

**DOCUMENTO DI INDIRIZZO STRATEGICO-OPERATIVO ANCI LOMBARDIA**  
**SULL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI e TITOLARI di PROTEZIONE INTERNAZIONALE**

- Considerato** che l'afflusso di migranti/Richiedenti Protezione Internazionale in partenza dal Nord Africa e in transito nelle rotte balcaniche verso l'Europa si è gradualmente intensificato a causa dell'inasprirsi di numerosi conflitti armati, dell'allargarsi dell'instabilità politica, sociale ed economica e della progressiva erosione e violazione dei fondamentali diritti umani in diversi paesi, tra cui principalmente Siria, Iraq, Libia, Afghanistan, Mali, Somalia, Eritrea, Nigeria, Palestina<sup>1</sup>.
- Considerato** che l'accoglienza dei Richiedenti Protezione Internazionale è per l'Italia un obbligo previsto da norme nazionali (tra cui art. 10 della Costituzione) e internazionali (tra cui art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani che recita "Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni") ed è di competenza dello Stato Italiano.
- Considerato** che come indicano autorevoli istituzioni internazionali la situazione dei flussi in arrivo in Europa e in Italia è in costante crescita ed è destinata a protrarsi per diversi anni.
- Considerato** che si rende necessario sostenere iniziative volte ad assicurare adeguata accoglienza e, contestualmente, interventi che favoriscano il positivo inserimento dei rifugiati nei contesti territoriali nei quali vengono accolti.
- Considerato** che gli arrivi in Italia non devono essere un problema lasciato gestire ai Comuni di prima accoglienza, al di là della prima immediata fase di sbarco o ingresso nei confini nazionali.
- Viste** le Circolari del 8/1/2014, del 19/03/2014, del 21/03/2014, del 20/06/2014 del Ministero dell'Interno relative al **Piano straordinario di accoglienza con equa distribuzione regionale/provinciale**, con le quali viene richiesto alle Prefetture Italiane di individuare strutture di prima-seconda accoglienza per richiedenti asilo, preferibilmente non alberghiere, **in collaborazione con gli Enti Locali**, i centri SPRAR e le organizzazioni facenti capo al Forum del Terzo Settore con comprovata esperienza in materia.
- Vista** l'Intesa del 10/07/2014 sul **"Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati"**, siglato, in sede di Conferenza Unificata, tra Ministero dell'Interno,

---

<sup>1</sup> Il numero di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita a livello mondiale è salito nel 2014 a quasi 60 milioni, registrando il più alto incremento tra un anno e l'altro e la cifra più elevata dalla seconda guerra mondiale; 1 che di questi, sono stati 19,5 milioni i rifugiati fuori dal loro paese di origine e 38,2 milioni gli sfollati interni fuggiti da guerre e persecuzioni; che meno del 10% di essi è arrivato in Europa e solo il 3% circa in Italia; che al contrario, i principali paesi di accoglienza sono quelli limitrofi ai territori da cui si scappa, in particolare Turchia, Pakistan, Libano e Iran (pari complessivamente al 36%); che nel 2014 sono state presentate nei 28 paesi UE 626.715 domande di protezione internazionale, con un incremento di quasi 200mila domande rispetto al 2013. Di queste, l'Italia ne ha ricevute quasi 65mila, registrando un forte aumento rispetto alle 27mila del 2013, collocandosi al terzo posto in Europa dopo Germania (200mila circa) e Svezia (81mila circa). Dal Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, UNHCR, Settembre 2015.

Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, Ministero dell'economia e delle Finanze, Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, ANCI e UPI (Unione Province Italiane), che prevede che **“tutte le istituzioni coinvolte della Repubblica si impegnano responsabilmente ad affrontare la situazione legata al flusso non programmato di cittadini extracomunitari con spirito di leale e solidale collaborazione”** al fine di rendere operativo il Piano di Accoglienza Straordinario, che riconosce lo **SPRAR** come **“il modello di accoglienza nazionale”**, anche per i **minori stranieri non accompagnati (MSNA) non richiedenti protezione internazionale**.

