

INTRODUZIONE

CENTRALITÀ DEL PROBLEMA DEI DATI

LA DELIBERA
ISTITUTIVA ED IL SUO
AGGIORNAMENTO

Con delibera del 17 novembre 2014¹, la Camera dei deputati ha istituito la «*Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione*».

Successivamente, con delibera del 23 marzo 2016², la durata dei lavori è stata prorogata fino alla fine della XVII legislatura, con un'articolazione più puntuale dell'ambito di indagine, tenendo conto delle esperienze maturate nella prima fase dell'indagine e anche al fine di porre a disposizione del Legislatore un quadro il più possibile aggiornato di una materia complessa e dinamica, quale quella dei flussi migratori. Con la seconda delibera, è stata modificata anche la denominazione della Commissione, divenuta «*Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate*».

Con particolare riferimento alla presente relazione, giova ricordare che la delibera del 2016 attribuisce alla Commissione la facoltà di acquisire «dalle amministrazioni pubbliche e da agenzie o enti non governativi dati ed evidenze statistiche sul sistema di accoglienza e di identificazione, anche ai fini della diffusione pubblica dei dati non coperti da riservatezza, con le modalità individuate dall'ufficio di presidenza della Commissione medesima».

Contestualmente, è stato statuito che la Commissione presenti alla Camera dei deputati una relazione sui risultati

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 26 novembre 2014, n. 275.

² Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 1° aprile 2016, n. 76.

dell'inchiesta ogni dodici mesi, oltre a quella che è essa tenuta a presentare al termine dei propri lavori.

LA NATURA
IMPRESCINDIBILE
DELLA DISPONIBILITÀ
DEI DATI RELATIVI AL
FENOMENO
MIGRATORIO

La disponibilità dei dati relativi al fenomeno migratorio si è presentata subito come elemento fondamentale agli occhi dei membri della Commissione, sotto un duplice profilo.

In primo luogo perché una Commissione con incarico d'inchiesta non può prescindere, per sua stessa natura, dal dato empirico fornito sul fenomeno nei cui confronti deve indagare, né dal flusso dati che deve accompagnare la gestione del fenomeno migratorio in ogni sua fase.

In secondo luogo, è necessario che tale flusso sia il più possibile razionalizzato e condiviso in quanto la gestione del fenomeno migratorio deve svilupparsi sempre sulla base di un difficile equilibrio tra le esigenze della sicurezza e il rispetto dei diritti del migrante, in un quadro di sostanziale efficienza ed economicità.

È stata quindi sempre di più avvertita la necessità di avere a disposizione, da parte dell'Esecutivo, i dati e le rilevazioni statistiche in modo continuo e aggiornato, su una materia complessa e in continua evoluzione qual è quella legata alla gestione del fenomeno migratorio.

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 14 settembre 2017, ha convenuto pertanto di istituire un gruppo di lavoro avente un duplice mandato: da un lato una ricognizione del flusso di notizie e dati di cui è destinataria la Commissione stessa, dall'altro l'analisi e la valutazione delle banche dati esistenti nelle varie Amministrazioni, al fine di proporre una lettura razionalizzata delle informazioni sul fenomeno migratorio nel suo complesso.

L'on. Fontana è stato incaricato di coordinare il gruppo di lavoro, cui hanno aderito l'on. Dambruoso, l'on. Carnevali e l'on. Patriarca.

I. LA NECESSITÀ DI ACQUISIRE DATI CERTI PER UNA CORRETTA ATTIVITÀ D'INCHIESTA

A. IL DOSSIER DEI DATI STATISTICI

I DATI STATISTICI A
DISPOSIZIONE DELLA
COMMISSIONE

Come illustrato, l'acquisizione dei numeri e delle evidenze statistiche assume importanza cruciale per il lavoro della Commissione di inchiesta sui migranti.

Per tale motivo, il lavoro della Commissione è stato supportato, fin dai suoi esordi, dall'invio settimanale ai componenti della Commissione di un *dossier* statistico che ha collazionato i dati provenienti dalle banche dati del Ministero dell'Interno, in particolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nonché dal Ministero del lavoro per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati.

