

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2017

L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: UN'INDAGINE SULLE PROCEDURE DI GARA

di Flavio Valerio Virzì

***Abstract:** L'articolo analizza le procedure di gara per l'aggiudicazione dei servizi di "seconda" accoglienza mettendo a confronto la gestione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e del sistema dei Centri di accoglienza straordinaria. Avvalendosi, in sede esemplificativa, dei bandi pubblicati nell'ultimo biennio dal comune di Roma Capitale e dalla prefettura di Roma, esso tenta di verificare in che termini le predette procedure possano ripercuotersi nella predisposizione di un sistema di accoglienza con adeguati standard qualitativi.*

***Abstract:** The article compares the public procurement procedures concerning the reception system for asylum seekers. Taking as example the experience of Rome, it tries to ascertain how these procedures shape the standards of reception.*

L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: UN'INDAGINE SULLE PROCEDURE DI GARA

di Flavio Valerio Virzi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La fase di programmazione. – 2.1. Le procedure di affidamento dei servizi dello SPRAR. – 2.2. ...e dei servizi CAS. – 3. La fase di progettazione – 3.1. I soggetti delle procedure di affidamento. – 3.2. L'oggetto delle procedure di affidamento. – 3.2.1. Le strutture alloggiative. – 3.2.2. I servizi minimi obbligatori. – 4. La fase di aggiudicazione. – 5. Il monitoraggio. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La gestione dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, per come delineata all'interno del d.lgs. n. 142/2015, è impernata sul principio di sussidiarietà verticale e orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione¹.

La sussidiarietà verticale assume portata maggiore nel sistema ordinario: la gestione dei Centri di prima accoglienza (CPA) è preferenzialmente affidata agli enti locali²; il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) – ove si svolge la seconda accoglienza – è costituito dalla rete degli enti locali, che aderiscono su base volontaria a un bando ministeriale, e dal Servizio centrale, una struttura di coordinamento del Ministero dell'interno affidata con convenzione all'ANCI³. Nel sistema straordinario, la portata del predetto principio è minore: i Centri di accoglienza straordinaria (CAS) sono individuati dalle prefetture, sentito l'ente locale del territorio interessato, per il caso in cui, a causa di

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale presso l'Università degli Studi di Roma "Sapienza".

1. Sulla rilevanza del principio costituzionale di sussidiarietà nella gestione dell'accoglienza v. F. Biondi Dal Monte, *Il ruolo degli enti locali*, in *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 85 ss. e, diffusamente, J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani, *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”*. *La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

2. Cfr. art. 9, co. 2, d.lgs. n. 142/2015; orienta l'interpretazione di tale disposizione al principio costituzionale di sussidiarietà, P. Bonetti, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium Iuris*, n. 6.2016, p. 717. Similmente l'art. 19, co. 1, dello stesso decreto per i CPA dedicati ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) prevede un'attivazione ministeriale e una gestione che coinvolga gli enti locali.

3. Cfr. art. 14, d.lgs. n. 142/2015; cfr. altresì art. 19, co. 2, del decreto per la seconda accoglienza dei MSNA.

arrivi consistenti e ravvicinati, sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture del sistema ordinario⁴.

La sussidiarietà assume rilevanza anche in orizzontale, prevedendosi sia per gli enti locali che per le prefetture la possibilità di coinvolgere soggetti privati nella gestione tanto dell'uno che dell'altro sistema di accoglienza⁵.

Il coinvolgimento dei soggetti privati, tuttavia, deve essere presidiato dal rispetto dei principi dell'evidenza pubblica, che assicurano, oltre al corretto impiego delle risorse pubbliche, un'accoglienza di qualità. Proprio nella maggiore propensione al rispetto di tali principi può cogliersi la cifra della gestione *post-emergenziale* dell'accoglienza: mentre l'emergenza Nord Africa del 2011, infatti, fu affrontata facendo ricorso a procedure di affidamento diretto, che portarono alla predisposizione di un sistema straordinario di accoglienza con «numerossime criticità alloggiative», in cui i migranti rimanevano «letteralmente ammassati in strutture del tutto inadeguate»⁶; il d.lgs. n. 142/2015, invece, esige che l'accoglienza, anche straordinaria, venga gestita facendo ricorso alle ordinarie procedure di affidamento dei contratti pubblici⁷.

Partendo dal confronto tra le procedure di affidamento dei servizi di accoglienza del sistema dei Centri straordinari e del Sistema di protezione, nei paragrafi che seguono ci si interrogherà sul processo di «standardizzazione» qualitativa dei due sistemi, programmaticamente enunciato, in seguito all'emergenza Nord Africa, al fine di elevare lo standard qualitativo dei CAS e facilitare il loro riassorbimento nell'ambito dello SPRAR⁸:

4. Cfr. art. 11, d.lgs. n. 142/2015; cfr. altresì l'art. 19, co. 3 *bis*, del decreto ove è previsto che «In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dai comuni ai [...] è disposta dal prefetto, ai sensi dell'articolo 11, l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati».

5. Cfr. artt. 9 e 11, d.lgs. n. 142/2015.

6. Cfr. sentenza della Corte dei conti, sez. Lazio, 25.10.2016, n. 319, che così motivava la condanna al risarcimento del danno erariale pronunciata nel caso «Unione dei comuni-Antica terra di lavoro»: «in quegli anni si assiste ai disordini di ordine pubblico nella provincia di Frosinone per le numerosissime criticità alloggiative dei profughi, letteralmente ammassati in strutture del tutto inadeguate che non potevano essere retribuite con i compensi richiesti dal soggetto gestore in sede di rendicontazione. L'intento illecito era quello di lucrare sulla pelle dei migranti e a danno dell'erario spendendo il meno possibile per il loro soggiorno e sovrappagando al massimo l'importo previsto in convenzione per ottenere il massimo previsto dei rimborsi».

7. Cfr. art. 11, co. 2, d.lgs. n. 142/2015.

8. Cfr. Conf. unificata, *Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*, Repertorio Atti n. 77/CU, del 10.7.2014V: «Lo SPRAR è perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati: eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR»; dà seguito a tale impegno programmatico altresì la circolare del Ministero dell'interno del 17.12.2014. Il riassorbimento delle strutture CAS nello SPRAR è obiettivo da ultimo ribadito nella direttiva del Ministero dell'interno dell'11.11.2016; sulla necessità di implementare tale processo di

quali sono i tratti distintivi delle procedure di affidamento relative allo SPRAR? Quali quelle dei CAS? In che termini possono ripercuotersi sulla qualità dei due sistemi di accoglienza? Per tentare di rispondere a tali quesiti, si indagheranno le procedure di affidamento dei due sistemi nelle loro quattro differenti fasi: la programmazione, la progettazione, l'aggiudicazione e l'esecuzione⁹.

Per agevolare tale indagine, in sede esemplificativa, si approfondirà la gestione dei sistemi di accoglienza nel territorio di Roma, che, con oltre 50 strutture SPRAR attive per circa 3.000 posti di accoglienza¹⁰ e circa 70 CAS attivi per oltre 4.000 posti di accoglienza, rappresenta una delle realtà più significative d'Italia¹¹. In particolare, si analizzeranno i bandi SPRAR del comune di Roma Capitale, relativi al biennio 2015-2016 e al triennio 2017-2019, nonché i bandi CAS pubblicati dalla prefettura di Roma tra il 2016 e il 2017¹².

2. La fase di programmazione

La programmazione rappresenta uno strumento fondamentale per garantire l'efficiente svolgimento delle procedure di affidamento; essa dev'essere volta

riassorbimento, sia consentito di rimandare a F.V. Virzì, *La seconda accoglienza*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, cit., p. 63 ss.

9. Di tali fasi si tiene conto anche nel d.lgs. n. 50/2016 recante il nuovo Codice dei contratti pubblici; cfr. anche G. Fidone, *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3.2015, p. 325 ss.

10. Fonte Servizio centrale SPRAR, i dati sono relativi al comune di Roma Capitale e computano le strutture e i posti di accoglienza (compresi i c.d. posti aggiuntivi) delle tre categorie di destinatari (richiedenti e titolari di protezione internazionale, per così dire, ordinaria; richiedenti e titolari di protezione internazionale con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata o con disagio mentale e/o psicologico; minori stranieri non accompagnati) attivati con finanziamento a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo per il triennio 2013-2016 e per il biennio 2016-2017. Tali dati sono riportati da Lunaria, *Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma*, 2016, p. 39.

11. Fonte Ministero dell'interno, i dati sono relativi alla provincia di Roma e rilevati il 19 settembre 2016, riportati v. ancora Lunaria, *op. cit.*, p. 16.

12. Per quanto concerne il Sistema di protezione, si farà riferimento allo al «Bando di gara – Accordo quadro per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata in favore di adulti e famiglie in centri SPRAR. Annualità 2017-2019» pubblicato dal cmune di Roma Capitale il 2 gennaio 2017 (di seguito, bando comunale SPRAR 2017); e all'«Avviso pubblico per l'individuazione di soggetti collaboratori, in qualità di partner di Roma Capitale, per la co-progettazione ed eventuale esecuzione di uno o più servizi specifici del progetto a valere sul decreto del Ministero dell'interno del 27 aprile 2015 “Modalità di presentazione delle domande di contributo, da parte degli enti locali, per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR di minori stranieri non accompagnati”», e suoi allegati, pubblicato dal comune di Roma Capitale il 17 giugno 2015 (bando comunale SPRAR per MSNA 2015). Per quanto concerne il sistema dei Centri di accoglienza straordinaria, si farà riferimento alla *Gara europea* indetta nel febbraio 2017 (bando CAS febbraio 2017); alla *Gara europea* indetta nel novembre 2016 (bando CAS novembre 2016); all'*Avviso pubblico per manifestazione di interesse* dell'agosto 2016 (avviso pubblico CAS agosto 2016); all'*Avviso pubblico per la stipula di un accordo quadro* del maggio 2016 (avviso pubblico CAS maggio 2016); all'*Avviso pubblico per manifestazione di interesse* del marzo 2016 (avviso pubblico CAS marzo 2016) e loro allegati.

all'individuazione del fabbisogno degli alloggi e degli altri servizi di accoglienza, all'entità del loro finanziamento e alle modalità di erogazione dello stesso.

Le peculiarità del fenomeno migratorio impongono una programmazione fondata sulla leale collaborazione tra Governo, regioni ed enti locali, che sono coinvolti nel perseguimento della c.d. accoglienza diffusa, funzionale a un'adeguata ripartizione degli oneri sociali ed economici derivanti dall'accoglienza e a evitare l'eccessiva concentrazione di migranti in determinati luoghi. Ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 142/2015, la programmazione dell'accoglienza è affidata al Tavolo di coordinamento nazionale e ai Tavoli di coordinamento regionale: segnatamente, al Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno, previa concertazione con la Conferenza unificata, compete la ripartizione regionale dei posti di accoglienza; ai Tavoli di coordinamento regionale, insediati presso le prefetture-uffici territoriali del Governo del capoluogo di ciascuna regione, compete l'individuazione dei criteri di ripartizione e la localizzazione territoriale dei predetti posti. Il Tavolo di coordinamento nazionale predispone annualmente (salva la necessità di un termine più breve) il Piano nazionale accoglienza, con cui viene individuato, in relazione alle previsioni di arrivo dei richiedenti protezione internazionale, il fabbisogno di posti da destinare alle finalità dell'accoglienza; a tale Piano deve essere data esecuzione dal Tavolo regionale¹³.

È sulla base del fabbisogno individuato dal Piano nazionale che deve darsi seguito alla programmazione degli interventi di adeguamento dei servizi di accoglienza del Sistema di protezione e del sistema dei Centri straordinari.

Il Sistema di protezione è principalmente finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA); nei limiti delle risorse di tale Fondo, il Ministero dell'interno determina con proprio decreto le modalità di presentazione delle domande di finanziamento da parte degli enti locali, i criteri per la verifica del suo corretto utilizzo e per la sua eventuale revoca. Tale decreto contiene il c.d. bando ministeriale dello SPRAR.

I bandi ministeriali pubblicati nel recente passato si connotavano per particolare rigidità: prevedevano un numero di posti di accoglienza finanziabili in uno specifico periodo di tempo (fissato ora in un anno, ora in due o in tre) e l'elaborazione di una graduatoria valida per tutto il periodo del finanziamento.

Il bando SPRAR emanato con d.m. del 10.8.2016 modifica profondamente le modalità di presentazione delle domande di finanziamento, rendendo le tempistiche più flessibili¹⁴.

13. Cfr. art. 16, d.lgs. n. 142/2015.

14. Cfr. Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Parere sullo schema di decreto del Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 1 sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, concernente il sistema di accesso da parte degli enti locali al contributo del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA)*, 16/91/CU3/C15 del 3 agosto 2016, allegata a *Conferenza Unificata, Repertorio atti n. 100/CU*

Ai sensi del predetto decreto, le domande possono essere presentate dagli enti locali, sia in forma singola che in forma associata, nel numero massimo di una per ciascuna delle tre categorie di destinatari previsti nel bando SPRAR: richiedenti e titolari di protezione internazionale ordinari; richiedenti e titolari di protezione internazionale con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata o con disagio mentale e/o psicologico; minori stranieri non accompagnati (MSNA). Sono previste due diverse procedure: una riferita agli enti locali intenzionati a entrare a far parte della rete del Sistema di protezione, che possono presentare il loro progetto di accoglienza triennale entro il 31 dicembre di ogni anno¹⁵; un'altra riferita agli enti locali già parte della rete, che possono presentare domanda di prosecuzione del progetto di accoglienza per il triennio successivo entro sei mesi dalla scadenza del progetto già attivo¹⁶.

