

PRESENZE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA (AGG. 1/12/2016)						
Regione	Presenze nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli Hotspot	Presenze centri 1° accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 18 novembre 2016)	Presenze totali	% Presenze totali nel sistema di accoglienza
Lombardia	21.448			1.518	22.966	13%
Lazio	9.942		925	4.202	15.069	9%
Veneto	10.593		3.039	519	14.151	8%
Piemonte	13.010			1.237	14.247	8%
Campania	12.831			1.311	14.142	8%
Sicilia	4.929	866	4.686	4.259	14.740	8%
Toscana	11.474			857	12.331	7%
Emilia-Romagna	10.760		424	1.187	12.371	7%
Puglia	6.005	217	3.350	2.223	11.795	7%
Calabria	3.667		1.189	2.365	7.221	4%
Liguria	5.172			478	5.650	3%
Sardegna	5.326			193	5.519	3%
Friuli-Venezia Giulia	3.285		1.189	355	4.829	3%
Marche	4.115			711	4.826	3%
Abruzzo	3.655			257	3.912	2%
Molise	2.926			498	3.424	2%
Umbria	2.779			400	3.179	2%
Basilicata	2.207			439	2.646	2%
Provincia Autonoma di Bolzano	1.494				1.494	1%
Provincia Autonoma di Trento	1.312			149	1.461	1%
Valle d'Aosta	284				284	0,2%
TOTALE COMPLESSIVO	137.214	1.083	14.802	23.158	176.257	100%
	77,85%	0,61%	8,40%	13,14%	100%	

(aggiornamento 1/12/2016)
Fonte DLCl

PRESENZE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA (AGG. 1/12/2017)						
Regione	Presenze nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli Hotspot	Presenze centri 1° accoglienza	Posti SPRAR occupati	Presenze totali	% Presenze totali nel sistema di accoglienza
Lombardia	25.128			1.616	26.744	14,31%
Campania	15.057			1.800	16.857	9,02%
Lazio	12.382		898	3.295	16.575	8,87%
Emilia-Romagna	12.193		430	1.367	13.990	7,49%
Sicilia	6.022	296	3.445	4.090	13.853	7,41%
Piemonte	12.453			1.351	13.804	7,39%
Veneto	11.210		1.749	652	13.611	7,29%
Toscana	11.607			1.146	12.753	6,83%
Puglia	7.483	56	2.478	2.559	12.576	6,73%
Calabria	4.179		807	2.619	7.605	4,07%
Liguria	5.629			578	6.207	3,32%
Sardegna	4.942			230	5.172	2,77%
Marche	4.317			780	5.097	2,73%
Friuli-Venezia Giulia	3.879		862	322	5.063	2,71%
Abruzzo	3.950			460	4.410	2,36%
Trentino-Alto Adige	3.271			149	3.420	1,83%
Molise	2.538			619	3.157	1,69%
Umbria	2.666			415	3.081	1,65%
Basilicata	2.005			514	2.519	1,35%
Valle d'Aosta	328			11	339	0,18%
TOTALE COMPLESSIVO	151.239	352	10.669	24.573	186.833	100%
	80,95%	0,19%	5,71%	13,15%	100%	

Aggiornamento dati al: 01.12.2017
Fonte DLCl

È evidente che, a fronte di un modesto incremento della capienza delle strutture di seconda accoglienza (SPRAR) e di una contrazione dei posti nelle strutture di prima accoglienza, sia stato necessario ricorrere maggiormente a strutture temporanee attivate in via straordinaria, al punto che il numero dei migranti ospitati in queste ultime è cresciuto più che proporzionalmente (10,22%) rispetto all'incremento complessivo delle presenze (6%).

COMPARAZIONE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA						
periodo 01/12/2016-01/12/2017						
		CAS	HOTSPOT	PRIMA ACCOGLIENZA	SPRAR	TOTALE
01/12/2016	Totale nazionale	137.214	1.083	14.802	23.158	176.257
01/12/2017	Totali nazionale	151.239	352	10.669	24.573	186.833
	differenza	14.025	-731	-4.133	1.415	10.576
	percentuale	10,22%	-67,50%	-27,92%	6,11%	6,00%

Il dato sembra confermare che l'aumento della pressione migratoria, in particolare dato dal numero degli sbarchi e dai tempi di permanenza nel sistema dell'accoglienza, genera una crisi del sistema che si riflette in una risposta incentrata quasi esclusivamente sui centri governativi gestiti del Ministero dell'Interno.

