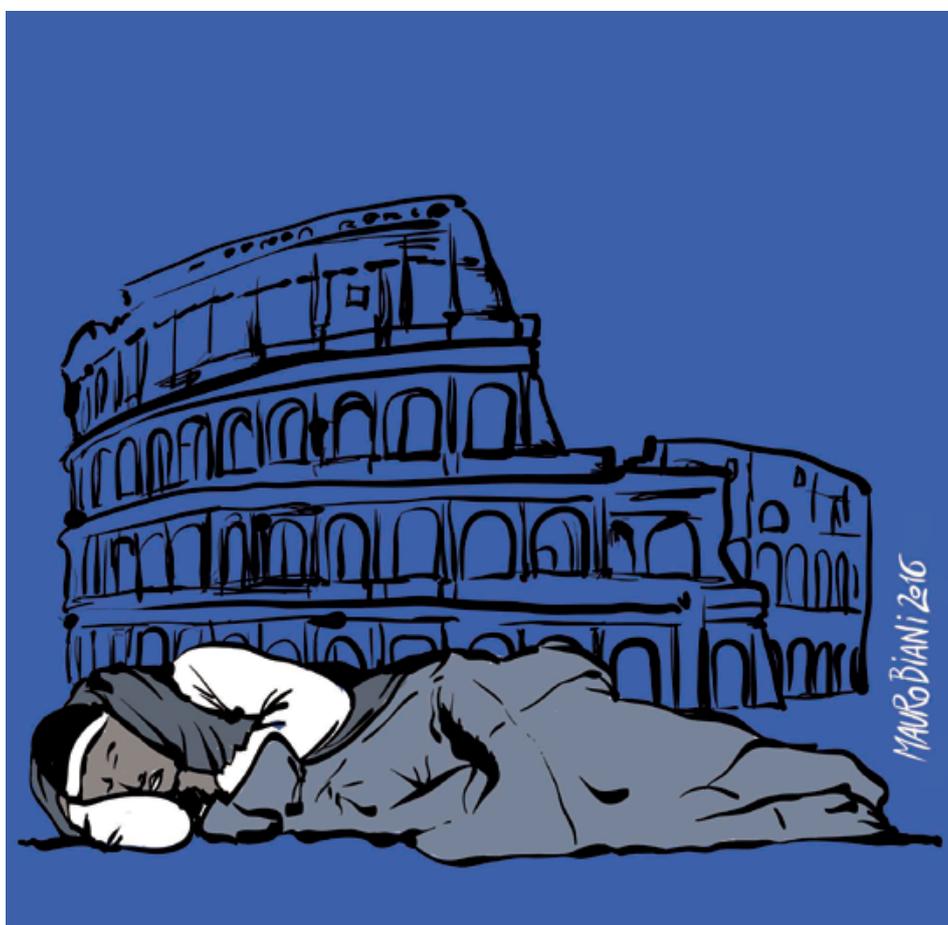


Il mondo di dentro

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma



Introduzione	3
1. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia	7
2. L'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma	11
2.1 Città di transito e di residenza	11
2.2 Il sistema di accoglienza della prefettura di Roma	12
2.3 I Centri di Accoglienza Straordinaria	15
2.4 Le criticità: il circolo vizioso dell'emergenza permanente	21
2.5 Tre casi esemplari	26
3. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar)	35
3.1 Il modello Sprar	36
3.2 Il sistema di funzionamento in fase di trasformazione	37
3.3 La rete Sprar a Roma	39
3.4 Le risorse stanziare per il triennio 2014-2016	42
3.5 Il sistema di monitoraggio del progetto Sprar di Roma	44
3.6 Tre casi esemplari	48
4. L'inchiesta di Mafia Capitale, l'accoglienza e l'affidamento dei servizi	59
4.1 I risvolti dell'indagine in relazione al sistema di accoglienza	59
4.2 Le carenze sistemiche rilevate dalla Commissione Antimafia e dall'Anac	62
4.3 L'impatto della cattiva gestione sul lavoro degli operatori	65
4.4 Le proposte di Romaccoglie	68
Conclusioni	71

Nota redazionale

Questo dossier è stato realizzato da Serena Chiodo e Grazia Naletto per conto di Lunaria

Editing: Sara Nunzi e Duccio Zola

Grafica e impaginazione: Cristina Povoledo

L'immagine di copertina è una vignetta di Mauro Biani che ringraziamo per la sua disponibilità

Ringraziamo per il supporto e la collaborazione forniti durante la realizzazione delle visite e delle interviste e nel corso della raccolta dei dati e della documentazione ufficiale: Daniela Di Capua, Direttrice Servizio Centrale SPRAR - Riccardo Ducci, Referente del Servizio Centrale per il progetto Sprar di Roma e Lazio - Valentina Fabbri, presidente di Programma integra - Stefano Fassina, Deputato di Sinistra Italiana - Stefano Galieni, campagna LasciateCIEntrare - Roberto Giordano, CGIL Roma e Lazio, - Claudio Graziano, Responsabile Immigrazione Arci Roma - Cinzia Greco, rete LasciateCIEntrare Roma - Gabriella Guido, portavoce di LasciateCIEntrare - Giulio Marcon, deputato indipendente di Sinistra Italiana - Sara Nunzi, Lunaria - Maria Silvia Olivieri, Coordinatrice Area Front End Servizio Centrale del Sistema di Protezione - Rosanna Scarpati, Programma integra - Donatella Terni, Referente del Servizio Centrale per il progetto Sprar di Roma - Adriano Zaccagnini, deputato della Camera, Gruppo misto - Duccio Zola, Lunaria.

Un ringraziamento particolare va agli amici della campagna LasciateCIEntrare, della campagna Accogliamoci, agli operatori di ALA e all'insieme delle realtà con le quali abbiamo condiviso il percorso di Romaccoglie.

Il mondo di dentro è stato realizzato con il sostegno di



Il testo del dossier è liberamente scaricabile dal sito di Lunaria

Per informazioni e contatti:

Lunaria

via Buonarroti 39 00185 Roma

Tel. 06.8841880 Fax 06.8841859

E-mail: antirazzismo@lunaria.org

www.lunaria.org

www.cronachediordinariorazzismo.org

Introduzione

Sono trascorsi quasi due anni da quando i primi arresti e la pubblicazione delle ordinanze di custodia cautelare relative all'indagine "Mondo di mezzo" gettarono un'ombra più che oscura sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati della Capitale. L'effetto immediato fu quello di dare un ulteriore colpo alla già scarsa legittimazione delle politiche pubbliche di accoglienza. Il tema dei "costi" economici che lo stato deve sostenere per accogliere le persone che chiedono protezione nel nostro Paese era già presente in modo ossessivo nel dibattito pubblico ben prima che i riflettori si accendessero sulle vicende legate a Mafia Capitale, e continua ad esserlo oggi. Sui giornali e nelle trasmissioni televisive di grande audience scorrono fiumi di parole dedicate a questo argomento, per lo più con un taglio sensazionalistico, spesso strumentale. L'attenzione è concentrata sulla *quantità* di risorse pubbliche investite, molto meno si parla di come sono impiegate, della qualità dei servizi prestati, delle condizioni di vita assicurate ai richiedenti asilo che sono ospitati nei centri di accoglienza. Sul racconto delle esperienze di accoglienza prevale la rappresentazione delle sue manifestazioni peggiori: il business, il malaffare, la "malaccoglienza".

Queste sicuramente esistono, devono essere denunciate e possibilmente perseguite. Ma se diventano *l'unico* argomento di dibattito, contribuiscono ad assecondare l'opinione di chi auspica la liquidazione *tout court* del sistema pubblico di accoglienza. Come succede troppo spesso a livello locale, dove le proteste più o meno pacifiche e più o meno spontanee di gruppi di cittadini contro l'apertura di nuovi centri di accoglienza, si accompagnano ad aggressioni razziste nei confronti dei richiedenti asilo, talvolta gravissime, come l'omicidio compiuto a Fermo nel luglio di quest'anno.

Tra l'accettazione della "malaccoglienza" così com'è e la privatizzazione completa della sua gestione (che forse piacerebbe a qualcuno) c'è, deve esserci, una terza possibilità che è quella di una riforma profonda delle politiche attuali. Ma questa è possibile solo se si individuano e si rimuovono le cause che stanno alla base della cattiva accoglienza.

Alcune di queste, forse le più determinanti, non sono di competenza dei singoli amministratori locali o dei singoli Prefetti che gestiscono i servizi di accoglienza sul territorio. Ci riferiamo in primo luogo alle scelte adottate dall'Unione Europea (frutto di un pessimo e per altro non ancora riuscito compromesso tra i Governi degli Stati membri) che da un lato continua a privilegiare le politiche del rifiuto (controllo dei mari e delle frontiere, rimpatri, cooperazione sporca con Paesi retti da dittature come il Sudan o la Somalia o in cui i diritti umani sono sistematicamente violati come la Turchia; espulsioni programmate verso Paesi, come l'Afganistan, che definire sicuri è un vero oltraggio); dall'altro non fa niente per fermare i conflitti, come quello siriano, nei Paesi di origine delle molte persone che arrivano, contribuendo ad alimentare i flussi di rifugiati.

Vi sono però anche responsabilità squisitamente nazionali e locali, politiche e amministrative. Per quanto riguarda le prime, è quanto meno bizzarro che la crescita degli arrivi di migranti

sulle nostre coste sia periodicamente evocata dal nostro Governo come un'“emergenza” per giustificare l'inadeguatezza del nostro sistema di accoglienza. Anche limitando al minimo l'orizzonte della nostra memoria, non è possibile fare a meno di ricordare ciò che successe già nel 2011, l'anno della cosiddetta “Emergenza Nord-Africa”: poco più di 62mila persone furono accolte solo grazie all'allestimento di un programma di accoglienza straordinario che, per altro, risultò altrettanto straordinariamente costoso. Oggi il numero di persone che giungono sulle nostre coste in cerca di protezione è molto più alto: sono già più di 145mila quelle arrivate quest'anno. E, a distanza di cinque anni, non siamo ancora preparati ad accoglierle bene. Tra le cause principali di questa cronica inadeguatezza vi è sicuramente la lentezza con la quale i principi assunti nel piano nazionale di accoglienza varato nel luglio 2014 da Governo, Regioni ed enti locali (coordinamento interistituzionale, distribuzione dell'accoglienza sul territorio) sono stati tradotti in concrete scelte politiche.

Sono infatti molti i Comuni che si rifiutano di aderire alla rete Sprar, il cui ampliamento dovrebbe garantire il consolidamento di un sistema di accoglienza ordinario, coordinato e uniforme su tutto il territorio nazionale. Ciò innesca un circolo vizioso che continua a riprodurre interventi in emergenza gestiti dal Ministero dell'Interno tramite i Prefetti, chiamati ad aprire nuove strutture temporanee in corrispondenza dei nuovi arrivi: a tutt'oggi, a livello nazionale, il 77% dei richiedenti protezione internazionale sono accolti nel sistema di accoglienza straordinaria costituito dai Cas, in capo alle Prefetture. La straordinarietà richiede procedure di emergenza, queste a loro volta favoriscono l'ingresso nella rete degli enti gestori di attori privi di esperienza, interessati più ai profitti che possono derivare dalla gestione dei servizi che alla loro qualità e ai diritti delle persone cui sono destinati. Lo spazio per la cattiva gestione e il cattivo trattamento delle persone si riproduce così all'infinito.

In questo contesto va collocato il sistema di accoglienza romano, le cui disfunzioni hanno però concause specificamente radicate nelle scelte politiche e nelle prassi amministrative delle istituzioni cittadine, come purtroppo l'indagine su Mafia Capitale ha fatto emergere molto bene. Su queste si sofferma *Il mondo di dentro*.

L'intreccio perverso tra politica, criminalità e affari che la Procura di Roma ha messo in luce con l'inchiesta “Mondo di mezzo” supera di gran lunga quanto in molti e da tempo hanno cercato di denunciare restando del tutto inascoltati. Del business che si è sviluppato attorno alla gestione dell'accoglienza dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati così come dei cosiddetti “campi nomadi”, non solo a Roma, noi insieme a molti altri abbiamo parlato in più occasioni.¹

L'inchiesta racconta un sistema di potere e di controllo economico della Capitale (e non solo) occulto e inquietante per la sua trasversalità e pervasività. I giudici non a caso lo hanno definito un sistema reticolare, esplicitando molto bene che l'utilizzo improprio delle risorse pubbliche ha oltrepassato in questa città qualsiasi confine politico, mettendo in relazione tra

1 Ricordiamo l'analisi della gestione dell'Emergenza Nord-Africa proposta nel dossier *I diritti non sono un costo. Immigrazione, finanza pubblica e welfare*, realizzato nel 2013, disponibile qui: www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/11/i_diritti_non_sono_un_costo-tot..pdf e quella della gestione dei campi “nomadi” realizzata nel dossier *Segregare costa. La spesa per i “campi nomadi” a Roma, Napoli e Milano*, disponibile qui: www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa_.pdf

loro rappresentanti politici, amministratori, manager ed esponenti della malavita con storie politiche molto diverse tra loro. Sarà la magistratura a decidere se le contestazioni sollevate nel corso delle indagini preliminari abbiano o no un fondamento.

Il nostro compito è invece quello di non dimenticare e di andare oltre una lettura esclusivamente emotiva, effimera e scandalistica di quanto successo per evitare che, relegata nelle aule del Tribunale l'inchiesta tuttora in corso, *tutto torni a funzionare esattamente come prima*.

Per queste ragioni abbiamo ritenuto utile ricostruire come è stato disegnato il sistema di accoglienza romano negli ultimi tre anni, quali sono stati gli attori in campo, le procedure seguite per affidare i servizi, le carenze strutturali e le prassi amministrative che hanno aperto il varco all'utilizzo improprio, per usare un eufemismo, delle risorse pubbliche stanziare. Perché, se è vero che le evidenze emerse lasciano trasparire vizi e carenze *sistemici*, innanzitutto nel funzionamento dell'apparato politico-amministrativo del Comune di Roma, uno dei compiti delle organizzazioni della società civile è quello di verificare se e quali provvedimenti siano stati adottati per rimuoverli, tentando di delineare alcune possibili vie di uscita.

Noi pensiamo che le istituzioni pubbliche nazionali e locali debbano mantenere un ruolo centrale di indirizzo, coordinamento e controllo delle politiche di accoglienza, ma, per migliorare davvero i servizi rivolti ai richiedenti asilo nella nostra città, occorre identificare innanzitutto puntualmente le loro criticità per poi tracciare alcune delle possibili soluzioni. *Il mondo di dentro* intende offrire un contributo in questa direzione analizzando i due principali sistemi in cui si articola oggi il sistema pubblico di accoglienza della capitale: quello dei Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas) in capo alla Prefettura e il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo (Sprar).

1. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati ha conosciuto nel nostro Paese, in particolare a partire dal 2011, anno in cui fu proclamata dal Governo la cosiddetta “Emergenza Nord Africa” (Ena), significative trasformazioni. Prima di illustrare la sua attuale configurazione, è opportuno ricordare che in quell’anno, per far fronte agli arrivi di circa 62.692 persone dalla Tunisia, dalla Libia e dall’Africa orientale, fu predisposto un sistema di accoglienza straordinario coordinato dalla Protezione Civile che affiancò il circuito dei Centri di Accoglienza governativi per Richiedenti Asilo (Cara) e quello ordinario rappresentato dalla rete del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar).¹ L’approccio emergenziale che fu adottato nella gestione dell’Ena, caratterizzato da una sostanziale mancanza di programmazione e coordinamento delle diverse forme di accoglienza, ha condizionato in misura significativa l’evoluzione dell’intero sistema di accoglienza italiano negli anni successivi: la proliferazione di centri di grandi dimensioni e l’ingresso nella rete degli enti gestori di soggetti privi della necessaria esperienza risalgono infatti per lo più a questo periodo.

Un’ulteriore trasformazione è avvenuta a partire dall’inizio del 2014, quando il nuovo aumento degli arrivi di richiedenti asilo, in un contesto di saturazione dei Cara e dello Sprar, ha indotto il ministero dell’Interno a incaricare le Prefetture dell’attivazione di Centri di Accoglienza Straordinari (Cas). A partire dall’8 gennaio 2014, con un susseguirsi di numerose circolari ministeriali, il ministero dell’Interno ha continuato a richiedere alle Prefetture l’ampliamento del sistema di accoglienza straordinario, prassi che come vedremo è proseguita sino a oggi.²

Ciò è avvenuto benché l’obiettivo di superare la logica emergenziale nelle politiche di accoglienza sia stato assunto in modo strutturale nel “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari”, adottato in sede di Conferenza Unificata dal Governo, dalle Regioni e dagli enti locali il 10 luglio 2014.³ Di fronte ai significativi arrivi di migranti registrati nel 2014, l’intesa si propose infatti, almeno a livello programmatico, di sviluppare una “leale” collaborazione interistituzionale tra Governo, Regioni, Province e Comuni e di strutturare il sistema di accoglienza in tre livelli (primo soccorso e accoglienza, prima accoglienza e seconda accoglienza). Si considerava infatti che “la gestione dell’accoglienza diffusa, tramite le prefetture e senza il coinvolgimento dei territori, rischia di creare disagi e tensioni”. Oltre all’aumento delle risorse destinate al mantenimento del sistema, l’accordo prevedeva, in corrispondenza dei nuovi flussi, una distribuzione dei migranti su tutto il territorio nazionale seguendo criteri di ripartizione regionale commisurati alla quota di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali.

1 Per un approfondimento relativo alla gestione di questa fase si vedano M.S. Olivieri, *L’accoglienza frantumata sotto il peso dell’“emergenza”* in Lunaria, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, 2011, pp. 35-44, disponibile qui: www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/LIBRO-Bianco.-def.pdf e Lunaria, *I diritti non sono un costo, Le risorse stanziare per la cosiddetta “emergenza Nord-Africa”*, 2013, pp. 91-101, disponibile qui: www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/11/i_diritti_non_sono_un_costo-tot.pdf.

2 Gli avvisi relativi ai bandi o alle manifestazioni di interesse pubblicati dalla Prefettura di Roma da noi esaminati citano le circolari del 20 e 27 giugno 2014, del 13 aprile 2015, del 4 maggio 2015, del 27 maggio 2015, del 13 agosto 2015, del 23 giugno 2016, del 28 luglio 2016 e del 30 agosto 2016. La circolare dell’8 gennaio 2014 e quella del 20 marzo 2014 sono reperibili a questo link: www.meltingpot.org/Circolare-del-ministero-dell-Interno-n-104-dell-8-gennaio.html - .V_vb0ZOLQUQ

3 Il testo dell’accordo è disponibile qui: www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/07/2014_Accordo-PIANO-NAZIONALE-ACCOGLIENZA-10-07-2014.pdf

Parallelamente, a partire dal luglio 2013, era intanto iniziato il processo di ampliamento della rete Sprar, gestito sia tramite la richiesta di “posti aggiuntivi” di accoglienza rivolta agli enti locali già aderenti alla rete, sia attraverso la pubblicazione di bandi pubblici finalizzati a consentire la presentazione di nuovi progetti. Una modifica molto più rilevante del sistema di funzionamento dello Sprar, potenzialmente suscettibile di porre finalmente le basi per il consolidamento di un sistema di accoglienza ordinario e omogeneo sul territorio nazionale è, come vedremo, recentissima. A seguito dell’approvazione, il 13 maggio 2015, dell’Agenda europea sull’immigrazione da parte della Commissione Europea, della conseguente adozione da parte del Governo italiano di una *Road map* e dell’approvazione del Dlgs. 142/2015, entrato in vigore il 30 settembre 2015,⁴ il sistema di accoglienza è stato così delineato.

I Cpsa e gli Hot-spot

Il primo livello è quello del primo soccorso e assistenza prestato nelle zone maggiormente interessate dagli sbarchi. Qui dovrebbero essere offerti i servizi di primissima accoglienza, realizzato un primo screening sanitario e svolte le attività di identificazione dei migranti. Questa funzione rimane, in base all’art.8, in capo ai Cpsa (Centri di Primo Soccorso e Assistenza) istituiti dalla legge 563/1995 meglio nota come legge Puglia.

In realtà con l’adozione della *Road map*, a tali centri si sono sovrapposti gli *Hot-spot*, strutture volute dalla Commissione Europea. Oggi sono operativi quelli di Lampedusa (ex Cpsa), Taranto, Pozzallo e Trapani (ex Cie). Gli *Hot-spot*, come hanno denunciato alcune organizzazioni umanitarie,⁵ non hanno un quadro giuridico di riferimento: la loro funzione precipua è quella di identificare i migranti e di *selezionare* le persone che intendono richiedere protezione internazionale rispetto ai cosiddetti migranti economici. Si tratta di strutture chiuse, difficilmente accessibili alle organizzazioni di tutela dei richiedenti asilo e agli organi di stampa. Al loro interno opera personale Unhcr, Easo e Oim, ma anche di Frontex.

I centri di prima accoglienza (o hub)

L’art. 9 del Dlgs. 142/2015 disciplina i “Centri di prima accoglienza” la cui funzione è quella di accogliere i cittadini stranieri già sottoposti alle procedure di fotosegnalamento per il tempo necessario all’espletamento delle procedure di identificazione, la definizione del loro status giuridico, la verbalizzazione della domanda di asilo e l’avvio della procedura di esame della domanda. Si tratta di strutture regionali o interregionali che nel Piano approvato il 10 luglio 2014 in Conferenza Unificata erano denominate *hub*: le persone possono uscire dai centri nell’orario diurno. Per il loro approntamento è previsto l’utilizzo anche di ex caserme; la loro gestione può essere affidata a “enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di Comuni, a enti pubblici o privati che operano nel settore dell’assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell’assistenza sociale”. I 16 Cara governativi esistenti dovrebbero essere destinati a svolgere questa funzione.⁶ Attualmente i Cara di Bari, Crotone, Roma e

⁴ Il Dlgs 142/2015, disponibile qui www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg, ha recepito la Direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

⁵ Tra queste Asgi, Oxfam e la campagna LasciateCIEntrare.

⁶ I Cara sono stati istituiti nel 2002 con la denominazione di Centri di Identificazione e Asilo, l’attuale denominazione si deve al Dlgs. n. 25/2008. Sono strutture preposte all’accoglienza di persone che hanno già manifestato la volontà di chiedere asilo per il tempo necessario a effettuare le procedure di identificazione e formalizzare la domanda di protezione internazionale.

Siciliana sono specificamente destinati ad accogliere i richiedenti asilo che hanno aderito al programma di ricollocazione varato dalla Commissione Europea e sono dunque disponibili a essere trasferiti in un altro Paese europeo.

I centri Sprar

L'art. 14 Dlgs. 142/2015 identifica il sistema di seconda accoglienza territoriale con lo Sprar stabilendo che possano accedervi i richiedenti asilo che ne facciano richiesta, purché abbiano già formalizzato la domanda di protezione e non dispongano di un reddito sufficiente (identificato con l'importo dell'assegno sociale). Lo Sprar, è costituito da una rete di enti locali che in collaborazione con le organizzazioni di terzo settore, promuovono progetti di accoglienza integrata finalizzata all'inserimento sociale ed economico dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. L'accoglienza è garantita per l'intera durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. Nel 2015 lo Sprar si è articolato in 430 progetti territoriali promossi da 339 Comuni, 29 Province e 8 Unioni di Comuni in 10 Regioni. Le persone accolte nel corso dell'anno sono state 29.761.⁷ I progetti attualmente in corso scadono il prossimo 31 dicembre. L'8 agosto il ministro dell'Interno ha pubblicato un decreto che riforma il sistema di accesso e di funzionamento della rete.

Le strutture temporanee (o Cas)

Nel caso in cui si verificano "arrivi ravvicinati e consistenti di richiedenti" e non sia possibile accoglierli nei centri di prima accoglienza o nella rete Sprar, l'art.11 del Dlgs. 142/2015 prevede l'approntamento di misure straordinarie di accoglienza in "strutture temporanee" su disposizione delle Prefetture, "sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura" e con regolare procedura di gara pubblica. Ma nei casi di estrema urgenza, è consentito il ricorso a procedure di affidamento diretto. Sono, queste strutture temporanee, i Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas) in cui l'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento dei richiedenti asilo nei centri di prima accoglienza ex art. 9 o nei centri Sprar.

Il trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione

Oltre a delineare il sistema di accoglienza, il dlgs. 142/2015, Art. 6, inasprisce le ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo nei Centri di Identificazione ed Espulsione portando il periodo di permanenza massima a 12 mesi. Il trattenimento può essere disposto dal Questore quando il richiedente protezione internazionale ha commesso reati gravi; costituisce un pericolo per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato o è considerato pericoloso socialmente; ha presentato la domanda dopo essere stato colpito da provvedimento di espulsione trovandosi già in stato di detenzione oppure è considerato a "rischio di fuga".

La distinzione tra le caratteristiche e le funzioni delle diverse tipologie di centri delineata a livello legislativo, nella realtà tende a dissolversi. Al di là del vero e proprio vuoto norma-

⁷ Si veda: Anci, ministero dell'Interno, *Rapporto annuale Sprar, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Atlante Sprar 2015*.

tivo che caratterizza gli *Hot-spot*, la permanenza di una domanda di accoglienza superiore alla capacità di ricezione del sistema e i tempi lunghi della procedura riconoscimento della protezione fanno sì che la distribuzione dei richiedenti asilo nelle diverse tipologie di centri dipenda più dalla disponibilità effettiva di accoglienza che dalla fase della procedura di asilo in cui si trovano i richiedenti. Ma l'aspetto più rilevante è che, nonostante gli indubbi sforzi compiuti a livello programmatico, a tutt'oggi l'accoglienza dei richiedenti asilo è nel nostro Paese gestita in grandissima parte con l'allestimento di strutture temporanee da parte delle Prefetture.

Tavola 1. Distribuzione delle presenze nelle diverse strutture di accoglienza in Italia e nel Lazio all'11 ottobre 2016

	Persone presenti nelle strutture temporanee		Persone presenti negli <i>Hot-spot</i>		Persone presenti nei centri di prima accoglienza		Persone presenti nelle strutture Sprar al 12 settembre 2016		Totale
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	
Lazio	8.125	62	–	–	891	7	4.175	32	13.191
ITALIA	126.584	77	1.138	1	13.996	9	22.192	14	163.910

Fonte: ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 11 ottobre 2016

Secondo i dati diffusi dal ministero dell'Interno l'11 ottobre 2016, purtroppo disaggregati solo a livello regionale – e non provinciale –, le persone accolte sono complessivamente 163.910 in Italia e 13.996 in Lazio: per il 77% in Italia e per il 61% nel Lazio si trovano nelle strutture di accoglienza temporanee (Cas).⁸

⁸ Gli aggiornamenti statistici pubblicati dal ministero dell'Interno sono disponibili qui: www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero.

2. L'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma

2.1 Città di transito e di residenza

Fatta eccezione per gli *Hot-spot*, la capitale è naturalmente attraversata da tutte le diverse tipologie di accoglienza indicate in precedenza. Ospita l'enorme struttura del Cara di Castelnuovo di Porto, un progetto Sprar coordinato dal Comune di Roma articolato in 51 centri, più di 70 "strutture temporanee" distribuite sul territorio provinciale allestite dalla Prefettura, alcuni centri di accoglienza per minori stranieri non accompagnati e alcuni centri di accoglienza gestiti dal Comune di Roma che non sono inseriti nel progetto Sprar. Non luogo di accoglienza, ma di detenzione è infine il Centro di Identificazione ed espulsione di Ponte Galeria.

I servizi di accoglienza sono proliferati e si sono stratificati nel corso degli anni, in concomitanza con l'aumento del numero di richiedenti asilo presenti nel nostro paese e mantengono ancora oggi una forte frammentazione, dovuta non solo all'approccio emergenziale sopra accennato, ma anche alla carenza di una strategia politica chiara e coordinata in materia di accoglienza da parte delle diverse amministrazioni che si sono succedute nel tempo.

Roma è per definizione un polo attrattivo per grandissima parte dei cittadini stranieri richiedenti asilo e non che raggiungono il nostro paese. È città di residenza, ma è anche luogo di transito. È indubbiamente molto più difficile gestire gli interventi in questo campo in un'area metropolitana ed estesa come quella della capitale rispetto a quanto non lo sia nelle città di provincia o nei piccoli Comuni.

La città si trova ormai da decenni in una condizione di "emergenza" abitativa, permanente. Come molte città italiane Roma è stretta in una morsa, tra i pesanti tagli dei trasferimenti agli enti locali adottati dai Governi degli ultimi anni e le conseguenze di scelte amministrative dissennate che hanno prodotto un debito di bilancio insostenibile. Disegnare politiche di accoglienza umane (in appartamento) in una città in cui il costo degli affitti è uno dei più alti in Italia e in Europa, il tasso di disoccupazione medio è stato nel 2015 pari al 10,7% e il sistema di trasporti pubblico è del tutto inefficiente, sicuramente non è semplice.

