



FONDAZIONE
LEONE MORESSA

STUDI E RICERCHE SULL'ECONOMIA
DELL'IMMIGRAZIONE

LA BUONA ACCOGLIENZA

ANALISI COMPARATIVA DEI SISTEMI DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO IN EUROPA



con il sostegno di

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

INDICE

Introduzione	pag. 3
1. I flussi di migranti in Italia e in Europa	pag. 4
2. Le richieste d'asilo in Italia e in Europa	pag. 9
3. Il sistema di accoglienza in Italia	pag. 12
4. La gestione dell'accoglienza in Europa	pag. 18
5. Analisi dei costi per l'accoglienza in Italia e in Europa	pag. 21
6. La spesa per l'accoglienza: confronto tra sistemi diversi	pag. 24
7. Buone pratiche e scenari futuri	pag. 27
8. Conclusioni	pag. 29

Gruppo di lavoro: Stefano Solari, Chiara Tronchin, Enrico Di Pasquale, Silvia Nocentini

Il rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 Dicembre 2015

Si ringraziano gli enti citati nelle fonti che hanno contribuito alla realizzazione dello studio mettendo a disposizione le informazioni statistiche in loro possesso.

Introduzione

Nel dibattito italiano sui temi legati all'immigrazione, il fenomeno degli sbarchi è sicuramente uno dei più dibattuti dall'opinione pubblica e dai media. Nel corso del 2015, in particolare, l'attenzione si è focalizzata sul tema dei "profughi": dove alloggiare i richiedenti asilo, evitando conflitti con la popolazione locale e sprechi di risorse? Questione tutt'altro che semplice, in cui entrano in gioco numerose questioni sociali, culturali ed economiche: ad esempio, le inchieste legate a "mafia capitale" hanno posto l'attenzione sul presunto "business" legato alla gestione dell'accoglienza, suscitando indignazione nell'opinione pubblica.

Nell'ultimo anno, il tema dell'accoglienza è entrato prepotentemente nell'agenda politica europea, spingendo i governi nazionali e le istituzioni internazionali ad intervenire. Posto che la stessa Commissione Europea ha sottolineato la necessità di ridurre le cause delle migrazioni irregolari e di istituire un sistema di redistribuzione interno ai paesi Ue¹, l'Italia continua a fare i conti con una situazione di emergenza e con la difficoltà di individuare soluzioni durature in materia di asilo e protezione internazionale. Lo stesso Ministero dell'Interno, nell'ottica di fotografare la situazione nazionale e proporre interventi migliorativi, ha promosso uno studio pubblicato nel mese di Ottobre 2015².

L'eccezionalità e la mutevolezza del fenomeno sicuramente hanno influito sul funzionamento del sistema, fino a poco tempo fa inadeguato per il gran numero di arrivi (basti pensare che il sistema SPRAR, potenziato nel 2014, ha una capacità di circa 20 mila posti, mentre gli sbarchi tra il 2014 e il 2015 sono stati oltre 300 mila). I principali elementi di criticità sono, in sintesi, la frammentarietà delle strutture, il sovraffollamento, l'incertezza nei tempi di permanenza e la disomogenea distribuzione territoriale.

Il presente studio, condotto dalla Fondazione Leone Moressa con il sostegno di Open Society Foundation, ha l'obiettivo di fotografare la situazione del sistema di accoglienza italiano e di proporre alcune buone pratiche riscontrate a livello europeo attraverso un'analisi comparata dei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo. La ricerca mette insieme dati quantitativi e analisi di merito sui sistemi di sei paesi chiave, ovvero i paesi con il maggior numero di richieste d'asilo (Germania, Svezia, Italia, Francia, Ungheria e Regno Unito).

Dall'analisi comparativa appare chiaro che a livello europeo non esiste un sistema di accoglienza "perfetto", applicabile *tout court* a qualsiasi contesto: ciascun sistema presenta punti di forza e di debolezza dovuti alle specificità del paese e dei migranti ospitati. Tuttavia, analizzare le buone pratiche esistenti a livello europeo può offrire elementi interessanti utili ad un dibattito costruttivo. L'intento della Fondazione è dunque quello di offrire ai decisori politici e agli attori coinvolti nel complesso processo di gestione dei fenomeni migratori uno strumento di valutazione dello stato dell'arte e una serie di proposte operative applicabili al sistema italiano.

¹ Agenda europea sull'immigrazione. COM(2015) 240 del 13.05.2015.

² Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia, Ministero dell'Interno. Roma, 2015.

1. I flussi di migranti in Italia e in Europa

Nel 2015, l'allora Alto Commissario per i rifugiati António Guterres ha dichiarato: *“Le migrazioni forzate hanno una grande influenza sui nostri tempi. Toccano le vite di milioni di esseri umani come noi – sia quelli costretti a fuggire che quelli che forniscono loro riparo e protezione. Non c'è mai stato così tanto bisogno di tolleranza, compassione e solidarietà con le persone che hanno perso tutto”*.

In effetti, il 2015 si è chiuso con un numero record di persone costrette a scappare dal loro paese a causa di guerre, carestie e povertà: secondo le stime dell'Alto Commissariato dell'Onu per i rifugiati (UNHCR), i profughi nel mondo sono più di 60 milioni. L'elevato numero di rifugiati aumenta la pressione sui Paesi che li accolgono, determinando una situazione che, se non gestita adeguatamente, può portare anche all'aumento del risentimento nei confronti dei rifugiati e favorire la strumentalizzazione del tema.

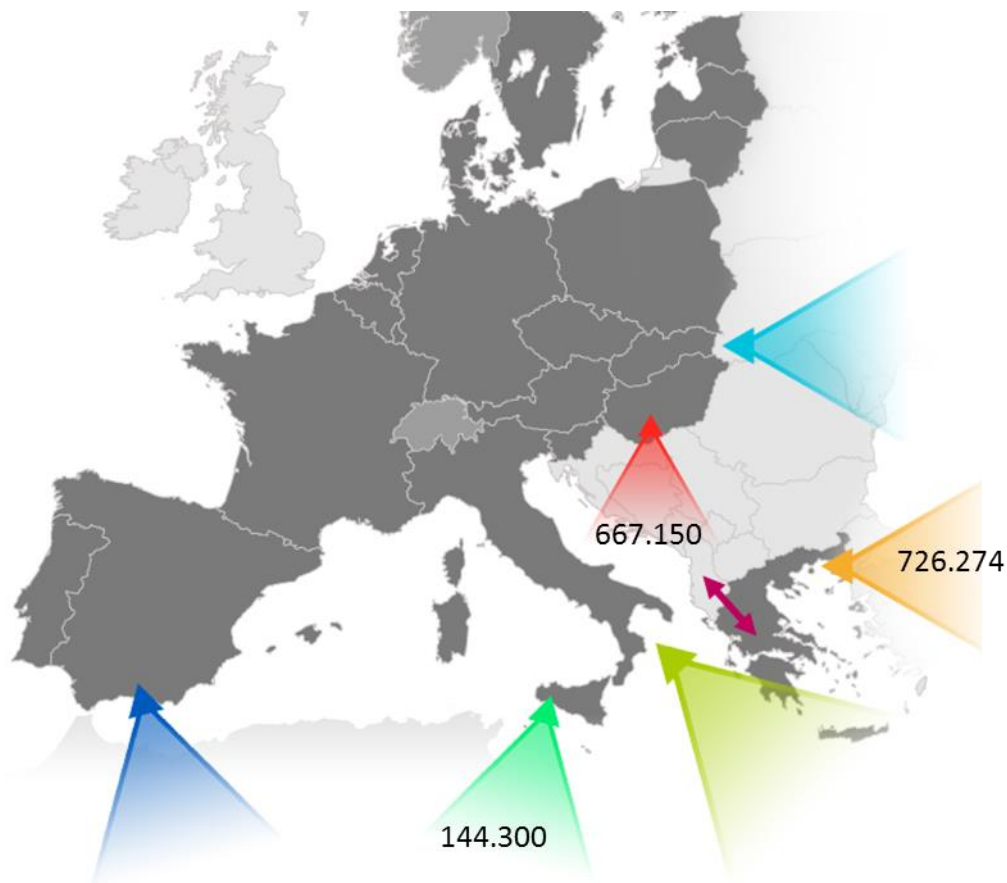
Secondo i dati Frontex³, gli ingressi irregolari in Europa nel 2015 sono stati oltre 1,5 milioni, cinque volte di più rispetto ai 280 mila del 2014. Il numero di persone costrette alla fuga da guerre e conflitti è il più alto registrato in Europa occidentale e centrale dal 1990, quando diversi conflitti divamparono nella ex Jugoslavia.

La rotta del Mediterraneo centrale (verso l'Italia) ha visto un leggero calo, da 170 mila a 144 mila, mentre sono aumentate in maniera impressionante le rotte del Mediterraneo orientale (verso la Grecia, da 50 mila a 720 mila) e dei Balcani occidentali (verso l'Ungheria, da 43 mila a 667 mila)⁴.

³ Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo degli ingressi illegali: www.frontex.europa.eu. Va precisato che Frontex fornisce dati mensili sul numero di persone identificate alle frontiere esterne dell'Unione Europea: è possibile che le stesse persone, avendo attraversato diverse frontiere, siano conteggiate più volte: in particolare, probabilmente è sovrastimato il dato della frontiera dei Balcani, che interessa persone già conteggiate alla frontiera della Grecia.

⁴ Con il termine *Frontiera Orientale*, l'agenzia europea Frontex intende la frontiera terrena dell'Unione Europea che si estende per 6.000 km tra Bielorussia, Moldavia, Ucraina, Russia e i suoi Stati membri dell'Est (Estonia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Romania, Slovacchia); la frontiera *Mediterraneo Orientale* è la via che i migranti usano, attraversando la Turchia, per giungere in Grecia, Cipro o il sud della Bulgaria; con il termine *Balcani Occidentali* si intende descrivere due grandi flussi migratori: dai paesi ad ovest dei Balcani e dai paesi asiatici, le persone che provengono da questi ultimi entrano in Europa attraverso i confini (di mare o di terra) tra Bulgaria e Turchia o tra Grecia e Turchia, per poi procedere, attraverso i Balcani, verso l'Ungheria; *Albania / Grecia* indica il flusso continuo di immigrati albanesi che tentano di attraversare illegalmente il confine greco; con il termine *Mediterraneo Centrale* si definisce l'emigrazione dai paesi del Corno d'Africa e dell'Africa Occidentale, via mare, verso l'Italia e Malta; il termine *Africa Occidentale* indica il passaggio via mare dai paesi dell'Africa Occidentale (maggiormente: Senegal, Mauritania, Niger, Nigeria, Mali e anche Marocco) verso le Isole Canarie; con il termine *Mediterraneo Occidentale* si intende il passaggio via mare dal Nord Africa alla penisola iberica o, anche via terra, verso Ceuta e Melilla.

