

**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**

**5.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 MAGGIO 2015**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GENNARO MIGLIORE**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Migliore Gennaro, <i>Presidente</i> .....	2
<b>Audizione della dottoressa Daniela Di Capua, Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR:</b>	
Migliore Gennaro, <i>Presidente</i> .....	2, 6, 7, 8
Beni Paolo (PD) .....	7, 8
Carnevali Elena (PD) .....	6
Di Capua Daniela, <i>Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR</i> .....	2, 6, 7, 8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GENNARO MIGLIORE

**La seduta comincia alle 9.55.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione della dottoressa Daniela Di Capua, Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Daniela Di Capua, Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR.

Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, ove necessario, i lavori della Commissione potranno proseguire anche in seduta segreta.

Ringrazio anche il dottor Murante della presenza.

Avverto che, in relazione all'audizione odierna, è stata trasmessa ampia documentazione per la quale, come di consueto, chiedo di precisare formalmente se si tratti di dati disponibili per il pubblico, e dunque liberamente divulgabili, o se per ciascuno di essi operi un particolare regime di riservatezza.

Nel cedere la parola alla dottoressa Di Capua, le chiedo di svolgere la relazione e,

per le esigenze cui accennavo prima relative all'informativa del Ministro Alfano, di aprire eventualmente il dibattito e le domande della Commissione in una sede successiva.

Ovviamente i commissari saranno tutti adeguatamente informati della sua relazione attraverso il resoconto stenografico e potranno quindi fare le domande come se fossero stati presenti. Però, per consentire la massima partecipazione a questa audizione anche agli altri commissari, le chiederei di svolgere oggi la relazione e di rispondere in una fase successiva a eventuali domande. Grazie.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR.* Grazie a voi e buongiorno. Chiedo scusa, non so se è mancato qualche passaggio, ma non so esattamente su cosa volete che io presenti una relazione, se sullo SPRAR in generale...

PRESIDENTE. Sullo SPRAR.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR.* Su come è nato o come è gestito lo SPRAR?

PRESIDENTE. Come viene gestito.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR.* Lo SPRAR, come sapete, è il sistema di enti locali che partecipano periodicamente a un bando del Ministero dell'interno, il cui accesso è regolato secondo criteri stabiliti da un decreto del Ministero stesso.

Storicamente il bando è stato per alcuni anni annuale, è stato per una volta biennale e per due volte triennale. In questo momento siamo nel triennio 2014-2016. L'ultimo decreto per il bando

SPRAR è stato pubblicato a luglio del 2013 e la graduatoria è stata pubblicata a fine gennaio del 2014.

Rispetto alle annualità, biennialità e triennialità precedenti, il triennio in corso ha la caratteristica di aver subito un enorme cambiamento soprattutto dal punto di vista quantitativo, nel senso che per la prima volta il Ministero dell'interno ha fatto prevalere la volontà di finanziare il maggior numero possibile di posti disponibili piuttosto che quella di basarsi sulle risorse a disposizione. In passato, il numero massimo di posti finanziati per anno dal Ministero dell'interno in sede di bando è stato di 3.000. Ribadisco, però, in sede di bando, perché in realtà nel 2008, nel 2011 e nel 2013 il Ministero ha chiesto un'ulteriore disponibilità di posti su base volontaria ai progetti afferenti allo SPRAR, però su risorse straordinarie. La graduatoria ordinaria, invece, nata dalla valutazione delle domande, fino all'attuale triennio 2014/2016 non aveva mai superato i 3.000 posti finanziati per anno.

In questo caso, invece, si è partiti dal numero di domande presentate, dalla graduatoria pubblicata dopo l'attività di valutazione svolta dalla Commissione e su quella base il ministero ha stanziato le risorse, nel senso che ha deciso di finanziare tutti i posti resi disponibili e riconosciuti idonei. La valutazione delle domande avviene incrociando tutto quanto viene specificato nell'ambito del decreto (indicatori, criteri minimi di ammissibilità, punteggi basati su una serie di indicatori, sia di tipo contenutistico e qualitativo sia legati al piano finanziario da presentare).

Dall'incrocio di informazioni e di indicatori nasce un punteggio, in base al quale la Commissione di valutazione stila una graduatoria — in cui esercita anche una valutazione complessiva della qualità delle proposte progettuali — e la pubblica.

