

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



UniBa

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BARI
ALDO MORO

Trattenuti FOCUS N°01



Il costo dell'eccezione. I centri in Albania.

Trattenuti FOCUS N°01

Trattenuti inaugura una serie di approfondimenti tematici, una lente calibrata per un resoconto breve e rigoroso su temi urgenti, con dati inediti e prospettive inesplorate. Nella pubblicazione si concentrano dati, fonti e domande che interrogano il presente e affrontano da diversi punti di vista il sistema detentivo per stranieri. La [metodologia](#) è la medesima usata nel progetto Trattenuti, nel tentativo di raccogliere, analizzare, liberare e rendere patrimonio comune dati fondamentali, che l'amministrazione dovrebbe rilasciare autonomamente. Uno strumento di lettura per addetti ai lavori, ma anche per chiunque voglia approfondire un aspetto in particolare, o una prospettiva, in maniera rapida, ma rigorosa.

Coordinamento:

Fabrizio Coresi

Coordinamento scientifico:

Giuseppe Campesi

Raccolta dati:

Giuseppe Campesi, Fabrizio Coresi, Paola de Ruggieri, Lorenzo Figoni

Redazione:

Fabrizio Coresi, Lorenzo Figoni

Grafica:

Tadzio Malvezzi

Foto di copertina:

Luca Rondi / Altreconomia

La stesura del presente report è stata completata il 10 novembre 2025

Trattenuti - Focus #1 - Il costo dell'eccezione. I centri in Albania,
a cura di ActionAid Italia, Roma 2025

INDICE

1 - Premessa: perché analizzare la dimensione economica	3
2 - Le diverse fasi dell'esperimento albanese	4
3 - Una spesa illogica e irrazionale? L'esposto alla Procura Regionale della Corte dei Conti	5
3.1 - L'evoluzione degli stanziamenti e delle competenze. I costi dell'allestimento.	5
3.2 - L'appalto infinito: Medihospes, gestione, assegnazione e segnalazione ad ANAC	8
3.3 - Il confronto con i centri di detenzione in Italia	9
3.3.1 Il modello della prima fase: i Ctra di Modica e Porto Empedocle	10
3.4 - La seconda fase: Cpr semivuoti e maggiori costi per un "passaggio aggiuntivo"	11
3.5 - Le spese "accessorie": una prima analisi, i ministeri coinvolti	12
3.5.1 Il Ministero della Difesa	12
3.5.2 Il Ministero dell'Interno	12
3.5.3 Il Ministero della Giustizia	14
3.5.4 Il Ministero della Salute	14
4 - Conclusioni: nessun "errore tecnico"	17

1 - PREMESSA: PERCHÉ ANALIZZARE LA DIMENSIONE ECONOMICA

Da oltre tre anni ActionAid, insieme all'Università degli Studi di Bari, monitora con la piattaforma [Trattenuti](#) il sistema detentivo per stranieri in Italia. A partire dallo scorso anno, anche le sue diramazioni *off-shore*. Di fronte a un progetto caratterizzato da numerosi dubbi in merito alla sua costituzionalità, già bocciato dai giudici italiani ed europei - che determina evidentemente uno sperpero illogico di risorse dei contribuenti italiani - **abbiamo scelto di approfondire "l'esperimento albanese"**.

L'analisi dell'esborso economico determinato dal nuovo modello di delocalizzazione del trattenimento, delle frontiere e del diritto d'asilo, **consente infatti di valutare l'azione amministrativa e la sua efficienza alla luce del principio di proporzionalità**. In concreto, se la detenzione amministrativa rispondesse al principio di efficienza della pubblica amministrazione, potremmo accettarla? Se un giorno di privazione della libertà personale fuori dai confini europei costasse un solo euro, potremmo ritenerci soddisfatti? **I costi umani e di civiltà giuridica dell'operazione rendono insostenibile qualsiasi spesa**. Nel novembre 2023, nasce un vero e proprio **esperimento di ingegneria politica, amministrativa e giuridica**. Dopo un anno di operatività a singhiozzo è fondamentale affrontarne quindi il significato.

Il cuore del problema, al di là del costo umano dell'operazione che è incalcolabile, non è solo il fallimento operativo del modello, ma la sua costruzione

come **operazione simbolica e contabile insieme**. Questa **funziona anche senza raggiungere l'obiettivo operativo dichiarato, adottando la logica dell'eccezione. Uno stato di eccezione permanente che diventa metodo, con i costi a rappresentare dunque non un imprevisto, ma l'esito atteso** di una strategia politica, in cui il linguaggio dell'emergenza giustifica ogni deroga: di legge, di trasparenza, di logica. L'emblema di una deroga ai principi costituzionali e democratici.

Se il denaro speso ci dice quanto siamo disposti ad accettare nuovi modelli di società in cui il diritto "conta fino a un certo punto", diventa necessario affrontare questo aspetto alla luce del principio di proporzionalità. Quanto siamo disposti a rinunciare - domani - anche ai nostri diritti, in nome dell'efficienza di un sistema di detenzione al di là del confine? Quanto siamo disposti a rinunciare - oggi -, a milioni di euro sottratti a salute, lavoro, istruzione, giustizia? **Le cronache da Gjadër riproducono in senso peggiorativo quanto il sistema detentivo per stranieri su suolo nazionale ci racconta dalla sua istituzione**: celle isolate, caldo estremo, cibo passato sotto le porte, [95 atti di autolesionsimo dal cambio d'uso delle strutture di fine marzo](#) a fine ottobre 2025. Hamid Badoui, suicida dopo un mese, per la paura di tornarci. **Anche a costo zero, un sistema così non sarebbe accettabile. L'esperimento albanese e la detenzione amministrativa riguardano tutte e tutti.**

2 - LE DIVERSE FASI DELL'ESPERIMENTO ALBANESE

Il Protocollo Italia-Albania, firmato a Roma il 6 novembre 2023, ha introdotto un sistema di gestione extraterritoriale delle procedure di asilo e trattenimento che rappresenta senza dubbio un *unicum* nel panorama europeo.

Con la [L. 14/2024](#) il protocollo viene recepito nell'ordinamento giuridico nazionale e le strutture vengono incasellate nel corrispondente regime giuridico. La struttura detentiva albanese con capienza teorica di 880 posti è a tutti gli effetti un hotspot e, in particolare, un Centro di Trattenimento per Richiedenti Asilo sottoposti a procedure di frontiera (Ctra), come i due centri siciliani di [Modica](#) e [Porto Empedocle](#). Il centro di capienza ufficiale pari a 144 posti, è considerato un Cpr, come i 10 esistenti sul territorio italiano; con caratteristiche e funzioni identiche sul piano amministrativo. Entrambi sono collocati nell'area polifunzionale di [Gjadër](#), su cui insiste anche un penitenziario.

La prima fase di operatività dei centri si apre quando, a metà ottobre 2024, venivano trattenute in Albania 16 persone provenienti dai cosiddetti "Paesi di origine sicura", quindi sottoposti a procedure accelerate di frontiera. In meno di una settimana dall'approdo dei primi richiedenti asilo nelle strutture albanesi, queste risultavano già vuote e non funzionanti. La stessa cosa si ripeteva il mese successivo.

Il blocco dell'operazione Albania, a seguito della sospensione dei giudizi di convalida per il rinvio pregiudiziale delle questioni interpretative alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), ha determinato una risposta politica da parte dell'esecutivo. Con il [d.l. 158/2024](#) viene individuata direttamente la lista dei paesi di origine sicura. In sede di conversione il Governo ha inoltre conferito la competenza per la convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale dalla sezione specializzata del Tribunale alla Corte d'Appello, evidentemente nella speranza di ottenere provvedimenti più favorevoli alla linea dell'esecutivo.

Nonostante l'impossibilità giuridica, il governo ha comunque ritenuto di poter proseguire con l'operatività dei centri, procedendo a nuovi trasferimenti di richiedenti protezione internazionale a partire da gennaio 2025. Anche la Corte d'Appello di Roma, però,

ha confermato lo stesso indirizzo giurisprudenziale, sospendendo le procedure di convalida e rimandando la decisione in attesa della pronuncia della CGUE, dubitando quindi della legittimità e della compatibilità di tali centri rispetto alla normativa europea vigente. Questo rinvio ha prodotto il medesimo risultato pratico delle fasi precedenti, con l'ennesima sospensione delle procedure e il trasferimento degli stranieri trattenuti dall'Albania all'Italia.

A fronte di un nuovo "blocco" giudiziario del sistema albanese, il governo ha ritenuto comunque di dover insistere nell'operatività dei centri introducendo un'altra significativa modifica normativa con il [decreto legge 37/2025](#). Da quel momento, infatti, possono essere trasferiti in Albania anche tutti i cittadini stranieri "irregolari" già presenti sul territorio italiano.

Con la sentenza della Corte di Giustizia Europea Alace e Canpelli ([cause riunite C-758/24 e C-759/24](#)) del 1 agosto 2025, viene infine dichiarato illegittimo il meccanismo procedurale fondato sul Protocollo. La CGUE infatti, ha precisato che, fino all'entrata in vigore del nuovo Regolamento Europeo (il prossimo 12.06.2026), uno Stato membro non può designare come Paese di origine "sicuro" un Paese terzo che non soddisfi, per tutta la popolazione, questa definizione.