Gli enti locali che presentano domanda sono selezionati da una Commissione permanente istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione che, sulla base della valutazione delle proposte progettuali, procede all'elaborazione delle graduatorie con due decorrenze annuali¹⁷: le domande che pervengono entro il 30 settembre di ciascun anno sono valutate ai fini delle graduatorie per l'ammissione al finanziamento con decorrenza dal 1° gennaio successivo, mentre le domande pervenute entro il 31 marzo, ai fini delle graduatorie per l'ammissione al finanziamento con decorrenza dal 1° luglio successivo¹⁸.

Con disposizione transitoria, infine, il bando SPRAR 2016 prevede una terza procedura, riservata agli enti locali con progetti di accoglienza in scadenza nel 2016 e nel 2017, che sono autorizzati – fatta salva la revoca del progetto disposta dalla predetta

del 3 agosto 2016, ove «si apprezza il superamento del precedente sistema “a bando” ed il passaggio ad un sistema più fluido». Sulle principali novità introdotte dal d.m. 10.8.2016, cfr. S. Penasa, L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?, in questa Rivista, n. 1.2017.

15. Cfr. art. 2, co. 1, del bando SPRAR 2016 e artt. 4 ss. delle linee guida allegate.

16. Cfr. art. 2, co. 2, del bando SPRAR 2016 e artt. 14 ss. delle linee guida allegate.

17. La Commissione permanente è composta dal Direttore centrale dei servizi per l'immigrazione e l'asilo del medesimo Dipartimento, con funzione di presidente, da un dirigente di seconda fascia in servizio presso il Ministero dell'interno, da un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), da un rappresentante dell'Unione delle province italiane (UPI), da un rappresentante dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (ACNUR) e da un rappresentante delle regioni; cfr. art. 2, co. 2, del bando SPRAR e art. 16 delle linee guida allegate.

18. Cfr. art. 4 delle linee guida allegate al bando SPRAR. L'elaborazione delle graduatorie è legata all'assegnazione di un punteggio al progetto di accoglienza proposto, in relazione alle singole categorie di destinatari; a riguardo, il bando SPRAR 2016 è molto dettagliato, prevede un punteggio minimo di ammissibilità della proposta e contiene una tabella con l'indicazione dei punteggi da assegnare in ragione di cinque criteri e ventitré sotto-criteri, che premiano l'apporto qualitativo del progetto di accoglienza e la coerenza, rispetto a questo, dei costi preventivati; cfr. art. 12, 13 e 17 delle linee guida allegate al bando ministeriale.

Commissione – alla prosecuzione del progetto per il triennio successivo, previa domanda da presentare rispettivamente entro il 30 ottobre 2016 e il 30 settembre 2017¹⁹.

La programmazione ministeriale degli interventi di adeguamento dei servizi di accoglienza dello SPRAR è accompagnata da una programmazione, per così dire, locale. Le tempistiche delle procedure previste nel bando ministeriale per la presentazione delle domande di finanziamento al FNPSA appena descritte, infatti, irreggimentano le tempistiche delle procedure di gara espletate dagli enti locali per l'eventuale individuazione dei soggetti gestori dei progetti di accoglienza, che – eccetto nel caso di ricorso alla procedura transitoria di prosecuzione – deve precedere la presentazione della domanda di finanziamento²⁰.

In ciò risiede la principale differenza tra la programmazione delle procedure di gara del Sistema di protezione e del sistema dei Centri di accoglienza straordinaria: nell'ambito dello SPRAR, gli enti locali possono determinare il numero di posti da destinare all'accoglienza sulla base della disponibilità dei soggetti gestori previamente individuati; nell'ambito dei CAS, invece, le prefetture individuano i soggetti gestori sulla base di un determinato numero di posti di accoglienza che devono essere resi disponibili, per far fronte tempestivamente alle esigenze derivanti dagli arrivi consistenti e ravvicinati dei migranti.

I Centri di accoglienza straordinaria, inoltre, sono finanziati con fondi difficilmente preventivabili. Ciò rende la programmazione degli interventi di adeguamento dei servizi di accoglienza e la durata degli interventi di accoglienza estremamente flessibile, essendo fondamentalmente rimesse alla determinazione di ogni singola prefettura. Ne consegue, tipicamente, un elevato frazionamento delle relative procedure di gara, come evidenzia la recente esperienza romana: sono otto in tutto le procedure espletate dalla prefettura di Roma tra il 2016 e il 2017 per l'individuazione dei soggetti gestori dei CAS, l'ultima delle quali risale al febbraio 2017 e fa seguito alla pubblicazione di un bando per 3.253 posti da predisporre per i successivi nove mesi, tra aprile e dicembre dello stesso anno;

19. Cfr. art. 4 del bando SPRAR 2016 che fa riferimento agli interventi finanziati a valere sul FNPSA di cui al d.m. 30.7.2013 e al d.m. 27.4.2015, con scadenza nell'anno 2016, e di cui al d.m. 7.8.2015, con scadenza nel 2017.

20. Cfr. *FAQ del 9 settembre 2016 redatte dal Servizio centrale dello SPRAR* che al n. 5, per l'ipotesi in cui la procedura di selezione dei soggetti gestori sia ancora in corso alla data di scadenza della domanda di contributo, precisa l'onere dell'ente locale di comunicare tempestivamente al Ministero dell'interno e al Servizio centrale l'avvenuta conclusione del procedimento, con l'ulteriore precisazione per cui «L'aggiudicazione definitiva diventa efficace (con relativa assegnazione del contributo) dopo la verifica del possesso dei requisiti da parte dell'ente locale. Tale termine, non essendo fissato dalla *lex specialis* (d.m. 10.8.2016), e non essendo previsto *ex legis*, può essere stabilito discrezionalmente dalla Commissione, in modo da garantire i principi generali di tempestività ed efficacia delle procedure di affidamento, stante la diretta strumentalità di questa fase al perfezionamento dello scopo dell'intero procedimento».

precedentemente, un bando del novembre 2016 richiedeva disponibilità per ben 8.074 posti tra il gennaio e il dicembre successivo²¹.

Come si tenterà di mettere in rilievo nel prossimo paragrafo, la programmazione degli interventi di adeguamento è fondamentale per il regolare svolgimento delle procedure di affidamento della gestione dei servizi di accoglienza. Alla difficoltà di un approccio programmato, infatti, potrebbe conseguire il ricorso a procedure d'urgenza, che derogano ai principi dell'evidenza pubblica, presidi irrinunciabili non solo per una corretta gestione delle risorse pubbliche, ma anche per un'accoglienza che rispetti standard minimi di qualità²².

2.1. Le procedure di affidamento dei servizi dello SPRAR

Ferma restando la possibilità di realizzare in proprio il progetto di accoglienza, per l'erogazione dei servizi di accoglienza, nell'ambito del Sistema di protezione, a ciascun ente locale è riconosciuta la possibilità di avvalersi di uno o più soggetti gestori che, precisa l'art. 21, co. 1, delle linee guida allegate al bando SPRAR, devono essere «selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto della normativa di riferimento»²³.

21. La diversità delle fonti di finanziamento dei CAS e dello SPRAR, inoltre, può rappresentare essa stessa una causa di frazionamento delle procedure di gara e, soprattutto, può intralciare il processo di assorbimento delle strutture dell'uno nell'altro; cfr. *FAQ del 29 marzo 2017 redatte dal Servizio centrale dello SPRAR*, n. 7: «Fermo restando [...] un preciso raccordo con la prefettura competente per definire tempistica e procedure per il graduale riassorbimento dei CAS, per il comune è necessario procedere comunque alla presentazione della domanda di accesso al finanziamento per l'attivazione di uno SPRAR, sulla base di quanto disposto dal d.m. 10.8.2016 (artt. 8 e ss.) e nel rispetto della vigente normativa in materia di appalti e concessioni. [...] Si deve, infatti, tenere conto che una medesima struttura di accoglienza non può essere rendicontata su differenti fonti di finanziamento, pertanto nel momento in cui dovesse rientrare nello SPRAR di un comune ammesso al finanziamento del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, non potrà essere più considerata sotto la convenzione della prefettura e soggetto terzo a uso di un CAS».

22. Sulla fase della programmazione dei contratti pubblici cfr. AVCP, *Determinazione n. 5 del 6 novembre 2013, Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture*; e ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, ove si osserva: «l'assenza di un'adeguata programmazione comporta la necessità di far fronte ai bisogni emersi ricorrendo a procedure di urgenza che, oltre a rivelarsi poco rispettose dei principi che governano l'azione amministrativa e a non garantire la qualità dei servizi resi, possono originare debiti fuori bilancio»; l'importanza della programmazione è sottolineata anche da G. Fidone., *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, op. cit., in particolare p. 327 ss. Sull'importanza della programmazione dell'accoglienza v. Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate (di seguito, Comm. Centri di accoglienza migranti), *Relazione*, p. 82, secondo cui «è evidente che solo attraverso un'adeguata programmazione temporale delle esigenze di accoglienza si possono porre in essere procedure di selezione e valutazione degli enti gestori atte a evitare l'inclusione di soggetti non idonei».

23. Per mera comodità espositiva, nel presente contributo, la nozione di «soggetti gestori» viene impiegata in luogo della nozione di «enti attuatori» – gli enti privati di cui si avvale l'ente locale proponente del progetto di accoglienza per la realizzazione dei servizi di accoglienza integrata – di cui all'art. 6 e all'art. 21 delle linee guida allegate al bando ministeriale SPRAR.

I servizi erogati dai soggetti gestori dello SPRAR sono annoverabili tra i servizi sociali. Essi scontano la presenza di una pluralità di discipline settoriali diverse, come la l. n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali, la l. n. 381/1991 sulle cooperative sociali, la l. n. 266/1991 sul volontariato²⁴, di cui alcuni enti locali, nel recente passato, si sono avvalse per giustificare il ricorso a procedure di affidamento diretto, a procedure ufficiose e fittizie, incompatibili con i principi dell'evidenza pubblica²⁵.

È assente, peraltro, un coordinamento tra queste discipline e quella generale del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016, che riserva alla categoria dei servizi sociali un regime, per così dire, "alleggerito"²⁶.

I servizi dello SPRAR rientrano nei settori ordinari dei contratti pubblici e sono diversamente disciplinati a seconda che siano sotto-soglia o sopra-soglia comunitaria, vale a dire, che abbiano un valore minore o maggiore di 750.000 €, la soglia individuata nel Codice con riguardo ai servizi sociali²⁷. Non è possibile stabilire una volta per tutte se i

24. Si fa riferimento ad alcune delle normative che disciplinano il c.d. Terzo settore. Con l. n. 106 del 6.6.2016 è stata data delega al Governo al fine di prevedere, tra l'altro, «al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore [...] mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore».

25. V. ANAC, *Deliberazione n. 25, Adunanza dell'8 marzo 2012, Piano Ispettivo 2011. Servizi di gestione dei centri di accoglienza per immigrati affidati nell'ultimo biennio dai Comuni Città di Torino, Comune di Bologna, Comune di Foggia, Comune di Bari*, in cui emerge che: nel comune di Bologna sui progetti SPRAR (attivati sin dal 2003) non veniva espletata nessuna gara, consistendo gli stessi in una proposta co-presentata con cooperative sociali di tipo a) e b) e ONLUS; e ancora che nel comune di Bari i servizi SPRAR 2009-2010 sono stati affidati mediante due selezioni ufficiose, con invito a presentare proposte progettuali a dei gruppi di associazioni ONLUS. V. altresì ANAC, *Deliberazione n. 7, Adunanza del 30 settembre 2014, Gestione dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela per richiedenti protezione internazionale – Progetto SPRAR*, sul caso del comune di Chiaramonte Gulfi che procedeva a una manifestazione pubblica di interesse finalizzata all'individuazione di un ente del terzo settore ai sensi dell'art. 5, l. n. 328/2000 e dell'art. 2, d.p.c.m. 30.3.2001 che, secondo la valutazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, violava i principi generali sugli appalti pubblici desumibili dalla disciplina comunitaria e nazionale; per l'Autorità, in particolare, «Il comune [...] sulla base del presupposto giuridicamente infondato per il quale la procedura in discussione sarebbe "una manifestazione di interesse e non un appalto pubblico", ha espletato una gara che di fatto non rispetta alcuno dei principi sopra richiamati, così creando, di fatto, una tipologia di procedura selettiva che non trova riscontro in alcuna normativa comunitaria e/o nazionale». Per un'interpretazione delle discipline settoriali orientata ai principi dell'evidenza pubblica cfr. anche ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, che peraltro si occupa specificamente degli affidamenti dei servizi e delle forniture nel settore dell'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale; gli orientamenti dell'Autorità, tuttavia, devono essere letti alla luce della successiva entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici.

26. Cfr. L. Mazzeo, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime – non troppo – "alleggerito" frutto di una "complicata semplificazione"*, in *Urbanistica e appalti*, n. 8-9.2016, p. 1001 ss. ove, peraltro, si mette in rilievo proprio il mancato coordinamento tra la nuova disciplina codicistica e le discipline settoriali sopra menzionate.

