

MODULARIO
INTERNO - 54

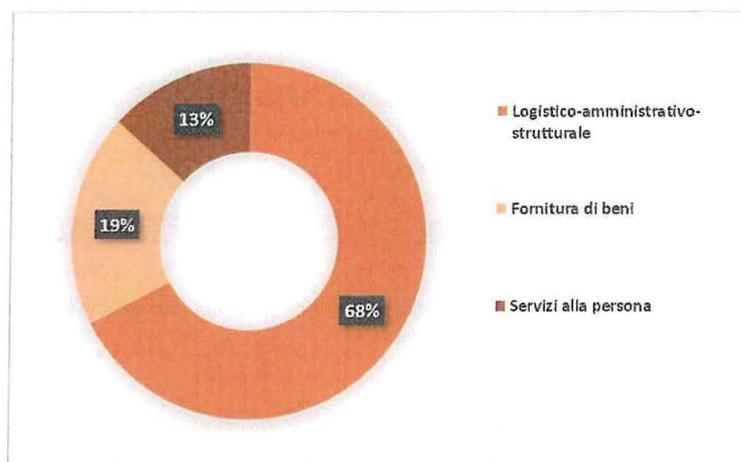
MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

Di rilievo è anche il dato riferito alla tipologia delle contestazioni effettuate, che evidenzia – come illustrato dal grafico sottostante (grafico 6) – la netta prevalenza di criticità legate ad aspetti logistico-amministrativo-strutturali, a fronte di quelle riferite alla fornitura di beni e ai servizi alla persona.

Grafico 6 – Contestazioni per ambiti di monitoraggio

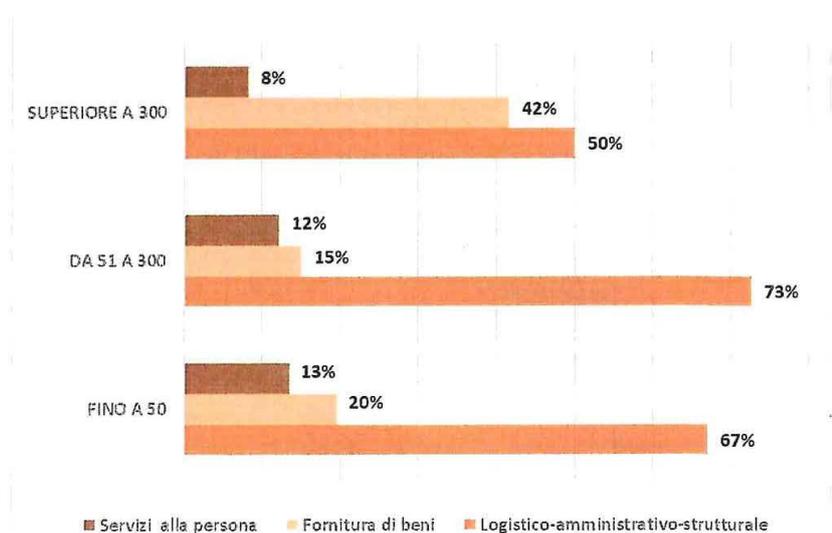


Un ulteriore aspetto conoscitivo di indubbio interesse è ricavabile dalla ripartizione delle contestazioni in relazione alla dimensione dei centri oggetto di ispezione. A tal riguardo, il grafico 7 mostra l'incidenza delle criticità rilevate, distinguendo il dato in base alle tre macro-aree "logistico-amministrativo-strutturale", "fornitura di beni" e "servizi alla persona" e in base alla capienza dei centri ispezionati (fino a 50, da 51 e 300, superiore a 300). In linea con quanto precedentemente emerso a livello complessivo (grafico 6), le criticità maggiori hanno riguardato aspetti di natura logistico-amministrativo-strutturale. Tuttavia, è possibile notare una maggiore incidenza di contestazioni relative alla fornitura di beni nei centri con capienza superiore a 300 persone.



