



# **CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA “PRIMA ACCOGLIENZA” DEGLI IMMIGRATI:  
LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE  
E I SERVIZI DELL’ASILO  
(2013-2016)**

**Deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G**





# **CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA “PRIMA ACCOGLIENZA” DEGLI IMMIGRATI:  
LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE  
E I SERVIZI DELL’ASILO  
(2013-2016)**

**Relatore  
Cons. Mauro Oliviero**

Hanno collaborato  
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Mario Petrocelli, Stefano Murra, Umberto Mascioli,  
Giuseppina Coccia.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	7
* * *	
Relazione .....	13
Sintesi .....	15
<b>CAPITOLO I - L'oggetto dell'indagine. La normativa internazionale e nazionale .....</b>	<b>19</b>
1. L'oggetto dell'indagine .....	19
2. Le convenzioni internazionali, la normativa europea e nazionale sui rifugiati (cenni) .....	19
<b>CAPITOLO II - Richiedenti asilo e rifugiati in Italia .....</b>	<b>21</b>
1. Introduzione .....	21
2. Le principali operazioni militari ed umanitarie .....	24
3. Domande di protezione internazionale: i numeri italiani .....	27
4. I permessi di soggiorno dei Msna accolti .....	32
5. Il sistema di accoglienza per stranieri in Italia .....	33
5.1. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Msna) .....	35
6. Prima accoglienza .....	36
7. <i>Hotspot</i> .....	39
8. Il quadro complessivo nazionale per la prima accoglienza negli anni 2013-2015 ....	41
<b>CAPITOLO III - L'utilizzo dei fondi europei tramite il programma generale di solidarietà dei flussi migratori ed il fondo Fami .....</b>	<b>47</b>
1. Premessa .....	47
2. Il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" .....	47
3. Fondo europeo per i rimpatri (Fr) .....	48
4. Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi (Fei) .....	50
5. Fondo europeo per le frontiere esterne (Ebf) .....	53
6. Il Fondo europeo per i rifugiati (Fer) .....	54
7. Il Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) .....	57
8. L'agenda europea sulla migrazione .....	61
9. Attuazione dell'agenda europea .....	62
10. Ricollocamenti ( <i>relocation</i> ) .....	66
11. Invitalia .....	69
<b>CAPITOLO IV - I fondi nazionali .....</b>	<b>71</b>
1. Premessa .....	71
2. Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) .....	72
3. Il Fondo di accompagnamento all'integrazione (Fai) .....	73

4. Lo schema di capitolato di appalto. Il d.m. 7 marzo 2017 .....	74
5. Il decreto interministeriale 18 ottobre 2017 .....	74
6. Il progetto Mireco .....	75
7. Il piano nazionale di integrazione dei titolari di protezione .....	76
CAPITOLO V - Gli enti gestori .....	77
1. Verifiche a campione .....	77
2. Enti gestori della Provincia di Treviso .....	78
3. Enti gestori della Provincia di Prato .....	82
4. Enti gestori della Provincia di Avellino .....	87
5. Enti gestori della Provincia di Reggio Calabria .....	91
6. Considerazioni sulle quattro prefetture esaminate a campione .....	95
CAPITOLO VI - Conclusioni e raccomandazioni .....	99

\* \* \*

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Andamento degli arrivi dei migranti sulle coste italiane .....	21
Tabella 2 - Comparazione del numero di migranti sbarcati - Anni 2014-2016 .....	22
Tabella 3 - Presenza di immigrati al 31 dicembre 2016 nelle strutture di accoglienza sul territorio per regione (dati statici) .....	23
Tabella 4 - Spesa per le commissioni di asilo dal 2000 al 2016 .....	29
Tabella 5 - Richiedenti asilo in Italia .....	30
Tabella 6 - Minori non accompagnati .....	33
Tabella 7 - Quadro complessivo per la prima accoglienza - Anno 2013 .....	41
Tabella 8 - Quadro complessivo per la prima accoglienza - Anno 2014 .....	41
Tabella 9 - Quadro complessivo per la prima accoglienza - Anno 2015 .....	42
Tabella 10 - Spesa giornaliera <i>pro capite</i> per singole regioni - Anno 2013 .....	42
Tabella 11 - Spesa giornaliera <i>pro capite</i> per singole regioni - Anno 2014 .....	43
Tabella 12 - Spesa giornaliera <i>pro capite</i> per singole regioni - Anno 2015 .....	44
Tabella 13 - Presenze medie nei centri di prima accoglienza suddivisi per regione: anno 2015 .....	44
Tabella 14 - Fondo europeo per i rimpatri - Anni 2008-2013 .....	49
Tabella 15 - Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi - Anni 2007-2013 .....	51
Tabella 16 - Prospetto analitico degli interventi con fondi europei - Anno 2013 .....	52
Tabella 17 - Fondo europeo per le frontiere esterne - Anni 2007-2013 .....	54
Tabella 18 - Fondo europeo per i rifugiati - Anni 2008-2013 .....	55
Tabella 19 - Fondo europeo per i rifugiati (pagamenti anni 2008-2013) .....	57
Tabella 20 - Fondo asilo e migrazione - Anni 2014-2020 .....	60
Tabella 21 - Fondo Fami. Rendiconto 2016 della contabilità speciale n. 5949 .....	60
Tabella 22 - Numero ricollocati e finanziamenti comunitari e nazionali (2015-2017) .....	68
Tabella 23 - Quadro risorse finanziarie del Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza Stanziamenti finali .....	71

Tabella 24 - Impegni di competenza e pagamenti del Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza .....	72
Tabella 25 - I centri di accoglienza - Provincia di Treviso .....	78
Tabella 26 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016 .....	81
Tabella 27 - I centri di accoglienza - Provincia di Prato .....	83
Tabella 28 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016 .....	86
Tabella 29 - I centri di accoglienza - Provincia di Avellino .....	87
Tabella 30 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016 .....	90
Tabella 31 - I centri di accoglienza - Provincia di Reggio Calabria .....	91
Tabella 32 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016 .....	95

\* \* \*

#### INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Comparazione migranti sbarcati negli anni 2014-2016 .....	22
Grafico 2 - Domande di richieste di asilo e domande esaminate .....	27
Grafico 3 - Rapporto di genere nel biennio 2015-2016 .....	28
Grafico 4 - Esiti delle domande di asilo esaminate nel biennio 2015-2016 .....	28
Grafico 5 - Andamento costi .....	30
Grafico 6 - Procedure attivabili dopo gli arrivi negli <i>hotspot</i> .....	40
Grafico 7 - Spesa giornaliera <i>pro capite</i> per singole regioni - Anno 2013 .....	43
Grafico 8 - Spesa giornaliera <i>pro capite</i> per singole regioni - Anno 2014 .....	43
Grafico 9 - Spesa giornaliera <i>pro capite</i> per singole regioni - Anno 2015 .....	44
Grafico 10 - Presenze medie nei centri di prima accoglienza suddivisi per regione: anno 2015 .....	45
Grafico 11 - Rimpatrio volontario assistito .....	49
Grafico 12 - Fondo europeo per l'integrazione - Anno 2013 .....	52
Grafico 13 - Fondo europeo per i rifugiati - Anno 2013 .....	56
Grafico 14 - Migranti ospiti nelle strutture regionali di prima accoglienza e popolazione residente su base regionale - Anno 2015 (dati dinamici o di flusso) .....	64
Grafico 15 - Distribuzione migranti per regione (dati statici) .....	65
Grafico 16 - Percentuale di distribuzione dei migranti .....	66

\* \* \*

#### INDICE DEGLI ALLEGATI

Allegato 1 - Principali norme europee .....	107
Allegato 2 - Principali norme italiane .....	111
Allegato 3 - Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province. Dati forniti dalle prefetture - Anno 2013 .....	117

Allegato 4 - Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province. Dati forniti dalle prefetture - Anno 2014 .....	123
Allegato 5 - Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province. Dati forniti dalle prefetture - Anno 2015 .....	129
Allegato 6 - Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni, a cura della Corte dei conti - Anno 2013 .....	135
Allegato 7 - Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni, a cura della Corte dei conti - Anno 2014 .....	139
Allegato 8 - Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni, a cura della Corte dei conti - Anno 2015 .....	143

## **DELIBERAZIONE**





Deliberazione n. 3/2018/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo  
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza del I Collegio del 13 dicembre 2017  
e Camera di consiglio del 6 febbraio 2018

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2016, n. 1/2016/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2016;

vista la relazione, presentata dal cons. Mauro Oliviero, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La 'prima accoglienza' degli immigrati: la gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)";

vista l'ordinanza in data 1° dicembre 2017, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 13 dicembre 2017, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 4168 del 1° dicembre 2017, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'interno-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno-Sottosegretariato di Stato, on. Domenico Manzione;
- Ministero dell'interno-Dipartimento libertà civili e immigrazione;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo;
- Prefettura di Avellino;
- Prefettura-Utg di Avellino;
- Prefettura di Prato;
- Prefettura-Utg di Prato;
- Prefettura di Reggio Calabria;
- Prefettura-Utg di Reggio Calabria;
- Prefettura di Treviso;
- Prefettura-Utg di Treviso;
- Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

udito il relatore, cons. Mauro Oliviero;

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero dell'interno, il Sottosegretario di Stato on. Domenico Manzione;
- per il Ministero dell'interno-Dipartimento libertà civili e immigrazione, il capo Dipartimento dott.ssa Gerarda Pantalone, il vice capo Dipartimento vicario dott. Carmine Valente e la dirigente dott.ssa Anna Maria Ventola;

- per il Ministero dell'interno-Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, la dott.ssa Daniela Parisi;

- per il Ministero dell'interno-Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, la dott.ssa Rosetta Scotto Lavina, il dirigente dott. Luigi Pontuale;

- per il Ministero dell'interno:

Prefettura di Avellino, il prefetto dott.ssa Maria Tirone;

Utg di Avellino, il dirigente dott. Pasquale Trocchia;

Prefettura di Prato, il prefetto dott.ssa Rosalba Scialla;

Utg di Prato, i dirigenti dott. Giuseppe Campisi e dott. Daniele Colbertaldo;

Prefettura di Reggio Calabria, il prefetto dott. Michele Di Bari;

Utg di Reggio Calabria, il vice prefetto dott.ssa Antonia Maria Grazia Surace e il dott. Salvatore Del Giglio;

Prefettura di Treviso, il prefetto dott.ssa Laura Vega;

Utg di Treviso, la dirigente dott.ssa Maria Rosaria Rizzo;

- per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno, la dirigente dott.ssa Tiziana Formichetti e la dott.ssa Caterina Salvatori;

non intervenuti:

- l'Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- il Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;

- il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato,

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente "La 'prima accoglienza' degli immigrati: la gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri-Segretariato generale;
- Ministero dell'interno-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno-Sottosegretariato di Stato;
- Ministero dell'interno-Dipartimento libertà civili e immigrazione;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo;

- Ministero dell'interno-Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo;
- Prefettura di Avellino;
- Prefettura-Utg di Avellino;
- Prefettura di Prato;
- Prefettura-Utg di Prato;
- Prefettura di Reggio Calabria;
- Prefettura-Utg di Reggio Calabria;
- Prefettura di Treviso;
- Prefettura-Utg di Treviso;
- Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore  
f.to Oliviero

Il presidente  
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 7 marzo 2018

La dirigente  
f.to Troccoli



## **RELAZIONE**



## Sintesi

La relazione ha ad oggetto la gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ed interventi connessi nel periodo 2013-2016.

Essa fornisce una preliminare descrizione delle diverse tipologie di centri di ricezione e di centri di trattenimento previste nell'ambito del sistema di "prima accoglienza" per stranieri in Italia: Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), Centri di accoglienza (Cda), Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), Centri di identificazione (Cdi), Centri di assistenza straordinari (Cas) e Centri di espulsione (Cie).

L'ulteriore Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) è, invece, costituito da una rete di centri c.d. di "seconda accoglienza" destinata ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale e non è finalizzato (come i Cda o i Cara) ad un'assistenza immediata delle persone che arrivano sul territorio italiano ma, almeno originariamente, all'integrazione sociale ed economica di soggetti già titolari di una forma di protezione internazionale (rifugiati, titolari di protezione sussidiaria o umanitaria).

Anche se nei primi anni di attività lo Sprar ha dovuto supplire alle carenze del sistema "primario" di accoglienza, con una quota decrescente di posti assegnati anche ai richiedenti protezione, esso si propone due obiettivi principali: (a) offrire misure di assistenza e di protezione al singolo beneficiario; (b) favorirne il percorso di integrazione attraverso l'acquisizione di una ritrovata autonomia. Va precisato che tale ultimo sistema è stato recentemente oggetto della relazione approvata da questa Sezione con deliberazione n. 19 del 29 dicembre 2016.

Gli impegni finanziari complessivi relativi alle spese per la prima accoglienza, senza includere i costi c.d. "indiretti", sono stati pari complessivamente, nel 2016, a 1,7 miliardi, di cui: 1,29 miliardi per la prima accoglienza, 266 milioni per la seconda accoglienza e 111,5 milioni per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (di seguito Msna). Per quest'ultimo profilo, la gestione dello specifico fondo è attualmente oggetto di indagine da parte di questa Corte.

La presente relazione si incentra, perciò, per il periodo 2013-2016, solo sulla gestione delle risorse destinate alla "prima accoglienza" degli immigrati richiedenti asilo e di quelli irregolari oggetto del provvedimento di rimpatrio.

Anche l'Unione europea ha contribuito a sostenere le politiche di accoglienza tramite le erogazioni effettuate, nel 2016, dall'agenzia "Frontex" per 8,1 milioni e dal Fondo asilo, migrazione ed integrazione (Fami) per 38,7 milioni.

Con il fenomeno dell'immigrazione dai paesi *extra* Ue nell'ultimo quadriennio, il Ministero dell'interno è stato impegnato a gestire quasi la metà (297.646) di tutte le richieste di asilo presentate negli ultimi venticinque anni (complessivamente, dal 1990 ad oggi sono state presentate 641.320 domande).

Nel 2016, 123.600 persone hanno chiesto asilo; le domande esaminate dalle apposite commissioni sono state 91.102: di esse, circa il 56 per cento, provenienti da "migranti economici", è stato respinto ed il 4 per cento ha riguardato soggetti resisi irreperibili.

Delle domande accolte (36.660), solo il 13 per cento ha avuto come esito il riconoscimento dello *status* di rifugiato, mentre il 35 per cento ha riguardato soggetti cui è stata riconosciuta una protezione sussidiaria ed il 52 per cento una protezione umanitaria.

Il sistema dei richiedenti asilo, così come oggi è strutturato, presenta una serie di criticità, tra le quali si possono evidenziare le seguenti:

- il ricorso alle strutture temporanee di prima accoglienza, che, nel 2015, sono risultate 2.332 sparse sul territorio, richiede una più pregnante verifica degli *standard* di ricezione, anche per una migliore gestione di possibili resistenze delle comunità locali;
- i tempi di esame e di decisione dei ricorsi per la definizione delle richieste di protezione internazionale appaiono ancora troppo lunghi, sebbene l'amministrazione abbia raddoppiato il numero delle commissioni territoriali competenti;
- l'attuale incapacità da parte del Ministero di tracciare la presenza e gli spostamenti dei richiedenti asilo, anche da una struttura all'altra, rende evidente la necessità di fornirsi di un adeguato sistema informativo capace di monitorare l'equa distribuzione sul territorio nazionale dei soggetti interessati, stante anche l'urgente necessità di prestare attenzione ai dati sui minori, la cui realtà effettiva è solo parzialmente conosciuta;
- nel quadro di una *governance* territoriale partecipata, le verifiche e i monitoraggi da parte del Ministero dell'interno nei tavoli di coordinamento circa l'attivazione degli *hub* regionali, quali centri di prima raccolta, appaiono insufficienti.

In un caso esaminato, sono emerse le seguenti criticità:

a) **dal punto di vista dei costi**, in assenza di apposite selezioni pubbliche ed in modo quasi “automatico”, sono stati riconosciuti ai comuni e ad altri enti pubblici gli importi massimi previsti (30 euro *pro capite e pro die* per gli anni 2014 e 2015 e 30 euro o 35 euro per l’anno 2016), senza aver svolto alcun tipo di controllo e solo acquisendo mere autocertificazioni da parte loro;

b) **dal punto di vista delle responsabilità**: a seguito di appositi bandi di gara ad evidenza pubblica anche europei, andati deserti, è mancato, nel trasferire ai comuni la gestione del sistema di accoglienza, un idoneo raccordo tra la Prefettura di Reggio Calabria e gli enti locali nell’individuazione dei soggetti gestori dei centri di accoglienza, benchè tale individuazione avrebbe dovuto essere effettuata dai prefetti, ai quali spetta, altresì, di condurre le verifiche ed i riscontri sulle specifiche attività svolte dagli operatori. Inoltre, si è osservata una carenza da parte di alcune prefetture che hanno fornito dati non sempre controllati e puntualmente verificati.

Nello stesso caso, a seguito di verifiche mirate su varie società alle quali il comune aveva affidato i relativi servizi a favore degli immigrati, si è reso necessario emettere provvedimenti interdittivi antimafia.

Infine, dalle risposte fornite da alcune prefetture, si è riscontrata una rappresentazione dei dati contabili e delle presenze effettive nei centri di accoglienza non sempre attendibile.



# CAPITOLO I

## L'OGGETTO DELL'INDAGINE.

### LA NORMATIVA INTERNAZIONALE E NAZIONALE

*Sommario:* 1. L'oggetto dell'indagine. - 2. Le convenzioni internazionali, la normativa europea e nazionale sui rifugiati (cenni).

#### **1. L'oggetto dell'indagine**

Oggetto dell'indagine è la gestione, negli anni 2013-2016, del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e degli interventi connessi, ivi compresi quelli attuati in adesione a programmi e progetti dell'Ue in regime di cofinanziamento; il tutto nell'ambito della c.d. "prima accoglienza", intesa come quel complesso di attività finalizzate a definire la posizione giuridica dello straniero, a verificare le condizioni di salute nonché assicurare il sostentamento della persona.

#### **2. Le convenzioni internazionali, la normativa europea e nazionale sui rifugiati (cenni)**

La Convenzione di Ginevra, ratificata con la l. 24 luglio 1954, n. 722, rappresenta il principale testo normativo di riferimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

L'art. 1 afferma che il rifugiato è colui il quale, "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese".

Il rifugiato è anche colui che, 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.

La Convenzione di Dublino, ratificata con la l. 23 dicembre 1992, n. 523, individua lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo, in ottemperanza alle statuizioni della Convenzione di Ginevra.

Attualmente, è in vigore il nuovo regolamento Dublino, c.d. Dublino III (reg. n. 2013/604/Ue) che modifica il c.d. regolamento Dublino II (reg. n. 343 del 2003) il quale, a sua volta, aveva sostituito la prima Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990.

Sostanzialmente, in materia, i provvedimenti normativi più importanti sono:

**a) a livello europeo**, oltre alla Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea (approvata dal Parlamento dell'Unione europea il 14 novembre 2000 e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000), le direttive indicate nell'allegato n. 1;

**b) a livello nazionale**, oltre all'art. 10 della Carta costituzionale, le norme riportate nell'allegato n. 2.

## CAPITOLO II

### RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Le principali operazioni militari ed umanitarie. - 3. Domande di protezione internazionale: i numeri italiani. - 4. I permessi di soggiorno dei Msna accolti. - 5. Il sistema di accoglienza per stranieri in Italia. - 5.1. L'accoglienza dei Msna. - 6. Prima accoglienza. - 7. *Hotspot*. - 8. Il quadro complessivo nazionale della prima accoglienza negli anni 2013-2015.

#### 1. Introduzione

Nel corso del 2016 sono sbarcate sulle coste dell'Italia meridionale oltre 181mila persone<sup>1</sup>.

Gli stranieri presenti nelle strutture d'accoglienza al 31 dicembre 2016 erano 176.554, concentrati maggiormente in Lombardia e, poi, nel Lazio, in Piemonte, in Veneto, in Campania e in Sicilia, come meglio riportato nella tabella n. 3.

Si specifica che il sistema di accoglienza per stranieri in Italia, oltre agli Sprar per la seconda accoglienza, è costituito da centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), centri di accoglienza (Cda), centri di accoglienza per i richiedenti asilo (Cara), centri di accoglienza straordinari (Cas) e centri di identificazione ed espulsione (Cie).

Per quanto concerne la distribuzione dei migranti nelle strutture al 31 dicembre 2016, 14.694 di essi (pari all'8,32 per cento) erano allocati nei centri di accoglienza (Cda, Cara), 137.218 (77,72 per cento) nei Cas, 23.822 (13,49 per cento) nei centri Sprar e 820 (0,46 per cento) negli *hotspot*, per un numero complessivo di 176.554 persone.

**Tabella n. 1 - Andamento degli arrivi dei migranti sulle coste italiane**

2011	2012	2013	2014	2015	2016
62.692	13.267	42.925	170.100	153.842	181.436

Fonte: Ministero dell'interno.

---

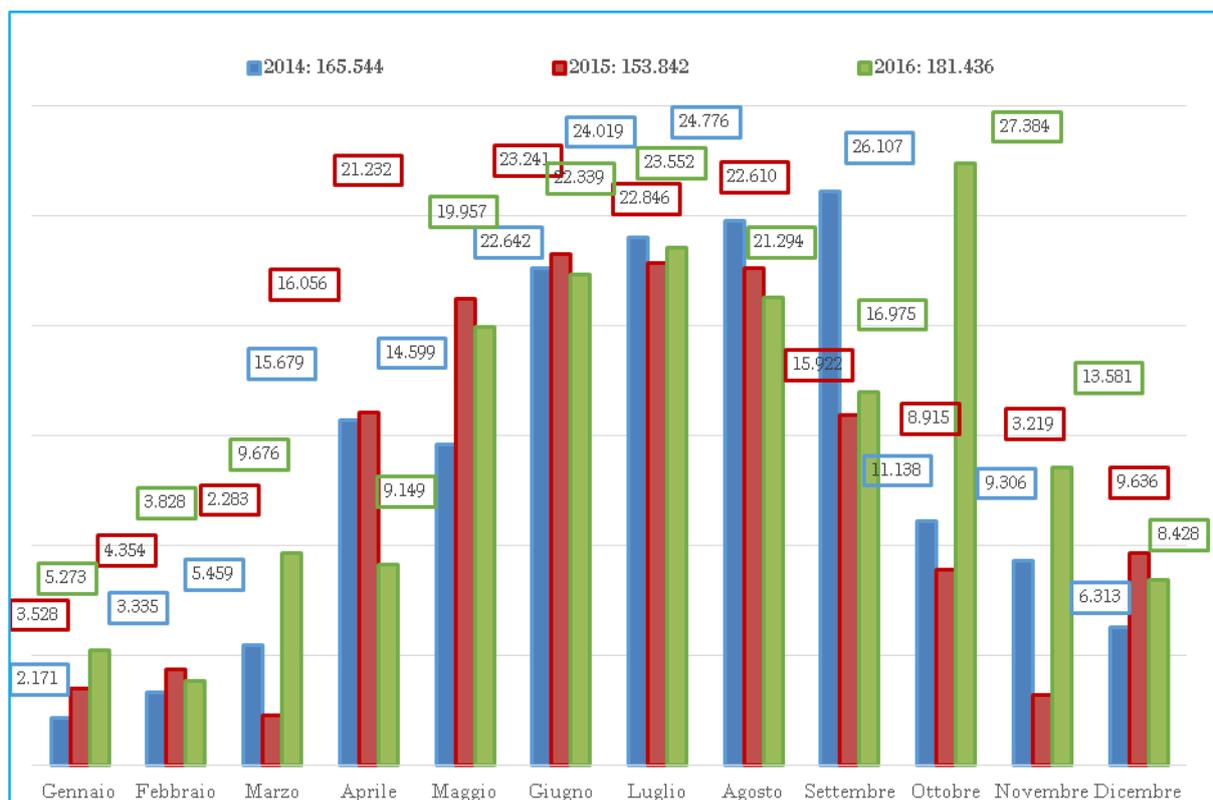
<sup>1</sup> Dati diffusi dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

**Tabella n. 2 - Comparazione del numero di migranti sbarcati - Anni 2014-2016**

Mese	2014	2015	2016
Gennaio	2.171	3.528	5.273
Febbraio	3.335	4.354	3.828
Marzo	5.459	2.283	9.676
Aprile	15.679	16.056	9.149
Maggio	14.599	21.232	19.957
Giugno	22.642	23.241	22.339
Luglio	24.019	22.846	23.552
Agosto	24.776	22.610	21.294
Settembre	26.107	15.922	16.975
Ottobre	11.138	8.915	27.384
Novembre	9.306	3.219	13.581
Dicembre	6.313	9.636	8.428

Fonte: Ministero dell'interno.

**Grafico n. 1 - Comparazione migranti sbarcati negli anni 2014-2016**



Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

I paesi di provenienza dichiarata al momento dello sbarco, sono: Nigeria, con 37.551 persone (21 per cento del totale); Eritrea, con 20.718 persone (11 per cento); Guinea, con 13.342 persone (7 per cento); Costa d'Avorio, con 12.396 persone (7 per cento); Gambia, con 11.929 persone (7 per cento); Senegal, con 10.327 persone (6 per cento); Mali, con

10.010 persone (6 per cento); Sudan, con 9.327 persone (5 per cento); Bangladesh, con 8.131 persone (4 per cento); Somalia, con 7.281 persone (4 per cento); vari altri con un totale di 40.424 persone (22 per cento).

Dei dieci paesi menzionati, nove sono africani. I minori non accompagnati (Msn) sbarcati sono stati 25.846 e, cioè, più del doppio di quelli giunti sia nel corso del 2015 (12.360) che del 2014 (13.026).

**Tabella n. 3 - Presenza di immigrati al 31 dicembre 2016 nelle strutture di accoglienza sul territorio per regione (dati statici)**

Territorio	Immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli hotspot	Immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti Sprar occupati	Totale immigrati presenti sul territorio regione	Percentuale di distribuzione dei migranti presenti per regione
Lombardia	21.511			1.535	23.046	13%
Lazio	9.824		831	4.231	14.886	8%
Veneto	10.619		3.070	535	14.224	8%
Piemonte	13.077			1.270	14.347	8%
Campania	12.987			1.325	14.312	8%
Sicilia	4.593	584	4.525	4.374	14.076	8%
Toscana	11.598			858	12.456	7%
Emilia Romagna	10.428		623	1.208	12.259	7%
Puglia	6.270	236	3.268	2.362	12.136	7%
Calabria	3.660		1.217	2.537	7.414	4%
Liguria	5.250			506	5.756	3%
Sardegna	5.461			201	5.662	3%
Friuli-Venezia Giulia	3.334		1.160	355	4.849	3%
Marche	3.944			739	4.683	3%
Abruzzo	3.500			259	3.759	2%
Molise	2.935			517	3.452	2%
Umbria	2.855			408	3.263	2%
Basilicata	2.126			454	2.580	1%
Provincia Autonoma di Bolzano	1.681			0	1.681	1%
Provincia Autonoma di Trento	1.277			148	1.425	1%
Valle d'Aosta	288			0	288	0,2%
<b>Totale</b>	<b>137.218</b>	<b>820</b>	<b>14.694</b>	<b>23.822</b>	<b>176.554</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

Al 30 dicembre 2016<sup>2</sup>, le presenze nei quattro Cie funzionanti (Brindisi, Caltanissetta, Roma, Torino) erano 288.

Alla data del 15 ottobre 2017, la ricollocazione dei migranti (su un totale previsto dal piano europeo di 39.600 persone) aveva riguardato soltanto 9.754 soggetti (tabella n. 22).

## 2. Le principali operazioni militari ed umanitarie

Le principali operazioni militari e umanitarie che hanno visto impegnato il nostro Paese in materia di immigrazione<sup>3</sup> sono state:

### a) *Mare nostrum*

L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata “*Mare nostrum*” è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti.

L'operazione, che fin dal suo avvio era destinata a durare per un tempo determinato, si è conclusa alla fine del 2014, in concomitanza con la partenza di una nuova operazione denominata “*Triton*”, coordinata in ambito europeo dall'agenzia Frontex<sup>4</sup>.

Nel mare Mediterraneo, con un budget annuale di circa 5 milioni, erano già state avviate due missioni permanenti coordinate e finanziate da Frontex con la partecipazione dell'Italia, denominate:

a) “*Hermes*” - per il controllo delle coste meridionali italiane, svolta dai mezzi della Guardia costiera e della Guardia di finanza;

b) “*Aeneas*” - per il controllo dei flussi migratori provenienti dalla Turchia e dall'Egitto transitanti per la Grecia.

L'operazione “*Mare nostrum*”, i cui costi sono stati indicati dal Ministro della difesa in 9,3 milioni al mese, di cui 7 per il funzionamento e la manutenzione dei mezzi e 2,3 per gli oneri relativi alle indennità del personale, attingeva risorse dai fondi messi a disposizione dall'art. 1 d.l. 10 ottobre 2013, n. 120, convertito dalla l. 13 dicembre 2013, n. 137 (che

---

<sup>2</sup> Dati rinvenibili nel rapporto del Senato del gennaio 2017 sui centri di identificazione ed espulsione, redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

<sup>3</sup> <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/category/relazione-annuale.html>.

<sup>4</sup> L'agenzia Frontex ha sede a Varsavia ed è stata istituita con regolamento (Ce) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 e modificata con regolamento (Ue) n. 2016/1624 del Consiglio del 14 settembre 2016. Ha iniziato ad operare il 3 ottobre 2005.

istituiva presso il Ministero dell'interno un fondo dotato di 190 milioni al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale), ed era finanziata con risorse aggiuntive Ue di 1,8 milioni provenienti dal fondo Ue per le frontiere esterne per le attività di emergenza.

Dal punto di vista operativo, “Mare *nostrum*” ha visto il potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione “*Constant vigilance*” svolta dalla Marina militare fin dal 2004. Esso si è sviluppato con il pattugliamento permanente dello Stretto di Sicilia per mezzo di una nave e con aeromobili da pattugliamento marittimo.

L'operazione ha avuto un raggio di azione più ampio ed una duplice specifica missione: garantire la salvaguardia della vita in mare ed assicurare alla giustizia i trafficanti di esseri umani che gestiscono i viaggi dei migranti.

#### **b) Triton**

Nell'ottobre 2014 è stata avviata una nuova operazione con lo scopo di sostenere lo sforzo dell'Italia nel fronteggiare la pressione migratoria alla frontiera meridionale denominata “Triton”, la cui area operativa era più limitata, entro le trenta miglia dalle coste (italiana e maltese) rispetto a quella di *Mare nostrum* che, invece, arrivava in acque internazionali; all'operazione hanno partecipato, con personale e mezzi, sia l'Arma dei carabinieri che la Marina militare.

Per l'operazione “Triton” l'Ue ha stanziato fondi (provenienti dal Fondo per la sicurezza interna e dal bilancio stesso di Frontex) pari a 2,9 milioni al mese.

Il Ministero della difesa ha comunicato che il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, a valere sul c/c n. 23211 relativo ai finanziamenti Ce, ha versato, negli anni 2015-2017 sul capitolo 3499, capo X, a ristoro degli oneri sostenuti dalla Difesa, un importo pari a 2.240.187 euro, tutti riassegnati al bilancio della Difesa, così ripartiti:

anno 2015: euro 1.994.172;

anno 2016: euro 151.189;

anno 2017: euro 94.826 (dato aggiornato a settembre).

#### **c) Poseidon**

Altra missione che è intervenuta nella seconda metà del 2014 è quella denominata “Poseidon mare”, che ha visto la Grecia come paese ospite.

Hanno partecipato a “Poseidon mare”, oltre l’Italia, l’Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Croazia, la Danimarca, l’Estonia, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, l’Islanda, la Lettonia, Malta, i Paesi Bassi, la Norvegia, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Spagna, la Svezia, la Slovacchia, e il Regno Unito con un budget di circa 6.600.000 euro. Lo scopo della missione “Poseidon” è stato quello di prestare assistenza tecnica alla Grecia al fine di potenziarne la sorveglianza alle frontiere, le operazioni umanitarie in mare e le capacità di registrazione e di identificazione.

Secondo dati forniti dalla Commissione europea, tramite l’operazione “Poseidon”, nel periodo gennaio-agosto 2016, è stato prestato soccorso a 37.479 persone.

La politica di immigrazione dell’Unione europea, dopo l’avvio dell’operazione “Triton”, ha trovato un momento di sintesi con l’adozione dell’Agenda europea sulla migrazione da parte della Commissione (13 maggio 2015), con la quale sono delineate nuove misure per affrontare la situazione di crisi nel Mediterraneo e delineate le iniziative per la gestione del fenomeno migratorio.

Sotto il profilo finanziario, premesso che non si tratta di erogazioni specificatamente destinate all’accoglienza dei migranti, ma di attività complementari, l’agenzia Frontex ha corrisposto all’Italia i seguenti importi:

a) 2015: 8.900.000 euro per il soccorso in mare (si tratta di riassegnazioni a favore della Polizia di Stato, della Guardia di finanza, della Capitaneria di porto e dell’Arma dei carabinieri per il dispiegamento di uomini e mezzi in occasione delle operazioni congiunte coordinate da Frontex), nonché 1.200.000 euro per espulsioni (si tratta in massima parte di riassegnazioni per le espulsioni e per le missioni all’estero del personale di scorta della Polizia di Stato);

b) 2016: 6.200.000 euro per il soccorso in mare, nonché 1.900.000 euro per espulsioni;

c) 2017 (dati aggiornati al 30 settembre): 4.100.000 euro per il soccorso in mare, nonché 3.100.000 euro per espulsioni.

