



2. LA STRUTTURA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Il 2017 è stato un anno in cui il sistema di accoglienza si è consolidato assumendo una connotazione strutturata, grazie al superamento dei singoli interventi adottati nell'immediato, che hanno caratterizzato l'attività degli anni precedenti nel fronteggiare le esigenze derivanti dalla rilevante pressione migratoria.

Il sistema si configura in una articolazione costituita - secondo le linee tracciate dal D. Lgs. n. 142/2015 - da una fase di primissimo soccorso ed identificazione, effettuata presso gli hotspot, seguita da quella assicurata nei centri di prima accoglienza, disciplinati dagli artt. 9 e 11 del citato D. Lgs., dislocati sull'intero territorio nazionale, dove i migranti vengono trasferiti secondo i criteri stabiliti dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata nel luglio 2014 e ripresi dal Piano Ministero dell'Interno /ANCI, di cui si è accennato in premessa e meglio si dirà in seguito, che prevede una distribuzione equilibrata degli stranieri tra i Comuni, nel rispetto del criterio di proporzionalità fra la popolazione residente e il numero dei migranti accolti.

L'altro elemento che rappresenta un salto di qualità del sistema di gestione dei centri è costituito dal nuovo schema di capitolato di gara, che verrà successivamente descritto, con il quale, nel pieno rispetto delle regole dell'imparzialità e della trasparenza amministrativa, le Prefetture sono state messe in condizione di uniformare i procedimenti di gara e gli standard di accoglienza sul territorio, oltre che migliorare l'efficacia dell'attività di monitoraggio sulla gestione.

La fase della seconda accoglienza continua ad essere assicurata presso le strutture del circuito SPRAR, dove oltre al vitto e alloggio, attraverso la realizzazione di progetti territoriali di accoglienza, viene garantito ai richiedenti asilo un percorso qualificato, finalizzato alla conquista dell'autonomia individuale.



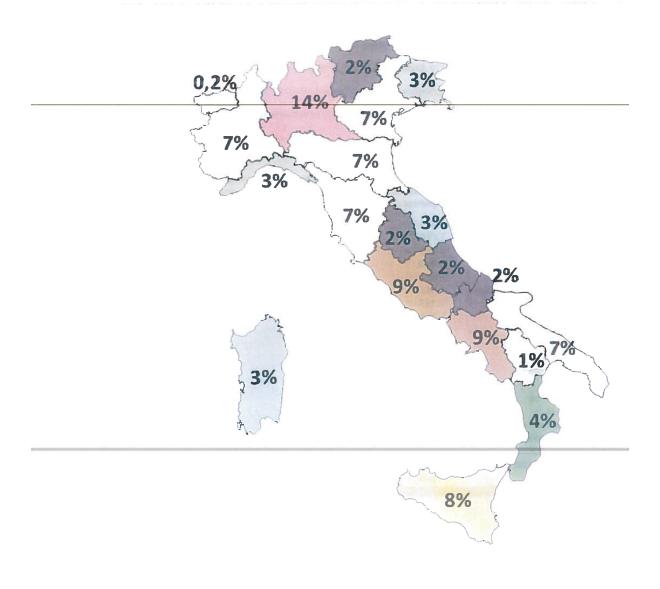
Alla data del 31 dicembre 2017 si registrano nel sistema accoglienza nel suo complesso n.183.681 migranti ospitati nelle strutture temporanee, negli hotspot, nei centri di prima accoglienza e nello SPRAR.