SCARSA PROPENSIONE
DEGLI ENTI LOCALI AL
MODELLO SPRAR

L'eccessivo ricorso all'attivazione di strutture temporanee, concepite nel disegno legislativo come strumento straordinario di gestione dell'accoglienza ed, invece, divenute nella realtà componente ordinaria e preponderante del dispositivo di accoglienza nazionale, è inevitabile conseguenza, oltre che di una complessiva insufficienza di posti nelle strutture tanto di prima che di seconda accoglienza, di una scarsa propensione degli enti locali al modello SPRAR di accoglienza diffusa e di qualità.

Il sistema di protezione per i richiedenti asilo, i rifugiati ed i minori stranieri non accompagnati (SPRAR), così ridenominato da ultimo con la legge 7 aprile 2017, n. 47, di cui si è già detto *supra*, rappresenta il sistema nazionale di

seconda accoglienza ed è composto da una rete strutturale di enti locali che, accedendo ai finanziamenti erogati da apposito fondo gestito dal Ministero dell'Interno (FNPSA), realizzano progetti di accoglienza/integrazione destinati alle predette categorie di soggetti in cooperazione con realtà del terzo settore operanti sul territorio. Il sistema presuppone l'adesione volontaria degli enti locali.

NON SONO STATI
ATTIVATI 6.302
POSTI, NONOSTANTE I
FINANZIAMENTI
STANZIATI

I dati forniti dal Servizio centrale dello SPRAR, come riportati nella tabella che segue, evidenziano come, a fronte di ben 31.270 posti finanziati, gli enti locali aderenti siano stati 661 con 775 progetti presentati per un totale di 24.972 posti. Non sono stati, quindi, attivati, nonostante i finanziamenti stanziati, ben 6.302 posti!

PRESENZE NELLO SPRAR (30/11/2017)

N. ENTI LOCALI	N. PROGETTI	TOTALE POSTI SPRAR	TOTALE POSTI OCCUPATI	POSTI VUOTI
661	775	31.270	24.972	6.302

Fonte: Servizio Centrale dello Sprar

La ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli Enti locali, pur a fronte di interventi normativi ed amministrativi - di cui si dirà di seguito - volti ad incentivare e sostenere i comuni in tal senso, evidentemente compensata da un inevitabile ricorso ai centri di accoglienza straordinari, sembra rendere imprescindibile la necessità di un complessivo ripensamento del modello teorico di accoglienza tracciato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 che vede il suo fulcro proprio nel sistema SPRAR.

La tipologia delle strutture di accoglienza

Il focus sulla tipologia di strutture di accoglienza è volto a individuare dati, a livello nazionale, in grado di rilevare la quantità e le tipologie delle strutture che ospitano i richiedenti asilo e, contestualmente, verificare le più recenti tendenze dell'“accoglienza diffusa”.

In tal senso, la Commissione ha posto in essere una propria attività di monitoraggio volta a raccogliere, in modo coordinato e puntuale, elementi informativi ritenuti necessari a fotografare - in un determinato periodo temporale - la situazione dei centri di accoglienza a livello provinciale, regionale e nazionale e poter disporre, quindi, di ulteriori dati utili per le proprie analisi.

Sono pertanto stati richiesti, tramite il coinvolgimento a tappeto di tutte le Prefetture, dati su:

- gli enti gestori appaltatori;
- le strutture coinvolte nell'accoglienza degli stranieri richiedenti asilo;
- la tipologia dei centri di accoglienza e il relativo utilizzo;
- le procedure amministrative di affidamento;
- i dati relativi agli esborsi finanziari.

La necessità di disporre di più circostanziate indicazioni sulla dislocazione e sui soggetti affidatari delle strutture di accoglienza è stata valutata anche per:

- esercitare al meglio i poteri di inchiesta, anche in relazione alla possibilità di svolgimento di autonome attività ispettive anche "a sorpresa", tutelando pertanto l'alveo di riservatezza sottesa;
- disporre di uno strumento di natura statistico-informativa atto a realizzare un processo di analisi interno, basato su un approccio più integrato dei dati, idoneo ad abbracciare anche aspetti di natura amministrativa, come ad esempio:
 - ✓ la tipologia delle procedure di affidamento utilizzate;
 - ✓ la varietà degli enti gestori e le possibili ipotesi di rischio di concentrazione d'impresa;
 - ✓ la misura della distribuzione dei migranti sul territorio nazionale;
 - ✓ il numero dei comuni coinvolti nell'accoglienza;
 - ✓ la misura delle risorse finanziarie impiegate.

