

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



CENTRI D'ITALIA

Mappe dell'accoglienza

LA FRONTIERA, OVUNQUE

REPORT 2026

www.centriditalia.it

Progetto editoriale e coordinamento:

Fabrizio Coresi

Editing:

Asia Fiorini

Grafica:

Tadzio Malvezzi

Fonti: Dove non diversamente indicato i dati di grafici e tabelle sono elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno. I dati relativi agli eventi di sbarco che interessano navi di organizzazioni non governative sono stati ottenuti tramite una richiesta di accesso civico generalizzato presentata al Ministero dell'Interno e gentilmente forniti da Antonello Boccagna, dottorando presso l'Università Humboldt di Berlino, nell'ambito del progetto "How Exposure to Anti-Migration Policies Backfires"

Report chiuso il 31 marzo 2026

INDICE

In sintesi	3
Introduzione	5
1 - L'iperproduzione normativa del governo: l'impatto sull'accoglienza	7
1.1 - Il d.m. 4 marzo 2024 e il d.l. 145/2024: mesi di distanza, un unico disegno	8
1.2 - Prolungamento del regime derogatorio e scenario di recepimento del Patto	10
2 - Lo schema di capitolato: quale tutela per le persone vulnerabili?	11
2.1 - Frontiera, screening e vulnerabilità	12
3 - I numeri di un sistema che non c'è	13
3.1 - Un sistema ancora sbilanciato sui Cas	13
3.1.1 - Prima accoglienza: Cpa e hotspot come snodi-filtro	14
3.1.2 - Cas adulti: crescita di scala e consolidamento dei centri grandi	15
3.1.3 - Un perimetro che cambia continuamente: il turnover delle strutture	17
3.1.4 - I Msna nel sistema di accoglienza nel 2024	17
3.2 - La geografia dell'accoglienza nel 2024	18
3.2.1 - Macro-aree e differenziazione dei circuiti	19
3.2.2 - Assetti territoriali e funzioni amministrative	20
3.2.3 - Province, poli urbani e sistemi locali	22
3.3 - L'emergenza programmata	24
3.3.1 - Il sovraffollamento delle strutture	24
3.3.2 - Gestori, for profit e responsabilità pubblica	26
3.3.2.1 - Medihospes e Cri: due diversi grandi gestori a confronto	28
3.3.3 - Ispezioni, assenza di commissariamenti e geografia dei controlli	29
3.3.3.1 - Il caso della prefettura di Firenze	36
4 - La produzione dell'emergenza	38
4.1 - Dal mare all'accoglienza: emergenza senza soluzione di continuità	38
4.2 - Il d.l. 145/2024, impossibile monitorare: il tempo come misura selettiva	42
4.3 - Il Sai: una rete sempre meno capace di riequilibrare il sistema	46
4.4 - Il monitoraggio del d.l. 133/2023 e i Msna nei centri per adulti	52
4.4.1 - Msna nei centri per adulti nel 2024 e 2025	53
4.4.2 - Una prassi che precede il d.l. 133/2023	53

4.4.3 - Il tempo come variabile del sistema	55
4.4.4 - Sezione dedicata, standard abitativi e posti disponibili per minori	57
4.4.5 - Uscite, abbandoni, revoche e mancato raccordo con il sistema specializzato	58

5 - Lo scenario: Patto europeo, recepimento della direttiva, d.d.l. immigrazione, crescita di hotspot e Cpa 61

5.1 - Il futuro è adesso: Patto europeo e frontiera mobile dell'accoglienza	61
5.2 - Hotspot e Cpa: crescita strutturale, funzione di filtro, nuova geografia	61
5.3 - Il Patto europeo su un sistema già indebolito	62
5.4 - d.d.l. immigrazione (e d.l. 23/2026): continuità, recepimento e possibile aggravamento	63

Conclusioni 65

IN SINTESI

- » **Non c'è alcuna emergenza immigrazione:** le 134.549 persone accolte al 31 dicembre 2024 equivalgono allo **0,23% della popolazione residente**; i 66.296 arrivi via mare del 2025 allo 0,11%.
- » Nel 2024 i **Cas** restano **l'ossatura del sistema**: ospitano 96.738 persone, pari al **71,9% del totale**; il Sai si ferma al 24,7% e la prima accoglienza al 3,4%.
- » **Cresce la prima accoglienza** come infrastruttura di filtro: tra 2021 e 2024 la capienza sale da 3.460 a **6.357 posti (+83,7%)** e gli hotspot passano da 611 a 3.054 posti, da 3 a 11 strutture.
- » Nei Cas adulti si consolidano la grande scala e il for profit: **il 36,0% della capacità è in centri sopra i 50 posti**; il **for profit** passa da 7.089 a 14.813 posti **tra 2022 e 2024 (+109%)**.
- » Il sistema resta instabile e territorialmente diseguale: tra 2023 e 2024 nei Cas entrano 1.650 strutture ed escono 2.081; **nel Mezzogiorno i Cas hanno una media di 38,8 posti per struttura, nel Nord-Est di 11,4**.
- » L'"emergenza" viene prodotta anche con il sovraffollamento: nel 2024 ci **sono 520 strutture oltre il 120% della capienza**, con 12.904 persone coinvolte; per rientrare sotto soglia andrebbero redistribuite almeno 2.008 persone. **13 strutture presentano un numero di presenze pari al doppio della capienza**.
- » I **controlli pubblici arretrano**: nel 2024 controllato almeno una volta **il 19,1% delle strutture (il 40,5% nel 2019)**: oltre 4 strutture su 5 non risultano raggiunte neanche una volta; 33 prefetture non presentano controlli visibili (13 nel 2019). Penali per 676.847,15€.
- » **Medihospes**, primo operatore: tra 2022 e 2024 passa da 3.735 a 5.233 posti **(+40,1%)**, in **37 strutture**, con oltre la metà della capienza in centri sopra i 200 posti. **Gestisce inoltre il 44,45% dell'accoglienza nella città metropolitana di Roma** (il 54,61% guardando al solo Comune di Roma).
- » Lo sbarco in porti lontani non trova giustificazione: nel 2024 oltre il **36,7% delle persone sbarcate da navi Ong arriva in porti medio-lontani o lontani**. Nel mentre, il peso dei salvataggi delle Ong aumenta fino a **oltre il 16% del totale** e la zona Sar rimane sguarnita. **Il 31.12.2023 55 persone sbarcano nel Lazio. Sul versante tirrenico del sistema di accoglienza - lo stesso percorso dalla nave della Ong -, si rilevano nello stesso preciso momento, posti inutilizzati nei centri di accoglienza pari a 116 volte le persone sbarcate** (432 i posti inutilizzati **nei soli Cpa, 8 volte le persone sbarcate**).
- » Il monitoraggio del d.l. 145/2024, che impatta fortemente sui diritti di chi chiede protezione, è praticamente impossibile. Tra 2024 e 2025: **334 estinzioni** dei procedimenti (e 1.568 sospesi per allontanamento, poi riaperti entro 9 mesi) per **ritiro implicito della domanda d'asilo**.

- » Il **Sai** funziona, ma è residuale e bloccato: **il ricambio degli accolti scende** dal 35,5% nel 2023 al 26,1% nel 2024 e al **21,3% nei primi undici mesi del 2025**; **le richieste pendenti tra 2023 e novembre 2025 sono 4.725**. Le donne accolte aumentano di quasi il 10% tra 2023 e 2024.
- » Il **Sai cambia funzione** e si carica di vulnerabilità più complesse: il prosieguo amministrativo passa da 317 ingressi nel 2023 a 1.392 nel 2024 e 1.697 nei primi undici mesi del 2025; **nel segmento Msna a novembre 2025 restano liberi appena 43 posti su 6.563**.
- » Una quota molto elevata dei **beneficiari del Sai** proviene da **paesi cosiddetti "sicuri"**: **al 31 dicembre 2024 sono 13.688** (41,1%) secondo l'elenco vigente a marzo 2026 e 18.025 (54,1%) applicando la lista ministeriale del 2024. Gli uomini adulti si stimano in 3700-5700 persone.
- » L'inserimento dei **Msna nei centri per adulti** non è *eccezionale*: almeno **823 transiti** dal varo del d.l. 133/2023 al novembre 2025, di cui **138 anteriori alla norma**; almeno **13 prefetture documentano permanenze oltre i 150 giorni**, con picchi fino a 1.413 giorni.
- » L'inserimento dei Msna nei centri per adulti non solo svilisce il superiore interesse del minore, ma contraddice anche la stessa legge: **sussistono inserimenti anche di fronte a posti disponibili** nei circuiti loro dedicati. **Allarmante il numero di uscite per abbandoni/allontanamenti/revoche (almeno 407)**; residuali i trasferimenti in circuiti dedicati.
- » Lo **scenario 2026**: Patto europeo, crescita di hotspot e Cpa, d.l. 23/2026 e d.d.l. immigrazione rafforzano la **funzione di filtro della frontiera e rischiano di colpire anche il prosieguo amministrativo**, uno dei pochi strumenti che ancora evita uscite brusche dall'accoglienza.

INTRODUZIONE

Per realizzare questo report di monitoraggio basato sui dati rilasciati dalla pubblica amministrazione è stato necessario un lavoro lungo e oltremodo faticoso. Sono state inviate: 40 istanze di accesso civico generalizzato ad altrettante Prefetture e oltre 20 tra istanze di riesame e richieste informali di chiarimento; 12 istanze di accesso civico e altrettante richieste di riesame al Ministero dell'Interno con il coinvolgimento del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione e del Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Polizia delle Frontiere, e del Servizio Centrale; un'istanza e relativo riesame rispettivamente al Ministero della Giustizia e alla Commissione Nazionale per l'Asilo.

La “[Relazione sulla performance 2024](#)” (di luglio 2025) del Ministero dell'Interno rileva però che, al 31 dicembre 2024, tutte le 106 Prefetture-Utg (Ufficio Territoriale del governo) avevano completato almeno una volta l'allineamento dei dati presenti nell'applicativo [Sga](#) (Sistema di Gestione informatico dell'Accoglienza), con riferimento sia ai centri attivi sia alle persone ivi accolte. Nel rappresentare di aver raggiunto il 100% dei risultati attesi connessi all'obiettivo “migliorare l'allineamento dei dati presenti nei sistemi informatici in uso dedicati all'accoglienza”, il documento evidenzia che missioni di supporto e workshop congiunti tra Prefetture e Questure sono stati specificamente finalizzati a “ottimizzare le procedure di allocazione e censimento dei centri e dei richiedenti protezione internazionale all'interno del sistema informatico Sga”. Di un altro applicativo, il [Sua](#), Sistema Unico Asilo, che avrebbe dovuto mandare in pensione lo Sga, non si ha più notizia.

Ma il Ministero afferma di non registrare a livello centrale informazioni fondamentali come quelle relative ai centri di accoglienza provvisori (ex art. 11 comma 2bis del d.lgs 142/2015 e ammissibili solo nella misura in cui non ci siano posti nei “normali” centri governativi) – classificati dal Viminale nei dati rilasciati come semplici Cas, tranne in un caso - per i quali rimanda alle informazioni che le singole Prefetture riterranno opportuno rilasciare, senza identificarle. La medesima dinamica avviene relativamente a misure estremamente critiche come l'ampliamento straordinario delle strutture prefettizie o, peggio, relativamente ai Msna ultrasedicenni inseriti in Centri per adulti. In quest'ultimo caso la sola informazione rilasciata riguarda un insieme eterogeneo di “presenze eccezionali di minori in centri per adulti”: non registra i tempi di accoglienza, né il tipo di sezione separata istituita, né tantomeno i motivi di uscita.

La stessa relazione sulla performance descrive l'applicativo informatico [Smacc](#) (Sistema di Monitoraggio dell'Accoglienza) come uno strumento volto ad agevolare, standardizzare e intensificare l'attività di controllo svolta dalle Prefetture sui centri di accoglienza: con 38 incontri formativi in merito, la collaborazione con e il supporto di personale Euaa (l'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo) nei nuclei ispettivi, 1485 visite di monitoraggio in 75 Prefetture-Utg e la verifica della conformità dei servizi previsti attestata nel 90% dei casi. Mancano però informazioni fondamentali, ad esempio il fatto che 33 prefetture non hanno eseguito alcun controllo (tra esse si contano anche Uffici Territoriali del Governo come quello di Roma, non certo secondario). E nonostante l'applicativo in uso, il Ministero non rilascia dati di dettaglio se si eccettua il numero di visite per prefettura e il dato aggregato delle sanzioni, le risposte delle prefetture sono eterogenee e gli atteggiamenti nei confronti del diritto di sapere i più diversi. L'obiettivo è raggiunto al 90%, ma i controlli pubblici arretrano e, nel 2024, in 33 prefetture non risultano controlli visibili; nel 2019 le Prefetture senza ispezioni erano 13.

Il monitoraggio del d.l. 145/2024, che incide direttamente sulle condizioni di accesso e permanenza nell'accoglienza e ha un forte impatto sulla vita e il percorso delle persone in cerca di protezione, è di fatto quasi impossibile e le informazioni registrate dal Viminale sono estremamente scarse. Il risultato è che, mentre ai decisori mancano informazioni essenziali per valutare gli esiti delle politiche adottate e il Ministero contravviene a obblighi di legge sulla trasparenza (e inoltre non rileva dati fondamentali a livello centrale per garantire l'uniformità di standard e un'accoglienza dignitosa), la riforma corre più rapidamente della capacità pubblica di misurarne gli effetti. Il dibattito, così, continua a essere dominato da parole d'ordine emergenziali che mistificano la condizione reale del sistema, l'approccio alle politiche migratorie e l'impatto dei cambiamenti introdotti sull'accoglienza e sui diritti delle persone ospitate. D'altra parte, la relazione annuale sul sistema d'accoglienza prevista per legge alla fine di giugno di ogni anno, prima del 2023 era pubblicata regolarmente con mesi di ritardo. Dallo stesso anno, l'obbligo di legge è stato completamente disatteso, fino alla pubblicazione (dopo quasi 3 anni) dell'ultima fotografia istituzionale che riferisce dello [stato del sistema nel 2022](#), avvenuta solo nel [luglio 2025](#).

Sul fronte Patto Europeo la situazione non è migliore e il Viminale, dopo aver annunciato apertamente l'imminente pubblicazione del Piano di implementazione nazionale, non ha né coinvolto la società civile, né tantomeno diffuso il contenuto. Allo stesso tempo non si ha più notizia della Legge di delegazione europea che avvia il recepimento della direttiva accoglienza, dopo [la pubblicazione del relativo disegno di legge](#), con il rischio di comprimere i tempi di dibattito parlamentare e privare di fatto il Parlamento del proprio potere di indirizzo. Nonostante ciò, nel mentre, il decreto-legge 23 del 24 febbraio 2026, ha anticipato l'ambiente di attuazione del Patto fornendo la base giuridica per l'allestimento di un sistema sempre più adatto a procedure rapide, ancor più dipendente dalle deroghe, sempre più centrato su frontiera e trattenimento. Il testo di legge tradisce un approccio all'accoglienza che tende a consolidarne la trasformazione da ambito di tutela e accompagnamento all'autonomia a segmento della filiera di controllo, localizzazione e mera gestione amministrativa delle persone. Se questa tendenza si combina con il d.d.l. dell'11 febbraio e con quanto descritto nel report, lo scenario più probabile non è un semplice adattamento tecnico alle regole europee, ma una radicalizzazione del sistema di accoglienza in senso più condizionale, più selettivo e gerarchizzato.

In conclusione, siamo di fronte a una scelta di Governo che ha progressivamente spostato l'accoglienza da infrastruttura di tutela in un dispositivo di filtro, smistamento e contenimento. La frontiera non coincide più con la sola linea di confine, ma si sposta dentro il territorio e ordina tempi, accessi, classificazioni e condizioni di permanenza in Italia. L'opacità, in questo quadro, è parte dell'approccio del governo, che rende meno visibili le conseguenze concrete delle scelte amministrative sulla vita delle persone (soprattutto le più esposte) e sottrae al controllo parlamentare e della società civile le responsabilità e la stessa possibilità di verificare una politica pubblica. In troppi casi i dati decisivi non sono noti, non sono gestiti centralmente o non sono restituiti in modo tale da consentire un controllo effettivo. Quando risultano registrati, spesso sono dispersi tra prefetture, ministeri, piattaforme diverse, classificati in modo non omogeneo, difficili da ottenere mediante accesso civico e ancora più difficili da ricomporre in un quadro nazionale coerente. Ancora una volta i principi di trasparenza e *accountability* e politiche migratorie vanno di pari passo: senza una base informativa solida, il Parlamento è di fatto esautorato e il dibattito pubblico continuerà a inseguire l'emergenza dichiarata, invece di misurare l'emergenza prodotta.

1 - L'IPERPRODUZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO: L'IMPATTO SULL'ACCOGLIENZA

L'attuale governo è intervenuto sul sistema di accoglienza con una sequenza ravvicinata di atti che non si limitano a inseguire una millantata pressione esterna, ma tendono a trasformare, ancor più che nel passato, l'eccezione in metodo di amministrazione ordinaria. Fra il 2023 e l'inizio del 2026 si restringono le condizioni di accesso all'accoglienza, si rende più fragile la permanenza, si prolunga la gestione emergenziale di snodi di frontiera e si prepara l'attuazione di un quadro europeo che rafforza una funzione di filtro, *screening* e procedure accelerate.

Letti in sequenza, questi passaggi non descrivono interventi isolati, ma uno spostamento coerente dell'approccio all'accoglienza. Non più concepita come uno spazio di orientamento, comprensione della procedura e accompagnamento all'autonomia, si radicalizza la Sua funzione di selezione, contenimento e mera amministrazione della presenza. In questo quadro, la compressione dei servizi, e nei fatti dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati, incide soprattutto dove l'ordinamento proclama una tutela rafforzata: vulnerabilità complesse, donne, minori stranieri non accompagnati, giovani con età "contestata" o prossimi alla maggiore età.

TABELLA 1. Cronologia essenziale delle trasformazioni normative rilevanti per l'accoglienza (2023-2026)

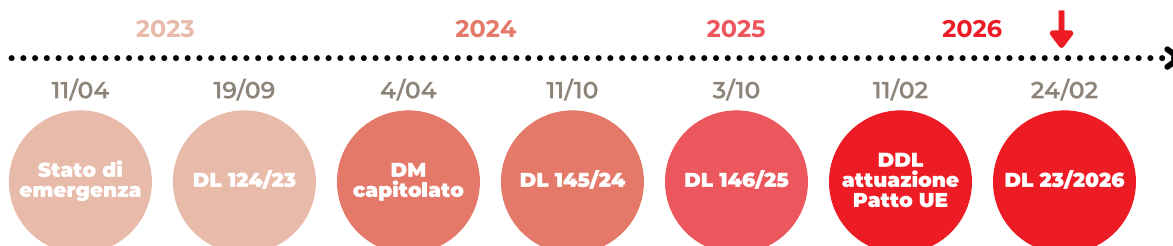
Data	Intervento	Effetto principale
10 marzo 2023	d.l. 20/2023 (conv. L. 50/2023)	Ridisegna il rapporto fra prima accoglienza, Cas e Sai; introduce il circuito ancora più precario dei centri temporanei, e rafforza i dispositivi di frontiera.
11 aprile 2023	Dichiarazione dello stato di emergenza	Attiva poteri derogatori e semplificati per ampliare rapidamente strutture, forniture e gestione commissariale.
19 settembre 2023	d.l. 124/2023 (conv. L. 162/2023)	Coinvolge il Ministero della difesa nell'allestimento delle strutture e prolunga i tempi del trattenimento, consolidando la gestione eccezionale.
5 ottobre 2023	d.l. 133/2023 (conv. L. 176/2023)	Introduce misure derogatorie per i Msna, amplia il ricorso a strutture temporanee e sezioni per adulti, consente il raddoppio di posti in Cas adulti e l'aumento del 50% dei Cas minori; e menziona espressamente le donne tra le vulnerabilità da considerare.
4 marzo 2024	d.m. di approvazione dello schema di capitolato di appalto	Definisce "nuovi" costi e servizi nel circuito prefettizio concretizzando la riforma del sistema di accoglienza.

Fonte: elaborazione ActionAid su atti normativi, delibere del Consiglio dei ministri e fonti istituzionali.

Data	Intervento	Effetto principale
11 giugno 2024	Entrata in vigore degli atti del Patto UE	Aprire la fase di implementazione nazionale di un assetto applicabile dalla metà del 2026.
11 ottobre 2024	d.l. 145/2024 (conv. L. 187/2024)	Condiziona l'accesso all'accoglienza e la permanenza: soglia dei 90 giorni, ritiro implicito, procedure accelerate.
3 ottobre 2025	d.l. 146/2025 (conv. L. 179/2025)	Proroga fino al 31 dicembre 2027 il regime eccezionale per il punto di crisi di Lampedusa.
11 febbraio 2026	d.d.l. immigrazione e attuazione del Patto (CdM)	Prefigura ulteriore condizionalità dell'accoglienza e ampia delega per l'adeguamento al Patto; al 31 marzo 2026 non ancora approvato in via definitiva.
24 febbraio 2026	d.l. 23/2026	Rafforza identificazione, espulsioni e gestione di frontiera e potenzia in deroga fino al 2028 la rete dei centri di accoglienza e dei Cpr, anticipando sul piano amministrativo e infrastrutturale alcuni assi del Patto UE.

Fonte: elaborazione ActionAid su atti normativi, delibere del Consiglio dei ministri e fonti istituzionali.

GRAFICO 1. Sequenza normativa 2023-2026



1.1 - Il d.m. 4 marzo 2024 e il d.l. 145/2024: mesi di distanza, un unico disegno

Il decreto-legge 20/2023 aveva già ristretto l'accesso al circuito più qualificato e rafforzato la funzione dei centri straordinari, temporanei e di frontiera. Il d.m. 4 marzo 2024 traduce questa impostazione in obbligo contrattuale per le prefetture e in servizi concretamente "acquistati" dai gestori. In un sistema in cui la maggioranza delle persone transita o permane nei circuiti prefettizi, il capitolato rende operativa la riforma.

L'impatto maggiore si vede nei Cas con la [riconfigurazione dell'architettura dei servizi](#). Il capitolato 2024 riduce la tutela: molti servizi che dovrebbero essere strutturali diventano dipendenti dalla volontà del gestore e dalle risorse del territorio. Questo profilo riguarda tutte le vulnerabilità, ma pesa in modo particolare sulle persone sopravvissute a violenza intenzionale e tortura e sui minori non accompagnati o prossimi alla maggiore età. Proprio mentre il sistema pretende di distinguere

più rapidamente fra adulto e minore, fra vulnerabilità visibile e vulnerabilità sommersa, riduce gli strumenti che dovrebbero consentire tale distinzione in modo attendibile e tempestivo.

Con il decreto-legge dell'11 ottobre 2024, n. 145, si ha un ulteriore salto di livello nella contrazione dei diritti. Non si interviene più soltanto sulla qualità dei servizi, ma anche sulle condizioni di accesso all'accoglienza e sul rapporto fra procedura di asilo e permanenza nel sistema. Il tempo amministrativo viene trasformato in criterio di merito, e quindi in possibile fattore di perdita di tutela o di esclusione. L'articolo 15-quinquies introduce una procedura accelerata per chi presenti domanda di protezione internazionale oltre novanta giorni dall'ingresso, senza giustificato motivo, e collega a questo presupposto la non ammissione alle misure di accoglienza, salva una valutazione della vulnerabilità del richiedente. In astratto, il legislatore distingue tra chi accede tempestivamente al sistema e chi lo fa tardi senza ragione. In concreto, però, la *clausola di salvaguardia* può funzionare solo se la vulnerabilità è già stata rilevata oppure è immediatamente visibile.

Le vulnerabilità decisive per l'accesso alla protezione non sono necessariamente quelle più visibili: trauma, violenza sessuale, tratta, grave disagio psichico, sfruttamento o rischio autolesivo emergono spesso solo dopo un minimo di stabilizzazione e di fiducia. Lo stesso vale, in molti casi, per la corretta valutazione della minore età o per la possibilità di contestare una classificazione sommaria della persona. Un sistema che chiede di riconoscere subito la vulnerabilità e, allo stesso tempo, riduce mediazione linguistico-culturale, informazione legale e sostegno specialistico, rischia di escludere proprio i richiedenti più bisognosi e meno immediatamente individuabili come tali.

Per i minori stranieri non accompagnati e per i giovani prossimi alla maggiore età le citate previsioni normative hanno un peso specifico ulteriore. L'ordinamento continua formalmente a prevedere garanzie rafforzate per i Msna, procedure vincolate di accertamento dell'età e un trattamento differenziato. Ma i percorsi reali passano sempre più spesso da spazi di frontiera e di prima accoglienza in cui identificazione, classificazione e smistamento avvengono con tempi compressi e servizi minimi. In questi contesti la tutela non viene negata in astratto, ma in concreto arriva tardi, o non arriva affatto.

L'articolo 14, poi, introduce il ritiro implicito della domanda in caso di mancata presentazione in Commissione Territoriale o abbandono dell'accoglienza. In un sistema fatto di trasferimenti rapidi, grandi centri, mediazione intermittente e assenza strutturale di orientamento legale nei Cas, questa norma rischia di trasformare in penalizzazione situazioni di smarrimento, mancata comprensione, mobilità forzata, paura o estrema precarietà. Anche l'articolo 12-bis sui Paesi di origine sicuri, pur non modificando direttamente gli standard dell'accoglienza, sposta ulteriore pressione sui luoghi di frontiera, sugli hotspot e sulle strutture di primissima accoglienza. Il d.l. 145/2024, in sintesi, contribuisce in maniera determinante alla distribuzione lungo l'intera filiera del rischio di esclusione e di perdita di tutela.

1.2 - Prolungamento del regime derogatorio e scenario di recepimento del Patto

Lo stato di emergenza per l'eccezionale incremento dei flussi migratori viene dichiarato l'11 aprile 2023 per sei mesi e poi prorogato nell'ottobre 2023, nell'aprile 2024 e nell'ottobre 2024, fino a esaurire, nell'aprile 2025, il limite massimo previsto dal Codice della protezione civile. La chiusura formale di quel regime non coincide però con un ritorno alla programmazione ordinaria.

Le stesse [delibere di proroga](#) del 2024 rivendicano esplicitamente l'efficacia delle misure derogatorie e semplificate nel realizzare o ampliare "in maniera celere ed efficace" le strutture dedicate all'accoglienza. L'eccezione, insomma, non viene presentata come parentesi da chiudere, ma come strumento utile a far funzionare il sistema (quando a ben vedere in passato si era reperito un simile numero di posti senza far ricorso allo stato di emergenza per ovviare alla mancata programmazione). La fine formale dello stato di emergenza non segna il superamento della logica emergenziale, al contrario ne consolida la funzione nell'organizzazione ordinaria dell'accoglienza.