Nelle tabelle che seguono sono riportate le presenze di migranti, distinte per ambito regionale, con l'indicazione percentuale e numerica degli stranieri accolti, suddivisa per tipologia di centro (hotspot, centri di prima accoglienza, sprar). Verrà poi meglio descritto lo sviluppo del sistema di accoglienza nel corso del 2017, con particolare riferimento alle specifiche caratteristiche per ciascun tipo di struttura.

ati al: 31.12.2017	lmmigrati presenti nella prima accoglienza	Immigrati presenti negli hotspot	Posti SPRAR occupati	Tot. immigrati presenti sul territorio
Abruzzo	3.808		475	4.283
Basilicata	1.972		520	2.492
Calabria	4.860		2.596	7.456
Campania	14.839		1.838	16.677
Emilia-Romagna	12.280		1.349	13.629
Friuli-Venezia Giuli	a 4.745		317	5.062
Lazio	13.147		3.300	16.447
Liguria	5.420		606	6.026
Lombardia	24.885		1.634	26.519
Marche	4.184		769	4.953
Molise	2.360		629	2.989
Piemonte	12.340		1.345	13.685
Puglia	9.524	20	2.578	12.122
Sardegna	4.761		226	4.987
Sicilia	9.573	99	4.198	13.870
Toscana	11.327		1.138	12.465
Trentino-Alto Adige	3.221		149	3.370
Umbria	2.617		406	3.023
Valle d'Aosta	314		19	333
Veneto	12.644		649	13.293
Totale	158.821	119	24.741	183.681



Distribuzione percentuale dei migranti sul territorio nazionale



MODULARIO INTERNO - 54

MOD. 4 UL

MOD. 4 UL

MOD. 4 UL

MINISTERIO Adell Interno

2.1 Hotspot

Nel 2017, in linea con l'Agenda europea delle Migrazioni del 2015 e la Roadmap redatta dall'Italia è proseguita e si è via via consolidata, l'attività di primissima assistenza e soccorso realizzata attraverso il nuovo modello organizzativo definito *hotspot approach*, che ha arricchito il sistema con strutture adeguate, di nuova concezione.

Gli hotspot sono dunque aree di sbarco attrezzate nei pressi dei porti selezionati (o nelle immediate vicinanze) dove vengono convogliati i flussi migratori in arrivo via mare per condurre con rapidità le operazioni di prima assistenza materiale e sanitaria e vengono svolte le procedure di identificazione, con il coinvolgimento delle Agenzie Frontex e Europol.

Sul piano normativo, il legislatore è intervenuto in materia, attribuendo qualificazione giuridica agli hotspot, con il richiamato D. Lgs. n. 13/2017, convertito in L. n. 46/2017, che ha introdotto l'art 10 ter al testo unico dell'immigrazione n. 286/98, definendoli "punti di crisi", ove è previsto che lo straniero venga condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza oltre che per le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, e per fornire l'informazione sulle norme che regolano l'asilo tout court ¹.

Nel corso dell'anno costante è stata l'attività di monitoraggio delle varie esigenze maturate in occasione degli eventi di sbarco, che ha portato alla realizzazione di interventi di ulteriore

Art. 10-ter (Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare). 1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.



adeguamento delle predette aree, anche di carattere strutturale, finalizzati a renderle sempre più idonee allo svolgimento delle operazioni per le quali sono state concepite.

All'interno degli hotspot, ma anche nei porti ove non è stato attrezzato un apposito centro², si è andata quindi consolidando la capacità di coordinamento delle attività e di lavoro sinergico tra gli operatori delle varie istituzioni presenti grazie alla definizione di apposite Linee guida denominate "Standard Operating Procedures" (SOP), già varate nel 2016 al termine di un Tavolo di lavoro congiunto istituito presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Difatti, in occasione di ciascun evento di sbarco, presso gli hotspot, oltre alle procedure di accertamento delle condizioni di salute dei migranti e di prima assistenza, la Polizia di Stato opera per le procedure di identificazione, coordinando il personale delle agenzie europee FRONTEX, che fornisce supporto nelle procedure di identificazione ai fini del rimpatrio, ed EUROPOL che collabora nelle indagini finalizzate al contrasto delle reti di traffico transfrontaliero e delle reti di tratta, oltre che al contrasto delle altre attività criminali gravi, della criminalità organizzata e del terrorismo. Sono inoltre presenti funzionari di EASO per garantire la ricollocazione dei richiedenti asilo nel più breve tempo possibile, oltre che rappresentanti di UNHCR e OIM per fornire informazioni ai migranti richiedenti asilo ed economici.