- Visto** il progressivo lavoro di recepimento di importanti Direttive europee in materia, attraverso l'emanazione di decreti legislativi (tra i quali il **D.Lgs. 21 febbraio 2014, n.18**, attuativo della Direttiva “qualifiche” 2011/95/UE sui requisiti necessari allo status di rifugiato; **D. Lgs. n. 142/2015**, attuativo della Direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della Direttiva 2013/32/UE, sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) che equiparano sempre di più le figure giuridiche di titolari di diritto di asilo e di protezione sussidiaria o che prolungano la possibilità dell'accoglienza del richiedente protezione anche al periodo del ricorso, se privo di mezzi di sostentamento.
- Considerato** che, seppur la situazione generale di crisi socio-economica, il taglio delle risorse al welfare ed ai servizi sociali comunali, non facilitano il lavoro di accoglienza ed integrazione dei Richiedenti Asilo in nessun territorio locale i costi dell'accoglienza sono totalmente in carico al Ministero dell'Interno/Prefetture U.T.G., mentre i costi dei servizi sanitari sono coperti dal sistema sanitario regionale/nazionale.
- Considerata** invece la diversa situazione dell'accoglienza dei **minori stranieri non accompagnati (MSNA)** in Italia che, nelle more di una specifica modifica normativa, prevede che la responsabilità socio-economica di tali minori ricada ancora quasi interamente sui Comuni in cui essi si vengono a trovare.
- Considerato** che, pur registrando importanti passi avanti da parte del Governo verso una progressiva presa in carico dei costi di gestione legati all'accoglienza dei MSNA<sup>2</sup> (inclusi i non richiedenti protezione internazionale), le misure intraprese e quelle che seguiranno per dare piena attuazione alle decisioni concordate in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 in merito ai MSNA rimangono insufficienti, numericamente<sup>3</sup> e strutturalmente, a dare una risposta adeguata alle esigenze di

---

<sup>2</sup> Per la prima accoglienza sono state attivate **16 nuove strutture temporanee governative HUB** che il Ministero dell'Interno ha provveduto a reperire attraverso i bandi di dicembre 2014 e aprile 2015, per un totale di 778 nuovi posti complessivi, mentre sono pervenute al Ministero dell'Interno 104 domande in risposta al bando di maggio 2015 per l'ampliamento di **ulteriori 1.000 posti** dedicati ai MSNA per la **seconda accoglienza** nei centri **SPRAR**, tramite le quali si dovrebbero raggiungere i circa 2.000 posti complessivi; il **fondo per l'accoglienza dei MSNA**, a copertura parziale delle spese sostenute dai Comuni per i MSNA sui rispettivi territori, messo a disposizione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prima e trasferito al Ministero dell'Interno da gennaio 2015, è stato incremento di 12,5 milioni per il 2015.

<sup>3</sup> Secondo i dati del Ministero del Lavoro di settembre 2015, il numero di MSNA segnalati in Italia è cresciuto rispetto a quello di dicembre 2014, passando da 14.243 minori (10.536 presenti nelle strutture e 3.707 irreperibili) a 15.287 minori (9.699 presenti e 5.588 irreperibili); che di questi 9.699 minori, **790 sono accolti in Lombardia** (8,1%), a parità con il Lazio, preceduti da Sicilia (33,1%), Puglia (10,4%) e Calabria (10,3%); che i posti attivati per i MSNA dallo SPRAR nei primi cinque mesi del 2015 sono stati complessivamente 941 e che hanno accolto 1.094 minori.

protezione e integrazione di tutti i MSNA accolti in Italia e all'obiettivo di ricondurre la loro accoglienza sotto un **regime di gestione unico, ordinario, permanente e nazionale** che non faccia ricadere sui Comuni i costi delle inefficienze delle strutture preposte.

**Considerata** l'importanza del **Sistema Informativo Minori (SIM)**, quale miglior strumento per la raccolta e gestione condivisa dei dati sui MSNA rispetto all'attuale sistema di segnalazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DG Immigrazione), ed essenziale al rafforzamento della *governance* del sistema di monitoraggio e protezione dei minori, come ribadito dall'Intesa di luglio 2014. Esso è stato implementato nel 2014 sotto la regia del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in sinergia con tutti i partner coinvolti (Enti locali, Ministero dell'Interno, Forze di Polizia, Ministero della Giustizia...). Il Ministero del Lavoro ha anche seguito la sua graduale introduzione in tutto il territorio nazionale, che ipoteticamente dovrebbe essere ultimata entro la fine del 2015.