Tuttavia, la mancanza di una volontà politica a livello comunale nell'approntare un sistema di accoglienza cittadino coordinato e capace di rispondere alle diverse domande di accoglienza presenti sul territorio e lo scarso coinvolgimento nella progettazione dei servizi di accoglienza e di inserimento socio-economico delle realtà sociali e di migranti attive nella città, sembrano a tutt'oggi gli elementi principali che sono all'origine delle molte criticità che analizziamo in dettaglio nelle pagine che seguono, con riferimento ai due principali sistemi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a oggi operativi sul territorio romano: quello dipendente dalla Prefettura e il progetto Sprar coordinato dal Comune.

D'altra parte, la proliferazione di luoghi di accoglienza informali che hanno attraversato la storia della città dell'ultimo decennio conferma l'incapacità delle istituzioni di far fronte alla domanda di accoglienza: dall'occupazione nel 2004 del cosiddetto ex Hotel Africa, un ex magazzino Fs nei pressi della Stazione Tiburtina in cui trovarono accoglienza centinaia di richiedenti asilo eritrei, etiopi e sudanesi, a Palazzo Selam, ex facoltà di Lettere nei pressi del centro commerciale La Romanina che ha ospitato sino a 1.200 richiedenti asilo e rifugiati

prevenienti dal Corno d’Africa, alla presenza protrattasi per mesi dei richiedenti asilo afgani presso l’air terminal della stazione Ostiense nel biennio 2009-2010, alle molteplici occupazioni promosse da Action, dal Coordinamento cittadino di lotta per la casa e dai Blocchi Precari Metropolitani che hanno coinvolto centinaia di migranti e di richiedenti asilo, all’ex fabbrica occupata Metropoliz, che ospita circa 60 nuclei familiari provenienti da Paesi diversi, all’insediamento di Ponte Mammolo, sgomberato nel maggio 2015, che è arrivato a ospitare sino a 400 persone, sino alla recente e inverosimile vicenda del centro Baobab, sgomberato più volte dalla sede di via Cupa nel novembre 2015, nel giugno e nel settembre 2016.

Del resto, come riporta Medici Senza Frontiere nel suo rapporto dedicato all’accoglienza informale, *Fuoricampo*,⁹ lo stesso Ministro Alfano, rispondendo a un’interrogazione parlamentare, ha dichiarato che le occupazioni a scopo abitativo a Roma erano a fine dicembre 2015 ben 103.¹⁰ L’unica risposta che le istituzioni sembrano in grado di dare è quella di procedere a sgomberi forzosi, senza proporre soluzioni alternative dignitose per le persone ospitate.

Difficile stimare il numero di richiedenti asilo e rifugiati che vivono nelle occupazioni o nei molti insediamenti informali dispersi nella metropoli. Certo è che l’intreccio tra il disagio abitativo cronico che vive la città e la crescita della domanda di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati registrata negli ultimi anni spinge cittadini italiani e stranieri ad autorganizzarsi per garantirsi un alloggio.

2.2 Il sistema di accoglienza della Prefettura di Roma

Il Cara di Castelnuovo di Porto, il Cie di Ponte Galeria e i Cas sono le strutture che dipendono dalla Prefettura di Roma. Non ci occuperemo del Cie, che pure abbiamo visitato più volte. Sebbene infatti sia previsto dalla legislazione che al suo interno possano essere trattenuti anche richiedenti asilo, non è una struttura di accoglienza ma di detenzione il cui fine è quello di garantire l’identificazione e il successivo rimpatrio dei cittadini stranieri colpiti da un provvedimento di espulsione o per il rimpatrio dei quali non sia disponibile immediatamente il mezzo di trasporto.

Non volendo in alcun modo assecondare la tendenza che assimila i Cie ai centri di accoglienza, abbiamo scelto di non parlarne in questo rapporto.¹¹

Il report della visita che abbiamo effettuato nel Cara di Castelnuovo di Porto il 20 giugno 2016 insieme alla campagna *LasciateCIEntrare*, consente invece di descrivere in dettaglio le funzioni, la struttura, le modalità di gestione, i costi e la composizione delle più di 800 persone ospitate nel centro.

9 Si veda: Medici Senza Frontiere, *Fuoricampo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, 2016, pag. 20 disponibile qui: <http://fuoricampo.medicisenzafrontiere.it/wp-content/themes/venture/Fuoricampo.pdf>

10 La risposta del Ministro all’interrogazione 3-01869 presentata l’1 dicembre è disponibile qui: www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0534&tipo=stenografico-sed0534.stenografico.tit00060.sub00050.int00040

11 Per altro, a seguito di una protesta dei migranti detenuti avvenuta l’11 dicembre 2015, la sezione maschile del Cie è stata danneggiata e attualmente è in funzione solo nella sua parte femminile, ospitando poche persone.

Il Centro Accoglienza Richiedenti Asilo di Castelnuovo di Porto

viale della Protezione Civile, Castelnuovo di Porto (RM)

Visita effettuata con la campagna LasciateCIEntrare il 20.6.2016

Il Cara, aperto nel maggio 2008, è collocato nella zona industriale di Castelnuovo di Porto, a 30 chilometri da Roma e a 7 chilometri dal centro abitato più vicino (Capena), negli spazi di un ex centro polifunzionale del Dipartimento della Protezione Civile. Si tratta di un enorme complesso di cemento recintato, circondato da un'area aperta priva di servizi.

La gestione del centro, inizialmente affidata alla Croce Rossa (2008-2010), è passata all'Ati Gepsa-Acuarinto-Synergasia (2010-2013). Oggi è gestito dalla cooperativa Auxilium, che ha ottenuto l'affidamento nel 2014. Secondo quanto previsto dal Piano di accoglienza del ministero dell'Interno, e come confermato dal Vice-Prefetto Leone presente nel corso della visita effettuata, il Cara di Castelnuovo di Porto è destinato a divenire uno dei 4 *Hub* italiani adibiti a ospitare le persone richiedenti protezione internazionale disponibili ad aderire al programma di *relocation*, fino alla loro partenza per il paese di destinazione.

Struttura

All'ingresso: guardiana, reception, presidio costante di tre militari e un carabiniere

Piano terra: ospitalità di donne, minori e nuclei familiari; servizio mensa; presidio medico; piccola ludoteca per minori; uffici amministrativi

Primo piano: uomini soli

Stanze: disadorne, prive di tende, con muffa

Gestione

Dal 7 aprile 2014 gestito dalla R.T.I. Auxilium Società Cooperativa Sociale E SIAR. Società Cooperativa Sociale ARL.

Direttore del Cara: Akram Zubayd

Servizi circostanti

All'esterno dell'edificio non c'è nulla, eccetto un bar poco distante

Capienza e presenze

- la capienza teorica è di 650 posti

- la capienza effettiva al momento della visita era pari a 844 persone (661 uomini, 157 donne e 26 minori) di cui 537 di nazionalità eritrea, 57 di nazionalità maliana, 44 di nazionalità nigeriana e 44 di nazionalità gambiana

Donne, minori e nuclei familiari al piano terra

Uomini al primo piano

Tre "macrogruppi"

- titolari di protezione

- ricorrenti (ricorso dopo il diniego della domanda di protezione)

I due gruppi sono composti in tutto da circa 200 persone, trasferite man mano per far posto ai nuovi arrivi interessati dalle procedure di *relocation*.

- persone che hanno aderito al programma europeo di *relocation*: al momento della visita, secondo quanto dichiarato dall'ente gestore, 570 persone, prevalentemente di cittadinanza eritrea.

A occuparsi della procedura e dell'informativa circa il programma di *relocation* sono i funzionari Easo (European Asylum Support Office), direttamente nel Cara. Le comunicazioni sui trasferimenti possono avvenire anche poche ore prima del viaggio stesso. Sulle bacheche

presenti nei corridoi sono affissi alcuni avvisi del ministero dell'Interno, che avvertono che "it is not possible to choose the country to which you are relocated", non si può scegliere il paese di ricollocamento.

È possibile rifiutare il trasferimento, qualora il paese proposto non corrisponda alle esigenze del rifugiato. In tal caso, la persona dovrebbe essere trasferita in un altro centro (Cas o Sprar).

Tempi medi di permanenza

3-4 mesi secondo l'ente gestore, ma è stata registrata la presenza di persone nel Cara anche da un anno e 8 mesi

Personale

Lavoratori complessivi 117, così distribuiti:

10 per la gestione dell'amministrazione e del magazzino

9 per il servizio di assistenza socio-psicologica

4 per il servizio di informazione normativa

9 mediatori culturali

19 operatori per il servizio medico e di pronto soccorso

66 impiegati nei servizi di assistenza alla persona (pulizie, ristorazione, operatori, autisti e coordinatori dei servizi)

Il direttore del centro specifica che all'aumento delle persone rispetto alla capienza ufficiale corrisponde un adeguamento del personale, sulla base delle corrispettive tabelle presenti nel bando.

Servizi

- kit personale: spazzolino, dentifricio, ciabatte, tuta, asciugamano, lenzuola monouso, bagnoschiuma, carta igienica. Il kit per l'igiene (dentifricio, bagnoschiuma, carta igienica) viene fornito ogni tre giorni, insieme alle lenzuola monouso

- trasporti: Per raggiungere Roma e i Comuni limitrofi gli ospiti usufruiscono di mezzi di trasporto pubblico, mentre per i trasporti considerati necessari (Questura, Commissione Territoriale o visite sanitarie), l'ente gestore mette a disposizione mezzi propri

La cooperativa gestisce un servizio di navette, che trasporta le persone alla stazione più vicina. È questo l'unico modo per spostarsi dal Cara. Molti si muovono autonomamente in bici.

- *Pocket money*: 2,50 euro pro die pro capite. Non vengono rilasciati contanti: il *pocket money* viene elargito in beni, acquistabili all'interno del piccolo emporio presente nel centro. Beni acquistabili: biscotti, dentifrici, sigarette, tessere telefoniche, biglietti del treno e della metropolitana

- Vitto: tre pasti quotidiani, forniti da un servizio di catering appaltato a Itaca Ristorazione

- Presenza di regolamento interno multilingue

- Attività teatrali (con Riccardo Vanuccini)

- Un presidio medico interno assicura i servizi di base h24, lo screening medico all'ingresso e l'effettuazione di alcune vaccinazioni con un team di 8 medici e 9 infermieri; le visite specialistiche vengono effettuate all'esterno del centro presso l'ospedale S.Andrea e il San Gallicano.

- Team legale: 4 operatori legali sono previsti per offrire un servizio informativo sulla normativa italiana in materia di asilo dal lunedì al sabato tra le 9 e le 18.

- è previsto un servizio di insegnamento della lingua italiana

Costi

L'attuale gestione è stata affidata a seguito della pubblicazione di una gara di appalto nel 2013. L'affidamento è divenuto effettivo il 7 aprile 2014 e ha durata triennale con scadenza il 6 aprile 2017. La base d'asta dell'appalto, calcolata su una capienza teorica di 636 persone, era pari a 21.352.500 euro (+Iva), il prezzo di aggiudicazione è invece risultato pari a 15.589.907,76

euro (+Iva). L'RTI Auxilium e Siar ha dunque ottenuto l'appalto effettuando un ribasso sulla base di asta pari a circa il 22%. La capienza effettiva, in realtà molto superiore a quella teorica, comporta un adeguamento del corrispettivo: come specificato nel capitolato di appalto, "per ogni nuovo ospite la prefettura-Utg: corrisponde il prezzo pro-die/pro-capite pari a 1/365° del canone annuo, diviso per la capienza della struttura."

In via comparativa è utile evidenziare che il valore complessivo dell'appalto precedente, con a capo la francese Gepsa, era stato pari a 34 milioni e 500mila euro (+Iva) calcolato su una capienza teorica di 650 posti, del tutto simile alla capienza teorica oggetto dell'appalto attuale.

Osservazioni finali

Come in tutti i Cara, le persone ospitate nel Cara di Castelnuovo di Porto possono liberamente uscire dal centro (devono rientrare entro la mezzanotte). C'è però un dettaglio: il centro è isolato, lontano dai trasporti pubblici, il bar più vicino si trova a circa un km e mezzo dall'ingresso principale. La collocazione sembra fatta apposta per tenere lontani occhi indiscreti: difficile accedere al centro se non si ricevono indicazioni precise. L'enorme blocco di cemento che ospita il centro ci ricorda a tutti gli effetti un luogo di segregazione collocato sufficientemente lontano dal cuore della capitale per non dare troppo fastidio. Non ci sono muri invalicabili a contenerlo, ma l'intento di separazione tra chi è dentro e chi vive fuori è evidente.

Del resto al di là degli spostamenti di obbligo (in Questura, in ospedale, in Commissione) uscire significa pagare come minimo un biglietto di andata e ritorno, minimo 3 euro per l'autobus, e il pocket-money giornaliero a disposizione degli ospiti (2,50 euro) non copre neanche questo.

Gli ospiti passano dunque gran parte del loro tempo all'interno della struttura di vecchia data che per garantire un'accoglienza decente richiederebbe numerosi lavori di manutenzione. Difficile inoltre immaginare che possa effettivamente essere garantita un'assistenza legale, psicologica e sociale personalizzata in uno spazio nel quale sono concentrate 844 persone.

Come i colloqui con alcune delle persone ospitate nel Cara dimostrano (e come ammesso anche dallo stesso ministero dell'Interno) la famosa procedura di ricollocazione è ben lontana dal funzionare: mesi di attesa spesso vissuti senza comprendere i criteri con i quali vengono individuate le persone alle quali dare precedenza, nell'assenza di informazioni dettagliate sull'iter della propria pratica e senza la possibilità di scegliere il paese di destinazione. In teoria gran parte delle persone ospitate nel Cara dovrebbero restarvi pochi mesi; nella pratica i tempi sono lunghissimi.

2.3 I Centri di Accoglienza Straordinaria

Pur non essendo disponibile una mappatura ufficiale e pubblicamente accessibile dei Cas, sappiamo che nel corso dell'ultimo anno il loro numero è cresciuto notevolmente sia nel Lazio che nell'area metropolitana. Al 19 settembre 2016 le strutture temporanee risultano 70 nel territorio provinciale e 310 nella Regione. I richiedenti asilo ospitati sono rispettivamente 4.063 e 7.822.

In 10 mesi sia le strutture che le relative presenze sono più che raddoppiate e la crescita è particolarmente significativa negli ultimi mesi: da 2.947 persone ospitate nei Cas della Provincia di Roma al 1° luglio si è passati a 4.063 persone il 19 settembre. Non sono purtroppo disponibili informazioni sul numero complessivo di Cas collocati all'interno del territorio comunale.

**Tavola 2. Lazio. Persone presenti nelle strutture temporanee di accoglienza:
al 2 novembre 2015, all'1 luglio 2016, al 19 settembre 2016**

	al 2 novembre 2015			all'1 luglio 2016			al 19 settembre 2016		
	numero strutture	presenze	capienza	numero strutture	presenze	capienza	numero strutture	presenze	capienza
Frosinone	58	417	N.d.	88	659	661	141	1.388	1.427
Latina	24	435	N.d.	49	688	593	73	1.204	896
Rieti	7	251	N.d.	55	345	331	7	327	225
Roma	20	1.706	N.d.	59	2.814	2.947	70	4.063	3.863
Viterbo	9	239	N.d.	13	425	426	19	840	667
Totale	118	3.048		264	4.931	4.958	310	7.822	7.078

Fonte: ministero dell'Interno

Ricostruire il sistema di affidamento dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo (meglio noti come Centri di Accoglienza Straordinaria) adottato dalla Prefettura di Roma non è semplice. Sebbene sia disponibile on-line la documentazione relativa ai diversi bandi pubblicati nel triennio 2014-2016 per definire degli accordi quadro con gli enti gestori, non sempre è accompagnata dagli avvisi di aggiudicazione e di post-informazione che dovrebbero informare sugli esiti dei bandi fornendo dettagli sugli enti aggiudicatari e sulle risorse effettivamente impegnate. Né sono pubblicati on-line i testi delle convenzioni stipulate con gli enti gestori. A ciò si aggiunge un'ulteriore complicazione dovuta al fatto che nel 2015 e nel 2016 le offerte presentate in termini di disponibilità dei posti di accoglienza sono risultate ampiamente inferiori rispetto alle richieste della Prefettura.

Illustriamo di seguito le informazioni raccolte sui diversi bandi di gara grazie all'esame della documentazione disponibile, per poi evidenziare in un secondo momento alcuni aspetti che ci sembrano rilevanti.¹²

Nell'estate 2013 la Prefettura di Roma si trova nella necessità di attivare con urgenza 450 posti di accoglienza per richiedenti protezione internazionale e si rivolge agli enti che fanno parte del Consiglio territoriale per l'immigrazione. La cooperativa Domus Caritatis offre la disponibilità di 450 posti nella struttura di via Staderini (la struttura è ancora oggi operativa). La cooperativa Eriches offre a sua volta nello stesso periodo la disponibilità di 200 posti che saranno utilizzati a partire dal gennaio 2014. La gestione di questa prima fase da parte della Prefettura viene definita dal Prefetto di Roma Franco Gabrielli, nel corso di un'audizione alla Camera svolta il 18 giugno 2015, "artigianale".¹³ Si procede con affidamenti diretti che prevedono un importo massimo giornaliero per persona di 30 euro più Iva, così come richiesto dal ministero dell'Interno. Con tali risorse l'ente gestore deve impegnarsi a garantire il vitto, l'alloggio, la gestione amministrativa degli ospiti, l'assistenza generica alla persona, compresa la mediazione linguistica, l'informazione, il primo orienta-

¹² I bandi pubblici sono disponibili sul sito della Prefettura di Roma a questo link: www.prefettura.it/roma/news/2880273.htm

¹³ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, *Resoconto stenografico, Seduta pomeridiana n. 12 di Giovedì 18 giugno 2015, Audizione del prefetto di Roma, dottor Franco Gabrielli*, pag. 3. Franco Gabrielli era Prefetto di Roma ai tempi in cui si è svolta l'audizione, non lo era ancora nel 2013.

mento, il servizio di pulizia, la fornitura di biancheria, i prodotti d'igiene e un *pocket money* per gli ospiti di circa 2,5 euro al giorno.

Nel 2014 inizia una seconda fase. A seguito dell'aumento degli arrivi di persone richiedenti protezione internazionale, la Prefettura di Roma pubblica il 30 giugno 2014 un bando per la definizione di un accordo quadro per la gestione dei servizi di accoglienza. Il bando ha l'obiettivo di approntare la gestione di 2.078 posti di accoglienza (1.278 già in essere e 800 nuovi posti da reperire). L'importo messo a base d'asta è di 35 euro giornalieri per persona più Iva. Tra l'agosto e il 31 dicembre 2014 sono effettivamente accolte dagli enti gestori vincitori di questo bando 1.999 persone.¹⁴ Gli enti gestori in questione sono la cooperativa Atlante, la cooperativa Inopera, il consorzio Casa della Solidarietà, l'Rti Eriches 29-Auxilium e la cooperativa Senis Hospes. Il costo effettivo concordato varia tra i 33,60 euro di Atlante e i 34,22 di Senis Hospes. Un avviso di post informazione, relativo alla gestione dei servizi nel periodo ottobre-dicembre 2016, indica l'importo complessivo a base d'asta, pari a 10.071.000,00 più Iva e l'importo complessivo di aggiudicazione, calcolato in base al criterio del massimo ribasso, pari a 9.493.819,29 euro Iva inclusa.¹⁵

Il 20 febbraio 2015 viene pubblicato un nuovo bando per la definizione di un accordo quadro per la gestione di 3.185 posti di accoglienza per il periodo che va da maggio a dicembre 2015. In questo caso il territorio viene diviso in 7 lotti, rispondenti alle Aree Sanitarie Locali. Si tratta di una modifica significativa che ha l'obiettivo di favorire la distribuzione del sistema di accoglienza sul territorio provinciale fissando un numero massimo di posti di accoglienza da attivare in ciascuno dei lotti individuati. L'intento, in particolare per quanto riguarda il Comune di Roma, sembra quello di evitare la concentrazione delle offerte nelle zone periferiche della città, che tendono a essere privilegiate dagli enti gestori perché i costi degli affitti sono più bassi.

L'importo a base d'asta è di 35 euro giornalieri per persona più Iva per un importo complessivo pari a 27.311.375 euro più Iva. Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La graduatoria di aggiudicazione risulta così composta: Rti Tre Fontane/Senis Hospes, Inopera e Eta Beta per il lotto 2; Rti Tre Fontane/Senis Hospes per il lotto 3; Rti Tre fontane/Senis Hospes e Isola verde per il lotto 4; Rti Croce Rossa/Nessun luogo è lontano e Eta Beta per il lotto 5; Rte Tre fontane/Senis Hospes, Inopera, Eta beta e Ati Un sorriso onlus/Isola onlus per il lotto 6; Inopera e Rti Tre fontane/Senis hospes per il lotto 7. Per il lotto 1 (Municipi I, II e III che fanno parte del centro di Roma) non si presenta nessun offerente.

Non è pubblicamente disponibile un avviso di post-informazione, ma secondo quanto riferito dal Prefetto Gabrielli alla Camera, a seguito della pubblicazione del bando viene ottenuta la disponibilità di soli 825 posti di accoglienza per un costo effettivo che varia tra i 32,69 e i 34,22 euro giornalieri per persona.

Per garantire la prosecuzione dell'accoglienza di altre 900 persone già ospitate in strutture temporanee, la Prefettura decide da una parte di adottare provvedimenti di proroga in emergenza, dall'altra di pubblicare un nuovo bando.

Il bando, datato 1 luglio 2015, è finalizzato al reperimento di 1.200 posti di accoglienza per

¹⁴ Ibidem, pag. 4.

¹⁵ Proprio le modalità di partecipazione a questo bando di alcuni degli enti aggiudicatari sono oggetto di contestazione in una delle due ordinanze su Mafia Capitale.

il periodo settembre-dicembre 2015 suddivisi in 2 lotti: zona Roma capitale e Provincia di Roma. L'importo a base d'asta è pari a 5.124.000,00 euro Iva esclusa.

Seguendo l'ordine della graduatoria di aggiudicazione, Isola verde e l'Ats Cri-Nessun luogo è lontano risultano vincitori per il lotto 1; Inopera, l'Ati Centro per l'autonomia-Gus, Eta beta, Senis Hospes e l'Ats Cri-Nessun luogo per il lotto 2. I nuovi posti effettivamente reperiti a seguito del bando sono però solo 264. Per questo motivo la Prefettura pubblica nei mesi successivi due avvisi per la manifestazione di interesse alla gestione di servizi di accoglienza che portano i nuovi posti disponibili a 384.

Il 25 novembre 2015 viene pubblicato un bando per la definizione di un accordo quadro per l'anno 2016: sono 3.104 i posti di accoglienza per i quali si cerca la disponibilità. L'importo a base d'asta è di 35 euro giornaliero per persona più Iva, l'importo complessivo stimato è pari a 39.762.240 euro più Iva. Come risulta dagli avvisi successivi, gli enti partecipanti mettono però a disposizione solo 1.130 posti.

Il 13 marzo 2016 la Prefettura pubblica un'indagine di mercato per reperire 2mila posti di accoglienza (prezzo a base d'asta giornaliero per persona 33,23 euro più Iva), il 7 maggio 2016 un avviso per l'individuazione della struttura di un *hub* per l'accoglienza temporanea di 150 persone, il 3 agosto 2016 un avviso di manifestazione di interesse per l'affidamento diretto di servizi di accoglienza, il 9 settembre 2016 un avviso per la manifestazione di interesse per la procedura negoziata per la gestione di servizi di accoglienza. Negli ultimi tre casi il prezzo messo a base d'asta è di 35 euro pro capite pro die più Iva. Non sono pubblicamente disponibili avvisi di post-informazione che consentano di ricostruire a chi sono stati affidati i servizi e l'entità delle risorse effettivamente impegnate a seguito di questi avvisi.

Il prospetto a lato riepiloga le informazioni di base relative ai bandi sopra citati e offre un supporto all'analisi delle criticità che hanno contraddistinto la predisposizione del sistema delle strutture di accoglienza prefettizie della capitale e della provincia.

In primo luogo la resistenza dei Comuni a ospitare le strutture di accoglienza prefettizie sul proprio territorio, insieme agli esiti della pubblicazione delle ordinanze su Mafia Capitale, sembrano aver concorso al parziale insuccesso dei bandi pubblicati dalla Prefettura nel 2015 e nel 2016 per definire degli accordi quadro con gli enti gestori.

Se infatti le offerte presentate in risposta al bando pubblicato nel giugno 2014 hanno coperto quasi integralmente il numero di posti di accoglienza indicati nella gara di appalto (1.999 su 2078), quelle presentate per i bandi successivi sono risultate ampiamente inferiori al fabbisogno espresso dalla Prefettura. Ciò significa che, se i dati riportati all'inizio di questo capitolo sono giusti, la prassi degli affidamenti diretti o in economia ha continuato a operare nonostante vi sia stato un indubbio tentativo di regolare il sistema di affidamento dei servizi attraverso la pubblicazione di bandi di gara molto più "esigenti" e dettagliati rispetto a quello pubblicato nel giugno 2014.

Prospetto 1. Bandi Prefettura Roma per la gestione di servizi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale. Anni 2014-2016

Tipologia di avviso	Data bando	Durata convenzione	Importo bando (Iva esclusa)	Numero posti	Prezzo a base d'asta	Limiti dimensionali struttura	Dotazione minima dipendenti	Criteri di affidamento
Bando per accordo quadro	30-giu-14	fino al 31 dicembre 2014	10.068.660	1278 + 800	35	Tra un minimo di 20 e un massimo di 100 ospiti per struttura	No	Con successivo atto di affidamento iniziando dall'ente che ha offerto il prezzo più basso.
Bando per accordo quadro	19-feb-15	1 maggio – 31 dicembre 2015	27.311.375	3.185	35,7	Fino un max di 100 persone per struttura ridotto a 50 per i Comuni sotto i 3mila abitanti. Con riferimento alla popolazione dei Comuni: max 50 ospiti fino a 3mila abitanti; max 100 ospiti tra 3mila e 50000 abitanti; max 200 oltre 50milaabitanti	Si	Offerta economicamente più vantaggiosa
Avviso per manifestazione di interesse per individuazione <i>hub</i>	7-mag-15	Non indicata ma definita temporanea	Non specificato	80	33,25	No ma non ammesse strutture in adiacenza o in commistione con altri centri	No	
Bando per accordo quadro lotto 1 e 2	2-lug-15	fino al 31 dicembre 2015	5.124.000	1.200		Fino un max di 100 persone per struttura ridotto a 50 per i Comuni sotto i 3mila abitanti. Con riferimento alla popolazione dei Comuni: max 50 ospiti fino a 3000 abitanti; max 100 ospiti tra 3000 e 50000 abitanti; max 200 oltre 50000 abitanti	Si	Offerta economicamente più vantaggiosa
Avviso per manifestazione di interesse per gestione servizi di accoglienza	Non datato	15 settembre – 31 dicembre 2015	Non specificato	222	33,1	Fino un max di 100 persone per struttura ridotto a 50 per i Comuni sotto i 3000 abitanti. Con riferimento alla popolazione dei Comuni: max 50 ospiti fino a 3000 abitanti; max 100 ospiti tra 3000 e 50000 abitanti; max 200 oltre 50000 abitanti	Si	Offerta economicamente più vantaggiosa
Bando per accordo quadro	25-nov-15	1 gennaio – 31 dicembre 2016	39.762.240	3.104	35	Fino un max di 100 persone per struttura ridotto a 50 per i Comuni sotto i 3000 abitanti. Con riferimento alla popolazione dei Comuni: max 50 ospiti fino a 3000 abitanti; max 100 ospiti tra 3000 e 50000 abitanti; max 200 oltre 50000 abitanti. Premialità per l'accoglienza diffusa.	Si	Offerta economicamente più vantaggiosa
Avviso per manifestazione di interesse per gestione servizi di accoglienza	13-mar-16	1 aprile – 31 dicembre 2016	18.276.500	2.000	33,23	No. Solo Con riferimento alla popolazione dei Comuni: max 50 ospiti fino a 3000 abitanti; max 100 oltre 3000 abitanti.	Si	Prezzo offerto più basso
Avviso per individuazione <i>hub</i> per accoglienza temporanea	31-mag-16	non definita	Non specificato	150	35	Non definiti	No	Prezzo offerto più basso
Bando per accordo quadro	Non datato	13 giugno – 31 dicembre 2016	8.632.470	1.221	35	Massimo 100 ospiti per struttura	Si	Offerta economicamente più vantaggiosa
Avviso manifestazione di interesse per affidamento diretto	03-ago-16	25 agosto – 31 dicembre 2016	Non specificato	Non specificato	35	No ma richiesta l'individuazione di strutture in centri abitati e ben collegate con il trasporto pubblico.	Si	Non specificati
Avviso manifestazione di interesse per procedura negoziata	09-set-16	1 ottobre – 31 dicembre 2016	Non specificato	Non specificato	35	No	Si	Non specificati

Fonte: Avvisi pubblicati sul sito della Prefettura di Roma alla pagina www.prefettura.it/roma/news/2880273.htm

In particolare a partire dal bando pubblicato nel febbraio 2015 si nota il tentativo di distribuire sul territorio provinciale i centri di accoglienza e, nel Comune di Roma, tra i diversi Municipi (previsione di 7 lotti con indicazione di un numero massimo di posti di accoglienza per lotto). Vengono indicati dei limiti dimensionali delle strutture ciascuna delle quali dovrebbe ospitare tra un minimo di 20 e un massimo di 100 persone secondo il bando del febbraio 2015; tra un minimo di 50 e un massimo di 100 persone secondo i bandi successivi. Nel bando del luglio 2015 è richiesto di evitare che le strutture proposte siano adiacenti con, o ospitino al loro interno, altri centri di accoglienza. Le difficoltà riscontrate sembrano però aver indotto la Prefettura a eliminare nuovamente tali limiti negli avvisi di manifestazione d'interesse pubblicati ad agosto e a settembre 2016. Limiti pur sempre insufficienti, ma che escluderebbero la permanenza di centri che ospitano a tutt'oggi, come emerge dalle schede sulle visite effettuate al centro Barzilai e al centro Staderini, ben più di 100 persone.

