



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali  
Centro Salute Globale

Corso di Perfezionamento:  
**Migrazione, Salute, Diritti**

**Per un monitoraggio delle strutture  
d'accoglienza per Migranti. Una  
riflessione sull'accoglienza in Italia**

Corsista: Dott.ssa Laura Grasso

Anno Accademico 2016- 2017

*Le porte possono anche essere sbarrate, ma il problema non si risolverà, per quanto massicci possano essere i lucchetti. Lucchetti e catenacci non possono certo domare o indebolire le forze che causano l'emigrazione; possono contribuire a occultare i problemi alla vista e alla mente, ma non a farli scomparire.*  
(Zygmunt Bauman, *la società sotto assedio*)

## Sommario

1	Premessa .....	p. 3
2	Il diritto internazionale umanitario .....	p. 5
3	Il contesto europeo e nazionale .....	p. 6
	Emergenza Nord Africa del 2012 .....	p. 6
	Operazione Mare Nostrum 2013 .....	p. 7
	Operazione Trinitron 2014 .....	p. 7
	Il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati del 2014 ..	p. 7
	La rete SPRAR .....	p. 7
	Soccorso e prima assistenza .....	p. 8
	Prima accoglienza e qualificazione .....	p. 8
	Centri di accoglienza straordinaria (CAS) .....	p. 8
	Il D.Lg. del 18 agosto 2015 n. 142 .....	p. 8
	L'Agenda europea sulla migrazione del 2015 .....	p. 9
	La Roadmap italiana del 2015 .....	p. 9
4	I numeri dell'accoglienza italiana .....	p. 11
5	Ma come monitorare le strutture d'accoglienza? .....	p. 14
6	Macroaree d'intervento ed indicatori .....	p. 17
7	Conclusioni .....	p.21
8	Allegati .....	p.24
9	Bibliografia essenziale .....	p.29

## 1. Premessa

Il triennio 2014-2016 ha registrato un maggior impegno dell'Italia nella gestione dei flussi migratori provenienti principalmente dalla rotta centrale nordafricana che ha contribuito, nonostante il numero dei morti sia ancora molto elevato, a mettere in salvo numerosi migranti. L'azione governativa umanitaria che nel 2014 ha garantito l'accoglienza alle circa 170 mila persone sbarcate e che a fine del 2016 ha superato i 180 mila, in realtà se rapportata ad altre nazioni europee come la Germania e la Francia, che contano percentuali di immigrati molto più elevate, non è poi numericamente così importante.

Ciò nonostante, data l'estrema rapidità ed emergenza entro cui l'accoglienza italiana ha dovuto necessariamente rendersi operativa e dato anche il differenziale di crescita economica dell'Italia, (disoccupazione elevata, crisi del sistema industriale, indice di povertà delle famiglie e basso tasso di crescita del PIL), la nostra accoglienza se rapportata a quella delle nazioni suddette, rappresenta nei termini economici uno sforzo sì doveroso ma che in termini sociali sta dimostrando avere un forte impatto. E inoltre, se il flusso di persone che approda sulla costa italiana che è costituito principalmente da Eritrei, Nigeriani e Somali, nei desideri di questi migranti ci coinvolgerebbe soprattutto come frontiera del continente, come terra di mezzo per persone che transitano, ma che hanno progetti di vita o di ricongiungimento in comunità non insediate nel nostro territorio e che considerano forse a ragione il nostro Paese come poco attrattivo nei termini di occupazione e welfare, difficilmente questo flusso umano viene percepito dalla popolazione autoctona come una risorsa e ciò soprattutto in quei territori che hanno poche imprese ed indici di disoccupazione e di povertà molto elevate, una "questione meridionale" irrisolta ed in tutta Italia, da nord a sud, grandi città ricche con periferie di marginalità sempre più estese.

E inoltre, se il recente flusso migratorio continentale che ha interessato la Germania trova origine principalmente nella guerra siriana e nella fuga oggettiva da situazioni di conflitto nel bacino mediorientale, ben testimoniato dalla percentuale di accoglimento delle richieste d'asilo<sup>1</sup> e che riguarda tra i fuggiaschi tutti gli strati della popolazione talvolta anche ricca e colta<sup>2</sup>, in pareggio rispetto al genere e spesso composta da nuclei familiari completi, non ugualmente può dirsi del flusso del Mediterraneo centrale che più spesso adduce tra i motivi migratori la fuga dalla miseria e dalla fame, declinata in una migrazione essenzialmente composta da maschi giovani. Ciò certamente non significa che la miseria e la fame non siano dei moventi sufficienti alla fuga e conseguentemente all'accoglienza, ma va tenuto conto nella prospettiva futura che, sia l'Africa in generale che la Nigeria, il Sudan, l'Egitto e gli altri Stati con grandi flussi migratori, hanno numeri d'incremento demografico imponenti che sono

---

<sup>1</sup> Vedi *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016* a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR, ed. Digitalia Lab, Roma. Reperibile presso il portale del Ministero degli Interni.

<sup>2</sup> Alcune nazioni nordiche come la Svezia ecc. hanno imposto agli immigrati il congelamento dei beni.

capaci di spazzar via qualunque ambizione d'accoglienza umanitaria e che di contro vanno ad incrementare opinioni espulsive tra chi, all'interno della popolazione italiana, non si sente ugualmente tutelato nelle proprie necessità abitative e d'inserimento socio-lavorativo da misure statali ed europee dedicate. Tali opinioni com'è ormai evidente in tutta Europa sono facilmente strumentalizzabili da parte delle ideologie populiste.

Per tale regione, a mio parere, si rende necessario sfatare qualunque tipo di opacità da quello che è il sistema di gestione del fenomeno migratorio, rendere trasparente l'investimento dello Stato e dell'UE, e come viene articolato, i bandi, i gestori e la ricaduta economica territoriale dell'investimento, ecc..

In questa premessa sento però il dovere di aggiungere che in questa trattazione non parlo volutamente di migranti come persone, composte oltre che di bisogni e necessità anche di risorse e cultura, non parlo dei loro desideri, dei loro sogni e delle paure; non parlo di quanto sia duro, per tutti quelli che per varie ragioni abbandonano la propria terra, vivere eternamente nella condizione di straniero e di *"Come sa di sale lo pane altrui, e come è duro calle lo scendere e 'l salir per l'altrui scale"*.

Volutamente mi occupo di migranti nel senso dei numeri anziché del loro e del nostro valore umano universale, perché credo che proprio dall'analisi dei numeri nella nostra società riusciamo a dare significato simbolico anche ai valori e ai diritti.

## 2. Il diritto internazionale umanitario

Il Diritto Internazionale Umanitario (DIU) ha l'obiettivo di limitare, per ragioni umanitarie, gli effetti dei conflitti armati sui combattenti e sulle popolazioni civili, a tal fine l'ispirazione normativa, a valore internazionale, della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>3</sup> e nelle successive modifiche. Nelle disposizioni generali della Quarta Convenzione di Ginevra, che contiene le norme a protezione dei civili che si trovano in mano nemica o in territorio occupato, si definisce con chiarezza il termine rifugiato<sup>4</sup> che è applicabile a chiunque sia: << nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi>>.

Nella stessa Convenzione di Ginevra viene riconosciuto nell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati l'incarico di vigilare all'applicazione delle convenzioni internazionali che tutelano i diritti dei rifugiati e che il coordinamento effettivo delle misure dipende dalla cooperazione degli Stati con l'Alto Commissario<sup>5</sup>.

L'Italia che è parte delle Convenzioni dell'Aja, delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei tre Protocolli aggiuntivi che costituiscono gli atti giuridici di principale riferimento in materia, sulla base di tali regolamenti internazionali e sulla base della successiva normativa UE denominata Convenzione di Dublino<sup>6</sup>, ha prodotto una normativa nazionale rispondente al DIU e alle decisioni politiche della UE.

---

<sup>3</sup> (estratto da: [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it))

<sup>4</sup> idem

<sup>5</sup> [www.esteri.it](http://www.esteri.it)

<sup>6</sup> La Convenzione di Dublino è un trattato internazionale multilaterale sul tema di diritto di asilo, che determina lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee. ["https://it.wikipedia.org/w/index.php?title=Convenzione\\_di\\_Dublino&oldid=80276095"](https://it.wikipedia.org/w/index.php?title=Convenzione_di_Dublino&oldid=80276095) (vedi ALL1 e ALL2)

### 3. Il contesto europeo e nazionale

Gli eventi di portata storica che coinvolgono il Mediterraneo meridionale fin dal 2011, con la fuga di migliaia di migranti dal Nord Africa a seguito delle *primavere arabe* ed al conflitto libico, hanno visto un evolversi dei flussi migratori verso i Paesi europei, confermando la necessità di una politica comune dell'Ue nel campo della migrazione e dell'asilo. Per definire un approccio adeguato alla situazione la Commissione aveva presentato il 24 maggio 2011 una serie di proposte per una strategia Ue nel settore della migrazione, della mobilità e della sicurezza con i paesi del Mediterraneo meridionale. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità* adottato dalla Commissione nel 2011 che stabilisce un quadro generale dei rapporti dell'Ue con gli Stati terzi in materia di migrazione è fondato su quattro pilastri: 1) migrazione legale e mobilità; 2) immigrazione irregolare e tratta degli esseri umani; 3) protezione internazionale e politica in materia di asilo; 4) aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo. In tale modello, i diritti fondamentali dei migranti rappresentano solo una questione trasversale perché l'approccio è incentrato sul dialogo regionale e bilaterale tra i paesi d'origine, di transito e di destinazione e consiste nella possibilità di concludere «partenariati per la mobilità» con i paesi terzi. Tali partenariati non comprendono unicamente gli accordi di riammissione, bensì una serie di misure che vanno dall'aiuto allo sviluppo, all'agevolazione per il rilascio del visto temporaneo d'ingresso, a misure sulla migrazione circolare e alla lotta contro la migrazione clandestina.

