valore assoluto la Regione che presenta il numero maggiore di affidamenti diretti risulta essere la Lombardia, con 259 casi.

La tabella 2, invece, riepiloga i medesimi dati rilevando, per ciascuna Regione, l'incidenza percentuale degli affidamenti diretti sul totale delle procedure svolte dalle Prefetture.

Sulla base di tali risultanze, il dato maggiore risulta essere quello della Regione Calabria, che ha fatto ricorso agli affidamenti diretti nel 49,34% dei casi.

TABELLA 2	Riepilogo regionale delle procedure di affidamento in ordine decrescente rispetto alla percentuale degli affidamenti diretti								
	REGIONE	01 - PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	02 - PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	03 - PROCEDURA APERTA	04 - PROCEDURA RISTRETTA	05 - AFFIDAMENTO DIRETTO	06 - CORRIDOI UMANITARI Accordo 15 dicembre 2015	NON DISPONIBILE	TOTALE
Calabria Totale	20	1	46	0	75	0	10	152	49,34%
Molise Totale	0	0	44	0	34	0	0	78	43,59%
Sardegna Totale	39	0	53	1	55	0	1	149	36,91%
Puglia Totale	74	3	114	2	80	0	0	273	29,30%
Umbria Totale	0	0	224	0	82	0	0	306	26,80%
Veneto Totale	388	0	315	4	201	0	0	908	22,14%
Toscana Totale	5	37	604	0	182	2	0	830	21,93%
Sicilia Totale	11	1	90	0	26	0	1	129	20,16%
Friuli-Venezia Giulia Totale	105	1	184	0	66	0	2	358	18,44%
Lombardia Totale	351	98	785	2	259	0	12	1507	17,19%
Emilia-Romagna Totale	264	24	544	1	151	0	213	1197	12,61%
Piemonte Totale	86	11	783	1	114	0	36	1031	11,06%
Basilicata Totale	110	1	4	0	9	0	0	124	7,26%
Lazio Totale	273	35	335	0	47	0	0	690	6,81%
Campania Totale	43	130	196	0	21	2	1	393	5,34%
Liguria Totale	150	61	224	5	25	0	3	468	5,34%
Abruzzo Totale	4	0	115	0	1	0	0	120	0,83%
Marche Totale	234	2	184	0	2	0	0	422	0,47%
Trentino-Alto Adige Totale	0	0	0	0	0	0	199	199	0,00%
Valle d'Aosta Totale	0	0	24	0	0	0	0	24	0,00%
TOTALE COMPLESSIVO	2157	405	4868	16	1430	4	478	9358	
TOTALE PERCENTUALE	23,05%	4,33%	52,02%	0,17%	15,28%	0,04%	5,11%	100,00%	

Va, peraltro, segnalato che i dati ottenuti dall'interpello rivolto alle Prefetture hanno fornito un quadro parziale del fenomeno, in quanto per un numero non trascurabile di casi di affidamento (478, pari al 5,11% del totale), il dato relativo alle modalità seguita risulta non disponibile.

In particolare, per la regione Trentino-Alto Adige, probabilmente a causa delle competenze provinciali, è stato fornito il solo dato complessivo, per cui risultano 199 procedure di affidamento, senza specificazione delle modalità adottate.

Valutazioni e proposte della Commissione

DIFFICOLTÀ DI
REALIZZARE IL
MODELLO
LEGISLATIVO

La Commissione, durante l'attività d'indagine, ha potuto constatare la marcata divergenza tra l'astratto modello di sistema di accoglienza normativamente delineato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e successive modificazioni e la sua concreta attuazione che, pur tenuto conto di una necessaria fase di graduale avvicinamento, è ancora ben distante dallo schema legislativo e tale da richiedere per la sua realizzazione adeguati correttivi.

HUB, CAS E CARA

Gli *hub* regionali o interregionali – terminologia che, peraltro appare solo nella *roadmap* governativa del 28 settembre 2015 ma non viene ripresa in alcun testo normativo – con capienza dai 100 ai 250 posti, di cui le regioni avrebbero dovuto dotarsi e che avrebbero dovuto costituire i centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015, salvo poche eccezioni non sono stati in realtà costituiti. Senza sostanziale soluzione di continuità la funzione di prima accoglienza perciò continua ad essere garantita, oltre che dai CAS, dagli ex CARA di cui, ininfluente evidentemente il cambio di "etichetta", permane la disfunzionalità legata alle eccessive dimensioni.

L'ECESSIVA
PERMANENZA DEI
MIGRANTI NELLE
STRUTTURE DI PRIMA
ACCOGLIENZA

Altra evidente criticità rilevata dalla Commissione è la mancanza di "fluidità" nel passaggio dalle strutture di prima accoglienza a quelle di seconda legata essenzialmente alla carenza di posti nel servizio SPRAR. La mancanza del necessario *turn over*, unitamente all'incremento esponenziale degli arrivi dei migranti verificatosi nell'ultimo quadriennio, determina la saturazione e l'eccessiva permanenza dei migranti nelle strutture di prima accoglienza senza, quindi, possibilità per molti di essi di accedere concretamente a quei percorsi personalizzati di integrazione assicurati nelle strutture di seconda accoglienza, che dovrebbero garantire l'inclusione socio-lavorativa nel nostro Paese.