Le principali rotte degli ingressi irregolari – Gennaio/Novembre 2015



Rotte	2011	2012	2013	2014	2015*
Mediterraneo Orientale	57.000	37.200	24.800	50.830	726.274
Balcani Occidentali	4.650	6.390	19.950	43.360	667.150
Mediterraneo Centrale	64.300	15.900	40.000	170.760	144.300
Mediterraneo Occidentale**	8.450	6.400	6.800	7.840	12.516
Albania / Grecia**	5.300	5.500	8.700	8.840	7.866
Frontiera Orientale**	1.050	1.600	1.300	1.270	1.660
Africa Occidentale	340	170	250	275	660
Totale ingressi	141.090	73.160	101.800	283.175	1.560.426

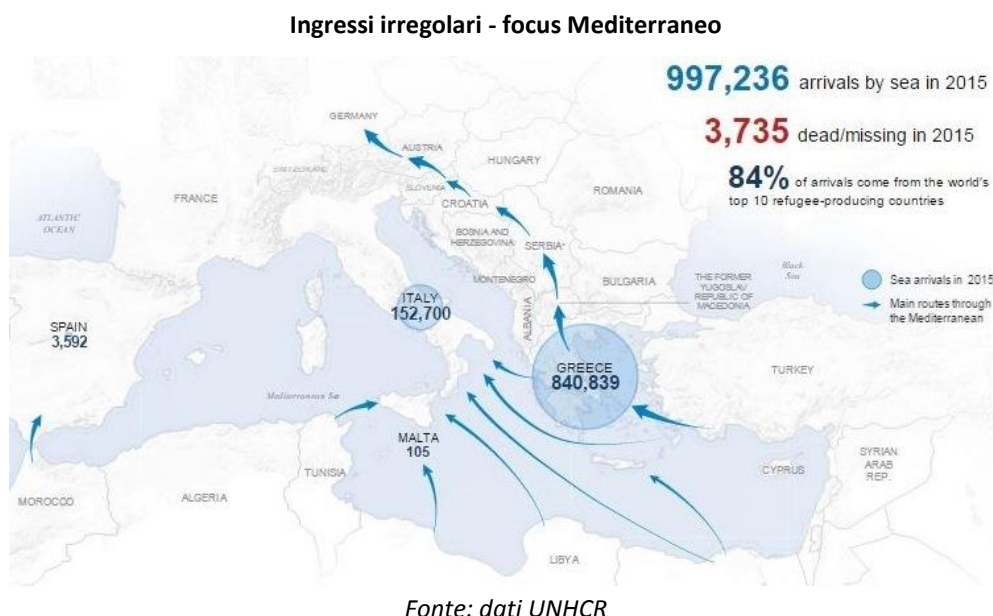
* Dati aggiornati al 30.11.2015

**Dati 2015 aggiornati al 31.10.2015

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Frontex

Pur essendo diminuiti gli sbarchi in Sicilia, secondo i dati UNHCR il Mediterraneo ha visto quasi 1 milione di arrivi di migranti irregolari. Il Mediterraneo si conferma inoltre una rotta molto pericolosa: sarebbero circa 3.700 le vittime nell'ultimo anno.

Osservando le principali nazionalità, la metà di coloro che nel 2015 hanno attraversato il Mediterraneo è costituita da Siriani. Gli Afgani rappresentano il 21% e gli Iracheni l'8%.



Per quanto riguarda gli arrivi sulle coste italiane, la relazione annuale del Ministero dell'Interno, presentata il 22 dicembre, anticipa le prime stime sugli arrivi. Nelle nostre coste sono sbarcati nel 2015 circa 144 mila migranti (il 13% in meno del 2014), prevalentemente di nazionalità africane: in particolare le prime sono Eritrea (26%), Nigeria (14%) e Somalia (8%).

Per quanto riguarda il pattugliamento delle coste e il salvataggio dei migranti, continua l'operazione Triton, che coinvolge 24 paesi ed è guidata da Frontex ed ha finora permesso di trarre in salvo 27.261 migranti.

I migranti in Italia 2015

144.205 migranti sbarcati (-12,9% rispetto al 2014)
636 scafisti arrestati
Paese di partenza: Libia (128.943), Egitto (11.114), Turchia (2.471)
Paese di provenienza: Eritrea (37.882), Nigeria (20.171), Somalia (11.242)

Fonte: dati Ministero dell'Interno

Dopo aver osservato i numeri delle migrazioni e le principali rotte, viene spontaneo chiedersi il perché di un aumento così massiccio dei migranti irregolari.

Anche se negli ultimi anni il fenomeno ha interessato in maniera significativa i paesi europei, La crisi dei profughi non è un fenomeno recente. A ricevere il maggior numero di profughi sono i paesi in “via di sviluppo” vicini alle zone di crisi: il principale paese di ricezione delle persone in fuga è la Turchia (1,59 milioni), seguita da Pakistan e Libano. I principali paesi d’origine, invece, sono la Siria (3,88 milioni), l’Afghanistan e la Somalia.

Dunque, sebbene l’attenzione mediatica sia soprattutto sui flussi Sud-Nord, il fenomeno riguarda principalmente le dinamiche Sud-Sud. Certamente, l’Ue rimane una meta molto ambita per la speranza di costruirsi un futuro e garantire istruzione e lavoro ai propri figli. Se fino al 2014 la rotta più semplice per raggiungere l’Europa era il passaggio per mare Libia-Italia, la situazione instabile in Libia e le pericolosità della traversata hanno fatto diminuire gli arrivi attraverso questa via.

Nel 2015 i profughi – in particolare siriani – hanno utilizzato maggiormente la rotta “balcanica”, ritenuta più economica e sicura. Infine, le dichiarazioni di apertura annunciate nel mese di settembre dalle autorità tedesche hanno di fatto accresciuto la speranza dei Siriani, determinando un massiccio esodo attraverso i paesi Ue.

Paesi di accoglienza dei rifugiati nel mondo, anno 2014

Paesi	Rifugiati	Paesi	Rifugiati ogni 1000 abitanti
Turchia	1.590.000	Libano	232,0
Pakistan	1.510.000	Giordania	87,0
Libano	1.150.000	Nauru	39,0
Iran	982.000	Ciad	34,0
Etiopia	659.500	Gibuti	23,0
Giordania	654.100	Sud Sudan	21,0
Italia ⁵	89.083	Italia	1,5

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati UNHCR e Ministero dell’Interno

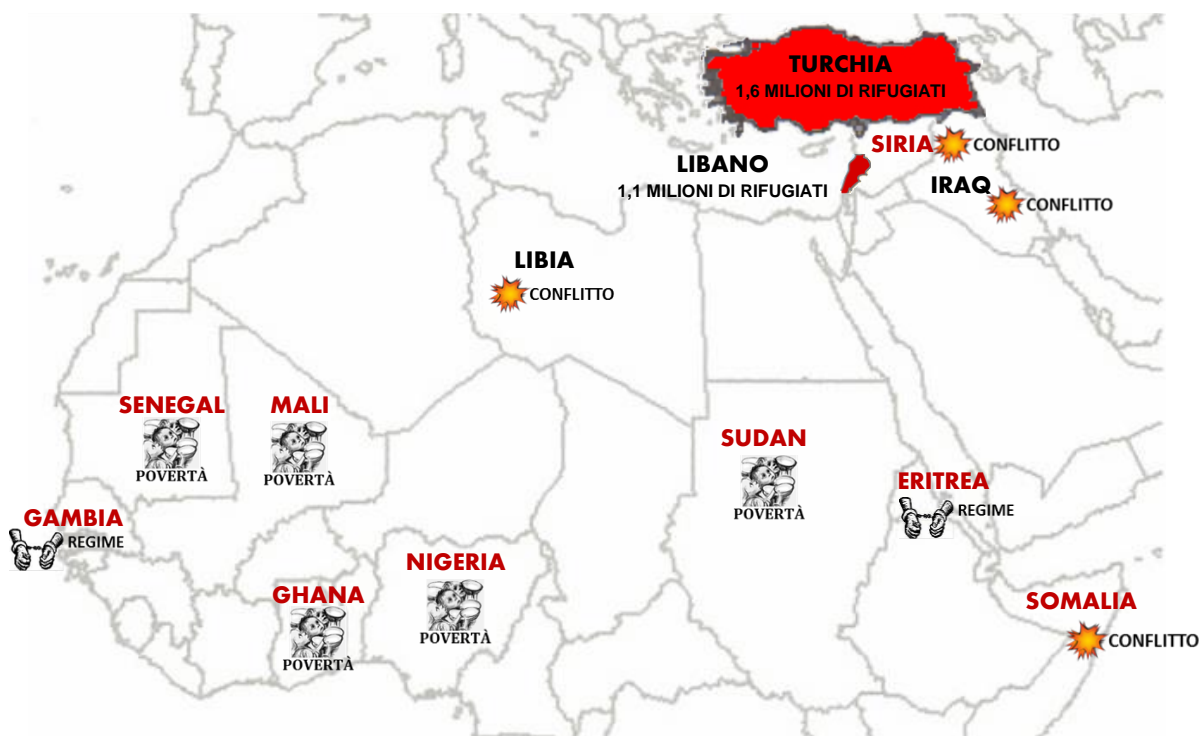
⁵ Migranti accolti nei centri di accoglienza (Centri governativi, SPRAR, CAS) al 31.07.2015, dati Ministero dell’Interno

A livello mondiale, il numero di persone che fuggono da guerre o da povertà è in aumento, così come la pressione demografica dell’Africa: attualmente il continente africano conta 1,2 miliardi di abitanti e nel 2050, secondo le più recenti proiezioni delle Nazioni Unite, dovrebbe arrivare a 2,5 miliardi. In mancanza di un adeguato sviluppo è inevitabile l’aumento dei flussi migratori.