Per quanto concerne il meccanismo di erogazione dei fondi di cui sopra, per i quali non è richiesta una quota di cofinanziamento nazionale, gli stessi sono sempre stati accreditati presso il conto dell’Igrue che gestisce il Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla l. 16 aprile 1987, n. 183. Si specifica che le risorse vengono

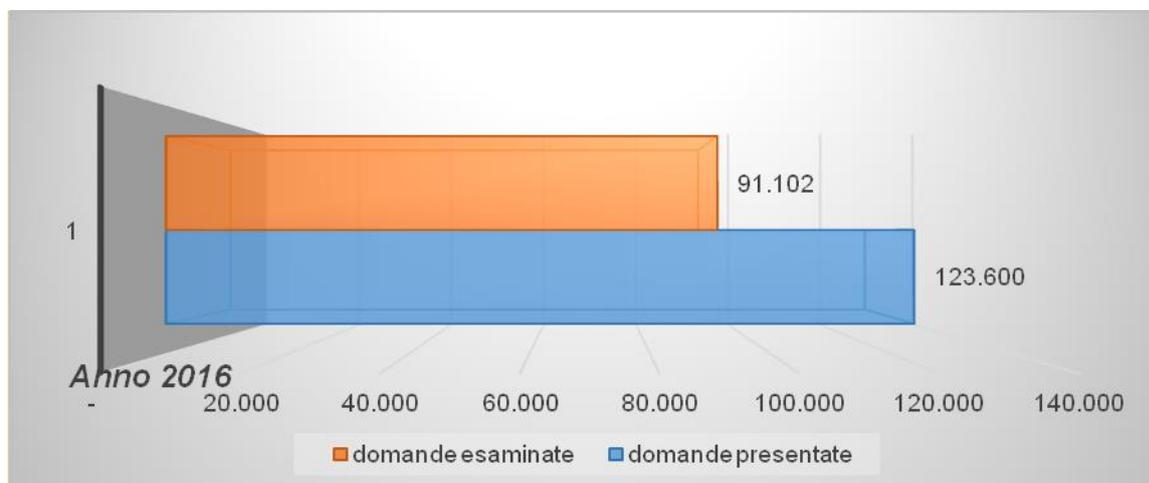
accreditate all'Igrue su un'apposita contabilità speciale, intestata al direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere.

### 3. Domande di protezione internazionale: i numeri italiani

Com'è possibile osservare dalla tabella n. 5, già nel 2011 in Italia erano state presentate 37.350 domande di protezione internazionale e, cioè, più del triplo rispetto al 2010 (12.121).

L'aumento delle domande è stato condizionato, in particolare, da quella che è stata definita "emergenza Nord Africa". Inoltre, nel 2014 il numero di nuove domande di asilo individuali (63.456) ha rappresentato il punto più alto mai registrato in Italia (l'11 per cento a livello europeo)<sup>5</sup>. Nel 2015, rispetto al 2014, l'aumento è stato di un ulteriore 32 per cento (83.970 domande) e nel 2016 l'aumento è lievitato al 47 per cento (123.600 domande).

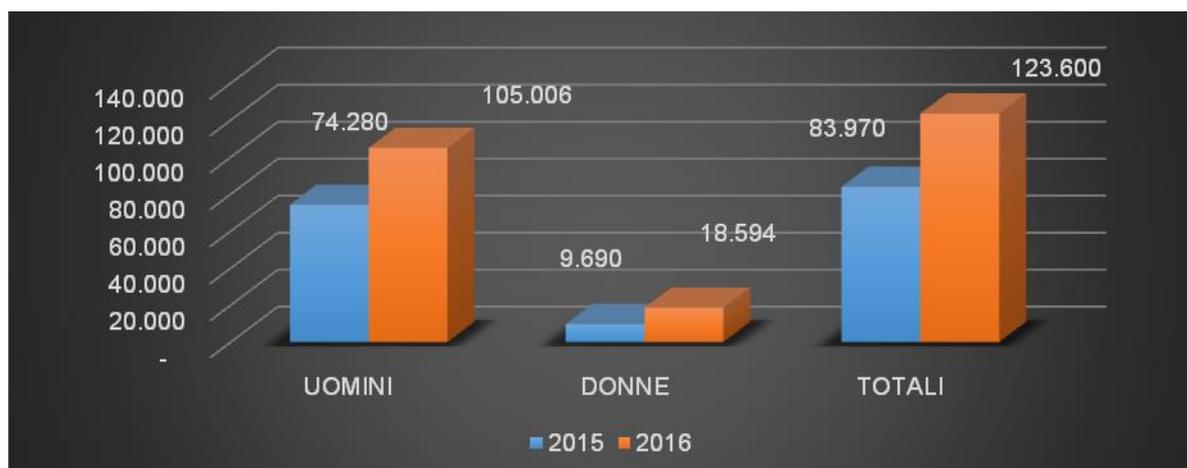
**Grafico n. 2 - Domande di richieste di asilo e domande esaminate**



Fonte: Ministero dell'interno.

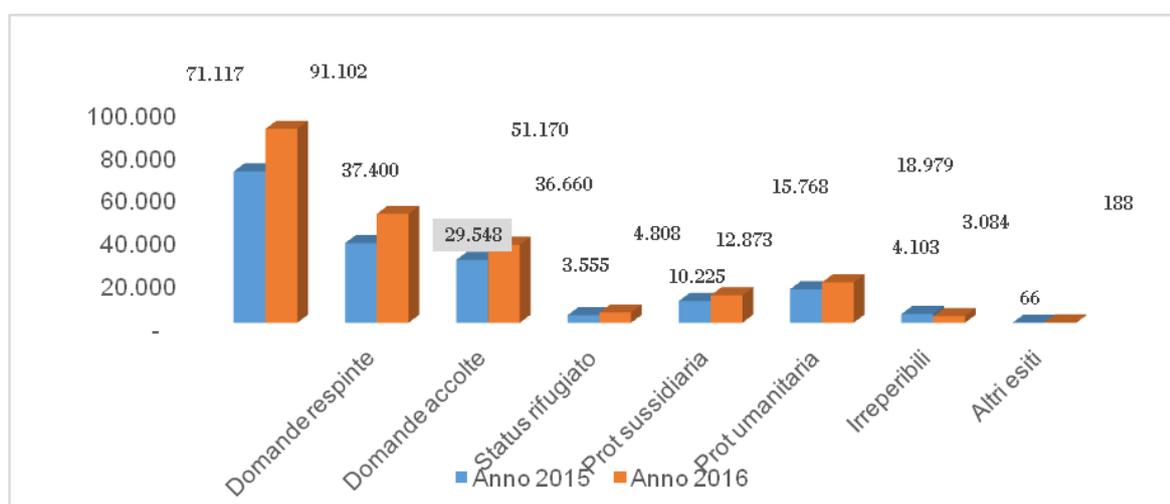
<sup>5</sup> Nello stesso anno, nei primi nove paesi europei (Germania, Svezia, Francia, Ungheria, Regno Unito, Austria, Paesi Bassi, Belgio e Danimarca), i richiedenti asilo sono stati 563.155 (fonte: Ministero dell'interno).

**Grafico n. 3 - Rapporto di genere nel biennio 2015-2016**



Fonte: Ministero dell'interno.

**Grafico n. 4 - Esiti delle domande di asilo esaminate nel biennio 2015-2016**



Fonte: Ministero dell'interno.

Considerato il biennio 2015-2016, l'incremento su base continentale dei richiedenti asilo è risultato essere abbastanza omogeneo.

Se da un lato i siriani e gli eritrei sono stati i primi, per nazionalità, tra coloro che sono arrivati nel nostro paese via mare, solo un limitato numero di questi ha chiesto asilo in Italia nel corso dell'anno (appena, rispettivamente, 500 e 480 unità).

Infine, secondo i dati forniti dalla Commissione nazionale asilo, nel 2016, 123.600 persone hanno chiesto asilo; le domande esaminate sono state 91.102, delle quali circa il 56 per cento, provenienti da "migranti economici", è stato respinto ed il 4 per cento ha riguardato soggetti resisi irreperibili.

Delle domande accolte (36.660), solo il 13 per cento ha avuto come esito il

riconoscimento dello *status* di rifugiato, mentre il 35 per cento ha riguardato soggetti cui è stata riconosciuta una protezione sussidiaria ed il 52 per cento una protezione umanitaria (cfr. grafico 4).

Il costo sostenuto per i pagamenti delle spettanze ai componenti delle varie commissioni è rappresentato dalla tabella che segue:

**Tabella n. 4 - Spesa per le commissioni di asilo dal 2000 al 2016**

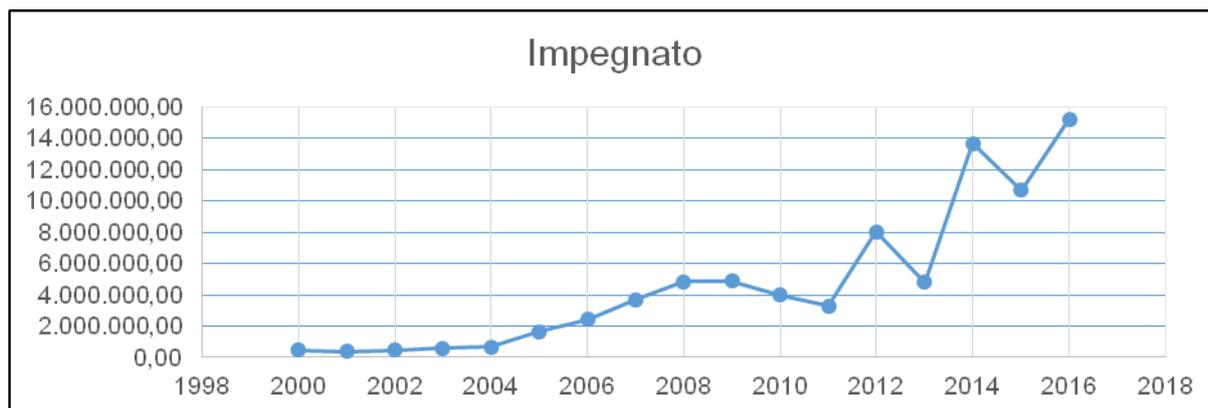
Andamento della spesa - cap. 2255					
Esercizio	Stanziamiento iniziale	Variazioni	Stanziamiento definitivo	Impegnato	Pagato
2000	372.882	100.193	473.075	472.992	214.460
2001	335.697	69.722	405.419	395.864	225.896
2002	328.983	500.000	828.983	446.781	282.052
2003	810.000	-84.848	725.152	601.112	453.744
2004	810.000	-145.735	664.265	663.359	476.297
2005	714.856	1.710.555	2.425.411	1.636.620	1.045.534
2006	4.340.174	-1.036.210	3.303.964	2.413.623	1.607.982
2007	4.340.174	-91.131	4.249.043	3.681.960	2.609.064
2008	3.529.984	1.871.135	5.401.119	4.833.258	2.667.529
2009	3.859.252	996.591	4.855.843	4.885.749	3.658.232
2010	4.051.903	-30.082	4.021.821	3.962.349	2.909.377
2011	2.000.000	1.285.167	3.285.167	3.282.167	3.088.729
2012	2.000.000	6.022.251	8.022.251	8.022.251	6.957.440
2013	1.800.060	3.593.258	5.393.318	4.807.156	3.819.782
2014	1.666.589	12.189.886	13.856.475	13.672.182	4.169.981
2015	11.143.849	8.269	11.152.118	10.677.508	7.020.236
2016	9.210.170	6.002.989	15.213.159	15.210.198	13.388.054
<b>Totale</b>	<b>51.314.573</b>	<b>32.962.010</b>	<b>84.276.583</b>	<b>79.665.129</b>	<b>54.594.389</b>

Fonte: dati forniti dall'Ucb del Ministero dell'interno.

N.B.: gli importi degli anni 2000 e 2001 sono stati convertiti in euro.

Conseguentemente, se si sommano tutti gli impegni finanziari assunti dal Ministero dal 2008 al 2016, l'importo complessivo risulta pari a 69.352.818 euro, e siccome le pratiche esaminate sono state 340.048, l'importo *pro capite* impegnato è stato di 203,95 euro (69.352.818 / 340.048).

**Grafico n. 5 - Andamento costi**



Fonte: Ministero dell'interno.

Di seguito si riportano i dati relativi al 2008-2016 delle richieste di protezione internazionale, presentate in Italia, delle domande esaminate e del loro esito (diniego, esito positivo, irreperibili o ritiro delle domande), nonché delle diverse tipologie di assistenza concessa a coloro la cui domanda è stata accolta (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria).

**Tabella n. 5 - Richiedenti asilo in Italia**

	Domande d'asilo presentate	Domande d'asilo esaminate	Decisioni di diniego prese	Decisioni positive	Status di rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Altro esito o irreperibili
<b>2016</b>	123.600	91.102	51.170 56%	36.660 40%	4.808 13%	12.873 35%	18.979 52%	635 4%
<b>2015</b>	83.970	71.117	37.400 52%	29.548 42%	3.555 12%	10.225 35%	15.768 53%	4.169 6%
<b>2014</b>	63.456	36.270	13.122 36%	22.013 61%	3.641 16%	8.338 38%	10.034 46%	1.135 3%
<b>2013</b>	26.620	23.634	6.765 29%	14.392 61%	3.078 21%	5.564 39%	5.750 40%	2.477 10%
<b>2012</b>	17.352	29.969	5.259 18%	22.031 73%	2.048 9%	4.497 21%	15.486 70%	2.679 9%
<b>2011</b>	37.750	25.626	11.131 43%	10.288 40%	2.057 20%	2.569 25%	5.662 55%	4.207 17%
<b>2010</b>	12.121	14.042	4.698 33%	7.558 54%	2.094 28%	1.789 24%	3.675 48%	1.786 13%
<b>2009</b>	19.090	25.113	11.193 45%	10.070 40%	2.328 28%	5.331 24%	2.411 48%	3.852 15%
<b>2008</b>	31.723	23.175	9.219 40%	12.576 54%	2.009 16%	6.946 55%	3.621 29%	1.380 6%

Fonte: Commissione nazionale per il diritto d'asilo-Ministero dell'interno.

Al fine di snellire i tempi di accoglienza nelle strutture, è stato emanato il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 convertito, con modificazioni, dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, che ha previsto:

- l'accelerazione dei procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali (complessivamente 50 alla fine del corrente anno) per il riconoscimento della protezione internazionale, anche attraverso l'assunzione di 250 funzionari con formazione specialistica, le cui procedure termineranno nel prossimo mese di gennaio, che garantirà un alto livello di qualità ed una maggiore rapidità nell'istruttoria delle domande;
- l'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea nei 26 tribunali presso le corti d'appello, che permetterà la più veloce trattazione di ricorsi, ora ammissibili per un solo grado di giudizio, avverso i dinieghi di riconoscimento di protezione internazionale;
- il potenziamento della rete dei centri di identificazione ed espulsione (rinominati centri di permanenza per il rimpatrio), da costituire in ogni regione al fine di potere concretamente allontanare dal territorio nazionale chi non ha ricevuto la protezione internazionale e quindi non ha diritto a rimanere in Italia.

Altra importante iniziativa è costituita dallo sviluppo del sistema informatico di gestione dell'accoglienza (Sga), finalizzato a consentire la tracciatura del percorso del singolo straniero in Italia sin dal suo arrivo nel territorio nazionale e a seguirne il cammino nella successiva fase di accoglienza. Il sistema dovrà garantire, a livello centrale, la necessaria conoscenza della dislocazione dei richiedenti asilo, utile anche per una più attenta pianificazione dell'accoglienza; a livello territoriale ogni prefettura sarà agevolata nello svolgimento della quotidiana attività di gestione e controllo delle strutture site nel proprio ambito di competenza.

Tale piattaforma si integrerà con gli altri sistemi informatici utilizzati per la gestione delle domande di protezione internazionale (Vestanet) e per la gestione dei casi inerenti il regolamento Dublino (Dublinet).

Il sistema, alimentato con i dati dei migranti già presenti nei centri, dovrà consentire alle prefetture di visualizzare, per ogni singola struttura di accoglienza, tutte le fasi procedurali riguardanti l'esame della domanda di protezione internazionale riferita a ciascuno degli ospiti accolti.

L'avvio dell'operatività, a titolo sperimentale, è stato fissato per il mese di dicembre 2017.

#### **4. I permessi di soggiorno dei Msna accolti**

Secondo i dati forniti dal Dipartimento per la pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, relativamente all'anno 2014, i Msna accolti hanno rappresentato circa il 50 per cento (pari a 13.026) di tutti i minori arrivati (26.122) e tale percentuale si è confermata anche per il 2015 (11.921 Msna su 22.570 minori arrivati).

Nel 2016, per far fronte a tale fenomeno, è stato emanato il d.p.c.m. n. 234/2016<sup>6</sup> che ha introdotto importanti garanzie a loro tutela, prevedendo, tra l'altro, le procedure da adottare per determinare l'età dei minori non accompagnati vittime di tratta.

La tipologia di permesso di soggiorno più significativa è stata la richiesta di asilo (85 per cento), seguita dal permesso per protezione umanitaria (10 per cento), per rifugiati (3 per cento) e per protezione sussidiaria (2 per cento). La richiesta di protezione internazionale di 5.930 minori, il rapido inserimento all'interno dei progetti della rete Sprar, associata alla possibilità per i Msna di permanere in accoglienza fino a sei mesi dopo il raggiungimento della maggiore età, ha fatto sì che i loro percorsi di presa in carico siano stati mediamente lunghi, fino al possesso di un titolo di soggiorno valido e un percorso di autonomia in atto dopo i 18 anni.

Spesso si sono verificati dei ritardi nei tempi della presa in carico per poi procedere al ricongiungimento familiare o all'integrazione stabile in Italia per le difficoltà riscontrate nella fase di identificazione certa; gli interessati, infatti, consci dei vantaggi riconosciuti loro dalla normativa italiana allo *status* di Msna, spesso forniscono false generalità, comprese le date di nascita.

Inoltre, questa tutela necessita, nel corso dell'anno, di effettuare trasferimenti dei neo-maggiorenni dai progetti per minori ai progetti per categoria ordinaria al fine di garantire una forma di supporto ulteriore e tutelare la loro vulnerabilità, oltre che avviare concreti strumenti di integrazione socio-lavorativa e/o scolastica.

Al 31 dicembre del 2016, i minori accolti nelle strutture del Ministero dell'interno sono risultati essere 3.160, distribuiti nei 19 centri attivati in nove regioni (che sono oggetto di

---

<sup>6</sup> Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta.

specifica indagine) e finanziati con fondi Fami.

Considerato che il nuovo sistema di accoglienza varato dalla Conferenza unificata (Stato, regioni, enti locali) elimina, ai soli fini dell'accoglienza, la distinzione tra Msna richiedenti asilo e non richiedenti asilo, si potrebbe presumere, per il futuro, un considerevole aumento dei minori ospitati nel sistema Sprar, tant'è che il numero dei posti destinato ai minori, disponibili presso le strutture di seconda accoglienza Sprar, è stato elevato a oltre 2.000.

Va precisato che i dati forniti dal Ministero del lavoro sono leggermente difformi rispetto a quelli del Ministero dell'interno, come di seguito rappresentato:

**Tabella n. 6 - Minori non accompagnati**

CITTADINANZA	2016		2015		2016-2015 VARIAZIONE %
	PRESENTI	%	PRESENTI	%	
EGITTO	2.766	15,9	2.753	23,1	0,5
GAMBIA	2.302	13,3	1.161	9,7	98,3
ALBANIA	1.611	9,3	1.432	12,0	12,5
NIGERIA	1.437	8,3	697	5,8	106,2
ERITREA	1.331	7,7	1.177	9,9	13,1
GUINEA	1.168	6,7	252	2,1	363,5
COSTA D'AVORIO	922	5,3	234	2,0	294,0
BANGLADESH	885	5,1	681	5,7	30,0
MALI	865	5,0	465	3,9	86,0
SENEGAL	841	4,8	512	4,3	64,3
SOMALIA	818	4,7	686	5,8	19,2
AFGHANISTAN	372	2,1	328	2,8	13,4
GHANA	347	2,0	241	2,0	44,0
PAKISTAN	300	1,7	181	1,5	65,7
ALTRE	1.408	8,1	1.121	9,4	25,6
<b>TOTALI</b>	<b>17.373</b>	<b>100</b>	<b>11.921</b>	<b>100</b>	<b>45,7</b>

Fonte: Ministero del lavoro.

## 5. Il sistema di accoglienza per stranieri in Italia

Il sistema è articolato in:

a) **una fase del soccorso e della prima assistenza**, nell'ambito di strutture governative e con tempi di permanenza contenuti al fine di garantire il massimo *turn over* delle presenze, evitando così la saturazione dei centri stessi e favorendo il pronto invio degli stranieri nelle strutture di prima accoglienza dislocate sui territori regionali, dove viene effettuata la procedura di identificazione, il primo *screening* sanitario, un'attività informativa, nonché la prima individuazione dei nuclei familiari e delle persone vulnerabili;

b) **una fase della prima accoglienza e qualificazione**, nei centri *hub* regionali e interregionali per gli stranieri che, nella fase del soccorso, abbiano richiesto protezione per il tempo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione, alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della commissione o della sezione territoriale competente, alla individuazione della migliore collocazione negli organismi del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (Sprar);

c) **una fase della seconda accoglienza ed integrazione**, nel sistema Sprar, che diventa il riferimento all'accoglienza di secondo livello, significando che eventuali soluzioni attuate in via d'urgenza dovranno avere soltanto un ruolo residuale.

Anche per i minori stranieri non accompagnati è stata prevista l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza, gestiti dal Ministero dell'interno, anche in convenzione con gli enti locali titolari di progetti Sprar, sollevando così i comuni, su cui oggi grava l'onere di tale compito.

Presso il Ministero opera un Tavolo di coordinamento nazionale, per rafforzare la collaborazione con gli enti territoriali allo scopo di ottimizzare il sistema di accoglienza, e ulteriori Tavoli regionali sono istituiti presso le prefetture capoluogo di regione per provvedere ad attuare le linee programmatiche fissate d'intesa con la Conferenza unificata.

La normativa vigente in materia<sup>7</sup>, oltre a prevedere l'abrogazione della corresponsione di un sussidio economico diretto al richiedente asilo, ha allungato da tre a sei mesi la validità iniziale del permesso di soggiorno, ha posto maggiore attenzione alla verifica delle condizioni di vulnerabilità e, in particolare, all'accoglienza dei minori, offrendo un più rapido accesso del richiedente al mercato del lavoro e rafforzando, al tempo stesso, l'attività di monitoraggio e controllo della gestione delle strutture di accoglienza.

Per alcune categorie<sup>8</sup> di persone c.d. "vulnerabili", richiedenti protezione internazionale, sono previsti speciali servizi di accoglienza sia nei centri governativi di prima accoglienza che nell'ambito dello Sprar e vengono inseriti nei programmi e percorsi

---

<sup>7</sup> D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, che modifica il d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140.

<sup>8</sup> I soggetti che possono aver bisogno di misure di assistenza particolari, come i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali e anche coloro che hanno subito gravi forme di violenza legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere.

previsti dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 con previsione di una verifica periodica, da parte di personale qualificato, della sussistenza della situazione di fragilità.

Il ministero ha sottolineato che, nel periodo in esame, ai fini dell'attivazione di strutture temporanee, nell'ambito di tutti i servizi di accoglienza, anche a fronte del significativo numero di sbarchi e delle evidenti difficoltà territoriali, i prefetti hanno prevalentemente rispettato le ordinarie procedure di affidamento dei contratti pubblici o, nei casi di estrema urgenza, hanno fatto ricorso all'affidamento diretto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle procedure di gara.

Delle strutture attivate nel 2016 per la prima e la seconda accoglienza (Sprar), circa il 73 per cento sono quelle autorizzate a seguito di procedure di gara aperta, l'1 per cento lo è stato in esito a procedure ristrette, il 5 per cento con procedure negoziate, il 16 per cento a seguito di affidamenti diretti per un periodo limitato e il 5 per cento per convenzioni con enti pubblici o locali.

Tale ultima modalità è risultata, pertanto, assolutamente residuale e risente solo in parte delle specificità delle province autonome di Trento e Bolzano in relazione alle loro competenze in materia di immigrazione.

### **5.1. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Msna)**

In riferimento agli interventi di prima accoglienza in favore dei Msna, il Ministero, attraverso l'istituita Struttura di missione, ha richiesto alla Commissione europea lo stanziamento di risorse per la realizzazione di una misura emergenziale prevista a latere del Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami). La dotazione complessivamente accordata è stata di 13.277.400 euro, di cui 11.949.660 euro di quota comunitaria e 1.327.740 euro di quota nazionale.

Sono stati emessi due avvisi pubblici per la selezione di progetti di accoglienza rivolti specificamente ai Msna: il primo, di importo pari a 11.870.304,00 euro, di cui 10.683.273,60 euro di quota comunitaria e 1.187.030,40 euro di quota nazionale; il secondo, adottato a seguito di rilevate residue disponibilità, di importo pari a 4.449.072,86 euro, di cui 4.004.165,57 euro di quota comunitaria e 444.907,29 euro di quota nazionale.

In fase di attuazione delle attività progettuali, essendo state riscontrate risorse ancora disponibili, la Struttura di missione ha proposto ed ottenuto dalla Commissione europea

una rimodulazione di budget che, utilizzando la dotazione originariamente prevista, ha consentito di prolungare detti interventi fino al 22 febbraio 2016.

L'amministrazione ha comunicato che, al 31 dicembre 2016, sono stati impegnati 111.536.171 euro sul cap. 2353 per la realizzazione di interventi di prima accoglienza in favore dei Msna e, alla stessa data, sono stati pagati 102.607.108 euro.

## 6. Prima accoglienza

La disciplina in materia<sup>9</sup> regola il funzionamento di specifiche strutture temporanee già operative sul territorio nazionale, sorte per far fronte ad arrivi consistenti e ravvicinati di immigrati e cioè i centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), i centri di accoglienza (Cda), i centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) e i centri di identificazione ed espulsione (Cie).

Nel dettaglio:

a) **i Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa)**, istituiti con d. interm. del 16 febbraio 2006, sono le prime strutture in cui vengono ospitati i potenziali richiedenti asilo, al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati, possono richiedere la protezione internazionale per poi essere, successivamente, a seconda delle loro condizioni, trasferiti nelle altre tipologie di centri.

I Cpsa presenti sul territorio sono quelli di:

- Agrigento-Lampedusa (centro di primo soccorso e accoglienza);
- Cagliari-Elmas (centro di primo soccorso e accoglienza, con funzioni di Cara);
- Lecce-Otranto (centro di primissima accoglienza);
- Ragusa-Pozzallo (centro di primo soccorso e accoglienza).

Generalmente, il trattenimento presso queste strutture non supera le 48 ore, con il conseguente trasferimento presso altri centri;

b) **i Centri di accoglienza (Cda)**, istituiti con il d.l. 30 ottobre 1995, n. 451<sup>10</sup>, accolgono

---

<sup>9</sup> L'art. 9 d.lgs. n. 142/2015 dispone che "Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. n. 281/1997, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'art. 16".

<sup>10</sup> D.l. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla l. 29 dicembre 1995, n. 563, recante disposizioni urgenti per

tutti gli stranieri irregolari, rintracciati sul territorio nazionale o fermati al passaggio di frontiera, per il tempo necessario all'identificazione e all'accertamento sulla regolarità della permanenza in Italia. Queste strutture, non essendo adibite all'accoglienza esclusiva dei richiedenti asilo, forniscono una prima assistenza e adottano un provvedimento che ne stabilisca la condizione giuridica, definendone l'identità e la legittimità della loro permanenza o la disposizione di un eventuale allontanamento dal territorio italiano. Qualora lo straniero irregolare dovesse richiedere la protezione internazionale, viene inviato nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara), per l'identificazione e l'avvio delle procedure relative.

I centri di accoglienza sul territorio sono denominati:

- Gorizia-Gradisca d'Isonzo;
- Ancona-Arcevia;
- Roma-Castelnuovo di Porto;
- Foggia-Borgo Mezzanone;
- Bari-Palese;
- Brindisi-Restinco;
- Lecce-Don Tonino Bello;
- Crotone-Loc. S. Anna;
- Catania-Mineo;
- Ragusa-Pozzallo;
- Caltanissetta-Contrada Pian del Lago;
- Agrigento-Lampedusa;
- Trapani-Salina Grande;
- Cagliari-Elmas;

c) i **Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)**<sup>11</sup> prevedono un periodo di “accoglienza” non superiore ai 35 giorni, oltre i quali il richiedente asilo dovrebbe ricevere un permesso di soggiorno di sei mesi, rinnovabile fino alla definizione della domanda. Dall'istruttoria è emerso che, a causa dei ritardi delle commissioni territoriali nella

---

l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia (c.d. legge Puglia).

<sup>11</sup> Istituiti nel 2002 con la denominazione di Centri di identificazione (Cdi), sono disciplinati dal d.p.r. 16 settembre 2004, n. 303, dal d.lgs. n. 25/2008 (cui si deve l'attuale denominazione), dal d.p.r. 12 gennaio 2015, n. 21 e dal d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142.

composizione della procedura, i tempi di permanenza superano in genere i sei mesi, protraendosi sino alla comunicazione delle decisioni adottate. Inoltre, è risultato che alcuni Cara svolgano anche la funzione di Cda, diventando, di fatto, degli organismi “ibridi” di accoglienza determinando difficoltà nel conteggio dei posti totali disponibili.

**d) i Centri di identificazione e espulsione (Cie) già Cpt-Centri di permanenza temporanea<sup>12</sup>, sono destinati al trattenimento:**

a) degli stranieri irregolari in attesa di espulsione;

b) dei cittadini comunitari, qualora non sia possibile procedere al loro allontanamento in attesa della convalida dell'autorità giudiziaria o del nulla osta, se sottoposti a procedimento penale;

c) dei richiedenti asilo, esclusi dai benefici della Convenzione di Ginevra per gravi reati (crimini di guerra o contro l'umanità) o condannati per delitti per i quali sia previsto l'arresto in flagranza o per reati particolarmente gravi (droga, immigrazione irregolare e prostituzione), ovvero destinatari di provvedimenti di espulsione o di respingimento alla frontiera, per consentire accertamenti sulla loro identità e per un periodo massimo non superiore a novanta giorni.

I centri di identificazione ed espulsione, oggi denominati “Centri di permanenza per il rimpatrio”, hanno sede a Torino (153 ospiti), Roma (125 ospiti), Bari (126 ospiti), Brindisi (48 ospiti) e Caltanissetta (96 ospiti) e possono accogliere in totale 548 stranieri. In futuro sono previsti, inoltre, l'ampliamento dei posti nelle strutture di Torino e Roma e l'attivazione di un nuovo centro a Palazzo San Gervasio (PZ) per 150 posti. Infine, l'amministrazione ha comunicato che sono in corso le attività di progettazione per nuovi centri in Sardegna, Lombardia, Calabria e Friuli-Venezia Giulia.

La distribuzione sul territorio è determinata in base alla percentuale relativa di popolazione residente in ogni singola regione o provincia autonoma rispetto al totale nazionale, mediante un sistema modulare che individua per ogni territorio il numero massimo di migranti da accogliere in rapporto agli arrivi<sup>13</sup>.

Sono previste inoltre strutture temporanee per fare fronte ad arrivi consistenti e

---

<sup>12</sup> Istituiti dal d.l. 17 giugno 2008, n. 92 (conv. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125), sono disciplinati dall'art. 14 del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

<sup>13</sup> Il piano di accoglienza, emanato il 12 aprile 2011 dal Dipartimento della protezione civile, ha stabilito che la distribuzione sul territorio è determinata in base alla percentuale relativa di popolazione residente in ogni singola regione o provincia autonoma rispetto al totale nazionale, mediante un sistema modulare che individua per ogni territorio il numero massimo di migranti da accogliere in rapporto agli arrivi.

ravvicinati di richiedenti nei casi in cui siano esaurite le disponibilità ordinarie.

L'accoglienza è assicurata fino alla decisione della commissione territoriale ovvero, in caso di ricorso giurisdizionale, fino all'esito dell'istanza di sospensiva e/o alla definizione del procedimento di primo grado.

Dall'istruttoria è emerso che il termine di durata massima del trattenimento ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, fissata in dodici mesi<sup>14</sup>, risulta adeguato, anche se la normativa prevede la possibilità che il questore chieda la proroga di ulteriori sessanta giorni, nel caso in cui il trattenimento fosse già in corso; periodo ulteriormente prorogabile per tutto il tempo necessario per la definizione dei ricorsi giurisdizionali.

Viceversa, qualora il richiedente chiede di essere rimpatriato, il provvedimento di espulsione è immediatamente adottato o eseguito.

Tuttavia, l'attuale incapacità da parte del Ministero di tracciare la presenza e gli spostamenti dei richiedenti asilo, anche da una struttura all'altra, rende evidente la necessità di creare un adeguato sistema informativo capace di monitorare l'equa distribuzione sul territorio nazionale dei soggetti interessati, stante anche l'urgente necessità di prestare attenzione ai dati sui minori, la cui realtà effettiva è solo parzialmente conosciuta. Basti pensare che dal 2006 al 2014 si sono resi irreperibili ben 17.892 minori.

E' da sottolineare che, attualmente, ai richiedenti asilo che sbarcano in Italia viene fornita, dopo il soccorso, la primissima assistenza nei porti di sbarco; essi vengono poi avviati alle strutture di accoglienza situate sull'intero territorio nazionale, le quali, oggi, indipendentemente dalla loro denominazione (Cda, Cara, Cas), svolgono la medesima funzione di accoglienza.