Ministero dell'Interno

Grafico 7 – Contestazioni per ambito di monitoraggio e dimensione dei centri¹⁵



Preme inoltre precisare che i dati presentati non tengono conto degli ulteriori controlli realizzati da personale appartenente ad amministrazioni terze e le cui risultanze sono state successivamente acquisite da parte delle Prefetture con il conseguente avvio di altrettante interlocuzioni con gli enti gestori interessati e l'eventuale adozione di sanzioni e risoluzioni contrattuali.

Non meno importanti, inoltre, sono stati i numerosi controlli realizzati nell'ambito del c.d. progetto MI.Re.Co., finanziato con fondi FAMI. In sede di prosecuzione del progetto, infatti, l'amministrazione si è avvalsa dell'apporto dei partner di progetto, sotto la direzione del Vice Prefetto assegnato con incarico speciale, per monitorare il sistema nazionale di accoglienza nel suo complesso. In piena continuità con l'organizzazione adottata negli anni

¹⁵ Sono escluse dal grafico 12 strutture con capienza non definita.

MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

precedenti, inoltre, la proficua collaborazione con il personale di UNHCR, OIM e – a partire da dicembre 2018 – EASO, ha rappresentato una rilevante risorsa per l'efficace raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il 2019 ha rappresentato l'anno conclusivo del progetto che, attivato inizialmente per una durata di 30 mesi (febbraio 2017 – agosto 2019), è stato prorogato di quattro mesi, chiudendosi definitivamente il 31/12/2019. La proroga delle attività, nonostante il raggiungimento del target di 1600 visite nei tempi previsti, è risultata particolarmente utile per il passaggio di attribuzione del sistema di monitoraggio e controllo alle Prefetture stesse, in modo da permettere il raggiungimento di risultati ancora più efficaci ed efficienti, nell'ordinario esercizio delle funzioni prefettizie. Il progetto, oltre a conseguire con successo gli obiettivi prefissati, ha contribuito – attraverso i numerosi controlli realizzati – al generale miglioramento della gestione dell'accoglienza, favorito anche dalla diminuzione del numero di persone accolte nei centri di prima accoglienza (passato dalle oltre 150.000 persone di febbraio 2017, alle 67.036 di dicembre 2019) e, conseguentemente, dal superamento del sovraffollamento nelle strutture.

Nel corso del 2019 si è dunque proseguito con un programma di visite realizzate, principalmente, presso centri di prima accoglienza e si è incrementato ulteriormente il numero complessivo di controlli realizzati (840 per il 2019) rispetto all'anno precedente (722 per il 2018). Conseguenza diretta dell'intensificazione delle attività, è stato il raggiungimento e il superamento del target stabilito¹⁶, per un totale di 1807 visite realizzate tra maggio 2017 e dicembre 2019.

Al contempo, si è dato corso, d'intesa con l'ATI affidataria delle operazioni, all'aggiornamento delle linee guida, oltre che di strumenti di monitoraggio idonei a garantire standard uniformi e adeguati di accoglienza.

¹⁶ 1600 visite.



Ministero dell'Interno

Alla luce del nuovo assetto delineato dal D.M. 20 novembre 2018¹⁷, e della conseguente ridefinizione degli standard qualitativi e quantitativi di accoglienza, si è reso infatti necessario procedere all'elaborazione di nuove schede di monitoraggio da utilizzare nel corso dei controlli. A tale scopo, nell'ambito del progetto MI.Re.Co., sono state apportate sostanziali modifiche alle schede precedentemente utilizzate, permettendo di fornire alle Prefetture strumenti aggiornati e in linea con la normativa vigente. Le nuove schede, nell'ottica di proseguire la sistematizzazione, l'uniformazione e la semplificazione dei controlli, permettono di rilevare le informazioni necessarie a valutare il rispetto o la violazione degli standard di accoglienza e delle condizioni stabilite nelle convenzioni stipulate con gli enti gestori.

Ha proseguito la sua attività anche l'Osservatorio permanente sul sistema di accoglienza che, come per gli anni precedenti, ha costituito un importante punto di raccordo bi-direzionale (centro/territorio) dei flussi informativi sulle strutture di accoglienza, aperto alla partecipazione attiva degli esperti dei team di monitoraggio e del personale di UNHCR e OIM coinvolto nelle visite in qualità di partner di progetto.