Anche la cosiddetta "seconda fase" dell'operazione Albania è stata oggetto di un rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La Corte di Cassazione ([ordinanza 23105/2025](#)) ha rimesso alla CGUE la questione, chiedendo di valutare la conformità con il diritto unionale dei trasferimenti in Albania di persone già destinatarie di un provvedimento di trattenimento e sottolineando che il trattenimento *off-shore*, avvenendo in un Paese non membro, potrebbe non rispettare le garanzie del diritto europeo in materia di privazione della libertà. Nonostante questo e nonostante le persone riportate in Italia per mancata convalida siano il 70% (il rimanente 30% è diviso tra rientri per rimpatri e per inidoneità al trattenimento), come recentemente evidenziato grazie ad un [monitoraggio del Tavolo Asilo e Immigrazione](#), i trasferimenti verso il Cpr di Gjadër sono continuati, seppur senza clamore mediatico e con modalità meno trasparenti e meno evidenti agli occhi della società civile.

3 - UNA SPESA ILLOGICA E IRRAZIONALE? L'ESPOSTO ALLA PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI

Le pronunce su menzionate, assieme alla [recente decisione del Consiglio di Stato](#) che ha rilevato come, nei Cpr italiani, le garanzie a tutela della salute delle persone trattenute siano inferiori agli standard richiesti da Costituzione e UE, delineano un quadro incompatibile con il diritto, rendendo insostenibile l'ipotesi di un sistema di trattenimento in Albania. Le ricadute sono anche pratiche: le decisioni incidono sull'organizzazione, sui costi e sulla gestione delle risorse pubbliche già impegnate, oltre che sulla regolarità degli appalti e dei servizi collegati ai centri in Albania.

Per queste ragioni, **ActionAid** (supportata dal **team di legali** formato da **Antonello Ciervo, Giulia Crescini, Gennaro Santoro e Francesco Romeo**) lo scorso 29 ottobre **ha depositato alla Procura della Corte dei Conti un esposto di 60 pagine, dati alla mano**, per «valutare l'esercizio dell'azione erariale nei confronti dei soggetti responsabili» in merito alle «violazioni delle norme sulla gestione delle risorse pubbliche e determinare una responsabilità amministrativo-contabile in capo ai dirigenti delle amministrazioni interessate, oltre che ai livelli politico amministrativi dicasteriali».

Per valutare i costi del Protocollo Italia-Albania occorre ricostruire con precisione quanto speso per costruire i centri e per gestirli, confrontando poi queste cifre con i costi "normali" delle analoghe strutture presenti in Italia. Solo così si può capire se l'azione amministrativa sia stata efficiente, efficace e rispettosa almeno dei vincoli di bilancio, tenendo conto che, secondo recenti decisioni dei giudici, i centri in Albania sono stati realizzati in contrasto con la normativa. **Abbiamo raccolto molta documentazione contabile, ma con grandi difficoltà¹: i dati sono dispersi tra molte amministrazioni e manca una rendicontazione unica. Questo mostra sovrapposizioni di interventi e l'assenza di una guida centrale nella gestione della spesa pubblica.**

3.1 - L'evoluzione degli stanziamenti e delle competenze. I costi dell'allestimento.

Il progetto dei centri in Albania è stato finanziato usando soldi pubblici, anche stanziati da principio per altri scopi. Già questo solleva problemi: **si tratta di una deviazione di denaro verso attività ritenute illegittime da giudici italiani ed europei. Una distorsione nell'uso di fondi pubblici che diventa ancor più grave alla luce dei cambiamenti normativi intervenuti nel corso del tempo e del costante tentativo del Governo di far funzionare i centri, cercando di incidere politicamente su quanto sindacato dalla magistratura.**

La realizzazione dei centri in Albania è stata inizialmente finanziata con uno stanziamento pari a €39.200.000 (a cui si aggiunge la somma per le dotazioni strumentali) con la L. 14/2024 di ratifica del protocollo. Tuttavia, tale importo è stato progressivamente incrementato attraverso interventi successivi, sino a raggiungere un impegno complessivo pari a € 73.480.000. Le modalità e le tempistiche con cui tali aumenti sono stati disposti sollevano dubbi circa la corretta programmazione della spesa e l'effettiva previsione dei fabbisogni progettuali.

D'altra parte, nonostante la legge di ratifica sia del 21 febbraio 2024, già soltanto 10 giorni dopo, con il varo del c.d. "Decreto PNRR 2" ([Decreto legge 19/2024, art 32](#)), è stata non solo variata la competenza per gli allestimenti dal Ministero dell'Interno a quello della Difesa assegnando al Genio Militare la progettazione, esecuzione dei lavori e forniture per realizzare le strutture in Albania, ma gli stanziamenti sono stati aumentati, in favore dello stesso ministero. La spesa complessiva di € 73.480.000 è stata quindi autorizzata

¹ Abbiamo interrogato con decine di istanze di accesso civico generalizzato le amministrazioni coinvolte (e contato sul supporto di soggetti come Altreconomia e giornalisti indipendenti): il Ministero dell'Interno con Dipartimento di Pubblica Sicurezza e Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Salute, ma anche articolazioni periferiche come la Prefettura di Roma, competente per l'Albania, o quelle di Brindisi e Bologna che sono state coinvolte nei trasferimenti di operatori di polizia; così come la casa circondariale di Catania e in particolare quella di Roma "Regina Coeli" per le forniture relative al penitenziario in terra albanese. In alcuni casi per verificare i dati e accertare la corretta interpretazione, abbiamo inviato anche pec informali alle amministrazioni, con alterni successi, e verificato, ove possibile, le informazioni raccolte incrociandole con quanto rilevato sulle sezioni "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali e con la banca dati dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione. Tuttavia, queste fonti risultano spesso incomplete o non aggiornate.

per € 65.000.000 per la realizzazione delle strutture e per € 8.480.000 per le dotazioni strumentali atte a garantirne il funzionamento, in capo rispettivamente al Ministero dell'Interno (7,3 milioni) e a quello della Giustizia (1,18 milioni), cui si aggiunge un fondo specifico istituito presso il Ministero della Difesa pari a 1,27 milioni

di euro per le spese operative connesse. Una quota di 15,8 milioni proviene dal Fondo per esigenze indifferibili (pensato per le emergenze), 10 milioni dal Fondo straordinario della Difesa (nato per aprire un Cpr in ogni regione), mentre 47,7 milioni sono stati riallocati tagliando i bilanci di dodici ministeri.

TABELLA 1. Stanziamenti definitivi per l'allestimento delle strutture in Albania

Tipologia	Ministero / Fondo di provenienza	Importo (€)
Fondi	Fondo Difesa per costruzione di Cpr in Italia	10.000.000
	Fondo per le esigenze indifferibili	15.800.000
Accantonamenti ministeriali	MEF – Economia e Finanze	18.282.602
	Lavoro e Politiche sociali	2.018.997
	MAECI	2.154.286
	Istruzione	3.590.477
	Ambiente e Sicurezza energetica	3.446.858
	Infrastrutture e Trasporti	1.558.267
	MUR – Università e Ricerca	3.877.715
	Difesa	2.297.905
	Agricoltura, Sovranità alimentare e Foreste	1.436.191
	Cultura	3.844.975
	Salute	3.204.146
	Turismo	1.967.581
Totale Fondi		25.800.000
Totale Accantonamenti ministeriali		47.680.000
Totale complessivo stanziamenti per allestimento strutture in Albania (L. 14/2024, art. 6, c. 6)		73.480.000

Tutto questo è avvenuto anche attraverso 3 decreti ministeriali del Ministero dell'Economia e delle Finanze e un decreto ministeriale dell'Interno che non risulta essere pubblico (o comunque non è stato reperibile con le ricerche condotte). Al Ministero dell'Interno resta il grande fondo di gestione del “modello Albania” (89.112.787 € nel 2024 e 118.565.373 € per ciascuno degli anni 2025–2026), poi allargato con l'ultimo decreto ministeriale del MEF, di dicembre 2024: **da strumento esclusivo del Protocollo diventa fondo per politiche migratorie in senso ampio, in grado di finanziare il rafforzamento dei Cpr e Cas (centri di accoglienza straordinaria), la manutenzione e costruzione di centri di trattenimento e la cooperazione migratoria internazionale.** In questo fondo confluiscono anche

quello di garanzia e quello per il rimborso di eventuali spese di parte albanese per un totale di 28 milioni per il 2024 e 16,5 milioni per il 25 e il 26 rispettivamente.

A fronte di tali stanziamenti, si rilevano gare bandite per i soli allestimenti dal Ministero della Difesa per € 82.043.465,59, la sottoscrizione di contratti con un uso generalizzato dell'affidamento diretto per € 74.244.464,09, di cui erogati concretamente (fatturati) € 61.294.009,63.