Riguardo agli esiti dell'attività di monitoraggio, è doveroso rappresentare - ai fini di una maggiore

comprensione dell'analisi dei dati - che le Prefetture hanno potuto fornire con maggiore facilità i dati sui centri direttamente rimessi alla loro gestione (CAS), mentre solo alcune di esse hanno raccolto anche dati su altre tipologie di centri (SPRAR, CAS minori).

Per quanto ora rileva, la successiva fase di rielaborazione dei dati raccolti ha consentito di focalizzare l'analisi sull'"accoglienza diffusa".

In tal senso, è stato realizzato un *software* applicativo denominato "Gestione Migranti", nel quale è inserito un apposito campo denominato "tipologie strutture" che reca voci appositamente individuate allo scopo di poter circoscrivere le diverse tipologie di strutture di accoglienza e la loro incidenza nell'ambito del panorama logistico dell'accoglienza.

Le voci più analitiche sono state infatti raggruppate nelle seguenti 8 tipologie:

TIPOLOGIE DI STRUTTURE	
"accoglienza diffusa"	- appartamento - casa - casa colonica - casale - casolare - fabbricato
alberghiere	- affittacamere - agriturismo - b&b/ostello - hotel - albergo - residence
religiose	- canonica - convento - parrocchia - struttura ecclesiastica
scolastiche	- edificio scolastico - istituto

temporanee	- moduli abitativi - tensostruttura
militari	- caserma
familiari	- casa famiglia
altro	- altro

Sulla base dei dati raccolti, aggiornati alla data del 31 agosto 2017, risultavano essere presenti sul territorio 173.783 migranti, ospitati presso 9.358 strutture, come di seguito rappresentato:

DISTRIBUZIONE DEI MIGRANTI PER TIPOLOGIA DI STRUTTURA							
TIPOLOGIA STRUTTURA	STRUTTURE			MIGRANTI			
	TIPOLOGIA	PERCENTUALE	MEDIA MIGRANTI PER STRUTTURA	PRESENZE MIGRANTI	PERCENTUALE	PRESENZE NEI SOLI CAS	%
APPARTAMENTO; CASA; FABBRICATO; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE;	7.073	75,58%	11	81.338	46,80%	79.404	50,19%
HOTEL -ALBERGO; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; AFFITTACAMERE; RESIDENCE;	819	8,75%	49	40.239	23,15%	36.643	23,16%
STRUTTURA ECCLESIASTICA; CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA;	280	2,99%	22	6.294	3,62%	6.050	3,82%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	128	1,37%	41	5.190	2,99%	5.102	3,22%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	35	0,37%	162	5.655	3,25%	3.335	2,11%
ALTRO;	959	10,25%	31	30.015	17,27%	24.481	15,47%
CASA FAMIGLIA;	41	0,44%	10	406	0,23%	406	0,26%
CASERMA;	23	0,25%	202	4.646	2,67%	2.786	1,76%
TOTALE	9.358	100%		173.783	100,00%	158.207	100,00%

Dei 173.783 migranti ripartiti nelle suddette strutture, 158.207 sono ospitati presso i CAS, per una percentuale pari al 91,04 del totale, come evidenziato nella tabella sottostante:

	CAS	SPRAR	CAS MINORI	CPA	HOTSPOT	CPR (Ex CIE)	CPA MINORI (DM 1/9/16)	CENTRI MINORI FAMI	ALTRO	TOTALE
STRUTTURE	9.073	137	77	10	4	4	-	4	49	9.358
PRESENZE MIGRANTI	158.207	1.073	1.451	6.792	447	545	-	50	5.218	173.783
PERCENTUALE	91,04%	0,62%	0,83%	3,91%	0,26%	0,31%	0,00%	0,03%	3,00%	100%

Dall'analisi della prima tabella sopra riportata emerge che il 75% delle strutture rientrano nelle categorie della "accoglienza diffusa", per cui si tratta in linea di massima di strutture destinate ad un numero non elevatissimo di ospiti.

NELLE ABITAZIONI
SONO ACCOLTI CIRCA
LA METÀ DEI
MIGRANTI

In tale categoria (appartamento, casa, casa colonica, casale, casolare e fabbricato), sono accolti 81.338 migranti, pari al 46,80% del totale di quelli presenti in accoglienza.

UN ULTERIORE
QUARTO DEI
MIGRANTI È OSPITATO
PRESSO STRUTTURE
PARA ALBERGHIERE

Una quota delle strutture di accoglienza, pari all'8,75%, è inoltre affidata all'"area alberghiera", o para alberghiera, che ospita il 23,15% dei richiedenti asilo, pari a 40.239 migranti.

Va, peraltro, rilevato che anche le altre strutture, ad eccezione di quelle di natura temporanea o militare, hanno una media migranti inferiore alle 50 unità (vedasi colonna 4).

