

MODULARIO  
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



# Ministero dell'Interno

## 5. MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLE STRUTTURE

L'anno 2017 è stato caratterizzato da un decisivo potenziamento dell'attività di controllo e di monitoraggio, in risposta non solo all'esigenza di assicurare una più stringente *governance* del sistema di accoglienza nel suo complesso, ma anche sollecitata dalla forte pressione emergente da parte dell'opinione pubblica. L'allarme sociale provocato dai gravi episodi che hanno riguardato importanti strutture di accoglienza, tra le quali possono rammentarsi, per tutte, quelle di Crotone-Isola Capo Rizzuto e Foggia- Borgo Mezzanone, ha infatti reso più urgente la necessità di assicurare un incisivo controllo, rivolto a verificare la qualità dell'accoglienza nel suo insieme, ma con un'attenzione specifica al profilo del rispetto della corretta esecuzione delle previsioni contrattuali.

In tale contesto, una iniziativa di significativo rilievo ha riguardato l'assegnazione al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, a partire dal 1° settembre 2017, di un Prefetto specificatamente incaricato del potenziamento del sistema complessivo di controllo e di monitoraggio delle strutture di accoglienza. Nella auspicata prospettiva della costituzione di un'apposita struttura organizzativa preposta a tale funzione, il Prefetto esercita, già da ora, un ruolo di impulso e di raccordo dell'attività svolta in tale ambito sia a livello centrale che territoriale, nell'ottica della graduale realizzazione di un sistema efficace ed unitario di controllo.

Tale misura organizzativa è stata accompagnata dalla approvazione del nuovo schema di capitolato di appalto per la gestione dei servizi di accoglienza di cui si è detto in precedenza, che, nel disciplinare le modalità di controllo e di monitoraggio e nell'individuare, nel dettaglio, gli standard qualitativi e quantitativi di accoglienza, quali parametro essenziale ai fini del controllo, ha fornito a tale attività una solida base normativa.

Un ulteriore e più recente intervento normativo avente una diretta incidenza sul sistema dei controlli è costituito dal decreto interministeriale 18/10/2017, che chiarendo taluni profili attinenti



# Ministero dell'Interno

alla rendicontazione delle spese di accoglienza, rafforza il controllo delle Prefetture sull'esatto adempimento delle previsioni contrattuali.

Sotto l'aspetto più strettamente operativo, il ruolo di impulso e di raccordo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione si è sviluppato anche mediante iniziative volte a monitorare puntualmente l'attività ispettiva posta in essere dalle Prefetture. Esse sono state quindi sensibilizzate sul ruolo centrale dei controlli, da svolgere anche mediante nuclei ispettivi appositamente istituiti con la partecipazione, a seconda delle specificità territoriali, delle Forze dell'ordine, dei Vigili del fuoco, e più in generale, dei rappresentanti di altre Amministrazioni interessate (es. Asl, enti locali, ispettorato del lavoro), al fine di assicurare un'adeguata verifica di ciascuno dei molteplici e complessi aspetti in cui si struttura l'accoglienza.

Quindi, con due distinte circolari<sup>1</sup> è stato dato nuovo impulso alla consueta ricognizione trimestrale delle ispezioni svolte sul territorio, assicurando per la prima volta, mediante la raccolta completa dei dati relativi all'anno 2017, la conoscenza e l'analisi del quadro complessivo dell'attività ispettiva realizzata.

Dall'indagine sono emersi dati di significativo rilievo riguardanti sia la consistenza e la distribuzione territoriale dei controlli, sia i relativi esiti.

Sotto il primo profilo, dall'indagine è innanzitutto emerso che il numero complessivo delle ispezioni svolte sull'intero territorio nazionale nell'anno 2017, è pari a 5.678, che hanno riguardato n. 3.865 strutture di accoglienza (con una media, a livello nazionale, di 1,5 visite per centro oggetto di ispezione).

L'attività ispettiva svolta dai Prefetti risulta quindi pari ad oltre il 40% delle strutture presenti, per una copertura del 58,6% della popolazione complessiva presente nei centri.

La ricognizione consente di descrivere la ripartizione regionale dei controlli.