Il Servizio centrale — l'organo istituito dal Ministero dell'interno nell'ambito della legge n. 189 del 2002, ma affidato per convenzione ad ANCI, organo che io appunto dirigo — ha il compito di sup-

portare i progetti proposti (soprattutto i progetti nuovi) nell'attivazione dei posti e nell'avvio delle attività progettuali approvate.

In termini generali, il Servizio centrale ha il compito di assistere, coordinare e monitorare i progetti che fanno parte della rete SPRAR. In questo momento, i progetti attivi sono circa 450 o 460 — poi vi spiegherò perché i numeri sono approssimativi — e i posti sono circa 20.600.

L'anno scorso abbiamo supportato tutti i progetti nell'attivazione dei servizi e abbiamo cominciato a effettuare anche il controllo delle attività, parallelamente all'attivazione di corsi di formazione per gli operatori dei progetti. Di solito, organizziamo corsi di formazione per due operatori a progetto, cioè un rappresentante dell'ente locale titolare del progetto e un rappresentante dell'ente gestore che, per conto del comune o della provincia, gestisce operativamente il progetto. Il 99 per cento dei progetti degli enti locali dello SPRAR utilizza un'associazione per la gestione operativa del progetto — o in parte o *in toto* — e a volte anche più di un'associazione, a seconda della tipologia di servizi.

Per quanto riguarda i controlli che effettuiamo, abbiamo prima di tutto una banca dati il cui utilizzo e aggiornamento costante è obbligatorio per ciascun progetto. Tutti gli enti accedono con una *password* fornita da noi come amministratore centrale, quindi inseriscono o aggiornano le informazioni relative al progetto di propria competenza, mentre noi come amministratore centrale visualizziamo e monitoriamo l'aggiornamento della banca dati di tutta la rete dello SPRAR.

La verifica fra le informazioni che abbiamo e quelle che vengono inserite nella banca dati è già una prima forma di monitoraggio del progetto, perché attraverso l'incrocio tra centrale e locale abbiamo modo di verificare se la banca dati è stata aggiornata. Inoltre, attraverso i dati prodotti in questo aggiornamento, possiamo avere il quadro della situazione in

tempo reale di quante e quali persone sono accolte nello SPRAR e quali servizi vengono attivati. Abbiamo inoltre la possibilità di effettuare delle reportistiche per genere, per fasce d'età, per date d'ingresso e per nazionalità, grazie alle quali ogni anno di fatto pubblichiamo un rapporto sui progetti dello SPRAR.

Nell'ambito della banca dati esiste una parte che riguarda più specificamente gli operatori che lavorano al progetto e le sedi fisiche dove vengono accolte le persone, con i relativi indirizzi.

Un'altra forma di controllo è quella che avviene tramite la documentazione che i progetti sono obbligati a inviarci. Si tratta di due reportistiche sulle attività svolte nel primo semestre e nell'annualità. Ogni anno ogni progetto deve produrre, sulla base di un *format* prodotto da noi, una relazione completa sulle attività svolte nei primi sei mesi e un'altra — a dicembre — sulle attività svolte nel corso di tutto l'anno.

Per ciascun progetto si devono inoltre produrre — semestralmente e annualmente — schede di monitoraggio banca dati, attraverso le quali vengono rilevate delle informazioni in parte prodotte dalla banca dati e in parte esplicitate in queste relazioni dai progetti.

Poi abbiamo una forma di controllo e monitoraggio più puntuale, la più puntuale di tutte, che è quella delle missioni *in loco*, ossia la verifica effettiva di ogni progetto. Con la rete così ampliata, ci siamo organizzati con una serie di *tutor* territoriali che sono operatori del Servizio centrale, ma non si trovano fisicamente in ufficio a Roma bensì dislocati sui diversi territori secondo la densità dei progetti. Ce ne sono due in Sicilia, uno in Campania e uno in Puglia, perché sono le regioni con il maggior numero di progetti SPRAR. Ce n'è uno per Lazio e Umbria, visto che il numero di progetti lo consente, e una persona interamente dedicata (anzi, di fatto sono due) al progetto di Roma, perché da sola Roma ha 3.000 posti SPRAR. Inoltre, abbiamo una persona per tutto il nord Italia.