## **7. Hotspot**

Il sistema di prima accoglienza per i migranti irregolari nei "punti caldi" (*hotspot*) è quello in cui si registra il maggior numero di arrivi (principalmente in Italia e in Grecia)

---

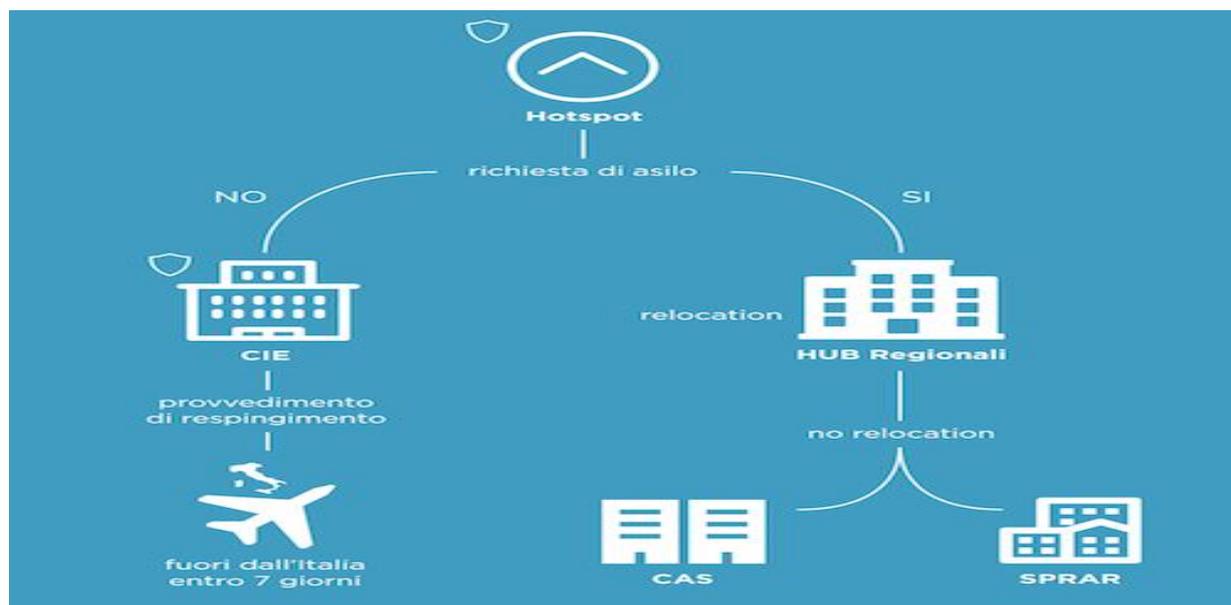
<sup>14</sup> Secondo la banca dati del Servizio centrale dello Sprar, il periodo di attesa per l'audizione davanti alle competenti commissioni territoriali dagli aspiranti alla protezione internazionale si aggira sui dodici mesi, partendo dalla prima richiesta, spesso due o tre mesi di attesa per la formalizzazione della domanda in questura, fino alla notifica dell'audizione.

per identificare e registrare i migranti e profughi, oltre che per permettere loro di entrare nel programma di ricollocamento all'interno del territorio europeo.

Sostanzialmente, le autorità nazionali e gli agenti della polizia di frontiera sono coadiuvati da tecnici ed esperti di agenzie europee<sup>15</sup> per distinguere i migranti richiedenti asilo dai migranti economici e per esercitare un controllo ai fini della lotta contro il terrorismo.

Alla data del 31 dicembre 2016 le aree di sbarco attrezzate di Pozzallo (300 posti), Lampedusa (500 posti), Trapani-Milo (400 posti) e Taranto (400 posti) garantivano una capacità ricettiva complessiva di 1.600 posti. Per completezza di informazione, si precisa che alle strutture sopra indicate si è aggiunto il centro di Messina, per 250 posti (attivato dal 30 settembre 2017), mentre per il 2018 sono in corso di allestimento i centri presso i porti di Reggio Calabria, Crotone, Corigliano Calabro (CS), Augusta (SR), Palermo e Cagliari.

**Grafico n. 6 - Procedure attivabili dopo gli arrivi negli *hotspot***



<sup>15</sup> Come l'Europol (l'Ufficio di polizia europeo), l'Easo (l'Agenzia europea per il diritto d'asilo), l'Eurojust (per la cooperazione giudiziaria tra varie autorità nazionali contro la criminalità) e Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea).

## 8. Il quadro complessivo nazionale per la prima accoglienza negli anni 2013-2015

Per gli anni 2013, 2014 e 2015 il quadro complessivo nazionale per la prima accoglienza, al netto dei costi aggiuntivi indiretti, quali le spese di trasporto nei vari centri e da un centro all'altro, spese per la forza pubblica, ecc. è stato il seguente:

**Tabella n. 7 - Quadro complessivo per la prima accoglienza - Anno 2013**

GESTIONE IMMIGRAZIONE 2013 - 1^ accoglienza						
TOTALE NAZIONALE						
TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO	
Centri di accoglienza	435	8.782	965.754	811	95.339	53.645.442,31
Strutture temporanee	432	21.227	5.168.205	172	29.447	21.872.319,00
Centri identificazione espulsione	10	5.763	480.025			12.758.209,03
Centri accoglienza richiedenti asilo	70	19.043	3.661.699	205	16.291	86.341.730,89
Centri primo soccorso accoglienza	10	18.493	4.732.330	2.070	753.435	6.878.360,70
<b>TOTALE</b>	<b>958</b>	<b>75.229</b>	<b>15.218.810</b>	<b>3.258</b>	<b>894.512</b>	<b>188.265.451,16</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Tabella n. 8 - Quadro complessivo per la prima accoglienza - Anno 2014**

GESTIONE IMMIGRAZIONE 2014 - 1^ accoglienza						
TOTALE NAZIONALE						
TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO	
Centri di accoglienza	589	71.693	3.001.268	14.136	275.637	91.732.219,31
Strutture temporanee	878	103.663	18.886.644	271	30.567	131.398.309,07
Centri identificazione espulsione	6	4.359	878.551			7.862.610,80
Centri accoglienza richiedenti asilo	118	33.347	6.189.505	392	105.648	121.757.808,75
Centri primo soccorso accoglienza	24	44.156	3.918.633	1.201	303.177	14.146.360,55
<b>TOTALE</b>	<b>1.621</b>	<b>260.138</b>	<b>33.153.797</b>	<b>16.000</b>	<b>715.029</b>	<b>373.954.957,54</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Tabella n. 9 - Quadro complessivo per la prima accoglienza - Anno 2015**

GESTIONE IMMIGRAZIONE 2015 - 1^ accoglienza						
TOTALE NAZIONALE						
TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO	
Centri di accoglienza	1.041	89.591	6.180.194	2.365	521.211	190.876.665,26
Strutture temporanee	2.332	91.420	21.530.118	1.048	183.196	392.591.659,71
Centri identificazione espulsione	7	3.968	773.518			6.577.831,48
Centri accoglienza richiedenti asilo	284	40.161	5.579.184	1.379	204.981	123.414.005,67
Centri primo soccorso accoglienza	38	33.015	7.390.169	2.201	790.989	9.903.694,30
<b>TOTALE</b>	<b>3.707</b>	<b>260.102</b>	<b>41.718.397</b>	<b>6.993</b>	<b>1.700.377</b>	<b>729.407.133,54</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

Nelle tabelle e grafici successivi si riporta la spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni<sup>16</sup>:

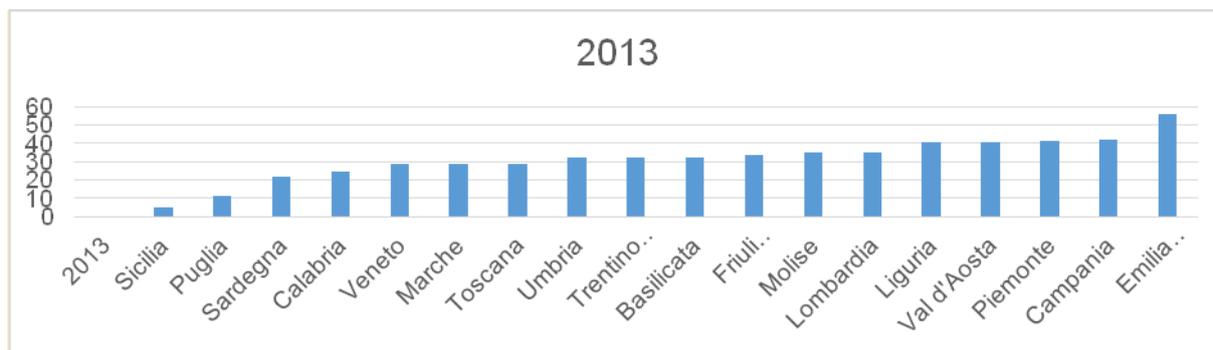
**Tabella n. 10 - Spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni - Anno 2013**

Sicilia	€ 4,97	Friuli Venezia Giulia	€ 33,69
Puglia	€ 11,63	Molise	€ 34,74
Sardegna	€ 21,87	Lombardia	€ 35,37
Calabria	€ 24,52	Liguria	€ 40,33
Veneto	€ 28,46	Val d'Aosta	€ 40,76
Marche	€ 28,73	Piemonte	€ 41,34
Toscana	€ 28,80	Campania	€ 42,05
Umbria	€ 32,21	Emilia Romagna	€ 56,16
Trentino Alto Adige	€ 32,36	Lazio	n/d
Basilicata	€ 32,51	Abruzzo	n/d

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

<sup>16</sup> Cfr. allegato n. 3.

**Grafico n. 7 - Spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni - Anno 2013**



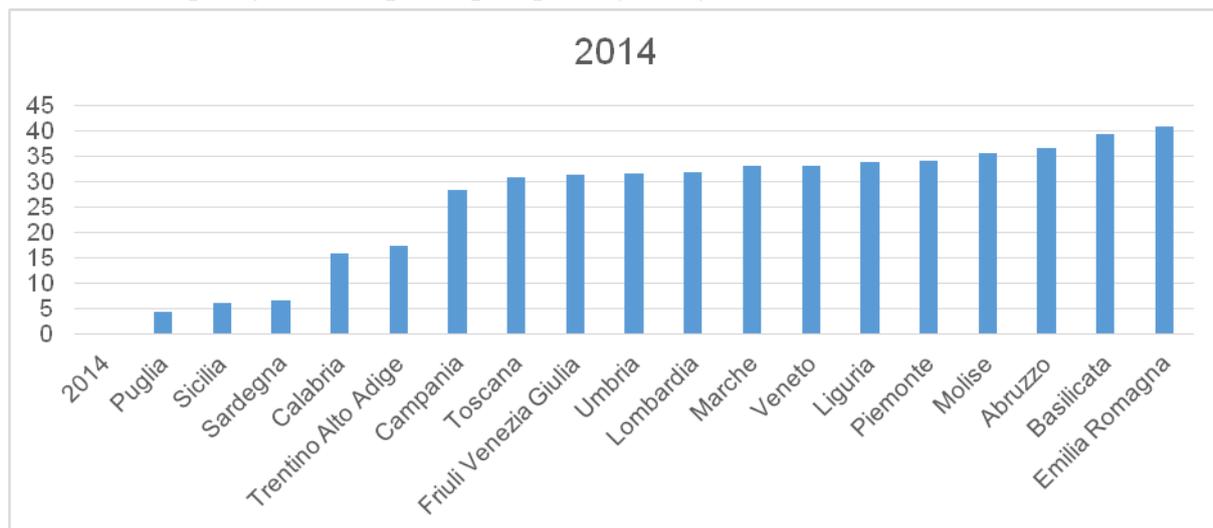
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Tabella n. 11 - Spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni - Anno 2014**

Puglia	€ 4,45	Marche	€ 32,97
Sicilia	€ 6,25	Veneto	€ 33,18
Sardegna	€ 6,68	Liguria	€ 33,78
Calabria	€ 15,96	Piemonte	€ 34,00
Trentino Alto Adige	€ 17,43	Lazio	n/d
Campania	€ 28,24	Molise	€ 35,60
Toscana	€ 30,84	Abruzzo	€ 36,70
Friuli Venezia Giulia	€ 31,41	Basilicata	€ 39,33
Umbria	€ 31,70	Emilia Romagna	€ 40,71
Lombardia	€ 31,77	Val d'Aosta	€ 40,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Grafico n. 8 - Spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni - Anno 2014**



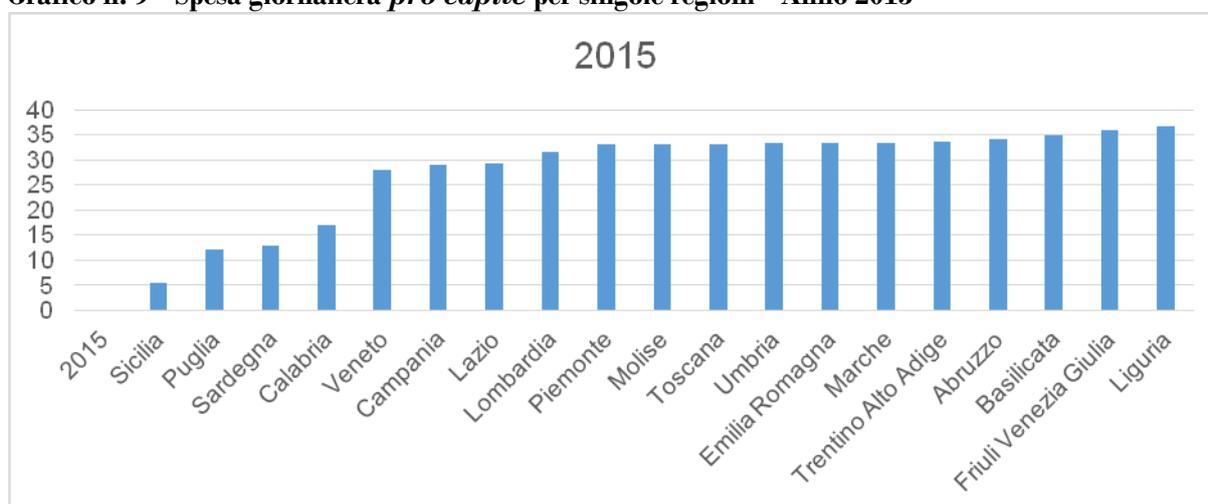
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Tabella n. 12 - Spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni - Anno 2015**

Sicilia	€ 5,53	Toscana	€ 33,18
Puglia	€ 12,17	Umbria	€ 33,34
Sardegna	€ 12,98	Emilia Romagna	€ 33,38
Calabria	€ 16,96	Marche	€ 33,48
Veneto	€ 28,07	Trentino Alto Adige	€ 33,72
Campania	€ 28,97	Abruzzo	€ 34,18
Lazio	€ 29,39	Basilicata	€ 34,81
Lombardia	€ 31,67	Friuli Venezia Giulia	€ 36,01
Piemonte	€ 33,02	Liguria	€ 36,63
Molise	€ 33,16	Val d'Aosta	€ 40,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Grafico n. 9 - Spesa giornaliera *pro capite* per singole regioni - Anno 2015**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

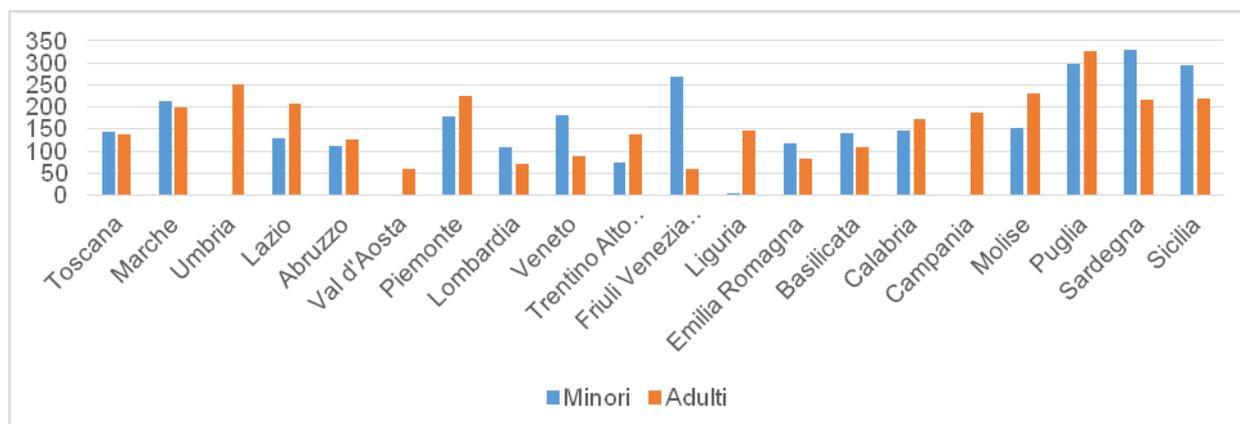
Nella tabella e nel grafico successivi si riportano le permanenze medie (n. di giorni) nei centri di prima accoglienza.

**Tabella n. 13 - Presenze medie nei centri di prima accoglienza suddivisi per regione: anno 2015**

Regione	Minori	Adulti	Regione	Minori	Adulti
Toscana	143	136	Friuli-Venezia Giulia	267	58
Marche	212	197	Liguria	1	147
Umbria	n/d	251	Emilia-Romagna	118	81
Lazio	128	207	Basilicata	141	109
Abruzzo	112	125	Calabria	147	173
Val d'Aosta	n/d	59	Campania	0	188
Piemonte	179	224	Molise	153	232
Lombardia	109	70	Puglia	297	327
Veneto	181	89	Sardegna	328	215
Trentino-Alto Adige	75	138	Sicilia	296	220

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

**Grafico n. 10 - Presenze medie nei centri di prima accoglienza suddivisi per regione: anno 2015**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane.

In definitiva, dall'istruttoria è emerso che, nell'anno 2015, coloro che hanno avuto una permanenza media più lunga sono stati i migranti adulti ospitati nelle strutture di prima accoglienza ubicate nelle regioni Puglia, Umbria, Sicilia, Sardegna e Piemonte (tab. n. 13 e graf. n. 10).

Il costo giornaliero *pro capite* medio è oscillato, nel 2013, da un minimo di 4,97 euro per la Sicilia e 11,63 euro per la Puglia, fino ad un massimo di 56,16 euro per l'Emilia-Romagna, laddove solo per il centro di identificazione ed espulsione di Modena la spesa è stata di 167,81 euro *pro capite* (tab. n. 10 e all. n. 3).

Nel 2015 il divario in eccesso per l'Emilia-Romagna rispetto alle altre regioni è decisamente diminuito ed il costo *pro capite* medio è sceso da 56,16 euro a 33,48 euro.

Sostanzialmente stabili sono stati gli oneri sostenuti nelle regioni di primo arrivo. Infatti, giornalmente, sono stati spesi in media 12,17 euro *pro capite* in Puglia e 5,53 euro in Sicilia.

La maggior parte delle regioni (dieci), per la stessa annualità, ha registrato costi che sono da ricomprendersi in un *range* giornaliero che va dai 30 ai 35 euro *pro capite* (tabella n. 12).

Attese le incongruenze rilevate nei dati forniti da alcune prefetture e segnalate specificamente negli allegati 6, 7 e 8, si fa riserva di trasmettere la presente relazione a tutte le Sezioni regionali di controllo della Corte per gli opportuni riscontri e valutazioni ulteriori.



# **CAPITOLO III**

## **L'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI TRAMITE IL PROGRAMMA GENERALE DI SOLIDARIETA' DEI FLUSSI MIGRATORI ED IL FONDO FAMI**

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Il programma generale “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”. - 3. Fondo europeo per i rimpatri (Fr). - 4. Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi (Fei). - 5. Fondo europeo per le frontiere esterne (Ebf). - 6. Fondo europeo per i rifugiati (Fer). - 7. Il Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami). - 8. L'agenda europea sulla migrazione. - 9. Attuazione dell'agenda europea. - 10. I ricollocamenti (*relocation*). - 11. Invitalia.

### **1. Premessa**

In questo capitolo viene analizzato, in riferimento ai rispettivi periodi di operatività, l'utilizzo delle risorse derivanti dai fondi europei con cui il Ministero dell'interno ha finanziato i servizi di accoglienza ed i percorsi di integrazione di coloro i quali hanno richiesto la protezione internazionale in Italia.

Per quanto riguarda l'anno 2014, in attesa dell'approvazione del Programma nazionale da parte della Commissione Europea, poi accordata nell'anno successivo, il Ministero non ha assunto impegni né effettuato pagamenti con risorse europee.

### **2. Il programma generale “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”**

Il programma Solid<sup>17</sup>, previsto dall'Unione europea a sostegno degli Stati che, sia per l'andamento dei flussi, sia per la posizione geografica, sopportano oneri più gravosi di altri, utilizzava inizialmente i seguenti fondi:

- il Fondo europeo per i rimpatri 2008-2013 (Fr);
- il Fondo europeo per l'integrazione 2007-2013 (Fei);
- il Fondo europeo per le frontiere esterne 2007-2013 (Ebf);
- il Fondo europeo per i rifugiati 2008-2013 (Fer).

---

<sup>17</sup> Il programma Solid (Solidarietà e gestione dei flussi migratori) è finalizzato a sostenere gli sforzi comuni di Ue e Stati membri per la gestione integrata dei flussi migratori (dal controllo delle frontiere esterne dell'Ue alle misure per incentivare l'integrazione degli immigrati).

Le risorse stanziare per l'attuazione del programma Solid (Fei, Fer, Fr) in Italia erano state, nel periodo 2007-2013, pari a 395,3 milioni, con oltre 1.000 progetti finanziati dai tre fondi.

### **3. Fondo europeo per i rimpatri (Fr)**

Tale fondo è stato istituito con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 575/2007/CE e regolato con decisione applicativa 458/2008/CE del 5 marzo 2008 e s.m.i. per sostenere le azioni degli Stati membri dell'Unione nell'ambito delle condizioni di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario di richiedenti asilo, rifugiati e profughi al fine di garantire un'efficace politica di ritorno nei paesi di provenienza.

La decisione aveva individuato un sistema di gestione degli interventi che affidava a ciascuno Stato membro il compito di stabilire le carenze nel settore dell'accoglienza, dell'integrazione e del rimpatrio volontario, nonché le azioni per far fronte alle specifiche esigenze riscontrate a livello nazionale, attraverso la predisposizione di un apposito programma di attuazione.

Il Fondo<sup>18</sup> era destinato a sostenere la gestione del ritorno sia volontario che forzato, effettuato dagli Stati membri sulla base dei principi di gestione integrata, solidarietà e rispetto dei diritti fondamentali. La dotazione finanziaria del Fr per l'intera programmazione 2008-2013, a livello Ue, era stata di 676 milioni, mentre lo stanziamento di risorse per l'Italia era stato di circa 75,3 milioni, di cui 43,8 milioni di cofinanziamento comunitario e 31,5 milioni di finanziamento nazionale.

Il prospetto seguente riporta le risorse europee e nazionali destinate al Fondo nelle annualità 2007-2013, comprensive degli importi per l'assistenza tecnica, attualizzate dal Ministero con la condivisione della Commissione europea, alla luce delle esigenze finanziarie emerse nel corso della realizzazione dei programmi.

---

<sup>18</sup> Istituito formalmente con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 575/2007/Ce del 23 maggio 2007 e regolato con decisione applicativa n. 458/2008/Ce del 5 marzo 2008 e s.m.i.

**Tabella n. 14 - Fondo europeo per i rimpatri - Anni 2008-2013**

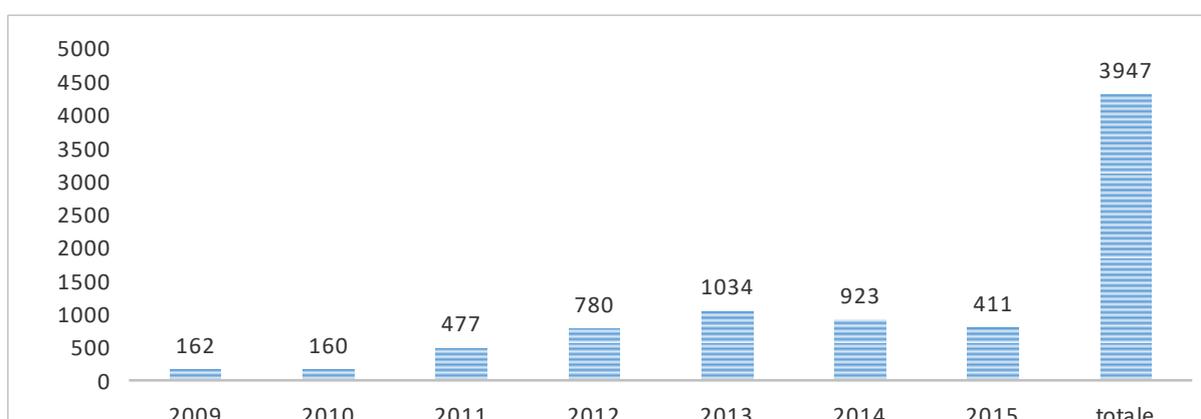
ANNI	IMPORTI PROGRAMMATI	QUOTA COMUNITARIA PROGRAMMATA	QUOTA NAZ. + PRIVATA PROGR.
2008	10.456.981,48	5.867.478,36	4.589.503,12
2009	10.565.567,88	6.029.379,73	4.536.188,16
2010	11.695.257,13	6.769.510,00	4.925.747,13
2011	10.924.463,70	6.921.174,29	4.003.289,41
2012	15.340.576,14	9.066.985,00	6.273.591,14
2013	16.323.861,35	9.155.187,00	7.168.674,36
<b>TOTALE</b>	<b>75.306.707,68</b>	<b>43.809.714,37</b>	<b>31.496.993,31</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

Dall'indagine è emerso che una quota sempre maggiore delle risorse disponibili era stata destinata al finanziamento di operazioni di ritorno volontario assistito (Rva), rispetto a quelle destinate al rimpatrio forzato (Rf): in particolare, infatti, se nel programma annuale 2008 circa il 75 per cento delle risorse complessive era destinato al finanziamento di operazioni di rimpatrio forzato, nelle annualità successive tale percentuale è stata progressivamente ridotta, e le risorse destinate al finanziamento di misure di Rva hanno superato il 50 per cento del totale dell'ammontare del Fondo.

Di seguito si riporta un grafico con il numero di Rva realizzati tramite il Fondo rimpatri suddivisi per anno solare per il periodo 2009-2015:

**Grafico n. 11 - Rimpatrio volontario assistito**



Fonte: Ministero dell'interno.

I progetti 2013 si sono conclusi il 30 giugno 2015; tramite gli stessi sono stati effettuati 3.947 Rva, mentre i rimpatri forzati, attuati dal Dipartimento della pubblica sicurezza, ammontano a oltre 24.000.

#### **4. Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi (Fei)**

Tale fondo, istituito con decisione n. 435/2007/Ce del Consiglio dell'Ue, aveva lo scopo di aiutare gli Stati membri a migliorare le strategie di integrazione, le politiche e le misure nei confronti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia, nonché di coloro che si trovavano all'estero e soddisfacevano le condizioni per entrare legalmente nel paese.

Le relative risorse finanziarie erano state finalizzate a cofinanziare azioni concrete a sostegno del processo di integrazione dei cittadini di Paesi terzi, a sviluppare e valutare tutte le strategie e le politiche in materia di integrazione, a favorire lo scambio di informazioni, nonché a sostenere la cooperazione interna ed esterna allo Stato.

Non beneficiavano delle risorse tratte dal fondo le categorie dei rifugiati e richiedenti asilo, né era possibile finanziare con tali risorse gli interventi emergenziali volti ad assicurare vitto e alloggio ai cittadini stranieri.

La dotazione finanziaria del Fei per l'intera programmazione 2007-2013, a livello Ue, era stata di 825 milioni, mentre lo stanziamento per l'Italia era stato di circa 221,5 milioni, di cui 148,2 milioni di cofinanziamento comunitario e 73,3 milioni di finanziamento nazionale.

Nel prospetto che segue si riportano le risorse comunitarie e nazionali programmate per il Fondo nelle annualità 2007-2013, comprensive degli importi destinati all'assistenza tecnica.

**Tabella n. 15 - Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi - Anni 2007-2013**

ANNI	Importi programmati	Quota comunitaria programmata	Quota naz. + privata programmata
2007	9.471.436,47	6.315.000,00	3.156.436,47
2008	12.927.095,10	8.591.000,00	4.336.095,10
2009	23.174.537,33	15.062.036,85	8.112.500,48
2010	29.071.120,23	19.939.719,74	9.131.400,49
2011	38.724.405,50	27.136.905,22	11.587.500,29
2012	48.497.048,00	34.173.524,00	14.323.524,00
2013	59.613.044,00	36.956.522,00	22.656.522,00
<b>TOTALE</b>	<b>221.478.686,63</b>	<b>148.174.707,81</b>	<b>73.303.978,83</b>

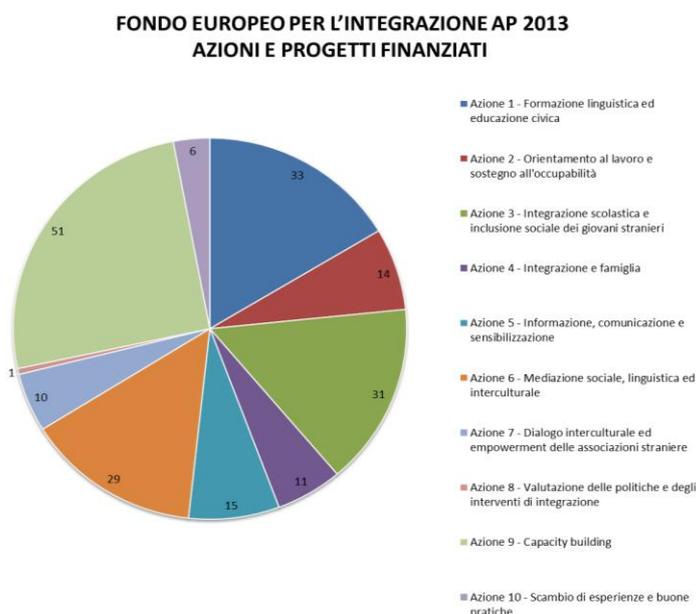
Fonte: Ministero dell'interno.

I principali beneficiari dei finanziamenti in Italia erano state le amministrazioni centrali e locali (ministeri, regioni e comuni) e loro articolazioni territoriali, unitamente ad associazioni, *Onlus*, università, istituti scolastici e di ricerca, organismi governativi o intergovernativi, organismi ed organizzazioni internazionali.

A partire dal 2007, il Fei aveva finanziato 837 progetti differenziati tra loro inerenti prevalentemente: la formazione linguistica e l'educazione civica; l'orientamento al lavoro e la qualificazione professionale; progetti rivolti ai giovani; azioni di sensibilizzazione, informazione e comunicazione; iniziative di mediazione interculturale e promozione della figura del mediatore culturale; programmi innovativi per l'integrazione; interventi di *capacity building*; valutazione delle politiche e dei progetti di integrazione.

Nel grafico n. 13 sono riportate le azioni previste dai 201 progetti finanziati nell'anno 2013, suddivisi per ambito di intervento.

## Grafico n. 12 - Fondo europeo per l'integrazione - Anno 2013



Fonte: Ministero dell'interno.

Nella tabella che segue si dà conto del totale degli interventi (n. 837).

**Tabella n. 16 - Prospetto analitico degli interventi con fondi europei - Anno 2013**

AMBITO DI INTERVENTO DEI PROGETTI	N. PROGETTI	% TOTALE PROGETTI
Formazione linguistica e orientamento civico	186	22%
Mediazione sociale, linguistica e culturale	175	21%
<i>Capacity building</i>	155	19%
Integrazione scolastica e inclusione sociale	145	17%
Informazione e comunicazione	63	8%
Orientamento al lavoro	57	7%
Scambio di esperienze e buone pratiche	28	3%
Programmi innovativi per l'integrazione	19	2%
Valutazione delle politiche di integrazione	9	1%
<b>TOTALE</b>	<b>837</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

Per tali interventi sono state erogate 781.366 prestazioni<sup>19</sup>.

In particolare, i partecipanti ai corsi di formazione linguistica e di educazione civica sono stati 190.929, mentre quelli che hanno beneficiato di servizi di mediazione sociale e culturale sono stati 240.347.

Un elemento di criticità derivava dalla struttura annuale degli interventi: infatti, tale caratteristica, che precludeva la possibilità di promuovere interventi pluriennali, aveva comportato l'esigenza per l'autorità responsabile del fondo di procedere ogni anno ad individuare le priorità di intervento, presentare alla Commissione europea un documento di pianificazione delle azioni, gestire le procedure di selezione delle proposte progettuali e monitorare e valutare gli esiti degli interventi. Al fine di semplificare la gestione di tutte queste fasi procedurali, l'Amministrazione dell'interno, fin dal 2009, aveva perciò informatizzato sia le fasi di presentazione e valutazione delle domande, che la conseguente rendicontazione.

## **5. Fondo europeo per le frontiere esterne (Ebf)**

Tale Fondo<sup>20</sup>, che ha avuto una dotazione finanziaria di 1,9 miliardi nel periodo 2007-2013, aveva lo scopo di assicurare controlli uniformi alle frontiere esterne, favorendo un traffico transfrontaliero flessibile, anche mediante il cofinanziamento di azioni mirate e di iniziative nazionali per la cooperazione tra Stati membri con riguardo alla politica dei "visti".

Tale misura era finalizzata, nell'ambito dello spazio Schengen, a garantire la sicurezza della frontiera esterna dei paesi membri, fornendo sostegno a quegli Stati per i quali il controllo rappresentava un pesante onere a causa della loro posizione geografica.

In dettaglio, la finalità era quella di pervenire ad una gestione efficiente da parte degli Stati membri dei flussi di persone alle frontiere esterne, di garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea nella materia in argomento, nonché di migliorare la gestione delle attività organizzate dai servizi consolari degli Stati membri nei Paesi terzi e la cooperazione fra Stati membri.

---

<sup>19</sup> Tale cifra indica il numero complessivo di persone coinvolte nei progetti e non si basa su una rilevazione individuale; è infatti possibile che la medesima persona abbia beneficiato di più prestazioni (formazione linguistica, orientamento al lavoro, servizi informativi, ecc.) erogate nel corso di annualità diverse.