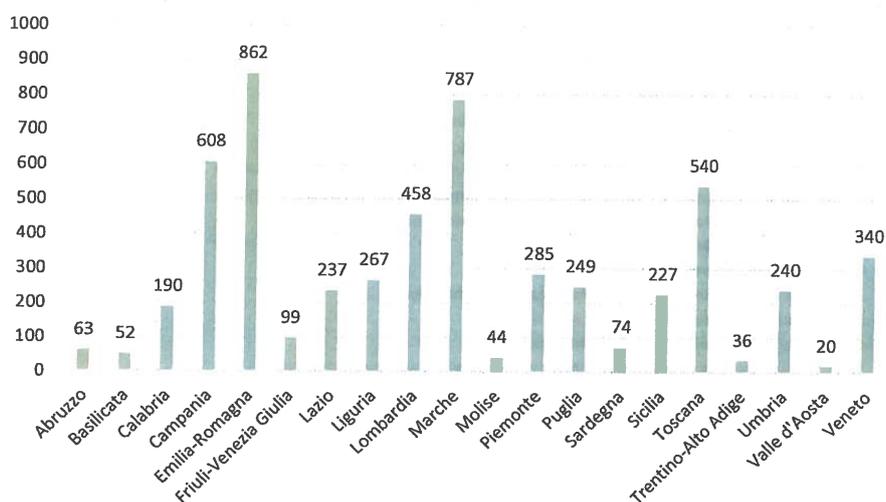
In particolare, il grafico n. 1 rappresenta il numero di ispezioni svolte per regione, mentre il grafico n. 2 la percentuale delle ispezioni svolte in ciascuna regione sul totale dei centri presenti nella stessa.

MODULARIO  
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



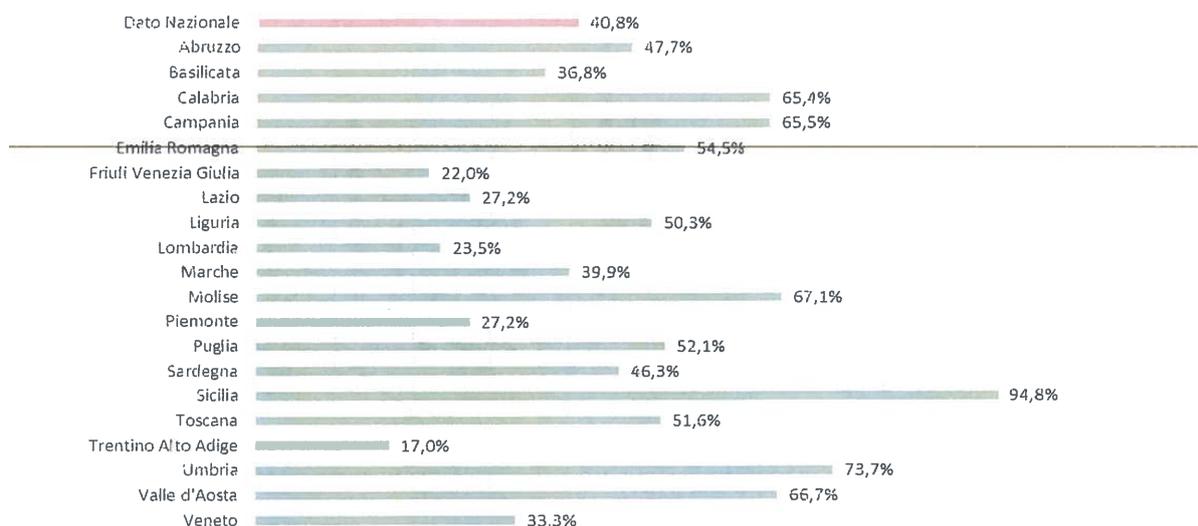
# Ministero dell'Interno

**Grafico 1 – numero di ispezioni per regione**



# Ministero dell'Interno

**Grafico 2 – Percentuale dei centri oggetto di ispezione sul totale dei centri presenti in ciascuna regione**



MODULARIO  
INTERNO - 54

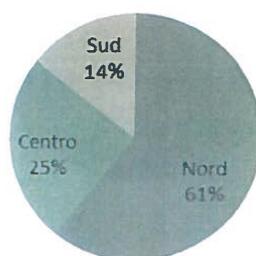
MOD. 4 UL



# Ministero dell'Interno

E' interessante notare come, comparando le due rappresentazioni, emergano sostanziali differenze tra le regioni, anche dovute al diverso numero di centri presenti nei tre ambiti territoriali di riferimento Nord – Centro - Sud (cfr. grafico 3).

