



I° RAPPORTO - 2018/2019

“**STRAORDINARIA ACCOGLIENZA**”

Ricerca su *“I **Centri di Accoglienza Straordinaria** dedicati a richiedenti protezione internazionale attivati dalle Prefetture sul territorio nazionale”*

Giugno 2018

A cura di **In Migrazione SCS**

www.inmigrazione.it

INDICE

1. PREMESSA	Pagina 03
2. IL RAPPORTO “STRAORDINARIA ACCOGLIENZA”	Pagina 05
3. I NUMERI DELL’ACCOGLIENZA STRAORDINARIA	Pagina 08
4. I RISULTATI NAZIONALI DELLA RICERCA	Pagina 16
4.1 LE DIMENSIONI DEI CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA	Pagina 27
4.2 SERVIZI ALLA PERSONA E PER L’INTEGRAZIONE NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA	Pagina 33
4.2.1. INSEGNAMENTO DELLA LINGUA ITALIANA L2	Pagina 38
4.2.2. MEDIAZIONE LINGUISTICA E CULTURALE	Pagina 40
4.2.3. ASSISTENZA PSICOLOGICA E SOCIALE	Pagina 41
4.2.4. ORIENTAMENTO E SUPPORTO LEGALE PER LA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	Pagina 43
4.2.5. FORMAZIONE PROFESSIONALE, SUPPORTO DELL’AUTONOMIA LAVORATIVA ED ABITATIVA E SOSTEGNO ALLA PARTECIPAZIONE ALLE ATTIVITÀ SUL TERRITORIO	Pagina 44
4.2.6. ASSISTENZA SANITARIA	Pagina 46
4.3 PROFESSIONALITA’, ESPERIENZA E FORMAZIONE SPECIALISTICA DEL PERSONALE IMPIEGATO NEI CAS	Pagina 48
4.4 VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA COMPLESSIVA DI GESTIONE E METODOLOGICA DEI CAS	Pagina 52
5. GLI SPUNTI PER CAMBIARE ROTTA	Pagina 58
APPENDICE – TUTTE LE FONTI	
TUTTI I DATI PER REGIONE	allegati

1. PREMESSA

Negli anni si è assistito ripetutamente all'insorgere in Italia di “**emergenze profughi**”, connesse agli sbarchi sulle nostre coste di chi scappa da guerre e violenze. È evidente come la gestione di migliaia di persone con esperienze spesso drammatiche e traumatiche è senza alcun dubbio complessa.

Una complessità del fenomeno che però da sola non può giustificare una sua trasformazione in emergenza. Le emergenze possono essere determinate da molteplici cause e, solo analizzandole con un approccio “*scientifico*”, complessivo e neutro, è possibile **porre le premesse per il loro definitivo superamento**.

Nel caso dell'accoglienza dei migranti forzati (richiedenti asilo e rifugiati) lo “*stato di perenne emergenza*” non può essere ricondotto **all'imprevedibilità del fenomeno** che segue *trend* ormai stabili e, quindi, ben pianificabili. Si tratta infatti di **un'emergenza ordinaria**.

Non si tratta neanche di un'emergenza connessa alla **scarsità delle risorse economiche disponibili per farvi fronte**, visto che **esistono i fondi necessari** a garantire l'accoglienza ai richiedenti asilo che arrivano in Italia. La difficoltà non risiede quindi nel finanziare con fondi pubblici i posti di accoglienza necessari.

Anche **i numeri delle persone che raggiungono l'Italia** per chiedere una protezione internazionale, seppure possono impressionare in termini assoluti, **non determinano di per sé un'emergenza**: il numero di posti disponibili per l'accoglienza dovrebbe essere ampiamente sufficiente per coloro che fanno richiesta di asilo (*i posti disponibili nel 2017 erano 175.550¹ a fronte di 71.744 richieste di asilo²*).

Un'emergenza che nasce quindi dalla nostra mancanza di resilienza, ovvero dall'incapacità del nostro Paese di rispondere a questo fenomeno mettendo in campo un sistema di accoglienza efficace e di qualità, che sia disegnata partendo da una visione complessiva e di lunga durata e non soltanto dalla necessità di **tamponare gli sbarchi**. **Una carenza nella governance dell'accoglienza** che porta l'Italia ad avere sistemi di accoglienza disomogenei che coesistono.

Oggi più che mai è necessario quel **cambiamento culturale profondo** per passare dalla priorità della quantità dell'accoglienza a quello della sua qualità. Un approccio che, tra l'altro, contribuirebbe ad **archiviare definitivamente il binomio Accoglienza = Business**, per sostituirlo con **Accoglienza = Mestiere**, nel senso più nobile e specialistico del termine.

Nella “*seconda accoglienza*”, prioritariamente dedicata a chi già ha positivamente concluso l'iter della domanda d'asilo, questo **cambiamento culturale è già avvenuto e si è positivamente consolidato** dal Nord al Sud del Paese. Il sistema **SPRAR**, che conta 35.869 posti³, si caratterizza come **esperienza virtuosa** fatta di tanti **progetti**

¹ Fonte: Dati statistici 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.

² Fonte: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>.

³ Fonte: www.sprar.it - aggiornamento a Marzo 2018.

d'accoglienza di eccellenza attivati dagli Enti locali, con centri di piccole dimensioni e in rete con il territorio e i suoi servizi.

La criticità del sistema italiano di accoglienza resta, seppur con alcune eccezioni, **in quello di prima accoglienza, dedicato specificatamente ai richiedenti asilo**.

Un'accoglienza articolata in grandi **Centri Governativi** (HUB, CARA, CDA, CPSA, ecc.), per 14.750 posti, e dai **Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)** attivati dalle Prefetture per altri 136.978 posti⁴.

I **Centri di Accoglienza Straordinaria**, che rappresentavano quantitativamente già nel 2017 oltre **il 90% dell'accoglienza che l'Italia garantisce** ai richiedenti di protezione internazionale, si configurano come un sistema di accoglienza diffuso su tutto il territorio nazionale, attivato dalle Prefetture e gestito, attraverso l'aggiudicazione di procedure pubbliche di appalto, dal privato (principalmente, ma non esclusivamente sociale), qui i beneficiari sono accolti sino al termine dell'iter della procedura per la valutazione della domanda di protezione internazionale.

Con il primo rapporto 2018/2019 **“Straordinaria Accoglienza” In Migrazione** si è posta l'ambizioso obiettivo di fornire un'inedita fotografia proprio sulla situazione in cui versano i **Centri di Accoglienza Straordinaria** dedicati ai richiedenti asilo, attivati dalle Prefetture in tutto il Paese. Uno studio realizzato da un punto di vista innovativo e sino ad oggi mai analizzato nella sua completezza: **valutare il sistema di accoglienza attraverso un'analisi quantitativa e qualitativa delle gare di appalto** pubblicate dalle Prefetture di tutta Italia per affidare la gestione dei CAS.

⁴ Fonte: Dati statistici 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.

2. IL RAPPORTO “STRAORDINARIA ACCOGLIENZA”

Con “**Straordinaria Accoglienza**” *In Migrazione* ha scelto di concentrarsi sulla ricerca e l’analisi di dati inediti riguardanti esclusivamente la “*prima accoglienza*” e, nello specifico, i CAS attivati dalle Prefetture. Una scelta che nasce dalla convinzione che siano proprio nella prima accoglienza le principali criticità che il Paese vive nel garantire la necessaria ospitalità ai richiedenti asilo.

Dal 30 maggio al 15 giugno 2018 sono stati “*passati al setaccio*” tutti gli ultimi **bandi di gara e procedure pubbliche d’appalto che le 106 Prefetture hanno pubblicato** per “*l’affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee*” (ovvero per l’apertura e la gestione dei CAS). La ricerca ha analizzato, per ogni Prefettura italiana, l’**ultima gara di appalto pubblicata in ordine di tempo**, studiando nel dettaglio i Bandi di gara, i disciplinari, i capitolati tecnici, i criteri di valutazione delle offerte, le dotazioni minime di personale richieste, gli schemi di convenzione e i documenti di affidamento dei servizi.

La scelta inedita di **analizzare il sistema di prima accoglienza partendo dai bandi pubblici** per affidarne l’apertura e la gestione, nasce dalla convinzione che gli stessi rappresentano, e debbano rappresentare, molto più che mere procedure burocratiche.

È proprio **nei capitolati e nei disciplinari delle gare che si trova “l’anima” del sistema di accoglienza che si vuole realizzare**. I bandi presi in esame sono lo strumento con cui lo Stato seleziona gli enti gestori per l’erogazione di specifici servizi che intende erogare, finanziati con soldi pubblici, inserendo tutti quei “**paletti**” **qualitativi che incidono direttamente sulle modalità di gestione e sull’efficacia dei Centri** di Accoglienza Straordinaria che sul territorio vengono aperti.

In altre parole è **nei bandi che si trovano “le regole del gioco” per i gestori privati**. Tanto più è ben fatto il bando e concreti, puntuali e dettagliati sono i “paletti”, tanto più si accresce **l’efficacia del controllo** e, in caso d’inadempienza, la **possibilità di applicare penali o rescindere convenzioni**.

La qualità di un bando per “*l’affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee*” può fare la differenza tra:

- **Centri di Accoglienza Straordinaria** di scarsa qualità, immaginati come meri **luoghi di contenimento e attesa, con una logica assistenzialista** (fornire vitto, alloggio e beni di prima necessità), con un forte impatto sulla comunità ospitante;
- **Centri di Accoglienza Straordinaria** di qualità, immaginati come **luoghi nei quali avviare processi d’integrazione** (apprendimento della lingua italiana, supporto alle vulnerabilità, formazione professionale, ecc.) e dove permettere ai richiedenti asilo di entrare in contatto con il meglio della società ospitante.

Inoltre è bene sottolineare come: tanto più un bando diventa strumento di selezione e stimolo per l’apertura di Centri di Accoglienza di qualità; **tanto meno il business e il malaffare riescono ad entrare nella gestione di questi**.

Tutti i **bandi di gara**, con i relativi allegati, **sono stati reperiti dai siti internet delle Prefetture** italiane, raggiungibili facilmente dal portale www.prefettura.it.

Un esercizio che ha evidenziato un **ottimo livello di trasparenza da parte delle Prefetture**, che hanno reso pubblici e accessibili tutti gli atti e i documenti relativi alle gare di appalto. Per l'elenco completo dei bandi presi in esame e delle relative fonti si veda l'appendice alla ricerca.

Delle 106 Prefetture, compresa la Regione Autonoma della Valle d'Aosta, **la ricerca ha analizzato i dati e i documenti raccolti di 101 Uffici Territoriali di Governo.**

Non sono stati infatti prese in esame:

- le **Prefetture di Trento e Bolzano**, che hanno affidato direttamente i servizi in convenzione alle relative Province Autonome (senza quindi pubblicazione di gare di appalto);
- la **Prefettura di Ferrara**, che ha affidato direttamente i servizi in convenzione ad ASP, società *in house* del Comune di Ferrara (senza quindi pubblicazione di gara di appalto);
- le **Prefetture di Ragusa, Forlì e Cesena**, sui cui siti internet non è stato possibile trovare tutti i documenti dei relativi bandi di gara, necessari per lo sviluppo dell'indagine.

Con **"Straordinaria Accoglienza"** sono quindi presi in esame i bandi di gara pubblicati da 101 Prefetture per l'apertura e la gestione dei CAS.

Sul territorio nazionale sono state **riscontrate realtà molto diverse tra loro** nei contenuti dei bandi, ma anche nei tempi della loro pubblicazione, nella durata degli affidamenti e nella tipologia di procedura pubblica indetta dalla singola Prefettura.

Ad eccezione delle **Prefetture di Grosseto, Cosenza, Crotona e Matera**, che hanno indetto **semplici Manifestazioni di interesse** per la disponibilità all'apertura e alla gestione dei rispettivi CAS, **tutte le altre prefetture hanno indetto procedure di gara europee**. Anche sulla durata dei servizi messi a bando le realtà sono molto diverse tra loro: alcune gare sono annuali, altre indette per due anni e alcune per un intero triennio.

I tempi di pubblicazione delle gare di appalto da parte di ogni Prefettura sono molto diversi tra loro. Una procedura (indetta dalla Prefettura di Lecce) è stata pubblicata nel **2015** (per l'avvio dei servizi nel 2016), 8 nel **2016** (per l'avvio dei servizi nel 2017), 53 nel **2017** (per l'avvio dei servizi nel 2017/2018), 38 nel **2018** (per l'avvio dei servizi nello stesso anno). La **Prefettura di Cuneo** ha invece indetto nel 2018 una gara d'appalto per la **gestione dei servizi del biennio 2019/2020**.

La ricerca ha preso in esame i bandi pubblici più recenti che è possibile reperire sui siti internet delle singole prefetture nelle sezioni *"Amministrazione trasparente"*, *"Bandi di gara e concorsi"*, *"pubblicazioni"* e *"notizie"*, oltre che attraverso i *motori di ricerca*. **Nell'eventualità che ci siano bandi più recenti non presi in esame con la ricerca, questo dipenderebbe da un gap di trasparenza nei siti di singole prefetture.**

La ricerca non fornisce una valutazione sulle Prefetture o sul loro operato, ma si limita ad analizzare e valutare le gare di appalto indette dalle stesse per "l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee".

Per ogni bando sono stati presi in esame numerosi aspetti, tesi a valutarne la qualità e la coerenza, afferenti a **quattro principali macro-aree, ad ognuna delle quali sarà assegnato uno specifico punteggio:**

- a) **Incentivo all'apertura di Centri d'Accoglienza Straordinaria di piccole dimensioni e accoglienza diffusa in appartamenti** (max 20 punti);
- b) **Quantità e qualità dei servizi alla persona e per l'integrazione da garantire** (max 60 punti);
- c) **Professionalità, esperienza e formazione specialistica del personale da impiegare nei CAS** (max 15 punti);
- d) **Valutazione della proposta complessiva di gestione e metodologica** (max 15 punti).

Per la spiegazione puntuale dei criteri adottati per l'assegnazione dei punteggi si vedano i relativi capitoli della ricerca.

Dall'elaborazione dei dati raccolti e dei punteggi assegnati per le quattro macro-aree, è stato **definito un punteggio finale (da 0 a 110) per ogni bando pubblicato dalle Prefetture italiane**, cui sarà collegato un giudizio di merito (ottimo = da 91 a 110; buono = da 71 a 91; sufficiente = da 61 a 70; carente = da 36 a 60; molto carente = da 0 a 35).

Obiettivo della ricerca è **valorizzare le buone pratiche** ed **evidenziare le criticità** riscontrate nei bandi per l'apertura dei Centri di Accoglienza Straordinaria, al fine di **contribuire ad accrescere il livello di qualità e l'efficacia della prima accoglienza** dedicata ai richiedenti asilo in Italia.

3. I NUMERI DELL'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA

Attraverso lo studio delle gare di appalto indette dalle Prefetture per l'apertura e la gestione dei CAS, con la ricerca **“Straordinaria Accoglienza”** è stato puntualmente analizzato il fabbisogno presunto di posti/accoglienza di ogni Prefettura.

In tutta Italia sono stati complessivamente messi a bando oltre **178.338 posti⁵ per ospitare richiedenti asilo nei Centri di Accoglienza Straordinaria** dal Sud al Nord del Paese. Sebbene il numero assoluto appaia impressionante, si tratta di **una capacità di prima accoglienza di appena tre richiedenti asilo ogni mille abitanti**.

Bisogna poi considerare inoltre che **i posti messi a bando** rappresentano un numero presunto di necessità di accoglienza stimata da una Prefettura che **non sempre coincide con i posti realmente attivati** (anche in virtù del fatto che la partecipazione ai bandi non sempre è sufficiente a coprire l'intero fabbisogno, tanto da costringere molte Prefetture a indire successive manifestazioni di interesse).

In termini assoluti a ospitare più richiedenti asilo in Centri di Accoglienza Straordinaria sono la **Lombardia (27.131 posti messi a bando)**, la **Campania (17.500)** e il Lazio **(16.449)**, in rapporto ai residenti queste Regioni ospitano appena lo 0,3% di beneficiari.

In proporzione al numero di residenti è invece **il Molise (3.673 posti messi a bando)** ad avere una maggiore presenza di richiedenti asilo accolti nei CAS: oltre **uno ogni 100 abitanti**.

Appare evidente quindi che **non assistiamo ad alcuna “invasione”**: da un lato **i numeri assoluti per regione non sono eccezionali** (basti pensare che lo Stadio San Siro di Milano può ospitare 80.018 tifosi ogni domenica); dall'altro, **in proporzione alla comunità ospitante, i richiedenti asilo rappresentano un numero veramente esiguo**.

Sebbene questo sia vero in termini **“statistic”**, **dal punto di vista del singolo cittadino** che vive nel territorio, **si possono creare situazioni difficili**. A fare la differenza in questo senso non è tanto il numero di richiedenti per numero di residenti, quanto la **dimensione ricettiva dei centri di accoglienza**, che troppo spesso, **ospitano un numero eccessivo di persone**, con conseguenze negative sulla qualità dell'accoglienza e sul rapporto con la comunità ospitante.

Complessivamente per il 2018 sono stati **impegnati nei bandi** per l'apertura e la gestione dei Centri di Accoglienza Straordinaria, fondi pubblici per **oltre 2 miliardi di Euro⁶**.

Una cifra importante ma non eccessiva, se ad esempio si tiene conto che in Italia **solo nel 2017 il contrasto all'evasione fiscale ha permesso il recupero da parte dello Stato di più di 20 miliardi di euro⁷**.

Leggendo i numeri dell'accoglienza straordinaria a livello nazionale appare immediatamente evidente come **il numero dei posti per l'accoglienza sia sovrastimato**

⁵ Necessità di posti massima presunta da parte delle Prefetture e, quindi, indicata nei bandi.

⁶ Importo calcolato moltiplicando per ogni Prefettura: *pro die pro capite* a base d'asta x numero di posti messi a bando x 365 giorni.

⁷ Fonte: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-02-01/nel-2017-record-recupero-dell-evasione-fiscale-oltre-20-miliardi-euro-112726.shtml?uuid=AEBTPesD>.

rispetto al numero delle persone che, scappando da guerre e violenze, **chiedono asilo in Italia**.

Nel 2016 il Ministero dell'Interno ha infatti stimato **123.600 domande di protezione internazionale**, **130.119 nel 2017** e **28.613 nei primi mesi del 2018**⁸. Ogni anno quindi c'è un **numero di richiedenti asilo nettamente inferiore ai posti** potenzialmente disponibili per accoglierli (tenendo tra l'altro conto che non tutti i richiedenti richiedono un centro di accoglienza in quanto privi di mezzi di sostentamento).

Prendendo ad esempio come riferimento l'anno 2017 (che ha visto nell'ultimo triennio più richieste d'asilo), l'accoglienza straordinaria conta **un'eccedenza di quasi 50.000 posti** messi a bando.

Eppure la prima accoglienza garantita dai **CAS vive una perenne emergenza di carenza di posti, arrivando pressoché satura al periodo estivo**. Questa anomalia e criticità è determinata principalmente da due fattori:

- Nei CAS i beneficiari sono accolti sino al termine della loro procedura per la valutazione internazionale. **I tempi di tale procedura sono in Italia estremamente lunghi** (arrivando in casi limite anche a superare i due anni). Questo a causa di una **"filiera della domanda di asilo"** (uffici immigrazione delle Questure, membri delle Commissioni Territoriali per la valutazione delle domande di protezione internazionale, segreterie delle stesse per la produzione e la trasmissione dei verbali e degli atti, tribunali per il ricorso dei diniegati) **che non è stata mai complessivamente sufficientemente potenziata** ed adeguata in una logica di sistema;
- Nei CAS in cui ci si limita ad un **approccio assistenzialista, senza proporre adeguati servizi per l'integrazione**, gli ospiti spesso finiscono il periodo di accoglienza senza i necessari strumenti per continuare il proprio percorso migratorio all'insegna dell'autonomia, della dignità e della legalità e, visto il numero di posti della seconda accoglienza non adeguato a quello della prima, le Prefetture si possono trovare costrette a concedere proroghe. C'è quindi una **diretta relazione tra la qualità dell'accoglienza che si sviluppa e i tempi dei beneficiari che ne fruiscono**.