Sul versante europeo, gli atti del Patto sulla migrazione e l'asilo sono entrati in vigore l'11 giugno 2024 e si applicheranno dal giugno 2026. Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri l'11 febbraio 2026 si colloca già dentro questo orizzonte: condiziona più rigidamente le prestazioni di accoglienza alla permanenza nel centro assegnato, rafforza i meccanismi di revoca o di rifusione dei costi e delega il Governo ad adeguare il sistema nazionale ai nuovi atti europei. Anche prima della Sua approvazione definitiva, la linea politica è evidente: l'accoglienza viene trattata sempre meno come un diritto di chi chiede protezione e sempre più come un beneficio condizionato dentro una catena di obblighi e controlli. In questo contesto, per Msna e neomaggiorenni, il punto più critico è il possibile ridimensionamento del prosieguo amministrativo. Questo rappresenta infatti una forma di "proroga della protezione", ricevuta in quanto minore, oltre la maggiore età, disposta dal tribunale per i minorenni, per evitare interruzioni brusche nei percorsi di autonomia. Colpire "il tempo di protezione" attorno al compimento dei diciotto anni significa incidere proprio sul segmento più esposto alle discontinuità fra tutela minorile, accoglienza per adulti e percorsi di autonomia. Msna e neomaggiorenni in questo modo sarebbero ancor più a rischio di precarietà e sfruttamento, nonché di scivolare in una condizione di irregolarità nel passaggio alla maggiore età.

In questa traiettoria si colloca anche il decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 che anticipa alcuni assi del Patto sul piano infrastrutturale e amministrativo: istituzionalizza il regime derogatorio per localizzare, costruire e adeguare strutture destinate ad assistenza, accoglienza e trattenimento; rafforza inoltre il finanziamento dei centri e l'impiego della Croce Rossa Italiana in deroga al codice dei contratti. Il decreto anticipa il Patto soprattutto sul terreno della capacità ricettiva, della gestione eccezionale e dell'amministrazione dei percorsi.

I provvedimenti vigenti e quelli di prossima approvazione concorrono dunque ad abbassare ulteriormente lo standard esigibile dell'accoglienza ordinaria e a irrigidire l'accesso, preparando un assetto nel quale la capacità di selezione agisce certamente più rapidamente della possibilità di fornire protezione.

2 - LO SCHEMA DI CAPITOLATO: QUALE TUTELA PER LE PERSONE VULNERABILI?

La vulnerabilità, nel configurare il diritto all'accoglienza, indica situazioni in cui l'ordinamento impone un trattamento differenziato, ma uno schema di capitolato adeguato a intercettare soltanto alle fragilità già visibili è, per definizione, insufficiente. Gli obblighi normativi inoltre prevedono la capacità di trasformare l'osservazione delle vulnerabilità in un percorso effettivo di protezione. Nonostante questo, il sistema pare agire solo in modo reattivo: vede ciò che esplose — una crisi acuta, un gesto autolesivo, una sintomatologia evidente, una dichiarazione esplicita — ma fatica a vedere ciò che richiede ascolto ripetuto. È così che il trauma, la dissociazione, gli indicatori della tratta, la paura dell'autorità, il disagio psichico si travestono da conflittualità e vengono scambiati per comportamenti devianti. Per i minori stranieri non accompagnati il problema è ancora più netto. L'ordinamento presuppone separazione dagli adulti e protezione, ma se la capacità di individuare correttamente minore età, superiore interesse del minore e bisogni specifici manca, le garanzie restano soltanto su carta.

TABELLA 2. Dotazioni minime e minuti teorici pro capite / pro die: alcune soglie indicative del nuovo impianto

Tipologia	Operatore sociale (min/giorno)	Mediazione (min/giorno)	Medico / presidio (min/giorno)	Psicologo (min/giorno)
Cas unità abitative, 10 posti	13,71	6,86	12,00	—
Cas unità abitative, 50 posti	5,49	4,11	4,80	—
Cas collettivi, 900 posti	1,52	1,10	0,48	—
10-ter / hotspot, 25 posti	2,06	6,86	8,57	4,80
10-ter / hotspot, 600 posti	0,43	1,29	1,14	1,14
Art. 11, c. 2-bis, 25 posti	—	6,86	8,57	—
Art. 11, c. 2-bis, 600 posti	—	1,29	1,14	—

Fonte: elaborazioni ActionAid sullo schema di capitolato (allegato A - tabelle dotazione personale).

Attenzione! I valori, espressi in minuti pro capite / pro die, indicano un tetto teorico massimo a struttura piena: il tempo reale di colloquio è inevitabilmente inferiore poiché in quel medesimo tempo/lavoro vanno considerate anche le riunioni e i lavori preparatori e collaterali.

2.1 - Frontiera, screening e vulnerabilità

Particolarmente delicata è la relazione fra capitolato, frontiera e vulnerabilità. Proprio nei luoghi in cui il sistema concentra identificazione, screening, smistamento, decisioni rapide e prime allocazioni, l'assetto dei servizi risulta più fragile o più compresso. Le evidenze disponibili mostrano che il problema non è astratto: è altissimo il numero delle persone che hanno subito torture o trattamenti inumani e degradanti nei Paesi d'origine o di transito; i monitoraggi indipendenti sugli hotspot hanno documentato l'assenza di una adeguata valutazione delle vulnerabilità psicologiche, oltre a informazione inadeguata, assenza di mediatori culturali in passaggi decisivi e colloqui psicologici solo su base volontaria. Il deficit iniziale si riverbera poi nell'accoglienza straordinaria. Anche senza generalizzare, una valutazione iniziale povera non resta confinata al luogo di frontiera, ma accompagna la persona nel resto della filiera che non è nelle condizioni di rilevare vulnerabilità, mancando di servizi e competenze specialistiche.

Per i minori stranieri non accompagnati questo significa che, mentre la normativa consente solo in via eccezionale e temporanea l'inserimento di ragazzi ultrasedicenni in sezioni dedicate di centri per adulti, vista l'assenza di dispositivi protettivi e procedure tutelanti, cresce il rischio di gestire amministrativamente l'eccezione e che la tutela arrivi tardi. I dati confermano che la questione non è marginale. In questo quadro, indebolire i servizi della prima fase significa aumentare esponenzialmente il rischio di collocamenti impropri, attivazioni tardive della tutela e interruzioni della protezione.

Lo stesso vale per i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo. Il compimento del diciottesimo anno tende così a diventare un salto nel vuoto, non una transizione accompagnata. Eventuali strette future sul prosieguo amministrativo si innesterebbero, dunque, su un terreno già reso fragile dalla struttura del capitolato e dalle previsioni normative vigenti.

A un anno dall'adozione del d.m., il Ministero pare aver scelto un'infrastruttura che ha l'obiettivo di alloggiare, spostare e amministrare persone con *forzata flessibilità* e bassa esigibilità di diritti, e nei fatti è incapace di accompagnare all'autonomia e individuare e proteggere le fragilità. Le difficoltà di tutela delle persone vulnerabili non rappresentano quindi una serie di fallimenti locali, ma un prevedibile esito di un'architettura normativa e dell'accoglienza che seleziona, esclude e marginalizza ulteriormente chi ospita, quando non rappresenta esso stesso un fattore di fragilizzazione per coloro che, in maniera paradossale, vengono definiti "beneficiari".

3 - I NUMERI DI UN SISTEMA CHE NON C'È

A dispetto della narrazione pubblica e degli atti del governo non c'è alcuna emergenza, neanche negli ultimi due anni. Le 134.549 persone accolte al 31 dicembre 2024 equivalgono allo 0,23% della [popolazione italiana](#), praticamente 2 persone ogni 1.000 residenti. I 66.296 arrivi via mare [registrati](#) nel corso del 2025 equivalgono allo 0,11% di chi abita in Italia, una persona ogni 1.000 residenti. Nonostante questo, la fotografia del 2024 conferma lo squilibrio interno del sistema di accoglienza che abbiamo sempre registrato: i Cas restano il luogo in cui si concentra la quota maggioritaria delle presenze, il Sai cresce nel numero degli accolti, ma non abbastanza da spostare il baricentro, mentre [la prima accoglienza aumenta, e con essa la Sua funzione di filtro e smistamento](#).

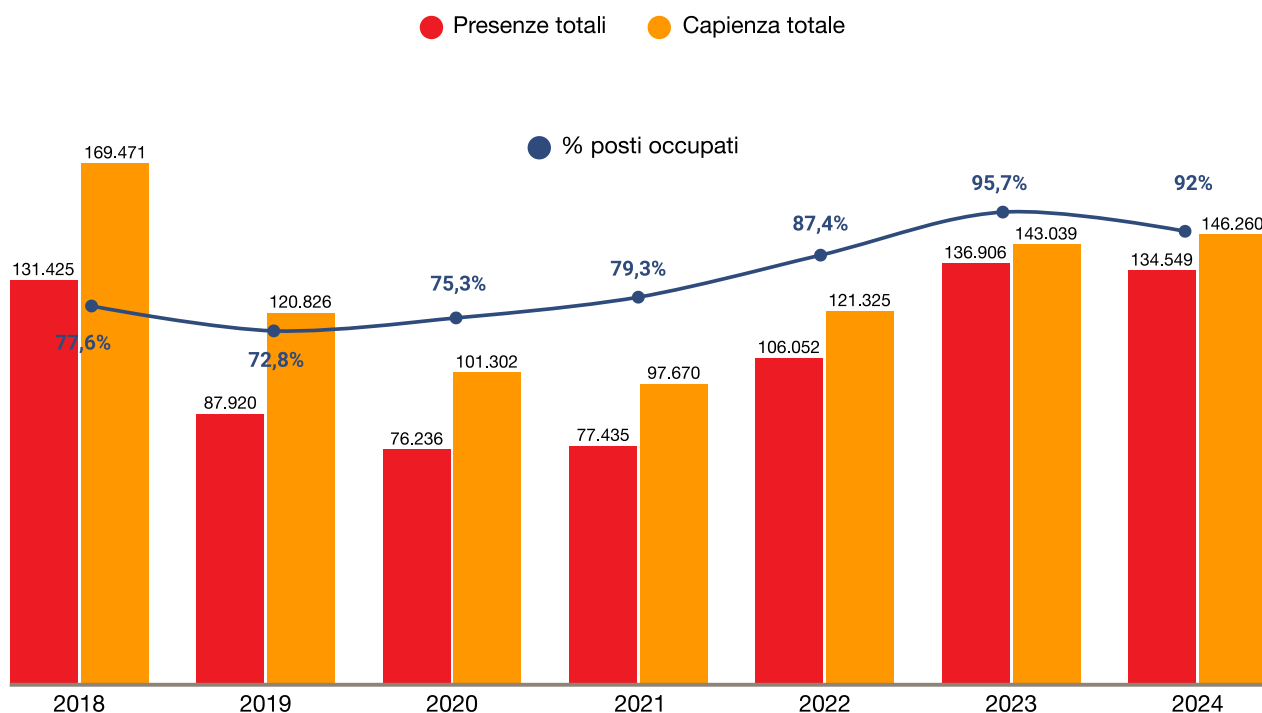
3.1 - Un sistema ancora sbilanciato sui Cas

La serie storica delle presenze per circuito mostra che il ritorno a volumi elevati di accoglienza dopo il triennio 2019-2021 non ha prodotto un riequilibrio interno del sistema. Nel 2024 i Cas ospitano 96.738 persone, pari al 71,9% del totale; il Sai ne accoglie 33.201, cioè il 24,7%; la prima accoglienza si ferma a 4.610 presenze, il 3,4%. In altri termini, quasi tre persone accolte su quattro restano nel circuito straordinario, mentre il segmento ordinario e integrato continua a pesare un quarto del sistema.

TABELLA 3. Presenze nei tre circuiti dell'accoglienza, 2018-2024

Anno	Cas	Prima accoglienza	Sai	Totale
2018	102.113	5.527	23.785	131.425
2019	63.995	2.647	21.278	87.920
2020	52.451	1.633	22.152	76.236
2021	50.495	2.463	24.477	77.435
2022	69.678	5.525	30.849	106.052
2023	100.241	5.670	30.995	136.906
2024	96.738	4.610	33.201	134.549

Nel biennio 2023-2024, il sistema torna a livelli molto vicini a quelli del 2018 senza mutare il suo assetto, nonostante il Sai cresca in quanto a numero assoluto di posti. La prima accoglienza, pur aumentando in quanto a capacità, resta contenuta in termini di presenze, ma il suo peso organizzativo è maggiore di quanto suggerisca la sola fotografia di fine anno.

GRAFICO 2. Presenze, capienza complessiva e tasso di occupazione (2018-2024)

Il fatto che la capienza complessiva cresca fino a 146.260 posti, mentre le presenze scendono leggermente rispetto al 2023, non segnala di per sé una migliore capacità di programmazione, al contrario evidenzia un sistema che continua a riadattare *ex post* il proprio perimetro. Il tasso di occupazione complessivo cala dal 95,7% al 92,0%, ma lo fa all'interno di un sistema già fortemente sbilanciato sui Cas e con una prima accoglienza in rapida espansione.

Tra il 2023 e il 2024 i Cas aumentano di 2.364 posti (+2,4%) e restano l'ossatura del sistema. Il Sai aumenta gli accolti del 7,1%, ma perde 490 posti di capienza (-1,2%), riflettendo così una forte domanda di accoglienza, ma senza un corrispondente rafforzamento strutturale. La prima accoglienza cresce del 26,9% in termini di capienza, ma le presenze di fine anno diminuiscono del 18,7%.

3.1.1 - Prima accoglienza: Cpa e hotspot come snodi-filtro

La prima accoglienza pesa poco sul totale delle presenze di fine anno, ma grava sempre di più nella configurazione del sistema, anche a causa della sempre maggiore **ibridazione con il sistema di trattenimento in ingresso**. D'altra parte, nel 2021 la Sua capienza era pari a 3.460 posti; nel 2024 sale a 6.357, con un aumento dell'83,7% in tre anni. Il salto più netto riguarda gli hotspot: da 611 posti nel 2021 a 3.054 nel 2024, mentre le strutture attive passano da 3 a 11. I Cpa, nello stesso periodo, restano sostanzialmente stabili in termini di numero di strutture e oscillano attorno ai 3.000 posti. La centralità assunta negli anni dai centri interessati dall'approccio hotspot risponde all'obiettivo del rafforzamento dei luoghi di frontiera, filtro e primissima gestione amministrativa.

TABELLA 4. Prima accoglienza: capienza e numero di strutture attive per tipologia, 2018-2024

Anno	Capienza Cpa	N. Cpa	Capienza hotspot	N. hotspot	Capienza totale prima accoglienza	N. strutture totali
2018	7.616	12	740	4	8.356	16
2019	4.220	9	1.175	4	5.395	13
2020	2.910	9	505	3	3.415	12
2021	2.849	10	611	3	3.460	13
2022	3.290	9	1.067	4	4.357	13
2023	3.643	9	1.367	4	5.010	13
2024	3.303	8	3.054	11	6.357	19

TABELLA 5. Circuiti dell'accoglienza: capienza e presenze a confronto tra 2023 e 2024

Circuito	Capienza 2023	Capienza 2024	Var. capienza	Presenze 2023	Presenze 2024	Var. presenze
Cas	97.718	100.082	2,4%	100.241	96.738	-3,5%
Sai	40.311	39.821	-1,2%	30.995	33.201	7,1%
Prima accoglienza	5.010	6.357	26,9%	5.670	4.610	-18,7%
Totale	143.039	146.260		136.906	134549	

3.1.2 - Cas adulti: crescita di scala e consolidamento dei centri grandi

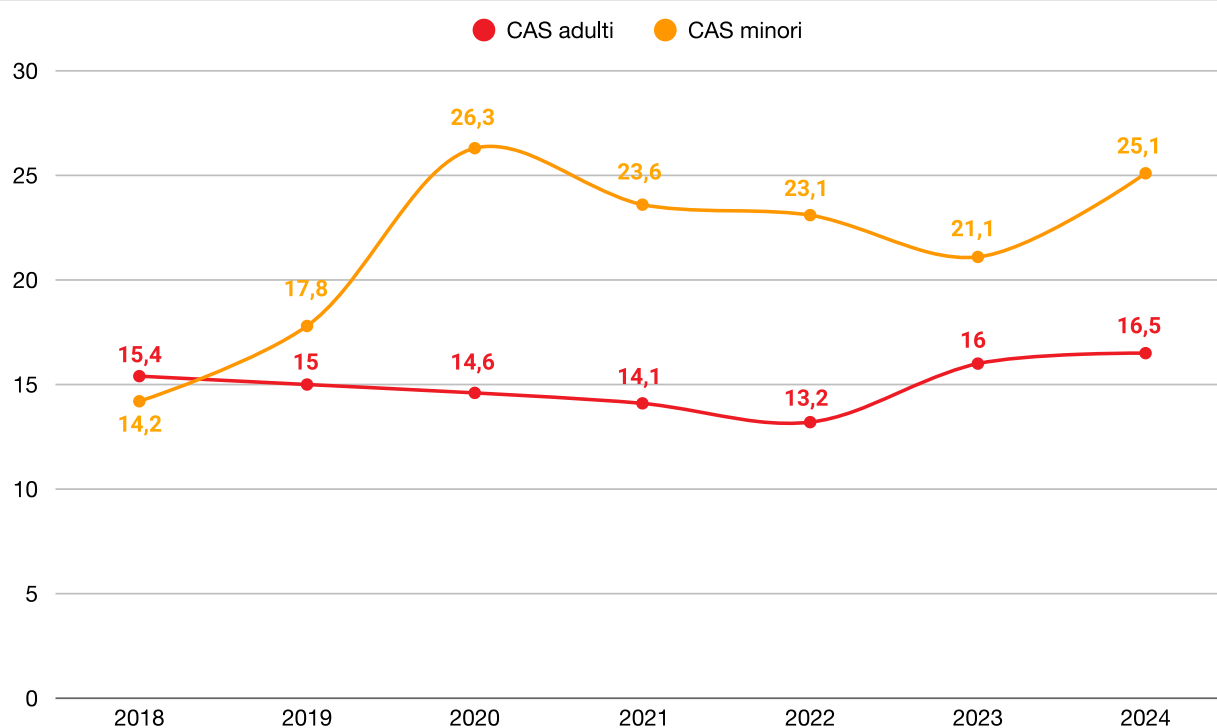
Se il Cas continua a essere l'ossatura del sistema, la Sua trasformazione interna dà indicazioni chiare. Il sistema non è dominato solo dai mega-centri, ma oltre un terzo della capienza dei centri per adulti si concentra comunque in strutture sopra i 50 posti, che incidono in modo decisivo sulla qualità dei servizi, sulla concentrazione degli ospiti e sulla risposta dei territori.

Nel 2024 i soli Cas adulti contano 97.972 posti distribuiti in 5.921 strutture. La quota dei centri oltre i 50 posti arriva al 36,0% della capacità, mentre da sole le strutture oltre 300 posti rappresentano il 4,2% del totale. La "grande scala" continua a consolidarsi come componente strutturale dei centri governativi, e riprende a crescere, proprio nel biennio 2023-2024, cioè nella fase più recente di espansione del sistema.

TABELLA 6. Cas adulti: capienza per classe dimensionale, 2024

Classe dimensionale	Posti	Quota sul totale Cas adulti
Fino a 20 posti	34.591	35,3%
21-50 posti	28.071	28,7%
51-300 posti	31.183	31,8%
Oltre 300 posti	4.127	4,2%
Totale	97.972	100,0%

GRAFICO 3. Capienza media dei Cas adulti e dei Cas minori (2018-2024)



La capienza media rende ancora più leggibile il mutamento: nei Cas adulti si riduce gradualmente dal 2018 al 2022, scendendo da 15,4 a 13,2 posti per struttura, e tornando a salire nel 2023-2024, quando raggiunge 16,5 posti. Anche il segmento dedicato ai minori non sfugge alla tendenza verso strutture di maggiore scala, con una media superiore a 25 posti nel 2024.

3.1.3 - Un perimetro che cambia continuamente: il turnover delle strutture

La fotografia di fine anno non basta a spiegare il sistema. Il confronto tra le strutture attive al 31 dicembre 2023 e quelle attive al 31 dicembre 2024 mostra, infatti, un ricambio di centri molto elevato. Nei Cas si contano 1.650 strutture entrate e 2.081 uscite; nella sola prima accoglienza le entrate sono 13 e le uscite 7; nel Sai 1.407 strutture entrano e 1.388 escono. Il sistema, quindi, non si limita ad allargarsi o restringersi: si ricompone continuamente attraverso aperture, chiusure, ridenominazioni.

TABELLA 7. Turnover delle strutture tra 2023 e 2024

Circuito	Strutture attive 2023	Strutture attive 2024	Entrate	Uscite	Saldo
Cas	6.068	6.005	1.650	2.081	-63
Cpa	9	8	3	4	-1
Hotspot	4	11	10	3	+7
Prima accoglienza	13	19	13	7	+6
Sai	6.360	6.379	1.407	1.388	+19

Un'elevata precarietà delle strutture rende più difficile programmare, consolidare i controlli e garantire continuità nella gestione e nella presa in carico. Nel caso degli hotspot il salto è particolarmente netto: da 4 a 11 strutture attive in un anno, con 10 nuove entrate. Il sistema, in conclusione, non si stabilizza progressivamente, ma reagisce per aggiustamenti successivi, soprattutto nei punti di frontiera e di prima ricezione.

3.1.4 - I Msna nel sistema di accoglienza nel 2024

A fine 2024 le presenze nelle strutture del sistema di accoglienza – senza considerare i sistemi locali di accoglienza per minori gestiti direttamente dai Comuni - destinate ai minori sono 6.797: 1.271 nei Cas minori e 5.526 nel Sai-Msna. Rispetto al 2023, gli ospiti nei Cas minori diminuiscono del 28,3%, mentre nel Sai-Msna aumentano del 9,8%. La quota dei Cas minori scende così dal 26,0% al 18,7% del totale delle presenze nei circuiti dedicati. Nello stesso intervallo, però, la capienza complessiva delle strutture per minori cresce da 7.239 a 8.140 posti (+12,4%), con un aumento sia del Sai-Msna sia dei Cas minori. Questo miglioramento è però solo apparente, e – anche alla luce di quanto si dirà in seguito - la situazione che si rileva pare sia dovuta, da un lato, al rilascio di dati che rappresentano un'istantanea del sistema (in particolar modo relativamente alle presenze, in un periodo dell'anno che certo non si caratterizza per alti afflussi di persone); dall'altro, ai problemi di distribuzione territoriale, tempi di trasferimento, assenza di programmazione e difficoltà di attivare i posti disponibili.

TABELLA 8. Presenze nei circuiti dedicati ai minori, 2018-2024

Anno	Cas minori	Sai-Msna	Totale	Quota Cas minori	Quota Sai-Msna
2018	221	2.312	2.533	8,7%	91,3%
2019	59	2.741	2.800	2,1%	97,9%
2020	48	3.246	3.294	1,5%	98,5%
2021	457	4.573	5.030	9,1%	90,9%
2022	639	5.629	6.268	10,2%	89,8%
2023	1.773	5.034	6.807	26,0%	74,0%
2024	1.271	5.526	6.797	18,7%	81,3%
Capienza 2023	2.005	5.234	7.239	27,7%	72,3%
Capienza 2024	2.110	6.030	8.140	25,9%	74,1%

Nel 2024, quindi, il sistema dedicato ai minori registra una maggiore capacità e [centralità del circuito Sai-Msna](#) nelle presenze effettive. È un dato che pesa anche sull'interpretazione dei collocamenti impropri di minori in strutture per adulti, affrontati nel capitolo successivo: la questione non coincide automaticamente con l'assenza di posti in assoluto, ma con la difficoltà di trasformare la disponibilità in presa in carico tempestiva e appropriata.

3.2 - La geografia dell'accoglienza nel 2024

Nel complesso, i numeri del 2024 confermano una tendenza precisa. Un sistema in affanno che si riorganizza rafforzando i luoghi di ingresso e le strutture straordinarie più di quanto consolidi il canale ordinario e integrato della presa in carico.

Guardando alla geografia dell'accoglienza, l'esame della distribuzione territoriale restituisce non solo una ripartizione di posti, ma anche di funzioni. Il Mezzogiorno concentra 51.440 posti, pari al 35,2% della capienza complessiva; seguono il Nord-Ovest con 36.656 posti (25,1%), il Centro con 29.945 (20,5%) e il Nord-Est con 28.219 (19,3%). Più nel dettaglio, il sud raccoglie il 78,5% della prima accoglienza e il 53,1% della capacità Sai, mentre il Nord-Ovest da solo concentra il 29,7% della capacità Cas nazionale. Il Sud assorbe quindi una quota decisiva delle strutture di frontiera e del secondo livello pubblico, il Nord-Ovest e il Centro reggono una parte rilevante dell'ossatura straordinaria, mentre il Nord-Est combina accoglienza diffusa e una quota non marginale di prima accoglienza legata alla frontiera terrestre e adriatica.

3.2.1 - Macro-aree e differenziazione dei circuiti

TABELLA 9. Cas: numero di centri e capienza media per macro-area (2024)

Macro-area	N. centri	Capienza totale	Capienza media
Mezzogiorno	652	25.293	38,8
Nord-Ovest	1.588	29.691	18,7
Centro	1.252	23.238	18,6
Nord-Est	1.916	21.860	11,4

La diversa fisionomia territoriale si vede con particolare chiarezza guardando ai soli Cas. Nel Mezzogiorno i Cas sono meno numerosi, ma molto più grandi: 652 centri per 25.293 posti, con una media di 38,8 posti per struttura. Nel Nord-Est accade il contrario: 1.916 centri per 21.860 posti, con una media di 11,4 posti. Centro e Nord-Ovest si collocano in posizione intermedia, attorno a 18,6-18,7 posti per struttura, ma con un peso maggiore dei poli urbani e metropolitani.