Un caso significativo è quello della Nigeria, il paese africano più popoloso (173,6 milioni di abitanti), con un Pil pro-capite 13 volte più basso di quello italiano, l’indice di sviluppo umano (indicatore di sviluppo macroeconomico per valutare la qualità della vita) tra i più bassi (152-esimo posto, l’Italia è al 26-esimo posto), e un tasso di fecondità è molto alto. Queste dinamiche demografiche, unite all’espansione del terrorismo e alla presenza di conflitti interreligiosi, determinano un esodo massiccio da quel paese.

Dunque, data la complessità dei fenomeni e la loro interconnessione risulta molto difficile distinguere tra “migranti forzati” e “migranti economici” osservando solamente il paese d’origine. Gli arrivi che interessano l’Italia transitano principalmente dalla Libia e provengono in maggioranza da paesi dell’Africa occidentale e sub-sahariana, ovvero paesi lontani dai principali conflitti in corso. Tuttavia, come detto, le normative in materia di protezione internazionale⁶ impongono che ogni singolo caso sia esaminato specificatamente, valutando se il ritorno in patria rappresenti un rischio per la persona. Dunque, nonostante una buona parte dei migranti giunti in Italia non giunga da paesi ufficialmente in guerra, ciò non rende meno drammatica la situazione degli sbarchi in Italia.

Paesi di provenienza dei migranti che arrivano in Italia e situazione rifugiati in Turchia e Libano



Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati UNHCR

⁶ A partire dalla Convenzione di Ginevra del 1951, da cui derivano le normative europee e nazionali. Cfr. <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale>

2. Le richieste d'asilo in Italia e in Europa

Uno degli effetti diretti della situazione geopolitica internazionale, che vede intensificarsi numerose situazioni di crisi a sud del Mediterraneo (ma non solo), è l'aumento delle richieste di asilo in Italia e in Europa.

Nel 2014 le richieste di asilo in Europa hanno superato quota 626 mila, segnando un +45,1% rispetto all'anno precedente.

L'Italia, che nel 2014 ha registrato oltre 64 mila richieste di asilo, è il terzo paese dell'Unione Europea per numero di richiedenti asilo dopo Germania (202 mila) e Svezia (81 mila), ma anche quello che ha registrato il maggior incremento nell'ultimo anno (+142,8%). Se si osserva la composizione dei richiedenti asilo per genere ed età, appare evidente come l'Italia presenti una situazione piuttosto singolare a livello europeo: la scarsa presenza di donne (7,6%) e di minori (6,8%), nettamente inferiori rispetto alla media.

Anche per quanto riguarda i paesi di provenienza dei richiedenti asilo si nota una differenza tra la situazione italiana e quella europea. Tra i richiedenti asilo presenti in Italia al 2014 prevalgono quelli provenienti da paesi africani (4 tra i primi 5 paesi di origine), le prime tre nazionalità sono la Nigeria, il Mali e il Gambia. Significativi sono anche alcuni aumenti nel numero di richieste rispetto al 2013 ed in particolare proprio per quanto riguarda le prime tre nazionalità di provenienza. Da evidenziare inoltre l'ingresso dell'Ucraina fra le prime dieci nazionalità, considerando le vicende politiche di questo Paese (nel 2013, infatti, il numero di richiedenti asilo ucraini era quasi nullo).

A livello europeo, invece, la composizione dei richiedenti asilo per nazionalità appare decisamente diversa: i primi 4 paesi di provenienza sono Siria, Afghanistan, Kosovo ed Eritrea. L'attenzione va necessariamente posta sull'aumento dei richiedenti asilo di origine siriana e di origine eritrea rispetto all'anno 2013, da ricondurre ai tragici eventi che interessano attualmente questi paesi: nel primo caso la variazione è stata del 144% circa mentre nel secondo caso l'aumento ha raggiunto quasi i 155 punti percentuali.

Richieste d'asilo in UE, dati 2008/2014

Primi sei paesi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Differenza 2008/2014	Var. % 2008/2014
Germania	26.945	33.035	48.590	53.345	77.650	126.995	202.815	+175.870	+652,7%
Svezia	24.875	24.260	31.940	29.710	43.945	54.365	81.325	+56.450	+226,9%
Italia	30.145	17.670	10.050	40.355	17.350	26.620	64.625	+34.480	+114,4%
Francia	41.845	47.625	52.725	57.335	61.455	66.265	64.310	+22.465	+53,7%
Ungheria	3.175	4.670	2.105	1.695	2.155	18.900	42.775	+39.600	+1.247,2%
Regno Unito	n.d.	31.695	24.365	26.940	28.895	30.820	31.945	+250*	+0,8%*
Totale UE 28	226.330	266.395	260.835	309.820	336.015	432.055	626.710	+400.380	+176,9%

* Dato riferito al 2009

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Passando alle richieste esaminate, nel 2014 sul territorio Ue sono state 358 mila. Il paese con più richieste esaminate è la Germania (97 mila), seguita da Francia (68 mila), Svezia (40 mila) e Italia (35 mila). La Svezia presenta il più alto tasso di richieste accolte (76,6%), mentre il valore più basso è quello dell'Ungheria (9,4%). L'Italia con il 58,5% di richieste accolte si colloca lievemente sopra la media Ue28 (44,7%).

Osservando i dati per nazionalità, chiaramente quelle con più domande accolte corrispondono ai paesi con situazione di guerra o instabilità: Siria (94,8%), Eritrea (89,1%), Iraq (69,7%) e Somalia (65,7%). Tuttavia esistono differenze di accoglimento anche all'interno della stessa nazionalità. I siriani, ad esempio, hanno tassi di accoglimento sopra il 90% in Germania, Svezia e Francia, mentre in Italia ed Ungheria non superano il 70%. Gli eritrei, invece, mediamente hanno un tasso di accoglimento del'89,1% mentre in Francia scendono al 26,7%. Per gli iracheni si passa da un 94,3% di esiti positivi in Francia a un 34,7% nel Regno Unito.

Decisioni in prima istanza sulle richieste d'asilo esaminate. Anno 2014*

Decisione	Germania	Svezia	Italia	Francia	Ungheria	Regno Unito	Totale UE 28
Accolta	40.560	30.650	20.580	14.815	510	10.050	160.080
Respinta	56.855	9.365	14.600	53.685	4.935	16.000	197.930
Totali	97.415	40.015	35.180	68.500	5.445	26.055	358.010

* Domande esaminate nell'anno indipendentemente dalla data di richiesta asilo

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Percentuale esiti positivi delle prime nazionalità in Europa per esiti esaminati – dettaglio per paese (2014)

Paesi	Germania	Svezia	Italia	Francia	Ungheria	Regno Unito	Media Ue
Siria	93,6%	99,8%	64,3%	95,6%	69,2%	86,9%	94,8%
Eritrea	85,7%	99,9%	89,3%	26,7%	100,0%	86,4%	89,1%
Iraq	87,3%	49,7%	90,9%	94,3%	66,7%	34,7%	69,7%
Somalia	54,7%	69,0%	94,7%	23,2%	92,9%	48,8%	65,7%
Afghanistan	66,1%	74,1%	95,4%	83,0%	26,2%	36,9%	62,4%
Nigeria	29,2%	32,6%	41,6%	9,2%	4,2%	19,4%	29,0%
Pakistan	27,5%	31,4%	51,6%	8,0%	3,6%	22,5%	26,8%
Russia	19,1%	38,9%	77,8%	24,4%	0,0%	36,8%	24,8%
Albania	2,5%	1,4%	50,0%	9,5%	0,0%	17,8%	7,8%
Kosovo	1,7%	9,9%	50,0%	9,6%	0,3%	10,0%	6,3%
Serbia	0,2%	2,6%	37,0%	32,2%	0,0%	0,0%	1,8%
Totale	41,6%	76,6%	58,5%	21,6%	9,4%	38,6%	44,7%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

L'andamento del 2015 (dati aggiornati a settembre) mostra un trend ancora più significativo, con i numeri raddoppiati rispetto allo stesso periodo del 2014.

La Germania si conferma il primo paese per numero di richieste, con un terzo del totale Ue e un aumento del 110% rispetto al 2014. L'aumento più significativo riguarda l'Ungheria, che diventa il secondo paese con quasi 176 mila richieste (nel 2014 erano 14 mila).

Richieste d'asilo in UE, confronto 2014/2015

Primi sei paesi	gen.-set. 2014	gen.-set. 2015	Incidenza % su tot Ue 28	Differenza 2014/2015	Variazione % 2014/2015
Germania	137.520	288.740	33,5%	+151.220	+110,0%
Ungheria	14.140	175.960	20,4%	+161.820	+1.144,4%
Svezia	60.070	72.985	8,5%	+12.915	+21,5%
Italia	43.130	59.165	6,9%	+16.035	+37,2%
Francia	47.420	50.840	5,9%	+3.420	+7,2%
Regno Unito	24.295	26.995	3,1%	+2.700	+11,1%
Totale Ue 28	423.725	862.980	100,0%	+439.255	+103,7%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

3. Il sistema di accoglienza in Italia

Dai dati del Ministero del 22 dicembre 2015 nelle coste italiane sono arrivati 144 mila migranti e nel sistema di accoglienza sono presenti 101.708 richiedenti asilo. Attualmente il sistema di accoglienza italiano per i richiedenti asilo è frammentato e comprende diverse tipologie di strutture. Sono presenti sul territorio nazionale: 13 centri governativi (CPSA - centri di primo soccorso e accoglienza; CARA - centri di accoglienza per richiedenti asilo; CDA - centri di accoglienza a breve termine); la rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) e strutture di accoglienza temporanea (Centri di Accoglienza Straordinari - CAS). Nonostante il sistema SPRAR sia considerato il più efficiente fra i tre attuali, dagli ultimi dati del Ministero accoglie il 19% degli oltre 101 mila richiedenti asilo presenti in Italia, dato in crescita del 54% rispetto al 2014. I centri di accoglienza governativi (CPSA, CARA, CDA) accolgono oltre 7 mila persone, mentre il 73% risiede presso strutture di accoglienza temporanea.