**Grafico 3 – Distribuzione territoriale Centri di Accoglienza in Italia**



Sotto il secondo profilo d'indagine, ovvero con riferimento agli esiti dei controlli in argomento, dalla ricognizione è emerso che a seguito dell'intensa interlocuzione con gli enti gestori e degli inviti e raccomandazioni per migliorare il livello di accoglienza, conseguiti ai controlli svolti, sono state adottate 3.000 contestazioni formali e applicate penali per oltre 900.000,00 euro, mentre per 36 centri è stato provveduto alla risoluzione contrattuale per gravi inadempienze. A questo riguardo giova rammentare come il nuovo schema di capitolato abbia, tra l'altro, modificato i criteri di determinazione delle penalità a carico degli enti gestori, introducendo un sistema sanzionatorio graduato in relazione alla gravità dell'inadempimento.

Il grafico 4 rappresenta la distribuzione delle contestazioni rilevate sul territorio nazionale, suddivise per ambito territoriale di riferimento (Nord – Centro – Sud), mentre il grafico 5 mostra il rapporto tra il totale delle contestazioni rilevate in ciascuna regione ed il numero di centri visitati nella medesima regione, al fine di valorizzare, in ogni regione, l'incidenza media delle contestazioni per singolo centro visitato. A livello nazionale tale media si attesta sul valore di 0,79.



# Ministero dell'Interno

Grafico 4 – Distribuzione territoriale delle contestazioni rilevate

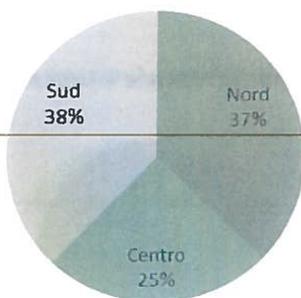
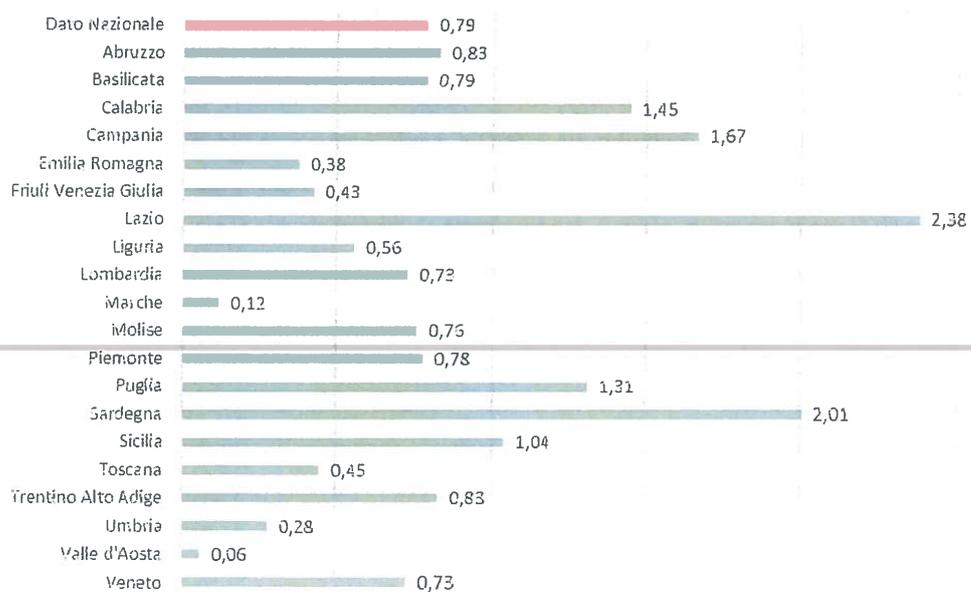


Grafico 5 – Media delle contestazioni per centro visitato – dettaglio per regione



MODULARIO  
INTEKNO - 54

MOD. 4 UL



# Ministero dell'Interno

Di sicuro rilievo è inoltre la conoscenza della tipologia delle contestazioni rilevate, evidenziata dalla ricognizione.