Il citato Tavolo di lavoro congiunto, è stato nuovamente attivato dal 20 settembre 2017, estendendo la partecipazione al Ministero della Salute e all'istituto INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà), per avviare una verifica dell'efficacia della procedura e valutare l'opportunità di un aggiornamento delle SOP's.

Nel corso del 2017 è proseguita l'attività volta al potenziamento della capacità ricettiva in strutture attrezzate presso i principali porti di sbarco ed il 30 settembre 2017 è stato reso operativo il nuovo centro presso il porto di Messina con capienza per 250 persone realizzato grazie al supporto

² Come disposto con circolare congiunta del 5 dicembre 2016, a firma del Capo della Polizia e del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

MOD. 4 UL

MOD. 4 UL

MOD. 4 UL

MOD. 4 UL

fornito da Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a.), in virtù di una convenzione stipulata dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione nel 2015, in base alla quale l'Agenzia ha svolto funzioni di centrale di committenza, curando la procedura di gara e la direzione dei lavori.

Il centro di Messina si è aggiunto alle quattro aree di sbarco attrezzate già attive alla data del 31 dicembre 2016: Pozzallo (con capienza di 300 posti), Lampedusa (con capienza di 500 posti), Trapani-Milo (con capienza di 400 posti) e Taranto (con capienza di 400 posti), portando a 1850 i posti complessivamente disponibili³.

Al contempo, in linea con quanto programmato nella roadmap, sono proseguite le attività di progettazione per la realizzazione di ulteriori centri attrezzati e celebrazione delle gare ad evidenza pubblica per l'allestimento di quattro aree di sbarco (alcune delle quali non prevedono la possibilità di alloggio) presso i porti di Reggio Calabria (460 posti), Augusta (150 posti), Corigliano Calabro (CS) (400 posti) e Crotone (800 posti)⁴.

Sono state, infine, avviate le valutazioni sulla idoneità di un sito segnalato dal Comune di Palermo ed un altro presso il porto di Cagliari per l'allestimento di un centro mobile d'intesa con la regione Sardegna.

³ Nel corso del 2018 si è verificato ancora una volta un incendio presso il centro di Lampedusa che ne ha ridotto sensibilmente la capacità ricettiva ed ha comportato la limitata utilizzabilità del centro esclusivamente in caso di emergenza per assicurare le operazioni di primissimo soccorso ed identificazione, in vista della conseguente distribuzione territoriale dei migranti.

⁴ L'ultimazione dei lavori è prevista presso il porto di Reggio Calabria entro la fine di giugno 2018, per il porto di Augusta (SR) la conclusione delle attività è prevista entro il mese di settembre 2018 mentre per Corigliano Calabro (CS) e Crotone si avrà l'operatività dei centri rispettivamente entro novembre e settembre 2018.



Hotspot

Numero di posti								
	2016	2017						
Lampedusa (AG)	500	500						
Trapani	400	400						
Pozzallo (RG)	300	300						
Taranto	400	400						
Messina		250						
Totale	1.600	1.850						



2.2 La prima accoglienza

Nel 2017 si è rafforzato il sistema di accoglienza unitario che, pur nelle differenti modalità di istituzione e di terminologia, è costituito da una pluralità di centri dislocati sull'intero territorio nazionale, ove i migranti, terminate le procedure di preidentificazione e foto-segnalamento, se hanno manifestato la volontà di chiedere asilo in Italia, vengono trasferiti. Qui si si avvia la procedura di esame della domanda di asilo e si procede all'accertamento di eventuali condizioni di vulnerabilità che danno accesso a misure assistenziali particolari e/o ad un adeguato supporto psicologico. In tali centri i migranti ricevono quindi la necessaria assistenza nelle more dell'esame della domanda di asilo e, in caso di ricorso avverso il diniego della competente Commissione Territoriale, fino alla definizione del procedimento giurisdizionale secondo quanto previsto dal citato D. Lgs. n. 142, art. 14, comma 4.