Il rapporto numerico tra progetti e *tutor* è stato calcolato lo scorso anno soprattutto partendo dal numero di progetti nuovi, cioè quelli che per la prima volta facevano parte dello SPRAR e che quindi, almeno in prima battuta, avevano più urgente necessità di essere monitorati e assistiti. Gli altri progetti, visto che non c'è stato negli anni un progressivo aumento di posti e di adesioni, sono di fatto progetti «anziani», monitorati più volte, con operatori con professionalità acquisite.

Quanto alla missione, l'operatore si reca presso il progetto. Di solito, salvo rare eccezioni dovute a segnalazioni di grave criticità per le quali facciamo delle missioni a sorpresa, noi comunichiamo al comune che di lì a tre o quattro giorni sarà effettuata una missione di monitoraggio. Il *tutor* si reca *in loco* e di solito la missione dura un paio di giorni poiché il *tutor* ha il compito prima di tutto di visitare e verificare tutte le strutture del progetto. Spesso, infatti, i posti disponibili non sono tutti in un'unica struttura, ma in più strutture di piccole dimensioni — per esempio appartamenti —, come previsto dalle linee guida per i progetti SPRAR.

Il *tutor* deve, quindi, verificare l'abitabilità di tutte le strutture e che siano stati rispettati una serie di parametri che, in parte più restrittivi e in parte più flessibili, sono indicati appunto nelle linee guida. Successivamente il *tutor* fa una riunione con gli operatori dell'*équipe* che gestisce il progetto per verificare che i servizi — corsi di italiano, attività di consulenza legale e di orientamento al lavoro, tirocini formativi, inserimento dei bambini a scuola, assistenza sanitaria o psicologica, ossia tutto ciò che deve essere previsto — vengano effettivamente attivati e siano conformi a quanto previsto dalla proposta progettuale, che è stata di fatto finanziata dal Ministero dell'interno, e dalle linee guida dello SPRAR.

Successivamente c'è un incontro con il rappresentante del comune, che è il soggetto titolare del progetto, e infine vengono fatte delle interviste a campione con i

beneficiari stessi dell'accoglienza, anche per incrociare le loro eventuali segnalazioni con quanto emerge dalle dichiarazioni degli operatori.

Tutto ciò che viene monitorato nell'ambito della missione è riportato in un *report* di missione, una relazione molto dettagliata, archiviata e conservata presso i nostri uffici, su tutto ciò che è emerso durante tale missione. Subito dopo viene redatto il cosiddetto « *follow-up* », che è una sintesi del *report* di missione in cui il *tutor* elenca le voci conformi alle linee guida, senza entrare più di tanto nei particolari, e mette piuttosto in evidenza ciò che non è conforme e non sta funzionando. Le eventuali criticità, inadempienze o punti di debolezza del progetto vengono esplicitati in particolare nel *follow-up* che viene inviato al comune, a chi gestisce il progetto monitorato e, in copia, al Ministero dell'interno, alla Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo.

Nel *follow-up* il comune viene richiamato ad adempiere alle osservazioni che vengono riportate e comunque a darne riscontro per iscritto entro un certo numero di giorni, a seconda del contenuto delle osservazioni. Naturalmente abbiamo un continuo contatto telefonico e via *mail* con l'ente per offrire assistenza rispetto ai quesiti e alle criticità che emergono.

Dopo un anno e mezzo dall'attivazione della prima annualità i progetti devono inviare i rendiconti — per esempio riceveremo a giugno i rendiconti del 2014 — e a quel punto viene fatto un controllo su tutti i rendiconti. Il signor Murante, che mi accompagna, è il responsabile del settore che si occupa del controllo dei rendiconti.

Il pagamento, prima di quest'anno e anche prima dell'anno scorso, è sempre avvenuto da parte del Ministero dell'interno tra ottobre e novembre dell'anno in corso, quindi non a fronte del rendiconto, nel senso che in corso d'opera viene chiesta ai progetti una dichiarazione di eventuali economie maturate, in modo che se ne possa tenere conto nell'assegnazione del finanziamento per l'anno successivo.

