

LA BUONA ACCOGLIENZA: DA DOVE PARTIRE

Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in UE

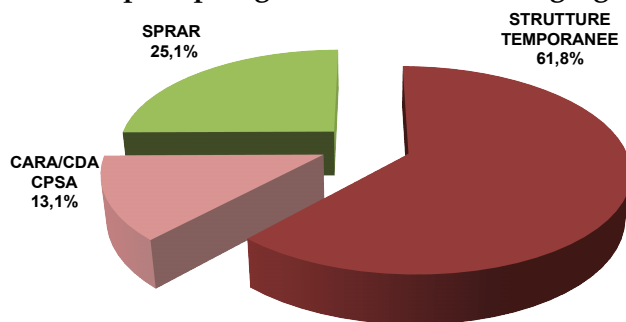
a cura della Fondazione Leone Moressa

Nel dibattito italiano sui temi legati all'immigrazione, il fenomeno degli sbarchi è sicuramente uno dei più dibattuti dall'opinione pubblica e dai media. A questo, negli ultimi mesi si aggiunge il tema dei profughi: dove alloggiare i richiedenti asilo, evitando conflitti con la popolazione locale e sprechi di risorse? Inoltre, le inchieste legate a "mafia capitale" hanno posto l'attenzione sul presunto "business" legato alla gestione dell'accoglienza, suscitando indignazione nell'opinione pubblica. 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 continua emergenza e con la mancanza di soluzioni durature in materia di asilo e protezione internazionale. L'attuale sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, infatti, presenta notevoli elementi di criticità, come la frammentarietà delle strutture, il sovraffollamento, l'incertezza nei tempi di permanenza e la disomogenea distribuzione territoriale. Con l'obiettivo di fare chiarezza sul sistema di accoglienza italiano e di proporre alcune buone pratiche presenti a livello europeo, la Fondazione Leone Moressa ha condotto in collaborazione con Open Society Foundation 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).

1. Il sistema di accoglienza in Italia

Attualmente il sistema di accoglienza italiano per i richiedenti asilo è frammentato e comprende diverse tipologie di strutture. Sono presenti sul territorio nazionale: 4 CPSA (centri di primo soccorso e accoglienza); 10 CARA (centri di accoglienza per richiedenti asilo) e 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, al mese di giugno 2015 essi accolgono un quarto (25%) dei 78 mila richiedenti asilo presenti in Italia. I centri di accoglienza governativi (CPSA, CARA, CDA) accolgono oltre 10 mila persone, mentre il 62% risiede presso strutture di accoglienza temporanea.

Ripartizione per tipologia di struttura – al 18 giugno 2015



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

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

Presenze di migranti nei centri di accoglienza – al 18 giugno 2015

Regione	Strutture temporanee	CARA/CDA e CPSA	SPRAR	Totale presenze	Distribuzione
Sicilia	5.457	5.135	4.457	15.049	19,2%
Lazio	2.961	900	4.569	8.430	10,7%
Lombardia	7.013		806	7.819	10,0%
Puglia	1.669	2.315	1.739	5.723	7,3%
Campania	4.405		1.050	5.455	7,0%
Emilia Romagna	4.029		782	4.811	6,1%
Calabria	1.577	1.336	1.795	4.708	6,0%
Piemonte	3.597		889	4.486	5,7%
Toscana	3.399		549	3.948	5,0%
Veneto	3.576		303	3.879	4,9%
Marche	1.687	106	538	2.331	3,0%
Friuli Venezia Giulia	1.732	256	323	2.311	2,9%
Sardegna	1.622	253	88	1.963	2,5%
Liguria	1.227		311	1.538	2,0%
Molise	975		405	1.380	1,8%
Umbria	918		364	1.282	1,6%
Abruzzo	1.026		217	1.243	1,6%
Basilicata	667		382	1.049	1,3%
Trentino Alto Adige	827		149	976	1,2%
Valle d'Aosta	103			103	0,1%
TOTALE	48.467	10.301	19.716	78.484	100,0%

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

PRINCIPALI PUNTI CRITICI DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

FRAMMENTARIETÀ. Nonostante l'aumento dei posti SPRAR, attualmente solo il 25% dei richiedenti asilo presenti in Italia è ospitato presso questi centri. Il 13% risiede presso i centri governativi, mentre oltre la metà (62%) è ospitata presso strutture temporanee.