La partecipazione di enti alberghieri ai bandi è ammessa ma solo in partenariato con enti che abbiano un'esperienza di accoglienza di almeno un anno nel circuito Sprar o in servizi similari destinati a richiedenti protezione internazionale.

Assente nel bando del giugno 2014, compare nei bandi per gli accordi quadro successivi la richiesta di rispettare una dotazione minima di personale, indicata dall'ente appaltante, differenziata a seconda delle dimensioni delle strutture e articolata per profili e mansioni.

I servizi richiesti nei bandi prevedono anche "servizi di integrazione". In dettaglio tra i servizi ordinari rientrano il vitto, l'alloggio, la distribuzione di biancheria, di vestiario e di prodotti per l'igiene personale; la gestione amministrativa degli ospiti (registro delle presenze giornaliero in apposito, manutenzione struttura e tenuta delle scritture contabili); l'assistenza generica alla persona (orientamento sul regolamento interno e sul territorio, servizi di trasporto con gli aeroporti, con la Questura, la Prefettura, la Commissione territoriale per le domande di asilo e le strutture sanitarie); l'assistenza sanitaria da garantire in collaborazione con i distretti sanitari territoriali.

I "servizi di integrazione" prevedono la mediazione linguistica e culturale, l'informazione sulla normativa in materia di immigrazione, il sostegno socio-psicologico, la frequenza di almeno 10 ore settimanali di insegnamento della lingua italiana, l'orientamento e l'assistenza alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale, la redazione di una relazione socio-sanitaria per ciascun ospite e attività di animazione culturale.

Il bando del novembre 2015 introduce inoltre un sistema di rendicontazione più stringente richiedendo oltre al registro delle presenze e al registro dei servizi e dei *pocket money* erogati, firmati dagli ospiti, l'elenco dettagliato delle spese sostenute e una relazione delle attività svolte. Ciò rappresenta una novità rispetto alla prassi adottata in precedenza quando, in base alle informazioni raccolte, l'ente gestore non era tenuto a giustificare in dettaglio le spese sostenute. Il prezzo posto a base d'asta nei bandi del 2015 e del 2016 oscilla da un minimo di 33,1 a un massimo di 35 euro giornalieri per persona al netto dell'Iva e il criterio di aggiudicazione alterna la premialità del prezzo offerto più basso a quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Due fattispecie che sono differenziate dalla normativa (la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe prestare maggiore attenzione all'aspetto qualitativo della proposta), ma che nella sostanza convergono nell'esito di mettere in competizione i partecipanti prevalentemente sul piano economico: vince chi offre il servizio a un costo più basso.

Questo quanto previsto sulla carta: la realtà, come vedremo, è molto diversa.

Nella indisponibilità di una mappatura ufficiale dei centri finanziati dalla Prefettura è impossibile fornire un quadro completo della distribuzione delle singole strutture presenti sul territorio e dei relativi enti gestori. Tuttavia, le informazioni ufficiali disponibili, insieme agli esiti delle visite realizzate in alcune strutture e delle interviste svolte con alcuni operatori, consentono di fare alcune considerazioni.

2.4 Le criticità: il circolo vizioso dell'emergenza permanente

“Uno degli aspetti fondamentali su cui si è basata l’attuazione del Piano, confermato anche nel “Piano Operativo 2015” approvato nel maggio 2015, riguarda l’impegno per il progressivo superamento della logica emergenziale. Al termine dell’anno 2015 si può dire che le forze in campo sono state in grado di mantenere l’impegno assunto grazie alla capacità del sistema ordinario di far fronte e gestire, seppur tra moltissime difficoltà ed emergenze, l’arrivo di più di centocinquantamila persone ogni anno”.¹⁶

Secondo il Piano di accoglienza del 2016 elaborato dal ministero dell’Interno, nel 2015 il nostro sistema di accoglienza *ordinario* sarebbe stato in grado di far fronte alla domanda di accoglienza. I dati disponibili sembrano però dimostrare il contrario. Infatti, per quanto riguarda specificamente la realtà della Provincia di Roma, rispetto al novembre 2015 il numero di strutture “temporanee” presenti sul territorio a oggi risulta più che duplicato, così come il numero di persone in queste accolte, né tanto meno sembra essersi ancora affermato quel “modello di accoglienza diffusa sul territorio” evocato dal Piano e, in più sedi, dal Prefetto Morcone, capo del Dipartimento per le Libertà Civili e Immigrazione del ministero dell’Interno.

Anche il tentativo di rendere “ordinario” il sistema di affidamento della gestione di queste strutture, attraverso la pubblicazione di bandi di gara pubblici, è in gran parte non riuscito. Il che ha comportato, come si desume dalla lettura degli avvisi pubblicati negli ultimi mesi, l’inevitabile e conseguente prosecuzione della prassi di proroga dei servizi esistenti e la necessità di ricorrere a nuove procedure straordinarie di affidamento diretto:

“Considerato che in esito a due successive procedure di gara a evidenza pubblica espletate nel corso del corrente anno le offerte ritenute ammissibili, in termini di posti, sono state di gran lunga inferiori alle aspettative e che pertanto si rende necessario reperire ulteriori posti; vista la circolare del 23/11/2015, con la quale il ministero dell’Interno ha autorizzato, nelle more dell’indizione o della conclusione di procedure di gara, la stipulazione di convenzioni con affidamento diretto al fine di assicurare la continuità del servizio di accoglienza fino alla data del 31/12/2016; visto il Dlgs. 50/2016; (la Prefettura) avvisa che nelle more dell’indizione di una nuova procedura di gara a evidenza pubblica si rende necessario procedere all’individuazione di strutture per la temporanea accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti asilo e alla gestione dei servizi connessi; che al fine di garantire i principi di parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità appare opportuno adottare il presente avviso occorrente per l’acquisizione di proposte da parte di chiunque ne abbia interesse, in possesso dei necessari requisiti.”¹⁷

¹⁶ ministero dell’Interno, *Piano accoglienza 2016 Tavolo di coordinamento nazionale*, pag. 11

¹⁷ Cfr. Prefettura di Roma, *Avviso pubblico per manifestazione di interesse* pubblicato il 3 agosto 2016, pp. 1-2, reperibile qui: www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1199/AVVISO_PUBBLICO.pdf

La necessità da parte degli enti gestori di farsi carico dell'individuazione delle strutture da adibire a centri di accoglienza limita per altro 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. La sola Ati Senis hospes/Tre fontane gestisce oggi 16 Cas.

L'accoglienza nel territorio della Capitale e dintorni sembra dunque aver percorso nell'ultimo triennio un circolo vizioso: l'indagine di Mafia Capitale ha bloccato per un certo periodo la piena operatività dei due consorzi (Eriches 29 e Casa della Solidarietà) che sino alla fine del 2014 avevano esercitato un vero e proprio duopolio dell'accoglienza nella capitale; la Prefettura ha risposto alle risultanze emerse con la pubblicazione di bandi pubblici più stringenti; la risposta ai bandi di gara è risultata insufficiente dando luogo al nuovo ricorso a prassi straordinarie (proroghe "tecniche" di servizi o nuove procedure di negoziazione privata).

Laddove fallisce l'obiettivo di redistribuire l'onere dell'accoglienza sul territorio nazionale e quello di ampliare il sistema di accoglienza vero, il sistema Sprar, è infatti inevitabile che i nuovi arrivi di richiedenti asilo debbano essere affrontati in modo straordinario, identificando strutture e enti gestori di volta in volta, sull'onda dell'emergenza.

L'accoglienza non è affatto "temporanea"

I tempi medi di permanenza nei Cas sono molto lunghi e variano tra un anno e mezzo e due anni. Ciò contribuisce per altro a limitare il turn-over delle persone accolte alimentando l'esigenza di aprire nuove strutture in corrispondenza con i nuovi arrivi di richiedenti asilo. Nel corso del tempo i servizi *richiesti* nei bandi hanno assunto caratteristiche sempre più simili a quelli del sistema Sprar. Ma il sottodimensionamento del personale che gestisce i centri nonché lo status stesso di questo tipo di strutture, concepite lo ricordiamo ancora una volta per la prima accoglienza, rendono molto difficile l'effettiva erogazione di tutti i servizi previsti.

Inoltre la possibilità di avviare effettivamente percorsi di inserimento individuali si riduce fortemente in strutture di grandi dimensioni come quelle di molti Cas romani. Nei fatti ciò comporta che la gran parte delle persone accolte si trovi nell'impossibilità di avviare percorsi di autonomia e di affrancarsi dal sistema di accoglienza per un lungo periodo di tempo. D'altra parte l'indicazione data dalla Prefettura agli enti gestori di sollecitare la fuoriuscita dalle strutture di tutte le persone titolari di una forma di protezione, senza che vi sia la possibilità di inserirle nella rete Sprar di seconda accoglienza, non sembra certo il modo migliore per favorire il loro inserimento sociale.

La permanenza di centri di grandi dimensioni

Proprio le dimensioni delle strutture costituiscono un ostacolo alla garanzia della completezza, adeguatezza e continuità dei servizi, in particolare di quelli che i bandi definiscono "di integrazione". In centri come quello di via Staderini, dove sono concentrate 400 persone, alcune delle quali vulnerabili, che si trovano in fasi diverse della procedura di richiesta di asilo, la possibilità di garantire il buon funzionamento del centro e un'assistenza personalizzata, diremmo umana, alle persone accolte, si riduce di molto.

Il sottodimensionamento degli operatori

Come giustamente ha osservato anche il Naga in un recente rapporto dedicato al sistema di accoglienza milanese,¹⁸ le dotazioni minime di personale indicate nei bandi di gara non prevedono un rapporto adeguato tra il numero di persone accolte e il numero di operatori che dovrebbero offrire loro i servizi previsti. Anche in questo caso la struttura di via Staderini esemplifica molto bene lo squilibrio strutturale esistente tra il numero di persone accolte e quello degli operatori. 3 operatori a turno devono occuparsi del servizio alla persona e delle pulizie; 2 mediatori dovrebbero facilitare la comunicazione interna e l'accesso ai servizi; la presenza per 12 ore settimanali di uno psicologo dovrebbe offrire supporto socio-psicologico alle persone che ne hanno esigenza; l'orientamento sulla normativa in materia di immigrazione e sulla procedura di asilo dovrebbe essere assicurato a 400 persone dalla presenza di un avvocato in 12 ore a settimana. Non serve calcolare il numero di minuti di assistenza per persona in cui si traducono le presenze degli operatori per comprendere che inevitabilmente quel rapporto di fiducia e individualizzato che sarebbe necessario stabilire tra l'operatore e la persona accolta risulta, in queste condizioni e con tutta la buona volontà dell'ente gestore, letteralmente impossibile.

L'inadeguatezza del sistema di controllo della qualità dei servizi erogati.

Come è purtroppo emerso con evidenza a seguito della pubblicazione delle ordinanze su Mafia Capitale, il sistema di controllo della qualità dei servizi erogati nei Cas appare inadeguato. Che questo sia uno degli elementi più vulnerabili del sistema di accoglienza prefettizio non sono solo le associazioni di tutela e gli operatori a dirlo, ma l'ha dichiarato lo stesso ex Prefetto di Roma Franco Gabrielli che, alla Camera alla questione sollevata da tre membri della Commissione audente, ha risposto in questo modo:

“Sì. Io convengo con tutti e tre i parlamentari che hanno posto il tema del controllo, perché credo che questa sia la vera chiave di volta in generale. In questo Paese, purtroppo, l'unica agenzia di controllo rimasta è quella del diritto penale, che non sempre riesce a cogliere la complessità della situazione. Molte altre agenzie di controllo sono venute meno. (...). Comunque, il tema del controllo è fondamentale. Convengo assolutamente con l'onorevole Marazziti: il tema è la qualità del servizio che si rende. Come dicevo, so che sono stati effettuati dei controlli in passato, ma su questo mi impegno, perché credo che questa sia la chiave di volta del tema. Molto spesso, come diceva l'onorevole Marazziti, non si tratta di prestare teoricamente un servizio, come l'insegnamento della lingua italiana, che molto spesso non si realizza. Bisogna verificare se ciò avviene. Credo che il controllo di qualità sia fondamentale, anche rispetto a quello che è stato fatto. Ad esempio, nel corso del 2015 sono state già eseguite diciassette verifiche, mentre nel 2014 erano state 35. Ritengo che si debba fare di più e su questo mi impegno.”¹⁹

Una inadeguatezza che sembra invece essere considerata inevitabile dal suo predecessore,

18 Cfr. Naga, (Ben)venuti. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e Provincia, 2016, pag. 21 disponibile qui: [www.naga.it/tl_files/naga/\(Ben\)venuti_Naga.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/(Ben)venuti_Naga.pdf)

19 Camera dei Deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, *Resoconto stenografico, Seduta pomeridiana n. 12 di Giovedì 18 giugno 2015, Audizione del prefetto di Roma, dottor Franco Gabrielli*, pp. 9-10.

il Prefetto Giuseppe Pecoraro, audito alla Camera in Commissione Antimafia l'11 dicembre 2014. Chiamato a rispondere sullo stesso argomento ha affermato:

“Il controllo che possiamo fare è quello che diceva prima il vicario. La Commissione andava nei centri a vedere come si mangiava e che tipo di abiti si fornivano, ma non possiamo per ogni abito fare poi la verifica. Le forniture le controlliamo, ma non possiamo sapere tutto. Quanto ai 30 euro a persona, io penso che si lucri non tanto sulla qualità, quanto sulla quantità. Noi, più che prendere le presenze, che cosa potevamo fare? Per noi sono le presenze quelle che contano. Quanto alle forniture, se vengono date, vengono date.”²⁰

La diversità di opinione tra i due Prefetti risulta abbastanza evidente. Tanto è vero che il primo, come abbiamo anticipato, si è fatto promotore dell'introduzione di un sistema più stringente di rendicontazione dei servizi a partire dal bando pubblicato nel novembre 2015.

Le gare al massimo ribasso

Nonostante che in un'ampia parte dell'opinione pubblica sia consolidata l'idea secondo la quale le risorse destinate alle politiche di accoglienza sono troppe, come abbiamo visto la logica seguita dalla Prefettura (su indicazione del ministero dell'Interno) è quella di contenere il costo giornaliero di accoglienza per persona tra i 30 e i 35 euro. È lo stesso Prefetto Pecoraro a considerare il criterio del massimo ribasso “una iattura enorme” perché significa “offrire servizi a dir poco indecenti”.²¹

Si potrebbe obiettare che la pertinenza o meno di un determinato costo dipende anche dal modello di accoglienza prescelto, dall'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse, dallo stato e dalle dimensioni delle strutture prescelte. Certo è che le tre strutture da noi visitate (alle quali si aggiunge quella del Cara) e 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, il mantenimento al minimo della manutenzione delle strutture e l'erogazione di cibo scadente.

Il difficile rapporto con le comunità locali

La concentrazione dei Cas in alcune aree della città, per lo più periferiche e già gravate dalle disfunzioni prodotte dalle sofferenze di bilancio e da politiche locali poco lungimiranti, ha prestato il fianco all'organizzazione di proteste da parte della popolazione contro l'apertura di nuove strutture, in alcuni casi spontanee, in altri meno. L'episodio più noto è quello di Tor Sapienza, dove nel novembre 2014 il centro di accoglienza sito in viale Giorgio Morandi, è stato oggetto di una violenta aggressione. Bombe carta, pietre e fumogeni sono stati lanciati all'indirizzo del centro, una grande struttura su sei piani che ospitava un centro di prima accoglienza dedicato ai minori stranieri non accompagnati, un centro Sprar, una casa famiglia e gli uffici della cooperativa Un Sorriso, l'ente gestore. La protesta, agitata e strumentalizzata dai movimenti della destra romana, ha assunto chiare connotazioni razziste (“*Stop invasione*”, “*Basta immigrati incivili*”, le scritte esposte su due striscioni che l'hanno accompagnata),

²⁰ Camera dei Deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Resoconto stenografico, Seduta pomeridiana n. 71 di Giovedì 11 dicembre 2014, Audizione del prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro*, pag. 20.

²¹ Ibidem.

ha danneggiato la struttura e indotto la Prefettura a trasferire il centro per minori altrove.²² Un vero e proprio atto vandalico nel maggio 2015 ha distrutto la sede di un Cas che avrebbe dovuto ospitare 78 richiedenti asilo nel territorio del Comune di Marino, prima ancora della sua apertura. In questo caso la Prefettura ha trovato l'esplicita opposizione dell'amministrazione comunale che aveva dichiarato non idonei i due immobili di proprietà privata in cui avrebbe dovuto collocarsi il centro.

Fatti analoghi si sono verificati al Casale San Nicola, nell'area nord della Capitale, nel luglio 2015 dove contro l'apertura di un Cas nei locali di una ex scuola è sorto un comitato, sostenuto da un movimento di estrema destra, Casa Pound. Il tentativo di impedire l'arrivo dei primi 19 richiedenti asilo è sfociato in un conflitto tra protestanti e forze di polizia, 14 i feriti. Per garantire il funzionamento del centro la Prefettura ha dovuto prevedere un servizio di vigilanza sinché, nel febbraio 2016, ha deciso di chiudere la struttura.²³

Al di là della strumentalizzazione politica di queste proteste, preoccupa la facilità con la quale gruppi di cittadini esprimono anche in modo violento la loro avversione all'accoglienza di poche decine di persone. Certo la scarsa collaborazione tra Prefettura e municipalità interessate offre un terreno fertile a questo tipo di contestazioni.

Una trasparenza insufficiente

Infine, ma non certo ultimo per importanza, permane il problema, già denunciato in altre occasioni da Lunaria e da molti altri, della trasparenza della gestione di tutte le tipologie di accoglienza dipendenti dalle Prefetture. Un problema che assume due risvolti principali ugualmente rilevanti. L'accesso ai Cas, ai Cara e ai cosiddetti *Hub* da parte delle organizzazioni anti-razziste e umanitarie, non coinvolte nella loro gestione, è diventato sempre più difficile, come testimonia la campagna *LasciateCIEntrare* nel suo ultimo rapporto.²⁴ Il rischio che vediamo aumentare giorno per giorno è quello di un ritorno alla situazione del 2011, quando l'allora ministro dell'Interno adottò una circolare che impediva l'accesso di attivisti e giornalisti nei Cie. Con un piccolo dettaglio: in questo caso stiamo parlando di strutture di accoglienza che ospitano richiedenti asilo non sottoposti a detenzione e liberi di uscire dai centri.

In secondo luogo, la mancanza di trasparenza riguarda tutte le informazioni per così dire "strutturali" della gestione dei centri prefettizi: la loro distribuzione sul territorio, l'elenco degli enti gestori, il numero di persone ospitate in ciascuna struttura, le convenzioni stipulate con i singoli enti gestori, la rendicontazione economica di ciascuna gestione e gli esiti delle attività di monitoraggio sulla erogazione dei servizi.

Una mancanza di trasparenza che diventa, se possibile, ancora più inspiegabile a seguito delle contestazioni contenute nelle ordinanze su *Mafia Capitale*.²⁵

22 Un racconto di ciò che è successo in quei giorni è disponibile qui: www.cronachediordinariorazzismo.org/tor-sapienza-se-rancore-si-trasforma-in-razzismo/, qui: www.cronachediordinariorazzismo.org/tor-sapienza-19-novembre-assemblea-pubblica-2/ e qui: www.cronachediordinariorazzismo.org/tor-sapienza-nessuno-parla/

23 Un racconto della protesta è disponibile qui: http://roma.repubblica.it/cronaca/2015/07/17/news/roma_arrivano_i_profughi_casale_san_nicola_protestano_i_residenti_con_casapound_via_da_qui_-119264654/

24 *LasciateCIEntrare, Accogliere: la vera emergenza. Rapporto di monitoraggio della campagna lasciatecientrare su accoglienza, detenzione amministrativa e rimpatri forzati*, febbraio 2016.

25 Significativi da questo punto di vista gli esiti del lavoro raccolti in *Cittadinanzattiva, Libera e LasciateCIEntrare, Incastri. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, febbraio 2016, pp. 14-21: su 106 richieste di accesso agli atti inviate alle prefetture italiane, sono 52 quelle che non hanno risposto, 44 quelle che hanno rigettato la richiesta; solo 8 hanno fornito alcune informazioni.

2.5 Tre casi esemplari

Centro Accoglienza Straordinaria Staderini

via Aristide Staderini 9, Roma

Visita effettuata il 19.9.2016

Il Cas è una grande struttura di proprietà privata. Ex fabbrica di tabacco convertita poi in moduli abitativi, si trova nel quartiere di Tor Tre Teste, periferia est di Roma. Si trova a ridosso di via Togliatti, una grande arteria stradale capitolina. Il centro è vicino a diversi servizi: bar, supermercati, fermate autobus, commissariato di polizia.

Aperto nel 2011, come Cara, in seguito alla cosiddetta Emergenza Nord Africa, il centro è poi stato chiuso il 22 giugno 2013. Riaperto come Sprar nel settembre 2013 (accoglieva allora 60 persone), è diventato Centro di Primo Soccorso e Accoglienza l'1 gennaio 2015 – la migliore destinazione d'uso, secondo il responsabile – per poi tornare a essere denominato Cara su proroga dell'assegnazione. L'1 giugno 2016 è diventato Cas, vincendo il bando per l'assegnazione della gestione: la Prefettura aveva escluso il territorio in cui sorge la struttura dal bando, ma ha aperto una convenzione con l'ente gestore, che ha partecipato al bando con una manifestazione d'interesse. A oggi la convenzione per la gestione della struttura risulta in vigore fino al 31 dicembre 2016.

In tutti i diversi passaggi, il centro è sempre stato gestito dalla cooperativa Domus Caritatis, prima del bando Cas inserita all'interno del consorzio composto da Tre Fontane, Domus Caritatis e Arciconfraternita, poi rinominato Casa della Solidarietà e inglobato all'interno della Spa La Cascina. L'ultimo passaggio di gestione, così come quelli precedenti, non ha intaccato particolarmente la presenza degli ospiti: in particolare, nel passaggio da Cpsa a Cas non c'è stato un cambiamento di utenza; gli ospiti presenti nel Cpsa sono rimasti anche quando il centro è divenuto Cas.

Secondo la prassi messa in atto a oggi dalla Prefettura, il Cas Staderini sembra stia diventando, seppur ufficiosamente, un *Hub*, ossia una delle strutture adibite a ospitare le persone richiedenti protezione internazionale disponibili ad aderire al programma di *relocation*, fino alla loro partenza per il paese di destinazione. Una condizione che, a detta del responsabile del centro, pregiudica i percorsi individuali messi in atto nella struttura, così come il buon funzionamento della stessa. Come nel Cara di Castelnuovo di Porto, funzionari Easo vengono direttamente nel centro, un giorno alla settimana – il giovedì – per l'informativa sul programma di *relocation*.

Struttura

All'ingresso: guardiania, reception, uffici

Piano terra: sportello di segretariato sociale

sportello legale

ambulatorio medico e infermeria

scuola di italiano

ludoteca

spazio fitness: una piccola stanza molto spoglia, con alcuni strumenti ginnici

spazio preghiera

mensa

magazzino

bagni comuni

Stanze: donne sole; uomini soli; persone con disabilità e vulnerabilità

Primo piano: uomini soli; nuclei familiari

Molte stanze sono poste su due livelli. Tutte le stanze hanno un bagno. Molti bagni presentano muffa alle pareti, a causa della condensa che si crea (molti bagni si trovano al secondo livello delle stanze).

Gestione

Domus Caritatis

Responsabile: Nicola Sereni

Servizi circostanti

Bar, supermercati, commissariato di polizia, negozi, fermata autobus.

Capienza e presenze

- capienza da convenzione: 400 posti

- capienza effettiva attuale: 425 persone ospitate. 25 posti aggiuntivi, su richiesta della Prefettura (263 uomini, 109 donne, 53 minori).

Composizione attuale:

210 destinatari relocation (194 cittadini eritrei, 14 cittadini siriani, 2 cittadini della Rep. Centrafricana).

215 richiedenti asilo tra rifugiati e diniegati.

Tempi medi di permanenza

1 anno

Personale

Lavoratori complessivi: 62, di cui:

mediatori 3 (64 ore complessive)

psicologo

assistente sociale (uno solo)

operatore legale

avvocato

medico

infermiera

insegnante (lun-ven, 8 ore)

Servizi

- kit igiene: all'arrivo, e mensile

- kit vestiario: all'arrivo, e a ogni cambio di stagione

- tre carte telefoniche Welcome, da 5 euro l'una, all'arrivo

- trasporti: in caso di appuntamenti (asl, medico, scuola...) la cooperativa dichiara di fornire i biglietti, fuori da capitolato

- *pocket money*: voucher da 2,50 euro pro die pro capite, elargiti in forma cumulativa (voucher di 10 euro). Per i nuclei familiari, su ordine prefettizio massimo tre quote per nucleo. Spendibili nei bar e supermercati limitrofi al centro

- vitto: tre pasti quotidiani, forniti da un servizio di catering appaltato a Vivenda Spa

- presenza di regolamento interno multilingue

- scuola di italiano

- un presidio medico interno – medico e infermiere – assicura i servizi di base dal lunedì al venerdì. Uno sportello con medico di base (medico arabofono, con studio privato subito fuori la struttura) consente agli ospiti un accesso privilegiato al servizio. Per le visite specialistiche il centro si appoggia in particolare al San Gallicano.

- team legale: 1 avvocato e 1 operatore legale dal lunedì al venerdì

- una scuola di italiano interna consente l'insegnamento della lingua, diviso per gruppi a seconda del livello. La scuola è aperta dal lunedì al venerdì, per 8 ore giornaliere.

Osservazioni:

A una prima visita, la struttura appare gestita con una certa attenzione alla persona e alla messa in atto di percorsi individuali. I minori vengono iscritti a scuola. I vari sportelli – segretariato sociale, legale, ambulatorio, psicologo – consentono una presa in carico pressoché immediata delle diverse problematiche, mentre un lavoro di rete con il territorio permette di mettere in atto percorsi virtuosi di inserimento (la struttura collabora con il centro di aggregazione Matemù, con le associazioni contro la violenza di genere Rising e Be Free, con diversi Ctp per l'insegnamento dell'italiano, con la Asl di riferimento e con l'ospedale San Gallicano). Ciononostante, il centro presenta dei nodi problematici gravi.

Grandi numeri

Una capienza di 400 persone – peraltro ampliata su ordine prefettizio – rende difficile qualsiasi percorso individuale e spersonalizza l'accoglienza.

Eterogeneità e promiscuità

Nel centro la Prefettura invia persone appena sbarcate, o arrivate dal valico dell'aeroporto di Fiumicino; persone in attesa della Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale; persone con il permesso di soggiorno per protezione; persone con disabilità fisiche e psichiche anche gravi; nuclei familiari; donne sole; persone uscite dal Cie di Ponte Galeria senza un ordine di rimpatrio.

Nel centro sono presenti nuclei familiari con minori, donne sole, donne vittime di tratta uscite dal Cie di Ponte Galeria senza un ordine di rimpatrio, uomini soli, persone con disabilità fisiche gravi, persone con vulnerabilità e disagio psichico. La promiscuità del centro non facilita la gestione delle varie e diverse esigenze, e mette a rischio anche una serena convivenza. Sono gli stessi gestori – nella persona del referente e del responsabile – a segnalare le molte difficoltà relative ai grandi numeri e all'eterogenea composizione dell'utenza. In particolare, minori, donne sole, e persone vulnerabili e con disagi fisici e psichici dovrebbero poter essere accolti in ambienti protetti. Quello che invece sembra venga messo in atto dalla Prefettura – come spiegato dal responsabile del centro – è un invio sistematico di chiunque non abbia un altro luogo disponibile, a fronte della grande capienza della struttura.