**Emergenza Nord Africa del 2012.** L'Italia per motivi geografici è tra gli Stati UE che sono stati esposti ad arrivi massicci di persone bisognose di protezione internazionale e nella gestione della crisi di Lampedusa il governo italiano aveva fatto ricorso da subito e con lungimiranza a poteri speciali col DPCM del 12 febbraio 2011, dichiarando lo stato di emergenza umanitaria. Una crisi determinata non tanto dall'entità del flusso di migranti giunti sulle coste italiane<sup>7</sup> quanto piuttosto alle difficili modalità degli arrivi: migranti stipati in imbarcazioni improvvisate, situazioni sanitarie drammatiche a causa della disidratazione, naufragi e una situazione di sovraffollamento cronica nell'isola di Lampedusa in cui il numero dei migranti superava di gran lunga quello della popolazione residente e dove il Centro di Primo Soccorso ed Accoglienza non riusciva più a garantire dignità ai sopravvissuti.

Il 15 febbraio 2011, per il controllo del Mediterraneo e per la gestione dei centri per gli immigrati, il Governo ha inviato formale richiesta d'aiuto alla Commissione Europea e all'Agenzia Frontex<sup>8</sup>, richiesta ispirata al rispetto del principio del *burden sharing*<sup>9</sup> nella gestione di crisi umanitaria che ha reso indispensabile che l'Italia si occupasse di strutturare

<sup>7</sup> Tra gennaio e marzo del 2011, circa 30.000 migranti in fuga giunsero sulle coste italiane, la maggior parte di essi diretti verso l'isola di Lampedusa.

<sup>8</sup> Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

<sup>9</sup> La ripartizione degli oneri nella gestione delle frontiere esterne fra gli Stati membri e l'Unione europea.

l'accoglienza dei migranti sul nostro territorio, cosa che fece col programma "Emergenza Nord Africa", gestita dalla Protezione Civile e conclusosi il 31 dicembre 2012.

**Operazione *Mare Nostrum* del 2013.** Nell'Ottobre 2013, dopo numerosi naufragi nel Mediterraneo e tante vittime tra i migranti, il Governo italiano decise di potenziare il pattugliamento del canale di Sicilia anche oltre il confine delle acque territoriali autorizzando l'operazione *Mare Nostrum*, missione militare ed umanitaria con la finalità di garantire la salvaguardia della vita in mare ed assicurare alla giustizia i trafficanti.

**Operazione Triton del 2014.** L'Agenzia europea Frontex il 1° novembre 2014 ha varato l'operazione congiunta Triton, condotta attraverso i contributi volontari di alcuni Stati membri UE. L'operazione, orientata essenzialmente al controllo della frontiere e prevedeva in caso di necessità anche interventi di ricerca e soccorso, ha sostituito l'operazione della Marina italiana Mare Nostrum.

#### **Il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati del 2014**

Il 10 luglio 2014 il Governo, le Regioni e gli Enti Locali hanno siglato l'intesa "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" che riafferma di: <<mettere in campo interventi di tipo strutturale in un contesto di leale collaborazione fra i livelli istituzionali>>.

Il Piano definisce un sistema di accoglienza per richiedenti asilo anche per minori stranieri non accompagnati articolato su tre livelli: 1) soccorso e assistenza nei territori di sbarco; 2) prima accoglienza; 3) seconda accoglienza sui territori regionali. Tale intervento avrebbe dovuto delineare un modello di accoglienza unitario che assicuri modalità gestionali omogenee su tutto il territorio nazionale.

**La Rete SPRAR.** L'asse portante del sistema di accoglienza disegnato dal Piano Nazionale è la Rete SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che prende vita nel 2001 quando il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma Nazionale Asilo (PNA)". L'istituzionalizzazione dello SPRAR che avvenne con la legge n.189/2002, prevedeva la diffusione dell'accoglienza su tutto il territorio nazionale e sanciva il coinvolgimento delle istituzioni sia centrali che locali nel sistema d'accoglienza. Nella stessa legge si indica nel "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali", il coordinamento del sistema all'ANCI.

Lo SPRAR è quindi la rete degli enti locali che accedono volontariamente al Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo, (seconda accoglienza), rispondendo a specifici avvisi pubblici per la presentazione di progetti d'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale e dei loro familiari, e di stranieri beneficiari di protezione umanitaria. Gli Enti

territoriali in collaborazione con i soggetti del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

**Il Soccorso e prima assistenza.** Il soccorso che si svolge nei territori di sbarco comprende le procedure d'identificazione, un primo screening sanitario, la risposta ai primissimi bisogni materiali (igiene, abbigliamento, ecc..) nonché la prima individuazione di nuclei o persone vulnerabili. Tale prima fase prevede una durata massima di trenta giorni, al termine dei quali i migranti devono essere inviati al più presto ai centri di prima accoglienza e dislocati sui vari territori regionali secondo una ripartizione conseguente ai criteri di ripartizione percentuale della quota d'accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali.

**Prima accoglienza e qualificazione.** Per assicurare un rapido passaggio dei migranti alla seconda accoglienza, il Piano prevede che il Ministero dell'Interno di concerto con le Regioni e gli Enti locali, attivi i cosiddetti *Hub*, strutture regionali o interregionali presso le quali ha luogo la fase intermedia di prima accoglienza e qualificazione, in cui sono ospitati i migranti già identificati che abbiano espresso la volontà di fare richiesta di protezione. La permanenza è limitata al tempo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte delle competenti Commissioni territoriali, nonché alla collocazione nel sistema di accoglienza a lungo termine.

**Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).** Il modello unico d'accoglienza di secondo livello dello SPRAR, dato l'attuale sottodimensionamento rispetto al suo fabbisogno, ha costretto all'istituzione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (C.A.S.), individuati dalle Prefetture di concerto con gli Enti locali, attraverso procedure ad evidenza pubblica che, in un'ottica di armonizzazione, prevedano comunque l'applicazione delle modalità di funzionamento e gestione previste dalle linee guida dello SPRAR.

#### **Il D.Lgs. del 18 agosto 2015 n.142.**

Il sistema di accoglienza delineato nell'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 è ripreso nel D. Lgs. del 18 agosto 2015 n.142<sup>10</sup> e prevede: un livello di prima accoglienza (art. 9) da assicurare presso appositi centri governativi istituiti sul territorio e un livello di seconda accoglienza (art. 14) imperniato sullo SPRAR e attuato dagli Enti locali. In difetto di posti presso le strutture sono attivate dal Prefetto misure straordinarie di accoglienza in strutture temporanee (art. 11). Si conferma il ruolo del Tavolo di coordinamento nazionale, già operante presso il Ministero dell'interno, quale organismo deputato alla redazione del Piano nazionale per l'accoglienza, nel quale si individua il

---

<sup>10</sup> Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

fabbisogno di posti da destinare alle finalità di accoglienza sulla base delle previsioni di arrivo. Lo stesso documento conferma il ruolo dei Tavoli di coordinamento regionali per l'attuazione della programmazione del Tavolo nazionale e di individuazione dei criteri di ripartizione dei migranti in ambito regionale, di localizzazione delle strutture di prima accoglienza e dei Centri di Accoglienza Straordinaria.

### **L'Agenda europea sulla migrazione del 2015.**

Dopo il naufragio nella notte tra il 18 e il 19 aprile 2015 dell'imbarcazione che al largo delle coste libiche è costato la vita a 900 persone che cercavano di raggiungere le coste italiane, il 20 aprile, nel vertice congiunto dei Ministri degli Esteri e dell'Interno dell'Ue, è stato presentato un piano in dieci azioni da porre in essere immediatamente per arginare la crisi nel Mediterraneo<sup>11</sup>.

Il 13 maggio la Commissione europea presentava l'Agenda europea sulla migrazione, che sanciva un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti. I punti chiave dell'agenda sono quattro: 1) l'aiuto ai paesi di origine e di transito dei migranti; 2) il controllo delle frontiere a sud della Libia e nei paesi limitrofi; 3) le missioni di sicurezza e difesa contro trafficanti; 4) l'obbligatorietà della suddivisione dei profughi sulla base di un meccanismo di quote.

Il 27 maggio la Commissione europea presentava già il primo pacchetto di misure attuative per dare una risposta concreta alle dieci azioni individuate<sup>12</sup> e il 9 settembre ne presentava un secondo, in particolare un ulteriore piano di ricollocazione di richiedenti asilo da Grecia, Italia e Ungheria. Una delle misure strategiche di questo pacchetto è stata la "Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia<sup>13</sup>".

### **La Roadmap italiana del 2015.**

Al fine di ridurre e attenuare la pressione migratoria sull'Italia, l'UE ha previsto una procedura di *relocation* che implica la presentazione da parte dell'Italia di una Roadmap (Tabella di marcia), e dell'istituzione di specifici hotspot (aree di sbarco attrezzate) dove assicurare le operazioni di soccorso, prima assistenza, registrazione e foto segnalamento di tutti i migranti.

La Roadmap italiana, presentata ufficialmente il 1° ottobre 2015, contiene misure finalizzate al miglioramento della capacità, della qualità e dell'efficienza del sistema nazionale in materia di asilo, prima accoglienza e rimpatrio.

La prima parte della Tabella riguarda i seguenti temi chiave: 1) la capacità della prima accoglienza (che si sta riorganizzando secondo un sistema di *hub regionali*); 2) l'adozione di un approccio *hotspot* volto a convogliare gli arrivi verso alcuni porti di sbarco appositamente

<sup>11</sup> Nella dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015, gli Stati membri sancivano l'impegno ad agire rapidamente per salvare vite umane ed intensificare l'azione dell'Ue nel settore della migrazione e, pochi giorni dopo, seguiva una risoluzione del Parlamento europeo.

<sup>12</sup> Il 25-26 giugno 2015 il Consiglio europeo decideva di avanzare sulle proposte della Commissione europea contenute nell'Agenda europea sulla migrazione, ponendo l'accento sulla ricollocazione e il reinsediamento, sui rimpatri e la cooperazione con i paesi d'origine e di transito.