L'ECESSIVO RICORSO
AI CENTRI DI
ACCOGLIENZA
STRAORDINARIA

Ma l'anomalia forse più grave del nostro sistema di accoglienza, che investe sia la fase della prima che quella della seconda accoglienza, è l'eccessivo ricorso ai centri di

(CAS)

accoglienza straordinaria (CAS) Questi, concepiti quali strutture temporanee cui eccezionalmente ricorrere in situazioni di emergenza (articolo 11 decreto legislativo n. 142 del 2015), sono in realtà diventati la regola costituendo il segmento, per numero di presenze di migranti, più importante del nostro sistema di accoglienza.

Alcuni dati possono rendere con maggiore evidenza quanto testé affermato. I migranti accolti in strutture temporanee erano al 31 dicembre 2014 circa il 50% rispetto al totale, al 31 dicembre 2015 il 67%, al 31 dicembre 2016 il 77,4% ed alla data del 17 novembre 2017 ben l'80,78%. Si rilevi, peraltro, come, contro ogni logica ed auspicio, la percentuale dei migranti ospitati nei CAS sia, nonostante l'impegno speso al fine di strutturare ed ottimizzare il dispositivo nazionale di accoglienza, costantemente e sensibilmente aumentata negli ultimi anni.

SERVIZI EROGATI ALLA
PERSONA VOLTI:

- ALLA INFORMATIVA
LEGALE
- ALLA MEDIAZIONE
CULTURALE
- ALL'INTEGRAZIONE
SOCIO-LAVORATIVA

Tali centri, di piccole o grandi dimensioni che siano, condizionati proprio dal loro carattere di temporaneità e dalla logica emergenziale che ne ha visto la nascita talvolta anche a seguito di affidamenti diretti, sono quelli che presentano le maggiori problematiche in termini di qualità dei servizi erogati specie di quelli alla persona volti alla informativa legale, alla mediazione culturale ed all'integrazione socio-lavorativa, di idoneità delle strutture e della loro ubicazione e di professionalità e specializzazione degli operatori impiegati. Ciò determina, altresì, frequenti situazioni di disparità di trattamento dei migranti per cui, a parità di *status* giuridico, essi possono essere accolti in condizioni molto diverse, peraltro, con costi a carico dello Stato invariati a prescindere dal livello dei servizi offerti.

I CAS, inoltre – a differenza delle rete SPRAR – sfuggono per definizione a strumenti di programmazione, controllo e monitoraggio, con effetti anche sul piano dell'impatto sociale nel territorio.

I tempi dilatati di permanenza dei migranti nelle strutture di prima accoglienza, il ricorso eccessivo ai CAS deficienti sotto il profilo soprattutto dei servizi volti

all'integrazione della persona e per contro la carenza di posti, peraltro con rilevanti differenze locali, nel servizio SPRAR, che dovrebbe invece essere il modello privilegiato di seconda accoglienza coniugata all'integrazione del migrante, determinano una sostanziale indifferenziazione e sovrapposizione tra strutture di prima e seconda accoglienza, una disomogeneità sul territorio ed una complessiva carenza quantitativa e qualitativa dell'attività di integrazione/inclusione del nostro sistema di accoglienza.

L'ECESSIVO
PROTRARSI DEI TEMPI
DI ESAME DELLE
DOMANDE DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Da ultimo, l'eccessivo protrarsi dei tempi di esame delle domande di protezione internazionale sia in sede amministrativa che giurisdizionale, durante i quali — si ribadisce — il richiedente asilo ha diritto all'accoglienza a spese dello Stato, ha pesantissime ricadute sul sistema di accoglienza nazionale, determinando il sovraccarico di tutte le strutture ed il lievitare esponenziale dei costi dell'intero apparato.

I più recenti interventi sia amministrativi che legislativi hanno effettivamente come obiettivo il superamento di diversi degli aspetti critici rilevati dalla Commissione.

Con particolare riferimento all'eccessivo protrarsi dei tempi di esame delle domande di protezione internazionale, va ripreso il tema dei dubbi insorti intorno alla disciplina introdotta con il cosiddetto decreto Minniti (*vedi pag. 30*).

DUBBI SULLA
LEGITTIMITÀ DELLA
COMPRESSIONE DEI
DIRITTI DELLA DIFESA
DEL RICHIEDENTE
ASILO

Dubbi di legittimità costituzionale sono stati sollevati in ordine alle nuove norme procedurali che, nel loro complesso, comprimerebbero eccessivamente il diritto di difesa del richiedente la protezione internazionale con irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre situazioni giuridiche e, quanto al nuovo rito camerale, potrebbero financo violare il principio di pubblicità del giudizio sancito dall'articolo 6 CEDU.