Relocation

La metà delle persone presenti nel centro fanno parte del programma di relocation – “un totale fallimento”, nelle parole del responsabile della struttura, che segnala come la mancata esecuzione delle ricollocazioni, sulle quali è stata effettuata l'informativa e in cui le persone sono state coinvolte, genera rabbia, incomprensione, frustrazione, depressione. La Prefettura continua a chiedere alla struttura di mandare i richiedenti asilo in altri centri Cas, per fare posto alle persone in relocation. Di fatto il Cas si sta trasformando in *Hub*, con ripercussioni sul lavoro svolto dagli operatori nella costruzione di un percorso individuale insieme alle persone ospitate, che può essere considerato inutile da persone che, in linea teorica, dovrebbero essere trasferite in altri paesi europei.

Sprar

Mentre fino all'apertura del Cas il centro dialogava in modo diretto con l'ufficio Sprar per l'invio di persone cui era stata riconosciuta la protezione, a partire dall'avvio del Cas è la Prefettura a fare da tramite tra i due servizi: il responsabile segnala attualmente la quasi impossibilità di inviare persone ai centri Sprar. Secondo il responsabile il contatto diretto facilitava l'invio e la comprensione delle varie e diverse situazioni, mentre la mediazione della Prefettura complicherebbe il rapporto tra i due servizi.

Cas Codirossoni

via dei Codirossoni, Roma

Visita effettuata 21.6.2016

in collaborazione con LasciateCIEntrare

Ente gestore:

Domus Caritatis

Avvio e affidamento:

Il centro nasce come Cara il 10.6.2014, su bando prefettizio, per affidamento diretto, a seguito dell'arrivo di persone da Taranto, e da lì immediatamente trasferite dalla locale Prefettura, per mezzo di pullman, nella stazione romana di Anagnina. Da allora la gestione viene rinnovata con proroghe dirette, senza l'apertura di bandi, in cui la dicitura è sempre rimasta quella di Cara, senza un aggiornamento a Cas. La proroga in vigore al momento della visita arriva al 30 giugno 2016.

Struttura:

Il centro sorge in via dei Codirossoni, nel quartiere di Torre Maura, periferia est di Roma. Nella via è presente solo il centro di accoglienza. Nella zona limitrofa ci sono bar e negozi e una fermata della metropolitana.

La sede della struttura in passato ha ospitato un distaccamento dell'ospedale San Giovanni.

Quattro piani:

- seminterrato: mensa, condivisa da "ospiti" Cas -140 persone - e Sprar - 80 persone. Capienza: 50 posti. Gli "ospiti" di Cas e Sprar mangiano dunque a turno
- terra: reception/uffici/poche stanze e bagni per Cas
- primo: stanze e bagni Cas/ stanza corso di italiano
- secondo: Sprar

Condizioni riscontrate:

- stanze molto sporche e/o sovraffollate
- presenza di insetti (piccoli scarafaggi) nelle stanze, nei bagni, nei corridoi, in mensa
- armadi rotti o assenti
- impianti elettrici pericolanti (fili esposti e pendenti)
- bagni: si riscontra una generale mancanza di pulizia. Molti bagni sono rotti e inagibili. Alcuni non hanno luce e/o non hanno la chiave (per una questione di sicurezza, riporta il referente. Altri però hanno la chiave). Muffa alle pareti. Una media di un bagno ogni 4 stanze, a causa del fatto che molti sono inagibili.

Presenze all'interno del Cas al momento della visita:

140 persone, tutti uomini adulti

Tra le quali: 26 richiedenti asilo/ 42 titolari di protezione/ 70 ricorrenti. Responsabile e referente del centro evidenziano la presenza anche di dublinati. Al momento della visita, nessuno ha aderito al programma di relocation.

Nazionalità prevalenti: Mali/Gambia/Ghana

Tempi di permanenza: molto lunghi. Alcune persone - in prevalenza provenienti dal Mali - sono presenti nel centro da 2 anni (tempo corrispondente all'apertura del Centro).

Personale:

- Operatori complessivi: 12
- Turni: 5 operatori h. 8-14 / 5 operatori h. 14-20 / 2 operatori notturni (h. 20-8)

Agli operatori generici si aggiungono:

- 1 infermiere: 27h/settimana
- 1 medico: 18h/settimana
- 1 medico dedicato solo a chi non è iscritto al SSN ed è titolari di STP (6h/settimana)
- 1 psicologo: 18h/settimana
- 1 assistente sociale: 14h/settimana
- 2 Mediatori: 54h/settimana (a turni alterni)
- 1 operatore legale: 12h/settimana
- 1 insegnante di lingua italiana: Agli ospiti vengono offerti corsi di L2 di livello differenziato, anche di alfabetizzazione, ciascun corso di 10h/settimana.

Altre figure:

- In caso di necessità sono attivati mediatori a chiamata.

Servizi presenti

- Corso di italiano: vengono offerti corsi di L2, della durata di 10 ore a settimana per ospite, all'interno del centro. I corsi sono differenziati per livello e si tengono in un'aula dedicata. Dei corsi si occupa un'insegnante ad hoc.
- Pasti: 3 pasti al giorno, tramite servizio di catering affidato a una ditta esterna, Vivenda, gruppo La Cascina. Distribuzione dei pasti: provvedono gli operatori del centro. All'interno della struttura non ci sono cucine o fornelli per scaldare le vivande. Solo per le bevande sono a disposizione dei bollitori, in particolare per il momento della colazione.
- *Pocket money*: di valore pari a 2,50 euro al giorno, viene elargito in forma cumulativa tramite schede telefoniche Layca da 5 euro l'una. All'ingresso viene fornita una scheda telefonica del valore di 15 euro.
- Biancheria: viene fornita biancheria da letto con lavaggio settimanale affidato a una ditta esterna. Ritiro lenzuola sporche: lunedì. Per il lavaggio di indumenti e asciugamani nella struttura sono a disposizione quattro lavatrici, su prenotazione.
- Kit per l'igiene personale: all'arrivo, e successiva distribuzione mensile, di shampoo, bagnoschiuma, spazzolino, dentifricio.
- Kit vestiario: all'arrivo, e in media ogni 6 mesi (al cambio stagione): mutande calzini, ciabatte. Nella pratica, la distribuzione avviene all'arrivo di singoli prodotti.
- Segretariato sociale e orientamento ai servizi presenti sul territorio: l'orientamento verso i servizi di base presenti sul territorio (Asl, Col.) è affidato all'operatore con qualifica di assistente sociale presente in struttura.
- Orientamento legale: fornito da un operatore legale, presente nel centro 12 h a settimana, che si occupa dell'orientamento generale circa l'incontro con la Commissione Territoriale. Non è previsto sostegno legale relativo alla preparazione degli ospiti all'intervista. Il responsabile del centro ha indicato come questa non sia prevista fra i servizi che l'ente è tenuto a erogare in base alle disposizioni prefettizie, ma che, laddove alcuni ospiti ne facciano richiesta, può essere svolta anche un'attività di preparazione all'intervista, sebbene gli ospiti non manifestino generalmente tale volontà. Non è previsto il pagamento di eventuali bollettini per il rilascio del permesso di soggiorno, o dei titoli di viaggio per recarsi al colloquio con la Commissione, o di altre spese legate all'iter legale dell'ospite'. Eventuali spese legate ai documenti e al loro rilascio sono coperte con accantonamento del *pocket money* della persona interessata.
- Sostegno psicologico: presenza di uno psicologo
- Mediazione interculturale: due mediatori, operanti su turni in modo da coprire l'intero orario giornaliero, presenti in struttura od occupati negli accompagnamenti (visite mediche,

uffici...). L'ente gestore può ricorrere all'uso di mediatori a chiamata per esigenze non soddisfatte dai due mediatori integrati nell'organico della struttura.

– Assistenza medica: un infermiere è presente in struttura 5 giorni a settimana, due medici lavorano su turnazione.

– Servizio di pulizia: la pulizia delle aree comuni, dei bagni, delle stanze è affidata a personale dell'ente gestore. Durante la visita l'ente gestore indica che viene sollecitata la collaborazione degli ospiti.

Regolamento

È presente un regolamento interno, che gli "ospiti" devono firmare appena entrano nella struttura. Una recente comunicazione ufficiale della Prefettura (comunicazione via PEC del viceprefetto Leone) informa circa il cambiamento del regolamento di gestione: tutte le persone che hanno ottenuto il permesso di soggiorno, o che hanno l'appuntamento per il ritiro del documento, devono lasciare il Cas anche qualora non ci sia posto nel sistema Sprar. A questa comunicazione segue la redazione di un nuovo regolamento interno, che gli "ospiti" devono firmare.

Osservazioni

Nel complesso, il centro si presenta disadorno e spoglio. Le stanze sono sovraffollate e sporche. I bagni presentano muffa alle pareti, e vige una pressoché totale mancanza di manutenzione. L'unico lavandino presente nella sala mensa non funziona. Gli insetti si annidano tra i materassi e gli armadi. Si nota una generale divisione tra 'ospiti' del Cara e responsabile del centro: i primi lamentano la mancanza di cura della struttura e delle loro condizioni, mentre il secondo fa ricadere la presenza di insetti, e la sporcizia, su di loro (a specifica domanda, il responsabile afferma che la pulizia di stanze, bagni e spazi comuni è affidata a operatori dedicati).

Dieci persone "ospitate" nel Cas hanno ricevuto la revoca dal sistema di accoglienza, a seguito di una protesta messa in atto nel centro. Messisi in contatto con alcune associazioni (Esc, Asgi, LasciateCIEntrare) gli interessati sono stati seguiti da un gruppo di avvocati. Dopo l'intervento dei legali nessuna di queste persone è stata espulsa dall'accoglienza: alcune hanno abbandonato l'Italia, altre sono rimasti nel Cas, altre ancora sono state trasferite in alcuni centri appartenenti al circuito Sprar.

Centro Accoglienza Straordinaria Barzilai

via Salvatore Barzilai 203, Roma

Visita effettuata il 30.9.2016

in collaborazione con LasciateCIEntrare

Il Cas è istituito presso l'ex hotel Vienna, di proprietà privata a cui la cooperativa corrisponde un affitto (come riportato dal direttore). L'ingresso porta in un cortile con giardino, dove oltre al Cas si sviluppa anche una piccola palazzina che funge ancora da struttura ricettiva. La struttura si sviluppa su tre piani.

Il centro si trova nel quartiere di Romanina, a ridosso del Grande Raccordo Anulare. Nei pressi sorgono l'Università Tor Vergata, la fermata metro Anagnina, e diversi servizi: bar, negozi, supermercati, centri commerciali, fermate autobus. Ciononostante la zona, periferica, non è facilmente raggiungibile in quanto scarsamente collegata dai mezzi pubblici.

Ex Cara, aperto in seguito alla cosiddetta Emergenza Nord Africa sotto la gestione della cooperativa Domus Caritatis, dal 1 marzo 2016 funziona come Cas su bando prefettizio, ed è gestito dalla cooperativa Tre Fontane (entrambe facenti parte del consorzio Casa della Solidarietà).

Nel passaggio da Cara a Cas alcuni ospiti sono rimasti all'interno della struttura.

Secondo la prassi messa in atto a oggi dalla Prefettura, molti ospiti vengono trasferiti dal Cara di Castelnuovo di Porto al Cas in oggetto, per ottenere spazio nel Cara per le persone aderenti al programma di *relocation*. Il responsabile specifica che a seguito di questa prassi la permanenza di alcune persone nei centri – prima Cara poi Cas – risulta particolarmente lunga (anche di 2 anni).

Struttura

La struttura si sviluppa su tre livelli

Cortile esterno:

sala polifunzionale chiusa (mensa, scuola di italiano, visione film..), lavanderia (funzionante su turni, tramite prenotazione)

Piano terra:

ingresso, guardiana, uffici

poliambulatorio

magazzino

stanze

Secondo piano:

stanze

Le stanze sono in tutto 23. La maggioranza delle stanze appare di dimensioni piuttosto ridotte, con i letti molto ravvicinati tra loro. Ogni stanza ospita quattro letti, alcuni a castello. In ogni stanza c'è un bagno. Il responsabile riferisce che viene rispettata la metratura prevista da bando (16 mq per 4 letti). Non in tutte le stanze gli armadi risultano sufficienti per tutti gli ospiti. Non si riscontrano evidenti problemi strutturali: tuttavia le stanze risultano spoglie e disadorne, mentre i bagni appaiono trascurati (generica mancanza di tende alle docce), per un ambiente che in generale risulta poco accogliente.

Gestione

Tre Fontane/Senis Hospes

Responsabile: Giuseppe Critelli

Servizi circostanti

Bar, supermercati, negozi, fermate autobus.

Capienza e presenze

capienza da convenzione: 100 posti

capienza effettiva attuale: 100 persone ospitate.

Composizione attuale: uomini adulti soli. Nel centro risultano esserci richiedenti asilo, dubbinati, rifugiati con permesso di soggiorno (15 persone), ricorrenti.

Il responsabile spiega che la maggioranza delle persone presenti arriva dal Cara di Castelnuovo di Porto, da sbarchi, dal valico di Fiumicino. Non ci sono persone aderenti al programma di relocation.

Tempi medi di permanenza

Il responsabile riferisce che il 60% degli ospiti è presente nel centro dal 2014 (dopo la chiusura della cosiddetta Emergenza Nord Africa).

Personale

Lavoratori complessivi 13, dei quali

Operatori pulizie e servizio alla persona: 3 la mattina-3 il pomeriggio-2 la notte
mediatori 2

psicologo (2 volte a settimana, 12 h. settimanali)

assistente sociale (2 volte a settimana, 12 h settimanali)

avvocato per orientamento legale (2 volte a settimana, 12 h settimanali)

medico (3 volte a settimana, 18 h. a settimana)

infermiere (27 h. a settimana)

insegnante (30 h. a settimana)

Servizi

- pulizie: le pulizie del centro – spazi comuni, stanze, bagni – vengono svolte dagli operatori generici. Vengono invitati a collaborare anche gli ospiti (redazione di un foglio con i turni)

- lavanderia: tre lavatrici sono utilizzate, su turni, per la pulizia di indumenti lenzuola e asciugamani. Gli ospiti sono seguiti dagli operatori nell'uso delle lavatrici.

- kit igiene: all'arrivo, e mensile

- kit vestiario: all'arrivo. Il centro dispone di un piccolo magazzino in cui vengono depositati abiti da donazioni e raccolte, per poi essere distribuiti agli ospiti

- Tre carte telefoniche Welcome, da 5 euro l'una, all'arrivo

- Trasporti: in caso di appuntamenti (Asl, medico, scuola..) la cooperativa dichiara di fornire i biglietti, come prassi e fuori da capitolato.

- *Pocket money*: voucher da 2,50 euro pro die pro capite, elargiti in forma cumulativa 2 volte al mese, in forma di beni differenti: abbonamenti mezzi pubblici, schede telefoniche, ticket restaurant spendibili in bar e supermercati.

- Vitto: tre pasti quotidiani, forniti da un servizio di catering appaltato a Vivenda Spa

- Presenza di regolamento interno multilingue, firmato dagli ospiti all'ingresso (che ci viene rilasciato in copia).

- Scuola di italiano: i corsi, organizzati su diversi livelli, si tengono nella sala polifunzionale

- Un poliambulatorio interno – medico e infermiere – assicura lo screening e i servizi di base.

Il medico riferisce che il servizio interno di medicina di base consente un minor accesso ai servizi di emergenza (pronto soccorso), consentendo un considerevole risparmio anche al Ssn.

- Team legale: 1 avvocato che fornisce orientamento legale. La preparazione al colloquio con

la Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale avviene tramite indicazioni di base diffuse a tutto il gruppo di ospiti, in forma plenaria.

- Una scuola di italiano interna consente l'insegnamento della lingua, diviso per gruppi a seconda del livello. La scuola è aperta dal lunedì al venerdì, per 8 ore giornaliere.

- Il centro ha attivato una rete di relazioni con alcuni servizi e associazioni, tra le quali: Il Faro (tirocini formativi professionalizzanti), Save your smile (dentisti), Liberi Nantes (Associazione sportiva dilettantistica).

Osservazioni

A una prima visita, il centro non sembra presentare particolari problematiche strutturali: ciononostante, la struttura non è pensata per ospitare un centro di accoglienza per 100 persone: le dimensioni delle stanze sono ridotte, ci sono solo tre lavatrici disponibili per 100 persone – su turni – e una sola sala polifunzionale è utilizzata a rotazione per i corsi di italiano, per le diverse attività ricreative, e come mensa, grazie al fatto che molti degli ospiti lavorano e quindi negli orari dei pasti molte persone sono fuori dal centro (in caso contrario, i 100 ospiti non riuscirebbero a mangiare tutti insieme nella stanza mensa).

Il responsabile del centro riferisce dell'esistenza di una comunicazione prefettizia che solleciterebbe gli enti gestori dei Cas a spostare fuori dalle strutture le persone che hanno ottenuto il documento. Una misura che nel Cas Barzilai non viene attuata, come specifica il responsabile: la mancanza di posti Sprar o posti alternativi, e la grandissima difficoltà di realizzare effettivamente per la maggioranza degli ospiti un percorso di inserimento socio-lavorativo efficace, tramuterebbe la fuoriuscita degli ospiti dal Cas nell'inizio di una condizione di forte esclusione sociale e abitativa.

Ci viene riferito di un rapporto problematico con l'Asl: nello specifico, sono segnalate reticenze e forti lacune formative degli operatori presenti allo sportello, che non riconoscono alcuni diritti ai richiedenti asilo e rifugiati, obbligando così gli operatori a svolgere un articolato lavoro di mediazione, nonostante la presenza di leggi e direttive (ad esempio, non viene riconosciuto il cosiddetto 'cedolino' rilasciato dalle Questure...)

Ci viene segnalato un nodo problematico nella gestione dei minori stranieri non accompagnati: l'arrivo e la presenza sul territorio romano di molti minori non accompagnati sul territorio sta causando, secondo quanto riportato dal responsabile del centro, un problema di gestione. Molti minori vengono inviati dalla Questura nei Cas, che non sono in alcun modo strutture adeguate per l'accoglienza di minorenni. A questi invii segue, come segnalato dal responsabile, la sollecitazione del centro al Nae (Nucleo Assistenza Emarginati della Polizia municipale) che però non risponde in tempi utili (tempistiche molto lunghe, carenza di personale, chiusura nel fine settimana e conseguente impossibilità di gestire eventuali situazioni emergenziali...).

Una persona interna alla cooperativa si occupa delle relazioni tra i 16 Cas che la cooperativa Tre Fontane gestisce su Roma e le varie realtà esterne, fungendo da figura di raccordo tra istituzioni, cooperativa e centri.

3. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar)

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), istituito dalla legge n. 189/2002, è il sistema pubblico di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale costituito da una rete di enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per realizzare interventi di "accoglienza integrata" sul territorio. Lo Sprar è coordinato da un Servizio centrale affidato all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci). Lo Sprar costituisce una delle poche esperienze italiane di coordinamento nazionale delle politiche pubbliche in materia di accoglienza e inclusione sociale dei cittadini stranieri che vede un'articolazione decentrata sul territorio e la collaborazione in rete tra istituzioni nazionali, enti locali e organizzazioni della società civile.

Le finalità, le metodologie di intervento, gli standard di accoglienza, la struttura a rete del Sistema sono il risultato di un lungo percorso avviato alla fine degli anni '90 da associazioni e organizzazioni non governative nell'ambito del progetto "Azione comune", finalizzato all'accoglienza dei richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria o temporanea kosovari.²⁶ L'eterogeneità dei soggetti coinvolti nel progetto consentì di avviare un primo confronto sull'accoglienza e la protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati e di individuare standard minimi comuni di accoglienza. Fu allora che si iniziò a declinare un'idea di accoglienza non limitata alla dimensione materiale (vitto e alloggio), ma comprensiva di misure di orientamento e assistenza legale, di accompagnamento alla procedura di asilo, di inserimento sociale dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Nacque insomma in quegli anni quell'idea di "accoglienza integrata" che guida il modello Sprar.

Proprio a partire dall'esperienza di "Azione comune", nel 2001 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'Interno, l'Anci e l'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati (Unhcr), dopo un ciclo di consultazioni con le organizzazioni della società civile, siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione di un Programma nazionale asilo (Pna) il cui coordinamento tecnico fu affidato a una segreteria centrale. Nacque così, nel luglio di quell'anno, il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, decentrato su tutto il territorio italiano, fondato sulla collaborazione tra istituzioni centrali e locali (ministero dell'Interno ed enti locali).

Con la legge 189/2002 il sistema fu istituzionalizzato con la costituzione dello Sprar il cui coordinamento fu affidato al Servizio centrale, con funzioni di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali, gestito dall'Anci.

La stessa legge istituì il Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo (Fnpsa) destinato a finanziare i progetti di accoglienza e inserimento sociale di richiedenti asilo e rifugiati presentati dagli enti locali. La dotazione di base del Fnpsa è stata fino al 2014 pari a 5,16 milioni di euro e veniva integrata annualmente con gli stanziamenti previsti nelle leggi di stabilità (prima leggi finanziarie). Una prima integrazione significativa del Fondo è stata effettuata dalla legge n. 140 del 2005 che ha previsto un incremento di 8.865.500 euro per l'anno 2005 e un incremento di 17.731.000 di euro a partire dal 2006.

²⁶ Per una ricostruzione della genesi del sistema Sprar si veda: ICS, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli, 2005, pp. 125-140.

L'articolo 1, comma 179 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) ha poi incrementato la dotazione del Fondo di 187,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2015, incremento reso necessario dal significativo ampliamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, avvenuto soprattutto a partire dalla metà del 2013: i 1.365 posti di accoglienza disponibili nel 2003, che assicuravano l'accesso allo Sprar a 2.013 persone, sono divenuti nel 2015 21.613 e hanno garantito l'accoglienza a 29.698 persone, grazie al funzionamento di 430 progetti territoriali presentati da 376 enti locali distribuiti sul territorio nazionale.²⁷ Secondo i dati diffusi l'11 ottobre dal ministero dell'Interno, al 12 settembre 2016 la rete Sprar ospitava complessivamente 22.192 persone.

Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo costituisce la principale fonte di finanziamento del Sistema alla quale nelle diverse fasi si sono aggiunte e/o integrate risorse straordinarie provenienti dall'8xmille, dal Fondo europeo per i rifugiati (destinato al finanziamento dei progetti di accoglienza rivolti alle cosiddette "categorie vulnerabili") e dalla Protezione civile.

3.1 Il modello Sprar

Accedono alle strutture di accoglienza Sprar i richiedenti e i titolari di protezione internazionale e i titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Progetti dedicati sono destinati all'accoglienza delle persone più vulnerabili (persone che hanno subito tortura, minori non accompagnati, persone con problemi di salute fisica, donne in stato di gravidanza e sole, persone che si trovano in condizioni di disagio psichico o psicologico che necessitano di percorsi individuali di assistenza). Dal 2014 sono ospitati nel sistema Sprar anche i minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo.

I richiedenti protezione hanno diritto di essere ospitati nello Sprar fino alla notifica della decisione della Commissione territoriale e per ulteriori sei mesi dalla notifica del riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria. In caso di ricorso contro il diniego della domanda di protezione hanno diritto di essere ospitati fino all'esito del procedimento in primo grado. Coloro che entrano in una struttura Sprar già titolari di protezione, hanno diritto di essere ospitati per sei mesi salvo eventuali proroghe.

La finalità per così dire "istituzionale" dello Sprar è quella di creare le condizioni per un inserimento autonomo delle persone titolari di protezione nella società italiana grazie alla promozione di un modello di accoglienza standardizzato, decentrato sul territorio ma coordinato in una rete nazionale, centrato sulle persone, fondato sui piccoli numeri, integrato con le comunità locali, capace di assicurare servizi qualificati e non limitati al vitto e all'alloggio. Gli enti locali che aderiscono allo Sprar sono tenuti a garantire, in collaborazione con le organizzazioni della società civile, oltre all'accoglienza "materiale" (vitto e alloggio) misure di orientamento legale e sociale e percorsi individuali di inserimento socio-economico il cui obiettivo è favorire il raggiungimento dell'autonomia della persona e il suo inserimento nella società italiana. Tutti i progetti Sprar sono tenuti ad assicurare i servizi di a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistica-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del territorio; d) formazione e riqualificazione professionale; e) orientamento e accompagnamento all'inse-

²⁷ Si veda: Anci, ministero dell'Interno, *Rapporto annuale Sprar, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Atlante Sprar 2015*, pp. 12-13.

rimento lavorativo; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; h) orientamento e accompagnamento legale; i) tutela psico-socio-sanitaria.

Il Servizio centrale gestito dall'Anci svolge invece attività di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, formazione degli operatori nonché di monitoraggio della presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale.²⁸

3.2 Il sistema di funzionamento in fase di trasformazione

Sino a oggi l'accesso dei singoli enti locali al sistema Sprar è avvenuto sulla base della pubblicazione di bandi pubblici da parte del ministero dell'Interno, della presentazione dei progetti di accoglienza da parte dei Comuni, in genere in partenariato con organizzazioni della società civile, e della successiva selezione dei progetti ritenuti idonei e conformi agli standard minimi richiesti. Elementi caratterizzanti: la volontarietà dell'adesione, la necessità di garantire da parte degli enti locali un co-finanziamento pari al 20% dei costi complessivi. Alcune eccezioni sono state previste con riferimento ai posti aggiuntivi resi disponibili previsti nel bando 2014-2016 (per i quali non è stato richiesto il co-finanziamento) e al bando 2016-2017 del 7 agosto 2016 (che ha ridotto la quota di co-finanziamento minimo richiesto ai Comuni al 5%).

Proprio il carattere volontario dell'adesione e la quota di co-finanziamento richiesta agli enti locali hanno costituito oggetto di un lungo confronto tra Anci e ministero dell'Interno, il cui esito ha portato alla recente approvazione del Decreto del ministro dell'Interno del 10 agosto 2016 sul nuovo funzionamento del sistema Sprar.²⁹

Le novità introdotte dal decreto sono rilevanti ed evidentemente finalizzate a incentivare la partecipazione degli enti locali alla rete Sprar: su circa 8mila Comuni esistenti alla fine del 2015 gli enti locali coinvolti erano ancora solo 800 (di cui 376 titolari di progetto).

Il nuovo decreto modifica innanzitutto le modalità di accesso degli enti locali allo Sprar prevedendo due iter diversi per quelli già titolari di progetti in scadenza e quelli interessati ad accedervi per la prima volta.

I primi possono utilizzare una procedura semplificata chiedendo di proseguire i servizi di cui sono titolari per altri tre anni. Alla fine del triennio potranno presentare una nuova richiesta di prosecuzione del progetto.³⁰ Il ministero procederà all'assegnazione delle risorse "anche in deroga al limite dell'80%" di finanziamento massimo previsto dalla legge Bossi-Fini: viene

28 Informazioni dettagliate sul sistema di accoglienza, i servizi e le attività svolte, i risultati raggiunti nel corso degli anni sono disponibili nei rapporti annuali dello Sprar disponibili on line qui: www.sprar.it/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=3&Itemid=553

29 Si veda: il Decreto del ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar)", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 200 del 27-8-2016). Il decreto è reperibile qui: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/27/16A06366/sg

30 Il Decreto prevede una disposizione transitoria (Art. 4) per la prima fase di attuazione e specifica che: "Gli enti locali che hanno presentato progetti di accoglienza finanziati a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo con scadenza nell'anno 2016 (Ndr. Il Comune di Roma rientra tra questi), di cui al decreto ministeriale 30 luglio 2013 e al decreto ministeriale 27 aprile 2015, e quelli con scadenza 2017, di cui al decreto ministeriale 7 agosto 2015, sono autorizzati alla prosecuzione del progetto per il triennio successivo, previa domanda da presentare al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, rispettivamente entro il 30 ottobre 2016 e il 30 settembre 2017."

dunque data la possibilità agli enti locali di ridurre la quota di co-finanziamento rispetto a quella che erano tenuti a garantire in precedenza.

I Comuni interessati ad accedere al programma per la prima volta, potranno invece presentare progetti di durata triennale nel corso di tutto l'anno, senza che vi sia la necessità di pubblicare nuovi bandi. Le domande di adesione saranno valutate due volte l'anno da parte di una Commissione permanente.³¹ I nuovi progetti potranno ricevere un finanziamento pari a un massimo del 95% dei costi complessivi. Giunge quindi a istituzionalizzazione la riduzione al 5% della quota minima di co-finanziamento dei progetti richiesta agli enti locali.

Le nuove procedure introducono di fatto un sistema di accreditamento permanente degli enti abilitati a far parte della rete Sprar.

Il Decreto del 10 agosto 2016 è accompagnato da nuove linee guida che disciplinano tecnicamente le modalità di funzionamento del nuovo sistema.

