



Ministero dell'Interno

1. Premessa

La gestione del fenomeno migratorio e dei profili ad esso connessi assume un rilievo preminente per il Ministero dell'Interno, chiamato a coniugare il rispetto delle regole e il controllo dei flussi con i processi di integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo l'ordine e la sicurezza pubblica.

I flussi migratori che, da anni, interessano le coste italiane hanno ripreso vigore a partire dalla seconda metà del 2013, anno in cui i circa 43 mila arrivi complessivi hanno superato di tre volte quelli dell'anno precedente.

In quel periodo, ai fini dell'accoglienza, sono stati utilizzati al massimo della loro capienza i centri governativi, inoltre, con singoli provvedimenti, sono state autorizzate alcune Prefetture a individuare strutture alloggiate per i migranti richiedenti asilo sul territorio di propria competenza e a stipulare apposite convenzioni, giungendo – al termine dell'anno – a disporre di ulteriori 3.000 posti circa, oltre ai poco più di 10.000 posti nei 13 centri governativi di prima accoglienza (CPSA) e di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

Nel 2014, con l'aggravarsi del fenomeno migratorio, le Prefetture sono state invitate ad assumere numerose iniziative, tutte volte ad assicurare l'accoglienza dei migranti che hanno continuato a raggiungere le nostre coste sempre più numerosi. La disponibilità di posti si è andata via via incrementando consentendo, al termine del 2014, di disporre di oltre 35 mila posti.

A tale risultato si è giunti per effetto di una serie di disposizioni ministeriali che si sono susseguite nel corso dell'anno, dalle quali emerge con chiarezza che ciascuna Prefettura è stata investita dell'onere di assicurare l'accoglienza dei richiedenti asilo individuando nuove strutture, le cui caratteristiche variano in relazione alle effettive disponibilità offerte da ciascun territorio.

2. Il Sistema generale dell'accoglienza

Dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2013 sono complessivamente giunti in Italia 42.925 migranti (i migranti giunti negli ultimi due mesi del 2013 sono stati 4.011)

Il numero dei migranti affluiti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014 è stato di 170.100 unità, circa quattro volte superiore al corrispondente periodo del 2013 (42.925).

Nel 2014, il nostro Paese ha complessivamente fronteggiato il triplo degli sbarchi avvenuti nel 2011, anno in cui - con apposita ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri emanata il 12 febbraio 2011 - era stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale per l'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa a causa del conflitto in Libia e dell'evoluzione degli assetti politico-sociali nei paesi della fascia del Maghreb e in Egitto.

Sulla base di tale ordinanza, il Dipartimento della Protezione Civile aveva attivato un tavolo di lavoro con le Direzioni di Protezione Civile regionali, i rappresentanti dell'Upi (Unione delle province d'Italia) e dell'Anci (Associazione nazionale dei comuni italiani), per definire le modalità di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali.

Con successiva ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 28 dicembre 2012, è stata dichiarata la chiusura dello stato di emergenza umanitaria Nord Africa, con conseguente rientro nella gestione ordinaria a partire dal 1° gennaio 2013.

Pertanto, da tale data, la gestione dell'afflusso di migranti è avvenuta senza dichiarazioni di emergenza, ossia in regime ordinario, grazie a forme di concertazione con gli enti locali e attraverso la rete delle Prefetture.

In via ordinaria, il sistema italiano di accoglienza dei migranti si articola in due fasi: quella della **prima accoglienza**, assicurata da centri governativi distribuiti su tutto il territorio nazionale, e quella della **seconda accoglienza**, che è finalizzata all'attivazione dei possibili percorsi d'integrazione dei titolari di protezione internazionale, garantita all'interno del sistema SPRAR.

I **Centri di primo soccorso e accoglienza** (CPSA) sono strutture provvisorie presso le quali vengono garantite prima assistenza e soccorso sanitario in occasione di situazioni critiche, ed in particolare per emergenze umanitarie caratterizzate dai flussi di massa.

I **Centri di accoglienza** (CDA) sono destinati alle operazioni di prima assistenza e identificazione dei migranti e all'eventuale ricezione della manifestazione della volontà di presentare domanda di asilo. I tempi di permanenza all'interno di dette strutture non dovrebbero superare le 48 ore.

I **Centri di accoglienza per richiedenti asilo** (CARA) sono destinati ad ospitare i richiedenti asilo. Il periodo di permanenza non dovrebbe superare i 20-35 giorni, vale a dire il tempo stabilito dalla legge per l'esame della domanda di protezione internazionale. In realtà, tale periodo non è mai inferiore ad alcuni mesi.