TABELLA 2. Riepilogo gare, contratti e spese per allestimenti

CIG	Descrizione materiale e/o prestazione	Importo a base d'asta	Importo impegnato in contratti	Importo Fatturato (marzo 2025)
B140723DAF	Servizi di ingegneria finalizzati all'esecuzione di opere edili ed impiantistiche per la realizzazione di due nuovi centri per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria	2.623.144,00 €	2.446.260,15 €	1.834.652,03 €
B1EFD2227E	Collaudo statico delle opere strutturali presso il sito di Shengjin	31.147,95 €	26.000,03 €	26.000,03 €
B347AE76AC	Servizi di ingegneria finalizzati alla progettazione del sistema di ingabbiamento delle aree del Cpr presso il sito di Gjader	17.508,84 €	17.675,87 €	17.675,87 €
B416520845	Servizio professionale per deposito S.C.I.A. antincendio per gruppo elettrogeno presso il sito di Shengjin	18.750,00 €	18.715,84 €	
B2E5D499B2	Servizio di: Collaudo statico delle opere strutturali presso il sito di Gjader	67.647,84 €	66.125,76 €	
B347C446AD	Attività di studio e di ricerca per verificare la portanza e il potenziale livello di liquefazione del terreno presso il sito di Gjader	130.000,00 €	130.000,00 €	130.000,00 €
B140749D0B	Fornitura di materiale antinfortunistico D.P.I.	22.429,00 €	21.752,33 €	21.752,33 €
B289C327DB	Fornitura di materiale antinfortunistico D.P.I.	10.474,00 €	8.319,59 €	8.319,59 €
B1D3F08006	Trasporto apparecchiature sanitarie dal porto di Bari al porto di Shengjin (Albania)	2.500,00 €	2.500,00 €	2.500,00 €
B29F468522	Trasporto apparecchiature tlc (pc) per Gjader	4.615,00 €	4.615,00 €	4.615,00 €
B34CD648F8	Trasporto recinzione mobile da cantiere da Bari - Palese a Gjader (Albania)	3.000,00 €	3.000,00 €	3.000,00 €
B1406B4219	Lavori di Presidi di cantiere - pulizia, recinzione, gruppo elettrogeno da cantiere, container (ufficio e bagni), nolo auto presso località di SHENGJIN e GJADER	101.904,00 €	92.318,12 €	92.318,12 €
B1406EAE5	Lavori per opere di scavi, rinterri, allacci e sottoservizi presso il sito di Shengjin	362.056,24 €	340.988,66 €	340.988,66 €
B140786F61	Lavori di realizzazione basamenti, recinzione e cancelli metallici, incluse opere di fondazioni in cls a. presso sito di Shengjin	836.438,37 €	750.657,10 €	709.300,00 €
B15268FDD2	Lavori di Realizzazione di impianto idrico, fognario e antincendio, presso sito di Shengjin	237.061,71 €	220.794,39 €	199.300,00 €
B1524AD014	Lavori di Realizzazione di impianti elettrici, presso sito di Shengjin	892.242,25 €	832.759,43 €	526.000,00 €
B259986D57	Lavori di Presidi di cantiere - pulizia, recinzione, gruppo elettrogeno da cantiere, container (ufficio e bagni), nolo auto presso località di GJADER	94.405,57 €	84.020,95 €	
B1522E9B10	Lavori di scavi rinterri e sottofondi in materiale arido presso sito di Gjader	894.957,00 €	837.828,05 €	791.700,00 €
B19B473D68	Lavori per la realizzazione di palificata in ghiaia di consolidamento terreni per campo prove, eseguite con tecnica TOP – FEED – PROCESS nel sito di Gjader	800.554,74 €	745.636,68 €	704.600,00 €
B25B914786	Lavori per la realizzazione di palificata in ghiaia di consolidamento terreni di fondazione, eseguite con tecnica TOP – FEED – PROCESS nel sito di Gjader	9.685.794,21 €	8.732.373,21 €	8.252.000,00 €
B25B83B474	Lavori di realizzazione basamenti, vasche raccolta prima pioggia e solette di attraversamento presso il sito di Gjader	2.749.684,15 €	2.613.849,75 €	2.470.000,00 €
B259715994	Lavori per la realizzazione di scavi, rinterri, riporti e realizzazione di recinzioni, cancelli e canali acque meteoriche presso il sito Gjader	7.140.688,14 €	6.402.162,47 €	4.696.900,00 €
B2598C5E12	Lavori di realizzazione rete di raccolta e scarico delle acque meteoriche e sistema di telerilevamento presso il sito di Gjader	1.369.314,33 €	1.271.512,42 €	705.600,00 €
B259A17502	Lavori di realizzazione impianto idrico - fognante e impianto antincendio presso il sito di Gjader	2.696.372,44 €	2.490.412,73 €	2.045.500,00 €
B259814C02	Lavori di Realizzazione di impianti elettrici, presso sito di Gjader	10.067.133,22 €	9.268.205,53 €	5.386.900,00 €
B364BDB7AF	Lavori di realizzazione di strutture di chiusura verticale Cpr presso il sito di Gjader	423.064,46 €	385.735,84 €	127.900,00 €
B271EDB6CF	Lavori di realizzazione di opere accessorie e di rifiniture presso il sito di Gjader	1.406.791,78 €	1.309.498,06 €	261.200,00 €
B19B56CAE4	Lavori per la realizzazione di impianti speciali, presso sito di Shengjin	1.053.496,66 €	983.389,16 €	929.300,00 €
B259FD8491	Lavori di realizzazione impianti speciali presso il sito di Gjader	8.330.032,43 €	7.673.478,15 €	6.697.500,00 €
B1406D1A05	Lavori di Realizzazione e fornitura in opera di strutture prefabbricate metalliche modulari di tipo ordinario, compresi arredi e suppellettili, presso sito di Shengjin (FASE 1) e Gjader (FASE 2)	6.200.000,00 €	5.896.000,00 €	5.412.700,00 €
B14079E333	Lavori di Realizzazione e la fornitura in opera di strutture prefabbricate metalliche alloggiative metalliche modulari di tipo 3, presso sito di Gjader	6.200.000,00 €	5.105.600,00 €	4.824.720,00 €
B14070334A	Lavori di Progettazione esecutiva e realizzazione dei moduli prefabbricati di sicurezza in calcestruzzo a servizio del penitenziario e del cpr presso la località di Gjader	9.500.000,00 €	9.323.300,00 €	8.461.360,00 €
B12B980A4D	Lavori di Fornitura in opera di strutture prefabbricate metalliche per moduli logistici e medicali Tipo 2 completi di arredi presso la località Gjader	7.717.627,26 €	5.786.348,82 €	5.289.468,00 €
B14076A848	Servizi alberghieri e di ristorazione personale Militare D.D.L.L.	352.630,00 €	352.630,00 €	320.240,00 €
Totale		82.043.465,59 €	74.244.464,09 €	61.294.009,63 €

Fonte: Ministero della Difesa a seguito di istanza di accesso civico generalizzato.

Anche il [Servizio Bilancio del Senato](#) segnala l'ingente differenza tra i 31,2 milioni iniziali per i lavori e i 65 milioni successivi, chiedendo chiarimenti nell'iter di conversione del "decreto PNRR 2": "Atteso che le due quantificazioni non sono confrontabili in quanto recano un dettaglio differente e dunque risulta difficoltoso individuare le singole voci di spesa che hanno subito un incremento [...], andrebbero indicate [...] le voci di spesa che hanno subito un incremento [...] e i motivi di tali aumenti. Tale chiarimento appare opportuno al fine di valutare la congruità della spesa [...]" Nello specifico del fondo speciale per la Difesa per la costruzione di un Cpr in ogni regione inoltre rileva che "la norma non reca una copertura finanziaria in senso proprio. [...] essendo le risorse indicate riferite all'esercizio 2023[...]".

Al riguardo appare opportuno evidenziare come a bilancio del Ministero della Difesa ([E.F. 2024](#)) risulta uno stanziamento di circa 8 milioni di euro per la costruzione di un Ctra a Trapani, presso la "Contrada Porcospino", per cui ad oggi risultano spesi circa € 127.000 nel solo 2024, al fine di realizzare i sondaggi di costruzione della struttura. Lo stesso Ministero ha rinunciato a costruire un altro Ctra già a bilancio – sempre sull'E.F. 2024 della Difesa (p. 24) - per la medesima cifra, pari a circa 8 milioni di euro. Inoltre, considerando che buona parte dei 10 milioni rimanenti (l'iniziale stanziamento alla difesa era di 20 mln) sono stati utilizzati impropriamente - visto l'accordo quadro del 2022 con Invitalia, al fine di realizzare le manutenzioni straordinarie di tutti i Cpr - per ristrutturare nel 2024 i Cpr di Torino e Milano (per un totale lordo di 3.191.399,06 €), **l'ampliamento delle possibilità di uso del fondo istituito presso il Ministero dell'Interno anche in Italia** (sancita a dicembre 2024 con il citato decreto del Mef), **appare una misura necessaria per reperire risorse atte ad ampliare ulteriormente la capacità del sistema detentivo**, nonostante "il piano straordinario" per la realizzazione di Cpr in ogni regione non abbia mai visto la luce.