Dividendo le contestazioni nelle tre macro aree *servizi alla persona*, *fornitura di beni e logistico-amministrativo strutturale*, il grafico 6 mostra la decisa prevalenza di criticità presenti in quest'ultima categoria.

**Grafico 6– Criticità rilevate per ambiti di monitoraggio**



Un ulteriore aspetto conoscitivo di indubbio interesse è quello ricavabile dalla ripartizione delle contestazioni in relazione alle dimensioni dei centri di accoglienza visitati.

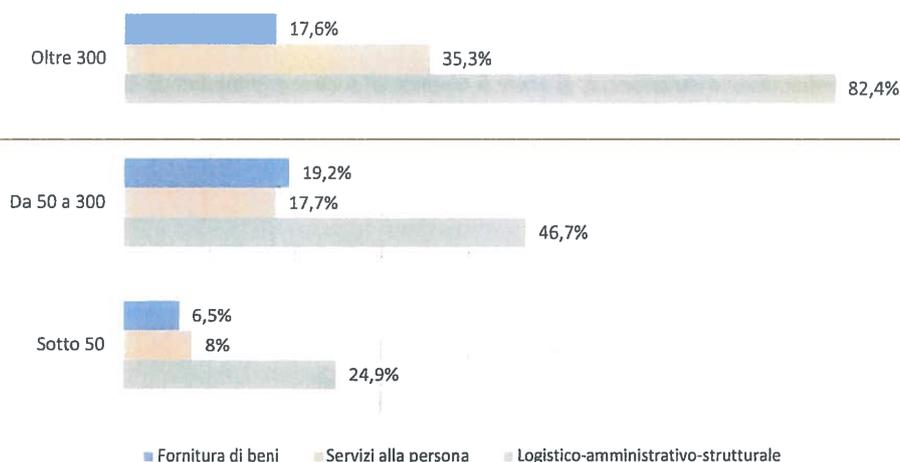
A tale riguardo, il grafico 7 mostra l'incidenza delle criticità rilevate, suddivise nelle citate macro aree, in rapporto al numero di ospiti presenti nei centri: inferiore a 50, tra 51 e 300, superiore a 300.

L'indagine mostra come, nel passaggio da una categoria all'altra tra quelle richiamate, tenda ad aumentare il livello di problematicità complessiva delle strutture di accoglienza.



# Ministero dell'Interno

**Grafico 7– Frequenza tipologia criticità per dimensione dei Centri (V.%)**



Ad integrazione e a supporto dell'attività ispettiva svolta dalle Prefetture, nel maggio del 2017 è stato avviato il progetto MIRECO (*Monitoring and Improvement of REception COnditions*), finanziato con le risorse europee del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Scopo del progetto è di rafforzare la capacità di monitoraggio del sistema nazionale di accoglienza nel suo complesso, per verificare e migliorare costantemente la qualità, l'efficienza e l'efficacia della gestione, nel rigoroso rispetto della normativa vigente in materia di appalti pubblici e dei principi generali di legalità, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva il progetto, realizzato con il supporto di esperti appositamente selezionati con procedura di gara, e la cui durata è prevista fino al mese di agosto 2019, si articola secondo le seguenti principali linee direttrici: svolgimento di un ampio programma di visite ispettive presso centri sia di prima che di seconda accoglienza, ivi incluse le strutture per minori non accompagnati; elaborazione di apposite linee guida, ovvero di strumenti di monitoraggio idonei a garantire

MODULARIO  
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



# Ministero dell'Interno

standard uniformi ed adeguati di accoglienza; elaborazione di indicatori di valutazione dei servizi offerti nell'ambito dell'accoglienza; costituzione di un Osservatorio permanente sul sistema di accoglienza, quale punto di raccordo bi-direzionale (centro/territorio) dei flussi informativi sulle strutture di accoglienza.