3. Prassi attuative

Nel corso del 2013, i centri governativi esistenti sono stati utilizzati al massimo della loro capienza ai fini dell'accoglienza; inoltre, con singoli provvedimenti, sono state autorizzate alcune Prefetture a individuare strutture alloggiative per i migranti richiedenti asilo sul territorio di propria competenza e a stipulare apposite convenzioni, giungendo – al termine dell'anno – a disporre di ulteriori 3.000 posti

circa, oltre ai poco più di 10.000 posti nei centri governativi di prima accoglienza (CPSA) e di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

Con l'aggravarsi del fenomeno migratorio, le Prefetture sono state invitate ad assumere numerose iniziative, tutte volte ad assicurare l'accoglienza dei migranti che hanno continuato a raggiungere le nostre coste in numero sempre maggiore. Pertanto, la disponibilità di posti si è andata via via incrementando, consentendo, al termine del 2014, di disporre di oltre 35 mila posti.

A tale risultato si è pervenuti per effetto di una serie di disposizioni ministeriali che si sono susseguite nel corso dell'anno, dalle quali emerge con chiarezza che ciascuna Prefettura è stata investita dell'onere di assicurare l'accoglienza dei richiedenti asilo individuando nuove strutture, le cui caratteristiche variano in relazione alle effettive disponibilità offerte da ciascun territorio.

In particolare, con Circolare n. 104 dell'8 gennaio 2014 del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, è stata rappresentata ai Prefetti della Repubblica la grave situazione venutasi a creare in relazione all'intensificarsi degli sbarchi di immigrati sulle nostre coste e al crescente numero di stranieri da accogliere in modalità diffusa su tutto il territorio nazionale a causa dell'avvenuta saturazione dei centri governativi e di quelli garantiti da alcuni Enti locali nell'ambito del Sistema SPRAR. I Prefetti sono stati invitati, pertanto, a reperire strutture - preferibilmente non alberghiere - messe a disposizione da enti pubblici o selezionate tramite indagine di mercato nell'ambito del privato-sociale, dando preferenza ai soggetti con comprovata esperienza in ambito SPRAR o in progetti di accoglienza similari destinati ai richiedenti protezione internazionale. A seguito della Circolare in parola sono state attivate 115 strutture temporanee, prevalentemente in Sicilia (ma anche in altre regioni italiane), assicurando accoglienza – intorno alla metà del mese di marzo - a circa 5.500 stranieri (che si aggiungono ai 9.600 presenti nei CARA e ai 9.400 ospitati nel sistema SPRAR). A tal fine, la stessa Circolare suggeriva di stipulare

convenzioni per la prestazione, al prezzo massimo di € 30 oltre IVA, dei principali servizi previsti dal Capitolato generale approvato con D.M. 21 novembre 2008.

Con Circolare n. 2204 del 19 marzo 2014 - emanata a seguito di numerosi eventi di sbarco e dell'attivazione della operazione "Mare Nostrum" (svoltasi dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014), con la quale erano stati tratti in salvo 93.236 stranieri - il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha evidenziato la necessità di attivare un piano straordinario di distribuzione dei migranti su tutto il territorio nazionale, richiedendo altresì di reperire ulteriori 2.390 posti.

Con Circolare n.2284 del 21.03.2014, il citato Dipartimento ha chiarito alcuni aspetti organizzativi e gestionali, ammettendo le sistemazioni alberghiere con incidenza di spesa leggermente superiore, riconoscendo la possibilità di modulare lo schema di convenzione in modo da adattarlo alle esigenze emergenziali ed assicurando la copertura degli oneri finanziari relativi ai trasporti necessari per la presa in carico e la sistemazione dei profughi.

Con Circolare n. 14100/127 del 9.04.2014, è stata evidenziata la necessità di un ulteriore ampliamento del piano nazionale di distribuzione dei migranti per 3.700 posti. Di conseguenza, le Prefetture sono state invitate a porre in essere ogni utile iniziativa volta ad assicurare, nei rispettivi territori provinciali, ulteriori posti in accoglienza. In relazione a tale Circolare, con nota del 9 aprile a firma del Direttore Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, le Prefetture sono state invitate a stipulare nuove convenzioni, anche con alberghi, secondo uno schema appositamente fornito, precisando che la permanenza in tali strutture ricettive avrebbe dovuto avere comunque carattere temporaneo. In via residuale è stato precisato che sarebbe stato possibile prevedere un corrispettivo leggermente superiore a 30 euro oltre IVA.

Con Circolare n. 14100/27/I del 2.05.2014 è stato adottato un ulteriore piano nazionale di distribuzione dei migranti per l'accoglienza di 4.986

persone ed ha chiesto che la ripartizione sul territorio di ciascuna Regione avvenisse in relazione alla popolazione residente nelle singole province o in base a criteri diversi che tenessero conto della specificità del territorio.