LE SEZIONI
SPECIALIZZATE NON
CONSENTONO NUOVE
ASSUNZIONI

Legittimo, poi, il dubbio circa l'effettiva efficacia ed utilità pratica delle disposizioni in esame al fine di accelerare i procedimenti giurisdizionali. Si consideri che l'istituzione delle Sezioni specializzate è prevista, per così dire, "a costo zero", cui "si provvede nell'ambito delle risorse umane,

finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche” (articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 13 del 2017). I magistrati che vi saranno assegnati non avranno, quindi, esclusive funzioni in materia di immigrazione ed asilo (fatta esclusione per gli eventuali applicati da altro distretto) e non è contemplata alcuna nuova assunzione, né con riferimento ai magistrati né con riguardo al personale di cancelleria. Viene previsto unicamente il ricorso ad un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, la cui attuazione è demandata al CSM, limitatamente a venti unità su tutto il territorio nazionale, strumento già adottato in recente passato con risultati invero assai deludenti.

L’allungamento complessivo dei tempi della giustizia potrebbe essere ulteriormente favorito dal fatto che i tempi delle Commissioni territoriali dovrebbero essere ridotti con le previste assunzioni di 250 unità di personale specializzato.

Non sembra che l’adozione del rito camerale - di regola senza fissazione dell’udienza di comparizione delle parti - comporti un alleggerimento del carico degli uffici giudiziari.

Del tutto da verificare, poi, che la visione della videoregistrazione della lunga audizione del richiedente asilo avanti alla commissione territoriale (di media della durata di due ore) comporti per il giudice un effettivo risparmio di tempo rispetto alla celebrazione di un’udienza in cui il giudice formula al ricorrente specifiche e mirate domande anche alla luce delle argomentazioni del ricorso. Deleteria, infine, appare la scelta della composizione collegiale per la decisione sui ricorsi in materia di protezione internazionale, considerata la difficoltà di formazione dei collegi specie in tribunali di non grandi dimensioni.

DAL 2016, ACCREDITO
PERMANENTE LA
POSSIBILITÀ DI
PRESENTAZIONE DEI
PROGETTI

Allo scopo di incentivare l’adesione dei comuni alla rete SPRAR potenziandone il numero dei posti disponibili, nel contempo assicurandone una più omogenea distribuzione sul territorio nazionale, con Decreto del Ministero dell’Interno 10 agosto 2016 (*“Modalità di accesso da parte degli enti locali ai*

finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)”), con intento di semplificazione procedurale, si è introdotto l’accredito permanente e si è prevista la possibilità di presentazione dei progetti in ogni tempo senza più necessità di partecipazione ad apposito bando. In altri termini, si è inteso superare la rigidità imposta dalla periodicità di pubblicazione dei bandi di adesione, introducendo un sistema di gestione dei progetti sulla base di liste sempre aperte. Il finanziamento del Fondo è stato elevato al 95% e la compartecipazione dell’ente locale è limitata al 5%.

Provvedimenti volti a favorire distribuzione nel territorio e migliore inclusione sociale dei migranti

TENTATIVI DI
INCENTIVARE
L’ADESIONE AL
SISTEMA SPRAR

Nell’ottica, non solo di incentivare l’adesione degli enti locali al sistema SPRAR a discapito del necessario ricorso ai CAS, ma anche di assicurare una più equa distribuzione dei migranti sul territorio nazionale con conseguente minore impatto dei centri sulle comunità locali e, per contro, con maggiore possibilità degli ospiti di reale inclusione nel tessuto sociale-lavorativo locale, si collocano una serie di provvedimenti, che verranno illustrati subito appresso.

CLAUSOLA DI
SALVAGUARDIA:
I COMUNI CHE
ADERISCONO ALLA
RETE SPRAR SONO RESI
ESENTI
DALL’ATTIVAZIONE
NEL LORO TERRITORIO
DI STRUTTURE
TEMPORANEE

Con Circolare del Ministero dell’Interno dell’11 ottobre 2016 (*“Regole per l’avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR”*) è stata introdotta la c.d. clausola di salvaguardia per cui i comuni che aderiscono alla rete SPRAR sono resi esenti dall’attivazione nel loro territorio di strutture temporanee, ciò nei limiti in cui il numero di posti SPRAR soddisfa la quota a carico dell’ente sulla base del Piano Nazionale.

Già con precedenti circolari ministeriali del maggio ed agosto 2016, si erano dettate disposizioni operative per agevolare la riconversione di CAS esistenti in SPRAR e,

nell'ipotesi di apertura di nuovi centri SPRAR, per la riduzione o cessazione delle strutture temporanee insistenti sul medesimo territorio.

INCENTIVO DI 500 €
PRO CAPITE STABILITO
A FAVORE DEI COMUNI
CHE ACCOLGONO
MIGRANTI

Incentivi finanziari sono stati, quindi, previsti per i comuni dal decreto-legge n. 193 del 2016, convertito in legge n. 225 del 2016 (*“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili”*), che ha stabilito a favore dei comuni che accolgano migranti, senza alcuna distinzione o riferimento a particolari tipologie di centri, l'erogazione di 500 € *pro capite* quale misura premiale di natura solidaristica senza, pertanto, alcun vincolo di specifica destinazione.

