



Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113

Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Allegato informativo agli emendamenti ANCI in tema di immigrazione

1. Dati di contesto
2. L'impatto del D.L. n. 113/2018 sul sistema di seconda accoglienza e sui territori, alcune stime

Roma, 17/10/2018

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).

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)

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>

→ **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 protezione².

→ *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-diciasettenni, 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

² Rilevazione statistica del Ministero della giustizia.

→ 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 irregolare ³	Stranieri effettivamente allontanati ⁴	Stranieri rimpatriati ⁵ tra quelli effettivamente allontanati	% 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 (02/09)	22.501	10.570	4.269	47%	40%	19%

→ 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

³ **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.

⁴ **Stranieri effettivamente allontanati:** cittadini extracomunitari che hanno abbandonato effettivamente il territorio nazionale in quanto respinti alla frontiera o rimpatriati.

⁵ **Rimpatriati:**

a) 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.

b) Espulsi su conforme provvedimento dell'autorità giudiziaria nel quadro di procedimenti penali.

c) 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.

d) Partenza volontaria di stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione.

2. L'impatto del D.L. n. 113/2018 sui territori e sul sistema di accoglienza, alcune stime

→ Stima della crescita del numero di persone in condizione di irregolarità o ricorrenti presenti sui territori nell'anno 2019

Tenendo conto delle domande esaminate negli ultimi 3 anni, ed in particolare soffermandoci sui primi 8 mesi del 2018 (tenendo quindi conto della drastica riduzione degli sbarchi a partire dal 2017), si può ipotizzare che a fine 2018 le domande esaminate saranno 93.000.

Una delle dirette conseguenze della riforma che particolarmente preoccupa le amministrazioni locali, connesse all'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, si riferisce al possibile aumento esponenziale del numero delle presenze irregolari e dei ricorrenti, con conseguente incremento dei contenziosi giudiziari.

Aumenterebbe il disagio e la complessità a gestire la presenza di persone "in attesa" che venga definita la propria posizione giuridica e, tenendo conto dei dati e delle difficoltà legate all'effettività delle misure di rimpatrio (mediamente 5.000 all'anno), aumenterebbe indiscutibilmente la presenza di persone prive di un titolo di soggiorno alle quali non sarebbe possibile accedere a nessun percorso di inserimento legale e destinati a sopravvivere nell'ambito delle attività legate all'economia informale.

Domande esaminate	Casi diniego (%)	Casi accoglimento (%)
	71%	29%
93.000	66.044	26.956

→ **Lo SPRAR: il sistema dei Comuni**

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.

Ad oggi il costo *pro capite pro die* del CAS e dello SPRAR è sostanzialmente equivalente. La vera differenza si concretizza nella qualità della spesa effettuata e dei percorsi di integrazione conseguiti. Va rilevato che nei CAS sono forniti, nella maggior parte dei casi, solo i servizi essenziali e non quelli rivolti all'integrazione. Tali strutture possono pertanto avere una funzione solo nella misura in cui all'accoglienza nei CAS (anche di piccole dimensioni) segua un percorso di accoglienza nello SPRAR, dove sono invece presenti i servizi di integrazione. Delle 9.000 persone uscite dall'accoglienza SPRAR nel 2017, ad esempio, più del 43% avevano raggiunto, già all'interno del progetto, piena autonomia abitativa e/o lavorativa, e un ulteriore 31% aveva acquisito gli strumenti indispensabili per "camminare sulle proprie gambe".

Da una disamina dei numerosi fenomeni di corruzione e di "mala gestio" avvenuti negli ultimi anni nell'ambito dell'accoglienza emerge in maniera palese come essi si siano verificati quasi sempre nella gestione di grandi strutture a basso costo. Viceversa pochi sono stati gli episodi analoghi nei sistemi di accoglienza come lo SPRAR che richiedono elevati e precisi standard di servizio, con corrispettivi adeguati e solide procedure di monitoraggio e rendicontazione dei costi sostenuti.

Il quadro sinottico che segue sintetizza, a tal proposito, **le differenze principali tra la rete SPRAR e il circuito dei CAS:**

SPRAR	CAS
Fondi pubblici gestiti da enti pubblici.	Fondi pubblici gestiti dai privati ⁶ .
L'ente attuatore deve possedere la pluriennale esperienza in materia di accoglienza e integrazione. Accoglienza diffusa, per piccoli numeri	L'ente gestore non deve avere competenze specifiche in materia né esperienze pregresse. Accoglienza spesso concentrata in grandi centri con grandi numeri
Lo Sprar si appoggia al Servizio centrale: Struttura di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali	Non prevista una struttura, né misure volte a ottimizzare, razionalizzare e coordinare le differenti strutture (come invece prevede la legge come compiti del SC)
Servizio di assistenza agli enti locali	Non previsto alcun servizio di assistenza alle strutture governative e prefettizie
Banca dati SPRAR dove vengono inseriti tutti i servizi resi al beneficiario e un monitoraggio continuo del progetto da parte del Servizio Centrale.	Scarsa o inesistente tracciabilità dei servizi resi, tranne in pochissime situazioni considerate buone prassi
Più livelli di controllo, sia in ambito amministrativo che qualitativo (ente locale, revisore indep., Servizio centrale, Ministero)	Un unico livello di controllo, sia in ambito amministrativo che qualitativo (Prefettura)
Presenza in carico del beneficiario da parte di personale qualificato (equipe multidisciplinare) I centri di accoglienza (prevalentemente appartamenti) devono possedere determinati requisiti tra cui la vicinanza a centri abitati e parametri abitativi precisi	I servizi resi sono erogati da personale non necessariamente qualificato. I centri di accoglienza non devono possedere particolari requisiti né parametri (es. non è richiesta la vicinanza a centri abitati)
Rendicontazione analitica a costi reali	Rendicontazione a fattura sulla base delle presenze giornaliere (con documentazione giustificativa, non pezze d'appoggio: registro presenze, elenco fornitori, fogli firma dei dipendenti ...)
Monitoraggio qualitativo costante e continuativo, con visite in loco programmate e periodiche e analisi delle informazioni a livello centrale (SC c tramite tutor e tramite i vari uffici della struttura centrale)	Monitoraggio qualitativo direttamente in capo alle singole Prefetture. (discrezionale nella programmazione)
Interazione con il territorio e la popolazione residente garantita dal ruolo dell'Ente locale in qualità di titolare del progetto. Accoglienza inserita nella cornice del welfare locale Potenziale ricaduta in termini di rafforzamento del welfare locale anche per i cittadini italiani.	Scarsa interazione con il territorio, la popolazione residente e i servizi sociali se non in casi sporadici dovuti "buona volontà" degli enti gestori. Accoglienza avulsa dalla cornice del welfare locale, che viene coinvolto in termini di ricaduta emergenziale solo in fase di dismissione.

⁶ In rari casi e dopo l'approvazione del Piano di distribuzione dei migranti, accordo tra ANCI e Ministero dell'Interno, le Prefetture agiscono per il tramite dei Comuni del territorio - Vedi CISS Ossola – consorzio intercomunale dei servizi sociali, Prefettura di Milano etc.

→ **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 demografica⁷.

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 150 i Comuni che attendono una risposta alla loro domanda di ingresso nella rete SPRAR o una risposta alla loro domanda di ampliamento, per complessivi quasi 7.000 posti.

⁷ Piano nazionale di ripartizione Ministero dell'Interno/ANCI 2016.

→ ***Stima dell'incidenza dei costi socio-sanitari per la presa in carico di migranti vulnerabili***

Per la legislazione italiana, il Comune è tenuto a fornire servizi di carattere socio-sanitario ai migranti vulnerabili presenti sul suo territorio (visite sanitarie generali o specialistiche, assistenza sociale o scolarizzazione se si tratta di minori). Tali servizi risultano essere maggiori quando si tratta di migranti vulnerabili, ovvero vittime di tortura o violenza, vittime di tratta, persone disabili o con disagio mentale, persone che necessitano di un'assistenza domiciliare, sanitaria o prolungata, e singole gestanti.

L'Ente locale aderente alla rete SPRAR si vede rimborsati tali servizi per i richiedenti e titolari protezione vulnerabili accolti nel progetto territoriale. Con l'entrata in vigore del decreto nessun richiedente asilo, anche se vulnerabile, ha più accesso alla rete SPRAR. Ciò significa che i costi riferiti alla sfera socio-sanitaria, che il sistema dei CAS non coprirebbe (e che in SPRAR venivano rimborsati dallo Stato), rimarrebbero in carico ai servizi sociali dei Comuni ovvero ai sistemi sanitari regionali.

Con l'intento di ipotizzare una stima dell'impatto che questa modifica nel sistema di accoglienza potrà avere sui bilanci socio-sanitari dei territori, si è proceduto a quantificare la spesa degli Enti locali SPRAR destinata ai servizi socio-sanitari, a partire dall'analisi delle microvoci dei budget di progetto approvati dal Ministero dell'Interno.

Con riferimento all'anno 2017 e prendendo a riferimento i progetti che in quell'anno hanno avuto in accoglienza almeno una persona portatrice di vulnerabilità (esclusi quelli dedicati ai minori stranieri non accompagnati, che anche nel nuovo impianto rimarrebbero in SPRAR), il dato che emerge è che, sull'intero ammontare del budget, **circa 107 milioni** sono stati destinati a coprire costi di carattere socio-sanitario e specialistico.

Al di là della questione più diretta riferita ai costi diretti, non possono essere sottovalutati i rischi connessi alla caduta di livello della vigilanza sanitaria, di cui i Sindaci sono responsabili, e per la quale il sistema dei grandi centri sono indubbiamente meno attrezzati rispetto ai centri SPRAR di piccole dimensioni.