ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LI
n. 2

RELAZIONE

SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA PREDISPOSTO AL FINE DI FRONTEGGIARE LE ESIGENZE STRAORDINARIE CONNESSE ALL'ECCEZIONALE AFFLUSSO DI STRANIERI NEL TERRITORIO NAZIONALE

(Anno 2018)

*(Articolo 6, comma 2-*bis*, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146)*

Presentata dal Ministro dell'interno
(LAMORGESE)

Trasmessa alla Presidenza 29 ottobre 2019

Doc. LI n. 2

MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

Contributo per
RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO
AI SENSI DELL'ART. 6, C. 2 BIS, D.L. 22 AGOSTO 2014, N. 119
CONV. DALLA L. 17 OTTOBRE 2014, N. 146
Anno 2018

Ministero dell'Interno

INDICE

1. ACCOGLIENZA: LE LINEE DI INTERVENTO 3
2. FLUSSI 9
3. STRUTTURA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA 15
4. HOTSPOT 19
5. PRIMA ACCOGLIENZA 22
6. SCHEMA DI CAPITOLATO DI APPALTO 28
7. SISTEMA INFORMATICO DI GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA 36
8. SECONDA ACCOGLIENZA 39
9. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MSNA) 43
10. MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLE STRUTTURE 50
11. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 66
12. ATTUAZIONE DELLE DECISIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO IN MATERIA DI RELOCATION 69
13. CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO (CPR) 70
14. RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO (RVA). 72
15. RISORSE UTILIZZATE PER IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA 76

MODULARIO *INTERNO* - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

1. ACCOGLIENZA: LE LINEE DI INTERVENTO

L'anno 2018 è stato un anno di svolta nel governo del fenomeno migratorio, in termini sia di politiche di contenimento dei flussi d'ingresso, che di misure di rivisitazione, anche normativa, del generale sistema di accoglienza.

Le azioni intraprese dall'Italia, anche in campo internazionale, per la gestione della situazione migratoria nel Mediterraneo centrale, per il contenimento dei flussi e per il contrasto al traffico di migranti, hanno consentito una decisiva contrazione degli arrivi irregolari sulle coste italiane.

Al 31 dicembre 2018 sono sbarcati 23.370 migranti, a fronte di 119.369 del 2017, con un decremento dell'80,4%, percentuale che diventa ancor più significativa se riferita al secondo semestre del 2018: infatti, dal 1° giugno al 31 dicembre 2018 gli arrivi sono stati pari a 9.940, a fronte dei 59.141 migranti giunti nello stesso periodo del 2017, con una riduzione in termini percentuali dell'83,17%.

Parallelamente, anche le strutture di accoglienza hanno registrato un significativo calo delle presenze rispetto al 2017, consentendo la chiusura di alcuni grandi centri come quelli di Cona e di Bagnoli.

Nel corso dell'anno, diversi interventi hanno concorso ad innovare sensibilmente il previgente assetto del sistema di accoglienza, a partire dalle due direttive adottate dal Ministro dell'Interno il 4 *(Allegato 1)* ed il 23 luglio *(Allegato 2)*. Con la prima è stata richiamata l'attenzione delle Commissioni territoriali sulla normativa europea in tema di concessione della protezione per i casi di non sussistenza dei requisiti per la protezione internazionale; con la seconda sono state ridefinite le linee di intervento in tema di servizi di accoglienza, anche in aderenza alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei Conti al termine di un'indagine conoscitiva sul sistema della prima accoglienza, tese a evitare, per i

Ministero dell'Interno

migranti che non hanno un titolo stabile di permanenza nel territorio, l'accesso indiscriminato ai percorsi di formazione finalizzati all'integrazione, con gravosi oneri a carico dell'erario.