DICEMBRE 2016:
PIANO NAZIONALE DI
RIPARTIZIONE DEI
RICHIEDENTI ASILO E
RIFUGIATI

Sempre nel dicembre 2016, il Ministero dell'Interno ha concordato con l'ANCI il Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati che, in ossequio anche alle previsioni già contenute nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, mira a realizzare una distribuzione più equa e sostenibile degli immigrati anche all'interno delle regioni in base ad un criterio di ripartizione che, ferma la quota regionale di riferimento, si fonda su una proporzione tra numero di abitanti e popolazione residente nel territorio comunale. Il Piano presuppone, comunque, la volontaria adesione dei comuni.

INCREMENTO DEL
NUMERO DELLE
SEZIONI DELLE
COMMISSIONI
TERRITORIALI

Per contrastare l'eccessivo carico del sistema nazionale di accoglienza dipendente dall'aumentato numero delle domande di protezione internazionale e dal conseguente allungamento dei tempi di definizione delle stesse tanto in sede amministrativa che giudiziaria, si è invece intervenuti aumentando il numero delle sezioni (oggi le sezioni aggiuntive sono in totale 28) delle Commissioni territoriali (decreto-legge n. 119 del 2014, convertito in legge n. 146 del 2014, attuato con D.M. 10 novembre 2014 e successivi decreti) e, con apposite circolari, si sono fornite indicazioni operative volte ad ottimizzare il funzionamento delle commissioni ed accelerare i procedimenti amministrativi. Con il decreto-legge n. 13 del 2017, si sono introdotte importanti modifiche procedurali soprattutto in sede giurisdizionale e previste assunzioni di nuovo personale per le Commissioni territoriali.

Considerazioni conclusive

L'ITALIA AL TERZO
POSTO NEL MONDO PER
LE DOMANDE DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE
PRESENTATE

Secondo le stime del *Global Trends* dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, dal dopoguerra ad oggi sono state presentate in Italia oltre mezzo milione di domande di protezione internazionale. In particolare negli ultimi anni abbiamo assistito ad un sensibile aumento del fenomeno, che fa dell'Italia uno dei paesi più esposti ai flussi per richieste di protezione internazionale tra quelli industrializzati. Nel 2016, secondo il rapporto *Global Trends*, l'Italia, con 123.000 domande, si è collocata al terzo posto nel mondo per il numero delle richieste d'asilo (subito dopo la Germania e gli Stati Uniti d'America). Di conseguenza, l'intera gestione del fenomeno dell'asilo ha conosciuto profonde trasformazioni nel nostro paese, sia sul piano normativo che su quello organizzativo, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, si è reso necessario rispondere tanto all'esigenza di potenziare la capacità ricettiva complessiva, quanto a diversificare la tipologia delle strutture sulla base delle funzioni a cui sono destinate e delle esigenze a cui devono far fronte.

NECESSITÀ DI
RAFFORZARE LE
PROCEDURE DI
RIMPATRIO

Va peraltro segnalato che - oltre alle iniziative volte a potenziare le misure di accoglienza e di integrazione - dovrebbero essere rafforzate le misure di rimpatrio (sia quello volontario assistito che, in secondo luogo, quello forzato) nei confronti di coloro a cui non viene riconosciuta alcuna forma di protezione.

LA DIFFICOLTÀ DI
GESTIRE I PASSAGGI
DALLA PRIMA ALLA
SECONDA
ACCOGLIENZA

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, va rilevato che la permanenza all'interno dei centri di primissima accoglienza è limitata ad una prima rilevazione dei dati personali dei neo-arrivati. Successivamente, se il migrante presenta domanda di protezione, viene trasferito in un Centro di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. La fase della seconda accoglienza, destinata a protrarsi per un periodo più lungo, dovrebbe in teoria svolgersi in uno dei centri della rete SPRAR, che offrono una più ricca gamma di servizi finalizzati all'integrazione. In altre parole il sistema italiano pare delineare tre tipologie:

una primissima, una prima e una seconda accoglienza. Ma, nonostante la normativa adottata disponga tale articolazione del sistema, che risponde evidentemente a una precisa scelta politica, nella concreta attuazione il passaggio da una fase all'altra dell'accoglienza risulta stentato e difficoltoso con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi, oltreché eccessivamente oneroso anche a causa del rischio di duplicazione degli interventi. Peraltro, gli obiettivi della gradualità della presa in carico delle persone e della messa in rete informatica dei diversi stadi del sistema d'accoglienza restano sostanzialmente inattuati.

LA PRIMA
ACCOGLIENZA SI
SVOLGE NEI CENTRI
GOVERNATIVI, LA
SECONDA SI BASA SUL
RUOLO DEGLI ENTI
LOCALI

Non da ultimo, mentre le funzioni di primissima e prima accoglienza vengono garantite in strutture governative messe a disposizione direttamente dal Ministero dell'Interno, la seconda accoglienza si svolge in strutture fornite dai privati o dal privato sociale che vi effettuano il servizio, nonché – nel caso degli Sprar – dalla rete territoriale attuatrice del progetto (Ente Locale, associazione, cooperativa ecc., comunque sotto la direzione dell'Ente Locale). Questo ha come conseguenza una permanente instabilità dell'offerta di posti che comporta – a fronte di eventuali esigenze improvvise - la necessità di attivare strutture di accoglienza straordinarie. Deriva da qui la causa principale del fatto che il forte incremento degli arrivi degli ultimi anni, in assenza di una adeguata pianificazione preventiva, ha portato nella seconda accoglienza una crescita esponenziale del numero dei centri straordinari: i CAS, che avrebbero dovuto rappresentare l'eccezione, superano invece di gran lunga il numero dei centri Sprar, che al contrario dovrebbero rappresentare la regola.