Situazione attuale dell'accoglienza

PRIMA ACCOGLIENZA

7.477 migranti in Centri di Accoglienza e Centri governativi per richiedenti asilo

74.516 migranti in strutture temporanee di prima accoglienza nelle Regioni

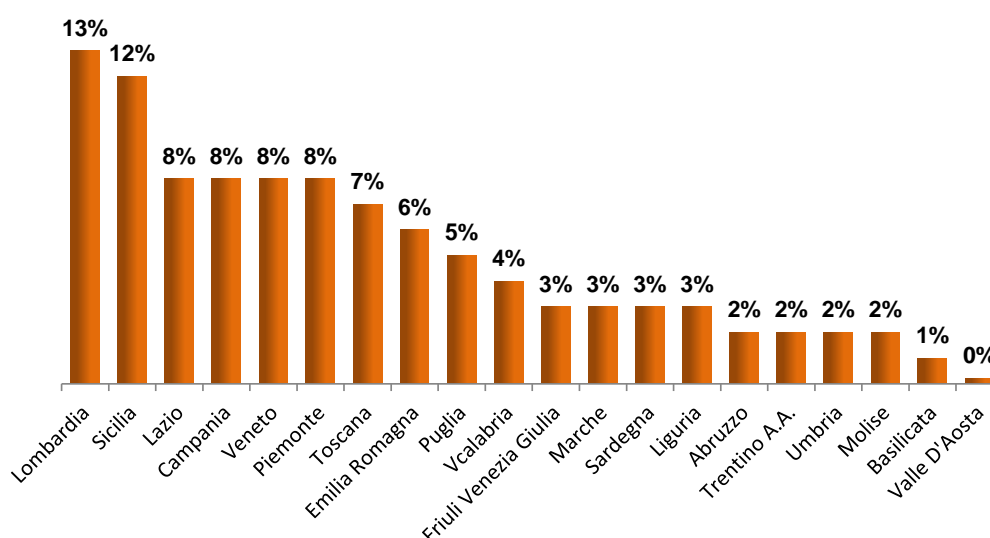
SECONDA ACCOGLIENZA

19.715 migranti inseriti nel circuito di accoglienza SPRAR

Fonte: dati Ministero dell'Interno

Dai dati si nota una certa disparità territoriale per l'accoglienza, anche se il numero dei profughi è maggiormente ripartito rispetto ad inizio anno. Le peculiarità si avvertono maggiormente analizzando i dati anche per tipologia di struttura di accoglienza; le strutture di seconda accoglienza (SPRAR) sono concentrate in poche regioni.

Presenze di migranti per Regione – 2015



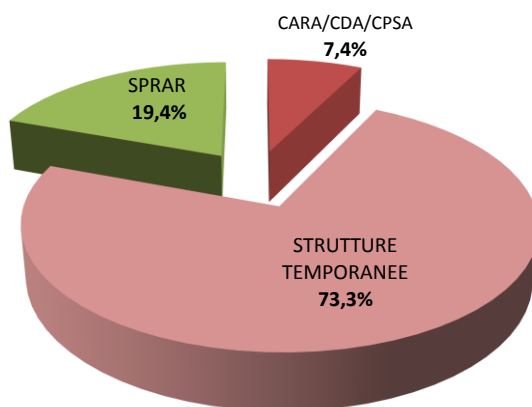
Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno

Quasi il 70% dei posti SPRAR si concentra in 5 regioni italiane: Lazio (23,2%), Sicilia (22,6%), Calabria (9,1%), Puglia (8,8%) e Campania (5,3%). Regioni come Friuli Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige sono intorno all'1%. La scarsa adesione ai progetti SPRAR comporta in queste regioni un maggiore ricorso alle strutture temporanee, che comportano una serie di problematiche nella gestione operativa, nei servizi offerti agli immigrati e nell'accettazione da parte del territorio.

Pur riconoscendo che negli ultimi mesi è migliorata la distribuzione territoriale dei richiedenti asilo, con un maggiore impegno da parte delle regioni del Nord, va detto che questo è in buona parte dovuto all'aumento delle strutture di accoglienza temporanee.

A giugno 2015, la Sicilia accoglieva il 20% dei profughi, contro il 5% del Veneto e della Toscana; attualmente è la Lombardia la regione che ne accoglie in misura maggiore. Ma mentre a giugno le strutture temporanee ospitavano il 62% degli migranti ad ottobre questa percentuale è aumentata al 70%.

Presenze di migranti per tipologia di struttura – 2015



Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno

A partire dal mese di aprile 2015, si è avviato un processo di condivisione delle responsabilità sull'accoglienza da parte dei paesi Ue. Grazie all'introduzione dell'Agenda Europea sull'immigrazione, la Commissione ha cercato di dare una prima risposta di fronte alla tragedia umana che si stava consumando in tutto il Mediterraneo. Le azioni proposte dall'Agenda vanno dal contrasto alle reti di scafisti, all'ingresso legale e sicuro all'interno dell'Unione Europea di circa 20 mila profughi all'anno.

Le azioni proposte dall'Agenda Europea

SALVATAGGIO DI VITE IN MARE	Potenziamento delle operazioni Triton e Poseidon, sia di capacità che di portata geografica, per rafforzare la capacità di Frontex di coordinare la gestione delle frontiere esterne e garantire la sicurezza delle persone in mare.
CONTRASTO ALLE RETI DI SCAFISTI E TRAFFICANTI	Rafforzamento della operazione di informazione marittima "JOT MARE", gestita da Europol. Implementazione della <i>Common Security and Defence Policy (CSDP)</i> , con l'obiettivo di identificare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti.
RELOCATION	Sistema di emergenza per la distribuzione dei richiedenti asilo e rifugiati presenti nell'Unione Europea. Sistema basato su criteri oggettivi quali il PIL, la dimensione della popolazione, il tasso di disoccupazione e il numero di richiedenti asilo e rifugiati trasferiti nel passato.
RESETTLEMENT	Ingresso e distribuzione di 20.000 profughi (ogni anno) sotto l'egida dell'UNHCR, sempre attraverso un sistema proporzionale di quote. L'obiettivo è quello di fornire canali legali e sicuri di arrivo all'interno dell'Unione Europea, evitando che queste persone vulnerabili vengano coinvolte dalle reti criminali dei trafficanti.
COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI	Attuazione di Programmi di Sviluppo Regionale e Protezione, finanziati con fondi Ue (30 milioni di euro per il periodo 2015/2016) e focalizzati in primo luogo nel Corno d'Africa, nel Nord Africa e nel Medio Oriente. Creazione di un centro sperimentale polifunzionale (hub) in Niger, gestito in collaborazione tra OIM, UNHCR e autorità nigerine. Punto di riferimento per fornire informazioni, protezione e opportunità di riallocazione. Rafforzamento delle politiche di gestione dei confini, di sicurezza e difesa, in alcuni paesi africani come Mali e Niger, e l'implementazione di programmi di protezione e sviluppo locali, specie per quanto riguarda quei paesi che fanno fronte a un grande numero di profughi da paesi limitrofi.
STRUMENTI EUROPEI DI SOSTEGNO AI PAESI DI FRONTIERA	Nuovo approccio "hotspot", in cui le istituzioni europee (Ufficio Europeo di Supporto all'Asilo, Frontex e Europol) lavorino in sinergia a supporto dei paesi membri. Parallelamente, saranno destinati aiuti nella gestione delle emergenze (60 milioni di euro), rivolti a quegli Stati Membri che si trovano in prima linea rispetto all'arrivo di immigrati.

COM(2015) 240 del 13.05.2015

L'eccezionalità dei flussi migratori è stata riconosciuta dalle istituzioni europee, anche se l'attuazione delle misure proposte dipende dal grado di accordo da parte dei paesi membri. A partire dal mese di settembre, il processo è stato avviato: sono state istituite misure temporanee nel settore della protezione e dell'asilo a beneficio dell'Italia e della Grecia; è stato avviato (anche se finora con risultati molto modesti) un meccanismo di ricollocamento dei richiedenti asilo dalla Grecia e dall'Italia verso gli altri stati membri in modo riequilibrare lo sforzo verso l'accoglienza degli Stati Europei. Uno dei punti centrali dell'Agenda è proprio il ricollocamento (15.600 dall'Italia). Il tutto deve essere legato all'attuazione di un nuovo approccio "hotspot", in cui le istituzioni europee collaborino con quelle italiane per l'identificazione degli migranti.

I luoghi e gli strumenti dell'accoglienza

Fino a **30 mila posti SPRAR** in strutture comunale e nel terzo settore

Fino a **5 HOTSPOT** per le operazioni di primo soccorso e registrazione (foto-segnalamento) dei migranti

Fino a **42 Commissioni e sezioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale (rispetto alle 16 del 2014)

Fonte: dati Ministero dell'Interno

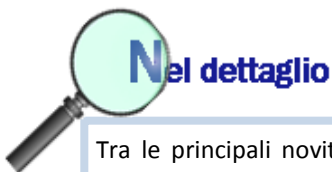
Nella relazione annuale del Ministero dell'Interno del 22 dicembre 2015, viene illustrato l'incremento dei posti SPRAR e delle commissioni territoriali, nonché la realizzazione di 5 hotspot per la registrazione ed il primo soccorso.

Gli "hotspot" sono dei centri di accoglienza dove le forze dell'ordine locali, assistite da funzionari delle agenzie europee (Easo, Frontex ed Europol), dovrebbero distinguere chi ha diritto all'asilo da chi invece va rimpatriato attraverso le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali. A maggio la Commissione europea ha stabilito che i paesi di arrivo dei migranti devono disporre di queste strutture e allo stesso tempo, una volta identificati, i migranti dovrebbero essere ricollocati in tutti gli stati membri. L'Italia ha più volte chiesto che l'attivazione degli hotspot fosse contemporanea all'attivazione del meccanismo di ricollocamento, ma sinora quest'ultimo tarda a partire.