In continuità con quanto precedentemente realizzato, si è dimostrata, sul campo, la validità della metodologia utilizzata in occasione delle visite di controllo. L'iter procedurale messo in atto ha previsto tre fasi distinte e consecutive:

1) fase preparatoria, con esame della 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 di visita, intesa come raccolta di dati e informazioni attraverso:

- il sopralluogo della struttura e, nel dettaglio, degli ambienti in cui si svolge la vita del centro;

¹⁷ Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con D.M. 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto

MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

- l'intervista all'ente gestore, durante la quale si acquisisce documentazione relativa alla gestione amministrativa, con particolare riferimento alla tracciabilità dei beni e dei servizi resi alla persona;
- l'intervista agli ospiti del centro, in modalità anonima ed in ambiente riservato, per acquisire l'opinione degli stessi;

3) fase di analisi delle informazioni raccolte e riscontro alla Prefettura, in cui viene elaborato un rapporto finale riassuntivo degli esiti del monitoraggio, derivanti dalla triangolazione dei dati raccolti. Tale rapporto viene poi inviato alla Prefettura, per le conseguenti iniziative. La partecipazione della stessa all'attività dà, altresì, prova della volontà di diffondere un sistema uniforme di controllo.

Contestualmente alle visite, inoltre, il personale del progetto MI.Re.Co. ha realizzato momenti formativi/informativi presso le Prefetture stesse. Mantenendo l'approccio di *capacity building* adottato alla fine del 2018, infatti, è stato possibile attivare un processo di sensibilizzazione rispetto alla qualità dell'accoglienza e un percorso di trasferimento del *know how*, fondamentali per garantire la sostenibilità dell'intervento, anche una volta concluso il progetto.

Sotto il profilo dell'attività ispettiva concretamente svolta, nell'anno di riferimento (2019), sono stati effettuati 840 controlli, a fronte dei 722 relativi all'anno precedente.

Il grafico 8 mostra il numero di visite svolte in ciascun mese, mentre i grafici 9 e 10 evidenziano, rispettivamente, la distribuzione territoriale dei controlli e il numero di visite c.d. di *follow up*¹⁸, suddivise per ambito territoriale di riferimento (Nord – Centro – Sud e Isole). Il grafico 11 illustra, invece, la percentuale di visite svolte in ciascuna regione.

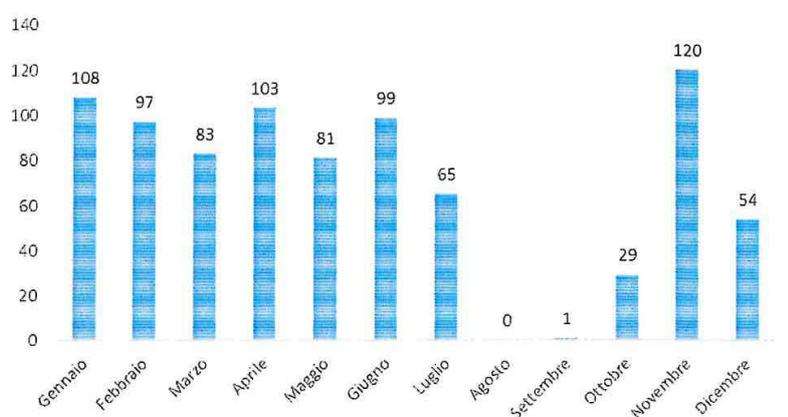
2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 – ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati.

¹⁸ Sistema volto a monitorare, mediante successive e ravvicinate visite ispettive, le condizioni di singoli centri individuati sulla base dei fattori di criticità precedentemente riscontrati.