Alla luce di quanto sopra si può sostenere che nonostante gli indubbi e numerosi progressi di carattere organizzativo e normativo, a oltre quindici anni dall'avvio del primo dispositivo nazionale di accoglienza, protezione e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, il sistema nazionale d'asilo è ancora ben lontano da una piena efficacia e funzionalità, sia in termini di ottimizzazione delle risorse, che in termini di creazione di processi virtuosi di accoglienza finalizzati alla piena integrazione dei titolari di protezione

internazionale.

SI PENSA PIÙ
ALL'ACCOGLIENZA
CHE NON
ALL'INCLUSIONE
SOCIALE

La crescente rilevanza del fenomeno impone non solo di procedere all'incremento della complessiva capacità ricettiva, ma anche al ripensamento e al miglioramento della misure di accoglienza che troppo spesso si dimostrano fallimentari, perché non producono una vera inclusione delle persone accolte, nonostante l'impiego considerevole di risorse pubbliche. Gli interventi del settore, pur tenendo conto delle differenze territoriali e delle differenze tra i singoli circuiti, mancano spesso di una visione e di una strategia uniformi, col rischio di avere come risultato solo l'aumento dei posti in accoglienza o addirittura il solo protrarsi del periodo di permanenza nei centri. In altre parole, l'accoglienza nel nostro Paese spesso non sembra improntata a favorire l'accompagnamento e l'integrazione ma piuttosto limitata esclusivamente alle funzioni di soccorso e prima accoglienza. È evidente che in un simile contesto il settore diviene attrattivo anche per soggetti privi di specifiche motivazioni solidaristiche e competenze nel lavoro coi migranti, ma animati da un puro interesse speculativo nei confronti del *business* dell'accoglienza.

OCCORRE CALIBRARE I
SERVIZI IN BASE ALLO
STATUS DEL MIGRANTE
O DELLA SUA
CONDIZIONE DI
VULNERABILITÀ

Si rende quindi necessaria una seria riflessione sul funzionamento dell'intero sistema, ispirata all'esigenza di "calibrare" meglio i servizi in base:

- allo *status* legale dei migranti;
- alla probabilità della loro successiva permanenza in Italia (richiedenti protezione internazionale *versus* titolari della protezione internazionale);
- al loro stato di vulnerabilità.

In alcuni casi, l'intervento deve mirare all'inserimento nel mercato di lavoro, in altri bisogna mettere in conto prolungati periodo di accoglienza, a causa delle individuali condizioni socio-sanitarie, coinvolgendo anche i servizi sociali dei Comuni.

IL TEMA
DELL'OBBLIGO DI
GESTIRE
L'ACCOGLIENZA PER

La discussione non può prescindere dal nodo dell'obbligatorietà della presa in carico dei titolari di protezione internazionale, ma l'organizzazione delle misure

GLI ENTI LOCALI

assistenziali dovrebbe tener conto anche delle fasi d'accoglienza precedenti, in un'ottica di gradualità e di "capitalizzazione" dell'intero periodo di permanenza nei centri (di primissima, di prima e di seconda accoglienza). A tal fine è essenziale un più efficace regime del controllo e delle verifiche sulla effettiva erogazione dei servizi da parte degli enti gestori, finalizzato anche ad uniformare gli *standard* di gestione, a partire da alcuni servizi alla persona utili all'integrazione come l'insegnamento della lingua italiana o l'orientamento socio-lavorativo.

I CAS HANNO UNA
FUNZIONE SUPPLETIVA
SIA DELLA PRIMA SIA
DELLA SECONDA
ACCOGLIENZA

A proposito di quest'ultimo aspetto giova ricordare che già oggi, ai sensi del decreto legislativo n. 142 del 2015, i centri di accoglienza straordinari (CAS) sono chiamati a svolgere le funzioni sia di prima che di seconda accoglienza. Di conseguenza, nell'immediato, gli *standard* di accoglienza di tali centri dovrebbero essere innalzati sia alla luce della prolungata permanenza dei migranti, sia in considerazione del perdurante "squilibrio" numerico tra le strutture di prima e di seconda accoglienza.

RICONDURRE ALLO
STATO CENTRALE
ANCHE LA SECONDA
ACCOGLIENZA?

In altre parole, laddove manca la disponibilità dell'Ente locale a farsi promotore di un progetto SPRAR, l'intervento del Prefetto dovrebbe mirare ad istituire non tanto Centri temporanei straordinari, ma veri e propri centri di seconda accoglienza che operano secondo i medesimi parametri e standard qualitativi previsti dal protocollo Sprar (quasi una sorta di "Sprar governativi").