<sup>20</sup> Istituito con la decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007.

Il Fondo contribuiva anche a finanziare l'assistenza tecnica, su iniziativa degli Stati membri o della Commissione.

Potevano partecipare alle attività del Fondo: gli enti pubblici, le organizzazioni non governative, le organizzazioni internazionali, gli enti di formazione, le parti sociali e le altre organizzazioni senza scopo di lucro. Nella tabella sottostante si evidenzia la distribuzione negli anni 2007-2013 delle somme stanziare con il fondo Ebf.

**Tabella n. 17 - Fondo europeo per le frontiere esterne - Anni 2007-2013**

ANNI	IMPORTI PROGRAMMATI	QUOTA COMUNITARIA PROGRAMMATI	QUOTA NAZ. + PRIVATA PROGRAMMATI
2007	48.847.329,64	24.910.329,82	23.936.999,82
2008	33.636.388,46	17.153.194,23	16.483.194,23
2009	34.875.725,86	17.712.942,23	17.162.783,63
2010	39.739.477,60	20.265.224,00	19.474.253,60
2011	56.372.000,00	28.186.000,00	28.186.000,00
2012	75.386.000,00	40.193.000,00	35.193.000,00
2013	106.178.000,00	56.589.000,00	49.589.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>395.034.921,56</b>	<b>205.009.690,28</b>	<b>190.025.231,28</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

## 6. Il Fondo europeo per i rifugiati (Fer)

Il Fondo europeo per i rifugiati<sup>21</sup> aveva avuto lo scopo di sostenere e di promuovere l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo, risultando complementare alle risorse nazionali dedicate alla ricezione (centri governativi e Sprar). Ciò in un'ottica di realizzazione del percorso di accoglienza e di inserimento dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale finalizzata alla completa autonomia degli interessati, tramite il miglioramento dei sistemi nazionali e la progressiva costruzione di un sistema europeo comune di asilo.

Le risorse finanziarie del Fondo erano state ripartite fra gli Stati membri ai quali era stata affidata la responsabilità dell'attuazione delle azioni che beneficiavano del sostegno comunitario e quindi la selezione, la sorveglianza, il controllo e la valutazione dei singoli progetti.

<sup>21</sup> Istituito con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 573/2007/Ce.

La dotazione finanziaria del Fer per l'intera programmazione 2008-2013 era stata di 700 milioni e lo stanziamento di risorse per l'Italia era stato di circa 100 milioni, di cui 72 milioni di cofinanziamento comunitario ed oltre 28 milioni di finanziamento nazionale.

Di seguito, si riportano le risorse comunitarie e nazionali programmate per gli anni 2008-2013, comprensive degli importi destinati all'assistenza tecnica ed alle misure di urgenza aggiornate alla luce della dotazione finanziaria condivisa con la Commissione europea e riportata nella relazione di chiusura del programma 2008 approvata dalla stessa.

I dati indicati sono aggiornati al 31 dicembre 2016.

**Tabella n. 18 - Fondo europeo per i rifugiati - Anni 2008-2013**

ANNI	IMPORTI PROGRAMMATI	QUOTA COMUNITARIA PROGRAMMATA	QUOTA NAZ. + PRIVATA PROGRAMMATA
2008	12.773.698,01	9.909.520,31	2.864.177,70
2009	6.168.024,97	4.470.814,99	1.697.209,98
2010	10.174.355,78	7.202.618,29	2.971.737,48
2011	27.605.715,14	19.840.535,43	7.594.592,77
2012	17.565.386,98	11.992.321,00	4.937.235,57
2013	26.402.572,15	18.858.797,00	7.543.775,15
<b>TOTALE</b>	<b>100.689.763,03</b>	<b>72.274.607,02</b>	<b>27.608.728,65</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

L'Autorità responsabile per la gestione del fondo era stata individuata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno che, a sua volta, aveva designato l'Anci quale autorità delegata per lo svolgimento di compiti specifici.

Il Fondo aveva già vissuto due precedenti fasi durante le quali i contributi assegnati all'Italia erano stati pari a 11.000.000 euro per il Fer I (dal 2001 al 2004) e 6.500.000 euro per il Fer II (dal 2005 al 2007) ed erano confluiti sul capitolo destinato al Fondo nazionale per i servizi e le politiche dell'asilo, fondendosi con i finanziamenti destinati ai progetti territoriali dello Sprar<sup>22</sup>.

Nel 2006 e nel 2007 i finanziamenti, pur sempre nell'ambito dello Sprar, erano stati specificamente destinati ai progetti territoriali per le categorie vulnerabili.

La terza fase del Fondo (Fer III), per il periodo 2008-2013, si è caratterizzata per una gestione autonoma rispetto a quella del Fondo nazionale per i servizi e le politiche dell'asilo (Fnspa) i cui contributi sono stati destinati non più all'attività istituzionale per

<sup>22</sup> Per il dettaglio si richiama la deliberazione n. 19/2016/G di questa Sezione.

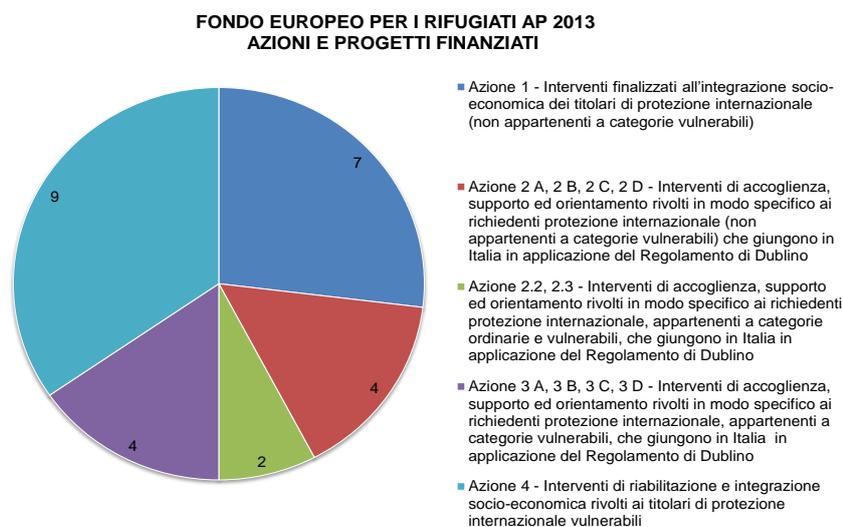
l'accoglienza, realizzata con lo Sprar, ma ad azioni complementari, integrative e rafforzative di essa.

Il Fer III ha finanziato in Italia, per il periodo 2008-2013, interventi per complessivi 89.236.086,70 euro.

Si rappresenta che i 26 progetti finanziati con il Fer (di cui dieci per l'accoglienza dei soggetti trasferiti in Italia e sedici per l'inserimento socio-economico dei titolari di protezione internazionale per un importo pari a 8.471.958,87 euro) relativi al programma annuale 2013 si sono conclusi entro il 30 giugno 2015 ed i pagamenti sono stati effettuati entro il 31 marzo 2016; questi ultimi, insieme alla documentazione attestante l'avvenuto controllo sia da parte dell'autorità di certificazione che dall'autorità di *audit*<sup>23</sup>, sono riportati nella relazione finale trasmessa alla Commissione europea. Al momento è in corso il pagamento dei saldi residui derivanti dai succitati progetti.

Di seguito si riporta il grafico con la tipologia dei progetti finanziati:

**Grafico n. 13 - Fondo europeo per i rifugiati - Anno 2013**



Fonte: Ministero dell'interno.

<sup>23</sup> Tale ruolo è svolto dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa-Invitalia.

La tabella che segue dà conto dei pagamenti effettuati nell'ambito della programmazione 2008-2013.

**Tabella n. 19 - Fondo europeo per i rifugiati (pagamenti anni 2008-2013)**

<b>ANNUALITÀ</b>	<b>TOTALE PAGAMENTI</b>
<b>2008</b>	11.631.797,81
<b>2009</b>	5.133.377,43
<b>2010</b>	8.770.050,01
<b>2011</b>	25.287.802,10
<b>2012</b>	16.540.015,11
<b>2013</b>	21.873.044,24
<b>TOTALE</b>	<b>89.236.086,70</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

## **7. Il Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami)**

La Commissione europea, nell'ottica di una riorganizzazione dei finanziamenti a sostegno delle politiche in materia di immigrazione, ha previsto, per la programmazione 2014-2020, oltre all'istituzione del Fondo sicurezza interna, anche il Fondo per l'asilo, migrazione e integrazione (Fami)<sup>24</sup>.

In particolare, il Fami, in cui sono confluiti il Fei, il Fr ed il Fer della programmazione Solid 2007-2013, si concentra sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti connessi al fenomeno, incluso l'asilo, la migrazione regolare, l'integrazione ed il rimpatrio dei cittadini stranieri.

A livello europeo, le risorse a disposizione del Fami sono pari a 3,1 miliardi<sup>25</sup>, mentre la dotazione finanziaria complessiva per l'Italia è pari a 695.507.554 euro, di cui il 50 per cento di cofinanziamento comunitario e la restante quota è costituita da fondi nazionali resi disponibili dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso il Fondo di rotazione.

La Commissione europea ha, quindi, destinato a tale scopo 310.355.777 euro, oltre a 37.398.000 euro finalizzati a operazioni di reinsediamento e ricollocazione.

---

<sup>24</sup> Il Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) 2014-2020 è stato istituito con il regolamento n. 516/2014 del Parlamento europeo.

<sup>25</sup> Al netto dei 746 milioni destinati alla realizzazione dei programmi comunitari e di altre azioni; il bilancio complessivo per gli Stati membri si attesta a 2,4 miliardi per l'intero periodo 2014-2020.

L'obiettivo principale del Fondo è quello di contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>26</sup>.

Gli interventi previsti comprendono il potenziamento della fase di primo soccorso e assistenza a breve termine, seguita da una prima accoglienza presso centri regionali o interregionali e una fase di seconda accoglienza nello Sprar, secondo un piano condiviso di ripartizione sul territorio. Sono previste, inoltre, strutture di primissima accoglienza ad alta specializzazione per i Msna, con successivo trasferimento in progetti Msna Sprar appositamente dedicati.

Allo stesso modo è previsto il potenziamento del circuito di seconda accoglienza dei Msna, con la previsione di progetti *ad hoc* nell'ambito della rete Sprar, in complementarietà con i servizi erogati nella prima accoglienza.

Nell'ambito dell'obiettivo specifico di integrazione, attraverso il Fami si prevede la promozione di processi di autonomia in uscita dalle strutture ricettive (Cara, Csa, Sprar), nonché interventi di integrazione attivati non solo a favore dei titolari di protezione internazionale, ma anche del complesso della popolazione straniera regolarmente soggiornante, superando la distinzione tra i due ambiti.

Il potenziamento delle misure di integrazione dovrebbe consentire ai migranti un accesso non discriminatorio a tutti i servizi offerti sul territorio ed un coordinamento tra le politiche del lavoro, dell'accoglienza e dell'integrazione allo scopo di favorire il processo di inclusione socio-economica.

A tal fine, per promuovere il coordinamento tra le azioni e favorire la sinergia tra le risorse Fami e gli altri strumenti finanziari nazionali e comunitari, sono previsti specifici

---

<sup>26</sup> Ulteriori obiettivi sono:

- rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna (asilo);
- sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando, al contempo, l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi (migrazione);
- promuovere strategie eque ed efficaci negli Stati membri che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito (ritorno);
- migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica (solidarietà).

accordi di programma con il sistema dello Sprar e le regioni (titolari delle risorse a valere sulla programmazione dei fondi strutturali 2014-2020).

Tali interventi dovranno essere realizzati in stretta complementarietà con il Fondo sociale europeo (Fse): il Fami finanzierà le azioni di sostegno e orientamento indispensabili per rafforzare la partecipazione dei migranti alle politiche attive del lavoro, mentre il Fse verrà utilizzato per gli interventi di formazione e di politica attiva.

Per quanto riguarda le misure finalizzate all'integrazione, è anche previsto l'ampiamiento dell'offerta di servizi di formazione linguistica rivolti ai migranti attraverso il consolidamento di un'azione di sistema nazionale per l'alfabetizzazione da realizzarsi tramite appositi piani regionali integrati, per la qualificazione del sistema scolastico secondo una logica di servizio mirato a utenza straniera e per la qualificazione del sistema di assistenza ai Msna.

Il Ministero deve dedicare particolare attenzione alla reintegrazione nei paesi di origine così come deve promuovere una cooperazione specifica con le autorità dei Paesi terzi finalizzati a favorire una reintegrazione più efficace e sostenibile dei rimpatriandi.

Dall'esame della documentazione offerta dal Ministero è emerso che i primi finanziamenti comunitari sono pervenuti ad agosto 2015 dopo l'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano degli interventi 2014-2020 ed i connessi pagamenti hanno avuto inizio dal mese di settembre 2015 con l'apertura del conto n. 5949, della contabilità speciale, intestato al competente Dipartimento.

Sullo stesso conto sono state versate le restanti entrate comunitarie e pagati gli ultimi interventi concernenti il Fei relativi alla conclusiva annualità 2013, fino a chiusura definitiva del fondo stesso avvenuta in data 31 marzo 2016.

Per quanto riguarda l'ultima annualità 2013 in chiusura dei fondi Fer e Fr, i pagamenti finali residui nel 2015 sono stati effettuati direttamente da parte dell'Igrue<sup>27</sup>.

La tabella che segue dà conto in modo analitico della dotazione finanziaria del Fondo.

---

<sup>27</sup> Dip. della Ragioneria generale dello Stato-Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea.

**Tabella n. 20 - Fondo asilo e migrazione - Anni 2014-2020**

OBIETTIVI	DOTAZIONE COMUNITARIA	DOTAZIONE NAZIONALE	TOTALE	%
OS 1 Asilo	122.105.777	122.105.777	244.211.554	35,1
OS 2 Int. migrazione legale	126.500.000	126.500.000	253.000.000	36,4
OS 3 Rimpatri	43.750.000	43.750.000	87.500.000	12,6
Reinserimento Ricollocazione	37.398.000	37.398.000	74.796.000	10,8
Ass. tecnica	18.000.000	18.000.000	36.000.000	5,2
<b>TOTALE</b>	<b>347.753.777</b>	<b>347.753.777</b>	<b>695.507.554</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

Le erogazioni totali per la realizzazione delle attività progettuali finanziate e per le spese di assistenza tecnica, risultano essere pari a 55.213.547,62 euro, di cui 38.675.025,57 euro di contributi comunitari e 16.538.522,05 euro a carico del bilancio nazionale.

Di seguito si riporta il rendiconto 2016 del Fondo Fami che è stato utilizzato, mediante contabilità speciale n. 5949<sup>28</sup>, per l'erogazione dei servizi di accoglienza.

**Tabella 21 - Fondo Fami. Rendiconto 2016 della contabilità speciale n. 5949**

Programma	ENTRATE			USCITE			SALDO		
	Ue	Nazionale	Totale	Ue	Nazionale	Totale	Ue	Nazionale	Totale
JLS/2007/EIF/SH Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi - Min. interno	0	0	0	10.340.620	1.054.484	11.395.104	-10.340.620	-1.054.484	-11.395.104
HOME/2014/AMIF/AG/EMAS/02/IT "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati" ABAC 30-CE-0700576/00-04) Min. interno-Dip. libertà civ.	2.417.933	268.659	2.686.594	7.595.726	843.970	8.439.696	-5.177.793	-575.311	-5.753.104
2014IT65AMNP001 Italy National Programme Amif	21.896.779	21.896.779	43.793.558	11.980.986	14.579.672	26.560.658	9.915.793	7.317.107	17.232.900
HOME/2014/AMIF/AG/EMAS/01/IT - Praesidium IX bis-le azioni servono a consolidare le capacità ricettive dei flussi migratori che raggiungono le coste italiane (n. 30-CE0693414/00-96) Min. interno-Dip. libertà civ.	293.020	32.563	325.583	543.565	60.396	603.961	-250.545	-27.833	-278.378
2015XMINTSEC008 Programma Rdpp per il Nord Africa HOME/2015/AMIF/AG/RDPP/NA/01	8.628.265	0	8.628.265	8.214.129	0	8.214.129	414.136	0	414.136
<b>TOTALI</b>	<b>33.235.997</b>	<b>22.198.001</b>	<b>55.434.000</b>	<b>38.675.026</b>	<b>16.538.522</b>	<b>55.213.548</b>	<b>-5.439.029</b>	<b>5.659.479</b>	<b>220.450</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

<sup>28</sup> Gestita dal Dipartimento libertà civili e immigrazione.

## **8. L'agenda europea sulla migrazione**

La Commissione europea, in data 13 maggio 2015, ha presentato un'Agenda globale sulla migrazione, con l'intento sia di indicare le iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti, sia di fornire una risposta immediata alla situazione di crisi nel Mediterraneo.

Tra le tante attività individuate dalla Commissione si segnalano:

1) il potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte Frontex, Triton (per la quale è prevista un'espansione dell'area operativa fino a 138 miglia nautiche a sud della Sicilia, con dotazioni finanziarie aggiuntive di ulteriori 45 milioni nel 2016) e Poseidon, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016;

2) il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti, avviata con la decisione (Pesc) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015;

3) l'assegnazione di 30 milioni ai programmi di sviluppo e protezione regionale, nell'Africa settentrionale, nel Corno d'Africa e nel Medio Oriente;

4) l'istituzione di una procedura che, basandosi sui "punti di crisi", prevede che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Easo), Frontex ed Europol operino in sinergia con gli Stati membri per condurre celermente le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.

Si riportano sinteticamente in nota le principali iniziative, presentate nel corso del 2016 riguardanti il contrasto alla migrazione irregolare ed una gestione più efficace delle frontiere esterne dell'Unione europea.

Un'ulteriore iniziativa a livello europeo è la costituzione di una nuova Agenzia per l'asilo.

Per sostenere gli Stati membri negli sforzi di reinsediamento nel quadro dei programmi europei, la Commissione intende destinare 10.000 euro, del bilancio Ue, per ogni persona reinsediata; tali fondi saranno assegnati nell'ambito del Fami, mentre i reinsediamenti che avverranno al di fuori del quadro di reinsediamento dell'Unione non godranno di finanziamenti a carico del bilancio dell'Ue.

## 9. Attuazione dell'agenda europea

L'Italia ha presentato, nell'ottobre 2015, una tabella di interventi (*roadmap*) che comprende misure da assumere nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei sistemi in questi settori, al fine di fornire adeguata attuazione alle specifiche normative in materia.

La prima parte della stessa espone la capacità relativa alla prima accoglienza, l'approccio *hotspot*, le misure da attuare per la ricollocazione, la descrizione del sistema di accoglienza di secondo livello, nonché le previsioni per l'aumento della sua capienza a lungo termine (sistema Sprar).

La seconda parte esamina, invece, le questioni procedurali in materia di qualità ed efficienza della procedura di asilo, a partire dall'attività delle commissioni territoriali, illustrando le nuove disposizioni in materia di minori non accompagnati, i miglioramenti negli strumenti per il funzionamento del sistema d'asilo ed infine le questioni relative alla procedura di ricollocazione ed al processo di integrazione.

In dettaglio, quello che viene definito "Approccio *hotspot*" prevede la concentrazione degli arrivi dei migranti in porti predeterminati, dove sono presenti strutture d'accoglienza chiuse, all'interno delle quali effettuare lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, il foto-segnalamento e l'avvio alle procedure per l'accoglienza o per il rimpatrio.

Il sistema di prima accoglienza, composto dai centri governativi (Cara/Cda e Cpsa), è in via di superamento; sono stati, infatti, realizzati gli *hub* regionali, strutture aperte in cui sono ospitati i migranti, già foto-segnalati e identificati mediante impronte digitali, che devono fare richiesta di asilo; per essi è previsto un periodo di permanenza tra i sette e i trenta giorni, dopo il quale il richiedente viene trasferito nel sistema di seconda accoglienza (Sprar) o, qualora non sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato, viene espulso.

Alla luce di quanto esposto, sarebbe auspicabile che per il sistema dei richiedenti asilo si immaginasse, anche con opportune modifiche normative, un metodo di valutazione e vaglio maggiormente celere, che preveda, ad esempio, "qualificate commissioni ristrette" che, risolvendo l'annosa questione del sovraccarico di lavoro delle commissioni ordinarie, assumano le determinazioni sulle istanze nei tempi più brevi possibili.

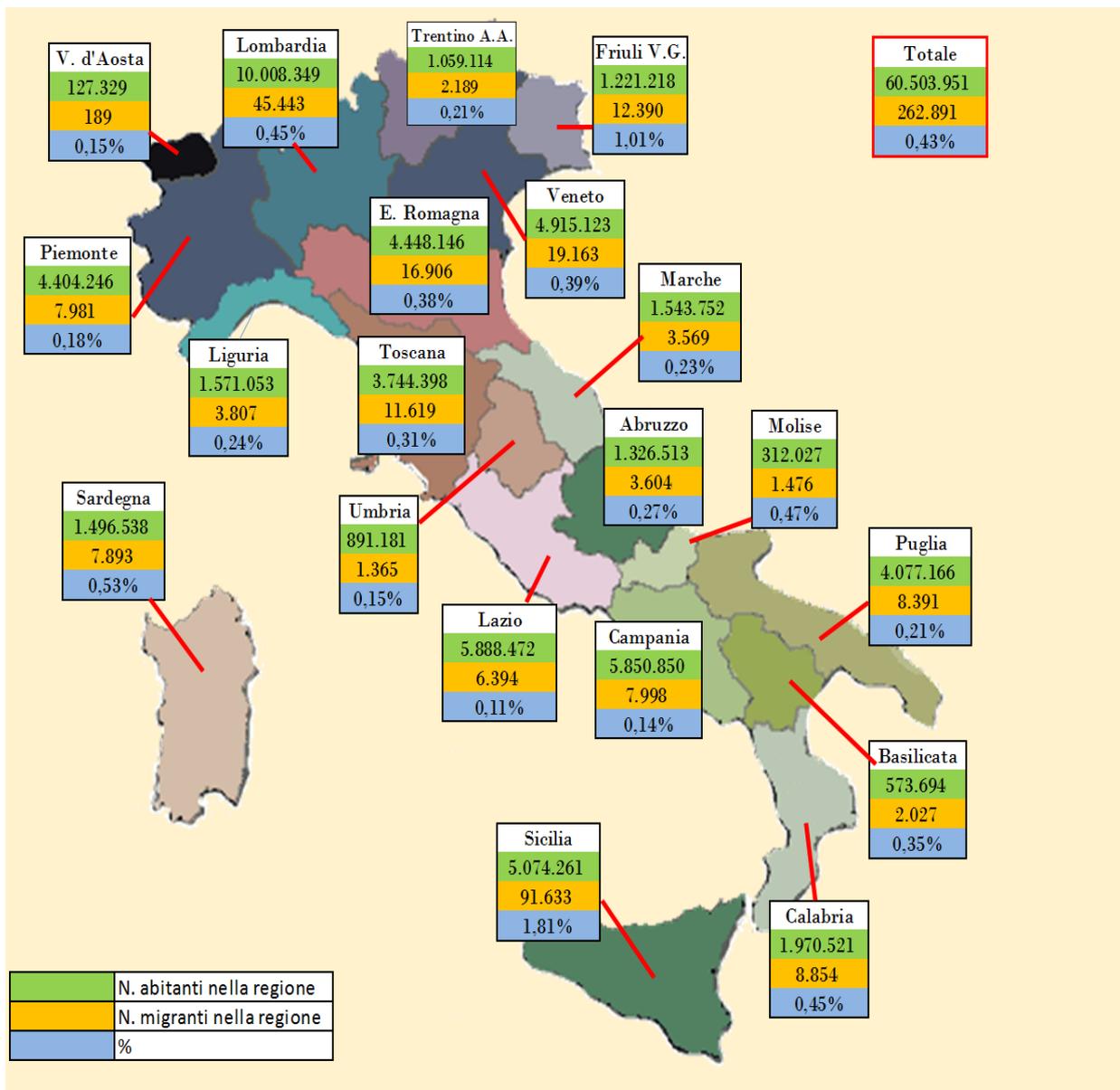
Si dovrebbe, perciò, evitare di riconoscere un “diritto di permanenza indistinto” a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un’accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all’integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato.

Al fine di dare una compiuta percezione del fenomeno in esame, si riportano alcune tabelle e grafici riferiti agli anni 2015 e 2016.

Occorre evidenziare che, per l’anno 2015, il totale complessivo del numero dei migranti fornito dalle singole prefetture risulta superiore rispetto a quello (statico) indicato dal Ministero, in quanto il flusso dei soggetti da una struttura ad un’altra incide sul conteggio finale degli ospiti registrati all’interno delle stesse. Tale disallineamento, tuttavia, non incide sul costo complessivo giornaliero *pro capite*, che viene sostenuto, concretamente, per ogni migrante in relazione alla sua effettiva presenza sul territorio nazionale, indipendentemente dalla struttura ospitante.

Inoltre, il grafico per il 2015 pone in comparazione il flusso di presenze di immigrati e il numero di residenti nello stesso anno per singola regione sulla base delle rilevazioni Istat.

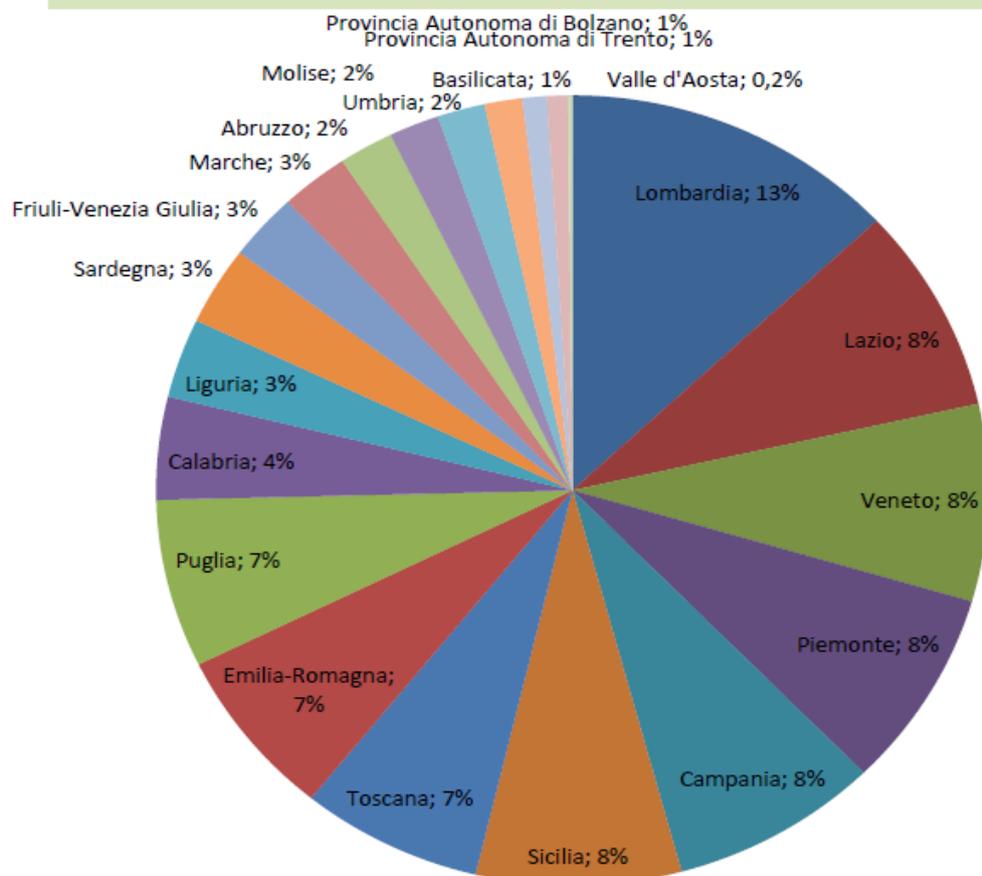
**Grafico n. 14 - Migranti ospiti nelle strutture regionali di prima accoglienza e popolazione residente su base regionale - Anno 2015 (dati dinamici o di flusso)**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da tutte le prefetture italiane (all. nn. 3-4).

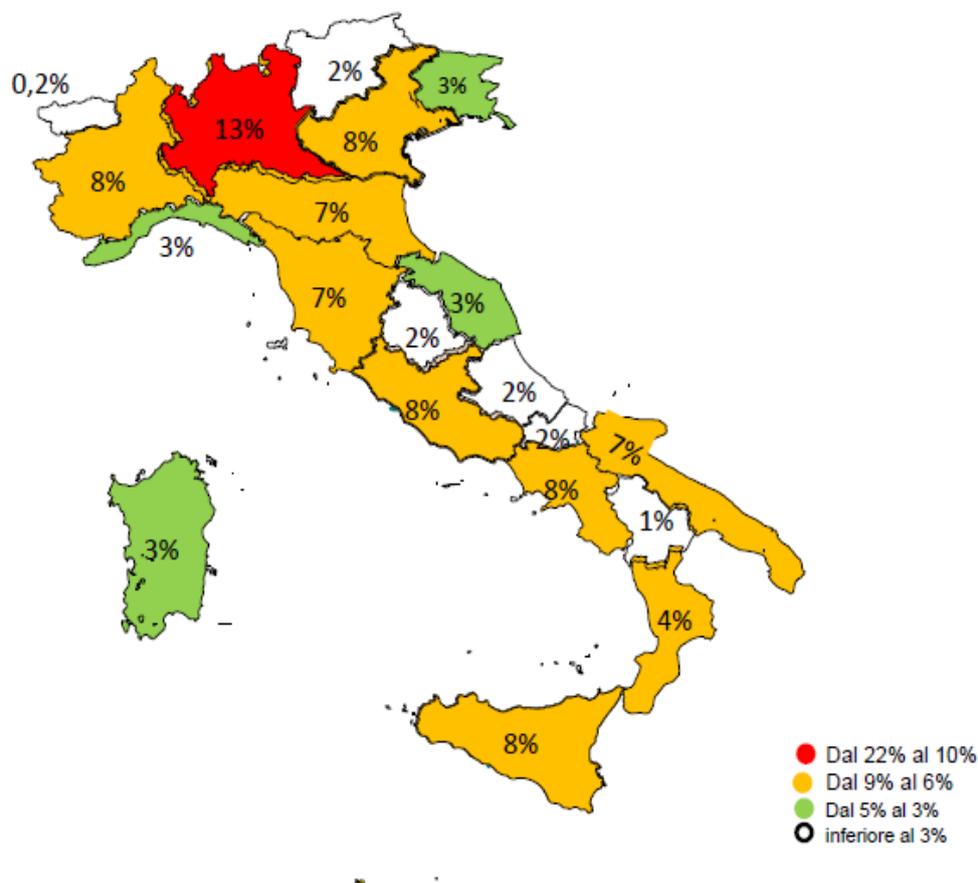
Grafico n. 15 - Distribuzione migranti per regione (dati statici)

**DISTRIBUZIONE PERCENTUALE MIGRANTI DIVISA PER REGIONE  
PRESENZE TOTALI 176.554 (31/12/2016)**



Fonte: Ministero dell'interno.

Grafico n. 16 - Percentuale di distribuzione dei migranti



Fonte: Ministero dell'interno.

## 10. Ricollocamenti (*relocation*)

Il programma di “relocation” è una delle iniziative sviluppate dall’Unione europea nell’ambito dell’Agenda europea sulla migrazione<sup>29</sup> ed interessa coloro che richiedono protezione internazionale, in quanto apolidi o appartenenti a nazionalità per le quali il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è pari o superiore al 75 per cento<sup>30</sup>, sulla base dei dati Eurostat<sup>31</sup> dell’ultimo quadrimestre.

<sup>29</sup> In parziale deroga al regolamento (Ue) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, c.d. “Dublino III”.

<sup>30</sup> Il tasso di riconoscimento è determinato dalla percentuale delle decisioni positive, in prima istanza, sulla concessione degli *status* della Convenzione di Ginevra e della protezione sussidiaria rispetto al numero totale

Gli stessi, dopo la loro identificazione ed il foto-segnalamento, formalizzano la richiesta di protezione internazionale in Italia o in Grecia e sono poi trasferiti in uno Stato membro<sup>32</sup>, secondo le quote messe a disposizione dai paesi che hanno aderito al programma di ricollocamento, nel quale sarà esaminata la loro domanda.

Nel settembre 2015, a causa dell'afflusso continuato e straordinario di migranti nell'Unione, il Consiglio europeo ha adottato due decisioni che istituiscono un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale a favore di 160.000 persone provenienti dall'Italia e dalla Grecia dove la pressione migratoria risulta più rilevante.

Con la decisione n. 2015/1523, del 14 settembre 2015, si è stabilito che fossero ricollocati complessivamente 40.000 richiedenti, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia; con lo stesso provvedimento è stata puntualmente individuata la relativa procedura secondo la quale, gli Stati membri, a intervalli regolari e almeno ogni tre mesi, indicano il numero di richiedenti che sono in grado di ricollocare rapidamente nel proprio territorio e identificano quelli che potrebbero essere ricollocati negli altri Stati, dando priorità ai soggetti vulnerabili.

Gli Stati conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione per motivi di sicurezza nazionale, ordine pubblico o altri gravi motivi.

Allo Stato ricevente viene corrisposta la somma forfettaria di 6.000 euro per ciascuna persona accolta, mentre per Italia e Grecia spettano 500 euro per migrante ricollocato.

La durata della misura è stabilita in ventiquattro mesi e cessa il 17 settembre 2017.

Con la decisione n. 2015/1601 del Consiglio, adottata il 22 settembre 2015, è stata prevista la ricollocazione di ulteriori complessivi 120.000 richiedenti, di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e 54.000 da ripartirsi con criteri proporzionali tra i due paesi, nonché l'erogazione di 6.000 euro al paese membro per ogni ricollocato effettivamente accolto e di 500 euro a Italia e Grecia per ogni richiedente effettivamente ricollocato.

