono definitivamente abbandonati. Il CAS diventa il fulcro del sistema con tutti i rischi connessi ad una simile impostazione emergenziale, tra cui quello di incorrere in gestioni inadeguate e con scarsa qualità dei servizi socio-assistenziali. Le nuove disposizioni ministeriali che regolano il funzionamento di tali strutture presentano alcune caratteristiche che destano quantomeno delle perplessità sul fronte dell'offerta dei servizi richiesti dai bandi pubblici (si veda il par.5).

Inoltre, l'ultimo capitolato (riferimento dei nuovi bandi per l'apertura di un CAS) prevede un taglio dei finanziamenti per i centri di accoglienza straordinaria che va a colpire maggiormente le piccole strutture, giudicate insostenibili. Secondo le stime di *In Migrazione Scs* (2019), il taglio dei fondi per gli affidamenti di numeri ridotti di migranti arriva al 39% rispetto al precedente capitolato, mentre la gestione dei grandi centri collettivi subisce una sottrazione di risorse del 28%. Secondo questa logica, la scelta sarà optare tra grandi agglomerati isolati o predisporre strutture di piccole dimensioni ma in contesti più degradati e a bassi costi. L'introduzione delle nuove linee ministeriali, dunque, oltre ad escludere la possibilità di offrire qualsiasi servizio volto all'orientamento sul territorio e all'integrazione, scoraggia gli enti gestori abituati a lavorare con centri di piccole dimensioni o che ricercano una certa qualità delle prestazioni.

A ciò si aggiunge il rischio di incorrere nel malaffare e nei casi critici. Questi ultimi, infatti, sono generalmente associati a strutture o a enti che dispongono di un grande numero di migranti (si veda il par. 3). Il taglio delle risorse previsto dal nuovo capitolato sembra non tenere conto di queste problematiche e rischia di favorire proprio la diffusione dei casi di mala gestione basata su grandi numeri (e grandi profitti). Sarebbe stato quindi necessario non solo implementare l'accoglienza diffusa che privilegiava le piccole strutture e le sistemazioni in appartamenti, ma anche scoraggiare la presa in carico da parte di grandi soggetti di un elevato numero di utenti.

⁴² Nota prefettizia n. 14489 del 13 marzo 2019.

In definitiva, le ultime disposizioni ministeriali aggravano in modo drastico l'orientamento, già emerso in passato, di ridurre il CAS – divenuto peraltro il luogo «ordinario» per ospitare il richiedente asilo (si vedano parr. 2 e 3) – ad una mera struttura di confinamento e attesa rispetto all'effettiva possibilità di godere delle tutele e dei diritti connessi a tale protezione. Inoltre, sembrano ridimensionare fortemente proprio il modello di accoglienza diffuso che in Toscana aveva trovato una sua definizione e prodotto le migliori esperienze di integrazione.

Come è stato messo in evidenza (nei parr. 1 e 2), la Regione Toscana si è contraddistinta soprattutto per alcuni aspetti positivi come la grande partecipazione del territorio e la diffusione delle numerose strutture di accoglienza. Tuttavia, lo squilibrio che ha visto protagonista il CAS ha comportato alcune problematiche, criticità e disomogeneità che si sono riprodotte anche nel contesto toscano.

Nonostante gli interventi della Regione siano spesso stati in controtendenza rispetto alle decisioni prese in sede nazionale – già nel 2011 durante la prima Emergenza Nord Africa e di recente con l'approvazione della legge regionale 45/2019 in risposta alla legge 132/2018 (si veda il par. 1) – rischiano di non avere un impatto significativo sui sistemi di accoglienza locale che, come è noto, dipendono da un'articolazione del sistema di *governance* che passa per altri canali e non affida all'ente regionale un ruolo determinante. Anche la nuova configurazione del sistema di accoglienza, seppure in un radicale cambio di paradigma per quanto riguarda la ricezione delle richieste di protezione, lascia inalterata la struttura della *governance* multilivello fondata soprattutto sull'interlocazione tra enti gestori privati o del Terzo Settore e Prefetture.