LE STRUTTURE CON IL
MAGGIOR NUMERO DI
OSPITI SONO LE EX
CASERME

Nelle "caserme", infatti, si riscontra la più alta media di migranti per singola struttura, pari a circa 202 unità. Seguono, infine, i moduli abitativi e le tensostrutture, che ospitano mediamente 162 migranti.

Complessivamente, le due categorie giungono al 6% dei migranti accolti.

Si tratta di un dato in linea con quanto preventivabile e riscontrato dalla Commissione nel corso dei suoi sopralluoghi.

In conclusione, pur non ignorandosi che esistono ancora grandi centri di accoglienza che proprio a causa del loro sovradimensionamento non riescono ad offrire dignitose condizioni di accoglienza né tantomeno adeguati servizi alla persona volti all'integrazione del migrante verso il cui superamento si dovrà necessariamente andare, all'esito del monitoraggio è comunque emerso, che, avuto riguardo ai valori medi di ricettività delle strutture, una percentuale di migranti prossima al 60% delle complessive presenze è ospitata in strutture dalle dimensioni adeguate.

FOCUS SULLA
TITOLARITÀ DELLE
STRUTTURE

Accanto a questi dati, sembra interessante aggiungerne altri ottenuti attraverso una diversa estrazione dei dati raccolti, relativa alla titolarità delle strutture, ossia sull'assetto proprietario delle strutture destinate all'accoglienza dei migranti.

In tal senso, è stato richiesto alle Prefetture di riempire una serie di voci, volte ad esplicitare se le stesse fossero:

- beni demaniali;
- in comodato d'uso gratuito;

- di proprietà dell'Ente gestore;
- in regime di affitto o in locazione.

L'elaborazione dei dati ottenuti ha permesso di realizzare la tabella sottostante, che suddivide le 9.358 strutture di accoglienza, già oggetto delle precedenti tabelle, in base al titolo di possesso.

L'analisi del dato è stata ritenuta rilevante poiché di regola, così come insistentemente denunciato dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dott. Raffaele Cantone, anche in sede di audizione avanti alla Commissione, l'accentrarsi in capo al medesimo soggetto della titolarità della gestione del centro e della proprietà della struttura, ostacola l'opportuno *turn over* nell'affidamento del servizio di accoglienza e favorisce il consolidarsi di posizioni di monopolio o, comunque, di condizioni tali da ostacolare la libera concorrenza.

DISTRIBUZIONE DELLE STRUTTURE IN BASE ALLA TIPOLOGIA DI UTILIZZO								
TIPOLOGIE STRUTTURE		AFFITTO	ALTRO	BENE DEMANIALE	COMODATO	LOCAZIONE	PROPRIETA'	TOTALE
APPARTAMENTO; CASA; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE; FABBRICATO;	nr.	2860	741	13	248	2951	260	7073
	%	40,44%	10,48%	0,18%	3,51%	41,72%	3,68%	100%
AFFITTACAMERE; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; HOTEL - ALBERGO; RESIDENCE;	nr.	262	104	2	20	301	130	819
	%	31,99%	12,70%	0,24%	2,44%	36,75%	15,87%	100%
CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA; STRUTTURA ECCLESIASTICA;	nr.	37	69	0	84	34	56	280
	%	13,21%	24,64%	0,00%	30,00%	12,14%	20,00%	100%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	nr.	25	24	1	23	30	25	128
	%	19,53%	18,75%	0,78%	17,97%	23,44%	19,53%	100%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	nr.	6	12	4	5	2	6	35
	%	17,14%	34,29%	11,43%	14,29%	5,71%	17,14%	100%
ALTRO;	nr.	200	534	11	50	105	59	959
	%	20,86%	55,68%	1,15%	5,21%	10,95%	6,15%	100%
CASA FAMIGLIA;	nr.	10	4	1	10	11	5	41
	%	24,39%	9,76%	2,44%	24,39%	26,83%	12,20%	100%
CASERMA;	nr.	1	4	15	2	0	1	23
	%	4,35%	17,39%	65,22%	8,70%	0,00%	4,35%	100%
TOTALI		3401	1492	47	442	3434	542	9358
		36,3%	15,9%	0,5%	4,7%	36,7%	5,8%	100%

IL 72,6% DELLE
STRUTTURE SONO
AFFITTATE

Dall'analisi emerge pertanto che:

- 6.835 strutture (3.401 della terza colonna e 3.434 della settima colonna) sono utilizzate dagli Enti gestori in base a contratti di locazione o affitto, per un insieme complessivo pari al 73% del totale;
- 542 strutture risultano essere di proprietà degli enti gestori affidatari dei servizi, per una quota pari al 5,8%;
- un ridottissimo numero è rappresentato dai beni demaniali

o in comodato d'uso gratuito.