Cercherò di spiegarmi meglio: supponiamo che nel 2010 il mio progetto sia stato approvato per 100 euro di finanziamento; in quel caso io devo anticipare la somma, che mi viene erogata alla fine del 2010, tra ottobre e novembre. È sempre stato così. Nel frattempo, sono tenuto a dichiarare al Servizio centrale e al ministero se ho maturato delle economie, per una diversa organizzazione dei servizi previsti oppure perché le persone sono state inserite nell'accoglienza non dal primo giorno del riconoscimento del finanziamento ma dopo qualche giorno o dopo un po' di tempo, oppure per qualche giorno un posto è rimasto libero.

Il ministero prende atto delle eventuali economie maturate e le compensa nell'assegnazione del finanziamento dell'anno successivo. Nel 2011, dunque, non mi verranno erogati 100 euro, ma 90 euro (ammesso che ci siano economie).

Proseguendo nell'esempio di cui sopra, nel giugno 2011 sarà controllato il rendimento dettagliato che ho presentato, riferito all'anno 2010, con cui si avrà la verifica anche delle effettive eventuali economie maturate e/o degli eventuali tagli sulla spesa effettuata.

Lo scorso anno il ministero ha erogato una prima *tranche* di finanziamento a giugno e il saldo tra ottobre e novembre, invece quest'anno ha stabilito di erogare *tranche* di pagamento per il primo trimestre e per il secondo trimestre, e poi il saldo a fine anno.

Il pagamento per il primo trimestre è stato già fatto il 31 marzo, ma la percentuale della prima *tranche* è stata calcolata sui finanziamenti assegnati per i posti obbligatori della prima graduatoria. La graduatoria uscita a gennaio era di 13.000 posti, con una obbligatorietà, prevista dal decreto, da parte degli enti locali, di attivare ulteriori posti aggiuntivi previamente dichiarati nella domanda di finanziamento su sollecitazione del Ministero dell'interno. Sui primi posti confermati dalla graduatoria è stata calcolata questa *tranche* di pagamento, mentre sui posti aggiuntivi — sia quelli della prima *tranche* sia altri chiesti poi dal ministero,



su cui anche adesso stiamo lavorando — il Ministero si riserva di calcolare il finanziamento assegnato ed effettivamente da erogare in tempi successivi, perché deve ricevere da parte nostra conferma che i posti dichiarati come ulteriori disponibili siano stati effettivamente attivati e utilizzati. Spero di essere stata chiara su questo punto.

PRESIDENTE. Mi scusi, gli aderenti allo SPRAR sono tutti aderenti all'ANCI?

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Cioè soci dell'ANCI? Non saprei.

PRESIDENTE. Era solo una verifica perché è chiaro che, da quello che risulta a me, sono tutti soci ANCI e il motivo per il quale non arriviamo a 8.000 dipende magari anche dal fatto che le altre associazioni non si sono impegnate nello stesso modo.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Sulle associazioni del terzo settore non so dire.

PRESIDENTE. Mi riferisco alle associazioni di comuni perché esistono anche le associazioni dei piccoli comuni.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Non saprei. Non abbiamo mai fatto una verifica in tal senso, ma ovviamente si può fare.

PRESIDENTE. Avete un monitoraggio sulle diverse tipologie di gestione del progetto, diretta dei comuni o affidamento a cooperative?

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. I progetti a gestione diretta, che non hanno ente gestore, sono pochissimi, due o tre (se volete ve lo possiamo dire con esattezza). Poi ci sono progetti che hanno un ente gestore o più di un ente gestore, ma come comuni hanno anche proprio personale che non ha solo la responsabilità amministrativa

oppure di coordinamento, ma a volte anche figure che operativamente si occupano dei progetti.

Ci sono modalità miste, da questo punto di vista.

PRESIDENTE. Tipologie di contratto, convenzioni e affidamenti sono unitari o variano?

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Tra il comune e l'associazione?

PRESIDENTE. Sì.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Tra comune e associazione viene stipulata una convenzione, che deve essere inviata a noi. Entro sessanta giorni dalla data di conferma del finanziamento da parte del Ministero all'ente locale, questo deve obbligatoriamente stipulare la convenzione con l'eventuale associazione e inviarla a noi. Tuttavia, a valle di questa stipula di convenzione c'è la procedura di affidamento.