Investire su tutta la "filiera della domanda di asilo" e accrescere la qualità dell'accoglienza porterebbe nel breve e medio periodo a diminuire drasticamente la necessità di Centri di Accoglienza Straordinaria per almeno 50.000 posti, con un **risparmio annuo per le casse dello Stato di 620 milioni di Euro ogni anno**.

⁸ Fonte: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>.

L'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA IN NUMERI

Prefettura	Regione	Posti messi a bando	% su popolazione residente ⁹	Importo base asta ¹⁰	Impegno fondi annuo	Giorni ritardo aggiudicazione bando ¹¹
L'Aquila	Abruzzo	1.200		35,03 €	15.343.140,00 €	136
Chieti		1.600		35,16 €	20.533.440,00 €	289
Pescara		1.300		35,29 €	16.745.105,00 €	92
Teramo		863		35,09 €	11.053.174,55 €	13
Subtotali/medie*	Abruzzo	4.963	0,4 %		63.674.859,55 €	132*
Matera	Basilicata	1.493		35,00 €	19.073.075,00 €	nd
Potenza		2.040		32,00 €	23.827.200,00 €	263
Subtotali/medie*	Basilicata	3.533	0,6 %		42.900.275,00 €	263*
Catanzaro	Calabria	1.500		35,00 €	19.162.500,00 €	102
Cosenza		3.000		35,00 €	38.325.000,00 €	167
Crotone		¹² 185		35,00 €	2.363.375,00 €	nd
Reggio Calabria		750		35,00 €	9.581.250,00 €	133
Vibo Valentia		814		35,00 €	10.398.850,00 €	0
Subtotali/medie*	Calabria	6.249	0,3 %		79.830.975,00 €	100*
Avellino	Campania	1.800		33,54 €	22.035.780,00 €	0
Benevento		3.000		33,54 €	36.726.300,00 €	14
Caserta		3.200		33,54 €	39.174.720,00 €	27
Napoli		6.500		33,54 €	79.573.650,00 €	45
Salerno		3.000		33,54 €	36.726.300,00 €	0
Subtotali/medie*	Campania	17.500	0,3 %		214.236.750,00 €	17*
Bologna	Emilia Romagna	2.375		35,00 €	30.340.625,00 €	100
Ferrara		1.500		35,00 €	19.162.500,00 €	Nd
Forlì e Cesana		235		35,00 €	3.002.125,00 €	Nd
Modena		2.300		35,00 €	29.382.500,00 €	243
Parma		1.480		35,00 €	18.907.000,00 €	38
Piacenza		1.500		35,00 €	19.162.500,00 €	24
Ravenna		130		35,00 €	1.660.750,00 €	0
Reggio Emilia		2.300		35,00 €	29.382.500,00 €	14
Rimini		1.130		34,50 €	14.229.525,00 €	0
Subtotali/medie*	Emilia Romagna	12.950	0,3 %		165.230.025,00 €	60*
Gorizia	Friuli Venezia Giulia	600		35,00 €	7.665.000,00 €	2
Pordenone		1.100		34,50 €	13.851.750,00 €	79
Trieste		1.000		35,00 €	12.775.000,00 €	18
Udine ¹³		1.000		34,94 €	12.753.100,00 €	75
		350				
Subtotali/medie*	Friuli Venezia Giulia	4.050	0,3 %		47.044.850,00 €	43*
Roma	Lazio	8.199		35,00 €	104.742.225,00 €	165
Latina		3.000		35,00 €	38.325.000,00 €	67
Frosinone		3.000		34,00 €	37.230.000,00 €	75

⁹ Fonte popolazione residente: www.comuni-italiani.it.

¹⁰ Pro die, pro capite.

¹¹ Ritardo maturato tra la data presunta di avvio del servizio e la effettiva aggiudicazione; Per le procedure d'appalto non ancora aggiudicate è stato stimato il ritardo maturato al 15 giugno 2018.

¹² Assente numero posti presunti nell'ultima procedura presa in esame (Manifestazione di interesse); valore preso dall'ultimo bando del 27/02/2015.

¹³ Nel bando è presente anche un lotto specifico per vulnerabili (con importo a base d'asta diverso); è presente inoltre una convenzione con il Comune di Udine per alcuni posti. Presi in esame e riportati i dati connessi al lotto dedicato utenti non vulnerabili fatto dalla Prefettura.

Prefettura	Regione	Posti messi a bando	% su popolazione residente ¹⁴	Importo base asta ¹⁵	Impegno fondi annuo	Giorni ritardo aggiudicazione bando ¹⁶		
Viterbo		1.500		35,00 €	19.162.500,00 €	82		
Rieti		750		35,00 €	9.581.250,00 €	146		
Subtotali/medie*	Lazio	16.449	0,3 %		209.040.975,00 €	107*		
Genova	Liguria	700		35,00 €	8.942.500,00 €	30		
Imperia		500		35,00 €	6.387.500,00 €	125		
La Spezia		1.002		35,54 €	12.998.044,20 €	83		
Savona		1.300		35,00 €	16.607.500,00 €	26		
Subtotali/medie*	Liguria	3.502	0,2 %		44.935.544,20 €	66*		
Bergamo	Lombardia	3.250		35,00 €	41.518.750,00 €	129		
Brescia		3.344		35,00 €	42.719.600,00 €	195		
Como		2.100		35,00 €	26.827.500,00 €	28		
Cremona		1.500		35,00 €	19.162.500,00 €	26		
Lecco		1.200		35,00 €	15.330.000,00 €	0		
Lodi		860		34,15 €	10.719.685,00 €	35		
Mantova		1.400		35,00 €	17.885.000,00 €	69		
Milano		5.000		35,00 €	63.875.000,00 €	86		
Monza e Brianza		2.539		34,17 €	31.666.534,95 €	67		
Pavia		2.688		35,00 €	34.339.200,00 €	61		
Sondrio		750		35,00 €	9.581.250,00 €	0		
Varese		2.500		35,00 €	31.937.500,00 €	19		
Subtotali/medie*		Lombardia		27.131	0,3 %		345.562.519,95 €	60*
Ancona ¹⁷		Marche		1500		33,00 €	18.067.500,00 €	23
	300		35,00 €	3.832.500,00 €				
Ascoli Piceno	Marche	640		35,13 €	8.206.368,00 €	41		
Fermo		800		35,17 €	10.269.640,00 €	115		
Macerata		1098		35,21 €	14.111.111,70 €	181		
Pesaro e Urbino		1455		35,00 €	18.587.625,00 €	31		
Subtotali/medie*		Marche		5.793	0,4 %		73.074.744,70 €	78*
Campobasso	Molise	2.250		32,50 €	26.690.625,00 €	14		
Isernia		1.423		42,86 €	22.261.269,70 €	119		
Subtotali/medie*	Molise	3.673	1,2 %		48.951.894,70 €	66*		
Alessandria	Piemonte	1.647		35,00 €	21.040.425,00 €	45		
Asti		900		35,00 €	11.497.500,00 €	0		
Biella		700		35,49 €	9.067.695,00 €	23		
Cuneo		1.600		35,00 €	20.440.000,00 €	0		
Novara		1.350		35,00 €	17.246.250,00 €	67		
Torino		3.911		35,00 €	49.963.025,00 €	75		
Verbano-Cusio-Ossola		450		35,00 €	5.748.750,00 €	0		
Vercelli		1.000		35,00 €	12.775.000,00 €	45		
Subtotali/medie*		Piemonte		11.558	0,3 %		147.778.645,00 €	32*
Bari	Puglia	2.892		34,48 €	36.396.398,40 €	77		
Barletta-Andria-Trani		1.251		34,48 €	15.744.085,20 €	12		

¹⁴ Fonte popolazione residente: www.comuni-italiani.it.

¹⁵ Pro die, pro capite.

¹⁶ Ritardo maturato tra la data presunta di avvio del servizio e la effettiva aggiudicazione; Per le procedure d'appalto non ancora aggiudicate è stato stimato il ritardo maturato al 15 giugno 2018.

¹⁷ Sono stati pubblicati due distinti bandi pubblici per lo stesso periodo (uno per accoglienza diffusa e uno per accoglienza collettiva), con contenuti pressoché identici (fatto salvo il limite di ospiti per struttura).

Prefettura	Regione	Posti messi a bando	% su popolazione residente ¹⁸	Importo base asta ¹⁹	Impegno fondi annuo	Giorni ritardo aggiudicazioni e bando ²⁰		
Brindisi	Puglia	800	0,2 %	35,00 €	10.220.000,00 €	12		
Foggia		1.200		35,00 €	15.330.000,00 €	115		
Lecce		716		30,00 €	7.840.200,00 €	3		
Taranto		1.812		35,10 €	23.214.438,00 €	75		
Subtotali/medie*		8.671			108.745.121,60 €	49*		
Cagliari	Sardegna	3.500	0,4 %	35,00 €	44.712.500,00 €	60		
Nuoro		1.000		35,00 €	12.775.000,00 €	0		
Oristano		800		35,00 €	10.220.000,00 €	114		
Sassari		1.976		35,00 €	25.243.400,00 €	14		
Subtotali/medie*	Sardegna	7.276			92.950.900,00 €	47*		
Agrigento	Sicilia	1.170	0,2 %	35,00 €	14.946.750,00 €	75		
Caltanissetta		321		35,00 €	4.100.775,00 €	14		
Catania		250		35,00 €	3.193.750,00 €	2		
Enna		550		33,86 €	6.797.395,00 €	106		
Messina		1.628		35,00 €	20.797.700,00 €	0		
Palermo		1.200		35,00 €	15.330.000,00 €	99		
Ragusa		902		35,00 €	11.523.050,00 €	0		
Siracusa		1.021		35,00 €	13.043.275,00 €	0		
Trapani		1.736		35,00 €	22.177.400,00 €	0		
Subtotali/medie*		Sicilia		8.778			111.910.095,00 €	33*
Arezzo		Toscana		1.720	0,4 %	35,00 €	21.973.000,00 €	0
Firenze	3.725		34,00 €	46.227.250,00 €		51		
Grosseto	600		33,00 €	7.227.000,00 €		nd		
Livorno	1.401		33,85 €	17.309.705,25 €		62		
Lucca	1.680		35,00 €	21.462.000,00 €		0		
Massa Carrara	800		35,54 €	10.377.680,00 €		144		
Pisa	1.500		35,00 €	19.162.500,00 €		0		
Pistoia	1.284		34,50 €	16.168.770,00 €		0		
Prato	900		33,00 €	10.840.500,00 €		0		
Siena	1.500		35,00 €	19.162.500,00 €		84		
Subtotali/medie*	Toscana		15.110				189.910.905,25 €	38*
Perugia	Umbria	2.760	0,4 %	33,00 €	33.244.200,00 €	50		
Terni		900		33,00 €	10.840.500,00 €	0		
Subtotali/medie*	Umbria	3.660			44.084.700,00 €	25*		
Regione Aut. Valle d'Aosta	Valle d'Aosta	602		35,00 €	7.690.550,00 €	0		
Subtotali/medie*	Valle d'Aosta	602	0,5 %		7.690.550,00 €	0*		
Belluno	Veneto	700	0,3 %	35,00 €	8.942.500,00 €	46		
Padova		2.000		35,00 €	25.550.000,00 €	93		
Rovigo		800		35,00 €	10.220.000,00 €	173		
Treviso		2.886		35,00 €	36.868.650,00 €	108		
Venezia		2.509		35,00 €	32.052.475,00 €	117		
Verona		1.664		35,00 €	21.257.600,00 €	0		
Vicenza		2.900		35,00 €	37.047.500,00 €	17		
Subtotali/medie*		Veneto		13.459			171.938.725,00 €	79*
Bolzano	Trentino Alto Adige ²¹	1.650		nd	nd	Nd		

¹⁸ Fonte popolazione residente: www.comuni-italiani.it.

¹⁹ Pro die, pro capite.

²⁰ Ritardo maturato tra la data presunta di avvio del servizio e la effettiva aggiudicazione; Per le procedure d'appalto non ancora aggiudicate è stato stimato il ritardo maturato al 15 giugno 2018.

²¹ Servizio affidato senza bando alle rispettive Province Autonome attraverso convenzione diretta. Non preso quindi in esame nella presente ricerca.

Prefettura	Regione	Posti messi a bando	% su popolazione residente ²²	Importo base asta ²³	Impegno fondi annuo	Giorni ritardo aggiudicazioni e bando ²⁴
Trento		1.781		nd	nd	Nd
Subtotali/medie*	Trentino Alto Adige	3.431	0,3 %		nd	Nd
TOTALE	NAZIONALE	178.338	0,3%		2.209.493.054,95 €	59*

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Anche **gli importi a base d'asta** dei bandi pubblicati dalle Prefetture italiane sono molto diversi tra loro, **trovando nei "famosi" 35,00 € una media nazionale**. Il privato che gestisce i Centri di Accoglienza Straordinaria riceve infatti fondi per il numero di persone che realmente accoglie (*pro die pro capite*).

A **Isernia** viene assegnato il **pro die pro capite più alto (42,86 €)** mentre a **Lecce il più basso (30,00 €)**. È evidente come **un pro die pro capite più alto**, se legato ad un buon bando d'appalto, **può diventare sinonimo di qualità dell'accoglienza**.

Al contrario un **importo troppo basso non può che abbassare il livello qualitativo** (per effetto del necessario taglio di alcuni servizi per l'integrazione) **e stimolare centri di grandi dimensioni** (che in virtù delle economie di scala possono arrivare ad una sostenibilità economica).

Ancora una volta **il miglioramento delle condizioni della vita di chi è ospitato porta ad un miglioramento anche per la società ospitante**. Un elemento che dovrebbe far riflettere sulla diffusa percezione di un contrasto tra il benessere di chi accogliamo e il benessere della comunità ospitante.

Contrariamente a ciò che ancora troppo spesso si crede, **dei 35,00 € di pro die pro capite medio per l'accoglienza straordinaria dei richiedenti asilo, soltanto 2,5€ vanno direttamente alle persone accolte** (che comunque spendono sul territorio per soddisfare le prime basilari necessità).

Il restante, ovvero oltre il 92% del finanziamento, viene usato dal privato che gestisce i Centri di Accoglienza Straordinaria.

Fondi pubblici che vengono spesi per l'accoglienza di chi è scappato da guerre e violenze, lasciando i suoi affetti e intraprendendo un viaggio pericoloso e traumatico per salvare la propria vita, **che ritornano alla comunità ospitante**, aiutando così le economie locali e nazionali.

È evidente come **tanto meglio viene gestito un Centro di Accoglienza Straordinaria, tanto maggiori sono i benefici per l'economia dei territori** (nella misura in cui la cattiva gestione può portare ad usare i fondi ricevuti come profitto personale piuttosto che spenderli per i servizi).

²² Fonte popolazione residente: www.comuni-italiani.it.

²³ Pro die, pro capite.

²⁴ Ritardo maturato tra la data presunta di avvio del servizio e la effettiva aggiudicazione; Per le procedure d'appalto non ancora aggiudicate è stato stimato il ritardo maturato al 15 giugno 2018.

Un dato evidente se si pensa che l'accoglienza straordinaria porta (o dovrebbe portare quando ben gestita) a quasi **1 miliardo di € in tutta Italia per creare direttamente nuovi posti di lavoro**, senza contare **un indotto stimabile in 1 altro miliardo di Euro ogni anno**.

Solo i costi di personale direttamente connessi all'accoglienza straordinaria possono **creare in Italia**, escludendo l'indotto, **oltre 36.000 posti di lavoro qualificati**²⁵.

I "FAMOSI" 35 EURO

Voci che compongono i 35,00 € di <i>pro die pro capite</i>	Importo	Stima importo annuale nazionale ²⁶
Costi di personale	15,00 €	976.400.550,00 €
Costi per fornitura pasti	11,27 €	733.602.280,00 €
Costi per pulizia e igiene ambientale	0,39 €	25.386.414 €
Costi per fornitura di beni (vestiario, effetti lettereschi, ecc.) di cui Pocket Money	4,14 € 2,50 €	269.486.552,00 €
Altro	4,2 €	273.392.154,00 €

Fonte: Bando di gara indetto dalla Prefettura di Vibo Valentia (pagina 6)
Elaborazione: In Migrazione SCS

Un ultimo elemento preso in esame con **"Straordinaria Accoglienza"** dai dati quantitativi presenti nelle gare d'appalto pubblicate dalle Prefetture italiane per **"l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee"** è connesso a una **valutazione dei ritardi nelle procedure pubbliche**.

Sono stati riscontrati complessivamente **ben 5.890 giorni di ritardo**²⁷ (più di 16 anni) tra la data presunta di avvio dei servizi e la data di affidamento degli stessi al termine della procedura di gara, **con una media nazionale per Prefettura di quasi due mesi**. Sono le **Prefetture di Chieti (269 giorni)** e **Potenza (263 giorni)** ad aver accumulato in questo senso i maggiori ritardi (quasi nove mesi).

Ritardi che pesano sulle casse dello Stato, che rendono troppo spesso necessarie proroghe tecniche delle passate aggiudicazioni e **che hanno dirette conseguenze sulla qualità dell'accoglienza straordinaria**. La mancanza di certezza della congruità delle date presunte di avvio dei servizi di un bando possono **ostacolare la partecipazione di nuovi attori dell'accoglienza, specie se si tratta di piccole associazioni e cooperative sociali**.

Dovendo partecipare ad un bando per avere la disponibilità dell'immobile, l'incertezza della data di avvio dei servizi in caso di aggiudicazione porta a dover sostenere (ad esempio) costi di locazione della struttura vuota. Un **"investimento"** che solo soggetti economici più **"strutturati"** possono permettersi di sostenere.

²⁵ Stima per contratti a tempo pieno con un costo annuale per l'azienda di circa 27.000 € (contratto Cooperative sociali tempo pieno, senza agevolazioni Job Act (livello D1).

²⁶ Stima considerando 35,00 Euro quale valore medio nazionale, moltiplicato per il totale dei posti messi a bando in Italia per l'apertura e la gestione dei CAS.

²⁷ Ritardo maturato tra data presunta di avvio del servizio ed effettiva aggiudicazione; per le procedure d'appalto non ancora aggiudicate è stato stimato il ritardo maturato al 15 giugno 2018.

Un elemento preoccupante che denota le **difficoltà vissute dalle Prefetture nel gestire un tema complesso come quello dell'accoglienza**, che sino a pochi anni non faceva parte delle proprie competenze dirette.

Una difficoltà che dipende principalmente, più che dalle Prefetture, da due criticità del sistema:

- una **carezza di organico nelle Prefetture** (Aree Immigrazione e Gare e contratti) **che**, a fronte di una richiesta impellente su un nuovo impegnativo fronte da parte del Ministero dell'Interno, **non sono state adeguatamente rafforzate**;
- una **carezza di formazione**, che non è stata garantita al personale delle Prefetture su questo specialistico tema. In questo senso non può essere sottovalutata la **relazione di causa-effetto tra qualità del bando pubblicato** (in termini di contenuti e procedure) **e i ritardi negli affidamenti**. Le carenze, le contraddizioni e i refusi in un bando danno motivo agli operatori economici esclusi di presentare (e spesso vincere) ricorsi al TAR, con un relativo enorme slittamento delle aggiudicazioni.