Da tale direttiva è scaturito il *nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza, degli hotspot e dei centri di permanenza per il rimpatrio*, elaborato con il supporto tecnico giuridico dell'ANAC, formalizzato dall'apposito Accordo del 23 luglio 2018. Tale schema, adottato con DM del 20 novembre 2018, ridetermina i servizi erogati in accoglienza e le connesse modalità prestazionali, calibrate sulle diverse tipologie di ospitalità, assicurando una complessiva razionalizzazione della spesa in un settore che nel solo 2018 aveva richiesto un impegno finanziario, in conto competenza, di circa 1,7 miliardi di euro (cap. 2351 pg. 2 e 10).

Il nuovo schema prevede, tra le principali innovazioni, la distinzione delle modalità di erogazione del servizio a seconda della tipologia di struttura ricettiva (unità abitative e centri collettivi) e della relativa capienza, in un'ottica di maggiore flessibilità e adattabilità alle esigenze di accoglienza del territorio e attribuisce particolare rilevanza al sistema dei controlli, ponendo l'azione ispettiva sul sistema di accoglienza tra le priorità dell'Amministrazione.

Le linee di indirizzo introdotte dalle citate direttive hanno trovato coerente completamento nella riforma del sistema di accoglienza avvenuta con l'adozione del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, recante *"Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*, convertito dalla L.1° dicembre 2018, n.132.

Tra gli interventi maggiormente innovativi vi è la razionalizzazione dell'istituto della "protezione umanitaria", attraverso l'enucleazione di tipologie di permessi di soggiorno "speciali", per venire incontro alle esigenze di protezione a carattere umanitario. Le tipologie riguardano: il permesso per cure mediche; il permesso per "casi speciali" connessi a motivi di

protezione sociale (vittime di violenza, grave sfruttamento, violenza domestica), ad eccezionali calamità, allo sfruttamento lavorativo e agli atti di particolare valore civile; il permesso per protezione speciale, connesso alla impossibilità di sottoporre lo straniero ad espulsione o respingimento in attuazione del cosiddetto principio del "*non refoulement*".

Il provvedimento normativo ha altresì consentito di ampliare, in via temporanea, il numero delle sezioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale, fino a un massimo di dieci, con l'obiettivo di ridurre le pratiche pendenti. Tale misura è stata anche rafforzata dall'insieme delle disposizioni introdotte (procedure accelerate e cause di inammissibilità) per disincentivare la proposizione di domande pretestuose o strumentali, consentendo alle competenti Commissioni territoriali di esaminare le situazioni che, effettivamente, meritano un approfondimento.

In tale contesto assume altresì rilevanza il ricorso alla lista dei "Paesi di origine sicuri", previsto dalla normativa europea (direttiva procedure 2013/32/UE), alla quale si collega una presunzione di manifesta infondatezza dell'istanza, che inverte l'onere della prova a carico del richiedente in ordine alle condizioni di "non sicurezza" del proprio Paese in relazione alla propria situazione particolare.

E' stato introdotto, inoltre, il meccanismo di esame immediato della domanda di asilo, che si applica nel caso in cui il richiedente sia sottoposto a procedimento penale per uno dei reati riconosciuti di particolare gravità nell'ordinamento e, perciò, venga considerato pericoloso per la sicurezza dei cittadini.

La nuova normativa interviene, altresì, sul *Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR), rinominato *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati* (SIPROIMI), destinato ora ad accogliere esclusivamente i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati e i titolari di permessi per "casi speciali" (per protezione sociale, per violenza domestica, per grave sfruttamento lavorativo ove non accedano ai percorsi specificamente

Ministero dell'Interno

dedicati) o di altre tipologie di permessi di nuova introduzione (per cure mediche, per calamità nel Paese di origine o per atti di particolare valore civile).

Conferisce ulteriore elemento di rafforzamento della *governance* dell'accoglienza l'intensa azione svolta nel 2018 con riferimento ai sistemi informativi automatizzati, e in particolare al sistema di tracciatura del percorso del singolo richiedente asilo in Italia, dall'arrivo fino all'uscita dai centri di accoglienza (Sistema Informatico di Gestione dell'accoglienza-SGA), connesso con il Sistema Informativo Automatizzato (SIA) del Dipartimento di Pubblica Sicurezza e con altre banche dati delle forze di Polizia.