Si sottolinea peraltro l'esigenza di affrontare il problema di una gestione efficace delle uscite dal sistema dell'accoglienza. È infatti sempre più diffuso il fenomeno di titolari di protezione internazionale che, una volta usciti dal circuito dell'accoglienza, seppur muniti di un permesso di soggiorno di validità pluriennale, in assenza di un sistema strutturato di accesso alle politiche e ai servizi per il lavoro, finiscono per scivolare nell'area della emarginazione sociale, soprattutto nelle principali aree urbane, dove frequentemente queste persone sono protagoniste dell'occupazione di stabili per far fronte a un drammatico disagio abitativo. Del resto i numeri effettivi delle richieste di

protezione internazionale e le previsioni che ad oggi siamo in grado di fare ci dicono che, per quanto potenziata e migliorata, la capacità da parte dei circuiti di seconda accoglienza di “assorbire” la quantità crescente non solo dei richiedenti, ma anche dei titolari di protezione internazionale, continuerà ad essere molto limitata.

LA PERMANENZA NEI
CENTRI DI
ACCOGLIENZA DEVE
FAVORIRE
L'INSERIMENTO
LAVORATIVO

Considerata la ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili, si ritiene pertanto che il problema possa essere superato solo ottimizzando al massimo i risultati attesi nel periodo di accoglienza dei beneficiari, e in particolare dei beneficiari di protezione, attraverso la realizzazione di iniziative propedeutiche alla loro piena integrazione (ed in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo). A tal fine, oltre alle misure che promuovano il maggior numero possibile di uscite dai centri di seconda accoglienza “per motivi di integrazione”, dovrebbero essere introdotti ulteriori interventi, sia a livello regionale che nazionale, volti a favorire un più rapido inserimento socio-lavorativo sul territorio per quanti non riescano a trovare posto nei circuiti di seconda accoglienza e/o comunque non siano interessati a tale inserimento.

Tali misure, volte a capitalizzare il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri, potrebbero riguardare in particolare:

CORSI DI
ORIENTAMENTO
CIVICO

a) l'organizzazione di Corsi di Orientamento Civico strutturati in moduli atti a fornire un quadro di base del Paese, in particolare in relazione ai seguenti argomenti: aspetti della cultura italiana; la Costituzione, diritti e doveri dei cittadini, ed Istituzioni dello Stato italiano; i servizi pubblici alla persona; il sistema educativo italiano; l'orientamento professionale/lavorativo, comprensivo della conoscenza delle norme e dei servizi per l'impiego nonché delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro; le informazioni di base sul Sistema Sanitario Nazionale;

REGISTRAZIONE DELLE
COMPETENZE DEI
MIGRANTI AI FINI
DELL'INSERIMENTO

b) la registrazione sistematica dei c.d. Profili delle competenze dei richiedenti/titolari di protezione internazionale ospitati nei centri, volta a sostenere, sotto il

LAVORATIVO

profilo lavorativo, la loro uscita dai centri medesimi. A tal fine, dovrebbero essere svolte, non appena possibile, attività di accompagnamento dei beneficiari nell'elaborazione di piani di inserimento lavorativo nonché per l'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

RAFFORZARE
L'AGGIORNAMENTO
PROFESSIONALE

c) il potenziamento delle attività di aggiornamento professionale (anche di breve durata) già durante la fase dell'accoglienza, anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale delle Regioni (il cui coinvolgimento "strutturato" è oggi ancora del tutto residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione);

PROGRAMMA
NAZIONALE DI
INSERIMENTO DELLE
POPOLAZIONI
RIFUGIATE

d) la realizzazione di un Programma nazionale (o in alternativa Programmi regionali) di integrazione che individui le possibili forme di "job-matching" tra domanda e offerta di lavoro in favore della popolazione rifugiata o titolare di protezione sussidiaria e/o umanitaria nonché forme di supporto all'autonomia (*voucher* formativi, contributi alloggio ecc.).

Attraverso questi strumenti tesi a valorizzare il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri con iniziative propedeutiche alla piena integrazione e in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo, si centrerebbe il duplice obiettivo di rispondere alle esigenze di soggetti già presenti sul territorio nazionale, portatori di professionalità e conoscenze linguistiche, e al tempo stesso venire incontro al fabbisogno di manodopera straniera. Si sottolinea che questi soggetti non solo sono già presenti sul territorio nazionale e nella maggior parte dei casi già possiedono la conoscenza di base della lingua italiana, ma anche che al momento dell'uscita dai centri ottengono un regolare titolo di soggiorno di durata pluriennale, rinnovabile al momento della scadenza.