4. I RISULTATI NAZIONALI DELLA RICERCA

Con “**Straordinaria Accoglienza**” sono stati analizzati nel dettaglio **i bandi di gara pubblicati da 101 Prefetture per l’apertura e la gestione dei CAS**. Tutte ad eccezione delle Prefetture di Trento, Bolzano, Ferrara, Ragusa e Forlì e Cesena (si veda capitolo 2 “il rapporto straordinaria accoglienza”).

La ricerca non fornisce una valutazione sulle Prefetture o sul loro operato, ma si limita ad analizzare e valutare le gare di appalto indette dalle stesse per “l’affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee”.

Dallo studio approfondito dei bandi e dei relativi allegati (capitolato tecnico, disciplinare di gara, dotazioni minime di personale, criteri di valutazione delle offerte e schema di convenzione), sono stati valutati parametri qualitativi e quantitativi relativi a quattro macro-aree, considerate fondamentali nella qualità della procedura di evidenza pubblica indetta e, quindi, dei Centri di Accoglienza Straordinaria che a seguito di essa vengono aperti sul territorio nazionale.

In particolare la ricerca ha valutato (assegnando per ogni macro-area uno specifico punteggio e connesso a questo un giudizio di merito):

La presenza dei bandi di azioni tese ad **incentivare l’apertura di Centri d’Accoglienza Straordinaria di piccole dimensioni e/o di accoglienza diffusa in appartamenti** rispetto a strutture che possano ospitare grandi numeri di richiedenti asilo. Una valutazione fatta prendendo in esame l’eventuale indicazione nel bando del numero massimo di persone accolte per ogni struttura proposta dagli operatori economici e l’eventuale assegnazione di punti specifici nella graduatoria finale per l’accoglienza diffusa in appartamenti e/o in relazione con numero di posti della struttura proposta.

Per questa macro-area sono stati assegnati da 0 a 20 punti su 110;

Una specifica analisi sulla qualità dei bandi in merito alla richiesta di erogazione dei **servizi alla persona e per l’integrazione**: strumenti che fanno la differenza tra un **Centro di Accoglienza “assistenzialista”** e uno proteso a coinvolgere gli ospiti in **attività positive e qualificanti per la loro inclusione sociale**. Una valutazione fatta analizzando specifici parametri (qualità della descrizione dei servizi minimi da garantire, eventuale assegnazione di punti specifici nella graduatoria finale, coerenza delle dotazioni minime di personale richiesto con i servizi da erogare) per l’**insegnamento della lingua italiana L2**, la **mediazione linguistica e culturale**, l’**assistenza psicologica e sociale**, l’**orientamento e supporto legale per la domanda di protezione internazionale**, la proposta e il sostegno alla **partecipazione alle attività sul territorio** e l’**assistenza sanitaria**).

Per questa macro-area sono stati assegnati da 0 a 60 punti su 110;

Una verifica sull’eventuale richiesta nei bandi di **mettere in campo gruppi di lavoro con operatori specializzati**, attraverso due specifici parametri (eventuale assegnazione di punti specifici nella graduatoria finale sull’esperienza pregressa e la formazione specialistica del personale proposto e la richiesta specifica all’operatore economico di garantire servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale impiegato).

Per questa macro-area sono stati assegnati da 0 a 15 punti su 110;

Una specifica analisi sull'eventuale **richiesta nei bandi di produrre un progetto organizzativo e metodologico complessivo di gestione** del Centro e il suo peso nell'assegnazione di punti nella graduatoria finale, attraverso tre parametri (modalità richieste di redazione dell'offerta tecnica, criteri di valutazione della stessa e il peso della valutazione dell'offerta tecnica rispetto all'offerta economica, per l'elaborazione della graduatoria).

Per questa macro-area sono stati assegnati da 0 a 15 punti su 110;

Dall'elaborazione dei dati raccolti e dei punteggi assegnati per le quattro macro-aree, è stato **definito un punteggio finale (da 0 a 110) per ogni bando pubblicato dalle Prefetture italiane**, cui è stato collegato un giudizio di merito (ottimo = da 91 a 110; buono = da 71 a 91; sufficiente = da 61 a 70; carente = da 36 a 60; molto carente = da 0 a 35).

Sebbene **nessuno dei bandi analizzati** abbia raggiunto un **giudizio complessivo "ottimo"**, **ci sono Prefetture** che hanno pubblicato procedure di evidenza pubblica per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria nei loro rispettivi territori, **valutate complessivamente "buone"**.

Tra queste spiccano le Prefetture di: **Rieti, che ottiene il punteggio più alto (88/110), Siena (85/110); Ravenna (80/110)**. Questo il "podio" dei migliori bandi pubblicati in Italia per l'accoglienza straordinaria.

La **Prefettura di Rieti** ha pubblicato un **bando pubblico per reperire 750 posti** d'accoglienza straordinaria, stimolando fortemente la **modalità dell'accoglienza diffusa in appartamenti** e imponendo comunque un **limite massimo di 30 ospiti per ogni CAS**; ha richiesto ai partecipanti alla gara una **descrizione metodologica ed organizzativa di erogazione dei servizi alla persona e per l'integrazione**, descrivendo nel dettaglio i servizi minimi da garantire (sia quantitativi che qualitativi) e assegnando specifici punteggi a questi elementi nella stesura della graduatoria finale per l'assegnazione. Ha infine esplicitamente **valorizzato la necessità** da parte dei concorrenti di mettere in campo **personale specializzato nella relazione d'aiuto a richiedenti asilo e rifugiati**. "Ingredienti" fondamentali per un'accoglienza di qualità che non impatti negativamente con i territori e con la comunità ospitante.

Situazione simile **a Siena**, dove la Prefettura ha pubblicato un **bando per reperire 1.500 posti** seguendo il medesimo approccio, con una particolare attenzione nel richiedere ai gestori **puntuali ed efficaci servizi per la positiva gestione del tempo** degli ospiti e per **sostenerli nell'inclusione abitativa e lavorativa**. Anche Siena ha scelto di porre un **limite massimo di 40 ospiti per ogni CAS**.

La **Prefettura di Ravenna** ha posto un **limite massimo di 25 ospiti per ogni Centro** di Accoglienza Straordinaria nel **bando pubblicato per reperire 130 posti** sul territorio. Ottima la valutazione sulla specializzazione del personale richiesto ai concorrenti e molto **dettagliati e stringenti i servizi alla persona e per l'integrazione minimi da garantire**. Unico "neo" sui servizi la carenza sull'orientamento e il supporto legale, con particolare riferimento al sostegno alla preparazione dei richiedenti all'audizione in Commissione territoriale per la protezione internazionale.

Esempi virtuosi che dovrebbero rappresentare un ineludibile spunto per il Ministero dell'Interno al fine di sostenere le Prefetture nell'uniformare e migliorare le gare d'appalto e, di conseguenza, la qualità dei CAS sul territorio.

Al contrario il 10 luglio 2017, con il *Decreto del Ministro dell'Interno* con cui è stato approvato lo schema di Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, nonché i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto, si è diffuso un **indirizzo** per quanto concerne i CAS, **per la redazione dei contenuti dei bandi ispirati a quelli dei grandi Centri Governativi**, che rischia di **stimolare strutture di grandi dimensioni**, con una scarsa relazione con il territorio e con un'erogazione di **servizi alla persona e per l'integrazione generici e poco definiti**. In altri termini, invece di trarre spunto dalle esperienze virtuose di tante Prefetture, si è sviluppato un indirizzo che le mortifica, rendendogli molto difficile, in futuro, mantenere l'eccellenza dimostrata.

IL PODIO DELLE PROCEDURE D'APPALTO DELLE PREFETTURE ITALIANE PER L'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA

N°	Bando pubblico Prefettura	Incentivo strutture piccole dimensioni	Qualità servizi alla persona/integrazione	Qualità del gruppo di lavoro	Qualità proposta progettuale complessiva	Punteggio	Giudizio finale
1	Rieti	☺☺	☺	☺☺	☺	88/110	Buono
2	Siena	☺☺	☺	☺	☺	85/110	Buono
3	Ravenna	☺☺	☺	☺☺	☺	80/110	Buono

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: ☺☺ = Ottimo; ☺ = Buono; ☺ = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

Di seguito ecco alcuni **spunti interessanti e modalità innovative** riscontrati nello studio delle gare d'appalto analizzate con la ricerca "Straordinaria Accoglienza". Un insieme di **elementi virtuosi e importanti da valorizzare**, anche in bandi cui è stato assegnato un giudizio complessivamente sufficiente o negativo. È il caso delle Prefetture di Udine (65/110), Lecco (62/110), Ancona (52/110), Sassari (46/110) e Novara (36/110).

La Prefettura di Udine, nell'ambito del bando, **ha previsto un lotto specificatamente dedicato a richiedenti asilo in situazione di particolare vulnerabilità** sanitaria e psicologica (con differenti servizi dedicati e con un *pro die pro capite* più alto). Unico esempio riscontrato nell'ambito della ricerca sul territorio nazionale.

La Prefettura di Lecco nell'ambito del bando ha previsto **tre lotti divisi per limite massimo di richiedenti ospitabili in ogni struttura** (fino a 10 ospiti per struttura, fino a 24, fino a 120), esplicitando priorità di assegnazione alle proposte con meno utenti per centro di accoglienza straordinaria.

La Prefettura di Ancona ha pubblicato **due distinti bandi, uno per l'accoglienza in strutture collettive (con massimo 120 beneficiari) e uno per l'accoglienza diffusa in appartamenti**. Unico "neo" l'aver messo a base d'asta un *pro die pro capite* più basso (33,00 €) per l'accoglienza diffusa rispetto a quello per l'accoglienza in strutture collettive (35,00 €), non prendendo, a nostro parere, nella giusta considerazione l'economia di scala dei grandi centri e non rendendo vantaggiosa l'accoglienza diffusa.

La **Prefettura di Novara** nell'ambito del bando ha previsto un **lotto specificatamente dedicato a richiedenti asilo di genere femminile**.

La **Prefettura di Sassari** nel proprio bando ha indicato **servizi onerosi tra quelli minimi da garantire soltanto per strutture con più di 100 ospiti**. In particolare i grandi Centri “*dovranno essere dotati di proprio ambulatorio medico e prevedere la sorveglianza sanitaria secondo modalità e orari previsti nella tabella delle dotazioni minime del personale allegata al Capitolato Tecnico*”. Una scelta che riconosce come alcuni servizi hanno senso soltanto per strutture di grandi dimensioni e, essendo servizi molto onerosi, di fatto **rende conveniente la proposta di centri con un numero minore di ospiti**.

Tra le gare di appalto analizzate con la ricerca “Straordinaria Accoglienza” le maggiori carenze si sono riscontrate nelle procedure pubbliche pubblicate dalle Prefetture di Cosenza (cui sono stati assegnati appena 4 punti su 110), Crotone (12/110) e Firenze (16/110).

LE PROCEDURE D'APPALTO DELLE PREFETTURE ITALIANE PER L'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA CON MAGGIORI CARENZE RISCONTRATE

N°	Bando pubblico Prefettura	Incentivo strutture piccole dimensioni	Qualità servizi alla persona/integrazione	Qualità del gruppo di lavoro	Qualità proposta progettuale complessiva	Punteggio	Giudizio finale
1	Cosenza	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	4/110	Molto carente
2	Crotone	☹	☹☹	☹☹	☹☹	12/110	Molto carente
3	Firenze	☹☹	☹☹	☹☹	☹	16/110	Molto carente

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: ☺☺ = Ottimo; ☺ = Buono; ☹ = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

La **Prefettura di Cosenza** ha pubblicato alla fine di Settembre 2016 una “**Manifestazione di interesse** per l'individuazione di operatori economici ai quali affidare il servizio di prima accoglienza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e la gestione dei servizi connessi per il corrente anno nelle more della procedura di gara in via di definizione”, ovvero nelle more della pubblicazione di uno specifico bando. **A seguito di tale manifestazione di interesse (aggiudicata nel luglio 2017) non risulta nessuna pubblicazione del bando**. Il 2 maggio 2018 la Prefettura ha “dato mandato” a pubblicare ed espletare il nuovo bando dalla Stazione Unica Appaltante della Provincia di Cosenza. In assenza quindi di ulteriori procedure pubbliche di appalto per l'apertura e la gestione dei Centri di Accoglienza Straordinaria, la ricerca ha preso in esame la suddetta manifestazione di interesse. Il **criterio di valutazione** delle proposte pervenute in tale procedura è **connessa solo all'offerta economica** e non all'offerta tecnica, che tra l'altro non viene richiesta ai partecipanti. Il **limite di persone accolte per struttura viene**

indicato in 100 unità (limite non perentorio, poiché la Prefettura si riserva la facoltà di superare tale limite) e i **servizi per l'integrazione richiesti** (indicati nello schema di convenzione allegato alla manifestazione di interesse) vengono così esplicitati:

“Per tutti i soggetti assistiti è previsto un servizio di mediazione linguistica e culturale al fine di garantire la copertura delle seguenti prestazioni: a) Servizio di assistenza linguistica e culturale. b) Servizio di informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti e i doveri e condizione dello straniero. c) Sostegno socio psicologico, d) Assistenza sanitaria, da effettuare presso i presidi sanitari territoriali o medici di base. e) Orientamento al territorio, informazione ed assistenza nei rapporti con la Questura competente per l'inserimento nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.”

Servizi semplicemente enunciati, non quantificati e senza descrizione delle modalità di erogazione (quantitative e qualitative), con l'assenza tra l'altro dell'insegnamento della lingua italiana L2. Una carenza che non è colmata da un generico richiamo agli standard della seconda accoglienza SPRAR, presente nella manifestazione di interesse.

Anche la **Prefettura di Crotone ha pubblicato** nelle more della pubblicazione di un apposito bando, un **“Avviso Pubblico per il *reperimento urgente di strutture temporanee ubicate nella provincia di Crotone, da destinare a centri di accoglienza straordinaria per migranti richiedenti protezione internazionale*”** (pubblicato sul sito della Prefettura il 9 giugno 2017). Questa procedura appare più definita e strutturata di quella indetta dalla Prefettura di Cosenza, ma comunque molto carente. Un dato positivo è la definizione di un **limite massimo di persone accolte per struttura in 50 richiedenti asilo, limite però non perentorio**, la Prefettura infatti si riserva la facoltà di accettare strutture più grandi. I **servizi alla persona presi in esame sono elencati al pari di quanto descritto per la Prefettura di Cosenza.** Le **dotazioni minime di personale richiesto** (che in questo caso sono presenti) sono **al di sotto dei parametri minimi della ricerca** (*si vedano i capitoli successivi sui servizi alla persona e per l'integrazione*). **Non sono poi presenti parametri di valutazioni dell'offerta tecnica** (anche in questo caso non richiesta). **Si riscontra inoltre la carenza delle formule di manifestazione di interesse rispetto ai bandi di gara.**

La **Prefettura di Firenze ha invece pubblicato un bando biennale** (pubblicata alla fine di gennaio 2017, aggiudicata a giugno 2017 e rinnovabile sino al 30 Aprile 2019) le cui principali **carenze** sono determinate dalla **non definizione di un numero massimo di ospiti per struttura** proposta, la **mancata presa in esame della qualità dei gruppi di lavoro** da impiegare tra i parametri di valutazione delle offerte tecniche (in questo caso richieste) e da una minimale e **carente descrizione dei servizi alla persona e per l'integrazione** minimi da erogare.

Complessivamente la valutazione dei bandi di gara per l'apertura e la gestione dei Centri di Accoglienza Straordinaria riscontra una **situazione di diffusa criticità**. Ulteriore segnale di quanto sia **impellente il “rimettere mano” alla prima accoglienza** per un sistema nazionale degno di questo nome e anche della **difficoltà vissuta dalle Prefetture nel gestire un tema complesso come quello dell'accoglienza con i pochi strumenti a disposizione**.

Dei **bandi di gara pubblicati dalle 101 Prefetture** per l'apertura e la gestione dei CAS, **soltanto 16 sono stati valutati nel complesso positivamente** (7 “buono” e 9 “sufficiente”). 64 bandi sono stati valutati come “carenti” e **21 come “molto carenti”**.

I RISULTATI IN SINTESI DELLA RICERCA SU BASE NAZIONALE

Giudizio finale	N° Bandi	Percentuale sul totale
Ottimo	0	0 %
Buono	7	7 %
Sufficiente	9	9 %
Totale giudizio positivo	16	16 %
Carente	64	63 %
Molto carente	21	21 %
Totale giudizio negativo	85	84 %

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Criticità diffuse su tutto il territorio, dal Nord al Sud del Paese. Leggendo i dati a livello regionale, **fatta salva la Regione Umbria**, dove i bandi pubblicati dalle Prefetture di Terni e Perugia hanno entrambe ottenuto un giudizio “buono”, soltanto nel **Friuli Venezia Giulia**, in **Basilicata** e nel **Lazio** la percentuale di procedure di evidenza pubblica per l'apertura di Centri d'Accoglienza Straordinaria che hanno ottenuto un **giudizio complessivamente positivo supera il 40% sul totale**.

Per area geografica **i bandi più carenti sono nelle Isole** (punteggio medio: 41/110; giudizio medio: Carente), **al Sud** (punteggio medio: 47/110) e nel Nord-Ovest (punteggio medio: 48/110), rispetto al Nord-Est (52/110) e al Centro (50/110), con un giudizio medio comunque “carente”.

I RISULTATI IN SINTESI DELLA RICERCA SU BASE REGIONALE

Regione	Giudizio finale	N° Bandi	Percentuale sul totale
Italia Nord-Ovest			
<i>Media area geografica</i>	<i>Giudizio: Carente</i>	<i>Punteggio medio: 48/ 110</i>	
Liguria	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	4	100%
	Molto carente	-	-
Regione	Giudizio finale	N° Bandi	Percentuale sul totale
Lombardia	Buono	-	-
	Sufficiente	1	8 %
	Carente	9	75 %
	Molto carente	2	17 %
Piemonte	Buono	-	-
	Sufficiente	1	12,5 %
	Carente	5	62,5 %
	Molto carente	2	25 %
Valle d'Aosta	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	1	100 %
	Molto carente	-	-
Italia Nord-Est			
<i>Media area geografica</i>	<i>Giudizio: Carente</i>	<i>Punteggio medio: 52 / 110</i>	
Emilia Romagna	Buono	2	29 %
	Sufficiente	1	14 %
	Carente	4	57 %

Regione	Giudizio finale	N° Bandi	Percentuale sul totale
	Molto carente	-	-
Friuli Venezia Giulia	Buono	-	-
	Sufficiente	2	50 %
	Carente	2	50 %
	Molto carente	-	-
Veneto	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	5	71 %
	Molto carente	2	29 %
Italia Centro			
<i>Media area geografica</i>	<i>Giudizio: Carente</i>	<i>Punteggio medio: 50 / 110</i>	
Lazio	Buono	1	20 %
	Sufficiente	1	20 %
	Carente	2	40 %
	Molto carente	1	20 %
Marche	Buono	-	-
	Sufficiente	1	20 %
	Carente	4	80 %
	Molto carente	-	-
Toscana	Buono	1	11 %
	Sufficiente	-	-
	Carente	5	56 %
	Molto carente	3	33 %
Umbria	Buono	2	100 %
	Sufficiente	-	-
	Carente	-	-
	Molto carente	-	-
Italia Sud			
<i>Media area geografica</i>	<i>Giudizio: Carente</i>	<i>Punteggio medio: 47/ 110</i>	
Abruzzo	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	4	100 %
	Molto carente	-	-
Regione	Giudizio finale	N° Bandi	Percentuale sul totale
Basilicata	Buono	1	50 %
	Sufficiente	-	-
	Carente	-	50 %
	Molto carente	1	-
Calabria	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	3	60 %
	Molto carente	2	40 %
Campania	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	4	80%
	Molto carente	1	20%
Molise	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	2	100 %
	Molto carente	-	-
Puglia	Buono	-	-
	Sufficiente	1	17 %

Regione	Giudizio finale	N° Bandi	Percentuale sul totale
	Carente	5	83 %
	Molto carente	-	-
Italia Isole			
<i>Media area geografica</i>	<i>Giudizio: Carente</i>	<i>Punteggio medio: 41 / 110</i>	
Sardegna	Buono	-	-
	Sufficiente	-	-
	Carente	2	50 %
	Molto carente	2	50 %
Sicilia	Buono	-	-
	Sufficiente	1	12,5 %
	Carente	4	50 %
	Molto carente	3	37,5 %

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Di seguito i risultati complessivi di tutti i bandi di gara pubblicati dalle Prefetture italiane analizzati con "Straordinaria Accoglienza".