I dati forniti ai componenti della Commissione sono essenzialmente dati operativi delle strutture sopra ricordate e spesso i commissari hanno rilevato una certa difficoltà nel darne una lettura omogenea.

Le difficoltà riscontrate sono sicuramente da attribuire alla accennata criticità oggettiva, legata all'attività di rilevazione e di gestione dei dati: è infatti evidente che le diverse banche dati da cui la Commissione parlamentare attinge informazioni rispondono a finalità proprie e a volte non convergenti le une con le altre. Questo è da attribuire non ad una mancanza di collaborazione o di coordinamento tra le amministrazioni, ma in prima analisi al fatto che le banche dati sono state create in tempi differenti, per far fronte ad esigenze che via via si sono prospettate con l'evoluzione del fenomeno migratorio. Pertanto, esse non sempre hanno fatto riferimento a parametri e criteri omogenei – e dunque comparabili – e la loro attività di aggiornamento ha presentato spesso una tempistica non allineata. Infine, inevitabilmente i *format* con cui vengono

trasmessi i dati, spesso non sono di facile lettura e immediata comprensibilità. Non si tratta, in poche parole di dati destinati alla divulgazione o alla illustrazione pubblica degli andamenti del fenomeno migratorio, ma di elementi di lavoro per gli organi dell'esecutivo competenti in materia.

L'ISTITUZIONE DI UN
APPOSITO GRUPPO DI
LAVORO

Le difficoltà riscontrate hanno fatto emergere, come detto, la necessità di un apposito filone di indagine per accertare le modalità di raccolta e gli ambiti di competenza dei dati riguardanti il fenomeno migratorio nonché lo stato di attuazione e connessione - oltre che i punti di caduta - tra le diverse banche dati delle amministrazioni che hanno competenza sul fenomeno migratorio in tutte le fasi, dallo sbarco del migrante sulle coste italiane fino alla definizione del suo *status* (in sintesi: arrivo; procedure di identificazione; ingresso nell'*hotspot*/centro di primissima accoglienza e successivo passaggio in altri centri; ente gestore; presenze teoriche ed effettive di ciascun centro; tipo di struttura e sua ubicazione; procedura di esame della domanda di protezione internazionale; eventuale immissione nel mondo del lavoro in attesa del permesso di asilo; movimenti sul territorio nazionale; dati su rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari; eventuale adozione di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale e il suo seguito - nelle forme del mero ordine, del trattenimento in un centro di espulsione o rimpatrio, della sua effettiva esecuzione, ecc.).

B. AGGIORNAMENTO DEI DATI E CONGRUENZA DEGLI INDICATORI

RICOGNIZIONE DELLA
TIPOLOGIA DI DATI
FORNITI ALLA
COMMISSIONE

Il gruppo di lavoro ha quindi proceduto operando una prima valutazione sulle fonti di dati istituzionali e amministrativi. Dal momento che si doveva procedere ad un'attività di raccolta dei dati non ai fini di ricerca, il gruppo di lavoro ha avuto un immediato taglio operativo con il quale si è provveduto con celerità ad una valutazione circa l'adeguatezza del materiale a disposizione, per rispondere

rapidamente ai propri obiettivi cognitivi e per massimizzarne l'efficacia informativa.

All'avvio del gruppo di lavoro, nel settembre 2017, in effetti, numerosi dati contenuti nel *dossier* statistico, settimanalmente inviato ai membri della Commissione, non risultavano più stati forniti in versione aggiornata dalle amministrazioni competenti. Si è proceduto quindi effettuando una ricognizione sullo stato di aggiornamento dei dati a disposizione coinvolgendo le Pubbliche Amministrazioni competenti, *in primis* il Ministero dell'Interno, per ottenere una lettura fluida, omogenea ed integrata dei dati al fine di permettere alla Commissione di espletare al meglio l'attività d'inchiesta.