La piattaforma, che garantisce a livello centrale la necessaria conoscenza della dislocazione dei richiedenti asilo e, territorialmente, agevola le Prefetture nella gestione quotidiana dei migranti, si integra con altri sistemi informatici esistenti, utilizzati per la gestione delle domande di protezione internazionale (Vestanet) e per la verifica della competenza dello Stato membro nella trattazione delle domande di asilo presentate (Dublinet).

Dal punto di vista finanziario si evidenzia che, nell'anno 2017, il sistema di accoglienza, finanziato con risorse del Bilancio dello Stato (cap. 2351 pg. 2), ha generato una spesa complessiva di 2,1 miliardi, cui non è stato possibile far fronte per intero con le dotazioni iniziali né con le integrazioni assegnate con la legge di assestamento, assicurando, quindi, il pagamento dei servizi resi solo fino al mese di settembre.

Invero, a fronte delle puntuali richieste in sede previsionale e nel corso dell'esercizio, non sono stati poi stanziati i fondi richiesti con conseguenziale necessità di dover ripianare le situazioni pregresse nell'anno 2018.

Si evidenzia, inoltre, che la legge di bilancio 2018 non ha previsto alcuno stanziamento per il ripiano delle spese insolute relative all'accoglienza (capitolo 2351 p.g. 9) maturate nell'esercizio 2017, pari a euro € 522.092.242,43. Alla luce di tale situazione, lo stanziamento

iniziale del capitolo 2351 p.g. 2, previsto dalla Legge di Bilancio 2018, di € 1.650.000.000,00 è stato oggetto di variazioni negative a favore del cap. 2351 p.g. 9 per un totale complessivo, appunto, di € 522.092.242,43, resesi necessarie per il pagamento di spese pregresse. Nel corso dell'esercizio sono intervenute variazioni di bilancio positive di euro 47.920.693,08 e solo a fine esercizio è intervenuta la variazione in aumento di € 499.669.447,00, a favore del cap. 2351 p.g. 2, con conseguente emissione degli ordini di accreditamento alle Prefetture nell'esercizio 2019, al fine di provvedere al pagamento delle spese per l'accoglienza afferenti, in minima parte, al quarto bimestre 2018 nonché relative al quinto e sesto bimestre 2018.

C'è da sottolineare, comunque, che a seguito della costante flessione dei flussi migratori registratasi nel decorso anno, è stato possibile, oltre che effettuare il pagamento dei debiti rimasti da smaltire a fine esercizio 2017, anche chiudere l'esercizio 2018 con una situazione debitoria di circa 40 milioni di euro, decisamente inferiore rispetto a quella del 2017.

A completamento della panoramica sulle linee operative che hanno caratterizzato il sistema di accoglienza nel 2018, va richiamata la continuazione della promozione di canali di ingresso legale in Italia dai Paesi di primo asilo che, unitamente ad altre azioni rivolte alla prevenzione delle partenze, al contrasto alle reti criminali dedite al traffico di esseri umani nonché allo sviluppo delle condizioni di vita dei paesi di origine dei migranti, hanno dato luogo alla strategia dell'Italia per il contenimento dei flussi migratori irregolari. Il Ministero dell'Interno ha continuato ed implementato l'impegno, con il programma di *resettlement,* di reinsediare 3.000 rifugiati (di cui 2.018 già arrivati al 31 dicembre 2018, prevalentemente fra siriani, eritrei e palestinesi) e, con i corridoi umanitari frutto di intesa tra i Ministeri dell'Interno e degli Esteri, la Conferenza Episcopale Italiana, la Comunità di S. Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese, ha offerto un canale di ingresso tutelato ad altre 2.500 persone provenienti da Libano ed Etiopia.

Inoltre, è continuato il programma di evacuazioni umanitarie dalla Libia e dal Niger, in collaborazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati – UNHCR, rivolte a

Ministero dell'Interno

potenziali titolari di protezione internazionale provenienti da aree di conflitto (Eritrea, Etiopia, Somalia, Sudan, Sud Sudan e Congo) e per i quali sono state individuate particolari fragilità. Nel corso del 2018 sono state effettuate tre evacuazioni che hanno coinvolto 304 persone. Dai dati forniti da UNHCR, l'Italia resta a tutt'oggi l'unico Stato europeo che ha effettuato operazioni umanitarie dalla Libia.