RISULTATI NEL DETTAGLIO DELLA RICERCA SU BASE NAZIONALE

N°	Prefettura	Qualità proposta progettuale complessiva	Quantità servizi alla persona/integrazione	Qualità del gruppo di lavoro	Incentivo strutture piccole dimensioni	Punteggio	Giudizio Finale
1	Rieti	😊😊	😊	😊😊	😊	88	Buono
2	Siena	😊😊	😊	😊	😊	85	Buono
3	Ravenna	😊😊	😊	😊😊	😊	80	Buono
4	Perugia	😊	😊	😊😊	😊😊	75	Buono
5	Potenza	😊	😊	😊😊	😊	74	Buono
6	Terni	😊	😊	😊😊	😊	73	Buono
7	Bologna	😊	😊	😊	😊😊	71	Buono
8	Udine ²⁸	😊	😊	😊	😊	65	Sufficiente
9	Asti	😊	😊	😊😊	😊😊	64	Sufficiente
10	Viterbo	😊	😊	😊	😊	63	Sufficiente

²⁸ Nel bando è presente anche un lotto specifico per vulnerabili (con importo a base d'asta diverso); è presente inoltre una convenzione con il Comune di Udine per alcuni posti. Presi in esame e riportati i dati connessi al lotto dedicato utenti non vulnerabili fatto dalla Prefettura.

N°	Prefettura	Qualità proposta progettuale complessiva	Quantità servizi alla persona/integrazione	Qualità del gruppo di lavoro	Incentivo strutture piccole dimensioni	Punteggio	Giudizio Finale
11	Catania	😊	😞	😊	😊😊	63	Sufficiente
12	Lecce	😊	😊	😊😊	😞😞	62	Sufficiente
13	Lecco	😞	😊	😞😞	😊😊	62	Sufficiente
14	Gorizia	😊	😊	😊😊	😞😞	62	Sufficiente
15	Pesaro e Urbino	😞	😞	😞	😊😊	61	Sufficiente
16	Reggio Emilia	😊	😊	😊	😊	61	Sufficiente
17	Enna	😞	😊	😞😞	😊😊	60	Carente
18	Parma	😞	😊	😞😞	😊😊	60	Carente
19	Chieti	😞	😞	😊	😊	59	Carente
20	Mantova	😞	😞	😊	😊😊	58	Carente
21	Verona	😞	😊	😞😞	😊😊	58	Carente
22	Bari	😞	😊	😊😊	😞😞	57	Carente
23	Barletta-Andria-Trani	😞	😞	😊😊	😊	57	Carente
24	Verbano-Cusio-Ossola	😞	😞	😞😞	😊😊	56	Carente
25	Bergamo	😞	😞	😊	😊	56	Carente
26	Belluno	😞	😞	😞😞	😊😊	56	Carente
27	Avellino	😞	😊	😞	😊	55	Carente
28	Pescara	😞	😞	😊	😊	54	Carente
29	Campobasso	😞	😞	😊	😊	54	Carente
30	Savona	😞	😞	😞😞	😊😊	54	Carente
31	Piacenza	😞	😞	😞😞	😊😊	54	Carente
32	Fermo	😊	😞	😊	😊	53	Carente
33	Foggia	😊	😊	😊	😞😞	53	Carente
34	Pistoia	😊	😊	😊	😞😞	53	Carente
35	Imperia	😊	😊	😊	😞😞	53	Carente
36	Como	😊	😞	😊	😊	53	Carente
37	Venezia	😊	😞	😊	😞	53	Carente
38	Ancona ²⁹	😞	😞	😊	😊	52	Carente
39	Catanzaro	😞	😞	😊	😊	52	Carente
40	Arezzo	😞	😞	😞😞	😊😊	52	Carente
41	Massa Carrara	😞	😞	😞😞	😊😊	52	Carente
42	Cremona	😞	😊	😞😞	😊	52	Carente
43	Milano	😞	😞	😊	😊	52	Carente
44	Monza e Brianza	😞	😊	😞😞	😊	52	Carente

²⁹ Sono stati pubblicati due distinti bandi pubblici per lo stesso periodo (uno per accoglienza diffusa e uno per accoglienza collettiva), con contenuti pressoché identici (fatto salvo il limite di ospiti per struttura).

N°	Prefettura	Qualità proposta progettuale complessiva	Quantità servizi alla persona/integrazione	Qualità del gruppo di lavoro	Incentivo strutture piccole dimensioni	Punteggio	Giudizio Finale
45	Macerata	☺	☺	☺	☹☹	51	Carente
46	Caserta	☹	☹	☹☹	☺	51	Carente
47	Vercelli	☹	☹	☹☹	☺	51	Carente
48	Trieste	☹	☹	☹	☺	51	Carente
49	Salerno	☹	☺	☹☹	☺	50	Carente
50	Biella	☹	☹	☹☹	☺	50	Carente
51	Lodi	☹	☺	☹☹	☺	50	Carente
52	Roma	☹	☺	☹	☹☹	49	Carente
53	Benevento	☹	☺	☹	☹☹	49	Carente
54	Brindisi	☹	☹	☺☺	☹☹	49	Carente
55	Reggio Calabria	☹	☺	☹	☹☹	49	Carente
56	Vibo Valentia	☹	☺	☹	☹☹	49	Carente
57	L'Aquila	☹	☺	☺	☹☹	48	Carente
58	Agrigento	☹	☺	☹☹	☺	48	Carente
59	La Spezia	☹	☺	☺	☹☹	48	Carente
60	Pordenone	☹	☺	☹☹	☺	48	Carente
61	Frosinone	☹	☺	☹	☹☹	47	Carente
62	Teramo	☹	☹	☹☹	☺	47	Carente
63	Genova	☹	☺	☹	☹☹	47	Carente
64	Sassari	☹	☹	☹☹	☺	46	Carente
65	Modena	☹	☹	☹☹	☺	46	Carente
66	Brescia	☹	☹	☹☹	☺	46	Carente
67	Varese	☹	☹	☹☹	☺	46	Carente
68	Ascoli Piceno	☹	☹	☹☹	☺	44	Carente
69	Taranto	☹	☺	☹	☹☹	43	Carente
70	Rimini	☹	☹	☹☹	☺	42	Carente
71	Valle d'Aosta	☹	☹	☺	☹☹	42	Carente
72	Rovigo	☹	☹	☹☹	☹	42	Carente
73	Padova	☹	☹☹	☺	☺	40	Carente
74	Isernia	☹ ☹	☹	☹☹	☺	39	Carente
75	Palermo	☹	☹	☹☹	☹	39	Carente
76	Cagliari	☹	☺	☹☹	☹☹	38	Carente
77	Alessandria	☹	☺	☹☹	☹☹	38	Carente
78	Trapani	☹	☹	☹☹	☹☹	36	Carente
79	Pisa	☹	☹	☹☹	☹☹	36	Carente

N°	Prefettura	Qualità proposta progettuale complessiva	Quantità servizi alla persona/integrazione	Qualità del gruppo di lavoro	Incentivo strutture piccole dimensioni	Punteggio	Giudizio Finale
80	Prato	☹	☹	☺	☹☹	36	Carente
81	Novara	☹	☹	☹☹	☹☹	36	Carente
82	Latina	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
83	Napoli	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
84	Messina	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
85	Siracusa	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
86	Oristano	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
87	Lucca	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
88	Torino	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
89	Pavia	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
90	Sondrio	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
91	Treviso	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
92	Vicenza	☹	☹	☹☹	☹☹	34	Molto carente
93	Caltanissetta	☹	☹	☹☹	☹☹	32	Molto carente
94	Nuoro	☹	☹	☹☹	☹☹	32	Molto carente
95	Matera*	☹	☹	☹☹	☹☹	30	Molto carente
96	Livorno	☹	☹☹	☺	☹☹	30	Molto carente
97	Grosseto*	☹ ☹	☹☹	☹☹	☺☺	26	Molto carente
98	Cuneo	☹	☹☹	☹☹	☹☹	26	Molto carente
99	Firenze	☹	☹☹	☹☹	☹☹	16	Molto carente
100	Crotone*	☹ ☹	☹☹	☹☹	☹	12	Molto carente
101	Cosenza*	☹ ☹	☹☹	☹☹	☹☹	4	Molto carente

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.

Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: ☺☺ = Ottimo; ☺ = Buono; ☹ = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

* Le Prefetture indicate hanno pubblicato manifestazioni di interesse e non bandi pubblici.

4.1 LE DIMENSIONI DEI CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA

Le **dimensioni delle strutture** dedicate ai richiedenti protezione internazionale rappresentano un **elemento fondamentale per la qualità dell'accoglienza, della relazione d'aiuto e del positivo rapporto con la comunità ospitante**. Tanto più un Centro di accoglienza è piccolo, tanto più sono i benefici per le persone accolte e per la comunità ospitante.

La **“pressione” dell'accoglienza sui cittadini che risiedono in un territorio non è infatti determinato dai numeri complessivi, quanto dalla loro concentrazione**. A fare la differenza è quindi la **dimensione ricettiva dei centri di accoglienza**.

Il **Centro di Accoglienza** è per gli ospiti il **primo incontro con una società complessa** come quella italiana, un luogo dove ritrovare il **“senso di sé”** e avviare un percorso di crescita e di scoperta del nuovo, che inizialmente può spaventare.

L'accoglienza è dunque un primo passo per l'integrazione in Italia. Le **dimensioni delle strutture di accoglienza** sono uno dei **primi parametri qualitativi da cui può dipendere il percorso d'inclusione** della persona accolta. Se è vero che *“noi siamo anche il luogo in cui abitiamo”* (nel senso sia fisico che relazionale), un centro di accoglienza piccolo e di qualità contribuisce ad un percorso positivo di crescita della persona accolta. Al contrario **strutture sovraffollate possono incidere**, al contrario, **in un percorso negativo** di interazione dei richiedenti asilo con l'Italia.

Centri collettivi di piccole dimensioni, ma anche **accoglienza diffusa in appartamento**, sono quindi elementi fondamentali. I **bandi di gara** in questo senso **possono incidere direttamente**, sia ponendo un **limite perentorio del massimo di persone che si possono accogliere** in una data struttura che, nello **stimolare** la scelta da parte dei partecipanti alla gara di proporre progetti di **accoglienza diffusa negli appartamenti**.

Inoltre la **concentrazione di grandi numeri nelle strutture di accoglienza** può determinare altre criticità: da un lato per proporsi nell'attivazione e della gestione di accoglienza straordinaria con grandi numeri è **necessario avere una solidità economica e una capacità di anticipo finanziario** che di fatto *“taglia fuori”* le realtà del privato sociale medio/piccole; dall'altro i grossi numeri portano a finanziamenti pubblici consistenti per gli enti gestori, con un **potenziale maggiore rischio di far entrare nel sistema soggetti privati votati più al business**, o peggio alla **criminalità che, all'accoglienza**. Evidentemente le piccole strutture sono evidentemente meno “appetibili” in questo senso.

Solo in **27 gare di appalto** per l'apertura e la gestione dei Centri di Accoglienza Straordinaria analizzate **viene stabilito un limite perentorio fino a 60 ospiti per struttura** (22 fino a 50 e 5 sino a 60).

Nel 68% dei casi, invece, **il limite è stato posto tra gli 80 e i 300 ospiti** per struttura, o peggio non è indicato rendendo possibile l'apertura di centri ancora più grandi.

Sono invece 54 su 101 le procedure pubbliche delle Prefetture **che valorizzano** la scelta degli operatori economici di privilegiare **l'accoglienza diffusa in appartamenti**, attraverso la specifica assegnazione di punteggio nella valutazione delle offerte tecniche, che incide quindi direttamente sulla graduatoria finale e sulle aggiudicazioni.

È comunque doveroso segnalare che questo dato positivo può nella pratica risultare un'arma spuntata contro il business dell'accoglienza in quelle realtà territoriali dove il numero di posti per cui il privato partecipa sono inferiori a quelli messi a bando.

In questi casi può venir meno la possibilità di selezionare i gestori migliori e il privato può non sentire la necessità, per aggiudicarsi il servizio, di puntare ad un alto punteggio nella graduatoria finale.

I RISULTATI IN SINTESI DELLA RICERCA SU BASE NAZIONALE SU INCENTIVI A CENTRI D'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA DI PICCOLE DIMENSIONI E ACCOGLIENZA DIFFUSA IN APPARTAMENTI

Elemento valutato	n° bandi giudizio positivo	n° bandi giudizio negativo
Limite fino a 50 persone accolte per centro di accoglienza	22	-
Limite fino a 60 persone accolte per centro di accoglienza	5	-
Limite fino a 80 persone accolte per centro di accoglienza	-	5
Limite fino a 300 ospiti o nessun limite di persone accolte per centro di accoglienza	-	68
Incentivo per accoglienza diffusa con punteggio specifico assegnato all'offerta tecnica	54	47
<i>Valutazione complessivamente positiva su "Incentivo centri di piccole dimensioni e accoglienza diffusa"</i>	55	46

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Sono 20 i bandi pubblicati da altrettante Prefetture italiane ad aver ottenuto un giudizio ottimo per la capacità di incentivare nei rispettivi territori Centri di accoglienza straordinaria di piccole dimensioni e/o progetti di accoglienza diffusa in appartamenti.

Tra questi le Prefetture di Ravenna e Savona hanno stabilito in 25 richiedenti asilo il limite massimo per ogni struttura proposta.

**I RISULTATI NEL DETTAGLIO DELLA RICERCA SU
INCENTIVI A CENTRO D'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA DI PICCOLE DIMENSIONI
E ACCOGLIENZA DIFFUSA IN APPARTAMENTI**

Bando pubblico Prefettura	Limite persone accolte per centro accoglienza	Punteggio all'offerta tecnica per accoglienza diffusa	Punteggio assegnato su questo elemento	Giudizio assegnato per incentivo piccole strutture	Punteggio complessivo del bando
Ravenna	25	Sì	20/20	😊😊	80/110
Savona	25	Sì	20/20	😊😊	54/110
Rieti	30	Sì	20/20	😊😊	88/110
Siena	40	Sì	20/20	😊😊	85/110
Perugia	40	Sì	20/20	😊😊	75/110
Bologna	50	Sì	20/20	😊😊	71/110
Asti	50	Sì	20/20	😊😊	64/110
Catania	50	Sì	20/20	😊😊	63/110
Lecco	24	Sì	20/20	😊😊	62/110
Pesaro e Urbino	50	Sì	20/20	😊😊	61/110
Enna	50	Sì	20/20	😊😊	60/110
Parma	50	Sì	20/20	😊😊	60/110
Mantova	50	Sì	20/20	😊😊	58/110
Verona	50	Sì	20/20	😊😊	58/110
Verbano-Cusio-Ossola	50	Sì	20/20	😊😊	56/110
Belluno	40	Sì	20/20	😊😊	56/110
Piacenza	40	Sì	20/20	😊😊	54/110
Arezzo	50	Sì	20/20	😊😊	52/110
Massa Carrara	50	Sì	20/20	😊😊	52/110
Grosseto	25	Sì	20/20	😊😊	26/110
Viterbo	60	Sì	18/20	😊	63/110
Biella	55	Sì	18/20	😊	50/110
Chieti	70	Sì	15/20	😊	59/110
Caserta	80	Sì	15/20	😊	51/110
Vercelli	70	Sì	15/20	😊	51/110
Teramo	80	Sì	15/20	😊	47/110
Potenza	No	Sì	10/20	😊	74/110
Terni	40	-	10/20	😊	73/110
Udine	100	Sì	10/20	😊	65/110
Reggio Emilia	100	Sì	10/20	😊	61/110
Barletta-Andria-Trani	100	Sì	10/20	😊	57/110
Bergamo	No	Sì	10/20	😊	56/110
Avellino	120	Sì	10/20	😊	55/110
Pescara	No	Sì	10/20	😊	54/110

Bando pubblico Prefettura	Limite persone accolte per centro accoglienza	Punteggio all'offerta tecnica per accoglienza diffusa	Punteggio assegnato su questo elemento	Giudizio assegnato per incentivo piccole strutture	Punteggio complessivo del bando
Campobasso	100	Si	10/20	☹	54/110
Fermo	100	Si	10/20	☹	53/110
Como	300	Si	10/20	☹	53/110
Ancona ³⁰	120	Si	10/20	☹	52/110
Catanzaro	100	Si	10/20	☹	52/110
Cremona	300	Si	10/20	☹	52/110
Milano	300	Si	10/20	☹	52/110
Monza e Brianza	300	Si	10/20	☹	52/110
Trieste	No	Si	10/20	☹	51/110
Salerno	300	Si	10/20	☹	50/110
Lodi	300	Si	10/20	☹	50/110
Agrigento	150	Si	10/20	☹	48/110
Pordenone	20	Si	10/20	☹	48/110
Sassari	No	Si	10/20	☹	46/110
Modena	300	Si	10/20	☹	46/110
Brescia	180	Si	10/20	☹	46/110
Varese	No	Si	10/20	☹	46/110
Ascoli Piceno	160	Si	10/20	☹	44/110
Rimini	100	Si	10/20	☹	42/110
Padova	100	Si	10/20	☹	40/110
Isernia	No	Si	10/20	☹	39/110
Venezia	60	-	8/20	☹☹	53/110
Rovigo	60	-	8/20	☹	42/110
Crotone	60	-	8/20	☹	12/110
Palermo	80	-	5/20	☹	39/110
Lecce	100	-	0/20	☹☹	62/110
Gorizia	No	-	0/20	☹☹	62/110
Bari	120	-	0/20	☹☹	57/110
Foggia	100	-	0/20	☹☹	53/110
Pistoia	nd	-	0/20	☹☹	53/110
Imperia	No	-	0/20	☹☹	53/110
Macerata	100	-	0/20	☹☹	51/110
Roma	300	-	0/20	☹☹	49/110
Benevento	170	-	0/20	☹☹	49/110

³⁰ Sono stati pubblicati due distinti bandi pubblici per lo stesso periodo (uno per accoglienza diffusa e uno per accoglienza collettiva), con contenuti pressoché identici (fatto salvo il limite di ospiti per struttura).

