

Immigrazione 2.0: le politiche di accoglienza tra passato, presente e futuro. Quali strumenti per la prevenzione del business dell'accoglienza: il modello Parma¹

di Giacomo Di Matteo²

abstract

L'intervento intende costituire una rappresentazione sistematica delle principali dinamiche che hanno caratterizzato le politiche di accoglienza nel nostro Paese, dalla caduta del muro di Berlino ai giorni nostri, collocata sui binari del quadro legislativo evolutosi nel tempo e fondata sulle esperienze professionali dell'autore maturate, in ruoli diversi, in quattro Prefetture, da Cremona a Piacenza, da Parma a Mantova (andata e ritorno). Il "modello Parma", descritto nella seconda parte, è stato concepito e attuato, a partire dal 2018, presso la Prefettura di Parma, un modello procedurale rivelatosi uno strumento importante anche ai fini della prevenzione del cd. *business dell'accoglienza*. Nella terza parte si propongono alcuni spunti propositivi di natura operativa e strategica, per puntare a un *cambio di passo* nella gestione delle politiche di accoglienza nel Paese, allo scopo di superare gradualmente i caratteri emergenziali della eccezionalità e della provvisorietà che da tempo caratterizzano l'accoglienza gestita dalle Prefetture. Un passaggio per la cui gestione è necessario definire un *nuovo modello di governance multilivello*, tra Stato, Regioni ed Enti locali e un nuovo paradigma nel rapporto pubblico/privato, in grado di coniugare accoglienza, integrazione e tutela della legalità. In funzione del conseguimento di tale rilevante e ambizioso obiettivo, la parte finale dell'intervento è dedicata ad una riflessione sulla opportunità, in relazione all'azione riformatrice connessa all'attuazione del PNRR, di avviare un percorso di modernizzazione e rinnovamento della rete delle Prefetture, che passi dalla valorizzazione delle sue funzioni di governo strategiche, dal disimpegno delle funzioni "*no core business*" di cui sono oggi gravate, valorizzando le potenzialità delle sue classi dirigenti e del personale dell'Amministrazione dell'Interno, chiamata a svolgere un ruolo cruciale e strategico per ripartenza del Paese.

sommario

1. **Prima parte.** Le politiche di accoglienza, tra passato e presente 2. **Seconda parte.** Il modello Parma 3. **Terza parte.** Spunti propositivi per il futuro.

¹ Intervento realizzato per il progetto formativo promosso dal Sinpref, a vantaggio dei funzionari della carriera prefettizia, in occasione del varo del nuovo sito sinpref.it avvenuto nel dicembre 2021.

² Dirigente di 2^a Fascia (Area Funzioni Centrali). Titolare dell'Ufficio Contabilità, Gestione Finanziaria, Attività Contrattuale e Servizi Generali della Prefettura-UTG di Parma.

Introduzione

Un sincero ringraziamento al Presidente del Sinpref, nonché amico Antonio Giannelli, per il gradito invito a fornire un contributo nell'ambito dell'importante e inedito percorso formativo riguardante alcuni temi centrali per le *mission* e il *core business* dell'Amministrazione dell'Interno e dell'attività delle sue classi dirigenti.

Il tema è quello delle politiche di accoglienza nel nostro Paese, tra passato e presente, indicando alcuni spunti propositivi, non solo di tipo operativo ma anche strategico per il futuro, passando dall'esperienza del *modello Parma*, uno strumento messo a punto personalmente, rivelatosi utile per la prevenzione del business dell'accoglienza nel delicato settore.

Perché Immigrazione 2.0? Semplice. Poiché il mio intervento prende le mosse dalla relazione, sempre in materia di immigrazione, tenuta dal vostro collega Eugenio Di Agosta, che ho ritenuto di poter riprendere nella sua parte introduttiva e sviluppare nei termini che tra poco dirò, prefigurando un *cambio di passo* rispetto a quanto finora fatto nel nostro Paese.

Tale intervento, qui riproposto in un documento organico, con vero piacere è messo a disposizione del Sinpref per la sua divulgazione.

Premetto che l'intervento si muoverà all'interno di un perimetro delimitato dalle seguenti coordinate di riferimento:

- 1) evoluzione del quadro normativo in materia di immigrazione e di politiche di accoglienza;
- 2) Decreti del Ministero dell'Interno, adottati nel periodo 2014-2021, con cui sono stati approvati i capitoli per la gestione dei servizi di accoglienza da parte delle Prefetture;
- 3) relazione tra il Codice degli Appalti e i citati Decreti, in particolare con il DIM Interno/Mef 18.11.2017 (che ha introdotto una serie di obblighi certificativi a carico dei soggetti gestori dei Centri di Accoglienza Straordinaria - CAS), e il Decreto Ministero Infrastrutture e Trasporti 7.3.2018, nr. 49, in vigore dal 31/5/2018 (con cui è stato approvato il "*Regolamento per la verifica delle prestazioni negli appalti di lavori e di servizi*");
- 4) personale percorso esperienziale e per tanti versi *autobiografico*, maturato in ruoli diversi e in quattro Prefetture, da Cremona a Piacenza, da Parma a Mantova e ritorno. In particolare, le esperienze in materia di accoglienza che, soprattutto a Parma e Mantova, ho potuto sviluppare soprattutto grazie ad una straordinaria sintonia e sinergia con i vostri bravi colleghi Alessandro Baroni, a Parma, Gianmaria Meneghini e Aurora Esposito a Mantova. Sinergia che sono certo potrò continuare anche con Daniela Piedimonte, ancora a Parma, dove sono da poco ritornato per dirigere l'Ufficio di cui ero stato già titolare nel periodo giugno 2017/aprile 2019;
- 5) personali valutazioni/considerazioni in merito alle politiche sull'accoglienza negli anni realizzate nel nostro Paese, che traggono spunto anche dai lavori della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Sistema di Accoglienza, istituita nel novembre 2014 e segnatamente alla relazione conclusiva del 21.12.2017 (XVII Legisl. DOC XXII-bis nr.21), in particolare al capitolo dedicato proprio al sistema italiano dell'accoglienza (pagg. 33/46);
- 6) infine, con riferimento alla seconda accoglienza rappresentata dal Sistema SPRAR/SIPROIMI/SAI, segnalo, tra le fonti qualificate consultate, vari rapporti annuali SPRAR e, da ultimo, il Rapporto annuale Siproimi/Sai 2020, pubblicato l'estate scorsa, a cura del Servizio Centrale del Sistema di Accoglienza e Integrazione (Cabina di regia guidata da Anci/Ministero dell'Interno) e Cittalia-Fondazione Anci.

1. Prima parte – Le politiche di accoglienza in Italia, tra passato e presente

1. Premessa

Oggi non si può parlare di politiche migratorie e di accoglienza senza aver presente quanto è accaduto negli ultimi trenta anni.

Ritengo che in quanto verificatosi in questo tratto di tempo non solo ci siano le cause e le ragioni delle dinamiche che hanno caratterizzato il fenomeno dell'accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale negli ultimi 7 anni nel nostro Paese, ma anche le "LEVE" che a mio giudizio è oggi necessario azionare se si vuole fare un salto di qualità non solo rispetto al tema dell'accoglienza ma, più in generale, alle politiche migratorie e, con esse, alla nuova fisionomia organizzativa e funzionale che, coerentemente, dovrà assumere l'Amministrazione dell'Interno, sia al centro che sul territorio.

Propongo, pertanto, a volo d'uccello, i passaggi salienti di un'evoluzione normativa che parte dai primi anni Novanta, all'indomani della caduta del muro di Berlino; fatto da considerare uno degli eventi geopolitici più importanti del secolo scorso, anche per le ripercussioni prodotte sul fenomeno migratorio.

2. Evoluzione normativa delle politiche di accoglienza

La norma all'epoca vigente in materia di immigrazione era la Legge Martelli (Legge 39/1990 di conversione del DL 416/198); la prima ad occuparsi di un fenomeno che faceva registrare appena 50.000 ingressi all'anno, mentre la popolazione immigrata presente nel Paese era di 600.000 persone. Una norma che iniziava a disciplinare lo status di rifugiato, insieme alla programmazione dei flussi dall'estero, le modalità di ingresso e di respingimento e, infine, le prime forme di accoglienza in Italia. Essendo un provvedimento che affrontava l'immigrazione come derivazione del tema della sicurezza, anche la gestione dell'accoglienza era connotata da criteri tipicamente emergenziali, caratterizzato da interventi di natura assistenziale e sanitaria, preordinati, per l'appunto, a garantire, secondo il Legislatore, la sicurezza del Paese.

Nell'ambito di questo percorso, la prima norma in materia di accoglienza è rappresentata dal cd. Decreto Puglia (DL 451/1995, convertito con modificazioni dalla Legge. 563/1995), avente per oggetto "Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia". Norma che, all'art. 2, autorizzava l'istituzione di Centri per le esigenze di prima assistenza, per far fronte a situazioni di emergenza connesse con le attività di controllo della frontiera marittima con oneri a carico del Ministero dell'Interno.

Inoltre, per fronteggiare la continua pressione degli sbarchi provenienti dall'Albania e decongestionare le prime strutture aperte sia in Puglia che nelle altre Regioni del Sud, il Ministero dell'Interno aveva attivato l'apertura di centri di accoglienza anche in altre parti del territorio nazionale (anche al di sopra del Po), sulla base delle disponibilità manifestate dalle Prefetture ad aprire piccoli centri di accoglienza per alleggerire la prima linea pugliese.

Risale a quel tempo il mio battesimo con la materia dell'immigrazione declinata nell'attività dell'accoglienza. Avendo il Prefetto di Cremona (unico in Lombardia se non addirittura al di sopra del Po) dato la sua disponibilità ad accogliere un contingente di profughi provenienti dall'Albania, non più tanto giovane Funzionario di Ragioneria (ma con all'attivo già dieci anni di servizio in Prefettura), venivo nominato direttore di un centro da istituire per l'accoglienza di nr. 120 ospiti in

campo costituito da 40 roulotte fornite dalla protezione civile (Centro CAPI di Alessandria). Il campo che avevo allestito in tempi rapidissimi non entrò mai in funzione a causa del naufragio della motovedetta albanese nel canale d'Otranto avvenuto il 28 marzo 1997, in occasione del quale perirono 81 persone, che determinò un temporaneo blocco degli sbarchi, facendo venire meno la necessità di trasferire profughi dalla prima linea verso il nord del Paese, dove comunque era stato registrato un certo allarme sociale tra i cittadini, non dissimile di quello che avremmo rivisto 15 anni più tardi.

Pur tuttavia, si trattò di un'esperienza qualificante e formativa poiché mi permise di prendere atto di quanto fosse strategico che le Prefetture iniziassero a lavorare per la *costruzione di reti e relazioni strutturate ed integrate tra istituzioni e privato sociale*, in contesti territoriali all'epoca assolutamente impreparati ad affrontare un fenomeno nuovo come quello dell'accoglienza, con riflessi rilevanti sulla coesione sociale e civile. Un fenomeno migratorio che avrebbe negli anni successivi impattato gradualmente sul *comune sentire* dei cittadini, cambiando, com'è avvenuto, le agende della politica e delle istituzioni del Paese.

In quell'occasione mi è apparso chiaro quanto il principio di legalità rappresentasse il principale presidio in grado di garantire l'interesse pubblico e i valori costituzionali del nostro ordinamento, anche rispetto alla gestione del fenomeno migratorio e dell'accoglienza; passaggio attraverso il quale sottrarre il tema dal solo dibattito politico e mediatico, come sovente in questi anni è avvenuto.

Il principio di legalità rappresenta, appunto, la bussola rispetto alla quale le istituzioni devono conformare il proprio operato, facendo e svolgendo appieno compiti e le funzioni ad esse assegnate dalla legge, attraverso un approccio sinergicamente integrato. Ho capito quanto *"equilibrio e terzietà"* fosse necessario approfondire da parte di chi opera nelle Istituzioni, come noi, per trattare un tema che, come quello della sicurezza, insiste su una piattaforma socioculturale e di contesto particolarmente liquidi e, come tali, caratterizzati da un costante presidio delle forze politiche e dei media.

Dopo l'emergenza albanese, l'abbrivio di una fase nuova per i flussi migratori verso l'Europa e l'Italia (sia dai Paesi della ex Jugoslavia che dai paesi del Nord Africa) apriva la strada verso un primo cambio di paradigma rispetto al tema dell'immigrazione e dell'accoglienza.

Un paradigma attraverso il quale, superando l'approccio emergenziale, riuscire ad interpretare un tratto autonomo del fenomeno migratorio rispetto a quello della sicurezza che, come tale, andasse ad investire i contenuti dell'accoglienza, aprendo anche alla necessità di garantire servizi in grado di favorire, in prospettiva, l'integrazione degli accolti nei territori ospiti.

In tale quadro, il Parlamento approvava la Legge Turco-Napolitano (nr. 40/1998) avente, quindi, tra gli obiettivi, per l'appunto, anche quello di superare il carattere dell'emergenzialità e puntare a una regolamentazione dell'immigrazione, favorendo l'immigrazione regolare e scoraggiando l'immigrazione clandestina, prevedendo, per l'appunto, percorsi in grado di favorire l'integrazione attraverso il riconoscimento di taluni diritti essenziali (salute, casa, lavoro, istruzione, etc.), fino ad arrivare al conseguimento della cittadinanza italiana.

In ottemperanza alla delega concessa al Governo con tale norma, veniva emanato il D.Lgs. 286/1998 (cd. Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero).