MODULARIO *INTERNO* - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

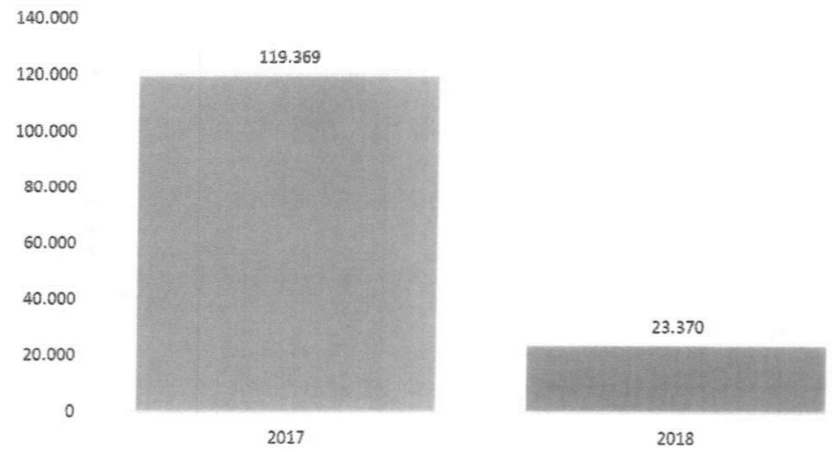
2. FLUSSI

Come già rilevato in premessa, nel 2018 prosegue il *trend* già registrato nell'anno precedente in base al quale, per effetto di un mirato approccio di politiche a livello nazionale, oltre che internazionale, il flusso migratorio ha visto un'ancor più drastica riduzione del numero di arrivi che risultano pari a 23.370, con un decremento dell'80,4% rispetto al 2017, anno in cui i migranti giunti sul territorio italiano erano stati n. 119.369.

Nella tabella sotto riportata sono indicati i numeri degli stranieri sbarcati nel 2018 e nel 2017, confrontati in termini di variazione percentuale (- 80,4%) e numerica (-95.999).

Confronto sbarchi dal 1 gennaio al 31 dicembre per gli anni 2017 e 2018

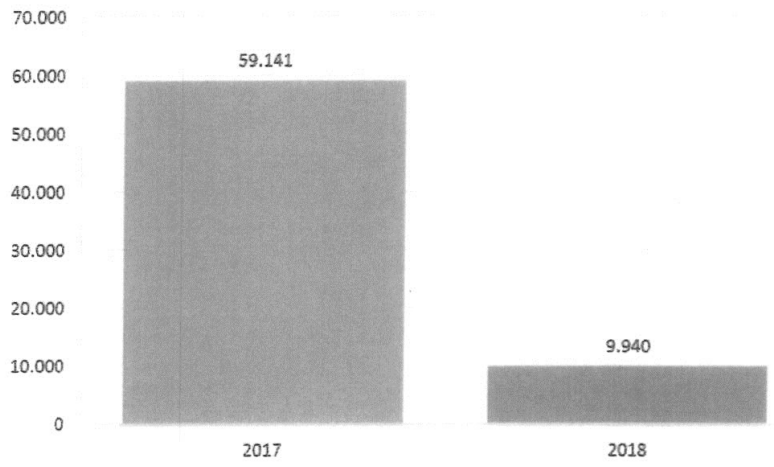
	2017	2018	Variazione percentuale 2017/2018	Variazione numerica 2017/2018
1 gen - 31 dic	119.369	23.370	-80,4%	-95.999



Ministero dell'Interno

Confronto sbarchi dal 1 giugno al 31 dicembre per gli anni 2017 e 2018

	2017	2018	Variazione percentuale 2017/2018	Variazione numerica 2017/2018
1 giu - 31 dic	59.141	9.940	-83,2%	-49.201



La diminuzione degli sbarchi è ancor più evidente nella seconda parte del 2018: infatti dal 1 giugno al 31 dicembre 2018, sono arrivati 9.940 migranti a fronte dei 59.141 giunti nello stesso periodo del 2017, con una rilevante riduzione in termini percentuali pari all' 83,17%.