<sup>13</sup> Decisioni del Consiglio Europeo n.1523 del 14 settembre 2015 e n.1601 del 22 settembre 2015.

individuati ed attrezzati e l'espletamento delle procedure di ricollocazione; 4) la descrizione del sistema di accoglienza di lungo termine per i richiedenti asilo (Sistema SPRAR e sistema dei CAS – Centri di Accoglienza Straordinaria); 5) la capacità in termini di rimpatrio, sia come Rimpatrio Volontario Assistito (attraverso il potenziamento delle misure di RVA<sup>14</sup> per i migranti ai quali non sia riconosciuta alcuna forma di protezione internazionale) sia come Rimpatrio forzato (attraverso la Cooperazione con i Paesi terzi).

Nella seconda parte la Roadmap prende in esame problematiche di tipo procedurale e migliorative della qualità e dell'efficienza dell'iter di riconoscimento dell'asilo, a cominciare dal lavoro delle Commissioni territoriali, mette in luce nuove disposizioni in materia di minori non accompagnati, prevede miglioramenti negli strumenti per la gestione informatica del sistema d'asilo con la messa a punto di un software specifico, affronta le questioni relative alla procedura di relocation e l'adozione di un Piano nazionale di Integrazione.

Relativamente all'attuazione della procedura di ricollocazione, il Ministero dell'Interno, con circolare n.14106 del 06.10.2015, ha emanato le disposizioni esplicative secondo cui tutti i migranti dovranno sbarcare in uno dei siti hotspot<sup>15</sup> e in 24/48 ore saranno espletate le operazioni di screening sanitario, preidentificazione (con l'accertamento di eventuali condizioni di vulnerabilità), registrazione e foto segnalamento per ingresso illegale. Ai richiedenti asilo appartenenti a quelle nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione internazionale è pari o superiore al 75%, secondo le statistiche Eurostat<sup>16</sup>, è data la possibilità di entrare nella procedura di "ricollocazione". Per cui i richiedenti protezione internazionale appartenenti alla citate nazionalità possono essere trasferiti, in deroga al Regolamento Dublino III, nello Stato membro di relocation per l'esame della domanda di asilo.

---

<sup>14</sup> Ritorno volontario assistito.

<sup>15</sup> Ad oggi sono stati individuati i seguenti hotspots: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle e Trapani con una capacità complessiva di 1500 posti. A questi si aggiungeranno anche Augusta e Taranto, con ulteriori 600 posti.

<sup>16</sup> Attualmente in prevalenza siriani, eritrei e iracheni.

#### 4. I numeri dell'accoglienza italiana

Gli accordi internazionali di Dublino che vincolano la prima nazione europea d'arrivo all'identificazione e alla prima accoglienza del migrante, l'attuale inefficacia dei ricollocamenti programmati UE<sup>17</sup> ed il blocco dei flussi attraverso la Turchia, pongono l'Italia nella necessità di dare accoglienza ad un numero sempre in crescita di persone provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale, che spesso sono costrette ad interrompere un proprio progetto migratorio e si trovano inseriti in contesti (strutture, regioni, città) molto diversi tra loro con offerte di servizi e prospettive nel medio termine ancora più diverse.

A fine giugno 2016<sup>18</sup> gli accolti in struttura erano 171.938, di cui 133.727 nelle strutture temporanee (CARA/CDA/CPSA – 7.394, CAS – 76.683) pari al 77% del totale, 14.015 – 8,1% nei centri di prima accoglienza, 1225 – 0,7% negli hot spot e 22.971 – 13,3% nei centri SPRAR.

A conclusione del 2016 il totale degli accolti secondo i dati del Viminale superava di poco i 181.000 di cui più del 77% presso strutture temporanee, principalmente CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria)<sup>19</sup>. Lo stato emergenziale ha infatti reso indispensabili provvedimenti straordinari tesi alla distribuzione degli arrivi presso i territori regionali che, in assenza di disponibilità presso la prima e seconda accoglienza, hanno attivato procedure pubbliche ad opera dei Prefetti.

Ma la disomogeneità nel servizio, che alcune volte ha bypassato i requisiti minimi delle strutture, della qualificazione del personale addetto e di un progetto d'integrazione per gli immigrati, non è dovuto semplicemente al meccanismo dell'emergenza quanto piuttosto al fatto che, anche quando i requisiti minimi vengono rispettati, gli appalti assegnati sulla base della migliore offerta economica, rispondono spesso solo del minimo<sup>20</sup>. Ciò è sottolineato anche nell'indagine effettuata da Naga Har nel 2016 sulle strutture d'accoglienza in Lombardia, che riconosce una grande disparità nel servizio erogato dagli enti gestori, teso tra operatori virtuosi "che ci rimettono di tasca" e "disservizi da malaffare", ma che riconosce pure quanto la norma del massimo ribasso sui bandi prefettizi incida fortemente sulla normale fisiologia dell'accoglienza straordinaria.

A fronte del pagamento delle spettanze, l'ente gestore vincitore del bando, emette una fattura che è il corrispettivo dell'importo giornaliero pattuito per il numero di presenze (migranti) moltiplicate per le giornate di accoglienza, senza una rendicontazione dettagliata della ripartizione delle stesse spese in capitolati, come altresì viene previsto dal Sistema

<sup>17</sup> A tale proposito vale la pena sottolineare che il 9 settembre 2015 nella DECISIONE DEL CONSIGLIO EUROPEO che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria e nelle succ. si parla di: <<persone in evidente bisogno di protezione internazionale>>, mentre il Ministero dell'Interno, con circolare n.14106 del 06.10.2015, avvia al ricollocamento solo i migranti provenienti da nazioni il cui tasso di riconoscimento di protezione internazionale è pari o superiore al 75%, secondo le statistiche Eurostat.

<sup>18</sup> Vedi *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016* a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR, ed. Digitalia Lab, Roma. Reperibile presso il portale del Ministero degli Interni.

<sup>19</sup> Istituiti dall'inizio dell'Operazione Mare Nostrum a partire da ottobre 2013

<sup>20</sup> Si approda a conclusioni simili anche in *Indagine sul sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, pag. 35, effettuata nel 2016 da NAGA (Associazione Volontariato di Assistenza Socio-Sanitaria e per i diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti – Onlus, Milano).

SPRAR che vincola le Amministrazioni Pubbliche affidatarie dei progetti ad una rendicontazione standard secondo parametri predefiniti e rigidi<sup>21</sup>. In tal modo è oltremodo difficile per le Prefetture verificare che gli enti gestori rispettino di fatto i requisiti postulati nei bandi, così che la verifica appare evidente solo a seguito di azioni operate dagli ospiti, (blocchi della circolazione stradale, occupazioni di piazze, ecc.), o a seguito delle proteste dei Sindaci e delle popolazioni dei comuni in cui sono ubicate le strutture.

Infatti, al di là delle cifre, delle quote e delle ripartizioni territoriali, l'accoglienza viene erogata dai territori, dai Comuni e dalle Regioni, con la propria capacità d'integrare e offrire servizi. L'emergenza ha fatto fuori un principio basilare e cioè che sono dei gruppi umani (comunità) che accolgono persone bisognose di aiuto e non semplicemente dei luoghi che accolgono numeri. A tal proposito non va però dimenticato che tutti i servizi locali sono dimensionati su indici di popolazione residente, come per es. i sistemi sanitari, i Tribunali, la scuola ecc. Gli altri servizi locali partono dalla tassazione dei cittadini e dal pagamento di tickets sul servizio (servizi sociali, trasporto, ecc.) e per tale ragione non si può non tener conto della povertà di alcuni territori e della loro scarsa popolosità. Probabilmente il reddito pro capite del territorio che accoglie è un indice del quale tener conto per non rischiare di innescare meccanismi di maggiore povertà e di doppia esclusione che coinvolgerebbero direttamente anche l'integrazione successiva dei migranti.

Come già detto, nei dati registrati a giugno 2016, la sommatoria tra prima e seconda accoglienza contava complessivamente 132.019 persone che, rapportate alla popolazione italiana<sup>22</sup>, sono 2,17 accolti ogni mille abitanti. Nell'incidenza rispetto alla popolazione regionale gli indici più alti spettano al Molise che è la regione con 7,36 presenze ogni mille abitanti, seguita dal Friuli Venezia Giulia (3,88 ogni mille abitanti), la Basilicata (3,30 presenze ogni mille abitanti), la Sicilia (2,94 presenze ogni mille abitanti); la regione con il più basso indice è invece la Lombardia (1,66 ogni mille abitanti) che invece in rapporto all'accoglienza totale della nazione è la più accogliente e assorbe il 12,66 % del totale nazionale; la Sicilia (11,36 %); il Lazio (7,92 %); la Campania (7,83 %); il Piemonte (7,34 %).

Ma se scendiamo nella lettura statistica delle ripartizioni regionali a quelle del territorio provinciale si può notare una disparità ancora più estremizzata, per cui la percentuale media del Molise di 7,36 migranti ogni mille abitanti, per la provincia di Isernia sale a 9,5 migranti ogni mille abitanti. Così come per la regione Campania una media di 1,76 accolti ogni mille abitanti, nella provincia di Avellino sale a 3,8 per mille ab.

Il caso Sardegna è ancora più emblematico e nei dati si può notare che l'accoglienza regionale media del 2,43 accolti ogni mille abitanti di fatto è gestita da 4 delle 8 province per cui la provincia di Sassari accoglie 4,9 migranti ogni mille ab., quella di Oristano e Nuoro 1,8 ogni mille, Cagliari 3,2. Di tutti gli accolti in Sardegna e cioè 4.040 presenze, la provincia di Cagliari

---

<sup>21</sup> La rendicontazione dei progetti SPRAR - modalità di rendicontazione delle spese":criteri per la rendicontazione dei contributi erogati dal Ministero dell'Interno in favore degli enti locali inseriti nella rete SPRAR, ai sensi dell'art. 1 sexies della legge n.39/1990, come introdotto dall'art. 32, L. n.189/2002. Reperibile dal sito: Ministero degli Interni/Sprar.