In tale testo unico, l'art. 40 (assistenza sociale) e l'art. 42 (integrazione sociale) iniziavano a disciplinare e qualificare i primi contenuti dei servizi di accoglienza; impianto che sarebbe negli anni proseguito ed evoluto, riconoscendo come pilastro fondamentale e portante il coinvolgimento degli Enti locali al fianco dello Stato.

Un vero e proprio cambio di paradigma, quindi, che trovava coerenza con la Legge 328/2000 “*Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”. Una norma diretta a promuovere interventi sociali, assistenziali e socio sanitari a favore delle persone e famiglie in difficoltà, i cui contenuti riguardavano, evidentemente, anche la popolazione immigrata, stante, peraltro, le disposizioni recate dal medesimo articolo 40 il quale contemplava la possibilità che le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, allestissero strutture ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti “*che versino in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze*”. Come evidenziato nella relazione (pag. 41) della Commissione parlamentare, “*in tali centri potevano essere accolti, anche se non espressamente citati, anche i richiedenti asilo, i rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione*”.

Tuttavia, nonostante il mutato quadro normativo, permaneva l’assenza di un dispositivo nazionale di accoglienza, con la conseguenza che tale carenza veniva colmata dal dinamismo del privato sociale in sinergia con numerosi Enti locali, competenti in base al citato art. 40 ad attivare i centri di accoglienza con oneri a proprio carico.

Allo scopo di superare tali forme scoordinate ed estemporanee, prendeva corpo la necessità di puntare a forme organizzative di accoglienza più organiche ed efficaci, ricorrendo ai fondi che l’UE aveva stanziato per l’emergenza kosovara. In tale contesto, ANCI, Alto Commissario per i Rifugiati e Ministero dell’interno, nel 2000, varavano il PNA (Programma Nazionale Asilo) a cui parteciparono oltre 200 Comuni con 63 progetti di accoglienza e di integrazione.

Un passaggio che rappresentava la prima formula di gestione integrata e in rete dell’accoglienza, basato su una forte condivisione di responsabilità tra il Ministero Interno e il Sistema degli Enti locali. Sulla scia di tale forma embrionale di accoglienza, insieme all’esperienza di altre simili, come ad esempio Azione Comune, realizzate tra 1999 e 2001, veniva approvata, qualche anno dopo, la Legge Bossi-Fini (nr. 189/2002), la quale - pur modificando parti rilevanti della Legge Martelli e, quindi, del citato Testo Unico per l’Immigrazione (D.Lgs. 286/1998) – confermava il delineato sistema di accoglienza incentrato sulla valorizzazione dei territori e dei Comuni, istituendo lo SPRAR (Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo) presso il Ministero dell’Interno, proprio con il compito favorire la realizzazione di progetti di accoglienza, di assistenza e di integrazione dei richiedenti asilo sull’intero territorio nazionale, valorizzando il protagonismo degli enti locali e del privato sociale.

Anticipo subito che tale Sistema SPRAR, coerentemente con l’evoluzione normativa, è stato interessato da rilevanti cambiamenti riguardanti soprattutto i destinatari della seconda accoglienza; evoluzione che ha riguardato anche la nomenclatura del Sistema che è diventato prima **SIPROIMI** (DL 113/2018, convertito con modificazioni dalla L. 132/2018) e da ultimo **SAI** (DL 130/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 173/2020).

3. *Il sistema Sprar*

In ogni caso, a prescindere dalla citata evoluzione, tale sistema ha rappresentato senza dubbio un passaggio di portata storica con cui è stato, per l’appunto, istituzionalizzata tale forma di accoglienza in rete gestita attraverso una struttura di coordinamento del sistema presso il Ministero dell’Interno (Servizio Centrale SPRAR di informazione, protezione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli Enti Locali) in sinergia con ANCI. Gli Enti locali che decidevano di aderirvi potevano fare domanda per l’accesso ai fondi presentando un progetto di accoglienza sul proprio territorio, con risorse a valere sul Fondo Nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo, istituito presso il Ministero

dell'Interno. I progetti ammessi ottenevano un finanziamento triennale, a seguito del quale potevano individuare, attraverso gare aperte, il soggetto gestore cui affidare la realizzazione delle fasi del progetto, di cui l'Ente Locale capo-progetto rimaneva l'Ente di riferimento.

Di norma, i progetti avevano come obiettivo quello di implementare l'accoglienza integrata, attraverso la costituzione di reti locali (Enti del Terzo settore, Associazioni di Volontariato, etc.) per assicurare un pieno percorso di integrazione degli ospiti nella comunità locale, da realizzarsi, per l'appunto, attraverso l'attività di inclusione sociale, scolastica, lavorativa e culturale.

Purtroppo, il Sistema SPRAR, che era stato concepito come il **modello italiano per la seconda accoglienza**, non era mai del tutto decollato, soprattutto, a causa della "scarsa propensione degli Enti Locali" come evidenziato dalla citata Commissione parlamentare di inchiesta (Pag. 98 Relazione).

I numeri parlano chiaro: dal 2003 al 2010, i posti SPRAR rappresentati da progetti presentati erano passati da 1.356 a 3.156 (anche se i beneficiari erano stati più del doppio – Fonte Atlante Sprar 2017). Numeri che si rivelarono chiaramente insufficienti quando, a partire dai primi mesi del 2011, per effetto dell'inasprirsi dei conflitti nella regione del Nord Africa, migliaia di profughi in fuga dalla Libia e dalla Tunisia si riversarono sulle coste italiane, inducendo il Governo a dichiarare lo stato di emergenza sul territorio nazionale *"in relazione all'eccezionale flusso di cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa"*. Stato di emergenza - durato fino al 31.12.2012 - incentrato sulla cabina di regia della Conferenza Unificata tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti Locali, con il coinvolgimento del Sistema Nazionale di Protezione Civile, preposto alla pianificazione e gestione dell'accoglienza dei profughi. L'attività del Dipartimento di Protezione Civile si sviluppava attraverso un tavolo di lavoro deputato a distribuire i profughi in ciascuna Regione, previo anche il coinvolgimento delle Prefetture, in località e strutture diverse; strutture facenti parte sia di centri già esistenti (Rete Sprar) che di nuova istituzione.

Riguardo tale gestione emergenziale dell'accoglienza, sono state mosse numerose critiche non solo da molte realtà associative e del privato sociale che negli ultimi 10 anni avevano svolto un ruolo di supplenza del sistema pubblico in tale gestione, ma anche dalla stessa Commissione di Inchiesta sopracitata, la quale ha criticato tale impostazione proprio per il fatto che anziché rafforzare il Sistema SPRAR già esistente era stato preferito aprire un sistema parallelo organizzato e coordinato dalla Protezione Civile; sistema basato non sull'accoglienza volontaria degli Enti Locali ma su una distribuzione dall'alto dei profughi, seppure variabile in ragione della popolazione regionale.

Come rileva la Commissione, tale sistema ha fatto registrare una serie di anomalie, tipiche del sistema emergenziale, con ripercussioni sulla qualità dei servizi offerti, in ragione delle diverse strutture utilizzate nei territori, talvolta senza tener conto del ragionevole rapporto tra il numero degli ospiti assegnato ad un determinato Comune e la popolazione residente.

Il caso più emblematico stigmatizzato dalla Commissione è quello del Comune di Pieve Emanuele, in provincia di Milano dove, a fronte di una popolazione residente di 15.000 abitanti, erano stati accolti, in una sola struttura, 450 profughi (incidenza del 3%; valore ben diverso delle percentuali, ben più basse, del 3/5 per mille, concordate, solo qualche anno più tardi, tra Governo e ANCI (2014). Infatti, nonostante gli alti costi di tale sistema (€ 46 pro capite pro die, rispetto ai vecchi € 27/30 previsti nello SPAR) i servizi offerti si erano rivelati assolutamente insufficienti, anche a causa dell'assoluta impreparazione di molti operatori o addetti all'accoglienza, rientranti soprattutto nella fascia degli albergatori.

Di fatto, mentre i profughi accolti nel sistema SPRAR avevano, tra gli altri, accesso anche alla formazione linguistica, alla mediazione e all'orientamento legale, quelli facenti parti dell'ENA

(Emergenza Nord Africa) ospitati negli alberghi avevano sovente vissuto esperienze di abbandono vero e proprio, mentre altri sono stati destinatari di forme di assistenzialismo fortemente dispendiose ma assolutamente insufficienti per rafforzare l'autonomia dei singoli ospiti.

Una situazione questa che, avendola osservata e vissuta mentre ero a Piacenza, sono convinto abbia favorito l'acuirsi delle prime contrapposizioni tra Istituzioni locali, regionali e statali, a causa delle tensioni che tali modalità di accoglienza hanno scaricato sui territori e sulle comunità locali.

Tensioni che hanno lasciato *“un nervo scoperto”* anche dopo la fine dell'emergenza (31.12.2012), terminata con il contributo all'uscita di € 500 pro-capite a favore degli ospiti ancora in carico delle strutture; contributo, evidentemente, insufficiente ad assicurare un percorso di sopravvivenza dignitosa da parte dei fuoriusciti dall'accoglienza, stante l'assenza di un necessario progetto di integrazione basato su quella regia dell'Ente locale sperimentato con lo SPRAR.

Pertanto, le amministrazioni locali si sono ritrovate a gestire sui rispettivi territori i fuoriusciti da tale accoglienza, come detto senza un concreto progetto di inserimento nel tessuto civile, sociale ed economico, suscitando l'acuirsi di un certo allarme sociale nelle comunità che da quel momento non sarebbe più rientrato.

Ebbene, era questo lo stato dell'arte e la situazione di contesto istituzionale e ambientale con cui il Ministero dell'Interno e le Prefetture si sono trovati costretti a misurarsi alla fine del 2013 e inizio del 2014, allorquando stava per iniziare a montare una delle più massicce ondate migratorie dal Nord Africa verso il nostro Paese³.

Un'ondata che ha consolidato negli anni il *“profilo strutturalmente emergenziale”*, anche a causa del fatto che il Paese non era riuscito a dotarsi di un **sistema di accoglienza nazionale maturo**, incentrato sulla *ratio* e sullo spirito rappresentati dal sistema SPRAR. Un sistema, appunto, che - pur in assenza di una più volte invocata cornice di solidarietà e corresponsabilità degli altri Paesi dell'UE, anche finalizzata ad un superamento dell'attuale Regolamento di Dublino, rivelatosi particolarmente gravoso e insostenibile per i Paesi come l'Italia più esposto alle già menzionate ondate migratorie - fosse stato, comunque, capace di esprimere una propria *migration compact*, attraverso un *modello di governance* multilivello. Un modello, per l'appunto, coerente con i compiti ed i ruoli che il nostro ordinamento assegna alle diverse Istituzioni (Regioni ed Enti Locali), a vario titolo coinvolte, anche rispetto al tema dell'accoglienza, a partire proprio dalle citate disposizioni contenute nel D.Lgs. 286/1998, valorizzando, in tale prospettiva quel criterio solidaristico, in più parti richiamato nella nostra Costituzione, che purtroppo in questi anni è spesso mancato.

4. Le Prefetture in prima linea

Purtroppo, come già accennato, anche il sistema SPRAR non era mai decollato: in quasi 10 anni, dal 2003 al 2012, i posti erano passati da poco più di 1000 nel 2003 a poco meno di 4000 nel 2012. Seppure a fine 2013, la rete SPRAR avesse fatto registrare una disponibilità di circa 10.381 posti, con un incremento di circa 6000 rispetto all'anno 2012 (3979), questi risultavano chiaramente insufficienti rispetto ai numeri di profughi che si prevedeva sarebbero arrivati a partire dal nuovo anno.

³ *“La nuova ondata migratoria che ha caratterizzato l'ultimo quadriennio, di dimensioni ben maggiori e non equiparabili a quelle del decennio precedente, evidentemente non legata a fattori contingenti e circoscritti nel tempo, ma a cambiamenti epocali destinati a protrarsi per i decenni a venire e non arginabili, ha reso necessario a livello politico normativo un nuovo approccio al problema immigrazione”* – **Relazione Commissione Parlamentare d'inchiesta** (pag. 61).

E infatti, a partire dai primi giorni del 2014, il Ministero dell'Interno ha iniziato a sensibilizzare/sollecitare le Prefetture a promuovere iniziative e intese con il sistema degli Enti Locali, del privato sociale e del mondo della chiesa per individuare le necessarie soluzioni alloggiative in grado di accogliere un flusso di profughi in arrivo che, evidentemente, non avrebbe mai potuto essere sostenuto dalla sola rete SPRAR. Le direttive ministeriali sollecitavano in prima battuta forme di collaborazione e di accordi, soprattutto con gli enti locali, proprio in relazione ai profili socio-assistenziali che caratterizzavano i servizi di accoglienza, nei termini che le normative suindicate avevano nel tempo disciplinato e consolidato.

Avendo vissuto, a Piacenza, la fine dell'ENA e l'inizio della nuova ondata migratoria del 2014, mi sono persuaso del fatto che il clima di tensione istituzionale che avevano fatto registrare nel paese le ultime fasi dell'Emergenza Nord Africa abbia fortemente condizionato tale nuova fase emergenziale, rendendo di non facile attuazione le citate indicazioni ministeriali, aprendo a diffusi e spiacevoli bracci di ferro sui territori tra Prefetti e Sindaci; quest'ultimi sovente protesi a tentare di interdire qualsiasi forma di apertura verso iniziative di accoglienza, preoccupati dalle loro ripercussioni sulla qualità della vita dei territori e delle proprie comunità sempre più allarmate dagli arrivi dei nuovi ospiti.