Il Decreto legislativo 142/2015 (18 agosto 2015), che recepisce due direttive europee in materia di procedure e di accoglienza (Direttiva 2013/33/UE Norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; Direttiva 2013/32/UE Procedure comuni per riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale) ed in vigore dal 30 settembre 2015, introduce alcune novità riportate brevemente nello schema di seguito.

LE NOVITA' INTRODOTTE

- ⇒ **Più facile ingresso nel mercato del lavoro**
- ⇒ **Durata più lunga del Permesso di Soggiorno**
- ⇒ **Maggiori informazioni all'ingresso nei CIE**
- ⇒ **Nuovo sistema di (prima e seconda) accoglienza**
- ⇒ **Tempistica per la procedura di esame della domanda di asilo**



Tra le principali novità introdotte, il nuovo Decreto prevede, al fine di facilitare l'accesso al mercato del lavoro, che **il permesso di soggiorno per richiesta asilo consenta di svolgere attività lavorativa trascorsi 60 giorni dalla domanda di protezione internazionale** (il termine, in precedenza era di sei mesi). Il permesso di soggiorno resta tuttavia non convertibile in un permesso per lavoro (art. 22).

Rilevante è anche **l'estensione da tre a sei mesi della validità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo** e la disposizione che prevede che la ricevuta attestante la richiesta di protezione internazionale sia valida come permesso di soggiorno temporaneo (art. 4). Con riferimento al domicilio, l'articolo 5 dispone che il richiedente debba comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza da riportare nella domanda di protezione internazionale, senza l'obbligo di presentare documentazione in merito. In merito alle cause che giustificano il trattenimento per un massimo di 12 mesi dei richiedenti, il nuovo decreto aggiunge alle cause già previste dal d.lgs. n. 25/2008, **l'ipotesi del "rischio di fuga"** nelle more della decisione della domanda, in presenza di alcune circostanze particolari (ovvero quelle normativamente già individuate per il trattenimento ai fini dell'espulsione) (articolo 6).

Sempre all'articolo 6, si specifica che al momento dell'ingresso **in un centro di identificazione ed espulsione è fornita informazione allo straniero sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale** e che al richiedente trattenuto nei medesimi centri vengano fornite tutte le informazioni utili, con la consegna di un opuscolo redatto a cura della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Tratto da Portale Integrazione Migranti

SCHEDA - PRINCIPALI PUNTI CRITICI DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

FRAMMENTARIETÀ. Nonostante l'aumento dei posti SPRAR, attualmente solo il 19% dei richiedenti asilo presenti in Italia è ospitato presso questi centri. Il 7,7% risiede presso i centri governativi, mentre oltre il 70% è ospitata presso strutture temporanee.

FORTE INCREMENTO DEI CAS. Da un semplice rapporto tra il numero di persone sbarcate nel 2015 sulle coste italiane (144 mila) e il numero di posti SPRAR in Italia (circa 20 mila), si può comprendere la dimensione del problema. Per sopperire alla crescente emergenza sono cresciute le strutture temporanee, di difficile gestione ed organizzazione.

TEMPI DI PERMANENZA. Originariamente i CARA erano concepiti per accogliere i richiedenti asilo solo in una prima fase, prima del trasferimento presso gli SPRAR. La carenza di posti disponibili ha invece portato ad un utilizzo più intenso di questi centri, e ancor di più delle strutture straordinarie, con un forte allungamento dei tempi di permanenza (mediamente 12 mesi).

TEMPI DI ATTESA TROPPO ELEVATI PER LE RICHIESTE D'ASILO. Secondo la Guida pratica per richiedenti protezione internazionale a cura del Sistema SPRAR⁷, le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale devono svolgere l'audizione per il riconoscimento della domanda d'asilo entro 30 giorni dalla presentazione della domanda e decidere nei successivi tre giorni. Tuttavia, stando alla stima della banca dati SPRAR, il periodo di attesa mediamente si aggira sui 12 mesi. Questa situazione rallenta il turn over interno ai progetti e diminuisce la capacità di fornire accoglienza a più beneficiari. Sempre in base ai dati SPRAR si registrano delle difformità di prassi da parte delle Questure (soprattutto grandi città e territori oberati dai centri di accoglienza) che rallentano e complicano lo svolgimento delle procedure.

Anche l'UNHCR denuncia come il sovraffollamento abbia allungato le procedure di riconoscimento della protezione internazionale⁸.

POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI RIFUGIATI. Un processo di accoglienza efficace e sostenibile richiede necessariamente strategie e programmi per facilitare l'inserimento sociale ed economico dei titolari di protezione nel "dopo accoglienza". Recentemente l'UNHCR ha denunciato che "in Italia il percorso di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale continua da essere seriamente limitato e rappresenta, pertanto, una delle aree più problematiche del sistema d'asilo italiano. Mancano, infatti, sia la strategia complessiva sia le misure specifiche volte a favorire tale percorso." Sebbene a livello locale esistano già esperienze virtuose in questo senso, molto spesso queste faticano a diventare prassi e ad essere messe in rete.

DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO. Secondo il Piano nazionale di integrazione del 2014, è importante favorire l'accoglienza diffusa sul territorio. In realtà, osservando la presenza effettiva a livello regionale, appare chiaro come la distribuzione a livello nazionale non sia omogenea e soprattutto come nelle regioni del Nord sia forte la presenza dei CAS e non di strutture di seconda accoglienza. Le strutture temporanee portano grossi problematiche di gestione e tensioni con la popolazione locale. È necessario incentivare il sistema SPRAR nei comuni italiani, promuovendo anche incentivi fiscali per i comuni che partecipano al bando. Vista l'eccezionalità del fenomeno migratorio il bando dovrebbe essere aperto, con una forte azione di supporto verso i comuni che intendono parteciparvi.

⁷ [Guida pratica](#)

⁸ Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia, Luglio 2013.

4. La gestione dell'accoglienza in Europa

Come evidenziato nei capitoli precedenti, il tema dell'accoglienza non riguarda solo il nostro paese. Anche se fino al 2014 gli ingressi irregolari interessavano principalmente i paesi mediterranei, altri paesi hanno un ruolo nella gestione delle richieste d'asilo. In questo capitolo, dunque, si cercherà di fare una panoramica sui diversi sistemi di accoglienza dei sei paesi con il maggior numero di richiedenti.

L'obiettivo di questa analisi, come di tutto lo studio, è quello di osservare alcune buone prassi al fine di offrire alcuni spunti di riflessione utili al dibattito pubblico e ai decisori politici.

Va premesso che l'analisi, riferita al 2015, è stata condotta in un momento di grandi mutamenti: nella seconda metà dell'anno, il tema "accoglienza" è diventato cruciale per la politica europea e dei singoli paesi, determinando in alcuni casi significativi cambi di rotta. Il quadro che verrà proposto di seguito, dunque, è da intendersi come panoramica dello stato dell'arte, al netto dei cambiamenti politici in corso.

Scheda – Caratteristiche dei sistemi di accoglienza in Europa

	Prima accoglienza	Seconda accoglienza	Tempo medio di permanenza	Situazioni di sovraffollamento
Italia	13 CPSA, CARA e CDA; strutture di accoglienza temporanea	SPRAR	8-10 mesi o oltre	sì
Germania	21 centri di accoglienza (almeno uno per stato federato)	alloggi collettivi o alloggi decentrati (blocchi di appartamenti, appartamenti singoli, ecc.)	3 mesi	sì
Francia	270 CADA; strutture di emergenza		1 anno e mezzo	no
Regno Unito	6 centri di accoglienza	appartamenti o case	2-3 settimane	sì
Svezia	180 centri di accoglienza (blocchi di appartamenti, ecc.); sistemazioni private (parenti, amici, ecc.); strutture temporanee		circa 1 anno	no
Ungheria	5 centri di accoglienza		5 mesi	sì

In **Germania** i richiedenti asilo sono tenuti a restare nei centri di prima accoglienza per 3 mesi dalla domanda di asilo. Ogni Stato Federato tedesco conta almeno un centro di prima accoglienza: in totale in Germania sono presenti 21 centri (a dicembre 2013, secondo l'Ufficio Federale per le migrazioni e i rifugiati). Al termine dei primi 3 mesi di accoglienza presso questi centri i richiedenti asilo vengono ospitati in alloggi collettivi e alloggi decentrati di seconda accoglienza in base a un sistema di quote nazionali. Alle situazioni di sovraffollamento registratesi a partire dal 2012 alcuni centri hanno risposto dotandosi di unità mobili come alloggi temporanei e in taluni casi si sono accelerate le procedure di trasferimento presso altre strutture all'interno dello stesso Stato

Federato⁹. Per quanto riguarda la seconda accoglienza che prevede l'alloggio dei richiedenti asilo presso centri collettivi oppure presso alloggi quali blocchi di appartamenti, appartamenti singoli, ecc. è stata nel tempo sempre più commissionata ad attori non statali (organizzazioni di terzo settore, ecc.) a causa della difficile gestione da parte degli Stati Federati del cospicuo numero di richiedenti asilo. Le condizioni dei centri di accoglienza variano molto in base alla regione e all'interno della regione stessa. Sono state, infatti, rivolte critiche da parte delle ONG in merito alle condizioni di accoglienza e specie alla durata della permanenza nei centri, che può essere di alcuni anni¹⁰.

In **Francia** le autorità locali sono le responsabili organizzative dell'accoglienza, ma la gestione dei centri di accoglienza per richiedenti asilo viene subappaltata a società miste pubblico-private¹¹ o ad ONG. Sono presenti sul territorio nazionale circa 270 CADA, *Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile*. Si contano poi alcune migliaia di posti in strutture di emergenza. Una problematica del caso francese è legata alla non coincidenza della distribuzione dei centri di accoglienza sul territorio rispetto a dove le domande sono state presentate. In particolare, se al giugno 2014 i posti disponibili nei CADA erano di circa 25.000 unità le domande di asilo registrate sono state di oltre 66.000¹², chiaramente i posti disponibili nei centri di accoglienza non sono sufficienti a coprire il numero di richiedenti asilo, tuttavia non si registrano situazioni di sovraffollamento: altre sistemazioni sono state trovate presso alloggi di emergenza o alberghi, talvolta alcuni richiedenti asilo si sono visti costretti a vivere per strada. Il tempo medio di permanenza nei centri di accoglienza al 2013 è stato calcolato essere di circa un anno e mezzo.