Nel corso dell'anno, sebbene si sia assistito ad una notevole diminuzione dei flussi in ingresso non si è registrata una proporzionale diminuzione dei migranti accolti in quanto il sistema conta nel suo interno la presenza anche di coloro che, arrivati negli anni precedenti, continuano a ricevere ospitalità in attesa della definizione delle procedure di esame della domanda.

Tale situazione ha implicato necessariamente l'esigenza di reperire nuove strutture con un rinnovato impegno dei prefetti nella ricerca di soluzioni finalizzate all'ampliamento della rete di accoglienza, con un'azione più ampia, attraverso un costante colloquio con i sindaci, nel rispetto della capacità di assorbimento dei territori ed in linea con l'esigenza di dare attuazione al piano di accoglienza diffusa, di cui si dirà in seguito.

Al contempo, i prefetti, nell'indire le gare pubbliche finalizzate al superamento degli affidamenti diretti, in linea con le nuove disposizioni del codice degli appalti, hanno affrontato oggettive difficoltà riconducibili oltre che all'inidoneità di molti immobili proposti, in quanto non



rispondenti agli standard previsti o perché offerti da soggetti non qualificati o addirittura da collegare ad ambienti malavitosi, anche alle novità derivanti dall'applicazione del nuovo schema di capitolato d'appalto (cfr. par. 2.3) con casi di mancata partecipazione di operatori economici alle gare.

In linea con la strategia complessiva messa in campo, la ricerca costante per l'ampliamento della rete dell'accoglienza ha operato su due fronti: sui territori attraverso il richiamato impegno profuso dai Prefetti e, a livello Centrale, con il coinvolgimento del Ministero della Difesa per l'individuazione di caserme non più destinate alle finalità d'istituto che ha portato alla disponibilità di alcune strutture non utilizzabili in quanto in condizioni di estremo degrado, o perché dislocate in territori già gravati da una forte concentrazione di migranti ivi accolti, quindi non corrispondenti ai criteri di una presenza equilibrata sul territorio.

Gli esiti delle azioni poste in essere sono desumibili dall'incremento della rete di accoglienza che, come risulta dalle tabelle sotto riportate, alla data del 31 dicembre 2017, è costituita da n. 15 strutture di accoglienza⁵ e da n. 9.132 strutture di accoglienza temporanea con un aumento, rispetto alle 7.572 del 2016, pari al 20,60%.

Per quanto concerne la presenza dei migranti nei centri, pari a 158.821 alla data del 31 dicembre 2017, risulta un aumento rispetto all'anno 2016 (151.912), pari al 4,55%. Tale presenza risulta tuttavia distribuita su un numero maggiore di centri rispetto a quelli attivi alla fine del 2016, dimostrando l'effettivo avvio del processo di distribuzione territoriale.

⁵ Crotone Bologna Gradisca d'Isonzo (GO), Udine, Castelnuovo di Porto (RM), Bari, Brindisi, Foggia, Agrigento, Messina, Caltanissetta, Mineo (CT), Bagnoli di Sopra (PD), Treviso, Conetta di Cona (VE).

MODULARIO INTER¹⁰ - 54

MOD. 4 UL

Minister dell'Interno

Prima accoglienza

Dati al: 31.12.2017	Strutture di accoglienza		Strutture di accoglienza temporanea (CAS)		Totale		Variazione percentuale	
	2016	2017	2016	2017	20	017	2016/17	
Num. strutture operative	15	15	7.572	9.132	9.147		20,60%	
	20	017	20	017	2016	2017	2016/17	
Presenze migranti	10.319		148	148.502		158.821	4,55%	