Bando pubblico Prefettura	Limite persone accolte per centro accoglienza	Punteggio all'offerta tecnica per accoglienza diffusa	Punteggio assegnato su questo elemento	Giudizio assegnato per incentivo piccole strutture	Punteggio complessivo del bando
Brindisi	150	-	0/20	☹☹	49/110
Reggio Calabria	150	-	0/20	☹☹	49/110
Vibo Valentia	150	-	0/20	☹☹	49/110
L'Aquila	100	-	0/20	☹☹	48/110
La Spezia	300	-	0/20	☹☹	48/110
Frosinone	100	-	0/20	☹☹	47/110
Genova	100	-	0/20	☹☹	47/110
Taranto	100	-	0/20	☹☹	43/110
Valle d'Aosta	No	-	0/20	☹☹	42/110
Cagliari	No	-	0/20	☹☹	38/110
Alessandria	150	-	0/20	☹☹	38/110
Trapani	150	-	0/20	☹☹	36/110
Pisa	150	-	0/20	☹☹	36/110
Prato	100	-	0/20	☹☹	36/110
Novara	No	-	0/20	☹☹	36/110
Latina	150	-	0/20	☹☹	34/110
Napoli	120	-	0/20	☹☹	34/110
Messina	150	-	0/20	☹☹	34/110
Siracusa	No	-	0/20	☹☹	34/110
Oristano	No	-	0/20	☹☹	34/110
Lucca	No	-	0/20	☹☹	34/110
Torino	200	-	0/20	☹☹	34/110
Pavia	100	-	0/20	☹☹	34/110
Sondrio	No	-	0/20	☹☹	34/110
Treviso	No	-	0/20	☹☹	34/110
Vicenza	150	-	0/20	☹☹	34/110
Caltanissetta	100	-	0/20	☹☹	32/110
Nuoro	150	-	0/20	☹☹	32/110
Matera	150	-	0/20	☹☹	30/110
Livorno	No	-	0/20	☹☹	30/110
Cuneo	No	-	0/20	☹☹	26/110
Firenze	No	-	0/20	☹☹	16/110
Cosenza	100	-	0/20	☹☹	4/110

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: ☺☺ = Ottimo; ☺ = Buono; ☹ = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

Per l'assegnazione dei punteggi collegati a questo macro-elemento sono stati presi in esame due parametri per verificare il concreto incentivo all'apertura di centri di piccole dimensioni o di accoglienza diffusa in appartamenti:

- l'incidenza del numero delle persone accolte nei parametri di valutazione delle offerte tecniche e/o punti aggiuntivi per accoglienza diffusa;
- il limite perentorio stabilito del numero di ospiti per centro o struttura proposta.

ELABORAZIONE DEI PUNTEGGI

Fattore preso in esame	Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Valutazione e assegnazione punteggi per piccoli centri e/o accoglienza diffusa	Assegnazione di punteggio per accoglienza diffusa e/o piccoli centri di accoglienza ³¹	Sì = 10 NO = 0
Numero di ospiti massimo per centro di accoglienza	Limite perentorio massimo stabilito di ospiti per ogni struttura proposta	Fino a 50 ospiti = 10 Fino a 60 ospiti = 8 Fino a 80 ospiti = 5 Sopra gli 80 ospiti o non definita = 0

Per il macro-elemento *“Incentivi alla proposta di strutture di piccole dimensioni inserite nel tessuto urbano e di modalità di accoglienza diffusa”* è stato quindi **assegnato un punteggio massimo di punti 20/110**.

Al punteggio assegnato sono stati collegati giudizi di merito secondo il seguente schema: da 20 a 25 – Ottimo - 😊😊; da 15 a 19 – Buono - 😊; da 10 a 14 – Sufficiente - 😐; da 5 a 9 – Carente - 😞; da 0 a 4 – Molto carente - 😞😞.

³¹ In caso di limite perentorio massimo di ospiti per struttura sino a 50, sono assegnati direttamente anche questi punti.

4.2 SERVIZI ALLA PERSONA E PER L'INTEGRAZIONE NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA

La qualità e la quantità dei **servizi alla persona e per l'integrazione garantiti ai richiedenti asilo** ospitati nei Centri di Accoglienza Straordinaria sono lo **spartiacque tra strutture gestite con una logica assistenzialista** (dove le persone accolte perdono il loro tempo senza aver nulla da fare) e **strutture dove la proposta di gestione positiva progettuale del tempo sostiene gli ospiti** nel percorso per la riconquista di un'autonomia nel nostro Paese, all'insegna della legalità, senza quindi pesare sui servizi sociali ma, al contrario, **contribuendo al benessere del Paese che li ha accolti**.

Un Centro di Accoglienza Straordinaria con l'erogazione di servizi per l'integrazione di qualità è **importante anche dal punto di vista economico e del corretto utilizzo dei fondi pubblici**. Richiedenti asilo cui sono garantiti buoni servizi di insegnamento della lingua italiana, di mediazione linguistica e culturale, di assistenza sociale e psicologica, di orientamento legale, di formazione professionale, assistenza sanitaria, una corretta fruizione del SSN e una positiva gestione del tempo (ad esempio partecipazione ad attività di volontariato), **sono fondamentali per raggiungere l'autonomia**. Possono in altri termini non necessitare più dell'accoglienza **in minor tempo** (spesso nell'arco del periodo di *prima accoglienza*, senza bisogno ulteriore di accedere alla *seconda accoglienza*), **liberando così posti e fondi per altri richiedenti asilo**.

Inoltre, in una logica di sistema, **l'efficacia virtuosa della seconda accoglienza (SPRAR) è comunque connessa alla qualità della prima**: tanto più i C.A.S. diventano luoghi dove avviare processi di integrazione, tanto più lo SPRAR può ridurre i tempi di accoglienza necessari per una concreta, positiva e definitiva integrazione in Italia. **Se al contrario i C.A.S. vengono immaginati come meri luoghi di contenimento e attesa, con una logica assistenzialista** (fornire vitto, alloggio e beni di prima necessità) e senza la proposta di servizi per l'integrazione, **si determina un ritardo di tutto il sistema nazionale** e un grave rallentamento dei tempi dell'accoglienza che va a discapito dei rifugiati e, quindi, dei conti pubblici.

L'erogazione di servizi di qualità non possono evidentemente **essere lasciati al "buon cuore"** di chi gestisce un Centro di accoglienza. Per questo **è fondamentale che nei bandi di gara** (e nei loro allegati, con particolare riferimento ai capitolati tecnici e agli schemi di convenzione) **questi servizi siano ben descritti, sia in termini qualitativi che quantitativi**.

In altre parole **definire nei bandi quali servizi minimi vanno garantiti, come questi devono essere realizzati e "registrati"** (ai fini del monitoraggio, del controllo e, in caso di carenza, delle penali e delle multe applicabili) rappresenta un **elemento fondamentale**, che deve trovare **rispondenza nella definizione delle dotazioni minime di personale** richiesto.

È bene tenere presente che in un bando, **ogni contraddizione o imprecisione apre le porte ad una contestazione in sede di TAR** (anche e soprattutto in caso di multe e decurtazioni economiche).

I **servizi alla persona e per l'integrazione di qualità**, erogati professionalmente, **sono sovente patrimonio di chi ha maturato un'esperienza nel settore** e di chi ricerca **personale qualificato e specializzato**.

Sono invece **raramente alla portata di coloro che vivono ancora nel binomio Accoglienza=Business**, o peggio **Accoglienza=Criminalità**. Definire correttamente i servizi per l'integrazione nei bandi può quindi rappresentare un **ulteriore antidoto al malaffare e alla speculazione** "sulla pelle" dei richiedenti asilo.

Sulla quantità e la **qualità dei servizi alla persona e per l'integrazione** nei bandi di gara pubblicati dalle Prefetture italiane per l'apertura dei Centri di Accoglienza Straordinaria presi in esame dalla ricerca si evidenzia una **forte carenza: ad oltre il 60% delle procedure è stato associato infatti un giudizio negativo** su questa macro-area (carente e molto carente).

Sono in particolare **l'orientamento e il supporto legale per la domanda di protezione internazionale** (negativa valutazione di 89 bandi su 101), **l'insegnamento dell'italiano L2** (83/101) e **la mediazione linguistica e culturale** (76/101), i **servizi su cui è stata rilevata una maggiore e preoccupante carenza**. Un dato particolarmente allarmante per servizi che sono evidentemente fondamentali per un richiedente asilo.

Carente, anche se sensibilmente migliore, la situazione per i servizi sulle tematiche connesse al lavoro, al volontariato e alla positiva gestione del tempo (solo il 49% positivo) e i servizi di Assistenza psicologica e sociale (57% negativo). **Nettamente migliore è** la situazione per quanto concerne **l'assistenza sanitaria**, considerata positivamente in 85 bandi di gara su 101 analizzati.

Va evidenziato come queste **criticità** siano anche **conseguenza del Decreto del Ministro dell'Interno** con cui è stato approvato lo schema di Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, nonché i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto del 2017 che, **invece di prendere spunto dai tanti esempi di bandi di gara virtuosi** (come ad esempio fu quello della Prefettura di Roma nel 2016), **ha preferito rifarsi ai capitolati tecnici dei grandi Centri Governativi**, CARA *in primis* (si vedano esempi di dettaglio successive).

I RISULTATI IN SINTESI DELLA RICERCA SU BASE NAZIONALE SU SERVIZI ALLA PERSONA E SERVIZI PER L'INTEGRAZIONE

Voce	n° bandi giudizio positivo	n° bandi giudizio negativo
Insegnamento Italiano L2	18	83
Mediazione linguistica e culturale	25	76
Assistenza psicologica e sociale	44	57
Orientamento legale	12	89
Assistenza sanitaria	85	16
Lavoro, volontariato e positiva gestione del tempo	49	52
<i>Valutazione complessiva su "servizi alla persona e per l'integrazione"</i>	40	61

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.

Per il macro-elemento **"qualità dei servizi alla persona e per l'integrazione"** è stato quindi **assegnato un punteggio massimo di punti 60/110**. Al punteggio assegnato sono stati collegati giudizi di merito secondo il seguente schema: da 50 a 60 – Ottimo - ☺☺; da 40 a 49 – Buono - ☺; da 30 a 39 – Sufficiente - ☺; da 20 a 29 – Carente - ☹; da 0 a 19 – Molto carente - ☹☹.

Sono i bandi di Gara delle **Prefetture di Siena, Rieti e Terni** ad aver ottenuto per i servizi alla persona e servizi per l'integrazione **un punteggio complessivo più alto ed un giudizio di merito di "buono"**.

I RISULTATI NEL DETTAGLIO DELLA RICERCA SU SERVIZI ALLA PERSONA E SERVIZI PER L'INTEGRAZIONE

Bando pubblico Prefettura	Italiano L2	Mediazione Culturale	Assistenza sociale e psicologica	Supporto legale	Assistenza Sanitaria	Lavoro, volontariato e positiva gestione del tempo	Punteggio assegnato Servizi alla persona e integrazione	Punteggio complessivo del bando
Siena	😊	😊	😊	😞😞	😊😊	😊😊	42/60	85/110
Rieti	😊	😞	😊	😊	😊	😊😊	40/60	88/110
Terni	😊	😞	😊	😊	😊	😊😊	40/60	73/110
Potenza	😊	😞	😞	😊	😊	😊	36/60	74/110
Asti	😞	😊	😞	😞😞	😊😊	😊😊	36/60	64/110
Gorizia	😊	😞	😊	😞😞	😊	😊😊	36/60	62/110
Lecce	😞😞	😊	😊	😞😞	😊😊	😊😊	36/60	62/110
Roma	😊	😞	😊	😊	😊😊	😞	36/60	49/110
Benevento	😞	😊	😊	😊	😊😊	😞	36/60	49/110
Reggio Calabria	😊	😞	😊	😊	😊😊	😞	36/60	49/110
Vibo Valentia	😊	😊	😞	😊	😊😊	😞	36/60	49/110
Lecco	😞	😊	😊	😞	😊	😊	34/60	62/110
Bari	😞	😞	😊	😊	😊😊	😞	34/60	57/110
Cremona	😊	😞	😊	😞	😊	😊	34/60	52/110
Monza e Brianza	😊	😞	😊	😞	😊	😊	34/60	52/110
Frosinone	😊	😞	😊	😊	😊😊	😞😞	34/60	47/110
Genova	😞	😊	😞	😊	😊😊	😞	34/60	47/110
Ravenna	😞	😞	😞	😞	😊	😊😊	32/60	80/110
Perugia	😞	😊	😞	😞😞	😊	😊😊	32/60	75/110
Udine	😊	😞	😞	😞	😊	😊	32/60	65/110

Bando pubblico Prefettura	Italiano L2	Mediazione Culturale	Assistenza sociale e psicologica	Supporto legale	Assistenza Sanitaria	Lavoro, volontariato e positiva gestione del tempo	Punteggio assegnato Servizi alla persona e integrazione	Punteggio complessivo del bando
Viterbo	☺	☹	☹	☹☹	☺	☺☺	32/60	63/110
Enna	☺	☹	☺	☹	☹	☺	32/60	60/110
Parma	☺	☹	☺	☹	☺	☺	32/60	60/110
Avellino	☹	☹	☹	☺	☺☺	☹	32/60	55/110
Salerno	☹	☹	☹	☺	☺☺	☹	32/60	50/110
Foggia	☹	☹	☹	☹	☺	☺	32/60	53/110
Lodi	☺	☹	☺	☹	☹	☺	32/60	50/110
Pistoia	☹	☺	☹	☹☹	☺	☺	30/60	53/110
Bologna	☹☹	☺	☺	☹	☺	☺	30/60	71/110
Reggio Emilia	☹	☹	☹	☹	☺	☺	30/60	61/110
Verona	☹	☺	☺	☹	☺	☹	30/60	58/110
Imperia	☹	☹	☹	☹	☺	☺	30/60	53/110
Macerata	☹	☹	☹	☹	☹	☺☺	30/60	51/110
L'Aquila	☹☹	☺	☹	☹☹	☺	☺	30/60	48/110
Pordenone	☹	☹	☹	☹	☺	☺	30/60	48/110
La Spezia	☹	☹	☺	☹	☺	☺	30/60	48/110
Agrigento	☹	☹	☹	☹	☺	☺	30/60	48/110
Taranto	☺	☹	☺	☹	☺	☹	30/60	43/110
Cagliari	☹	☺	☹	☹☹	☺	☺	30/60	38/110
Alessandria	☹☹	☹	☺	☹	☺☺	☹	30/60	38/110
Pesaro e Urbino	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	61/110
Bergamo	☹	☹	☺	☹☹	☹	☺	28/60	56/110
Verbano-Cusio-Ossola	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	56/110
Belluno	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	56/110
Vercelli	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	51/110
Caserta	☹	☹	☹	☹☹	☺	☺	28/60	51/110
Trieste	☹☹	☹	☹	☹	☺	☺	28/60	51/110
Brindisi	☹☹	☺	☺	☹☹	☺	☺	28/60	49/110
Brescia	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	46/110
Varese	☹	☺	☺	☹☹	☺	☹	28/60	46/110
Modena	☹	☹	☺	☹☹	☹	☺	28/60	46/110
Sassari	☹☹	☺	☹	☹☹	☺☺	☹	28/60	46/110
Ascoli Piceno	☹	☹	☹	☹	☹	☺	28/60	44/110
Trapani	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	36/110
Pisa	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	36/110
Novara	☹	☹	☺	☹	☺	☹	28/60	36/110

Bando pubblico Prefettura	Italiano L2	Mediazione Culturale	Assistenza sociale e psicologica	Supporto legale	Assistenza Sanitaria	Lavoro, volontariato e positiva gestione del tempo	Punteggio assegnato Servizi alla persona e integrazione	Punteggio complessivo del bando
Chieti	☹	☹☹	☹	☹☹	☺	☺	26/60	59/110
Savona	☹☹	☺	☹	☹	☺	☹	26/60	54/110
Campobasso	☹☹	☹	☹	☹☹	☺	☺	26/60	54/110
Pescara	☹	☹☹	☹	☹☹	☺	☺	26/60	54/110
Piacenza	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	54/110
Milano	☹☹	☹	☹	☹☹	☺	☺	26/60	52/110
Ancona	☹☹	☹	☹	☹	☹	☺	26/60	52/110
Teramo	☹	☹☹	☹	☹☹	☺	☺	26/60	47/110
Valle d'Aosta	☺	☹☹	☹☹	☹☹	☺	☺	26/60	42/110
Rovigo	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	42/110
Palermo	☹☹	☺	☹	☹☹	☺☺	☹	26/60	39/110
Isernia	☹	☹	☹	☹☹	☹	☺	26/60	39/110
Latina	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Napoli	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Messina	☹☹	☺	☹	☹	☺	☹	26/60	34/110
Siracusa	☹☹	☺	☹	☹	☺	☹	26/60	34/110
Oristano	☹☹	☹	☹	☹☹	☺☺	☹	26/60	34/110
Lucca	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Torino	☹	☹	☺	☹☹	☺	☹	26/60	34/110
Pavia	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Sondrio	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Treviso	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Vicenza	☹☹	☹	☺	☹	☺	☹	26/60	34/110
Barletta-Andria-Trani	☹☹	☹	☺	☹☹	☺	☹	24/60	57/110
Venezia	☹☹	☹	☹	☹☹	☺	☺	24/60	53/110
Catanzaro	☹	☹	☹	☹☹	☺	☹	24/60	52/110
Arezzo	☹☹	☹	☹	☹	☺	☹	24/60	52/110
Massa Carrara	☹☹	☹	☹	☹	☺	☹	24/60	52/110
Biella	☹☹	☹	☹	☹	☺	☹	24/60	50/110
Rimini	☹☹	☹	☹	☹	☺	☹	24/60	42/110
Caltanissetta	☹☹	☺	☹	☹☹	☺	☹	24/60	32/110
Nuoro	☹☹	☺	☹	☹☹	☺	☹	24/60	32/110
Catania	☹☹	☺	☹	☹☹	☹	☺	22/60	63/110
Mantova	☹	☺	☹☹	☹☹	☺	☹☹	22/60	58/110
Como	☹☹	☹	☹☹	☹☹	☺	☺	22/60	53/110
Matera	☹☹	☺	☹	☹☹	☺	☹☹	22/60	30/110

Bando pubblico Prefettura	Italiano L2	Mediazione Culturale	Assistenza sociale e psicologica	Supporto legale	Assistenza Sanitaria	Lavoro, volontariato e positiva gestione del tempo	Punteggio assegnato Servizi alla persona e integrazione	Punteggio complessivo del bando
Fermo	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹	☺	20/60	53/110
Prato	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹	☺	20/60	36/110
Cuneo	☹☹	☹	☹	☹☹	☹	☹☹	18/60	26/110
Livorno	☹☹	☹	☹☹	☹☹	☹☹	☺	14/60	30/110
Padova	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹	☹☹	12/60	40/110
Firenze	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹	8/60	16/110
Grosseto	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹	☹☹	6/60	26/110
Crotone	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	4/60	12/110
Cosenza	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹	☹	☹☹	4/60	4/110

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.

Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: ☺☺ = Ottimo; ☺ = Buono; ☹ = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

Per l'assegnazione dei punteggi collegati a questa macro-area sono stati presi in esame parametri per verificare la qualità dei principali qualificanti servizi alla persona per l'integrazione, di seguito specificati.

4.2.1. INSEGNAMENTO DELLA LINGUA ITALIANA L2

È ormai patrimonio comune la convinzione che **“il primo passo per l'integrazione è l'apprendimento della lingua italiana”**. Un concetto importante che rischia però di rimanere **troppo spesso un enunciato teorico non applicato**, se non viene chiaramente e puntualmente richiesto nei bandi di gara indetti dalle Prefetture per l'apertura e la gestione dei Centri di Accoglienza Straordinaria.

Pur **nella complessiva carenza** evidenziata sull'insegnamento della lingua italiana, **non mancano esempi virtuosi**.

La **Prefettura di Rieti**, ad esempio, **richiede** come servizio minimo ai gestori dei centri di “garantire a tutti gli utenti la partecipazione a **corsi di lingua italiana L2 (alfabetizzazione e base)** per un **minimo di 10 ore/pro capite continuative settimanali** da **registrare con apposito foglio firma giornaliero**. Tali corsi dovranno essere **formati con gruppi classe composti da massimo 30 discenti** ognuno e tenuto da **personale specializzato nell'insegnamento dell'italiano L2**. Si richiede inoltre all'interno di ogni corso un modulo formativo di almeno 4 ore sulla fruizione del SSN da inserire nella programmazione dell'insegnamento della lingua italiana L2. Si richiede inoltre di garantire l'inserimento scolastico dei minori”.