Rispetto a tale situazione, che aveva riportato indietro le lancette dell'orologio "cooperazione istituzionale/leale collaborazione tra Stato ed Enti Locali" a prima degli anni 2000, le Prefetture - senza un'organizzazione idonea e, soprattutto, senza una pregressa esperienza amministrativa maturata in una materia che si stava gonfiando a dismisura - si sono trovate costrette a rivolgersi al mercato, dove però non esistevano operatori in grado di soddisfare una domanda dai contorni esponenziali e con caratteri emergenziali (non prevedibile e/o programmabile), se non quella rappresentata dai pochi che avevano operato con le Regioni per l'ENA, le cui criticità erano state evidenziate dalla stessa Commissione di Inchiesta.

Si è aperta, quindi, una fase caratterizzata da una crescente tensione sui territori, anche per le diffuse resistenze da parte degli Enti locali ad accettare l'apertura di strutture individuate dalle Prefetture mediante procedure di gara o in regime d'urgenza, attraverso il ricorso ad affidamento diretto, secondo l'impianto del codice degli appalti. Una tensione sovente aggravata anche dalla oggettiva difficoltà da parte delle Prefetture di garantire una distribuzione dei profughi il più possibile proporzionata alla popolazione, essendo esse costrette a seguire le ragioni dell'offerta provenienti dai pochi operatori disponibili a garantire i servizi di accoglienza che talvolta in maniera improvvisata rispondevano alle richieste delle Prefetture, allettati soprattutto dalle opportunità economiche offerte dal prezzo pro-capite pro die (euro 35,00).

Nella primavera del 2014, bar, ristoranti, alberghi, agriturismi, B&B si sono rapidamente riconvertiti a tale attività ricorrendo ad accordi di collaborazione con associazioni ed enti del privato sociale necessari per garantire gli ulteriori servizi previsti (alfabetizzazione, orientamento al territorio, etc.) oltre a quelli connessi al vitto e all'alloggio. Una fase vissuta con preoccupazione dalle Amministrazioni locali che ha ulteriormente peggiorato il clima politico-istituzionale già teso, facendo registrare un diffuso allarme sociale e scollamento dei cittadini dalle Istituzioni.

Rispetto ad una situazione che stava mettendo a dura prova la tenuta istituzionale e sociale del Paese, in data 10 luglio 2014, veniva stipulata in sede di Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed Enti Locali un'intesa avente per oggetto il "Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari".

Un passaggio di portata storica fondato su una condivisa necessità di dover abbandonare *“quella la logica emergenziale che aveva contraddistinto l'emergenza nord africa oramai alle spalle e che aveva giustificato il ricorso a procedure straordinarie, per approdare ad una pianificazione strutturale per la costruzione di infrastrutture di accoglienza stabili regolate da una normazione ordinaria”* (Relazione Commissione Parlamentare: pag. 61).

Tale Piano – fondato, per l'appunto, su un condiviso spirito di leale collaborazione, da esercitare nell'ambito di una nuova governance istituzionale multilivello, nazionale e regionale – passava attraverso un maggiore coinvolgimento dei territori allo scopo di garantire una equa e proporzionata distribuzione di profughi sui territori, favorendo un'accoglienza diffusa, in luogo di forme di ospitalità registrate in molte parti del Paese concentrate in mega strutture e in pochi Comuni.

Purtroppo, anche in questo frangente e nonostante ogni miglior intendimento derivante da tale Piano, peraltro, fortemente caldeggiato dall'ANCI, le Prefetture si sono trovate ancora per molto tempo ad operare in solitudine nella gestione di un difficile equilibrio tra due posizioni divergenti: da una parte il Ministero che – a fronte di continui arrivi di profughi – sollecitava le Prefetture all'individuazione di nuove strutture di accoglienza e dall'altra parte i territori, soprattutto in alcune aree del Paese, in cui Amministratori locali e comunità erano ancora protesi a manifestare contrarietà all'arrivo di profughi nei rispettivi territori a causa di un allarme sociale mai attenuatosi.

Una fase questa in cui – tranne poche eccezioni (rese possibili anche grazie alla *moral suasion* dei Prefetti e dalla sensibilità responsabile di alcuni amministratori (vedi es. Forlì/Cesena: Accordi tra Prefettura ed Unione dei Comuni) si è assistito al più alto livello di tensione tra Prefetti e Sindaci, a prescindere dal colore politico di appartenenza, proprio mentre il numero degli arrivi aumentava esponenzialmente⁴.

Una situazione che, come potete immaginare, si è rivelata poco edificante sotto il profilo istituzionale che in quanto tale riportava le lancette dell'orologio indietro nel tempo, a prima che iniziasse quello straordinario percorso politico-istituzionale che il Paese aveva vissuto, a cavallo degli anni 90/2000. Un percorso che - nel solco delle riforme Bassanini e del Titolo V della Costituzione - aveva visto Sindaci e Prefetti cooperare sinergicamente nell'ambito di quella che avrebbe aperto la nuova frontiera della sicurezza partecipata. Un passaggio storico importante che aveva aperto alla legittima partecipazione dei Sindaci ai Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica e alla progettazione delle politiche sulla sicurezza, realizzate anche attraverso una moltitudine di protocolli e patti sulla Sicurezza, sulla Legalità e sulla Coesione Sociale; ambiti, quest'ultimi, in grado di integrare le politiche connesse al fenomeno migratorio.

5. Il Decreto Legislativo 142/2015

In questo clima veniva varato il D.Lgs. 142/2015 *“Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*. Con tale norma Governo e Parlamento provano a mettere ordine nelle previgenti norme emanate in materia di accoglienza, fissando una serie di disposizioni importanti per orientare tale materia nelle sue diverse forme e modalità, nell'ambito di quella che la norma stessa

⁴ Andamento flussi migratori (Fonti: Relazione Commissione parlamentare d'inchiesta – 2017 – Cruscotto Statistico Ministero dell'Interno): 2011: 37.350; 2012: 13.267; 2013: 42.925; 2014: 170.100; 2015: 153.842; 2016: 181.436; 2017: 119.310; 2018: 23.370; 2019: 11.471; 2020: 34.154; 2021 (31 ottobre): 53.257.

definiva “*sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale*”. Sistema basato, secondo quanto stabilito dall’art. 8, “... *sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale previste dall’articolo 16*”.

Coerentemente con l’assunto del citato art. 8, il Sistema indicato dal Legislatore si poggiava su alcuni pilastri fondamentali, come delineati negli articoli dal 9 al 12.

ARTICOLO 9 (Misure di prima accoglienza)

Sono specificate le “*misure di prima accoglienza*” da assicurare presso i centri governativi, considerando per tale finalità anche le strutture allestite ai sensi del citato “Decreto Puglia” (comma 2). Degno di nota per le considerazioni che farò più avanti è il comma 2, il quale prevede che “*la gestione dei centri di cui al comma 1 può essere affidata ad Enti Locali, anche associati, alle Unioni o Consorzi di Comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell’assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell’assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici*”.

ARTICOLO 10 (modalità di accoglienza)

Viene richiamata una gamma di standard di varia natura che devono possedere sia i centri di prima accoglienza che quelli straordinaria introdotti dal successivo art. 11.

Si parla di standard igienico-sanitari abitativi e di sicurezza nonché di idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali (norma integrata con la legge 173/2000), secondo i criteri e le modalità stabiliti con decreto adottato dal Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro della Salute”. Tale decreto è stato adottato il 22 luglio 2021 e trasmesso alle Prefetture con circolare nr. 27028 del 14.9.2021.

Insieme alle caratteristiche delle strutture, in tale articolo, sono contemplate anche le diverse prestazioni da assicurare agli aventi diritto ospitati nelle citate strutture. Oltre all’accoglienza materiale, è contemplata anche l’assistenza sanitaria, l’assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, rinviandone la necessaria regolamentazione ai capitolati di gara, di cui al successivo articolo 12, da parte del Ministero dell’Interno.

ARTICOLO 11 (Misure straordinarie di accoglienza)

Proprio in ragione di una situazione eccezionale e straordinaria in quel momento in atto viene previsto che “*nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all’interno dei centri di cui all’articolo 9, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l’accoglienza può essere disposta dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza*”.

Al comma 2 vengono precisate le esigenze essenziali di accoglienza, secondo i principi dell’art. 10 comma 1, che le strutture devono possedere, le quali vengono individuate dalle Prefetture, previo parere dell’Ente locale dove la struttura è situata, previa l’attivazione di procedure di affidamento dei contratti pubblici, contemplando la possibilità di ricorrere, nei casi di estrema urgenza, alle procedure di affidamento diretto, ai sensi del citato Decreto Puglia”.

L’articolo si conclude con il comma 3, sul quale richiamo l’attenzione, che stabilisce che “*l’accoglienza nelle strutture di cui al comma 1 è limitata al tempo strettamente necessario al*

trasferimento del richiedente nelle strutture del sistema di accoglienza e integrazione” (già Sprar/Siproimi/Sai).

ARTICOLO 12 (Condizioni materiali di accoglienza)

Viene stabilito che “con decreto del Ministro dell’Interno è adottato lo schema di capitolato di gara d’appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli articoli 6, 8, comma 2, 9 e 11, in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro”.

La regolamentazione di cui al citato articolo 10 che ha riguardato anche l’approvazione dei citati schemi di capitolato che è stata nel tempo affrontata attraverso i diversi Decreti Ministeriali che si sono succeduti [DM 7.3.2017 (poi modificato ed integrato dal DM 10.7.2017), DM 20.11.2018 e DM 29.1.2021].

Degni, infine, di nota sono gli articoli 14 e 15, attraverso i quali il Legislatore “*integra la normativa previgente proprio al fine di dare maggiore impulso all’accoglienza nell’ambito del sistema della Rete SPRAR*”, come evidenziato nella Relazione Parlamentare d’inchiesta (pag. 64).

Purtroppo, rispetto al delineato impianto normativo, risulta di palmare evidenza che - nonostante il carattere assolutamente complementare e provvisorio dell’accoglienza straordinaria, prevista dall’art. 11 - le Prefetture erano diventate e purtroppo lo sono ancora il principale presidio istituzionale nel Paese attraverso il quale fronteggiare una sfida epocale che, come detto, era nei fatti diventata strutturalmente emergenziale, stante la portata storica dell’ondata migratoria verso il nostro Paese.

Prefetture costrette ad affrontarla, sovente in assoluta solitudine rispetto alle altre Istituzioni a vario titolo coinvolte, nonostante il citato principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo previsto dal legislatore della citata norma (art. 8). Norma nella quale, non a caso, erano state, tra l’altro, contemplate forme di coordinamento nazionale e regionale, attraverso specifici tavoli, proprio allo scopo di definire, in maniera condivisa tra i soggetti presenti a tali tavoli, le linee di indirizzo, di programmazione e di attuazione per ottimizzare il complessivo sistema di accoglienza, individuando criteri di localizzazione e ripartizione nei territori di riferimento delle strutture di cui ai citati articoli 9 e 11, tenendo conto dei posti già attivati dal Sistema Sprar/Siproimi/Sai.

Oltre alla delineata solitudine di contesto ambientale ed istituzionale, le Prefetture sono state costrette a misurarsi rispetto a tale fenomeno, facendo i conti con la oggettiva difficoltà di affrontare le inedite e complesse procedure ad esso connesse, come efficacemente rappresentato in un passaggio tratto dal 1^o Rapporto 2018/2019 “*straordinaria accoglienza*” – ricerca su “*i Centri di Accoglienza straordinaria dedicati ai richiedenti protezione internazionale attivati dalle Prefetture sul territorio*” a cura di in migrazione scs – giugno 2018 (www.inmigrazione.it).

Passaggio che così recita: “... trovandosi con i punti di sbarco più che saturi (...) 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 CAS, 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 pressione l’apparato organizzativo delle prefetture che spesso hanno dovuto, loro malgrado, inventare una “*formazione on the job*”.

Passaggio eloquente al quale io aggiungerei la circostanza (avendola direttamente vissuta nelle Prefetture di Piacenza, Parma e Mantova) che le Prefetture hanno dovuto fare i conti con la ormai nota rigidità organizzativa e funzionale in cui esse versano. Rigidità che, come lo stesso Sinpref

evidenzia da tempo, è stata determinata da un appesantimento burocratico delle Prefetture di funzioni *no-core*, consolidate da decenni, le quali non hanno di certo favorito quelle modifiche organizzative necessarie e coerenti ANCHE con i contorni (tipicamente emergenziali) di questa nuova sfida connessa al fenomeno migratorio che ha, evidentemente, modificato l'equilibrio tra le *mission* ad esse assegnate. Rigidità che hanno finito per scaricare il peso di tale attività sui dirigenti ed il personale dei soli due comparti già gravati da altri pesanti compiti: l'area immigrazione ed il Servizio Contabilità, Gestione finanziaria e attività contrattuale, per i profili, complementari, di rispettiva competenza.

Ebbene, in tale quadro, dopo i primi mesi in cui l'accoglienza è stata garantita soprattutto attraverso affidamenti diretti a seguito di manifestazioni di interesse presentate da operatori economici, enti non profit, associazioni di volontariato ed enti ecclesiastici, le Prefetture, aderendo alle indicazioni ministeriali, hanno iniziato gradualmente a strutturare proceduralmente tale attività approfondendo ogni sforzo necessario per conformarla ad un puntuale rispetto delle vigenti norme in materia di appalti, ricorrendo a procedure di gara europee aperte, finalizzate alla stipula di accordi quadro. Uno sforzo mai disgiunto dalla ricerca della massima collaborazione e condivisione degli Enti Locali, soprattutto in relazione alla necessità avvertita di non concentrare l'accoglienza in soli grossi centri presenti in alcune realtà, ma di favorire un'accoglienza diffusa, mediante la distribuzione degli ospiti nei diversi Comuni, in proporzione alla popolazione residente, facendo leva sui principi costituzionali della leale collaborazione istituzionale e della solidarietà tra territori.