Cambiamenti significativi sono introdotti relativamente alle dimensioni e ai requisiti delle strutture di accoglienza: la disponibilità minima per *ciascuna struttura* è fissata in 10 posti mentre quella massima non può *“di norma, superare i sessanta posti e, in ogni caso, deve evitare eccessive concentrazioni.”*³² Tali limiti sembrano voler porre un freno a quelle distorsioni che si sono verificate in particolare nelle grandi città (Roma è tra queste) che hanno superato ampiamente i limiti stabiliti dalle precedenti linee guida introducendo nei progetti locali strutture di grandi dimensioni, non coerenti con quel modello di accoglienza capillare, diffusa e integrata con il territorio che lo Sprar intende promuovere. La formulazione adottata nel nuovo decreto (*“di norma”*) lascia tuttavia aperta la possibilità di superare i limiti individuati in circostanze eccezionali.

Al momento della presentazione del progetto i Comuni devono allegare una scheda descrittiva delle strutture di accoglienza, una planimetria, 5 foto e una relazione dell'ufficio tecnico comunale (solo in caso di giustificati motivi è consentito presentare la relazione successivamente e in ogni caso entro 30 giorni dalla pubblicazione delle graduatorie dei progetti ammessi a finanziamento) e una dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante l'idoneità delle strutture.

I Comuni sono infine tenuti a dotarsi di un revisore indipendente che dovrà certificare le spese sostenute con un certificato di revisione che dovrà accompagnare la rendicontazione del progetto.

L'adesione dei Comuni allo Sprar resta dunque ancora su base volontaria, ma è stato lo stesso ministro dell'Interno Alfano a evidenziare che i Comuni si trovano di fronte a una scelta: ospitare un progetto Sprar elaborato a livello locale o subire un trasferimento di richiedenti asilo sul proprio territorio deciso a livello centrale (il riferimento ai Cas non è esplicito, ma evidente). In occasione di una riunione con Anci dedicata alla definizione di un nuovo piano di ripartizione nazionale dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il ministro ha infatti parlato dell'*“alternativa tra l'entrare in un sistema ordinario e istituzionale o assistere al trasferimento di richiedenti asilo sul proprio territorio, stabilito a livello centrale sulla base di un*

31 L'Art. 4 delle Linee guida allegate al Decreto specifica che: *“le domande pervenute entro il 30 settembre di ciascun anno possono essere esaminate ai fini della pubblicazione delle graduatorie per l'ammissione al finanziamento con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo; le domande pervenute entro il 31 marzo di ciascun anno possono essere esaminate ai fini della pubblicazione delle graduatorie per l'ammissione al finanziamento con decorrenza dal 1° luglio successivo”*.

32 In precedenza nelle grandi città la dimensione massima consentita per ciascuna struttura era di 250 posti di accoglienza.

piano nazionale di ripartizione”.³³ Tali dichiarazioni sembrerebbero porre i presupposti per un impegno del ministero a evitare di aprire centri governativi o prefettizi in quei territori che ospitano progetti Sprar.

Sino a oggi la ricettività del sistema è stata insufficiente rispetto alle esigenze. Il nuovo sistema di funzionamento dovrebbe in teoria favorire l’ulteriore ampliamento della rete Sprar soprattutto in quei territori che a oggi ospitano un basso numero di progetti attivi (sono per altro previsti punteggi premianti per i progetti presentati in queste Regioni). Non è stato possibile verificare se il nuovo sistema prevede anche un rafforzamento delle attività di monitoraggio e controllo della qualità dei servizi di accoglienza erogati. Ciò sarebbe auspicabile soprattutto con riferimento agli enti locali che chiederanno di proseguire i progetti già attivi al fine di evitare che permangano nella rete strutture e servizi non coerenti con il modello Sprar, il cui ingresso è stato possibile anche a causa di un processo di ampliamento del sistema molto repentino che ha visto una accelerazione straordinaria soprattutto a partire dal 2013. Tali considerazioni, sono, come vedremo molto rilevanti per il sistema Sprar della Capitale.

3.3 La rete Sprar a Roma

Sino alla prima metà del 2013, Roma ha mantenuto un sistema di accoglienza prevalentemente incentrato sul circuito cittadino, integrato nel biennio 2011-2012 dalle strutture Ena (introdotte a seguito della proclamazione dello stato di emergenza Nord-Africa nell’aprile 2011, chiuso formalmente nel dicembre 2012 e finanziate dalle risorse straordinarie a esse destinate e gestite dalla protezione Civile),³⁴ dalla presenza di un Cara (Centro di accoglienza per richiedenti asilo) e di un Cie (Centro di identificazione ed espulsione) le cui funzioni non sono destinate all’accoglienza ma all’esecuzione dei rimpatri delle persone in esso detenute.

Sulla base delle graduatorie relative al bando Sprar pubblicato dal ministero dell’Interno per il triennio 2011-2013, il Comune di Roma risulta titolare in quel periodo di tre progetti Sprar che prevedono la disponibilità di 150 posti per l’accoglienza ordinaria, di 6 posti per le persone che si trovano in condizioni di disagio psicologico o mentale e di 15 posti per le persone vulnerabili. I costi complessivi previsti ammontano rispettivamente a 1.877.040 euro, 342.981 euro e a 500.000 euro per il 20% a carico del Comune. Un progetto Sprar della Provincia di Roma prevede inoltre 15 posti di accoglienza ordinaria per un costo complessivo di 303.570 euro.

Ai posti di accoglienza Sprar finanziati in base a tale bando, si sono aggiunti a partire dal giugno 2013 ulteriori 789 posti di accoglienza Sprar “straordinari”. Tra il dicembre 2012 e il novembre 2013 il ministero dell’Interno ha infatti richiesto agli enti locali aderenti alla rete Sprar di assicurare 6.356 posti di accoglienza aggiuntivi a livello nazionale riconoscendo un costo pro-die pro capite a persona di 35 euro Iva inclusa. A fine 2013 le strutture Sprar presenti nel territorio romano ospitavano complessivamente già circa 950 persone.

Ma è con la partecipazione al Bando del 30 luglio 2013 relativo al triennio 2014-2016 che il sistema di accoglienza della Capitale entra strutturalmente a far parte dello Sprar, con un progetto di cui è titolare il Comune ma che prevede diversi enti attuatori. Roma diventa la città italiana con il maggior numero di strutture e di persone accolte all’interno della rete.

³³ Si veda, Avvenire.it, Profughi, piano per la ripartizione nei Comuni, 7 settembre 2016, www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/piano-per-una-ripartizione-equilibrata-di-richiedenti-asilo-in-tutti-i-Comuni-italiani.aspx

³⁴ Cfr. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933/2011 con validità prorogata fino al 28/02/2013.

3.097 dei 12.076 posti di accoglienza ordinari e 516 dei 6.259 posti di accoglienza straordinaria approvati e finanziati dal ministero dell'Interno sono concentrati nella Capitale: si tratta rispettivamente del 25,6% e dell'8,2% del totale dei posti ordinari e straordinari resi disponibili a livello nazionale.

Prospetto 2. Comune di Roma. Progetti Sprar approvati e finanziati per il triennio 2014-2016 (D.M. 30 luglio 2013)

	Strutture	Enti attuatori	Posti	Posti aggiuntivi	Totale posti finanziati
Accoglienza ordinaria	51	18	2.581	516	3.097
DM/DS	1	1	6	-	6
MSNA	3	3	25	-	25

Comune di Roma. Progetti Sprar approvati e finanziati per il biennio 2016-2017 (D.M. 27 aprile 2015)

	Strutture	Enti attuatori	Posti	Posti aggiuntivi	Totale posti finanziati
MSNA	6	6	37	-	37

Fonte: Servizio Centrale Sprar

* DM/DS – persone con disagio mentale e/o con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata

** MSNA – Minori stranieri non accompagnati

Per il triennio risultano approvati e finanziati a Roma i servizi di 51 centri di accoglienza ordinaria, di 3 centri per minori stranieri non accompagnati e di 1 centro destinato a ospitare persone con disagio mentale e/o con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata. I dati sopra indicati si riferiscono ai posti approvati e finanziati in base al bando 2014-2016, va però specificato che nel corso del tempo alcuni posti di accoglienza aggiuntivi non sono mai stati attivati, altri sono andati perduti (in totale circa 468 secondo il Servizio centrale Sprar). Alcuni centri sono stati chiusi (quelli gestiti da “Inopera” e da “Un sorriso”) oppure, a seguito del monitoraggio effettuato dal Servizio centrale e su richiesta di questo, hanno ridotto la loro capienza iniziale.

I posti approvati e assegnati in base al bando del 2013, risultano 3.097 per l'accoglienza ordinaria (tra ordinari e aggiuntivi), 6 per persone in condizioni di disagio e 25 per minori. A seguito del nuovo bando Sprar del 27 aprile 2015, esclusivamente dedicato a rafforzare il sistema di accoglienza per minori stranieri non accompagnati, sono stati successivamente resi disponibili altri 37 posti per minori distribuiti in 6 strutture gestite da 6 enti gestori diversi.

In sintesi la rete Sprar della Capitale ha conosciuto uno sviluppo straordinario passando dai 150 posti disponibili fino alla prima metà del 2013 agli oltre 3mila attuali. Visto a posteriori, un simile ampliamento ha potuto verificarsi in così poco tempo anche grazie ad alcune scelte fatte dall'amministrazione comunale: a) l'inclusione nel sistema Sprar di alcune strutture pre-esistenti facenti già parte del circuito cittadino di accoglienza (ma rispondenti a standard diversi da quelli previsti dallo Sprar); b) la scelta di non privilegiare le strutture di piccole dimensioni o l'accoglienza in appartamenti (che sta invece all'origine

del modello Sprar); c) l'inclusione nella rete Sprar di alcune grandi strutture istituite nel corso dell'emergenza Nord-Africa (come il grande centro Enea la cui capienza è di ben 400 posti); d) la rinuncia a pubblicare un bando pubblico per l'identificazione degli enti attuatori. Questi ultimi, secondo quanto raccolto nel corso di alcune interviste, sono stati individuati sulla base di un invito ristretto rivolto a enti già gestori di servizi di accoglienza sul territorio e/o facenti parte del Consiglio territoriale sull'immigrazione. Non sembra per altro che sia stata svolta un'attività di co-progettazione comune e condivisa con tutti gli enti coinvolti se, come ha dichiarato uno degli interlocutori intervistati, l'intero progetto Sprar presentato dal Comune al ministero dell'Interno non è stato condiviso con tutti gli enti attuatori. La carenza di una programmazione scrupolosa dell'attivazione dei servizi, insieme all'ampiezza della rete dei centri posta in essere, ha sicuramente causato delle criticità sia sul piano dell'erogazione dei servizi che sul piano della gestione amministrativa e finanziaria del progetto.

Prospetto 3. Progetti Sprar nel Comune di Roma: enti attuatori, numero di strutture e numero di posti. Anni 2014-2016

ENTI GESTORI	N. strutture	Posti
Domus Caritatis	12	859
Casa della Solidarietà	7	787
Eriches 29	8	591
Eta Beta	2	157
In Opera	2	150
Centro Astalli	4	133
Virtus Italia	3	98
CARITAS	2	84
Un Sorriso	2	40
Sol.Co-Aelle il punto	1	31
Sant'Egidio	1	30
Arci Roma	1	25
A.C.I.S.E.L.	1	25
Magliana 80	1	25
Zero in condotta	1	21
C.I.R.	1	20
Idea Prisma	1	14
P.I.D.	1	6
Totale	51	3.096

Fonte: Elaborazioni Lunaria su dati forniti dalla campagna Accogliamoci

Non è stato possibile ricevere l'elenco dettagliato degli enti gestori dall'Ufficio immigrazione del Comune di Roma, ma abbiamo reperito alcune informazioni grazie alla documentazione fornita dal Comune alla campagna "Accogliamoci". Il prospetto qui sopra illustra la distribuzione dei centri di accoglienza Sprar tra i 18 enti attuatori ai quali è stata affidata l'accoglienza ordinaria e il numero complessivo dei posti di accoglienza da questi resi disponibili. Più di

2.200 posti di accoglienza sono stati affidati alla gestione di soli 3 enti gestori: la cooperativa Domus Caritatis (affiliata al consorzio Casa della solidarietà), il consorzio Casa della solidarietà stesso e il consorzio Eriches 29. Si tratta degli enti coinvolti a vario titolo nell'indagine su Mafia Capitale. Sono invece solo 9 gli enti attuatori ai quali è stata affidata la gestione di una sola struttura di piccole dimensioni.

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. Oltre al centro Enea, struttura ex-Ena da 400 posti, fanno parte della rete Sprar romana un centro da 135 posti, un centro da 99 posti, 8 centri da 80 posti, 13 centri la cui capienza varia tra i 75 e i 60 posti, 13 centri la cui capienza varia tra i 56 e i 31 posti mentre le restanti strutture ospitano fino a 30 persone. Vi sono casi in cui i servizi Sprar condividono la struttura con altre tipologie di accoglienza come accade in quella gestita da Domus Caritatis in via Codirossoni che ospita contemporaneamente un centro Sprar e un Cas. A Tor Sapienza la cooperativa Un sorriso ha gestito contemporaneamente all'interno della stessa struttura un progetto Sprar e un centro di prima accoglienza per minori stranieri, chiuso dopo le proteste violente organizzate nel quartiere nel novembre 2014. Mentre due centri Sprar formalmente distinti sul piano amministrativo sono gestiti dalla cooperativa Abc nella stessa struttura, anche se su due piani diversi, in via del Frantoio 44 (A e B) e ospitano complessivamente 99 persone.

Il modello Sprar, nella sua concezione originaria, prevede invece di privilegiare le piccole strutture e di collocarle in aree non eccessivamente periferiche in modo da consentire alle persone ospitate di spostarsi facilmente, di accedere ai servizi e di interagire con il territorio. Le piccole dimensioni sono indispensabili per facilitare il lavoro degli operatori, il loro rapporto con le persone ospitate, l'effettiva possibilità di tracciare percorsi personalizzati di intervento.³⁵ Ciò sembra ad esempio confermato dalla visita effettuata al centro Wel(ch) ome gestito dalla cooperativa Idea Prisma che abbiamo visitato. Collocato nel quartiere di Montesacro, ben collegato, il progetto ospita 14 persone in appartamento, lasciando alle persone ospitate un ampio margine di autonomia nella gestione della vita quotidiana, ma garantendo un'ampia gamma di servizi e di attività in collaborazione con altre realtà presenti nel quartiere.

3.4 Le risorse stanziare per il triennio 2014-2016

La ricostruzione dell'insieme di risorse pubbliche attivate per finanziare i servizi Sprar della Capitale nel triennio 2014-2016 è stata effettuata analizzando le graduatorie dei diversi bandi Sprar pubblicati dal ministero dell'Interno utili a individuare gli stanziamenti di competenza per il periodo considerato. Sono state incluse, per completezza di informazione, anche le risorse destinate a finanziare il progetto avviato dalla allora Provincia di Roma, sulla cui gestione non è stato però possibile raccogliere informazioni di dettaglio.

I dati si riferiscono agli stanziamenti iniziali, ovvero ai budget preventivi dei progetti così come approvati dalla Commissione di valutazione del ministero dell'Interno per finanziare

³⁵ Si veda in proposito il lavoro di Marco Accorinti, Chiara Denaro e Antonio Sanguinetti, "Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi e politiche sociali", pag. 17, disponibile qui: www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/03/Appendice-2.pdf.

i posti di accoglienza assegnati dal bando; non includono invece le risorse successivamente stanziare per finanziare i posti aggiuntivi messi a disposizione al momento della presentazione del progetto, ma attivati su richiesta del ministero dell'Interno solo in una seconda fase. Nel triennio 2014-2016 gli stanziamenti iniziali complessivi per i progetti Sprar dell'intera Regione Lazio sono stati pari a 146,1 milioni di euro, quelli per i progetti di Roma sono stati pari a 114.453.576 euro, 37.750.363 euro per il 2014, a 37.863.605 euro per il 2015 e a 38.839.608 euro per il 2016. La tavola sottostante consente di osservare la quota di finanziamento derivante dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi sull'asilo (80%) e la quota di cofinanziamento richiesta all'amministrazione locale (20%) per i progetti approvati a seguito dei diversi bandi Sprar pubblicati per l'accoglienza ordinaria, l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati e le persone con disagio psicologico o mentale.

Tavola 3. Risorse totali (contributo Fnpsa e cofinanziamento) stanziare per i progetti Sprar in Lazio e Roma. Anni 2014-2016

	2014	2015	2016	Totale
LAZIO				
Accoglienza ordinaria (Dm 13 luglio 2013)	45.660.027,99	46.118.044,35	46.118.044,35	137.896.116,69
Accoglienza ordinaria (Dm 27 aprile 2015)			1.250.089,04	1.250.089,04
MSNA (Dm 13 luglio 2013)	1.181.000,00	1.181.000,00	1.181.000,00	3.543.000,00
MSNA (ex art. 10 comma 6 Dm 27/04/2015)		90.429,48	1.066.432,50	1.156.861,98
DM-DS (Dm 13 luglio 2013)	694.225,00	732.450,00	732.450,00	2.159.125,00
DM-DS (Fondo Fnpsa – anni 2016/2017)			153.036,38	153.036,38
TOTALE	47.535.252,99	48.121.923,83	50.501.052,27	146.158.229,09
DI CUI A ROMA (progetti Roma e Roma Provincia)				
Accoglienza ordinaria (Dm 13 luglio 2013)	36.394.675,59	36.394.675,59	36.394.675,59	109.184.026,77
MSNA (Dm 13 luglio 2013)	831.000,00	831.000,00	831.000,00	2.493.000,00
MSNA (ex art. 10 comma 6 Dm 27/04/2015)		90.429,48	1.066.432,50	1.156.861,98
DM-DS (Dm 13 luglio 2013)	524.687,50	547.500,00	547.500,00	1.619.687,50
TOTALE	37.750.363,09	37.863.605,07	38.839.608,09	114.453.576,25

Fonte: Elaborazioni Lunaria su Graduatorie Sprar disponibili sul sito del Ministero dell'Interno

In particolare il progetto di accoglienza ordinaria presentato dal Comune di Roma ha ricevuto uno stanziamento iniziale di 35.732.207 euro l'anno di cui 28.497.513 euro a carico del Fnpsa e 7.234.694 euro a carico del Comune. In realtà l'amministrazione comunale ha scelto di suddividere l'onere del cofinanziamento tra i diversi enti attuatori che dunque sono stati invitati a cofinanziare il 20% dei costi previsti per i servizi da loro gestiti. Il costo pro capite pro die concordato era pari in media a circa 28 euro Iva esclusa.

A tali stanziamenti devono essere aggiunti quelli destinati a finanziare i posti aggiuntivi resi disponibili da progetto, ma effettivamente attivati solo in un secondo tempo, per i quali il ministero dell'Interno non ha richiesto un cofinanziamento e ha fissato un contributo massimo del Fnpsa giornaliero per persona di 35 euro Iva inclusa. La messa a disposizione dei posti aggiuntivi è risultata agli enti gestori più conveniente rispetto alla gestione dei posti ordinari perché in questo caso non è stato richiesto un cofinanziamento.

Tavola 4. ROMA. SPRAR 2014-2016 (D.M. 30 luglio 2013) e Art.10 c. 6 DM 27 aprile 2015. Progetti approvati: posti assegnati, costo complessivo, cofinanziamento, contributo FNPSA assegnato, posti aggiuntivi resi disponibili

Bandi Sprar 2014-2016. Accoglienza ordinaria

Progetto	Posti assegnati	Costo complessivo			Cofinanziamento			Contributo assegnato			Posti aggiuntivi messi a disposizione
		Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	
ROMA	2581	35.732.207,17	35.732.207,17	35.732.207,17	7.234.694,00	7.234.694,00	7.234.694,00	28.497.513,17	28.497.513,17	28.497.513,17	516
Roma Prov.	40	662.468,42	662.468,42	662.468,42	132.493,68	132.493,68	132.493,68	529.974,74	529.974,74	529.974,74	40
TOTALE	2621	36.394.675,59	36.394.675,59	36.394.675,59	7.367.187,68	7.367.187,68	7.367.187,68	29.027.487,91	29.027.487,91	29.027.487,91	556

Bando Sprar 2014-2016. Accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati

Progetto	Posti assegnati	Costo complessivo			Cofinanziamento			Contributo assegnato			Posti aggiuntivi messi a disposizione
		Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	
Roma	25	831.000	831.000	831.000	166.200	166.200	166.200	664.800	664.800	664.800	10
Totale	25	831.000	831.000	831.000	166.200	166.200	166.200	664.800	664.800	664.800	10

Bando Sprar 2014-2016. Accoglienza persone con disagio psicologico o mentale

Progetto	Posti assegnati	Costo complessivo			Cofinanziamento			Contributo assegnato			Posti aggiuntivi messi a disposizione
		Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	
Roma	6	273.750,00	273.750,00	273.750,00	55.708,13	55.708,13	55.708,13	218.041,87	218.041,87	218.041,87	0
Roma Prov.	6	250.937,50	273.750,00	273.750,00	48.950,00	53.400,00	53.400,00	201.987,50	220.350,00	220.350,00	0
Totale	12	524.687,50	547.500,00	547.500,00	104.658,13	109.108,13	109.108,13	420.029,37	438.391,87	438.391,87	0

Bando Sprar 2015-2016. Accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati

Progetto	Posti assegnati	Costo complessivo			Cofinanziamento			Contributo assegnato			Posti aggiuntivi messi a disposizione
		Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	
Roma	37	-	90.429,48	1.066.432,50	-	28.491,48	335.164,50	-	61.938,00	731.268,00	0
Totale		-	90.429,48	1.066.432,50	-	28.491,48	335.164,50	-	61.938,00	731.268,00	0
TOTALE	2658	37.750.363,09	37.863.605,07	38.839.608,09	7.638.045,81	7.670.987,29	7.977.660,31	30.112.317,28	30.192.617,78	30.861.947,78	566

Fonte: Elaborazioni Lunaria su Graduatorie Sprar disponibili sul sito del Ministero dell'Interno

3.5 Il sistema di monitoraggio del progetto Sprar di Roma

Il Comune di Roma ha affidato le attività di verifica e controllo della rendicontazione dei progetti di accoglienza gestiti dai singoli enti attuatori aderenti alla rete Sprar alla cooperativa sociale Programma integra. Nata nel 2005 nell'ambito del progetto comunitario in-te.g.r.a., la cooperativa promuove attività di formazione professionale e inserimento lavorativo di migranti e rifugiati, anche minori non accompagnati; di mediazione interculturale; di mediazione sociale in ambito abitativo; di formazione e aggiornamento professionale per gli operatori del sociale; di informazione e di ricerca sui temi della lotta alla discriminazione e sui diritti di cittadinanza. Ha sede e opera all'interno del Centro cittadino per le

migrazioni, l'asilo e l'integrazione sociale di Roma che ospita anche l'Ufficio immigrazione del Comune.

Relativamente allo Sprar, Programma integra si occupa di raccogliere, verificare e validare la documentazione amministrativo-contabile presentata dagli enti gestori fornendo anche un servizio di supporto amministrativo. Le attività di controllo sono prevalentemente documentali: Programma integra si occupa di ricevere la documentazione richiesta dall'ente attuatore (relazioni intermedie e finali, elenco dei beneficiari dei servizi, registro e copia delle ricevute di pagamento delle spese sostenute), di controllarla, di validarla e di inviarla all'ufficio Immigrazione e al Servizio centrale. Fino alla metà del 2015 agli enti attuatori era richiesta la consegna della documentazione originale attestante le spese sostenute, successivamente si è optato per la scannerizzazione delle ricevute e la loro consegna su dvd.

Solo in alcuni casi sono state effettuate delle visite presso le strutture, insieme ai responsabili del Servizio centrale, laddove risultasse utile effettuare verifiche in loco. Nel complesso il sistema di controllo amministrativo adottato da Programma integra è molto rigido e puntuale rispetto a quello di altri Comuni. I pagamenti da parte del Comune avvengono unicamente su rendicontazione delle spese sostenute. Almeno teoricamente la rendicontazione dovrebbe essere inviata ogni due mesi, ma non tutti gli enti attuatori hanno rispettato questa indicazione preferendo rendicontare su tempi più lunghi.³⁶

Una volta effettuato il controllo della documentazione, se risulta regolare, Programma integra invia la comunicazione all'Ufficio immigrazione del Comune che la esamina e autorizza il mandato di pagamento. Attualmente, secondo quanto dichiarato dai responsabili di Programma integra, i tempi di pagamento risultano regolari, ma in passato si sono verificati alcuni ritardi. Problemi specifici hanno riguardato alcuni enti che hanno ampliato i posti disponibili presso le loro strutture, mettendo a disposizione posti di accoglienza aggiuntivi su richiesta del Servizio centrale. Nel 2014 il Comune non ha provveduto a inserire in bilancio l'attuazione dei posti aggiuntivi, attivati a partire dal mese di luglio, andando a generare un debito di bilancio. Ciò avrebbe determinato il ritardo dei pagamenti che da parte di alcuni enti attuatori è stato addotto come giustificazione del ritardo dei pagamenti degli stipendi degli operatori. La procedura di pagamento, a seguito della pubblicazione delle ordinanze su Mafia Capitale, ha subito ulteriori rallentamenti.

Tra le risorse assegnate e quelle effettivamente impegnate possono verificarsi scostamenti significativi per molteplici fattori: nel primo anno pochissimi centri hanno iniziato a operare dall'1 gennaio; alcuni centri sono stati chiusi nel corso del triennio; alcune spese previste nel progetto non sono state sostenute o lo sono state solo parzialmente oppure non sono state validate in fase di verifica della documentazione contabile. In particolare nei progetti Sprar è prevista la possibilità di pianificare alcune attività di inserimento socio-economico (copertura assicurativa per lo svolgimento di tirocini, contributi alloggio, contributi arredi, contributi straordinari per l'uscita dalla struttura) e attività di animazione socio-culturale che difficilmente possono essere pianificate e programmate con esattezza in anticipo perché sono legate all'esito dei singoli percorsi individuali degli ospiti.

³⁶ Ad esempio, il consorzio Eriches 29 ha rendicontato i servizi gestiti nel 2014 con grande ritardo, dopo che la notizia dell'apertura dell'indagine su Mafia Capitale era ormai diffusa. Il consorzio non aveva consegnato rendicontazioni intermedie e nei mesi immediatamente successivi agli arresti del presidente, gli uffici di Programma integra hanno avuto difficoltà a individuare un interlocutore. La rendicontazione è stata inviata dopo l'insediamento degli amministratori giudiziari.

Ad esempio per l'anno 2014 gli impegni di spesa effettivamente sostenuti dal Comune di Roma per gli affidamenti dei servizi Sprar risultano pari a 24.877.756 euro, inferiori di circa 3,6 milioni rispetto al contributo Fnpsa previsto inizialmente per quell'anno.

Il sistema di pagamento esclusivamente successivo alla rendicontazione delle spese sostenute se da un lato assicura (o meglio dovrebbe assicurare) la correttezza dell'impiego delle risorse pubbliche destinate alla gestione dei centri, dall'altro favorisce di fatto gli enti di più grandi dimensioni che possono più facilmente anticipare le spese sostenute o hanno un più ampio margine di trattativa per concordare con le banche anticipi di fattura sulla base delle convenzioni stipulate. Ma la verifica solo documentale rende difficile individuare eventuali irregolarità. Ad esempio, se viene presentata la fattura relativa a un servizio di catering che certifica l'erogazione di un certo numero di pasti per un certo numero di persone, il controllo esclusivamente documentale non consente di verificare se i pasti sono stati effettivamente erogati o se il loro numero corrisponde a quello effettivo. Cosa che sarebbe possibile forse accertare se fossero previste delle ispezioni periodiche dei servizi non precedentemente annunciate agli enti gestori.

Dal giugno 2014 il sistema Sprar si è dotato di un team di monitoraggio a livello nazionale ed è stato identificato un tutor territoriale che si occupa specificamente del progetto di Roma Capitale. Le attività di monitoraggio, comunicate agli enti attuatori alcuni giorni prima della visita, prevedono una verifica della gestione del progetto sia da un punto di vista quantitativo che da un punto di vista qualitativo. Oltre alla verifica dei dati precedentemente inviati da parte degli enti gestori sul numero di persone accolte e sulla composizione del team di operatori attivi presso i centri, sono previsti il controllo dell'abitabilità della struttura e il rispetto dei parametri indicati dalle linee guida Sprar, una riunione con gli operatori, nel corso della quale viene dato conto dei servizi svolti, un incontro con il rappresentante del Comune, una serie di interviste a campione con le persone ospitate presso le strutture e la redazione di una relazione di missione in cui sono evidenziati eventuali elementi di criticità. La sintesi della relazione viene inviata a chi gestisce il progetto che deve dare un riscontro. Tra le maggiori criticità riscontrate sino a oggi vi sono il forte turn-over dei coordinatori dei centri, dovuto anche a rapporti contrattuali precari e a ritardi dei pagamenti degli stipendi da parte degli enti gestori e il mancato rispetto dei requisiti minimi di abitabilità delle strutture utilizzate. A seguito delle attività di monitoraggio, come abbiamo anticipato, alcuni centri sono stati chiusi o è stato chiesto di ridurre la capienza.