Ministero dell'Interno

Grafico 8 – Dettaglio mensile delle visite realizzate



MODULARIO
INTERNO - 54

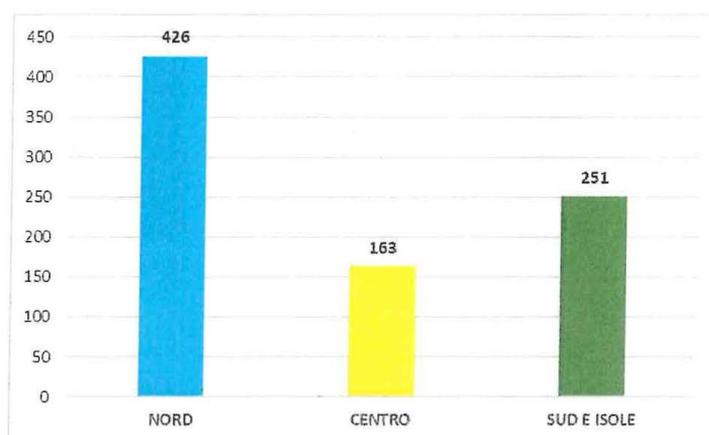
MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

Come si evince dal grafico sottostante, le visite hanno interessato principalmente le regioni del nord Italia (426 centri, pari al 50,7%), seguite dalle regioni meridionali e insulari (251, pari al 29,9%) e, infine, da quelle dell'Italia centrale (163, pari al 19,4%).

Grafico 9 – Distribuzione territoriale dei controlli



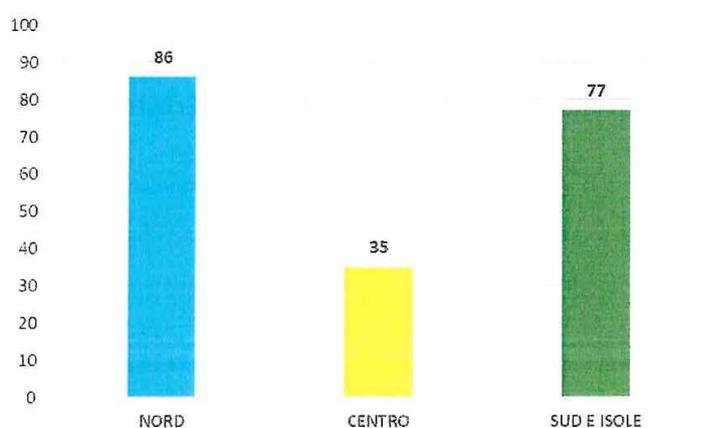
Per quel che concerne le visite c.d. di *follow up*, nel 2019, esse hanno rappresentato il 23,6%¹⁹ delle visite complessivamente realizzate. La distribuzione territoriale dei *follow up* evidenzia una leggera sovra-rappresentazione del Sud-Isole rispetto all'andamento generale delle visite complessivamente realizzate.

¹⁹ Ossia 198 visite.



Ministero dell'Interno

Grafico 10 – Distribuzione territoriale delle visite di *follow up*



Il grafico sottostante mostra come la regione oggetto del maggiore numero di visite sia stata la Lombardia (14,3%), seguita da Toscana (11,5%), Sicilia ed Emilia-Romagna (entrambe con il 9,2%), Veneto (7,5%) e Liguria (5,5%). Il minor numero di visite è stato invece realizzato in Molise (0,2%), Umbria e Valle d'Aosta (entrambe all'1,5%) e Calabria (1,9%).