<sup>22</sup> Dati ISTAT al primo gennaio 2016 sono 60 milioni e 650 mila i residenti in Italia.

aderisce allo Sprar ma solo con 133 presenze, Carbonia/Iglesias con 20, il Medio Campidano con 10, Sassari 45, Oristano con 15, il totale dello Sprar Sardegna accoglie 223 migranti. Nella media nazionale l'accoglienza straordinaria (Cas) rappresenta il 77 % circa, cifre già elevatissima che in Sardegna sale al 95 %.

## 5. Ma come monitorare le strutture d'accoglienza?

Dopo anni di flussi migratori gestiti sempre come emergenze, come già detto, i servizi erogati nell'ambito dell'accoglienza risultano essere fortemente disomogenei, spesso legati alle tipologie di struttura, alle caratteristiche dei gestori e degli operatori impegnati in prima persona e fortemente oscillante tra "buone pratiche" e situazioni al limite o da codice penale. Abbiamo visto inoltre che anche la distribuzione nei vari territori sia provinciali che comunali risulta essere poco omogenea come la percentuale tra prima e seconda accoglienza.

Nel *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016* a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR, tra gli argomenti sui quali a livello di politica nazionale<sup>23</sup> si sollecita un'attenzione particolare, capeggia la necessità di arrivare ad un unico sistema di accoglienza attraverso la fattiva collaborazione degli Enti locali, con medesime linee guida per identici standard e puntuali controlli sull'utilizzo dei fondi. Tali argomentazioni è palese che sono nell'attualità anche di chi non si occupa direttamente di migranti, del cittadino comune che sull'onda dei vari populismi o semplicemente nella logica della scarsità delle risorse nelle mani degli Enti locali, sente la necessità di maggiore chiarezza su come e con quali obiettivi le risorse statali vengano utilizzate.

Quindi, la necessità di una riflessione metodologica sulle variabili che si suppone influenzino l'efficienza e l'efficacia del servizio erogato, in questa trattazione si basa fondamentalmente su quelle che sono le spese effettuate all'interno delle strutture e sul loro "peso" relativo. Credo infatti che la soddisfazione dei "requisiti minimi" al di là delle dichiarazioni e dei protocolli ex ante, possa essere valutata puntualmente sulla base delle spese effettuate dall'ente gestore (pubblico/privato) a rendiconto e la prima valutazione di efficienza deve infatti rispondere alla domanda: "In che modo sono state spese le rette pro capite/pro die?".

Qui si registra una prima fondamentale distinzione che è costituita come già detto dalla natura stessa dell'intervento:

1. l'accoglienza nei CAS è economicamente determinata da bandi dei Prefetti, pagata vista fattura all'ente gestore dopo 3/6 mesi dall'erogazione del servizio; le specifiche del servizio vengono postulate nel bando e non sono soggette a rendicontazione dettagliata;
2. lo Sprar risponde a progetti patrocinati da Enti Locali presso il Ministero dell'Interno e necessita di una rendicontazione dettagliata delle spese sostenute secondo un protocollo standard ministeriale<sup>24</sup>; il 5% del totale delle spese è a carico dell'Ente locale gestore;
3. le strutture d'accoglienza per minori stranieri non accompagnati (MSNA)<sup>25</sup> rispondono per legge alla normativa nazionale e regionale delle strutture d'accoglienza per minori, con

<sup>23</sup> Vedi ALL5

<sup>24</sup> La rendicontazione dei progetti SPRAR - modalità di rendicontazione delle spese":criteri per la rendicontazione dei contributi erogati dal Ministero dell'Interno in favore degli enti locali inseriti nella rete SPRAR, ai sensi dell'art. 1 sexies della legge n.39/1990, come introdotto dall'art. 32, L. n.189/2002 e l'attuale DM 10 agosto 2016.

alcune differenze che riguardano la popolosità della struttura, dipendono economicamente dai Comuni di residenza (il Sindaco o l'Assessore ai servizi sociali ne rispondono penalmente); la scelta dei gestori e la liquidazione delle spettanze è totalmente affidata ai comuni ai quali il Ministero degli Interni corrisponde a consuntivo (trimestrale), una retta in misura non superiore ai 45,00 euro "pro capite/pro die"; la Regione Sardegna ha disposto che corrisponderà agli enti gestori la differenza fino ad un importo complessivo di 80,00 euro pro capite/pro die.

Ad un primo approccio appare evidente che in tutti i casi, sia l'ente gestore (del CAS), sia l'Ente Locale accogliente (Sprar – MSNA), devono anticipare le spese da far gravare sui propri bilanci e ciò racconta, almeno in parte, perché non tutti i comuni italiani aderiscano allo Sprar e al MSNA, ma ancor di più caratterizza la carenza nei servizi erogati presso i CAS.

Prendendo ad esempio una delle strutture temporanee gestite dalla Prefettura di Milano e sottoposte all'*Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia* effettuata da Naga Har nel 2016, questa struttura di medie dimensioni è gestita da una cooperativa di Magenta ed accoglie 99 migranti. Il fabbisogno economico coinvolto, calcolando una media di 30 euro<sup>26</sup> pro die/pro capite, è vicino a 1.000.000 di euro annui<sup>27</sup>, e se le tranches di pagamento trimestrali sono erogate puntualmente dalla Prefettura, il volume di liquidità necessaria al funzionamento della struttura dovrebbe avvicinarsi attorno ai 250.000 euro (a trimestre) dei quali la cooperativa deve disporre, o in alternativa, rivolgersi al credito bancario o all'esposizione verso i fornitori, con costi aggiuntivi che andrebbero a gravare su una retta già scarsa ed erosa dal "massimo ribasso".

Di contro non possiamo stupirci del fatto che un sistema si fatto "faccia gola" ad operatori con tanto denaro liquido o ad imprese che hanno come fine il guadagno, vista l'entità dell'investimento economico, che nella logica del servizio senza controlli operino tagliando tutto il possibile e facendo gravare l'onere delle prestazioni su pochi operatori.

Per dare un'idea del "volume d'affari dell'emergenza": i CAS in Italia a giugno del 2016 accoglievano 94.188 migranti per una spesa complessiva stimata di più di un miliardo di euro. Ad esempio, la Lombardia sull'accoglienza complessiva di 16.656 migranti ben 15.381 li ospita in CAS, per una spesa stimata di più di 168 milioni di euro annui. La Campania su 10.301 accolti, 9.003 sono presso i CAS, per una spesa stimata di più di 98 milioni e mezzo annui. La Toscana su 9.083 migranti, 8.308 sono nei CAS, per una spesa stimata di quasi 91 milioni di euro annui. La Sardegna su un totale di 4.040 accolti colloca 3.922 migranti presso i CAS, per una spesa stimata di quasi 43 milioni di euro annui.

---

<sup>25</sup> Dal 1 gennaio 2015 con l'istituzione del *Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020*, che fa capo al Ministero degli Interni, ai fini dell'accoglienza del minore è stata eliminata la differenza tra minore richiedente asilo e non.

<sup>26</sup> Considerato che l'importo a bando delle Prefetture è al ribasso rispetto a 35,00 euro che comprendono anche il poket money.

<sup>27</sup> Dai dati puntuali rilevati nell'indagine più volte citata di Naga Har (pag. 19), per il periodo 1/1/2016 – 30/06/2016 la somma erogata alla Coop. Il Melograno dalla Prefettura di Milano ammontava a euro 444.626, con (Procedura negoziata senza previa indizione di gara Art. 221 D.LGS. 163/2006).

Fare una valutazione sull'efficienza e una valutazione delle spese relative al sistema accoglienza, per le ragioni su indicate al momento attuale risulta possibile solo per il sistema Sprar (già ampiamente valutato sia in fase progettuale ex ante che successivamente a rendiconto) e sulle strutture SMNA. Tali strutture è evidente che sono solo una parte residuale dell'accoglienza, gestita da Enti locali e terzo settore in qualità di soggetto attuatore che per proposi nello Sprar: <<deve possedere una pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico di richiedenti/titolari di protezione internazionale>><sup>28</sup>.

L'accoglienza italiana, come già detto, al momento è gestita per il 77% da strutture temporanee CARA, CAS e CIE che non dipendendo dall'Ente locale e per il pagamento delle spettanze non devono presentare consuntivi delle spese. Quando questi centri sono stati oggetto d'indagine, come nel caso della *Indagine sul sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia* ad opera di Naga Har nel 2016, si sono dimostrati scarsamente collaborativi considerano il monitoraggio una forma di controllo non autorizzato e non giustificato e una perdita di tempo.

---

<sup>28</sup> Vedi: Procedura aperta per l'individuazione del soggetto attuatore del progetto Sprar – Triennio 2017 – 2020 – Comune di Quartu sant'Elena.

## 6. Macroaree d'intervento ed indicatori

I progetti Sprar, come si legge nei materiali informativi per la presentazione delle domande di contributo<sup>29</sup> pubblicati dal Ministero dell'Interno, partono dall'idea di supportare i richiedenti e titolari di protezione internazionale nell'avvio di percorsi di inserimento socio-economico in vista della (ri)conquista della propria autonomia e di realizzare tali percorsi, in maniera sostenibile, con un forte protagonismo dei singoli contesti territoriali. Va da sé che la rete dello SPRAR realizza quindi interventi di accoglienza integrata e cioè: accoglienza materiale (vitto, alloggio), servizi alla persona (assistenza socio-sanitaria, inserimento scolastico, apprendimento della lingua italiana, orientamento al territorio e ai suoi servizi, ecc.), orientamento legale e percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Gli indicatori che guidano la progettazione sono ben definiti da macrovoci tematiche di spesa, declinate in successive microvoci, seguendo un format da compilarsi on-line all'atto della richiesta e all'atto della rendicontazione:

**MACROVOCE P – Personale stabilmente impiegato subordinato e parasubordinato**

P1: Operatori sociali

P2: Interpreti e mediatori culturali

P3: Operatore legale

P4: Assistenti alle pulizie

P5: Assistenti sociali

P6: Psicologi

P7: Altre figure professionali (personale direttivo o amministrativo, dell'Ente locale etc.).