Nell'ambito del progetto, illustrato alle Prefetture con due circolari<sup>22</sup>, l'attività ispettiva è svolta da *team* di monitoraggio composti da esperti della società selezionata, rappresentanti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, di UNHCR ed OIM, alla presenza della Prefettura competente, secondo una metodologia uniforme definita nell'ambito dell'Osservatorio permanente, finalizzata alla rilevazione della congruità qualitativa e quantitativa dei servizi resi e dei beni forniti.

Tale metodologia, che si è andata perfezionando alla luce dell'esperienza maturata sul campo nel corso delle ispezioni realizzate nell'ambito del progetto, è in particolare rivolta a delineare un quadro completo ed approfondito della situazione di ciascun centro - a fronte degli impegni assunti su base contrattuale - sotto i diversi profili logistico, strutturale, amministrativo, nonché della qualità e quantità dei beni e servizi erogati.

A tal fine sono stati predisposti appositi strumenti di monitoraggio composti da schede di rilevazione, volte a verificare le condizioni di accoglienza secondo un *iter* articolato nelle fasi che si descrivono di seguito: 1) fase preparatoria, in cui viene esaminata la documentazione anche contrattuale relativa al singolo centro (es. convenzione ed eventuali proroghe, offerta tecnica, relazione periodica dell'ente gestore sui servizi erogati, documentazione relativa a eventuali precedenti controlli della stessa struttura); 2) fase della visita, consistente nel sopralluogo della struttura, in cui vengono visitati tutti gli ambienti in cui si svolge la vita del centro; nell'intervista all'ente gestore, nel corso della quale viene chiesta e visionata la documentazione relativa alla gestione amministrativa, anche con riferimento alla tracciabilità dei beni e dei servizi resi alla persona; nell'intervista agli ospiti del centro, in modalità anonima ed in ambiente riservato, volta

<sup>22</sup> circolare n. 16028 del 18/10/2017; circolare n. 18896 del 1/12/2017



## Ministero dell'Interno

verificare il punto di vista dei beneficiari in ordine al funzionamento del centro 3) fase successiva alla visita, in cui viene elaborato un rapporto finale riassuntivo degli esiti del monitoraggio, derivanti da una sintesi tra quanto direttamente osservato nel corso della visita, dalla documentazione acquisita e dalle informazioni desunte dalle interviste.

Gli esiti rappresentati nei suddetti rapporti, elaborati dai *team* di monitoraggio e trasmessi alle Prefetture per le conseguenti iniziative, consentono quindi di rafforzare l'attività di vigilanza delle strutture di accoglienza, mediante la puntuale descrizione delle criticità e delle misure correttive da adottare a livello strutturale, di gestione amministrativa, di erogazione di beni o di servizi. La partecipazione delle Prefetture stesse all'attività ispettiva rappresenta inoltre un ulteriore aspetto positivo del Progetto, nell'ottica della graduale diffusione di un sistema uniforme ed efficace di controllo.

Sotto il profilo dell'attività ispettiva concretamente svolta, dal mese di maggio a quello di dicembre 2017 sono stati effettuati 244 controlli di altrettanti centri.

Il grafico 8 mostra il numero di controlli svolti in ciascun mese, mentre i grafici 9 e 10 evidenziano, rispettivamente, la distribuzione dei controlli sul territorio nazionale, suddivisi per ambito territoriale di riferimento (Nord – Centro – Sud e Isole), e la percentuale di controlli svolti in ciascuna regione.

Un ulteriore aspetto che connota il Progetto è costituito dalla previsione di un sistema volto a monitorare, mediante successive e ravvicinate visite ispettive, le condizioni di singoli centri individuati sulla base dei fattori di criticità riscontrati (cd. visite di follow up)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> circolare n 1803, del 3/2/2017; circolare n 5369, del 10/5/2017