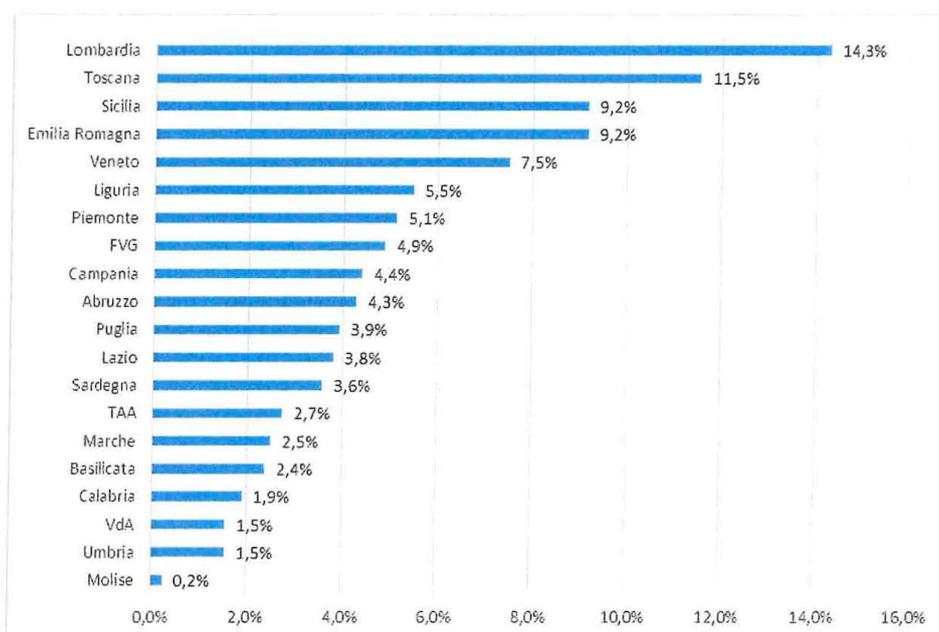
MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

Grafico 11 – Distribuzione regionale delle visite



Analogamente a quanto rilevato per le ispezioni delle Prefetture, anche il monitoraggio effettuato nell'ambito del progetto MI.Re.Co. consente di analizzare taluni significativi aspetti che sembrano caratterizzare il sistema di accoglienza. Benché i dati di seguito riportati offrano interessanti informazioni quali-quantitative, è bene tenere presente che non possono essere considerati statisticamente rappresentativi della condizione dell'intero sistema di accoglienza.

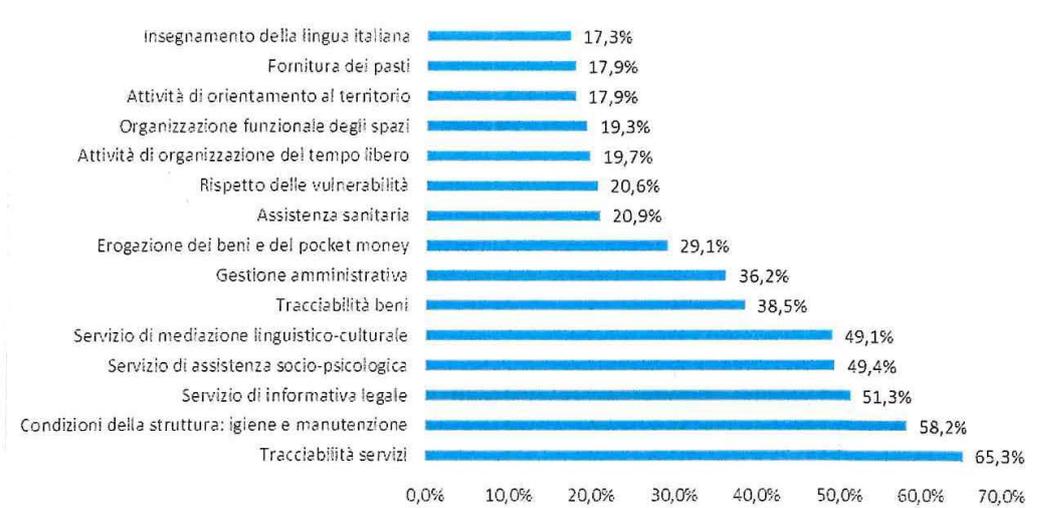
In particolare, il grafico 12 rileva l'incidenza di ciascun tipo di criticità sui centri oggetto di visita. Nel dettaglio, quasi il 60% dei centri visitati presenta problemi dal punto di vista dell'igiene e della manutenzione della struttura. Circa il 50% presenta, inoltre, carenze connesse all'assistenza generica alla persona, con particolare riferimento ai servizi di mediazione, assistenza legale e