In conclusione, la Commissione ritiene che i dati così raccolti siano piuttosto confortanti nel ritenere il rischio del verificarsi di situazioni di ostacolo ad una libera e sana concorrenza, allo stato, piuttosto limitato.

Riassumendo i dati fin qui esposti, si può constatare che la gran parte dell'accoglienza grava sui centri governativi, che spesso sono di dimensioni piccolo-medie e altrettanto spesso sono condotti in regime di locazione.

Si tratta di un dato che fa riflettere sulla necessità di affiancare all'accoglienza di livello primario, principalmente vitto, alloggio e servizi medici di base, delle reali opportunità di integrazione ed inclusione.

Se si riuscisse in tale intento, si condurrebbe il circuito dell'accoglienza fuori da logiche meramente assistenziali.

L'inserimento socio-lavorativo costituisce il punto di svolta per far incontrare l'esigenza di manodopera anche straniera del Paese, in qualche modo inevitabile se si considerano i dati sull'invecchiamento medio della popolazione residente e sul generale calo della natalità, e le aspettative dei migranti, fuggiti dai Paesi di origine e bisognosi di procurarsi un reddito nel Paese di destinazione.

Risultati dell'attività di monitoraggio con riguardo al rapporto migranti su popolazione

Un ulteriore *focus* di approfondimento effettuato dalla Commissione riguarda il rapporto numerico che esiste tra migranti e popolazione.

I risultati di tale approfondimento, su base regionale, sono riportati nella tabella che segue:

SITUAZIONE REGIONALE ACCOGLIENZA RAPPORTO MIGRANTI SU POPOLAZIONE										
REGIONE	TOTALE COMUNI DELLA REGIONE	TOTALE ABITANTI DI TUTTA LA REGIONE	N. COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA	% DEI COMUNI COINVOLTI SUL TOTALE DELLA REGIONE	N. ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA	PRESENZE MIGRANTI	RAPPORTO % MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI	RAPPORTO % MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI DI TUTTA LA REGIONE	TOTALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA	TOTALE ENTI GESTORI AFFIDATARI
Abruzzo	305	1.307.309	65	21,31%	774.467	4.212	5,439	3,222	120	53
Basilicata	131	578.036	38	29,01%	301.722	2.137	7,083	3,697	124	24
Calabria	409	1.959.050	69	16,87%	847.957	5.755	6,787	2,938	152	81
Campania	550	5.766.810	175	31,82%	3.522.627	15.804	4,486	2,741	393	155
Emilia-Romagna	333	4.342.135	262	78,68%	4.081.104	13.646	3,344	3,143	1197	170
Friuli-Venezia Giulia	216	1.218.985	91	42,13%	847.668	7.134	8,416	5,852	358	38
Lazio	378	5.502.886	129	34,13%	4.395.784	13.847	3,150	2,516	690	91
Liguria	235	1.570.694	107	45,53%	1.396.323	5.447	3,901	3,468	468	83
Lombardia	1.523	9.704.151	635	41,69%	6.891.989	24.643	3,576	2,539	1507	279
Marche	229	1.541.319	98	42,79%	1.172.656	4.650	3,965	3,017	422	42
Molise	136	313.660	41	30,15%	184.373	2.793	15,149	8,905	78	31
Piemonte	1.202	4.364.460	370	30,78%	3.242.903	14.051	4,333	3,219	1031	236
Puglia	258	4.052.566	86	33,33%	2.391.643	11.023	4,609	2,720	273	70
Sardegna	377	1.639.362	63	16,71%	836.590	5.929	7,087	3,617	149	87
Sicilia	390	5.002.904	74	18,97%	2.264.568	10.219	4,513	2,043	129	83
Toscana	276	3.672.202	228	82,61%	3.490.644	11.611	3,326	3,162	830	195
Trentino-Alto Adige	292	1.028.931	80	27,40%	644.815	3.228	5,006	3,137	199	4
Umbria	92	884.268	49	53,26%	783.295	2.958	3,776	3,345	306	14
Valle d'Aosta	74	126.806	12	16,22%	62.276	329	5,283	2,595	24	6
Veneto	575	4.857.210	287	49,91%	3.591.623	14.367	4,000	2,958	908	170
TOTALE	7.981	59.433.744	2.959	37,08%	41.725.027	173.783	4,165	2,924	9.358	1.912

COMUNICOINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

Un primo dato rilevante – evidenziato nella quinta colonna - riguarda la percentuale di comuni, all'interno di ciascuna regione, coinvolti nell'accoglienza. Si può notare che, mediamente, meno del 50% dei comuni di ciascuna regione ospitano migranti.