**Considerato** che i lunghi tempi previsti per la **nomina dei tutori legali** dei MSNA da parte dei Tribunali per i Minori o dei Giudici Tutelari (che in moltissimi casi avviene solo dopo il collocamento in seconda accoglienza) sono contrari al principio dell'interesse superiore del minore, impediscono l'accesso ad una serie di diritti formalmente riconosciuti, come quello di richiedere la protezione internazionale; che la Lombardia, in base all'ultimo Rapporto sui MSNA ANCI-Cittalia, risulta tra le regioni in cui i tempi di apertura della tutela sono maggiormente lunghi.

**Considerato** che il **turn over nelle strutture di accoglienza è ancora troppo lento**, a causa principalmente dei **lunghi tempi di attesa necessari per la presentazione e valutazione delle domande di protezione**<sup>4</sup>, nonostante il numero delle Commissioni Territoriali sia passato da dieci a venti nel 2014, e dei ricorsi presso i Tribunali amministrativi; che ciò inficia di fatto la possibilità di avviare in tempi rapidi percorsi positivi di autonomia e di integrazione per un numero maggiore di persone che sono titolari di diritti e di individuare coloro che invece ne sono privi, bloccando sostanzialmente il percorso di inserimento e dimissione dalle strutture.

**Considerato** che, pur essendo la **Lombardia solo la quinta regione in Italia per numero di domande di protezione internazionale pervenute nel 2014, con l'8,4% delle richieste** (dopo Sicilia 18%, Lazio 12%, Puglia 10%, Calabria 8,8%), essa figura al **terzo posto per numero di richiedenti in attesa di audizione** (9% dopo Sicilia 19% e Lazio 13%) su un totale di 50mila richiedenti in attesa di audizione a gennaio 2015, evidenziando un chiaro problema di gestione delle domande da parte delle due Commissioni Territoriali di Milano e Brescia.

**Considerato** che al 31 luglio 2015 risultano 89.000 persone in accoglienza in Italia e di queste 20.151 nel circuito SPRAR (22,6%), tutti gli altri sono nel circuito dei CARA e c.d. "prefettizio"; che la situazione delle **redistribuzione regionale dell'accoglienza** al 31

---

<sup>4</sup> Nel 2014 le Commissioni Territoriali hanno esaminato solo 36.330 **domande di protezione internazionale** delle 65mila presentate in Italia (pari al 56%), attribuendo un parere positivo nel 60% dei casi (28% permesso per ragioni umanitarie, 22% protezione sussidiaria e 10% status di rifugiato), sceso invece a circa il 50% nei primi cinque mesi del 2015 (25% permesso per ragioni umanitarie, 19% protezione sussidiaria e 6% status di rifugiato); che sono stati chiusi solo 558 **ricorsi** dei 7.000 che sono stati presentati nel 2014 (pari all'8%) e che nel 77% dei casi sono stati accolti dando esito positivo. Dal Rapporto sulla Protezione internazionale in Italia 2015, settembre 2015.

luglio 2015 è cambiata rispetto a quella di febbraio 2015 e che **la Lombardia è passata ad accogliere il 12% del totale delle presenze, contro il 9% del periodo precedente**, mentre secondo il piano nazionale dovrebbe raggiungere il 14% come concordato in **sede di Conferenza Unificata**.

**Considerato** che l'**accoglienza all'interno dei progetti SPRAR** si concentri ancora troppo nelle regioni Sicilia, Lazio, Puglia, Campania e Lombardia e soprattutto nelle aree metropolitane, invece di essere redistribuita più equamente sull'intero territorio nazionale e che l'accoglienza SPRAR dovrebbe essere distribuita in modo omogeneo tra i diversi territori.

**Considerato** che la **concertazione territoriale** in fase di collocamento sui territori dei Comuni resta ancora il nodo centrale da sciogliere per una gestione dell'accoglienza più efficace, a vantaggio sia dei beneficiari diretti, sia dei cittadini residenti; che i **Tavoli di coordinamento regionale** faticano ad essere sede di programmazione delle accoglienze e funzionano troppo sulle singole ed autonome iniziative dei Prefetti, che attivano spesso le accoglienze su base emergenziale, senza il raccordo fondamentale con i Comuni.