In particolare, a partire da luglio 2018 i flussi mensili non superano mai le 2.000 unità, raggiungendo il valore minimo nel mese di dicembre 2018, quando sono stati registrati soltanto 359 arrivi, differentemente dall'anno 2017, in cui il dato mensile più basso di arrivi è stato, sempre nel mese di dicembre, pari a 2.327.

Emergono, inoltre, nel 2018 significative variazioni in merito alle provenienze geografiche dei migranti sbarcati, desumibili chiaramente dalla tabella che segue. In particolare, da un

MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

raffronto con l'anno precedente si rileva una netta diminuzione del numero di migranti di nazionalità bangladese (-96%), gambiana (-95%), siriana (-95%) e marocchina (-94%).

Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco

Nazionalità	2016	2017	2018	Variazione percentuale 2017/18
Nigeria	37.551	18.158	1.250	-93%
Guinea	13.342	9.701	810	-92%
Costa d'Avorio	12.396	9.507	1.064	-89%
Bangladesh	8.131	9.009	349	-96%
Mali	10.010	7.118	876	-88%
Eritrea	20.718	7.052	3.320	-53%
Sudan	9.327	6.221	1.619	-74%
Tunisia	1.207	6.151	5.180	-16%
Senegal	10.327	6.000	421	-93%
Marocco	4.554	6.003	381	-94%
Gambia	11.929	5.808	264	-95%
Somalia	7.281	2.870	346	-88%
Algeria	1.225	2.310	1.213	-47%
Siria	1200	2.357	120	-95%
Iraq	1455	1.742	1.744	0%
altre	30.783	19.362	4.413	-77%
Totale	**181.436**	**119.369**	**23.370**	

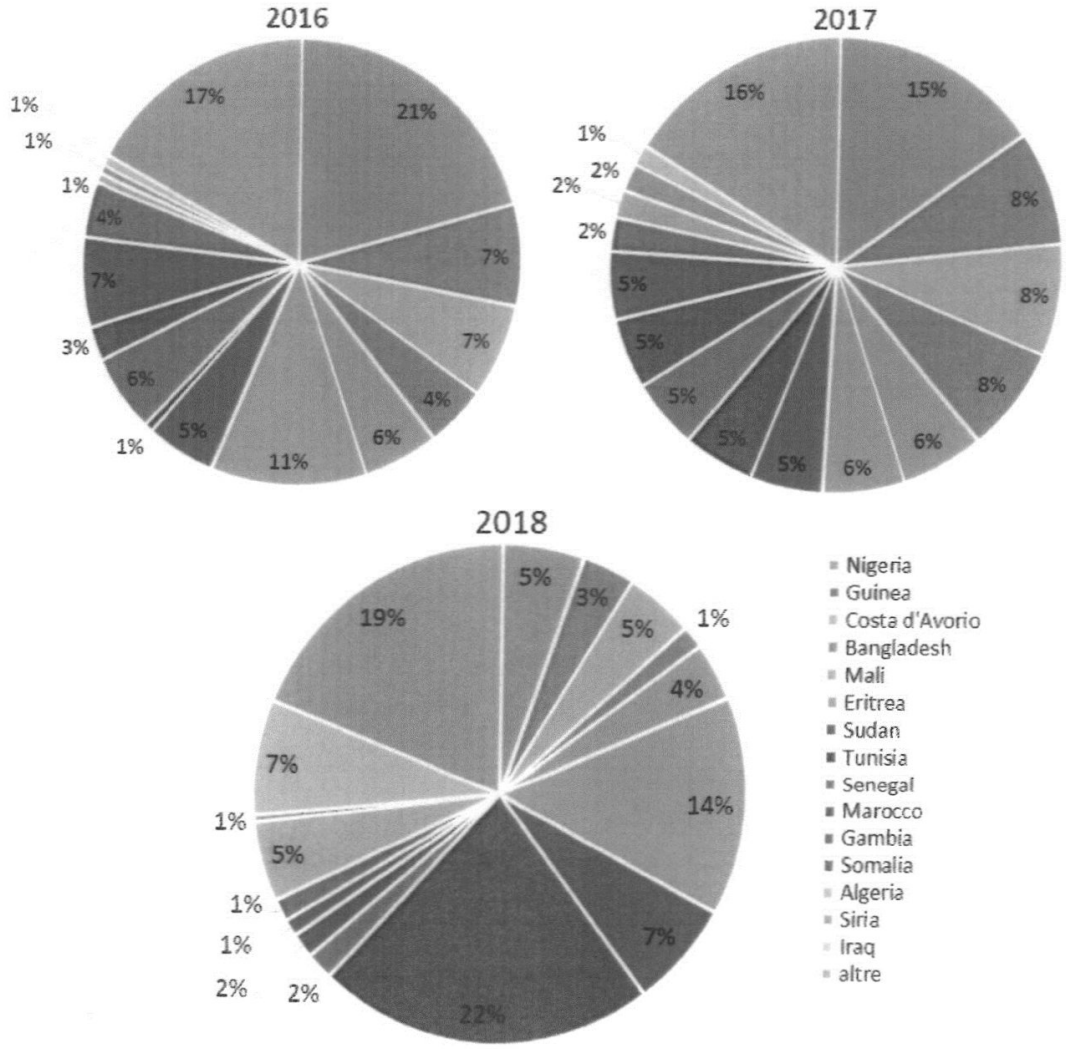
Importante diminuzione emerge anche con riguardo ai migranti di nazionalità nigeriana, per i quali risulta un calo del 93% rispetto al 2017 e, ove si guardi al 2016, un decremento pari al 96%.