I dati del progetto Trattenuti sono stati utilizzati anche per sostanziare alcune tra le inchieste giornalistiche indipendenti sul tema (alle quali si rimanda per approfondimenti, ad esempio in relazione all'aumento dei costi di allestimento rispetto a quanto preventivato inizialmente: [AP News](#); [Balkan Insight](#); [Follow the money](#); [Euobserver](#); [Altreconomia](#)) che hanno al contempo consentito di mettere in luce altri aspetti contabili e qualitativi non immediatamente evidenti dalla mera analisi dei dati².

3.2 - L'appalto infinito: Medihospes, gestione, assegnazione e segnalazione ad ANAC

Il 06 maggio 2024 l'ente che [si aggiudica definitivamente](#) l'appalto di gestione del centro albanese è la cooperativa Medihospes. In deroga al codice dei contratti pubblici³, a seguito di una manifestazione di interesse (con 30 partecipanti), Medihospes appare in una procedura negoziata senza bando tra le tre cooperative scelte dalla Prefettura romana per l'invio di un'offerta. L'unica, tra le tre, a presentarla è proprio Medihospes, che si aggiudica l'appalto da 133 milioni.

Come rivelato da Altreconomia già a maggio 2024, [la Prefettura di Roma chiede a Medihospes di realizzare anche progetti "per la gestione del tempo libero dei minori"](#) e per "sostegno nei confronti delle situazioni vulnerabili e di riabilitazione delle vittime di tortura o di situazioni di grave violenza". Soggetti che, ai sensi della normativa vigente e della legge attuativa del Protocollo, non possono entrare nei centri albanesi. A tali richieste, [Medihospes risponderà prevedendo tra i servizi da erogare un vasto repertorio di attività](#).

A più di un anno e mezzo dall'aggiudicazione dell'appalto a Medihospes, [ancora non è stato stipulato alcun contratto](#). **L'unica documentazione che garantisce una qualche forma di accordo tra la Prefettura e Medihospes è costituita da due verbali di esecuzione anticipata, volti a garantire l'avvio delle strutture in urgenza nell'attesa della stipula del contratto**.

Il legame tra Medihospes - nata nel 2017 dalla fusione tra Senis Hospes e la cooperativa Mediterranea - ed il sistema emerso con l'inchiesta "Mafia Capitale" è [documentato](#): la trasformazione da Senis Hospes a Medihospes non ha segnato una discontinuità, ma piuttosto una continuità operativa e relazionale con il sistema precedente, visto che la nuova cooperativa ha mantenuto sedi, personale e relazioni istituzionali con le Prefetture, in particolare con quella di Roma, dove ha consolidato una posizione dominante sul mercato dell'accoglienza. Nel luglio del 2019 Medihospes gestiva il 64% dei posti disponibili, cifra questa che arrivava fino al 78% nel 2021. Ciò è avvenuto, nonostante [nel solo 2019 ad esempio, i centri gestiti dalla Medihospes vedevano comminarsi sanzioni](#) per un ammontare pari ad € 85.691,09 (ossia, oltre il 96% delle sanzioni

² Il centro di Gjadër è sorto ai piedi di una montagna instabile: per consolidare il terreno sono stati necessari 7.000 pilastri di cemento armato, drenaggi e impermeabilizzazioni. Le verifiche tecniche sono state affidate in tempi non realistici agli ingegneri italiani. La carenza di manodopera dovuta al periodo estivo è stata aggirata aumentando i salari esponenzialmente. Sono solo alcune delle ragioni messe in luce dalle inchieste.

³ Per appalti caratterizzati da importi così elevati è prevista una procedura di gara aperta, a tutela sia della concorrenza che della qualità dei risultati. Inoltre, nell'esposto e nella segnalazione ad Anac si sottolinea che "l'assegnazione della gestione dei centri albanesi appare quanto mai anomala – non essendo stato verificato, altresì, dalla stessa S.A. in concreto l'interesse transfrontaliero dell'appalto, circostanza questa che avrebbe imposto una diversa e più trasparente procedura di affidamento -".

comminate sul territorio di riferimento). **Evidente il rischio “di cattura istituzionale”, cioè che le scelte pubbliche finiscano per dipendere troppo da un solo operatore, che risulta quindi necessario coinvolgere.** Lo suggeriscono sia la storia delle relazioni con la prefettura con la coop., sia le caratteristiche strutturali della gestione, nonché segnali concreti riscontrabili anche attualmente:

a) **Concentrazione estrema:** nel 2021 Medihospes ha gestito fino al 78% dei posti nei centri di accoglienza straordinaria (Cas) di Roma e nel 2024 è rimasta comunque maggioritaria con il 44,45%. In pratica, è il partner di riferimento della Prefettura, soprattutto quando si usano procedure d'emergenza, come per il centro in Albania.

b) **Persistenza nonostante le sanzioni della propria posizione dominante:** anche dopo infrazioni gravi documentate, Medihospes ha continuato a ricevere incarichi e ad espandersi. Si è aggiudicata l'appalto per i centri in Albania perché, di fatto, è rimasta l'unica partecipante.

c) **Dipendenza funzionale da un solo operatore:** per un periodo significativo dell'ultimo decennio, la Prefettura di Roma ha fatto grande affidamento su Medihospes rischiando così di ridurre la propria capacità di controllo e di scelta.

d) **Concorrenza ridotta al minimo:** l'alta concentrazione di persone “gestite” ha espulso dal sistema le piccole cooperative sociali, che non riescono a competere con i grandi numeri ed i ribassi economici. **Lo si vede anche nella gara per il progetto albanese, dove di fatto non c'è stata una vera competizione.**

Il tema di un monitoraggio effettivo torna anche in Albania. Nella documentazione che approva il pagamento all'ente gestore, la Prefettura certifica unicamente la sussistenza di buone relazioni dello stesso con le agenzie operanti a Shëngjin, senza riferirsi a una verifica diretta in loco in relazione ai servizi oggetto dell'appalto. **Nelle relazioni a corredo delle fatture emesse da Medihospes emerge come i**

costi vivi risultino maggiori proprio nei mesi in cui non sono presenti persone all'interno dei centri. I farmaci e le prestazioni sanitarie, a dicembre 2024, vengono utilizzati per le forze dell'ordine: “numerosi accessi da parte del personale di PS hanno determinato la necessità di somministrazione farmaci per disturbi gastrointestinali”, afferma l'ente gestore per giustificare le uscite. Nelle relazioni inoltre non viene mai menzionata la società a responsabilità limitata albanese, spinoff di Medihopes (creata appositamente a seguito dell'assegnazione), circostanza che solleva dubbi in merito alla trasparenza e completezza delle attestazioni rese.

Quanto riportato è stato oggetto di una segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), inviata da ActionAid Italia il 17 settembre 2025: il compito di monitoraggio e controllo dell'esecuzione di un appalto da parte della pubblica amministrazione, sempre importante, diventa cruciale se si tratta di servizi per la gestione della quotidianità di persone private della libertà, tanto più se formalmente in custodia dello Stato, ma concretamente in mano a società private e cooperative.

3.3 - Il confronto con i centri di detenzione in Italia

Come si evince anche dall'aggiornamento della piattaforma “Trattenuti” (avvenuto a fine luglio 2025), nel periodo 2018-2024, il costo complessivo per la gestione del sistema detentivo per stranieri in Italia è stato di oltre 188 milioni di euro. Per comprendere quale peso abbia la spesa per il solo allestimento e poco meno di due mesi di gestione dei centri albanesi, basta considerare che **nel 2024 il costo del sistema detentivo è stato di quasi 96 milioni, più del totale dei 6 anni precedenti (poco meno di 93 milioni).** Per lo stesso motivo il **costo medio di un posto in un centro detentivo nel 2024 arriva a oltre 82.000 euro, oltre tre volte il valore del 2023.**

TABELLA 3. Il sistema di detenzione amministrativa nel tempo e relativi costi

Anno	Capienza effettiva	Strutture attive	Costo medio annuo struttura	Costo totale annuo	Costo medio annuo singolo posto
2018	672	7	2.105.302,21 €	14.737.115,48 €	21.930,23 €
2019	650	7	2.251.170,19 €	15.758.191,35 €	24.243,37 €
2020	466	10	1.400.173,69 €	14.001.736,87 €	30.046,65 €
2021	744	10	943.226,20 €	9.432.261,95 €	12.677,77 €
2022	603	10	1.953.908,91 €	19.539.089,06 €	32.403,13 €
2023	764	10 (+1)	1.745.872,80 €	19.204.600,84 €	25.136,91 €
2024	1164	11 (+3)	6.833.626,25 €	95.670.767,56 €	82.191,38 €

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati delle competenti Prefetture. Le strutture indicate tra parentesi per il 2023 e il 2024 rappresentano i Ctra.

La principale giustificazione addotta per l'esistenza stessa dei Cpr in generale, ma di quelli albanesi in particolare, è quella di rendere più efficaci i rimpatri degli stranieri irregolari e dei richiedenti protezione internazionale che vedono la propria domanda rifiutata e sono esclusi dalle forme di tutela previste.