Il gruppo di lavoro, per il tramite del Presidente della Commissione, ha quindi fatto richiesta di integrazione dei dati già a disposizione, per ottenere un quadro esaustivo sotto il profilo dell'aggiornamento temporale. In particolare, si è ritenuto necessario stabilizzare i flussi in arrivo, determinandone una razionale cadenza temporale.

PROVVEDIMENTI
ALLONTANAMENTO

DI Si è provveduto, dunque, ad acquisire informazioni sulla nazionalità dei migranti ricollocati e sul numero dei provvedimenti di allontanamento emessi nei confronti di stranieri per l'anno 2016 e dall'inizio del 2017 e si è scorporato il dato per Questure e per nazionalità di provenienza dell'immigrato.

Ancora, è stato esplicitato il dato sulla media (incidenza numerica) del doppio fotosegnalamento (per ingresso illegale e per asilo politico) e si è provveduto a reperire il dato sull'aggiornamento del *trend* di accoglienza, che comprende tutti gli ospiti presso CAS, SPRAR, *hotspot* e CPR.

A completamento, sono stati aggiunti dei dati in precedenza non disponibili per la Commissione.

IL RINNOVO DEI PERMESSI
DI SOGGIORNO

Com'è noto, una particolarità del nostro ordinamento è costituita dal permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*). La circolare del Ministero dell'Interno del 31 ottobre 2013, n. 2696, ha regolato le modalità del rinnovo di tale permesso, regolandone la procedura informatizzata. Si è quindi ritenuto utile aggiungere al patrimonio di dati già a disposizione della Commissione il dato, scorporato per Questure, relativo alle procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno per motivi umanitari attuati con il procedimento di rinnovo automatico regolamentato dalla citata circolare n. 2696 del 2013, comparando il dato del 2017 a quello dell'anno precedente. Gli stessi dati sono stati anche forniti non già ripartendo i permessi per Questura, ma tenendo conto della nazionalità del destinatario, in modo da fornire una ulteriore chiave di lettura del fenomeno.

DATI SULL'ACCESSO AL
MONDO DEL LAVORO

Grazie al contributo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si è inoltre provveduto ad acquisire informazioni e dati sull'integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati presenti presso le strutture dei CAS e degli SPRAR, con particolare riferimento a quanti sono gli immigrati che, in attesa di un responso rispetto alla propria richiesta di asilo, sono impiegati o comunque lavorano con una posizione regolare.

CARATTERE PARZIALE DEI
DATI
SULL'APPRENDIMENTO
DELLA LINGUA

Per quanto riguarda l'apprendimento della lingua italiana, ritenuto a buona ragione il presupposto di una reale integrazione, la Commissione, nel corso delle sue ispezioni, ha ricevuto dati sull'offerta di insegnamento presente nei vari centri (monte ore, livello di qualificazione dell'insegnante, ecc.), ma ha sempre avuto difficoltà ad ottenere dati sulla partecipazione ai vari corsi e sul livello di apprendimento che essi producono.

OCCORRE ORGANIZZARE
UNA RILEVAZIONE
SISTEMATICA DELLA
POPOLAZIONE MIGRANTE
PRESENTE ALL'INTERNO
DEL MONDO SCOLASTICO.
ALLO STATO I DATI
FORNITI SONO LEGATI A
PROGETTI SPECIFICI, MA
NON RILEVANO IL
FENOMENO NEL SUO
INSIEME

Per quanto riguarda il settore scolastico, va rilevato che sembra mancare un dato di sintesi della frequentazione degli istituti scolastici da parte della popolazione migrante. In occasione dell'Audizione del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Rosa De Pasquale, sono stati forniti dati sulle risorse messe a disposizione delle scuole dal Ministero per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Il finanziamento di progetti non coincide con la rilevazione statistica degli stranieri presenti nelle nostre scuole, né tantomeno del sottoinsieme dei migranti richiedenti protezione internazionale. Sarebbe pertanto opportuno organizzare una rilevazione mirata, con descrittori specifici che possano consentire di isolare i dati sui richiedenti asilo all'interno del mondo scolastico.