MIGLIORARE LA
GOVERNANCE DEL
SISTEMA E IL
COORDINAMENTO
DELLE AZIONI
INTRAPRESE

Un ultimo aspetto rilevante è rappresentato dalla necessità di assicurare una più efficace *governance* degli interventi. La predisposizione delle misure di accoglienza ed integrazione necessiterebbe infatti di essere ulteriormente potenziata attraverso l'elaborazione di una strategia d'intervento integrata e uniforme, finalizzata ad assicurare il

maggior coordinamento tra le iniziative in atto. Negli ultimi anni, sono stati compiuti molti passi in avanti anche sotto questo profilo. A titolo d'esempio, è stato istituito, presso il Ministero dell'Interno, il Tavolo di Coordinamento nazionale, le cui linee di indirizzo e di programmazione vengono attuate a livello regionale dai Tavoli di Coordinamento regionali, istituite presso le Prefetture – Uffici territoriali di governo del capoluogo della Regione.

NECESSITÀ DI UN
COORDINAMENTO
OPERATIVO DELLE
INIZIATIVE DI
INTEGRAZIONE

Tuttavia, il ruolo di questi tavoli è necessariamente “politico-strategico”, essendo il loro compito inevitabilmente legato all'impostazione e alla programmazione degli interventi, a partire dalla definizione dei criteri di ripartizione regionale. L'eterogeneità sia quantitativa che qualitativa delle attività svolte ma ancor più di quelle che dovrebbero essere messe in atto, la complessità della gestione dell'intero sistema nonché la rilevanza delle risorse economiche impiegate, pongono invece fortemente il problema del coordinamento operativo degli interventi, sia a livello nazionale che a livello regionale. C'è l'esigenza di ridisegnare la “mappa della *governance*” attuale in modo tale da responsabilizzare tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti ed assicurare una maggiore sinergia, anche inter-istituzionale, tra le diverse azioni, evitando la sovrapposizione di iniziative simili e valorizzando le buone prassi replicabili in altri/diversi contesti territoriali.

IMPLEMENTARE IL
RUOLO DELLE REGIONI

Un ruolo importante, anche sotto questo profilo, può essere svolto dalle Regioni nella loro funzione sia di coordinamento e armonizzazione che di monitoraggio degli interventi. Le Regioni, per le loro funzioni istituzionali e per la loro vicinanza territoriale, potrebbero rappresentare la “chiave di volta” per contribuire a risolvere le maggiori criticità del settore legate alla qualità dell'accoglienza e dei processi di integrazione, ma anche alla carenza di coordinamento complessivo del sistema. Benché molte leggi regionali prevedano già interventi specifici in favore dei titolari di protezione internazionale e – anche sull'onda dell'esperienza fatta in occasione dell'emergenza Nord Africa - in molte realtà territoriali siano già state avviate interessanti forme di *governance* regionale, il sistema delle Regioni non è

tuttora coinvolto in maniera strutturale e sistemica nelle politiche di accoglienza e integrazione dei richiedenti e titolari della protezione internazionale. Di conseguenza, tale processo necessiterebbe di essere potenziato anche con l'attribuzione di competenze formali in materia.

ISTITUIRE UNA
AGENZIA NAZIONALE
DELL'ACCOGLIENZA

Mentre a livello territoriale questa riorganizzazione del sistema potrebbe portare all'individuazione degli specifici uffici/servizi regionali aventi il compito di coordinare le attività locali, a livello nazionale - anche alla luce della crescente rilevanza del tema dell'asilo - si dovrebbe procedere alla istituzione di una specifica struttura pubblica con funzioni di coordinamento e direzione operativa nazionale dell'intero sistema: una Agenzia Nazionale per l'Accoglienza, incaricata delle funzioni di coordinamento centrale, organizzazione generale del lavoro, supporto tecnico agli enti gestori dei centri, messa in rete di istanze di livello provinciale, regionale e nazionale, attuazione del monitoraggio sui servizi e sugli enti gestori, a garanzia della coerente attuazione sul piano nazionale di un modello unitario, efficiente ed efficace.

COORDINAMENTO
DELLA LEGISLAZIONE
SULL'ASILO

La revisione organizzativa del sistema dovrebbe infine accompagnarsi a un necessario aggiornamento dell'assetto normativo, attraverso l'armonizzazione delle disposizioni presenti nei diversi testi legislativi. Il problema della frammentarietà e della parzialità delle disposizioni amministrative in vigore dovrebbe essere affrontato mediante l'adozione di un Testo unico in materia d'asilo che raccolga e armonizzi la legislazione esistente, nel rispetto della normativa europea e alla luce delle principali criticità emerse dall'analisi dell'attuale sistema di accoglienza e integrazione.

INDICE ANALITICO

A

Accordo di Schengen del 19 giugno 1990	10
Accordo raggiunto dall'UE con il Niger accordo UE – Niger	86
Agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (COM 2011/455)	69