Purtroppo, l'estrema variabilità di un fenomeno così complesso da gestire non ha consentito, soprattutto fino al 2017, di poter soddisfare attraverso le procedure di gara espletate i fabbisogni di volta in volta presunti, con la conseguenza di registrare in ogni gara un numero di posti offerti dal mercato di gran lunga inferiori a quelli messi a bando. Fenomeno che ha reso necessario il ricorso a procedure aggiuntive ed estemporanee per sopperire a tali esigenze, sempre in continuo affanno a causa di un flusso di sbarchi sempre crescenti.

In tale quadro, i numeri dei Cas/strutture governative hanno continuato a fare la parte del leone, rispetto ai numeri della seconda accoglienza (Sprar, Siproimi, Sai) soprattutto nel quadriennio 2014/2018, come dimostrano i dati che ho attinto da più fonti (Atlante Sprar/Siproimi/Sai – Relazione Commissione Parlamentare d'inchiesta – Cruscotto Statistico Ministero Interno) e che di seguito vi riporto.

Anno	Sprar/Siproimi/Sai (*)	Cas/altri	Totale
2014	22.961 (38 %)	43.105 (62 %)	66.066 (100%)
2015	29.698 (29%)	74.094 (71%)	103.792 (100%)
2016	34.039 (19%)	142.218 (81%)	176.257 (100%)
2017	36.995 (17%)	146.686 (83%)	183.681 (100%)
2018	41.113 (20 %)	94.745 (80 %)	135.858 (100%)
2019	39.686 (43 %)	51.738 (57 %)	91.424 (100%)
2020	37.372 (47 %)	42.566 (53 %)	79.938 (100%)
2021	32.456 (40%)	47.952 (60 %)	80.408 (100%)

(*) I numeri si riferiscono agli ospiti beneficiari dei progetti che sono stati superiori ai posti finanziati in ciascun anno, tranne che per il 2021 il cui numero si riferisce ai posti finanziati alla data del 30.9.2021.

Come si evince dai dati statistici evidenziati nella nota (4), solo da metà 2017 si è assistito ad una consistente contrazione degli sbarchi, pari al 27% dell'anno precedente.

Contrazione che ha raggiunto il 30% nel 2018 che è poi proseguita in discesa nel trend, salvo il cambio di tendenza registratosi nel corso di questo anno. Una contrazione che, in termini relativi, ha fatto registrare un aumento dell'incidenza dei posti Sprar/Siproimi/Sai rispetto all'accoglienza straordinaria, la quale è gradualmente risalita, nonostante la contrazione dei posti Siproimi negli anni 2019, 2020 e 2021, passando dal 17% del 2017 al 20% del 2018, al 43% del 2019, al 47% del 2020, riscendendo al 40% nel 2021 (dati riferiti ai posti finanziati e non ai beneficiari che in genere sono superiori).

Ma torniamo al 2017, precisamente al 7.3.2017, data del Decreto del Minniti, con cui era stato approvato il nuovo schema di capitolato per l'espletamento dei servizi presso i Centri di Accoglienza Straordinaria, poi modificato e integrato con il DM 10.7.2017. Si tratta del primo decreto ministeriale (dopo quello del 20.11.2008 che era stato utilizzato dalle Prefetture per i primi bandi per l'accoglienza) post D.Lgs. 142/2015, assunto, ai sensi dell'art. 12, per cercare di mettere a sistema quanto fino a quel momento fatto in maniera talvolta disorganica e differenziata, con l'obiettivo di ancorare procedure e strumenti contrattuali al codice degli appalti, attraverso il supporto e la consulenza fornito dall'ANAC al Ministero dell'Interno, grazie ad un accordo tuttora in corso.

Con tale decreto, poi successivamente modificato, come già detto, per effetto delle normative approvate in Parlamento che si sono succedute, con il DM 20.11.2018 (Decreto Salvini) e 29.1.2021 (Decreto Lamorgese), sono state messe a sistema sia i capitolati di appalto oggetto delle prestazioni da assicurare, corredati dalle specifiche tecniche esplicative dei diversi servizi previsti, che l'iter procedurali di gara. In particolare, con gli ultimi due decreti sono state previste ed approvate le stime dei costi medi da porre a base d'asta, in ragione della tipologia dimensionale dei centri da reperire, con l'obiettivo di fornire indirizzi univoci sull'intero territorio nazionale.

Stime che, come cercherò di dimostrare nella seconda parte, costituiscono anche la premessa e il presupposto per un primo, importante cambio di passo in grado di assicurare standard più adeguati dei servizi di accoglienza e, soprattutto, per prevenire l'increscioso fenomeno del business dell'accoglienza, soprattutto grazie ad una copertura giuridica, rinvenuta da chi vi parla, nel combinato disposto tra il DL 24.4.2017, nr. 50, convertito dalla Legge 21.6.2017, nr. 96, il DIM MEF/Interno 18.10.2017, il DM MIT 7.3.2018 nr. 49 e gli articoli 102 e 111 del Codice degli Appalti.

2. Seconda parte – “Il modello Parma”

Per effetto di tali decreti ministeriali e della diversa tipologia di servizi da assicurare a favore degli ospiti dei CAS (servizi che hanno subito nel tempo diverse modulazioni e rimodulazioni), anche le basi d’asta sono mutate, passando, per quanto concerne ad esempio i Centri costituiti da singole unità abitative, da € 35 pro capite pro-die, del DM 7 marzo 2017, ad 21,35 pro capite pro die, del DM 20.11.2018, poi successivamente attestatosi ad € 28,74 con il DM 29.1.2021.

Tali basi sono state tarate sulla diversa tipologia di costi medi individuati in ragione di ciascuna componente, di cui alcune (come quelle relative al costo del personale ed alla fornitura del vitto) sono significativamente variate in proporzione alle diverse tipologie di servizi previsti. Ad esempio, il costo del personale è passato da una media di € 13 euro con il DM 7 marzo 2017 (anche se questo non era stato ancora predeterminato, com’è, invece, avvenuto con i successivi due Decreti) ad € 7,40 con il DM 20.11.2018, fino ad € 11,42 con il DM 29.1.2021. Invece altri costi sono cambiati in ragione delle diverse modalità di erogazione del servizio, passando da € 10/12 euro pro capite pro die per i pasti forniti direttamente dal gestore, ad € 5,00 per il servizio da assicurare attraverso la fornitura di derrate e gli strumenti per la relativa preparazione.

A differenza di tali componenti di costo relativi al personale impiegato ed al vitto, che attengono più nello specifico ai servizi oggetto della prestazione principale, nelle sue diverse composizioni previste dai capitolati (gestione amministrativa, assistenza generica alla persona, assistenza sanitaria e spese mediche, fornitura, trasporto e consegna beni, preparazione e fornitura di pasti, pulizia ed igiene ambientale), la restante parte della base d’asta è costituita da altre componenti di costo medio ed inerenti la parte strumentale di essa, costituita dal costo della struttura (affitto, reale o figurativo, utenze per servizi essenziali (luce, acqua, gas, etc.) che rappresentano, di norma una percentuale che incide sulla base d’asta tra l’8% (DM 7.3.2017: € 2,76) al 19% (DM 20.11.2018: € 3,93) fino all’attuale 14% (DM 29.1.2021: € 3,93).

Un impianto (quello dei costi medi determinati con DM) che - nato per consentire alle Prefetture di formulare basi d’asta coerenti con le indicazioni ministeriali ed agli operatori economici di disporre di parametri rispetto ai quali potersi misurare in sede di gara – si è appalesato utile anche per una più puntuale e conferente verifica delle prestazioni, in quanto (forse senza saperlo o volerlo), aveva introdotto nel sistema elementi di contabilità economica, utili non solo, come detto, agli operatori di poter elaborare i propri *business plan* ai fini della partecipazione alle gare, ma anche alle Prefetture di poter sviluppare, proprio attraverso la tracciabilità e la trasparenza di tali elementi di costo, più adeguate ed efficaci forme di verifica quali-quantitativa delle prestazioni rese dai gestori rispetto agli obblighi contrattualmente assunti attraverso gli Accordi Quadro e le convenzioni stipulati a seguito di gare. Percorso, quest’ultimo, che ho sperimentato e promosso con successo presso la Prefettura di Parma nella primavera del 2018, nei termini che vi dirò tra un attimo, dopo una breve premessa.

È noto, infatti, che sin dai primi mesi del 2014 i controlli e le verifiche previste dalle Convenzioni sono state fatte soprattutto attraverso il riscontro delle prestazioni tracciate, come quelle relative alle presenze giornaliere o la fornitura dei *pocket money*, mentre le altre venivano effettuate sia sulla base di ispezioni presso i centri (purtroppo mai in maniera capillare, stante dell’esiguità delle risorse umane a disposizione delle Prefetture), ma soprattutto attraverso l’analisi delle **relazioni sulle attività svolte** che ciascun gestore era tenuto a presentare periodicamente in sede di fatturazione (prima mensile e poi bimestrale) delle prestazioni rese in base alle rispettive convenzioni.

Un sistema di controlli che - non essendo ancora presidiato da parametri predeterminati dei costi, soprattutto con riferimento al costo del personale minimo necessario per assicurare le prestazioni

previste – aveva fatto registrare, come rilevato anche in occasione di indagini attivate dalla Magistratura, fenomeni di distrazione da parte di alcuni Gestori di quote di ricavi dei gestori, in percentuali ben maggiori rispetto a margini di utili evidentemente riconosciuti, indirizzandole verso attività illecite e/o comunque non destinate alle finalità dell'accoglienza. Si è trattato, in buona sostanza, di margini anormalmente alti, resi possibili proprio grazie ad una ingiustificabile contrazione dei costi (soprattutto in materia di personale e di vitto) previsti nelle basi d'asta e nelle offerte economiche presentate dai gestori in sede di gara, oppure attraverso prestazioni non tracciate contabilmente, fiscalmente e dal punto di vista contributivo (verosimilmente sintomatiche di possibile lavoro in nero).

Per porre un argine a tale increscioso fenomeno - fonte di forti tensioni tra le forze politiche e di reazioni stizzite da parte delle comunità locali, ma soprattutto in grado di incidere negativamente sulla qualità dei servizi nei confronti dei soggetti in accoglienza - è intervenuto il Decreto Minniti, il DL 24.4.2017, nr. 50, convertito dalla Legge 21.6.2017, nr. 96, che all'art. art. 13-ter ha introdotto *"nuovi obblighi certificativi delle spese sostenute dai soggetti aggiudicatari del servizio di accoglienza profughi"*. Norma che modificando l'impianto iniziale del Decreto Puglia (sempre vigente) - aggiungendo il comma 3 bis all'art. 2 della citata norma che, ripeto, aveva autorizzato le Prefetture ad attivare centri di prima accoglienza, anche sul territorio nazionale, con oneri a carico del Ministero dell'Interno, prevedeva l'individuazione di criteri e modalità per la rendicontazione delle spese sostenute attraverso i fondi erogati ai soggetti aggiudicatari dei servizi di accoglienza.

Con tale norma veniva affidato ad un Decreto Ministeriale Interno/Mef il compito di individuare gli adempimenti certificativi da porre a carico dei gestori attraverso i quali consentire alle Prefetture un controllo più penetrante sulle dinamiche e sui comportamenti organizzativi e gestionali degli operatori affidatari rilevanti ai fini della dimensione soprattutto qualitativa dei servizi previsti contrattualmente.

Come giustamente evidenziato dalla circolare del Ministero dell'Interno del 23.11.2017, inviata alla Prefetture, attraverso tale Decreto, adottato il 18.10.2017, *"si è inteso dare maggiore concretezza, chiarezza e uniformità all'obbligo di rendicontazione da parte degli aggiudicatari dei servizi di accoglienza, andando a rafforzare le funzioni di controllo già poste in capo alle Prefetture dallo schema di capitolato di cui al DM 7.3.2017, aggiornato con successivo DM 10.3.2017"*.

Il Decreto, infatti, ha posto in capo ai gestori l'obbligo di accompagnare ciascuna fattura relativa ai servizi resi con la seguente documentazione giustificativa della spesa:

1. rendiconto dei costi sostenuti (gruppo b)
2. registro delle presenze degli ospiti (gruppo a);
3. copia dei contratti di lavoro del personale dipendente subordinato o professionista, impiegato nel servizio (gruppo b);
4. fogli firma mensile di tutte le tipologie di dipendenti impegnati e copia delle relative buste paga (gruppo b);
5. rendiconto dei pasti ordinati e consegnati (gruppo b);
6. rendiconto dei beni forniti quali vestiario, kit primo ingresso, schede telefoniche primo ingresso (gruppo a);
7. copia del registro dell'erogazione dei pocket money firmato dagli ospiti con indicazione del nome e cognome degli stessi oltre alla data dell'erogazione e l'importo erogato, timbrato e firmato dal referente del soggetto aggiudicatario (gruppo a);
8. copia delle ricevute firmate dallo straniero dei beni allo stesso consegnati (gruppo a);

9. elenco dei fornitori impiegati per l'esecuzione del servizio (gruppo b);
10. fatture relative agli oneri sostenuti per gli eventuali contratti di subappalto e per i contratti con i fornitori (gruppo b);

Come ancora evidenziato dalla medesima circolare, con tale provvedimento “.. *si è inteso aumentare l'incisività dei controlli, anche sul lato della spesa, rafforzando il ruolo delle Prefetture di governo del sistema di accoglienza, implementando e consolidando, le attività di verifica già previste in sede di esecuzione dei contratti e consentendo, altresì, una più puntuale valutazione degli interventi attuati in termini di efficacia dei servizi resi nell'ambito delle strutture di accoglienza*”.