Tuttavia, **i dati dimostrano** che il ricorso alla detenzione amministrativa non produce un aumento dei rimpatri, ma esclusivamente maggiori costi economici e più violazioni dei diritti fondamentali delle persone trattenute. L'estensione dei termini massimi di trattenimento fino a 18 mesi (introdotta nel settembre 2023) ha avuto come effetto una drastica riduzione delle uscite per decorrenza termini. Il 2024 segna, peraltro, il minimo storico di rimpatri eseguiti: soltanto il 41,8% delle persone entrate nei Cpr (pari a 2.576 su un totale di 6.164) che rappresenta solo il 10,4% dei destinatari di un provvedimento di allontanamento, nonostante le crescenti risorse in favore della detenzione amministrativa. Inoltre è da sottolineare la crescita esponenziale dei richiedenti asilo trattenuti: nel 2024 hanno rappresentato oltre il 45% del totale, di questi ben il 21% senza un provvedimento di allontanamento, detenuto unicamente in quanto richiedente asilo.

Tale impiego della detenzione quale strumento della politica d'asilo costituisce un cambio di paradigma dirompente, che solleva gravi interrogativi in merito alla legittimità e alla proporzionalità di uno strumento che tanto incide sui diritti fondamentali.

Tali criticità trovano conferma nell'aumento delle decisioni giudiziarie di mancata convalida o mancata proroga del trattenimento: le liberazioni disposte dai giudici sono passate dal 9% del 2021 al 29% del 2024. **Negli ultimi due anni sono stati 186 i richiedenti asilo detenuti nei Ctra e successivamente liberati, cioè l'89% delle 208 persone transitate. Di queste, 20 sono state trattenute in qualità di richiedenti asilo in Albania ed in nessun caso il trattenimento è stato convalidato.** Analogamente, presso il Ctra di Modica, le 64 persone trattenute tra il 2023 (22) e il 2024 (42) sono tutte state rilasciate per mancata convalida. Solo nel Ctra di Porto Empedocle si registrano alcune convalide, corrispondenti alle 5 persone effettivamente rimpatriate, su 124 ingressi complessivi nel 2024 (a cui si aggiungono 6 evasioni). Le restanti 102 persone sono state liberate per mancata convalida.

3.3.1 Il modello della prima fase: i Ctra di Modica e Porto Empedocle

Le strutture siciliane sembrano essere state il modello dei nuovi centri albanesi, sia per la tipologia di reclusi, sia per l'architettura del trattenimento, sia perché anticipano il fallimento della prima fase dell'esperimento albanese.

Si possono quindi prendere a termine di paragone anche economico le due strutture siciliane e in particolar modo il Ctra di Modica, per evidenziare ulteriormente l'irrazionalità ingiustificabile della spesa, e dell'impresa, in Albania. Considerando che tutte le persone trattenute sono state rilasciate per mancata convalida, è ragionevole presumere che la permanenza dei singoli non abbia superato le 96 ore⁴ previste dalla legge e dalla Costituzione, **esattamente quanto è accaduto in Albania nei due mesi di attività dei centri nel 2024.** Nel caso di Modica l'ipotesi di un tempo di permanenza ridotto, pare confermata dall'esiguo importo erogato all'ente gestore: per l'anno 2023 (agosto-dicembre) 76.691,51€ e per l'anno 2024 € 115.709,55. Oltre € 1.690.000 è stato speso a Modica per il solo allestimento. In pratica, la realizzazione del singolo posto, considerando la capienza effettiva della struttura a fine 2024 (di 83 posti), è pari a circa € 20.000, mentre se si considera la sola gestione e manutenzione ordinaria nel 2024, l'amministrazione di un singolo posto nel Ctra di Modica, di fatto pressoché vuoto per tutto l'anno, è costato poco più di € 1.600.

In considerazione del fatto che la struttura è stata allestita da subito per 256 posti, per quanto ne siano stati attivati solo 83 alla fine del 2024 per l'esigenza di tenere la gara sottosoglia (**secondo quanto dichiara la prefettura di Ragusa**), l'allestimento di un singolo posto, con la struttura a pieno regime, è costato poco più di 6.400 € (mentre l'allestimento di un posto nei centri in Albania, anche considerandolo come da capienza ufficiale, è costato oltre 11 volte di più!). Se si considera invece l'allestimento del Ctra di Porto Empedocle, completato nell'agosto 2024, si registrano costi pari a € 1.067.269 e, a fronte della capienza ufficiale di 70 posti, per realizzazione un singolo posto si sono spesi €15.246,70.

Il Centro di Gjadër nel 2024 risulta avere un costo in termini di pro-capite pro-die⁵ pari ad € 76,57, più del doppio dei Ctra siciliani. La sola struttura adibita a Cpr registra invece un pro-capite pro-die pari ad € 108,04, quasi tre volte il valore medio nazionale dei costi di gestione dei Cpr presenti sul territorio italiano.

⁴ Il tempo medio di permanenza all'interno del Centro non è noto poiché, a differenza di quanto avviene per i Cpr, il Ministero non rileva sistematicamente – e di conseguenza non comunica – la durata.

⁵ Tali importi non sono stati forniti direttamente dalla Prefettura di Roma, ma sono stati calcolati applicando la percentuale di ribasso offerta dall'ente gestore rispetto al prezzo a base d'asta.

TABELLA 4. Variazioni nell'Importo pro-capite/pro-die per struttura detentiva, 2018-2024

	Schema di capitolato DM 21 novembre 2008	Schema di capitolato DM 7 marzo 2017	Schema di capitolato DM 20 novembre 2018	Schema di capitolato DM 24 febbraio 2021	Schema di capitolato DM 04 marzo 2024	Capitolato di gara Albania	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cpr Bari Palese	29,95 €	29,95 €	29,95 €	38,21 €	38,21 €	38,21 €	42,62 €
Cpr Brindisi Restinco	35,57 €	35,57 €	35,57 €	32,27 €	39,51 €	39,51 €	39,51 €
Cpr Caltanissetta Pian del Lago	23,81 €	23,81 €	23,71 €	23,71 €	23,71 €	42,03 €	42,03 €
Cpr Gradisca d'Isonzo (GO)		25,37 €	37,31 €	37,31 €	37,31 €	37,31 €	37,31 €
Cpr Macomer (NU)			27,44 €	40,06 €	42,12 €	42,12 €	42,12 €
Cpr Milano			27,40 €	39,21 €	40,18 €	40,18 €	82,22 €
Cpr Palazzo San Gervasio (PZ)	26,99 €	26,99 €	26,99 €	30,47 €	36,83 €	36,83 €	49,96 €
Ctra Modica (RG)						28,41 €	28,55 €
Cpr Ponte Galeria (RM)	33,64 €	33,64 €	33,64 €	33,64 €	39,26 €	39,26 €	39,26 €
Cpr Torino	37,86 €	30,65 €	30,65 €	30,65 €	37,98 €	37,98 €	*
Cpr Trapani Milo	29,00 €	29,00 €	21,13 €	30,02 €	30,00 €	30,00 €	32,50 €
Ctra Porto Empedocle (AG)							37,22 €
Cpr - Gjadër							108,04 €
Ctra - Gjadër							76,57 €
Valore medio totale	30,97 €	29,37 €	29,38 €	34,40 €	36,51 €	37,44 €	50,61 €

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati forniti dalle Prefetture competenti e, nel caso delle strutture albanesi, ottenuti applicando il ribasso offerto dal soggetto gestore all'importo a base d'asta.

* Non si rileva il valore del pro-capite pro-die del Cpr di Torino, poiché chiuso nel 2024.

Per una capienza effettiva a fine 2024 di 352 posti nel Ctra e 24 nel Cpr - saliti poi a fine marzo 2025 a 48 posti (per un totale di 400 posti complessivi) -, dall'apertura fino alla fine di marzo 2025, considerando esclusivamente l'importo fatturato per la costruzione nello stesso periodo (pari a 61.294.009,63 €), **il costo per l'allestimento di un singolo posto nelle strutture albanesi è di oltre € 153.000.** Considerando solo le spese di gestione maturate nel 2024, per 5 giorni effettivi di funzionamento, sono stati erogati all'ente gestore ben € 114.000 circa al giorno, per un totale di € 570.467,52.

Riferendoci poi alla capienza ufficiale e all'importo impegnato in contratti sottoscritti, l'allestimento del singolo posto scende a € 72.504,36, ossia un incremento di costo per posto dell'+1.021,9%, undici volte superiore al costo di allestimento di un posto presso il Ctra di Modica (a pieno regime), senza alcuna giustificazione tecnica o operativa documentata. Infine, considerando solo gli importi erogati all'ente gestore per i servizi resi tra ottobre e dicembre 2024, **per soli due mesi e con il centro vuoto ad eccezione di 5 giorni di operatività, è pari a € 1.517,20 poco meno del costo di un posto, nell'intero anno solare, a Modica.**

3.4 - La seconda fase: Cpr semivuoti e maggiori costi per un "passaggio aggiuntivo"

Che la prima fase dell'esperimento albanese fosse destinata al fallimento era quindi chiaro sin dalle premesse: **si è tentato di delocalizzare una politica che, già nei centri di trattenimento siciliani, nel 2023 era completamente andata a vuoto, e nel 2024 raggiunge l'obiettivo del rimpatrio nel 3% dei casi, 5 persone.**

Allo stesso modo, **il successivo tentativo di impiegare il Cpr di Gjadër per detenere la popolazione straniera irregolare presente in Italia, appare del tutto irrazionale e illogico alla luce della presenza di posti inutilizzati nel sistema detentivo sul nostro territorio.** A fine 2024, i Cpr esistenti (compreso quello di Gjadër) erano 11, per una capienza ufficiale del sistema nel suo complesso pari a 1522 posti: a questi si devono aggiungere i 1033 posti ufficialmente realizzati presso i 3 Ctra che portano, quindi, il totale dei posti disponibili del sistema a 2555. Di fatto, tuttavia, a fine 2024, a causa dei ritardi negli allestimenti, delle ripetute proteste e dei continui danneggiamenti subiti dalle strutture, il sistema funziona al 46% della capienza: 1164 posti effettivamente disponibili, di cui 679 nei Cpr e 485 nei Ctra.