Un **esempio di dettaglio di cosa si chiede ai gestori** (in termini qualitativi e quantitativi) e di **come l'erogazione deve essere registrata (e quindi controllata)**. **In molti bandi pubblici semplicemente l'insegnamento della lingua italiana non è presente** tra i

servizi minimi da garantire, in altri è esplicitato in modo generico e carente: “accordi di lingua italiana, per un numero minimo di sei ore settimanali, suddivise in più giorni della settimana, attraverso personale con formazione specifica e in spazi dedicati. Il servizio è organizzato in modo da assicurare la concreta fruibilità dello stesso in relazione al numero dei beneficiari. Nel caso in cui il servizio è previsto all'esterno del centro o della struttura, l'Ente gestore concorda i tempi e le modalità di erogazione con il soggetto erogatore”³².

Va evidenziato come questa **criticità** sia anche **conseguenza del Decreto del Ministro dell'Interno** con cui è stato approvato lo schema di Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, nonché i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto del 2017 che, **invece di prendere spunto dai tanti esempi di bandi di gara virtuosi, ha abbassato l'asticella qualitativa e quantitativa dell'insegnamento dell'italiano L2.**

Oltre alla descrizione puntuale del servizio è necessario che nelle **dotazioni minime di personale da impiegare** (che vengono indicate per “scaglioni” di dimensione in base al numero delle persone accolte), **le ore richieste siano compatibili** con il servizio richiesto. Per questo abbiamo considerato adeguata la dotazione minima di un insegnante di italiano L2 per 8 ore di lezione settimanali in classi composte massimo da 30 discenti. In assenza della definizione di un numero massimo di studenti per classe è possibile, ad esempio, che un gestore di un centro con 50 ospiti attivi una sola classe d'italiano per sei ore a settimana, rispondendo a quanto chiesto dalla Prefettura, ma realizzando un servizio evidentemente inutile e non efficace.

Si evidenzia in ultimo come **la qualità della descrizione (quantitativa e qualitativa) dell'insegnamento della lingua italiana** nelle offerte tecniche presentate dai partecipanti alle gare, **raramente determina un punteggio che incida sulle graduatorie finali** e, quindi, sull'assegnazione e sulla stipula delle convenzioni.

ELABORAZIONE DEL PUNTEGGIO INSEGNAMENTO DELLA LINGUA ITALIANA L2

Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Qualità descrittiva del servizio nei documenti di gara	Molto definita = 4 Mediamente definita = 2 Non definita = 0
Attribuzione di punteggio nella valutazione dell'offerta tecnica per il servizio	Sì = 2 NO = 0
Coerenza tra servizio descritto e dotazioni minime del personale richiesto	Coerente ³³ = 4 Parzialmente coerente ³⁴ = 2 Non coerente o assente ³⁵ = 0

Per l'insegnamento della lingua italiana L2 è stato assegnato un punteggio massimo di punti 10. Al punteggio assegnato è stato collegato un giudizio di merito, secondo il seguente schema: da 9 a 10 – Ottimo - 😊😊; da 7 a 8 – Buono - 😊; 6 – Sufficiente - 😊; da 4 a 5 – Carente - 😞; da 0 a 3 – Molto Carente - 😞😞.

³² Capitolato speciale descrittivo allegato al Bando pubblicato dalla Prefettura di Latina.

³³ Coerente se per tutti gli “scaglioni” di dimensione dei centri, le ore minime richieste siano sufficienti a garantire agli utenti un numero di ore di lezione settimanali di italiano pari o superiore a 8 in classi composte massimo da 30 discenti.

³⁴ Parzialmente coerente se solo per alcuni “scaglioni” di dimensione dei centri, le ore minime richieste siano sufficienti a garantire agli utenti un numero di ore di lezione di italiano settimanali pari o superiore a 8 in classi composte massimo da 30 discenti.

³⁵ Non coerente se le ore minime richieste non siano sufficienti a garantire agli utenti un numero di ore di lezione di italiano settimanali pari o superiore a 8 in classi composte massimo da 30 discenti in nessuno “scaglione” connesso alle dimensioni del centro. Assente se non è previsto nelle dotazioni minime di personale l'insegnamento dell'italiano L2.

4.2.2. MEDIAZIONE LINGUISTICA E CULTURALE

I mediatori operano come **“facilitatori della comunicazione”**, fornendo interventi di traduzione e decodifica culturale dei messaggi, non soltanto nella fase iniziale dei progetti d'accoglienza, ma lungo tutto il loro sviluppo. **I mediatori curano** infatti, insieme agli operatori dei vari servizi, **i colloqui e le attività con gli ospiti**, con particolare riferimento ai colloqui individuali e di gruppo, così da comprendere e strutturare insieme il percorso progettuale proposto, favorendo l'adesione dell'ospite e supportandone la motivazione.

La mediazione culturale rappresenta un **elemento fondamentale per sostenere gli ospiti** nell'ambientarsi, facendosi concretamente carico di aiutare la persona straniera nella risoluzione di alcuni problemi pratici che nascono dalla non comprensione del nuovo contesto sociale e culturale e che spesso rappresentano un freno alla partecipazione alle attività.

Il mediatore culturale costituisce il veicolo attraverso il quale due culture - la nostra e quella straniera - **possono arrivare a comprendersi**. Il mediatore culturale è il ponte per tradurre le parole, i codici culturali, i significati, i riti e le credenze, le convenzioni, le strutture di base del comportamento del paese ospitante. **Un servizio**, che deve essere in grado di coprire le principali lingue parlate dai richiedenti asilo, **da effettuare anche in esterna**.

Un **servizio quindi strategico, che nella maggioranza dei bandi analizzati risulta invece carente** (solo 25 bandi su 101 hanno ottenuto un punteggio complessivamente positivo su questo tema). Anche in questo caso non mancano però esempi virtuosi in controtendenza.

La **Prefettura di Mantova**, ad esempio, **richiede** come servizio minimo ai gestori dei centri *“Per tutti i soggetti assistiti è previsto un servizio di mediazione linguistica e culturale che deve partire dal momento del fotosegnalamento. L'affidatario garantisce il servizio di mediazione linguistica e culturale **al fine di facilitare la relazione e la comunicazione sia linguistica (interpretariato) che culturale** tra i soggetti assistiti in ogni contesto della vita di comunità e di **favorire le attività di orientamento ed accompagnamento giuridico, sociale e sanitario**. La mediazione linguistica e culturale è quindi da considerarsi trasversale agli altri servizi erogati. Il servizio in parola deve garantire la copertura delle principali lingue parlate dai cittadini extracomunitari (inglese, francese, arabo, urdu, punjabi, ecc). Il servizio di mediazione dovrà essere **effettuato tramite l'utilizzo di persone qualificate**, allo scopo di non solo facilitare la comprensione linguistica, ma soprattutto migliorare le condizioni della comunicazione interculturale, fondamentale per il buon andamento di un progetto di accoglienza integrata. A titolo esemplificativo, **facilitare la relazione e la comunicazione, sia linguistica che culturale, tra i singoli beneficiari, il progetto di accoglienza e il contesto territoriale (istituzioni, servizi locali, cittadinanza), aiutando le diverse parti nel processo di “traduzione” dei codici culturali e di linguaggio; - favorire la mediazione interculturale e sociale, aiutando sia a “decodificare” il bisogno del beneficiario che a “ricodificare” la risposta in un linguaggio a lui fruibile e comprensibile; - gestire le complessità relazionali intervenendo nelle eventuali situazioni di conflitto, che possono crearsi, e aiutando le parti a superare i blocchi comunicativi”**.*

Molti bandi si limitano alla mera enunciazione del servizio, mentre altri forniscono una descrizione carente *“mediazione linguistico-culturale. Il servizio è organizzato in modo da: garantire la copertura delle lingue parlate dagli stranieri presenti nel centro, al fine di consentire la costante possibilità di comunicazione con gli stessi; essere strumentale agli altri servizi prestati nel centro, assicurando l'affiancamento del mediatore linguistico-culturale agli altri operatori nelle attività prestate sulla base del contratto, dal momento dell'ingresso e per tutta la durata della permanenza nel centro; tenere conto delle presenze di genere e assicurare l'impiego di un adeguato numero di mediatori linguistico*

culturali di sesso maschile e di sesso femminile³⁶.

In quasi tutti i bandi delle Prefetture italiane, nelle dotazioni minime di personale, **le ore di mediazione linguistica e culturale, risultano non idonee a garantire un minimo di un'ora per ogni ospite** (il mediatore è spesso indispensabile in quasi tutti i colloqui degli altri professionisti e in molti accompagni in esterna). In altre questo rapporto viene indicato solo per i primi "scaglioni" di dimensione dei Centri (in genere sino ai 50 ospiti), per gli "scaglioni" successivi (fino a 150 e oltre i 150) le ore di mediazione pro capite scendono in modo netto (sottovalutando tra l'altro che in centri di grandi dimensioni le economie di scala portano a risparmi rilevanti sui servizi di base, per cui non ha senso abbassare l'aspetto quantitativo dei servizi per l'integrazione).

ELABORAZIONE DEL PUNTEGGIO MEDIAZIONE LINGUISTICA E CULTURALE

Critero di valutazione	Assegnazione punti
Qualità descrittiva del servizio nei documenti di gara	Molto definita = 4 Mediamente definita = 2 Non definita = 0
Attribuzione di punteggio nella valutazione dell'offerta tecnica per il servizio	Sì = 2 NO = 0
Coerenza tra servizio descritto e dotazioni minime del personale richiesto	Coerente ³⁷ = 4 Parzialmente coerente ³⁸ = 2 Non coerente o assente ³⁹ = 0

Per la Mediazione linguistica e culturale è stato assegnato un punteggio massimo di punti 10. Al punteggio assegnato è stato collegato un giudizio di merito, secondo il seguente schema: da 9 a 10 – Ottimo - 😊😊; da 7 a 8 – Buono - 😊; 6 – Sufficiente - 😊; da 4 a 5 – Carente - 😞; da 0 a 3 – Molto Carente - 😞😞.

4.2.3. ASSISTENZA PSICOLOGICA E SOCIALE

Operando nella **relazione d'aiuto verso persone** che arrivano nel nostro Paese dopo viaggi ed **esperienze spesso drammatiche**, abbandonando i propri affetti, **l'assistenza psicologica è evidentemente fondamentale**. Molti richiedenti asilo che arrivano in Italia **hanno subito violenze e torture**, presentando sintomi di **disturbi da stress post/traumatico**. Pressoché tutti convivono comunque con il trauma di aver intrapreso un viaggio non pianificato e non voluto (in questo senso si definiscono migranti forzati) entrando in contatto con una società radicalmente nuova e complessa.

Anche **sull'assistenza sociale e psicologica**, per la quale complessivamente a 57 bandi analizzati su 101 è stato assegnato un **giudizio complessivamente negativo**, non mancano **casi virtuosi**.

³⁶ Bando pubblicato dalla Prefettura di Roma.

³⁷ Coerente se per tutti gli "scaglioni" di dimensione dei centri le ore minime richieste siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora di mediazione culturale a settimana.

³⁸ Parzialmente coerente se solo per alcuni "scaglioni" di dimensione dei centri le ore minime richieste siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora di mediazione culturale a settimana.

³⁹ Non coerente se le ore minime richieste non siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora di mediazione culturale a settimana in nessuno "scaglione" connesso alle dimensioni del centro. Assente se non è prevista nelle dotazioni minime di personale la mediazione linguistica e culturale.

La **Prefettura di Siena** ha inserito nel capitolato tecnico del bando che ha indetto “l’obbligo di garantire l’attivazione del sostegno psico-sociale in base alle specifiche esigenze dei singoli soggetti assistiti; garantire l’orientamento, l’informazione e l’accompagnamento in materia di protezione sociale e previdenza; nel caso di soggetti assistiti con esigenze specifiche di presa in carico, garantire l’attivazione dei necessari interventi psico-socio-sanitari con servizi mirati ed effettivi che attuino le misure di assistenza e supporto; costruire e consolidare la collaborazione con gli attori che, a diverso titolo, possono partecipare ai percorsi di supporto, riabilitazione e cura dei soggetti assistiti portatori di specifiche esigenze socio-sanitarie; costruire e consolidare la collaborazione con gli attori, pubblici e privati, che a diverso titolo possono partecipare alla gestione di eventuali situazioni emergenziali; nel caso di beneficiari con disagio mentale o psicologico, le attività dei progetti di accoglienza vanno a integrare e completare l’attività di valutazione dei bisogni e di definizione del programma terapeutico - riabilitativo individuale attivato dai servizi per la salute mentale del territorio; laddove la situazione clinica lo richieda, programmare la presa in carico diretta da parte dei dipartimenti di salute mentale presso le proprie strutture residenziali. Nel caso di beneficiari disabili e/o con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare specialistica e/o prolungata, collaborare ai programmi di supporto, cura e riabilitazione concordati con la struttura sanitaria preposta”.

In **tanti altri casi**, anche per questo servizio, **ci si limita a meri enunciati**: “il Gestore, qualora vi sia la necessità, provvede a fornire le seguenti prestazioni: sostegno socio psicologico⁴⁰”.

ELABORAZIONE DEL PUNTEGGIO ASSISTENZA PSICOLOGICA E SOCIALE

Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Qualità descrittiva del servizio nei documenti di gara	Molto definita = 4 Mediamente definita = 2 Non definita = 0
Attribuzione di punteggio nella valutazione dell’offerta tecnica per il servizio	Sì = 2 NO = 0
Coerenza tra servizio descritto e dotazioni minime del personale richiesto	Coerente ⁴¹ = 4 Parzialmente coerente ⁴² = 2 Non coerente o assente ⁴³ = 0

Per l’Assistenza psicologica e sociale è stato assegnato un punteggio massimo di punti 10. Al punteggio assegnato è stato collegato un giudizio di merito, secondo il seguente schema: da 9 a 10 – Ottimo - ☺☺; da 7 a 8 – Buono - ☺; 6 – Sufficiente - ☺; da 4 a 5 – Carente - ☹; da 0 a 3 – Molto Carente - ☹☹.

⁴⁰ Schema di convenzione allegato al bando pubblicato dalla Regione Autonoma della Valle d’Aosta.

⁴¹ Coerente se per tutti gli “scaglioni” di dimensione dei centri le ore minime richieste di assistenza sociale + psicologica siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora a settimana

⁴² Parzialmente coerente se solo per alcuni “scaglioni” di dimensione dei centri le ore minime richieste di assistenza sociale + psicologica siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora a settimana.

⁴³ Non coerente se le ore minime richieste di assistenza sociale + psicologica non siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora a settimana in nessuno “scaglione” connesso alle dimensioni del centro. Assente se non è previsto nelle dotazioni minime di personale l’assistenza sociale e psicologica.

4.2.4. ORIENTAMENTO E SUPPORTO LEGALE PER LA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Per un richiedente asilo la **domanda di protezione internazionale** è **evidentemente fondamentale**: dal suo esito dipende la possibilità di restare in Italia. Sentirsi sostenuto in questa fase delicata rafforza anche la motivazione a mettersi in gioco nell'avviare percorsi d'integrazione, limitando il rischio della rassegnazione e dell'attesa di questo faticoso momento. Le **procedure burocratiche per l'ottenimento del permesso di soggiorno** (provvisorio e definitivo) **possono apparire complesse e poco comprensibili** per chi è appena giunto nel nostro Paese. Stessa cosa vale per tutte le procedure legate ai **ricongiungimenti familiari**, al **riconoscimento dei titoli di studio** conseguiti nel Paese di origine che sono tutt'altro che semplici.

Per questi motivi sostenere il richiedente in questa fase fondamentale del proprio percorso è di primaria importanza. Pur essendo i **Centri di Accoglienza Straordinaria** strutture specificatamente dedicate ai richiedenti asilo, sino al 2016 **questo servizio non era contemplato** nei bandi di gara e nei suoi allegati. In questi documenti si faceva riferimento ad una generica informazione sui diritti e doveri degli ospiti dei Centri.

Un gap che ancora tarda a essere complessivamente ricucito, pur con numerose eccezioni.

La **Prefettura di Roma** ad esempio richiede ai gestori (oltre all'informazione sulla normativa): **“orientamento ed assistenza alla formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, informazione ed assistenza nei rapporti con la Questura di Roma per l'inserimento nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, invio degli elenchi aggiornati degli ospiti alla Prefettura, con l'indicazione delle eventuali vulnerabilità riscontrate. Orientamento e supporto alla preparazione e alla raccolta della memoria degli utenti per l'audizione della Commissione territoriale compreso il supporto alla eventuale necessità di specifiche certificazioni psicologiche, sanitarie e medico-legali oltre all'eventuale traduzione di documenti utili all'audizione stessa. Tale servizio deve essere garantito da operatori qualificati attraverso un minimo di due colloqui individuali per ogni utente in setting protetto da realizzarsi con l'ausilio della mediazione culturale”**.

In molti bandi, laddove non si è rimasti ancora alla mera informazione, il servizio è ancora richiesto in maniera generica e non quantificata: **“Tutela legale mediante la copertura delle seguenti prestazioni: servizio di informazione sulla normativa concernente l'immigrazione i diritti e doveri e condizione dello straniero; servizio di assistenza per la stesura della domanda di asilo e per le successive fasi, principalmente la preparazione per l'audizione alla Commissione Territoriale e per l'eventuale appello alla decisione negativa; orientamento al territorio, informazione ed assistenza nei rapporti con la Questura competente per l'inserimento nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati; garantire l'informazione sui diritti e i doveri sanciti dall'ordinamento italiano”**⁴⁴.

Le **dotazioni minime richieste** per tale servizio sono **pressoché ovunque assolutamente sottostimate** (da notare che nelle dotazioni minime di personale si parla ancora di informazione sulla normativa e non si definisce la necessità di contare su operatori legali).

⁴⁴ Bando pubblicato dalla Prefettura di Ravenna.

ELABORAZIONE DEL PUNTEGGIO ORIENTAMENTO E SUPPORTO LEGALE PER LA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Qualità descrittiva del servizio nei documenti di gara	Molto definita = 4 Mediamente definita = 2 Non definita = 0
Attribuzione di punteggio nella valutazione dell'offerta tecnica per il servizio	Sì = 2 NO = 0
Coerenza tra servizio descritto e dotazioni minime del personale richiesto	Coerente ⁴⁵ = 4 Parzialmente coerente ⁴⁶ = 2 Non coerente o assente ⁴⁷ = 0

Per orientamento e supporto legale per la domanda di protezione internazionale è stato assegnato un punteggio massimo di punti 10. Al punteggio assegnato è stato collegato un giudizio di merito, secondo il seguente schema: da 9 a 10 – Ottimo - 😊😊; da 7 a 8 – Buono - 😊; 6 – Sufficiente - 😐; da 4 a 5 – Carente - 😞; da 0 a 3 – Molto Carente - 😞😞.

4.2.5. FORMAZIONE PROFESSIONALE, SUPPORTO DELL'AUTONOMIA LAVORATIVA ED ABITATIVA E SOSTEGNO ALLA PARTECIPAZIONE ALLE ATTIVITÀ SUL TERRITORIO

L'**accoglienza** rappresenta per i beneficiari il primo vero e proprio **laboratorio per l'integrazione** in un Paese radicalmente nuovo e complesso come è l'Italia. Partendo da questo assunto uno dei compiti principali di chi opera nei CAS è quello di **mettere in contatto i richiedenti asilo con la parte più sana del nostro Paese**.