Dall'analisi di tale documentazione è apparso subito chiaro che la stessa afferisse a due distinti profili di controllo, seppure tra loro evidentemente complementari:

- GRUPPO A): i documenti di cui ai punti sub) 2, 6, 7 e 8 servono a giustificare, sotto il profilo quantitativo, le prestazioni che sono contemplate nelle convenzioni stipulate, rispetto alle quali sono già previsti oneri certificativi a carico dei gestori, i quali alla fine di ogni mese trovano coerenza e riscontro nella prevista relazione sullo stato di attuazione delle rispettive convenzioni;
- GRUPPO B): i documenti di cui ai punti sub) 1, 3, 4, 5, 9 e 10 servono a fornire dimostrazione della spesa effettivamente sostenuta da ciascun gestore e che dovrà essere evidentemente coerente, sotto il profilo quali-quantitativo, con le prestazioni rese e dichiarate in ciascuna relazione mensile resa.

Sebbene il predetto DIM 18.10.2017 e la citata circolare ministeriale non ne facessero menzione, mi è apparso ragionevole ritenere che la *ratio* della norma primaria (DL 50/2016 – L. 96/2017) e, quindi, del DIM Interno/Mef potessero che trovare il proprio fondamento – oltre che sulla generica norma di Contabilità Pubblica, richiamata dal Ministero, connessa all'esigenza di verificare la regolarità della documentazione relativa ai costi allegata dall'affidatario alle fatture – soprattutto su una parte del Codice degli Appalti, segnatamente a quella relativa alla verifica delle prestazioni, di cui all'art. 102, ed agli strumenti per farlo, di cui all'art. 111, nei termini previsti dalle Convenzioni, anche di quelle stipulate a seguito di gare anteriori a tale norma.

È proprio da questa consapevolezza che ho maturato l'idea di sviluppare un *modello* che, valorizzando le previsioni del citato DIM 18.10.2017, fosse in grado di mettere a punto un sistema che consentisse non solo di assicurare la verifica di regolarità e la correttezza formale della documentazione da allegare alle fatture, ai fini del pagamento, ma soprattutto assurgere anche a strumento per un più penetrante controllo di gestione necessario per valutare la congruità delle prestazioni rese dai gestori sotto il profilo qualitativo e quantitativo ed in termini di OUTCOME.

Pertanto, nella primavera del 2018, anche se non espressamente previsto nel citato DIM, ho ritenuto fattibile, attraverso un'analisi coordinata della normativa di riferimento (contrattuale e contabile), la messa a punto di un MODELLO in base al quale tali oneri certificativi avessero non solo la funzione di tracciare la natura dei rapporti contrattuali tra gestore, personale dipendente e fornitori di beni e servizi, quanto consentire di integrare e qualificare il controllo di regolarità della prestazione da parte del Direttore dell'Esecuzione, preordinata alla verifica della conformità, di cui all'art. 102, commi 2 e 8, del Codice degli Appalti, proprio attraverso il controllo tecnico, contabile e amministrativo, previsto dall'art. 111, commi 1 e 3, del medesimo codice.

Nasce così il Modello Parma.

In pratica, analogamente a quanto già da tempo avviene per i lavori pubblici, il modello prevede che anche nella fornitura di servizi (categoria alla quale sono ascrivibili i servizi di accoglienza) il gestore è tenuto a dimostrare la quota di costi sostenuti per assicurare i relativi servizi. Quota che, evidentemente, deve essere coerente con la propria organizzazione aziendale e soprattutto con il proprio *business plan*, elaborato in occasione della partecipazione alla gara, come spesso i gestori sono tenuti a dimostrare, nell'ambito delle procedure di gara, sia in occasione dell'analisi della composizione dell'offerta economica presentata che ai fini della verifica del rispetto dei minimi contrattuali riguardanti il personale impiegato nei servizi.

Convinto di tale assunto, ho predisposto un modello procedurale attraverso il quale - utilizzando i dati e le informazioni che ciascun gestore ha riassunto nel "rendiconto dei costi sostenuti" (Gruppo B – nr. 1), previsto dal DIM 18.10.2017 – è stato possibile realizzare, per ciascun gestore, una riclassificazione dei costi, secondo lo stesso schema esplicativo della base d'asta, allo scopo di poter disporre di un quadro gestionale rappresentativo di ciascun periodo fatturato e documentato dagli altri documenti previsti dal citato DIM.

Attraverso tale modello è stato, quindi, possibile individuare il grado di scostamento tra i costi indicati nell'offerta economica presentata in sede di gara (che nelle prime tornate era di poco inferiore alla base asta di € 35,00) e quelli realmente sostenuti e rendicontati, soprattutto con riferimento alla componente dei costi del personale; passaggio attraverso il quale è risultato possibile conoscere quanta parte dei ricavi ottenibili dalle prestazioni rese fosse stata indirizzata verso la corretta esecuzione del servizio e, come tale, giustificata dai costi rendicontati, e quanta, invece, rappresentativa del residuale margine operativo lordo.

Un modello che, come già anticipato, da lì a poco, avrebbe trovato copertura giuridica nel DM MIT 7.3.2018, nr. 49 (in vigore dal 31.5.2018), entrato in vigore durante la progettazione di tale modello, avente per oggetto "*Approvazione delle Linee Guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni di direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione*". Una copertura giuridica che ha permesso di fugare i timori mai celati che tale modello potesse costituire un aggravio per la parte contraente che non trovava ancoraggio negli obblighi contrattuali che erano stati assunti dai gestori in sede di stipula sia dell'Accordo Quadro che delle Convenzioni.

Invece, con tale norma, proprio in ossequio a quanto previsto dall'art. 102, comma 2, del Codice dei Contratti, sono state introdotte disposizioni anche in ordine al controllo dei fatti producenti la spesa, preordinati a verificare la conformità dei servizi e "*per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali*". Il regolamento, infatti, disciplina i rapporti tra Direttore dell'Esecuzione e Responsabile Unico del Procedimento (art. 16), l'attività di controllo in generale (art. 18) e il controllo amministrativo-contabile (art. 26).

Tale DM e il suo combinato disposto con le previsioni del DIM 18.10.2017 hanno costituito l'ancoraggio normativo necessario a consentire alla Prefettura di poter diramare istruzioni operative agli enti gestori per la rendicontazione dei costi per le predette finalità, nell'ambito di un percorso di trasparenza e di legalità dichiarato necessario per valutare adeguatamente la performance di ciascun gestore rispetto ai servizi contrattualmente previsti.

Il *modus operandi* introdotto con il citato modello è, tra l'altro, apparso coerente e compatibile con le direttive che il Ministero dell'Interno aveva impartito alle Prefetture con la circolare nr. 4569, in data 4.4.2018, avente per oggetto: relazione della Corte dei Conti su "*prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016) deliberazione 7 marzo 2018, nr. 3/2018/g. linee di indirizzo*".

Infatti – aderendo alle raccomandazioni espresse dalla Corte dei Conti – con tale circolare era stata evidenziata l’importanza e la centralità dell’attività di monitoraggio e di controllo delle strutture e dell’attività dei gestori, in linea con i richiamati interventi normativi, primari e secondari, finalizzati al potenziamento di tali attività, le quali costituiscono l’ossatura portante di quella che il Ministero definisce “*Governance del Sistema*”.

Assodata, quindi, la sua compatibilità con il citato quadro normativo e con le previsioni contrattuali, evidentemente integrate dalle disposizioni del DIM Mef/Interno 18.11.2017, attraverso l’applicazione di tale modello procedurale è stato possibile “profilare i gestori affidatari”, mediante il raffronto tra la misura dei costi rendicontati e i costi medi della base d’asta e quelli dell’offerta economica presentata da ciascun gestore in sede di gara.

Ma soprattutto tale modello ha consentito di *costruire un benchmark/costi standard utile per stabilire una graduatoria di virtuosità dei gestori affidatari, graduandoli, per l’appunto, in base agli scostamenti da ciascuno registrati rispetto a tale benchmark*. Una graduatoria in grado di disporre una rappresentazione dei gestori in base al proprio indice di virtuosità, passando dai più virtuosi (con costi medi superiori alla media) a quelli non virtuosi (con costi medi inferiori alla media). Per quest’ultima categoria sono stati, in alcuni casi, registrati scostamenti rilevanti e significativi con percentuali superiori al 30%, fino al 50/60% (gestori con un ricavo pari al pro capite pro die di 35 euro, hanno certificato costi talvolta vicini ad € 20, con un margine pro capite pro die di circa 18 euro). Basta moltiplicare tale valore per i giorni di accoglienza e per il numero degli ospiti per capire la dimensione del business che la Magistratura in numerose indagini ha riscontrato, come riportato dai media.

Ebbene, una volta messo a punto tale sistema e modello, il Direttore dell’Esecuzione delle Convenzioni (che nel caso di specie si trattava del vostro bravissimo collega Alessandro Baroni, supportato dal prezioso lavoro svolto dall’apposita UNITÁ DI MISSIONE istituita dal Prefetto con personale dell’area IV e con il supporto tecnico-contabile del Servizio da me diretto) – ha potuto operare in due direzioni, a secondo, appunto, della posizione del gestore nella graduatoria di virtuosità, come previsto dalle circolari esplicative che erano state inviate ai gestori prima dell’avvio di tale percorso di verifica delle prestazioni:

- A) l’ammontare dei costi non risultava inferiore al 90% della somma fatturabile (prezzo pro capite pro die x il numero delle presenze del periodo) e quindi coerente e congruo con la prestazione quali-quantitativa resa, tenuto conto del riconoscimento del margine operativo/utile spettante. In tal caso si provvedeva a rilasciare il regolare certificato di conformità delle prestazioni, a seguito del quale i gestori procedevano alla fatturazione mediante Sicoge delle somme spettanti che venivano liquidate dal Servizio Contabilità;
- B) l’ammontare dei costi risultava inferiore al 90% della somma fatturabile (prezzo pro capite pro die x il numero delle presenze del periodo). In tal caso il direttore dell’esecuzione procedeva ad una formale richiesta di chiarimenti/contestazione rispetto agli scostamenti riscontrati, preannunciando, come previsto dalla citata circolare esplicativa diretta ai Gestori affidatari, l’applicazione di decurtazione in caso di assenza di chiarimenti o di giustificazioni ritenute insufficienti. E ciò partendo dall’assunto in base al quale gli eventuali scostamenti rappresentassero “*indicatori di performance*” dell’attività resa, ragione per cui costi bassi rappresentavano un indice sintomatico dell’insufficiente dimensione quali-quantitativa della prestazione contrattualmente assunta (della serie: a costi bassi si presume corrispondano prestazioni di qualità bassa). Pertanto, in assenza di motivate giustificazioni da parte dei gestori,

l'Ufficio – a tutela del prevalente interesse pubblico connesso a tale attività e per ragioni di equità rispetto ad altri operatori più o meno virtuosi – operava una decurtazione del prezzo contrattuale nella misura che era stata prefigurata in un procedimento di calcolo e di determinazione degli scostamenti e della decurtazione (stabilita nella misura fino al 50% per gli scostamenti più rilevanti). Il procedimento si concludeva con il rilascio del certificato di conformità con indicata la somma totale spettante, al netto della decurtazione operata, a seguito del quale il gestore poteva emettere regolare fattura sul Sicoge.

Come può confermare Alessandro Baroni, che ha gestito e applicato con encomiabile professionalità, rigore ed equilibrio il modello che aveva trovato arrivando a Parma, il risultato in termini di risparmio di spesa registrato nel solo primo semestre 2018 è stato di circa € 100.000,00.

Ma vi è di più. Ritornando a Parma, dopo due anni, ho preso atto che l'applicazione di tale modello non solo è proseguita, senza soluzione di continuità da parte delle vostre colleghe che si sono avvicinate nella direzione dell'Area IV dopo il trasferimento di Alessandro (prima Fernanda Canfora e, da ultimo, Daniela Piedimonte), ma addirittura, a tutela dell'Amministrazione, sono stati soventi utilizzati criteri ancora più rigorosi rispetto al primo semestre 2018, realizzando, attraverso l'istituto della decurtazione per eccessivo scostamento, economie di spesa ancora maggiori, nonostante il DM 20.11.2018, avesse abbassato significativamente prestazioni e compensi.

In buona sostanza, rispetto ad un totale complessivo di somme fatturabili e rendicontate pari ad € **28.627.324,00**, relative a prestazioni relative al periodo gennaio 2018/agosto 2021, sono state applicate, attraverso il predetto modello procedurale, *“decurtazioni per eccessivo scostamento dei costi”* per una somma di € **815.797,00**, oltre, naturalmente, alla ulteriore decurtazione per *“sanzioni/penalità/taglio pocket money”* di € **407.168,00**, per un risparmio complessivo di spesa pari ad € **1.222.965**.