Per quanto riguarda il **Regno Unito**, sono presenti sul territorio 6 centri di accoglienza della capacità di circa 200 posti ciascuno. I centri di prima accoglienza britannici sono strutture altamente temporanee, i richiedenti asilo non dovrebbero rimanervi per più di 19 giorni, tuttavia, di fatto, molti restano per più di 3 settimane a causa della carenza di altre sistemazioni. La seconda accoglienza è prevista in appartamenti o case gestiti da compagnie private sotto contratto del Home Office (il Ministero dell'Interno britannico). Sono state mosse alcune critiche sia sui centri di prima accoglienza, i quali non garantirebbero la sicurezza (specie per le donne) e l'igiene adeguato, sia sugli alloggi singoli, spesso carenti in termini di arredamento essenziale (mancanza di docce, lavandini, ecc.) e con problematiche relative a mancanza di acqua calda e riscaldamento o relative ad infestazioni di insetti.

In **Svezia**, l'approccio generale all'accoglienza dei richiedenti asilo è quello di distribuire gli immigrati uniformemente su tutto il territorio nazionale. A questo scopo il Consiglio Amministrativo di ogni Contea incoraggia i comuni a firmare accordi con il *Migrationsverket* (l'agenzia svedese delle migrazioni). Alcuni comuni si sono però lamentati di questo approccio basato su una decisione unilaterale del governo centrale, tanto che il governo svedese sta attualmente discutendo se rendere obbligatoria l'accoglienza dei richiedenti asilo da parte dei comuni, come già avviene per i minori stranieri non accompagnati. I richiedenti asilo sono ospitati

⁹ § 10 Bestimmungen durch Landesregierungen del Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), secondo cui, gli Stati Federati sono responsabili per l'organizzazione della distribuzione e dell'accoglienza dei richiedenti asilo all'interno dei loro territori.

¹⁰ cfr. [Asylum in Europe](#)

¹¹ Ad esempio, la società Adoma, precedentemente SONACOTRA (Société Nationale de Construction de logements pour le Travailleurs).

¹² Rapporto d'informazione n°1879 dell'Assemblée Nationale sulla valutazione delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo, 10 aprile 2014.

principalmente in case e appartamenti gestiti dal *Migrationsverket*, sono 180 grandi strutture distribuite sul territorio nazionale e vengono considerate nel sistema di accoglienza svedese come centri di accoglienza. Questo, nel complesso, permette agli asilanti di essere responsabili della loro vita quotidiana. Ad aprile 2015, oltre il 63% dei richiedenti asilo è accolto in questi centri (con un tempo medio di permanenza inferiore a un anno), mentre il 34% si è sistemato in alloggi privati (familiari, parenti, proprio) per i quali non ricevono alcuna indennità di affitto. Nei periodi di maggiore afflusso di richiedenti asilo il *Migrationsverket* ha stipulato brevi contratti con alberghi, campeggi, villaggi turistici e simili, utilizzandoli come centri di accoglienza temporanei. Le donne sole sono generalmente alloggiate insieme ad altre donne sole o a ragazze madri tenendo conto della lingua e del paese di provenienza, mentre le famiglie non vengono separate.

In **Ungheria**, al gennaio 2015, si contano 5 centri di accoglienza e 2 case per minori non accompagnati richiedenti asilo. Questi centri sono gestiti da un organo indipendente dello Stato, l'Ufficio per l'Immigrazione e la Nazionalità, il quale coordina le attività delle varie ONG che collaborano con l'Ufficio all'interno dei centri di accoglienza.

Vengono generalmente garantiti alloggi separati per persone con bisogni speciali e i nuclei familiari non vengono separati durante tutta la procedura di asilo, mentre le donne solo vengono sistemate solitamente insieme alle famiglie. I centri sono dotati di sale comuni, computer e campi sportivi, è possibile cucinare da sé in tutte le strutture e generalmente non si riscontrano problemi legati allo standard di accoglienza, tuttavia questa condizione ha subito un leggero peggioramento a partire da metà anno 2014 quando si sono riscontrati problemi di sovraffollamento.

5. Analisi dei costi per l'accoglienza in Italia e in Europa

Considerando la specificità dei diversi sistemi d'accoglienza a livello europeo e la diversità nella gestione finanziaria (con diverse voci di bilancio e diverse fonti di finanziamento), non è semplice confrontare da un punto di vista finanziario i sistemi di accoglienza in Europa. Un interessante confronto è stato realizzato nel 2012 dall'EMN (European Migration Network¹³), che ha analizzato la spesa pubblica per i richiedenti asilo sostenuta dai paesi Ue. Il dato relativo all'Italia è fornito dal Ministero dell'Interno: nel 2011 il sistema dell'asilo ha assorbito circa 120 milioni di euro (CARA, CPSA, SPRAR e FER), a cui vanno aggiunti 740 milioni per la gestione (straordinaria) della cosiddetta "emergenza Nord Africa". Osservando il costo sostenuto nei diversi paesi nel 2011, emerge come la spesa sostenuta dall'Italia – pur in un periodo di particolare emergenza – non sia particolarmente superiore rispetto agli altri paesi Ue. In termini assoluti, la Svezia ha speso oltre 1 miliardo di euro, e la Germania 789 milioni. L'Italia, in situazione di emergenza, 860 milioni. Rapportando questi valori al numero di richiedenti asilo, l'Italia ha speso mediamente 21 mila euro per ciascun richiedente asilo. Quasi 24 mila sono stati spesi dalla Germania, e oltre 38 mila dalla Svezia. Il dato significativo che emerge da questo confronto riguarda la particolarità del caso italiano: in una condizione di emergenza come quella del 2011 (di fatto simile a quella del 2014 e 2015), il volume di spesa per i richiedenti asilo è sostanzialmente in linea con quelli di altri paesi in situazione ordinaria. Anche il dato pro-capite conferma che in Italia non si ha una spesa particolarmente elevata, anzi inferiore a Svezia e Germania. Dunque, la percezione dell'opinione pubblica rispetto alla spesa dell'Italia per il mantenimento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo appare fortemente squilibrata e sovrastimata: anche in situazioni di emergenza, come quella attuale, la spesa italiana appare in linea con quella degli altri paesi Ue. In rapporto al numero di richiedenti asilo ospitati, anzi, la cifra pro-capite è inferiore rispetto a quella garantita da Germania e Svezia.

Spesa pubblica per richiedenti asilo, dati 2011

Primi sei paesi	Spesa complessiva (milioni di euro)	Richiedenti asilo 2011	Spesa pro-capite (euro)
Germania*	789	33.035	23.884
Svezia	1.148	29.710	38.640
Italia	860	40.355	21.311
Francia	821	57.335	14.319
Regno Unito	400	26.940	14.848

* Dato riferito al 2009

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati EMN e Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda la situazione italiana il Ministero dell'Interno stima per il 2015 un costo dell'accoglienza pari a 1.162 milioni, il costo riguarda la sola la gestione degli immigrati non i costi per la sorveglianza delle Frontiere ed i costi di struttura. Importo importante ma che viene riversato sul territorio sotto forma di stipendi ad operatori, affitti e consumi e che, in ogni caso, rappresenta lo 0,1% della spesa pubblica nazionale complessiva (di 800 mld di €).

¹³ [European Migration Network](#)

Stima dei costi complessivi del sistema di accoglienza in Italia nel 2015

Strutture	Stima del costo medio pro-capite giornaliero	Stima del costo totale 2015
CARA, CDA, CPSA, Strutture temporanee	30-35 €	918,5 milioni
SPRAR	35 €	242,5 milioni
Totale		1.162 milioni

dati Ministero dell'Interno

Oltre ad osservare il volume complessivo di spesa per l'accoglienza dei richiedenti asilo, è interessante osservare la ripartizione nelle singole voci di spesa. Analizzando i bilanci dei progetti presentati dai Comuni italiani per la gestione dell'accoglienza nell'ambito dello SPRAR¹⁴ è possibile valutare l'impatto economico prodotto sul territorio. La spesa complessiva SPRAR analizzata è di 146 milioni di euro, pari al 94,5% della spesa complessiva SPRAR nazionale (155 milioni di euro). Per quanto riguarda il costo giornaliero pro-capite oscilla tra 33,7 e 34,7 euro (a seconda del numero di progetti considerati).

Dato che la voce più consistente è quella del personale (38%), la prima considerazione è che sui circa 35 euro pro-capite spesi per lo SPRAR, oltre un terzo va a coprire le retribuzioni di operatori e professionisti. Dal manuale operativo SPRAR si evince che le caratteristiche del personale impiegato all'interno delle strutture non siano fisse ma dipendano dalle specifiche esigenze organizzative del progetto di accoglienza, così come alle caratteristiche dei beneficiari; ciò nonostante è chiaramente definito come "ogni progetto di accoglienza dovrebbe prevedere un'équipe con la presenza di alcune figure professionali con competenze specifiche: assistente sociale e/o psicologo; educatore professionale; mediatore interculturale e linguistico; operatore legale e/o avvocato".

Da questa analisi emerge dunque come le strutture d'accoglienza producano un impatto positivo sul territorio, generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze e altri servizi.

Valore complessivo analizzato della spesa SPRAR

Voci di spesa	Spesa 2014 (euro)	Distribuzione
Costo del personale	55.625.564	37,9%
Oneri relativi all'adeguamento	18.185.695	12,4%
Spese generali per l'assistenza	34.853.051	23,8%
Integrazione	9.075.885	6,2%
Consulenze	5.546.084	3,8%
Costi indiretti	1.274.592	0,9%
Altre spese	22.041.895	15,0%
Totale	146.602.766	100,00%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno e ANCI

¹⁴ I dati analizzati si riferiscono all'analisi dei bilanci preventivi dei progetti SPRAR. In particolare i dati elaborati riguardano i piani finanziari preventivi relativi al 90% dei progetti complessivi (387 su 430) attivi e finanziati.