Far scoprire un'Italia positiva è un modo attraverso il quale l'ospite può cominciare a ricostruire una propria vita autonoma e dignitosa. Senza questo stimolo e questo "accompagnamento" (a maggior ragione in una condizione di disagio e disorientamento) si può entrare in contatto con la parte peggiore del Paese, elemento che mina profondamente il percorso di un ospite.

Un'Italia sana che è rappresentata per eccellenza dal volontariato e dal terzo settore, con cui si entra in contatto attraverso la partecipazione ad attività sociali, culturali e di volontariato. Volontariato quindi inteso non come obbligo per risarcire il Paese che accoglie, ma come incredibile possibilità di conoscere la parte migliore della nostra società e, con essa, riconquistare la propria autonomia.

L'accesso al mondo del lavoro è evidentemente fondamentale per sostenere i richiedenti asilo nel loro percorso di integrazione e per sostenerli nel recuperare la loro autonomia. **Un'attività fondamentale** anche per evitare che le persone **possano essere**

⁴⁵ Coerente se per tutti gli "scaglioni" di dimensione dei centri le ore minime richieste di informazione sulla normativa siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora a settimana.

⁴⁶ Parzialmente coerente se solo per alcuni "scaglioni" di dimensione dei centri le ore minime richieste di informazione sulla normativa siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora a settimana.

⁴⁷ Non coerente se le ore minime richieste di informazione sulla normativa siano sufficienti a garantire agli utenti almeno 1 ora a settimana in nessuno "scaglione" connesso alle dimensioni del centro. Assente se non è previsto nelle dotazioni minime di personale l'informazione sulla normativa.

cooptate dalla criminalità più o meno organizzata, in una fase di difficoltà e smarrimento.

Corsi di **formazione professionali, stage e tirocini formativi** presso aziende e realtà economiche del territorio, risultano strumenti fondamentali per costruire con i beneficiari dell'accoglienza un percorso efficace per l'autonomia.

Nei bandi pubblici analizzati si riscontrano realtà molto diverse tra loro, di cui riportiamo a titolo esemplificativo due realtà. La **Prefettura di Ravenna** richiede tra i servizi minimi da garantire per l'integrazione: "**Formazione e riqualificazione professionale**: servizi rivolti a favorire percorsi di autonomia ed integrazione attraverso l'organizzazione di ulteriori corsi di apprendimento e/o approfondimento della lingua italiana e laboratori professionali. **Orientamento all'inserimento lavorativo**: informazione sulla normativa italiana in materia di lavoro ed orientamento ai servizi per l'impiego presenti sul territorio; attivazione dove possibile di laboratori professionali, stage, borse lavoro, corsi di formazione e tirocini formativi. **Orientamento all'inserimento abitativo**: informazione sulla normativa italiana in materia; accompagnamento a forme di abitare sociale. **Orientamento e l'accompagnamento all'inserimento sociale** mediante la copertura delle seguenti prestazioni: promozione e realizzazione di attività di sensibilizzazione e di informazione al fine di facilitare il dialogo tra i beneficiari e la comunità cittadina; promozione e realizzazione di attività di animazione socio-culturale mediante la partecipazione dei beneficiari ad attività di volontariato e di cittadinanza attiva (eventi di carattere culturale, sportivo, sociale, ecc.)".

La **Prefettura di Frosinone** si limita invece a richiedere: "l'organizzazione del tempo libero, attraverso attività di tipo ricreativo, sportivo e culturale; realizzazione di progetti di integrazione per l'avvio all'autonomia anche in partnership con soggetti pubblici e privati".

ELABORAZIONE DEL PUNTEGGIO FORMAZIONE PROFESSIONALE, SUPPORTO DELL'AUTONOMIA LAVORATIVA ED ABITATIVA E SOSTEGNO ALLA PARTECIPAZIONE ALLE ATTIVITÀ SUL TERRITORIO

Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Qualità descrittiva del servizio nei documenti di gara	Definita = 4 Scarsamente definita = 1 Assente – punti 0
Valorizzazione nella definizione del punteggio offerta tecnica protocolli territoriali con enti pubblici e privati	Sì = 2 NO = 0
Attribuzione di punteggio nella valutazione dell'offerta tecnica per il servizio	Sì = 4 NO = 0

Per formazione professionale, supporto dell'autonomia lavorativa ed abitativa e sostegno alla partecipazione alle attività sul territorio, è stato assegnato un punteggio massimo di punti 10. Al punteggio assegnato è stato collegato un giudizio di merito, secondo il seguente schema: da 9 a 10 – Ottimo - ☺☺; da 7 a 8 – Buono - ☺; 6 – Sufficiente - ☺; da 4 a 5 – Carente - ☹; da 0 a 3 – Molto Carente - ☹☹.

4.2.6. ASSISTENZA SANITARIA

La **corretta fruizione dei servizi offerti dal Sistema Sanitario Nazionale** ai cittadini è fondamentale, tanto per i richiedenti asilo e rifugiati, quanto per la comunità ospitante. L'accesso alle cure e il regolare controllo sanitario sono alla base della qualità della propria vita e, quindi, rappresentano un elemento importante nel percorso d'integrazione verso l'autonomia, tanto più per persone che hanno affrontato viaggi difficili e logoranti.

D'altronde **il mancato accesso alle cure e ai servizi sanitari**, oltre a minare la qualità della vita dei beneficiari dell'accoglienza, **accresce la paura e l'insicurezza, seppur irrazionali, della comunità ospitante.**

I servizi di assistenza sanitaria sono nella maggioranza dei bandi analizzati molto definiti. In molti casi però si richiedono servizi interni e non collegati al territorio, piuttosto che non di orientamento e accompagnamento al servizio sanitario nazionale. In altre parole **si rischia di creare un'abitudine in campo sanitario** durante l'accoglienza **che può essere controproducente per la vita dell'ospite fuori dal Centro.** C'è infine da notare che **la richiesta di servizi interni onerosi** (presenza settimanale del medico e dell'infermiere e allestimento di un'infermeria, al di là delle dimensioni e dell'ubicazione) **rischia di incentivare le strutture di grandi dimensioni.**

Allestire un'infermeria interna (servizio che ha assolutamente senso per strutture con tanti ospiti ubicate in zone isolate o dove non sono presenti servizi sanitari), per piccoli centri inseriti nel tessuto urbano può diventare troppo costoso e controproducente: l'integrazione passa attraverso la fruizione dei servizi sul territorio.

Va evidenziato come questa **criticità** sia anche **conseguenza del Decreto del Ministro dell'Interno** con cui è stato approvato lo schema di Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, nonché i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto del 2017 che, **indica un servizio di assistenza sanitaria interno alle strutture e, in qualche modo, "autosufficiente".**

È interessante invece la scelta inedita della **Prefettura di Sassari** che nel proprio bando ha indicato **servizi onerosi tra quelli minimi da garantire soltanto per strutture con più di 100 ospiti.** In particolare i grandi Centri *"dovranno essere dotati di proprio ambulatorio medico e prevedere la sorveglianza sanitaria secondo modalità e orari previsti nella tabella delle dotazioni minime del personale allegata al Capitolato Tecnico"*.

ELABORAZIONE DEL PUNTEGGIO ASSISTENZA SANITARIA

Critero di valutazione	Assegnazione punti
Qualità descrittiva del servizio nei documenti di gara	Definita = 4 Scarsamente definita = 2 Assente = 0
Valorizzazione nella definizione del punteggio offerta tecnica protocolli territoriali con enti pubblici e privati	Sì = 2 NO = 0
Stimolo, orientamento e supporto alla fruizione del SSN	Sì = 4 NO = 0

Per l'assistenza sanitaria è stato assegnato un punteggio massimo di punti 10.

Al punteggio assegnato è stato collegato un giudizio di merito, secondo il seguente schema: da 9 a 10 – Ottimo - 😊😊; da 7 a 8 – Buono - 😊; 6 – Sufficiente - 😊; da 4 a 5 – Carente - 😞; da 0 a 3 – Molto Carente - 😞😞.

4.3 PROFESSIONALITÀ, ESPERIENZA E FORMAZIONE SPECIALISTICA DEL PERSONALE IMPIEGATO NEI CAS

La **qualità e l'efficacia di un progetto** d'accoglienza è **direttamente proporzionale alla qualità del gruppo di lavoro** che si mette in campo. Se questo è vero in generale, assume una portata strategica nella relazione d'aiuto verso persone con forte vulnerabilità come i migranti forzati: un settore nel quale **non può bastare una formazione generica sulle tematiche sociali**, ma deve prevedere una vera e propria specializzazione.

Operatori dell'accoglienza, operatori legali, assistenti sociali, counselor, psicologi, educatori, mediatori linguistici e culturali, insegnanti di italiano L2, coordinatori che dovrebbero essere **selezionati anche in funzione della loro esperienza pregressa sul campo e della formazione specialistica in tema di accoglienza** di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Lavorare nella relazione d'aiuto con richiedenti asilo e rifugiati deve diventare un **mestiere, nel senso più nobile del termine**. Una necessaria ed auspicata trasformazione per un settore che per troppo tempo è stato invece vissuto come un *business*.

Soltanto in 36 bandi presi in esame **la qualità dei componenti del gruppo di lavoro proposto porta alla maturazione di specifici punteggi** dell'offerta tecnica che incidono sulla graduatoria finale e, quindi, sull'assegnazione del servizio di accoglienza.

Tra i servizi che devono essere garantiti dai gestori, solo 20 Prefetture su 101 hanno definito nei rispettivi bandi la **formazione specialistica e di aggiornamento e la supervisione per gli operatori**.

La supervisione è un processo di apprendimento, di agevolazione, e di verifica, ed è mirata al potenziamento e al miglioramento del lavoro degli operatori coinvolti. La supervisione è tesa a gestire lo stress, previene il *burn out*, migliorare la qualità della relazione con le persone accolte e l'efficienza del gruppo di lavoro. Un prezioso strumento a garanzia e tutela degli ospiti e degli operatori.

**I RISULTATI IN SINTESI DELLA RICERCA SU BASE NAZIONALE SU
PROFESSIONALITÀ, ESPERIENZA E FORMAZIONE SPECIALISTICA DEL
PERSONALE IMPIEGATO NEI CENTRI D'ACCOGLIENZA**

Voce	n° bandi giudizio positivo	n° bandi giudizio negativo
Valutazione qualità del gruppo di lavoro dell'offerta tecnica	36	65
Servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale	20	81
Valutazione complessiva su "professionalità del personale impiegato nei centri"	36	65

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.

**I RISULTATI NEL DETTAGLIO DELLA RICERCA SU
PROFESSIONALITÀ, ESPERIENZA E FORMAZIONE SPECIALISTICA DEL
PERSONALE IMPIEGATO NEI CENTRI D'ACCOGLIENZA**

Bando Pubblico Prefettura	Valutazione qualità del gruppo di lavoro dell'offerta tecnica	Servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale	Punteggio Professionalità personale impiegato	Giudizio Professionalità personale impiegato	Punteggio complessivo del bando
Rieti	Sì	Sì	15/15	☺☺	88/101
Ravenna	Sì	Sì	15/15	☺☺	80/101
Perugia	Sì	Sì	15/15	☺☺	75/101
Potenza	Sì	Sì	15/15	☺☺	74/101
Terni	Sì	Sì	15/15	☺☺	73/101
Lecce	Sì	Sì	15/15	☺☺	62/101
Gorizia	Sì	Sì	15/15	☺☺	62/101
Bari	Sì	Sì	15/15	☺☺	57/101
Barletta-Andria-Trani	Sì	Sì	15/15	☺☺	57/101
Brindisi	Sì	Sì	15/15	☺☺	49/101
Siena	Sì	No	10/15	☺	85/101
Bologna	Sì	No	10/15	☺	71/101
Udine	Sì	No	10/15	☺	65/101
Catania	Sì	No	10/15	☺	63/101
Reggio Emilia	Sì	No	10/15	☺	61/101
Chieti	Sì	No	10/15	☺	59/101
Mantova	Sì	No	10/15	☺	58/101
Bergamo	Sì	No	10/15	☺	56/101
Pescara	Sì	No	10/15	☺	54/101

Bando Pubblico Prefettura	Valutazione qualità del gruppo di lavoro dell'offerta tecnica	Servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale	Punteggio Professionalità personale impiegato	Giudizio Professionalità personale impiegato	Punteggio complessivo del bando
Campobasso	Si	No	10/15	😊	54/101
Fermo	Si	No	10/15	😊	53/101
Foggia	Si	No	10/15	😊	53/101
Pistoia	Si	No	10/15	😊	53/101
Imperia	Si	No	10/15	😊	53/101
Como	Si	No	10/15	😊	53/101
Venezia	Si	No	10/15	😊	53/101
Milano	Si	No	10/15	😊	52/101
Catanzaro	Si	No	10/15	😊	52/101
Ancona	Si	No	10/15	😊	52/101
Macerata	Si	No	10/15	😊	51/101
La Spezia	Si	No	10/15	😊	48/101
L'Aquila	Si	No	10/15	😊	48/101
Valle d'Aosta	Si	No	10/15	😊	42/101
Padova	Si	No	10/15	😊	40/101
Prato	Si	No	10/15	😊	36/101
Livorno	Si	No	10/15	😊	30/101
Viterbo	No	Si	5/15	😞	63/101
Pesaro e Urbino	No	Si	5/15	😞	61/101
Avellino	No	Si	5/15	😞	55/101
Trieste	No	Si	5/15	😞	51/101
Benevento	No	Si	5/15	😞	49/101
Roma	No	Si	5/15	😞	49/101
Reggio Calabria	No	Si	5/15	😞	49/101
Vibo Valentia	No	Si	5/15	😞	49/101
Genova	No	Si	5/15	😞	47/101
Frosinone	No	Si	5/15	😞	47/101
Taranto	No	Si	5/15	😞	43/101
Asti	No	No	0/15	😞😞	64/101
Lecco	No	No	0/15	😞😞	62/101
Parma	No	No	0/15	😞😞	60/101
Enna	No	No	0/15	😞😞	60/101

Bando Pubblico Prefettura	Valutazione qualità del gruppo di lavoro dell'offerta tecnica	Servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale	Punteggio Professionalità personale impiegato	Giudizio Professionalità personale impiegato	Punteggio complessivo del bando
Verbano-Cusio-Ossola	No	No	0/15	☹☹	56/101
Savona	No	No	0/15	☹☹	54/101
Verona	No	No	0/15	☹☹	58/101
Belluno	No	No	0/15	☹☹	56/101
Piacenza	No	No	0/15	☹☹	54/101
Massa Carrara	No	No	0/15	☹☹	52/101
Arezzo	No	No	0/15	☹☹	52/101
Cremona	No	No	0/15	☹☹	52/101
Monza e Brianza	No	No	0/15	☹☹	52/101
Caserta	No	No	0/15	☹☹	51/101
Vercelli	No	No	0/15	☹☹	51/101
Biella	No	No	0/15	☹☹	50/101
Salerno	No	No	0/15	☹☹	50/101
Lodi	No	No	0/15	☹☹	50/101
Agrigento	No	No	0/15	☹☹	48/101
Pordenone	No	No	0/15	☹☹	48/101
Teramo	No	No	0/15	☹☹	47/101
Modena	No	No	0/15	☹☹	46/101
Brescia	No	No	0/15	☹☹	46/101
Sassari	No	No	0/15	☹☹	46/101
Varese	No	No	0/15	☹☹	46/101
Ascoli Piceno	No	No	0/15	☹☹	44/101
Rovigo	No	No	0/15	☹☹	42/101
Rimini	No	No	0/15	☹☹	42/101
Palermo	No	No	0/15	☹☹	39/101
Isernia	No	No	0/15	☹☹	39/101
Cagliari	No	No	0/15	☹☹	38/101
Alessandria	No	No	0/15	☹☹	38/101
Pisa	No	No	0/15	☹☹	36/101
Trapani	No	No	0/15	☹☹	36/101
Novara	No	No	0/15	☹☹	36/101
Torino	No	No	0/15	☹☹	34/101

Bando Pubblico Prefettura	Valutazione qualità del gruppo di lavoro dell'offerta tecnica	Servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale	Punteggio Professionalità personale impiegato	Giudizio Professionalità personale impiegato	Punteggio complessivo del bando
Latina	No	No	0/15	☹☹	34/101
Oristano	No	No	0/15	☹☹	34/101
Siracusa	No	No	0/15	☹☹	34/101
Messina	No	No	0/15	☹☹	34/101
Napoli	No	No	0/15	☹☹	34/101
Lucca	No	No	0/15	☹☹	34/101
Sondrio	No	No	0/15	☹☹	34/101
Treviso	No	No	0/15	☹☹	34/101
Vicenza	No	No	0/15	☹☹	34/101
Nuoro	No	No	0/15	☹☹	32/101
Caltanissetta	No	No	0/15	☹☹	32/101
Matera	No	No	0/15	☹☹	30/101
Cuneo	No	No	0/15	☹☹	26/101
Grosseto	No	No	0/15	☹☹	26/101
Firenze	No	No	0/15	☹☹	16/101
Crotone	No	No	0/15	☹☹	12/101
Cosenza	No	No	0/15	☹☹	4/101
Pavia	No	No	0/15	☹☹	34/101

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: 😊😊 = Ottimo; 😊 = Buono; 😐 = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

ELABORAZIONE DEI PUNTEGGI

Fattore preso in esame	Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Valutazione qualità del gruppo di lavoro dell'offerta tecnica	Assegnazione di punteggio in merito alla qualità e alla completezza del gruppo di lavoro anche in relazione all'esperienza e alla formazione specialistica del gruppo di lavoro	Sì = 10 NO = 0
Servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale	Richiesta esplicita al gestore di garantire specifici servizi di formazione, aggiornamento e supervisione del personale impiegato	Sì = 5 NO = 0

Per il macro-elemento "professionalità, esperienza e formazione specialistica del personale impiegato nei centri d'accoglienza" è stato quindi **assegnato un punteggio massimo di punti 15/110**.

Al punteggio assegnato nono stati collegati giudizi di merito secondo il seguente schema: 15 – Ottimo - ☺☺; da 10 a 14 – Buono - ☺; da 5 a 9 – Carente - ☹; da 0 a 4 – Molto carente - ☹☹.

4.4 VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA COMPLESSIVA DI GESTIONE E METODOLOGICA DEI CAS

Con “**Straordinaria Accoglienza**” si è inteso verificare se nei bandi di gara pubblicati dalle Prefetture viene richiesto e valutato un **progetto complessivo sulle modalità di erogazione dei servizi e sulla metodologia di gestione** e in quale misura lo stesso concorre all’assegnazione del punteggio finale dell’Offerta tecnica presentata.

Un elemento qualitativo fondamentale che parte dalla convinzione che **un centro di accoglienza di qualità non può essere soltanto la semplice somma dei servizi erogati**, quanto il loro armonico sviluppo nell’ambito di una proposta metodologica ed organizzativa valida e coerente.

Tra l’altro la richiesta di presentare un progetto complessivo permette di **“mettere agli atti” ciò che chi partecipa al bando si propone di realizzare** (in aggiunta e in modo più dettagliato ai servizi minimi richiesti nei capitolati di gara).

Sebbene 97 bandi su 101 richiedono nell’offerta tecnica la presentazione di un progetto di erogazione dei servizi e di gestione complessivo, **soltanto in 17 casi questo porta all’assegnazione di un punteggio specifico**. Nella maggior parte degli altri casi il punteggio è assegnato principalmente su fattori quantitativi (sul numero di operatori aggiuntivi che si garantiscono in aggiunta alla dotazione minima di personale richiesta).