27. Cfr. art. 35, co. 1, lett. c), c.c.p. Gli appalti c.d. sotto-soglia sono disciplinati nell'art. 36 c.c.p. che, pur ammettendo per le stazioni appaltanti la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie previste per i sopra-soglia, delinea alcune procedure speciali, per così dire, dimensionate all'importo dell'appalto; gli appalti sopra-soglia, invece, sono disciplinati negli artt. 140 ss. c.c.p. che prospettano tre diverse procedure: una implementata mediante l'emanazione di un bando di gara (art. 142, co. 1, lett. a), un'altra tramite un avviso di pre-informazione (art. 142, co. 1, lett. b), un'altra ancora riservata soltanto a taluni soggetti operanti nel terzo settore (art. 143). La riferibilità della distinzione tra disciplina, per così dire, sotto-soglia (*ex artt. 36 ss. c.c.p.*) e sopra-soglia (*ex artt. 142 ss. c.c.p.*), alla

servizi dello SPRAR debbano essere annoverati tra gli appalti sotto soglia ovvero sopra soglia. Molto dipende dalle dimensioni del progetto di accoglienza predisposto dall'ente locale, anche se occorre osservare: per un verso, che il valore medio dei progetti di accoglienza, secondo la graduatoria relativa al penultimo bando ministeriale, si aggira sui 530.776 € (cifra calcolata sul finanziamento FNPSA e sul cofinanziamento a carico dell'ente locale) e ciò fa ritenere che, in passato, un numero molto elevato di appalti relativi al Sistema di protezione sarebbe stato annoverato tra i sotto-soglia²⁸; per altro verso, però, che la durata triennale dei progetti di accoglienza delineata all'interno del nuovo bando ministeriale SPRAR dovrebbe determinare un incremento del loro valore e la conseguente applicazione della più onerosa (dal punto di vista procedimentale) disciplina dedicata agli appalti sopra-soglia²⁹.

Il nuovo bando, peraltro, potrebbe incidere anche sull'impiego delle procedure di urgenza del Codice, derogatorie dei principi dell'evidenza pubblica. La maggiore flessibilità della programmazione degli interventi di adeguamento dello SPRAR e, segnatamente, del suo finanziamento, infatti, dovrebbe far venire meno l'esigenza di ricorrere alle procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando o alle proroghe, tipicamente impiegate in pendenza della scadenza dei singoli bandi ministeriali e nelle more del loro rinnovo³⁰.

Nell'ultimo bando SPRAR pubblicato, il comune di Roma Capitale – facendo seguito all'autorizzazione alla prosecuzione dei progetti di accoglienza precedentemente attivati – fa ricorso a una procedura sopra-soglia, preventivando per l'erogazione dei servizi di accoglienza nel triennio 2017-2019 un costo complessivo di 84.680.750 € suddiviso in

categoria dei servizi sociali è desumibile da ANAC, *Linee Guida n. 4, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure di affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"*. Per un commento sulla nuova disciplina codicistica delle soglie di rilevanza comunitaria v. F. Manganaro, *Soglie di rilevanza comunitaria nel codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 8-9.2016, p. 948 ss.

28. V. Decreto di approvazione della graduatoria dei progetti SPRAR ammessi al finanziamento per l'anno 2016-2017 del 31.5.2016.

29. L'applicazione della disciplina sugli appalti sotto o sopra soglia dipenderà altresì dalle scelte dell'ente locale-stazione appaltante di lottizzare o meno i diversi servizi che compongono il progetto di accoglienza. Anche se occorre osservare che ai sensi dell'art. 35, co. 6, «La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni [...] relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificano».

30. Sulla legittimità delle proroghe nelle more dell'espletamento delle procedure di gara relative al nuovo bando ministeriale dello SPRAR, cfr. ANAC, *Delibera 120 del 23 novembre 2016, SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Richiesta di parere del Ministero dell'interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) prot. ANAC n. 160170 del 28.10.2016* che concludeva nel senso che «La proroga tecnica degli affidamenti dei servizi SPRAR sia legittima per il tempo necessario alla concessione del nuovo finanziamento e all'espletamento della procedura di gara per la scelta del nuovo affidatario, ove non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante, bensì dalla disciplina sui finanziamenti dettata dall'art. 4 del decreto ministeriale 10 agosto 2016 per i progetti in scadenza per la fine del 2016».

due lotti, uno per la categoria ordinaria (di 84.028.868 €), l'altro per la categoria dei richiedenti e titolari di protezione internazionale con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata o con disagio mentale e/o psicologico (di 651.882 €)³¹. Nel recente passato, tuttavia, si era invece avvalso spesso delle predette procedure di urgenza³².

2.2. ... e dei servizi CAS

Ai sensi dell'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 142/2015, i soggetti gestori dei CAS devono essere individuati dalle prefetture competenti «secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici», vale a dire, secondo le procedure descritte nel precedente paragrafo³³, essendo consentito soltanto «nei casi di estrema urgenza» il ricorso alle procedure di affidamento diretto di cui al d.l. n. 451/1995 e delle relative norme di attuazione, ove è previsto che le prefetture possono procedere a rimborsi diretti a favore di enti privati, associazioni di volontariato e cooperative, di cui si sono eventualmente avvalsi per la gestione dei centri di accoglienza³⁴.

In punto di procedure d'urgenza, tuttavia, il predetto decreto legge tende a sovrapporsi con le previsioni contenute all'interno del Codice dei contratti pubblici. Esse – come accennato nel precedente paragrafo – consentono il ricorso alle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando, tra gli altri, per il caso in cui, per ragioni di «estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice», i termini per le procedure ordinarie non possono essere rispettati³⁵. La stessa urgenza di

31. V. bando comunale SPRAR 2017.

32. Il ricorso alle suddette procedure di urgenza da parte del comune di Roma Capitale si evince dall'elenco annuale redatto ai sensi dell'art. 1, co. 32, l. n. 190/2012 e relativa all'annualità 2016. Cfr. inoltre ANAC, delibera n. 207 del 2 marzo 2016, «Roma Capitale – Attività contrattuale con particolare riferimento alle procedure negoziate – Attività ispettiva».

33. Anche rispetto alle procedure di affidamento relative ai servizi CAS – annoverabili tra i c.d. «servizi sociali», alla stessa maniera dei servizi SPRAR – occorre fare riferimento, per un verso, alla pluralità di discipline di settore (l. n. 328/2000, la l. n. 381/1991, la l. n. 266/1991 etc.); per altro verso, alla disciplina unitaria contenuta all'interno del Codice dei contratti pubblici e, specificamente, agli artt. 36 ss. e 140 ss., a seconda che si tratti di appalti sotto-soglia o sopra-soglia comunitaria.

34. Cfr. art. 2, co. 3, d.l. n. 451/1995 e artt. 3 e 4, d.m. n. 233/1996.

35. Sulle condizioni di legittimità delle procedure negoziate cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo*, COM (2015)-454 del 9 settembre 2015, p. 7 ss. (cui rimanda ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, p. 21, nota 29) secondo cui, nel caso di estrema urgenza, alle predette procedure può ricorrersi, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle regolari procedure aperte o ristrette, alla presenza di alcune condizioni che, in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia europea, devono essere cumulativamente presenti e restrittivamente interpretate: (a) presenza di un evento imprevedibile; (b) impossibilità di rispettare i termini delle procedure ordinarie ovvero accelerate (che prevedono la riduzione dei termini per la ricezione delle domande di partecipazione) a causa

garantire i servizi di accoglienza, peraltro, può giustificare il ricorso alle proroghe degli affidamenti già effettuati³⁶.

La flessibilità riconosciuta legislativamente alle prefetture nel derogare ai principi dell'evidenza pubblica può essere spiegata in ragione delle situazioni di emergenza, derivanti dall'esigenza di far fronte a flussi imprevisti di migranti. Tuttavia, tali deroghe nella prassi sono spesso giustificate in ragione dei difetti di programmazione delle procedure di gara rispetto alle effettive esigenze di accoglienza, che pure era stato previsto di dover fronteggiare.

L'impiego delle procedure di urgenza da parte della prefettura di Roma nei mesi immediatamente successivi alla fine dell'emergenza Nord Africa è stato giustificato proprio dai difetti di programmazione delle procedure di gara (in proposito, si è parlato di «gestione artigianale» dell'accoglienza); neppure con il passaggio alla gestione, per così dire, programmata, realizzata grazie all'impiego periodico degli accordi quadro – che consentono di selezionare preventivamente i possibili soggetti gestori, impiegabili in presenza delle effettive esigenze di accoglienza³⁷ – però, si è pervenuti al definitivo superamento delle stesse³⁸. Paradigmatico ciò che è accaduto tra il maggio e l'agosto del

dell'estrema urgenza; (c) nesso di causalità tra l'evento imprevedibile e l'estrema urgenza. Sulla compatibilità delle procedure negoziate con i principi dell'evidenza pubblica cfr. ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*; in merito, peraltro, si tenga presente che l'opzione per un'interpretazione restrittiva delle condizioni di legittimità delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando operata dalla Corte di giustizia europea (e richiamata sopra in nota), pone premessa sulla considerazione per cui le amministrazioni aggiudicatrici derogano al principio della trasparenza (cfr. CGE, C-275/08, Commissione/Germania e C-352/12, Consiglio nazionale degli ingegneri) anche se la Commissione europea nella Comunicazione (2015)-454 del 9.9.2015 precisa che «Una “procedura negoziata senza previa pubblicazione” consente alle amministrazioni aggiudicatrici di negoziare direttamente con i potenziali contraenti; non permette l'aggiudicazione diretta a un operatore preselezionato a meno che non sia l'unico in grado di provvedere alla fornitura entro i vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza».

36. Sulle condizioni di legittimità delle proroghe, da ultimo cfr. ANAC, *Delibera 120 del 23 novembre 2016, SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Richiesta di parere del Ministero dell'interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) prot. ANAC n. 160170 del 28.10.2016*, secondo cui le proroghe sono esperibili nei «casi limitati ed eccezionali nei quali, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure, di un nuovo contraente»; in giurisprudenza, nello stesso senso, v. Cons. St., sez. V, 11.5.2009, n. 2882; Cons. St., sez. V, 7.4.2011, n. 2151. Sulla compatibilità delle proroghe con i principi dell'evidenza pubblica cfr. ANAC, *Delibera 120 del 23 novembre 2016, SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Richiesta di parere del Ministero dell'interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) prot. ANAC n. 160170 del 28.10.2016*, ove si osserva che esso «in generale, comporta una compressione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione».

37. Cfr. ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, p. 22, secondo cui: «Lo strumento più adeguato a garantire il rispetto dei [principi di parità e di trasparenza], anche nell'urgenza, è rappresentato dagli accordi-quadro che consentono di selezionare preventivamente, mediante procedure di evidenza pubblica, i possibili erogatori dei servizi con i quali sottoscrivere specifici accordi nel momento in cui si concretizza l'esigenza dell'accoglienza».

38. Sulle due diverse fasi della gestione dell'accoglienza della prefettura romana cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti nei Centri di

2016, quando la prefettura romana, a un avviso per la stipula di un accordo-quadro, faceva seguire una procedura di affidamento diretto così giustificandola: «in esito a due successive procedure di gara ad evidenza pubblica espletate nel corrente anno le offerte ritenute ammissibili, in termini di posti, sono state di gran lunga inferiori alle aspettative e [...] pertanto si rende necessario reperire ulteriori posti»³⁹.

L'avvicendamento tra le procedure ordinarie e le procedure d'urgenza a causa della scarsa partecipazione alle prime, rappresenta uno schema ricorrente nella prassi: esso, per un verso, segnala l'inadeguatezza della fase di programmazione – che non tiene conto del rapporto tra il fabbisogno di accoglienza da soddisfare e l'offerta dei soggetti gestori in grado di soddisfarlo; per altro verso, interroga l'adeguatezza della fase di progettazione⁴⁰.

3. La fase di progettazione

La fase della progettazione è funzionale all'individuazione dei servizi la cui erogazione è necessaria per il soddisfacimento del fabbisogno, individuato nella fase di programmazione. Un progetto preciso e dettagliato è fondamentale per garantire la regolarità delle procedure di gara; la sua eccessiva rigidità, tuttavia, può disincentivare la partecipazione alle predette procedure e vanificarne l'espletamento.

Nel prosieguo sarà approfondita la fase di progettazione delle procedure di affidamento in relazione alla individuazione dei requisiti soggettivi e oggettivi dei servizi di accoglienza. A riguardo, però, è opportuno sottolineare sin d'ora che, come le procedure relative allo SPRAR – irreggimentate da un doppio grado di progettazione, uno predefinito all'interno del bando ministeriale e delle linee guida allo stesso allegate e un

accoglienza, nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei Centri di identificazione e espulsione (di seguito Comm. Centri accoglienza immigrati), *Resoconto stenografico, Seduta del 18 giugno 2015, Audizione del prefetto di Roma, dott. Franco Gabrielli*; e cfr. altresì Lunaria, *op. cit.*, p. 14 ss.