Con Circolare n.7418 del 20.06.2014, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha invitato le Prefetture ad avviare nuove procedure di gara con prosecuzione della vigenza dei contratti in essere fino alla stipula di quelli nuovi, con scadenza al 31.12.2014. I Prefetti di capoluogo di regione sono stati invitati ad attuare Tavoli di coordinamento con la Regione e gli Enti locali per il reperimento di ulteriori 9.725 posti di accoglienza.

Con ulteriore Circolare del 27.06.2014, il Dipartimento ha chiarito alcuni aspetti organizzativi e di gestione, evidenziando, in particolare, la necessità di assicurare, in linea con le indicazioni emerse dai Tavoli di Coordinamento nazionale, servizi di integrazione e standard di intervento il più possibile simili a quelli dello SPRAR e di procedere all'individuazione, da parte delle Prefetture, di strutture fino al raggiungimento delle quote regionali assegnate a livello provinciale nell'ambito dei Tavoli di Coordinamento regionale. La stessa circolare ha esteso la partecipazione anche alle strutture alberghiere, purché in grado di garantire i servizi richiesti, indicando il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso con una base d'asta complessiva di 35 euro.

Con Circolare n.8612 del 21.07.2014, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha previsto un nuovo riparto di 9.725 quote relative ai posti, da individuare, a livello provinciale, da parte di ciascuna regione secondo i seguenti criteri stabiliti dalla Conferenza unificata nella seduta del 10 luglio e riportati nel documento "Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali sull'attuazione del Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori non accompagnati":

- a) percentuale di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali;

- b) effettiva permanenza dei migranti sul territorio;
- c) esclusione dei comuni colpiti da eventi calamitosi o con sopraggiunte situazioni di emergenza.

In attuazione di tali criteri, con tre successive Circolari, sono stati individuati i seguenti ulteriori nuovi posti di accoglienza:

- a) circolare n.9129 del 31.07.2014, nuovi posti 7686;
- b) circolare n.7424 del 28.08.2014, nuovi posti 14.012;
- c) circolare n.11225 del 19.09.2014, nuovi posti 18.690.

Con Circolare del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione in data 17 dicembre, i Prefetti sono stati invitati ad avviare, quanto prima, nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi e stipula delle convenzioni secondo quanto già indicato nelle Circolari 7418 e 5484 del 20 e 27 giugno 2014, sempre facendo riferimento ai servizi e alle linee guida dello SPRAR. La data di scadenza delle nuove convenzioni da stipulare è stata indicata al 31 dicembre 2015, fatta salva la possibilità di cessazione anticipata al venir meno delle esigenze. Con tale ultima Circolare è stato chiesto di adottare, quale criterio di aggiudicazione della gara, quello "dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo presente che il prezzo pro die/pro capite fino ad ora praticato si è collocato tra i 30 e 35 euro".

I dati concernenti il numero delle strutture temporanee, individuate con le sopracitate Circolari, la loro ubicazione nonché le caratteristiche di ciascuna di esse, sono contenuti nell'allegato A) di questa relazione.

I dati relativi ai centri governativi (CPSA, CARA, CIE) sono contenuti nell'allegato B).

In tema di **monitoraggio** dei centri si rappresenta che nell'ambito del progetto "Praesidium", rinnovato nel 2013 per l'ottava annualità, con l'UNHCR, l'OIM, Save the Children e la Croce Rossa Italiana, oltre alle tradizionali attività di informazione e assistenza ai migranti nei luoghi di sbarco e di accoglienza, è stato stipulato un *addendum* alla convenzione, in base al quale, al fine di rafforzare le attività di monitoraggio e controllo svolte dalle Prefetture, si è stabilito che presso ogni centro governativo operasse una commissione a composizione mista (rappresentanti di Prefettura, Questura e di ciascun partner del progetto) con il compito di verifica e controllo degli standard di accoglienza.

I risultati delle attività di monitoraggio sono stati analizzati dai Prefetti competenti ai fini dell'assunzione dei provvedimenti di competenza.

Nel corso del 2013 si sono svolti due cicli di sopralluoghi presso tutti i centri governativi e, al fine di condividere gli elementi di criticità più frequenti e le buone prassi, nel mese di ottobre 2013 si è tenuta una riunione alla quale hanno partecipato, oltre ai rappresentanti delle organizzazioni partner di *Praesidium*, i dirigenti delle Prefetture che hanno fatto parte delle citate commissioni.

Nel 2014, l'esperienza maturata nell'ambito di Praesidium è stata consolidata e potenziata con risorse aggiuntive prevedendo direttamente nella convenzione l'attività di monitoraggio a supporto delle funzioni di competenza dei Prefetti.

Le visite effettuate nei centri governativi attivi nei rispettivi periodi sono state le seguenti:

- 19 nel primo semestre 2013
- 15 nel secondo semestre 2013
- 17 nel primo semestre 2014
- 17 nel secondo semestre 2014

Gli esiti dei sopralluoghi sono stati trasmessi dai Prefetti interessati a questo Dicastero con l'indicazione delle buone prassi riscontrate nonché delle criticità rilevate e con i suggerimenti sui provvedimenti necessari per superarle.