Ministero dell'Interno

sostegno socio-psicologico. Benché poco più del 36% dei centri presenti criticità dal punto di vista della gestione amministrativa da parte degli Enti gestori, le problematiche maggiori sembrano riguardare la tracciabilità di beni (es. kit d'ingresso e pocket money) e servizi (es. attività di sostegno legale e socio-psicologico), presenti rispettivamente nel 38,5% e nel 65,3% dei centri visitati. Infine, a differenza dell'anno precedente, nel corso delle visite realizzate nel 2019, è stato possibile rilevare sistematicamente anche un ulteriore parametro di monitoraggio, ossia il rispetto delle vulnerabilità. Da tale rilevazione emerge che nel 20,6% dei casi si sono riscontrate criticità attinenti a questo aspetto e ai servizi ad esso connessi.

Grafico 12 – Criticità rilevate (% sui centri visitati)



Per semplificare e sistematizzare le criticità rilevate, sono stati individuati 5 ambiti di monitoraggio (Struttura; Gestione amministrativa e tracciabilità; Servizi alla persona; Fornitura di beni e pasti; Rispetto delle vulnerabilità), come illustrato nello schema seguente:

MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

Schema – Criticità per ambito di monitoraggio

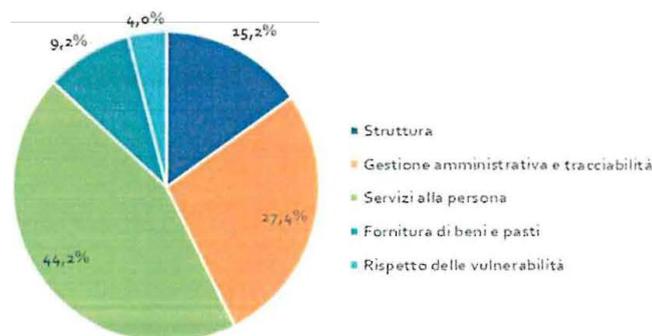
Igiene e manutenzione	Struttura
Organizzazione spazi	
Gestione amministrativa	Gestione amministrativa e tracciabilità
Tracciabilità servizi	
Tracciabilità beni	
Mediazione linguistico-culturale	Servizi alla persona
Informativa legale	
Ass. socio-psicologica	
Orientamento al territorio	
Organizzaz. tempo libero	
Lingua italiana	
Ass. sanitaria	
Erogaz. beni e pocket money	Fornitura beni e pasti
Pasti	Rispetto vulnerabilità
Rispetto vulnerabilità	

Nel complesso (grafico 13), dunque, emerge che fra tutte le criticità rilevate nei centri, la maggioranza (44,2%) riguarda i servizi alla persona e, in misura ridotta, ma comunque degna di nota, la gestione amministrativa e la tracciabilità (27,4%); tali evidenze suggeriscono una forte variabilità soprattutto nelle capacità gestionali degli Enti gestori e nelle capacità di mantenere standard elevati per quanto attiene all'erogazione dei servizi alla persona. Minore incidenza (9,2%) emerge, invece, per quanto attiene alla fornitura di beni, maggiormente tracciabile e confrontabile con quanto definito dalle convenzioni (es. in termini di quantità e frequenza dei beni forniti). Le criticità strutturali sono invece il 15,2% di tutte le criticità rilevate, una percentuale di certo significativa e che rappresenta ancora un aspetto migliorabile al fine del raggiungimento di standard qualitativi elevati.



Ministero dell'Interno

Grafico 13 – Criticità rilevate - per ambito di monitoraggio



Alla luce di quanto appena menzionato, si può notare come, rispetto all'anno precedente²⁰, la maggioranza delle criticità rilevate si sia concentrata nell'ambito dei servizi alla persona, che risultavano invece meno problematici nel corso del 2018, a fronte di una gestione amministrativa più critica.