Altro fattore preso in esame è la modalità di valutazione dell’offerta tecnica e dell’offerta economica. Partendo dall’assunto che nei servizi alla persona, tanto più se si tratta di persone vulnerabili, non deve essere prevalente, nella valutazione delle proposte progettuali, il mero ribasso economico, ovvero la proposta economicamente più vantaggiosa. In concreto si rischia, dando un punteggio eccessivo all’offerta economica, che un progetto d’accoglienza scadente ottenga una posizione, in graduatoria finale, superiore rispetto ad un buon progetto che abbia fatto un ribasso economico più basso.

Nell’80% dei bandi all’offerta tecnica può essere assegnato un punteggio massimo di 70 punti su 100 (30 punti per l’offerta economica). I restanti bandi hanno optato per un rapporto 60/40 (18 procedure), mentre tre Prefetture hanno indetto manifestazioni di interesse valutando soltanto l’offerta economica.

I RISULTATI IN SINTESI DELLA RICERCA SU BASE NAZIONALE SU VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA COMPLESSIVA DI GESTIONE E METODOLOGICA

Voce	n° bandi giudizio positivo	n° bandi giudizio negativo
Richiesta di stesura progetto complessivo nell'offerta tecnica	97	4
Valutazione del progetto complessivo metodologico e di gestione	17	84
Valutazione offerta tecnica nella ponderazione punteggi sino a 70 punti su 100	80	-
Valutazione offerta tecnica nella ponderazione punteggi sino a 60 punti su 100	-	18
Valutazione offerta tecnica nella ponderazione punteggi sotto i 60 punti su 100	-	3
<i>Valutazione complessiva su "proposta progettuale/metodologica complessiva"</i>	17	84

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.
Elaborazione: In Migrazione SCS.

I RISULTATI NEL DETTAGLIO DELLA RICERCA SU VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA COMPLESSIVA DI GESTIONE E METODOLOGICA

Bando Pubblico Prefettura	Richiesta di stesura progetto complessivo nell'offerta tecnica	Valutazione del progetto complessivo metodologico e di gestione	Punteggio massimo assegnabile all'offerta tecnica rispetto a quella economica	Punteggio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Giudizio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Punteggio complessivo del bando
Rieti	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	88/110
Siena	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	85/110
Ravenna	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	80/110
Potenza	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	74/110
Udine	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	65/110
Fermo	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	53/110
Pistoia	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	53/110
Imperia	Sì	Sì	70/100	13/15	☺	53/110
Bologna	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	71/110
Catania	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	63/110
Lecce	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	62/110
Gorizia	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	62/110
Reggio Emilia	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	61/110
Foggia	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	53/110

Bando Pubblico Prefettura	Richiesta di stesura progetto complessivo nell'offerta tecnica	Valutazione del progetto complessivo metodologico e di gestione	Punteggio massimo assegnabile all'offerta tecnica rispetto a quella economica	Punteggio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Giudizio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Punteggio complessivo del bando
Como	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	53/110
Venezia	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	53/110
Macerata	Sì	Sì	60/100	11/15	☹	51/110
Perugia	Sì	No	70/100	8/15	☹	75/110
Terni	Sì	No	70/100	8/15	☹	73/110
Asti	Sì	No	70/100	8/15	☹	64/110
Viterbo	Sì	No	70/100	8/15	☹	63/110
Lecco	Sì	No	70/100	8/15	☹	62/110
Pesaro e Urbino	Sì	No	70/100	8/15	☹	61/110
Enna	Sì	No	70/100	8/15	☹	60/110
Parma	Sì	No	70/100	8/15	☹	60/110
Savona	Sì	No	70/100	8/15	☹	54/110
Chieti	Sì	No	70/100	8/15	☹	59/110
Verona	Sì	No	70/100	8/15	☹	58/110
Bari	Sì	No	70/100	8/15	☹	57/110
Barletta-Andria-Trani	Sì	No	70/100	8/15	☹	57/110
Belluno	Sì	No	70/100	8/15	☹	56/110
Bergamo	Sì	No	70/100	8/15	☹	56/110
Verbano-Cusio-Ossola	Sì	No	70/100	8/15	☹	56/110
Avellino	Sì	No	70/100	8/15	☹	55/110
Pescara	Sì	No	70/100	8/15	☹	54/110
Campobasso	Sì	No	70/100	8/15	☹	54/110
Piacenza	Sì	No	70/100	8/15	☹	54/110
Catanzaro	Sì	No	70/100	8/15	☹	52/110
Arezzo	Sì	No	70/100	8/15	☹	52/110
Massa Carrara	Sì	No	70/100	8/15	☹	52/110
Cremona	Sì	No	70/100	8/15	☹	52/110
Monza e Brianza	Sì	No	70/100	8/15	☹	52/110
Caserta	Sì	No	70/100	8/15	☹	51/110
Vercelli	Sì	No	70/100	8/15	☹	51/110
Trieste	Sì	No	70/100	8/15	☹	51/110
Biella	Sì	No	70/100	8/15	☹	50/110
Lodi	Sì	No	70/100	8/15	☹	50/110

Bando Pubblico Prefettura	Richiesta di stesura progetto complessivo nell'offerta tecnica	Valutazione del progetto complessivo metodologico e di gestione	Punteggio massimo assegnabile all'offerta tecnica rispetto a quella economica	Punteggio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Giudizio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Punteggio complessivo del bando
Salerno	Sì	No	70/100	8/15	⊗	50/110
Roma	Sì	No	70/100	8/15	⊗	49/110
Benevento	Sì	No	70/100	8/15	⊗	49/110
Reggio Calabria	Sì	No	70/100	8/15	⊗	49/110
Vibo Valentia	Sì	No	70/100	8/15	⊗	49/110
Agrigento	Sì	No	70/100	8/15	⊗	48/110
L'Aquila	Sì	No	70/100	8/15	⊗	48/110
La Spezia	Sì	No	70/100	8/15	⊗	48/110
Pordenone	Sì	No	70/100	8/15	⊗	48/110
Teramo	Sì	No	60/100	6/15	⊗	47/110
Frosinone	Sì	No	70/100	8/15	⊗	47/110
Sassari	Sì	No	70/100	8/15	⊗	46/110
Genova	Sì	No	70/100	8/15	⊗	47/110
Brescia	Sì	No	70/100	8/15	⊗	46/110
Modena	Sì	No	70/100	8/15	⊗	46/110
Varese	Sì	No	70/100	8/15	⊗	46/110
Taranto	Sì	No	70/100	8/15	⊗	43/110
Rimini	Sì	No	70/100	8/15	⊗	42/110
Rovigo	Sì	No	70/100	8/15	⊗	42/110
Padova	Sì	No	70/100	8/15	⊗	40/110
Palermo	Sì	No	70/100	8/15	⊗	39/110
Cagliari	Sì	No	70/100	8/15	⊗	38/110
Alessandria	Sì	No	70/100	8/15	⊗	38/110
Novara	Sì	No	70/100	8/15	⊗	36/110
Pavia	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110
Treviso	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110
Vicenza	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110
Sondrio	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110
Pisa	Sì	No	70/100	8/15	⊗	36/110
Trapani	Sì	No	70/100	8/15	⊗	36/110
Latina	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110
Siracusa	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110
Lucca	Sì	No	70/100	8/15	⊗	34/110

Bando Pubblico Prefettura	Richiesta di stesura progetto complessivo nell'offerta tecnica	Valutazione del progetto complessivo metodologico e di gestione	Punteggio massimo assegnabile all'offerta tecnica rispetto a quella economica	Punteggio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Giudizio assegnato Valutazione progetto complessivo di gestione e metodologico	Punteggio complessivo del bando
Oristano	Sì	No	70/100	8/15	☹	34/110
Torino	Sì	No	70/100	8/15	☹	34/110
Messina	Sì	No	70/100	8/15	☹	34/110
Napoli	Sì	No	70/100	8/15	☹	34/110
Nuoro	Sì	No	70/100	8/15	☹	32/110
Caltanissetta	Sì	No	70/100	8/15	☹	32/110
Matera	Sì	No	70/100	8/15	☹	30/110
Cuneo	Sì	No	70/100	8/15	☹	26/110
Firenze	Sì	No	70/100	8/15	☹	16/110
Mantova	Sì	No	60/100	6/15	☹	58/110
Milano	Sì	No	60/100	6/15	☹	52/110
Ancona	Sì	No	60/100	6/15	☹	52/110
Brindisi	Sì	No	60/100	6/15	☹	49/110
Prato	Sì	No	60/100	6/15	☹	36/110
Livorno	Sì	No	60/100	6/15	☹	30/110
Valle d'Aosta	Sì	No	60/100	6/15	☹	42/110
Ascoli Piceno	Sì	No	60/100	6/15	☹	44/110
Isernia	No	No	70/100	3/15	☹☹	39/110
Grosseto	No	No	0/100	0/15	☹☹	26/110
Crotone	No	No	0/100	0/15	☹☹	12/110
Cosenza	No	No	0/100	0/15	☹☹	4/110

Fonte: procedure di appalto per l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria delle Prefetture italiane.

Elaborazione: In Migrazione SCS.

Legenda: ☺☺ = Ottimo; ☺ = Buono; ☹ = Sufficiente; ☹ = Carente; ☹☹ = Molto carente.

ELABORAZIONE DEI PUNTEGGI

Fattore preso in esame	Criterio di valutazione	Assegnazione punti
Modalità richiesta nel bando di redazione di offerta tecnica	Richiesta di stesura di proposta metodologica-progettuale complessiva	Sì - punti 5 NO - punti 0
Valutazione qualità della proposta progettuale dell'offerta tecnica	Assegnazione di punteggio in merito alla qualità della proposta metodologica-progettuale complessiva	Sì - punti 5 NO - punti 0
Peso della valutazione offerta tecnica nella definizione del punteggio finale	Punti assegnati per l'offerta tecnica in rapporto a quelli per l'offerta economica	Oltre il 71% - punti 5 Fino al 70% - punti 3 Fino al 60% - punti 1 Sotto 60% - punti 0

Per il macro-elemento *“Qualità metodologica e progettuale complessiva della proposta di gestione dell’accoglienza”* è stato quindi **assegnato un punteggio massimo di punti 15/110.**

Al punteggio assegnato nono stati collegati giudizi di merito secondo il seguente schema:
15 – Ottimo - 😊😊; da 13 a 14 – Buono - 😊; da 10 a 12 – Sufficiente - 😊; da 6 a 9 – Carente - 😞; da 0 a 5 – Molto carente - 😞😞.

5. GLI SPUNTI PER CAMBIARE ROTTA

I **Centri d'Accoglienza Straordinaria sono nati come risposta emergenziale** e d'urgenza all'eccezionale afflusso di stranieri sulle nostre coste (come evidenziato nella premessa si è trattato di un'emergenza più connessa alla nostra scarsa resilienza al fenomeno migratorio, che alle dimensioni dello stesso).

Trovandosi con i punti di sbarco più che saturi (ancora vive sono le immagini di Lampedusa trasformata in un centro di accoglienza a cielo aperto) il **Ministero dell'Interno ha avviato più richieste a tutte le Prefetture sul territorio nazionale per reperire con urgenza posti** per accogliere i richiedenti asilo. Le Prefetture si sono così trovate a **doversi misurare con un tema specialistico e complesso** che precedentemente non avevano mai affrontato direttamente.

L'avvio dei **Centri di Accoglienza Straordinaria**, come accade nell'urgenza e nell'emergenza, **non ha coinciso con un'attenzione alla qualità delle strutture e dei servizi** da dedicare ai richiedenti asilo, **e ha messo sotto forte pressione l'apparato organizzativo delle Prefetture** che spesso hanno dovuto, loro malgrado, inventare una *"formazione on the job"*.

L'apertura dei Centri di Accoglienza Straordinaria⁴⁸ è stata quindi **collegata alla mera necessità di reperire posti**, più che essere **l'avvio di un nuovo sistema di prima accoglienza parallelo ai Centri Governativi di grandi dimensioni**. Nel fornire un indirizzo alle Prefetture su come aprire e affidare la gestione di queste nuove strutture di accoglienza, il Ministero dell'Interno ha richiamato lo schema di capitolato generale d'appalto approvato con **D.M. 21 novembre 2008** (scritto per strutture che ospitano tanti richiedenti asilo).

Sul campo le Prefetture, in assenza di indirizzi centrali *"su misura"* e di direttive pienamente definite, forti della loro esperienza, **hanno adeguato e modificato le procedure** (con modi e tempi diversi in tutta Italia), al fine di renderli più adeguati alla realtà vissuta sul territorio.

Una situazione *"a macchia di leopardo"* che ha visto **esempi estremamente coraggiosi e virtuosi e casi di assoluta carenza ed inadeguatezza**. Si veda in questo senso il **Bando pubblicato dalla Prefettura di Roma nel 2016**, preso come spunto da tanti altri Uffici Territoriali di Governo, che ha portato **numerose innovazioni virtuose** (nella descrizione dei servizi, come nella valorizzazione dell'accoglienza diffusa in appartamenti).

Con il **Decreto del Ministro dell'Interno** con cui nel 2017 è stato *"approvato lo schema di Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, nonché i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto"*, nella volontà di uniformare e dare chiare linee guida ai Prefetti, **si è in realtà fatto un passo indietro**: invece di prendere spunto dalle esperienze virtuose, si è **ancora una volta tornati a prendere a riferimento le procedure di gara dei Grandi Centri Governativi**, rischiando di frustrare e rendere vane tutte quelle realtà positive che nel tempo hanno stimolato una prima accoglienza diffusa e di piccole dimensioni.

In altre parole, si è ancora una volta **persa una potenziale grande occasione: gettare le basi per superare il "modello" di prima accoglienza in grandi centri impattanti con il territorio e con la comunità ospitante.**

⁴⁸ Circolari ministeriali n° 104 dell'8 gennaio 2014 e n° 2204 del 19 marzo 2014 – Ministero dell'Interno.

È evidente quanto sia assolutamente necessario ed urgente avviare un percorso concreto per uniformare, all'insegna del miglioramento della qualità, i Centri di Accoglienza Straordinaria, prendendo atto che di straordinario non hanno più nulla.

Un sistema di prima accoglienza che **quantitativamente rappresenta il 90% della prima accoglienza nazionale** dedicata ai richiedenti asilo e **che esiste da oltre 4 anni**, si è trasformato, nei fatti, in **ordinario**.

Il processo di superamento degli attuali CAS necessita evidentemente di anni e, visto che si spendono fondi pubblici, non ci si può esimere dal farli funzionare correttamente, con beneficio tanto per le persone accolte, quanto per la società ospitante. **In altre parole è necessario un profondo cambiamento culturale: affrontare la criticità per risolverla, senza l'alibi di quella "Straordinarietà", inesistente nei fatti, che ha fatto sottovalutare e prorogare questa oggettiva esigenza.**

Migliorare il "sistema di accoglienza straordinaria" significa a nostro parere saper passare dall'approccio connesso semplicemente all'esigenza di garantire posti in accoglienza a quello teso a **determinare un sistema integrato, efficace e sano di prima accoglienza** (cogliendo dunque la possibilità che i CAS, se ben gestiti, possono essere un'occasione per superare definitivamente la prima accoglienza in centri governativi di grandi dimensioni).

Con queste premesse **In Migrazione ha elaborato consigli per avviare un percorso di inversione di rotta e di cambiamenti**, quale contributo alla discussione e alla riflessione, per assolvere all'oggettiva necessità di uniformare e migliorare il sistema di prima accoglienza straordinaria.

Rafforzare le Prefetture e la "filiera della procedura di asilo"

Rafforzare gli strumenti delle Prefetture per gestire correttamente le gare di appalto importanti rispettando i tempi di aggiudicazione, realizzare una concreta e diffusa opera di monitoraggio e controllo sui centri, richiedere un piano finanziario preventivo e una rendicontazione puntuale delle spese sostenute dai gestori: elementi questi di primo piano, fondamentali ed ineludibili. Per fare ciò è però necessario potenziare alcuni uffici delle Prefetture.

Oggi i fondi possono essere usati soltanto per l'affidamento della gestione dell'accoglienza al privato e non possono essere utilizzati in quota parte per finanziare servizi della e per la Prefettura, al fine di accrescere la propria capacità di gestione del sistema dei CAS aperti sul territorio.

Aggiungere al *pro die pro capite*, messo a disposizione delle Prefetture per l'apertura e la gestione dei Centri, una voce finalizzata esclusivamente al rafforzamento di alcuni suoi uffici permetterebbe, proporzionalmente al numero di persone accolte (e quindi alla complessità di coordinamento, monitoraggio e controllo) di avere gli strumenti per concorrere a gettare le basi per un cambiamento di rotta.

È importante garantire alle Prefetture il necessario supporto di formazione (utile anche a uniformare linguaggi e procedure sul territorio nazionale) attraverso gli Istituti di formazione del Ministero dell'Interno, per realizzare corsi sulla corretta gestione dei Centri di Accoglienza, sulla redazione delle procedure pubbliche di appalto, sugli strumenti di monitoraggio e controllo, ecc.

È altresì necessario rafforzare tutta la “filiera” della domanda di asilo, fornendo risorse idonee agli uffici immigrazione delle Questure, delle Commissioni Territoriali (commissari e segreterie) e dei Tribunali civili per il ricorso dei diniegati (con un beneficio per tutti: richiedenti asilo e comunità ospitante), fornendo così un incentivo per accorciare drasticamente i tempi delle procedure che sono al centro dell'eccessiva durata della prima accoglienza (con il relativo “spreco” di risorse pubbliche), che porta ad avere Centri perennemente saturi e impossibilitati ad accogliere nuovi arrivi. Una spesa intelligente che nel giro di pochi anni porterebbe a un notevole risparmio per le finanze pubbliche!

Se si investisse un solo euro in più a persona accolta al giorno per gli enti di cui sopra, la **“filiera” della domanda di asilo** potrebbe contare su un fondo annuale di 64 milioni di Euro, una somma che a livello locale fa la differenza. A fronte di un cambiamento profondo e concreto si può definire un “buon investimento”.

Ridefinire le linee guida nazionali specifiche per i Centri di Accoglienza straordinaria

Abbandonare definitivamente i 35,00 € di pro die pro capite quale finanziamento per l'apertura e la gestione dei Centri di accoglienza, al fine di scoraggiare e rendere non più economicamente conveniente l'apertura di strutture di grandi dimensioni, perché è necessario entrare nella logica di **rendere conveniente la buona accoglienza in strutture distribuite sul territorio con piccoli numeri di richiedenti asilo**.

In altre parole è necessario prevedere pro die pro capite diversificati a seconda delle dimensioni del centro di accoglienza.

Se ci si propone di aprire una struttura più grande, il finanziamento deve essere inferiore ai 35,00 Euro; se ci si propone di aprire un progetto d'accoglienza diffusa in appartamenti, deve essere superiore. Solo *“mettendo le mani in tasca”* ai gestori è possibile avviare un processo virtuoso per arrivare a un profondo cambiamento dei CAS.

È fondamentale stimolare e incentivare l'apertura di Centri di accoglienza di piccole dimensioni e inseriti nel tessuto sociale del territorio, e (seguendo l'interessante esempio delle Prefettura di Sassari) definire i servizi onerosi che il gestore deve garantire in base ai parametri di dimensione del centro e di vicinanza a servizi.

Così come è importante definire che l'allestimento e la gestione di un'infermeria interna sia obbligatoria solo in strutture che ospitano numeri alti di utenti e in strutture ubicate lontano dal primo presidio sanitario d'urgenza, disincentivare la proposta di strutture isolate e sovraffollate.

Ridefinire i servizi minimi da garantire nei CAS, le dotazioni minime di personale e i criteri di valutazione delle offerte tecniche dei bandi da indire sul territorio a partire dalle realtà più virtuose, abbandonando il modello Grandi Centri Governativi.

Un approccio innovativo (e diametralmente opposto) a quello usato con Decreto del Ministro dell'Interno con cui è stato approvato lo schema di Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, nonché i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto del 2017.