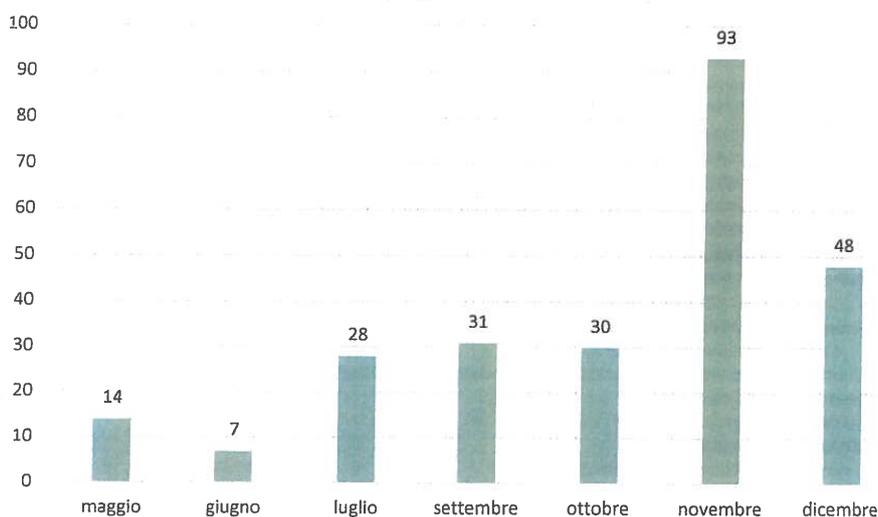
MODULARIO  
INTERNO - 54

MOD. 4 UL

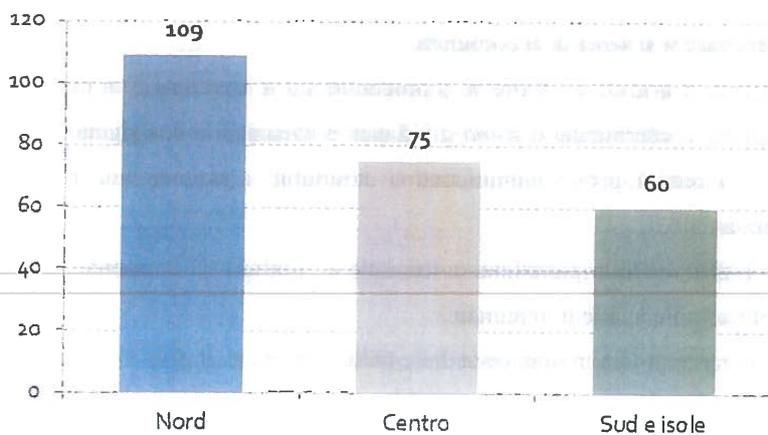


# Ministero dell'Interno

**Grafico 8– numero visite mensili**



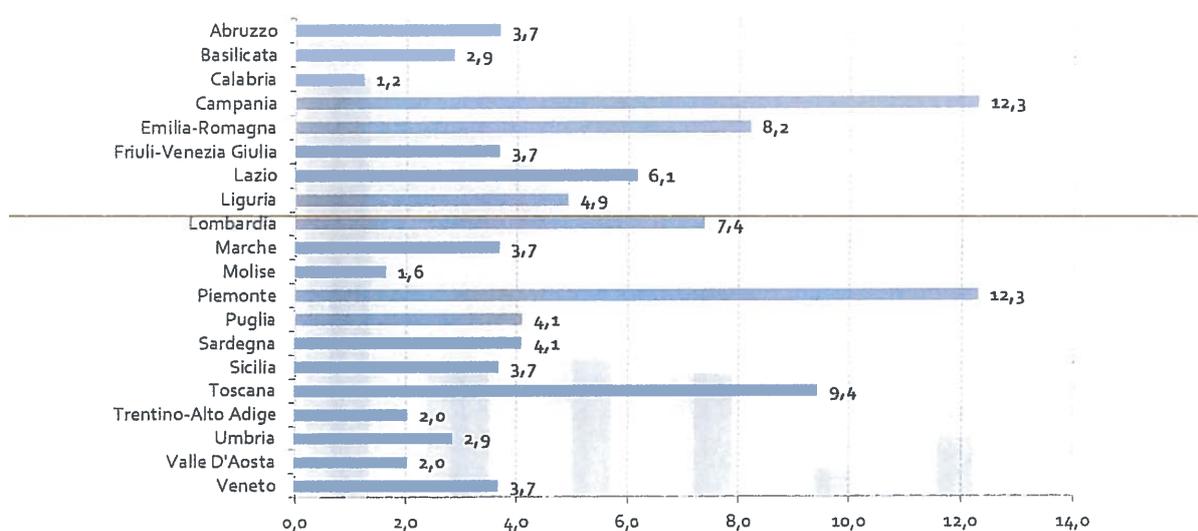
**Grafico 9– Numero di controlli per ripartizione territoriale (V.a.)**





# Ministero dell'Interno

**Grafico 10— Distribuzione regionale delle visite (V.%)**



Analogaente a quanto rilevato per le ispezioni delle Prefetture, anche il monitoraggio effettuato nell'ambito del progetto *Mireco* consente di analizzare taluni significativi aspetti che sembrano caratterizzare il sistema di accoglienza.