Un altro problema che condiziona fortemente il funzionamento del sistema Sprar dall'esterno è causato dalla lentezza che caratterizza la procedura di asilo e le pratiche di rilascio del permesso di soggiorno. A ciò si accompagna per altro un grande numero di ricorsi che vengono presentati a seguito dei dinieghi. Circa un terzo delle persone ospitate attualmente nella rete Sprar romana è costituita da "diniegati" in attesa dell'esito del ricorso che in media arriva dopo due anni, due anni e mezzo. Chi invece ottiene il riconoscimento di protezione deve attendere in media sette-otto mesi per l'ottenimento del relativo permesso di soggiorno. Ma secondo le linee guida Sprar, il tempo di computo del periodo di accoglienza massimo consentito per le persone riconosciute come rifugiate (sei mesi) parte dalla notifica del riconoscimento dell'asilo. Come confermato dagli operatori dello Sprar e delle strutture di accoglienza, l'insieme di questi elementi causa il congestionamento del

sistema, rallentando i percorsi di inserimento sociale ed economico delle persone accolte e impedendo l'ingresso di altri richiedenti o rifugiati che avrebbero titolarità all'accoglienza. Indipendentemente da queste criticità esterne, 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.

Il progetto in corso scade il 31 dicembre 2016. I tempi di presentazione della richiesta di prosecuzione del progetto sono ormai stretti (in base al nuovo sistema di funzionamento, il Comune dovrà effettuare la richiesta di prosecuzione del progetto in corso entro il 30 ottobre 2016). Cionondimeno sarebbe auspicabile che l'amministrazione comunale cogliesse l'occasione per rivedere in profondità l'articolazione della rete Sprar sul territorio romano, possibilmente coinvolgendo sin dalla fase di progettazione le organizzazioni della società civile e i singoli Municipi.

3.6 Tre casi esemplari

Centro servizio protezione richiedenti asilo e rifugiati Frantoio

via Del Frantoio 44/b (quartiere Tiburtino III), Roma

Visita effettuata il 22.9.2016

Il centro Sprar è una grande struttura, su due piani. Ex caserma dei Vigili del Fuoco, sorge nel quartiere Tiburtino III, periferia est di Roma. Si trova a ridosso di via Tiburtina, una grande arteria stradale capitolina. Il centro è ben collegato con i mezzi pubblici: proprio davanti alla struttura sorge la fermata della metropolitana B Santa Maria del Soccorso, oltre alle limitofe fermate di diverse linee bus. Nella zona ci sono diversi servizi: negozi, bar, supermercati, la stazione di comando dei carabinieri, la biblioteca comunale.

Il centro si sviluppa su due piani, con nomi diversi: Frantonio1, Frantoio2. In Frantonio1 ci sono 64 persone, in Frantoio2 35, per un totale di 99 ospiti. A livello amministrativo e di rendicontazione i due piani sono considerati due diverse strutture, mentre a livello gestionale sono un unico centro, gestito dalla stessa cooperativa (coop. ABC, facente parte del consorzio Eriches), dalla stessa équipe, e con la medesima responsabile. Il centro è stato aperto a seguito del bando Sprar 2014-2016, dal luglio 2014. Come per tutti i centri Sprar di Roma, la convenzione è in scadenza il 31 dicembre 2016.

Contiguo al centro Sprar sorge il centro per transitanti aperto dal Comune di Roma nell'ottobre 2015, gestito dalla Croce Rossa.

Struttura

Piano terra:

uffici operatori

ufficio legale

scuola di italiano

mensa

spazio cucina in autonomia (una stanza con una piastra per cucinare e alcuni frigoriferi)

stanze (in tutto 15: 3 da 6 posti letto, 10 da 4 posti letto, 2 da 3 posti letto)

bagni comuni (4 docce, 4 toilettes)

cortile esterno

orto esterno

Secondo piano:

piccolo spazio preghiera

magazzino

stanze

bagni comuni (4 docce, 4 toilettes)

Le stanze risultano disadorne. Non essendoci persiane, sono stati messi dei teli alle finestre come riparo dalla luce. L'impianto di riscaldamento non è composto da termosifoni, ma da condizionatori per l'aria calda/fredda. Ogni ospite ha a disposizione metà armadio. Alcune stanze risultano sovraffollate, in alcune non sembra rispettata la metratura prevista per ogni ospite. La responsabile riferisce di dover attendere il via libera dell'Ufficio immigrazione del Comune prima di trasferire alcune persone nel secondo livello della struttura, dove invece ci sarebbero dei posti disponibili.

I bagni sono in comune (non in stanza). Le docce non si chiudono a chiave, ma sono munite

di tendine. Alcuni ospiti lamentano la mancanza di acqua calda: la responsabile riferisce che ci sarebbe un guasto (da circa due settimane) e che sarebbero in attesa della sostituzione del boiler. Nel frattempo, gli ospiti di Frantonio¹ possono andare a fare la doccia nei bagni di Frantonio².

Gestione

Ente locale: Comune di Roma

Ente gestore: ABC cooperativa (appartenente al Consorzio Eriches).

Responsabile: Fulvia Vannoli

Servizi circostanti

Bar, supermercati, carabinieri, biblioteca, fermata autobus e metropolitana.

Capienza e presenze

- capienza da convenzione: 99 posti

- capienza effettiva attuale: 99 persone ospitate

Composizione attuale:

F1: 64 ospiti, di cui:

19 richiedenti protezione internazionale (di cui 1 dublinate)

4 rifugiati

9 protezione sussidiaria

20 ricorrenti

F2: 34 ospiti, di cui:

12 richiedenti protezione internazionale (di cui 1 dublinate)

2 rifugiati

6 titolari di protezione sussidiaria

5 titolari di un pds per motivi umanitari

9 ricorrenti

Tempi medi di permanenza

1 anno (6 mesi + possibile proroga di 6 mesi)

Personale

Lavoratori complessivi: 14, di cui:

mediatori 3

assistente sociale

operatore legale

insegnante

Servizi

- kit igiene: all'arrivo, e mensile

- kit vestiario: all'arrivo

- 1 carta telefonica Welcome, da 5 euro l'una, all'arrivo

- 1 abbonamento mensile Atac (trasporti)

- *Pocket money*: 1, 50 pro die pro capite. Consegna mensile in denaro.

- Vitto: tre pasti quotidiani, forniti da un servizio di catering appaltato a GF

- Presenza di regolamento interno multilingue

- Scuola di italiano (12 h settimanali)

- Team legale: un operatore legale interno

Secondo quanto dichiarato dalla responsabile, sono numerose le attività in cui sono stati coinvolti gli ospiti, attivate in particolare nel territorio in cui sorge il centro. In base ai dati contenuti nella documentazione che ci è stata consegnata durante la visita (relativi all'anno 2015):

- 65 persone hanno seguito corsi di lingua italiana, ottenendo un certificato di frequenza (le strutture organizzatrici dei corsi sono Programma Integra, CPIA L. Di Liegro, CPIA N. Mandela, CPIA Via Tiburtina Vecchia, Fondazione Il Faro, Biblioteca comunale Vaccheria Nardi, Associazione Ziqqurat, Associazione casa dei diritti).

- 36 persone hanno seguito corsi di lingua italiana, senza certificato di frequenza (presso Associazione LiberiNantes, centro salesiani Sacro Cuore, Caritas di Roma, Associazione passaparola Italia, DiLiT, Associazione ACSE, Associazione Asinitas, Centro d'aggregazione giovanile Matemù).

- 16 persone hanno frequentato corsi di formazione professionale (presso Caritas di Roma, Fondazione Il Faro, programma Integra)

- 19 persone sono state coinvolte in tirocini o borse lavoro, nello specifico:

1 tirocinio attivato dallo sprar Frantonio1

18 tirocini attivati da enti esterni al centro

Dei 19 tirocini attivati, 14 hanno avuto come esito un regolare inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda l'orientamento all'inserimento abitativo:

- è stato composto un gruppo di persone per l'affitto di un intero appartamento

- 2 persone hanno preso parte al progetto di housing sociale Homefull finanziato dalla Regione Lazio

- è stato realizzato un accordo informale con agenzie immobiliari

- non è stato erogato alcun contributo all'alloggio

- il 99% delle persone dimesse è andata ad abitare con altri migranti

Osservazioni:

Il consorzio di appartenenza è coinvolto nell'indagine Mafia Capitale; nello specifico presso la struttura del Frantoio sono state contestate irregolarità relative all'erogazione del servizio mensa (la società che si occupa del catering è stata infatti sostituita). Sembra che le indagini abbiano messo a dura prova il lavoro dell'équipe e la buona gestione del centro: gli operatori parlano di continui attacchi alla struttura da parte di gruppi di estrema destra (Casapound), di violenze contro gli ospiti, di incursioni mediatiche spesso invadenti e di un blocco dei fondi economici durato diversi mesi. Per far fronte a quest'ultima situazione, durante i mesi interessati dalla sospensione dell'erogazione dei fondi l'équipe avrebbe deciso di autotassarsi, per portare avanti la gestione. Questo stesso blocco sarebbe alla base della decisione di eliminare il servizio di pulizia del centro – appaltato a una ditta di pulizie – sostituito con il lavoro degli stessi operatori che, in collaborazione con gli ospiti, tuttora si occupano della pulizia della struttura.

La nostra visita termina con la consegna di un faldone, colmo di documenti relativi ai diversi aspetti gestionali: le attività di rete attivate sul territorio, le schede di monitoraggio degli ospiti e delle loro specifiche situazioni, i modelli delle schede di accoglienza, le schede dei progetti individualizzati. Una documentazione sicuramente importante e utile, che però rende evidente l'accurata preparazione dell'ente gestore e dell'équipe alla visita effettuata.

A prima vista il centro non sembra presentare particolari problematiche strutturali, al di là dell'essenzialità delle stanze, del fatto che a ogni persona non è associato un armadio intero e della mancanza di tende. Si evince tuttavia che la struttura non è pensata per l'accoglienza di un grande numero di persone: l'assenza d'acqua calda, imputata dalla responsabile a un guasto, perdurerebbe a causa delle difficoltà di sostituzione dei boiler. Viene dunque da domandarsi perché non si è scelto di sostituire un impianto che, a detta della responsabile, è di difficile riparazione e sostituzione, a fronte del gran numero di persone ospitate.

Le problematiche espresse da alcuni ospiti non sembrano essere prese particolarmente in considerazione: secondo la responsabile le due persone che provano, durante la visita, a parlare di sovraffollamento nella propria stanza o dei problemi dovuti alla mancanza di acqua calda sarebbero due persone che “danno sempre problemi”. In particolare, secondo la responsabile uno dei due uomini che denuncia il malfunzionamento dell’impianto mostrerebbe in realtà manifesto razzismo nei confronti dei compagni di stanza. La discussione viene comunque liquidata in maniera sbrigativa e senza entrare nei dettagli, spiegando a una delle due persone in questione che questa è la situazione, e che se non l’accetta può lasciare il centro.

A fronte delle numerose problematiche affrontate dagli operatori nel gestire un centro e le diverse ed eterogenee questioni che possono sorgere al suo interno, si notano in generale un clima di sottovalutazione dei problemi che emergono e una scarsa disponibilità ad affrontare i problemi sollevati dagli ospiti.

Il gran numero di persone presenti nel centro non facilita, del resto, la creazione di proficue relazioni tra ospiti e operatori ed è percepibile una generale distanza tra gli ospiti e gli operatori. Agli ospiti viene associato un numero per un’identificazione più rapida delle diverse situazioni. Va per altro sottolineato come d’altra parte gli operatori siano impiegati in tutte le mansioni del centro, dai colloqui individuali con gli ospiti, alla gestione ordinaria – sporzionamento dei pasti, cambio kit... – compresa la pulizia dello stesso: una situazione che può causare stanchezza e difficoltà nel consentire l’attivazione di progetti personalizzati di intervento. Un’organizzazione del lavoro di questo tipo è forse funzionale alla gestione di una struttura con numeri così alti: proprio questo, però, appare una delle criticità maggiori del centro. Desti inoltre perplessità il fatto di trovarsi di fronte a due centri che, se da una parte sono distinti sotto il profilo amministrativo, dall’altra sono uniti sotto quello gestionale: la stessa équipe lavora in entrambi le strutture, con immaginabili difficoltà e sovraccarico di lavoro degli operatori.

Centro Sprar (Servizio protezione richiedenti asilo e rifugiati) Welc(h)ome

via Valdinievole 8 (quartiere Montesacro), Roma

Visita effettuata il 3.8.2016

Il centro, aperto nel giugno 2014, è collocato nel territorio del III Municipio del Comune di Roma, nel quartiere di Montesacro, zona residenziale nell'area nord della Capitale.

La permanenza all'interno della struttura di accoglienza è riservata alle persone aventi lo status giuridico di rifugiato, richiedente asilo, o in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea. La richiesta di inserimento nel progetto va presentata presso l'Ufficio immigrazione del Comune di Roma (Via Assisi, 39). Il Progetto Sprar è finanziato dal Comune di Roma.

La finalità del progetto è l'accoglienza temporanea e il sostegno di processi di autonomia e inclusione.

Struttura

Il centro è composto da un grande appartamento, all'interno di un comprensorio residenziale, con un portiere.

Il centro si sviluppa al primo piano.

Sono presenti 5 camere e 3 bagni e una cucina predisposta per la preparazione dei pasti da parte degli ospiti.

Gestione

Ente gestore: Idea Prima82 Coop. Sociale

Ente locale: Comune di Roma

Con il supporto tecnico di: Consorzio sociale Pegaso, e della cooperativa sociale Famiglie anziani e infanzia (Fai), proprietaria dell'immobile

Servizi circostanti

La struttura è ben collegata con i mezzi pubblici: la stazione ferroviaria Roma Nomentana è raggiungibile in 10 minuti a piedi, la stazione della metropolitana Libia in 15 minuti a piedi, come la stazione metro di Conca d'Oro.

La zona è servita da molti negozi presenti nelle vicinanze (supermercato, bar, pizzeria, tabaccaio, edicola, ecc.). A pochi metri, raggiungibile a piedi, c'è un'area verde frequentata dalle persone del quartiere, con giochi per bambini.

Capienza e presenze

10 posti ordinari per nuclei familiari e monoparentali.

Al momento la struttura ospita 14 persone – 10 in posti ordinari, 4 in posti aggiuntivi – (6 adulti e 8 minori, la fascia di età va dai 12 mesi ai 12 anni): in tutto 4 nuclei familiari, provenienti da Iraq, Senegal, Repubblica Democratica del Congo e Nigeria.

Tempi medi permanenza

1 anno – il progetto è di sei mesi, prorogabile per altri sei mesi.

Personale

Responsabile: Emanuele Petrella

Operatori: sette. Psicologo, assistente sociale, operatori legali, referente per la mediazione, referente per la comunicazione, educatore professionale.

3/4 mediatori a chiamata a seconda delle necessità.

Sono inoltre presenti volontari, operatori in servizio civile, tirocinanti, un ragazzo in messa alla prova.

La gestione del servizio è strutturata con modalità semiautonoma: è presente una struttura-

zione della turnazione degli operatori su tutto l'arco della settimana, ma un ampio margine di flessibilità consente cambiamenti a seconda delle esigenze e azioni specifiche.

Servizi

- kit biancheria (lenzuola, federe, asciugamani e tovaglie).

Oltre al kit fornito all'ingresso, vige un regime di autorganizzazione stimolante l'autonomia. C'è, infatti, una libera disponibilità di effetti lettereci che possono essere autonomamente presi dagli ospiti, lavati e sostituiti. Lo stesso grado di flessibilità vige per asciugamani e vestiti.

- kit per l'igiene personale dopo il primo ingresso e a parte delle spese "una tantum" che sono fatte insieme per tutti; i soldi del vitto sono gestiti individualmente.

- vitto e uso cucina: ogni nucleo ospitato ha a disposizione un frigorifero in condivisione. Per l'uso della cucina, in condivisione, sono previsti orari, flessibili sulla base dell'autogestione.

- *Pocket money*: viene erogato un contributo, caricato direttamente su una carta pre-pagata, attivata a tutti i nuclei ospitati. 1,50 pro die pro capite per nuclei da 2 persone. per nuclei da 3 persone in su il *pocket money* è di 1,20 pro die pro capite.

- accoglienza diurna e notturna

- servizio di orientamento e accompagnamento ai servizi presenti sul territorio (sanità, istruzione, sociale, scuola, formazione professionale)

- corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana per adulti: almeno 12 ore a settimana tra supporto individuale in casa e partecipazione a corsi in esterna

- inserimento dei minori nella scuola materna o scuola dell'obbligo

- orientamento legale: una volta al mese, un avvocato fornisce consulenza legale ai nuclei ospitati. Un'operatrice legale, con la supervisione del responsabile, segue gli ospiti a seconda delle diverse attività (ad esempio preparazione alla commissione)

- segretariato sociale: supporto nei percorsi di inclusione socio-economica e interazione culturale con il territorio di accoglienza. I progetti sono individualizzati per nucleo e per membro

- mediazione sociale interculturale: un operatore mediatore culturale, per 3 turni alla settimana, referente anche per gli altri mediatori coinvolti in caso di particolari esigenze.

- sostegno nella ricerca di lavoro: almeno un membro per nucleo usufruisce di una opportunità di tirocinio di inserimento lavorativo, preferibilmente nel territorio in cui sorge il centro. La stesura dei curriculum vitae e il bilancio delle competenze viene seguito dagli operatori e dallo sportello esterno "Strade sociali".

- sostegno nella ricerca di alloggio

- sostegno psicologico: una psicoterapeuta della famiglia segue ogni nucleo almeno una volta a settimana, con incontri su appuntamento. In particolare, due nuclei sono seguiti da enti esterni (Samifo e Medici contro le torture).

Osservazioni finali

Si ha l'impressione di essere di fronte a un modello di accoglienza diverso da quello emergenziale e basato sui grandi numeri a cui siamo purtroppo e tristemente avvezzi: il centro si sviluppa all'interno di un grande condominio, e in un'area residenziale e vivace. Non c'è l'isolamento che si riscontra spesso in altri centri, soprattutto di grandi dimensioni.

La presenza di poche persone facilita l'instaurazione di un rapporto positivo tra operatori e ospiti, aiutando questi ultimi nella costruzione di un proficuo percorso di realizzazione personale e inclusione sociale, culturale ed economica, volto alla totale autonomia. Nell'attivazione di tali percorsi si predilige un coinvolgimento del territorio, ad esempio con tirocini formativi e prove lavoro in attività del quartiere.

La partecipazione del territorio si esplicita anche nella partecipazione di studenti e volontari alle attività della struttura: il centro partecipa al progetto “Garanzia giovani” e al Servizio Civile Nazionale, e attiva dalla sua nascita tirocini di formazione per studenti di scuole e università (una delle prime collaborazioni attivate è stata con il figlio del portiere, educatore in formazione coinvolto anche nella reperibilità notturna). Esiste inoltre una rete di volontari, creata anche grazie alle attività portate avanti dal centro all’interno del quartiere (raccolta alimentare, proiezioni di film...)

Il centro è in contatto con i Caf e con lo sportello Strade sociali (sportello gestito dalla stessa cooperativa Idea Prisma in collaborazione con le cooperative sociali Il brutto anatroccolo e Mille e una notte), per le attività di orientamento e sostegno all’autonomia lavorativa e sociale. Una gestione di questo tipo, insieme alla collaborazione con il III Municipio, ha fatto sì che si potessero avviare anche sperimentazioni replicabili: il centro oggi ospita una signora romana in emergenza abitativa, in cambio di sostegno e supporto alle attività della struttura.

Infine, una persona interna alla cooperativa si occupa della supervisione, con incontri calendarizzati (in media uno ogni due mesi, di circa due ore ciascuno) al fine di confrontarsi e riflettere sulle dinamiche interne al gruppo degli ospiti e sui progetti, in particolare in riferimento a specifiche vulnerabilità.

Centro Sprar (Servizio protezione richiedenti asilo e rifugiati) Villino La palma

via P. M. Martinez 8 (quartiere Monteverde), Roma

Visita effettuata il 27.9.2016

Il centro si trova dal 2010 nel quartiere di Monteverde, nell'area sud-ovest della Capitale, in un villino poco distante dalla circonvallazione Gianicolense. È entrato a far parte del sistema Sprar a partire dal 2013. L'ente gestore, la Caritas diocesana, ha iniziato a gestire servizi di accoglienza a partire dalla fine degli anni '80 sulla spinta di una richiesta proveniente dalle parrocchie. Il servizio in un primo momento è stato rivolto alle famiglie. Quando nel 1994 il Comune di Roma si è dotato di un Ufficio immigrazione e ha provveduto a pubblicare dei bandi pubblici per gestire centri di accoglienza, la Caritas ha iniziato a richiedere un finanziamento pubblico e ha aperto due appartamenti destinati all'accoglienza di famiglie e madri nubili. Negli anni 2000 ha limitato il suo intervento alle donne singole richiedenti asilo prevalentemente iraniane, irachene e curde. Il trasferimento del centro da un appartamento all'attuale sede è avvenuta a causa di problemi di adeguamento della vecchia struttura. Non sono stati registrati a oggi problemi di convivenza con la popolazione del quartiere né particolari occasioni di interazione.

Struttura

Il centro ha sede in un villino in affitto di 3 piani. Complessivamente la struttura ospita 4 stanze da tre persone, 3 stanze da due persone, 3 stanze da quattro persone e 9 bagni. Al primo piano sono collocati gli uffici amministrativi, la dispensa dei beni alimentari, il magazzino e una camera; al secondo piano la sala mensa, una cucina e alcune camere e al terzo piano le camere, una lavanderia, una stanza che viene usata per dei laboratori manuali e una terrazza. I bagni sono suddivisi sui tre piani. L'articolazione della struttura su più piani sfalsati, secondo la responsabile del centro, rende più difficoltosa la socializzazione spontanea delle persone ospitate e tra loro e le operatrici.

Gestione

Ente gestore: Caritas diocesana

Servizi circostanti

Il centro è ben collegato. La zona è servita da autobus e una linea di tram; la stazione Trastevere si trova a circa 2 chilometri di distanza. L'ospedale San Camillo si trova a circa un chilometro di distanza. La zona residenziale ospita diversi negozi e, non lontano dal villino, un mercato rionale.

Capienza e presenze

30 posti per donne singole.

Al momento la struttura ospita 6 donne congolese, 5 donne nigeriane, 3 donne cinesi, 1 donna pachistana, 1 donna somala, 1 donna mauritana, 1 donna senegalese.

Tempi medi di permanenza

Tra 1 anno e 1 anno e mezzo. Una delle criticità rilevate è quella della impossibilità di trasferimento tra un centro Sprar e l'altro. Dati i lunghi periodi di permanenza, dovuti alla lentezza della procedura di richiesta della protezione internazionale, ciò può causare momenti di scoraggiamento e perdita di fiducia nelle donne ospitate. Un problema specifico riguarda le persone che ricevono il diniego della domanda e che fanno ricorso, alle quali viene negato il trasferimento in un'altra struttura.

Personale

Responsabile: Miriam Lani

Operatori: sette. La responsabile, 2 operatori full-time, 3 operatori part-time. Non c'è una sud-

divisione rigida delle mansioni perché viene privilegiato il lavoro di équipe, vi sono in ogni caso dei referenti per l'inserimento sociale, l'orientamento legale, la formazione e i tirocini, l'apprendimento della lingua italiana. Una operatrice è responsabile dell'organizzazione del centro e dell'amministrazione. Il lavoro delle operatrici è supportato dall'attività di volontari nel pomeriggio.

La gestione del servizio è strutturata con modalità semi-autonoma. Il personale è presente nel centro tra le 9 e le 23. Non è prevista la presenza di un operatore notturno, anche se le operatrici sono reperibili per eventuali necessità. Ciò, secondo la responsabile del centro, contribuisce a responsabilizzare le ospiti. Nel caso di rientro successivo alle 23, l'interessata preavverte una delle compagne che provvede ad aprire il centro.

Servizi

Sono assicurati i servizi previsti dal progetto Sprar. La scelta del centro è quella di non concentrare all'interno della struttura i servizi ma di utilizzare la rete dei servizi presenti sul territorio.

- Alloggio: in camere da due, tre o quattro letti; si evita la suddivisione per nazionalità
- Inserimento nel centro: prima dell'ingresso le operatrici svolgono un colloquio presso il centro Caritas di via delle Zoccolette con il supporto dei mediatori. Il colloquio è finalizzato da un lato alla conoscenza della storia personale delle future ospiti, dall'altro a illustrare il regolamento interno del centro e a firmare il "patto di accoglienza" previsto dal sistema Sprar
- Vitto e uso cucina: il vitto è preparato in gruppo a turno direttamente dalle ospiti. L'approvvigionamento degli alimenti freschi avviene una volta a settimana; la dispensa è dotata di un congelatore. La cucina è di tipo industriale
- *Pocket money*: è erogato un contributo di 1,50 al giorno in un'unica tranche a fine mese
- Servizio di orientamento e accompagnamento ai servizi presenti sul territorio (sanità, istruzione, sociale, inserimento in tirocini e in corsi di formazione professionale). Gli operatori provvedono alla richiesta della tessera sanitaria STP e alla scelta dei medici di base presenti nel quartiere, preferibilmente donne. Per l'orientamento e la presa in carico legale il centro collabora con il centro Caritas di via delle Zoccolette, con il centro Astalli e con la Casa dei diritti sociali. Sono stati avviati alcuni tirocini, in collaborazione con Il Faro e con alcuni Col, presso una casa editrice di Pomezia; un ristorante, un albergo, una catena alberghiera e Chef Express. La sperimentazione di un progetto nell'ambito di Garanzia giovani è risultata problematica a causa del ritardo dei pagamenti
- Insegnamento della lingua italiana: il servizio viene erogato presso il centro Caritas di via delle Zoccolette tutti i giorni dalle 9,30 alle 12 in una classe composta dalle ospiti del centro e di quello di Ferrhotel (sempre gestito dalla Caritas). Per i livelli più avanzati c'è una collaborazione con il centro Il Faro. Nel pomeriggio alcuni volontari svolgono attività di supporto all'apprendimento all'interno del centro
- Mediazione sociale interculturale: il ricorso ai mediatori, in collaborazione con il Cies, è utilizzato soprattutto nella prima fase di inserimento nel centro e per l'accompagnamento ai servizi
- Sostegno psicologico: il centro si avvale della collaborazione con la Caritas di via delle Zoccolette e con l'associazione di promozione sociale Etna
- All'interno del centro sono organizzati laboratori manuali (cucito, ricamo) e un laboratorio di teatro sociale, entrambi gestiti da operatrici e volontari
- Servizio di pulizia: è autogestita in collaborazione tra le operatrici e le ospiti su turnazione. La pulizia dei bagni e degli spazi comuni è svolta dalle ospiti a turno. Un giorno di pulizia

straordinaria svolto da operatrici e ospiti dell'intero stabile è stato organizzato nel mese di settembre

- Gestione amministrativa: c'è una referente per il registro delle spese e della relativa documentazione. La rendicontazione non viene inviata direttamente a Programma integra ma alla sede centrale della Caritas, che cura i rapporti con Programma integra. Piccoli elementi di criticità sono stati riscontrati per l'impossibilità di imputare al progetto alcune spese sostenute dalle ospiti per cucinare cibi del proprio paese acquistati in un mercato rionale. Gli scontrini non sono infatti ammessi in sede di rendicontazione

- Trasporti: è garantito l'abbonamento mensile ai trasporti pubblici

Osservazioni finali

La collocazione in un'area residenziale non periferica e le caratteristiche della struttura (un villino indipendente mimetizzato nel quartiere, di dimensioni ampie, con due terrazze) rendono lo spazio gradevole e non segregante. La struttura è in buono stato, molto pulita. Il supporto degli altri servizi gestiti dalla Caritas in città e la collaborazione con altre associazioni presenti sul territorio sembra contribuire a favorire l'inserimento delle donne ospitate nella città limitando il più possibile il loro isolamento e la loro permanenza all'interno della struttura. La scelta di una struttura indipendente sembra invece limitare, secondo le stesse operatrici, le occasioni di interazione quotidiana con i cittadini del quartiere. La capienza relativamente ridotta del centro rispetto a quella di altre strutture facilita il rapporto tra le operatrici e le donne ospitate e la possibilità di avviare percorsi personalizzati di inserimento sociale ed economico.