C

CAS minori	101
Centri assistenza profughi stranieri (CAPS)	33
Centri di accoglienza (CDA)	52, 53, 63, 90, 91
Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) .	51
52, 53, 71, 89, 90, 115	
Centri accoglienza straordinaria (CAS)	66, 89
94, 96, 101, 102, 109, 115, 116, 119, 124	
Centri di identificazione (CID)	47, 48, 50
51, 53, 66, 70, 89	
Centri di identificazione ed espulsione (CIE) ...	17, 29
30, 52, 73, 75, 80, 82, 85, 86, 90	
Centri permanenza rimpatri (CPR)	17, 30, 31
73, 75, 76, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 91	
Centri permanenza temporanea (CPT)	17, 18
30, 73, 75, 85	
Centri permanenza temporanea e assistenza (CPTA)	90
Centri di prima accoglienza	41, 52, 55
60, 63, 66, 90, 95	
Centri di primo soccorso e assistenza (CPSA)	63
89, 91	
Centri governativi	37, 53, 63, 89
Centri polifunzionali (CAPS)	53, 91
Circolare 8 gennaio 2016	76
Circolare del ministero dell'interno del 30 dicembre 1999	39
Circolare del ministero dell'interno dell'11 ottobre 2016	119
Codice degli appalti	109
Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 .	61, 62, 90, 120
Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	8
Convenzione di Dublino	11, 19, 42
Convenzione di Ginevra	6, 9, 11, 12
22, 33, 34, 36, 38, 77, 83	
Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	8
Convenzione sui diritti del fanciullo	8
Corte di Cassazione	7, 75

Corte di giustizia europea, prima sezione, sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi/Italia	80
Costituzione italiana, articolo 10, terzo comma	5

D

D.M. 10 novembre 2014	120
D.M. 30 luglio 2013	49
D.P.C.M. 12 febbraio 2011	40, 54
Decreto del Commissario delegato del 27 luglio 2011	56
Decreto del Ministero dell'interno 10 agosto 2016	49, 118
Decreto del Ministro degli affari esteri del 9 settembre 1992	35
Decreto del Ministero dell'interno 21 novembre 2008	54
Decreto del Ministero dell'interno 7 marzo 2017	66, 110
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 maggio 1999	39
Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21	26, 89
Decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136.....	9, 18, 34
Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303	18, 47, 89
Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.....	17, 25, 89, 91
Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13	28, 30, 32
71, 76, 81, 82, 83, 85, 90, 117, 118, 120	
Decreto-legge 24 luglio 1992, n. 350	36
Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416	8, 33, 90
Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. 26, 27, 28, 29, 81	
Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. 22, 26, 30, 31, 32, 62	64, 65, 67, 83, 89, 90, 94, 99, 115, 116, 124
Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.....	7, 22, 23, 67
Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18.....	22
Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286... 8, 17, 21, 24, 25, 29	30, 41, 55, 73, 74, 75, 77, 79, 81, 82, 84, 90
Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281	89
Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. 26, 29, 51, 63, 83, 89	
Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140	22, 50
Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85	20
Decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89.....	77
Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92	85, 90
Decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451	15, 41, 89, 90
Decreto-legge 22 agosto 2014 n. 119	120
Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193	120
Delibera ANAC 20 gennaio 2016, n. 32.....	110
Delibera europea n. 2013/32/UE	26
Direttiva 2003/9/CE	15, 22, 50

Direttiva 2004/83/CE.....	8, 15, 22
Direttiva 2005/85/CE.....	15, 26
Direttiva 2008/115/CE.....	77, 80
Direttiva 2011/95/UE.....	15, 22
Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 direttiva rimpatri.....	15, 22, 62, 84
Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa	40, 54, 56
Dublino II.....	19
Dublino III.....	19, 20, 58

H

Hotspot	69
Hub regionali	62, 90, 115

I

Intesa stipulata dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014	61, 62, 90, 120
--	-----------------

L

Legge 24 luglio 1954, n. 722	6, 33
Legge 24 settembre 1992, n. 390	36, 37
Legge 28 febbraio 1990, n. 39	8, 33, 90
Legge 30 luglio 2002, n. 189	17, 18, 47, 51, 65
Legge 30 ottobre 2014, n. 261	82
Legge 6 marzo 1980, n. 40 legge Turco Napolitano	16, 41, 85
Legge 7 aprile 2017, n. 47	31, 68, 99
Legge 7 ottobre 2014, n. 154	20
Legge Bossi-Fini	17, 18, 20, 26, 34, 47, 48
Legge Martelli	8, 9, 10, 16, 18, 33, 35, 47, 48
Legge n. 535 del 1995	31, 71
Legge Puglia	31, 41, 48, 52, 63, 71, 90
Legge Turco-Napolitano	15, 16, 17, 41
Libia	40, 54, 55, 56, 57

M

Memorandum d'intesa tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana	57
---	----

O

Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ..	57
--	----

P

Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati	107, 120
Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale	71
Piano quinquennale di attuazione dell'Aja (2004-2009) ...	13
Piano quinquennale di attuazione di Stoccolma (2009-2014)	13
Piano quinquennale di attuazione di Tempere (1999-2004)	13
Procedure Operative Standard-S.O.P.	70

R

Regolamento Dublino III	19, 20, 58
Relazione sull'attività svolta	21, 28, 49, 109
Rinnovo dell'accordo risalente al 2011 con la Tunisia ...	86
Roadmap	13, 70, 115

S

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)	18, 32, 38, 44, 47, 48, 68, 72, 90, 119
Strutture di primissima e prima accoglienza	95

T

Testo unico di pubblica sicurezza (TULPS).....	9
Trattato CEE	12
Trattato di Amsterdam	12, 13
Trattato di Lisbona	13, 20
Trattato di Maastricht	12
Trattato di Roma	10