Fanno eccezione la Toscana, dove ben l'82,61% dei comuni (228 in numero assoluto) sono coinvolti nell'accoglienza di migranti, l'Emilia Romagna con il 78,68% (262 comuni) e l'Umbria con il 53,26% (49 comuni).

Per contro, una presenza di migranti particolarmente concentrata in pochi comuni si registra, a livello regionale, in Valle d'Aosta (16,22% per 12 comuni) dove, tuttavia, il numero complessivo di migranti ospitati è particolarmente basso (329), in Sardegna (16,71% per 63 comuni), in Calabria

(16,87% per 69 comuni) e in Sicilia (18,97% per 74 comuni).

Si rileva, altresì, che nelle regioni con più alto numero di presenze, i migranti sono concentrati in un numero di comuni nettamente inferiore alla metà di quelli della regione: in Lombardia - dove il numero complessivo dei migranti presenti, pari a 24.643, l'accoglienza è effettuata da 635 comuni, pari al 41,69% ; in Campania, 15.804 migranti sono ospitati in 175 comuni, per una quota pari al 31,82%; nel Lazio, 13.847 migranti sono concentrati in 129 comuni, per una quota pari al 34,13%.

RAPPORTO
MIGRANTI/ABITANTI

Di estremo interesse sono anche i dati relativi al rapporto migranti/popolazione³⁹.

Nella nona colonna sono riportati i dati relativi al rapporto tra migranti presenti in ciascuna regione e popolazione regionale.

In linea di massima, i valori - salvo le eccezioni di cui si dirà qui di seguito - si attestano attorno al 3‰, con lievi scostamenti. Solo il Molise ed il Friuli-Venezia Giulia se ne discostano più sensibilmente, attestandosi rispettivamente circa al 9 e al 6‰.

Tali valori sono ovviamente destinati ad aumentare nettamente se il numero dei migranti, presenti nella regione, viene rapportato con quello della popolazione dei soli comuni effettivamente coinvolti nell'accoglienza (colonna n. 8). Spiccano, in particolare, il rapporto migranti/popolazione dei comuni coinvolti nell'accoglienza del Molise (15,149 ‰), del Friuli-Venezia Giulia (8,416‰), della Sardegna (7,087‰), della Basilicata (7,083‰) e della Calabria (6,787‰).

I risultati appena esposti non sembrano in linea con l'obiettivo di ripartizione equilibrata dei migranti sul territorio, recepito nel Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati, concordato tra Ministero dell'Interno ed ANCI nel dicembre 2016, in base al quale, in linea tendenziale, il rapporto tra popolazione residente nei

³⁹ I dati sulla popolazione sono tratti dal censimento del 2011.

comuni e migranti dovrebbe aggirarsi intorno a 2,5/3 ogni mille abitanti.

RAPPORTO ENTI
GESTORI/STRUTTURE
DI ACCOGLIENZA

Nelle colonne 10 e 11 della tabella viene indicato - per ciascuna regione - il numero totale delle strutture di accoglienza presenti e quello degli enti gestori.

Si può facilmente notare che il numero dei soggetti affidatari risulta sempre inferiore a quello delle strutture, in quanto evidentemente, di regola, a ciascun ente gestore fanno capo più strutture di accoglienza.

Il rapporto enti gestori/strutture di accoglienza risulta particolarmente basso in Trentino Alto-Adige, dove mediamente ad un gestore corrispondono 49 strutture, in Umbria dove il rapporto è di 1 a 21, nelle Marche e nel Friuli Venezia Giulia dove mediamente ad ogni ente gestore fanno capo circa dieci centri.

È appena il caso di precisare che, al fine di accertare se tali rapporti rivelino situazioni di monopolio o di oligopolio, occorrerebbe un ulteriore approfondimento, identificando i soggetti affidatari della gestione di più centri, anche a livello nazionale. Una estrazione di dati in tal senso, grazie al software a disposizione della Commissione, non è però allo stato agevole, atteso che il censimento dei codici fiscali degli enti gestori (l'unico elemento che avrebbe dato certezza sull'identità dei soggetti in questione) reca — come preventivabile — molti errori di compilazione, pregiudicando un riepilogo affidabile.

Risultati dell'attività di monitoraggio con riferimento alle procedure di affidamento

Un ulteriore e diverso tema su cui si è incentrata l'attività di monitoraggio da parte della Commissione attiene alla verifica delle procedure di affidamento.