4. L'inchiesta di Mafia Capitale, l'accoglienza e l'affidamento dei servizi

4.1 I risvolti dell'indagine in relazione al sistema di accoglienza

Non è questa la sede idonea per ricostruire nel dettaglio le contestazioni contenute nelle ordinanze di custodia cautelare su Mafia Capitale sollevate nei confronti di alcuni attori chiave del sistema di accoglienza ordinario (Sprar), straordinario (Cas) e governativo (Cara) della Capitale. È tuttavia impossibile evitare di ricordare la gravità di quanto emerso sino a oggi con riferimento al perverso e inqualificabile intreccio che, secondo i magistrati che hanno svolto le indagini preliminari, avrebbe condizionato per molto tempo il funzionamento del sistema di accoglienza della Capitale grazie alla collusione di interessi illeciti personali, economici, politici e criminali.³⁷

Ciò per due motivi.

Il primo è che a seguito della pubblicazione delle ordinanze, la giusta indignazione espressa da molti cittadini rispetto all'utilizzo illegale di risorse pubbliche ha prestato il fianco alla delegittimazione *dell'intero sistema pubblico di accoglienza tout-court*. Il che rappresenta un gravissimo danno non solo per la credibilità delle nostre istituzioni, ma soprattutto per le persone che hanno diritto di chiedere protezione e di essere accolte nel nostro paese.

In secondo luogo le attività ispettive svolte dall'Anac dopo la pubblicazione delle ordinanze su Mafia Capitale hanno evidenziato molto bene l'esistenza, all'interno dell'amministrazione capitolina, di un malfunzionamento *sistemico* della gestione delle attività contrattuali relative all'affidamento di servizi e forniture. In relazione al tema che qui interessa, vi è, connesso a questo, un ulteriore e non secondario elemento che merita attenzione. Il grandissimo ritardo con cui il nostro paese ha deciso di ampliare la capienza del suo sistema di accoglienza *ordinario* (Sprar) è stato all'origine della cronicizzazione di quello "stato di emergenza permanente" che ha costretto all'improvvisazione degli interventi e ha favorito l'ingresso nella rete di accoglienza di soggetti privi delle necessarie competenze, ma molto interessati a entrare in nuove aree di intervento redditizie. I contenuti delle intercettazioni citati nelle ordinanze e ormai noti ai più lo confermano purtroppo sin troppo bene.³⁸ Ed è proprio l'approccio emergenziale *di per sé* a favorire la normalizzazione del ricorso a procedure straordinarie nell'affidamento dei servizi di accoglienza moltiplicando i rischi di contaminazione del sistema da parte di soggetti e interessi criminali.

Riguardo al primo punto, la lettura delle ordinanze di applicazione delle misure cautelari consegna indubbiamente un quadro impressionante per la quantità e il livello di responsabilità delle persone indagate: in relazione al tema che qui interessa, circa 70 tra assessori, consiglieri comunali, sindaci, funzionari e dirigenti pubblici comunali, presidenti e membri

³⁷ Ordinanza di custodia cautelare del GIP Flavia Costantini, Tribunale di Roma, 28 Novembre 2014; Ordinanza di custodia cautelare del GIP Flavia Costantini, Tribunale di Roma, 29 maggio 2015.

³⁸ Facciamo riferimento alla frase pronunciata da Salvatore Buzzi "ma tutti i soldi utili li abbiamo fatti sui zingari, sull'emergenza alloggiativa e sugli immigrati, tutti gli altri settori finiscono a zero" citata nell'Ordinanza di applicazione di misure cautelari del 28 novembre 2014, pag. 931.

di consigli di amministrazione di cooperative sociali, imprenditori privati nonché un membro del Tavolo di coordinamento nazionale sull'accoglienza per i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale istituito presso il ministero dell'Interno.³⁹

Le figure apicali delle realtà della cooperazione sociale indagate a vario titolo sono legate in gran parte ai Consorzi Casa della solidarietà e Eriches 29: le cooperative Domus caritatis, La Cascina, Mediterranea e Osa Major per quanto riguarda il primo; le cooperative ABC, Formula sociale Acs, Cooperativa sociale 29 giugno, cooperativa 29 giugno servizi per quanto riguarda il secondo. Oltre ai dirigenti dei due principali aggregati della cooperazione sociale romana, sono coinvolti nelle indagini anche i dirigenti delle cooperative Atlante, Impegno per la promozione (entrambi contigue al consorzio Eriches 29), Un sorriso, il Sol.Co.

La tipologia di reati contestati comprende la corruzione e l'istigazione alla corruzione di pubblici ufficiali, la turbativa d'asta, la rivelazione di segreti di ufficio, l'estorsione, la ricettazione e l'associazione di stampo mafioso. Reati gravissimi.

A seguito della pubblicazione delle ordinanze, sono state adottate dal Prefetto di Roma misure interdittive antimafia nei confronti di alcuni enti coinvolti nell'indagine.⁴⁰ La nomina di amministratori giudiziari degli enti da parte del Tribunale di Roma e la sostituzione dei dirigenti delle cooperative hanno consentito la prosecuzione delle attività contrattuali in essere, la sospensione dei provvedimenti interdittivi antimafia, laddove adottati, e, in base alla normativa vigente, la ripresa della partecipazione degli enti a nuovi bandi pubblici. Il Tribunale di Roma ha revocato l'amministrazione giudiziaria per le società del gruppo La Cascina il 18 luglio 2016, mentre si trovano ancora in regime di amministrazione giudiziaria le cooperative afferenti al consorzio Eriches 29.

Prima di analizzare le carenze di carattere sistemico che l'inchiesta ha contribuito a portare alla luce (ma che almeno in parte erano già state denunciate in varie occasioni anche da parte della società civile e da alcune inchieste giornalistiche), è forse utile esemplificare la concreta ripercussione sul sistema di accoglienza romano di almeno alcuni dei reati contestati nei testi delle ordinanze.

Secondo l'informativa riportata nell'ordinanza del 29 maggio 2015, accordi tra Salvatore Buzzi (Eriches 29) e Francesco Ferrara (La Cascina) sarebbero stati finalizzati ad alterare e tenere alto il prezzo della gara indetta dalla Prefettura di Roma il 30 giugno 2014. Il bando era relativo all'accoglienza di 1.278 richiedenti protezione internazionale già presenti nelle strutture temporanee della provincia di Roma e di 800 richiedenti aggiuntivi. Lo stanziamento complessivo era pari a 10 milioni di euro più Iva. L'Ati (questa, lecita) costituita da Eriches 29 con la cooperativa Auxilium sarebbe riuscita a ottenere alla fine della gara la gestione di 1000 posti di accoglienza.⁴¹ Il reato contestato è quello di turbativa d'asta.

Le informative dei Ros citate nell'ordinanza del 28 novembre 2014 fanno riferimento a un accordo che sarebbe intercorso tra Sandro Coltellacci, collaboratore di Buzzi, e un imprenditore privato per la presentazione di un'offerta per il servizio di catering molto bassa, "stru-

³⁹ Naturalmente tutte le persone indagate sono da considerare non colpevoli fino a sentenza definitiva.

⁴⁰ L'informativa antimafia, secondo le previsioni degli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, d.lgs. n. 159 del 2011, è un istituto mediante il quale il Prefetto esprime un motivato giudizio, in chiave preventiva, circa il pericolo di infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa, interdicensi l'inizio o la prosecuzione di qualsiasi rapporto con l'Amministrazione o l'ottenimento di qualsiasi sussidio, beneficio economico o sovvenzione.

⁴¹ Si veda l'Ordinanza di applicazione di misure cautelari del GIP Flavia Costantini, Tribunale di Roma, 29 maggio 2015, pp. 334-351.

mentale”, per la partecipazione a un bando di gara che avrebbe assicurato la gestione di un grosso centro di accoglienza per 650 posti. Offerta che poi sarebbe stata “stracciata” a gara avvenuta per essere riconcordata per consentire un profitto più ampio all’impresa coinvolta.⁴² Nel periodo cui si riferisce la richiesta era stato pubblicato dalla Prefettura di Roma un bando pubblico di gara per la gestione del Cara di Castelnuovo di Porto. Eriches 29 risultò in un primo momento affidataria della gara, ma ha poi perso l’affidamento della gestione a seguito di una sentenza di annullamento del Tar del Lazio.

Sarebbe inoltre esistito tra i due consorzi coinvolti nell’inchiesta un vero e proprio accordo spartitorio “al cinquanta per cento” dell’accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati all’interno della rete Sprar di Roma,⁴³ grazie al cosiddetto “sistema Odevaine” il quale, tra l’altro, grazie alla sua posizione, avrebbe fatto pressione per l’ampliamento del sistema Sprar romano a 2.500 posti di accoglienza ordinari.⁴⁴ Odevaine, nei testi delle intercettazioni riportate nell’ordinanza del 28 novembre 2016, rivendica anche la centralità del proprio ruolo nell’assegnazione dell’appalto del Cara di Castelnuovo di Porto a Eriches 29, assegnazione poi, come abbiamo anticipato, in realtà annullata. Il reato contestato a Luca Odevaine è di corruzione in quanto si sarebbe fatto remunerare lautamente per le sue attività da parte di entrambi i consorzi coinvolti nell’indagine.⁴⁵

L’ordinanza del 9 dicembre 2014 fa riferimento a colloqui telefonici di Buzzi con un dipendente del Dipartimento al patrimonio del Comune di Roma (Mario Cola) finalizzati alla legittimazione ex post dell’occupazione di un’area di proprietà comunale (un immobile in via del Frantoio) di 1.000 metri quadri contro un canone di affitto irrisorio 6/700 euro. L’immobile è divenuto poi sede di un centro per Minori stranieri non accompagnati e attualmente ospita due progetti Sprar. Atto “compensato” con la stipula di un contratto di locazione a favore della moglie del dipendente pubblico coinvolto.⁴⁶ Mario Cola è accusato di corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio.

Gli atti e i reati contestati sono moltissimi, impossibile e fuori luogo qui tentare di ricostruirli tutti: spetta alla magistratura verificarne la ricorrenza. Quanto sopra riportato è però sufficiente a evidenziare che l’intero sistema di accoglienza della Capitale (Cara, Cas, Sprar, centri per Msna) è stato interessato dalle indagini.

Sarà la magistratura ad accertare se tali reati sono stati effettivamente compiuti. Qui interessa rilevare che la gravità di quanto contestato dovrebbe costituire il presupposto per adottare i necessari provvedimenti, sia da parte dell’amministrazione comunale che da parte del ministero dell’Interno, per riformare profondamente il modello di accoglienza della Capitale e per riportare le procedure di affidamento dei servizi pubblici nell’ambito della legalità e dell’ordinarietà.

42 Si veda nell’Ordinanza di applicazione di misure cautelari del 28 novembre 2014, pp. 548-549.

43 Ibidem, pp. 1125-1126.

44 Ibidem, pag. 1139. Luca Odevaine si distingue per una lunga esperienza professionale all’interno delle istituzioni. Tra il 1998 e il 2001 è stato consigliere della ministra per i Beni Culturali Lea Melandri; tra il 2001 e il 2006 è stato vice-capo di gabinetto del Sindaco di Roma Walter Veltroni; dal 2008 al 2012 ha operato come direttore della Polizia provinciale; nel 2011 come rappresentante dell’Upi (Unione province italiane) è diventato membro del Tavolo Nazionale per l’emergenza Nord-Africa e poi del Tavolo di coordinamento Nazionale sull’accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale, entrambi istituiti presso il ministero dell’Interno.

45 Si veda l’Ordinanza di applicazione di misure cautelari del GIP Flavia Costantini, Tribunale di Roma, 29 maggio 2015, pp. 205-214.

46 Ibidem, pp. 133-136.

Sarebbe invece un errore identificare l'accoglienza solo e irrimediabilmente come un nuovo business di affari con la conseguente conclusione, agitata e proposta strumentalmente da molti (per motivazioni e fini che con la garanzia dei diritti delle persone direttamente interessate non hanno niente a che vedere) della necessità di smantellare il sistema pubblico di accoglienza.

Le dimensioni indubbiamente preoccupanti dell'inchiesta Mafia Capitale non dovrebbero farci dimenticare che la responsabilità penale è personale, che sono indagati *alcuni* dirigenti di *alcuni* enti gestori, che non tutto il personale pubblico venuto a contatto con le persone indagate è stato colluso, che dell'eventuale commissione di reati da parte dei dirigenti di alcune cooperative sociali non sono responsabili le centinaia di operatori sociali che assicurano quotidianamente l'erogazione dei servizi e che, anche nel difficilissimo e del tutto peculiare contesto romano, ci sono centri di accoglienza ben gestiti e rispondenti alle finalità di garantire i diritti fondamentali e la dignità delle persone accolte.

Il problema non risiede nell'ammontare delle risorse pubbliche investite per finanziare i servizi di accoglienza, nel carattere pubblico dell'intervento, o in una presunta indiscriminata propensione a lucrare sui servizi appaltati dagli enti pubblici da parte degli enti gestori. Il problema vero consiste nel *come* e in base a quali obiettivi e criteri queste risorse sono *allocate*, nel *come* sono *utilizzate* e nel *se* e *come* sono *sottoposti a controllo e verifica* i servizi erogati. Sono in gioco cioè, oltre naturalmente alle politiche e al modello di accoglienza definiti a livello nazionale e locale, il sistema di affidamento e quello di monitoraggio e controllo dei servizi pubblici. Il che è stato puntualmente messo in evidenza dalla Commissione parlamentare antimafia e dall'Autorità nazionale anti corruzione (Anac).

4.2 Le carenze sistemiche rilevate dalla Commissione antimafia e dall'Anac

La Commissione parlamentare antimafia ha sintetizzato in modo molto chiaro il sistema di

*“relazioni corruttive che coinvolgeva i vertici delle istituzioni locali, grazie al quale l'organizzazione otteneva, per le imprese da essa controllate (società cooperative sociali, ditte operanti nel movimento terra e nello smaltimento dei rifiuti), affidamenti particolarmente redditizi dal Comune di Roma (tra cui quelli relativi all'accoglienza degli stranieri e dei minori non accompagnati e cioè il settore in cui, secondo Buzzi “si guadagna più che con la droga”, degli appalti nella raccolta dei rifiuti, della manutenzione del verde pubblico); si assicurava lo sblocco di fondi destinati alle proprie cooperative sociali sino a interferire sulla programmazione del bilancio di Roma; orientava l'assegnazione dei flussi di immigrati verso le proprie strutture; condizionava profondamente il contesto politico e amministrativo romano, determinando, la nomina di personaggi graditi in posizioni strategiche e, parallelamente, l'allontanamento e la sostituzione da tali ruoli di quanti non si dimostravano sensibili alle esigenze del sodalizio”.*⁴⁷

⁴⁷ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, “Relazione sulla situazione dei comuni, sciolti per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso o sottoposti ad accesso ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di San Sostene (CZ), Joppolo (VV), Badolato (CZ), Sant'Oreste (RM), Plati (RC), Ricadi (VV), Diano Marina (IM), Villa di Briano (CE), Morlupo (RM), Scalea (CS), Finale Emilia (MO), Battipaglia (SA) e Roma Capitale, in vista delle elezioni comunali del 5 giugno 2016”, pag. 98, reperibile qui: www.ilsecoloxix.it/rw/IlSecoloXIXWEB/imperia/allegati/Antimafia_Comunali2016.pdf.

Le carenze e le irregolarità di tipo amministrativo compiute dall'amministrazione comunale riscontrate dalla Commissione di accesso istituita dal Prefetto di Roma, così come riportate nella stessa relazione, possono essere sintetizzate come segue:

- il regolamento dei contratti del Comune risale al 25 settembre 1993 e non era mai stato adeguato alla normativa di settore;
- il Comune non si era dotato di un atto regolamentare in materia di acquisizioni di beni e servizi in economia nonostante la previsione del codice degli appalti, consentendo appalti per l'acquisizione di beni e servizi effettuati mediante cottimo fiduciario o amministrazione diretta;
- vi era la totale carenza di programmazione degli acquisti di beni e servizi che si traduceva in facile alibi per operazioni di frazionamento artificioso degli acquisti;
- mancava la centralizzazione della gestione degli appalti (operavano come stazioni appaltanti per Roma Capitale, oltre ai Dipartimenti e ai Municipi, anche le loro articolazioni interne);
- era diffusa la prassi di non adottare, prima dell'avvio di una procedura d'acquisto, una determinazione a contrarre. Ciò determinava il ripetuto ricorso a procedure non aperte, sotto forma di procedure in economia, procedure negoziate quando non affidamenti diretti, spesso utilizzando in modo non corretto le procedure di somma urgenza;
- le forme utilizzate per gli affidamenti, almeno nei settori interessati dall'indagine, prevedevano solo apparentemente l'invito a una pluralità di imprese;
- le proroghe di contratti esistenti erano protratte per anni, senza che fossero previste nel bando originario;
- le attività di controllo preventivo avvenivano solo sulle procedure a evidenza pubblica;
- il piano dei controlli interni era limitato alle sole determinazioni dirigenziali adottate per impegni superiori ai 200.000 euro;
- il riconoscimento dei debiti maturati fuori bilancio, su pressione degli enti gestori, era una prassi che aveva attraversato due amministrazioni diverse tra il 2012 e il 2014.⁴⁸

L'attività ispettiva svolta dall'Anac indipendentemente dalle vicende legate all'inchiesta di Mafia Capitale offre in merito ulteriori utili indicazioni. Avviata il 20 gennaio 2015, ha avuto a oggetto l'attività contrattuale del Comune di Roma con particolare riferimento agli affidamenti di lavori, servizi e forniture effettuati negli anni 2012-2014 tramite il ricorso a procedure in economia con affidamento diretto o cottimo fiduciario, procedure negoziate previa pubblicazione di un bando di gara o senza pubblicazione di un bando di gara. L'esito dell'attività ispettiva è confluito in una relazione conclusiva del 7 agosto 2015 e nella delibera del 2 marzo 2016.⁴⁹

In una prima fase è stata esaminato un campione di 1.850 procedure negoziate (il 10% del totale) espletate nel periodo 2012-2014; in una seconda fase sono stati effettuati approfondimenti su 36 affidamenti. Vale la pena riportare alcuni passaggi della delibera del 2 marzo 2016:

⁴⁸ Ibidem, pp. 109-110.

⁴⁹ Si veda: Anac, *Delibera n. 207 del 2 marzo 2016, Oggetto: Roma Capitale – Attività contrattuale con particolare riferimento alle procedure negoziate – Attività ispettiva reperibile qui: www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2016/del.207.2016.pdf*

“L’indagine ispettiva, articolata in due fasi, ha infatti rivelato la sistematica e diffusa violazione della normativa di settore da parte delle strutture organizzative di Roma Capitale deputate all’attività di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture.

La documentazione acquisita e i dati estrapolati dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdn-cp), relativi al periodo contrattuale 2012-2014, hanno palesato il ricorso generalizzato e indiscriminato a procedure prive di evidenza pubblica, in difformità e in elusione alla normativa di settore, con conseguente incremento di possibili fenomeni distorsivi che agevolano il radicarsi di prassi corruttive.

Tale rilievo è altresì confermato dalla riscontrata e generalizzata carenza od omissione anche delle prescritte attività di verifica dei requisiti di partecipazione alle procedure di scelta del contraente che denota significative superficialità degli organi preposti all’attività contrattuale e una maggiore esposizione al rischio di infiltrazioni di matrice criminale negli appalti di Roma Capitale.”

Dalla relazione ispettiva è emerso, altresì, l’uso improprio delle procedure negoziate, rivelato dal difetto di motivazione, dalla non trasparente scelta dell’affidatario, dal carente controllo e verifica della prestazione resa.”⁵⁰

Secondo quanto si desume dal testo della delibera, la più alta incidenza delle procedure negoziate (20,28%) dal Comune di Roma nel periodo esaminato è stata registrata presso il Dipartimento per le Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute.

Il testo evidenzia il deficit di controllo sulle procedure negoziate da parte dei vertici dell’amministrazione e l’assenza di un sistema informativo centralizzato di questo tipo di procedure, con le conseguenti carenze di garanzia di trasparenza, economicità ed efficienza sull’operato del Comune:

“Inoltre, nella relazione ispettiva è stato osservato come nell’ambito dei Dipartimenti e Municipi e degli altri centri di costo di Roma Capitale le procedure negoziate siano spesso sfuggite ai controlli preventivi dei vertici della struttura, essendosi consolidata la prassi di delegare tale attività ai singoli responsabili del procedimento, operanti in pressoché totale autonomia. Né si è potuta rilevare omogeneità di procedure nelle forme di controllo messe in atto dalle varie strutture.

A ciò va aggiunto che ciascun Dipartimento ha gestito sistemi informativi diversi e che il vertice dell’amministrazione di Roma Capitale, individuato nell’Ufficio contratti incardinato presso il Segretariato generale, era dotato di un sistema informativo centralizzato esclusivamente per le gare a evidenza pubblica dallo stesso espletate.

Si è ritenuto quindi che tale modulo organizzativo non potesse costituire valido presidio a garanzia della trasparenza, dell’economicità ed efficienza nell’operato dell’Amministrazione ma che anzi potesse contribuire alla formazione di zone d’ombra idonee a ingenerare comportamenti distorsivi e illegittimi. In relazione alla ricorrenza di affidamenti al medesimo soggetto, si è potuta rilevare la presenza di operatori economici, in particolar modo cooperative operanti nel settore del sociale, che potevano vantare nell’ultimo triennio un esorbitante numero di affidamenti di cospicuo valore economico avvenuti in gran parte in forma diretta, e ciò a conferma del mancato rispetto anche dei basilari principi di concorrenza, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.”⁵¹

Tra i procedimenti di cui si contestano i reiterati affidamenti e la mancanza dei requisiti mi-

⁵⁰ Ibidem, pag. 2.

⁵¹ Ibidem, pag.3.

nimi previsti dalle norme vigenti per le strutture figurano due progetti di accoglienza per adulti e un progetto di accoglienza per minori stranieri non accompagnati.

A seguito dell'attività ispettiva, nell'ottobre 2015 è stato istituito un tavolo tecnico congiunto tra Anac e Roma Capitale in materia di anticorruzione e trasparenza che ha terminato i suoi lavori il 31 maggio 2016. Secondo quanto riportato in un comunicato dell'amministrazione comunale, sono state razionalizzate le procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori pubblici ed è stata attivata una Centrale unica di committenza. Sono previsti per il futuro l'adozione di modifiche dei regolamenti comunali e di criteri di rotazione del personale più rigidi, conformi alla normativa in materia di anticorruzione, e l'aggiornamento del Piano triennale anticorruzione varato dall'ex Commissario straordinario di Roma Capitale Tronca.

4.3 L'impatto della cattiva gestione sul lavoro degli operatori

Una scarsa definizione dei compiti

“Non c'è quasi mai un'organizzazione specifica del lavoro”. “Tutti devono saper fare tutto”. Così, nella pratica, si concretizza spesso il lavoro degli operatori e delle operatrici dell'accoglienza, come ci hanno spiegato due operatori di due diversi centri Sprar. Una condizione che purtroppo si riscontra tanto nei Cas quanto nei progetti Sprar e che va a ledere da una parte la qualità del servizio offerto, dall'altra la professionalità e il lavoro degli operatori. “Come gli altri colleghi mi occupo del lavoro sociale con gli ospiti, della ricerca di lavoro, della formazione, dei colloqui individuali, della prenotazione di visite mediche, degli invii al medico di base e alle strutture delegate alla tutela della salute, dei contatti con i Municipi e con le scuole, dei rapporti con i centri per l'impiego”, afferma un'operatrice che spiega come, accanto a queste attività, si sviluppi anche “la distribuzione di pocket money e kit igienico, le pulizie all'interno del centro, il monitoraggio delle stanze degli ospiti, la preparazione della colazione, la distribuzione dei pasti, l'assistenza per il servizio di lavanderia, il controllo del magazzino”. Non sembra quindi esistere una particolare distinzione tra le mansioni per così dire ordinarie, legate al buon funzionamento e alla gestione quotidiana della struttura e le attività invece maggiormente connesse alla costruzione di un percorso individuale finalizzato all'autonomia personale delle persone accolte: obiettivo che dovrebbe essere alla base dei servizi di seconda accoglienza. È proprio la mancanza di un reale percorso di costruzione dell'autonomia degli ospiti che impedisce, di fatto, un inserimento vero e proficuo nel tessuto sociale, abitativo, economico della città. Questa situazione non porta i richiedenti asilo accolti a uscire da un percorso di assistenza, acuendone piuttosto la condizione di esclusione.

“Il centro dove ho lavorato ha attraversato diverse fasi, e si sono succeduti diversi responsabili che hanno impostato il lavoro in modo differente. In una fase iniziale i ruoli erano piuttosto vani e confusi: a parte l'assistente legale e quella sociale che svolgevano un lavoro più specifico, il resto degli operatori si divideva il lavoro e le questioni in modo piuttosto estemporaneo, a seconda delle esigenze e dei bisogni che emergevano giorno per giorno”: così un altro operatore di un centro Sprar, il quale ha evidenziato anche la forte discrezionalità nella gestione delle strutture, la mancata definizione di compiti e standard e l'approccio emergenziale adottato nella quotidianità. “La percezione che ho del mio lavoro è molto confusionale, quasi fosse ingestibile. Questo si ripercuote sulla progettualità. Il ritmo del lavoro è scandito dalle emergenze della giornata”. La discrezionalità e la mancanza di una definizione standard delle mansioni è stata sottolineata anche da un'altra operatrice: “Esistono differenti mansioni, che vengono assegnate dalla responsabile alle operatrici. La

decisione su “chi fa cosa” è di fatto nelle mani della responsabile, che fa sue valutazioni, non sempre legate alla qualifica professionale o all’esperienza pregressa. Poi, c’è una grossa parte che riguarda tutti gli operatori allo stesso modo, che è la “gestione del quotidiano” (magazzino, cucina, pulizie...). Credo – ha suggerito l’operatrice – che una definizione delle mansioni più condivisa (nel concreto decidere insieme, e condividere le modalità e gli obiettivi) potrebbe valorizzare il lavoro di ciascuno e far girare meglio il meccanismo nel suo complesso”.

Grandi numeri per pochi operatori

“In un sistema fatto di megacentri, gestito in situazione di sotto organico, è impossibile non saper fare un po’ tutto, essendoci varietà e complessità di richieste. Purtroppo ne va della qualità del servizio”, ha spiegato l’operatore di un altro centro Sprar, andando così ad affrontare uno degli altri grandi nodi problematici rilevati, ossia la concentrazione dell’accoglienza in centri di grandi dimensioni. Un elemento, quello dell’accoglienza su grandi numeri, che si affianca al sottodimensionamento del personale: “Lavoriamo in tre operatori per turno, per un’utenza di 100 persone. Un numero che in un centro Sprar non dovrebbe nemmeno esistere”.

La necessità di un serio monitoraggio

“In seguito ai monitoraggi avvenuti da parte del Servizio centrale (Sprar) e ai colloqui di monitoraggio con l’Ufficio immigrazione si è cercato di organizzare funzioni specifiche. Allo stato attuale ogni operatore è referente di un’area (scuola, sanità, progetti formativi, area ludico-educativa, area psicologica, logistica) ed è responsabile (tutor) di un certo numero di ospiti. Nel lavoro quotidiano poi, capita, per esigenze particolari che ci si occupi di interventi che non riguardano la propria area, in accordo con il responsabile del centro”. La testimonianza dell’operatrice evidenzia l’importanza del monitoraggio che, laddove presente e ben realizzato può determinare miglioramenti concreti. Quando, invece, è assente o di routine, il rischio è che si vadano a incancrenire problemi e cattiva gestione. Una situazione che si verifica spesso, come confermano alcuni operatori: “Con l’Ufficio immigrazione del Comune di Roma si discutono mensilmente le problematiche emerse e ci si confronta rispetto alle possibili soluzioni. Inoltre a cadenza più o meno annuale lo Sprar Centrale provvede a mandare un referente che monitori, insieme a un componente dell’Ufficio immigrazione, la situazione generale del centro, confrontandosi con ospiti e operatori. Nel nostro caso, le criticità emerse da questo genere di incontri non sono mai state tempestivamente affrontate da parte dell’ente gestore, e lo Sprar Centrale non si è assicurato che le modifiche o i cambiamenti venissero attuati, se non l’anno successivo, in occasione della visita annuale”. Sarebbe improprio compiere sterili generalizzazioni, ma l’assenza di un monitoraggio serio ed efficace è emersa in diverse interviste: “I controlli da parte dell’Ufficio immigrazione non tengono mai conto del concreto lavoro d’équipe, né del reale funzionamento del centro. Non esiste un monitoraggio effettivo. Non vengono fatte interviste agli ospiti da soli, né ai singoli operatori sulla qualità e quantità del lavoro. Questo fa sì che molte dinamiche del centro non emergano. Inoltre, il lavoro di monitoraggio e di relazione con gli ospiti non è supervisionato da nessuno”. L’operatore di un centro Sprar spiega che “nessuno ha mai comunicato all’équipe i servizi che, da bando, dovrebbero essere garantiti”: una scarsa condivisione che evidenzia l’esistenza di un certo scollamento tra la teoria e la prassi, come osservato dall’operatrice di un centro in una riflessione di più ampio respiro: “Continua, a mio avviso, a mancare una seria riflessione e progettualità, che dia modo di spostare l’attenzione oltre l’accoglienza di base, per pensare a possibilità che possano avvicinare gli ospiti del centro verso una concreta e reale autonomia”.