39. Cfr. Gli avvisi pubblici dell'agosto 2016 e del maggio 2016 in cui, peraltro, la prefettura di Roma rammentando il fallimento della precedente procedura di gara (con oggetto proprio la stipula di un accordo-quadro) del novembre 2015 – alla stessa maniera che nel precedente avviso pubblico del marzo 2016 – rilevava: «In esito alla predetta procedura alcuni lotti sono risultati deserti mentre per altri lotti i posti offerti, che hanno superato il vaglio della Commissione di gara e delle successive verifiche ispettive, è stato di gran lunga inferiore alle aspettative (complessivamente 1.130 su 3.104)»; una premessa simile, peraltro, si ritrova nel bando di gara del febbraio 2017. Si consideri, inoltre, che il caso in cui non sia stata presentata nessuna offerta o nessuna offerta appropriata in esito all'esperimento di una procedura ordinaria, giustifica ai sensi dell'art. 63, co. 2, lett. a) c.c.p., l'esperimento di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando e che è proprio a tale procedura d'urgenza che, tipicamente, le prefetture ricorrono a seguito del fallimento delle procedure di affidamento ordinarie.

40. Secondo Lunaria, *op. cit.*, p. 14 ss. la scarsa partecipazione alle procedure di gara indette dalla prefettura di Roma dal novembre 2015 può essere considerato un effetto, per così dire, collaterale dell'indagine su Mafia Capitale; dello stesso parere sembrerebbe anche il prefetto Gabrielli in Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico, Seduta del 18 giugno 2015*. Nondimeno, occorre sottolineare, il problema delle procedure a scarsa partecipazione sembrerebbe accomunare molte altre prefetture italiane.

altro definito all'interno dei bandi pubblicati da ciascun ente locale⁴¹ – anche le procedure di affidamento relative ai CAS sono adesso progettate in parte dal Ministero e in parte dalle prefetture. Con d.m. 7.3.2017, infatti, è stato emanato lo schema di capitolato d'appalto «per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al finanziamento delle strutture di accoglienza dei migranti»⁴².

Il decreto non è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e, per tale ragione, nel momento in cui si scrive, non v'è stata possibilità di prenderne visione; dell'adozione dello schema di capitolato d'appalto e delle principali novità introdotte, però, è stata data notizia sul sito istituzionale del Ministero dell'interno⁴³.

Non è chiaro, pertanto, se si tratti di un capitolato d'appalto unico anche per l'istituzione dei Centri di permanenza per i rimpatri (*ex* Centri di identificazione ed espulsione) e per l'istituzione dei Centri di prima accoglienza; se così fosse, tuttavia, si disattenderebbe l'obiettivo di standardizzazione dei CAS sullo SPRAR⁴⁴.

Tale obiettivo sembrerebbe essere stato disatteso per i Centri di accoglienza straordinaria dedicata ai minori stranieri non accompagnati. Con d.m. 1.9.2016, infatti, il Ministero dell'interno si è preoccupato di fissare «le modalità di accoglienza, gli standard strutturali [...] e i servizi da erogare» dei Centri di prima accoglienza per MSNA; ai sensi dell'art. 19, co. 3 *bis*, del d.lgs. n. 142/2015, tuttavia, tale decreto dovrebbe ritenersi applicabile anche alle procedure relative ai CAS dedicati ai minori⁴⁵.

41. Cfr. art. 14, co. 2, d.lgs. n. 142/2015.

42. Cfr. art. 12, co. 1, d.lgs. n. 142/2015, che rimette al Ministero dell'interno l'adozione dello schema di capitolato d'appalto, tra gli altri, dei Centri di accoglienza straordinaria al fine di «assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale». Il decreto non è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale; dell'adozione dello schema di capitolato d'appalto, però, è stata data notizia sul sito istituzionale del Ministero dell'interno; le principali innovazioni introdotte, inoltre, sono evidenziate in Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico (bozza non corretta), seduta del 16 marzo 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone*.

43. Ulteriori indicazioni sono reperibili in Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico (bozza non corretta), seduta del 16 marzo 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone*.

44. E infatti, lo standard qualitativo delle diverse strutture di accoglienza non può che essere relazionato alle funzioni alle quali le stesse sono preposte: così i servizi dei Centri di prima accoglienza (CPA) devono essere volti ad assicurare una mera assistenza dei migranti; mentre i servizi dello SPRAR devono assicurare il loro inserimento sociale e la loro integrazione. La standardizzazione dei CAS sui CPA, pertanto, reca con sé due inconvenienti: l'inidoneità degli stessi (per le dimensioni delle strutture alloggiative e per tipologie dei servizi) allo svolgimento delle funzioni di seconda accoglienza e, correlativamente, a essere riassorbiti nell'ambito dello SPRAR. Sulle diverse fasi e funzioni dell'accoglienza, sia consentito di rinviare a F.V. Virzi, *La logica dell'accoglienza: commento a d.lgs. n. 142 del 2015*, in questa *Rivista*, n. 3-4.2015, p. 117 ss.

45. Cfr. art. 19, co. 3 *bis*, d.lgs. n. 142/2015.

3.1. I soggetti delle procedure di affidamento

I soggetti gestori dei servizi di accoglienza del Sistema di protezione, tipicamente, sono selezionati tra gli enti del terzo settore⁴⁶. Come prescritto nell'art. 21, co. 2, delle linee guida SPRAR, tuttavia, tali enti possono partecipare alle predette procedure soltanto se in possesso di una «pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico dei richiedenti/titolari di protezione internazionale, comprovata da attività e servizi in essere, al momento della presentazione della domanda di contributo» e, nel caso di servizi di accoglienza per minori stranieri non accompagnati, di una «pluriennale e comprovata esperienza nella presa in carico di tale tipologia di soggetti»⁴⁷.

La previsione appena riportata mira ad assicurare l'affidabilità dei gestori dell'accoglienza nello SPRAR, introducendo alcuni requisiti di idoneità professionale. Tuttavia, la sua formulazione appare al contempo troppo e troppo poco rigida poiché, per un verso, nello specificare il carattere «consecutivo» e «attuale» (vale a dire, comprovato da attività e servizi in essere al momento della presentazione della domanda di contributo) dell'esperienza pluriennale, restringe irragionevolmente l'ingresso dei nuovi soggetti nel settore della gestione dei servizi di accoglienza; per altro verso, nel non specificare il carattere «pluriennale» dell'esperienza e che cosa possa intendersi per «presa in carico dei richiedenti/titolari di protezione internazionale», consente agli enti locali di restringere a loro volta tale ingresso⁴⁸.

Un esempio di come possa essere diversamente valorizzato tale requisito, ora per restringere ora per allargare l'ingresso nel settore dei servizi di accoglienza, è desumibile dagli ultimi due bandi SPRAR pubblicati dal comune di Roma che: nel bando del 2015, relativo all'accoglienza di minori non accompagnati, pretendeva la dimostrazione di una

46. Con enti del terzo settore (o settore no profit) o enti del privato sociale si indicano le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro (cfr. art. 2, d.p.c.m. del 30.3.2001 di attuazione della l. n. 328/2000).

47. V. art. 21, co. 2, delle linee guida allegato al bando SPRAR 2016. Lo stesso articolo al comma 3 consente l'utilizzo di enti attuatori consorziati; mentre nei commi 4 e 5 precisa che nel caso in cui l'ente attuatore sia un'associazione temporanea di impresa o un'associazione temporanea di scopo o un raggruppamento temporaneo di imprese, è necessario che tutti i partecipanti possiedano il requisito della «pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico dei richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria, nonché, eventualmente, dei minori».

48. In merito, non appare esauriente la risposta n. 3.1. contenuta all'interno delle FAQ del 9.9.2016 redatte dal Servizio centrale dello SPRAR che, senza entrare nel merito del carattere «pluriennale» dell'esperienza, sottolinea soltanto che «Per presa in carico si intende un processo in cui un ente, con la sua struttura organizzativa e le proprie risorse umane, a fronte della lettura di bisogni e domande espressi o inespressi e su base di un mandato specifico, progetta uno o più interventi rivolti a un singolo richiedente/titolare di protezione internazionale o di permesso umanitario, a un nucleo di convivenza o a un gruppo determinato, mantenendo con esso un rapporto continuativo al fine dello sviluppo dell'intervento nel corso del tempo».

«pluriennale e consecutiva esperienza (almeno 36 mesi) per servizi svolti in favore di enti pubblici o privati, consistenti nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati anche richiedenti/titolari di protezione internazionale»; nel bando del 2017, invece, richiede soltanto la dimostrazione di «un'esperienza specifica, per un periodo non inferiore a mesi sei nell'ultimo triennio (2013-2014-2015), nell'accoglienza di adulti rifugiati o richiedenti asilo e sulle tematiche dell'immigrazione»⁴⁹.

La rigidità dei requisiti di idoneità professionale potrebbe rappresentare una barriera all'ingresso del settore dei servizi di accoglienza dello SPRAR⁵⁰; e, conseguentemente, vanificare le procedure ordinarie di affidamento dei servizi di accoglienza, esponendole a un duplice e diverso tipo di fallimento: che vengano aggiudicate sempre agli stessi soggetti gestori; che vengano in tutto o in parte non aggiudicate⁵¹.

Proprio a tale ultimo tipo di fallimento, come rilevato nel precedente paragrafo, sembrerebbero esposte soprattutto le procedure di affidamento dei servizi CAS per le quali le prefetture tendono a esigere dei requisiti di idoneità professionale non particolarmente rigorosi⁵². I requisiti di idoneità professionale dei soggetti gestori dei servizi di accoglienza del sistema dei Centri di accoglienza straordinaria, infatti, sono determinati dalle singole prefetture e la partecipazione alle procedure di aggiudicazione è tipicamente molto flessibile. I bandi e gli avvisi pubblici della prefettura di Roma dell'ultimo anno, per esempio, non riservano la partecipazione agli enti del terzo settore – anzi, in alcuni casi, coinvolgono persino le strutture recettive alberghiere, extra-alberghiere e paralberghiere

49. Cfr. anche il caso dei bandi predisposti dai comuni del Calatino che, come rilevato dall'on. Paolo Beni in Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico, Seduta del 24 novembre 2015, Audizione della direttrice del Servizio centrale dello SPRAR, Daniela di Capua*, p. 12, «chiedevano agli enti gestori un requisito assolutamente improprio [...] che era quello di comprovata esperienza nella gestione di un CARA». Sullo stesso caso Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico, Seduta del 21 maggio 2015, Audizione della direttrice del Servizio centrale dello SPRAR, Daniela di Capua*.

50. V. ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, p. 17: «le stazioni appaltanti devono porre particolare attenzione nell'individuazione dei requisiti di partecipazione e dei criteri di valutazione dell'offerta, al fine di evitare l'adozione di scelte che potrebbero avere effetti distorsivi della concorrenza».

51. Nella prassi invero non sono rare le gare a scarsa partecipazione; paradigmatico il caso del comune di Bologna che, a seguito della revoca dell'affidamento operato su invito dell'ANAC, procedeva al rinnovo della procedura di gara che veniva poi aggiudicata alla stessa cooperativa precedentemente aggiudicataria, unica partecipante; sul caso cfr. Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico, Seduta del 10 novembre 2015, Audizione del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dottor. Raffaele Cantone*, p. 7 ss.; cfr. altresì, Senato della Repubblica, *Relazione svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anno 2015), (Articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 6 novembre 2012, n. 190, articolo 19, comma 5 ter, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e articolo 213, comma 3, lettera e), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), Presentata dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (Cantone), Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 2016*, p. 50 ss.

52. Si potrebbe osservare che, se è vero che la progettazione dei bandi può condizionare il grado di partecipazione alle procedure di affidamento, è altrettanto vero che il grado di partecipazione alle predette procedure, alla lunga, può condizionare la progettazione dei bandi.

(in convenzione con operatori professionisti)⁵³ – né esigono l’esperienza pluriennale dei partecipanti, ritenendo sufficiente il fine istituzionale di operare in un settore d’intervento pertinente con i servizi dell’accoglienza⁵⁴.

La contrapposizione tra il rigore delle procedure di affidamento dello SPRAR e la flessibilità, talvolta eccessiva, delle procedure dei CAS tende a riproporsi in relazione ai requisiti di idoneità finanziaria, che trovano giustificazione nella necessità di verificare l’affidabilità dei soggetti gestori, finanziariamente esposti dal metodo di pagamento successivo all’erogazione dei servizi di accoglienza. L’ultimo bando pubblicato da Roma Capitale prevede l’attestazione di un fatturato minimo molto elevato (pari al 15% di 1.821.435 €), peraltro, correlato allo svolgimento di servizi analoghi ai servizi di accoglienza negli ultimi tre esercizi⁵⁵; diversamente, i bandi e gli avvisi pubblici della prefettura romana prevedono, in alcuni casi, la presentazione di idonee referenze bancarie, in altri casi, la presentazione di bilanci che evidenzino il rapporto tra attività e passività nei precedenti esercizi, e in altri casi ancora tacciono⁵⁶.

Tale contrapposizione pare profilare un’opzione tra un’accoglienza “di qualità” (fatta da soggetti gestori di sicura affidabilità) e un’accoglienza, per così dire, “di quantità” (fatta da soggetti gestori non sempre affidabili). Tuttavia, prima di rassegnarsi alla compromissione dei principi dell’evidenza pubblica, in vista del perseguimento di un’accoglienza di qualità, occorrerebbe interrogarsi sulla possibilità che quest’ultima possa *non* essere propriamente garantita dai requisiti di affidabilità dello SPRAR: essi precludono irragionevolmente l’ingresso nel settore della seconda accoglienza di nuovi soggetti gestori⁵⁷; e non impediscono l’ingresso di soggetti gestori, inaffidabili, precedentemente impiegati nell’ambito dei CAS⁵⁸.