Ma a parte il significativo risparmio di spesa registratosi a seguito delle predette decurtazioni, che i gestori hanno accettato, attraverso tale modello sono stati registrati i seguenti due comportamenti differenti che è opportuno mettere in risalto:

- 1) la maggior parte degli operatori ha fatto registrare un incremento significativo dei costi, soprattutto per la spesa del personale e quella relativo al vitto, con intuibili ricadute positive sulla qualità del servizio; il primo, vero obiettivo che con tale modello si intendeva conseguire;
- 2) una parte minoritaria, corrispondente a quella che aveva beneficiato di margini superiori al 30%, ha continuato a subire le decurtazioni nel semestre, senza porre in essere alcun incremento dei propri costi, avviandosi gradualmente ad uscire dal circuito dell'accoglienza, in quanto evidentemente ritenuta non più redditizia e più impegnativa rispetto al passato, anche a causa del livello di trasparenza e di legalità introdotto dalla citata normativa ed attuato dalla Prefettura attraverso il modello Parma, ormai entrato a regime.

Quest'ultimo passaggio ha contribuito a favorire una riduzione degli operatori, che è passato da nr. 27 gestori (ultimo bando con il DM 7.3.2017 – Decreto Minniti) a nr. 8 (bando con il DM 20.11.2018 – Decreto Salvini); in quest'ultimo caso anche a causa della contrazione dei servizi e della base d'asta disposta con il medesimo DM. Tendenza che è proseguita anche nel bando successivo. Infatti, mentre vi parlo, sono in corso le operazioni relative alla gara con il DM 29.1.2021 (Decreto Lamorgese, relativo ai CAS costituiti da unità abitative in rete, rispetto alla quale hanno partecipato solo 2 operatori.

Per fine mese si conosceranno gli esiti del secondo bando, relativo ai CAS costituiti da centri collettivi fino a 50 posti; ma per questo si prevede dovrebbero esserci un numero di operatori interessati non superiore agli attuali tre.

In conclusione di questa seconda parte, solo un ultimo passaggio informativo per sottolineare come DM MIT 49/2018 che aveva offerto un importante ancoraggio al modello Parma, inizialmente ispirato dalle sole previsioni del DIM 18.10.2017, aveva trovato favorevole sponda da parte della Cabina di Regia istituita presso il Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, la quale aveva ritenuto di valorizzarne l'applicazione nell'ambito del capitolato di appalto approvato con il successivo DM 20.11.2018, secondo le previsioni del DL 113/2018, convertito con modificazioni dalla L. 132/2018. Un passaggio che è stato confermato anche con il DM 29.1.2021 e quindi nel relativo capitolato di appalto rispetto al quale la maggior parte delle Prefetture sta procedendo all'espletamento delle nuove gare.

Infine, la volontà del Legislatore di rendere sempre più tangibile, trasparente e tracciabile l'attività dei gestori nell'esecuzione dei servizi di accoglienza è stata confermata dal fatto che anche il DL 113/2018, convertito con modificazioni dalla L. 132/2018 – sulla base della quale era stato adottato il citato DM 20.11.2018, che aveva rivisto anche il quadro prestazionale e le basi d'asta per le diverse forme di accoglienza - aveva introdotto a carico dei gestori i seguenti due ulteriori obblighi certificativi:

- pubblicare semestralmente la rendicontazione delle spese di gestione sostenute (articolo 2, comma 2-quater);
- obbligo a carico delle cooperative sociali di pubblicare trimestralmente sui propri siti l'elenco dei soggetti a cui vengono corrisposte somme per lo svolgimento dei servizi finalizzati ad attività di integrazione, di assistenza e protezione sociale (art. 12-ter).

3. Terza parte – Spunti propositivi per il futuro

Verso quale prospettiva indirizzare le politiche di accoglienza, anche in relazione alle ultime direttive del Ministero dell'Interno connesse all'Emergenza afgana (circolari nr. 24295 del 18.8.2021 e nr. 24964 del 24.8.2021) e a quelle relative al monitoraggio e al controllo dei servizi resi dagli operatori affidatari dei Centri di Accoglienza Straordinari (circolari nr. 25315 del 27.8.2021 e nr. 30938 dell'8.11.2021)?

Per introdurre questa terza e ultima parte, occorre fare ancora un passo indietro, andando a recuperare i termini delle direttive che il Ministero dell'Interno aveva impartito alle Prefetture sempre con la citata circolare nr. 4569 del 4.4.2018 finalizzata, come detto, a valorizzare le puntuali ed importanti raccomandazioni rese dalla Corte dei Conti riguardo alla materia dell'accoglienza.

Ricordo che con tale circolare erano state impartite ai Prefetti una serie di importanti direttive, riconducibili sostanzialmente alle seguenti due coordinate:

- A) ai fini della realizzazione di un sistema strutturato di controllo, di *“dare impulso alle attività dei nuclei ispettivi, istituiti presso le Prefetture, rafforzandone la composizione con i rappresentanti di altre amministrazioni pubbliche (vigili del fuoco, asl ed enti locali....e di valutare (come suggerito dalla corte dei conti) il coinvolgimento delle forze dell'ordine e di ispettori del lavoro, al fine di vigilare affinché i migranti che entrano nel circuito della formazione professionale non siano, al tempo stesso, facile prede del lavoro nero e del caporalato”*
- B) di favorire nei diversi livelli di governo, nazionale, regionali e locali, momenti concertativi e di cooperazione istituzionale finalizzati, anche attraverso la diffusione di buone prassi, *“... ad equilibrare la presenza dei richiedenti asilo con le esigenze locali ed individuare calibrate strategie di intervento per un'accoglienza territoriale partecipata, promuovendo – anche mediante la stipula di appositi Protocolli d'intesa o Convenzioni – iniziative volte a migliorarne la capacità e la qualità”*

Ebbene, proprio con riferimento a tali coordinate, si possono ipotizzare almeno due linee di azione aventi entrambe una rilevanza sia operativa che strategica.

Rispetto alla coordinata A), appare chiaro che – coerentemente con il delineato quadro normativo – i profili di legalità, di trasparenza e integrità che devono caratterizzare il sistema dell'accoglienza, travalichino gli obiettivi e i compiti assegnati alle sole Prefetture, atteso che essi investono, più in generale, la competenza di altri soggetti pubblici, statali e locali, presenti sul territorio. Soggetti che - *ratione materiae*, in uno spirito di leale collaborazione ed in maniera sinergica - sono chiamati ad assicurare il massimo sforzo allo scopo di prevenire e contrastare abusi rispetto a quello che viene definito *“business dell'accoglienza”*, favorendo il consolidamento di un SISTEMA capace di coniugare accoglienza ed integrazione, in una condivisa cornice di legalità.

Un passaggio che è stato giustamente ripreso e rilanciato dal Ministero dell'Interno, con la citata circolare dello scorso 11 ottobre, laddove viene richiamato proprio l'art. 19 dello schema di capitolato, approvato con il DM 29.1.2021, il quale sancisce che *“al fine di assicurare la regolare esecuzione del contratto ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la Prefettura, secondo le linee di indirizzo fornite dal Ministero dell'Interno, svolge controlli periodici dei centri anche avvalendosi dei nuclei ispettivi costituiti mediante la collaborazione di organismi, enti ed istituzioni pubbliche presenti sul territorio”*.

Ebbene, rispetto a tale driver – oltre a valutare le modalità ritenute più opportune per estendere a livello nazionale la *best practice* di Parma, attraverso l'applicazione del citato modello di verifica delle prestazioni – si potrebbe costituire in ciascuna Prefettura una TASK FORCE, in cui chiamare a far parte, in una logica di *compliance*, tutte le istituzioni competenti (Comuni, Asl, Vigili del Fuoco, Ispettorato del Lavoro, Inps/Inail, Agenzia delle Entrate e GDF).

Obiettivo di tale organismo sarebbe quello di calibrare, mediante un approccio pivotale, le linee operative di monitoraggio e di controllo praticabili e coerenti con i compiti di ciascuna Istituzione, nell'ambito di quella che potremo definire “filiera legalità”, valorizzando sia gli atti convenzionali stipulati con i gestori e, soprattutto, i dati e le informazioni derivanti dalla documentazione di cui al DM 18.11.2017, intrecciandoli con i dati e le informazioni in possesso dei rispettivi uffici presenti nella TASK FORCE.

In tale quadro, si potrebbe, ad esempio, operare almeno nelle seguenti tre direzioni, a presidio delle quali prevedere degli appositi gruppi di lavoro/sezioni, alla stregua di quanto già accade nell'organizzazione e funzionamento della Conferenza Permanente attiva in ogni Prefettura che voi tutti conoscete:

- 1) verifica dei profili di adeguatezza, conformità e sicurezza delle strutture di accoglienza proposte dai gestori, rispetto alla vigente normativa in materia urbanistica/edilizia/residenziale/sanitaria/prevenzione incendi, anche in relazione alla verifica del possesso dei nuovi standard stabiliti con il citato Decreto Interno/Salute del 22.7.2021 (Istituzioni da coinvolgere: Comuni/Ufficio tecnico, VVF, AUSL, ARPA);
- 2) verifica dell'adeguatezza e della congruità qualitativa dei beni e servizi forniti dai gestori, coinvolgendo, in maniera sistematica (previa opportuna intesa con ANCI) nei gruppi Mireco e nei Nuclei ispettivi operanti presso le Prefetture funzionari dei Comuni con esperienza in materia di servizi sociali, valorizzando, a tal fine, le informazioni ed i dati in possesso della Prefettura, soprattutto quelli derivanti dalla documentazione di cui al DIM 18.10.2017;
- 3) sviluppare mirati controlli incrociati tra i dati forniti dai gestori in sede di gara, in sede di stipula delle convenzioni e da ultimo, in sede di rendicontazione dei costi sostenuti per assicurare i previsti servizi, con le informazioni che sugli stessi operatori dispongono le istituzioni competenti, *ratione materiae*. E ciò ai fini della prevenzione del contrasto del lavoro nero, del mancato rispetto delle norme in materia previdenziale ed assistenziale e della sottrazione al fisco di imponibili e/o di utili conseguiti da tale attività (Istituzioni da coinvolgere: Ispettorato del Lavoro, Inail, Inps, Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza).

Soprattutto con riferimento alle azioni relative al punto 3), appare evidente come l'ipotesi potrebbe rappresentare davvero quel salto di qualità che è già nelle corde delle Prefetture poter fare. Si tratterebbe, infatti, di fare ricorso ad un approccio e un modello non dissimile da quanto da già tempo viene fatto in materia di ordine e sicurezza pubblica e antimafia, attraverso i gruppi interforze, sia nell'ambito dei procedimenti connessi alle informazioni antimafia interdittive che al commissariamento delle imprese, ai sensi del Dlgs 159/2011.

Si tratta, com'è noto, di attività di prevenzione amministrativa altamente qualificanti svolte dalle Prefetture, peraltro ritenute strategiche dalla stessa Magistratura, la quale, in ogni occasione, ne sollecita una sua implementazione sistemica, così come, tanto per restare in casa, ha fatto il coordinatore della Direzione Distrettuale Antimafia di Milano, Dr.ssa Dolci, durante il suo intervento

al convegno promosso dal Sinpref, proprio sul tema “*Prefetture e prevenzione delle infiltrazioni criminali*”, tenutosi presso la Prefettura di Milano, il 14 dicembre 2019.

Ebbene, in tale ottica, ritengo ci siano tutte le condizioni per mettere a punto un modello in grado di prevenire qualsiasi forma di abuso, di illegalità e/o di irregolarità nel sistema dell'accoglienza, non solo di quella straordinaria gestita direttamente dalle Prefetture, ma anche di quella facente parte del circuito Sprar/Siproimi/Sai, valorizzando in tale task force la componente rappresentata dagli Enti Locali gestori dei progetti attivi, nei suoi diversi profili di competenza (contrattuale, finanziario, tecnico/sociale).

Si tratta di uno sforzo che potrebbe diventare sistemico, analogamente alla richiamata prevenzione amministrativa antimafia e, come tale, complementare e, se possibile, addirittura ANTICIPATORIO dell'attività della Magistratura.

1. Rimodulazione dell'organizzazione, degli assetti e delle funzioni delle Prefetture

Per poter fare tutto questo occorrono risorse umane adeguate, tanta formazione e **una riorganizzazione degli Uffici delle Prefetture**, sia attraverso misure che sin da subito possono essere fatte in ciascun ambito territoriale, ma soprattutto (e questo non potranno farlo di certo i Prefetti in sede) **occorre una rimodulazione degli assetti e delle funzioni delle Prefetture** che sia coerente con le nuove missioni, anche con riguardo alle politiche sull'immigrazione, di cui, come dirò tra un attimo, l'accoglienza ne costituisce solo una parte, per quanto importante.

Rispetto a quello che si potrebbe valutare di fare, sin da subito, ad ordinamento vigente, c'è senz'altro la costituzione in ciascuna Prefettura di una **struttura di raccordo** (o cabina di regia, come fatto presso la Prefettura di Mantova), in grado di assicurare una regia coordinata delle diverse attività e iniziative da sviluppare nelle delineate direzioni, coinvolgenti l'attività dell'Area IV (o III, a seconda della Prefettura), l'Unità operativa (unità di missione) di supporto al Direttore dell'Esecuzione e dell'Ufficio Contabilità e Contratti. Struttura che funga da interfaccia con la citata task force “filiera legalità”, nelle delineate formulazioni, che travalicano, evidentemente, i confini dei citati comparti ed investono a pieno titolo le altre Aree diverse da quella che si occupa di Immigrazione.