---

delle decisioni emesse in primo grado dai paesi membri.

<sup>31</sup> Secondo la relazione relativa al secondo trimestre del 2016, pubblicata da Eurostat il 22 settembre 2016, sono ammissibili alla ricollocazione i migranti provenienti dai seguenti paesi: Siria, Eritrea, Burundi, Mozambico, Bahrein, Bhutan, Qatar e Yemen.

<sup>32</sup> I richiedenti asilo possono, inoltre, essere ricollocati in Stati non appartenenti all'Unione europea con i quali sono state concluse, da parte dell'Italia e della Grecia, intese bilaterali. L'Italia ha stipulato intese bilaterali con: Svizzera, Islanda, Liechtenstein, Norvegia.

Anche per tale provvedimento è stata prevista una vigenza biennale, il cui termine finale era fissato, quindi, per il 26 settembre 2017.

Il regolamento istitutivo del Fami stabilisce che l'anno finanziario termina il 15 ottobre di ogni anno. Il ministero ha comunicato alla Commissione europea, per ciascuna annualità (2015, 2016 e 2017), il numero degli effettivi soggetti ricollocati, così come rappresentato nella tabella sottostante.

**Tabella n. 22 - Numero ricollocati e finanziamenti comunitari e nazionali (2015-2017)**

Importo riconosciuto al 15 ottobre 2015			
Ricollocati	Finanziamento quota Ue	Finanziamento quota nazionale	Sub Totali
19	9.500	9.500	19.000
Importo riconosciuto al 15 ottobre 2016			
Ricollocati	Finanziamento quota Ue	Finanziamento quota nazionale	Sub Totali
1.326	663.000	663.000	1.326.000
Importo riconosciuto al 15 ottobre 2017			
Ricollocati	Finanziamento quota Ue	Finanziamento quota nazionale	Sub Totali
8.409	4.204.500	4.204.500	8.409.000
Totali			
<b>9.754</b>	<b>4.877.000</b>	<b>4.877.000</b>	<b>9.754.000</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

Per dare esecuzione alle decisioni succitate sono stati individuati due soggetti attuatori: l'Unhcr e lo Iom<sup>33</sup>. Con tali istituzioni, in particolare, sono state siglate dall'Italia due convenzioni di sovvenzione, trattandosi delle uniche strutture internazionali dotate di competenze specifiche. A tali organismi sono stati rispettivamente erogati, dal Ministero dell'interno, 696.330,86 e 1.299.623,28 euro.

Dall'istruttoria è emerso che l'effettivo livello di attuazione delle due decisioni è scarsissimo.

Infatti, come già detto, alla data del 15 ottobre 2017 risultavano ricollocati dall'Italia 9.754 richiedenti<sup>34</sup> su un totale di 39.600 persone da rilocare.

In sostanza, pur non computando la quota dei 54.000 immigrati da distribuirsi tra l'Italia e la Grecia, non risultano ricollocati ben 29.846 soggetti.

<sup>33</sup> Alto commissariato Onu per i rifugiati e Organizzazione internazionale per le migrazioni.

<sup>34</sup> Si specifica che al programma di *relocation* non hanno partecipato la Gran Bretagna e la Danimarca; pertanto, i partecipanti erano, oltre agli altri paesi Ue, il Liechtenstein, l'Islanda, la Svizzera e la Norvegia.

Si tratta di una situazione di stallo gravemente onerosa per il nostro paese, ove infatti si consideri l'importo giornaliero di 35 euro *pro capite* che viene rimborsato alle strutture che si occupano della prima accoglienza, e non considerando i maggiori oneri che normalmente comportano la seconda accoglienza e quella destinata ai minori, sarebbe comunque stimabile in circa 762,5 milioni l'onere che ha dovuto sostenere il bilancio dello Stato.

Tale quantificazione, come detto assolutamente indicativa e certamente approssimata per difetto, non tiene conto degli enormi costi sociali ed umani che tale inerzia ha comportato, in una situazione emergenziale quale è quella di cui la presente relazione si occupa.

## **II. Invitalia**

Si illustra di seguito l'attività svolta dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia) nell'ambito del Fondo europeo per i rimpatri e del Fondo europeo per i rifugiati.

La gestione dei due fondi è stata affidata alla Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo e al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno nonché, nelle sue vesti di Autorità di certificazione, alla Direzione centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse umane e strumentali della stessa amministrazione.

Invitalia è stata designata Autorità di *audit* per i fondi sopraindicati dalla Commissione europea, con decorrenza dal mese di dicembre 2008. Le sue competenze prevedono l'accertamento del corretto ed efficace funzionamento del sistema di gestione e la verifica delle spese dichiarate negli interventi attivati.

I controlli sono stati effettuati a campione ed hanno riguardato le spese rendicontate: per ciascuna voce di spesa dichiarata è stata verificata la conformità alle regole di ammissibilità dei fondi, la corrispondenza degli importi rendicontati con i documenti giustificativi, i pagamenti effettuati dai citati beneficiari, nonché la regolare tenuta della contabilità.

A seguito dell'analisi delle controdeduzioni pervenute, sono stati redatti i report definitivi di controllo, dai quali sono emerse alcune criticità.

Per quanto concerne il Fondo rimpatri, è emersa la necessità di procedere al recupero di un importo complessivamente pari a 173.333,20 euro mentre, per quanto concerne il Fondo europeo rifugiati, l'entità della cifra da recuperare è complessivamente pari a 630.000 euro.

In particolare, in relazione alla prima somma è stato emesso, oltre ad un decreto di revoca, un decreto ingiuntivo in data 21 marzo 2016 per il recupero del credito da parte dell'Avvocatura dello Stato. Pertanto, alla luce dell'avviata azione giudiziaria, attualmente *in itinere*, di recupero dell'anticipo versato al beneficiario finale, la somma pari a 173.333,20 euro, di cui 129.999,90 euro di quota comunitaria, è stata recuperata solo in parte (20.000, euro di cui 10.000 di quota comunitaria) e comunque non è stata inclusa nella domanda di rimborso finale presentata alla Commissione Europea.

E' emerso, inoltre, che dei procedimenti in corso il Ministero ha dato comunicazione alla Procura della Repubblica, alla Guardia di finanza e all'Olaf<sup>35</sup>.

Per quanto concerne i progetti relativi al Fondo europeo rifugiati, è risultato che il Ministero, a seguito delle verifiche contabili effettuate, ha revocato il finanziamento concesso a causa delle irregolari procedure di affidamento dei servizi di accoglienza attuate dagli enti locali, fissando come importo da riottenere la somma complessiva di 630.000 euro, di cui 504.000 di contributo comunitario già impegnati e liquidati dagli enti stessi e restituiti dal beneficiario del finanziamento in data 14 novembre 2016.

Ulteriori somme, rispettivamente di 2.018,51 euro, di cui 1.585,27 di quota comunitaria e di 126,33 euro di sola quota nazionale, sono state oggetto di restituzione a seguito di richiesta di recupero, riguardando spese ritenute non ammissibili.

---

<sup>35</sup> Ufficio europeo antifrode.

## CAPITOLO IV

### I FONDI NAZIONALI

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa). - 3. Il Fondo di accompagnamento all'integrazione (Fai). - 4. Lo schema di capitolato di appalto. Il d.m. 7 marzo 2017. - 5. Il decreto interministeriale 18 ottobre 2017. - 6. Il progetto Mireco. - 7. Il piano nazionale per l'immigrazione.

#### 1. Premessa

Nel 2016, a fronte di risorse programmate nel bilancio dello Stato per i servizi di accoglienza pari a 1,70 miliardi, sono stati impegnati 1,69 miliardi (comprese le spese indirette quali trasporti e spese per forza pubblica, ecc.) per progetti avviati nello stesso anno e sono stati pagati 1,09 miliardi.

A consuntivo, il dettaglio per capitolo sull'utilizzo delle risorse dal 2013 al 2016 è riportato nel quadro sottostante.

**Tabella n. 23 - Quadro delle risorse finanziarie del Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza - Stanziamenti finali**

CAPITOLO	ESERCIZIO 2013		ESERCIZIO 2014		ESERCIZIO 2015		ESERCIZIO 2016	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
2301.01	0	0	0	0	0	0	0	0
2301.02	7.701.143	7.003.611	8.996.115	10.236.687	7.530.000	7.530.000	16.918.087	0
2311.01	8.930.188	8.930.188	10.022.714	10.022.714	9.481.163	11.281.163	9.314.902	12.063.008
2351.01	478.689	476.714	345.034	345.034	317.799	317.799	296.898	318.898
2351.02	226.569.225	226.569.225	436.415.110	408.107.933	610.045.926	699.956.594	1.293.893.747	550.000.000
2351.04	589.604	589.604	338.541	379.007	0	48.332	0	49.894
2351.08	0	1.975	57.620.000	57.620.000	0	0	0	0
2352.01	55.436.964	60.436.964	108.785.086	193.974.770	204.013.878	204.013.878	272.294.395	403.000.000
2353.01	non istituito	non istituito	non istituito	non istituito	90.000.000	90.000.000	111.536.171	170.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>299.705.313</b>	<b>304.008.281</b>	<b>622.522.601</b>	<b>680.686.146</b>	<b>921.388.767</b>	<b>1.013.147.767</b>	<b>1.704.254.200</b>	<b>1.135.431.800</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti. Il cap. 2352.01 riguarda la seconda accoglienza-Sprar.

**Tabella n. 24 - Impegni di competenza e pagamenti del Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza**

CAPITOLO	ESERCIZIO 2013		ESERCIZIO 2014		ESERCIZIO 2015		ESERCIZIO 2016	
	IMPEGNATO	PAGATO	IMPEGNATO	PAGATO	IMPEGNATO	PAGATO	IMPEGNATO	PAGATO
2301.01	0	0	0	0	0	0	0	0
2301.02	6.187.320	4.828.748	8.877.339	8.877.339	7.529.307	7.135.107	16.604.868	6.261.082
2311.01	8.830.900	8.830.900	10.022.714	7.274.609	9.480.947	5.096.122	9.314.902	12.350.102
2351.01	438.108	438.108	345.034	345.034	310.290	307.990	291.986	291.286
2351.02	226.569.225	199.863.569	436.415.109	335.831.683	610.045.927	570.105.033	1.293.893.747	737.908.156
2351.04	589.604	549.139	288.086	288.086	0	0	0	0
2351.08	0	0	57.574.028	57.574.028	0	0	0	0
2352.01	55.433.798	51.109.684	106.849.303	103.849.303	204.005.450	201.131.248	266.404.206	208.541.630
2353.01	non istituito	non istituito	non istituito	non istituito	90.000.000	66.244.446	111.534.171	125.483.119
<b>TOTALE</b>	<b>298.048.956</b>	<b>265.620.148</b>	<b>620.371.614</b>	<b>514.040.082</b>	<b>921.371.921</b>	<b>850.019.947</b>	<b>1.698.043.880</b>	<b>1.090.835.375</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti. Il cap. 2352.01 riguarda la seconda accoglienza-Sprar.

## 2. Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa)

Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo viene gestito direttamente dal Ministero dell'interno che provvede alla sovvenzione degli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo.

A tale fondo affluiscono, oltre agli stanziamenti previsti sul capitolo di bilancio ordinario, anche le risorse del Fondo europeo per i rifugiati, oggi confluito nel Fami, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze.

Con il Fnpsa vengono assegnati contributi in favore degli enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria.

Il Ministero ha fornito le linee guida<sup>36</sup> che specificano i criteri e le modalità di presentazione delle domande per l'accesso degli enti locali fino alla ripartizione annuale del

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 1-*sexies*, c. 3, il decreto del Ministro dell'interno 28 novembre 2005 aveva stabilito le linee guida ed il formulario per la presentazione delle domande di contributo a valere sul Fondo nazionale asilo, nonché i criteri per la verifica della corretta gestione dello stesso. Lo stesso decreto aveva determinato il contributo economico di prima assistenza in favore dei richiedenti asilo che, privi di mezzi di sostentamento, non venivano accolti nel sistema Sprar o nei centri governativi Cara (cfr. art. 6, c. 7, d.lgs. n. 140/2005) ed assicurava, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale asilo, la continuità degli interventi e dei servizi previsti dal Fer-Fondo europeo per i rifugiati (oggi Fami).

L'importo di tale contributo economico di prima assistenza e le relative modalità di erogazione era determinato dal Ministero dell'interno con il decreto annuale di finanziamento dello Sprar (art. 1-*sexies*, c. 3, lett. c), l. n. 39/1990). Detto contributo è stato soppresso con il d.lgs. n. 142/2015.

I decreti emanati in data 27 giugno 2007, 22 luglio 2008, 5 agosto 2010, 30 luglio 2013 e, da ultimo, 10 agosto 2016, hanno modificato il decreto 28 novembre 2005 apportando alcune variazioni alla disciplina, in relazione alle accresciute e mutate esigenze dell'accoglienza.

Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, effettuata, per il biennio 2016-2017, con il d.m. 30 maggio 2016.

La dotazione finanziaria del fondo, ex art. 1-septies del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, è costituita da:

risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno;  
assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati, oggi confluito nel Fami;  
contributi o donazioni disposte da privati, enti o organizzazioni anche internazionali, ed altri organismi dell'Unione europea<sup>37</sup>.

Nella tabella che segue sono riepilogate le risorse finanziarie, per piano gestionale, tratte dal bilancio dello Stato e riconducibili alla materia dell'accoglienza.

### **3. Il Fondo di accompagnamento all'integrazione (Fai)**

Il Fondo di accompagnamento all'integrazione (Fai) è stato istituito dall'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e vi possono accedere tutti gli enti locali componenti la rete strutturale dello Sprar (finanziata in via ordinaria con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo).

Lo scopo del Fondo è di realizzare interventi personalizzati volti a favorire i percorsi di autonomia e di inserimento socio-economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

I destinatari del Fondo appartengono a tre categorie:

- a) coloro che sono accolti in uno dei progetti territoriali dello Sprar (interni);
- b) coloro che sono usciti dal sistema (usciti);
- c) coloro che non sono mai rientrati nel circuito di accoglienza (esterni).

Per l'anno 2013 non sono state destinate risorse finanziarie all'assistenza dei rifugiati, mentre, con deliberazione del Consiglio dei ministri, in data 27 agosto 2015, è stata assegnata la quota dell'otto per mille relativa all'anno 2014, pari ad euro 6.716.279,40, allo Sprar e, conseguentemente, al Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (Fnpsa).

---

<sup>37</sup> Nel periodo oggetto di esame non sono state riscontrate sovvenzioni o donazioni da parte dei privati ad eccezione di una donazione effettuata dalla Banca d'Italia, in data 7 maggio 2014, per un importo di 300.000 euro, quale contributo per fronteggiare la situazione di emergenza che si era determinata a Lampedusa.

#### **4. Lo schema del capitolato di appalto. Il d.m. 7 marzo 2017**

Al fine di assicurare il mantenimento di *standard* qualitativi uniformi nella gestione delle strutture di accoglienza, è stato approvato recentemente, con d.m. 7 marzo 2017, il nuovo schema di capitolato di appalto, elaborato in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione-Anac, da utilizzare per la fornitura di beni e servizi afferenti la gestione e il funzionamento delle diverse tipologie di centri, ivi comprese le strutture temporanee che non erano contemplate nel precedente schema di capitolato del 2008.

Tra le numerose innovazioni introdotte, si segnalano:

- la necessità di individuare con chiarezza i beni e i servizi oggetto dei singoli appalti, a beneficio del miglioramento e dell'efficienza delle prestazioni. Tale innovazione consente, da una parte, una più ampia tracciabilità dei servizi e impone, dall'altra, una specifica rendicontazione dei singoli appalti;

- l'aggiudicazione dell'appalto col metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, premiando la componente qualitativa e scoraggiando gli eccessivi ribassi (attribuzione di un punteggio massimo di 30 punti alla componente economica e di 70 a quella tecnica);

- il rafforzamento delle attività di controllo e monitoraggio sugli *standard* qualitativi dei servizi resi e dei controlli in sede di esecuzione. E' prevista la nomina, da parte della prefettura, del "responsabile all'esecuzione del contratto", preposto alla vigilanza sulla complessiva esecuzione dell'appalto. Le attività di monitoraggio e controllo sono previste a cadenza ravvicinata, senza preavviso, modulabili a seconda delle realtà territoriali ed effettuabili da più soggetti appositamente incaricati (dalla prefettura, da soggetti terzi autorizzati o dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

#### **5. Il decreto interministeriale 18 ottobre 2017**

In linea con l'esigenza di garantire maggiore controllo sull'attività di gestione dei centri di accoglienza, è stato emanato il decreto interministeriale Ministero dell'interno-Ministero dell'economia e finanze 18 ottobre 2017, in attuazione dell'art. 13-ter d.l. 24 aprile 2017, n. 50 (convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96), volto a regolamentare l'attività di rendicontazione degli enti gestori e delle prefetture nei confronti delle Ragionerie territoriali dello Stato. In particolare, il provvedimento prevede che le fatture degli enti gestori, presentate per la liquidazione alla Prefetture, siano corredate di specifica

documentazione, tra cui i registri delle presenze degli ospiti, il rendiconto dei pasti e dei beni forniti, ivi compreso il *pocket money*, i contratti di sub-appalto e i contratti stipulati con i fornitori.

L'amministrazione ha inoltre riferito che è in fase di studio la possibilità di inserire anche le attività prestate dai soggetti gestori dei servizi di accoglienza nell'elenco di quelle maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa e, in quanto tali, richiedenti la previsione di una più penetrante verifica dell'assenza di motivi ostativi ai fini antimafia (c.d. *White list*).

## **6. Il progetto Mireco**

Al fine di rendere strutturali i controlli in ordine agli *standard* di accoglienza nonché all'utilizzo delle risorse impiegate, oltre alle attività di controllo svolte direttamente dalle prefetture attraverso i nuclei ispettivi interni e da personale del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'amministrazione ha riferito di aver adottato ulteriori iniziative.

Dal maggio del 2017 è, infatti, divenuto operativo il progetto Mireco, finanziato con i fondi Fami 2014-2020, volto a rafforzare l'intero sistema di monitoraggio sulle condizioni di accoglienza nei centri, nonché a definire uniformi linee guida relative all'attività di controllo e per la definizione di *standard* e indicatori finalizzati alla valutazione della qualità dei servizi.

Il progetto prevede un articolato programma di interventi, da svolgersi nell'arco di 30 mesi, consistente in oltre 2.000 visite da ultimare entro il primo semestre 2019. Le risultanze delle visite ispettive saranno oggetto di valutazione da parte dell'Osservatorio permanente sul sistema di accoglienza, istituito presso il succitato Dipartimento, composto da rappresentanti anche del Dipartimento della P.S. e dei Vigili del fuoco, oltre che di organismi esterni invitati a partecipare (Unhcr, Organizzazione internazionale per le migrazioni ed Anci).

Inoltre, a decorrere dal 1° settembre 2017, è stato assegnato al medesimo Dipartimento un prefetto, con l'incarico speciale di potenziare gli strumenti di controllo e monitoraggio delle strutture di accoglienza per i richiedenti la protezione internazionale.

## **7. Il piano nazionale di integrazione dei titolari di protezione**

Il 26 settembre del 2017 il ministero ha definito il primo piano nazionale per l'integrazione che, recependo le buone prassi riscontrate sul territorio e i diversi protocolli d'intesa sottoscritti a livello centrale (con Confindustria, Coni, Conferenza dei rettori delle università, Ministeri del lavoro e delle politiche agricole), definisce le linee d'intervento che saranno adottate dalle diverse amministrazioni coinvolte (statali, regioni, enti locali e terzo settore) al fine di facilitare l'inclusione dei titolari di protezione internazionale nelle comunità che li accolgono.

Infine, in linea con le raccomandazioni formulate da questa Corte con la delib. n. 19/2016/G, sono stati individuati strumenti e servizi nel percorso di inclusione sociale (conoscenza della lingua, accesso all'istruzione, al servizio sanitario, alla residenza ed all'alloggio) che saranno oggetto di monitoraggio costante.

## **CAPITOLO V**

### **GLI ENTI GESTORI**

*Sommario:* 1. Verifiche a campione. - 2. Enti gestori della Provincia di Treviso. - 3. Enti gestori della Provincia di Prato. - 4. Enti gestori della Provincia di Avellino. - 5. Enti gestori della Provincia di Reggio Calabria. - 6. Considerazioni sulle quattro prefetture esaminate a campione.

#### **I. Verifiche a campione**

Questa Corte ha delegato la Guardia di finanza a svolgere verifiche a campione sugli enti gestori dei servizi di accoglienza (in aree del Nord, Centro e Sud d'Italia). Le verifiche hanno riguardato, specificamente, i servizi dislocati nei territori delle province di Treviso, Prato, Avellino e Reggio Calabria.

La delega ha avuto lo scopo di accertare:

- 1) le capacità ricettive dichiarate dalle strutture di accoglienza ai competenti uffici comunali;
- 2) il numero degli stranieri effettivamente presenti (alla data dell'intervento eseguito dal comando competente) in tutte le strutture di prima accoglienza (esclusi gli Sprar) insistenti nelle menzionate province, acquisendo le eventuali giustificazioni nel caso di minor numero di presenze in ciascuna struttura rispetto al carico previsto nel bando pubblico di gara che è stato aggiudicato;
- 3) la regolarità urbanistica degli immobili (requisiti di abitabilità e prevenzione incendi/sicurezza);
- 4) la regolarità della somministrazione di pasti e bevande da parte degli enti gestori cui sono stati affidati i servizi da parte delle prefetture, oltre alla verifica del rispetto della normativa previdenziale e contributiva per tutti i soggetti addetti alle varie attività affidate col relativo contratto di appalto pubblico;
- 5) le eventuali altre contribuzioni pubbliche erogate agli enti gestori e/o proprietari di immobili da parte di istituzioni diverse dalle prefetture.

Si riportano gli esiti delle attività espletate autonomamente dalla Corte e di quelle svolte dalla Guardia di finanza.

## 2. Enti gestori della Provincia di Treviso

Nel riportare i dati riferiti dalla prefettura di Treviso, indicati nella tabella successiva riguardanti soltanto strutture Cda (Centri di accoglienza), si evidenzia che, per la gestione 2013, le informazioni sono relative ai soli mesi di gennaio e di febbraio e concernono la c.d. “Emergenza umanitaria Nord Africa”.

In particolare, sono indicati: a) il numero e la tipologia delle strutture attive sul territorio della provincia, b) il numero degli ospiti, distinti in adulti e minori, c) le giornate presenza complessive degli ospiti, d) gli impegni economici (imputati sul capitolo 2351 p.g. 02), e) il costo unitario medio.

**Tabella n. 25 - I centri di accoglienza - Provincia di Treviso**

TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI	COSTO giornaliero unitario medio in euro
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO		
<b>Anno 2013</b>							
Centri di accoglienza	9	84	6.133	12	870	199.777,00	28,52
<b>Anno 2014</b>							
Centri di accoglienza	13	550	40.516	25	1.820	1.256.000,00	29,67
<b>Anno 2015</b>							
Centri di accoglienza	64	3.828	281.050	35	2.569	9.330.000,00	32,90

Fonte: dati forniti dalla prefettura.

Dagli elementi risultanti dalla relazione della Guardia di finanza, si evidenziano gli interventi effettuati dalla prefettura sul territorio provinciale e che il fenomeno migratorio ha assunto caratteristiche rilevanti soltanto dal 2014 in poi.

Nel piano di ripartizione nazionale è stata prevista, inizialmente, l’assegnazione di 40 migranti alla provincia. A gennaio 2015 le presenze sono aumentate a 234 migranti, ad agosto il numero è salito a 921 e al 31 dicembre 2015 le presenze sono state complessivamente 1.391.

Al 31 dicembre 2016 le strutture sono arrivate ad accogliere 2.500 unità e risulta allungato anche il periodo di permanenza in quelle di prima accoglienza a seguito dei ritardi nell’esame delle richieste di asilo da parte della competente commissione territoriale.

Le accresciute difficoltà logistiche hanno indotto la prefettura a ricorrere a mezzi straordinari per l'individuazione dei centri di accoglienza, adottando lo strumento dell'affidamento diretto attraverso convenzioni, sempre nel rispetto della normativa che regola i contratti pubblici e della circolare ministeriale n. 14906 del 17 dicembre 2014 (che detta le linee guida su procedure, prezzi ed elencazione dei servizi da erogare alla persona).

I comuni presso cui sono state individuate le strutture sono stati 41 su complessivi 95 ricompresi nel territorio provinciale, mentre si è provveduto all'acquisizione in "uso governativo", da parte della prefettura, e all'allestimento di due Cas presso le ex caserme "Zanusso" di Oderzo e "Serena" di Treviso<sup>38</sup>, in sinergia con operatori privati costituitisi in associazione temporanea d'impresa.

Per le economie prodotte e gli effetti positivi sugli ospiti, questi esempi di gestione verranno trattati in modo più specifico nella parte conclusiva del paragrafo.

Nell'anno 2014, i soggetti gestori risultano sette mentre i posti disponibili, 288, sono distribuiti su 15 strutture.

Nell'anno 2015, i soggetti gestori risultano sedici mentre i posti disponibili, 1.978, sono distribuiti su 68 strutture<sup>39</sup>.

Infine, nell'anno 2016, i soggetti gestori risultano 19, mentre i posti disponibili erano 3.244 e le persone accolte sono state 2.505 distribuite in 87 strutture.

Vi sono stati casi di strutture che hanno accolto un solo ospite ed altre, come le ex caserme demaniali, con una capienza che ha superato anche le cento unità.

Di seguito sono analizzate, in dettaglio, le modalità di gestione delle strutture ospitanti.

In relazione al numero degli stranieri effettivamente presenti alla data d'intervento della Guardia di finanza, avvenuto in data 14 marzo 2017, nei vari centri di prima accoglienza sono risultati 2.294 stranieri, con 512 unità in più rispetto alla capacità ricettiva complessiva (1.766).

Inoltre, sono apparsi eccessivamente affollati alcuni centri come ad es. la ex caserma Serena sita in Treviso (capienza 437, presenze 628), il Cda sito in Vittorio Veneto-via Marconi, 110 (capienza 100, presenza 170), il Cda sito in Oderzo-via Piavon, snc (capienza 280, presenze 376).

---

<sup>38</sup> Trattasi di strutture dismesse dal Ministero della difesa ed assegnate all'Agenzia del demanio per la valorizzazione del patrimonio dello Stato.

<sup>39</sup> E' risultato un disallineamento tra i dati acquisiti, *in loco*, dalla Guardia di finanza, rispetto ai dati forniti a questa Corte direttamente dalla prefettura.

Per quanto riguarda la regolarità urbanistica e l'adeguamento alla normativa antincendi delle strutture ospitanti, solo la metà dei gestori ha presentato certificati di agibilità, anche in forma di autodichiarazione<sup>40</sup>, mentre risulta essere stato rispettato il dm. 5 luglio 1975, che prevede una superficie minima per soggiornante non inferiore a 14 mq per i primi quattro ospiti e 10 mq per ciascuno dei successivi. Nonostante alcune perplessità sorte per l'eccessiva superficie (158,79 mq) messa a disposizione per un solo ospite in un centro, si è successivamente accertato che si trattava di un istituto religioso che prestava la sua assistenza a migranti donne con particolari problematiche personali.

Nessun gestore ha fornito prova documentale dell'effettiva somministrazione agli ospiti di pasti e bevande, anche perché non prevista dalle direttive del Ministero dell'interno, ma alcuni di essi, essendosi costituiti in una "Rete per l'accoglienza diffusa" (Rad), ne hanno descritto le modalità.

Riguardo alla regolarità previdenziale e contributiva, l'Inps territorialmente competente ha comunicato che, a carico dei gestori dei Cda, non sussistono posizioni di irregolarità ad eccezione di tre soggetti, la cui documentazione sarà trasmessa non appena la Guardia di finanza ne sarà in possesso e per i quali l'istituto di previdenza non si è ancora espresso.

Dalla visura dei dati contabili riportati nei prospetti degli estratti dei conti correnti bancari intestati ai soggetti gestori e dalla dichiarazione del responsabile della prefettura non sono state riscontrate erogazioni pubbliche diverse da quelle provenienti dalla gestione dei Cda.

In conclusione, la Guardia di finanza ha rilevato insufficienti pulizie degli ambienti, assenza di adeguato servizio sanitario, mancata erogazione del sussidio in denaro (*pocket money*). In particolare, le diverse autorità di polizia che hanno effettuato controlli hanno rilevato:

- per l'anno 2015: 43 ispezioni, 23 inadempienze contrattuali, 17 controdeduzioni, 11 sanzioni, per un totale di 54.844,72 euro e due diffide;

- per l'anno 2016: 33 ispezioni, 6 inadempienze contrattuali, 4 controdeduzioni, 5 sanzioni, per un totale di 13.946,10 euro;

---

<sup>40</sup> La Prefettura ha precisato, in sede di adunanza, che, laddove sono state effettuate le gare, le dichiarazioni di conformità degli immobili sono state acquisite, almeno in forma di autodichiarazione, per tutte le strutture sin dal momento di avvio della procedura concorsuale.

- per l'anno 2017 (dati fino al 16 febbraio): 33 ispezioni, 2 inadempienze contrattuali, 1 controdeduzione, 1 sanzione per 321,44 euro.

Lo svolgimento dell'attività ispettiva e le conseguenti irregolarità riscontrate hanno sensibilizzato i gestori delle strutture di accoglienza su una maggiore attenzione della qualità dei servizi da loro erogati.

Gli operatori economici hanno prodotto prospetti riepilogativi delle spese sostenute per l'espletamento dei servizi stabiliti da convenzione riferite al singolo ospite.

Nella tabella sottostante sono esposti gli importi relativi alla capacità ricettiva, che per il 2016 è stata di 2.478 posti complessivi. Ogni voce di spesa, comprensiva di Iva (dove applicata), è ripartita per gestore, per importo complessivo che il singolo gestore ha sostenuto per ogni migrante e per importo giornaliero fatturato per ogni ospite.

**Tabella n. 26 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016**

Gestore	Capacità ricettiva	Amm. ne generale	Pocket money	Scheda telefono	Fornitura di beni per la persona	Utenze pulizie affitti	Pasti o alimenti	Altro	Tot.	Fatturato
Nova Facility s.r.l.	859	10,24	2,50	0,06	1,14	0,44	7,83	1,24	23,45	27,85
La Esse	85	6,17	2,49	0,08	1,27	1,77	6,73	5,89	24,4	30,00
Diocesi di Treviso	142	8,42	2,50	0,01	0,66	3,40	7,57	4,02	26,58	34,40
Coop. prov. le servizi	74	15,75	2,95		2,51	4,50	2,13	0,34	28,18	30,00
Consorzio restituire sociale	7	5,82	2,50			2,65	4,49	26,63	42,09	34,40
A. C. Senegalesi	13	7,29	2,45	0,11	0,65	3,99	3,87	0,01	18,37	30,00
Coop. Alternativa sociale	28							29,88	29,88	34,40
Codess sociale	39	7,75	2,50		7,30	1,79	5,85	6,19	31,38	34,30
Coop. sociale Integra	202							31,90	31,9	34,00
Coop. sociale La Goccia	12	15,36	2,50			6,28	4,39	4,90	33,43	34,40
Casa religiosa Domus Nostra	18	12,91	2,50	0,06	0,40	1,86	5,14	11,53	34,4	34,40
Discepolo del Vangelo	12	9,01	2,49	0,03	1,83	4,32	9,76	1,90	29,34	
Gasparetto Luigi	205	7,30	2,46	0,11	0,65	0,63	3,88		18,37	
Coop. sociale Hilal	230	4,30	2,46	0,11	0,65	3,99	3,87	2,99	18,37	
Albergo Romana	21									
Coop. Una casa per l'uomo	21	12,66	2,50		2,75	6,54	2,94	0,00	27,39	34,40
Coop. sociale Gea	33	12,16	2,31		4,33	6,48	5,63	2,49	33,4	34,40
Diocesi di Vittorio Veneto	104									
Edeco Società coop.	373									
<b>TOTALE</b>	<b>2478</b>									

Fonte: Guardia di finanza.

\* Nella colonna "fornitura di beni per la persona" sono comprese le spese per: farmaci e servizi sanitari; *kit* igienico mensile; *kit* vestiario. Si specifica che la tabella è stata compilata solo con i dati pervenuti.

Come già detto, la prefettura di Treviso, di concerto con l’Agenzia del territorio, ha trasformato l’ex caserma “Serena” in un centro di accoglienza straordinaria (Cas) con capacità ricettiva di 437 posti. Per la scelta del gestore è stata espletata la gara con il metodo dell’offerta “economicamente più vantaggiosa” e utilizzato come criterio quello dell’offerta tecnica allo scopo di migliorare non solo i rapporti con il territorio e con le scuole, ma anche l’integrazione, al fine di offrire i servizi più completi di assistenza alla persona<sup>41</sup>, non trascurando il profilo del costo (prezzi di aggiudicazione 27,85 euro *pro capite/pro die* sul prezzo di base gara di 30 euro).

Sono stati ritenuti imprescindibili gli ulteriori aspetti correlati alla sicurezza, alla identificazione puntuale degli ospiti e ai tempi di apertura del centro (dalle 8 alle 20), nonché l’individuazione delle attività complementari relative all’insegnamento della lingua italiana e a corsi di formazione professionale (per falegnami, elettricisti, sarti, parrucchieri e attività sportive).

Dall’analisi dei dati forniti dalla Guardia di finanza, è emerso che nel centro in questione, segnalato come esempio di buona gestione, a fronte di un costo di 27,85 euro in cui sono ricomprese le spese per la somministrazione dei pasti (per l’importo finale di euro 7,83) confezionati all’esterno da parte di soggetti economici privati, si realizza un risparmio di almeno 7 euro *pro capite*, rispetto ai 35 euro riconosciuti dal Ministero su base nazionale.