Noi — intendo il Servizio centrale, ma anche il Ministero — non siamo mai entrati nel merito di tale procedura, perché l'ultimo decreto del Ministero dell'interno ha richiesto all'ente locale una certificazione in cui si garantisce (è l'ente locale a firmare, il sindaco) che l'ente gestore — cioè l'associazione che si sta individuando o è stata individuata per la gestione del progetto — è un ente...

ELENA CARNEVALI. (*fuori microfono*) Di norma avviene per gara pubblica.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Sì, ovviamente sì. Vorrei però spiegare che noi non lo verificiamo, nel senso che si fa riferimento implicitamente al fatto che quelle sono normative nazionali ed europee che prevalgono sulla partecipazione a un bando del Ministero dell'interno.

Andando a chiedere, come è capitato, ai comuni come stavano procedendo per l'affidamento dei servizi alle associazioni,

è emerso che di solito ci sono delle gare, degli avvisi pubblici, a volte invece vengono utilizzati tavoli di co-progettazione, ma noi non verificiamo perché questo controllo non è previsto nel decreto. È prevista solo, come dicevo, un'autocertificazione da parte del sindaco che dichiara di avvalersi di un ente gestore con comprovata pluriennale esperienza nella presa in carico dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

PAOLO BENI (*fuori microfono*) In sostanza, il comune partecipa al bando del Ministero e dichiara di avvalersi di un ente gestore.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Deve dichiarare il nome dell'ente gestore nella domanda progettuale.

PAOLO BENI (*fuori microfono*). Deve dichiararlo prima della partecipazione al bando?

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Certo.

PRESIDENTE. Facciamo queste domande anche perché siamo in procinto di fare una visita a Mineo, al CARA. Mi risulta, però, che nel Calatino quasi tutti i comuni siano nella rete SPRAR. A lei risulta?

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Sì, quasi tutti.

PRESIDENTE. E mi risulta che nella definizione dei requisiti richiesti alle associazioni per la convenzione nel Calatino è previsto anche quello di aver avuto esperienza nella gestione di un CARA.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Si tratta di una modalità che hanno scelto loro evidentemente.

PRESIDENTE. A me sembra un po' strana come opzione di selezione. Lo dico

perché lì c'è già il CARA di 4.000 posti e tutti i comuni del consorzio che gestisce il CARA rientrano anche nello SPRAR. Mi sembra strano che si richieda che tutte le associazioni e gli enti gestori debbano avere avuto esperienza nella gestione di un CARA.

Questo è quanto stiamo verificando.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Non è assolutamente richiesto. L'unico criterio richiesto nel decreto e nelle linee guida è che sia un'associazione con comprovata – vuol dire che lo deve poter dimostrare – esperienza pluriennale, di almeno due anni, consecutiva nella presa in carico dei richiedenti o titolari di protezione internazionale con servizi in essere, quindi con un'esperienza in corso.

Inoltre, la presa in carico non deve essere necessariamente a 360 gradi, ma può riguardare anche uno o più servizi, come l'orientamento legale oppure l'orientamento lavorativo oppure l'accoglienza, perché ci sono associazioni che hanno una particolare esperienza e specializzazione.

PRESIDENTE. Io direi di rimandare eventuali domande in riferimento alla relazione della dottoressa Di Capua, che ringrazio, a un momento successivo.

Noi riteniamo che gli SPRAR siano una buona pratica. Abbiamo verificato in più occasioni che sono un punto di affermazione positiva del sistema di accoglienza, ma è nostro interesse indagare nel modo migliore perché possa essere quanto più efficace e strutturato possibile.

PAOLO BENI (*fuori microfono*) I dati più aggiornati disponibili sono quelli del rapporto del 2014?

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. No. Se mi fornite gli indirizzi, posso inviarvi gli ultimi dati, intanto perché sono cambiati...

PAOLO BENI. (*fuori microfono*) Sul sito c'è il rapporto del 2014.

DANIELA DI CAPUA, *Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR*. Sì, ma i dati non sono definitivi. Noi abbiamo ulteriori aggiornamenti. I dati a vostra disposizione sono relativi al primo trimestre, ma vi invierò in formato elettronico i dati aggiornati relativi a tutti i progetti o, se preferite, posso dividerli per regione.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10.20.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 3 luglio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