**Considerato** il ruolo centrale attribuito ai **Consigli Territoriali per l'Immigrazione provinciali** dal Ministero dell'Interno, come ribadito nella Circolare CTI\_312 del 14.01.2015, quali strumenti operativi privilegiati di promozione della *governance* condivisa dell'accoglienza sui territori, di un più ampio e stretto coordinamento con tutti gli attori locali, e di raccordo tra politiche centrali e territoriali.

**Considerato** che il **coinvolgimento dei rappresentanti comunali in suddetti Consigli Territoriali lombardi risulta, di fatto, scarso, sporadico e spesso limitato alla convocazione dei soli Presidenti delle Assemblee dei Sindaci dei Piani di Zona** (privi comunque di delega riguardo a decisioni sulla gestione dei richiedenti asilo); che ciò ostacola anche la circolazione delle informazioni, e la condivisione delle criticità affrontate dai diversi *stakeholders*, delle soluzioni identificate per superarle e dunque la possibilità di monitorare e gestire più efficacemente il fenomeno sul territorio.

**Vista** la proficua sperimentazione di vari **modelli di accoglienza diffusa** in molte regioni d'Italia (presenti anche Lombardia con il progetto "Rifugiato a casa mia" delle Caritas diocesane o il ricorso a forme di affido familiare per i MSNA, o in Provincia di Brescia con un accordo territoriale tra pubblico e privato sociale stipulato a marzo 2015),

**Considerato** che, nonostante tali modelli presentino anch'essi delle difficoltà nella loro applicazione concreta, essi non solo permettono una miglior integrazione delle persone rispetto a quella offerta dalla macro-accoglienza impattante a livello sociale, ma contribuiscono a ridurre le tensioni sociali e ad abbassare i costi complessivi a carico degli enti locali e nazionali.

**Considerato** che i Comuni non debbano essere lasciati soli mentre è necessario, nonché richiesto a livello ministeriale, governare il fenomeno tra tutti gli enti ed attori coinvolti in un'ottica di **sussidiarietà**; che è cruciale il ruolo giocato dalla Regione, nelle cui competenze ricadono le misure di integrazione sociale e lavorativa, indispensabili per sostenere i percorsi di integrazione dei beneficiari.

**Considerato** che diversi Comuni e Province lombarde hanno sottoscritto **accordi e Protocolli d'intesa** con altri Comuni, le Prefetture di competenza, le Questure le ASL, Enti

gestori, Centri per l'impiego, CSV e singole le associazioni del terzo settore e organizzazioni sindacali<sup>5</sup>, per garantire un'azione decisa e sinergica di governo del sistema, un'offerta adeguata dei servizi, per monitorare l'effettiva erogazione e qualità dei servizi stessi, per favorire il processo d'integrazione dei beneficiari e promuovere un impatto sociale positivo sull'intero territorio, anche attraverso il loro coinvolgimento in attività di volontariato.

*Tutto ciò premesso, I Comuni si rivolgono*

**AL GOVERNO** *che intervenga sull'Unione Europea per affermare la necessità di una governo Europeo del fenomeno migratorio e che prosegua nel suo impegno rivolto al perfezionamento del sistema nazionale di gestione dell'accoglienza e all'attivazione di risorse aggiuntive per:*

- la messa a disposizione di **strutture per l'accoglienza** immediata a fronte di nuovi arrivi,
- una **distribuzione più razionale** delle persone sui territori,
- la **velocizzazione dei tempi e il miglioramento** delle modalità di valutazione delle istanze di protezione internazionale da parte delle Commissioni Territoriali,
- l'incremento sostanziale dei posti governativi in prima accoglienza e SPRAR per la seconda accoglienza, **(il sistema Sprar costituisce la rete degli Enti locali che gestito dal Servizio Centrale garantisce il coordinamento del Sistema di Protezione). Il sistema stesso dovrà includere sempre di più l'accoglienza dei MSNA presenti in Italia**, sollevando i Comuni dalla loro responsabilità economica esclusiva in materia
- l'introduzione di una modifica normativa che attribuisca competenza nazionale definitiva alla gestione dell'accoglienza dei MSNA, al pari di quanto avviene per tutti gli altri cittadini stranieri, che andrebbe a sanare tutte le situazioni di deroga informale finora praticate alla norma esistente e istituirebbe un sistema **unico, ordinario, permanente e nazionale**,
- il completamento dell'introduzione del SIM in tutta Italia, e dunque anche in Lombardia, utilizzandolo a pieno anche nella sua seconda funzione di strumento unico di gestione dei posti disponibili per l'accoglienza sull'intero territorio nazionale,
- **l'indagine e l'eliminazione**, da parte del Ministero della Giustizia, **delle cause** che producono l'inaccettabile **ritardo nella nomina dei tutori legali** dei MSNA,
- per coloro che risultino privi dei requisiti per la protezione internazionale o per soggiornare regolarmente in Italia, **l'incentivazione di forme di gestione alternativa all'accoglienza** o alla detenzione in carcere o nei CIE, come il **Rimpatrio Volontario Assistito** o progetti di micro-credito e cooperazione nei paesi d'origine,.