Alla data del 31.12.2024, pertanto, alla luce di 523 presenze nei Cpr italiani e 5 nei Ctra siciliani, si rilevano 260 posti vuoti sul totale di 788 disponibili (capienza effettiva) sul suolo italiano: **il 33% circa dei posti nei centri detentivi del Paese risulta quindi inutilizzato. Anche limitandosi ai soli Cpr, si riscontrano 132 posti inutilizzati pari a oltre il 20% di quelli effettivamente disponibili in Italia.** In tale contesto, la scelta di investire risorse pubbliche nella creazione di nuove strutture in Albania, appare in contrasto con ogni criterio di proporzionalità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Con l'entrata in vigore del Decreto legge 37/2025 sono iniziati i trasferimenti anche di persone già trattenuti in un Cpr italiano. In pratica: andata e ritorno. Il risultato è un aumento forte della spesa pubblica. Il segretario provinciale del SIULP, Donato Carrozzo, fa un esempio concreto: € 1.650 per accompagnare in due giorni una persona irregolare da Udine, via Milano, fino al Cpr di Macomer.

E poi c'è il tema dei rimpatri veri e propri. Come riporta [Udine Today](#), il costo aumenta ulteriormente nei rimpatri collettivi: "Un volo charter da Roma a Dacca costa circa 6mila euro per ogni agente. Per 100 poliziotti impiegati nel rimpatrio di 50 stranieri, il costo complessivo supera il mezzo milione di euro. Sommando i biglietti degli espulsi, si arriva fino a 625mila euro". Il Ministero dell'Interno non ha ancora aggiornato il costo medio del rimpatrio per il 2025 con apposito decreto ministeriale, come previsto per legge, ma anche considerando il [D.M. Interno del 21.06.2024](#) ("Determinazione del costo medio del rimpatrio per l'anno 2024"), che stabilisce il costo medio del rimpatrio per il 2024 in € 2.864,77, è immediatamente evidente che un rimpatrio dall'Albania costi molto di più: bisogna pagare quanto meno il viaggio del personale di polizia, il trasferimento della persona verso il Paese terzo e il rientro in Italia, prima di riferirci al *costo medio standard*. **La detenzione off-shore aggiunge un passaggio in più che fa salire i costi e che non esiste quando si gestisce tutto in Italia.**

Nel merito il Governo, durante la conversione del decreto legge 37/2025, ha risposto ai rilievi del Servizio Bilancio del Senato (cfr. [nota 3 a pag. 5](#) della Nota di lettura del maggio 2025) che l'impatto sarebbe limitato, anche perché i posti del Cpr in Albania sono pochi e perché i trasferimenti verso e dall'Albania vanno considerati come gli spostamenti tra Cpr interni. Pur non dubitando di quanto asserito dai membri del Governo occorre sottolineare che, posto che dall'Albania l'operazione di rimpatrio possa giovare di un'organizzazione più efficace nell'intercettare un vettore pronto all'uso (al contrario, come visto in precedenza e [come noto](#), l'uso di voli charter sarebbe ragione di maggiore dispendio di denaro pubblico), la tempestività del rimpatrio certo non incide su distanze

che rimangono comunque maggiori rispetto a qualsiasi Cpr su suolo italiano. Un passaggio apparentemente poco aderente al vero dal punto di vista economico, ma necessario per giustificare il principio secondo cui anche **i trasferimenti internazionali (verso l'Albania) sono trattati come trasferimenti interni ai fini della spesa pubblica**, potendo così asserire che i costi sono coperti dai fondi già stanziati. **Ma, nella realtà, parliamo di spostamenti internazionali con distanze maggiori, più scali e** — come recentemente testimoniato anche dal monitoraggio del Tavolo asilo e immigrazione — **voli charter**, che fanno lievitare la spesa rispetto al costo medio di un rimpatrio gestito dall'Italia. D'altra parte che per le forze dell'ordine si tratti di una missione internazionale, e che quindi spetti una diaria diversa e un'indennità di missione, è testimoniato da una [circolare del 1.07.2024 del Dipartimento di Pubblica Sicurezza](#).

Non a caso, anche l'analisi delle spese accessorie (missioni, logistica, facchinaggi, etc) mostra che questo "passaggio aggiuntivo" della detenzione *off-shore* contribuisce solo a bruciare denaro pubblico, oltre a perpetrare violazioni sistematiche dei diritti dei trasferiti e dei trattenuti, allontanandole dallo sguardo della società. A titolo esemplificativo e non esaustivo, si evidenziano le seguenti ulteriori voci di spesa in base alla competente Pubblica Amministrazione.

3.5 - Le spese "accessorie": una prima analisi, i ministeri coinvolti

3.5.1 Il Ministero della Difesa

Il Ministero della Difesa oltre agli importi impegnati per gli allestimenti, vede **spese accessorie per € 2.617.108,49**: un piccolo intervento di manutenzione, forniture per la nave Libra - poi donata a Tirana e utilizzata nella prima fase per il trasporto dei migranti soccorsi in mare -, ma soprattutto trasferimenti (71.980,26 € per il personale dei Carabinieri, fino al giugno 2025) e compensi ed indennità di missione per i militari della Marina (€ 131.753,42 tra novembre 2024 e aprile 2025) e i Carabinieri (€ 2.384.196,66 fino all'8.07.2025), oltre agli emolumenti ordinari.

3.5.2 Il Ministero dell'Interno

I trasferimenti del personale della Polizia di Stato, tra agosto e dicembre 2024, sono costati € 200.891,96 (solo per i biglietti di viaggio). A ciò si aggiungono le forniture⁶, per un totale di € 427.351,97, oltre ad un "Servizio di alloggiamento in camere singole alberghiere

⁶ Anche strategiche, quali: una postazione fotosegnalamento, 7 postazioni dattiloscopiche, Palmari Biofad per controllo persone/documenti, Workstation per interconnessione sistemi Afis e Afais

TABELLA 5. **Spese “accessorie” - Ministero della Difesa**

Data	Oggetto gara	Importo contratto/compenso
22/1/2025	030157 - Intervento Tecnico Urgente per le manutenzioni previste della ditta MAN di Nave CASSIOPEA della Marina Militare, R.P.A. 48	427,68 €
9/4/2025	5265125 - Noleggio bagni chimici per le esigenze di Nave Libra (emergenza migranti) accordo bilaterale Italia-Albania	1.050,00 €
22/4/2025	5284056 - FORNITURA E SERVIZI ESIGENZA NAVE LIBRA	2.003,76 €
8/8/2024	TD 4581449 Fornitura di materiali per emergenza migranti accordo bilaterale ITALIA - ALBANIA	11.880,00 €
8/8/2024	TD 4581273 Servizio a quantità indeterminata - noleggio bagni chimici - per emergenza migranti accordo bilaterale ITALIA	13.120,00 €
novembre 2024/ aprile 2025	compensi e indennità per personale Marina Militare in servizio a bordo delle Unità Navali, oltre agli emolumenti ordinari, ai sensi dell'articolo 5 della legge 21 luglio 2016, n. 145.	131.753,42 €
2024-2025	trasferimenti in albania di personale CC	71.980,26 €
29/10/2024	pc per responsabile CC albania	696,71 €
8/7/2025	importo complessivo degli oneri di cui all'art art. 5 co. 1 e 2 della l. 145/2016 (così come previsti dall'art. 5 co. 10 della l. 14/2024) per cc	2.384.196,66 €
Totale		2.617.108,49 €

Fonte: costi comunicati rispettivamente dal Corpo dei Carabinieri e dalla Marina Militare.