Infine, la direzione provinciale del Ministero del lavoro, attingendo da un fondo economico sperimentale per la copertura assicurativa, ha permesso agli immigrati di svolgere lavori socialmente utili.

### **3. Enti gestori della provincia di Prato**

Nella tabella n. 28 sono riportate le informazioni fornite dalla Prefettura di Prato che espone il dato relativo delle giornate presenza (gg/uomo); per il 2013 e per il 2014 erano attivi solo centri di accoglienza, mentre per il 2015 sono state attive soltanto strutture temporanee.

---

<sup>41</sup> Mediazione linguistica/culturale, servizio di informazione sulla normativa concernente l’immigrazione, i diritti e doveri e la condizione dello straniero, orientamento generale sulle regole comportamentali all’interno della struttura nonché sulla relativa organizzazione, distribuzione, conservazione e controllo dei pasti, servizio di lavanderia, assistenza, ove necessario, ai bambini e ai neonati, assistenza sanitaria.

**Tabella n. 27 - I centri di accoglienza - Provincia di Prato**

TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI	COSTO giornaliero unitario medio in euro
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO		
<b>Anno 2013</b>							
Centri di accoglienza	1	13	572			20.025,00	35,01
<b>Anno 2014</b>							
Centri di accoglienza	8	448	24.135			844.739,87	35,00
<b>Anno 2015</b>							
Strutture temporanee	33	662	103.212			3.612.432,47	35,00

Fonte: dati forniti dalla prefettura.

Di seguito si dà conto degli accertamenti effettuati *in loco* dalla Guardia di finanza.

### 1) Capacità ricettiva

I gestori che hanno avuto nella loro disponibilità soggetti migranti<sup>42</sup> sono:

- anno 2014: soggetti gestori sei, posti disponibili 288 in 13 strutture;
- anno 2015: soggetti gestori sei, posti disponibili 627 in 38 strutture;
- anno 2016: soggetti gestori otto, posti disponibili 770 in 37 strutture.

Nell'arco del triennio, la capienza delle strutture è stata così suddivisa:

- tra 1 posto e 10: 25;
- tra 11 posti e 20: 17;
- tra 21 posti e 30: 8;
- tra 31 posti e 40: 2;
- oltre 40: 2, rispettivamente per 48 e 98 posti.

La grande maggioranza delle strutture è costituita da piccole o medie compagnie.

### 2) Numero degli stranieri effettivamente presenti alla data d'intervento della Guardia di finanza

È stato accertato che, alla data del 10 gennaio 2017, erano presenti nei centri di accoglienza complessivamente 714 ospiti, cifra compatibile con la capienza dei centri attivi a tutto il 2016.

<sup>42</sup> E' risultato un disallineamento tra i dati acquisiti *in loco* dalla Guardia di finanza, rispetto ai dati forniti a questa Corte direttamente dalla prefettura.

Non sono state segnalate irregolarità.

### **3) Regolarità urbanistica e prevenzione incendi**

È stata richiesta dalla polizia erariale a tutti i gestori la documentazione attestante la regolarità urbanistica degli immobili adibiti a centri di accoglienza.

Il rappresentante del consorzio Astir, gestore di dieci Cas per 109 posti, ha dichiarato di non essere in possesso di alcuna certificazione rilasciata dalla Asl, anche se prima dell'apertura di un centro ha sostenuto che era stato effettuato, con esito positivo, un sopralluogo da parte dei tecnici della prefettura, peraltro mai formalizzato in atti.

Analoga risposta è stata fornita anche dalla cooperativa sociale Humanitas, gestore di una struttura per complessivi dodici posti.

La Croce rossa italiana, gestore di una struttura di 35 posti, ha presentato due documenti, rispettivamente della Asl e dei Vigili del fuoco, con i quali è stato espresso parere favorevole all'utilizzo della struttura, subordinatamente all'esecuzione di alcuni interventi.

Per gli altri gestori, non sono state rinvenute dichiarazioni in materia.

Sul punto, la prefettura ha precisato che le strutture non hanno mai evidenziato criticità e che i Vigili del fuoco hanno effettuato sopralluoghi preventivi su alcuni centri; nel corso di tali accessi non hanno rilevato motivi ostativi alla permanenza degli stranieri nelle strutture ed ha giustificato l'assenza di autorizzazioni sanitarie e di sicurezza a causa del contesto emergenziale nel quale si opera e della eterogeneità delle strutture utilizzate (alberghi, appartamenti, scuole, strutture parrocchiali), che non avrebbe consentito di stabilire, a priori, criteri generali sull'adeguatezza dei locali, in relazione al numero di persone da ospitare<sup>43</sup>.

A titolo indicativo, la prefettura ha fatto riferimento ai requisiti generali individuati dal regolamento della Giunta regionale Toscana del 23 aprile 2001 n. 18/R - regolamento di attuazione del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo (l. regionale 23 marzo 2000, n. 42) per le strutture tipo ostelli per la gioventù o case-vacanze, rammentando che

---

<sup>43</sup> La prefettura, in occasione dell'adunanza, ha specificato che, per quanto attiene alle norme tecniche di prevenzione incendi, occorre effettuare distinzioni tra diversi casi. In particolare, è stato precisato che, per i centri di accoglienza ubicati in strutture ricettive turistico-alberghiere, è stato preso a riferimento il d.m. 9 gennaio 1994 e successive modificazioni, mentre, per i casi di strutture recettive di altra natura (quali caserme, scuole ecc.), essendo qualificabili come "dormitori", sono stati osservati i criteri tecnici generali di prevenzione incendi ai sensi del d.m. 7 agosto 2012; infine, per i centri ubicati all'interno di civili abitazioni, sono state osservate le regole tecniche stabilite dal d.m. 16 maggio 1987, n. 246.

la norma citata richiama, comunque, la possibilità di ampliare la ricettività dei locali nel rispetto di una superficie utile minima di 9 mq. a persona; ha, inoltre, riferito che l'Asl ha in corso un programma di visite nei centri di accoglienza, numerose delle quali sarebbero già state eseguite.

Sul punto, la Guardia di finanza ha richiesto ai competenti uffici tecnici comunali la relativa documentazione, facendo riserva di darne notizia a questa Corte, una volta pervenuta.

In sede di ispezione, la stessa ha riferito di aver rilevato che per la cooperativa sociale "Pane e rose", si offriva una superficie utile per ospite di 7,5 mq. a fronte di una previsione, da parte delle norme citate, di un minimo di 8 mq.; la situazione è comunque estremamente variegata, giungendosi anche ad un massimo di 22 mq. per ospite.

#### **4) Regolarità della somministrazione di pasti e bevande**

Nessun gestore ha fornito documenti circa la gestione dell'attività relativa all'acquisto di generi alimentari e bevande, mentre la prefettura ha fatto presente che, in conformità alle convenzioni, la somministrazione dei pasti viene gestita con modalità diverse e, soprattutto nei centri meno affollati o con nuclei familiari presenti, lasciando agli stessi migranti la possibilità di auto-provvigionamento di generi alimentari attraverso l'utilizzo di buoni forniti dagli enti gestori.

Risultano essere state effettuate dalla prefettura, fin dal 2014, 44 ispezioni ordinarie e straordinarie nei Cas dalle quali non sono emerse rilevanti inadempienze o criticità da parte degli enti gestori.

#### **5) Verifica del rispetto della normativa previdenziale e contributiva per tutti i soggetti addetti alle varie attività affidate col relativo contratto di appalto pubblico**

L'Inps competente per territorio ha segnalato la sostanziale regolarità della posizione degli operatori, con la parziale eccezione di un gestore, per il quale è risultato un debito contributivo pari a circa 400 euro.

#### **6) Eventuali altre erogazioni pubbliche ricevute dai soggetti gestori**

La prefettura ha dichiarato che, nel periodo preso in considerazione, nessun gestore ha ricevuto fondi pubblici diversi da quelli erogati a seguito delle convenzioni attive.

#### **7) Costo medio annuo per beni e servizi**

È stata riscontrata un'assoluta eterogeneità nei dati rilevati: il costo, per il solo pernottamento, in un caso è stato pari a 12 euro a persona al giorno, mentre per l'erogazione di

tutti i servizi previsti dalle convenzioni l'importo oscilla da un minimo di 13,99 euro della diocesi di Prato, fino ai 34,35 euro del consorzio Astir.

### 8) Elenco dei fornitori dei beni e dei servizi

Nonostante tra gli obblighi dei gestori fosse prevista la trasmissione dell'elenco dei fornitori dei beni e dei servizi, è emerso che tale adempimento non sia stato mai osservato e l'assenza dei citati elenchi potrebbe rendere più complessa e laboriosa l'attività di monitoraggio e di controllo riconosciuta dall'art. 20 del d.lgs. n. 142/2015 in capo alla prefettura sulle strutture di accoglienza di propria competenza<sup>44</sup>.

### 9) Monitoraggio delle presenze giornaliere

Tale rilevazione è effettuata dalla prefettura su dati trasmessi, quotidianamente, dai gestori.

Nella tabella sottostante sono esposti gli importi relativi alla capacità ricettiva che, per il 2016, è stata di 577 posti complessivi. Ogni voce di spesa, comprensiva di Iva (dove applicata), è ripartita: a) per singolo gestore, b) per importo complessivo che il singolo gestore ha sostenuto per ogni migrante, c) per importo giornaliero fatturato *pro capite*.

**Tabella n. 28 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016**

Gestore	Capacità ricettiva	Amm. ne generale	Pocket money	Scheda telefono	Fornitura di beni per la persona	Utenze pulizie affitti	Pasti o alimenti	Altro	Tot.	Fatturato
Coop: pane e rose	224								26,01	32,80
Co&so gen-feb	16	1,03				1,20	4,72	15,14	22,09	32,99
Co&so mar-dic	16	1,05				1,18	5,44	16,69	24,36	32,99
Croce rossa italiana	35	1,96	2,50	0,50	1,65	2,83	12,00	4,74	26,18	35,00
Coop eccoci	10	3,72	2,21	0,55	0,95	11,56	1,93	5,06	25,98	32,70
Ass. arci	11	4,01	2,63		1,49	0,37	4,26	11,28	24,04	30,00
Ass. arci	11	2,42	2,84		1,11	1,69	5,23	9,57	22,86	30,00
Coop 22	153								20,36	32,30
Consorzio Astir	101								0,00	32,80
Humanitas									32,84	
Verdemela									32,54	
Astirforma									32,35	
<b>TOTALE</b>	<b>577</b>									

Fonte: Guardia di finanza.

\* Nella colonna "fornitura di beni per la persona" sono comprese le spese per: farmaci e servizi sanitari; *kit* igienico mensile; *kit* vestiario. Si specifica che la tabella è stata compilata solo con i dati pervenuti.

<sup>44</sup> La prefettura ha fatto presente in sede di adunanza che sono stati richiamati i soggetti gestori sull'obbligo di trasmettere puntualmente l'elenco dei fornitori.

#### 4. Enti gestori della Provincia di Avellino

Nella tabella sottostante sono riportati i dati forniti dalla prefettura di Avellino dai quali si evince che per il 2013 e 2014 erano attivi solo centri di accoglienza, mentre per il 2015 sono state attive solo strutture temporanee.

**Tabella n. 29 - I centri di accoglienza - Provincia di Avellino**

TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI	COSTO giornaliero unitario medio in euro
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO		
<b>Anno 2013</b>							
Centri di accoglienza	6	125	7.250 <sup>45</sup>			510.615,33	71,26
<b>Anno 2014</b>							
Centri di accoglienza	22	938	162.812			2.522.128,99	15,49
<b>Anno 2015</b>							
Strutture temporanee	42	1.533	380.111			8.109.087,95	21,33

Fonte: dati forniti dalla prefettura.

Di seguito si dà conto degli esiti dell'attività svolta dalla Guardia di finanza, nonché di quanto rappresentato dalla prefettura.

In particolare è emerso:

- anno 2014: bandite due gare per i servizi di accoglienza (I e II accordo-quadro<sup>46</sup> con scadenze rispettivamente il 14 aprile ed il 22 settembre 2014) e attribuiti 101 affidamenti diretti per lo stesso fine, per un totale di 1.302 posti;

- anno 2015: stipulati due accordi-quadro per i servizi di accoglienza (III e IV accordo-quadro, con scadenze rispettivamente il 23 febbraio ed il 25 maggio 2015) e attribuiti 25 affidamenti diretti per lo stesso motivo, per un totale di 129 posti;

- anno 2016: bandita una gara per i servizi di accoglienza (V accordo-quadro con

<sup>45</sup> In sede di adunanza, la prefettura ha fatto presente che, contrariamente ai dati precedentemente forniti nell'anno 2013, le giornate uomo retribuite sono state 12.884 anziché 7.250 e gli impegni, depurati di 89.039 euro (utilizzati per il programma di uscita volontaria dei migranti), vanno ridotti da 510.615,33 euro a 427.585,33 euro. Pertanto, il costo giornaliero unitario medio corretto risulta essere di 33,19 euro *pro capite*.

<sup>46</sup> Gli accordi quadro sono procedure selettive che prevedono la possibilità per il contraente di mettere a disposizione, alle stesse condizioni, posti aggiuntivi rispetto a quelli offerti inizialmente, che l'amministrazione può o meno utilizzare.

scadenza 2 febbraio 2016) e attribuiti 34 affidamenti diretti per lo stesso motivo per un totale di 903 posti.

Le convenzioni sottoscritte con i gestori hanno avuto un importo variabile da 27,93 euro (società Arca di Noè) a 34,90 euro (soc. Family s.r.l.) e la prefettura ha attestato l'inesistenza di immobili demaniali da destinare allo scopo.

### **1) Capacità ricettiva**

I gestori che hanno avuto nella loro disponibilità soggetti migranti <sup>47</sup> sono:

- anno 2014: soggetti gestori tre, posti disponibili 682 in 21 strutture;
- anno 2015: soggetti gestori cinque, posti disponibili 1.104 in 38 strutture;
- anno 2016: soggetti gestori otto, posti disponibili 2.081 in 65 strutture.

Nel periodo in esame la capienza media giornaliera delle strutture è stata di circa 32 unità, con un centro che ha avuto fino a 118 soggetti ospitati.

### **2) Numero degli stranieri effettivamente presenti alla data d'intervento della Guardia di finanza**

Alla data del 7 dicembre 2016, erano presenti nei centri di accoglienza complessivamente 2.142 ospiti; in numerosi casi sono state rilevate eccedenze sia rispetto alle capienze previste in convenzione, sia rispetto alle autorizzazioni emesse dalle Asl.

Sul punto la prefettura ha fatto presente di aver fatto fronte all'assegnazione di un numero di quote di migranti superiore a quanto previsto dal piano di riparto predisposto dall'Ance, che prevedeva 1.475 unità a fronte di una richiesta complessiva pari a 2.183 unità. Tale situazione è in corso di risoluzione, in quanto, dal mese di gennaio 2017, la Provincia di Avellino è stata temporaneamente esclusa dal citato piano di riparto dei migranti.

Nel triennio in esame, per la gestione dell'accoglienza nei Cas, il Ministero dell'interno ha erogato alla prefettura 20.877.306,48 euro, mentre i costi sostenuti dai centri sono stati pari a 17.034.075,43 euro, per cui la differenza è stata economizzata.

### **3) Regolarità urbanistica e prevenzione incendi**

In relazione alla regolarità urbanistica degli immobili adibiti a centri di accoglienza, solamente alcuni comuni hanno rilasciato apposita attestazione.

Dalla documentazione fornita dai gestori è emerso che gli spazi disponibili per singolo

---

<sup>47</sup> E' risultato un disallineamento tra i dati acquisiti *in loco* dalla Guardia di finanza, rispetto ai dati forniti a questa Corte direttamente dalla prefettura.

ospite variano da un minimo di 6,10 mq, come nella struttura gestita dalla società Hotel Europa s.r.l., a un massimo di 55,50 mq, come quella gestita dalla cooperativa San Martino di circa 500 mq abitabili, la quale, pur se convenzionata per accogliere 34 migranti, ne ospitava, al momento della rilevazione, soltanto nove.

#### **4) Regolare somministrazione di pasti e bevande da parte degli enti gestori**

Per quanto concerne tale profilo, la Guardia di finanza ha acquisito la documentazione fiscale relativa all'acquisto di generi alimentari e bevande; nessun centro è stato in grado di documentare l'effettiva somministrazione dei pasti<sup>48</sup>.

#### **5) Verifica del rispetto della normativa previdenziale e contributiva per tutti i soggetti addetti alle varie attività affidate col relativo contratto di appalto pubblico**

Per ciò che concerne i profili previdenziali e contributivi, accertati con riguardo al periodo in esame, l'Inps ha segnalato la sostanziale regolarità della posizione degli operatori, con l'eccezione di due gestori, per i quali è stato accertato un debito contributivo rispettivamente di 7.579,00 euro e 354,95 euro.

#### **6) Eventuali altre erogazioni pubbliche erogate ai soggetti gestori**

Alcuni comuni hanno dichiarato che i relativi gestori non curano nel medesimo territorio strutture Sprar, mentre altri hanno fatto riserva di inviare la relativa documentazione.

#### **7) Costo medio annuo per beni e servizi**

Si riscontra una certa eterogeneità dei dati rilevati: gli importi oscillano da un minimo di 27,93 euro *pro capite/pro die*, fino ad un massimo di 34,90 euro.

#### **8) Elenco fornitori dei beni e dei servizi**

L'elenco dei fornitori è presente nella documentazione fornita dalla maggior parte dei gestori.

#### **9) Monitoraggio presenze giornaliera**

I gestori, tramite *pec*, trasmettono alla prefettura quotidianamente i fogli giornalieri contenenti le firme dei migranti presenti e le eventuali assenze.

Nella tabella sottostante sono esposti gli importi relativi alla capacità ricettiva che, per il 2016, è stata di 2.081 posti complessivi. Ogni voce di spesa, comprensiva di Iva (dove applicata), è ripartita per importo complessivo che il singolo gestore ha sostenuto per ogni

---

<sup>48</sup> Sul punto la prefettura, in sede di adunanza, ha fatto presente che sono state eseguite visite ispettive presso i vari gestori e sono state erogate sanzioni per riscontrate difformità nell'esecuzione dei contratti.

migrante e per importo giornaliero fatturato *pro capite*, come da convenzione.

Si osserva che, degli otto gestori che hanno operato nel 2016, solo tre, riportati nella successiva tabella, hanno fornito il dato relativo ai costi sostenuti; mentre uno di essi ha anche fornito una sommaria indicazione degli importi, i restanti non hanno fornito nulla.

**Tabella n. 30 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016**

Gestore	Capacità ricettiva	Amm. ne generale	Pocket money	Scheda telefono	Fornitura di beni per la persona	Utenze pulizie affitti	Pasti o alimenti	Altro	Tot.	Fatturato
Hotel Europa	300								23,50	34,65
Arca di Noè	136						11,00	8,50	19,50	25,43
Coop. San Martino	80									34,50
<b>TOTALE</b>	<b>516</b>									

Fonte: Guardia di finanza.

\* Nella colonna “fornitura di beni per la persona” sono comprese le spese per: farmaci e servizi sanitari; *kit* igienico mensile; *kit* vestiario. Si specifica che la tabella è stata compilata solo con i dati pervenuti.

Un profilo di particolare interesse è dato dalla circostanza, accertata dalla Guardia di finanza, dell’emissione di un’informazione antimafia interdittiva, emessa dal prefetto di Roma in data 20 ottobre 2015, nei confronti di una società per tentativo di infiltrazioni mafiose.

La prefettura di Avellino, nel comunicare alla prefettura di Roma l’opportunità di proseguire nell’esecuzione della convenzione, ha fatto ricorso alle misure straordinarie di gestione di cui all’art. 32, commi 1 e 10, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, in quanto la risoluzione del rapporto avrebbe provocato gravi ricadute sociali, a causa dell’impossibilità di affidare il servizio ad altri operatori economici.

La prefettura irpina ha poi attivato la procedura di commissariamento della società e, successivamente, la prefettura di Roma, con provvedimento del 21 dicembre 2015, a seguito della proroga dell’affidamento effettuata dalla prefettura di Avellino<sup>49</sup>, ha provveduto alla nomina di un amministratore straordinario fino al termine dell’esecuzione

<sup>49</sup> Avendo già provveduto alla nomina, ai sensi della normativa citata, di un amministratore della società al fine di dare completa esecuzione alle prestazioni previste dalle convenzioni ed aventi ad oggetto prestazioni relative alla prima accoglienza stipulate anche con le prefetture di Livorno e di Verbano Cusio Ossola, nonché servizi rientranti in ambito Sprar affidati dal Comune di Roma.

del contratto, disponendo, altresì, l'accantonamento degli utili di impresa in un apposito fondo da destinarsi successivamente.

A tal fine, nelle more dello svolgimento di una nuova gara per l'affidamento dei servizi di accoglienza, la Prefettura ha provveduto ad erogare (periodo dal 1° ottobre 2015 al 31 marzo 2016), per le prestazioni comunque rese ed in favore della gestione commissariale, un importo pari a 1.850.270 euro.

## 5. Enti gestori della Provincia di Reggio Calabria

La prefettura di Reggio Calabria ha specificato che le uniche strutture presenti sul territorio provinciale, nel periodo 2010-2014, riguardavano i centri di primo soccorso e assistenza che, a tutto il 2013, non sono stati da essa gestiti, mentre, negli anni 2014 e 2015, visti gli esiti negativi con cui si erano concluse due manifestazioni d'interesse e una procedura di gara aperta per operatori economici privati, ha stipulato due convenzioni con i comuni di Riace e Monasterace.

Nel prospetto che segue, sono stati indicati il numero e la tipologia delle strutture attive sul territorio della provincia, il numero degli ospiti distinti in adulti e minori, le giornate presenza complessive degli ospiti nelle strutture attive, le somme liquidate a seguito di impegni economici imputati sul capitolo 2351, piano gestionale 02, degli esercizi finanziari corrispondenti alle annualità di riferimento.

**Tabella n. 31 - I centri di accoglienza - Provincia di Reggio Calabria**

TIPO	N. CENTRI	ADULTI		MINORI		IMPEGNI	COSTO giornaliero unitario medio in euro
		N. OSPITI	GG / UOMO	N. OSPITI	GG / UOMO		
<b>Anno 2013</b>							
Centri di accoglienza	7	190	1.714 <sup>50</sup>			649.980,17	379,21
<b>Anno 2014</b>							
Centri di accoglienza	6	125	32.647			1.645.221,94	50,39 30,00*
<b>Anno 2015</b>							
Strutture temporanee	5	146	53.453	109	23.574	1.685.067,91	21,87 35,00*

Fonte: dati forniti dalla prefettura. \* Dati forniti dalla Guardia di finanza.

<sup>50</sup> In sede di adunanza, la prefettura ha fatto presente che, contrariamente ai dati precedentemente forniti nell'anno 2013, le giornate uomo retribuite sono state 19.758, anziché 1.714. Pertanto, il costo unitario medio giornaliero corretto risulta essere di 32,89 euro *pro capite*.

Dall'indagine della Guardia di finanza è emerso che, nell'ambito del territorio reggino, il sistema di accoglienza straordinaria dei richiedenti asilo è stato gestito, nel periodo 2014-2015, con procedure non conformi alla circolare ministeriale n. 104/2014.

Infatti, la prefettura, in assenza di manifestazioni di interesse per tre gare di evidenza pubblica, aveva assegnato le attività di assistenza ai migranti direttamente alla Caritas diocesana, all'ente parco nazionale dell'Aspromonte, e, come già detto, ai comuni, nonostante la circolare di cui sopra non consentisse di delegare alle istituzioni locali (comuni, enti, ecc.) la scelta dei gestori cui attribuire l'affidamento dei servizi di accoglienza oltre i conseguenziali controlli, sia preventivi che successivi, sui soggetti effettivamente appaltatori dei contratti pubblici.

Del resto, i comuni e gli altri enti territoriali affidatari dei servizi di accoglienza non possiedono strutture, risorse e competenze per eseguire i controlli necessari nell'ambito dell'affidamento a soggetti delle attività di gestione del servizio di accoglienza.

Dalle indagini svolte dalla Guardia di finanza si è rilevato che i soggetti gestori sono stati selezionati direttamente dai comuni, nonostante che la richiamata circolare n. 104 preveda, al contrario, che tale scelta sia effettuata dalla prefettura "in raccordo con gli enti locali".

Nel caso di specie, pertanto, sarebbero stati delegati dalla prefettura agli enti locali poteri che la prefettura avrebbe dovuto esercitare direttamente, nonché "in raccordo" con i comuni. Tale situazione ha determinato diverse criticità:

a) **dal punto di vista dei costi**, in assenza di selezioni pubbliche, ai comuni ed altri enti pubblici sono stati riconosciuti, come semplice "contributo", gli importi massimi previsti (30 euro *pro capite* e *pro die* per gli anni 2014 e 2015 e 30/35 euro per l'anno 2016) ed acquisendo dagli stessi mere autocertificazioni, senza attivare, però, in concreto, un riscontro con i costi effettivamente sostenuti per l'erogazione dei servizi di accoglienza.

A seguito dell'adunanza si è appreso che, a partire dal 15 settembre 2016, la prefettura ha istituito un organismo interno di controllo con il compito di effettuare verifiche e riscontri sia sulle strutture di prima accoglienza (c.d. Cas), sia sulle attività dei progetti Sprar avviati nella provincia;

b) **dal punto di vista delle responsabilità**, nel trasferire ai comuni la gestione del sistema di accoglienza si è trascurato l'impegno di effettuare, preventivamente, i controlli antimafia, economici e strutturali sui soggetti privati che hanno effettivamente erogato i

servizi come è accaduto per una società per la quale è stato emesso, solo *ex post*, un provvedimento anti-mafia<sup>51</sup>.

In sintesi:

### **1) Capacità ricettiva**

Nel triennio 2014-2016 la capacità ricettiva risulta essere stata la seguente:

- anno 2014: soggetti gestori due, posti disponibili 168, distribuiti su sei strutture;
- anno 2015: soggetti gestori due, posti disponibili 168, distribuiti su cinque strutture;
- anno 2016: soggetti gestori undici, posti disponibili 679, distribuiti su quattordici strutture.

### **2) Numero degli stranieri effettivamente presenti alla data d'intervento della Guardia di finanza**

A seguito di accertamento avvenuto in data 8 dicembre 2016 presso gli uffici della prefettura erano presenti nei vari centri di accoglienza straordinaria 595 stranieri.

### **3) Regolarità urbanistica e prevenzione incendi**

La Guardia di finanza si riserva di trasmettere la documentazione relativa alla regolarità urbanistica dei Cas.

Riguardo ai metri quadrati abitabili *pro capite*, i gestori hanno, comunque, rispettato il dm. 5 luglio 1975 che prevede i requisiti di superficie minima per abitante non inferiore a 14 mq. per i primi quattro abitanti e 10 mq. per ciascuno dei successivi.

### **4) Regolarità previdenziale e contributiva e regolarità di somministrazione di alimenti e bevande**

La Guardia di finanza ha acquisito la documentazione attestante l'acquisto di generi alimentari e bevande; di contro, ha dichiarato che la somministrazione ai migranti non è documentabile in quanto non è stato previsto il foglio firma attestante la fornitura degli alimenti.

### **5) Eventuali altre erogazioni pubbliche erogate ai soggetti gestori**

La Guardia di finanza si riserva di comunicare successivamente notizie in merito all'eventuale partecipazione dei gestori in altri progetti di accoglienza.

### **6) Esiti relativi all'attività di vigilanza e monitoraggio delle presenze**

I dati offerti in documentazione dalla prefettura alla Corte e da quelli che emergono

---

<sup>51</sup> Si precisa che, in occasione dell'adunanza, la prefettura ha comunicato che, con varie note, a partire dal 19 maggio 2017, le forze dell'ordine sono state incaricate di implementare i controlli di pubblica sicurezza sui gestori che esercitano i servizi di accoglienza.

dalla relazione trasmessa dalla Guardia di finanza e relativi al numero dei migranti ospiti dei centri di accoglienza straordinaria non sono congruenti.

La produzione di prospetti riepilogativi delle singole voci di spesa sostenute da ogni gestore per l'espletamento dei servizi stabiliti dalla convenzione per individuo/ospite appaiono non omogenei, tanto che risulta difficile un'efficace comparazione tra di essi.

In particolare:

- 1) i comuni di Riace e Monasterace hanno trasmesso prospetti analitici riepilogativi dei costi sostenuti dai vari gestori;
- 2) il Comune di Locri ha prodotto il prospetto con il documento giustificativo del solo costo complessivo dell'unico gestore;
- 3) altri comuni hanno presentato atti, senza alcun documento giustificativo, da cui risulta una spesa *pro capite* giornaliera di 35 euro, così come stabilito da ulteriori convenzioni stipulate nel 2016.

La mancanza di tali elementi non ha consentito di comparare correttamente i costi sostenuti dalla prefettura di Reggio Calabria con quelli delle altre prefetture oggetto di verifica a campione.

Nella tabella sottostante sono esposti gli importi relativi alla capacità ricettiva che, per il 2016, è stata di 679 posti complessivi di cui 141 posti, nel Comune di Riace.

Ogni voce di spesa, comprensiva di Iva (dove applicata), è ripartita per importo complessivo che il singolo gestore ha dichiarato di aver sostenuto per ogni migrante e per importo giornaliero fatturato per ogni ospite, come da convenzione.

**Tabella n. 32 - Prospetto delle capacità ricettive e delle voci di spesa giornaliera previste in convenzione per il 2016**

Gestore	Capacità ricettiva	Amm. ne generale	Pocket money	Scheda telefono	Fornitura di beni per la persona	Utenze pulizie affitti	Pasti o alimenti	Altro	Tot.	Fatturato
Comune di Riace Coop Il Girasole	141	21,18	2,5	4,89		8,57		2,1	39,81	30
Comune di Riace Ass. Città Futura		9,67				6,05	7,2	7,3	30,93	30
Comune di Riace Ass. Los Migrantes						3,2		26,7	29,98	30
Comune di Riace Oltre Lampedusa		8,167			2,04	10,96		8,23	29,4	30
Comune di Riace Protezione Civile		7,34	3,3			12		7,4	30,07	30
Comune di Riace Riace Accoglie		0,55	3,04		1,01	8,76	0,0	16,4	29,8	30,00
Comune di Monasterace Coop	20	11,26	2,50		0,94		5,9		20,60	30,00
Caritas Diocesana Palmi	160		2,50					32,5	35,00	35,00
Comune di Camini	18									
Comune di Varopodio	40								29,16	35,00
Comune di Locri Coop Sud per l'Europa	30		2,50					32,5	35,00	35,00
Comune di Melito Porto Salvo	113		2,50					32,5	35,00	35,00
Comune di Villa San Giovanni	90								35,00	35,00
Ente parco naz. dell'Aspromonte	14		2,50					32,50	35,00	35,00
Comune di Benestare	13	6,14	2,50				2,00	24,36	35,00	35,00
Comune di Bianco	40								35,00	35,00
<b>TOTALE</b>	<b>679</b>									

Fonte: Guardia di finanza - Totale: 679 posti di accoglienza.

\* Nella colonna "fornitura di beni per la persona" sono comprese le spese per: farmaci e servizi sanitari; *kit* igienico mensile; *kit* vestiario. Si specifica che la tabella è stata compilata solo con i dati pervenuti.

In conclusione, oltre a quanto è stato rilevato nei singoli paragrafi, è stata riscontrata anche per tale provincia la mancata tenuta e trasmissione degli elenchi dei fornitori dei beni e dei servizi da parte dei gestori.

## 6. Considerazioni sulle quattro prefetture esaminate a campione

Premesso che la scelta del campione delle province esaminato è stata casuale su base geografica, dalle attività svolte dalla Guardia di finanza si possono trarre alcune considerazioni.

1) E' già stata descritta, nel paragrafo relativo alla prefettura di Treviso, la "best

*practice*” costituita dal recupero della caserma “Serena”, grazie alla quale è stato possibile: ampliare la ricettività delle strutture governative di accoglienza, abbattere i costi sostenuti per l’accoglienza ed evitare il degrado che oggettivamente interviene sulle strutture non utilizzate o in stato di abbandono.

A questo proposito, l’amministrazione ha riferito che, nel corso del 2015, grazie alla collaborazione con il Ministero della difesa e con gli enti locali, che hanno offerto in comodato d’uso gratuito strutture di proprietà, oltre alla caserma citata sono state utilizzate come centri di prima accoglienza altre quattro strutture militari, di cui due site nel Comune di Padova, una nel Comune di Messina e una nel comune di Venezia.

Nel medesimo periodo, è stata acquisita la disponibilità di un’altra caserma nella Provincia di Treviso, e di altri sei immobili di proprietà di regioni ed enti locali, di cui due in Provincia di Ragusa ed altri ad Augusta (SR), Pontebba (UD), Genova e Parma.

Il recupero e l’utilizzo di strutture militari dismesse e, più in generale, di beni demaniali (ovvero quelli confiscati a vantaggio dello Stato, nonché borghi abbandonati), emerge come una scelta opportuna che consente significativi risparmi di spesa, rendendo certamente efficiente ed efficace la relativa attività amministrativa.