53. Su tutti bando CAS del novembre 2016, Disciplinare di gara, art. 8.

54. Su tutti bando CAS del febbraio 2017, Disciplinare di gara, art. 7.

55. Cfr. altresì ANAC, *Deliberazione n. 7, Adunanza del 30 settembre 2014, Gestione dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela per richiedenti protezione internazionale – Progetto SPRAR*, in relazione al caso del comune siciliano di Chiaramonte di Gulfi, ove si rilevava incidentalmente che «per l’ammissione alla gara è richiesto che i candidati dimostrino di aver realizzato nell’ultimo triennio un fatturato legato ai servizi oggetto del presente avviso non inferiore a 800.000 euro».

56. Richiede la prestazione di idonee referenze bancarie il bando CAS del novembre 2016, Disciplinare di gara, art. 9; richiede la presentazione dei bilanci dei precedenti esercizi il bando CAS del febbraio 2017, Disciplinare di gara, art. 9; sembrerebbe tacere invece l’avviso pubblico del maggio 2016, che all’art. 9, rubricato «*Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa*» non indica nessun requisito di idoneità finanziaria.

57. Al fine di evitare la compromissione del principio di *favor participationis* ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali* promuove l’istituto dell’avvalimento (attualmente disciplinato dall’art. 89 c.c.p.); nondimeno, è necessario considerare: che il bando ministeriale dello SPRAR per MSNA del 2015 non ne consentiva il ricorso (cfr. FAQ del 26.11.2015); che, nonostante l’ultimo bando ministeriale SPRAR condivisibilmente ne consenta il ricorso (cfr. risposta n. 3.2. delle FAQ del 9.9.2016), esso può essere escluso dai bandi locali. Si consideri, inoltre, che il ricorso all’avvalimento può essere veramente funzionale rispetto ai requisiti finanziari mentre, per come correntemente interpretato, può rivelarsi

3.2. L'oggetto delle procedure di affidamento

3.2.1. Le strutture alloggiative

Tanto nell'ambito dello SPRAR che dei CAS, tipicamente, l'oggetto delle procedure di affidamento riguarda la gestione di tutti i servizi di accoglienza, dalla predisposizione delle strutture alloggiative all'erogazione degli altri servizi minimi obbligatori. L'oggetto aggregato di tali procedure spiega le previsioni del bando SPRAR 2015 di Roma Capitale, che esigeva tra i requisiti di idoneità professionale «la titolarità di una (o più) strutture di accoglienza, ubicata nel territorio», o del bando SPRAR del 2017, che si accontenta della «disponibilità di locali idonei»⁵⁹; parimenti, spiega le previsioni del bando da ultimo pubblicato dalla prefettura di Roma che, tra i predetti requisiti, esige la «certificazione urbanistica e sanitaria per i locali/strutture che saranno utilizzati per i servizi» di accoglienza⁶⁰.

disfunzionale rispetto al requisito dell'esperienza il quale, se ridotto a un mero onere cartolare, non è in grado di garantire la professionalità del soggetto gestore: e infatti, quello relativo ai requisiti finanziari, di esperienza e professionalità deve essere annoverato nel c.d. avvalimento di garanzia, il cui oggetto consiste non già dalla messa a disposizione da parte dell'impresa ausiliaria di strutture organizzative e mezzi materiali (c.d. avvalimento operativo) ma dal suo impegno a garantire per un complesso di situazioni e posizioni, per così dire, immateriali. Rispetto all'avvalimento di garanzia la giurisprudenza del Consiglio di Stato è pacifica nel ritenere che «non occorre che la dichiarazione negoziale costitutiva dell'impegno contrattuale si riferisca a specifici beni patrimoniali o ad indici materiali atti ad esprimere una certa consistenza patrimoniale e, dunque, alla messa a disposizione di beni da descrivere ed individuare con precisione, essendo sufficiente che da essa dichiarazione emerga l'impegno contrattuale dell'ausiliaria a prestare ed a mettere a disposizione della c.d. società ausiliata la sua complessiva solidità finanziaria ed il suo patrimonio esperienziale, garantendo con essi una determinata affidabilità ed un concreto supplemento di responsabilità», v. *ex plurimis* Cons. St., sez. V, 15.3.2016, n. 1032 e Cons. St., sez. III, 4.11.2015, n. 5038; *contra* Cons. St., sez. V, 23.2.2015, n. 864. Per un itinerario giurisprudenziale sull'istituto dell'avvalimento, cfr. D. Galli e C. Guccione, *Contratti pubblici: "avvalimento" e subappalto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1.2015, p. 127.

58. L'eccessiva rigidità dei requisiti di affidabilità previsti nelle procedure del Sistema di protezione e la flessibilità di quelli previsti nelle procedure del sistema dei Centri straordinari portano a questo: paradossalmente, i momenti di apertura del settore dell'accoglienza sono legati a situazioni emergenziali e all'esperimento di procedure di urgenza che non consentono l'adeguata selezione dei soggetti gestori; tali soggetti una volta entrati in tale settore tendenzialmente vi rimarranno. In altre parole, per i soggetti gestori i CAS e lo SPRAR non rappresentano due sistemi paralleli, ma l'uno la porta d'ingresso dell'altro, considerato che per accedere nel secondo può essere sufficiente l'esperienza maturata nel primo; il problema risiede proprio nelle garanzie di professionalità offerte dai soggetti gestori che operano in quest'ultimo: cfr. Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico (bozza non corretta), seduta del 28 marzo 2017, Audizione dei rappresentanti dell'Alleanza Cooperative Italiani sociali*, p. 12: «Noi vediamo nascere cooperative che spuntano dal nulla, altre S.r.l. che si candidano a gestire servizi, con livelli di preparazione più o meno adeguati, molte riconversioni di imprese di logistica, di pulizie, di servizi cimiteriali che si sono reinventate. La libertà d'impresa è sacrosanta, però serve anche accompagnare un po' la sorveglianza di questi percorsi».

59. Bando comunale SPRAR per MSNA 2015, art. 15; e bando comunale SPRAR 2017, Allegato A, sez. III, art. 4.

60. Bando CAS del febbraio 2017, Disciplinare di gara, art. 10. La prefettura di Roma giustifica l'aggregazione dell'oggetto della procedura di gara in relazione «alla necessità di imputare ad un unico centro decisionale la gestione dei servizi di accoglienza, caratterizzata da una pluralità di interventi materiali di base (vitto e alloggio) e da un insieme di servizi giuridici, sociali e sanitari che richiedono inevitabilmente un'azione sinergica e coordinata, funzionale all'espletamento ottimale dei medesimi»; tale giustificazione pare, per così dire, poggiare sull'orientamento espresso in

Tali requisiti, come quelli presi in considerazione nel precedente paragrafo, compromettono il principio del *favor participationis* e il principio di rotazione; segnatamente, essi restringono l'ingresso al settore dell'accoglienza ai soli soggetti in grado di garantire la predisposizione delle strutture di accoglienza – tipicamente, ai «grandi impresari dell'accoglienza»– ed espongono gli enti locali e le prefetture a fenomeni di fidelizzazione per la difficoltà di aggiudicare le gare successive a gestori differenti⁶¹. Ciò potrebbe spiegare perché nello SPRAR romano più di 2.200 posti di accoglienza siano stati affidati a soli 3 soggetti gestori; e perché la prefettura di Roma nell'agosto 2014 aggiudicasse una gara per 2.078 posti di accoglienza a soli 5 gestori che risulteranno aggiudicatari (talvolta insieme ad altri soggetti) di molte altre gare successive⁶².

Ulteriori effetti preclusivi alla più ampia partecipazione alle gare possono poi discendere dalle specifiche tecniche richieste per le stesse strutture alloggiative, come la capacità recettiva e la loro collocazione territoriale.

Nell'ambito del Sistema di protezione le strutture dell'accoglienza devono possedere le specifiche tecniche indicate all'interno delle linee guida allegate al bando SPRAR. In particolare, ai sensi dell'art. 7 delle stesse, ciascuna struttura deve assicurare «una disponibilità non inferiore a dieci posti», con l'ulteriore precisazione per cui «la capacità recettiva in ciascuna struttura di accoglienza non può, di norma, superare i sessanta posti e, in ogni caso, deve evitare eccessive concentrazioni». Tale previsione conferma una certa preferenza per l'utilizzo di alloggi di medio-piccole dimensioni, in linea col perseguimento

ANAC, *Delibera del 21 novembre 2015, Prefettura di Treviso – Bando di gara per l'affidamento del servizio di accoglienza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.*

61. In un'ottica di apertura alla concorrenza e del *favor participationis* ANAC, *Comunicato del 14 settembre 2016, Indicazioni operative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici in materia di affidamento dei servizi sociali*; ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, p. 22 ss. suggerisce alle stazioni appaltanti procedere alla «separazione della struttura dalla gestione del servizio, prevedendo che le infrastrutture necessarie all'accoglienza siano preventivamente individuate in fase di programmazione tra le strutture di proprietà dell'ente o del demanio (ad esempio *ex* caserme o ospedali dismessi) o messe a disposizione mediante la locazione di fabbricati che non richiedano notevoli adeguamenti, l'edificazione *ex novo* o la ristrutturazione/riconversione di fabbricati esistenti (p. es. caserme, scuole, strutture sportive). In tal modo, la selezione dei gestori è indipendente dalla proprietà della struttura e può essere effettuata considerando esclusivamente l'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto». L'impiego di strutture alloggiative di grandi dimensioni come potrebbero essere i fabbricati di proprietà dell'ente o del demanio (caserme, scuole, strutture sportive etc.), tuttavia, se può essere indicato per lo svolgimento della prima accoglienza, pare del tutto inadeguato per la seconda accoglienza c.d. «integrata» e stride con l'obiettivo programmatico dell'accoglienza diffusa.

62. Cfr. Lunaria, *op cit.*, p. 21 ss. secondo cui «La necessità da parte degli enti gestori di farsi carico dell'individuazione delle strutture da adibire a Centri di accoglienza limita peraltro fortemente il numero dei possibili candidati alla gestione. Possono infatti più facilmente partecipare grandi enti che possano utilizzare beni di proprietà oppure abbiano un flusso di liquidità tale da garantire la stipula di contratti di affitto onerosi e il pagamento delle relative garanzie di locazione iniziali». L'elenco dei soggetti gestori aggiudicatari delle procedure di gara SPRAR e CAS espletate da comune e prefettura di Roma sono all'interno dello stesso rapporto a p. 14 ss. e 38 ss.

dell'obiettivo dell'accoglienza diffusa, tuttavia, la sua formulazione pare eccessivamente flessibile perché non esclude del tutto – ma soltanto «di norma» – la possibilità di impiegare grandi strutture⁶³.

I limiti di recettività indicati all'interno delle linee guida allegate al bando ministeriale dello SPRAR, peraltro, non possono valere per le strutture dedicate alla categoria dei minori stranieri non accompagnati, per le quali l'art. 20 delle stesse rinvia alla l. n. 328/2000, che a sua volta rinvia alle normative regionali di settore⁶⁴.

Il bando SPRAR pubblicato dal comune di Roma Capitale nel gennaio 2017 recepisce le indicazioni ministeriali prevedendo un massimale di 120 posti per ciascuna struttura alloggiativa, con la precisazione per cui non possono essere presentate strutture adiacenti e che la stessa struttura non possa essere impiegata per progetti di accoglienza diversi. L'introduzione dei predetti limiti pare possa rappresentare una (seppur timida) risposta al problema dell'impiego di strutture di grandi dimensioni emerso nella recente esperienza del comune capitolino, che sino al 2016 contava, tra gli altri, di un centro da 400 posti e di un centro da 135⁶⁵.

Il d.m. 7.3.2017, invece, sembrerebbe non prevedere limiti alla capacità recettiva dei Centri di accoglienza straordinaria; nondimeno, l'impiego di grandi strutture alloggiative è ancor più ricorrente nell'ambito dei CAS⁶⁶. Proprio al fine di contenere tale capacità e perseguire le finalità dell'accoglienza diffusa, nei bandi pubblicati dalla prefettura di Roma nel corso del 2016 è stato previsto un limite massimo variabile tra i 50 e i 100 posti per ciascun centro e la lottizzazione territoriale delle gare d'appalto; il bando pubblicato nel febbraio 2017, similmente, introduce dei criteri di aggiudicazione premianti per le proposte di accoglienza in strutture con un numero non superiore di 10 posti, esclude dall'oggetto dell'appalto l'erogazione dei servizi in alcuni comuni già impegnati

63. Ai sensi degli artt. 20 e 34 delle linee guida allegate al bando ministeriale SPRAR, inoltre, le strutture devono essere conformi alle normative comunitarie, nazionali e regionali, organizzate in relazione alle esigenze delle persone da accogliere e ubicate in Centri abitati o in luoghi adeguatamente serviti dal trasporto pubblico per consentire la regolare erogazione degli altri servizi di accoglienza.

64. Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico, seduta del 22 settembre 2015, Audizione del responsabile della Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, vice-prefetto Maria Caprara*: «La legge n. 328 è come una cornice, che stabilisce il numero dei posti in accoglienza, la metratura delle stanze a disposizione di ogni minore, il numero dei bagni, la previsione di locali di uso comune per svolgere le diverse attività [...]. Insomma, vi sono i limiti della legge n. 328, entro i quali sono emanate le normative regionali».