C. ULTERIORI ESIGENZE EMERSE NEL CORSO DELL'ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO

Sin dall'inizio dei lavori della Commissione è stata rilevata la centralità della questione relativa alla "intelligibilità dei dati", ovvero della loro indicizzazione e omogeneizzazione grafica, per consentire una lettura il più possibile univoca da parte dei membri della Commissione. Tale esigenza è stata ripetutamente segnalata ai rappresentanti del Governo, nonché ai funzionari e dirigenti responsabili della raccolta, organizzazione e pubblicazione dei dati. Ciò ha avuto per effetto un progressivo perfezionamento della documentazione fornita dal Governo.

Ai fini di rendere quanto più fluida la lettura dei dati a disposizione della Commissione, il gruppo di lavoro ha quindi operato un'attività di sintesi sulle definizioni contenute nel *dossier*, per permettere una lettura unitaria ed esplicitata del dato.

A titolo esemplificativo, sono state fornite le definizioni -

ora integrate nel *dossier* come note o “legende” – atte ad individuare le seguenti attività:

- riammissioni attive e passive su frontiera terrestre;
- situazione richiedenti asilo, distinguendo, nella categoria dei convocati, quelli ancora da audire e quelli già sentiti, antecedentemente accorpati numericamente;
- respingimenti (dai Questori e alla frontiera) e dati sugli ottemperanti e non (all’ordine del Questore, alla partenza volontaria);
- rimpatriati (espulsi con accompagnamento alla frontiera, su provvedimento dell’autorità giudiziaria, dei Questori, partenza volontaria).

II. INTEGRAZIONE DELL'ATTUALE DOSSIER DATI STATISTICI

Le analisi e gli approfondimenti di cui sopra hanno permesso di alimentare il *dossier* dei dati statistici con i seguenti dati:

- | | |
|--|--|
| RINNOVO DEI PERMESSI DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI | 1. dati, scorporati per Questure, relativi alle procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno per motivi umanitari attuati con il procedimento di rinnovo automatico regolamentato dalla Circolare del Ministero dell'Interno emessa il 31 ottobre 2013 n. 2696, a firma congiunta del Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera del Dipartimento della pubblica sicurezza e della Commissione nazionale per il diritto di asilo; |
| INTEGRAZIONE NEL MERCATO DEL LAVORO | 2. informazioni sull'integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati presenti presso le strutture dei CAS e degli SPRAR; |
| NAZIONALITÀ DEI MIGRANTI RICOLLOCATI | 3. nazionalità dei migranti ricollocati; |
| PROVVEDIMENTI DI ALLONTANAMENTO | 4. numero dei provvedimenti di allontanamento emessi nei confronti di stranieri per l'anno 2016 e dall'inizio del 2017 ad oggi e, compatibilmente con la possibilità di condividere tali dati, scorporo del dato per questure e per nazionalità di provenienza dell'immigrato; |
| ELENCO DELLE STRUTTURE D'ACCOGLIENZA | 5. elenco delle strutture d'accoglienza divise per comune e raggruppate per ente gestore; |
| 6. COMPOSIZIONE DELLE COMMISSIONI TERRITORIALI | 6. composizione delle Commissioni e delle sottocommissioni territoriali. |

ELENCO DEI CAS

In merito all'elenco dei CAS, si è inoltre convenuto - per ragioni di sicurezza - di non pubblicarne il dato, ma di tenerlo comunque a disposizione dei membri della Commissione.

**A. LE BANCHE DATI CHE SI INTERESSANO DEI MIGRANTI:
INTERCONNESSIONE E FLUSSI**

Con riferimento al secondo obiettivo del gruppo di lavoro, che concerne l'analisi dei flussi di dati provenienti dalle banche dati esistenti presso le varie Amministrazioni che si interessano di migranti, si è convenuto di definire uno schematico flusso ragionato dei dati, man mano raccolti a vario titolo, con riferimento alle diverse fasi della vita del migrante, dal momento dello sbarco alla conclusione del percorso nel sistema di accoglienza, evidenziando le amministrazioni coinvolte e lo stato di condivisione tra le stesse delle informazioni e dei dati attinenti i migranti (*vedi Allegato I*).