SOVRAFFOLLAMENTO. Da un semplice rapporto tra il numero di persone sbarcate nel 2014 sulle coste italiane (170 mila) e il numero di posti SPRAR in Italia (circa 20 mila), si può comprendere la dimensione del problema. Un esempio in questo senso è rappresentato dal CARA di Mineo, che al 31 marzo 2015 ospitava 3.219 persone in un centro da 2.000 posti.

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 SPRAR², 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 internazionale³.

MANCANZA DI POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI RIFUGIATI. Mancano politiche, strategie e programmi per facilitare l'inserimento sociale ed economico dei titolari di protezione nel "dopo accoglienza". Lo stesso UNHCR denuncia 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."

DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO. Il criterio generalmente utilizzato dal Ministero dell'Interno per la distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale si basa esclusivamente sul criterio della popolazione residente. In realtà, osservando la presenza effettiva a livello regionale, appare chiaro come questo criterio non sia rispettato. Nelle regioni del Sud, dove sono presenti i principali centri governativi, vi è un numero maggiore di presenze. La Sicilia in particolare ospita un quinto (20%) del totale migranti a livello nazionale.

² [Guida pratica](#)

³ Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia, Luglio 2013.

2. 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 Network⁴), 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

Oltre ad osservare il volume complessivo di spesa per l'accoglienza dei richiedenti asilo, è interessante osservare la ripartizione nelle singole voci di spesa. Passando alla dimensione locale, è possibile analizzare i bilanci dei progetti presentati dai Comuni italiani per la gestione dell'accoglienza nell'ambito dello SPRAR⁵.

L'obiettivo di questa analisi è stato quello di analizzare le principali voci di costo per valutare l'impatto economico prodotto sul territorio. La spesa complessiva SPRAR

⁴ [European Migration Network](#)

⁵ 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.

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, questo 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".

La seconda voce in ordine di volume di spesa è "spese generali per l'assistenza", in cui rientrano il vitto, l'abbigliamento, ecc. ma anche il cosiddetto *pocket money*, ovvero "un contributo in denaro da corrispondere a ogni beneficiario e destinato alle piccole spese personali, ulteriori rispetto ai beni e ai servizi garantiti dal progetto di accoglienza".

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

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

Stima dei costi complessivi del sistema di accoglienza in Italia

	Presenze febbraio 2015	Costo medio pro-capite	Totale giornaliero	Totale annuo
Strutture temporanee	37.028	30,00 ⁶	1.110.840,00	405.456.600,00
CARA/CDA e CPSA	9.504	34,19	324.941,76	118.603.742,40
SPRAR	20.596	35,41 ⁷	729.421,56	266.238.868,27
Totale	67.128	32,25	2.165.203,32	790.299.210,67

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

⁶ Fonte: Ministero dell'Interno. Convenzione per la messa a disposizione di posti straordinari per la prima accoglienza

⁷ Il dato medio dello SPRAR comprende anche i posti per i minori, il cui costo unitario è 45 euro. Nel dettaglio dei costi è da sottolineare anche la tipologia di beneficiario (ordinari, vulnerabili, disagio mentale, MSNA).

3. Le buone pratiche dell'accoglienza in Europa

➤ IL 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.

Per quanto riguarda l'Italia, da questo punto di vista il sistema SPRAR rappresenta un'esperienza positiva in quanto rende responsabili le amministrazioni locali valorizzando la scelta volontaria di adesione. In questo modo, a livello locale si possono trovare risorse specifiche, si può valutare l'impatto dell'accoglienza e si possono prendere decisioni più in sintonia con un contesto economico, sociale e culturale. Questo tipo di accoglienza prevede quindi programmazione e relazione stretta con la comunità locale, evitando le tensioni che possono derivare da accoglienze in emergenza non programmate e "non accettate" dai territori.

➤ I TEMPI DI PERMANENZA

L'esempio britannico può essere considerato una buona pratica per quanto riguarda i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza. I tempi di soggiorno, infatti, prevedono una permanenza di poche settimane prima dello spostamento in centri di seconda accoglienza (l'equivalente dello SPRAR). Viene inoltre garantito che i nuclei familiari non vengano separati durante la procedura di asilo e che sia garantito uno standard di accoglienza soddisfacente, offrendo occasioni di scambio, di attività didattico-ricreative, ecc.