Valore pro-capite giornaliero della spesa SPRAR (11.584 posti)

Voci di spesa	Spesa 2014 (euro)	Distribuzione
Costo del personale	13,16	37,9%
Oneri relativi all'adeguamento	4,30	12,4%
Spese generali per l'assistenza	8,24	23,8%
Integrazione	2,15	6,2%
Consulenze	1,31	3,8%
Costi indiretti	0,30	0,9%
Altre spese	5,21	15,0%
Totale	34,67	100,00%

Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno e ANCI

6. La spesa per l'accoglienza: confronto tra sistemi diversi

Come osservato per l'analisi relativa ai sistemi di accoglienza, anche per quanto riguarda i costi va sottolineato come le direttive dei singoli paesi siano fortemente connesse al dibattito politico e alle strategie dei governi. Anche in questo caso, la panoramica riportata si riferisce allo stato dell'arte del 2015, in un quadro complessivo in costante mutamento sia a livello europeo che locale.

Ciò premesso, l'analisi della spesa dedicata da ciascun paese all'accoglienza può aiutare a comprendere la strategia politica di integrazione alla base di ciascuna azione.

In **Germania**, i richiedenti asilo ricevono un'indennità mensile in base alla loro sistemazione alloggiativa. Per legge, a tutti i richiedenti asilo devono essere garantiti vitto, riscaldamento, abiti e prodotti sanitari, pertanto le indennità date a coloro che alloggiano nei centri di accoglienza sono notevolmente inferiori a quelle fornite a chi alloggia in altre soluzioni abitative. Dal marzo 2015 le indennità dovrebbero seguire la tabella di cui sotto.

Indennità mensili in Germania

INDENNITA' MENSILI	Persona adulta	Persona adulta all'interno di una famiglia	Membro famiglia >18 anni	Membro famiglia tra 14-17 anni	Membro famiglia tra 6-13 anni	Membro famiglia <6 anni
Presso centro di accoglienza	143€	129€	113€	85€	92€	84€
Altra sistemazione alloggiativa	216€	194€	174€	198€	157€	133€

In **Francia**, secondo la legislazione vigente, esistono diverse tipologie di condizioni materiali di accoglienza, che comprendono la sistemazione in centri di accoglienza, l'alloggio in strutture di emergenza e le indennità finanziarie.

I richiedenti asilo in attesa di un posto nei centri di accoglienza CADA hanno diritto a ricevere l'indennità di attesa temporanea (ATA), l'importo è definito per legge ed è fissato a 11,45€ al giorno ovvero 340,50€ al mese ad adulto, questo comporta un notevole svantaggio per chi ha più figli a carico. Una volta ammessi nei centri di accoglienza, i richiedenti asilo smettono di percepire l'ATA e hanno diritto all'AMS, un'indennità mensile di sussistenza. L'ammontare dell'AMS può variare a seconda delle prestazioni e dei servizi offerti dai CADA oltre che dalla composizione e della situazione familiare (in media 6,64€ al giorno per persona).

Qualora i richiedenti asilo accedano al mondo del lavoro può essere richiesto loro di contribuire al soggiorno presso i centri di accoglienza, questo contributo è stabilito dal Prefetto in base alle risorse del richiedente asilo.

Degli alloggi di emergenza possono, invece, usufruire i richiedenti asilo in attesa di un posto nei centri di accoglienza a causa della ridotta capienza di questi a fronte del numero degli asilanti, così come quei migranti che non hanno più diritto a un alloggio nei CADA, come i *dublinati* o coloro ai quali è stata rifiutata la domanda di asilo.

Queste situazioni alloggiative di emergenza possono prevedere una sistemazione in camere d'albergo, appartamenti o strutture collettive di emergenza.

Nel **Regno Unito**, la normativa consente ai richiedenti asilo in attesa di giudizio (section 95) che sia erogato loro sostegno sotto forma di alloggio e denaro, mentre a coloro cui è stata rifiutata la domanda di asilo e si trovano in situazione di indigenza (section 4) non può essere fornito supporto in contanti ma viene erogato attraverso l'Azure Card.

Indennità mensili nel Regno Unito

INDENNITA' MENSILI	Coppia	Genitore solo >18 anni	Persona >18 anni	Persona 16-18 anni	Persona <16 anni
Richiedenti	373,91€	226,56€	188,81€	205,21€	273,05€

Per le persone cui è stata rifiutata la domanda di asilo ma che usufruiscono dell'Azure Card vengono stanziati al mese 182,47€ per persona (erogati in rate settimanali da 35,39€) e gli acquisti possono essere effettuati solamente nei negozi convenzionati. Sono inoltre disponibili supplementi per le donne in gravidanza (3€ a settimana) o un assegno di maternità (250€ per s.4 e 300€ per s.95) qualora venga richiesto.

I genitori che godono del sostegno della Azure Card possono inoltre richiedere 5€ a settimana per i figli sotto i 12 mesi e 3€ per i bambini tra 1 e 3 anni, oltre a un assegno per l'abbigliamento se hanno figli sotto i 16 anni. Questi supplementi vengono erogati solo su richiesta e spesso i migranti non ne sono a conoscenza.

Sono state mosse critiche in merito all'inadeguatezza di questi sostegni finanziari ed è stata evidenziata la necessità di trovare un'altra soluzione per le persone sotto la section 4 a cui è stato rifiutato l'asilo ma che non possono tornare nel loro paese di origine. I bambini che rientrano nella s. 4 non hanno alcun supporto economico per la scuola, ciò provoca un enorme disequilibrio e svantaggio nei confronti degli autoctoni e dei bambini stranieri.

In **Svezia** gli importi mensili dei sussidi economici sono diversi per i richiedenti asilo che soggiornano nei centri di accoglienza dove il vitto viene fornito gratuitamente, quindi l'indennità copre solo il *pocket money*, e i richiedenti asilo che soggiornano in alloggi privati. Viene fornita loro, dal Migrationsverket, una carta di credito in cui viene depositata la cifra corrispondente all'indennità. Questa dovrebbe coprire oltre al vitto anche il vestiario, l'assistenza medica, i prodotti per l'igiene e altri prodotti di consumo. I sostegni finanziari seguono la seguente tabella: Dal terzo figlio, il sostegno economico viene ridotto del 50%. Possono essere richiesti dei supplementi per le spese necessarie a mantenere un tenore di vita minimo (abbigliamento invernale, occhiali, attrezzature per disabilità e per l'infanzia). Tuttavia, lo squilibrio che si può notare tra il sostegno finanziario agli svedesi e quello dedicato ai richiedenti asilo è notevole a parità di aree di sostegno.

Indennità mensili in Svezia

INDENNITA' MENSILI	Adulti soli	Adulti (coppia)	Bambini 0-3 anni	Bambini 4-10 anni	Bambini 11-17 anni
Presso centro di accoglienza	76€	60€ a persona	38€	38€	38€
Altra soluzione alloggiativa	226€	194€ a persona	117€	137€	159€

In **Ungheria**, i richiedenti asilo che risiedono in centri di accoglienza ricevono alloggio, vitto, un assegno mensile per l'acquisto di articoli di igiene e un *pocket money*. L'importo del *pocket money* varia dai 9,50€ per gli adulti ai 24€ per i minorenni e i genitori soli al mese, una cifra estremamente bassa tenendo conto dello standard di vita ungherese.

Per i prodotti per l'igiene invece sono stanziati mensilmente 5€ per gli uomini e 5,90€ per le donne. Se il richiedente asilo non si qualifica come indigente, ovvero se possiede un lavoro, le autorità che si occupano dell'accoglienza possono esigere, in toto o in parte, il rimborso delle condizioni materiali di accoglienza. Coloro ai quali è riconosciuto lo status di rifugiati o la protezione sussidiaria possono rimanere nei centri di accoglienza per 2 mesi ancora dalla risposta positiva.

A partire da gennaio 2014, viene offerto un supporto all'integrazione attraverso un contratto di integrazione stipulato con le autorità competenti in materia di asilo, il titolare di protezione internazionale può richiedere questo supporto entro 4 mesi dal riconoscimento dello status ed il contratto ha validità di 2 anni. L'importo del sostegno all'integrazione si trova all'interno del contratto di integrazione, mentre i servizi sono forniti tramite il servizio comunale di assistenza alla famiglia. Viene inoltre nominato un assistente sociale affinché sostenga la persona lungo tutto il processo di integrazione.

7. Buone pratiche e scenari futuri

Il confronto con gli altri Paesi Europei ha evidenziato come non esista un sistema di accoglienza perfetto, ma approcci diversi da cui trarre delle buone prassi per migliorare in nostro sistema di accoglienza. Nella tabella seguente sono stati raccolti alcuni esempi che – pur non riproducibili in toto – potrebbero quantomeno rappresentare degli spunti significativi per il dibattito italiano.

Sul fronte della distribuzione sul territorio, Germania e Svezia hanno sviluppato la capacità di coinvolgere gli enti locali nella gestione dell'accoglienza, evitando soluzioni imposte dall'alto che possono generare conflitti. In questo senso va sottolineato che il sistema italiano dello SPRAR rappresenta già un'esperienza virtuosa, anche se ancora limitata ad un quinto delle persone accolte.

Una delle problematiche principali riguarda la tempistica per l'accoglimento o meno della domanda d'asilo. Considerando che ogni domanda va analizzata individualmente (il paese d'origine non è l'unico parametro), è importante garantire tempi certi e rapidi per l'esame della richiesta. In Svezia, ad esempio, la normativa impone un tempo di permanenza nei centri di prima accoglienza di massimo 6 mesi, oltre ad un percorso di accompagnamento una volta ottenuto lo status di rifugiato.



LE BUONE PRATICHE IN EUROPA



COINVOLGIMENTO DEI TERRITORI

Se uno dei problemi dell'accoglienza italiana riguarda la distribuzione sul territorio, il sistema tedesco e quello svedese prevedono la distribuzione degli immigrati su tutto il territorio nazionale. In particolare in Svezia si sta attualmente discutendo sull'obbligatorietà dell'accoglienza da parte di tutti i comuni. In Germania, invece, è stabilita la presenza di almeno un centro di accoglienza per ogni stato federato.