TABELLA 6. **Spese “accessorie” - Ministero dell'Interno**

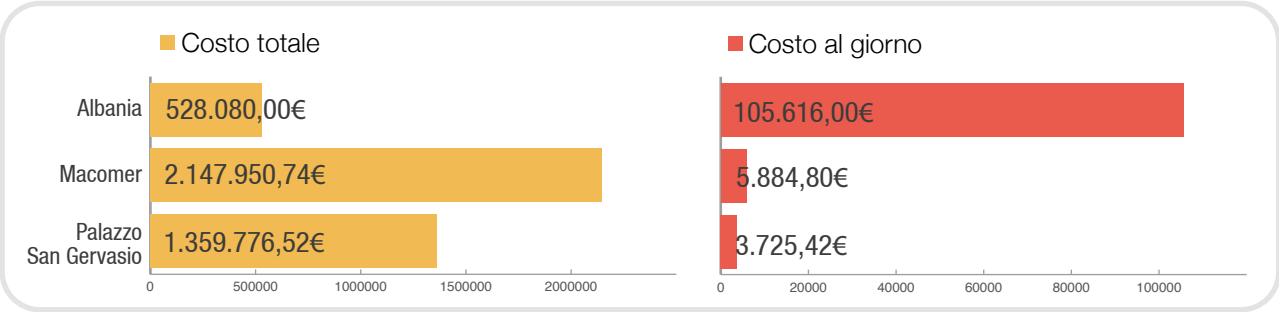
	Importo erogato	Importo contratti
TRASFERIMENTI PREFETTURE	200.891,96 €	
FORNITURE E SERVIZI DIP.PS	955.431,97 €	9.324.551,97 €
Totale	1.156.323,93 €	

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati forniti dal dipartimento Pubblica Sicurezza e dalle Prefetture coinvolte nel trasferimento del personale, in particolare quella di Roma.

e ristorazione”, per il quale, (cfr. sezione pagamenti del portale della Polizia di Stato, [IV trimestre 2024](#), ultima riga) sono stati spesi, nel 2024, € 528.080, a fronte di un contratto di € 8.897.200,00 (per 295 unità di ff.oo. per 12 mesi, a partire dall’agosto 2024). In questo caso possiamo contare su un confronto con i più remoti Cpr italiani quali Macomer (NU) e Palazzo San Gervasio (PZ), in cui si sono rilevati pagamenti pari rispettivamente a € 2.147.950,74 e a € 1.359.776,52 nel 2024. Se le spese di vitto e alloggio delle forze dell’ordine a presidio dei Cpr italiani paiono a un primo

sguardo reggere il confronto, occorre considerare il costo al giorno, poiché in Albania tali costi riguardano soli 5 giorni di concreta operatività, nell’arco di due mesi di sostanziale inattività. **Se a Macomer fornire vitto e alloggio per il personale di polizia costa € 5.884,80 al giorno, in Albania, per 120 ore di concreta operatività nel 2024, è costato quasi 18 volte in più, € 105.616 al giorno, senza contare le spese associate al costo del personale. Oltre 28 volte il costo di quanto si spende ogni giorno nel 2024 a Palazzo San Gervasio.**

GRAFICO 1. **Vitto e alloggio per il personale delle forze dell'ordine a presidio dei centri detentivi - 2024**



Fonte: elaborazioni ActionAid su dati forniti dalle Prefetture di Nuoro e Potenza e ricavati, per l’Albania, dalla sezione “pagamenti” del portale della Polizia di Stato.

3.5.3 Il Ministero della Giustizia

“Ritenuto indispensabile e urgentissimo [...] reperire postazioni di lavoro idonee e attrezzate alla celebrazione delle udienze di convalida da remoto” il Ministero della Giustizia ha sottoscritto per un anno un contratto di locazione per un immobile - pari a € 196.020, per una spesa totale già affrontata pari ad € 116.250,75 (€ 44.866,15 nel 2024 e € 71.384,60 nel 2025) - “in assoluta vicinanza alla attuale sede del Tribunale civile di Roma e del Giudice di Pace, in modo da garantire il più rapido e agevole spostamento”. Nel merito, occorre segnalare che con il [Decreto-legge 145/2024](#) (convertito nella L. 187/2024), a partire dal 10.01.2025, la competenza per le convalide dei trattenimenti nei centri in Albania, è passata dal Tribunale civile alla Corte d'appello di Roma. **In questo modo, è venuta meno la assoluta vicinanza con le aule interessate dai procedimenti riguardanti le persone detenute in Albania:** si passa dai 350 metri (5 minuti a piedi) di distanza con il Tribunale Civile, ai 1900 metri (27 minuti a piedi) che separano la Corte di appello di Roma da via Attilio Regolo, 19, sede individuata dal contratto.

Sempre al Ministero della Giustizia fanno capo i contratti riguardanti una struttura allestita, seppur al 70%, potenzialmente funzionante, ma mai uscita dalla condizione di inattività: il penitenziario dedicato ad autori di reati dapprima trattenuti nei centri di

detenzione amministrativa albanesi, di competenza del Provveditorato Regionale per il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise e collegata, sotto il profilo amministrativo e contabile, alla Direzione della Casa Circondariale Regina Coeli di Roma.

Per questa struttura che mai ha aperto i battenti, sono stati sottoscritti contratti per € 1.387.185 per servizi quali vitto e alloggio per la polizia penitenziaria e pulizie della struttura. Di questi sono stati effettivamente spesi € 74.802 per servizi di pulizia del penitenziario (a fine maggio 2025) e €136.498,20 per vitto e alloggio per il personale, a fronte di convenzioni stipulate per € 1.117.800 per due anni (da dicembre 2024 a dicembre 2026).

I contratti per le forniture⁷ invece ammontano a € 559.162,81 e di questi sono stati effettivamente spesi, a maggio 2025, € 510.486,81. Rilevanti anche le spese per il personale in servizio presso la struttura penitenziaria di Gjadër - per quanto di competenza della Casa circondariale Regina Coeli - con spese di missioni pari a € 448.491,78 (€ 244.136,78 nel 2024; € 204.355 nel 2025, fino a maggio) e spese di trasferimento (biglietti) per € 31.024,65. **Complessivamente, per una struttura mai inaugurata e consegnata al 70% di completamento, il Ministero della Giustizia ha stipulato contratti per € 1.946.347,81 ed effettuato pagamenti, fino a maggio 2025, per € 1.201.303,44.**

TABELLA 8. Spese accessorie - Ministero della Giustizia

	Importo contratto	Effettivamente fatturato/speso
Servizi	1.583.205,00 €	191.052,75 €
Forniture	559.162,81 €	510.486,81 €
Personale		371.877,85 €
Totale	2.142.367,81 €	1.073.417,41 €

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati forniti dal Ministero della Giustizia e in particolare dalla Casa circondariale di Roma “Regina Coeli”.

3.5.4 Il Ministero della Salute

Altro esempio emblematico dello sperpero di risorse pubbliche è quanto si evince dall’analisi dei dati rilasciati dal Ministero della Salute. La L. 14/2024⁸ ha sancito l’istituzione di “uno speciale ufficio di sanità marittima, aerea e di confine” (art. 3 comma 1 lett. i), il cosiddetto “Usmaf Albania”, e assegnato (art. 5 comma 9) all’Inmp (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà) la funzione di “assistenza[...], nonché

quelle di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella gestione sanitaria e sociosanitaria dei migranti”.

A tal proposito, tra ottobre 2024 e maggio 2025, si rilevano contratti per € 44.516,91 per acquisti (di cui fatturati, al maggio 2025, € 18.571,56). A questi si aggiungono € 166.189,04 di spese connesse alle missioni effettuate tra il 6 ottobre 2024 e l’8 marzo 2025 e oneri aggiuntivi per un totale di € 29.529,8 per poco meno di due mesi, da ottobre a dicembre 2024. Al di là dei costi esorbitanti dell’istituzione dell’Usmaf Albania

⁷ Tra le forniture si annoverano apparecchiature/attrezzature mediche e materiali sanitari per allestimento della sala medica/infermeria e dell’area di degenza e materiali strategici come: 5 metal detector a portale per la rilevazione di oggetti non consentiti, 100 gilet tattici, articoli vari per manutenzione ordinaria e la custodia delle armi, 5 rilevatori di frequenza modello 10024 per la rilevazione di oggetti non consentiti, 1.700 stivaletti operativi, kit di protezione.

⁸ E poi nello specifico con il decreto del Ministero della Salute dell’8 maggio 2024 “[Istituzione di uno speciale Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera](#)” (GU Serie Generale n.134 del 10-06-2024).

che fa da contraltare alla condizione fatiscente e di organico insufficiente in cui versano gli omologhi uffici su suolo italiano (v. oltre), colpisce il chiarimento che la competente autorità fornisce nel riscontro: “Al riguardo, **si precisa che le spese di missione si concludono l’8 marzo 2025, in quanto dopo tale data non è stato più mantenuto personale in missione in Albania.**” I sindacati [UILPA](#) e [FPC CGIL](#) avevano espresso forti preoccupazioni già relativamente alla bozza di decreto del Ministero della Salute che prevedeva l’istituzione di un Ufficio Usmaf in Albania. Accanto a preoccupazioni giuridiche e organizzative, i sindacati denunciano il forte contrasto con la situazione attuale degli Usmaf in Italia, caratterizzati da gravi carenze di organico, dirigenza e risorse, come presso il porto di Genova, dove è in servizio un solo medico. Sul piano finanziario, viene messa in discussione la clausola secondo cui dall’istituzione dell’Usmaf Albania non deriverebbero nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: un’affermazione ritenuta poco credibile alla luce delle spese inevitabili per logistica, missioni e indennità.

Passando poi in rassegna le gare riguardanti il ruolo dell’Inmp in Albania, si riscontrano complessivamente importi autorizzati per € 4.765.264,13 di cui effettivamente fatturati € 1.038.094,96. In questo quadro, nonostante il penitenziario di Gjadër non sia stato completato (è potenzialmente funzionante al 70%) e non sia mai stato nei fatti operativo, si rileva l’affidamento del “servizio medico e infermieristico presso l’Istituto Detentivo di Gjadër (Albania)” alla Croce Bianca Srl di Roma, con un contratto da € 2.066.900,00 per due anni, dal 03/10/2024 al 02/10/2026 (con importo autorizzato di € 4.133.800,00, a copertura di un rinnovo biennale) e un importo effettivamente speso di € 462.476,87, per il periodo ottobre 2024 – marzo 2025 in cui il penitenziario è peraltro rimasto vuoto e inutilizzato.