**MACROVOCE L – Adeguamento e gestione dei locali**

L1: Ristrutturazione locali destinati all'ospitalità dei beneficiari. Tali spese saranno ammesse solo per una quota non superiore al 20% del costo complessivo del progetto approvato dalla Commissione di valutazione.

L2: Opere di manutenzione ordinaria e relativi materiali. Tali spese saranno ammesse solo per una quota non superiore al 3% del costo complessivo del progetto.

L3: Affitto locali, condominio, cauzioni, registrazione dei contratti

L4: Pulizia locali e relativi materiali

L5: Utenze usufruite dai beneficiari (solo luce, acqua, gas e gasolio da riscaldamento) relativamente ai locali asserviti al progetto.

**MACROVOCE B – Spese per acquisto leasing o noleggio di beni durevoli ed attrezzature.**

B1: Acquisto, noleggio o leasing di mobili, arredi ed elettrodomestici

B2: Acquisto, noleggio o leasing di hardware, software, strumentazione tecnica e autovetture.

Per quel che riguarda invece le autovetture, è possibile procedere all'acquisto ma in questo caso il costo va obbligatoriamente ammortizzato in cinque anni, imputando annualmente al progetto una quota del 20% del suddetto costo d'acquisto, esclusa IVA.

**MACROVOCE G – Spese generali e per l'assistenza**

---

<sup>29</sup> L'accesso alla rete Sprar è riservato agli E.E.L.L.

G1: Vitto, abbigliamento, materiale per l'igiene personale e per l'assistenza ai neonati e materiale ludico. In questa voce vanno rendicontati, gli acquisti di generi alimentari, di abbigliamento e degli altri articoli generalmente destinati all'assistenza dei beneficiari.

G2: Effetti letterecchi

G3: Spese per la salute. Tutte le spese riconducibili alla salute dei beneficiari, che in gran parte si sostanziano nell'acquisto di medicinali.

G4: Spese di trasporto urbano ed extra-urbano, spese di trasferimento, viaggio e soggiorno temporaneo dei beneficiari, rendicontabili oltre che con una normale fattura d'acquisto anche mediante copia dei titoli di viaggio quali biglietti e abbonamenti.

G5: Spese per la scolarizzazione. Riconducibili alla frequenza scolastica pubblica (non privata) dei beneficiari che rientrino nella fascia di età che va dalla scuola materna a quella superiore di 1° e 2° grado.

G6: Pocket-money

G7: Alfabetizzazione. Riservata solo a beneficiari che non rientrino nell'età di cui alla precedente voce G5.

#### MACROVOCE S – Spese per orientamento e assistenza sociale

S1: Costi e consulenze occasionali per orientamento e assistenza sociale. Tutte le spese per orientamento e assistenza sociale sostenute per prestazioni professionali occasionali, che non abbiano quindi carattere di stabilità all'interno del progetto. Infatti, eventuali attività di orientamento sostenute da personale subordinato o parasubordinato stabilmente impiegato dovranno essere necessariamente ascritte alla *macrovoce P*.

S2: Costi e consulenze occasionali per interpretariato e mediazione culturale. Anche per questa tipologia di spesa bisogna distinguere se il servizio viene prestato in modo occasionale da professionisti o con personale, ugualmente qualificato, ma regolarmente e stabilmente inserito nel progetto come operatore.

S3: Spese per l'informazione sui programmi di rimpatrio volontario

#### MACROVOCE T – Spese per servizi di tutela

T1: Costi e consulenze occasionali per orientamento e informazione legale. Solo i costi per consulenze attivate al fine di portare a conoscenza dei beneficiari la legislazione nazionale e internazionale vigente in materia di asilo, la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e comunque i diritti e le limitazioni della libertà previste dall'ordinamento nazionale e comunitario, oltre a tutto ciò che serve per orientare il beneficiario nel percorso da lui volontariamente intrapreso.

T2: Costi e consulenze occasionali per supporto psico-socio-sanitario. Costi che riguardano esclusivamente situazioni di vulnerabilità, nelle quali si ravvisa la necessità di ricorrere a prestazioni professionali di esperti, oltre a quelle eventualmente già previste da parte del personale stabilmente impiegato abilitato (V. voci P5 e P6 del Piano finanziario preventivo).

#### MACROVOCE I – Spese per l'integrazione

I1: Corsi di formazione professionale. Valgono soli corsi esterni, visto che nella fattispecie non è possibile organizzare tali corsi all'interno del progetto, essendo necessaria l'autorizzazione regionale che peraltro viene rilasciata solo a favore di enti e organismi accreditati.

I2: Borse lavoro e/o tirocini formativi

I3: Contributi alloggio ed interventi per agevolare la sistemazione alloggiativa. Spese che, unitamente a quelle previste nelle *microvoci I4 e I5*, possono essere sostenute solo all'atto della definitiva uscita dei beneficiari dal progetto.

I4: Contributi acquisto arredi per alloggi beneficiari

I5: Contributi straordinari per l'uscita. Tale contributo "una tantum" si eroga, in caso di uscita del beneficiario dal progetto territoriale, ove non si conoscano o siano difficilmente individuabili i dettagli del suo percorso d'integrazione.

I6: Altre spese per l'integrazione. Spese per iniziative (per esempio: Giornata del rifugiato), eventi interculturali e le altre attività direttamente o indirettamente mirate all'integrazione, oltre a particolari tipologie di spese che favoriscano l'avvio del processo d'integrazione come per esempio quelle inerenti alla procedura per il conseguimento della patente di guida (iscrizione scuola guida, lezioni teoriche e pratiche, esami ecc.).

MACROVOCE A – Altre spese non comprese nelle precedenti categorie

A1: Spese per incontri nazionali, convegni, corsi di formazione, trasporto pubblico a favore del personale.

A2: Altre spese relative al personale

A3: Altre spese relative all'assistenza. A questa voce sono imputabili tutte quelle spese che sono in qualche modo riconducibili a interventi diretti a favore dei beneficiari e che non rientrano, per la loro tipologia, in quelle imputabili alle voci *G, S, T, I e C*. Una delle tipologie di spesa più usuali da imputare a questa voce è l'acquisto di schede telefoniche internazionali da fornire ai beneficiari.

A4: Altre spese non classificabili nelle precedenti microvoci. Tutte le spese di carattere amministrativo che riguardano l'espletamento delle pratiche burocratiche strettamente legate alla presenza dei beneficiari sul nostro territorio nazionale (marche da bollo, tasse di concessione governativa per i permessi di soggiorno, titoli di viaggio, iscrizione al SSN, ecc.), il costo della garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa, ed il costo degli eventuali oneri finanziari (interessi passivi) che dovessero essere rimborsati al sistema bancario per l'anticipazione dei fondi.

Costi indiretti

Massimo 10% dell'importo totale dei costi diretti indicato nella colonna "*contributo richiesto*".

Ci1: Spese telefoniche per utenze fisse e mobili usufruite dal personale stabilmente impiegato

Ci2: Spese di carburante per automezzi di servizio e/o per servizio

Ci3: Spese di cancelleria

Ci4: Spese generali di essenziale allestimento e/o gestione degli uffici di supporto alle attività del progetto. In questa voce vanno imputate le spese tecniche di gestione di uffici (affitto e utenze, escluse quelle telefoniche da imputare esclusivamente in voce *Ci2*), appositamente costituiti a supporto delle attività del progetto, comprese quelle per l'essenziale arredamento degli uffici stessi.

Come si può ben comprendere dalla declinazione delle spese ammissibili, per accoglienza integrata s'intende tanto più del semplice vitto e alloggio, al quale si riconosce invece solo una parte delle spese totali. L'accento è posto principalmente su tutto ciò riesca a favorire l'inserimento socio-lavorativo del richiedente e l'integrazione con il territorio.

Anche se negli avvisi di gara delle Prefetture riguardanti l'accoglienza straordinaria (CAS), sono previsti "Servizi per l'integrazione"<sup>30</sup>, ma nel capitolato tecnico tali servizi riguardano: 1)assistenza linguistica e culturale; 2)servizio d'informazione normativa concernente l'immigrazione; 3)servizio d'assistenza per la domanda di asilo; 4)orientamento al territorio, informazione ed assistenza nei rapporti con la Questura; 5)assicurarsi che gli ospiti possano fare telefonate. Ciò mette in evidenza che tutte le disposizioni riguardanti i CAS risentono fortemente del fatto che si tratta di strutture "temporanee" e che all'interno di questa provvisorietà non è previsto un lungo soggiorno, come in realtà spessissimo avviene.

La circolare datata 20 febbraio 2015, diffusa dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, avente il compito di dipanare la complicata matassa delle tempistiche dell'accoglienza nei CAS e che affronta il tema del diritto dei ricorrenti a restare nelle strutture dell'accoglienza, è chiara nel confermare il diritto all'accoglienza ai ricorrenti che non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento. La stessa circolare affronta anche il tema dell'accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale e sembra trovare conferma che, anche nei CAS (come nello SPRAR), i beneficiari di protezione debbano poter usufruire di un'accoglienza di non meno di sei mesi successiva al riconoscimento, finalizzata a supportare percorsi di integrazione sociale.

---

<sup>30</sup> Vedi Avviso di Gara – Prefettura di Cagliari, (Prot. Uscita del 02/11/2016), *Per la gestione del centro di prima accoglienza e l'erogazione dei servizi connessi in favore di cittadini stranieri extracomunitari richiedenti protezione internazionale ubicato in Monastir presso l'ex scuola di Polizia penitenziaria.*

## 7. Conclusioni

Nell'ottica della sintesi, sul tema discusso, basterebbe leggersi quelle che sono le "Raccomandazioni" esposte nel già tante volte citato *Rapporto sulla protezione in Italia* a cura della Caritas e dell'Unione dei Comuni italiani<sup>31</sup>, in cui si indicano con chiarezza le strade da percorrere per migliorare il sistema dell'accoglienza dei migranti e in cui si ribadisce la necessità di arrivare a: 1) <<un modello unico di accoglienza realizzato con la fattiva collaborazione degli Enti locali e con il prezioso contributo del terzo settore>>, 2) <<medesime linee guida e medesimi standard>>, e inoltre, 3) <<modalità comuni di monitoraggio e valutazione degli interventi in tutti i contesti d'accoglienza che consentano di verificare l'efficacia e l'efficienza di tali interventi>>.