2) La Regione Calabria, con la l. 12 giugno 2009, n. 18<sup>52</sup>, ha previsto un piano a livello locale finalizzato a sostenere:

a) la gestione di interventi di accoglienza e di orientamento legale e sociale degli stranieri accolti presso le comunità locali nelle quali si realizzino gli specifici interventi previsti dalla stessa legge;

b) l’avvio di programmi, anche innovativi, di supporto all’inserimento lavorativo, anche tramite la creazione di nuove attività economiche imprenditoriali che coinvolgano direttamente sia i beneficiari dei programmi di accoglienza che la popolazione autoctona;

c) la gestione di interventi di assistenza specifica per i richiedenti asilo, i rifugiati, ed i titolari di protezione sussidiaria ed umanitaria portatori di esigenze particolari;

d) la realizzazione di interventi volti a sostenere il proseguimento degli studi, il riconoscimento dei titoli di studio e dei titoli formativi acquisiti nei paesi di origine verso gli stranieri accolti;

e) la ristrutturazione, riqualificazione ed adeguamento, nonché affitto, arredamento e

---

<sup>52</sup> Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali.

manutenzione delle strutture abitative destinate all'ospitalità;

f) la riqualificazione, l'adeguamento e l'allestimento di strutture destinate a fungere da centri di aggregazione sociale e culturale per gli stranieri accolti e per la comunità locale;

g) la realizzazione di programmi e produzioni culturali, anche plurilingue, ed interventi di formazione e sensibilizzazione.

Conseguentemente, non avendo un dettaglio a consuntivo delle spese sostenute con il fondo gestito dal Ministero dell'interno (dati disaggregati *pro capite* e *pro die*), non è facile comprendere se i contributi della regione (aggiuntivi ai 30/35 euro statali) siano serviti per realizzare gli scopi previsti dal legislatore regionale, ovvero se l'erogazione delle stesse abbia determinato il pagamento della prestazione all'immigrato per la quale era già stanziata la quota statale.

3) Per il pagamento delle spese di prima accoglienza, attualmente si utilizza l'istituto di cui all'art. 1, comma 3, d.l. 18 maggio 1995, n. 176, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 1995, n. 284, che prevede l'impianto delle c.d. "contabilità speciali" la cui procedura, caratterizzata per l'assenza della fase di impegno, comporta che, solo a seguito dell'emissione dell'ordine di accreditamento, sorge l'impegno definitivo della spesa<sup>53</sup>. Da ciò deriva la possibilità per le prefetture di stipulare accordi e sottoscrivere contratti con soggetti terzi anche senza avere contestualmente la disponibilità finanziaria di risorse economiche.

In generale, una criticità è emersa dalla non puntuale contabilizzazione dei dati gestionali, soprattutto con riguardo al rilevamento delle effettive presenze giornalieri nei centri, e l'assenza di un corretto sistema di controllo da parte di una prefettura; il che non ha consentito di far emergere preventivamente specifiche anomalie, per le quali sussistono procedimenti penali pendenti presso le Procure della Repubblica di Avellino e Napoli.

Inoltre, desta perplessità il fatto che un ufficio territoriale di Governo non sia stato in grado di fornire dati attendibili circa i costi giornalieri, sostenuti per la gestione della prima accoglienza. E' infatti emerso che il costo giornaliero *pro capite* di ogni migrante per l'anno 2014 ha toccato la cifra massima di 50,39 euro, per l'anno 2015 si è scesi al minimo di 21,87 euro e per l'anno 2013 erano stati spesi mediamente 32,89 euro (cfr. tabella 31); di contro, dai dati forniti dalla Guardia di finanza, risulta che la spesa giornaliera *pro capite*

---

<sup>53</sup> Non sorgono residui passivi in quanto le somme non utilizzate entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello dell'accreditamento vanno riversate in entrata al bilancio dello Stato.

sarebbe oscillata da un minimo di 30 euro per il 2014 ad un massimo di 35 euro per l'anno 2015.

Ciò denota la incongruenza dei dati forniti, che è sintomatica di un disordine contabile e che certamente non salvaguarda i principi di buona amministrazione. Da ciò si dovrebbe trarre motivo per ritornare al più presto alle regole di contabilità ordinaria, soprattutto in quelle realtà territoriali ove il fenomeno dell'accoglienza dei richiedenti asilo non assume più carattere emergenziale.

## CAPITOLO VI

### CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. Nell'anno 2016 sono sbarcati sul territorio nazionale più di 181mila migranti. L'anno precedente ne erano giunti circa 153 mila.

Gli impegni finanziari complessivi relativi alle spese per la prima accoglienza (nel cui ambito non sono state riscontrate contribuzioni, a vario titolo, da parte dei privati o organismi stranieri), sono stati pari complessivamente, nel 2016, a 1,7 miliardi, di cui: 1,29 miliardi per la prima accoglienza, 266 milioni per la seconda accoglienza e 111,5 milioni per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Siccome l'Unione europea ha contribuito a sostenere le politiche di accoglienza tramite le erogazioni effettuate, nel 2016, dall'agenzia "Frontex" per 8,1 milioni e dal Fondo asilo, migrazione ed integrazione (Fami) per 38,7 milioni, le stesse complessivamente rappresentano soltanto il 2,7 per cento rispetto all'onere gravato sul bilancio dello Stato.

A ciò deve aggiungersi la stima delle mancate ricollocazioni di migranti negli altri paesi europei che, alla data del 15 ottobre 2017, ammonta a non meno di 762,5 milioni.

Tutti coloro che arrivano sono immessi nel "sistema di richiesta d'asilo", che attualmente è l'unica modalità per stabilirsi legalmente in Italia. Nelle strutture d'accoglienza gli immigrati permangono per tutto il periodo in cui la domanda di asilo è oggetto di esame, ossia per oltre sei mesi, che aumentano se si aggiungono i tempi necessari per attendere l'iter dei ricorsi.

2. Il costo giornaliero *pro capite* medio per migrante, è oscillato, nel 2013, da un minimo di 4,97 euro per la Sicilia e di 11,63 euro per la Puglia, fino ad un massimo di 56,16 euro per l'Emilia-Romagna; solo per il centro di identificazione ed espulsione di Modena la spesa è stata di 167,81 euro *pro capite* (tabella n. 10).

Nel 2015 il divario in eccesso per l'Emilia-Romagna rispetto alle altre regioni è decisamente diminuito ed il costo *pro capite* medio è sceso, in questa regione, a 33,48 euro.

Sostanzialmente stabili sono stati gli oneri sostenuti nelle regioni di primo arrivo; infatti, giornalmente sono stati spesi in media 12,17 euro *pro capite* in Puglia e 5,53 euro in Sicilia.

La maggior parte delle regioni (dieci), per la stessa annualità, hanno registrato costi che sono da ricomprendersi in un *range* giornaliero che va dai 30 ai 35 euro *pro capite* (tabella n. 12).

Inoltre, la gestione di ogni domanda di asilo è costata in media 203,95 euro, senza calcolare i costi per le eventuali fasi di giudizio a cui gli immigrati, ricorrendo al gratuito patrocinio, hanno avuto la possibilità di accedere per impugnare i provvedimenti di diniego.

Nel 2016, il 56 per cento delle richieste è stato respinto e solo il 13 per cento dei richiedenti ha ottenuto lo *status* di rifugiato; la maggioranza dei richiedenti è, infatti, costituita da “migranti economici” che non fuggono da situazioni di aperto conflitto, ma partono dal paese di origine spinti dall'aspettativa di migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro.

**3. I migranti che non hanno ottenuto alcuna forma di protezione (sussidiaria o umanitaria) diventano sostanzialmente irregolari. Poiché rimpatriarli è complesso e oneroso, essi restano sul territorio senza diritti, facilmente inseribili anche nei circuiti delle attività illecite e malavitose.**

Sarebbe auspicabile che, per il sistema dei richiedenti asilo, anche alla luce del d.l. n. 13/2017, convertito dalla l. n. 46/2017, si possa arrivare a concretizzare un metodo di valutazione e vaglio maggiormente celere, che preveda, ad esempio, “qualificate commissioni ristrette” che, risolvendo l'annosa questione del sovraccarico di lavoro delle commissioni ordinarie, assumano, in tempi brevissimi, i relativi provvedimenti conseguenziali in relazione alle domande pervenute.

Si dovrebbe, perciò, evitare di riconoscere un “diritto di permanenza indistinto” a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato.

**4. Per quanto attiene ai migranti aventi diritto di protezione:**

a) con specifico riguardo all'attivazione degli *hub* regionali e nel quadro di una *governance* territoriale partecipata, si auspica un'effettiva verifica, da parte del Ministero, degli esiti

dell'attività concertativa al fine di dare sistematicità organizzativa ed istituzionale agli interventi di accoglienza ed integrazione tramite protocolli d'intesa o piani di programmazione territoriale stipulati nei tavoli di coordinamento a livello regionale, in quanto organismi fondamentali ad assumere decisioni e connesse responsabilità;

b) l'inevitabile ricorso alle strutture temporanee di prima accoglienza (per il 2015 ammontavano a 2.332 unità, sparse sul territorio) richiede necessariamente un continuo monitoraggio degli *standard* di ricezione e la gestione di possibili resistenze con le comunità locali;

c) nell'attribuire la gestione del servizio di accoglienza dei migranti non deve essere trascurato, da parte degli uffici territoriali del Governo, l'impegno di effettuare, preventivamente, i controlli antimafia, economici e strutturali sui soggetti privati, c.d. gestori, che saranno chiamati ad erogare i servizi;

d) l'affidamento dei servizi di accoglienza a terzi operatori economici, senza adottare alcuna procedura di evidenza pubblica, che garantisca principi di trasparenza e concorrenza, non appare ammissibile dal momento che l'aspetto dell'immigrazione non può essere più gestito come "fenomeno emergenziale";

e) l'attuale incapacità da parte del Ministero di tracciare la presenza e gli spostamenti dei richiedenti asilo, anche da una struttura all'altra, rende evidente la necessità di creare un adeguato sistema informativo capace di monitorare l'equa distribuzione sul territorio nazionale dei soggetti interessati, stante anche l'urgente necessità di prestare attenzione ai dati sui minori, la cui realtà effettiva è solo parzialmente conosciuta. Basti pensare che dal 2006 al 2014 si sono resi irreperibili ben 17.892 soggetti.

La Corte prende atto di quanto segnalato dal ministero, in sede di adunanza, con riguardo:

- allo sviluppo del nuovo sistema informatico di gestione dell'accoglienza (Sga), finalizzato a consentire la tracciatura del percorso del singolo straniero in Italia sin dal suo arrivo nel territorio nazionale e a seguirne il cammino nella successiva fase di accoglienza, e

- all'assegnazione di un prefetto al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (decorrenza dal 1° settembre 2017), con l'incarico speciale del potenziamento degli strumenti di controllo e di monitoraggio delle strutture d'accoglienza per richiedenti protezione internazionale (anche ai fini del progetto Mireco),

l'amministrazione riferirà a questa Corte circa gli esiti concreti conseguiti da tali iniziative con la relazione ex art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994 (che fa obbligo alle amministrazioni di comunicare alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dal ricevimento della relazione approvata dalla Sezione di controllo, le misure consequenzialmente adottate);

f) con monitoraggio costante e continuo a livello locale, coinvolgendo anche gli ispettori del lavoro e le forze di polizia, il Ministero deve vigilare affinché i migranti che entrano nel circuito dei c.d. “percorsi di formazione professionale” non siano, al tempo stesso, facili prede del lavoro nero e del caporalato;

g) avendo le Regioni potestà legislativa in materia di assistenza per l'integrazione degli immigrati, è necessario che il Ministero sia in grado di monitorare, per ogni immigrato destinatario di risorse statali, se gli eventuali ulteriori contributi economici regionali vengano impiegati realmente per realizzare lo scopo “aggiuntivo” previsto dal legislatore locale ovvero, viceversa, se le stesse risorse finanziarie non vengano utilizzate per pagare ulteriormente la medesima prestazione già oggetto di contributo statale;

h) il recupero e l'utilizzo di strutture militari dismesse (come già avvenuto per la ex caserma “Serena” di Treviso) e, più in generale, dei beni demaniali e quelli confiscati in generale dallo Stato, potrebbe essere considerata una scelta prioritaria e da assumere come modello che consenta significativi risparmi di spesa rendendo certamente efficiente ed efficace la relativa attività amministrativa. A tal proposito, si potrebbe valutare l'opportunità, previo studio di fattibilità ed in un'ottica di strategia programmatica (medio e lungo periodo), di recuperare quei borghi abbandonati con caratteristiche tali che possano rendere più economica la relativa accoglienza;

i) l'analisi dei dati forniti dalle prefetture in sede di indagine, in alcuni casi (prefetture di Avellino e Reggio Calabria), ha mostrato ampi disallineamenti rispetto a quelli rilevati dalla Guardia di finanza con accertamenti *in loco*.

Se da un lato tale situazione evidenzia delle perplessità circa la tenuta dei conti da parte dei locali uffici territoriali del Governo, che non appaiono in grado di trarre dati attendibili dalle proprie contabilità speciali afferenti i costi giornalieri sostenuti per la gestione del fenomeno migratorio riguardanti la prima accoglienza, dall'altro svela un aspetto sintomatico di disordine contabile che certamente non salvaguarda i principi di buona amministrazione, ma che dovrebbe indurre il Ministero a rimeditare un ritorno

tempestivo alle regole di contabilità ordinaria e alla precisa osservanza sia delle regole di rendicontazione da parte degli enti locali, sia delle procedure di vigilanza e ispezione sulle attività dei privati destinatari dei contributi pubblici.



## **ALLEGATI**



**Allegato n. 1**  
**Principali norme europee**



## Allegato n. 1 - Principali norme europee

Riferimento normativo	OGGETTO
direttiva n. 2011/95/UE	c.d. "direttiva qualifiche";
direttiva n. 2001/55/CE, del Consiglio del 20 luglio 2001	per la concessione della protezione temporanea;
direttiva n. 2008/115/CE	c.d. "direttiva rimpatri";
direttiva n. 2013/32/UE	c.d. "direttiva procedure" (recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello <i>status</i> di protezione internazionale);
direttiva n. 2013/33/UE	c.d. "direttiva accoglienza" (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale);
regolamento n. 603 del 2013	c.d. "regolamento Eurodac".



**Allegato n. 2**  
**Principali norme italiane**



## Allegato n. 2 - Principali norme italiane

Riferimento normativo	OGGETTO
d.l. n. 416/1989, conv. dalla l. n. 39/1990	rappresenta la prima legge organica in materia di immigrazione e di asilo. Essa è stata successivamente abrogata dalla l. n. 40/1998, “Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, ad eccezione dell’art. 1, tuttora parzialmente vigente
d.l. n. 187/1993 c.d. “decreto Conso”, conv. l. n. 296/1993	ha previsto, in materia di espulsione, una misura alternativa alla detenzione “giustificata essenzialmente dall’interesse pubblico di ridurre l’enorme affollamento carcerario”
l. n. 40/1998 <sup>54</sup>	ha previsto ed istituzionalizzato i Cpta, i centri di permanenza temporanea e accoglienza, oggi chiamati Cie, i centri di identificazione ed espulsione, che devono accogliere tutti gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione e/o respingimento
d.lgs. n. 286/1998	ha introdotto il testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero (che però non tratta la materia del diritto di asilo) <sup>55</sup> , ha disciplinato il diritto dell’immigrazione nel suo complesso, definendo le regole di ingresso, di soggiorno, di controllo e di stabilizzazione dei migranti, nonché la repressione delle violazioni ed il diritto all’integrazione
d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal d.p.r. 18 ottobre 2004, n. 334 (emanato in attuazione della l. n. 189/2002)	contiene le norme regolamentari e di attuazione del testo unico succitato. Ulteriori integrazioni al testo unico sono state apportate anche dalla l. n. 94/2009, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” nell’ambito del c.d. “pacchetto sicurezza”
l. n. 228/2003	ha introdotto misure contro la tratta di persone
d.l. n. 144/2005 (conv. dalla l. n. 155/2005)	ha previsto un permesso di soggiorno a fini investigativi <sup>56</sup>
d.lgs. 28.1.2008, n. 25, che ha recepito la dir. n. 2005/85/Ce	ha introdotto l’istituto della protezione umanitaria, con le ulteriori modifiche e integrazioni apportate dal d.lgs. n. 159/2008 <sup>57</sup> e, da ultimo, con il d.l. n. 119/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 146/2014
d.l. n. 92/2008 conv. dalla l. n. 125/2008	ha previsto che il giudice ordini l’espulsione dello straniero condannato alla pena della reclusione superiore a due anni; <sup>58</sup>
l. n. 94/2009	ha previsto: l’acquisto della cittadinanza per effetto di matrimonio, la repressione dello sfruttamento minorile, il <i>money transfer</i> alle condizioni del rilascio o del rinnovo dei permessi di soggiorno, le c.d. “ronde” ed il reato di immigrazione clandestina, di cui all’articolo 10-bis allora inserito, del Testo unico <sup>59</sup>

<sup>54</sup> Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

<sup>55</sup> Il Testo unico sul diritto di asilo dovrà essere predisposto, sulla base dell’art. 7 l. 3 dicembre 2014, n. 154, entro il 20 luglio 2019.

<sup>56</sup> In favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all’autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell’ordine democratico.

<sup>57</sup> In particolare il d.lgs. n. 159/2008, che fa parte del “pacchetto sicurezza”, ha introdotto restrizioni alla libertà di circolazione dei richiedenti asilo nel caso di ricorso contro le decisioni di diniego di domande considerate manifestamente infondate; l’estensione del trattenimento obbligatorio dei richiedenti asilo che sono oggetto di un provvedimento di respingimento al momento del loro arrivo in Italia ed il dimezzamento dei termini di ricorso per i richiedenti asilo trattenuti.

<sup>58</sup> Anziché a dieci anni, com’era precedentemente, dunque estendendo l’ambito di applicazione dell’istituto dell’espulsione (il giudice è comunque tenuto ad accertare il grado di pericolosità sociale del condannato).

<sup>59</sup> Il d.l. è stato introdotto a seguito del recepimento della giurisprudenza comunitaria, ossia la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, 28 aprile 2011, caso *El Dridi* (C-61/11), ravvisante l’incompatibilità della c.d. “direttiva rimpatri” (2008/115/Ce) con la normativa di uno Stato membro che prevedesse (e tale era il caso dell’art. 14, comma 5-ter, del Testo unico dell’immigrazione, introdotto dalla legge del 2002) l’irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un Paese terzo, il cui soggiorno fosse irregolare per la sola ragione che questi permanesse nel territorio dello Stato membro violando senza giustificato motivo un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato.

## Segue allegato n. 2

Riferimento normativo	OGGETTO
d.l. n. 89/2011 (conv. dalla l. n. 129/2011)	ha recepito (con ritardo) la “direttiva rimpatri”, ha escluso il reato di ingresso e soggiorno illegale per lo straniero in uscita dal territorio nazionale identificato durante i controlli di frontiera ed ha stabilito i casi di applicabilità dell’esecuzione dell’espulsione con accompagnamento alla frontiera nonché i casi - residuali - nei quali si proceda non già all’espulsione forzata bensì all’intimazione ad abbandonare il territorio dello Stato. Il trattenimento presso i Centri di identificazione ed espulsione, in caso di impossibilità procedere all’espulsione, è stato esteso (da sei mesi, previsti dalla legge del 2009) a diciotto mesi;
d.p.c.m. 12 febbraio 2011 ed il d.p.c.m. 8 ottobre 2011	sono stati emessi a seguito della dichiarazione di emergenza <sup>60</sup> su tutto il territorio nazionale a causa all’eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa;
d.l. n. 93/2013 (conv. dalla l. n. 119/13)	ha previsto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico. La finalità del permesso di soggiorno è la possibilità di consentire alla vittima straniera di sottrarsi alla violenza;
d.l. n. 146/2013 (conv. dalla l. n. 10/2014)	reca misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria <sup>61</sup> ;
d.lgs. n. 24/2014	ha recepito la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime;
l. n. 67/2014	ha abrogato il reato di ingresso e soggiorno illegale, con sua trasformazione in illecito amministrativo <sup>62/63</sup> ;

<sup>60</sup> Durata fino al 31 dicembre 2011, poi prorogata al 31 dicembre 2012.

<sup>61</sup> La legge ha introdotto anche alcune disposizioni in materia di trattenimento degli immigrati. In particolare, incide sulla disciplina dell’espulsione come misura alternativa alla detenzione, ampliando il campo di possibile applicazione della misura e prevedendo una velocizzazione delle procedure di identificazione (art. 6).

Inoltre, tra le varie funzioni attribuite al neo-istituito (dall’art. 7) Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, sono previste verifiche in relazione al trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione, alle modalità del trattamento, al loro funzionamento, all’attività di prima assistenza e soccorso.

<sup>62</sup> Com’era prima della l. n. 94/2009, la quale, va ricordato, introdusse l’articolo 10-*bis* nel Testo unico, recante una nuova fattispecie di reato di ingresso e soggiorno illegale, punito come contravvenzione con l’ammenda da 5.000 a 10.000 euro (attribuito alla competenza del giudice di pace). Occorre precisare che fino a quando non sia emanato ed entri in vigore lo specifico decreto legislativo, previsto dalla legge succitata, permane la normativa vigente e, dunque, la configurazione dell’ingresso e soggiorno illegale quale reato. La depenalizzazione è, infatti, mero principio di delega, nel dettato della legge n. 67; e circa l’ingresso e soggiorno illegale, tacciono i decreti legislativi (n. 7 e n. 8, del 2016) attuativi in materia della depenalizzazione.

<sup>63</sup> La Corte di giustizia dell’Unione europea, 6 dicembre 2012 (caso Sagor, C-430/11) ha ribadito l’orientamento secondo il quale la c.d. “direttiva rimpatri” non vieta ad uno Stato membro di qualificare il soggiorno irregolare quale reato e punirlo con sanzioni penali. La sentenza, se non ha obiettato contro il reato di immigrazione illegale, ha contestato alcune modalità di sua sanzione, ravvisando l’incompatibilità con la direttiva n. 2008/115/Ce (c.d. direttiva rimpatri) di alcune disposizioni del d.l. n. 89/2011 di suo recepimento.

## Segue allegato n. 2

Riferimento normativo	OGGETTO
l. n. 161/2014	è stata emanata per ottemperare alla pronuncia Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 dicembre 2012 (caso Sagor, C-430/11), che ha ridotto a 90 giorni il periodo massimo di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) <sup>64</sup> ;
d.lgs. n. 142/2015 <sup>65</sup>	ha dato attuazione alla delega conferita al Governo dall'art. 1 della l. n. 154/2014 (legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre) per il recepimento delle direttive europee n. 32 e 33 del 2013;
d.l. n. 193/2016 (conv. dalla l. n. 225/2016) - art. 12	oltre all'incremento per il 2016 delle risorse finanziarie per i centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri, nonché per i Comuni che accolgano i richiedenti protezione internazionale, ha introdotto la previsione (comma 2-bis) volta ad accordare priorità ai Comuni che accolgano richiedenti protezione internazionale, in sede di distribuzione degli spazi finanziari ceduti dalle Regioni di appartenenza <sup>66</sup> ;
l. n. 232/2016 - art. 1, c. 630	ha introdotto la facoltà di destinare una parte delle risorse (nel limite massimo di 280 milioni di euro) relative ai programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020, alle attività di trattenimento, di accoglienza, di inclusione e di integrazione degli immigrati <sup>67</sup> .

Si riportano i dati aggregati, suddivisi cioè per singole regioni, che sono stati elaborati dalla Corte dei conti sulla base delle informazioni fornite da tutte le prefetture italiane.

<sup>64</sup> Quella disposizione, nel testo previgente, prevedeva che la convalida da parte del giudice della decisione di trattenimento comportasse una permanenza nel Cie di trenta giorni. Nel caso in cui tale periodo non fosse stato sufficiente all'identificazione dell'interessato o all'acquisizione dei documenti necessari per il rimpatrio, il giudice poteva disporre una proroga del trattenimento per altri trenta giorni, ulteriormente prorogabili dietro richiesta del questore, una prima volta di sessanta giorni e poi di altri sessanta, fino ad un massimo di 180 giorni. Solo in alcuni casi specifici (ossia quando non fosse stato possibile procedere all'allontanamento a causa della mancata cooperazione del Paese terzo interessato al rimpatrio del cittadino o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi) il questore poteva chiedere ulteriormente al giudice di pace la proroga del trattenimento, di volta in volta, per periodi non superiori a sessanta giorni, fino ad un termine massimo di ulteriori dodici mesi. Tale scansione temporale, calibrata dal d.l. n. 89/2011 – di per sé compatibile con la normativa comunitaria (direttiva n. 2008/115/Ce, c.d. “direttiva rimpatri”, art. 15, par. 5 e 6) – è stata modificata dalla l. 30 ottobre 2014, n. 161, sia sopprimendo la possibilità della ulteriore proroga di dodici mesi, oltre ai 180 giorni, sia riducendo il termine massimo di 180 giorni alla metà (novanta giorni). Qualora lo straniero sia stato già trattenuto in carcere per un periodo pari a novanta giorni (ossia per un tempo corrispondente a quello divenuto massimo di trattenimento nei Cie), può essere trattenuto in un centro per un periodo massimo di trenta giorni.

<sup>65</sup> Attuazione della direttiva n. 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva n. 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale.

<sup>66</sup> Attraverso una modifica in tal senso dell'art. 1, c. 729, l. 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>67</sup> Tali risorse si intendono aggiuntive rispetto a quelle già stanziato nella sezione II del bilancio. Quest'ultima opera – rispetto agli stanziamenti di competenza a legislazione vigente nel 2017 – un rifinanziamento di 320 milioni per il 2017 per le attività di trattenimento ed accoglienza degli immigrati. Le previsioni della spesa a legislazione vigente per la missione n. 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” ammontano a circa 2.864 milioni. Essa registra un incremento, rispetto alle previsioni 2016, di circa il 22 per cento.



**Allegato n. 3**  
**Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province.**  
**Dati forniti dalle prefetture - Anno 2013**



**Allegato n. 3 - Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province. Dati forniti dalle prefetture - Anno 2013**

Anno 2013	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio	
	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo		Impegni
Aosta	18	1.062	43.288														40,76
<b>Val d'Aosta</b>	<b>18</b>	<b>1.062</b>	<b>43.288</b>														<b>40,76</b>
Alessandria	152	9.757	377.612														38,70
Asti																	
Biella	35	2.135	88.785														41,59
Cuneo	86	10.145	355.123														35,00
Novara	12	4.219	144.585														34,27
Torino	1.320	103.050	3.564.000				880	28.030	2.358.190								45,18
Verbano Cusio Ossola																	
Vercelli	8	472	16.520														35,00
<b>Piemonte</b>	<b>1.613</b>	<b>129.778</b>	<b>4.546.625</b>				<b>880</b>	<b>28.030</b>	<b>2.358.190</b>								<b>43,75</b>
Bergamo	82	27.010	685.883														25,39
Brescia				247	16.838	697.301											41,41
Como				224	26.170	897.500	60	24.090	819.060								34,15
Cremona	120	10.062	352.185														35,00
Lecco	68	4.131	155.716														37,69
Lodi	66	4.026	170.893														42,45
Mantova	118	7.085	247.965														35,00
Milano	2.171	428.736	17.556.243				1.307	36.715	1.285.000								40,48
Monza Brianza	172	17.950	685.610														38,20
Pavia				115	12.823	399.006											31,12
Sondrio														36	13.140	138.875	10,57
Varese																	
<b>Lombardia</b>	<b>2.797</b>	<b>499.000</b>	<b>19.854.495</b>	<b>586</b>	<b>55.831</b>	<b>1.993.807</b>	<b>1.367</b>	<b>60.805</b>	<b>2.104.060</b>					<b>36</b>	<b>13.140</b>	<b>138.875</b>	<b>38,31</b>
Belluno	47	4.230	85.924														20,31
Padova	155	12.550	439.262														35,00
Rovigo				23	3.584	107.505											30,00
Treviso	96	7.003	199.777														28,53
Venezia	445	32.630	978.881														30,00
Verona	62	3.658															0,00
Vicenza	101	5.211	182.375														35,00
<b>Veneto</b>	<b>906</b>	<b>65.282</b>	<b>1.886.219</b>	<b>23</b>	<b>3.584</b>	<b>107.505</b>											<b>28,95</b>
Bolzano	121	7.139	194.475														27,24
Trento				2	441	28.980				156	8.265	289.262					36,55
<b>Trentino Alto Adige</b>	<b>121</b>	<b>7.139</b>	<b>194.475</b>	<b>2</b>	<b>441</b>	<b>28.980</b>				<b>156</b>	<b>8.265</b>	<b>289.262</b>					<b>32,36</b>
Gorizia							1	365	621.298	1.316	54.705	1.933.443					46,39
Pordenone	39	1.993	62.758														31,49

Segue allegato n. 3

Anno 2013	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio	
	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo		Impegni
Trieste		202	19.276	713.203													37,00
Udine		783	25.471	764.330													30,01
<b>Friuli Venezia Giulia</b>		<b>1.024</b>	<b>46.740</b>	<b>1.540.291</b>				<b>1</b>	<b>365</b>	<b>621.298</b>	<b>1.316</b>	<b>54.705</b>	<b>1.933.443</b>				40,22
Genova		127	6.891	294.437													42,73
Imperia		81	1.646	57.610													35,00
Savona		68	2.709	110.810													40,90
Spezia		88	3.072	114.525													37,28
<b>Liguria</b>		<b>364</b>	<b>14.318</b>	<b>577.382</b>													<b>40,33</b>
Bologna		177	2.478	67.952	100	24.360	886.286	184	3.309	173.589							37,41
Ferrara		41	3.272	87.580													26,77
Forlì Cesena		101	12.917	437.017													33,83
Modena								60	12.720	2.134.270							167,79
Parma																	
Piacenza		107	7.378	245.440													33,27
Ravenna		182	10.478	462.830													44,17
Reggio Emilia		173	15.926	653.406													41,03
Rimini					177	4.082	183.675										45,00
<b>Emilia Romagna</b>		<b>781</b>	<b>52.449</b>	<b>1.954.225</b>	<b>177</b>	<b>28.442</b>	<b>1.069.961</b>	<b>244</b>	<b>16.029</b>	<b>2.307.859</b>							<b>55,01</b>
Firenze		195	29.501	840.048										65	1.302	27.614	28,17
Arezzo					93	6.161	218.740										35,50
Grosseto					108	11.205	392.175										35,00
Livorno											24	1.355	47.425				35,00
Lucca		110	10.417	367.530													35,28
Massa Carrara																	
Pisa					121	6.117	185.436										30,31
Pistoia																	
Prato		13	572	20.025													35,01
Siena																	
<b>Toscana</b>		<b>318</b>	<b>40.490</b>	<b>1.227.603</b>	<b>322</b>	<b>23.483</b>	<b>796.351</b>				<b>24</b>	<b>1.355</b>	<b>47.425</b>	<b>65</b>	<b>1.302</b>	<b>27.614</b>	<b>31,50</b>
Ancona					178	10.998	371.108				165	36.865	1.106.871				30,88
Ascoli Piceno					15	772	27.019										35,00
Fermo																	
Macerata		211	19.070	385.281													20,20
Pesaro Urbino					33	5.248	183.675										35,00
<b>Marche</b>		<b>211</b>	<b>19.070</b>	<b>385.281</b>	<b>226</b>	<b>17.018</b>	<b>581.802</b>				<b>165</b>	<b>36.865</b>	<b>1.106.871</b>				<b>28,43</b>
Perugia					673	28.426	852.794										30,00
Terni					62	22.431	785.105										35,00

Segue allegato n. 3

Anno 2013	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
<b>Umbria</b>				<b>735</b>	<b>50.857</b>	<b>1.637.899</b>										<b>32,21</b>
Frosinone				438	80.652	3.186.550										39,51
Latina	223	31.932	936.352													29,32
Rieti				61	22.265	835.401										37,52
Roma			17.412.170						1.696.861			8.914.248				
Viterbo																
<b>Lazio</b>	<b>223</b>	<b>31.932</b>	<b>936.352</b>	<b>499</b>	<b>102.917</b>	<b>3.186.550</b>										<b>30,57</b>
Aquila																
Chieti																
Pescara																
Teramo																
<b>Abruzzo</b>																
Campobasso				113	9.149	317.846										34,74
Isernia																
<b>Molise</b>				<b>113</b>	<b>9.149</b>	<b>317.846</b>										34,74
Avellino	125	7.250	516.615													<b>71,26</b>
Benevento	88	5.192	194.199													37,40
Caserta										324	23.041	806.450				35,00
Napoli																
Salerno				556	26.904	1.105.851										41,10
<b>Campania</b>	<b>213</b>	<b>12.442</b>	<b>710.814</b>	<b>556</b>	<b>26.904</b>	<b>1.105.851</b>				<b>324</b>	<b>23.041</b>	<b>806.450</b>				<b>42,05</b>
Bari							110	40.150	1.155.146	3.651	1.332.615	12.449.605				9,91
Barletta Andria Trani																
Brindisi				172	660	485.534				341	124.465	2.680.220				25,30
Foggia										1.921	210.797	6.769.389				32,11
Lecce				46	16.790	503.995							11	4.015	88.286	28,47
Taranto	267	16.020	491.049													30,65
<b>Puglia</b>	<b>267</b>	<b>16.020</b>	<b>491.049</b>	<b>218</b>	<b>17.450</b>	<b>989.529</b>	<b>110</b>	<b>40.150</b>	<b>1.155.146</b>	<b>5.913</b>	<b>1.667.877</b>	<b>21.899.214</b>	<b>11</b>	<b>4.015</b>	<b>88.286</b>	<b>14,11</b>
Matera				62	7.575	250.000										33,00
Potenza	187	15.621	504.090													32,27
<b>Basilicata</b>	<b>187</b>	<b>15.621</b>	<b>504.090</b>	<b>62</b>	<b>7.575</b>	<b>250.000</b>										<b>32,51</b>
Catanzaro	303	32.587	1.433.540													43,99
Cosenza				298	37.504	709.789										18,93
Crotone							589	10.143	265.588	3.241	583.073	13.250.249				22,78
Reggio Calabria	190	1.714	613.045													357,67
Vibo Valentia																
<b>Calabria</b>	<b>493</b>	<b>34.301</b>	<b>2.046.584</b>	<b>298</b>	<b>37.504</b>	<b>709.789</b>	<b>589</b>	<b>10.143</b>	<b>265.588</b>	<b>3.241</b>	<b>583.073</b>	<b>13.250.249</b>				<b>24,47</b>

Segue allegato n. 3

Anno 2013	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
Agrigento													14.818	5.408.570	3.191.541	*
Caltanissetta				279	18.135	302.156	781	285.065	1.057.446	970	354.050	5.022.867				9,71
Catania										8.539	996.671	34.883.485				35,00
Enna				126	3.367	108.636										32,26
Messina	541	10.170	245.312													24,12
Palermo	76	27.740	931.800													33,59
Ragusa	1.366	31.585	1.253.855										5.633	58.738	3.432.045	51,88
Siracusa				14.150	.625.362	2.088.143										*
Trapani				792	41.385	1.355.040	200	40.680	2.010.420	383	110.325	3.950.123				38,02
Sicilia	<b>1.983</b>	<b>69.495</b>	<b>2.430.968</b>	<b>1.197</b>	<b>62.887</b>	<b>1.765.832</b>	<b>981</b>	<b>325.745</b>	<b>3.067.866</b>	<b>9.892</b>	<b>1.461.046</b>	<b>43.856.475</b>	<b>5.633</b>	<b>58.738</b>	<b>3.432.045</b>	<b>27,58 *</b>
Cagliari				251	15.060	697.200				78	28.470	188.422				20,35
Nuoro				35	2.715	95.025										35,00
Oristano				16	960	17.360										18,08
Sassari	26	1.820	74.255													40,80
Sardegna	<b>26</b>	<b>1.820</b>	<b>74.255</b>	<b>302</b>	<b>18.735</b>	<b>809.585</b>				<b>78</b>	<b>28.470</b>	<b>188.422</b>				<b>21,87</b>

\* I dati delle regioni non comprendono quelli delle prefetture i cui dati sono inattendibili.