TABELLA 10. Capienza per macro-area e circuito (2024)

Macro-area	Cas	Prima accoglienza	Sai	Totale	Quota sul totale %
Mezzogiorno	25.293	4.989	21.158	51.440	35,2
Nord-Ovest	29.691	0	6.965	36.656	25,1
Centro	23.238	0	6.707	29.945	20,5
Nord-Est	21.860	1.368	4.991	28.219	19,3

Se si guardano i circuiti nel loro insieme, la divergenza aumenta. Il Mezzogiorno supera il Nord-Ovest come capacità complessiva non tanto per i Cas, rispetto ai quali la differenza è contenuta, quanto per la somma di Sai e prima accoglienza. I 4.989 posti di prima accoglienza e i 21.158 posti Sai collocati nel Mezzogiorno spiegano quasi da soli il primato nazionale. All'opposto, nel Nord-Ovest e nel Centro la prima accoglienza è assente, mentre il peso dei Cas resta largamente dominante. Il Nord-Est merita un discorso a parte: pur rappresentando meno di un quinto della capacità complessiva nazionale, concentra oltre un quinto dei posti di prima accoglienza, segno di una geografia che risente direttamente dei passaggi di frontiera e dei transiti dalla rotta balcanica.

3.2.2 - Assetti territoriali e funzioni amministrative

La distribuzione dei circuiti non individua solamente la collocazione dei posti, ma anche quale funzione territoriale viene attribuita ai diversi contesti regionali.

TABELLA 11. Confronto territoriale: alcune regioni chiave del 2024

Regione	Capienza totale	Occupazione complessiva	Quota Cas	Quota Sai	Quota prima accoglienza	Indicatore territoriale chiave
Lombardia	18.046	98,6%	81,3%	18,7%	-	Cas al 102,2%; 21,8% della capienza Cas regionale in sovrappollamento.
Lazio	12.663	101,7%	78,4%	21,6%	-	Cas al 105,9%; 49,3% della capienza Cas in sovrappollamento.
Piemonte	12.366	93,7%	79,8%	20,2%	-	Regione simbolo del mismatch tra Msna e centri adulti, pur senza collasso generalizzato dei Cas.
Veneto	8.612	97,6%	84,3%	9,6%	6,1%	Cpa al 99,8%; alto peso del sovrappollamento Cas e dei territori di frontiera terrestre e adriatica.
Puglia	6.990	94,1%	31,2%	56,6%	12,1%	Cpa al 130%; 54,3% della capienza Cas in sovrappollamento.
Sicilia	13.574	75,5%	32,7%	47,1%	20,2%	Regione-frontiera: bassa occupazione e alta quota di prima accoglienza
Calabria	8.037	77,9%	37,9%	44,7%	17,4%	Cas quasi pieni, hotspot poco saturi: forte asimmetria di filiera.
Friuli-Venezia Giulia	4.375	97,6%	74,9%	5,8%	19,3%	Centralità della prima accoglienza e della frontiera terrestre.

Si possono di conseguenza identificare in base alle caratteristiche del proprio assetto prevalente, le funzioni loro attribuite nella politica di accoglienza: territori che assorbono l'accoglienza ordinaria, territori in cui emerge spiccatamente un problema di raccordo tra circuiti, territori di frontiera e prima accoglienza, sistemi di piccola scala con scarsa elasticità interna.

Un primo gruppo è costituito dalle regioni con aree metropolitane ad alta pressione: Lombardia e Lazio. In Lombardia il dato più rilevante non è solo il primato per capienza complessiva, ma, come per il Lazio, anche la forte dipendenza dai Cas: 81,3% della capacità complessiva in Lombardia e 78,4% nel Lazio. In entrambi i casi l'occupazione è prossima o superiore alla soglia massima. È una pressione che si accumula nelle grandi aree urbane, dove si concentrano domanda di accoglienza e permanenze prolungate. Milano e soprattutto Roma condensano questa funzione di

attrazione, smistamento e permanenza, e rendono visibile una crisi urbana dell'accoglienza fatta di grandi centri e grandi gestori.

Il secondo assetto riguarda i territori in cui il problema principale non è rappresentato dall'insufficienza di posti, ma dall'uso che non incontra il bisogno che si presenta sul territorio. Il Piemonte è il caso più leggibile: l'occupazione complessiva si ferma al 93,7%, ma la regione resta il caso emblematico del *mismatch* tra Msna e centri per adulti. In altre parole, può esistere disponibilità sulla carta senza che esista "il posto giusto" per la collocazione delle persone in base alle loro peculiarità esistenziali e giuridiche. In un sistema regionale apparentemente ordinato possono prodursi collocamenti impropri (e trasferimenti tardivi). Una logica simile, con intensità diverse, si ritrova anche in altri territori del Nord-Ovest e in alcune province emiliane e toscane.

Un terzo gruppo comprende i territori di frontiera e di prima accoglienza: Sicilia, Calabria, Puglia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto svolgono di fatto una funzione di primo filtro per l'intera filiera. Andrebbe valutata quindi non solo la capacità dei sistemi locali, ma se, quanto rapidamente, e con quali garanzie, si riesca a trasformare l'ingresso in un percorso di tutela e accompagnamento all'autonomia. Un indicatore di questo passaggio si può trovare nelle contraddizioni che si registrano nei diversi circuiti regionali. La Sicilia ha una saturazione complessiva relativamente bassa, ma una quota molto alta di posti in prima accoglienza e una funzione strutturale di snodo nell'arrivo e nella redistribuzione. La Calabria mostra una dinamica diversa, ma altrettanto asimmetrica: Cas quasi pieni, hotspot semivuoti. La Puglia è il caso più evidente, perché il blocco si vede contemporaneamente nei Cas e nella prima accoglienza: Cpa oltre il 130%, quota altissima di persone ospitate in strutture oltre il 120%, forti concentrazioni urbane a Bari e lungo la dorsale adriatica. Infine, in Friuli-Venezia Giulia e Veneto, la frontiera terrestre e adriatica presentano prima accoglienza, Cas, tempi compressi e rischio di inserimenti impropri.

Un quarto gruppo è formato dai sistemi piccoli ma fortemente stressati, come Sardegna e Umbria, cui si possono avvicinare alcuni territori intermedi quali Abruzzo e parte delle Marche. Questi casi sono utili perché smentiscono ulteriormente l'idea che la crisi derivi solo dal grande numero assoluto di persone. In Sardegna la saturazione complessiva supera il 100%, i Cas sono oltre soglia; in Umbria la saturazione complessiva supera il 103% e la quota di capienza Cas in sovraffollamento è molto elevata. In questi contesti la criticità non deriva da grandi volumi assoluti, ma dal fatto che il territorio dispone di pochi margini di compensazione. Per questo la piccola scala non coincide di per sé, con una maggiore efficacia delle politiche di accoglienza.

3.2.3 - Province, poli urbani e sistemi locali

TABELLA 12. Province con maggiore capienza complessiva (Top 10, 2024)

Provincia	Capienza totale	Quota su totale nazionale %	Quota nel capoluogo %	Circuito prevalente
Roma	6.780	4,6	60,5	Cas
Milano	5.767	3,9	66,9	Cas
Torino	5.591	3,8	37,2	Cas
Bologna	3.735	2,6	49,7	Sai
Napoli	3.344	2,3	20,5	Cas
Firenze	2.985	2,0	20,7	Cas
Genova	2.980	2,0	85,7	Cas
Salerno	2.925	2,0	0,3	Cas
Cosenza	2.882	2,0	3,6	Sai
Catania	2.606	1,8	44,6	Sai

La geografia dell'accoglienza cambia ancora quando si scende al livello provinciale. Le prime tre prefetture per capienza - Roma, Milano e Torino - raccolgono da sole 18.138 posti, cioè il 12,4% della capacità nazionale; le prime dieci arrivano al 27,1%.

Sopravvivono quindi poli provinciali che funzionano come veri e propri sistemi nel sistema. Anche qui, però, non esiste un solo modello. Roma e Milano sono fortemente polarizzate sul capoluogo, che assorbe rispettivamente il 60,5% e il 66,9% della capacità provinciale; Genova spinge questa concentrazione all'85,7%. Al contrario, Salerno, Napoli e Cosenza mostrano una distribuzione molto più provinciale, con quote nel capoluogo più contenute. Cambia anche il circuito prevalente: Roma, Milano, Torino, Napoli e Genova restano chiaramente trainate dai Cas; Bologna, Cosenza e Catania mostrano invece un peso maggiore del Sai, con configurazioni territoriali meno sbilanciate sul canale straordinario. Guardando agli enti locali (comuni), i principali poli restano Roma (4.104 posti), Milano (3.856), Genova (2.555), Torino (2.081) e Bologna (1.856).

Roma, Milano e Torino rappresentano contesti metropolitani che pesano in modo strutturale sul funzionamento delle rispettive regioni. Bari mostra con chiarezza come la frontiera sia incorporata nello spazio urbano: nel comune quasi l'80% della capienza è in prima accoglienza e la saturazione complessiva raggiunge il 123%, che sale al 131,7% nella sola prima accoglienza. Trieste e Gorizia fanno del confine orientale uno snodo fondamentale per l'intero sistema di accoglienza: la prima concentra 1.340 posti (pari al 30,6% della capienza regionale) quasi interamente nei Cas (93,3%) con una saturazione del 96,6%; la seconda aggiunge altri 661 posti (il 15,1% del totale regionale) ma qui quasi metà della capienza è in prima accoglienza (45,8%) e la saturazione provinciale supera il 111%, trainata dal 138,3% registrato a Gradisca d'Isonzo. Treviso e Verona mostrano, a loro volta, che il Veneto non è solo una regione con Cas quasi pieni: le due Prefetture concentrano il 35,5% della capienza regionale. Treviso ha 879 posti Cas e 525 posti di prima accoglienza, che da sola vale il 35,8% della capacità provinciale ed è concentrata soprattutto nel capoluogo; Verona, invece, è quasi interamente affidata ai Cas, che rappresentano

il 92,3% della capienza provinciale, con una saturazione del 112,4%. Anche in centri minori la pressione resta elevata, come mostrano Oderzo, con 260 posti Cas e una saturazione del 106,5%, e Nogara, con 69 posti Cas e una saturazione del 165,2%. Agrigento, Pozzallo e Ragusa indicano infine che in Sicilia non ha senso separare il momento dello sbarco dalle fasi successive del trasferimento, dell'identificazione e dell'inserimento in accoglienza. La provincia di Agrigento tiene insieme tutte queste funzioni, con 920 posti di prima accoglienza, 908 nel Sai e 650 nei Cas. Pozzallo presenta a Sua volta quasi interamente prima accoglienza, pari al 91,8% della capienza comunale. Ragusa, al contrario, mostra una funzione più stabilizzata di accoglienza, con una composizione comunale divisa tra Cas (56,6%) e Sai (43,4%).

TABELLA 13. Province con maggiore quota di comuni con almeno un centro (Top 5, 2024)

Provincia	Comuni con centri	Comuni totali	Quota %	Circuito prevalente
Firenze	38	41	92,7	Cas
Reggio Nell'Emilia	38	42	90,5	Cas
Prato	6	7	85,7	Cas
Pistoia	16	20	80,0	Sai
Ravenna	14	18	77,8	Sai

TABELLA 14. Province con minore quota di comuni con almeno un centro (Bottom 5, 2024)

Provincia	Comuni con centri	Comuni totali	Quota %	Circuito prevalente
Oristano	3	87	3,4	Cas
Nuoro	5	74	6,8	Cas
Vercelli	6	82	7,3	Cas
Novara	7	87	8,0	Sai
Pavia	17	185	9,2	Sai

La distribuzione comunale è poi utile per esaminare quanto sia diffusa l'accoglienza all'interno di una stessa prefettura. Ci sono province in cui l'accoglienza raggiunge quasi tutto il territorio: Firenze ospita almeno un centro nel 92,7% dei comuni, Reggio nell'Emilia nel 90,5%, Prato nell'85,7%, Pistoia nell'80,0% e Ravenna nel 77,8%. All'opposto, in province come Oristano (3,4%), Nuoro (6,8%), Vercelli (7,3%), Novara (8,0%) e Pavia (9,2%) la presenza dei centri resta confinata a pochi comuni. Dove la diffusione è più alta, l'accoglienza tende a entrare nella geografia ordinaria dei servizi locali e delle relazioni con i comuni.

3.3 - L'emergenza programmata

Nel 2024 l'emergenza non prende forma soltanto nel numero dei posti da attivare alla luce della mancata programmazione, ma anche nei mezzi utilizzati per ovviare all'assenza di posti, nel rapporto con gli enti gestori e lungo la catena del controllo pubblico. Il sistema, infatti, secondo quanto si evince dai dati, assorbe lo stress in tre modi principali: concentra un numero rilevante di persone in centri oltre la capienza massima, affida quote crescenti del sistema a soggetti gestori di scala medio-grande – compreso il segmento *for profit* – e si sviluppa in modo diseguale sul territorio. Questi tre elementi descrivono una normalità governata da uno stato di eccezione: ciò che dovrebbe essere un'anomalia è ormai diventata la norma.

3.3.1 - Il sovraffollamento delle strutture

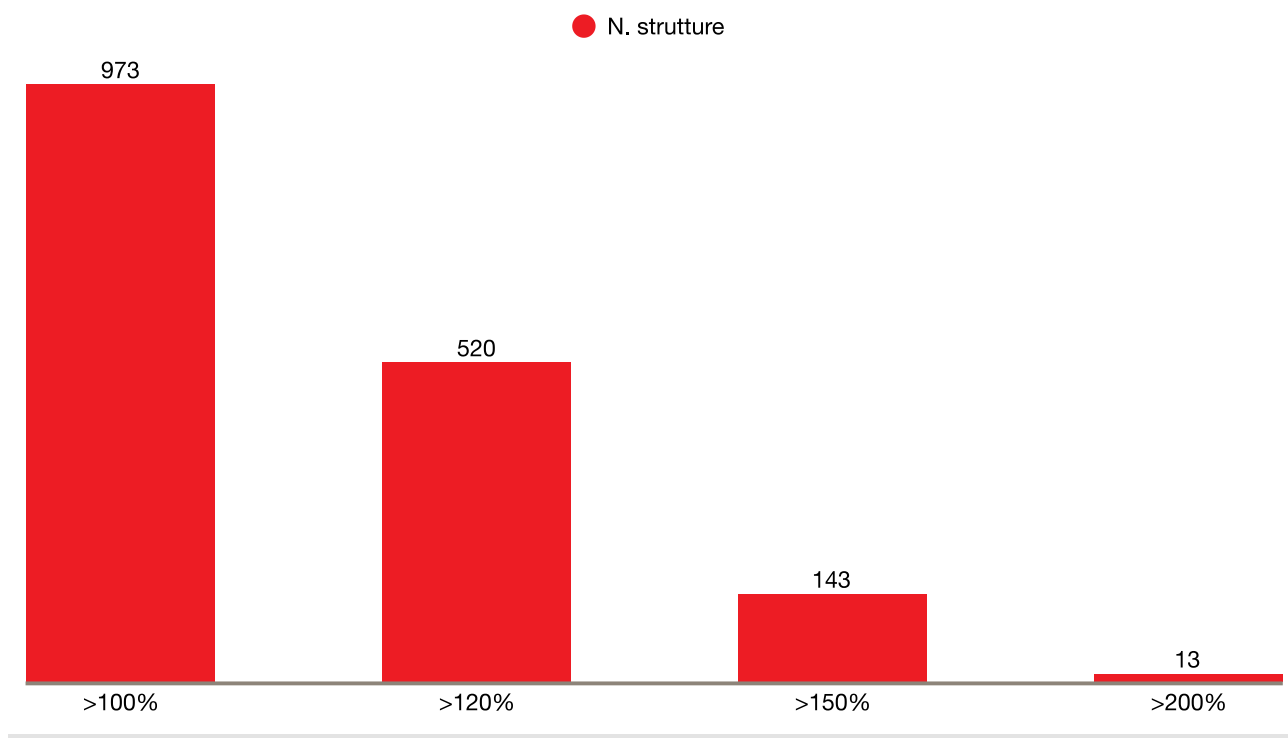
Per misurare il sovraffollamento si assume come soglia il 120% della capienza nominale. Il criterio scelto consente di isolare i casi in cui le presenze eccedono anche il cosiddetto “quinto d'obbligo” e cioè la variazione che l'amministrazione può imporre all'ente gestore in corso di esecuzione del contratto. In questo modo si escludono potenziali situazioni di sovraffollamento transitorio e ampliamenti delle capienze che il Ministero non registra e che possono essersi verificati.

Su 6.024 strutture attive nel 2024, 973 risultano oltre la capienza nominale e 520 oltre il 120%. In queste strutture vivono 12.904 persone, pari al 12,7% di tutte le persone presenti nei centri governativi. Per riportare tutti i centri oltre soglia almeno entro i limiti del 120% di sovraffollamento, a fine 2024 si sarebbero dovute redistribuire non meno di 2.008 persone.

TABELLA 15. Indicatori essenziali del sovraffollamento severo, 2024

Indicatore	Valore	Lettura
Strutture governative attive (31.12.2024)	6.024	Centri Cas e Centri di prima accoglienza
Strutture oltre capienza nominale (>100%)	973 (16,2%)	Una struttura su sei supera la capienza dichiarata.
Strutture oltre il 120% della capienza	520 (8,6%)	Qui il sovraffollamento è certo e non si confonde con margini tecnici (quinto d'obbligo).
Strutture oltre il 150% della capienza	143 (2,4%)	La pressione severa coinvolge una quota non marginale di centri.
Strutture con presenze oltre il doppio della capienza	13	Casi estremi.
Persone ospitate in strutture oltre il 120%	12.904 (12,7% degli accolti)	La pressione riguarda più di una persona su otto tra quelle presenti.
Eccedenza minima da riassorbire per rientrare sotto il 120%	2.008 persone	Misura la quota minima di redistribuzione necessaria.

GRAFICO 4. Strutture sopra le principali soglie di sovraffollamento



I casi oltre il 120% riguardano quasi esclusivamente i Cas adulti: 516 su 520 strutture. I Cpa sono solo tre, ma essendo prevalentemente megacentri, la quota di persone coinvolte cresce molto rapidamente.

Anche per il sovraffollamento, quindi, non esiste un solo modello. In alcuni territori il sovraffollamento è diffuso tra molte strutture (ad esempio Vicenza ha 56 strutture oltre soglia); in altri si concentra in pochi centri di grandi dimensioni, ma con un alto livello di gravità: Roma entra tra le province più critiche per gravità pur avendo solo 7 strutture oltre il 120%, perché l'eccedenza si concentra in centri molto grandi. Latina è il caso in cui volume, incidenza e gravità si sommano: 42 strutture oltre soglia, il 41,2% delle strutture provinciali, e una eccedenza di 251 persone oltre il 120%.

TABELLA 16. Province emblematiche del sovraffollamento severo

Indicatore	Valore chiave	Cosa mostra
Volume (n. strutture oltre il 120%)	Vicenza 56; Latina 42; Brescia 37	Il fenomeno può essere molto diffuso anche dentro reti di piccoli centri.
Incidenza (% strutture oltre il 120%)	Lucca 52,3%; Latina 41,2%; Forlì-Cesena 35,7%	In alcuni territori oltre un terzo delle strutture supera la soglia severa.

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno

Indicatore	Valore chiave	Cosa mostra
Gravità (persone in eccedenza oltre il 120%)	Latina +251; Verona +195; Roma +125	Pochi centri grandi possono generare una pressione molto elevata.
Quota di persone in strutture oltre soglia	Bari 100%; Sud Sardegna 83%; Foggia 71%	In alcuni territori il sovraffollamento investe la quasi totalità degli accolti.

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno

3.3.2 - Gestori, for profit e responsabilità pubblica

Il progetto Centri d'Italia è stato possibile solo grazie alla via giudiziale, ma la [vittoria al Tar](#) che ha consentito di ottenere dati dal Viminale, non è stata piena: sono stati negati i codici fiscali (e le p.iva) dei soggetti gestori. Lo stesso ente può apparire nei dati con formule diverse – sigle, denominazioni estese, versioni abbreviate, varianti locali – e questa frammentazione, principalmente nominale, gonfia apparentemente il numero degli amministratori. Pur mancando dei necessari codici che rendono inequivocabile l'identificazione di una società o associazione, abbiamo proceduto a sistematizzare l'elenco dei gestori, identificandone 774 a fine 2024. Nel caso della Croce Rossa Italiana (Cri), sebbene molti gruppi locali siano dotati di personalità giuridica, gli attori territoriali sono stati ricondotti all'associazione "ombrello" nazionale, anche per valutare gli effetti dell'[accordo quadro sottoscritto nel 2023 con il Ministero dell'Interno](#): le articolazioni locali sono soggetti espressamente previsti per l'attuazione concreta del piano, nonché del d.l. 23/2026 che ne ribadisce l'impiego.

I primi dieci gestori controllano il 19,1% della capienza complessiva. La Croce Rossa Italiana (Cri) è il primo attore per posti gestiti, seguita da Medihospes; insieme valgono oltre un decimo della capacità del sistema. Compaiono poi operatori *for profit* e soggetti più o meno "storici" del terzo settore.

TABELLA 17. Principali gestori 2024 per posti gestiti (centri governativi)

Gestore	Posti	Strutture	Regioni	Province	Quota sul sistema
Croce Rossa Italiana	5.743	58	13	26	5,4%
Medihospes	5.233	37	6	9	4,9%
Ospita Srl	1.986	39	2	7	1,9%
Cooperativa Versoprobo	1.539	25	4	8	1,4%
Translator Srl	1.016	3	2	2	1,0%
Provincia Autonoma di Trento	990	107	1	1	0,9%
Caritas	982	59	8	8	0,9%
Società cooperativa FILEF Basilicata	953	58	1	2	0,9%
ARCI	944	35	1	1	0,9%
ORS Italia Srl	940	3	3	3	0,9%

Oltre la metà della capienza complessiva è nelle mani di soggetti che gestiscono più strutture ma restano dentro una sola provincia. I gestori “multiregionali” sono pochi (30), ma controllano quasi un quarto della capienza totale.

TABELLA 18. Diffusione territoriale dei gestori nel 2024 (centri governativi)

Classe	N. gestori	Capienza	Quota sul sistema
Mono-sede	243	12.796	12,0%
Multi-sede in una sola provincia	463	58.998	55,4%
Multi-provinciale (una regione)	38	9.406	8,8%
Multi-regionale	30	25.239	23,7%

Il segmento *for profit* va collocato dentro questo quadro. Lo schema di capitolato, tagliando servizi, nei fatti aggira la direttiva europea tuttora vigente e sconfinava nel controllo sociale (o nel migliore dei casi nell'albergaggio), rendendo difficilmente accessibili i diritti e l'accompagnamento all'autonomia, e determinando di conseguenza la rinuncia alle gare di una parte del terzo settore. Per isolare gli operatori *for profit* si sono considerate tutte le forme giuridiche di impresa (come Srl, Spa, Snc, Sas, etc. ed escluse le imprese sociali). Tra 2022 e 2024 il *for profit* passa da 7.089 a 14.813 posti gestiti: un aumento di 7.724 posti, pari a circa il 109%. Nello stesso intervallo, il sistema nel complesso cresce da 76.814 a 106.439 posti, cioè del 38,6%. Anche in termini di capienza media per struttura, l'aumento è molto superiore a quello registrato a livello complessivo nazionale: da circa 38 posti nel 2022 a circa 52 posti nel 2024.

La differenza è troppo marcata per essere interpretata come un semplice effetto collaterale delle gare pubbliche e va considerato al contrario un sintomo della ricomposizione dell'offerta, in cui il segmento *profit* cresce molto più rapidamente del sistema che lo ospita. Resta responsabilità della Pubblica amministrazione la sempre più massiccia penetrazione nel mercato dell'accoglienza di operatori che non hanno né vocazione sociale, né quale obiettivo la tutela dei diritti, ma – logicamente - il lucro.

TABELLA 19. Crescita del segmento *for profit* a confronto con il sistema

Perimetro	2022	2024	Crescita assoluta	Crescita %
Sistema complessivo	76.814	106.439	+29.625	+38,6%
Segmento <i>for profit</i> ordinario	7.089	14.813	+7.724	+109,0%
Quota del <i>for profit</i> sul sistema	9,2%	13,9%	+4,7%	—

Questo rafforzamento si accompagna a uno spostamento verso la grande scala. Nel 2024 il *for profit* resta centrato soprattutto sui Cas adulti (88%), ma cresce il peso dei centri oltre 200 posti e aumenta la presenza in luoghi strategici della filiera, compresi Cpa (7,9%) e hotspot (2,2%). Non mancano neanche i Cas Minori (1,9%) tra i centri gestiti dal *for profit*. Proprio dove maggiori dovrebbero essere le competenze, acquistano peso soggetti senza alcuna vocazione sociale, preparazione ed esperienza nel campo.

3.3.2.1 - Medihospes e Cri: due diversi grandi gestori a confronto

L'analisi dei due più grandi gestori dell'accoglienza in Italia appare particolarmente interessante. Medihospes cresce da 3.735 posti nel 2022 a 5.233 nel 2024, restando concentrata in sei regioni e nove province, consolidando la propria posizione in alcuni territori. La capienza dei centri è il tratto più caratteristico del gestore: oltre la metà della capienza è concentrata in strutture sopra i 200 posti.