In particolare, il grafico 11 rileva la proporzione tra le tipologie di criticità riscontrate nel corso delle ispezioni, confermando il *trend* già dianzi evidenziato con riguardo alle Prefetture, in base al quale gli aspetti logistico-amministrativo strutturali assumono una rilevanza maggiore rispetto ai restanti ambiti.

Sotto il profilo della ripartizione territoriale il grafico 12 consente di visualizzare la distribuzione delle criticità a livello regionale.

Infine, con riguardo alla frequenza delle criticità rilevate, il grafico 13 ne mostra l'incidenza in relazione alla dimensione dei centri, anche in questo caso confermando la tendenza alla concentrazione di un maggior numero di criticità sui centri di maggiori dimensioni.

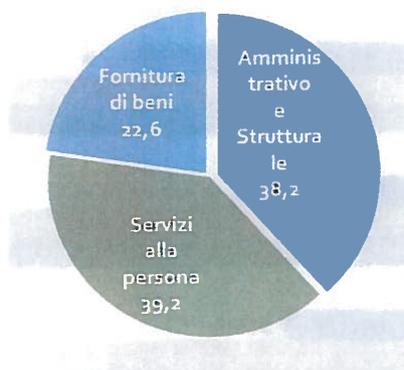
MODULARIO  
INTERNO- 54

MOD. 4 UL

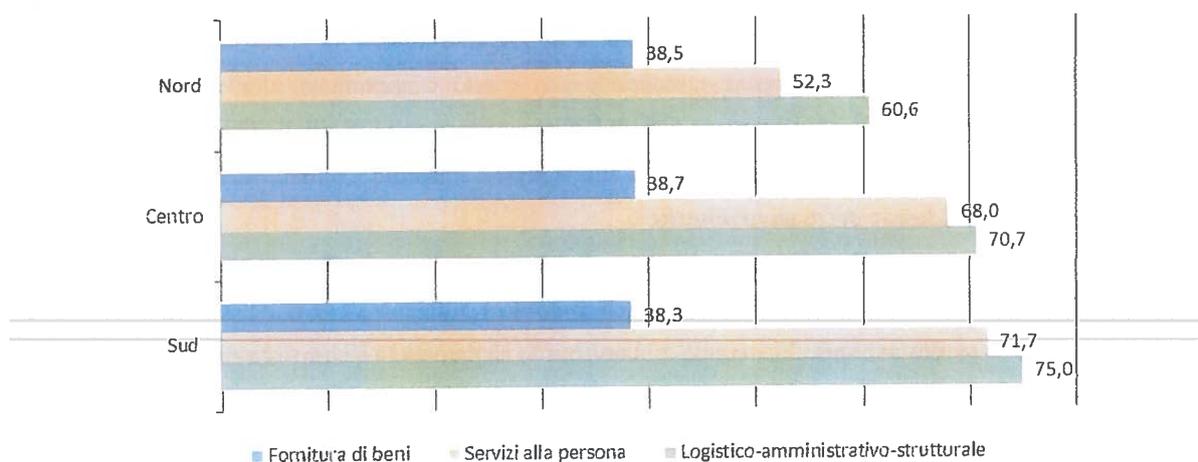


# Ministero dell'Interno

**Grafico 11– Criticità rilevate per ambiti di monitoraggio (V.%)**



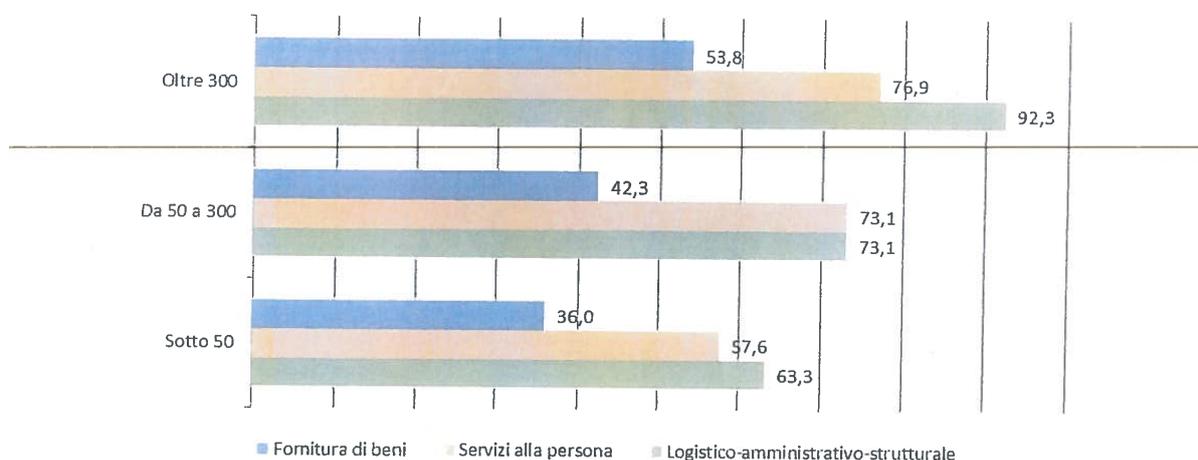
**Grafico 12– Frequenza tipologia criticità per ripartizione territoriale (V. %)**





# Ministero dell'Interno

Grafico 13– Frequenza tipologia criticità per dimensione dei Centri (V.%)



Nel contesto del progetto assume inoltre uno specifico rilievo il citato Osservatorio Permanente sul sistema di accoglienza, insediato presso questo Dipartimento, alle cui riunioni partecipano rappresentanti dei Dipartimenti della Pubblica sicurezza e dei Vigili del Fuoco, nonché di ANCI, di UNHCR e di OIM, con il supporto di una segreteria scientifica formata dal menzionato soggetto esterno affidatario del relativo servizio.

Tale organismo collegiale rappresenta una importante sede di confronto sugli esiti del monitoraggio e, più in generale, sulla metodologia di controllo e sulle linee di sviluppo del progetto.