Prima di entrare nel merito del tema, vale la pena premettere che la Commissione - con la Relazione sull'attività svolta, approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016⁴⁰ - ha già proceduto a segnalare una serie di criticità riguardanti il tema del funzionamento dei centri di accoglienza straordinari, con particolare riferimento alla tematica dell'individuazione dell'Ente gestore.

I centri straordinari, come già rilevato, sono stati pensati per ovviare in via residuale a situazioni di carenza di posti. Nel funzionamento pratico, questi centri sono molte volte apparsi deficitari sotto l'aspetto della qualità dei servizi erogati. Nella Relazione appena ricordata, la Commissione - con riferimento alle modalità di affidamento della gestione dei servizi - aveva segnalato che:

- la filosofia di gestione dei CAS è criticabile in ragione del frequente ricorso ad affidamenti diretti, troppo spesso giustificati per fronteggiare situazioni emergenziali, nonché per il frequente verificarsi di situazioni di monopolio, favorite dalla coincidenza fra l'ente gestore e la figura del proprietario della struttura;
- è necessario favorire, al termine del periodo di durata dell'appalto, un avvicendamento dell'Ente gestore, obiettivo troppo spesso reso difficile dalla coincidenza tra ente gestore e titolare della struttura di accoglienza;
- l'esigenza di garantire maggiormente l'osservanza dei principi di concorrenza, trasparenza e rotazione dei soggetti nelle procedure di affidamento dei servizi, in ottemperanza alle disposizioni del Codice degli appalti;
- l'esigenza di superare il diffuso fenomeno della proroga

⁴⁰ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

dei termini, a volte tollerato in situazioni emergenziali nella logica della continuità dell'assistenza, che però crea di fatto, in situazioni ordinarie, condizioni di monopolio a beneficio dell'ente che si è aggiudicato l'appalto.

LE AUDIZIONI DEL
PRESIDENTE
DELL'ANAC

Nel corso delle attività di inchiesta, la Commissione ha proceduto a due audizioni del Presidente dell'ANAC, dottor Raffaele Cantone. L'ultima delle due audizioni si è svolta il 18 maggio 2017 ed è stata in gran parte finalizzata all'illustrazione del nuovo schema di capitolato di gara d'appalto, approvato con il decreto del Ministro dell'interno 7 marzo 2017⁴¹ e predisposto in collaborazione con la stessa Autorità. Il Ministro Minniti, nella sua audizione del 22 febbraio 2017, dopo aver sottolineato il merito del provvedimento, evidenziando gli aspetti del contraente unico, della tracciabilità dei servizi e dell'incremento della capacità ispettiva da parte del Ministero dell'interno, ha fortemente ribadito il totale accordo del Ministero dell'Interno con le osservazioni dell'Autorità anti-corruzione.

ESIGENZA DI UN
LIMITE AL RICORSO
AGLI AFFIDAMENTI
DIRETTI

Degno di nota è sicuramente l'orientamento dell'Autorità relativamente alla salvaguardia della concorrenza, che impone un limite al ricorso agli affidamenti diretti, principio rimarcato anche nella delibera 20 gennaio 2016, n. 32, della stessa Autorità.

Nel corso dell'audizione del Capo del III Reparto-Operazioni della Guardia di finanza, Generale di divisione Stefano Screpanti, svoltasi il 29 novembre 2017, è stato sottolineato che nel corso delle attività di controllo svolte, *“sono emerse plurime casistiche di omessa effettuazione delle procedure di gara, pur in presenza dello specifico obbligo normativo, procedendo di contro all'affidamento diretto dei servizi di gestione e accoglienza dei migranti, anche a beneficio di soggetti sprovvisti dei requisiti necessari. Si tratta con tutta evidenza di forme di illegalità contigue fra il settore pubblico e privato, in quanto non realizzabili senza il necessario coinvolgimento dei pubblici funzionari responsabili dei procedimenti”*.

⁴¹ Illustrato a pagina 66.

L'IMPORTANZA DI
DISTINGUERE
PROPRIETÀ DELLE
STRUTTURE E
GESTIONE DEI SERVIZI

In un'ottica di apertura della concorrenza, accesso al mercato delle piccole e medie imprese e rotazione dei soggetti affidatari, l'Autorità anti corruzione ha posto in evidenza l'esigenza che le stazioni appaltanti assicurino la separazione della proprietà della struttura dalla gestione del servizio, prevedendo che le infrastrutture necessarie all'accoglienza siano individuate preventivamente tra quelle di proprietà dello stesso ente appaltante o del demanio, allo scopo di consentire una selezione dei gestori indipendente dalla proprietà, considerando esclusivamente l'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto.