65. L'impiego di strutture di grandi dimensioni, peraltro, in alcuni casi sembrerebbe essere stato possibile ricorrendo alla separazione amministrativa e contabile della medesima struttura; un artificio che consente di sfruttare lo stesso edificio per più Centri di accoglienza SPRAR o per Centri di accoglienza di diversa tipologia, SPRAR e CAS; cfr. Lunaria, *op. cit.*, p. 40 ss., ove si osserva che «Proprio le dimensioni di alcuni Centri SPRAR rappresentano uno dei principali elementi di criticità evidenziati da parte delle associazioni di tutela e da alcuni operatori».

66. Cfr. Lunaria, *op. cit.*, p. 22, che denuncia la presenza di strutture da 400 posti di accoglienza nella provincia di Roma.

nell'accoglienza e stabilisce una recettività massima in rapporto alla popolazione del comune interessato pari a 400 migranti per i comuni di oltre 10.000 abitanti, a 200 per i comuni tra i 3.000 e i 10.000 abitanti e a 100 per i comuni sino a 3.000 abitanti⁶⁷.

La recettività massima dei Centri straordinari dedicati ai MSNA è invece individuata dal legislatore, all'interno dell'art. 19, co. 3 *bis*, del d.lgs. n. 142/2015, in numero di cinquanta posti per ciascuna struttura.

Si ripropone, pertanto, l'opzione tra un'accoglienza "di qualità" – fatta di strutture a medio-piccola capacità recettiva e territorialmente diffuse – e una "di quantità" – fatta di grandi strutture e, correlativamente, di grandi impresari, con l'ulteriore considerazione per cui: la carente rigidità del bando ministeriale SPRAR, non vincolando del tutto le decisioni dei singoli enti locali, pare non possa porsi adeguatamente a garanzia della prima; mentre la flessibilità decisionale delle prefetture può facilmente spiegare la seconda.

3.2.2. (segue) I servizi minimi obbligatori

La partecipazione alle procedure di gara delle piccole e medie imprese potrebbe essere incoraggiata, oltre che dalla separazione gestionale delle strutture alloggiative e dei servizi di accoglienza (e ancor prima, dall'impiego di strutture alloggiative a limitata capacità recettiva), anche dalla lottizzazione di tali servizi⁶⁸.

Il bando ministeriale dello SPRAR nulla prevede in merito. Diversamente, la lottizzazione dei servizi di accoglienza pare sia stata prevista all'interno dello schema di capitolato d'appalto, di cui al d.m. 7.3.2017, per le procedure di gara relative ai CAS, anche se con una clausola di salvaguardia in cui si dispone che per i «piccoli centri» con meno di 300 posti si possa prescindere dalla predetta lottizzazione. Tale clausola, per un verso, segnala l'ineffettività della predetta previsione, non tenendo in considerazione la tendenza delle prefetture a contenere al massimo la capacità recettiva dei centri – e talvolta molto al di sotto dei 300 posti, come è stato rilevato nel precedente paragrafo – in vista del perseguimento dell'accoglienza diffusa, per altro verso, interroga la stessa

67. Cfr. bando CAS del febbraio 2017, Disciplinare di gara. È interessante notare come le previsioni del bando prefettizio da ultimo pubblicato, peraltro, perseguano il fine dell'accoglienza diffusa preoccupandosi di non compromettere i principi di *favor participationis*: «l'appalto non viene suddiviso in lotti geografici per non limitare territorialmente il reperimento di strutture da parte degli operatori economici, favorendo così la partecipazione alla procedura delle piccole e medie imprese che, sulla base del possesso dei requisiti richiesti dal presente disciplinare e in modalità diffusa attraverso micro strutture, possono erogare il servizio in qualunque comune di questa provincia».

68. Cfr. ANAC, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, p. 21.

concezione di piccolo centro, che pare essere molto diversa da quella adottata all'interno delle linee guida allegate al bando ministeriale dello SPRAR⁶⁹.

Nell'ambito del Sistema di protezione, i servizi di accoglienza minimi obbligatori sono indicati, tenendo conto delle diverse categorie di destinatari, all'interno degli artt. 30 ss. delle linee guida allegate al bando SPRAR; essi consistono nella mediazione linguistico-culturale, nell'accoglienza materiale (erogazione di vitto, vestiario etc.), nell'orientamento e accesso ai servizi del territorio, nell'insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori, nella formazione e riqualificazione professionale, nell'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, nell'orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo, nell'orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, nell'orientamento e accompagnamento legale, nella tutela psico-socio-sanitaria⁷⁰. Nel rispetto di tali indicazioni, gli enti locali possono progettare i loro bandi integrando i predetti servizi per meglio adeguarli alle peculiarità del progetto territoriale, come accade nell'ultimo bando pubblicato dal comune di Roma Capitale⁷¹.

Similmente, nell'ambito del sistema dei Centri di accoglienza straordinari, il d.m. del 7.3.2017 è intervenuto a indicare dettagliatamente i servizi di accoglienza la cui progettazione, pertanto, non dovrebbe più essere rimessa interamente alle prefetture, che nella prassi rinviavano, a volte, alle indicazioni contenute nello «Schema ministeriale di capitolato d'appalto predisposto la gestione dei Centri di primo soccorso e di assistenza (CPSA), dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e dei Centri di identificazione ed espulsione (CIE)»; altre volte, alle indicazioni delle linee guida allegate al bando ministeriale dello SPRAR⁷². Rinviano al predetto capitolato di appalto i bandi pubblicati dalla prefettura di Roma nel marzo, nel maggio e nell'agosto del 2016; mentre negli ultimi due bandi pubblicati, nel novembre del 2016 e nel febbraio del 2017, la

69. V. Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico (bozza non corretta), seduta del 16 marzo 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone* ove si indicano i quattro lotti individuati dal decreto: servizi alla persona, comprensivi di mediazione culturale, assistenza sanitaria, sociale e psicologica, somministrazione di pasti e generi alimentari, servizio di pulizia ed igiene ambientale e fornitura di beni.

70. Indicazioni di dettaglio rispetto alla predisposizione di tali servizi sono contenute all'interno dell'art. 31 del bando ministeriale SPRAR che per ulteriori specificazioni rimanda al *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, da ultimo pubblicato nel settembre 2015.

71. Cfr. Bando comunale SPRAR, Allegato B.

72. Tale situazione riflette la confusione con cui le istruzioni del Ministero dell'interno si sono succedute nel tempo: la circolare 8.1.2014 rimandava al d.m. 21.11.2008 contenente lo Schema di capitolato di appalto per la gestione dei Centri di primo soccorso e assistenza – Centri di accoglienza – Centri di accoglienza per richiedenti asilo – Centri di identificazione ed espulsione; la circolare 17.12.2014 rinviava, invece, alle determinazioni delle linee guida allegate al bando SPRAR; da ultimo, la circolare 30.10.2015 menziona «i servizi fondamentali elencati nello schema di capitolato di gara, di cui al d.m. del 2008, cit., riferiti ai Centri di accoglienza e alcuni servizi indicati nelle linee guida allegate al bando SPRAR (d.m. 7 agosto 2015) che risultano funzionali al carattere straordinario e temporaneo dell'accoglienza».

prefettura romana fa riferimento, se pur genericamente, alle «indicazioni ministeriali che hanno richiesto un progressivo allineamento del servizio di accoglienza nelle strutture temporanee e a quello erogato nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)»⁷³.

Egualeme nte regolata appare altresì la progettazione dei servizi di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati; il d.m. 1.9.2016 rimanda all'art. 19 del d.lgs. n. 142/2015 e procede a un'elencazione di servizi, per così dire, parametrata alle peculiari esigenze degli MSNA.

I predetti decreti ministeriali, nonostante garantiscano una maggiore regolazione nella progettazione degli interventi di accoglienza, sono di per sé inidonei a superare alcune criticità del sistema dei Centri straordinari, correlate a carenze della fase di programmazione e, specificamente, all'eccessiva frammentazione degli affidamenti e alla loro durata. Nell'esperienza romana, per esempio, tale durata varia da un minimo di tre mesi a un massimo di un anno, e ciò non può non influire sull'organizzazione e sull'effettività dell'erogazione dei servizi di accoglienza (corsi di alfabetizzazione, attività finalizzate all'inserimento sociale etc.) e, correlativamente, sulla efficienza del personale incaricato; in proposito, occorre sottolineare come la precarietà degli interventi di accoglienza possa scoraggiare il coinvolgimento di operatori specializzati e incoraggiare l'impiego di operatori scarsamente qualificati⁷⁴.

I precedenti rilievi segnalano il tentativo di mitigare l'estrema eterogeneità qualitativa dei servizi di accoglienza erogati nei CAS e suggeriscono la profonda differenza rispetto al Sistema di protezione caratterizzato da un'elevata omogeneità qualitativa dei progetti di accoglienza, che devono essere predisposti comunque nel rispetto delle vincolanti indicazioni del bando ministeriale e delle linee guida allo stesso allegate⁷⁵.

73. Bando CAS del febbraio 2017, Disciplinare di gara, art. 3.

74. Cfr. Lunaria, *op. cit.*, p. 23: «i racconti degli operatori ci consegnano la sensazione che a garantire la “sostenibilità” economica dei CAS per gli enti gestori siano innanzitutto il sottodimensionamento, lo sfruttamento e la bassa retribuzione degli operatori» oltre al «mantenimento al minimo della manutenzione delle strutture» e alla «erogazione di cibo scadente».

75. Preferibile, pertanto, sottolineare l'aspetto della «omogeneità» rispetto all'altro, pure connotato all'accoglienza dello SPRAR, e relativo alla «singolarità» dei progetti territoriali (a «forma libera», come definiti, tra gli altri, da F. Guella, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. “amministrazione dell'emergenza”*, in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, *op. cit.*, p. 196: «Lo SPRAR è peraltro organizzato come un sistema che nasce dal basso, su base dell'iniziativa volontaria dei singoli Comuni, muovendo da progetti presentati a scopo di accoglienza dai singoli enti locali strutturati con forme libere e poi tendenzialmente affidati alla gestione del terzo settore. Ci si affida quindi ad un sistema asimmetrico, sussidiario ed atipico, finalizzato a favorire interventi di c.d. “accoglienza integrata” [...]. Fermo tale carattere flessibile e sussidiario, tuttavia, attraverso la medesima legge 189/2002 è stata istituita centralmente, presso il Ministero dell'interno, anche un'apposita struttura di coordinamento del sistema: il Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico, la cui gestione è affidata all'ANCI e la cui attività è finalizzata a garantire comunque una certa omogeneità nei progetti di accoglienza»).

4. La fase di aggiudicazione

Alla progettazione di dettaglio dei servizi di accoglienza è correlato l'adeguato svolgimento delle procedure di gara e l'oggettività del giudizio della Commissione aggiudicatrice, fondato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, obbligatorio per l'aggiudicazione delle gare relative ai servizi sociali⁷⁶. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un verso, preserva dalla possibilità che l'aggiudicazione dei servizi di accoglienza venga fondata su una valutazione correlata al mero risparmio di spesa (ciò che avverrebbe con il ricorso al criterio del prezzo più basso); per altro verso, però, se non adeguatamente irreggimentato, espone a spropositati esborsi di spesa. Esso, infatti, esige l'impiego di dettagliati criteri e *sub*-criteri di valutazione e dei relativi punteggi e *sub*-punteggi, per la valorizzazione di ciascuna delle componenti dei predetti servizi nel rapporto tra costi preventivati e apporto qualitativo previsto⁷⁷.

Nell'ambito dello SPRAR, il costo degli interventi di accoglienza è variabile a seconda delle categorie di destinatari⁷⁸. Il costo preventivato dal bando del comune di Roma Capitale del gennaio 2017 per la categoria ordinaria è pari a 35 € *pro capite/pro die* e

76. Tanto per gli appalti sotto soglia che per gli appalti sotto soglia l'art. 95, co. 3, lett. a), del Codice dei contratti pubblici dispone che i contratti relativi ai servizi sociali siano aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. V.C. Lacava, *I criteri di aggiudicazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4.2016, p. 459 ss.

77. Cfr. ANAC, *Deliberazione n. 7, Adunanza del 30 settembre 2014, Gestione dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela per richiedenti protezione internazionale – Progetto SPRAR.*, p. 6, sul caso del comune di Chiaramonte di Gulfi: «L'Amministrazione, ritenendo l'affidamento in esame non un appalto di servizi ma una semplice manifestazione di interesse, nell'avviso pubblico ha indicato un criterio di aggiudicazione diverso dagli unici due previsti dalla legge: trattasi, per così dire, di una sorta di offerta economicamente più vantaggiosa atipica, in cui il punteggio da assegnare è ripartito solo tra componenti qualitative e più precisamente 50 punti per la "proposta progettuale sintetica" (ulteriormente distribuiti per 5 parametri di valutazione) e gli altri 50 per il "merito tecnico organizzativo" (assegnati sulla base di altri 4 parametri)». Sull'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'economicamente più vantaggioso v. altresì *Deliberazione n. 25, Adunanza dell'8 marzo 2012, Piano Ispettivo 2011. Servizi di gestione dei centri di accoglienza per immigrati affidati nell'ultimo biennio dai Comuni Città di Torino, Comune di Bologna, Comune di Foggia, Comune di Bari*: «L'Autorità ha constatato che l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici di servizi e forniture evidenzia diverse questioni applicative, legate soprattutto alla necessità di coniugare l'imparzialità e l'oggettività del giudizio sulle offerte, da parte della Commissione giudicatrice, con il rispetto della discrezionalità delle scelte dell'amministrazione, garantendo la concorrenza [...] dai quali discende anche l'obbligo di predeterminazione dei criteri selettivi, *sub*-criteri di giudizio, ed i relativi punteggi e *sub*-punteggi».