Si mantengono costanti gli arrivi di migranti di nazionalità irachena che si attestano intorno alle 1.700 unità per anno (1.742 nel 2017 e 1.744 nel 2018). Tale circostanza è in linea con i dati inerenti il numero di migranti giunti via mare provenienti dalla Turchia e dalla Grecia, che hanno interessato principalmente le coste della Calabria e della Puglia.

Guardando, poi, specificamente alle nazionalità dichiarate sul totale dai migranti sbarcati con riferimento al solo anno 2018, come da grafico sotto riportato, emerge che la percentuale

Ministero dell'Interno

maggiore di arrivi sul totale riguarda quella tunisina (22,2%), seguita da quella eritrea (14,2%), irachena (7,46%), sudanese (6,93%), nigeriana (5,35%) ed ivoriana (4,55%).



MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

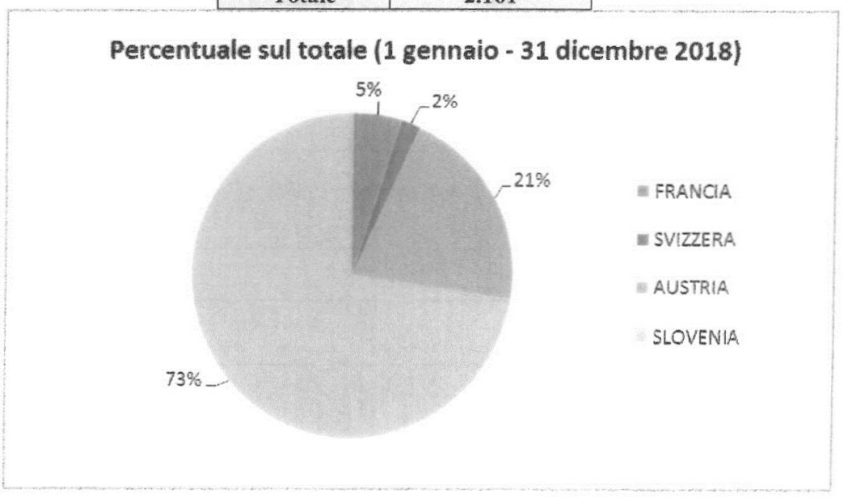
Contestualmente alla diminuzione degli arrivi di migranti via mare nel 2018 si rileva un importante numero di ingressi dal confine terrestre principalmente provenienti dalla cd. *"rotta balcanica"*.