Fatto salvo che condivido buona parte di quanto su postulato, mi riservo però qualche riflessione:

- 1) - Dall'analisi dei dati è messo in evidenza che l'indisponibilità di posti nella rete della seconda accoglienza che "congela" molte persone nei CAS per un periodo di tempo non conforme alla normativa in vigore, trova motivazione sia nel numero inatteso di migranti, sia nella cattiva interpretazione da parte degli E.E.L.L. dei doveri imposti all'Italia dai trattati internazionali.

Nel modello unico di accoglienza si sostiene che Enti locali (con il supporto del terzo settore) e Prefetti, concertino l'accoglienza locale. Ma ciò dovrebbe già avvenire in sede di Tavolo di coordinamento regionale, come sancito nel D.Lgs. 18 agosto 2015 n. 142.

Cosa dovrebbe cambiare per far in modo che i Sindaci mettano in moto il meccanismo dell'accoglienza? Forse banalmente un cambio di mentalità rispetto al fenomeno migratorio e all'obbligatorietà (dell'Italia) all'accoglienza, ma anche un cambio di mentalità rispetto al principio di sovranità dei territori (discorso validissimo anche in sede di UE). A tal proposito non si può pensare di far parte di una nazione senza dividerne gli obblighi e in tal senso un meccanismo di premialità o sanzionatorio sarebbe auspicabile.

Nondimeno a livello di politiche locali bisognerebbe saper raccontare l'accoglienza non solo in termini di obbligatorietà ma anche in termini di economia. Senza rischiare lo squallore di chi pensa di arricchirsi sull'immigrazione, (vedi intercettazioni di Mafia Capitale o il caporalato diffuso in agricoltura), dall'analisi economica effettuata nei paragrafi precedenti, si rende evidente che la redistribuzione del denaro dello Stato (ed europeo), in questo momento storico passa anche attraverso la "macchina dell'accoglienza", con liquidità che vengono totalmente spese nel territorio accogliente e ricadute anche in termini occupazionali.

---

<sup>31</sup> ALLEGATO 3

Certo sarebbe di gran aiuto, per chi già accoglie, che il Ministero erogasse ai Comuni i fondi Sprar e MSNA in via anticipatoria e sulla base dei numeri programmati e non su progettazione/rendiconto, logica attuale che costringe le Amministrazioni ad esborsi fuori bilancio. Così come, che le strutture della cosiddetta accoglienza straordinaria, dopo un anno di vita passassero dalla dipendenza prefettizia a quella comunale, sia per il monitoraggio (che al momento è solo postulato nei bandi), che per la liquidazione delle spettanze (con rendiconto delle spese).

- 2) – La questione degli standard è intrinsecamente legato alla tipologia dell'intervento: nella seconda accoglienza (integrata) già tanto si dovrebbe fare; di contro la "temporaneità" della prima accoglienza e di quella straordinaria, slegano le strutture e gli enti gestori da vincoli rispettivamente di numerosità e qualificazione del personale. Parte del problema potrebbe essere superato, come ipotizzato al punto precedente, facendo passare (dopo un periodo di avvio), le competenze dei CAS dai Prefetti ai Comuni o altro Ente pubblico; così come sarebbe auspicabile eliminare la "gara" al massimo ribasso per stabilire invece una "gara" dove, ad un prezzo unificato, l'offerta dei servizi erogati e del miglior progetto d'accoglienza siano, i criteri da adottare nella scelta degli enti gestori.
- 3) Il monitoraggio degli interventi, questione che mi è particolarmente cara, potrebbe già da ora essere orchestrata presso i Tavoli regionali con il supporto tecnico dell'Anci, che nella sua posizione *super partes* potrebbe essere garanzia sufficiente, ma al momento le strutture più popolate, quelle di dipendenza prefettizia (CAS), immagino che esolino da qualunque controllo proprio perché l'impellenza della sistemazione dei migranti in arrivo abbia costretto molti Prefetti a chiudere entrambi gli occhi.

Sempre nelle Raccomandazioni, che utilizziamo come *fil rouge* delle conclusioni, tra le "Politiche e Strategie" viene sostenuta la necessità dell'inserimento socio-economico del migrante perché: <<L'idea che l'accoglienza possa essere l'unica risposta ad ogni esigenza e bisogno delle persone rischia di essere un limite>>.

Tutti noi sappiamo che in sé la condizione di migrante non rende inabili al lavoro, anzi è proprio nella logica del lavoro che molte persone abbandonano la loro terra. È la necessità di denaro, spesso per pagare i debiti contratti per il viaggio o il sostentamento delle proprie famiglie, che spinge molti giovani a passare intere giornate agli angoli delle strade a lavare i vetri delle auto di passaggio, a guadagnare pochi euro per una giornata nei campi o ad entrare a far parte di bande criminali. Ma se è vero che i migranti in accoglienza sono messi nelle condizioni (legali) di inattività, è vero anche che il lavoro in condizione di scarsa professionalità (assenza di titoli di studio o non assimilabili a quelli europei) ed ad un basso livello di qualifica (standard di produzione molto diversi), in Italia e al sud soprattutto, trova ampie sacche di disoccupazione.

Infatti, proprio l'istruzione/educazione e la qualificazione professionale sono, a mio modo di vedere, le armi più efficaci per l'inserimento socio-economico, nell'ambito di quelli che sono i mestieri che in Europa più nessuno vuole fare o per i quali scarseggiano gli addetti.

Nell'ambito dell'accoglienza Sprar si sottolinea infatti la necessità di avviare i migranti alla formazione professionale, rimandando però all'offerta regionale tale formazione.

A riguardo devo però sottolineare che la formazione finanziata in Sardegna, fatta eccezione per alcune categorie speciali (per es. donne al di sopra dei 50 anni, ex tossicodipendenti, ex carcerati, diversamente abili, ecc.), da parecchi anni solo raramente è accessibile a chi ha un titolo di studio inferiore al diploma e anzi l'enfasi è spostata sull'alta formazione post-laurea (master) o post diploma. Per avviarsi ad un mestiere artigianale o a lavori che richiedano alcune capacità pratico/procedurali, la formazione è a pagamento o in alternativa, si può accedere a tirocini aziendali che in assenza di necessità produttive le imprese sono reticenti ad attivare. L'assenza di attestati di qualifica (validi), rende molto difficile dimostrare le proprie capacità/abilità anche si è già lavorato per anni "in nero" o in nazioni extraeuropee, anche perché nella selezione del personale, la prova pratica viene eseguita solo dopo un primo e accurato *screening* dei *currula*. Non solo, laddove molti pensano che un lavoro è solo "saper fare", non va tralasciata tutta la formazione che riguarda il "saper essere" come condivisione di regole implicite fondamentali.

In conclusione, per cambiare la percezione che tutti noi abbiamo del fenomeno migratorio, occorre avere il coraggio di investirci sopra, a tal proposito credo che uno dei modi per superare i blocchi europei anche nelle *relocation* sia la "trasformazione" di quelli che accogliamo per senso di umanità in una "forza lavoro", o più modernamente, in risorse umane. In tal senso credo che tanto si possa e si debba fare finalizzando risorse speciali ed europee.

## ALLEGATO 1

### Convenzione di Dublino<sup>32</sup>

La Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee, comunemente conosciuta come Convenzione di Dublino, è un trattato internazionale multilaterale in tema di diritto di asilo.

Anche se la convenzione è aperta alla sottoscrizione solo degli stati membri della UE, alcuni stati non membri, come Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera hanno concluso accordi con la UE per applicare le disposizioni della Convenzione nei loro territori.

Il corrispondente regolamento di Dublino (formalmente chiamato "Regolamento UE n. 604/2013" oppure Regolamento di Dublino III) è un regolamento dell'Unione Europea, che 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)", nell'ambito della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e la relativa direttiva UE.

Il "sistema di Dublino" fu istituito dalla omonima Convenzione di Dublino, firmata a Dublino (Irlanda) il 15 giugno 1990, ed è entrato in vigore il successivo 1° settembre 1997 per i primi dodici stati firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia.

Il regolamento di Dublino II (regolamento 2003/343/CE) fu adottato nel 2003 e sostituì la convenzione di Dublino in tutti gli Stati membri dell'UE, con l'eccezione della Danimarca, la quale ha opposto un opt-out sui regolamenti di applicazione in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Successivamente, un accordo con la Danimarca sull'estensione dell'applicazione del regolamento anche in tale paese è entrato in vigore nel 2006, insieme al protocollo separato che aveva esteso l'accordo a Islanda e Norvegia. Il 1° marzo 2008 le disposizioni del regolamento sono state estese anche alla Svizzera, che il 5 giugno 2005 aveva sottoposto a referendum per la ratifica (votata dal 54,6% dei voti), e al Liechtenstein. Un ulteriore protocollo è stato siglato per l'applicazione in Danimarca.

Il 3 dicembre 2008 la Commissione europea ha proposto modifiche al regolamento di Dublino.

Il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) è stato approvato nel giugno 2013, in sostituzione del regolamento di Dublino II, e si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca. È entrato in vigore il 19 luglio 2013. Si basa sullo stesso principio su due precedenti regolamenti: il primo Stato membro in cui vengono memorizzate le impronte digitali o viene registrata una richiesta di asilo è responsabile della richiesta d'asilo di un rifugiato.

Il regolamento di Dublino II determina lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51). Esso rappresenta la pietra angolare del sistema di Dublino, costituito dal regolamento Dublino II e dal regolamento EURODAC, che istituisce una banca dati a livello europeo delle impronte digitali per gli immigrati clandestini nell'Unione Europea. Il regolamento di Dublino mira a "determinare con rapidità lo Stato membro competente, per una domanda di asilo, e prevede il trasferimento di un richiedente asilo in tale Stato membro. Lo Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo sarà lo Stato in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso nell'Unione europea.