IL TEMA DELLE
PROROGHE DELLE
CONVENZIONI
STIPULATE E DEGLI
AFFIDAMENTI DIRETTI

Il Presidente Cantone, inoltre, ha rappresentato che un ulteriore elemento distorsivo della concorrenza deriva anche dal ricorso a proroghe delle convenzioni in atto o ad affidamenti diretti per far fronte alle necessità di accoglienza in situazioni di estrema urgenza o emergenza.

In tali casi, assume particolare rilevanza provvedere a una adeguata programmazione che tenga conto anche di possibili situazioni di emergenza, individuando preventivamente i mezzi per farvi fronte. A parere dell'Autorità lo strumento più adeguato a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, concorrenza e trasparenza è rappresentato dagli accordi-quadro che consentono di selezionare preventivamente, mediante procedure ad evidenza pubblica, i possibili erogatori dei servizi con i quali sottoscrivere specifici accordi nel momento in cui si concretizza l'esigenza dell'accoglienza.

Sotto il profilo delle procedure di affidamento l'attività di monitoraggio espletata dalla Commissione ha permesso di effettuare un *focus* sulle modalità maggiormente utilizzate per la gestione dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

La tabella che segue elenca la somma totale delle procedure di affidamento espletate nel periodo in esame da ogni provincia, pari ad un totale di 9.358 procedure di affidamento. Di queste, 1.430 sono state affidate in forma diretta, senza gara pubblica, e rappresentano il 15,28% del

totale.

TABELLA 1	Riepiogo regionale delle procedure di affidamento in ordine decrescente rispetto al numero di affidamenti diretti								
	REGIONE	01 - PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	02 - PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	03 - PROCEDURA APERTA	04 - PROCEDURA RISTRETTA	05 - AFFIDAMENTO DIRETTO	06 - CORRIDOI UMANITARI Accordo 15 dicembre 2015	NON DISPONIBILE	TOTALE
Lombardia Totale	351	98	785	2	259	0	12	1507	18,11%
Veneto Totale	388	0	315	4	201	0	0	908	14,06%
Toscana Totale	5	37	604	0	182	2	0	830	12,73%
Emilia-Romagna Totale	264	24	544	1	151	0	213	1197	10,56%
Piemonte Totale	86	11	783	1	114	0	36	1031	7,97%
Umbria Totale	0	0	224	0	82	0	0	306	5,73%
Puglia Totale	74	3	114	2	80	0	0	273	5,59%
Calabria Totale	20	1	46	0	75	0	10	152	5,24%
Friuli-Venezia Giulia Totale	105	1	184	0	66	0	2	358	4,62%
Sardegna Totale	39	0	53	1	55	0	1	149	3,85%
Lazio Totale	273	35	335	0	47	0	0	690	3,29%
Molise Totale	0	0	44	0	34	0	0	78	2,38%
Sicilia Totale	11	1	90	0	26	0	1	129	1,82%
Liguria Totale	150	61	224	5	25	0	3	468	1,75%
Campania Totale	43	130	196	0	21	2	1	393	1,47%
Basilicata Totale	110	1	4	0	9	0	0	124	0,63%
Marche Totale	234	2	184	0	2	0	0	422	0,14%
Abruzzo Totale	4	0	115	0	1	0	0	120	0,07%
Trentino-Alto Adige Totale	0	0	0	0	0	0	199	199	0,00%
Valle d'Aosta Totale	0	0	24	0	0	0	0	24	0,00%
TOTALE COMPLESSIVO	2157	405	4868	16	1430	4	478	9358	100%
TOTALE PERCENTUALE	23,05%	4,33%	52,02%	0,17%	15,28%	0,04%	5,11%	100,00%	

LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO RISULTANO CONCENTRATE IN POCHE REGIONI

Il dato che vale subito la pena di evidenziare è quello relativo al totale degli affidamenti (penultima colonna).

In particolare, sembra significativo rilevare che su 9.358 affidamenti censiti, ben 5.473 sono concentrati in cinque regioni (Lombardia, Veneto, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna), che da sole raggiungono un ammontare pari a oltre il 63% del totale.

Le stesse regioni producono un volume di affidamenti tramite gara (procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata con pubblicazione del bando e procedura negoziata senza pubblicazione del bando) per un totale di 4.303 affidamenti, pari a circa il 46% del totale nazionale (9.358).

Gli affidamenti diretti di queste Regioni sono, invece, 907, pari a circa il 10% del totale nazionale.

In questo ambito, come si vede nella sesta colonna, in