A tale proposito uno specifico ambito d'intervento ha riguardato l'elaborazione di una prima stesura di linee guida per lo svolgimento dei controlli, strutturate in schede di monitoraggio distinte sulla base della tipologia dei centri e destinate a costituire, per le Prefetture, uno strumento unitario

MODULARIO  
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



# Ministero dell'Interno

di controllo, anche nell'ottica di favorire il raggiungimento di standard più elevati ed uniformi di accoglienza<sup>24</sup>.

Al fine di strutturare maggiormente il sistema dei controlli, a livello centrale, nella fase di avviamento del progetto, e quindi con riferimento all'anno 2017, è stato costituito un nucleo formato da personale del Dipartimento, destinato allo svolgimento dell'attività ispettiva, cui è stata dedicata un'azione continua di formazione e aggiornamento sui temi principali riguardanti l'accoglienza, nonché sulla metodologia di controllo.

---

<sup>24</sup> Nel corso del 2018 sono state realizzate visite di follow up in 18 centri già visitati nel 2017.



# Ministero dell'Interno

## 6. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013

Il Regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013, cd. Dublino III, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), tale attività in Italia è svolta dall'Unità Dublino del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Tale Regolamento è elemento fondante del cd. Sistema comune di asilo, insieme al Regolamento n. 603/2013 e alle Direttive Accoglienza (2013/33/UE), qualifiche (2011/95/UE) e Procedure (2013/32/UE).

Il flusso documentale complessivo è strettamente connesso al numero dei richiedenti asilo sul territorio europeo e al numero degli stranieri entrati irregolarmente. Per l'Unità Dublino Italiana negli anni il numero di casi è aumentato in misura esponenziale passando dagli oltre 32.000 casi del 2014 ai circa 80.000 del 2017.

andamento richieste Dublino