Con riguardo alla frequenza delle criticità rilevate, il grafico 14 ne mostra l'incidenza in relazione alla dimensione dei centri. Nello specifico, si rileva come le problematiche strutturali riguardino in misura più significativa i centri di dimensioni maggiori, oltre i 30 ospiti. Al contrario, difficoltà in termini di tracciabilità dei beni e servizi sono riscontrabili per lo più nei centri più piccoli (29% dei casi). Non emergono particolari differenze dal punto di vista delle dimensioni del centro relativamente ai servizi alla persona, mentre sembrerebbero esserci maggiori criticità attinenti al rispetto delle vulnerabilità all'interno dei centri che accolgono oltre 100 ospiti.

²⁰ Relazione del Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 6, co. 2 bis, D.L. 22 agosto 2014, n. 119, conv. dalla L. 17 ottobre 2014, n. 146 - Anno 2018: Amministrazione e tracciabilità (52,4%); Servizi alla persona (36,7%).

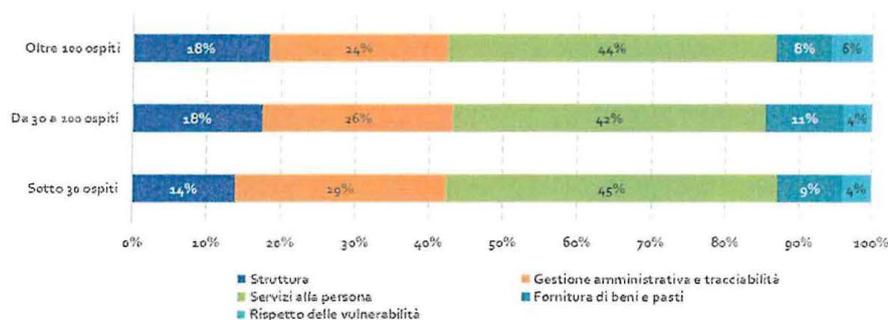
MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

Grafico 14 – Criticità per ambito di monitoraggio e dimensione dei centri

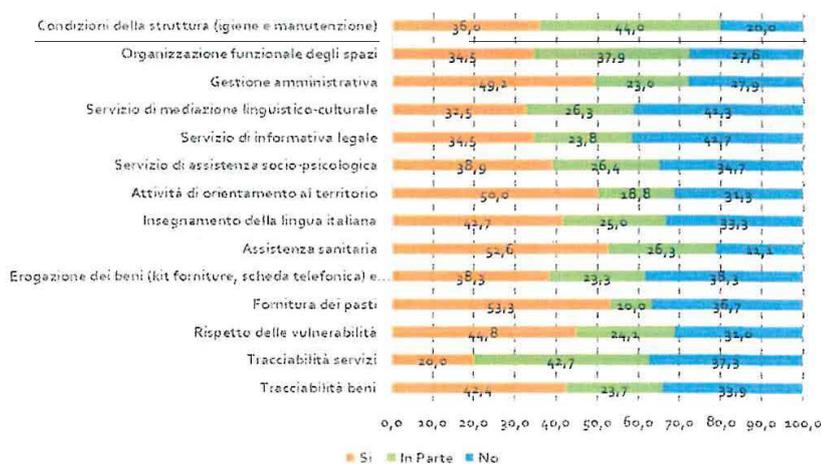


Un ulteriore aspetto di significativo rilievo, al fine di apprezzare l'effettiva incidenza del progetto, riguarda gli esiti delle visite di *follow up* il cui obiettivo era verificare la correzione di eventuali criticità riscontrate nel corso della prima visita. Nel complesso (grafico 15), i soggetti gestori hanno apportato le correzioni suggerite, ottenendo i migliori risultati in relazione alla fornitura dei pasti, al miglioramento delle attività di orientamento al territorio, alla tracciabilità dei beni e all'assistenza sanitaria. Miglioramenti parziali si riscontrano per l'erogazione e la tracciabilità dei servizi, l'organizzazione funzionale degli spazi e il miglioramento delle condizioni della struttura. Le maggiori difficoltà sono invece osservabili nel servizio di informativa legale (tale risultato può essere parzialmente addebitato alle lunghe tempistiche relative alle procedure per l'ottenimento della protezione internazionale), per il servizio di mediazione linguistico-culturale, e – in parte – in relazione alla tracciabilità dei servizi (nonostante i notevoli miglioramenti riscontrati, spesso questi non sono stati sufficienti).