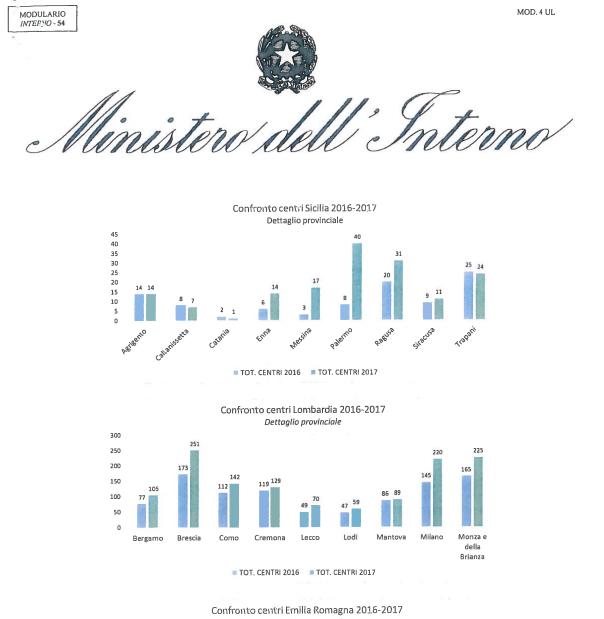
Al fine di fornire un quadro il più possibile esaustivo dell'accoglienza nel 2017, si riporta nel CD allegato (All n. 1) una tabella di riepilogo, che riassume, per ciascuna regione ed ambito provinciale, i seguenti dati: la capienza delle strutture di accoglienza (n. 180.179) che sono state operative nel corso dell'anno 2017, il numero delle strutture di accoglienza, indicato complessivamente (n. 9.883) e scorporato, nel dettaglio, in strutture di prima accoglienza (centri governativi e strutture temporanee ex artt. 9 e 11 del D. Lgs. n. 142/2015) (n. 9.791), strutture temporanee per MSNA (n. 87) e Hotspot (n. 5).

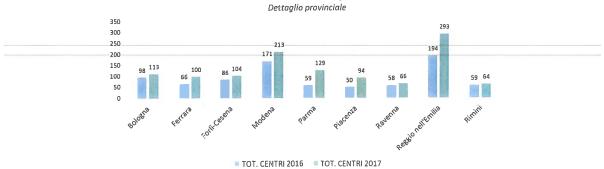
La tabella riporta, inoltre, in due distinte colonne, l'informazione relativa al numero dei centri di accoglienza che sono stati chiusi nel corso dell'anno e di quelli ancora operativi alla data del 31.12.2017.

Dalla lettura dei dati di dettaglio, se confrontati con quelli del 2016, emerge come il processo di diffusione dell'accoglienza si sia avviato in alcuni territori e in altri ampliato con maggiore capillarità.

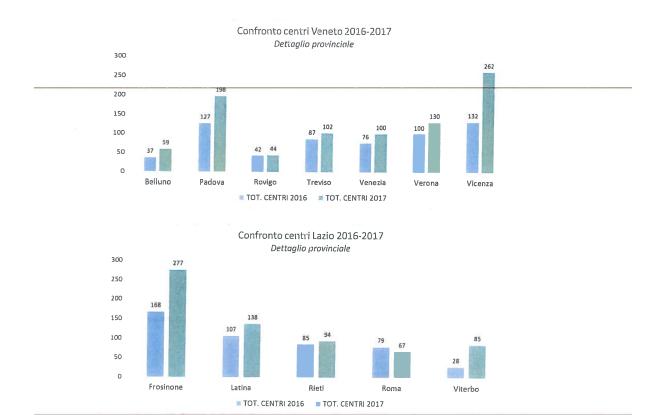
In Sicilia, ad esempio, regione sulla quale grava il peso della gran parte degli sbarchi e che era stata parzialmente sollevata dal riparto dei migranti, nel 2017 sono state attivate 64 strutture in più rispetto all'anno precedente, dislocate nell'intera regione, arrivando ad un numero complessivo di centri pari a 159 rispetto ai 95 del 2016. In particolare, in provincia di Palermo, ove nel 2016 si registrava la presenza di solo 8 strutture, si rileva l'apertura di 32 nuovi centri temporanei. Analogamente, nelle province di Ragusa e Messina, entrambe interessate da frequenti eventi di sbarco e dalla presenza di un hotspot, si assiste ad un ampliamento della capacità recettiva di, rispettivamente, 11 e 14 nuove strutture.