TEMPI DI PERMANENZA

L'esempio svedese può essere considerato una buona pratica per quanto riguarda i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza. Entro 6 mesi viene data una risposta alla richiesta di asilo. Qualora la richiesta d'asilo venga invece accolta la Svezia prevede un programma di accompagnamento all'integrazione che dura in media 2 anni.



ACCESSO AL LAVORO

Per quanto riguarda l'accesso al lavoro da parte dei richiedenti asilo, il sistema svedese può essere individuato come best practice europea. La possibilità di accedere al mercato del lavoro è infatti immediata.



ACCESSO ALLE INFORMAZIONI

Tra le buone pratiche che possono essere individuate a livello europeo sotto questo aspetto possiamo segnalare il manuale sanitario, disponibile in 22 lingue, in uso in Francia e frutto di un lavoro congiunto del Ministero della Salute e ONG locali. Ed il servizio inglese che fornisce informazioni generali e di orientamento attraverso un centro di consulenza telefonico oppure di persona su appuntamento presso i centri di prima accoglienza.

Anche a livello nazionale sono presenti alcune buone prassi, raccolte dal Sistema Centrale SPRAR, che possono rappresentare esempi virtuosi da diffondere sul territorio. Per "buona prassi" si intende un'azione che, sperimentata positivamente, risulta significativa in termini di innovatività, efficacia, innalzamento qualitativo dei servizi, sostenibilità nel tempo, riproducibilità e trasferibilità, capacità di coinvolgimento orizzontale e verticale, coerenza del risultato rispetto agli obiettivi.

Le prassi riscontrate sono da intendersi come il frutto del lavoro dei progetti territoriali, talvolta con pluriennale esperienza nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, e quale strumento utile agli operatori dei diversi progetti per trovare adeguate soluzioni a problemi comuni nell'offerta dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela.



LE BUONE PRATICHE IN ITALIA

GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA



Comune di Macerata. Al momento dell'ingresso dei beneficiari nel progetto, il GUS illustra al beneficiario il contratto di accoglienza e il regolamento (redatti in varie lingue).

Il contratto viene sottoscritto dal beneficiario, dal presidente dell'ente gestore e dall'Assessore ai servizi sociali del Comune di Macerata.

ASSISTENZA SANITARIA



Comune di Bergamo. Accordo con Azienda Sanitaria Locale – Provincia di Bergamo che consente ai beneficiari di sottoporsi ad un pannello approfondito di esami ematochimici per lo screening di particolari patologie, e di sottoporsi agli eventuali relativi trattamenti terapeutici, salvaguardando fin dall'ingresso nel Progetto la salute propria e delle persone con cui i beneficiari condividono spazi.

INSERIMENTO LAVORATIVO



Comune di Parma. Attivazione di convenzioni con i datori di lavoro del territorio per l'inserimento di beneficiari SPRAR in percorsi di Borsa Lavoro, in collaborazione con il Nucleo Inserimenti Lavorativi del Comune di Parma.

COSTRUZIONE DELLA RETE



Comune di Venezia. Accordi informali con varie istituzioni locali al fine di favorire la conoscenza e ottimizzare la fruizione dei diversi servizi territoriali da parte dei beneficiari. Aree di intervento: linguistica, sanitaria, scolastica minori, formazione lavoro, documenti, ricerca lavoro.

8. Conclusioni

Il fenomeno migratorio attuale rappresenta un cambiamento significativo per l'intera Unione Europea. Un cambiamento ancora in corso e ancora difficile da analizzare. Gli stessi dati sui flussi migratori mostrano una volubilità eccezionale. Così come cambiano rapidamente le rotte migratorie, coinvolgendo paesi fino a poco tempo fa estranei al fenomeno (come Ungheria e Slovenia). Dunque, in questo momento di grande incertezza, è ancor più importante approcciare il tema in maniera scientifica e critica, evitando strumentalizzazioni e banalizzazioni. Ecco dunque alcuni spunti per comprendere le dinamiche future, partendo dai dati attuali.

FENOMENO DESTINATO A CRESCERE. Negli ultimi anni è cresciuto a livello mondiale il numero di persone costrette a fuggire dalle guerre, passando da 43,7 milioni nel 2010 a 59,5 nel 2014. Inoltre si fa sempre più imminente la pressione demografica: l'Africa conta, nel 2015, 1,2 miliardi di abitanti e nel 2050, secondo le più recenti proiezioni delle Nazioni Unite, dovrebbe arrivare a 2,5 miliardi. In mancanza di un adeguato sviluppo è inevitabile l'aumento dei flussi migratori, visto che in molti casi si tratta di migranti economici, ma questo non rende meno grave l'emergenza. Inoltre molto spesso il confine tra "profughi" e "migranti economici" non è ben definito: è il caso della Nigeria, il paese africano più popoloso (173,6 milioni di abitanti) con un'una forte spinta demografica e indicatori economici negativi, a cui si sono aggiunti negli ultimi anni l'espansione del terrorismo e il diffondersi di conflitti interreligiosi.

IL CONTRIBUTO DELL'EUROPA. La commissione Juncker, il cui mandato è stato avviato proprio durante il semestre italiano di presidenza europea (luglio-dicembre 2014), ha posto fin da subito l'immigrazione al centro del dibattito. Lo stesso presidente ha proposto cinque punti cardine nell'ambito dell'immigrazione: l'implementazione del sistema europeo comune di asilo, l'assistenza pratica fornita dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, la cooperazione con i paesi terzi, la gestione dell'immigrazione legale e la protezione delle frontiere esterne. L'Agenda Europea, di cui si è già parlato in questo lavoro, prevede una serie di misure per velocizzare e razionalizzare le operazioni di identificazione e la redistribuzione dei rifugiati tra i paesi europei. Tuttavia, il processo avviato dalla Commissione europea necessita di un accordo tra gli stati membri, secondo un principio di condivisione delle responsabilità e degli oneri. Senza questo approccio, è impossibile pensare ad una soluzione definitiva e sostenibile dell'emergenza, in quanto nessun paese è in grado di far fronte ad una situazione evidentemente transnazionale.

SUPERARE L'EMERGENZA. L'accoglienza deve passare da una visione di EMERGENZA a FENOMENO STRUTTURALE. Bisogna gestire gli arrivi degli immigrati, ripartirli nel territorio e garantire l'integrazione di chi ha diritto di richiedere l'asilo. Ma per raggiungere questi risultati è necessario velocizzare il riconoscimento della domanda di asilo ed aumentare i posti SPRAR. L'inevitabile aumento delle strutture temporanee ha ripartito maggiormente i profughi nei territori, ma creato problemi di gestione e monitoraggio, nonché tensioni con la popolazione locale. Gli stessi enti locali chiedono alcune misure per favorire l'accesso al sistema SPRAR: tra le varie proposte, le più significative sono incentivi fiscali ai Comuni che partecipano al bando, rendere il bando sempre accessibile e dare un maggior contributo tecnico ai Comuni.

CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE NAZIONALI. Come sottolineato più volte, il fenomeno migratorio non è destinato a diminuire, dunque l'accoglienza dovrà strutturarsi in modo da coinvolgere un maggior numero di Comuni. Attualmente il peso è su pochi di questi e non sempre gestito nel migliore dei modi, portando anche all'aumento del risentimento nei confronti dei

rifugiati e alla strumentalizzazione del tema. In realtà i soldi spesi per l'accoglienza si riversano sul territorio sotto forma di stipendi e servizi, inoltre la presenza di profughi sembra non avere nessuna correlazione con l'aumento dei delitti. Una campagna di sensibilizzazione sul fenomeno migratorio, sui benefici dell'accoglienza e sulle buone pratiche già presenti in Italia, rivolta all'opinione pubblica, faciliterebbe l'accettazione dell'accoglienza sul territorio italiano.

AIUTI AI PAESI D'ORIGINE. Sul fronte degli aiuti allo sviluppo, i dati OCSE evidenziano come gli investimenti pubblici non rappresentano una priorità per i governi europei. Nel 2000 in occasione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio si era fissato l'obiettivo dello 0,70% del PIL. Obiettivo raggiunto da pochi Paesi Europei, mentre crescono gli aiuti dei paesi emergenti come gli Emirati Arabi (1,17% del PIL nel 2014). Sul fronte italiano, la quota di PIL investita in aiuti allo sviluppo è stata dello 0,16%, nettamente inferiori anche agli "aiuti" inviati sotto forma di rimesse degli immigrati presenti in Italia (0,31%).

In conclusione, nell'attuale dibattito sull'immigrazione e sull'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati si riscontra una forte polarizzazione ideologica, con una conseguente strumentalizzazione di storie e vicende drammatiche.

Il primo passo per una soluzione dell'emergenza e per una gestione razionale dell'accoglienza è una corretta informazione. Partire dai dati reali, evitando allarmismi e titoli ad effetto ("invasione", "orda", "emergenza") e cercando di far comprendere all'opinione pubblica la situazione reale, le cause e le implicazioni del fenomeno.

In secondo luogo, a partire dalle esperienze europee e italiane di "buona accoglienza" è possibile introdurre – a livello locale e nazionale – alcune buone pratiche per la gestione delle strutture e per la successiva integrazione dei rifugiati. Per questo, il costante monitoraggio delle attività sul campo e la messa in rete delle buone pratiche si rivela un'azione importante almeno quanto la gestione stessa delle strutture.

Infine, questo studio ha evidenziato come la questione dell'accoglienza dei profughi (e più in generale della gestione delle migrazioni) non sia un tema gestibile dai singoli paesi, avendo – per definizione – un carattere transnazionale che sfugge ai vincoli geografici e politici tradizionali. In questo momento storico, ancor più dell'economia, l'immigrazione pone i paesi Ue davanti ad una sfida da cui dipende l'essenza stessa dell'Unione: una gestione comunitaria del fenomeno, necessaria per il superamento dell'emergenza e per la sua gestione ordinaria, richiede una condivisione di principi, valori e responsabilità che vanno oltre la difesa degli interessi particolari. Una visione di lungo periodo, insomma, necessaria per i singoli paesi di frontiera ma per la sostenibilità dell'intera Unione europea.