Asylum Help, il servizio britannico di orientamento per richiedenti, sembra essere, a livello europeo, uno dei più efficienti sistemi informativi e di orientamento. Il sito, attualmente tradotto in 15 lingue, offre aiuto attraverso semplici testi, audio e video che indirizzano l'utente e chiariscono procedure di asilo e rispondono alle domande più frequenti.

➤ 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. Nonostante la difficoltà nel trovare occupazione, dovuta anche alle barriere linguistiche, questo modello sembra dare ai richiedenti asilo opportunità di provvedere a se stessi senza dipendere in toto dal sistema di accoglienza e di assistenza. L'attenzione che viene posta sulla formazione e sull'accesso al lavoro rappresenta un investimento per l'inserimento dei beneficiari nel tessuto socio-economico locale.

La creazione di attività e occasioni di formazione professionale e di istruzione, inoltre, è necessaria per evitare il disagio dell'attesa, che può purtroppo durare anche per anni, nei centri di accoglienza. A questo deve però conseguire anche, sulla base dell'esperienza svedese, una maggiore attenzione nei confronti di chi intraprende una formazione professionale, nel permettere di portare a termine il percorso, utile per aspirare ad ambiti lavorativi specifici e qualificanti.

➤ ACCESSO AI SERVIZI SANITARI

Tra le buone pratiche che possono essere individuate a livello europeo sotto l'aspetto sanitario 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.

In Italia, fino al 2012 era attiva un'esperienza virtuosa come il NIRAST, un network di centri medico-psicologici ospedalieri sparsi in tutta Italia, in grado di offrire cura e

riabilitazione dei rifugiati che hanno subito tortura e che chiedono asilo nel nostro Paese. Gestito dal Consiglio italiano per i rifugiati, dall'Alto Commissariato dell'Onu per i Rifugiati e dal Ministero dell'Interno, il progetto ha rappresentato un'eccellenza del nostro paese nel periodo dell'emergenza Nord Africa.

Appendice - L'Agenda Europea sull'immigrazione

La commissione Juncker, il cui mandato è stato avviato proprio durante il semestre italiano di presidenza europea, 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 (in particolare quelli del Nord Africa), la gestione dell'immigrazione legale e la protezione delle frontiere esterne.

All'indomani dell'ennesima tragedia del Mediterraneo, avvenuta il 19 aprile 2015 e costata la vita a oltre 700 persone, le istituzioni europee hanno dunque deciso di accelerare la definizione delle priorità in materia migratoria e quindi, con essa, la stesura dell'agenda sull'immigrazione. Dando riconoscimento del fatto che nessun paese membro può gestire da solo e in maniera efficace i flussi migratori, l'agenda si rivolge a tutti gli attori coinvolti (Stati Membri, istituzioni europee, organizzazioni internazionali, società civile, autorità locali e paesi terzi), proponendo misure a breve, medio e lungo periodo.

Azioni immediate previste dall'Agenda Europea

Azioni	Descrizione
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</i> (CSDP), con l'obiettivo di identificare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti.
<i>Relocation</i>	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.
<i>Resettlement</i>	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.

Fonte: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo. COM(2015)240 del 13.05.2015

Punti cardine dell'Agenda Europea

RIDUZIONE DEGLI INCENTIVI ALLE MIGRAZIONI IRREGOLARI

L'Unione intende attivarsi sotto questo aspetto interessandosi e colpendo le cause primarie degli spostamenti nei paesi terzi, agendo nella lotta contro trafficanti e scafisti e incrementando il tasso di esecuzione dei rimpatri.

GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE

L'Unione punta a gestire le frontiere esterne attraverso il potenziamento di Frontex e al coordinamento delle funzioni di controllo delle frontiere.

POLITICA COMUNE DI ASILO

Creazione di un sistema di asilo comune, con parametri comuni, promuovendo l'identificazione e il sistema Eurodac e aprendo a una possibile revisione di Dublino.

NUOVA POLITICA PER LE MIGRAZIONI REGOLARI

Attraverso una migliore gestione di visti e permessi, il potenziamento della cosiddetta Blue Card e alla cooperazione con i paesi di origine dei migranti.

Fonte: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo. COM(2015)240 del 13.05.2015