Uno degli obiettivi principali del regolamento di Dublino è impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto asylum shopping). Un altro obiettivo è quello di ridurre il numero di richiedenti asilo "in orbita", che sono trasportati da Stato membro a Stato membro. Tuttavia, poiché il primo paese di arrivo è incaricato di trattare la domanda, questo mette una pressione eccessiva sui settori di confine, dove gli Stati sono spesso meno in grado di offrire sostegno e protezione ai richiedenti asilo. Attualmente, coloro che vengono trasferiti in virtù di Dublino non sempre sono in grado di accedere a una procedura di asilo. Questo mette a rischio le garanzie dei richiedenti asilo di ricevere un trattamento equo e di vedere le proprie richieste d'asilo prese in adeguata considerazione.

Secondo il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) e l'UNHCR, il sistema attuale non riesce a fornire una protezione equa, efficiente ed efficace. È stato dimostrato in diverse occasioni sia dall'ECRE sia dall'UNHCR<sup>31</sup>, che il regolamento impedisce i diritti legali e il benessere personale dei richiedenti asilo, compreso il diritto a un equo esame della loro domanda d'asilo e, ove riconosciuto, a una protezione effettiva. Esso conduce inoltre a una distribuzione ineguale delle richieste d'asilo tra gli Stati membri.

L'applicazione del regolamento può seriamente ritardare la presentazione delle domande e può risultare in richieste d'asilo che non vengono mai prese in considerazione. Le cause di preoccupazione includono anche l'uso della detenzione per il trasferimento dei richiedenti asilo da parte dello Stato in cui fanno domanda allo stato ritenuto competente (cosiddetto Dublin transfer) la separazione delle famiglie e la negazione di una effettiva possibilità di ricorso contro i trasferimenti. Il sistema di Dublino aumenta inoltre la pressione sulle

<sup>32</sup> Estratto da [https://it.wikipedia.org/w/index.php?title=Convenzione di Dublino&oldid=80276095](https://it.wikipedia.org/w/index.php?title=Convenzione_di_Dublino&oldid=80276095)

regioni di confine esterno dell'UE, dove la maggioranza dei richiedenti asilo entrano nell'UE e in cui gli stati sono spesso meno in grado di offrire sostegno per l'asilo e la protezione dei richiedenti.<sup>[9]</sup>

Dopo che l'ECRE, l'UNHCR e altre organizzazioni non governative hanno apertamente criticato il sistema di asilo in Grecia, carente tra le altre cose in materia di protezione e cura per i minori non accompagnati, molti paesi hanno sospeso i trasferimenti di richiedenti asilo in Grecia nel quadro del regolamento Dublino II. La Norvegia ha inizialmente annunciato, nel febbraio 2008, che avrebbe smesso di trasferire qualsiasi richiedente asilo in Grecia nel quadro del regolamento Dublino II; nel mese di settembre, ha fatto marcia indietro e ha annunciato che i trasferimenti verso la Grecia sarebbero stati valutati caso per caso. Nell'aprile del 2008 la Finlandia ha annunciato una mossa simile; la Germania e la Svezia hanno limitato la sospensione dei trasferimenti di minori non accompagnati. I paesi membri EFTA inseriti nella clausola commerciale Europea (i.e. European Federation Treatment Agreement) dovrebbero essere inseriti nel protocollo di adesione di entrata dei migranti verso l'Europa in base a gli accordi di Schengen ed il trattato istitutivo europeo, UET Maastricht 1992.

Il regolamento è stato criticato anche dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in quanto non in grado di garantire i diritti dei rifugiati.

#### **Sospensione parziale del regolamento nel corso della crisi migratoria del 2015**

Ai sensi del regolamento di Dublino, se una persona che aveva presentato istanza di asilo in un paese dell'UE attraversa illegalmente le frontiere in un altro paese, deve essere restituita al primo stato. Durante la crisi europea dei migranti del 2015, l'Ungheria venne sommersa dalle domande di asilo di profughi provenienti dall'Asia; a partire dal 23 giugno 2015 ha iniziato a ricevere indietro i migranti che, entrati in Ungheria attraverso la Serbia, avevano successivamente attraversato i confini verso altri paesi dell'Unione europea. Il 24 agosto 2015, la Germania ha deciso di sospendere il regolamento di Dublino per quanto riguarda i profughi siriani e di elaborare direttamente le loro domande d'asilo. Altri stati membri, come la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovacchia e la Polonia, hanno di recente negato la propria disponibilità a rivedere il contenuto degli accordi di Dublino e, nello specifico, ad introdurre quote permanenti ed obbligatorie per tutti gli stati membri.

## ALLEGATO 2

### La riforma del sistema comune europeo di asilo – Dublino III<sup>33</sup>

Il 6 aprile 2016 la comunicazione della Commissione europea (COM(2016)197) ha avviato il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo e ha fissato l'obiettivo di ridurre i flussi migratori irregolari, anche istituendo canali sicuri e legali per raggiungere l'UE per chi ha bisogno di protezione. In seguito, la Commissione ha presentato un primo **pacchetto di riforme il 4 maggio 2016**, che comprende proposte relative all'istituzione di un sistema Dublino sostenibile ed equo, all'istituzione di un'Agenzia europea per l'asilo e al potenziamento del sistema Eurodac. Nello specifico, la proposta (COM(2016)270) del Parlamento europeo e del Consiglio di **riforma del regolamento (UE) n. 604/2013 (denominato regolamento Dublino III)** intende introdurre un meccanismo di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri più efficace nella determinazione della responsabilità in termini di trattamento e solido nelle situazioni di eccessiva pressione migratoria. Tra i nuovi elementi figurano: un sistema più equo basato sulla solidarietà, per mezzo di un meccanismo di assegnazione correttivo ("meccanismo di equità") che stabilirà automaticamente quando un Paese sta trattando un numero sproporzionato di richieste in base alle dimensioni e alla ricchezza dello stesso. Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che **superi il 150% della quota di riferimento**, tutti i nuovi richiedenti (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, verranno ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sarà ridisceso al di sotto di quel livello. Gli Stati membri avranno inoltre la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un **contributo di solidarietà di 250.000 euro** allo Stato membro in cui è ricollocato il richiedente del quale sarebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità;

**un meccanismo che tenga conto degli sforzi di reinsediamento**, ossia degli sforzi compiuti da uno Stato membro per accogliere persone bisognose di protezione direttamente da un Paese terzo e istituire percorsi sicuri e legali verso l'Europa;

**un sistema più efficiente**, con termini più brevi per l'invio delle richieste di trasferimento, il ricevimento delle risposte e l'esecuzione dei trasferimenti dei richiedenti fra gli Stati UE;

**obblighi giuridici più chiari** per i richiedenti protezione internazionale, compreso il dovere di rimanere nello Stato membro competente per la loro richiesta, limiti geografici alla fornitura di benefici materiali legati all'accoglienza e conseguenze proporzionate in caso di violazione delle norme, al fine di prevenire gli abusi e i movimenti secondari;

**una maggiore protezione degli interessi** dei richiedenti protezione internazionale, con più garanzie per i minori non accompagnati e un ampliamento della definizione di "familiari". Il pacchetto di misure legislative presentato dalla Commissione comprende inoltre una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che **istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** e abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM(2016)271), al fine di trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria agenzia europea per l'asilo, con un mandato rafforzato e funzioni ampliate per affrontare le carenze strutturali che dovessero emergere nell'applicazione del sistema di asilo dell'UE.

Infine, nel pacchetto del 4 maggio è inclusa anche una proposta<sup>54</sup> volta ad adeguare e **rafforzare il sistema Eurodac**, agevolando i rimpatri e contribuendo a combattere la migrazione irregolare.

Tale proposta amplia il campo di applicazione del regolamento Eurodac per includere la possibilità per gli Stati membri di salvare e consultare dati di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che non richiedono protezione internazionale e il cui soggiorno irregolare nell'UE viene scoperto, affinché possano essere identificati a fini di rimpatrio e riammissione.

In continuità con la prima serie di proposte adottate dalla Commissione il 4 maggio in linea con l'Agenda europea e la comunicazione del 6 aprile, la Commissione europea ha presentato in data **13 luglio 2016 un secondo pacchetto di proposte legislative** volte a completare la riforma di un sistema europeo di asilo "solido, coerente e integrato, basato su norme comuni e armonizzate pienamente conformi alle norme di protezione internazionale della convenzione di Ginevra e agli strumenti per la tutela dei diritti fondamentali", al fine di ridurre le differenze nei tassi di riconoscimento dei vari Stati membri, scoraggiare i movimenti secondari e assicurare garanzie procedurali comuni efficaci. In primo luogo, la Commissione intende **sostituire la direttiva sulle procedure 2013/32/UE** con un regolamento che mira a:

**rendere le procedure di asilo più semplici, chiare e brevi**, adottando le decisioni entro sei mesi. Sono introdotti termini più brevi per le domande di asilo inammissibili o palesemente infondate o per i casi in cui è prevista l'applicazione della procedura accelerata (da uno a due mesi), nonché scadenze per la presentazione dei ricorsi (da una settimana a un mese) e per le decisioni nella prima fase di ricorso (da due a sei mesi);

**rafforzare le garanzie per i richiedenti asilo**, garantendo il diritto a un colloquio individuale e all'assistenza legale gratuita già nel corso della procedura amministrativa. Sono fornite maggiori garanzie ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati, i quali dovrebbero essere affidati a un tutore entro cinque giorni dalla presentazione della domanda;

**garantire norme più severe per combattere gli abusi**, introducendo nuovi obblighi di cooperazione con le autorità e l'applicazione obbligatoria di sanzioni in caso di abuso della procedura, omessa collaborazione e movimenti secondari (tra cui il rigetto della domanda o l'adozione della procedura accelerata);

**armonizzare le norme sui Paesi sicuri**. La Commissione chiarisce e rende obbligatoria l'applicazione del concetto di Paese sicuro e propone di sostituire le designazioni nazionali dei Paesi di origine sicuri con elenchi europei o designazioni a livello UE entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento. In secondo luogo, al fine di armonizzare gli standard di protezione nell'UE, la Commissione propone di **sostituire la direttiva qualifiche esistente 2011/95/UE** con un nuovo regolamento, finalizzato a:

<sup>33</sup> Estratto da: *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016* a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR, ed. Digitalia Lab, Roma. Reperibile presso il portale del Ministero degli Interni.

**far convergere maggiormente i tassi di riconoscimento e le forme di protezione** (tipo di protezione e durata dei permessi di soggiorno). Gli Stati membri sono obbligati a tener conto degli orientamenti dell'Agencia dell'Unione Europea per l'asilo per quanto riguarda la situazione nel Paese d'origine e a valutare le possibili alternative di protezione interna, nel pieno rispetto del principio di non respingimento;

**inasprire le norme per punire i movimenti secondari:** il periodo di attesa di cinque anni previsto per i beneficiari di protezione internazionale per poter beneficiare dello status di residente di lungo periodo e conteggiato da capo ogni volta che la persona interessata si trova in uno Stato membro in cui non ha il diritto di soggiornare o risiedere;

**garantire protezione solo per il tempo necessario:** e introdotta una revisione obbligatoria dello status per tenere conto, ad esempio, di cambiamenti sopraggiunti nel Paese di origine che potrebbero influire sulla necessita di protezione;

**incentivare maggiormente l'integrazione:** i diritti e gli obblighi dei beneficiari per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale sono precisati e l'accesso a determinate forme di assistenza sociale può essere subordinato alla partecipazione a misure di integrazione.

In terzo luogo, la Commissione propone di **reformare la direttiva sulle condizioni di accoglienza** 2013/33/UE per fare in modo che i richiedenti asilo possano beneficiare di standard di accoglienza armonizzati e dignitosi in tutta l'UE. In particolare, la riforma mira a: fare in modo che gli Stati membri applichino gli standard e gli indicatori sulle condizioni di accoglienza sviluppati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e che provvedano all'elaborazione di piani di emergenza al fine di assicurare una capacita di accoglienza sufficiente e adeguata, anche in situazioni di pressione eccessiva;

**rendere reperibili i richiedenti e scoraggiarne la fuga,** assegnando loro una residenza o imponendo l'obbligo di presentazione regolare dinanzi alle autorità. Nel caso in cui il richiedente non rispetti l'obbligo di risiedere in un determinato luogo e qualora sussista il rischio di fuga, gli Stati membri possono avvalersi del trattenimento;

**chiarire che le condizioni di accoglienza saranno fornite unicamente nello Stato membro responsabile** e stabilire norme piu chiare sulla riduzione del diritto a condizioni materiali di accoglienza e sulla sostituzione delle indennità finanziarie con condizioni materiali di accoglienza fornite in natura;

**concedere in tempi più brevi l'accesso al mercato del lavoro,** al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda di asilo facendo in modo che tale accesso avvenga nel pieno rispetto delle norme del mercato del lavoro;

**fornire maggiori garanzie comuni** ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati.

Infine, il **13 luglio 2016** la Commissione europea ha altresì proposto l'adozione di un **regolamento in materia di reinsediamento** che modifica il regolamento (UE) 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>59</sup> teso a fornire un quadro permanente con una procedura unificata per il reinsediamento nell'UE, per garantire alle persone che necessitano di protezione internazionale canali organizzati e sicuri di accesso all'Europa. La proposta si inserisce nella riforma del sistema europeo comune di asilo come politica a lungo termine per una migliore gestione della migrazione, sulla scia della raccomandazione della Commissione per un programma di reinsediamento dell'UE "vincolante e obbligatorio per il periodo successivo al 2016". Essa dovrebbe inoltre contribuire all'attuazione del nuovo "quadro di partenariato" con i Principali Paesi terzi di origine e di transito, presentato dalla Commissione il 7 giugno 2016. Saranno ancora gli Stati membri a stabilire il numero di persone da reinsediare ogni anno, ma l'UE nel suo complesso avrà un impatto maggiore grazie al coordinamento degli sforzi nazionali e ad un'azione sinergica attraverso piani annuali dell'Unione, adottati dal Consiglio e resi operativi tramite programmi di reinsediamento mirati, adottati dalla Commissione.

**ALLEGATO 3****Estratto da: *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016 - Raccomandazioni*****Alle frontiere****Un approccio orientato alla tutela dei diritti umani.**

Il difficile obiettivo di armonizzare le attività di controllo alle frontiere con le garanzie di protezione, deve sempre e comunque essere ispirato alla tutela dei diritti umani. Nessuna situazione di emergenza potrà mai giustificare un approccio diverso da quello orientato verso la tutela dei diritti delle persone.

**Nello specifico si raccomanda:**

- che l'Unione Europea ottemperi ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne, sostenendo e rafforzando sempre più le operazioni di ricerca e salvataggio;
- che venga impedita la restrizione della libertà di movimento e rispettato il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- che vengano ampliati i canali umanitari di ingresso in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere alle ambasciate dei Paesi di transito ed origine;
- che venga implementata al più presto da tutti gli Stati membri la previsione di distribuire i richiedenti la protezione internazionale giunti in Europa attraverso quote in grado di rispondere all'effettivo bisogno;
- che si lavori ad una revisione del Regolamento di Dublino volta innanzitutto all'eliminazione del riferimento al paese di primo ingresso;
- che vengano attivati presso tutti i valichi di frontiera e le aree di ingresso o di transito servizi di assistenza e orientamento in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale;
- che l'Ue monitori gli accordi bilaterali fra gli Stati membri e i paesi di origine dei migranti e dei richiedenti la protezione internazionale;

**A livello nazionale****Definitiva implementazione di un sistema unico di accoglienza**

È necessario giungere quanto prima all'implementazione di un sistema unico di accoglienza attraverso la fattiva collaborazione degli enti locali e con il prezioso contributo del terzo settore. Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario dunque che medesime linee guida e identici standard – nonché puntuali e stringenti controlli sull'utilizzo dei fondi – disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza e gli interventi adottati.

**Nello specifico si raccomanda:**

- la piena messa in atto della cd. Filiera dell'accoglienza così come definita nel decreto legislativo 142/2015 (questa prima parte in grassetto) con particolare riferimento all'attivazione di hub di prima accoglienza sia per gli adulti, sia per i minori stranieri non accompagnati;

- la piena applicazione della direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016, "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR";

- l'adozione di standard predefiniti in ogni contesto di accoglienza, strutturale o straordinario;

- la predisposizione di programmi di formazione e aggiornamento rivolti sia a forze dell'ordine che ad operatori dell'accoglienza;

- il disegno di legge sulle "misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" prosegua il suo iter al Senato, dopo l'approvazione alla Camera il 26 ottobre 2016;

- modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza, che consentano di verificare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati.

**POLITICHE E STRATEGIE****L'inserimento socio-economico**

L'idea che l'accoglienza possa essere di per sé l'unica risposta ad ogni esigenza e bisogno delle persone rischia di rappresentare un limite. Durante il periodo di accoglienza, dunque, è necessario mettere gli ospiti in condizione di acquisire strumenti che possano consentire loro di sentirsi padroni della propria vita e di agire autonomamente, una volta usciti dai programmi di assistenza.

**Nello specifico si raccomanda:**

- politiche e programmi specifici, a livello nazionale e regionale, volti a facilitare l'inserimento socio-economico-abitativo di titolari di protezione internazionale e umanitaria, adottando una loro equiparazione alle categorie in Italia maggiormente svantaggiate;

- il rafforzamento delle azioni di accompagnamento ai percorsi di inclusione sociale durante il periodo di accoglienza;

- l'avvio di progetti di volontariato, come da circolare inviata dal Ministero dell'Interno alle prefetture nel 2014, al fine di stringere accordi con gli enti locali per favorire lo svolgimento di attività di volontario, da parte dei richiedenti la protezione internazionale ospiti nei centri di accoglienza;

- l'inserimento lavorativo delle persone in modo legale e professionale, evitando che necessariamente vadano incontro a sfruttamento e a condizioni di vita e di lavoro aberranti.

**La cura dell'informazione sul tema delle migrazioni forzate**

È necessario, anche in collaborazione con l'Associazione Carta di Roma, favorire la formazione degli operatori della comunicazione e un'informazione corretta, diffusa e puntuale sui nuovi fenomeni delle migrazioni forzate, così che non si creino i presupposti per una lettura ideologica nell'opinione pubblica foriera talvolta di contrapposizioni e conflittualità sociali.

## 8. Bibliografia essenziale

ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016*, ed. Digitalia Lab, Roma, (Portale del Ministero degli Interni).

Comune di Quartu Sant'Elena, *Procedura aperta per l'individuazione del soggetto attuatore del progetto Sprar – Triennio 2017 – 2020*. Sito del Comune.

Convenzione di Ginevra – [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

Convenzione di Dublino – [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

Documento della Conferenza delle Regioni del 5 maggio 2016, *Minori stranieri non accompagnati: accordo sul sistema d'accoglienza*, ([Regioni.it](http://Regioni.it) 2943 - 17/05/2016).

Ministero degli Interni, *La rendicontazione dei progetti SPRAR - modalità di rendicontazione delle spese: criteri per la rendicontazione dei contributi erogati dal Ministero dell'Interno in favore degli enti locali inseriti nella rete SPRAR, ai sensi dell'art. 1 sexies della legge n.39/1990, come introdotto dall'art. 32, L. n.189/2002*. Sito: Ministero degli Interni/Sprar.

Ministero degli Interni, *Circolare n: 1720 del 20 febbraio 2015*, [www.interno.gov.it/servizi-line/circolari](http://www.interno.gov.it/servizi-line/circolari).

NAGA HAR (Associazione Volontariato di Assistenza Socio-Sanitaria e per i diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti – Onlus, Milano), *Indagine sul sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, Milano, 2016. .

Prefettura di Cagliari, *Per la gestione del centro di prima accoglienza e l'erogazione dei servizi connessi in favore di cittadini stranieri extracomunitari richiedenti protezione internazionale ubicato in Monastir presso l'ex scuola di Polizia penitenziaria*, Avviso di Gara –(Prot. Uscita del 02/11/2016)