Anche in altre regioni l'ampliamento del numero di centri di accoglienza sul territorio ha raggiunto traguardi significativi, quali la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Veneto e il Lazio, ove sono stati attivati, rispettivamente, nn. 317, 335, 294 e 194 centri in più rispetto al 2016, con punte di una certa rilevanza nelle province di Brescia (+ 78), Reggio Emilia (+99), Vicenza (+130) e Frosinone (+109).









MOD. 4 UL

Nel CD viene, poi, riportato il dato inerente le modalità procedurali utilizzate ai fini dell'apertura dei centri.

A tale ultimo riguardo, in particolare, risulta che n. 5.349 sono le strutture autorizzate a seguito di procedura di gara aperta cui possono partecipare tutti gli operatori economici dotati dei requisiti richiesti dal bando⁶; n. 2.343 a seguito di procedura negoziata previa pubblicazione del bando⁷; n. 1428 a seguito di affidamento diretto⁸, consentito nei casi di estrema urgenza per far fronte all'esigenza di assicurare accoglienza a seguito di flussi migratori improvvisi; n. 433 a seguito di procedura negoziata senza pubblicazione del bando⁹, cui si è fatto ricorso quando per assicurare tempestivamente i servizi di accoglienza, i termini per le procedure aperte o ristrette non potevano essere rispettati; n. 316 a seguito di convenzioni con enti locali o pubblici¹⁰ e n. 14 a seguito di procedura ristretta in cui il bando viene indetto per selezionare i soggetti economici da invitare a partecipare alla gara¹¹ per una più celere individuazione dei candidati in grado di soddisfare i criteri di aggiudicazione.

Dal medesimo CD sono desumibili, altresì, tutte le informazioni di dettaglio inerenti l'ubicazione delle singole strutture (regione, provincia, comune, indirizzo), la relativa denominazione, l'ente gestore titolare, le modalità di autorizzazione per ciascun centro, la data di attivazione e di eventuale chiusura intercorsa nell'anno 2017.

Il CD contiene anche notizie di carattere finanziario, relative ai pagamenti effettuati dalle Prefetture, riferiti all'intero anno 2017 in favore di ciascun ente gestore (cfr. cap. 9).

⁶ Art. 60 D. Lgs. n. 50/2016

⁷ Art. 62 D. Lgs. n. 50/2016

⁸ Art. 11 D. Lgs. n. 142/2015

⁹ Art. 63 D. Lgs. n. 50/2016

¹⁰ Stipulate ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990

¹¹ Art. 61 D. Lgs. n. 50/2016



Al riguardo, le risorse messe a disposizione per far fronte alla spesa per la gestione dei centri di accoglienza, di cui si parlerà in maniera più approfondita nel paragrafo dedicato - sulla base dello stanziamento definitivo di bilancio - sono state pari ad € 1.611.848.668,94, di cui circa il 92% erogate per il finanziamento delle spese relative ai centri temporanei attivati dai Prefetti.

Gli stessi fondi sono stati assegnati attraverso l'emissione di ordini di accreditamento presso le contabilità speciali delle Prefetture le quali, su specifico input del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, hanno provveduto a segnalare, con cadenza trimestrale, il fabbisogno occorrente sulla base delle convenzioni sottoscritte con gli enti gestori.

Trattandosi di fondi erogati con appositi ordini di accreditamento in favore delle Prefetture quali Funzionari delegati, essi soggiacciono alla normativa vigente in materia di rendicontazione delle spese di cui al decreto legislativo n. 123/2011 che disciplina il controllo di regolarità amministrativa e contabile da parte dei competenti Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In particolare, il relativo riscontro sui rendiconti prodotti dalle Prefetture in relazione alle spese effettuate è attribuito alle Ragionerie Territoriali dello Stato, a cui sono direttamente inviati dai Funzionari delegati i rendiconti medesimi corredati da tutta la documentazione ai fini del controllo successivo.

Detti rendiconti sono custoditi presso le Prefetture dopo l'attività di riscontro espletata dalle predette Ragionerie.