Inoltre, dall’affidamento diretto alla ditta Logitrasped S.r.l. per il trasporto di attrezzature sanitarie e informatiche e dal successivo atto di estensione del quinto d’obbligo e da una successiva presa d’atto di un servizio di facchinaggio⁹, si evince che **nel centro di Gjadër non sono state disponibili attrezzature mediche fino all’inizio del 2025 e che quindi i**

centri sono stati resi operativi senza la necessaria strumentazione, ai fini della piena tutela della salute dei migranti trattenuti. Non a caso, nel [bilancio sociale 2024 di Medihospes](#), nel segnalare “la selezione, operata dalla Prefettura di Roma [...] per la gestione dei Centri di accoglienza in Albania” si precisa che “ha determinato un grande sforzo organizzativo e una sfida professionale elevata, dovendo non solo organizzare le equipe di lavoro consuete ma dovendo anche organizzare un vero e proprio presidio sanitario (con tanto di Ambulanza) per rispondere con rapidità ed efficienza sia alle attività sanitarie ordinarie che alle prime emergenze si dovessero presentare.” È evidentemente l’ente gestore ad essersi fatto carico dei disservizi, che con tutta probabilità, devono aver determinato un’ulteriore spesa.

In conclusione, a fronte dell’ingente dispendio economico anche da parte del Ministero della Salute, si deve considerare che **non si hanno le dovute garanzie di tutela della salute in quanto non risulta possibile assicurare le cure che, in Italia, devono essere garantite dal Sistema Sanitario Nazionale. Nei fatti, ancor più che nei Cpr italiani, la tutela della salute pare demandata in toto a personale medico assunto dall’ente gestore.** Nel merito, una conferma arriva da una recente [sentenza \(N. R.G. 33697/2025\) del luglio 2025, da parte del Tribunale di Roma](#) che stabilisce l’inadeguatezza delle cure sanitarie fornite, nonché da quanto riportato in una nota di Inmp e Usmaf dell’8 aprile 2025. Qui, “in riscontro alla nota del Ministero dell’Interno prot. n. 15450 del 4.4.25”, “si conferma operatività della “Commissione vulnerabilità” seppur da remoto, “assicurando la presenza in sede entro 48/72 ore qualora lo ritenga necessario”. La convocazione della Commissione avviene però esclusivamente in base a “evidenze oggettive (referti e consulenze mediche specialistiche)” eventualmente rappresentate dal “personale di assistenza sanitaria dell’Ente Gestore”, a ulteriore conferma del ruolo residuale della sanità pubblica. Nella nota, infine, “si auspica siano state recepite le richieste formulate” relative alla necessità, per i migranti trasferiti in Albania da un Cpr italiano di avere “un certificato di idoneità alla vita in comunità ristretta (come da indicazioni della Direttiva del Ministero

TABELLA 9. Spese accessorie - Ministero della Salute

	Fondi autorizzati/impegnati	Importi fatturati/spesi
Inmp (servizi e forniture)	4.765.264,13 €	1.038.094,96 €
Usmaf Albania (forniture)	44.516,91 €	18.571,56 €
Usmaf Albania (trasferte e costi missione)		166.189,04 €
Usmaf Albania (oneri aggiuntivi)		29.529,80 €
Totale	4.809.781,04 €	1.252.385,36 €

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati forniti dal Ministero della Salute e in particolare dall’Inmp e dall’Usmaf Albania.

⁹ Determinazione del 22 agosto 2025 “Presa d’atto del servizio di facchinaggio e trasporto presso il presidio di Gjadër, di cui alla fattura n. 3/2025 del 24.01.2025 emessa dalla ditta Kries, commessa cod. MINSAL_24_01”, non trasmessa dall’Inmp, ma reperita online in quanto successiva alla proposizione dell’istanza di accesso civico generalizzato al Ministero della Salute.

dell'Interno del 19.5.2022 [...]), rilasciato non oltre le 48/72 ore dalla partenza”: **se Usmaf e Inmp ritengono di dover precisare questo aspetto è evidentemente il segno che la tendenza fosse un'altra.**

Questo quadro è infine da mettere in relazione alla [recente sentenza del Consiglio di Stato n. 7839/2025](#) del 7 ottobre scorso, la quale **ha parzialmente annullato il D.M. Interno del 04.03.2024, con cui era stato approvato lo schema di capitolato d'appalto per la gestione e il funzionamento dei**

Cpr, per carenze nella fase precedente all'approvazione e di merito relative alla tutela del diritto alla salute dei trattenuti. **I rilievi critici del Consiglio di Stato valgono anche per il capitolato di gara dei centri albanesi** (nonostante contenga molte deroghe), tanto più che, come visto, le garanzie minime di tutela della salute degli stranieri trattenuti nei centri albanesi non sono obiettivamente comparabili a quelle previste per i detenuti all'interno dei centri penitenziari, e neppure a quelle degli stranieri in stato di trattenimento nei Cpr presenti sul territorio italiano.

4 - CONCLUSIONI: NESSUN “ERRORE TECNICO”

“I centri in Albania funzioneranno!”: un progetto tenuto in vita a ogni costo, anche quando fatti, numeri e giudici dicevano il contrario. In questo quadro, non abbiamo fatto altro che *seguire il denaro*, come ha detto di fare la stessa presidente [lo scorso 23 giugno alla camera nel contrasto all'immigrazione irregolare](#). Farlo ci ha portato proprio al governo e a politiche inumane, estremamente critiche da un punto di vista legale e completamente irrazionali da un punto di vista economico, con costi esorbitanti e ingiustificabili. Non si tratta solo di un uso spregiudicato delle risorse: è la duplicazione deliberata e cinica di un sistema inutile, inumano, oscuro e costoso.

Centrale è la consapevolezza con cui l'Esecutivo ha portato avanti il “progetto Albania”, accettando il concreto rischio di sprecare denaro pubblico. Un effetto collaterale calcolato sulla pelle delle persone più fragili della nostra società e di cittadini e cittadine che si sono visti sottrarre risorse per servizi e welfare. Per farlo partire, infatti, sono stati spostati fondi nati per altre finalità verso un impianto che, in meno di due anni, è stato smentito dai tribunali italiani e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Di fronte ai blocchi giudiziari, il Governo ha cambiato le regole più volte: ha ridefinito i “Paesi sicuri”, ha spostato le competenze tra giudici, ha allargato la platea dei “trasferibili” con nuovi decreti, proseguendo nonostante gli argini posti dallo stato di diritto. L'opposto di un buon andamento della pubblica amministrazione e della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il danno erariale ipotizzato consiste nella perdita di denaro pubblico prodotta da decisioni illegittime o inefficienti. L'elemento soggettivo, la consapevolezza di chi decide, emerge dal ricorso alla decretazione d'urgenza per aggirare gli ostacoli posti dai giudici, e dal continuare a finanziare un

sistema poi ritenuto incompatibile con i principi del nostro ordinamento e di quello europeo. Così il danno è cresciuto: si sono costruite e mantenute strutture all'estero spostando fondi destinati ad altro, nonostante il mancato utilizzo di molti posti liberi nei centri detentivi sul territorio italiano; si è creata una sproporzione evidente dei costi per la detenzione amministrativa in Italia e in Albania (compresi i costi accessori, quali quelli delle forze dell'ordine in missione); si sono moltiplicati i trasferimenti e aggiunto un *inevitabile* passaggio per il ritorno in Italia. Intanto, l'esperienza “della prima fase” in Sicilia offriva già un campanello d'allarme: nel 2023 a Modica nessuna convalida; nel 2024, tra Modica e Porto Empedocle, 5 rimpatri su 166 persone transitate (circa il 3%). Nonostante questo, si è scelta la delocalizzazione e, dopo i primi stop, si è allargato ulteriormente il perimetro. La giurisprudenza, sempre più netta, è culminata nell'agosto 2025 con la decisione europea che ha dichiarato illegittimo il sistema: un esito prevedibile, ma ignorato, che ha prodotto solo costi aggiuntivi. Allo stesso modo anche la seconda fase è stata messa in dubbio dalla Cassazione, e [la Corte d'appello](#) di Roma - recentissimamente - mettendo in discussione le fondamenta del trattato Italia Albania, ha rinviato la questione alla Corte di Giustizia dell'UE con una procedura d'urgenza.

Alla luce di tutto ciò, **i fatti e i documenti raccolti segnalano violazioni dei principi costituzionali di buon andamento, economicità e proporzionalità (art. 97). La perseveranza ostinata nel tenere in vita un progetto inefficace e giuridicamente inconsistente, attraverso nuovi stanziamenti per gli allestimenti, continui cambi di regole e spostamenti di competenze, ha generato una perdita per l'erario che non può essere archiviata come “errore tecnico”.**



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. +39 081 9766758

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org
www.actionaid.it