Ministero dell'Interno

Grafico 15 – Criticità sanate a seguito di follow up



Oltre ad apportare correttivi a eventuali servizi erogati in maniera non aderente a quanto stabilito dal Capitolato/Convenzione di riferimento, la visita di follow-up è finalizzata anche al riscontro di ulteriori criticità non emerse durante la prima visita. Nel complesso (grafico 16), dalle visite realizzate non sono emerse criticità aggiuntive rilevanti. Tuttavia, rispetto alle prime visite, per alcuni aspetti monitorati si evidenziano maggiori criticità, tra questi: la manutenzione delle strutture, il servizio di mediazione linguistico-culturale e la tracciabilità dei servizi.

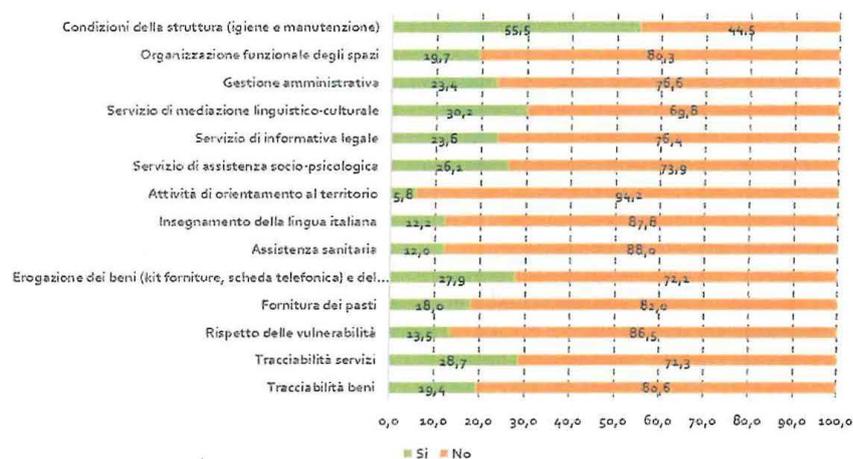
MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL



Ministero dell'Interno

Grafico 16 – Altre criticità rilevate nelle visite di *follow up*



Si rileva, infine, che la stretta collaborazione tra livello centrale e livello locale ha permesso, per alcuni dei centri controllati con il progetto MI.Re.Co., l'adozione di sanzioni e misure di risoluzione contrattuale, talvolta quale effetto immediato del controllo, in altri casi a seguito di ulteriori verifiche, anche da parte di organi con specifiche competenze tecniche (es. ASL, Vigili del Fuoco). Non sono mancate, peraltro, segnalazioni relative a contestazioni dei singoli inadempimenti contrattuali o in merito all'avvenuto superamento delle criticità, a seguito di interlocuzioni della Prefettura con l'ente gestore.



Ministero dell'Interno

12. 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 (CEAS), 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 al picco raggiunto nel 2017 con circa 80.000 richieste, mentre nel 2019 è continuato il calo iniziato nel 2018, con un numero totale di richieste di 33.603.

Più precisamente, il suddetto flusso documentale deve essere distinto in richieste (di presa e ripresa in carico, ovvero di informazioni) presentate dagli altri Stati all'Italia (cd. *incoming*) e richieste (di presa e ripresa in carico, ovvero di informazioni) presentate dall'Italia agli altri Stati (*outgoing*), sulla base dei criteri gerarchicamente (art. 7) definiti dal Regolamento Dublino in combinato disposto con le risultanze delle registrazioni foto dattiloscopiche in EURODAC (ai sensi del citato Regolamento n. 603/2013).

I criteri di determinazione possono essere suddivisi in 3 diverse tipologie: la prima tende a garantire la condizione di minore età (art. 8) e l'unità familiare (9, 10, 11) e le vulnerabilità (art. 16). In quest'ottica sarà competente lo Stato nel quale sono presenti parenti o familiari (per il minore non accompagnato) ovvero il coniuge o i figli minori (per gli adulti).