TABELLA 20. Medihospes: strutture, capienza, tasso di occupazione - Prefetture principali 2024

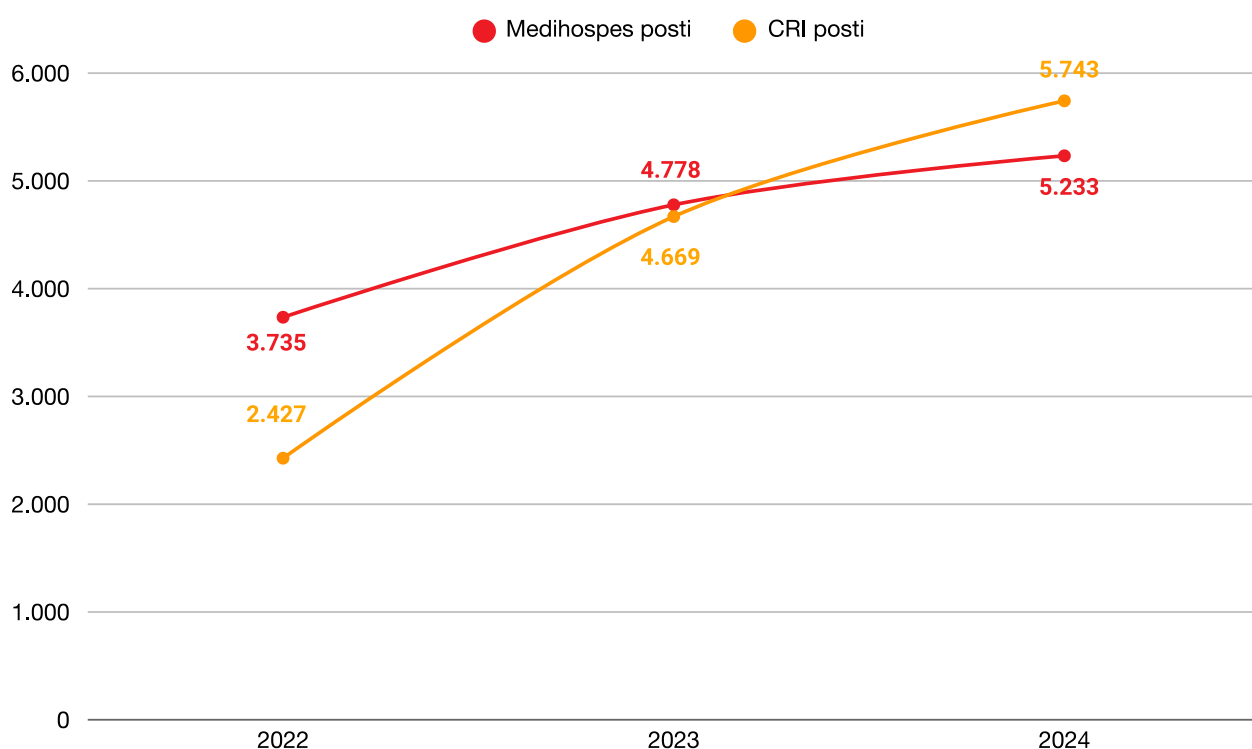
Provincia	Strutture	Capienza	Quota su Medihospes	Presenze	Occupazione
Roma	14	2.323	44,4%	2.396	103,1%
Milano	2	965	18,4%	946	98,0%
Udine	1	540	10,3%	540	100,0%
Teramo	10	474	9,1%	445	93,9%
Messina	2	320	6,1%	108	33,8%
Latina	3	309	5,9%	359	116,2%
Lecco	2	170	3,2%	297	174,7%

Roma rimane il contesto privilegiato per Medihospes: il soggetto gestore concentra la gestione del 44,45% dell'accoglienza nella città metropolitana e il 54,61% nel solo Comune di Roma Capitale, confermando il **rischio di cattura istituzionale** della Prefettura di Roma. I centri gestiti sotto l'egida del menzionato Utg valgono il 44,4% dei posti amministrati e con Milano, Udine e Teramo sommano oltre l'82% dei posti Medihospes. La Croce Rossa Italiana, invece, passa da 2.427 a 5.743 posti e cambia soprattutto il proprio profilo: aumenta il peso degli hotspot e dei grandi hub di prima accoglienza. Nel primo caso prevale il consolidamento di un operatore di scala; nel secondo la crescita di un soggetto articolato, già strutturalmente integrato con le scelte pubbliche sulla frontiera e sulla prima accoglienza.

TABELLA 21. Medihospes e Croce Rossa Italiana, 2022-2024

Anno	Medihospes posti	Medihospes strutture	Regioni	Province	Cri posti	Cri strutture	Regioni	Province
2022	3.735	26	6	9	2.427	42	12	19
2023	4.778	33	6	9	4.669	54	14	24
2024	5.233	37	6	9	5.743	58	13	26

GRAFICO 5. Due grandi attori a confronto: posti gestiti tra 2022 e 2024, Medihospes e Croce Rossa Italiana



Se Medihospes cresce in due anni del 40,1% per consolidamento, dentro una “geografia stabile”, la Cri cresce del 136,6% per espansione e distribuzione territoriale. Per questo i due gestori sono vicini nella scala, ma lontani nella forma organizzativa. Per Medihospes appare fondamentale la relazione con le Prefetture e in particolare con la Prefettura di Roma (come mostra anche la modalità di assegnazione e la gestione dei [centri in Albania](#), peraltro ancora priva di un contratto formalizzato). Per la Croce Rossa appare fondamentale [l'accordo quadro con il Ministero dell'Interno](#), che sembra funzionare da lasciapassare per l'imporre delle articolazioni territoriali, indipendentemente dal concreto radicamento sul territorio e relativamente all'impegno nel campo della migrazione e dell'accoglienza, e dai rapporti con la singola Prefettura.

3.3.3 - Ispezioni, assenza di commissariamenti e geografia dei controlli

Secondo i dati rilasciati dal Ministero dell'Interno, nel 2024 si sono svolti 1.564 controlli, di cui 1.548 sui Cas e 16 su Cpa. A dispetto del numero di controlli eseguiti, la quota di strutture effettivamente raggiunte almeno una volta resta molto bassa: circa 1.152 su 6.024, pari al 19,1% del totale. Concretamente, significa che oltre quattro strutture su cinque non risultano raggiunte neanche una volta, e che una parte del sistema resta fuori dalla visibilità del controllo, o vi entra solo in modo episodico e non registrato.

[Il confronto con il 2019](#) – unica annualità in cui i dati sono stati trasmessi in una veste utilizzabile e pressoché completa, a seguito e nonostante la [vittoria in Consiglio di Stato](#), è bene ricordarlo - è il solo metro di paragone affidabile disponibile. Allora le strutture controllate almeno una volta erano

il 40,5%. Nello stesso periodo crescono le prefetture senza controlli visibili, da 13 del 2019 a 33 nel 2024: si rende quindi evidente un arretramento della capacità pubblica di controllare in modo uniforme il sistema, poiché la copertura delle ispezioni si dimezza.

TABELLA 22. Controlli prefettizi: 2019 e 2024 a confronto

Anno	Totale strutture	Strutture controllate almeno una volta	Copertura osservabile	Controlli complessivi	Prefetture senza controlli
2019	5.482	2.223	40,5%	3.570	13
2024	6.024	1.152	19,1%	1.564	33

Parallelamente la [Relazione sulla performance 2024](#) del Ministero dell'interno presenta il monitoraggio come un successo: 1.485 controlli, 75 prefetture coinvolte, 747 visite con supporto Euaa (Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo). Ma la narrazione del successo si scontra con tre limiti. Il primo è numerico: il dataset ottenuto dal Ministero contiene 1.564 eventi ispettivi, non 1.485. Il secondo è più importante: i controlli si distribuiscono in modo fortemente asimmetrico. Le prefetture con almeno un controllo sono 74, quelle senza controlli 33; le prime gestiscono 73.972 posti, le seconde 29.413. In altre parole, una quota rilevante del sistema resta fuori dal monitoraggio. Il limite più importante, però, non sta nei 79 controlli di differenza, ma nell'idea stessa di "successo" che la Relazione propone e che riguarda il miglioramento/adequamento agli standard previsti dal capitolato rilevati durante le visite di *follow-up*. Se si riducono o si eliminano servizi come il supporto psicologico, l'orientamento e l'accompagnamento psico-sociale, è possibile raggiungere la conformità formale, senza garantire una presa in carico adeguata dei bisogni. Il successo in ambito amministrativo non coincide quindi con il successo del sistema, che dovrebbe essere misurato sugli esiti, cioè sull'efficacia dei percorsi sviluppati per i cosiddetti beneficiari.

La geografia del controllo rende l'asimmetria della distribuzione delle visite ancora più evidente. Napoli concentra 222 controlli e raggiunge tutte le strutture di propria competenza; Potenza ne registra 117 con copertura del 93,2% dei centri amministrati; Caserta 74 con il 95,6%; Firenze 77 con il 57,5%. All'estremo opposto, Torino conta 68 controlli, ma copre solo il 17,8% delle strutture, mentre Roma e Frosinone non presentano controlli pur gestendo rispettivamente 5.226 e 1.628 posti.

GRAFICO 6. Geografia del controllo: poli iper-monitorati e grandi zone cieche

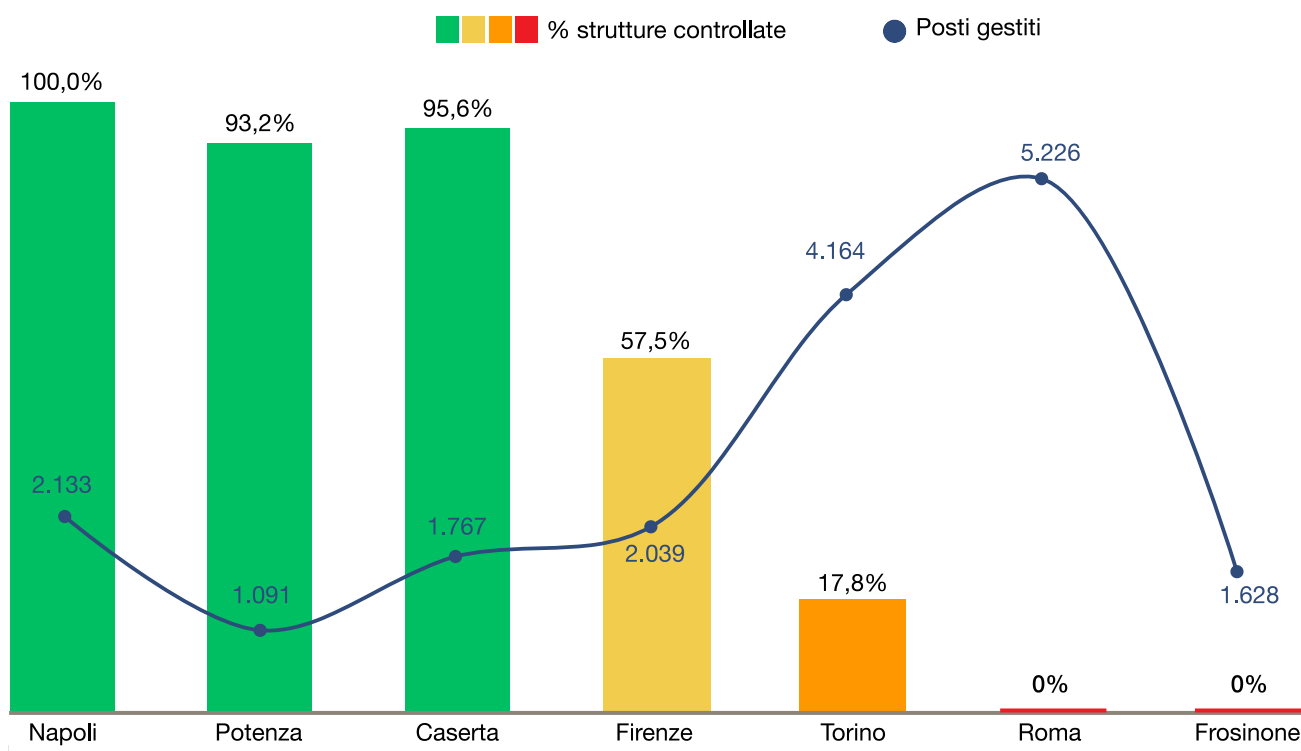


TABELLA 23. Prime 15 Prefetture per numero di controlli

Prefettura	Strutture gestite	Posti gestiti	Controlli MI	Strutture controllate MI	% strutture controllate MI	Controlli/ 100 strutture	Controlli/ 1.000 posti
Napoli	24	2.133	222	24	100,0%	925,0	104,1
Potenza	103	1.091	117	96	93,2%	113,6	107,2
Rieti	158	871	80	74	46,8%	50,6	91,8
Firenze	113	2.039	77	65	57,5%	68,1	37,8
Caserta	45	1.767	74	43	95,6%	164,4	41,9
Torino	303	4.164	68	54	17,8%	22,4	16,3
Genova	212	2.257	46	46	21,7%	21,7	20,4
Bologna	55	1.555	44	32	58,2%	80,0	28,3
Rimini	50	762	43	35	70,0%	86,0	56,4
Lucca	44	543	42	23	52,3%	95,5	77,3

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno.

Attenzione! Il numero dei controlli e delle strutture controllate indicati nella tabella con "MI" è stato fornito centralmente dal Ministero dell'Interno.

Prefettura	Strutture gestite	Posti gestiti	Controlli MI	Strutture controllate MI	% strutture controllate MI	Controlli/100 strutture	Controlli/1.000 posti
Viterbo	34	886	38	30	88,2%	111,8	42,9
Trieste	173	1.250	32	32	18,5%	18,5	25,6
Cuneo	51	1.323	29	24	47,1%	56,9	21,9
Benevento	30	857	27	19	63,3%	90,0	31,5
Campobasso	12	640	27	10	83,3%	225,0	42,2

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno.

Attenzione! Il numero dei controlli e delle strutture controllate indicati nella tabella con "MI" è stato fornito centralmente dal Ministero dell'Interno.

TABELLA 24. Prime 15 prefetture senza controlli registrati, ordinate per posti gestiti

Prefettura	Strutture gestite	Posti gestiti	% strutture nazionali	% posti nazionali
Roma	50	5.226	0,8%	5,1%
Frosinone	154	1.628	2,6%	1,6%
Ravenna	93	1.454	1,5%	1,4%
Cosenza	30	1.431	0,5%	1,4%
Latina	102	1.323	1,7%	1,3%
Vicenza	203	1.237	3,4%	1,2%
Como	122	1.204	2,0%	1,2%
Siena	52	1.164	0,9%	1,1%
Pisa	58	992	1,0%	1,0%
Asti	72	977	1,2%	0,9%
Cremona	72	948	1,2%	0,9%
Venezia	54	923	0,9%	0,9%
Bergamo	29	879	0,5%	0,9%
Livorno	5	805	0,1%	0,8%
Reggio Di Calabria	25	793	0,4%	0,8%

L'incrocio dei dati con quelli relativi ai gestori rafforza la stessa conclusione. Medihospes, primo grande operatore, concentra 5.233 posti distribuiti in 37 strutture in 9 province, ma nel 2024 riceve solo 14 controlli complessivi, in 12 centri (una copertura del 32,4%). Inoltre, in province cruciali, come Roma, Latina, Messina e Lecco i controlli sono pari a zero. La Croce Rossa Italiana, che nel 2024 si estende su 26 province e oltre 5.700 posti in 58 centri, mostra a Sua volta vaste aree

di opacità: Agrigento, Catania, Reggio Calabria e Trapani non presentano controlli pur ospitando quote molto consistenti di posti gestiti e presentando situazioni critiche o degne di attenzione, come l’hotspot di Lampedusa. Medihospes si ferma a 2,68 controlli ogni 1.000 posti; la Cri a 2,96. Al contrario, soggetti molto più piccoli ma fortemente concentrati in pochi territori, possono mostrare intensità di controllo molto superiori, perché la stessa struttura viene visitata molte volte.

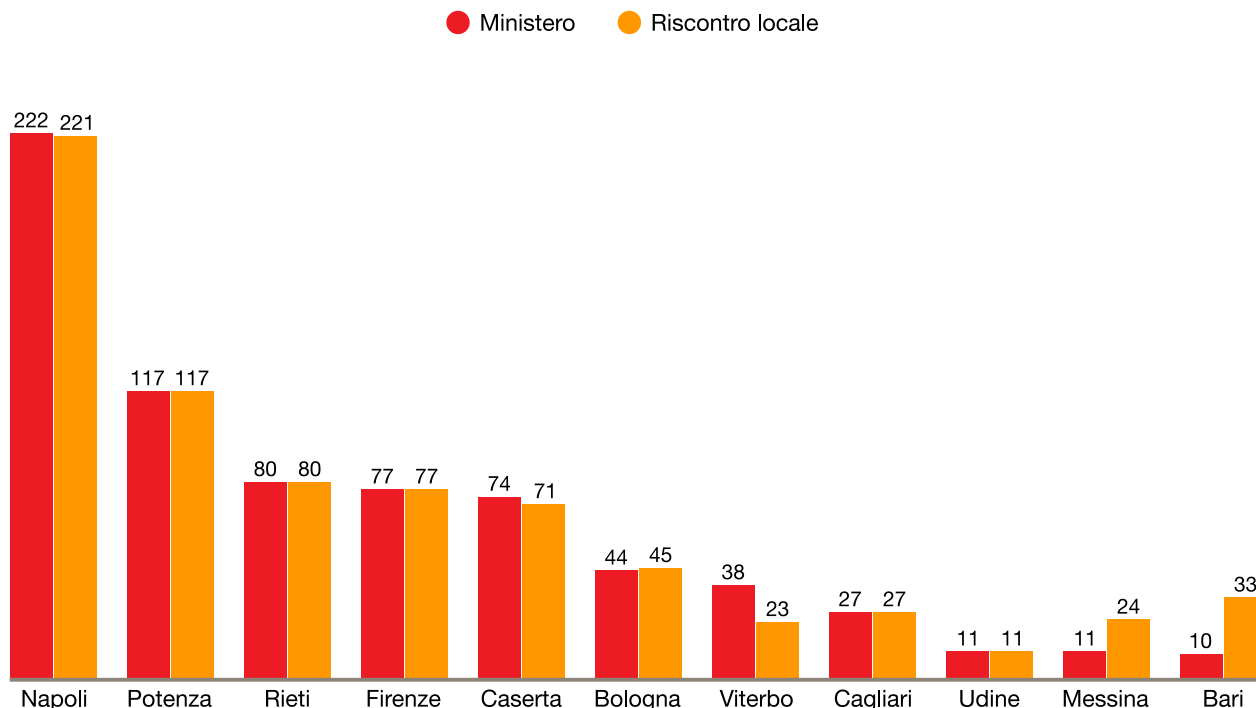
TABELLA 25. Due grandi gestori a confronto: scala gestionale e controllo osservabile

Gestore	Posti gestiti	Strutture gestite	Controlli MI	Strutture controllate	Copertura strutture	Controlli/ 1.000 posti
Medihospes	5.233	37	14	12	32,4%	2,68
Croce Rossa / Cri	5.743	58	17	15	25,9%	2,96

Il Ministero nel rilasciare i dati fornisce esclusivamente un dato aggregato su penali e provvedimenti, ma non li disaggrega neanche per prefettura, rimandando a quanto i singoli Utg potranno concedere in merito. In altri termini, il Ministero conferma che le conseguenze economiche del controllo esistono, ma non rende conoscibile dove e come si producano. Paradossalmente quindi, la dimensione che più aiuterebbe a capire la severità e l’efficacia del sistema di controllo e quanto accade nell’amministrazione del sistema di accoglienza, resta quella meno trasparente.

Nell’impossibilità di procedere con accessi civici generalizzati a tappeto, su tutte le prefetture, abbiamo isolato un campione emblematico che combina intensità dei controlli, differenza nei modelli territoriali di accoglienza (grandi centri, accoglienza diffusa e modelli intermedi), copertura delle macroaree geografiche (nord, sud, centro e isole) ed eterogeneità del tipo di ente gestore.

GRAFICO 7. Campione: controlli ministeriali e riscontri locali



Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno e delle singole Prefetture.

Le 11 prefetture del campione – Bari, Bologna, Cagliari, Caserta, Firenze, Messina, Napoli, Potenza, Rieti, Udine, Viterbo - concentrano 737 strutture e 14.154 posti, cioè il 12,3% delle strutture e il 13,7% dei posti in centri governativi. Soprattutto raccolgono 711 controlli ministeriali, quasi la metà del totale nazionale. Il campione non rappresenta il “caso medio”, ma consente di osservare più da vicino le zone più dense di controllo, le aree apparentemente più anomale, le prefetture a un primo sguardo più trasparenti e quelle in cui il disallineamento tra centro e periferia è più visibile.

Il grafico mostra bene che il livello locale non restituisce sempre lo stesso dato fornito centralmente dal Ministero. In alcuni casi (Bologna, Udine, Firenze) il conteggio locale coincide (o quasi), e la prefettura fornisce un tracciato evento-per-evento. In altri casi (Napoli, Bari) il conteggio locale nasce da una logica amministrativa diversa: riepiloghi per struttura, lotti di servizio, più visite per il medesimo centro. In altri ancora, come Viterbo e Potenza, quello che emerge dai dati è concentrato più su sanzioni e provvedimenti che su un monitoraggio regolare e omogeneo delle visite. Questa eterogeneità dimostra che - nonostante l'applicativo comune Smacc, sul cui uso le Prefetture sono state formate nel corso del tempo, e di cui il Ministero celebra il successo - il controllo prefettizio non è standardizzato nella rilevazione, ma neanche nel registrare e rilasciare le informazioni raccolte.

TABELLA 26. Campione, strutture, posti, controlli e penali

Prefettura	Strutture gestite	Posti gestiti	% strutture controllate	Penali locali (€)	Quota penali nazionali
Napoli	24	2.133	100,0%	€ 105.055,74	15,5%
Potenza	103	1.091	93,2%	€ 213.475,44	31,5%
Rieti	158	871	46,8%	€ 0,00	0,0%
Firenze	113	2.039	57,5%	€ 0,00	0,0%
Caserta	45	1.767	95,6%	€ 218.814,23	32,3%
Bologna	55	1.555	58,2%	€ 785,00	0,1%
Viterbo	34	886	88,2%	€ 60.147,64	8,9%
Cagliari	19	413	100,0%	€ 11.407,27	1,7%
Udine	163	1.650	6,1%	€ 632,99	0,1%
Messina	20	987	55,0%	€ 0,00	0,0%
Bari	3	762	100,0%	€ 5.007,83	0,7%
Totale campione	737	14.154	72,78% (media)	€ 615.326,14	90,80%

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno e delle singole Prefetture

I dati economici e sanzionatori confermano la debolezza del sistema. Il Viminale comunica per il 2024 penali pari a € 676.847,15, due sole risoluzioni contrattuali e nessun commissariamento. Il campione locale ricostruito intercetta oltre il 90% di quell'importo complessivo (non si distingue tra penali, sanzioni, decurtazioni, ma si è scelto di guardare all'effetto economico complessivo comunicato localmente), segno che il problema non è l'assenza di violazioni, ma la loro scarsa conoscibilità e la limitata capacità di trasformare i rilievi in misure realmente correttive. Il fatto che un campione ragionato di Prefetture riesca da solo a dar conto pressoché dell'intero importo delle penali a livello nazionale, suggerisce una concentrazione elevata delle sanzioni, ma anche una fragilità del sistema informativo ministeriale: il Viminale, con tutta probabilità, non restituisce la geografia completa delle contestazioni, mentre il locale la rende conoscibile solo a fatica e con formati eterogenei. Questi effetti si registrano nonostante si affermi la piena funzionalità dell'applicativo dedicato Smacc (Sistema di monitoraggio dell'accoglienza), che dovrebbe garantire, sia al Ministero centralmente, che localmente alle Prefetture, di (registrare e) rilasciare agevolmente dati di dettaglio.

Anche il fabbisogno di personale segnala una criticità strutturale nel garantire anche una sola visita annuale a tutte le 6.024 strutture del sistema governativo, come peraltro affermato dalle stesse Prefetture in alcuni riscontri dove si sottolinea la carenza di personale. Il controllo, quindi, non può essere sostenuto con un organico ridotto e con professionalità esclusivamente amministrative: richiede presenza sufficiente, continuità, competenze multidisciplinari e capacità di leggere non solo la conformità contrattuale, ma anche le conseguenze concrete dell'accoglienza sui percorsi delle persone. Inoltre, in un sistema rivolto a persone straniere spesso neo-arrivate, la mediazione linguistico-culturale non è un elemento accessorio ma una precondizione del controllo di merito: senza mediazione, la visita *legge* registri e locali, ma *ascolta* in maniera discutibile le persone che fruiscono dei servizi.

3.3.3.1 - Il caso della prefettura di Firenze

Nel campione analizzato la risposta della Prefettura di Firenze ha consentito di analizzare i verbali (*checklist* e richieste di integrazione) e visionare gli strumenti di rilevazione utilizzati nel monitoraggio. Il caso fiorentino è quindi il più istruttivo per comprendere cosa le ispezioni riescano davvero a osservare; non solo quanti controlli vengono fatti, ma anche come sono concepiti.

Gli strumenti funzionano bene sul piano documentale: registri, presenze del personale, forniture, esistenza formale di procedure e standard organizzativi. Diventano molto meno capaci, invece, quando si passa dalla superficie amministrativa alla sostanza della presa in carico. Possono accertare che una procedura sulla vulnerabilità sia dichiarata; molto più difficilmente possono verificare quante vulnerabilità siano emerse, con quali tempi, quali *referral* (cioè quali segnalazioni della persona e delle relative vulnerabilità alle autorità o ai servizi competenti) e quali esiti.

TABELLA 27. Caso Firenze: cosa gli strumenti ispettivi riescono davvero a vedere

Ambito	Capacità di verifica	Lettura sintetica
Registri, presenze del personale, forniture	Alta	Alta sul piano documentale e materiale
Procedure dichiarate su vulnerabilità e referral	Media	Verifica formale della procedura, non dei suoi esiti
Formazione del personale su trauma e vulnerabilità	Media	Si controlla l'esistenza, non la qualità operativa
Segnalazioni e invii ai servizi territoriali	Molto bassa	I <i>referral</i> emergono nelle note, ma non come esiti standardizzati
Valutazione multidisciplinare dei casi	Molto bassa	Manca una valutazione sistematica sui fascicoli
Continuità di cura dopo il <i>referral</i>	Assente	Il controllo non registra se la presa in carico prosegue davvero
Emergenza autonoma di vulnerabilità latenti	Assente	Nessuna <i>checklist</i> sostituisce <i>équipe</i> , tempo e <i>setting</i> protetto

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati della Prefettura di Firenze

Nei verbali compaiono rilievi preziosi: l'assenza dell'assistente sociale in alcuni centri, la scomparsa dello psicologo dall'*équipe* dopo il nuovo quadro di servizi, procedure sulla vulnerabilità non verificabili documentalmente, corsi di italiano offerti dal gestore solo su base volontaria e "fuori capitolato". Le visite riescono a intercettare vuoti organizzativi, ma non si comprende se quei *gap* si traducano in mancate emersioni, prese in carico ritardate o interruzioni di cura. Aumentare il numero di controlli non basta, se gli standard dei servizi sono già inconsistenti e se mancano registri omogenei sugli esiti dei percorsi, o la possibilità di rilevarli da un punto di vista qualitativo ascoltando in maniera efficace chi abita il sistema di accoglienza.

In conclusione, se l'assenza di programmazione nei fatti equivale a programmare l'emergenza, questa non si rinviene soltanto nei centri sovraffollati o nella crescita di alcuni gestori e del *for profit*. È anche nella debole capacità pubblica di osservare il sistema con la profondità necessaria, soprattutto in un contesto segnato dalla costante deroga all'ordinario.

La responsabilità di questo assetto resta pubblica. La crescita del *for profit*, la concentrazione su alcuni soggetti e la preferenza per strutture medio-grandi o grandi non dipendono da un'autonoma deriva del mercato dell'accoglienza, né da scelte degli stessi soggetti gestori. La responsabilità risiede nell'assenza di programmazione e nel modo in cui il Viminale costruisce capitolati, privilegiando nelle economie di scala i grandi centri e servizi che sviliscono il senso dell'accoglienza e contraddicono le norme europee. Per questo la discussione sui gestori non può essere separata da quella su sovraffollamento e controlli: i tre fenomeni appartengono alla stessa forma di governo dell'accoglienza basata sull'assenza di programmazione e di trasparenza e *accountability*.

4 - LA PRODUZIONE DELL'EMERGENZA

Al di là dell'istantanea di fine 2024, per capire appieno la forma dell'attuale sistema d'accoglienza occorre ricostruire la filiera: è in questi passaggi che l'emergenza mostra la Sua natura di tecnica di governo che sposta persone, concentra tempi, rende intermittenti le tutele e contrae diritti. In questa prospettiva il 2025 – seppur con dati non del tutto omogenei - aiuta a vedere che le criticità osservate nel 2024 non sono esiti di una fase eccezionale, ma gli effetti coerenti di una stessa razionalità amministrativa che lascia indietro persone a ogni passaggio: deterrenza e “dispersione” dal mare, selezione temporale nell'accesso alla procedura, uso opaco dei posti disponibili, riduzione dell'elasticità del Sai e crescente pressione sui percorsi di tutela.

4.1 - Dal mare all'accoglienza: emergenza senza soluzione di continuità

Le tabelle e le figure di questo paragrafo mettono in relazione tre piani che spesso vengono letti separatamente: la geografia degli sbarchi effettuati da navi delle Ong, la prassi dei porti assegnati a distanza e lo stato del sistema di accoglienza, per cercare di gettare luce sul modo in cui la *distribuzione territoriale* si intreccia con i posti disponibili e con l'uso concreto dei circuiti di accoglienza.

La prima emergenza prodotta si colloca a monte, nel tratto che va dal soccorso alla destinazione di sbarco. Il d.l. 1/2023, poi convertito nella L. 15/2023, ha irrigidito l'operatività delle navi di ricerca e soccorso e ha consolidato la prassi di assegnare porti lontani dal luogo del salvataggio. Nel diritto del mare il soccorso si conclude con lo sbarco in un porto sicuro e la scelta del porto non può essere sganciata dal criterio della prossimità. Quando invece il porto viene usato come strumento di ripartizione territoriale, la gestione del soccorso si trasforma già in gestione dell'accoglienza: si allungano i tempi di navigazione, si sottraggono mezzi alla zona Sar, si distribuiscono le persone su territori lontani e si rende meno visibile la continuità tra salvataggio, identificazione e collocamento.

Il quadro diventa ancora più netto se si guarda agli effetti operativi e umanitari della stretta. Dal febbraio 2023 [si contano almeno](#) 29 fermi amministrativi a carico di navi della società civile, per circa 700 giorni complessivi di inattività in porto, cui si aggiungono 822 giorni di navigazione forzata verso porti lontani, per oltre 330.000 chilometri percorsi inutilmente. Nello stesso Mediterraneo centrale, secondo [l'Italy 2025 Sea Arrivals Overview dell'UNHCR](#), le persone morte o disperse sono state 1.810 nel 2024 e 1.342 nel 2025. E non possono che essere stime al ribasso. In una rotta che resta strutturalmente letale, una politica che sottrae mezzi civili di soccorso alla zona Sar e allunga sistematicamente le rotte di sbarco non può essere trattata come [una soluzione organizzativa](#) per distribuire le persone arrivate sul territorio.

TABELLA 28. Sbarchi Ong e incidenza sul totale degli sbarchi via mare

Anno	Eventi Ong	Sbarcati Ong	Totale sbarchi via mare	Quota Ong
2023	173	8.904	157.652	5,6%
2024	216	11.174	66.317	16,8%
2025	221	10.962	66.296	16,5%

Gli sbarchi effettuati da navi delle Ong pur rappresentando ancora una quota minoritaria, dopo il 2023, vedono il loro peso sul totale degli arrivi via mare crescere nettamente: dal 5,6% arriva al 16,8% nel 2024 e si attesta al 16,5% nel 2025. Il salto è particolarmente rilevante perché avviene mentre il totale complessivo degli arrivi cala drasticamente rispetto al 2023. Nonostante la presenza delle Ong venga continuamente descritta come problema da contenere, il loro ruolo operativo nel Mediterraneo centrale resta fondamentale.

La Sicilia è il principale territorio di sbarco, ma nel triennio seguono, a distanza, Puglia, Toscana, Campania e Liguria; mentre Marche ed Emilia-Romagna presentano volumi più contenuti, ma mediamente sbarchi numericamente consistenti.

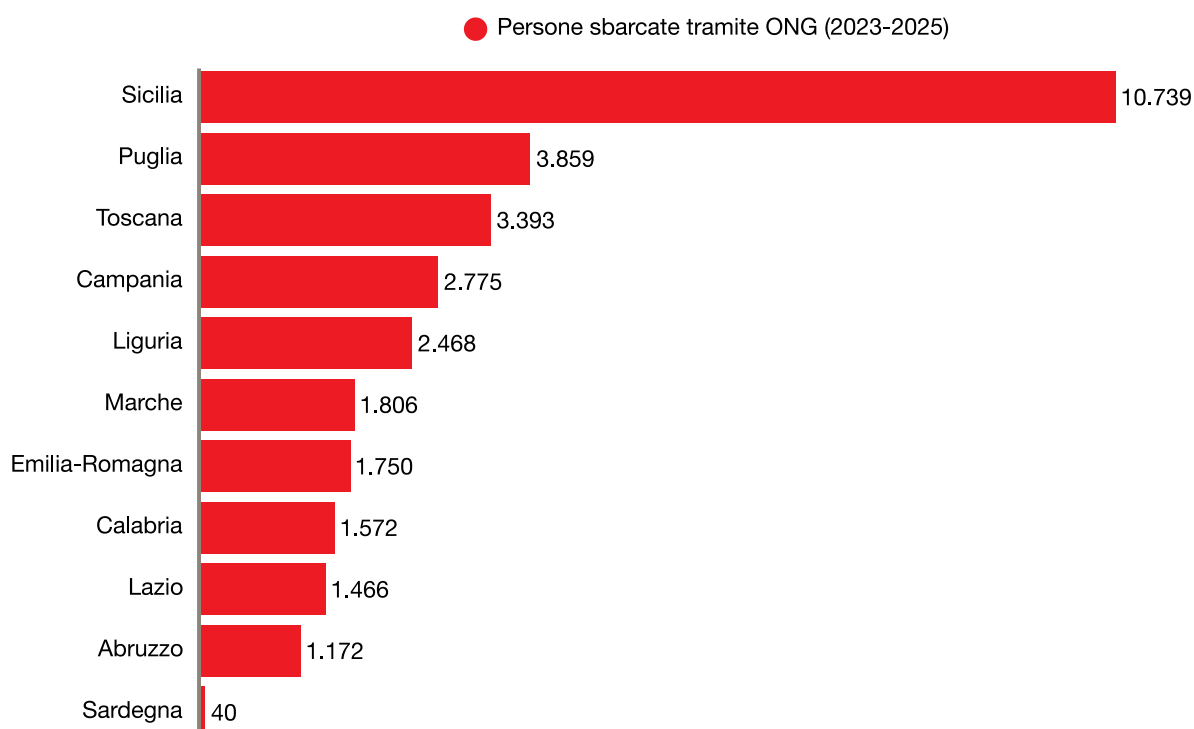
GRAFICO 8. Geografia regionale degli sbarchi Ong nel triennio

TABELLA 29. Distribuzione percentuale degli sbarchi Ong per macro-gruppo di porti

Anno	Frontiera sud	Porti intermedi	Porti medio-lontani/lontani
2023	53,0%	23,2%	23,8%
2024	45,8%	17,5%	36,7%
2025	57,8%	12,7%	29,6%

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno; frontiera sud = Sicilia, Calabria, Puglia; porti intermedi = Campania, Lazio, Abruzzo. Porti medio/lontani = Liguria, Marche, Toscana, Emilia-Romagna Campania, Lazio, Abruzzo. Porti medio/lontani = Liguria, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Sardegna.

Nel 2024 oltre un terzo delle persone sbarcate tramite Ong - il 36,7% - arriva in porti medio-lontani o lontani. I porti della frontiera sud non cessano di essere centrali, ma il ricorso a Toscana, Liguria, Marche ed Emilia-Romagna è un tratto ormai stabile della gestione del soccorso nel mediterraneo centrale.

TABELLA 30. I minori negli sbarchi Ong

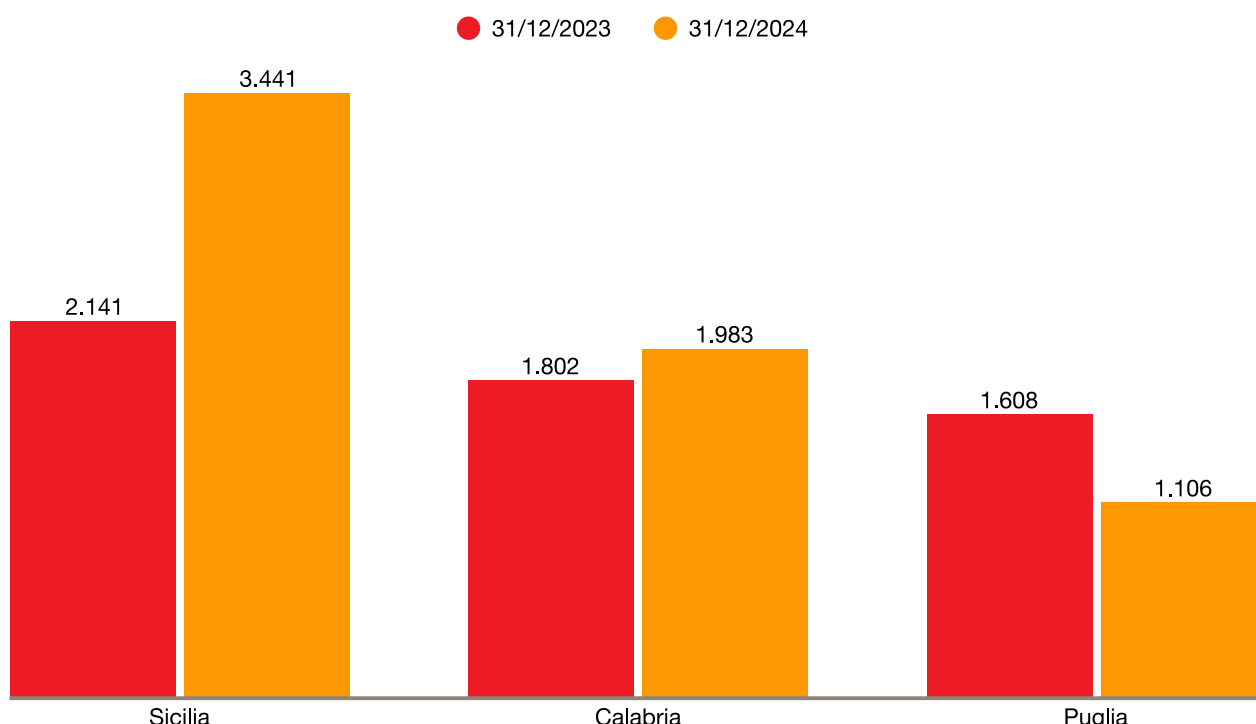
Anno	Sbarcati Ong	Minori	Msna	Quota minori	Quota Msna sui minori
2023	8.904	2.377	1.990	26,7%	83,7%
2024	11.174	2.184	1.676	19,5%	76,7%
2025	10.962	2.621	2.220	23,9%	84,7%

La componente dei minori è elevata in tutti e tre gli anni osservati. Nel 2024 rappresentano il 19,5% delle persone sbarcate tramite Ong e, di questi, i Msna costituiscono il 76,7%. Nel 2025 i minori rappresentano il 23,9% delle persone sbarcate e la quota di Msna è pari all'84,7%. Il dato sposta immediatamente l'attenzione dai soli porti all'idoneità delle destinazioni. Quando una quota così significativa di minori e di Msna viene distribuita su territori sempre più lontani dalla zona del soccorso, il problema non è solo dove si fanno sbarcare, ma quanto vengono costretti a rimanere in mare dopo l'evento Sar, nonostante la condizione di vulnerabilità, e dove e come sono collocati dopo lo sbarco.

TABELLA 31. Posti inutilizzati nella frontiera sud per tipologia (Sicilia, Calabria, Puglia)

Anno	Hotspot	Cpa	Cas adulti	Cas minori	Sai ordinari	Sai Msna	Sai d.m.-DS	Totale
31/12/2023	298	358	316	81	4.086	263	149	5.551
31/12/2024	2.024	96	809	446	2.792	259	104	6.530

GRAFICO 9. Posti inutilizzati nella frontiera sud per regione



La distribuzione del carico dell'accoglienza appare immediatamente un pretesto, se si guarda ai posti inutilizzati: nella sola frontiera sud i posti inutilizzati sono 5.551 a fine 2023 e 6.530 a fine 2024. Nei centri governativi - hotspot e Cpa - i posti inutilizzati sono 656 nel 2023 e 2.120 nel 2024. I vuoti più evidenti nei centri governativi si concentrano soprattutto in Calabria e in Sicilia. Nel 2023 spiccano Crotone, Taranto e Messina; nel 2024 i margini maggiori si osservano a Reggio Calabria, Agrigento, Vibo Valentia, Siracusa, Catania, Ragusa e ancora Messina.

TABELLA 32. Due casi studio: sbarchi Ong e posti inutilizzati lungo le rotte di trasferimento

Caso	Persone sbarcate	Minori	Msna	Posti inutilizzati Regioni versante	Posti gov inutilizzati
31/12/2023 - sbarco Ong nel Lazio / Regioni versante Sud-Tirreno	55	15	13	6.370	432
14-17/12/2024 - cluster adriatico / Regioni versante Sud-Adriatico	182	22	19	9.170	2.120

I casi studio consentono di spostare l'analisi dalla scarsità astratta di posti, alla responsabilità concreta. Il 31 dicembre 2023 uno sbarco Ong nel Lazio coinvolge 55 persone, tra cui 15 minori e 13 Msna. Nello stesso giorno, lungo il corridoio Sud-Tirreno formato da Sicilia, Calabria, Campania e Lazio, risultano 6.370 posti inutilizzati, pari a quasi 116 volte le persone sbarcate (i soli posti inutilizzati nei centri governativi di prima accoglienza sono 432, cioè circa 8 volte le persone arrivate). Negli eventi di sbarco verificatisi nei porti dell'adriatico il 14 e il 17 dicembre 2024 - 182 persone sbarcate tra Abruzzo, Marche ed Emilia-Romagna, di cui 22 minori e 19 Msna - i posti

inutilizzati lungo il versante Sud-Adriatico – 15 giorni dopo - sono 9.170, cioè oltre 50 volte le persone considerate, mentre i soli posti inutilizzati nei centri governativi si attestano su 2.120.

Se nel primo caso c'è una coincidenza perfetta tra i dati sull'accoglienza e quelli sugli sbarchi (la data è la stessa, per lo sbarco e per la rilevazione che attesta la presenza di posti inutilizzati), in questo secondo caso non sarebbe rigoroso dedurre che ogni singolo trasferimento alternativo fosse automaticamente possibile. Ma è altrettanto fuorviante continuare a spiegare la prassi dell'assegnazione dei porti lontani come mero riflesso di un'indisponibilità generalizzata del Sud o con la necessità dell'alleggerimento del carico delle regioni di frontiera. Una spiegazione che di fronte al superiore interesse del minore e ai Msna inseriti in strutture per adulti, pur in presenza di posti dedicati liberi nella stessa regione di sbarco, assume contorni inquietanti. I casi più evidenti riguardano Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio; ma il fenomeno tocca anche Sicilia, Marche e Calabria. Ed è proprio questa distanza fra disponibilità formale e uso concreto dei posti a mostrare come l'emergenza venga prodotta e trasmessa dal mare all'accoglienza, senza soluzione di continuità.

4.2 - Il d.l. 145/2024, impossibile monitorare: il tempo come misura selettiva

Il d.l. 145/2024 interviene in un segmento numericamente limitato, ma politicamente decisivo. Stando ai dati del ministero dell'interno solo il 5% a novembre 2025 (il 6,4% nel 2024) delle persone arrivate tramite la rotta del mediterraneo centrale, manifesta in frontiera la volontà di chiedere asilo, finalizzando il 2% circa delle domande d'asilo complessive. È quindi del tutto evidente che la massa delle persone richiedenti protezione manifestano volontà o formalizzano la domanda d'asilo in un momento successivo e non in frontiera.

TABELLA 33. Domande in frontiera, arrivi SAR e domande di asilo complessive

Periodo	Manifestazioni di volontà in frontiera	Arrivi SAR	quota manifestazioni in frontiera su arrivi	Domande di asilo complessive
2024	4.290	66.617	6,4%	159.000
2025 (gen-nov; domande asilo annuali)	2.871	57.564	5,0%	134.000

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno e Euaa. I dati 2025 non sono perfettamente omogenei: manifestazioni della volontà di chiedere asilo in frontiera e arrivi SAR si fermano ai primi undici mesi, le domande di asilo sono annuali.

Di fatto, la priorità nell'accesso all'accoglienza materiale - stabilita dal d.l. 145/24 - per chi arriva a seguito di soccorso in mare, si traduce nel rinvio o nell'esclusione di altri. È anche per questo che il d.l. 145/2024 deve essere interpretato come un intervento che redistribuisce tempi, rischi e costi dell'accesso all'accoglienza e ai diritti.

Allo stesso modo la soglia dei 90 giorni dall'ingresso per la presentazione della domanda di protezione internazionale per aver accesso alla procedura ordinaria – non accelerata – e all'accoglienza, appare sostenibile solo se si immagina un'ammissione immediata alle questure e una formalizzazione rapida della domanda. Ma [le prassi disponibili raccontano altro](#): appuntamenti differiti, verbalizzazioni non immediate, accessi ripetuti, tempi amministrativi che possono già da soli erodere il termine legale. In un contesto simile, il tempo smette di indicare

semplicemente le scadenze del procedimento e incide in maniera determinante sullo status, poiché la domanda “tardiva” può essere generata dal sistema stesso e attuare una vera e propria funzione di filtro selettivo che colpisce non solo chi per i più disparati motivi ha atteso per la presentazione della domanda, ma anche chi è esposto a un’amministrazione lenta, intermittente o opaca. Non a caso è recentissima la [sentenza del TAR di Parma](#) che ha riconosciuto che lasciare una persona senza accoglienza provoca un danno grave e irreparabile, che tocca l’essenza stessa della dignità umana, più importante di qualsivoglia ritardo burocratico, ritenendo altresì la misura illegittima poiché più restrittiva rispetto alla normativa europea vigente.

Il primo dato disponibile sui provvedimenti di non ammissione all’accoglienza compare soltanto nel novembre 2025 e registra quattro casi (nelle Prefetture di Teramo, Ancona, Isernia, Pordenone), non perché fino a quel momento non siano stati emessi provvedimenti simili, ma perché il ministero ha iniziato a registrare il dato solo a novembre 2025. Una misura che incide direttamente sull’accesso materiale all’accoglienza è stata introdotta senza una infrastruttura pubblica minima capace di seguirne gli esiti nel tempo, di misurarne la distribuzione territoriale, di distinguere l’impatto su persone vulnerabili o di capire quante persone restino fuori dall’accoglienza e per quanto.

Questa opacità pesa ancora di più se si considera il contesto in cui operano la rinuncia implicita e la non ammissione all’accoglienza. Secondo il nuovo dettato normativo, se il richiedente asilo lascia il centro senza giustificazione prima del colloquio, oppure non si presenta al colloquio dopo regolare convocazione, la domanda può essere considerata “ritirata” (anche senza una rinuncia scritta) e la persona può chiedere una sola volta di riaprire la procedura entro 9 mesi dalla sospensione; dopo, la pratica si estingue automaticamente.

In un quadro segnato da grandi strutture, informazioni frammentate e difficoltà linguistiche, la mancata comparizione al colloquio e/o l’allontanamento dal centro non possono essere letti automaticamente come abbandono libero e consapevole. La rinuncia implicita rischia così di trasformare la precarietà amministrativa e/o esistenziale in perdita di tutela imputata alla persona. Un aspetto che i dati sembrano registrare vista la distanza tra i valori: nel biennio 2024–2025 risultano 334 estinzioni automatiche per rinuncia implicita e 1.568 fascicoli sospesi per allontanamento poi riaperti prima del decorso di nove mesi. Il rapporto tra i due valori - quasi 4,7 riattivazioni per ogni estinzione - non consente di leggere la rinuncia implicita come un fenomeno riducibile a scelte libere e definitive di abbandono della procedura, a una rinuncia “volontaria”, piuttosto pare ascrivibile a difficoltà nel rispettare adempimenti e convocazioni (a causa di barriere materiali e informative, nonché a difficoltà di comprensione, e/o precarietà esistenziale). Nel biennio 2024-2025 (fino a novembre) risultano 334 fascicoli con esito di estinzione del procedimento e 1.568 fascicoli sospesi per allontanamento, poi riaperti prima del decorso di nove mesi.

TABELLA 34. Ritiro implicito della domanda d’asilo, ott. 2024 - nov. 2025 (ex d.l. 145/24)

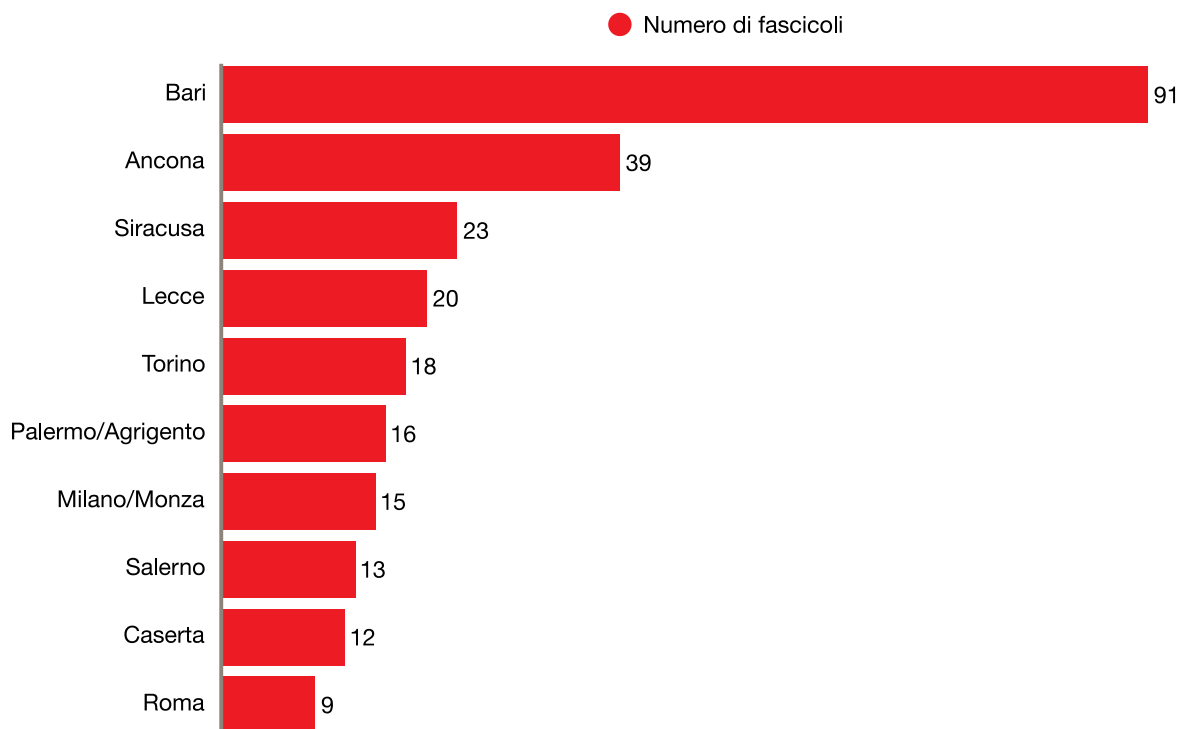
Indicatore	Totale periodo	Media mensile (≈)
Fascicoli con esito “estinzione automatica”	334	14.5/mese
Fascicoli sospesi per allontanamento e riaperti entro 9 mesi	1,568	68.2/mese

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell’Interno - Commissione Nazionale Asilo

La geografia dei provvedimenti, inoltre, mostra che il fenomeno non è confinato alle sedi di frontiera: il Sud e le Isole registrano quasi il 59% delle estinzioni, ma soltanto il 42,9% delle riattivazioni; il Nord passa invece dal 24% delle estinzioni al 43,5% delle riattivazioni. Le riaperture, dunque, appaiono molto più presenti nei territori di destinazione interna: un elemento che rende plausibile che le difficoltà siano legate a fattori locali contingenti (reperibilità della persona, convocazione efficace, trasferimento e nuovo accesso alla procedura). Il dato, quindi, rafforza l'ipotesi che una quota non marginale delle interruzioni del procedimento sia prodotta anche da fragilità personali, amministrative e materiali, non soltanto da un abbandono pienamente volontario della procedura.

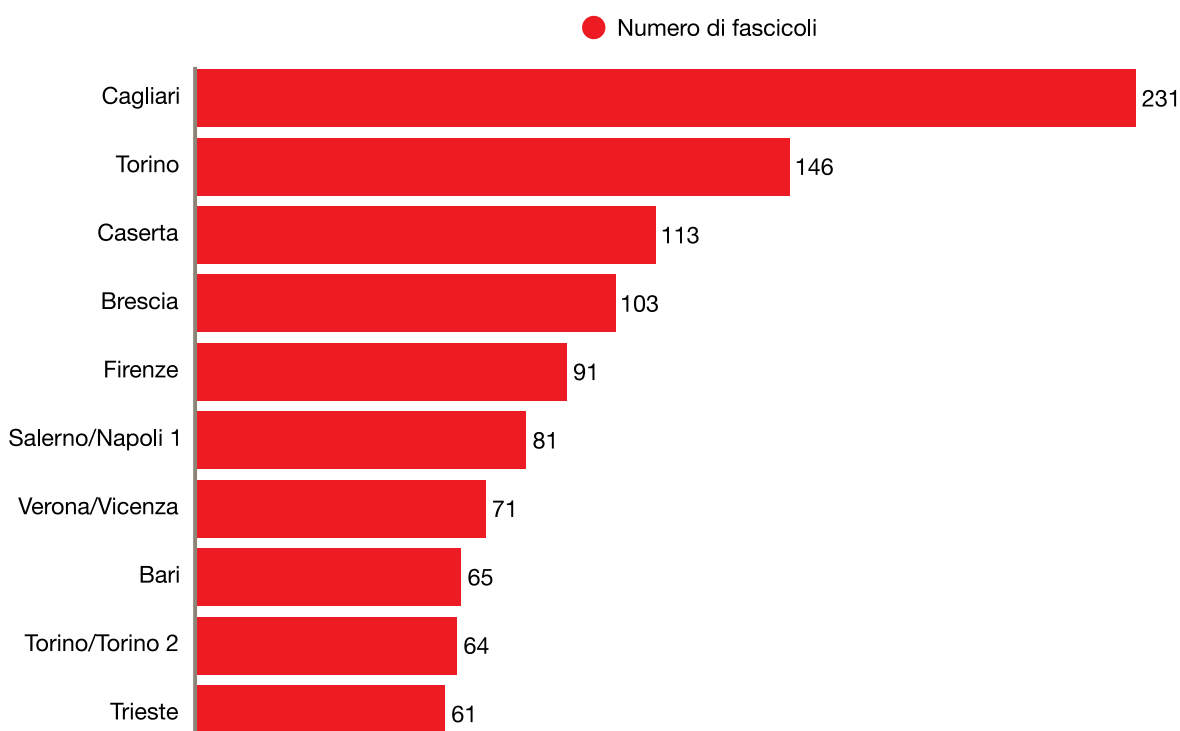
Il dato territoriale di dettaglio sembra rafforzare ulteriormente questa ipotesi mostrando che le riammissioni nella procedura sono numerose, diffuse e spesso collocate in Commissioni Territoriali diverse da quelle in cui si addensano le estinzioni: le prime cinque articolazioni per numero di procedimenti estinti - Bari, Ancona, Siracusa, Lecce e Torino - assorbono il 57,2% del totale; Cagliari, Torino, Caserta, Brescia e Firenze condensano invece il 43,6% delle riammissioni nella procedura. La distanza tra le due graduatorie è già di per sé un indicatore utile: se l'estinzione riflettesse prevalentemente un disinteresse deliberato della persona, il volume delle riaperture e la Sua distribuzione territoriale dovrebbero risultare più contenuti e più in linea con la distribuzione delle estinzioni.

GRAFICO 10. Prime articolazioni per estinzioni automatiche



Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale Asilo

GRAFICO 11. Prime articolazioni per riaperture/riattivazioni



Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale Asilo

TABELLA 35. Prime 10 articolazioni per estinzioni automatiche e per riaperture/riattivazioni

Estinzioni	N.	Riaperture	N.
Bari	91	Cagliari	231
Ancona	39	Torino	146
Siracusa	23	Caserta	113
Lecce	20	Brescia	103
Torino	18	Firenze	91
Palermo/Agrigento	16	Salerno/Napoli 1	81
Milano/Monza	15	Verona/Vicenza	71
Salerno	13	Bari	65
Caserta	12	Torino/Torino 2	64
Roma	9	Trieste	61

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno - Commissione Nazionale Asilo

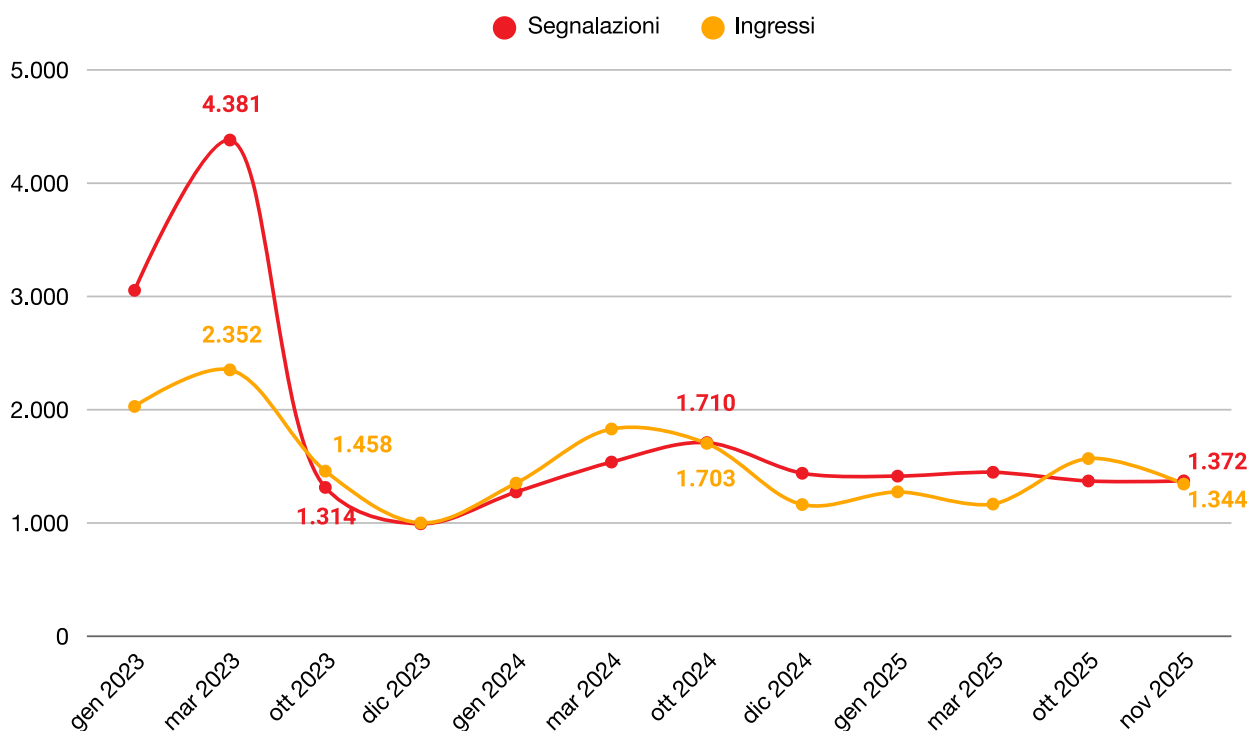
4.3 - Il Sai: una rete sempre meno capace di riequilibrare il sistema

Il Sai continua a essere il segmento più qualificato dell'accoglienza italiana, ma rientra a pieno titolo nel meccanismo di produzione continua dell'emergenza. La rete cresce in termini di presenze, seppur di poco, e continua a funzionare, ma si riducono sempre più i margini operativi con cui il secondo livello può correggere ritardi, collocamenti impropri e trasferimenti tardivi provenienti dai Cas, dalla prima accoglienza e dal circuito dei minori.

TABELLA 36. Prospetto principali indicatori Sai

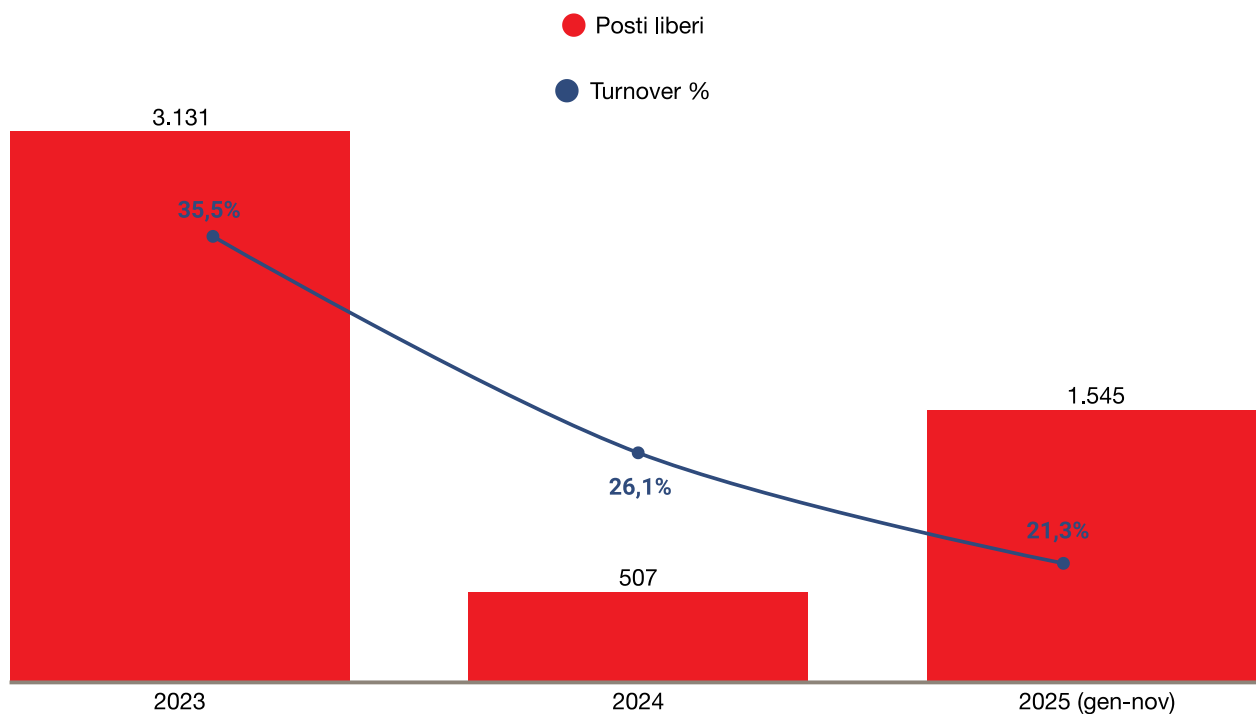
Periodo	Segnalazioni	Ingressi	Uscite	Saldo	Tasso turnover	Posti occupati a fine periodo	Posti liberi	Quota posti liberi
2023	22.183	18.322	18.505	3861	35,5%	34.816	3.131	8,3%
2024	17.694	17.257	13.704	437	26,1%	38.189	507	1,3%
2025 (gen-nov)	15.820	15.020	11.308	800	21,3%	39.608	1.545	3,8%

GRAFICO 12. Sai: segnalazioni e ingressi mensili (gennaio 2023 - novembre 2025)



Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno – Servizio Centrale.

GRAFICO 13. Sai: posti liberi a fine anno e turnover

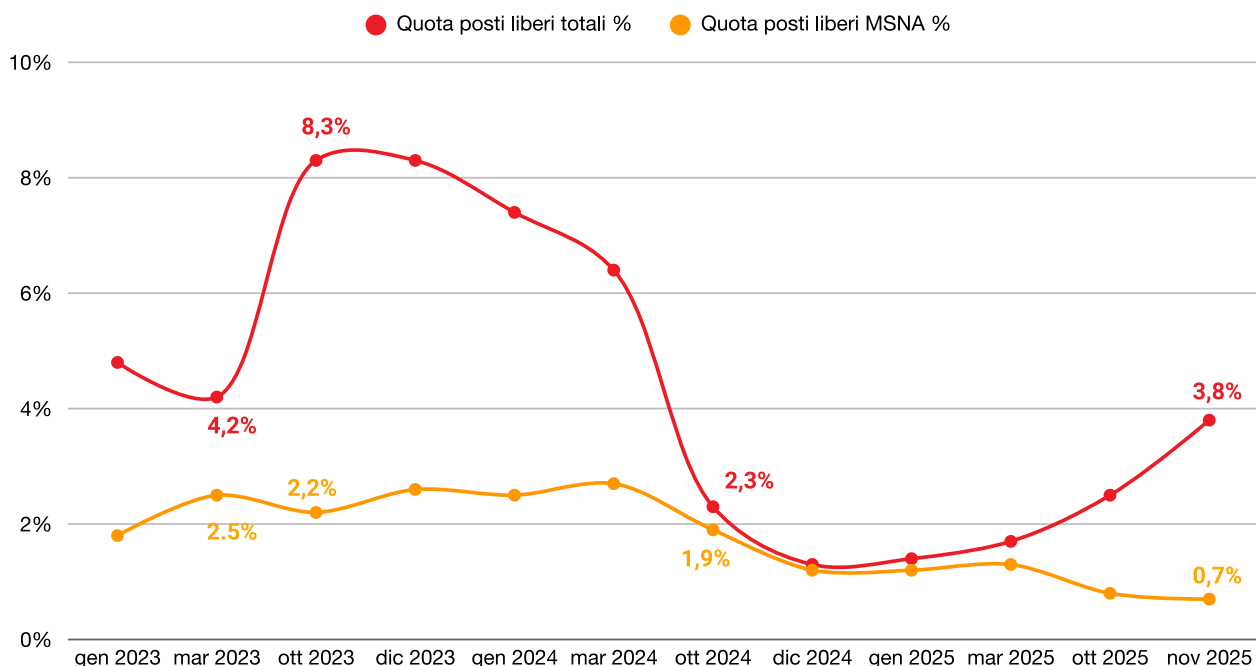


Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno – Servizio Centrale.

Attenzione! Il tasso di turnover è definito come il rapporto tra il numero di ospiti in uscita dal sistema di accoglienza e il totale complessivo di ospiti accolti dal sistema in un dato anno, composto dalla somma di ospiti presenti al 31 dicembre dell'anno precedente e il totale degli ingressi dell'anno di riferimento.

Il dato più netto è il calo del ricambio degli ospiti del circuito in capo ai comuni. Analizzando il tasso di turnover si rileva infatti che la rete Sai passa dal 35,5% nel 2023 al 26,1% nel 2024 e al 21,3% nei primi undici mesi del 2025. A confermare il ricambio sempre più lento dei "beneficiari", nello stesso tempo i posti liberi precipitano, da 3.131 a 507 tra fine 2023 e fine 2024, per poi risalire a 1.545 a novembre 2025, ma il miglioramento è trainato quasi esclusivamente dall'espansione dei posti ordinari, non da un alleggerimento uniforme di tutti i circuiti del sistema (Msna e Dm-ds).

Se si guarda alla quota media mensile di posti liberi, il deterioramento è evidente: circa 6,2% nel 2023, 4,2% nel 2024 e 2,1% nel 2025 (gennaio-novembre). Per i soli posti Msna la disponibilità media resta strutturalmente minima: circa 2,1% nel 2023, 2,2% nel 2024 e 1,3% nel 2025: a novembre 2025 i posti Msna liberi scendono a 43 su 6.563 attivi, ossia appena 0,66%.

GRAFICO 14. Quota di posti liberi totali e quota di posti liberi Msna nel Sai

Il Sai quindi non è fermo, ma registra meno ricambio, proprio mentre crescono le presenze e va quindi verso la saturazione con la logica conseguenza per la quale davanti a un allungamento dei tempi di permanenza, il ricambio si riduce e la capacità di assorbire nuove fragilità diminuisce. Allo stesso modo la capacità di liberare posti attraverso le uscite cresce meno del fabbisogno di inserimento.

La differenza tra segnalazioni e ingressi è molto elevata nel 2023 (+3.861) e torna ampia nel 2025 (+800 a novembre), mentre nel 2024 si porta quasi in equilibrio (+64 sull'intero anno). Il dato non coincide automaticamente con il numero delle persone definitivamente escluse dal Sai, perché una segnalazione può slittare nel tempo o essere assorbita successivamente. Resta però un indicatore della pressione non assorbita e della persistenza di code, tempi morti e passaggi mancati tra prefetture, Cas e secondo livello. Nei fatti sono 4.725 le richieste pendenti a fine novembre 2025 (considerando solo gli ultimi tre anni e senza includere l'eventuale carico pendente già presente a inizio 2023) e altrettante le persone in attesa di fare ingresso nel secondo livello dell'accoglienza.

TABELLA 37. Composizione degli ingressi nel Sai per status

Periodo	Titolari PI	Richiedenti PI	Proseguo amministrativo	Msna	Totale ingressi
2023	10.943 (59,7%)	3.532 (19,3%)	317 (1,7%)	3.530 (19,3%)	18.322
2024	9.217 (52,3%)	4.461 (25,3%)	1.392 (7,9%)	2.560 (14,5%)	17.630
2025 (gen-nov)	7.669 (51,1%)	3.689 (24,6%)	1.697 (11,3%)	1.965 (13,1%)	15.020

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno - Servizio Centrale

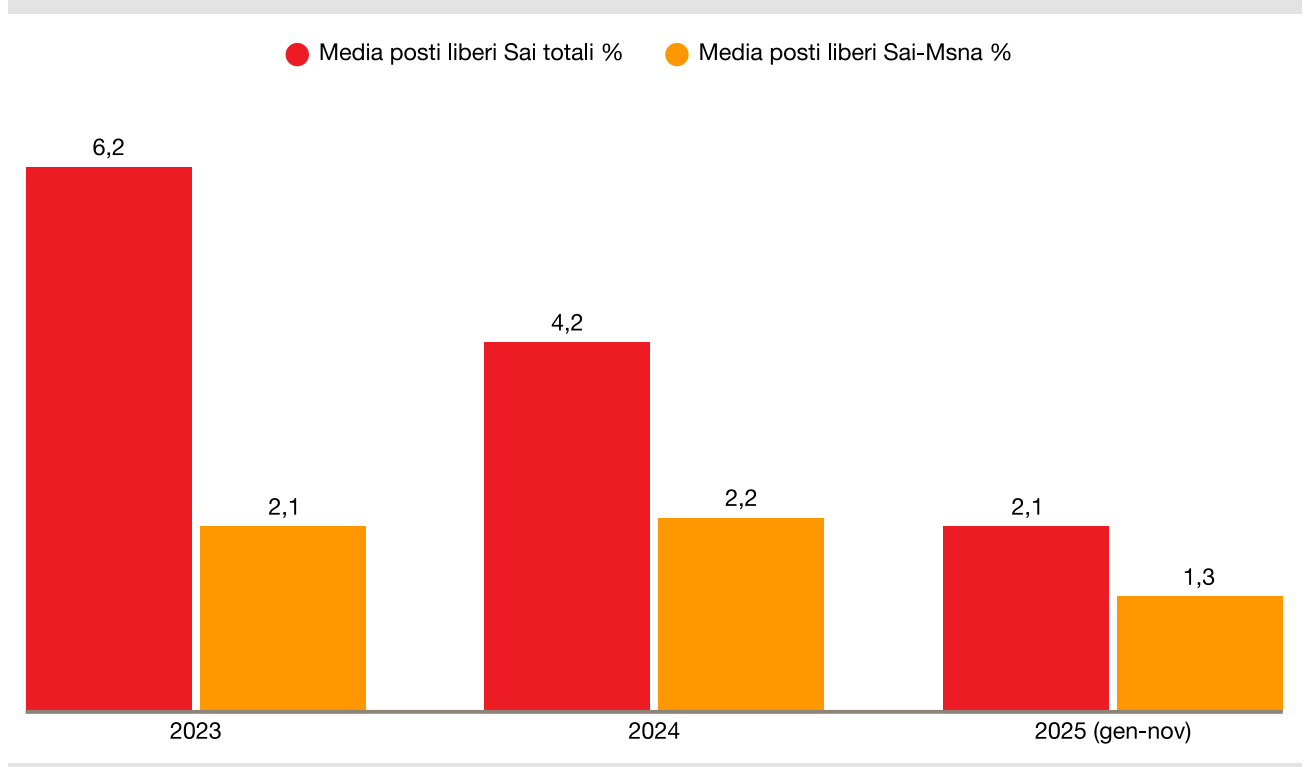
La composizione degli ingressi nel tempo cambia in modo netto. I titolari di protezione internazionale, pur restando il gruppo più numeroso, scendono dal 59,7% del 2023 al 52,3% del 2024 e al 51,1% nel 2025. I richiedenti protezione internazionale salgono invece dal 19,3% al 25,3% e si attestano al 24,6%. Ma la trasformazione più significativa riguarda il prosieguo amministrativo, che passa da 317 ingressi (1,7%) nel 2023 a 1.392 (7,9%) nel 2024 e a 1.697 (11,3%) nei primi undici mesi del 2025. I dati, quindi, mostrano come il Sai non stia semplicemente ospitando più o meno persone, ma stia gradualmente cambiando funzione. Invece che favorire l'equilibrio del sistema e costituire quanto meno un reale secondo livello di accoglienza per persone titolari di protezione, il sistema pubblico pare costituire sempre più il contenitore di percorsi complessi e duraturi, vulnerabilità riconosciute e passaggi delicati verso l'autonomia.

TABELLA 38. Presenza femminile nel Sai a fine anno

Indicatore	Valore
Donne presenti nel Sai a fine 2023	8.683
Donne presenti nel Sai a fine 2024	9.529
Variazione 2023-2024	846 (+9,7%)

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno - Servizio Centrale

GRAFICO 15. Quota di posti liberi totali e quota di posti liberi nel segmento Msna



Questo spostamento riguarda innanzitutto la vulnerabilità basata sul genere. Dopo il d.l. 133/2023 tutte le donne richiedenti asilo possono accedere al Sai in quanto considerate soggetti vulnerabili. I dati confermano la crescita della componente femminile: le donne presenti nel sistema passano da 8.683 a fine 2023 a 9.529 a fine 2024, con un aumento di 846 beneficiarie, pari al 9,7%. Se il Sai assorbe una quota crescente di donne richiedenti asilo, non basta aumentare i posti. Servono servizi effettivamente tarati su bisogni e aspirazioni delle donne con tempi spesso più lunghi di emancipazione e autonomia a causa di violenza di genere, tratta, mono-genitorialità, nonché difficoltà nell'inserimento lavorativo. Un aumento quantitativo senza adeguamento qualitativo rischia di tradursi in tempi di permanenza ancor più lunghi e in ulteriore pressione sullo scarso ricambio di ospiti.

Questa esigenza è tanto più forte perché la vulnerabilità non si esaurisce nella definizione che ne dà la norma. Deve poter emergere. E quando i tempi vengono compressi e le professionalità limitate, o addirittura tagliate nei Cas o nella prima accoglienza, il carico si sposta sul Sai in una fase già avanzata del percorso, quando i bisogni sono più complessi e i margini di correzione minori, anche proprio a causa di un'accoglienza che contribuisce nel migliore dei casi alla deresponsabilizzazione delle persone e a generare una immagine di sé come incapace di incidere concretamente sulla propria vita.

Lo stesso vale, con ancora maggiore evidenza, per i minori stranieri non accompagnati e per i neomaggiorenni. [I dati del Ministero del lavoro](#) mostrano che la componente adolescenziale avanzata continua a essere decisiva: secondo il [report ministeriale più recente](#), nel 2025 quasi il 79% dei Msna presenti in Italia ha più di 16 anni e l'82% dei nuovi entrati nell'anno appartiene alla stessa fascia di età. Comprimere il tempo di accompagnamento, in un momento delicato come l'avvicinarsi della maggiore età, significa comprimere la stessa tutela e non rispettare il superiore interesse del minore.

I dati confermano che anche il Sai è toccato dalla produzione dell'emergenza, in maniera non marginale. Mentre la quota di ingressi diretti Msna sul totale degli inserimenti scende dal 19,3% nel 2023 al 14,5% nel 2024 e al 13,1% nel 2025, il prosieguo arriva a pesare l'11,3% degli ingressi complessivi. In parallelo, il segmento dedicato ai minori opera con margini minimi: 74 posti liberi a dicembre 2024 e 43 a novembre 2025. In questa cornice, il prosieguo amministrativo non è una misura accessoria: è il dispositivo che consente di trasformare un'accoglienza emergenziale in un percorso personalizzato. Al contrario, il ricambio degli operatori, le rigidità organizzative e la fragilità della tutela minano anche la costruzione di un legame educativo stabile, necessario nella presa in carico di minori. Il rischio concreto è quello di lasciare i ragazzi quasi [senza tempo sufficiente, né adulti di riferimento](#), proprio quando si avvicinano ai 18 anni.

Il passaggio brusco alla maggiore età, l'assenza di reti adulte, la precarietà documentale e l'urgenza di produrre reddito aprono – come mostrato ormai da una vasta letteratura - a una maggiore esposizione a sfruttamento lavorativo, economie illegali e [reclutamento da parte di reti criminali](#). In questo senso il prosieguo ha anche una funzione preventiva, non soltanto assistenziale.

TABELLA 39. Beneficiari Sai provenienti da paesi di origine sicuri al 31/12/2024

Lista	Beneficiari Sai	% sul totale Sai	Donne	Minorenni	Stima uomini adulti prudenziale
Italia - d.m. 7/05/2024 (22 Paesi)	18.025	54,1%	5.359	6.803	5.863
Italia - d.l. 158/2024 (19 Paesi)	13.688	41,1%	3.115	4.906	5.667
UE - lista adottata il 23/02/2026 (7 Paesi)	8.149	24,5%	1.729	2.784	3.636

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno – Servizio Centrale e applicazione delle liste italiana 2024, italiana vigente a marzo 2026 e UE adottata il 23/02/2026.

A rendere ancora più evidente il cambiamento che sta vivendo il sistema Sai e la Sua funzione sono utili i dati relativi alle persone accolte provenienti dai cosiddetti paesi di origine sicuri. Al 31 dicembre 2024, applicando l'elenco italiano vigente a marzo 2026, nel Sai risultano 13.688 beneficiari provenienti da quei paesi, pari al 41,1% del totale. Applicando l'elenco ministeriale del maggio 2024 si sale invece a 18.025, cioè al 54,1%. Anche restringendo la stima ai soli uomini adulti – cioè coloro i quali, per la normativa, da richiedenti asilo, sarebbero sottoposti al trattenimento in ingresso e a procedure accelerate di frontiera - restano comunque nell'ordine di 3700-5700 persone. Oltre a rilevare ancora una volta che l'etichetta di "paese sicuro" non coincide affatto, nella pratica, né con l'assenza di bisogni di protezione individuale né con l'irrilevanza del secondo livello di accoglienza, non può che registrarsi il rischio di un sempre maggiore snaturamento del sistema che dovrebbe contemporaneamente assorbire più richiedenti vulnerabili, più Msna, più donne, più neomaggiorenni in prosieguo amministrativo e, insieme, continuare a offrire percorsi di stabilizzazione.

In queste condizioni il Sai non corregge la selezione operata dalla frontiera e dai nuovi dispositivi normativi, ma ne riceve gli effetti, spesso quando sono già diventati più difficili e più costosi da governare. È anche per questo che una eventuale stretta ulteriore sul prosieguo amministrativo, già prospettata nello schema di disegno di legge approvato in esame preliminare nel febbraio 2026, colpirebbe uno dei pochi dispositivi ancora in grado di impedire che l'emergenza si scarichi integralmente sui territori, sui grandi Cas e sulla pelle delle persone *costrette all'abbandono volontario* da forme di accoglienza non dignitose.

4.4 - Il monitoraggio del d.l. 133/2023 e i Msna nei centri per adulti

Alla fine del 2024 i dati del Ministero del lavoro registrano 18.625 Msna presenti in Italia; alla fine del 2025 il dato scende a 17.011, ma gli ingressi nell'anno aumentano da 14.828 a 16.228. In entrambi gli anni gli ultrasedicenni rappresentano oltre i tre quarti del totale, e i diciassetenni da soli superano la metà del campione. La fascia potenzialmente interessata dall'art. 5 del d.l. 133/2023 quindi è la componente numericamente dominante del sistema.

Nonostante questo e la forte criticità rappresentata dall'inserimento di Msna in contesti promiscui, il Ministero dell'Interno non registra centralmente il dato, se non indicando generiche "presenze eccezionali di minori in centri per adulti". Queste però si riferiscono anche ad altre casistiche (presenza temporanea dovuta alla dichiarazione di minore età in seguito a un primo periodo di accoglienza, nuove nascite, ricongiungimento con parente prossimo accolto, etc.). A partire dall'indicazione delle "eccezionali presenze" sono state di conseguenza approfondite le situazioni specifiche, mediante accesso civico con richiesta di informazioni rivolta alle 29 prefetture interessate a fine 2024. Le stesse prefetture sono poi state considerate come un valido campione per verificare le presenze di Msna in centri per adulti nel 2025.

Gli scostamenti più forti fra dato ministeriale e dato prefettizio per il 2024, come detto, sono il segno di diversi parametri utilizzati, ma introducono un problema più profondo di leggibilità del sistema: se il dato prefettizio supera molto quello ministeriale, la fotografia nazionale sottostima il fenomeno; dove accade il contrario, l'eterogeneità delle classificazioni e la gestione dubbia dei dati, rende difficile (e fragile) il controllo pubblico.

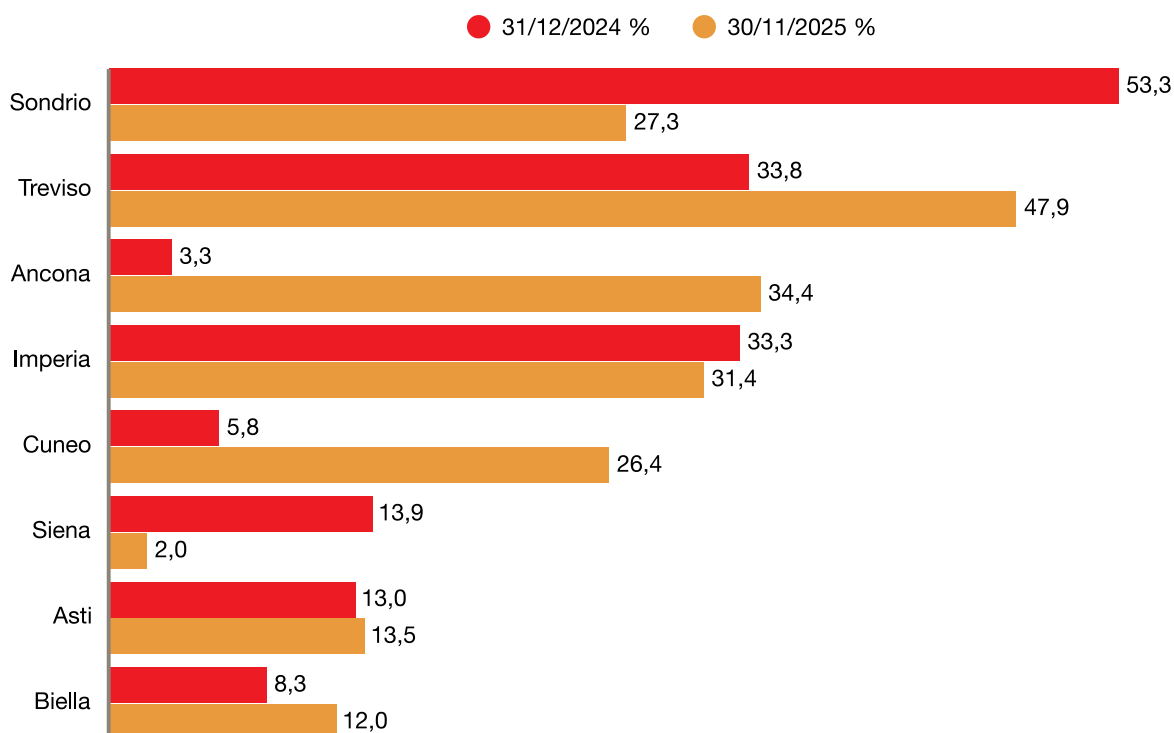
TABELLA 40. Quadro generale dei Msna presenti in Italia nel 2024 e nel 2025

Indicatore	2024	2025
Msna presenti a fine anno	18.625	17.011
Ingressi nell'anno	14.828	16.228
Quota con più di 16 anni	77,8%	78,7%
Quota di 17enni	56,9%	57,7%
Quota di 16enni	20,9%	21,0%

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati su dati della Piattaforma SIM- MLPS

Se si rapportano i collocamenti in centri per adulti al totale provinciale dei Msna (registrato sulla piattaforma Sim del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), il fenomeno smette definitivamente di apparire marginale: il peso è maggiore nei territori medi e piccoli rispetto ai grandi poli. Al 31 dicembre 2024 le incidenze più alte dei Msna in centri per adulti sul totale dei minori non accompagnati presenti in provincia si osservano a Sondrio (53,3%), Treviso (33,8%), Imperia (33,3%), Siena (13,9%) e Asti (13,0%); al 30 novembre 2025 Treviso sale al 47,9%, Ancona al 34,4%, Imperia al 31,4%, Sondrio al 27,3% e Cuneo al 26,4%.

GRAFICO 16. Incidenza dei Msna collocati in centri per adulti sul totale provinciale dei Msna presenti secondo SIM-MLPS



Fonte: elaborazioni ActionAid su dati delle Prefetture competenti e del Ministero del Lavoro – [piattaforma SIM](#)

4.4.1 - Msna nei centri per adulti nel 2024 e 2025

Dentro questo quadro nazionale, il monitoraggio dei Msna nei centri per adulti restituisce alcuni numeri che cambiano prospettiva: 175 presenze eccezionali secondo il Ministero dell'Interno a fine 2024; 141 presenze di Msna rilevate nei riscontri prefettizi alla stessa data e 191 nel campione a fine novembre 2025; almeno 823 transiti dal varo del d.l. 133/2023 al novembre 2025, di cui 138 ingressi addirittura precedenti alla misura. Oltre le istantanee di fine anno, il flusso dei Msna accolti rende evidente l'intensità dell'uso della deroga.

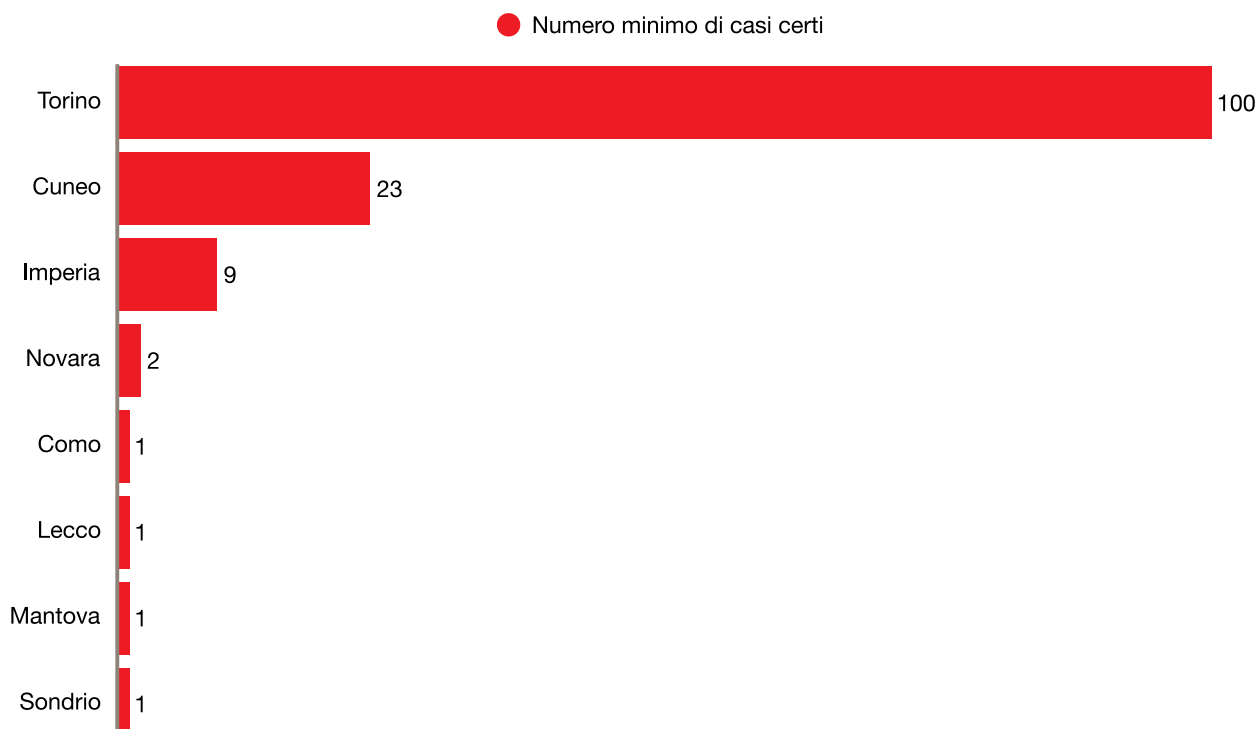
4.4.2 - Una prassi che precede il d.l. 133/2023

Il decreto non inaugura la prassi, ma come per molte politiche migratorie varate dal Governo in carica, allarga le maglie della legalità per sanare pratiche esistenti al limite della legittimità. Così facendo le normalizza, anche in spregio di diritti fondamentali o, come nel caso del superiore interesse del minore, di quanto stabilito da convenzioni internazionali e fino a ieri universalmente riconosciuto come inderogabile.

Risultano almeno 138 ingressi anteriori al 5 ottobre 2023: 100 a Torino, 23 a Cuneo, 9 a Imperia, 2 a Novara e almeno un caso certo rispettivamente a Como, Lecco, Mantova e Sondrio. A questo nucleo vanno aggiunti altri territori in cui la prassi dell'inserimento di Msna in centri per adulti è dichiarata o deducibile con buona certezza: la Prefettura di Siena ammette che i collocamenti in adulti erano già in corso; Brescia, Lecco, Mantova e Sondrio presentano picchi e traiettorie

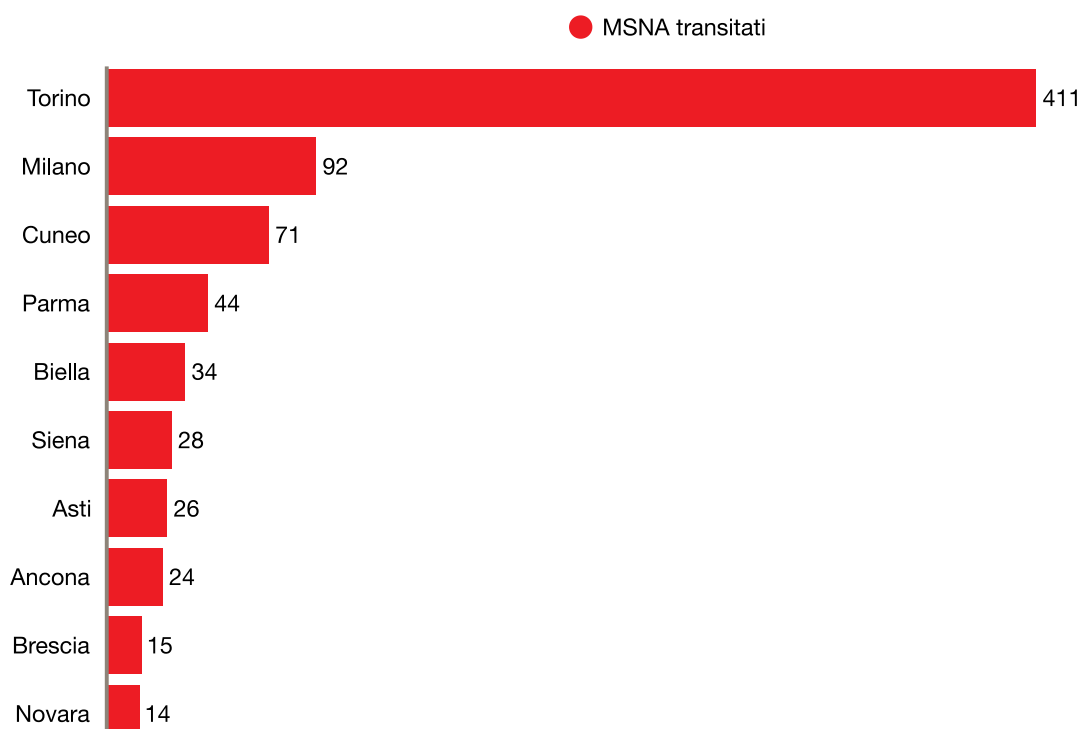
difficilmente compatibili con un inizio solo successivo alla deroga del 2023. Il d.l. non ha “creato” il fenomeno che vuole governare, ha solo offerto una cornice di legalità a una prassi illegittima, eccezionale, ma consolidata, al fine di far agire le Prefetture nella legalità.

GRAFICO 17. Inserimenti anteriori al d.l. 133/2023: minimo certo osservabile nelle prefetture monitorate



Questo spiega anche perché la distribuzione territoriale del flusso cumulativo di 823 transiti (dal varo del d.l. 133/2023 al novembre 2025 nelle prefetture monitorate) sia così sbilanciata. Torino da sola arriva a 411 transiti, Milano a 92, Cuneo a 71, Parma a 44, Biella a 34.

GRAFICO 18. Flusso cumulativo dei transiti in centri per adulti dal varo del d.l. 133/2023 al 30 novembre 2025 (prime 10 prefetture)

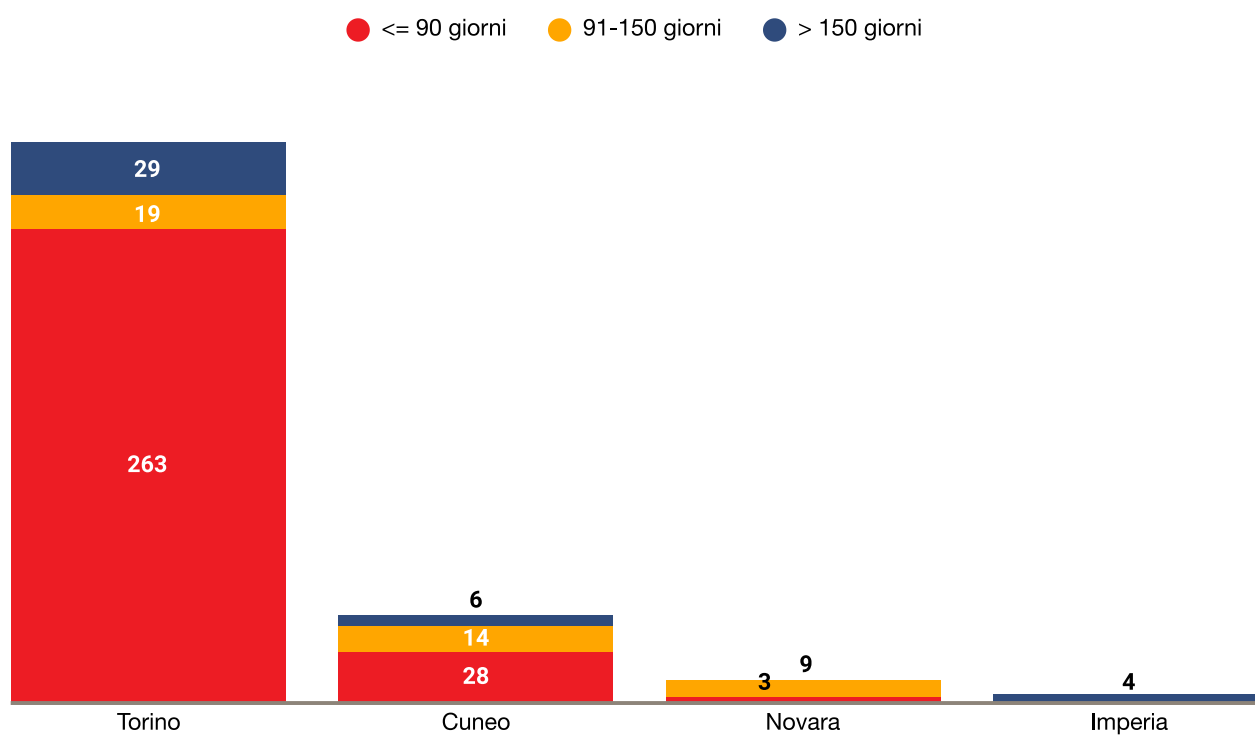


4.4.3 - Il tempo come variabile del sistema

L'art. 5 del d.l. 133/2023 consente il collocamento degli ultrasedicenni in strutture per adulti solo in caso di indisponibilità temporanea di strutture dedicate, in una sezione specifica, per un tempo massimo di 90 giorni, prorogabile di ulteriori 60. Se si prende sul serio la norma, la misura dovrebbe essere breve, verificabile e strettamente eccezionale. Ma i dati osservati raccontano che, quando la permanenza supera i 90 giorni, e soprattutto quando varca la soglia dei 150 gg, il centro per adulti smette di funzionare come passaggio eccezionale e misura tampone, diventando nei fatti una forma poco dignitosa di accoglienza.

Nelle quattro risposte più puntuali - con dati individuali completi o quasi completi - Torino, Cuneo, Novara, Imperia - i casi successivi al varo del Decreto-legge 133/2023, relativamente ai tempi di accoglienza, si distribuiscono come segue: 294 entro 90 giorni, 42 tra 91 e 150, 39 oltre 150. Un'accoglienza nei centri per adulti oltre i termini di legge non è quindi episodica o accidentale. Allargando lo sguardo a Prefetture che pur senza fornire elementi puntuali danno, comunque, un riscontro in merito (tempo medio, picchi etc.), il minimo osservabile sale ad almeno 47 casi nella fascia 91-150 giorni e almeno 66 oltre 150 giorni. Questa è una soglia minima - evidentemente sottostimata rispetto alle dimensioni reali del fenomeno - in base a elementi verificabili, non il totale reale.

GRAFICO 19. Casi Msna in Cas adulti, tempo di permanenza dentro e fuori i termini di legge



Almeno 16 prefetture del campione documentano, con diversi livelli di precisione, permanenze oltre i 90 giorni; almeno 13 mostrano superamenti della soglia massima di 150 giorni. I casi più critici riguardano Torino, Cuneo, Imperia, Sondrio, Lecco, Mantova, Biella, Brescia, Como e Forlì-Cesena. I picchi osservati raggiungono 1.413 giorni a Torino, 927 a Brescia, 883 a Imperia, 866 a Cuneo, 773 a Lecco e 739 a Mantova. Asti presenta una media aggregata di 189 giorni; Treviso una media di circa quattro mesi. Anche ammettendo che una parte dei casi abbia inizialmente rispettato la soglia e l'abbia superata solo in seguito a ritardi di trasferimento o al compimento della maggiore età, il quadro resta incompatibile con l'idea di una deroga strettamente temporanea. I dati mostrano che nel campione convivono: territori di transito relativamente breve (Milano, Lucca, Cosenza, Monza e Brianza, Siena); territori misti, con media ancora gestibile ma una "coda lunga" molto critica (Torino, Biella); territori di stabilizzazione intermedia oltre i 90 giorni (Treviso, Novara); e territori di permanenza protratta, dove media e picchi raccontano una funzione ormai ordinaria del centro per adulti (Asti, Belluno, Brescia, Como, Cuneo, Ferrara, Forlì-Cesena, Imperia, Lecco, Mantova, Sondrio).

Il travalicamento dei limiti temporali non è, dunque, episodico. In una parte non marginale del campione, la permanenza in strutture per adulti si trasforma una collocazione stabile, per mesi o addirittura anni. La [letteratura](#) insiste sul fatto che per i minori non accompagnati [contano](#) la continuità della relazione educativa, la leggibilità del progetto, la stabilità del luogo e [l'accesso effettivo ai diritti](#). Quando la permanenza in strutture per adulti si prolunga, [questi elementi](#) tendono a erodersi e il tempo di accoglienza diventa l'indice della (concreta assenza della) qualità della protezione.

4.4.4 - Sezione dedicata, standard abitativi e posti disponibili per minori

La formula normativa della “sezione dedicata” copre assetti molto diversi: una stanza, una camera in un hotel, un prefabbricato esterno, una villetta, un’ala separata di un grande complesso. La stessa etichetta amministrativa tiene insieme modelli abitativi radicalmente differenti.

TABELLA 41. Tipologie ricorrenti di “sezione dedicata” o di soluzione abitativa nel campione

Assetto prevalente	Prefetture esemplificative
Camera singola / stanza separata in struttura per adulti o alberghiera	Asti, Belluno, Biella, Imperia, Siena, Sondrio
Modulo autonomo / prefabbricato / villetta	Milano, Parma, Novara, Treviso-Zanusso, Torino
Ala o piano separato in grande complesso per adulti	Ancona, Cuneo, Mantova, Treviso-Serena
Nessuna sezione o sezione negata	Monza e della Brianza, Savona

Il confronto con i posti Sai-Msna e Cas minori mostra poi che la retorica dell’“assenza assoluta di alternative” è abusata e semplificata. Al 31 dicembre 2024, nel perimetro delle 29 prefetture considerate, risultano 91 posti Sai-Msna liberi – si noterà un disallineamento rispetto ai dati comunicati in precedenza, dovuto a difformi rilasci da parte del Servizio Centrale - e 35 posti liberi in Cas o Cpa minori a livello provinciale. In 9 prefetture esistono posti dedicati liberi già nello stesso comune interessato; in 21 prefetture ve ne sono almeno in provincia; in tutte le 29 esistono disponibilità in regione. Questo dato non dimostra che ogni posto fosse immediatamente assegnabile, ma sottolinea come l’assenza di programmazione abbia conseguenze dirette anche sui minori soli, poiché la deroga prevista dal decreto-legge 133/23 viene attivata in territori nei quali esistono, a diversi livelli, risorse dedicate già attive.

TABELLA 42. Prefetture con Msna in centri adulti ma almeno un posto dedicato disponibile nello stesso comune, provincia o regione

Ambito territoriale	Prefetture con almeno un posto Sai Msna libero	Prefetture con almeno un posto Cas/Cpa minori libero	Prefetture con almeno uno dei due
Stesso comune	8	2	9
Stessa provincia	17	5	21
Stessa regione	29	29	29

Treviso è un caso emblematico: un grande complesso di accoglienza per adulti comprende una sezione minori numericamente molto rilevante. Gli atti della Prefettura mostrano che la caserma Serena è un complesso capace di assorbire numeri ampi, con aumento di posti e uso della palazzina di “Comando”. La sezione per minori pare ricavata non all’interno di un normale Cas, ma in moduli abitativi di un Cap, nel perimetro della caserma dove insistono un Cas ordinario da 450 posti gestito da un soggetto *for profit* e, appunto, un [Cas provvisorio](#) (ex art 11 comma 2 bis del dlgs 142/2015). La caserma Zanusso, a Sua volta, è oggetto di capitolati e disciplinari specifici come [immobile messo a disposizione dalla Prefettura](#) per l’accoglienza. La sezione minori appare nella Prefettura di Treviso una funzione interna a un’infrastruttura adulta di grande scala. Da un

lato la sezione dedicata esiste, dall'altro i dati mostrano la coesistenza con posti liberi in Cas minori nel comune o nella provincia. Ma non è un caso isolato: lo stesso schema compare, con intensità diverse, anche in altre prefetture come ad Ancona e Asti. In conclusione, non si può non considerare che l'agire delle Prefetture si colloca in questi casi fuori dal perimetro tracciato anche dallo stesso decreto-legge 133/2023, visto che l'art. 5 consente l'inserimento in strutture per adulti solo *"in caso di momentanea indisponibilità delle strutture ricettive temporanee per Msna"*.

4.4.5 - Uscite, abbandoni, revoche e mancato raccordo con il sistema specializzato

Le uscite misurano meglio di ogni altra cosa la qualità del percorso. Quando la destinazione prevalente è il Sai o una struttura per minori, il collocamento in Cas adulti può essere visto come misura tampone. Quando invece dominano revoche, abbandoni o permanenze protratte fino alla maggiore età, la misura assomiglia molto di più a un meccanismo di contenimento e selezione che non riesce a garantire protezione al minore e nei fatti rischia di esporlo a sfruttamento e criminalità.

Nel campione il dato più allarmante riguarda abbandoni / allontanamenti / revoche, numericamente troppo ingenti per essere trattati come episodi singoli. Le sole prefetture che li quantificano con sufficiente chiarezza portano ad almeno 407 uscite di questo tipo. Torino è il caso più estremo, con 312 uscite per revoca o abbandono; Milano segue con 49 allontanamenti volontari; poi Parma (12), Cuneo (20), Biella (7), Lucca (5), Lecco (4), Asti (3).

L'art. 23 del d.lgs. 142/2015 consente al prefetto di disporre la revoca delle misure di accoglienza in caso di mancata presentazione o abbandono. Ma l'applicazione di questa logica a Msna, specie quando il collocamento avviene in strutture per adulti e l'uscita coincide con una "scomparsa" del minore, apre un problema evidente di compatibilità con il suo superiore interesse e con la necessità di protezione. L'abbandono, soprattutto se parliamo di Msna in questi contesti, è uno dei principali indicatori del fallimento della presa in carico.

La questione si lega direttamente al [prosieguito amministrativo](#). Quello che dovrebbe rappresentare uno strumento di continuità educativa e di accompagnamento all'autonomia nella transizione all'età adulta rischia di diventare (come nel caso della Prefettura di Imperia che giustifica la permanenza in strutture per adulti di 10 ex minori, accolti tra luglio e novembre 2023, con il prosieguito amministrativo), una formula per mantenere il neomaggiorenne in una struttura adulta inadeguata. Quando il sistema si limita a registrare il passaggio a Cas adulti per raggiungimento della maggiore età, o usa il prosieguito per giustificare *ex post* permanenze molto lunghe in setting adulti, la tutela non è garantita, al contrario si interrompe definitivamente. Il problema, dunque, non è solo la mancata permanenza in struttura; è ciò che accade dopo l'uscita, soprattutto quando l'uscita coincide con la perdita della presa in carico. In questo senso, il collocamento in centri per adulti è critico non solo per la condizione di promiscuità cui vengono esposti i minori, ma anche per ciò che produce quando si accompagna a uscite non protette e a un raccordo debole con il Sai.

Contrariamente alle altre motivazioni di uscita, i trasferimenti verso il Sai, infatti, restano molto più contenuti, indice della debolezza del raccordo tra circuiti e della tendenza del sistema a perdere presa proprio sui profili più vulnerabili.

In questo senso non si può non notare che il genere è una variabile scarsamente tracciata

nelle risposte prefettizie: nei collocamenti in Cas per adulti risultano almeno 15 ragazze, cui se ne aggiungono 33 transitate nell'area separata dell'hotspot di Pozzallo. È indubbio che la componente femminile sia quantitativamente minoritaria, ma altrettanto certo è che porti spesso con sé vulnerabilità specifiche, il che rende ancora più problematica l'amministrazione della deroga in setting per adulti o solo formalmente separati.

BOX. 1 IL PIEMONTE COME LABORATORIO: TORINO, CUNEO, NOVARA, ASTI, BIELLA

Il Piemonte concentra una quota eccezionalmente alta del fenomeno. Le cinque prefetture piemontesi monitorate totalizzano 51 presenze ministeriali nel 2024, 44 presenze nei riscontri prefettizi alla stessa data, 79 nel campione 2025 e 556 transiti cumulativi. Il Piemonte offre, nello stesso perimetro regionale, quasi tutti i modelli osservati nel campione.

TABELLA a. Quadro sinottico delle prefetture piemontesi monitorate.

Prefettura	Ministero 2024	Riscontri 2024	Campione 2025	Flusso cumulativo	SIM 2024	SIM 2025	Incidenza 2024 %	Incidenza 2025 %
Asti	4	6	7	26	46	52	13	13.5
Biella	2	2	3	34	24	25	8.3	12
Cuneo	4	4	23	71	69	87	5.8	26.4
Novara	4	3	11	14	119	116	2.5	9.5
Torino	37	29	35	411	429	424	6.8	8.3

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno e delle singole prefetture della regione. I dati SIM 2024 e 2025 indicano le presenze di minori registrate sull'omonima piattaforma del MPLS

Torino è il caso chiave: 411 transiti, 100 ingressi pre-d.l. certi, 29 casi post-d.l. oltre 150 giorni e 312 uscite per revoca o abbandono. Cuneo è il secondo laboratorio: 71 transiti, 23 ingressi pre-d.l. certi, 14 casi post-d.l. fra 91 e 150 giorni, 6 oltre 150 e 23 minori ancora nei Cas adulti a fine 2025. Novara presenta un cluster più piccolo ma molto istruttivo, con un picco di 668 giorni e molti casi, nel 2025, già oltre i 90 giorni. Asti e Biella mostrano un'altra faccia del problema: numeri assoluti minori, ma incidenza territoriale molto alta, tempi critici e assetti abitativi minimali. Insieme, queste cinque prefetture dimostrano che il collocamento in in Cas per adulti non dipende soltanto dalla dimensione del territorio: può diventare una scorciatoia strutturale anche in contesti provinciali medio-piccoli.

BOX. 2 POZZALLO E CONTRADA CIFALI: IL CASO DELLA PREFETTURA DI RAGUSA

Il 2026 rischia di rendere ancor più severi i problemi emersi dal monitoraggio. L'attuazione del Patto europeo deve essere completata entro giugno 2026 e il Governo italiano ha già avviato il percorso di adeguamento con lo schema di disegno di legge esaminato l'11 febbraio 2026. Relativamente al sistema di accoglienza, le aree più fragili – frontiera, screening, accertamento dell'età, primissima accoglienza, transizione ai 18 anni, raccordo fra accoglienza straordinaria e Sai – sono le stesse su cui si concentreranno le maggiori pressioni organizzative e normative nei prossimi mesi.

In questo scenario, il caso della Prefettura di Ragusa, e in particolare delle strutture di Pozzallo e contrada Cifali, va letto come un anticipo di tendenza. Sono 542 i Msna transitati nell'hotspot di Pozzallo tra ottobre 2023 e novembre 2025, di cui 509 maschi e 33 femmine, oltre a 158 minori passati nella struttura di contrada Cifali tra ottobre e dicembre 2023. Le permanenze medie dichiarate sono di uno o due giorni, salvo ritardi dovuti a condizioni di salute critiche. Qui non siamo nel perimetro dei Cas adulti ex art. 5, ma in una zona grigia.

Formalmente l'hotspot non coincide con il collocamento ex art. 5 nei centri per adulti, ma mostra la stessa tendenza verso dispositivi eccezionali, rapidi, [poco rispettosi del superiore interesse del minore e centrati più sul governo del flusso che sulla presa in carico](#). Il fatto che la Prefettura richiami il linguaggio dell'art. 9 (centri di prima accoglienza governativi), mentre il funzionamento concreto si colloca nell'approccio hotspot legato all'art. 10-ter, è già indicativo della [forzatura in atto](#): il minore entra in spazi di frontiera che oscillano tra prima accoglienza, screening e [trattenimento di fatto](#).

Questo nodo diventa ancora più rilevante alla luce del 2026: il recepimento del Patto e il d.d.l. del febbraio scorso si muovono nella direzione di un irrigidimento complessivo della governance migratoria. Il rischio di screening accelerati, accertamenti dell'età deficitari, trattenimenti o restrizioni *de facto* alla libertà personale e ulteriore compressione degli spazi di tutela è estremamente concreto per i Msna. Se questo scenario si combina con un sistema di accoglienza che già oggi fatica a offrire posti specializzati, raccordo col Sai e percorsi educativi stabili, il rischio è che il centro per adulti e l'hotspot si affermino non come eccezioni ma come due forme di protezione impoverita: rapida nella classificazione, inconsistente nella presa in carico, fragile - quando non dannosa - negli esiti.

Un sistema che tiene il minore per mesi o anni in strutture per adulti, che lo perde per abbandono più spesso di quanto lo trasferisca in un circuito protetto, che oscilla tra hotel, prefabbricati, ali separate e moduli esterni, e che fatica a documentare con chiarezza tempi e uscite, non sta offrendo protezione, ma solo vitto, alloggio e contenimento. Ed è proprio in questa riduzione della protezione che maturano le criticità più gravi. In questo senso, i centri per adulti non sono semplicemente una risposta sbagliata a un'emergenza prodotta dalle istituzioni, ma concretizzano l'inconsistenza di un sistema ormai ridotto al massimo a un meccanismo per la fornitura di vitto e alloggio.

5 - LO SCENARIO: PATTO EUROPEO, RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA, D.D.L. IMMIGRAZIONE, CRESCITA DI HOTSPOT E CPA

Il Patto europeo, il recepimento della direttiva sulle condizioni di accoglienza e il [ddl immigrazione](#) si innestano su un sistema già compromesso (e visibile nei dati 2024 e 2025), segnato dall'ulteriore indebolimento materiale dell'accoglienza ordinaria, dalla crescita dei luoghi di prima accoglienza e frontiera con funzione di selezione e filtro, dall'uso del tempo amministrativo come leva selettiva, dallo snaturamento del Sai e dalle difficoltà crescente di ricomporre i percorsi dei minori e dei neo-maggiorenni. Nei fatti la selezione delle persone avviene già passando per hotspot, Cpa, strutture temporanee e segmenti di accoglienza a bassa intensità di servizi, cioè esattamente i luoghi in cui la possibilità di comprendere la procedura, far valere vulnerabilità o costruire trasferimenti appropriati è più fragile.

5.1 - Il futuro è adesso: Patto europeo e frontiera mobile dell'accoglienza

Una parte significativa dello scenario è già cominciata. Le procedure di frontiera introdotte e ampliate nel biennio 2024-2025 funzionano già come laboratorio normativo e operativo: anticipano forme di non ammissione sostanziale, ritardi di accesso alla procedura, compressione dei tempi di informazione, selezione accelerata dei casi, maggiore esposizione a trattenimento o a restrizioni di fatto della libertà. Le criticità documentate negli [hotspot](#) non riguardano solo singole disfunzioni locali: trattenimento di fatto, informazione non individualizzata, assenza di mediatori in passaggi decisivi, ritardi o ostacoli nell'accesso effettivo alla procedura e mancata rilevazione tempestiva delle vulnerabilità. Inoltre, la debolezza del supporto legale nei CAS è espressamente collegata al rischio che le domande finiscano in percorsi "accelerati", con esiti negativi poi difficili da contestare). In questa combinazione tra selezione rapida alla frontiera e compressione dei servizi nei [centri prefettizi](#), la frontiera smette di essere una soglia iniziale e diventa il punto in cui si decide, spesso prima che la vulnerabilità emerga davvero, quale tutela la persona potrà realisticamente ricevere nel resto del [percorso](#). La frontiera non coincide più solo con il molo o con il valico. Si sposta all'interno del territorio, nei centri dove proseguono screening, verifica documentale, distribuzione verso altri circuiti e decisioni rapide su ammissibilità, priorità, trasferimenti. La stessa logica di filtro attraversa luoghi diversi e rende sempre più instabile il passaggio dalla prima assistenza ad accoglienza effettiva.

5.2 - Hotspot e Cpa: crescita strutturale, funzione di filtro, nuova geografia

La trasformazione della prima accoglienza conferma che questa logica non è episodica. Guardando alla serie 2018-2024, il dato più rilevante non è semplicemente l'aumento della capacità, ma il mutamento della Sua composizione interna. Dopo la contrazione del triennio 2019-2021, la capienza complessiva di hotspot e Cpa risale fino a 6.357 posti nel 2024. La crescita si

concentra soprattutto negli hotspot e aumenta non soltanto il volume della prima accoglienza, ma il peso del segmento più direttamente legato a identificazione, selezione iniziale e gestione dei passaggi di frontiera. Nel 2018 la prima accoglienza disponeva di una capienza complessiva più ampia, ma fondata soprattutto sui Cpa (7.616 posti) e solo in misura marginale sugli hotspot (740). Nel 2024 il totale resta inferiore al 2018, ma il rapporto interno si rovescia: la quota hotspot sale fino a sfiorare la metà della capienza complessiva. Non si sta quindi tornando a un assetto preesistente; ma si sta costruendo un primo livello sempre più centrato sulla frontiera che ora si distribuisce lungo un asse più ampio in cui transito, selezione e redistribuzione territoriale si saldano. Da un lato, il Mezzogiorno marittimo ospita luoghi in cui sbarco, hotspot, Cpa, Cas e procedure accelerate possono concatenarsi rapidamente. Dall'altro, il Nord-Est riproduce sulla rotta balcanica la logica di primo filtro e transito. La frontiera, in sostanza, non è più solo il punto d'ingresso: è una funzione amministrativa che si distribuisce lungo la filiera dell'accoglienza.

Il rafforzamento di hotspot e Cpa non implica automaticamente che ogni struttura si trasformi in luogo di trattenimento in ingresso. Ma riduce la distanza tra assistenza minima, selezione, limitazione alla libera circolazione di fatto e privazione della libertà confermando la crescente ibridazione tra strutture di prima accoglienza e trattenimento: in assenza di basi legali chiare e di controlli effettivi, le restrizioni possono prodursi molto prima e molto oltre il provvedimento formale.

Questo mutamento di funzione è particolarmente rilevante per i minori. Se i luoghi di ingresso diventano più numerosi e più selettivi, mentre restano fragili i passaggi verso il circuito minorile, cresce la probabilità che l'eccezione dell'inserimento temporaneo degli ultrasedicenni in strutture per adulti si saldi con una filiera di prima accoglienza sempre più congestionata. Il trattenimento illegittimo *de facto* dei minori - che la giurisprudenza e la dottrina hanno [già mostrato sugli hotspot](#) - rischia di riprodursi in forme amministrativamente meno visibili ma non meno incisive. Infine se nei Cas la soglia dei servizi specialistici resta bassa e nei luoghi di frontiera il tempo pro capite per mediazione, accompagnamento legale, supporto sociale e sanitario è strutturalmente risibile, la crescita della funzione filtro in ingresso, aumenterà inevitabilmente la quantità di decisioni prese proprio dove la capacità di leggerne gli effetti è più debole.

5.3 - Il Patto europeo su un sistema già indebolito

In questo quadro, il [Patto europeo](#) moltiplicherà gli effetti di [tendenze già osservabili](#), in cui le procedure di frontiera diventeranno a pieno titolo una [componente strutturale](#). L'aspetto più rilevante, però, è il modo in cui il Patto connette [accoglienza](#), restrizione dei movimenti secondari e organizzazione della frontiera. La nuova direttiva sulle condizioni di accoglienza non si limita a ridefinire standard materiali: li lega esplicitamente alla gestione dei percorsi e alla capacità degli Stati di trattenere, distribuire e governare i richiedenti nel luogo assegnato. La stessa armonizzazione delle condizioni di accoglienza viene presentata, nella nuova logica europea, anche come strumento per ridurre gli spostamenti interni all'Unione.

In astratto, la direttiva contiene anche profili che potrebbero essere letti in senso garantista: maggiore attenzione all'istruzione, accesso al lavoro (anche se i richiedenti non potranno svolgere attività lavorativa per un tempo più lungo rispetto ad oggi), pianificazione di emergenza, definizione più esplicita di alcuni obblighi statali, tra i quali l'introduzione di un organo di garanzia per gli accolti. Ma si ampliano anche i casi di riduzione o revoca dell'accoglienza, si rafforza la possibilità di assegnare i richiedenti a determinate aree geografiche (senza chiarire cosa questo significhi concretamente), e si conferma la centralità di obblighi di cooperazione e permanenza. In

un sistema come quello descritto, questi vincoli rischiano di tradursi in ulteriore selettività. Da un lato, il nuovo “Regolamento procedure” rende obbligatoria la procedura di frontiera per una platea molto più ampia di richiedenti. Dall’altro, questa continua a basarsi sulla finzione del non ingresso: le persone sono fisicamente presenti sul territorio, ma sul piano giuridico “non pienamente” in Italia. Questo artificio consente di costruire spazi liminali, in cui diritti ordinari, libertà di movimento e controllo giurisdizionale tendono a essere compressi proprio nel momento iniziale del percorso, e di lì a prolungarsi lungo tutta la filiera dell’accoglienza con trattamenti arbitrari e diseguali.

Anche i profili apparentemente correttivi del nuovo quadro europeo, come l’obbligo di predisporre piani di emergenza, vanno interpretati alla luce dello stato del sistema. Un piano di emergenza può servire a ordinare risorse e responsabilità, ma se il livello di servizi resta basso, l’emergenza rischia essere ancor più il modo ordinario con cui si governa la *nuova normalità*.

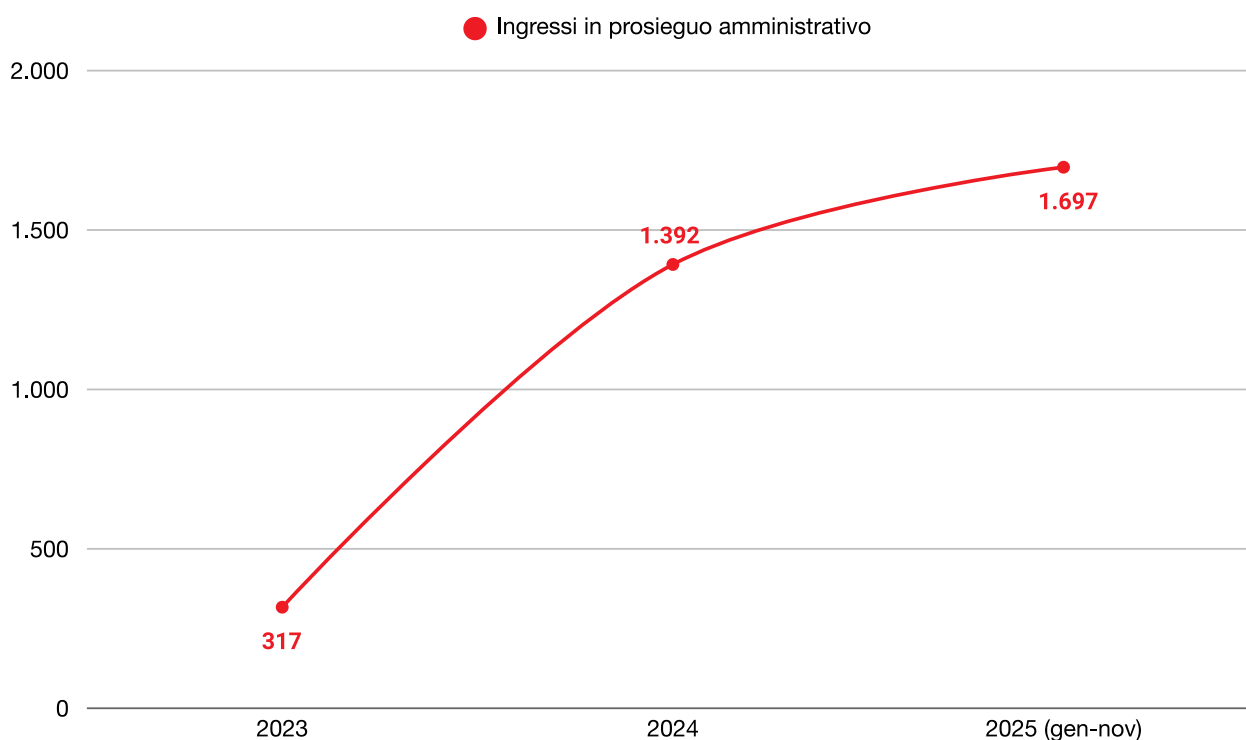
5.4 - d.d.l. immigrazione (e d.l. 23/2026): continuità, recepimento e possibile aggravamento

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri a febbraio 2026, da un lato, può essere visto come veicolo di attuazione del Patto; e dall’altro, come contenitore di norme che se approvate definitivamente irrigidiranno ancor più le politiche di gestione dei flussi e dell’accoglienza. In questa stessa traiettoria va però collocato anche il decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, che, pur non costituendo il veicolo generale di recepimento del Patto, ne anticipa alcuni assi sul piano infrastrutturale e amministrativo, in modo particolare: ampliando la possibilità – in deroga – di aumentare la capacità ricettiva, prorogando la gestione eccezionale con il supporto della Cri, e sovrapponendo accoglienza e infrastruttura di frontiera, rischiando di trasformarla definitivamente in un segmento della filiera di controllo, localizzazione e gestione amministrativa delle persone.

Per l’accoglienza, il passaggio più significativo del d.d.l. riguarda il fatto che le prestazioni di accoglienza vengono condizionate all’effettiva permanenza nel centro assegnato, con revoca immediata o obbligo di rifusione dei costi in caso di violazione delle regole di convivenza o disponibilità di mezzi economici sufficienti. In un’accoglienza già segmentata – con le ulteriori gravi previsioni del d.l. 23/2026 - con ritardi nei trasferimenti, margini di informazione legale ridotti e crescente ruolo dei luoghi di filtro, condizionare in modo più stringente le prestazioni alla permanenza nel centro assegnato significa strutturare l’accoglienza in funzione del controllo sociale e rendere più stabile il nesso tra accoglienza minima, sorveglianza del comportamento e perdita delle garanzie materiali.

Il punto in cui questo scenario tocca più direttamente il nodo dei minori e dei neo-maggiorenni è il prosieguo amministrativo. I dati, come visto, evidenziano il ricorso sempre maggiore all’unico strumento che consente di non trasformare il passaggio alla maggiore età in un’uscita brusca dall’accoglienza.

GRAFICO 20. Andamento degli ingressi in prosieguo amministrativo nel Sai, 2023-2025



Fonte: elaborazione ActionAid su dati del Ministero dell'Interno – Servizio Centrale.

Per questa ragione la stretta annunciata sul prosieguo amministrativo non può essere valutata come **correzione meramente tecnica**. La grande maggioranza dei Msna ha 16 o 17 anni; molti arrivano tardi, vengono spostati più volte, incontrano barriere linguistiche, ritardi documentali e, nei casi peggiori, collocamenti impropri in circuiti per adulti. Ridurre il prosieguo o renderlo più difficile da attivare significa agire proprio sul punto che tenta, seppure in modo tardivo e incompleto, di ricomporre questi ritardi.

La combinazione tra Patto, prima accoglienza rafforzata e restrizioni nazionali può produrre **effetti estremamente critici**. Il rischio, ad esempio, è un **possibile effetto sistemico**: più uscite precoci, più precarietà abitativa, più esposizione a sfruttamento lavorativo, più difficoltà a completare scuola, formazione e inserimento sociale. Lo scenario che prende forma nel 2026 è quello di un sistema in cui i luoghi di frontiera acquistano peso come infrastruttura di selezione, l'accoglienza ordinaria resta debole e la continuità dei percorsi dei minori si fa ancora più incerta. Il d.l. 23/2026 mostra che questa traiettoria non coincide solo con il recepimento futuro del Patto, ma è già in corso nella legislazione d'urgenza nazionale. Ancora una volta, l'emergenza smette da eccezione si trasforma in una tecnica ordinaria di organizzazione dell'accoglienza.

CONCLUSIONI

Il sistema di accoglienza italiano è un non sistema, un meccanismo di distribuzione e alloggiamento di persone che funziona secondo un equilibrio nel quale l'eccezione è diventata metodo e la tutela si è fatta intermittente, quando non del tutto inconsistente. I dati del 2024 e del 2025 mostrano la scarsa esigibilità e l'aggiramento di diritti che dovrebbero essere garantiti: l'assetto costruito per aggiustamenti progressivi e continui, relega ancora più ai margini il sistema pubblico in capo ai comuni, ampliando la centralità della prima accoglienza e trattando la frontiera come principio organizzativo dell'intera filiera.

La crescita dei grandi centri, la rilevanza di alcuni grandi gestori, l'espansione del segmento for profit, la qualità dei servizi acquistati, la geografia dei posti, il ricorso a strumenti derogatori, il livello dei controlli: non costituiscono una deriva spontanea del mercato né l'effetto di un aumento degli arrivi (che non si è verificato). Sono il prodotto di scelte ministeriali e prefettizie, di capitolati, attivazioni, proroghe, delibere di emergenza e criteri amministrativi. La responsabilità, in sintesi, rimane pubblica.

In questo contesto non-programmare nei fatti equivale a predisporre le basi di un'emergenza costante, una non programmazione deliberata che comporta continue azioni di adeguamento *ex post*, senza costruire un assetto stabile, leggibile e controllabile. Il sistema si riorganizza continuamente senza rendere intellegibili criteri, risultati e responsabilità e restringe lo spazio del controllo pubblico proprio nel momento in cui è maggiore l'impatto sulla libertà, sulla salute, sulla continuità dei percorsi e, in definitiva, sulla possibilità di accedere ai diritti non solo delle persone in cerca di protezione, genericamente intese, ma anche e soprattutto di quelle vulnerabili.

In teoria, la vulnerabilità continua a occupare un posto centrale nei vademecum e nelle relazioni istituzionali; in pratica, però, il sistema non solo rinuncia agli strumenti necessari per riconoscerla, ma indebolisce alla radice la possibilità di individuarla e assicurarne un'efficace presa in carico. Le persone che pagano di più questo arretramento sono quelle che avrebbero bisogno di una protezione più forte: sopravvissuti a tortura, alla tratta o alla violenza intenzionale, persone con disagio psichico, donne esposte a sfruttamento, minori e neomaggiorenni.

Il segmento del sistema in cui queste fratture si rendono evidenti è quello dei Msna e in particolare di quelli inseriti in centri per adulti: qui la tendenza a legalizzare prassi illegittime e tollerabili solo eccezionalmente è immediatamente evidente. Si consente alle Prefetture di agire in una cornice di legalità senza curarsi del superiore interesse del minore. Di più, l'analisi dei posti vuoti nel sistema loro dedicato (Cas minori e Sai-Msna) nelle stesse regioni (a volte anche nelle stesse Prefetture e/o Comuni) mostra come le Prefetture non rispettino neanche quanto stabilito dal decreto-legge 133/23, che ammetteva sì la possibilità di inserire minori ultrasedicenni in strutture per adulti, ma solo nella misura in cui non fossero disponibili posti nelle strutture apposite. Come per i centri temporanei (previsti ex art. 11 comma 2 bis del decreto 142/2015 e istituiti dal decreto-legge 20/2023), non si tratta più di soluzioni tampone: la permanenza di questi fenomeni mostra la natura strutturale della deroga introdotta, contravvenendo alla stessa legge varata dal governo, con il benestare del Ministero dell'Interno che, malgrado tutto (compresa la mancata rilevazione degli stessi aspetti a livello centrale), conserva la responsabilità di garantire standard uniformi e dignitosi di accoglienza sul territorio.

Questo sfondo è completato dallo svilimento del sistema Sai, dato dal mancato investimento che lo relega in posizione residuale e dallo snaturamento della Sua funzione. In questo contesto, il Patto europeo e il suo recepimento nazionale rischiano di agire come moltiplicatori di inefficienze e violazioni di diritti, non certo come correttivi. Le nuove norme verranno assorbite da un'infrastruttura già predisposta a tradurre l'asilo e l'accoglienza in una catena selettiva fatta di filtri, contenimento e amministrazione della precarietà attraverso l'estensione dell'approccio frontaliero su tutto lo stivale.

Lungo *la frontiera mobile dell'accoglienza*, la scelta non è tra efficienza e diritti, come vuole una certa retorica, ma tra due modelli di stato. Da una parte, uno Stato che usa lo stato di eccezione come tecnica ordinaria, promuove l'opacità, abbassa gli standard e produce l'emergenza. Dall'altra, uno Stato che programma, rende visibili i propri criteri, e consolida davvero il sistema pubblico dell'accoglienza, sovvertendo la logica della riforma e dell'approccio che la guida.

Ricostruire una filiera trasparente, programmata e responsabile significa, in concreto, riportare l'accoglienza ordinaria al centro, ridurre il ricorso ai grandi centri e ai dispositivi di frontiera come soluzione permanente, rendere nuovamente strutturali i servizi necessari a riconoscere la vulnerabilità e accompagnare all'autonomia, rafforzare il Sai come infrastruttura territoriale e non come segmento residuale, proteggere davvero la transizione dei minori alla maggiore età. Ma, prima ancora, vuol dire decidere se l'accoglienza debba restare un campo di eccezione o tornare a essere una politica pubblica leggibile, verificabile e orientata ai diritti. Da questa decisione dipende non solo la sorte di chi arriva, ma anche la qualità democratica del nostro ordinamento.

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax +39 06 5780485

Via San Carlo, 32
80133 - Napoli
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actonaid.org
www.actonaid.it

in collaborazione con

 **openpolis**