Sulla base delle risultanze del verbale, redatto dalle suindicate Commissioni, il Prefetto sul cui territorio era ubicato il Centro visitato, ha adottato le iniziative di propria competenza al fine di conseguire il superamento delle criticità rilevate, anche ricorrendo agli strumenti sanzionatori previsti dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti (Capitolato di appalto approvato con D.M. 21 novembre 2008).

Nel periodo di riferimento, le circolari che, direttamente o meno, hanno richiamato l'attenzione dei Prefetti sull'attività di vigilanza e di monitoraggio sono state le seguenti:

- Circolare 23 dicembre 2013, rivolta ai Prefetti ove sono istituiti centri governativi: fa riferimento alla riunione convocata a fine ottobre 2013 e richiama la necessità di assumere iniziative al fine del “superamento delle criticità rilevate, anche utilizzando, ove ritenuto opportuno, gli strumenti sanzionatori previsti dal citato Capitolato”;

- Circolare 24 marzo 2014: richiama le Prefetture all'obbligo di “monitorare presenze e prestazioni rese da gestori”;

- Circolare 11 giugno 2014: dedicata alla vigilanza e al monitoraggio sugli standard di gestione dei centri governativi per immigrati;

- Circolare 17 dicembre 2014: richiama l'attenzione sulla necessità di “proseguire attività di monitoraggio e vigilanza su erogazione dei servizi”.

4. Il Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari

In sede di conferenza Unificata del 10 luglio 2014 è stata raggiunta l'intesa tra Governo, regioni ed Enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari.

L'accordo ha definito un programma di intervento relativo al sistema accoglienza basato su:

- il soccorso e la prima assistenza in strutture governative ad hoc;
- la prima accoglienza attraverso l'attivazione di Centri/hub di livello regionale o interregionale nei quali i tempi di permanenza verrebbero limitati al tempo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione;
- la seconda accoglienza in ambito SPRAR, anche mediante la distribuzione nel territorio nazionale dei migranti giunti sulle coste italiane, secondo ipotesi di riparto elaborate dallo stesso Tavolo di coordinamento;
- la previsione di Tavoli di coordinamento regionali, presieduti dai Prefetti dei Comuni capoluogo, ai quali partecipano Regioni, Province e Comuni, al fine di realizzare a livello locale le strategie operative definite dal Tavolo di coordinamento nazionale;
- la riconduzione a una governance di sistema della presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, prevedendo l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione e la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR adeguatamente

potenziato e finanziato. Nelle more, il Ministero dell'Interno coordina la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza dei minori non accompagnati mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna a sostenere gli interventi utilizzando le risorse aggiuntive, dedicate del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

5. Lo SPRAR

Il perno su cui ruota l'organizzazione della seconda accoglienza è lo SPRAR (**Sistema di Protezione per i richiedenti asilo e rifugiati**), costituito da una rete di enti locali che fornisce assistenza e accoglienza qualificata ai migranti con la collaborazione delle associazioni del terzo settore.

Lo SPRAR è gestito dal Ministero dell'Interno tramite l'Anci.

L'attivazione delle strutture dello SPRAR avviene attraverso un apposito bando pubblico rivolto agli enti locali.

I progetti sono ammessi nei limiti delle risorse disponibili all'interno del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo gestito da questo Ministero .

I flussi migratori di cui in premessa hanno determinato anche il necessario aumento dei posti in accoglienza dello SPRAR, istituito nell'anno 2002, che, attraverso ampliamenti straordinari, si era attestato, alla fine del **2013, a circa 9.400 posti.**

Rilevata, quindi, l'esigenza di adeguare la ricettività alle necessità di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria è stato

pubblicato un nuovo bando per la selezione dei progetti di accoglienza SPRAR per il triennio 2014 – 2016.

Con tale provvedimento la capacità della rete è stata fissata in 16.000 posti “suscettibili di incremento in corso di esercizio di bilancio anche per effetto di manovre compensative attuate allo scopo di adeguare gli stanziamenti alla effettiva esigenza di attivazione dei servizi di accoglienza”.

A seguito del citato Bando, nel 2014 lo SPRAR è stato significativamente ampliato: la rete di enti locali che hanno partecipato è stata incrementata passando da 151 a 415 e i progetti di accoglienza finanziati, nei limiti delle risorse disponibili, dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, gestito dal Ministero dell’Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato, sono stati 456.

In particolare, i progetti per categorie ordinarie sono stati 367, quelli per minori 57, per disagio mentale/disabilità 32.

Nel 2014 i posti finanziati sono stati 20.752