---

<sup>5</sup> Tra gli accordi di cui si è a conoscenza, quelli di Brescia, Crema, Cremona, Lecco, Bergamo, Monza e Brianza, Cinisello Balsamo.

**ALLE PREFETTURE LOMBARDE** *domandando* che, nell'ambito dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione:

- siano supportate le azioni finalizzate alla collocazione in Europa dei profughi secondo le quote di riparto concordate a livello internazionale (e sulla base delle circolari ministeriali) al fine di rendere più rapida la procedura.
- Si assuma la responsabilità di una distribuzione equa sul territorio (ipotesi massima del 3 per mille abitanti)
- Attivi attraverso l'aumento della presenza di forze di pubblica sicurezza un controllo più efficace del territorio
- Proceda, prima della distribuzione sui territori e agli accordi con i Gestori dell'accoglienza, al coinvolgimento attivo dei Comuni.
- coinvolgano nei lavori, su base regolare, non solo i Presidenti delle Assemblies dei Sindaci dei PDZ, ma tutti i Comuni loro afferenti. Si auspica inoltre un rinnovato impegno del Tavolo di coordinamento regionale da parte della Prefettura di Milano con il coinvolgimento attivo di ANCI Lombardia.
- concorrano, assieme ai Comuni, alle ASL, agli Enti gestori, ai CSV, all'Associazionismo privato sociale e alle Organizzazioni sindacali, a promuovere Accordi e Protocolli d'intesa specifici sulla gestione di tutte le fasi dell'accoglienza e dell'integrazione, nonché di forme di mutua collaborazione e volontariato che riguardino i titolari e richiedenti protezione internazionale e ai MSNA ospitati dai territori,
- concertino con i Comuni le opportunità di lavoro socialmente utile.

**ALLA REGIONE LOMBARDA** *richiedendo* che:

- si assuma la **regia del territorio della regione** di sua competenza, per governare i flussi, coordinare le iniziative e rendere praticabile **l'inclusione sociale degli aventi diritto**,
- si renda disponibile a fornire alle Prefetture - in sede di valutazione dei partecipanti ai bandi – tutti quegli elementi che documentino garanzie sulla trasparenza e correttezza dei soggetti del privato Sociale,
- si assuma la funzione di regia partecipando attivamente ai Consigli Territoriali per l'Immigrazione, prevista peraltro dal documento sottoscritto dalla Conferenza Unificata, e favorisca l'attivazione di servizi ed interventi di competenza regionale a partire dalla tutela della salute pubblica e sviluppo di possibili percorsi ed esperienze di volontariato, di integrazione scolastica e lavorativa,
- valuti la possibilità di mettere a disposizione eventuali strutture e soluzioni logistiche regionali, soprattutto in funzione di hub o sedi provvisorie di prima accoglienza, per favorire una ordinata gestione delle prime fasi di arrivo, dedicate al completamento delle procedure di identificazione e di controllo sanitario"

**AI COMUNI LOMBARDI** *invitandoli* a:

- partecipare ai bandi SPRAR e collaborare all'accoglienza di richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e MSNA sui propri territori al fine di distribuire la presenza dei rifugiati in modo omogeneo e sostenibile, riducendo in tal modo il carico per ognuno di essi,
- essere protagonisti nella co-progettazione e co-gestione dell'accoglienza dei profughi che giungono sui propri territori, promuovendo la collaborazione con le Prefetture e gli altri attori locali pubblici e privati coinvolti, attraverso la sottoscrizione di **Accordi e Protocolli d'intesa specifici**.