In particolare si rileva che il numero totale di migranti in entrata dai confini interni dell'Italia con gli altri Paesi europei (Francia, Svizzera, Croazia, Slovenia ed Austria) è pari a 2.161 rispetto ai 1.590 dell'anno precedente. Si evidenzia, quindi, un aumento del 35,9%.

In particolare, tra le regioni maggiormente interessate dai flussi terrestri si annovera il Friuli-Venezia-Giulia. Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018, come emerge dal grafico che segue, sono stati rintracciati in ingresso 1.567 stranieri irregolari nella zona di confine sloveno (Settori Polizia di Frontiera Terrestre di Trieste e Gorizia) e 41 nella zona di confine austriaco (Settore Polizia di Frontiera Terrestre di Tarvisio).

Stranieri irregolari rintracciati in entrata sul territorio nazionale

	Confine	N° stranieri	Percentuale sul totale
Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018	FRANCIA	105	5%
	SVIZZERA	42	2%
	AUSTRIA	447	21%
	SLOVENIA	1.567	73%
	Totale	**2.161**	



Ministero dell'Interno

Tra le principali nazioni di appartenenza dei migranti risultano esservi il Pakistan (n. 864) e l'Afghanistan (n. 348).

Stranieri irregolari rintracciati in entrata sul territorio nazionale per nazionalità

	Nazione	N° stranieri	Percentuale sul totale
Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018	PAKISTAN	864	40%
	AFGHANISTAN	348	16%
	ALGERIA	66	3%
	BANGLADESH	68	3%
	NIGERIA	58	3%
	MAROCCO	64	3%
	TUNISIA	15	1%
	ALTRE NAZIONI	678	31%
	Totale	**2.161**	

MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

3. STRUTTURA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Il 2018 è stato un anno in cui si è operata una rimodulazione del sistema di accoglienza, attraverso l'introduzione di un insieme organico di misure volte a perseguire una più efficace gestione del fenomeno migratorio, anche mediante la contrazione dei tempi di esame delle domande di protezione e quindi di permanenza nelle strutture di prima accoglienza.

Il sistema si articola - secondo le linee tracciate dal D. Lgs. n. 142/2015, come modificato dal D.L. n. 113/2018, convertito nella L. n. 132/2018 - in una **prima accoglienza** assicurata presso gli *hotspot*, per il tempo strettamente necessario ad effettuare i primissimi interventi di assistenza materiale e sanitaria nonché le procedure di identificazione e foto segnalamento e presso i centri di accoglienza disciplinati dagli artt. 9 e 11 del citato D. Lgs. del 2015, dislocati sull'intero territorio nazionale, dove vengono erogati tutti i servizi essenziali di accoglienza in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale, nonché nella **seconda accoglienza**, oggetto della riforma intervenuta con il citato D.L. n. 113/2018.

In ordine alla prima accoglienza, un elemento di particolare novità del sistema di gestione dei centri è costituito dal nuovo schema di capitolato di appalto dei servizi di accoglienza (di cui meglio si dirà in seguito) che, tra l'altro, pone le Prefetture nella condizione di uniformare i procedimenti di gara e gli standard di accoglienza sul territorio, nonché di migliorare l'efficacia dell'attività di monitoraggio sulla gestione dei centri.

Per quanto riguarda la fase della seconda accoglienza, il sistema SPRAR per effetto del citato DL 113 è rinominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (di seguito *Siproimi)*, ed è riservato ai soli beneficiari di una forma di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati anche non richiedenti asilo, agli stranieri titolari dei permessi di soggiorno per *casi speciali* (per protezione sociale come le vittime di tratta, per violenza domestica, per grave sfruttamento lavorativo), ove non accedano ai percorsi specificamente dedicati, a chi ha ottenuto un permesso di soggiorno *per*