NECESSITÀ DI UNA
INTERCONNESSIONE TRA I
DATI CONCERNENTI IL
FENOMENO
MIGRATORIO

La necessità di una interconnessione tra i dati concernenti il delicato fenomeno delle migrazioni in Italia, che vede il coinvolgimento diretto di numerose articolazioni dell'apparato amministrativo, ha trovato già nel 2004 una definizione normativa attraverso le specifiche ripartizioni di competenze e di attribuzioni tra i diversi dicasteri nel D.P.R. 27 luglio 2004, n. 242, recante il “*Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione*”.

Gli interventi in questo settore possono essere sostanzialmente divisi in macro aree a seconda della tipologia di controlli riconducibili al:

- Ministero dell'Interno
 - ✓ ambito Dipartimento di Pubblica Sicurezza;
 - ✓ ambito Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione;

- Ministero della giustizia;
- Ministero della salute;
- Ministero affari esteri;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Enti e Agenzie (anagrafi comunali, camere di commercio, INPS, INAIL e Agenzia delle entrate).

In questo contesto, appare necessario premettere che una chiave privilegiata di intervento e di lettura delle misure adottate è costituita dalle esigenze di sicurezza del Paese. L'ingresso di decine di migliaia di migranti, nella stragrande maggioranza irregolari e privi di documenti, pone fin da subito il tema della loro identificazione e della successiva corretta gestione e consultabilità dei dati man mano acquisiti. Non può escludersi, infatti, come più volte dichiarato dal Ministro dell'interno in carica, sen. Minniti, che dentro la forte ondata migratoria possano celarsi insidie di natura terroristica, fronteggiabili, per loro natura, solo con attività di *intelligence* e di polizia.

Ecco, quindi, che il dato, il nominativo del migrante, l'acquisizione delle impronte digitali, il confronto con quelle già presenti in banche dati nazionali ed internazionali e la ricerca di eventuali precedenti di polizia e giudiziari, diventano prioritari. In questo specifico ambito, l'interconnessione e lo scambio informativo è consolidato da puntuali disposizioni normative in materia di acquisizione, custodia e trattamento di dati personali, come confermato anche dal recente decreto del Ministero dell'interno 24 maggio 2017 (*“Individuazione dei trattamenti di dati personali effettuati dal Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza o da Forze di polizia*

*sui dati destinati a confluirci, ovvero da organi di pubblica sicurezza o altri soggetti pubblici nell'esercizio delle attribuzioni conferite da disposizioni di legge o di regolamento, effettuati con strumenti elettronici e i relativi titolari, in attuazione dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*³.

BANCHE DATI GESTITE DAL
DIPARTIMENTO DELLA
PUBBLICA SICUREZZA

Il Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, a cui spetta il compito di favorire lo sviluppo di strategie d'azione innovative nel contrasto dell'immigrazione clandestina con una maggiore proiezione anche sul piano internazionale, ha realizzato:

SISTEMA INFORMATIVO
AUTOMATIZZATO PER LA
GESTIONE
DELL'IMMIGRAZIONE
IRREGOLARE

→ il programma informatico “SIA – III Sezioni” (Sistema Informativo Automatizzato per la gestione dell'immigrazione irregolare), previsto dall'articolo 18 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46. Si tratta del primo archivio informatico di tutta la documentazione riguardante i soggetti rintracciati sul territorio. Obiettivo del sistema infatti è consentire la tracciatura del migrante irregolare, dal momento della sua prima individuazione, a quello della successiva esecuzione provvedimento, sia sotto forma di accompagnamento in frontiera che di trattenimento in CPR – anche dei richiedenti asilo – o dell'emanazione di un ordine ad abbandonare il territorio nazionale entro 7 giorni. Il citato articolo 18, in particolare, aggiunge il comma 9-*septies* all'articolo 12 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione), disponendo che “*il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno assicura, nell'ambito delle attività di contrasto dell'immigrazione irregolare, la gestione e il*

³ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale 24 giugno 2017, n.145