Tuttavia, mentre gli ultimi interventi della Regione Toscana tentano di tamponare almeno i rischi più deteriori derivanti dall'approvazione della nuova legge nazionale in termini di tutela dei diritti e bisogni essenziali (si vedano i parr. 1 e 4), l'impianto della legge 132/2018 rischia di esasperare gli squilibri strutturali che hanno sempre caratterizzato il sistema di accoglienza.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. 2011. *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Anci Toscana. 2017. *Rapporto sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Toscana*. Agosto 2017.
- Avallone, G. a cura di. 2018. *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze*. Napoli-Salerno: Orthotes.
- Berti, F., Nasi, L., Valzania, A. 2017. "Il modello toscano dell'«accoglienza diffusa» dei richiedenti asilo. Quattro diverse esperienze nel territorio senese". *Fuori Luogo. Rivista di Sociologia del territorio, turismo, tecnologia*» 2 (dicembre): 15-32.
- Bracci, F., Valzania, A. 2015. "Primo rapporto di monitoraggio sulle politiche dell'immigrazione in Toscana. Accoglienza, integrazione, cooperazione", Regione Toscana, Osservatorio Regionale Sociale, Firenze. <<http://www.regione.toscana.it/documents/10180/13833545/Primo+rapporto+di+monitoraggio+politiche+immigrazione.pdf/0867e100-28de-49b0-a508-171c41ac9a1e>> (2017-08-23).
- Bracci, F. a cura di. 2013. *Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa. Analisi e monitoraggio del sistema*. Pisa: Pisa University Press.

- Camera dei Deputati. 2017. Commissione d'inchiesta parlamentare sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e delle risorse pubbliche impegnate: "Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo", 20 dicembre, 2017.
- Campesi, G. 2011. "The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis". *Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) Working Papers* n. 59.
- Campesi, G. 2018. "Between Containment, Confinement and Dispersal: The Evolution of the Italian Reception System Before and After the 'Refugee Crisis'". *Journal of Modern Italian Studies* 23 (4): 490-506.
- Campomori, F. 2018. "Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia". *Politiche Sociali* 3 (settembre-dicembre): 429-36.
- Campomori, F., Feraco, M. 2018. "Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative". *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 1 (aprile): 127-57.
- Caponio, T., Cappiali, T. 2017. "La perdurante crisi dei rifugiati tra ipocrisia organizzata, solidarietà e crescente opposizione". In *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le nostre interpretazioni*, a cura di A. Chiaromonte e A. Wilson, 189-207. Bologna: Il Mulino.
- Castelli Gattinara, P. 2016. *The politics of migration in Italy: perspectives on local debates and party competition*. Abingdon-Oxon-New York: Routledge.
- Costantini, E. 2017. "L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra enti locali e terzo settore". *Autonomie locali e servizi sociali* 3: 63-80.
- Faso, G., Bontempelli, S. a cura di. 2017. *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*. Firenze: Cesvot.
- Giovannetti, M. 2013. "L'infinita emergenza". *Cittalia*. <https://www.cittalia.it/images/Emergenza_infinita_compressPdf.pdf> (2019-05-24).
- Giovannetti, M. 2019. "La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione". *Diritto, Immigrazione e cittadinanza* 1: 1-29.
- Harrell-Bond, B.E. 2002. "Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?". *Human Rights Quarterly* 24 (1): 51-85.
- Hein, C. a cura di. 2010. *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*. Roma: Donzelli Editore.
- Il Fatto Quotidiano*. 2019. "Evasione fiscale, arrestato gestore centri di accoglienza per migranti in Toscana". *Il Fatto Quotidiano*, 23 luglio, 2019. <<https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/23/evasione-fiscale-arrestato-gestore-centri-di-accoglienza-per-migranti-in-toscana/5344641/>> (2019-07-23).
- In Migrazione Scs.* a cura di. 2017. "Accoglienza rifugiati: un'ordinaria emergenza", Rapporto luglio 2017. In *Migrazione 2017*. <https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/187_Dossier%20Accoglienza.pdf> (2019-05-23)
- In Migrazione Scs.* a cura di. 2018. "Straordinaria accoglienza". Ricerca su "I Centri di Accoglienza Straordinaria dedicati a richiedenti protezione internazionale attivati dalle Prefetture sul territorio nazionale", Primo Rapporto 2018-2019. In *Migrazione 2018*. <<https://www.inmigrazione.it/it/dossier/straordinaria-accoglienza>> (2019-05-07).
- In Migrazione Scs.* a cura di. 2019. "La nuova (mala) accoglienza. Radiografia del nuovo schema per gli appalti dei centri di accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo".