**Allegato n. 4**  
**Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province.**  
**Dati forniti dalle prefetture - Anno 2014**



Allegato n. 4 - Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province. Dati forniti dalle prefetture - Anno 2014

Anno 2014	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
Aosta	54	10.321	340.578													33,00
<b>Val d'Aosta</b>	<b>54</b>	<b>10.321</b>	<b>340.578</b>													<b>33,00</b>
Alessandria				237	37.670	1.438.391										38,18
Asti				252	40.454	1.162.979										28,75
Biella	122	44.530	860.987													19,33
Cuneo				689	52.128	1.824.533										35,00
Novara				597	45.157	1.663.649										36,84
Torino				2.214	140.910	4.509.000	883	13.711	1.468.900							38,66
Verbano Cusio Ossola	429	30.129	911.540													30,25
Vercelli				189	29.355	919.213										31,31
<b>Piemonte</b>	<b>551</b>	<b>74.659</b>	<b>1.772.527</b>	<b>4.178</b>	<b>345.674</b>	<b>11.517.765</b>	<b>883</b>	<b>13.711</b>	<b>1.468.900</b>							<b>34,00</b>
Bergamo	954	108.770	2.791.236													25,66
Brescia				578	65.105	2.721.903										41,81
Como				382	56.762	1.929.917				60	18.196	727.840				35,46
Cremona	550	50.809	1.721.117													33,87
Lecco	234	39.312	1.341.304													34,12
Lodi	155	56.575	858.195													15,17
Mantova				466	45.599	1.655.310										36,30
Milano	49.637	347.459	12.205.852													35,13
Monza Brianza				624	56.424	1.891.306										33,52
Pavia				491	61.547	2.084.070										33,86
Sondrio													230	83.950	1.664.640	19,83
Varese				171	66.374	2.132.585										32,13
<b>Lombardia</b>	<b>51.530</b>	<b>602.925</b>	<b>18.917.704</b>	<b>2.712</b>	<b>351.811</b>	<b>12.415.091</b>				<b>60</b>	<b>18.196</b>	<b>727.840</b>	<b>230</b>	<b>83.950</b>	<b>1.664.640</b>	<b>31,91</b>
Belluno	359	39.330	1.181.641													30,04
Padova	2.038	33.712	1.360.433													40,35
Rovigo	167	36.468	1.245.912													34,16
Treviso	575	42.336	1.256.000													29,67
Venezia	1.710	25.624	896.846													35,00
Verona				350	127.750	4.088.000										32,00
Vicenza				904	54.211	1.897.397										35,00
<b>Veneto</b>	<b>4.849</b>	<b>177.470</b>	<b>5.940.832</b>	<b>1.254</b>	<b>181.961</b>	<b>5.985.397</b>										<b>33,18</b>
Bolzano	1.048	29.158	874.740													30,00
Trento	903	38.584	1.180.734													30,60
<b>Trentino Alto Adige</b>	<b>1.951</b>	<b>67.742</b>	<b>2.055.474</b>													<b>30,34</b>
Gorizia				922	21.095	691.117				600	73.506	2.089.106				29,39

Segue allegato n. 4

Anno 2014	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
Pordenone	451	33.476	1.108.101													33,10
Trieste				465	81.983	2.800.342										34,16
Udine	2.690	65.582	1.968.588													30,02
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>3.141</b>	<b>99.058</b>	<b>3.076.689</b>	<b>1.387</b>	<b>103.078</b>	<b>3.491.459</b>				<b>600</b>	<b>73.506</b>	<b>2.089.106</b>				<b>31,41</b>
Genova	390	71.019	2.513.894													35,40
Imperia	331	22.016	709.641													32,23
Savona	546	48.927	1.570.970													32,11
Spezia	465	34.594	1.169.844													33,82
<b>Liguria</b>	<b>1.732</b>	<b>176.556</b>	<b>5.964.349</b>													<b>33,78</b>
Bologna	10	1.756	62.293	551	70.869	2.347.159				2.580	10.710	1.354.829				45,17
Ferrara	431	51.431	1.685.565													32,77
Forlì Cesena	19	6.512	206.363							370	39.342	1.491.166				37,02
Modena				302	52.667	1.853.896										35,20
Parma				233	39.188	1.385.078										35,34
Piacenza	228	40.356	1.361.972													33,75
Ravenna	313	60.680	2.005.109													33,04
Reggio Emilia	269	43.481	1.492.253													34,32
Rimini				762	41.480	1.866.587										45,00
<b>Emilia Romagna</b>	<b>1.270</b>	<b>204.216</b>	<b>6.813.555</b>	<b>1.848</b>	<b>204.204</b>	<b>7.452.720</b>				<b>2.950</b>	<b>50.052</b>	<b>2.845.995</b>				<b>37,32</b>
Firenze	1.062	60.753	2.083.765										35	652	33.695	34,48
Arezzo				651	48.949	1.666.186										34,04
Grosseto				306	31.291	1.025.000										32,76
Livorno										988	36.978	1.359.538				36,77
Lucca	373	44.430	1.443.985													32,50
Massa Carrara										284	22.896	782.142				34,16
Pisa				293	29.470	884.088										30,00
Pistoia				584	36.870	1.281.973										34,77
Prato	448	24.136	1.122.145													46,49
Siena				552	42.597											0,00
<b>Toscana</b>	<b>1.883</b>	<b>129.319</b>	<b>4.649.895</b>	<b>2.386</b>	<b>189.177</b>	<b>4.857.247</b>				<b>1.272</b>	<b>59.874</b>	<b>2.141.680</b>	<b>35</b>	<b>652</b>	<b>33.695</b>	<b>30,82</b>
Ancona				905	57.735	1.850.010				258	45.990	1.377.456				31,12
Ascoli Piceno				88	32.120	1.132.373										35,25
Fermo	401	34.558	1.124.928													32,55
Macerata	265	59.130	1.944.616													32,89
Pesaro Urbino				762	52.403	1.866.587										35,62
<b>Marche</b>	<b>666</b>	<b>93.688</b>	<b>3.069.544</b>	<b>1.755</b>	<b>142.258</b>	<b>4.848.970</b>				<b>258</b>	<b>45.990</b>	<b>1.377.456</b>				<b>32,97</b>
Perugia				1.155	94.773	2.843.207										30,00

Segue allegato n. 4

Anno 2014	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
Terni				134	48.871	1.710.496										35,00
<b>Umbria</b>				<b>1.289</b>	<b>143.644</b>	<b>4.553.703</b>										<b>31,70</b>
Frosinone	783	106.965	3.115.131													29,12
Latina	549	58.809	1.761.788													29,96
Rieti				158	57.670	1.800.000										31,21
Roma			1.244.693						2.714.125						21.589.179	0,00
Viterbo				125	33.854	1.115.594										32,95
<b>Lazio</b>	<b>1.332</b>	<b>165.774</b>	<b>4.876.919</b>	<b>283</b>	<b>91.524</b>	<b>2.915.594</b>										<b>30,29</b>
Aquila																<b>0,00</b>
Chieti				322	26.129	909.382										34,80
Pescara				78	25.897	944.332										36,46
Teramo	101	36.755	1.404.705													38,22
<b>Abruzzo</b>	<b>101</b>	<b>36.755</b>	<b>1.404.705</b>	<b>400</b>	<b>52.026</b>	<b>1.853.714</b>										<b>36,70</b>
Campobasso				723	107.929	3.669.593										34,00
Isernia				739	42.581	1.688.791										39,66
<b>Molise</b>				<b>1.462</b>	<b>150.510</b>	<b>5.358.384</b>										<b>35,60</b>
Avellino	938	162.812	2.522.129													15,49
Benevento	434	80.053	2.401.228													30,00
Caserta										670	99.548	3.484.174				35,00
Napoli										1.348	195.029	6.190.115				31,74
Salerno				1.233	163.713	5.205.052										31,79
<b>Campania</b>	<b>1.372</b>	<b>242.865</b>	<b>4.923.357</b>	<b>1.233</b>	<b>163.713</b>	<b>5.205.052</b>				<b>2.018</b>	<b>294.577</b>	<b>9.674.289</b>				<b>28,24</b>
Bari							78	28.470	989.400	4.510	1.646.150	12.621.937				8,13
Barletta Andria Trani	406	60.283	1.075.926													17,85
Brindisi				1.028	237.907	2.303.024				1.387	506.255	1.839.908				5,57
Foggia				1.413	31.024	1.002.463				1.507	248.172	6.055.186				25,28
Lecce				286	104.390	3.095.238										29,45
Taranto	1.343	282.030	3.078.826										9	3.285	75.642	29,45
<b>Puglia</b>	<b>406</b>	<b>60.283</b>	<b>1.075.926</b>	<b>2.727</b>	<b>373.321</b>	<b>6.400.725</b>	<b>78</b>	<b>28.470</b>	<b>989.400</b>	<b>7.404</b>	<b>2.400.577</b>	<b>20.517.031</b>	<b>13.981</b>	<b>2.936.010</b>	<b>753.108</b>	<b>*</b>
Matera				399	39.445	1.300.000										32,96
Potenza	757	44.150	1.987.428													45,02
<b>Basilicata</b>	<b>757</b>	<b>44.150</b>	<b>1.987.428</b>	<b>399</b>	<b>39.445</b>	<b>1.300.000</b>										<b>39,33</b>
Catanzaro	768	209.623	4.190.804													19,99
Cosenza				769	132.267	1.962.941										14,84
Crotone				867	39.382	1.181.464				4.359	515.015	11.136.881				22,22
Reggio Calabria	125	32.647	979.860													30,01
Vibo Valentia				28.140	706.358	5.974.020										8,46

Segue allegato n. 4

Anno 2014	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
<b>Calabria</b>	<b>893</b>	<b>242.270</b>	<b>5.170.664</b>	<b>29.776</b>	<b>878.007</b>	<b>9.118.424</b>				<b>4.359</b>	<b>515.015</b>	<b>11.136.881</b>				<b>15,55</b>
Agrigento				700	192.500	7.012.500							2.867	1.046.455	4.582.191	9,36
Caltanissetta				902	329.230	4.656.882	1.997	728.905	892.466	1.327	484.355	4.239.212				6,35
Catania										11.706	1.396.353	48.313.815				34,60
Enna				857	101.331	3.382.922										33,38
Messina	11.073	108.560	2.760.819													25,43
Palermo	654	238.710	8.194.699										67	24.438	253.910	32,11
Ragusa	1.429	137.335	4.225.979										28.168	127.020	6.783.174	41,65
Siracusa				43.844	14.006.847	4.652.355										*
Trapani				2.405	601.543	19.803.720	198	24.969	1.797.720	439	99.081	3.950.123				35,21
<b>Sicilia</b>	<b>13.156</b>	<b>484.605</b>	<b>15.181.496</b>	<b>4.864</b>	<b>1.224.604</b>	<b>34.856.025</b>	<b>2.195</b>	<b>753.874</b>	<b>2.690.186</b>	<b>13.472</b>	<b>1.979.789</b>	<b>56.503.150</b>	<b>31.102</b>	<b>1.197.913</b>	<b>11.619.275</b>	<b>21,42 *</b>
Cagliari				608	107.914	1.805.622				1.399	510.635	740.370				*
Nuoro				536	36.154	1.226.320										33,92
Oristano				696	174.884	785.940										*
Sassari	658	123.058	1.805.959													14,68
<b>Sardegna</b>	<b>658</b>	<b>123.058</b>	<b>1.805.959</b>	<b>536</b>	<b>36.154</b>	<b>1.226.320</b>										<b>19,04 *</b>

\* I dati delle regioni non comprendono quelli delle prefetture i cui dati sono inattendibili.

**Allegato n. 5**  
**Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province.**  
**Dati forniti dalle prefetture - Anno 2015**



**Allegato n. 5 - Presenze di immigrati e impegni di spesa per singole province. Dati forniti dalle prefetture - Anno 2015**

Anno 2015	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio	
	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo		Impegni
Aosta				189	42.734	1.410.226											33,00
<b>Val d'Aosta</b>				<b>189</b>	<b>42.734</b>	<b>1.410.226</b>											<b>33,00</b>
Alessandria				871	214.773	6.904.361											32,15
Asti				486	97.616	2.667.484											27,33
Biella	437	90.265	2.246.505	49	3.301	83.898											24,91
Cuneo				1.107	258.456	9.046.000											35,00
Novara				791	162.234	6.248.939											38,52
Torino				2.240	717.430	22.957.700	1.106	22.658	1.338.680								32,83
Verbano Cusio Ossola	411	91.140	3.031.837														33,27
Vercelli				406	107.310	3.760.102											35,04
<b>Piemonte</b>	<b>848</b>	<b>181.405</b>	<b>5.278.342</b>	<b>5.950</b>	<b>1.561.120</b>	<b>51.668.484</b>	<b>1.106</b>	<b>22.658</b>	<b>1.338.680</b>								<b>33,02</b>
Bergamo	2.435	305.505	10.637.590														34,82
Brescia	1.884	315.324	11.658.871														36,97
Como				890	296.984	10.152.280				60	21.900	651.951					33,88
Cremona				1.295	184.720	6.580.017											35,62
Lecco				814	175.137	5.676.824											32,41
Lodi	454	165.710	3.410.355														20,58
Mantova				1.025	178.499	4.272.885											23,94
Milano	33.624	726.588	23.454.265														32,28
Monza Brianza				1.126	220.126	7.158.799											32,52
Pavia				1.517	231.061	7.824.888											33,87
Sondrio													521	190.165	3.244.302		17,06
Varese				679	253.144	8.667.639											34,24
<b>Lombardia</b>	<b>38.397</b>	<b>1.513.127</b>	<b>49.161.081</b>	<b>7.346</b>	<b>1.539.671</b>	<b>50.333.332</b>				<b>60</b>	<b>21.900</b>	<b>651.951</b>	<b>521</b>	<b>190.165</b>	<b>3.244.302</b>		<b>31,67</b>
Belluno	516	92.652	3.025.355														32,65
Padova	2.907	294.919	11.145.252														37,79
Rovigo				365	88.117	2.545.417											28,89
Treviso	3.863	283.619	9.330.000														32,90
Venezia	63	8.664	302.389	1.264	188.157	6.585.517											35,00
Verona				1.363	178.300	5.705.597											32,00
Vicenza				1.961	311.733	10.910.679											35,00
<b>Veneto</b>	<b>7.349</b>	<b>679.854</b>	<b>23.802.996</b>	<b>4.953</b>	<b>766.307</b>	<b>25.747.210</b>											<b>34,26</b>
Bolzano	1.438	180.960	5.035.581														27,83
Trento				55	4.133	144.675				696	113.039	4.872.450					42,82
<b>Trentino Alto Adige</b>	<b>1.438</b>	<b>180.960</b>	<b>5.035.581</b>	<b>55</b>	<b>4.133</b>	<b>144.675</b>				<b>696</b>	<b>113.039</b>	<b>4.872.450</b>					<b>33,72</b>
Gorizia				634	64.233	2.241.536	1.114	94.942	2.987.581								32,85
Pordenone				963	102.830	3.465.885											33,71

Segue allegato n. 5

Anno 2015	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
Trieste				962	193.379	7.290.417										37,70
Udine	238	72.354	3.256.020	8.479	254.709	8.932.974										37,27
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>238</b>	<b>72.354</b>	<b>3.256.020</b>	<b>11.038</b>	<b>615.151</b>	<b>21.930.811</b>	<b>1.114</b>	<b>94.942</b>	<b>2.987.581</b>							<b>36,01</b>
Genova	1.113	249.299	8.849.417													35,50
Imperia										770	56.654	2.846.627				50,25
Savona	831	151.356	5.169.060													34,15
Spezia				723	103.780	3.645.157							434	434	57.958	35,53
<b>Liguria</b>	<b>1.944</b>	<b>400.655</b>	<b>14.018.477</b>	<b>723</b>	<b>103.780</b>	<b>3.645.157</b>				<b>770</b>	<b>56.654</b>	<b>2.846.627</b>	<b>434</b>	<b>434</b>	<b>57.958</b>	<b>36,63</b>
Bologna				1.347	221.878	7.616.226				9.529	114.985	3.596.668				33,29
Ferrara	761	152.888	4.913.981													32,14
Forlì Cesena	16	3.216	102.107							775	129.409	4.497.917				34,68
Modena				715	131.596	4.704.585										35,75
Parma				651	131.474	4.711.011										35,83
Piacenza				596	177.608	4.708.549										26,51
Ravenna				886	159.600	5.538.484										34,70
Reggio Emilia	700	161.898	3.696.969													22,84
Rimini				930	64.947	2.272.500										34,99
<b>Emilia Romagna</b>	<b>1.477</b>	<b>318.002</b>	<b>8.713.057</b>	<b>5.125</b>	<b>887.103</b>	<b>29.551.355</b>				<b>10.304</b>	<b>244.394</b>	<b>8.094.585</b>				<b>31,98</b>
Firenze	3.082	391.033	11.672.442										106	4.623	156.697	29,90
Arezzo				1.343	160.788	5.558.581										34,57
Grosseto				378	92.950	3.234.110										34,79
Livorno										777	174.194	5.826.777				33,45
Lucca	601	118.900	4.787.000													40,26
Massa Carrara				571	72.233	2.467.476										34,16
Pisa				1.352	127.640	4.491.540										35,19
Pistoia				478	124.208	4.318.722										34,77
Prato				662	103.212	3.612.432										35,00
Siena				1.034	141.897	2.931.729										20,66
<b>Toscana</b>	<b>3.683</b>	<b>509.933</b>	<b>16.459.442</b>	<b>5.818</b>	<b>822.928</b>	<b>26.614.590</b>				<b>777</b>	<b>174.194</b>	<b>5.826.777</b>	<b>106</b>	<b>4.623</b>	<b>156.697</b>	<b>32,45</b>
Ancona				1.162	163.520	5.509.000				221	37.230	1.114.818				33,00
Ascoli Piceno				204	74.460	2.550.000										34,25
Fermo	649	88.426	3.058.634													34,59
Macerata	512	186.880	5.775.327													30,90
Pesaro Urbino	821	155.273	5.619.284													36,19
<b>Marche</b>	<b>1.982</b>	<b>430.579</b>	<b>14.453.245</b>	<b>1.366</b>	<b>237.980</b>	<b>8.059.000</b>				<b>221</b>	<b>37.230</b>	<b>1.114.818</b>				<b>33,48</b>
Perugia				1.148	263.236	8.326.170										31,63
Terni				217	79.128	3.089.490										39,04

Segue allegato n. 5

Anno 2015	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
<b>Umbria</b>				<b>1.365</b>	<b>342.364</b>	<b>11.415.660</b>										33,34
Frosinone				429	120.990	3.985.410										32,94
Latina	673	129.082	4.186.080													32,43
Rieti				250	79.163	2.870.863										36,27
Roma					631.265	17.515.031		46.831	1.644.012		315.816	6.600.248				25,92
Viterbo				246	67.142	2.002.646										29,83
<b>Lazio</b>	<b>673</b>	<b>129.082</b>	<b>4.186.080</b>	<b>925</b>	<b>898.560</b>	<b>26.373.950</b>		<b>46.831</b>	<b>1.644.012</b>		<b>315.816</b>	<b>6.600.248</b>				<b>27,91</b>
Aquila	2.439	74.700	2.641.650													35,36
Chieti				601	154.482	5.318.522										34,43
Pescara				280	93.806	2.988.727										31,86
Teramo	384	139.692	4.864.920													34,83
<b>Abruzzo</b>	<b>2.823</b>	<b>214.392</b>	<b>7.506.570</b>	<b>881</b>	<b>248.288</b>	<b>8.307.249</b>										<b>34,18</b>
Campobasso				1.049	244.844	8.324.798										34,00
Isernia				427	94.544	2.930.616										31,00
<b>Molise</b>				<b>1.476</b>	<b>339.388</b>	<b>11.255.414</b>										<b>33,16</b>
Avellino	1.533	380.111	8.109.088													21,33
Benevento	735	161.702	5.564.155													34,41
Caserta										1.170	167.100	5.848.500				35,00
Napoli										2.368	452.740	13.317.547				29,42
Salerno				2.200	338.397	10.613.433										31,36
<b>Campania</b>	<b>2.268</b>	<b>541.813</b>	<b>13.673.242</b>	<b>2.200</b>	<b>338.397</b>	<b>10.613.433</b>				<b>3.538</b>	<b>619.840</b>	<b>19.166.047</b>				<b>28,97</b>
Bari				346	62.972	2.556.386	65	23.275	1.085.431	4.712	1.719.880	14.962.272				10,30
Barletta Andria Trani	461	168.265	1.806.766													10,74
Brindisi				964	214.620	3.652.958	128	11.136	52.234	533	194.545	2.016.551				13,61
Foggia				500	23.602	816.020				1.447	241.612	5.227.257				22,79
Lecce				373	136.145	4.035.826							6	2.190	46.092	29,51
Taranto	1.239	334.530	4.690.822													14,02
<b>Puglia</b>	<b>1.700</b>	<b>502.795</b>	<b>6.497.588</b>	<b>2.183</b>	<b>437.339</b>	<b>11.061.190</b>	<b>193</b>	<b>34.411</b>	<b>1.137.664</b>	<b>6.692</b>	<b>2.156.037</b>	<b>22.206.080</b>	<b>6</b>	<b>2.190</b>	<b>46.092</b>	<b>13,07</b>
Matera				666	80.971	2.734.000										33,77
Potenza	1.361	141.857	5.016.286													35,36
<b>Basilicata</b>	<b>1.361</b>	<b>141.857</b>	<b>5.016.286</b>	<b>666</b>	<b>80.971</b>	<b>2.734.000</b>										<b>34,78</b>
Catanzaro	391	131.763	3.253.502													24,69
Cosenza				908	255.145	2.495.018										9,78
Crotone				395	122.104	4.798.556	73	4.738	102.605	5.518	422.296	9.145.652				25,58
Reggio Calabria	255	77.027	1.453.350													18,87
Vibo Valentia				2.226	648.267	6.696.845										10,33
<b>Calabria</b>	<b>646</b>	<b>208.790</b>	<b>4.706.852</b>	<b>3.529</b>	<b>1.025.516</b>	<b>13.990.419</b>	<b>73</b>	<b>4.738</b>	<b>102.605</b>	<b>5.518</b>	<b>422.296</b>	<b>9.145.652</b>				<b>16,82</b>

Segue allegato n. 5

Anno 2015	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	
Agrigento				700	240.900	7.665.000							21.707	7.923.055	4.582.191	*
Caltanissetta				891	325.215	4.073.635	1.773	647.145	892.090	981	358.065	4.237.499				6,92
Catania										8.786	1.048.737	36.181.416				34,50
Enna				518	108.915	3.456.354										31,73
Messina	16.693	197.673	7.281.957													36,84
Palermo	917	334.703	7.172.250													21,43
Ragusa	691	170.090	5.796.846										12.452	60.701	1.816.455	32,99
Siracusa				22.846	8.299.446	3.999.904										*
Trapani				2.617	789.157	25.641.230	130	18.493	2.149.508	449	27.489	1.590.871				35,18
<b>Sicilia</b>	<b>18.301</b>	<b>702.466</b>	<b>20.251.053</b>	<b>4.726</b>	<b>1.464.187</b>	<b>40.836.218</b>	<b>1.903</b>	<b>665.638</b>	<b>3.041.598</b>	<b>10.216</b>	<b>1.434.291</b>	<b>42.009.786</b>	<b>12.452</b>	<b>60.701</b>	<b>1.816.455</b>	<b>24,94 *</b>
Cagliari				3.304	668.411	8.515.485				945	329.805	2.558.310				11,09
Nuoro				1.014	96.525	3.226.689										33,43
Oristano				499	146.581	2.368.368										16,16
Sassari	2.139	512.867	6.095.620													11,89
<b>Sardegna</b>	<b>2.139</b>	<b>512.867</b>	<b>6.095.620</b>	<b>4.817</b>	<b>911.517</b>	<b>14.110.542</b>				<b>945</b>	<b>329.805</b>	<b>2.558.310</b>				<b>12,98</b>

\* I dati delle regioni non comprendono quelli delle prefetture i cui dati sono inattendibili.

**Allegato n. 6**  
**Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni,**  
**a cura della Corte dei conti - Anno 2013**



**Allegato n. 6 - Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni, a cura della Corte dei conti - Anno 2013**

Anno 2013	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	
Val d'Aosta	18	1.062	43.288													40,76
Piemonte	1.613	129.778	4.546.625				880	28.030	2.358.190							43,75
Lombardia	2.797	499.000	19.854.495	586	55.831	1.993.807	1.367	60.805	2.104.060				36	13.140	138.875	38,31
Veneto	906	65.282	1.886.219	23	3.584	107.505										28,95
Trentino Alto Adige	121	7.139	194.475	2	441	28.980				156	8.265	289.262				32,36
Friuli Venezia Giulia	1.024	46.740	1.540.291				1	365	621.298	1.316	54.705	1.933.443				40,22
Liguria	364	14.318	577.382													40,33
Emilia Romagna	781	52.449	1.954.225	277	28.442	1.069.961	244	16.029	2.307.859							55,01
Toscana	318	40.490	1.227.603	322	23.483	796.351				24	1.355	47.425	65	1.302	27.614	31,50
Marche	211	19.070	385.281	226	17.018	581.802				165	36.865	1.106.871				28,43
Umbria				735	50.857	1.637.899										32,21
Lazio	223	31.932	936.352	499	102.917	3.186.550										30,57
Abruzzo																
Molise				113	9.149	317.846										34,74
Campania	213	12.442	710.814	556	26.904	1.105.851				324	23.041	806.450				42,05
Puglia	267	16.020	491.049	218	17.450	989.529	110	40.150	1.155.146	5.913	#####	21.899.214	11	4.015	88.286	14,11
Basilicata	187	15.621	504.090	62	7.575	250.000										32,51
Catanzaro	303	32.587	1.433.540													43,99
Calabria	493	34.301	2.046.584	298	37.504	709.789	589	10.143	265.588	3.241	583.073	13.250.249				24,47
Sicilia	1.983	69.495	2.430.968	1.197	62.887	1.765.832	981	325.745	3.067.866	9.892	#####	43.856.475	5.633	58.738	3.432.045	27,58 *
Sardegna	26	1.820	74.255	302	18.735	809.585				78	28.470	188.422				21,87

\* I dati delle regioni non comprendono quelli delle prefetture i cui dati sono inattendibili.



**Allegato n. 7**  
**Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni,**  
**a cura della Corte dei conti - Anno 2014**



**Allegato n. 7 - Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni, a cura della Corte dei conti - Anno 2014**

Anno 2014	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio	
	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo		Impegni
Val d'Aosta	54	10.321	340.578														<b>33,00</b>
Piemonte	551	74.659	1.772.527	4.178	345.674	11.517.765	883	13.711	1.468.900								<b>34,00</b>
Lombardia	51.530	602.925	18.917.704	2.712	351.811	12.415.091				60	18.196	727.840	230	83.950	1.664.640		<b>31,91</b>
Veneto	4.849	177.470	5.940.832	1.254	181.961	5.985.397											<b>33,18</b>
Trentino Alto Adige	1.951	67.742	2.055.474														<b>30,34</b>
Friuli Venezia Giulia	3.141	99.058	3.076.689	1.387	103.078	3.491.459				600	73.506	2.089.106					<b>31,41</b>
Liguria	1.732	176.556	5.964.349														<b>33,78</b>
Emilia Romagna	1.270	204.216	6.813.555	1.848	204.204	7.452.720				2.950	50.052	2.845.995					<b>37,32</b>
Toscana	1.883	129.319	4.649.895	2.386	189.177	4.857.247				1.272	59.874	2.141.680	35	652	33.695		<b>30,82</b>
Marche	666	93.688	3.069.544	1.755	142.258	4.848.970				258	45.990	1.377.456					<b>32,97</b>
Umbria				1.289	143.644	4.553.703											<b>31,70</b>
Lazio	1.332	165.774	4.876.919	283	91.524	2.915.594											<b>30,29</b>
Abruzzo	101	36.755	1.404.705	400	52.026	1.853.714											<b>36,70</b>
Molise				1.462	150.510	5.358.384											<b>35,60</b>
Campania	1.372	242.865	4.923.357	1.233	163.713	5.205.052				2.018	294.577	9.674.289					<b>28,24</b>
Puglia	406	60.283	1.075.926	2.727	373.321	6.400.725	78	28.470	989.400	7.404	2.400.577	20.517.031	9	3.285	75.642		<b>10,13 *</b>
Basilicata	757	44.150	1.987.428	399	39.445	1.300.000											<b>39,33</b>
Calabria	893	242.270	5.170.664	29.776	878.007	9.118.424				4.359	515.015	11.136.881					<b>15,55</b>
Sicilia	13.156	484.605	15.181.496	4.864	1.224.604	34.856.025	2.195	753.874	2.690.186	13.472	1.979.789	56.503.150	31.102	1.197.913	11.619.275		<b>21,42 *</b>
Sardegna	658	123.058	1.805.959	536	36.154	1.226.320											<b>19,04 *</b>

\* I dati delle regioni non comprendono quelli delle prefetture i cui dati sono inattendibili.



**Allegato n. 8**  
**Dati forniti da tutte le prefetture ed aggregati, per singole regioni,**  
**a cura della Corte dei conti - Anno 2015**



**Allegato n. 8 - Dati forniti da tutte le Prefetture ed aggregati, per singole Regioni, a cura della Corte dei conti - Anno 2015**

Anno 2015	Centri di accoglienza			Strutture temporanee			Centri di identificazione ed espulsione			Centri di accoglienza richiedenti asilo			Centri primo soccorso e accoglienza			Costo unitario medio
	Prefettura	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	Impegni	n. ospiti	gg. / uomo	
Val d'Aosta				189	42.734	1.410.226										33,00
Piemonte	848	181.405	5.278.342	5.950	1.561.120	51.668.484	1.106	22.658	1.338.680							33,02
Lombardia	38.397	1.513.127	49.161.081	7.346	1.539.671	50.333.332				60	21.900	651.951	521	190.165	3.244.302	31,67
Veneto	7.349	679.854	23.802.996	4.953	766.307	25.747.210										34,26
Trentino Alto Adige	1.438	180.960	5.035.581	55	4.133	144.675				696	113.039	4.872.450				33,72
Friuli Venezia Giulia	238	72.354	3.256.020	11.038	615.151	21.930.811	1.114	94.942	2.987.581							36,01
Liguria	1.944	400.655	14.018.477	723	103.780	3.645.157				770	56.654	2.846.627	434	434	57.958	36,63
Emilia Romagna	1.477	318.002	8.713.057	5.125	887.103	29.551.355				10.304	244.394	8.094.585				31,98
Toscana	3.683	509.933	16.459.442	5.818	822.928	26.614.590				777	174.194	5.826.777	106	4.623	156.697	32,45
Marche	1.982	430.579	14.453.245	1.366	237.980	8.059.000				221	37.230	1.114.818				33,48
Umbria				1.365	342.364	11.415.660										33,34
Lazio	673	129.082	4.186.080	925	898.560	26.373.950		46.831	1.644.012		315.816	6.600.248				27,91
Abruzzo	2.823	214.392	7.506.570	881	248.288	8.307.249										34,18
Molise				1.476	339.388	11.255.414										33,16
Campania	2.268	541.813	13.673.242	2.200	338.397	10.613.433				3.538	619.840	19.166.047				28,97
Puglia	1.700	502.795	6.497.588	2.183	437.339	11.061.190	193	34.411	1.137.664	6.692	2.156.037	22.206.080	6	2.190	46.092	13,07
Basilicata	1.361	141.857	5.016.286	666	80.971	2.734.000										34,78
Calabria	646	208.790	4.706.852	3.529	1.025.516	13.990.419	73	4.738	102.605	5.518	422.296	9.145.652				16,82
Sicilia	18.301	702.466	20.251.053	4.726	1.464.187	40.836.218	1.903	665.638	3.041.598	10.216	1.434.291	42.009.786	12.452	60.701	1.816.455	24,94*
Sardegna	2.139	512.867	6.095.620	4.817	911.517	14.110.542				945	329.805	2.558.310				12,98

\* I dati delle regioni non comprendono quelli delle prefetture i cui dati sono inattendibili.



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO