



Comitato Direttivo

Roma, 19 settembre 2018

Punto 7) Informativa su immigrazione e accoglienza

1. Dati di contesto

Trend sbarchi

Il manifestarsi e riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente negli anni 2013-2016 ha determinato un costante aumento di sbarchi, mai registrato prima. Tale afflusso, dopo una lieve contrazione nel 2015, riprende ad aumentare nel 2016 quando tocca l'apice assoluto del numero di sbarchi registrato nell'ultimo ventennio.

Il trend si contrae notevolmente a seguito degli accordi del Governo italiano con la Libia divenuti pienamente operativi ad agosto 2017. Se nel primo semestre del 2017 si registrano infatti 95.216 migranti sbarcati da gennaio a giugno (+36% rispetto allo stesso periodo del 2016), nel secondo semestre 2017 gli sbarchi calano, rispetto al semestre precedente, del 75% (24.153 da luglio a dicembre), per un totale di 119.369 nell'intero anno, segnando una netta inversione di rotta rispetto ai quattro anni precedenti.

La diminuzione degli sbarchi è ancora più evidente nel primo semestre del 2018, periodo in cui si registrano 16.577 persone giunte sulle coste italiane (-83% rispetto allo stesso semestre dell'anno precedente), e nei mesi successivi (all'11 settembre 2018 risultano sbarcati 20.320 migranti).

Si rileva che il trend di diminuzione degli sbarchi in Italia è in linea con la diminuzione complessiva a livello europeo. Se infatti nel 2015 risultavano quasi 1.900.000 le persone che avevano attraversato le frontiere europee illegalmente, nel 2016, a seguito degli accordi dell'Unione europea con la Turchia gli attraversamenti illegali sono stati 511.046, per poi scendere a 204.718 nel corso del 2017.

A luglio 2018 Frontex segnala 73.500 ingressi in Europa¹ (-43% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

¹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-flows-in-july-total-number-drops-spain-accounts-for-more-than-half-of-detections-UceVog>

| Anno | Sbarcati in Italia | Attraversamenti illegali delle frontiere europee |
|-------------|---------------------------|---|
| 2008 | 36.951 | 159.092 |
| 2009 | 9.573 | 104.599 |
| 2010 | 4.406 | 104.060 |
| 2011 | 62.692 | 141.051 |
| 2012 | 13.267 | 72.437 |
| 2013 | 42.925 | 107.365 |
| 2014 | 170.100 | 282.933 |
| 2015 | 153.842 | 1.822.177 |
| 2016 | 181.436 | 511.046 |
| 2017 | 119.369 | 204.718 |
| 2018 | 20.320 (11 settembre) | 73.500 (luglio) |

I rimpatri

Mentre rispetto agli arrivi i dati sono oscillanti, i dati sui rimpatri evidenziano una sostanziale stabilità, che mantiene la percentuale di rimpatri, rispetto al numero di persone rintracciate in posizione irregolare, sempre al di sotto del 20%.

| Anno | Stranieri rintracciati in posizione irregolare² | Stranieri effettivamente allontanati³ | di cui rimpatriati⁴ | % di stranieri allontanati rispetto a quelli rintracciati | % di stranieri rimpatriati rispetto a quelli allontanati | % di stranieri rimpatriati rispetto a quelli rintracciati in posizione irregolare |
|-----------------------|---|---|---------------------------------------|--|---|--|
| | | | | | | |
| 2015 | 34.107 | 15.979 | 5.505 | 47% | 34% | 16% |
| 2016 | 41.473 | 18.664 | 5.817 | 45% | 31% | 14% |
| 2017 | 45.068 | 19.958 | 6.514 | 44% | 33% | 14% |
| 2018 (2 settembre) | 22.501 | 10.570 | 4.269 | 47% | 40% | 19% |

² **Stranieri rintracciati in posizione irregolare:** tutti gli stranieri che, sottoposti ad un controllo di Polizia sul territorio nazionale, non possiedono i requisiti (visto, permesso di soggiorno) che consentono la permanenza regolare dello straniero sul territorio nazionale e per i quali pertanto dovrà essere adottato un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale.

³ **Stranieri effettivamente allontanati:** cittadini extracomunitari che hanno abbandonato effettivamente il territorio nazionale in quanto respinti alla frontiera o rimpatriati.

⁴ **Rimpatriati:**

- Espulsi con accompagnamento alla frontiera. Cittadini extracomunitari accompagnati alla frontiera da personale delle Forze dell'Ordine e imbarcati su mezzi (aerei, navi) diretti ai Paesi di origine.
- Espulsi su conforme provvedimento dell'autorità giudiziaria nel quadro di procedimenti penali.
- Respinti dai Questori. Stranieri che entrando nel territorio dello Stato, senza avere i requisiti richiesti, si sottraggono ai controlli di frontiera e sono stati fermati all'ingresso o subito dopo o che sono stati ammessi temporaneamente nel territorio per necessità di pubblico soccorso.
- Partenza volontaria di stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione.

La protezione internazionale

A partire dal 2013 la crescita delle domande di protezione internazionale in Italia assume valori sempre più consistenti, fino a raggiungere la quota record di 130.119 nel 2017.

Nei primi 7 mesi del 2018 le domande di protezione internazionale complessivamente presentate sono state 38.698, ovvero meno della metà di quelle presentate l'anno precedente nello stesso periodo.

Come per gli attraversamenti illegali di frontiera, anche in questo caso la diminuzione delle domande di protezione internazionale in Italia è in linea con l'andamento della diminuzione registrata a livello europeo a partire dal 2017 (meno 15% nel primo semestre del 2018 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

| Anno | Domande presentate in Italia | Domande presentate in Europa |
|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 2013 | 26.620 | 431.095 |
| 2014 | 63.456 | 626.960 |
| 2015 | 83.970 | 1.322.845 |
| 2016 | 123.600 | 1.260.910 |
| 2017 | 130.119 | 712.235 |
| 2018 (03/08) | 38.698 | 279.240 |

Dal 2005 al 2017, 1 domanda su 2 di quelle esaminate è stata rigettata dalla competente Commissione Territoriale, ma in particolare nell'ultimo biennio (2016-2017) i dinieghi sono aumentati diventando la maggioranza degli esiti (quasi il 60%). A livello europeo il tasso di riconoscimento ha riguardato, nello stesso periodo, il 45,5% dei casi esaminati.

Nei primi sette mesi del 2018 (dato al 3 agosto 2018) su 56.456 domande esaminate circa il 62% dei casi si è concluso con un diniego, e nel 38% dei casi è stata riconosciuta una qualche forma di protezione: nel 7% dei casi è stato riconosciuto lo status di rifugiato, al 4% la protezione sussidiaria e nel 27% dei casi è stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

| Anno | Domande esaminate | % Casi diniego | % Casi accoglimento | % riconoscimento protez. internaz. | % riconoscimento protez. umanitaria |
|--------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------|---|--|
| 2016 | 91.102 | 60 | 40 | 19 | 21 |
| 2017 | 81.527 | 58 | 42 | 17 | 25 |
| 2018 (31/07) | 56.456 | 62 | 38 | 11 | 27 |

Per quanto riguarda le ipotesi di diniego, è necessario tenere presente che, nella maggior parte dei casi, i richiedenti presentano ricorso contro tali decisioni e che, di frequente, al termine dell'iter giudiziario viene loro riconosciuta dalle Corti d'Appello una qualche forma di protezione.

Pertanto, la platea dei "riconosciuti" è più ampia rispetto a quella che appare dai dati delle Commissioni territoriali: prendendo in esame, ad esempio, i dati del 2017, agli esiti positivi delle Commissioni territoriali è necessario sommare i casi di accoglimento dei ricorsi, ossia il 31%, che portano a una quota del 73% i casi di riconoscimento di una qualche forma di protezione⁵.

⁵ Rilevazione statistica del Ministero della Giustizia.

Minori stranieri non accompagnati

La presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia ha assunto, soprattutto nell'ultimo quinquennio, una consistenza sempre più incisiva, collegata anche ad un incremento di minori, perlopiù sedici-diciassetenni, giunti soli attraverso gli sbarchi sulle coste italiane.

Se nel 2015 il segmento dei MSNA era dell'8% sul totale dei migranti sbarcati, un aumento significativo si rileva nel 2016 quando su 181.436 persone sbarcate 25.846 erano MSNA, pari al 14%.

Sebbene con il ridursi degli sbarchi, a partire da fine 2017, sia diminuito in maniera proporzionale anche il numero di MSNA sbarcati, questi continuano tuttavia a costituire un fenomeno molto significativo, rappresentando una quota sempre rilevante rispetto al numero totale di migranti sbarcati (13% del totale dei migranti sbarcati). Infatti, all'11 settembre 2018 i MSNA sbarcati sono stati 3.177, quasi il 16% del totale dei migranti sbarcati in Italia nello stesso periodo.

Il tema, come è noto, rappresenta una questione di diretta competenza dei Comuni e quindi particolarmente onerosa, in termini organizzativi ed economici.

| Anno | MSNA sbarcati in Italia | % MSNA rispetto al totale di migranti sbarcati | MSNA presenti in Italia | Richieste di asilo presentate da MSNA |
|--------------|--------------------------------|---|--------------------------------|--|
| 2016 | 25.846 | 14% | 17.373 | 5.930 |
| 2017 | 15.779 | 13% | 18.303 | 9.782 |
| 2018 (11/09) | 3.177 | 16% | 12.930 | 3.125 |

Ricollocamenti

Il piano iniziale di ricollocazione, approvato dal Consiglio Giustizia e Affari Interni (Consiglio dell'UE) a settembre 2015, su proposta della Commissione europea, prevedeva la *ricollocazione* di 160mila profughi dall'Italia e dalla Grecia in altri Paesi europei, entro due anni. Dopo l'accordo con la Turchia del 18 marzo 2016, il Consiglio aveva modificato la decisione e l'obiettivo da raggiungere era sceso al ricollocamento di 98.255 persone.

Al 31 dicembre 2017 il totale delle persone ricollocate dall'Italia è stato di 11.464 stranieri (un incremento percentuale del 332%, rispetto al 2016 quando i ricollocati sono stati 2.654). Nel primo semestre 2018 i ricollocamenti sono stati 12.722.

Come per l'anno precedente, i due principali stati membri destinatari del trasferimento sono Germania (5.438, 42,7%) e Svezia (1.408, 11,1%), così come le due prime cittadinanze di migranti ricollocati: Eritrea (12051, 94,7%) e Siria (562, 4,4%).

| Anno | Ricollocati dall'Italia |
|--------------------|--------------------------------|
| 2016 | 2.654 |
| 2017 | 11.464 |
| 2018 (1° semestre) | 12.722 |

Sistema di accoglienza dei migranti: impatto sui Comuni

A fine luglio 2018 i posti dedicati all'accoglienza dei migranti risultano 165.000, circa 20.000 in meno rispetto al 2017.

I posti di accoglienza nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria risultano circa 130.000, quelli offerti dalla rete SPRAR circa 35.000.

Il ricorso al sistema di accoglienza temporanea/straordinaria ha fornito risposte emergenziali all'urgenza dei collocamenti nelle fasi più acute della crisi degli sbarchi.

Oggi il sistema emergenziale è largamente preponderante rispetto a quello ordinario degli SPRAR (il sistema CAS rappresenta il 74% del numero complessivo di posti). Ciò significa che le Prefetture hanno fatto ricorso crescente ad alberghi o di altre strutture ricettive a vocazione turistica, comunque diverse da quelle previste per l'accoglienza di richiedenti protezione internazionale, andando a rafforzare il sistema più fragile in termini di qualità, trasparenza e programmazione.

Le strutture sono attualmente distribuite sul territorio di 3.382 Comuni. Di contro, sono 4.572 i Comuni (di cui 114 sopra i 15.000 abitanti) che non hanno sul proprio territorio alcuna tipologia di struttura di accoglienza (58% rispetto al totale dei Comuni).

Specularmente, sono numerosi i casi di sovraesposizione, con Comuni sede di CAS/CdPA che presentano numeri significativamente superiori rispetto agli indici di sostenibilità demografica⁶.

In particolare, sono 759 i Comuni che accolgono migranti con percentuali superiori del 100% rispetto all'indice suddetto. Di questi, 609 sono Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Alcuni territori risultano più sovraesposti di altri: Lombardia, Piemonte, Campania, Lazio, Veneto e Toscana.

Proprio al fine di porre rimedio a tale sproporzione, Ministero dell'Interno e ANCI hanno sancito una serie di accordi orientati ad una ripartizione equa e sostenibile dei posti per l'accoglienza nei Comuni, basata appunto su un criterio di proporzionalità riferito alla dimensione demografica.

Tale strategia ha permesso, seppur gradualmente, di ampliare nel giro di un anno e mezzo la platea dei Comuni interessati dalla presenza di strutture di accoglienza di oltre 700 unità: 2.722 Comuni (il 34% rispetto al totale dei Comuni italiani) ad ottobre 2016, 3.424 Comuni (il 43%) a marzo 2018. In molti casi si è trattato di trasformazioni di strutture da CAS in SPRAR.

Tale percorso sembra aver subito un rallentamento negli ultimi mesi, in cui si registra una diminuzione dei Comuni interessati, fino ai 3.382 attuali.

Un rallentamento provocato indubbiamente anche dall'interruzione degli ampliamenti della rete SPRAR, bloccati presso il Ministero dell'Interno dal 1° luglio. Sono più di 100 i Comuni che attendono una risposta alla loro domanda di ingresso nella rete SPRAR o una risposta alla loro domanda di ampliamento, per complessivi 4.000 posti circa.

Lo SPRAR: il sistema dei Comuni

⁶ Piano nazionale di ripartizione Ministero dell'Interno/ANCI 2016.

Nel corso di questi 16 anni, il Sistema SPRAR ha conosciuto rilevanti ampliamenti: dai 1.365 posti del 2003 ai 20.752 del 2014, fino all'attuale capienza di 35.881 posti di cui 3.500 dedicati a minori stranieri non accompagnati e 734 rivolti a persone con disagio mentale o disabilità.

Nel 2017 nel Sistema SPRAR sono state accolte circa 7.800 persone portatrici di esigenze particolari (vittime di tortura e/o violenze, disagio mentale, vittime di tratta, donne sole in gravidanza, etc.) e circa 6.300 persone appartenenti a famiglie con minori.

I beneficiari attualmente accolti nella rete risultano nel 40% dei casi richiedenti asilo (inclusi i ricorrenti), il 30% beneficiari titolari di un permesso per motivi umanitari, il 28% titolari di protezione internazionale e il 2% minori titolari di un permesso per minore età.

I Comuni titolari di progetto o sedi di strutture (31 dicembre 2017) afferenti alla rete SPRAR sono 965, equivalenti al 12% dei Comuni italiani, in cui risiede il 46% dell'intera popolazione italiana. Di questi, 632 sono sotto i 15.000 abitanti (470 sotto i 5.000).

I progetti SPRAR sono presenti in 103 Province/Città metropolitane (su 107), e in tutte le Regioni d'Italia.

2. Schema di decreto recante “disposizioni urgenti in materia di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario” nonché in materia di protezione internazionale, di immigrazione e di cittadinanza

Rilevano in questa sede, per il potenziale impatto che possono avere sui territori, i seguenti aspetti.

Viene soppresso il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Prevista, per casi residuali, la concessione di permessi di soggiorno per “casi speciali” e per “calamità naturali”: cure mediche per condizioni di salute di eccezionale gravità, violenza domestica, grave sfruttamento lavorativo. A questi casi si aggiunge uno speciale permesso di soggiorno a titolo di “ricompensa al valore civile”.

Il sistema di accoglienza dei Comuni – SPRAR diventa sistema di protezione per rifugiati e MSNA. I richiedenti protezione internazionale, gli umanitari e i ricorrenti denegati, che non potranno più essere accolti in SPRAR, vengono “progressivamente trasferiti” verso altre strutture di accoglienza.

Si abroga il riferimento alla ripartizione territoriale all'interno delle Regioni, abrogando il passaggio in cui si prevedeva che i Tavoli regionali di coordinamento individuassero “i criteri di ripartizione, all'interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza [...]”.

Il decreto estende ampiamente la lista dei reati che comportano la revoca degli status di protezione.