- In Migrazione* 2019. <<https://inmigrazione.it/it/dossier/la-nuova-malaaccoglienza>> (2019-05-07).
- la Repubblica*. 2016. “La procura di Firenze indaga su due società che gestiscono 23 centri per migranti. *la Repubblica*, 19 agosto, 2016. <https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/08/19/news/la_procura_di_firenze_indaga_su_due_societa_che_gestiscono_23_centri_per_migranti-146230064/> (2016-08-19).
- Marchetti, C. 2006. *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*. Bologna: EMI.
- Marchetti, C. 2014, “Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra ‘emergenza’ e ‘sistema’”. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 43 (luglio-dicembre): 53-70.
- Marchetti, C. 2016, “Le sfide dell’accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia”. *Meridiana* 17 (86): 121-43.
- Masiello, S. 2007. *Punti di fuga: prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*. Napoli: Liguori.
- Meloni, F. 2012. “‘Il mio futuro è scaduto’. Politiche e prassi di emergenza nelle vicende dei rifugiati in Italia”. *Archivio Antropologico Mediterraneo online* 14: 87-96.
- Ministero dell’Interno. 2017. *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all’eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale (Anno 2017)*, presentata dal Ministro dell’Interno Matteo Salvini. Trasmessa alla Presidenza il 14 agosto 2018. In Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, XVIII legislatura, doc. LI, n.1.
- Oxfam. 2017. “La lotteria dell’accoglienza in Italia. Il sistema dell’emergenza permanente”. *Oxfam Briefing Paper*, 8 novembre, 2017.
- Petrovich, N. 2013. *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*. Milano: FrancoAngeli editore.
- Pinelli, B. 2014. “Campi di accoglienza per richiedenti asilo”. In *Antropologia e Migrazioni*, a cura di B. Riccio, 69-79. Roma: Cisu.
- Rossi, E., Biondi Dal Monte, F., Vrenna, M. a cura di. 2013. *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*. Bologna: Il Mulino.
- Salvini G. 2018. “Migranti, inchiesta choc sui centri di accoglienza a Firenze: sovraffollamento, cibo avariato e bagni mai disinfettati”. *il Fatto Quotidiano*, 30 Agosto, 2018. <<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/30/migranti-inchiesta-choc-sui-centri-di-accoglienza-a-firenze-sovrappollamento-cibo-avariato-e-bagni-mai-disinfettati/4591071>> (2018-08-30).
- Selvatici, F. 2018a. “Indagato il ‘boss’ dell’accoglienza”. *la Repubblica*, 16 gennaio, 2018. <<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/01/16/indagato-il-boss-dellaccoglienzaFirenze07.html>> (2018-01-16).
- Selvatici, F. 2018b. “I soldi destinati ai migranti nelle tasche del gestore”. *la Repubblica*, 22 maggio, 2018. <<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/05/22/i-soldi-destinati-ai-migranti-nelle-tasche-del-gestoreFirenze06.html>> (2018-05-22).
- Tizzi, G., Albiani, A. Borgioli, G. a cura di. 2018. *La “crisi dei rifugiati” e il diritto alla salute. Esperienze di collaborazione tra pubblico e privato no profit in Italia*. Milano: FrancoAngeli editore.
- Whyte, Z. 2011. “Enter in the Myopticon. Uncertain Surveillance in the Danish Asylum System”. *Anthropology Today* 27 (3): 18-21.