78. Nel bando SPRAR 2015 del comune di Roma dedicato alla categoria dei minori stranieri non accompagnati esso era di circa 70 € *pro-capite/pro-die* mentre nel bando SPRAR comunale pubblicato nel 2017 è di 35€ *pro-capite/pro-die* (di cui 33,25€ a carico di Roma Capitale e la rimanente cifra a carico del soggetto gestore a titolo di cofinanziamento pari al 5%) per la categoria ordinaria e in 125€ *pro-capite/pro-die* (di cui il 5% a carico del soggetto gestore) per la categoria di richiedenti e titolari di protezione internazionale con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata o con disagio mentale e/o psicologico.

corrisponde alla media del costo dei servizi SPARAR, calcolato negli anni precedenti per la stessa categoria; è significativo, tuttavia, che tale media ricomprenda dei costi massimi che superano le 49 € *pro capite/pro die*: un differenziale molto importante e difficilmente giustificabile, anche tenendo in debita considerazione la valorizzazione qualitativa dei predetti servizi⁷⁹.

Nei bandi CAS della prefettura di Roma pubblicati tra il 2016 e il 2017 il costo dei servizi di accoglienza è stato preventivato in una cifra variabile tra 30-35 € *pro capite/pro-die* (si arriva a prevedere un prezzo a base d'asta di 36,88€ per i Centri di accoglienza dedicati ai minori non accompagnati); in alcuni di essi, tuttavia, si è fatto ricorso al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso⁸⁰. Il ricorso a tale criterio segnala la disponibilità delle prefetture a rinegoziare la qualità dell'accoglienza con la realizzazione di meri risparmi di spesa ovvero con la predisposizione di procedure di gara, per così dire, semplificate⁸¹; esso, tuttavia, contravviene al principio di economicità e al principio di

79. Così nella deliberazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, n. 19 del 29.12.2016 della Corte dei conti, con oggetto *La gestione dei servizi di "Seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 40, si può leggere «che per l'anno 2015, sia il Comune di Ostuni (Br) che il Comune di Ercolano (Na) hanno richiesto, per quindici posti, un finanziamento rispettivamente, il primo per un importo di euro 279.195 ed il secondo di soli euro 146.170. La differenza (91 per cento) appare chiaramente sproporzionata. Analogamente, sempre per l'anno 2015, in relazione allo stesso numero di posti gestiti (n. 25), nell'ambito del medesimo contesto regionale, è paradossale la differenza (+51 per cento) tra i 304.037 euro richiesti dal Comune di Licata (Ag), rispetto ai 460.337 euro del Comune di Chiaromonte Gulfi (Ra)» (sul caso del comune di Chiaromonte Gulfi, v. anche ANAC, *Deliberazione n. 7, Adunanza del 30 settembre 2014, Gestione dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela per richiedenti protezione internazionale – Progetto SPRAR e supra*, note nn. 25 e 76) Al fine ridurre il predetto differenziale l'art. 17 delle linee guida allegate al nuovo bando ministeriale SPRAR prevede che la Commissione di valutazione possa stabilire il costo massimo del progetto di accoglienza tenendo conto della totalità delle domande pervenute e ad aspetti quali-quantitativi di contesto, in ossequio ai «principi amministrativi di coerenza, economicità e efficienza dei servizi dedicati» e sempre senza trascurare la «specificità» di tali servizi; tale previsione consente di intervenire sugli eccessi senza limitare a priori i costi che non possono non essere rapportati al singolo progetto di accoglienza. Cfr. *contra* Corte dei conti, *La gestione dei servizi di "Seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 46, secondo la quale: «Per arginare tali criticità non appare ancora adeguato quanto previsto dal recente decreto ministeriale del 10 agosto 2016 che, all'art. 17, consente alla Commissione di risolvere tali incongruenze solo *ex post* e quindi con aggravio di tempi per la definizione efficace e solerte della procedura di assegnazione»; v. anche p. 70.

80. V. Avviso pubblico CAS del marzo 2016. Anche se esula dall'ambito della presente indagine, nell'Avviso pubblico dell'ottobre 2016, relativo all'individuazione di soggetti gestori di CPA dedicati a MSNA, la prefettura di Roma giustificava il ricorso al criterio del prezzo più basso sulla base del combinato disposto tra l'art. 95, co. 4, che consente il ricorso al predetto criterio per gli appalti di servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate e per gli appalti sotto soglia, e l'art. 35, co. 1, lett. d) del Codice dei contratti pubblici; tuttavia, l'applicabilità del criterio del prezzo più basso agli appalti aventi a oggetto l'erogazione di servizi sociali (anche se con caratteristiche standardizzate o sotto-soglia) sembrerebbe del tutto preclusa dalla clausola di esclusività del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa contenuta nello stesso art. 95, co. 3, lett. a).

81. Sulla difficoltà di far ricorso al criterio di aggiudicazione dell'economicamente più vantaggioso cfr. Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico, Seduta del 7 maggio 2015, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, Mario Morcone*, p. 6 secondo cui «l'offerta economicamente più vantaggiosa è un meccanismo anche normativamente più complesso, quindi ci sono prefetture di maggiori dimensioni in grado di gestirlo correttamente e prefetture di minori dimensioni che fanno più fatica a costruire gare di questo tipo. In ogni caso, abbiamo ritenuto che il massimo ribasso non fosse una soluzione in nessun modo più da consentire».

efficienza, oltre che alle disposizioni cogenti contenute all'interno del Codice dei contratti pubblici e poste a presidio della qualità dei servizi sociali⁸².

5. Il monitoraggio

Come la fase di programmazione e di progettazione anche la fase successiva all'aggiudicazione, concernente il monitoraggio e il controllo della qualità dei servizi di accoglienza erogati dai soggetti gestori aggiudicatari delle procedure di gara, nell'ambito del Sistema di protezione è, per così dire, duplice, essendo espletata: in primo grado, dal Servizio centrale dello SPRAR sull'ente locale titolare del progetto di accoglienza; in secondo grado, dall'ente locale titolare del progetto di accoglienza sul soggetto gestore dello stesso.

Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 142/2015 – e dell'art. 1 *sexies*, co. 4, del d.l. n. 416/1989, convertito dalla l. n. 39/1990, da esso richiamato – il Servizio centrale monitora l'attuazione dei progetti di accoglienza mediante la gestione di una banca dati che gli enti locali, sulla base delle indicazioni delle linee guida allegate al bando SPRAR, devono aggiornare periodicamente inserendo i dati relativi ai servizi erogati, alle strutture di accoglienza, agli operatori impiegati nel progetto, alle presenze dei richiedenti protezione internazionale e all'andamento dei loro percorsi di integrazione (audizione presso Commissione territoriale, permesso di soggiorno, esperienze lavorative, studi, assegnazione di corsi e servizi etc.)⁸³. Esso riceve dagli enti locali delle relazioni annuali (intermedie e finali) sulle attività svolte e delle schede semestrali e annuali di monitoraggio elaborate dalla banca dati dello SPRAR⁸⁴.

Oltre ai controlli, per così dire, cartolari descritti, il Servizio centrale dello SPRAR procede al controllo sui servizi di accoglienza tramite delle missioni nelle strutture in cui gli stessi sono erogati. Tali missioni sono affidate a una rete di quattordici *tutor* territoriali⁸⁵; di questi, uno è stabilmente impiegato per il controllo dei progetti di Roma Capitale, le cui cinquanta strutture di accoglienza sono state oggetto di dodici visite nel

82. Lo stesso d.m. 7.3.2017, contenente lo schema di capitolato di appalto dei Centri di accoglienza straordinaria, sembrerebbe ribadire l'esclusività di tale criterio; Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico (bozza non corretta), seduta del 16 marzo 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone*.

83. Cfr. art. 1 *sexies*, co. 5, d.l. n. 416/1989 e artt. 32 delle linee guida allegate al bando SPRAR.

84. Cfr. artt. 25 e 39 delle linee guida allegate al bando SPRAR.

85. Tali visite sono dirette a verificare l'andamento del progetto nel suo complesso, tra cui la qualità dell'accoglienza e dei servizi prestati oltre all'effettiva operatività del personale, v. Corte dei conti, *La gestione dei servizi di "Seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 49 e 80 ss.

2014, di trentotto visite nel 2015 e di undici visite dal mese di gennaio al mese di ottobre 2016⁸⁶.

L'attività del Servizio centrale dello SPRAR concorre con quella del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, al quale, peraltro, è riservato il controllo della regolarità delle procedure di aggiudicazione della gestione dei servizi di accoglienza⁸⁷. Tale riserva segnala una tendenziale ineffettività dei predetti controlli perché nella prassi l'attività del Dipartimento è prevalentemente, se non esclusivamente, dedicata ai CAS⁸⁸; tendenza che, per così dire, risulta rafforzata dalla irrilevanza che le irregolarità delle predette procedure assumono rispetto alla pronuncia sulla revoca parziale o totale del finanziamento del FNPSA, su cui, peraltro, è sempre lo stesso Dipartimento e, precisamente, la Direzione centrale dei servizi per l'immigrazione e per l'asilo in esso operante, competente a pronunciarsi⁸⁹.

L'attività di monitoraggio e di controllo degli enti locali titolari dei progetti di accoglienza sui soggetti gestori è regolata all'interno dei singoli bandi, come si evince dall'ultimo bando SPRAR del comune di Roma capitale. Al fine di garantire la trasmissione dei dati per l'aggiornamento della banca del Servizio centrale, esso prevede una «costante, quotidiana, attività di monitoraggio» sui servizi di accoglienza erogati e l'obbligo dei soggetti gestori di aggiornare, a loro volta, una banca dati istituita presso

86. V. Corte dei conti, *La gestione dei servizi di "Seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 80 ss. Nonostante la rete dei *tutor* sia stata recentemente incrementata, il Servizio centrale non appare ancora in grado di garantire un adeguato monitoraggio del Sistema di protezione, come dimostra l'esperienza romana del recente passato; secondo Lunaria, *op. cit.*, p. 47: «un miglioramento del sistema di monitoraggio adottato sino a oggi, anche alla luce di quanto emerso a seguito dell'indagine su Mafia Capitale, sarebbe auspicabile per consentire, grazie alla programmazione più frequente di visite *in loco*, una verifica più stringente della qualità dei servizi erogati e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Un progetto così ampio come quello di Roma, che coinvolge a oggi almeno 48 strutture, richiederebbe forse un rafforzamento del team di monitoraggio e una maggiore sinergia tra le verifiche di carattere amministrativo-contabile e quelle sulla qualità degli interventi svolte dal Servizio centrale».

87. Cfr. art. 20, co. 4, d.lgs. n. 142/2015, ove si individua come oggetto dell'attività di controllo e monitoraggio del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno «la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza fissati con i decreti ministeriali di cui [...] agli artt. 12 e 14, co. 2, con particolare riguardo ai servizi destinati alle categorie vulnerabili e ai minori, nonché le modalità di affidamento dei servizi di accoglienza previsti dall'art. 14 a soggetti attuatori da parte degli enti locali che partecipano alla ripartizione del [FNPSA]».

88. Cfr. Circolare n. 4786 del 30.11.2016 del Ministero dell'interno, che razionalizza l'azione di monitoraggio delle prefetture: «È evidente che in questa fase storica di forti flussi migratori e ingente incremento di centri di accoglienza temporanea, l'attenzione dei prefetti è prioritariamente rivolta a verificare i livelli di servizi resi in quest'ultima tipologia di centri [nei CAS, *n.d.r.*]». Cfr. Corte dei conti, *La gestione del sistema dei servizi di "Seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 82 ss.

89. Cfr. art. 27 delle linee guida allegate al bando SPRAR che razionalizza la revoca del finanziamento tramite un sistema a punti: all'atto dell'assegnazione del contributo a ciascun progetto di accoglienza è attribuito un punteggio e l'accertamento di irregolarità nell'esecuzione del progetto determina la sua decurtazione; a tale decurtazione può conseguire la revoca parziale o totale del contributo. All'accertamento delle irregolarità delle procedure di aggiudicazione non consegue alcuna decurtazione.

l'ufficio comunale. A tale attività di monitoraggio, si accompagna anche una «ampia e insindacabile facoltà [...] di disporre verifiche e controlli di rispondenza e di qualità circa la piena conformità delle attività rese» dai soggetti gestori, con l'ulteriore previsione per cui, in caso di irregolarità accertate, tali soggetti si espongono a una serie di penali che vanno dalla riduzione del finanziamento alla risoluzione del contratto aggiudicato⁹⁰.

Nell'ambito dei CAS, come precedentemente accennato, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 142 del 2015, è il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione a svolgere l'attività di monitoraggio e controllo. Il sistema dei controlli ministeriali è stato recentemente integrato dal progetto MIRECO (*Monitoring improvement of reception conditions*), che prevede l'istituzione di un Osservatorio permanente sul monitoraggio del sistema di accoglienza: tale Osservatorio, operante dal maggio scorso, si avvale di diverse figure professionali (personale del predetto Dipartimento, ma anche del Dipartimento di pubblica sicurezza e del Dipartimento dei Vigili del fuoco) e di una piattaforma di rilevazione per l'effettuazione di visite ispettive, che consentano un controllo completo sulle strutture di accoglienza prefettizie⁹¹.