Vengono inseriti nuovi limiti per la concessione della cittadinanza ai discendenti degli emigrati italiani all'estero ed estesi i requisiti di residenza per chi chiede cittadinanza per matrimonio o residenza.

La permanenza nei CIE viene riportata a 180 giorni, dai 90 attualmente previsti. Se tali centri sono saturi, le persone in attesa di espulsione possono essere trattenute in altre "strutture idonee di disponibilità di pubblica sicurezza o, dopo udienza di convalida, presso gli uffici di frontiera".

Viene esclusa l'iscrizione anagrafica con permesso di soggiorno per i richiedenti asilo.

Le risorse che erano state allocate per l'apertura di sportelli comunali per il Rimpatrio Volontario Assistito vengono trasferite al Fondo Rimpatri del Ministero dell'Interno.

3. Conclusioni

I dati sopra esposti portano ad evidenziare le seguenti **osservazioni conclusive**:

- a partire da luglio 2017 può dirsi superata la fase più acuta della crisi degli sbarchi;
 - 165.000 persone in strutture che, nel 74% dei casi, hanno carattere transitorio/emergenziale;
 - percentuali sempre molto basse di persone effettivamente rimpatriate sul totale di coloro che sono rintracciati in condizioni di irregolarità;
 - l'impatto sui Comuni è ancora significativo e non equamente distribuito: rilevante il numero di Comuni che hanno numeri di molto superiori agli indici di sostenibilità demografica;
 - prescindendo da ogni valutazione di carattere politico, si evidenzia che il calo degli arrivi in Europa ed in Italia rappresenta un'occasione importante per portare a regime un sistema di accoglienza ordinario, pubblico, ad adesione volontaria, controllato, monitorato e rendicontato. Al contrario, sono bloccate, presso il Ministero dell'Interno, oramai da 3 mesi, le graduatorie per l'ampliamento della rete.
- lo schema di decreto del Governo in materia di immigrazione prevede invece:
 - indirizza il sistema di accoglienza a favore di centri gestiti da privati e di dimensioni ampie, escludendo dall'accoglienza in SPRAR richiedenti asilo e persone con protezione umanitaria. Si rileva che questi centri rappresentano la maggior fonte di insicurezza sui territori, di malcontento della popolazione residente e quindi di preoccupazione per i Sindaci.
 - privilegiando il sistema delle Prefetture e indebolendo sedi e strumenti di concertazione territoriale, sopprimendo tra le altre cose il supporto giuridico alla c.d. "clausola di salvaguardia", indebolisce fortemente il potere dei Sindaci, che perdono voce in capitolo in merito a collocazione, tipologia di beneficiari, selezione degli enti deputati alla gestione dei centri. Rimangono da gestire ai Sindaci solo le ricadute territoriali negative che questo modello inevitabilmente comporta sui servizi sociali e sulla sicurezza dei territori;

- il Sistema SPRAR, che il decreto in questione ridimensiona in maniera molto significativa, rappresenta per molti Comuni un valore aggiunto e un modello posto alla base di più complessive strategie di rafforzamento e rinnovamento dei sistemi di welfare territoriale;
- nel 2017 il Sistema SPRAR ha accolto circa 7.800 persone portatrici di esigenze particolari (vittime di tortura e/o violenze, disagio mentale, vittime di tratta, donne sole in gravidanza, etc.) e circa 6.300 persone appartenenti a famiglie con minori. E' ancora più forte, in questi casi, la preoccupazione riferita alle ricadute sui servizi socio-sanitari dei territori della mancata adeguata presa in carico delle vulnerabilità.

Abbiamo chiesto alcune modifiche essenziali e fondamentali. Si tratta di interventi minimali rispetto ad un provvedimento che modifica sostanzialmente il modello di accoglienza, la cui valutazione politica generale si rimette agli organi:

- 1. Rafforzamento del ruolo del comune e del sindaco, in ordine alla presenza dei profughi sul territorio con un formale assenso alla presenza dei CAS e altri.**
- 2. Chiarire tempi, modalità e processi di eventuale ricollocamento da SPRAR a CAS e viceversa.**
- 3. Avere rassicurazioni sulle modalità di accesso ai finanziamenti.**
- 4. Integrare l'accoglienza negli SPRAR con le categorie vulnerabili e i nuclei familiari.**