L'importanza della collaborazione con gli enti pubblici

“Sembra esserci una scarsa competenza specifica dei lavoratori presenti agli sportelli pubblici, in particolare nelle Asl. In generale, durante il mio lavoro constatato una scarsa ‘attenzione’ dei lavoratori degli uffici pubblici nei confronti delle persone di origine straniera, le quali possono, ad esempio, non comprendere bene il linguaggio utilizzato”, ha affermato l’operatore di un centro Cas, a cui ha fatto eco l’operatrice di un altro centro: “Con le Asl ci sono numerose problematiche: generalmente i servizi pubblici sono sprovvisti di mediatori, per quello che riguarda le direttive sanitarie rispetto ai richiedenti asilo non sempre tutte le Asl e tutti gli sportelli applicano le stesse regolamentazioni, nonostante la presenza di direttive regionali e nazionali”. La scarsa formazione e collaborazione lamentata dagli operatori è stata riscontrata anche in altri uffici pubblici: “Le comunicazioni della Questura sono confuse; in alcuni casi le risposte per i rinnovi dei permessi di soggiorno sono lasciate in sospeso per mesi senza che nessuno dia un’idea delle tempistiche necessarie”, come ha evidenziato un altro operatore di un Cas.

La situazione descritta costringe gli operatori ad accompagnare gli ospiti nei vari uffici. *“In più di un’occasione – spiega un operatore – ci siamo dovuti recare alla Asl per rinnovare le tessere sanitarie degli ospiti, nonostante i beneficiari si fossero recati allo sportello con tutti i documenti richiesti”. Ciò provoca da una parte un sovraccarico di lavoro per gli operatori e dall’altra costringe gli ospiti in una condizione di costante non autosufficienza: situazione che sarebbe superabile con la presenza di mediatori presso gli uffici e con una più adeguata formazione del personale pubblico.*

Gli operatori si organizzano

Un’assemblea permanente di operatori, Assemblea dei lavoratori e delle lavoratrici dell’accoglienza (Ala), già da prima che fossero diffuse notizie sull’inchiesta di Mafia Capitale, aveva iniziato a denunciare le condizioni di sfruttamento in cui lavorano molti operatori, evidenziando come ciò comprometta inevitabilmente la qualità dei servizi effettivamente erogati e ostacoli la costruzione di quel rapporto di fiducia tra operatore e ospite, senza il quale è impossibile costruire percorsi di accoglienza e di inserimento individualizzati. Si tratta nella maggior parte dei casi di lavoratori qualificati, con una esperienza accumulata nella gestione di servizi di differente tipologia, per lo più giovani. Molti di loro lavorano per conto di alcune delle cooperative che sono state coinvolte nell’inchiesta. Per quanto concerne le condizioni di lavoro, sottodimensionamento degli organici, rapporti contrattuali impropri, ritardi nel pagamento dei compensi, mancanza di coordinamento e scarsa propensione a lavorare in équipe, mancata distinzione delle mansioni e prevalenza dell’impiego in mansioni non previste dai contratti (guardiania, distribuzione dei pasti, pulizia della struttura), scarso livello di autonomia nel costruire relazioni con il territorio sono le criticità maggiormente denunciate.

Secondo gli operatori di Ala molte delle disfunzioni del sistema di accoglienza romano sono dovute all’esternalizzazione dei servizi a soggetti terzi e alla carenza di un sistema di monitoraggio e controllo efficace da parte degli enti committenti (Comune e Prefettura). Nella consapevolezza che una internalizzazione dei servizi (la soluzione che loro preferirebbero) sia una strada difficilmente percorribile in tempi brevi, i lavoratori di Ala hanno esaminato l’attuale sistema di affidamento dei servizi individuando gli elementi critici nei bandi pubblicati negli ultimi tre anni e avanzando alcune proposte di modifica.

Molte delle osservazioni svolte riecheggiano quelle degli operatori intervistati: la mancanza di una definizione del rapporto numerico tra operatori e utenti; la concentrazione dell'accoglienza in grandi centri, spesso periferici, mal collegati e collocati in strutture non idonee; l'assenza di una definizione dettagliata delle mansioni degli operatori e dei loro profili professionali; la non previsione di una verifica preventiva dell'idoneità delle strutture utilizzate; l'insufficienza della documentazione richiesta per accertare la regolarità economico-finanziaria della posizione degli enti gestori; la scarsa considerazione della qualità dei servizi offerti tra i criteri di valutazione dei progetti.

Tra le modifiche necessarie da apportare ai bandi di affidamento dei servizi di accoglienza gli operatori hanno individuato la restrizione dei limiti dimensionali dei centri e la preferenza per soluzioni alloggiative in appartamento; l'abolizione del criterio di offerta al minimo ribasso o economicamente più vantaggiosa; l'introduzione di vincoli più stringenti sul rapporto tra operatori e utenti, sul trattamento e sull'inquadramento contrattuale degli operatori, sulla definizione delle loro mansioni e sulle garanzie di effettivo e puntuale pagamento dei loro compensi; la previsione di una revoca immediata dell'appalto a seguito della verifica della mancata garanzia degli standard minimi di accoglienza; l'inserimento di una clausola sociale che consenta di tutelare i lavoratori e gli utenti dei servizi qualora sia necessario interrompere il contratto di appalto con l'ente gestore.

4.4 Le proposte di Romaccoglie

Il sistema di affidamento, di gestione e di monitoraggio dei servizi è stato al centro anche di un percorso di riflessione promosso dalla Cgil Lazio insieme ad alcune realtà associative romane in maggioranza non coinvolte nella gestione dei servizi, sintetizzato nel documento *Romaccoglie* diffuso nell'aprile 2016.⁵² Trasparenza, controllo pubblico, partecipazione, micro-accoglienza e appalti sono i temi affrontati nel documento che analizza le disfunzioni del sistema di accoglienza romano, ma tenta anche di tracciare alcune possibili ipotesi di intervento.

Gli interventi di accoglienza dovrebbero fondarsi sul mantenimento del ruolo di indirizzo e di coordinamento dei servizi in capo all'amministrazione comunale, ma *Romaccoglie* suggerisce di modificare i processi decisionali e il metodo di progettazione degli interventi adottando un metodo partecipativo che coinvolga sia le organizzazioni della società civile sia i rappresentanti dei migranti presenti sul territorio sin dalle prime fasi di programmazione. La qualità sociale e la sostenibilità degli interventi dovrebbero sostituire i criteri sino a oggi privilegiati nelle gare di appalto (offerte al massimo ribasso ed economicamente più vantaggiose) su cui si fonda l'attuale sistema di affidamento delle strutture di accoglienza.

Secondo le realtà che hanno redatto il documento, lo scorporo dell'individuazione e della messa in opera delle strutture di accoglienza dai bandi per l'affidamento della loro gestione consentirebbe di rimuovere uno dei fattori che favoriscono fenomeni di corruzione e l'u-

⁵² Hanno partecipato all'iniziativa: A buon diritto, Action, Adif, Ala, Arci Roma, Asgi, Baobab experience, Focus Casa dei diritti sociali, CGIL Roma e Lazio, LasciateCIEntrare, Libera Roma, Lunaria, Resistenze meticce, Senzaconfine. La sintesi del documento è disponibile qui: www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/ROMACCOGLIE_SINTESI-TOTALE.pdf

utilizzo improprio delle risorse pubbliche.⁵³ Ciò sarebbe possibile se il Comune cessasse di dismettere gli immobili di sua proprietà e scegliesse di valorizzarli per offrire accoglienza a richiedenti asilo e rifugiati o, meglio, per ampliare l'offerta di abitazioni a uso sociale accessibili a tutte le fasce di popolazione, autoctona e non, che ne hanno diritto.

Il sistema dei bandi di gara, per qualsiasi tipologia di accoglienza, dovrebbe prevedere la garanzia degli standard minimi di qualità dei servizi erogati e una rendicontazione dettagliata delle attività svolte. Agli enti gestori dovrebbero essere sempre richiesti, già in fase di gara, la pregressa idoneità delle strutture di accoglienza utilizzate, l'applicazione dei contratti nazionali nei rapporti di lavoro con gli operatori, l'impiego di tutte le figure professionali necessarie e il loro corretto inquadramento, la garanzia di un rapporto equilibrato tra numero di operatori impiegati e numero di richiedenti asilo ospitati.

Idonee e dettagliate procedure dovrebbero assicurare il rispetto degli obblighi di trasparenza e l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari.

Proprio la trasparenza dovrebbe essere il principio di riferimento per le istituzioni competenti che dovrebbero consentire l'effettivo libero accesso agli atti inerenti alle convenzioni stipulate con gli enti gestori e una sistematica attività di monitoraggio in itinere e di valutazione ex post dei servizi, anche grazie alla costituzione di un organismo dedicato composto da rappresentanti dell'amministrazione comunale, di associazioni di tutela estranee alla gestione dei servizi, di migranti e rifugiati.

Infine i responsabili che non hanno ottemperato agli obblighi contrattuali previsti all'atto dell'assegnazione dei servizi di accoglienza dovrebbero essere esclusi dalla partecipazione alle gare pubbliche per un periodo proporzionale alle loro responsabilità. Anche in questo caso, l'introduzione di clausole di salvaguardia sociale nei bandi di assegnazione dei servizi pubblici viene indicata come lo strumento utile ad assicurare che le negligenze dei dirigenti degli enti gestori non ricadano sugli operatori impiegati nell'erogazione dei servizi e, di conseguenza, sulle persone accolte nei centri.

53 Va nella stessa direzione quanto dichiarato dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione Cantone nel corso di un'Audizione svolta presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione il 10 novembre 2015, pag. 8, reperibile qui: www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=11&giorno=10&idCommissione=69&numero=0029&file=indice_stenografico

Conclusioni

Quale modello di accoglienza?

Il vizio di fondo che sembra caratterizzare l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati nella Capitale è la sostanziale assenza di una programmazione degli interventi complessiva, coordinata, standardizzata, progettata e collegata con i soggetti sociali e i servizi pubblici presenti sul territorio. Tale programmazione è possibile solo nella misura in cui vi sia a monte una **netta scelta politica** dell'amministrazione comunale: quella di ripensare completamente il modello di accoglienza "a cipolla" attualmente esistente, assumendo in pieno il suo ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo dei servizi.⁵⁴

Il nuovo sistema di funzionamento dello Sprar dovrebbe almeno in teoria facilitare una maggiore distribuzione dell'accoglienza su tutto il territorio italiano, ma Roma è destinata a rimanere inevitabilmente un punto di attrazione e di transito per molti dei richiedenti protezione internazionale e dei rifugiati che giungono nel nostro paese: non è dunque verosimile che possa delegare ad altri Comuni le proprie responsabilità.

Sarebbe dunque più che opportuno che il Comune si facesse promotore di un **percorso partecipato di definizione di un piano di accoglienza e inclusione dei richiedenti asilo e dei rifugiati**, coinvolgendo oltre a tutte le istituzioni competenti, gli attuali enti gestori, le associazioni di tutela, le organizzazioni sindacali, i movimenti delle occupazioni e degli operatori e le associazioni dei migranti presenti sul territorio. È in ogni caso da condannare qualsiasi intervento meramente securitario che porti allo sgombero di luoghi informali di accoglienza senza che siano predisposte soluzioni alloggiative dignitose. Sono le carenze delle politiche istituzionali a causare la proliferazione di luoghi di accoglienza "informali": o si affrontano queste, o si condanna Roma a restare prigioniera di un'emergenza permanente.

Operativamente e nell'immediato, la scadenza del progetto Sprar in corso, il prossimo 31 dicembre, dovrebbe indurre il Comune a non proporre la mera prosecuzione del progetto esistente, ma a rivisitarne profondamente le caratteristiche essenziali, **a partire dalla chiusura delle strutture di grandi dimensioni e dall'opzione per un'accoglienza diffusa su tutto il territorio cittadino**, in appartamento o in immobili di piccole dimensioni di proprietà comunale, recuperati e valorizzati a uso sociale.

Sarebbe inoltre una novità rilevante **l'introduzione di commissioni miste di valutazione dei progetti di accoglienza presentati a seguito di avvisi pubblici**, composte da rappresentanti delle istituzioni, associazioni antirazziste e di migranti non coinvolte nella gestione dei servizi e associazioni sindacali.

La trasparenza non è sufficiente

Una reazione sana di un territorio attraversato da un'inchiesta così dirompente come quella di Mafia Capitale sarebbe stata quella di inaugurare da subito una nuova fase, *garantendo una*

⁵⁴ L'espressione è di Stefano Liberti che l'ha usata in riferimento all'intero sistema di accoglienza italiano. Si veda S. Liberti, "Welcome to Italy", Internazionale.it www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2016/05/12/accolgienza-migranti-italia-cipolla

immediata maggiore trasparenza dell'operato delle istituzioni competenti a governare il sistema di accoglienza. Nel corso della realizzazione di questo lavoro abbiamo constatato invece la **permanenza di una sostanziale reticenza a fornire dati e informazioni che, pure, dovrebbero essere pubbliche.**

Ciò è valso sicuramente per l'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma, ente responsabile del coordinamento del progetto Sprar della Capitale, i cui responsabili non è stato possibile neanche incontrare. L'inchiesta sembra aver indotto il personale amministrativo a una particolare prudenza nell'interloquire con soggetti terzi non coinvolti nella gestione dei servizi, interessati a conoscere le caratteristiche strutturali del sistema di accoglienza. D'altra parte, a seguito del cambiamento della Giunta comunale nel giugno scorso, la struttura dirigenziale dell'amministrazione non ha ancora evidentemente trovato una sua definizione con la conseguenza di bloccare letteralmente qualsiasi processo decisionale.

Maggiore disponibilità hanno mostrato invece gli staff del Servizio Centrale dello Sprar e della cooperativa ProgrammaIntegra, la cui collaborazione ci è stata utile per comprendere a pieno le modalità con le quali il sistema cittadino si è integrato nella rete Sprar a partire dal 2014 e che spiegano molte delle disfunzioni che abbiamo tentato di illustrare.

La mancanza di trasparenza più significativa riguarda però indubbiamente la gestione dei centri allestiti dalla Prefettura di cui a tutt'oggi non esiste una mappatura ufficiale pubblicamente disponibile e sulle cui procedure di affidamento agli enti gestori permangono numerose lacune informative. Se da un lato, nel periodo successivo al dicembre 2014, la Prefettura sembra aver pubblicato con maggiore sistematicità gli avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei centri di accoglienza, **non può dirsi lo stesso per gli esiti degli avvisi, sia per quanto concerne gli enti gestori affidatari, che per quanto riguarda gli impegni di spesa effettivamente assunti.**

Le risorse: troppe o troppo poche?

È proprio la ricostruzione dei costi dell'accoglienza a risultare particolarmente difficoltosa. Il costo medio giornaliero per persona previsto attualmente nella rete Sprar è pari a 35 euro, ma varia a seconda delle categorie di beneficiari. Nel progetto di Roma, secondo quanto ci è stato riferito dai responsabili di ProgrammaIntegra, il costo dell'accoglienza ordinaria, concordato in fase di progettazione con gli enti gestori, è stato di 35 euro Iva compresa (27,6 euro al netto dell'Iva).

Per l'affidamento della gestione dei Cas non è stato possibile ricostruire il prezzo concordato con gli enti gestori a seguito di tutti gli avvisi di gara pubblicati. Ciò che è noto è che il Ministero dell'Interno ha dato indicazioni alle Prefetture di non superare il costo massimo di 35 euro giornalieri per persona al netto dell'Iva. Questo è, in effetti, il prezzo d'asta indicato nella maggior parte dei bandi di gara pubblicati dalla Prefettura di Roma.

Sulla base dei dati e delle informazioni disponibili relativi ai posti di accoglienza attuali è possibile ipotizzare solo una stima approssimativa del costo massimo annuale del sistema di accoglienza dell'area metropolitana di Roma.

Gli stanziamenti complessivi iniziali previsti nell'area metropolitana di Roma per la gestione di 2.658 posti Sprar (tra ordinari, per minori stranieri non accompagnati e persone con disagio mentale o psicologico) nel triennio 2014-2016 sono stati pari a 114.453.576 euro,

con una variazione che ha spaziato dai 37,7 milioni di euro del 2014 ai 38,8 milioni di euro previsti nel 2016.

Le informazioni relative agli stanziamenti e ai costi della gestione dei Cas allestiti su mandato della Prefettura non sono disponibili. Se la capienza complessiva dei Cas presenti sul territorio metropolitano restasse invariata rispetto a quella attuale, pari a circa 4.063 posti, il costo massimo annuale stimato sarebbe pari a 51,1 milioni cui dovrebbe aggiungersi l'Iva, per un costo complessivo di 61,9 milioni di euro.

Per quanto riguarda invece il Cara di Castelnuovo di Porto, la convenzione per la gestione, calcolata su 650 presenze, è stata aggiudicata con un importo di 15.589.907,76 euro per tre anni più Iva, pari a un costo annuale di 5.196.635,92 euro. Il costo giornaliero per persona che ne deriva è di 20,94 euro al netto dell'Iva. Nell'ipotesi che le presenze dei prossimi anni si attestino su quelle attuali (870 persone), il costo annuale stimato sarebbe pari a 6.649.497,00 Iva compresa. Per l'insieme di questi servizi il costo massimo annuale potrebbe dunque essere stimato, in base ai dati disponibili, in 107,3 milioni di euro.

Area di Roma metropolitana. Stima del costo massimo annuale per la gestione dei Centri Sprar, Cas e Cara		
	Presenze	Milioni
Sprar (Ord+MSNA+DS)	2.658,0	38,8
Cas	4.063,0	61,9
Cara	870,0	6,6
Totale	7.591,0	107,3

Fonte: Elaborazioni di Lunaria

Si tratta di una stima sicuramente in eccesso dato che nelle gare bandite dalla Prefettura il criterio di valutazione dei progetti privilegia le offerte al massimo ribasso o quelle economicamente più vantaggiose e, nel caso del progetto Sprar, gli impegni di spesa effettivamente assunti possono risultare inferiori agli stanziamenti iniziali.

Solo una piccolissima parte di queste risorse sono erogate direttamente ai beneficiari sotto forma di buoni acquisti fino a un massimo di 2,50 euro al giorno, un importo inferiore, è bene evidenziarlo, al costo di due biglietti per il trasporto pubblico.

La domanda che dovremmo porci è se un investimento pubblico di 35 euro al giorno è effettivamente sufficiente a garantire la completa e qualificata erogazione di tutti i servizi previsti nei bandi di gara. La risposta è negativa, come le inquietanti risultanze dell'indagine su Mafia Capitale, le visite effettuate in alcune strutture, le interviste intercorse con alcuni operatori e i documenti prodotti dalla società civile evidenziano molto nettamente. Ciò vale in particolar modo per la città di Roma dove il mercato degli immobili e degli affitti presenta livelli di costo altissimi.

Le gare al massimo ribasso implicano servizi di scarsa qualità

Se il criterio privilegiato per l'affidamento dei servizi di accoglienza resta quello del costo più basso, è inevitabile che gli enti gestori siano indotti ad adottare un'economia di scala: la

sostenibilità della gestione aumenta con il numero dei posti di accoglienza gestiti soprattutto laddove, come negli attuali bandi di gara pubblicati dalla Prefettura, il rapporto tra numero di operatori e numero di persone in accoglienza risulta squilibrato. È per altro ciò che molto crudamente è emerso dal testo di alcune intercettazioni citate nelle ordinanze di custodia cautelare su Mafia Capitale.

Non è l'eccessivo ammontare delle risorse pubbliche a generare il "business della malaccoglienza". Al contrario, è il sistema di affidamento dei servizi che, per il modo stesso in cui è concepito, spinge per definizione gli enti gestori a competere al ribasso e a economizzare al massimo sulla manutenzione ordinaria delle strutture e sui costi del lavoro degli operatori. Il che si traduce facilmente in condizioni di accoglienza materiale e in "servizi di integrazione" dei richiedenti asilo e dei rifugiati di scarsa qualità.

Sul piano operativo **una modifica dei criteri di valutazione dei progetti di accoglienza che premiasse la qualità e l'impatto sociale dei servizi erogati, anziché la loro economicità,** sarebbe un primo passo per modificare in modo significativo il funzionamento dell'intero sistema di accoglienza.

Uscire dall'approccio emergenziale con una programmazione di lungo periodo

Sono le stesse *Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali* dell'Anac a suggerire una programmazione di medio periodo degli interventi e l'interruzione della prassi di affidamento dei servizi per brevi o brevissimi periodi.⁵⁵

La programmazione dovrebbe essere effettuata almeno su base triennale. Ciò consentirebbe di procedere con la pubblicazione di bandi di gara pubblici in tempi congrui e di non ricorrere in modo intensivo, come è avvenuto sino a oggi, a procedure di affidamento diretto dei servizi che sono quelle maggiormente esposte ai rischi di irregolarità amministrative.

Le carenze del sistema di monitoraggio e di controllo sono sistemiche

Già in altre occasioni abbiamo sottolineato come nel nostro paese siano scarsamente consolidate una cultura e una prassi di monitoraggio e controllo delle modalità di affidamento e dell'erogazione dei servizi. Ma tali carenze sono risultate con riferimento al sistema di accoglienza romano **vere e proprie patologie sistemiche.**

Per quanto riguarda il Comune di Roma, l'Anac, nella delibera analizzata in questo lavoro, parla di una *"sistematica e diffusa violazione della normativa di settore da parte delle strutture organizzative di Roma Capitale deputate all'attività di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture."* Per ricondurre alla regolarità prassi amministrative come quelle descritte servirebbe un **convinto impegno politico dell'attuale Giunta a effettuare un profondo e articolato lavoro di revisione dei regolamenti comunali e delle procedure di affidamento dei servizi sinora adottate.**

Per quanto invece concerne il monitoraggio e il controllo della qualità dei servizi erogati nell'ambito del progetto Sprar, sebbene questo sia già effettuato in modo sistematico e sia

⁵⁵ Si veda: Anac, Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, disponibile qui: www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/32/del.32.2016.det.linee.guida.terzo.settore.pdf

stato rafforzato nel corso del tempo, **sarebbe auspicabile la previsione di visite periodiche presso le strutture che non fossero precedentemente annunciate agli enti gestori. Un rafforzamento del team deputato a queste attività consentirebbe inoltre sicuramente un monitoraggio più puntuale e più efficace.**

Maggiori e ancor più gravi carenze sono riscontrabili, a detta degli stessi ex Prefetti della Capitale, con riferimento al monitoraggio della qualità dei servizi di accoglienza in carico alla Prefettura. In relazione a questi, **introdurre l'obbligo di pubblicare le relazioni di monitoraggio mensili** previste dall'attuale sistema di affidamento dei servizi, renderebbe più stringente l'attività di controllo e consentirebbe un monitoraggio di tipo "sociale" da parte dei cittadini.

In linea generale la **costituzione di un comitato di monitoraggio indipendente** (e non retribuito) composto dai rappresentanti delle amministrazioni e degli enti gestori, ma anche da membri delle associazioni, dei sindacati e dei movimenti sociali presenti sul territorio garantirebbe da un lato una maggiore trasparenza, dall'altro un controllo democratico e sociale della qualità dei servizi erogati.

Le condizioni di sfruttamento degli operatori

Sottodimensionamento, sottoinquadramento contrattuale, mancanza di una esatta definizione e suddivisione delle mansioni, mancanza di formazione, compensi bassi, carenza del lavoro di equipe anche a causa di uno scarso coordinamento, frequente ritardo dei tempi di pagamento degli stipendi, impossibilità di garantire un'assistenza personalizzata agli ospiti dei centri, scarso livello di autonomia e scarsa collaborazione degli uffici pubblici comunali e sanitari: queste le criticità maggiormente denunciate dagli operatori dell'accoglienza. **Difficile affrontarle senza modificare il sistema di affidamento dei servizi di accoglienza.** Sarebbero in ogni caso auspicabili **il rafforzamento delle attività di formazione rivolte agli operatori all'interno del progetto Sprar e una più puntuale definizione delle mansioni previste per ciascun profilo professionale richiesto per la gestione delle strutture di accoglienza.**

Tutto cambia, niente cambia?

Vi è infine un nodo cruciale che dovrebbe essere affrontato politicamente prima ancora che sul piano normativo e tecnico. **Molte delle cooperative coinvolte nell'indagine su Mafia Capitale risultano a tutt'oggi gli enti gestori di molti centri di accoglienza,** siano essi Sprar o Cas. Ciò è possibile perché in alcuni casi sono stati sospesi gli effetti delle ordinanze interdittive antimafia emesse a suo tempo e perché si è proceduto a nominare degli amministratori giudiziari. In questi casi la normativa vigente prevede che gli enti possano continuare a gestire i servizi previsti dai contratti in corso e possano partecipare a nuovi bandi di gara. **Il tema che si pone è se la mera nomina di amministratori giudiziari possa garantire la corretta erogazione dei servizi e l'esclusione di qualsiasi rischio di riemersione di fenomeni di illegalità.**

La giustificazione secondo la quale ciò consentirebbe di assicurare da un lato la continuità dei servizi prestati, dall'altro il mantenimento del posto di lavoro degli operatori non ci convince. Le visite che abbiamo effettuato hanno infatti evidenziato che la gestione e l'erogazio-

ne dei servizi nei centri gestiti da parte di alcune delle cooperative coinvolte nell'inchiesta non sembrano aver conosciuto cambiamenti significativi a seguito della nomina dei nuovi quadri dirigenti.

Si tratta di una questione complessa che richiederebbe un'analisi approfondita della normativa vigente che non è di nostra competenza. Ma, come proposto dai lavoratori di Ala e dalla rete Romaccoglie, **l'introduzione obbligatoria di clausole di salvaguardia sociale nei bandi di assegnazione dei servizi pubblici**, attualmente previste solo come facoltative dall'art. 50 del Codice degli appalti pubblici, potrebbe forse assicurare che le negligenze dei dirigenti degli enti gestori non ricadessero sugli operatori impiegati e, di conseguenza, sulle persone accolte nei centri. In concreto tale clausola, in caso di interruzione del contratto di appalto, imporrebbe infatti l'assorbimento del personale impiegato dall'ente gestore da parte del nuovo aggiudicatario del servizio, assicurando la continuità dello stesso e il mantenimento del posto di lavoro da parte degli operatori coinvolti.

Il mondo di dentro

Quasi due anni fa i primi arresti e la pubblicazione delle ordinanze di custodia cautelare relative all'indagine "Mondo di mezzo" gettarono un'ombra più che oscura sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati della Capitale. L'effetto immediato fu quello di dare un ulteriore colpo alla già scarsa legittimazione delle politiche pubbliche di accoglienza, che certo non ne avevano bisogno. Rileggere a distanza ciò che è successo e come è potuto accadere è necessario per evitare che, relegata nelle aule del Tribunale l'inchiesta tuttora in corso, tutto torni a funzionare esattamente come prima.

Il mondo di dentro propone un'analisi del sistema di accoglienza romano degli ultimi tre anni nelle sue due articolazioni principali: quella dei Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas) in capo alla Prefettura e quella del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo (Sprar) coordinato dal Comune di Roma. I soggetti coinvolti, le procedure di affidamento dei servizi, le prassi amministrative adottate sono passate in rassegna per individuare da un lato le principali criticità di funzionamento del sistema, dall'altro i possibili percorsi di lavoro che potrebbero aiutarci ad accogliere bene le persone che hanno diritto di chiedere protezione nel nostro paese.



Lunaria è un'associazione di promozione sociale senza fini di lucro, laica, indipendente e autonoma dai partiti fondata nel 1992.

Promuove la pace, la giustizia sociale ed economica, l'uguaglianza e la garanzia dei diritti di cittadinanza, la democrazia e la partecipazione dal basso, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale. Lunaria pratica e favorisce processi di cambiamento sociale a livello locale, nazionale e internazionale attraverso attività di advocacy, di animazione politico-culturale, di comunicazione, di educazione non formale, di formazione e di ricerca, le campagne di informazione e di sensibilizzazione e con il lavoro in rete.

Dal 1996 Lunaria promuove attività di ricerca, informazione, campagne sul tema delle migrazioni e contro il razzismo. Riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo agli stranieri, garanzia del diritto di asilo e dei diritti di cittadinanza, chiusura dei Centri di Identificazione ed Espulsione e contrasto di ogni forma di discriminazione sono gli obiettivi principali delle campagne condotte negli ultimi anni.

Per informazioni e contatti:
Lunaria
via Buonarroti 39 00185 Roma
Tel. 06.8841880 Fax 06.8841859
antirazzismolunaria.org • www.lunaria.org
www.cronachediordinariorazzismo.org