Perfettibile appare il coordinamento ministeriale sull'attività prefettizia di monitoraggio delle presenze effettive nei CAS che, in passato, è stato causa di indebite erogazioni di risorse pubbliche⁹²; mentre maggiore è stato l'impatto del predetto coordinamento relativamente alle attività di controllo: al fine di correggere i difetti di tale attività – evidenziate, peraltro, dall'esperienza romana e dall'indagine su Mafia capitale – infatti, i prefetti sono stati invitati dal Ministero dell'interno a rafforzare i controlli

90. Bando comunale SPRAR 2017, Allegato B, art. 10.

91. Cfr. Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico (bozza non corretta)*, Seduta del 25 maggio 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone, p. 6 ss.: «L'Osservatorio ha come prima attività redatto uno schema di rilevazione da poter utilizzare, uno strumento quindi di lavoro per l'effettuazione delle visite ispettive. Le visite ispettive sono iniziate l'11 maggio. L'idea è quella di effettuare 20 visite ispettive, che stiamo facendo in una tipologia differenziata dei Centri (Centri grandi, Centri più piccoli, Centri temporanei, Centri per minori) e ci sarà una prima valutazione di queste risultanze anche per validare lo stesso strumento di rilevazione o eventualmente implementarlo con ulteriori modalità. L'Osservatorio si avvarrà di una piattaforma che potrà costituire un utile strumento di lavoro, consentirà l'incrocio di determinati dati anche a livello nazionale e quindi potrà creare una rete di comunicazione anche tra le stesse prefetture. Farà dei report per riferire al ministro tutto ciò che viene rilevato nell'ambito della qualità dei servizi da rendere».

92. Cfr. Comm. Centri di accoglienza migranti, *Relazione*, p. 79 ove si rileva la necessità di «valutare nuove procedure di rilevazione opportunamente standardizzate e gestite da applicazioni informatiche, fornite e amministrate a livello centralizzato direttamente dal Ministero dell'interno ed accessibili attraverso il *network* da tutte le prefetture, al fine di consentire, in modo univoco, il monitoraggio e la tracciabilità informatica delle presenze a livello nazionale, con possibilità di esercitare un controllo anche sui centri di costo». Come si evince da Comm. Centri di accoglienza migranti, *Resoconto stenografico (bozza non corretta)*, seduta del 16 marzo 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone, proprio a tal fine il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è in procinto di adottare il Sistema per la gestione dell'accoglienza (SGA) «che mira ad avere un monitoraggio completo dello straniero, dall'ingresso in Italia, dallo sbarco, fino a quando andrà via, ossia fino a quando uscirà dai centri, e gestirlo secondo tutto il percorso».

contabili-finanziari, i controlli sulle procedure di aggiudicazione e a effettuare visite nei Centri governativi⁹³.

Nel corso del 2014, le visite all'interno dei CAS romani sono state soltanto 35; a metà giugno del 2015, similmente, se ne contavano soltanto 17⁹⁴; non si conoscono invece i dati relativi alle visite effettuate tra il 2016 e il 2017⁹⁵. Tuttavia, coerentemente con le indicazioni ministeriali, volte al rafforzamento dei controlli, all'interno del bando pubblicato nel febbraio 2017 la prefettura di Roma si è riservata «la facoltà di disporre in qualsiasi momento, a mezzo di propri incaricati, verifiche dirette ad accertare l'esatto adempimento delle prestazioni» e il potere di applicare penalità che possono portare alla risoluzione contrattuale⁹⁶.

Tale possibilità interroga l'efficacia della fase di controllo, su cui si scaricano tutti i difetti della fase di programmazione e di progettazione. E infatti, i fenomeni di fidelizzazione, che possono scaturire dall'insufficienza dell'offerta dei servizi di accoglienza rispetto al fabbisogno previsto o dai requisiti soggettivi e oggettivi delle procedure di affidamento dei predetti servizi, possono precludere l'esclusione dei soggetti gestori responsabili delle gravi irregolarità dal settore dell'accoglienza e, al contempo, perpetuare il reimpiego degli stessi.

6. Conclusioni

La comparazione delle procedure di gara relative al sistema dei Centri di accoglienza straordinaria e al Sistema di protezione consente di mettere in evidenza due diversi tratti distintivi e due diverse tendenze. Il tratto distintivo delle procedure dei CAS è la

93. Cfr. Direttiva del Ministero dell'interno, 14100/110 del 4.8.2015, con cui si richiede alle prefetture: l'implementazione dei controlli sui requisiti soggettivi degli enti gestori e titolari delle strutture d'accoglienza; l'inserimento nei bandi di gara di clausole a tutela del preminente interesse pubblico alla legalità e alla trasparenza; l'estensione dei controlli anche in caso di ricorso ad accordi o convenzioni tra pubbliche amministrazioni per la gestione delle strutture d'accoglienza. Anche il recente impegno programmatico del Ministero dell'interno, peraltro, sembrerebbe essere nel senso di una maggiore uniformazione delle predette procedure, cfr. *Resoconto stenografico (bozza non corretta), Seduta del 25 maggio 2017, Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Gerarda Pantalone*, p. 7: «il Ministro dell'interno vuole rendere incisivi i controlli sulle attività amministrative delle prefetture, ossia sulle modalità di affidamento dei contratti e quindi della gestione in un settore d'importanza così strategica. Ci saranno quindi delle verifiche in sede regionale, anche al fine di armonizzare e uniformare le procedure che le diverse prefetture pongono in essere».

94. I dati riportati sono stati comunicati da Franco Gabrielli, prefetto di Roma in carica nel 2015, alla Comm. Centri accoglienza immigrati, *Resoconto stenografico, Seduta del 18 giugno 2015*, p. 9 ss.

95. Ai sensi dell'art. 20, co. 4, d.lgs. n. 142/2015, che rimanda all'art. 6, co. 2 *bis*, d.l. n. 119/2014, convertito dalla l. n. 146/2014, dell'attività di controllo e di monitoraggio effettuata il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno dovrebbe dare conto al Parlamento con una relazione annuale; di tale relazione, tuttavia, mancano riscontri.

96. Bando CAS febbraio 2017, Allegato A, sez. «Procedura di contestazione di inadempienze e applicazione di penalità».

flessibilità. Esso segnala la predisposizione delle prefetture a rinegoziare un'accoglienza di qualità con un'accoglienza di quantità, volta a garantire la predisposizione del maggior numero di posti possibili in tempi, tipicamente, molto brevi: alla difficoltà nel prevedere con precisione il fabbisogno dei servizi di accoglienza e nel preventivare l'entità del loro finanziamento consegue una fase di programmazione flessibile, che spiega il ricorrente ricorso a procedure d'urgenza; flessibile è altresì la fase di progettazione, che consente ora di restringere ora di allargare l'ingresso al settore dei predetti servizi, a seconda dell'esigenza, anche a soggetti gestori di minore affidabilità; tale flessibilità si riflette infine nella fase di esecuzione e, segnatamente, di monitoraggio, condizionato da fenomeni di fidelizzazione. Il tratto distintivo delle procedure dello SPRAR è, invece, la *rigidità* e segnala una minore disponibilità alla negoziazione dell'accoglienza di qualità: la fase di programmazione delle procedure di gara degli enti locali è irreggimentata dalle tempistiche delle procedure previste nel bando ministeriale per il finanziamento del FNPSA; anche la fase di progettazione è molto rigida e tesa a consentire l'ingresso nel settore dei servizi di accoglienza a soggetti gestori di sicura affidabilità, destinatari di un monitoraggio molto stringente da parte del Servizio centrale durante la fase di esecuzione.

Le tendenze dei due sistemi sono, tuttavia, opposte. La tendenza delle procedure relative ai CAS, evidenziata dal d.m. 7.3.2017 e dal d.m. 1.9.2016, è nel senso di un irrigidimento delle fasi di gara, in vista del perseguimento di un'accoglienza di maggiore qualità. La tendenza delle procedure dello SPRAR, come si evince dal d.m. 10.8.2016, viceversa, è nel senso della flessibilizzazione delle predette fasi, in vista dell'allargamento del Sistema di protezione; tale flessibilizzazione prospetta, però, un maggior grado di negoziabilità della qualità con la quantità, come si evince soprattutto dalla riluttanza del predetto decreto ministeriale a irreggimentare la progettazione relativa alla capacità recettiva delle strutture alloggiative⁹⁷.

Tali tendenze interrogano il processo di standardizzazione qualitativa del sistema dei Centri di accoglienza straordinaria sul Sistema di protezione e suggeriscono come tale

97. La negoziabilità degli interessi sottesi all'accoglienza di qualità è significativa delle logiche alle quali è stata informata la gestione dell'accoglienza alla fine dell'emergenza nord Africa, passando da una «accoglienza dell'emergenza» a una «accoglienza nell'emergenza»: e infatti, come rilevato da F. Guella, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. "amministrazione dell'emergenza"*, in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale, op. cit.*, p. 192 ss. se l'elemento dominante della prima è rappresentato «da una logica caso per caso» che valorizza «la flessibilità e l'atipicità dell'azione amministrativa in un contesto formalmente emergenziale», la seconda «non ha certamente rinunciato a tali logiche ma le medesime tendenze alla flessibilità e concertazione sono state impiegate in un contesto di potenziata leale collaborazione». La ricorrente emersione delle logiche emergenziali è sottolineata anche in M. Benvenuti, *La protezione internazionale degli stranieri tra polarità vecchie e nuove*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma, 2/3.2.2011*, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci, Napoli, Jovene, p. 80.

processo, per un verso, stia pian piano dirottando, per l'avvicinamento degli standard dell'accoglienza straordinaria agli standard della prima accoglienza, come emerge dall'impiego di uno schema di capitolato d'appalto unico, il d.m. 1.9.2016, per i CAS e i CPA dedicati ai minori stranieri non accompagnati (inoltre, non è ancora chiaro se il d.m. 7.3.2017 individui un capitolato d'appalto unico per i CAS e per i CPA dedicati agli adulti); per altro verso, si stia invertendo, per l'avvicinamento degli standard qualitativi dello SPRAR a quelli dei CAS.

Paradigmatica è l'esperienza romana, in cui l'ampliamento del Sistema di protezione sembrerebbe essere stato possibile, nel volgere di un breve periodo di tempo, grazie: (a) all'inclusione nello SPRAR di alcune strutture rispondenti a standard qualitativi diversi a quelli propri della seconda accoglienza; (b) all'inclusione nello SPRAR di strutture alloggiative di grandi dimensioni istituite nel corso dell'emergenza Nord-Africa; (c) al ricorso a procedure d'urgenza per l'individuazione dei soggetti gestori dei servizi di accoglienza⁹⁸.

I precedenti rilievi consentono di concludere sottolineando alcune criticità comuni alle procedure relative al Sistema di protezione e al sistema dei Centri di accoglienza straordinaria e proponendo alcuni correttivi.

In primo luogo, nell'ambito dello SPRAR, la previsione dei requisiti di idoneità professionale e finanziaria compromette il principio di partecipazione e di rotazione senza assicurare, al contempo, l'affidabilità dei soggetti gestori, anche perché i requisiti di professionalità tipicamente previsti nell'ambito dei CAS aprono la partecipazione alle gare a soggetti gestori inaffidabili. La predisposizione di un meccanismo di accreditamento nazionale dei soggetti gestori dell'accoglienza consentirebbe di evitare gli effetti collaterali derivanti dall'uno e dall'altro sistema.

In secondo luogo, l'oggetto integrato delle procedure di gara, riguardante la gestione di tutti i servizi di accoglienza, dalla predisposizione delle strutture alloggiative all'erogazione degli altri servizi minimi obbligatori, oltre a compromettere il *favor participationis* e a innescare fenomeni di fidelizzazione, non consente di selezionare i soggetti gestori valorizzando la loro reale professionalità nell'erogazione dei servizi di accoglienza. La separazione gestionale, tuttavia, potrebbe rappresentare una reale soluzione soltanto se, coerentemente con il perseguimento dell'accoglienza diffusa, gli alloggi venissero individuati in strutture (anche private) di piccole-medie dimensioni e non necessariamente nei beni del demanio come, per esempio, ex caserme, ospedali dismessi etc.

98. A tali conclusioni perviene Lunaria, *op. cit.*, p. 40 ss.

In terzo luogo, proprio l'impiego delle strutture alloggiative di grandi dimensioni compromette i predetti principi. L'introduzione di limiti più stringenti alla capacità recettiva degli alloggi, in tal senso, consentirebbe di incoraggiare la partecipazione alle procedure di gara e di meglio perseguire l'accoglienza diffusa.

Infine, la partecipazione alle gare potrebbe essere favorita, oltre che dalla separazione gestionale delle strutture alloggiative dai servizi di accoglienza (e dall'impiego di strutture alloggiative a limitata capacità recettiva), anche dalla lottizzazione di tali servizi. A riguardo, potrebbe essere utile centralizzare le gare relative all'erogazione dei beni materiali (vestiario, biancheria, prodotti igienici etc.), ciò garantirebbe una maggiore omogeneità qualitativa dell'accoglienza.