In tale quadro, occorrerà incrementare la quantità e la qualità delle risorse umane da destinare a tale importante **Unità operativa di missione** (già istituite o da istituire a supporto del DEC, come peraltro previste anche dal DM MIT 49/2018), coinvolgendo non solo personale dell'Area Immigrazione e dell'Ufficio Contabilità, Gestione Finanziaria, Attività Contrattuale e Servizi Generali, ma anche di risorse di altre Aree, facendo leva soprattutto sulle opportunità che certamente potrà offrire l'emanando “Regolamento sugli incentivi delle funzioni tecniche”, di cui all'art. 113 del codice degli appalti.

Regolamento che consentirà di poter finalmente disporre di risorse finanziarie significative e inedite (per intenderci ben superiori a quelle sempre più esigue provenienti dal Fondo di Sede e dal lavoro straordinario); risorse importanti non solo per remunerare il personale a vario titolo coinvolto, sia rispetto ai compiti assegnati al RUP e al DEC, ma anche da destinare ad attività di formazione del personale, stante la complessità e la delicatezza delle norme primarie e secondarie che disciplinano la materia dell'accoglienza.

Una prospettiva che evidentemente richiede un coerente **riassetto organizzativo funzionale e procedurale nelle Prefetture** il quale necessita di essere sostenuto da specifiche e mirate linee guida e di indirizzo (previste dal richiamato art. 19 dello schema di capitolato) da parte dei competenti Uffici del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, a partire dalla istituenda Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e dall'attuale Direzione Centrale dei Servizi Civili per

l'immigrazione e l'asilo, secondo lo schema di DPR in itinere concernente *“Modifiche al Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno, adottato con il DPCM 11.6.2019, nr. 78”*. Direzioni Centrali che, evidentemente, continueranno ad avvalersi dalla Cabina di Regia costituita presso il Dipartimento insieme ad ANAC.

Come si evince, infatti, dalla relazione illustrativa di tale ipotesi di DPR predisposta dall'Amministrazione, gli obiettivi che si intendono conseguire con tale modifica sono almeno due e appaiono assolutamente coerenti e funzionali rispetto ai miei spunti propositivi e sono rinvenibili soprattutto nei seguenti passaggi:

- 1) *“il presente intervento costituisce, peraltro, l'occasione non solo per una coerente ridefinizione della struttura centrale del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno che consentirà di sviluppare le capacità di coordinamento delle attività relative al governo del territorio e di amministrazione generale, da sempre rimesse al ministero dell'Interno in materia di garanzie delle libertà civili, ma determina anche una maggiore possibilità di sviluppo della ex carriera direttiva di ragioneria verso figure apicali della dirigenza generale”*.
- 2) *“si è inteso trasferire dalla Direzione Centrale per la programmazione ed i servizi generali le funzioni inerenti al “controllo delle strutture di accoglienza”, posto che trattandosi di controlli finalizzati alla verifica delle condizioni di accoglienza e della corretta esecuzione delle prescrizioni contrattuali, le stesse ben rientrano nell'ambito della governance del sistema di accoglienza, affidato alla trattazione delle Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo”*.

Un evidente salto di qualità, da tempo atteso, che sul piano organizzativo appare assolutamente coerente con le sfide che l'Amministrazione ha di fronte e che intende affrontare anche attraverso la valorizzazione, all'interno del Dipartimento, della ex carriera direttiva di ragioneria, oggi rappresentata dalla dirigenza contrattualizzata.

Dirigenza chiamata a nuovi compiti che nel prefigurato nuovo assetto puntano a integrare le attività di natura contrattuale-economico-finanziario-contabile con quelle di controllo e di verifica dell'efficacia e della qualità delle prestazioni, le quali possono davvero rappresentare il viatico per migliorare la complessiva performance del sistema di accoglienza nel Paese, in una cornice di rafforzata legalità e corretto utilizzo di consistenti risorse pubbliche, anche mediante l'utilizzo di semplici strumenti di stampo aziendalista come quello rappresentato dal delineato modello Parma. Purtroppo, diversamente dal centro, nelle Prefetture permangono, anzi sono aumentati, i profili di criticità e di sostenibilità anche rispetto a tale materia, derivanti – non solo dalla gravosa carenza di personale – ma dal recente provvedimento di riorganizzazione degli uffici diretti dalla dirigenza contrattualizzata, mediante il DM 20.7.2020, con il quale è stata operata la soppressione nelle Prefetture di maggiore dimensione dell'Unità Affari contrattuali, unificandola al Servizio Contabilità e Gestione Finanziaria, ad eccezione delle sole quattro Prefetture di maggiore dimensione (Milano, Roma, Napoli e Palermo).

Criticità che è quanto mai opportuno venga appena possibile superata, tenuto soprattutto conto del fatto che il citato decreto di razionalizzazione adottato consegue a previsioni di legge connesse ad obiettivi di risanamento della finanza pubblica e di *spending review* risalenti ad un decennio fa (art. 2, comma 1, DL 95/2012). Obiettivi che per quanto lodevoli appaiono oggi senza dubbio anacronistici e incompatibili con le azioni di rilancio delle Prefetture registrate negli ultimi anni, sia con riferimento

alla governance dell'accoglienza che ai nuovi compiti attribuiti dal Legislatore alle Prefetture in occasione della emergenza pandemica in corso e di quelli che, prefigurabilmente, potrebbero ancora essere assegnati nell'ambito dell'evoluzione della GOVERNANCE e messa a punto dal Legislatore e dal Governo per la gestione delle politiche del PNRR.

Si tratta, com'è evidente, di cambiamenti già avvenuti e di altri che, verosimilmente, potrebbero arrivare dalla delineata prospettiva riformatrice, i quali necessitano di una coerente ridefinizione delle funzioni ed assetti delle Prefetture, alla stregua di quanto già avvenuto con il citato percorso di modifica del DPCM 78/2019, seppure limitatamente al Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione.

2. Una nuova stagione di dialogo con le Autonomie locali per un cambio di passo nelle politiche di accoglienza

Mentre, rispetto alla coordinata di cui al citato **punto B)**, ritengo che il momento sia propizio per avviare finalmente un necessario e non più differibile **cambio di passo** mediante un percorso condiviso con il sistema delle Autonomie in grado di assicurare un graduale ed indispensabile riequilibrio delle politiche dell'accoglienza, riconducendole nel solco tracciato dal D. Lgs. 142/2015, come, peraltro, era stato raccomandato dalla Commissione parlamentare di inchiesta con la citata relazione del 2017.

A tal fine occorre valutare le modalità ritenute più idonee per riaprire una **nuova stagione di dialogo con gli Enti Locali per puntare in maniera condivisa a fattive forme di collaborazione nella gestione dell'accoglienza**, in linea con quelle sollecitate questa estate dal Ministero dell'Interno, a seguito dell'EMERGENZA AFGANA, con le circolari nr. 24295 del 18.8.2021 e nr. 24964 del 24.8.2021.

Secondo la citata dalla citata circolare del 24.8.2021, “.....si potrebbe ipotizzare la sottoscrizione di accordi di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990 (accordi di collaborazione tra prefettura ed enti locali) al fine di affidare ai Comuni la gestione dell'accoglienza, secondo la disciplina del sistema CAS, con oneri a carico del Ministero dell'Interno, ed in conformità a quanto previsto dall'art. 5 del Codice degli Appalti, in merito agli accordi tra Pubbliche Amministrazioni. Le strutture di accoglienza in tal modo individuate potranno, se del caso, confluire nel sistema Sai, in relazione alle eventuali possibilità di ampliamento della Rete stessa”.

Pertanto, coerentemente con le nuove direttive ministeriali, si tratta, a mio giudizio, di riprendere e valorizzare i vari percorsi virtuosi già sperimentati nel biennio 2016/2017 da alcune Prefetture del Paese, tra cui cito solo quelle che a me risultano come Ferrara, Piacenza o Forli-Cesena. Percorsi attraverso i quali, in luogo (o in maniera complementare) delle procedure di gara attivate dalle Prefetture, sono stati sottoscritti protocolli d'intesa con istituzioni/enti locali (unioni/comuni) con cui sono stati assegnati ai Comuni o agli enti strumentali (Azienda Speciale alla Persona – Ferrara e Piacenza) un contingente di profughi da ospitare nei rispettivi territori, proporzionato alla popolazione residente, con oneri a carico delle Prefetture stesse, garantendo l'applicazione della **clausola di salvaguardia**. Clausola secondo la quale i territori dei Comuni sottoscrittori dei Protocolli sono stati esclusi dalle gare prefettizie per l'apertura di CAS, ex art. 11 del Dlgs 142/2015, in maniera non dissimile da quanto da tempo avviene per i territori in cui già insistono progetti di accoglienza Sprar/Siproimi/Sai.

Quel modello mi risulta sia stato ripreso la scorsa estate da numerose Prefetture, tra cui cito come esempio a me noto cito Cuneo e Venezia, proprio con riferimento all'emergenza afgana.

Un passaggio che considero strategico soprattutto nella prospettiva di trasformare le strutture inizialmente aperte dai Comuni come CAS, mediante il citato sistema protocollare, in successivi posti SAI, andando finalmente ad invertire, seppure gradualmente, il rapporto rispetto alla situazione attuale, ancora troppo sbilanciata verso una primazia del ruolo delle Prefetture e dei CAS, come prima evidenziato, nonostante nell'ultimo triennio si sia registrato un significativo miglioramento di tale rapporto, come si evince dai dati riassunti più sopra.

Rispetto a tale prospettiva risulterà strategico - insieme naturalmente ad una preventiva intesa tra le Amministrazioni centrali ed ANCI, alla stregua di quella che aveva portato allo storico accordo del 2014 citato nella prima parte del mio intervento - coinvolgere i Consigli Territoriali per l'Immigrazione operanti presso ciascuna Prefettura. Consigli da allargare a tutte le componenti necessarie per conseguire le rilevanti finalità (Comuni, Regioni, Province, ANBSC, Agenzia del Demanio, privato sociale, etc.), per elaborare in maniera condivisa percorsi e strategie in grado di assicurare quel cambio di passo in materia di accoglienza che anche la citata commissione parlamentare ha raccomandato, partendo proprio da una puntuale applicazione delle Linee Guida impartite questa estate dal Ministero dell'Interno con le citate circolari.

Al riguardo, sappiamo tutti bene che soprattutto grazie alla centralità del ruolo che la rete delle Prefetture è riuscito a svolgere rispetto all'accoglienza connessa all'ingente ondata migratoria che ha investito il Paese nel periodo 2014/2017, sopperendo all'insufficienza delle strutture facenti parti della seconda accoglienza (Sprar/Siproimi/Sai), è stato possibile neutralizzare il loro processo di revisione/razionalizzazione previsto dalla Legge delega 124/2015, nella parte in cui veniva stabilita una **"... razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero ..."**

Tuttavia, come classe dirigente di questa grande Amministrazione, sappiamo altrettanto bene che – soprattutto dopo il fattivo e qualificato contributo che le Prefetture hanno saputo assicurare durante questa lunga fase pandemica, certificato dai diffusi riconoscimenti ad esse riservati, sia dalle forze politiche che dalle altre Istituzioni, centrali e periferiche, anche in occasione dei numerosi webinar promossi dal Sinpref tenutesi fino allo scorso mese di giugno - non dobbiamo più temere di invocare **con coraggio** la necessità di puntare ad un loro **cambio di paradigma organizzativo e funzionale, a partire dalle politiche di accoglienza.**

Politiche che siano finalmente coerenti con le coordinate legislative che erano state tracciate agli inizi degli anni 2000 e ribadite dal D. lgs. 142/2015, fondate, come visto, sull'accoglienza diffusa nei territori attraverso la valorizzazione della rete degli Enti Locali, del Terzo Settore e del Volontariato. Una esigenza di cambiamento che appare coerente e funzionale rispetto al sistema complessivo delle politiche migratorie nel nostro Paese disegnato dal Legislatore; sistema che, come detto, era stato costretto a subire un'anomala torsione organizzativa e funzionale, a partire dall'emergenza nord africa del 2011 e poi, da ultimo, con la gestione straordinaria dell'accoglienza, a partire dal 2014, attraverso il ricorso ai CAS, che da misura eccezionale, provvisoria e straordinaria è divenuta, come visto, strutturale.

Occorre, pertanto, puntare ad un graduale disimpegno del ruolo delle Prefetture rispetto alla gestione dell'accoglienza, riconducendolo nei confini circoscritti dall'art. 11 del D. lgs. 142/2015, facendo in modo che, di converso, le politiche sull'immigrazione ritornino ad essere al centro delle missioni delle Prefetture e come tali strategiche per la coesione sociale, per la sicurezza e lo sviluppo dei territori. Politiche in funzione delle quali le Prefetture possano promuovere sui territori iniziative sinergiche tra tutti gli stakeholders dirette a governare, con un approccio pivotale, anche gli effetti e le dinamiche conseguenti all'accoglienza nei territori (CAS o SAI che sia), tra cui la prevenzione ed il contrasto ad

ogni forma di illegalità, a partire dal lavoro nero e dal caporalato, passando per la realizzazione di accordi di collaborazione tra enti gestori ed i Comuni per attività di volontariato e di cittadinanza attiva da parte degli ospiti in accoglienza, quale passaggio funzionale ad una piena realizzazione dei progetti di integrazione sociale e civile.

Quanto sopra ritengo sia oggi a portata di mano, soprattutto in questo delicato passaggio storico, caratterizzato da una contrazione dei flussi, da un abbassamento del volume dello scontro politico grazie ad un governo di larghe intese, da una minore reattività dei media e dei cittadini verso i temi dell'immigrazione e, soprattutto, dal ritrovato slancio dei Comuni i quali, attraverso l'ANCI, hanno in più occasioni manifestato la disponibilità di voler riappropriarsi dei compiti e del ruolo che anche rispetto al tema dell'accoglienza era stato già da loro esercitato attraverso la rete Sprar/Siproimi/Sai. Un ruolo dagli stessi enti Locali dichiarato coerente con quanto ribadito dal D. Lgs. 142/2015 che aveva suggellato la primazia delle Autonomie locali e delle altre istituzioni non statali anche rispetto al tema dell'accoglienza, riservando allo Stato un ruolo evidentemente supplementare, di natura straordinaria ed eccezionale.

Un apprezzabile e rinnovato slancio, quello dei Comuni, registrato, da ultimo, in occasione della recente emergenza afgana durante la quale molti sindaci italiani, in maniera trasversale rispetto all'appartenenza politica, hanno non solo chiesto di occupare tutti i posti SAI disponibili nei propri progetti, ma anche di voler ampliare i posti ed i progetti di tale RETE, come ha di recente dichiarato il Sindaco di Prato, delegato ANCI per l'Immigrazione, durante il festival Sabir, dichiarando di voler contribuire a costruire finalmente un sistema nazionale di accoglienza ordinario e non più emergenziale (www.retasai.it). Un impegno che, in verità, era stato manifestato dai Comuni già prima dell'emergenza afgana e che aveva portato, dopo 4 anni, ad una richiesta di aumentare di 3000 i posti SAI, auspicando un ulteriore sforzo del Governo e del Parlamento in tale direzione in occasione della prossima legge di bilancio.

E allora appare chiaro che in tale prospettiva diventano strategiche le azioni che i Prefetti potranno esercitare nei territori, riportando al centro della scena programmatoria il ruolo e le potenzialità, sovente inutilizzate, dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, proprio per favorire, sostenere ed incoraggiare il delineato protagonismo degli Enti Locali, attraverso il quale puntare ad un condiviso riequilibrio delle politiche dell'accoglienza, superandone il carattere emergenziale, proprio come auspicato dal citato delegato Anci per l'Immigrazione. Un protagonismo degli Enti Locali che potrà essere intercettato in ogni territorio ed opportunamente capitalizzato attraverso la sottoscrizione di Accordi di collaborazione con le Prefetture, ex art. 15 della legge 241/1990, finalizzati all'apertura di CAS gestiti dai Comuni mediante contraenti da loro individuati.

Un passaggio evidentemente strategico poiché orientato a conseguire almeno DUE OBIETTIVI rilevanti e tra loro complementari: da una parte ridurre, attraverso una clausola di salvaguardia da inserire nei decreti a contrarre, i posti da mettere a bando nell'ambito delle gare promosse dalle Prefetture, ai sensi del DM 29.1.2021, e dall'altra trasformare, appena possibile, i CAS aperti dai Comuni in posti da inserire in nuovi progetti nella rete SAI che dovrà essere a tal fine incrementata. In tale ottica ritengo altrettanto strategico prevedere un fattivo coinvolgimento anche dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC), ai fini della valorizzazione dei beni disponibili sui territori da cedere alle amministrazioni locali per indirizzarli verso tali finalità, coinvolgendo, a tal fine, anche le Regioni, soprattutto di quelle che, come l'Emilia Romagna, hanno da tempo legiferato rispetto alla possibilità di sostenere, anche finanziariamente, la valorizzazione e

l'adeguamento di beni confiscati ceduti agli enti locali per essere destinati a finalità sociali e/o istituzionali di pubblico interesse, tra cui rientra senza dubbio l'apertura di posti CAS/SAI.

Per la stessa ragione, sarà necessario coinvolgere anche l'Agenzia del Demanio per la valorizzazione di beni ancora disponibili per tali finalità, ivi compresi quelli ancora in consegna al Ministero della Difesa e non più utilizzati e/o utilizzabili, secondo lo spirito di cui alla Legge 69/2013, che aveva aperto ad una delle più intensive politiche pubbliche di federalismo demaniale; politiche preordinate a recuperare e mettere in sicurezza quote rilevanti di patrimonio pubblico, in una prospettiva di rigenerazione e di utilizzo dello stesso per le diverse finalità istituzionali perseguite dagli Enti locali sui territori.

In tale prospettiva, le Regioni potranno essere, altresì, sollecitate – anche attraverso l'azione facilitatrice e di raccordo che potrebbe essere svolta dal Prefetto del Capoluogo di Regione, nella veste di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le Autonomie (art. 10 – Legge 131/2003) - ad assumere quell'importante ruolo di partner privilegiato nell'ambito delle politiche territoriali per l'integrazione della popolazione immigrata, a partire da quella presente nei CAS e/o Rete SAI. Politiche dirette a sviluppare progettualità aventi coinvolgenti anche e soprattutto anche materie di competenza regionale come la salute, l'istruzione, la scuola ed il lavoro; materia attraverso le quali, com'è noto, si realizza un concreto processo di integrazione rappresentato da quell'indispensabile autonomia sociale, civile ed economica, oggi resa più difficile a causa della perdurante crisi pandemica che ha lacerato gravemente il tessuto sociale dei territori.

Infatti, se è vero, come è vero, che questa pandemia ha accentuato il solco delle disuguaglianze sociali, tale solco ha riguardato soprattutto le fasce deboli della popolazione, tra cui rientrano le comunità immigrate, anche di quelle da tempo presenti nel nostro Paese e che non avevano ancora completato il predetto percorso di integrazione. Una situazione che ha determinato un aumento delle fragilità e delle vulnerabilità sui territori che ove non intercettate e governate, attraverso mirate politiche di rigenerazione, rischiano di ripercuotersi sul livello di coesione sociale e civile del Paese, messo a dura prova anche da questa pandemia, con effetti non irrilevanti anche sul fronte dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per questo occorre approfittare delle opportunità e degli spazi oggi offerti dalle politiche previste nel PNRR per riprendere finalmente la costruzione di quella rete pivotale con tutti i soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti, che sia funzionale ad implementare le politiche di integrazione, coesione e sicurezza sociale connesse al tema dell'immigrazione, riequilibrando l'attuale paradigma e rendendolo più coerente con la mission dello Stato sul territorio, oggi evidentemente troppo sbilanciato verso il solo tema dell'accoglienza.

In tale quadro, risulterà strategico il ruolo propulsivo che le Prefetture potranno esercitare, anche attraverso il raccordo funzionale e la condivisione delle Regioni e degli organi associativi degli enti locali in seno ai Consigli Territoriali per l'Immigrazione, per promuovere politiche attraverso le quali migliorare l'inclusione e l'integrazione sociale dei soggetti fragili e vulnerabili presenti nei territori, quindi, anche dei soggetti presenti nel circuito dell'accoglienza, SAI o CAS che siano.

A tal fine potranno essere utilizzate le consistenti risorse finanziarie destinate per tale mission nel PNRR (anche se non è previsto un capitolo dedicato proprio alla popolazione immigrata), attraverso la progettualità di Regioni, Province, Comuni, privato sociale e volontariato, mediante un rinnovato rapporto pubblico/privato, da declinare in politiche ed azioni riguardanti materie quali il lavoro, la casa, la salute e l'istruzione che come sappiamo sono in grado di accrescere, nel quadro di un rinnovato welfare territoriale, le condizioni di vivibilità e di benessere civile, sociale ed economico

delle intere comunità locali, neutralizzando tensioni e conflitti, con ricadute positive sulle condizioni di sicurezza, reale e percepita, dei territori.

Oltre che su tale versante, evidentemente più orientato ai profili sociali e di welfare, sarà oltremodo determinante che le Prefetture, sempre in una logica di prevenzione amministrativa, favoriscano sinergie mirate anche con la Magistratura, le forze di polizia e le organizzazioni datoriali e sindacali con l'obiettivo di promuovere politiche ed azioni in grado di prevenire l'instaurarsi di collusioni tra i soggetti in accoglienza (presenti sia nei CAS che nelle strutture SAI) ed i circuiti del lavoro nero e del caporalato, della criminalità organizzata o delle organizzazioni terroristiche.

Si tratta, com'è evidente, di una prospettiva altamente stimolante che, come ho già accennato, richiede, per una sua sostenibilità e realizzazione, una coerente modernizzazione dell'assetto funzionale e dell'organizzazione delle Prefetture.

Una modernizzazione che si iscrive in quel **processo riformatore** che Sinpref e i sindacati più rappresentativi della dirigenza contrattualizzata, in primis CIDA-FP, stanno da tempo, congiuntamente, invocando per ridefinire ed aggiornare all'attualità il nocciolo della mission delle Prefetture sul territorio, che passa anche attraverso un loro disimpegno dalle troppe attività "*no core business*" oggi svolte nei diversi comparti, di stampo chiaramente burocratico, amministrativo, strumentale e gestionale. Attività che per alcune materie rappresentano addirittura duplicazioni e doppioni di compiti già svolti anche presso gli Uffici della Polizia di Stato, impegnando sovente nelle stesse dirigenti e personale di PS.

Si tratta di attività in materia di depenalizzazione, patenti, assegni, accasermamento, polizia amministrativa, fino a quelle tipicamente gestionali per conto delle forze di polizia, le quali assorbono una quota consistente e significativa di risorse umane, peraltro sempre più scarse. Attività che, come sappiamo, zavorrano sensibilmente le Prefetture e che - come acutamente osservato dal Prefetto Marco Valentini e dal Prefetto (compianto) Leopoldo Falco, nel loro ultimo libro scritto a 4 mani ("Dialogo sul futuro del Ministero dell'Interno. 10 proposizioni per l'Amministrazione dell'Interno 4.0.- Editoriale Scientifica il Grifone, 2018) - "impediscono di concentrarsi su quelle attività di governo che costituiscono il core business della funzione di rappresentanza dello Stato sul territorio". Siamo in presenza di un'anomalia rilevante sotto il profilo della coerenza strategica tra l'assetto e l'organizzazione dell'Amministrazione rispetto alle proprie mission, la quale mortifica quelle indispensabili e fisiologiche forme di flessibilità che le Prefetture devono poter disporre per fronteggiare efficacemente, com'è avvenuto nel caso di questa pandemia, sfide delicate e complesse da cui dipendono la complessiva performance dell'intero sistema pubblico e del Paese, che passa anche attraverso la ridefinizione del rapporto con gli Enti locali e con il sistema socio-economico e produttivo.

Una prospettiva riformatrice, dunque, che passa necessariamente da un **rinnovamento dei posti di funzioni delle Prefetture e delle funzioni strategiche di governo**, sempre più caratterizzate da profili di matrice economico-finanziaria e di metodi organizzativi e di lavoro tipicamente manageriali i quali rendono assolutamente anacronistico l'attuale dualismo ordinamentale tra la carriera prefettizia e quella contrattualizzata. Dualismo che, pertanto, è necessario in tale quadro superare, come peraltro di nuovo auspicato dal Presidente del Sinpref nel suo recente comunicato nr. 53 dell'11 ottobre scorso, dal titolo "*il futuro in gioco: urgente definire politiche del personale di lungo respiro*"

In tale quadro, mi piace in questa sede ricordare l'incoraggiante apertura del Ministro Lamorgese, registrata nell'incontro del 15 novembre 2021 con tutte le OO.SS rappresentative del personale

dell'AC Interno rispetto all'apertura di quel **Tavolo di confronto/riformatore** che Sinpref e le OO.SS maggiormente rappresentative della dirigenza contrattualizzata, a partire dalla CIDA, hanno insieme proposto all'Amministrazione.

In attesa di poterci, tutti insieme e presto, misurare, con rinnovato slancio e passione, nell'ambito del citato percorso Riformatore, spero che questo mio contributo possa essere utile a tutti voi per i respiri, sia corti che lunghi, che insieme saremo chiamati a fare sul campo, al Ministero e nelle Prefetture, e non solo rispetto al tema dell'immigrazione, con il consueto spirito di servizio verso le altre Istituzioni, i cittadini e le imprese del nostro Paese che da sempre caratterizza il nostro profilo di *civil servant*.

Nel salutarvi tutti, desidero ringraziare i colleghi Alessandro Baroni, Gianmaria Meneghini e Aurora Esposito per aver avuto fiducia nelle mie proposte ed aver condiviso insieme, prima a Parma e poi a Mantova, l'inedito e stimolante percorso sinergico sull'accoglienza prima delineato.

Rinnovo, inoltre, la mia gratitudine al Presidente Antonio Giannelli per la fiducia accordatami nell'ambito di questo stimolante percorso formativo e al vostro collega/amico Giuseppe Girolami per il paziente supporto e la vicinanza assicuratami per riuscire a registrare questo intervento.

Ultimo, ma non ultimo, un segno di gratitudine desidero rivolgere ai miei colleghi dirigenti contrattualizzati che nell'ambito della CIDA, a partire dal responsabile nazionale, la collega/amica, Mariagrazia Di Iasi, hanno sempre creduto e sostenuto i miei spunti propositivi e riformatori dell'Amministrazione e delle nostre carriere, facendoli diventare parte caratterizzante della complessiva strategia sindacale in atto.

Desidero, infine, dedicare questo lavoro a mio figlio Alessandro, che proprio oggi compie 23 anni, sperando che riesca a perdonarmi per tutto il tempo che in questi anni gli ho sottratto per poterlo dedicare al mio impegno professionale nell'Amministrazione, un impegno mai disgiunto dall'ambizioso ed appassionato proposito, anche a lui mai nascosto, di voler contribuire ad un suo indispensabile ammodernamento per il bene del Paese.

Grazie ancora per l'attenzione, buon lavoro e in bocca al lupo a tutti voi.

Cremona, li 17 novembre 2021

Giacomo Di Matteo