

**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

34.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 DICEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GENNARO MIGLIORE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Lorefice Marialucia (M5S)	9, 10
Migliore Gennaro, <i>presidente</i>	2	Scotto Lavina Rosetta, <i>prefetto</i>	2, 8, 9, 10, 11
Audizione del prefetto Rosetta Scotto Lavina:		Audizione del prefetto Francesca Cannizzo:	
Migliore Gennaro, <i>presidente</i> .	2, 6, 9, 10, 11, 12	Migliore Gennaro, <i>presidente</i> .	12, 15, 17, 18, 19
Beni Paolo (PD)	10	Beni Paolo (PD)	16
Burtone Giovanni Mario Salvino (PD)	8, 9	Cannizzo Francesca, <i>prefetto</i> .	13, 16, 17, 18, 19
		Lorefice Marialucia (M5S)	19

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GENNARO MIGLIORE

La seduta comincia alle 8.35.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del prefetto
Rosetta Scotto Lavina.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del prefetto Rosetta Scotto Lavina.

Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, ove necessario, su richiesta di un commissario ovvero degli auditi, i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta. Al riguardo, per assicurare la massima fluidità del dibattito pubblico, prego i colleghi di riservare eventuali quesiti da sviluppare in sede riservata alla parte finale della seduta.

Ricordo che l'incontro odierno rientra nell'ambito del ciclo di audizioni dedicate alle procedure di affidamento della gestione del CARA di Mineo e alle vicende intervenute nel periodo di transizione per il passaggio dalla gestione emergenziale, conclusasi il 28 dicembre 2012, alla fase

ordinaria, terminata con l'indizione della gara per l'affidamento dei servizi e delle forniture per la gestione del centro, il 24 aprile 2014.

Al riguardo, rappresento al prefetto l'interesse della Commissione ad approfondire, per quanto a lei noto, le determinazioni del Dipartimento libertà civili concernenti la scelta delle procedure, la relativa interlocuzione con la Prefettura di Catania e le ragioni che indussero il Dipartimento a mutare orientamento sul soggetto che avrebbe dovuto svolgere il ruolo di stazione appaltante, inizialmente la stessa prefettura di Catania e poi il consorzio di comuni del Calatino.

Cedo, quindi, la parola al prefetto Scotto Lavina, che ringrazio ancora per la sua disponibilità.

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto*. Buongiorno, Presidente. Rivolgo un saluto a tutti i componenti della Commissione.

Per ricostruire il quadro occorre partire dalla fase finale dell'emergenza nord Africa, che ha avuto inizio nel 2011 e si è conclusa il 31 dicembre 2012, con la cessazione dello stato di emergenza e il passaggio alla gestione ordinaria. L'ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile del 28 dicembre 2012, finalizzata a regolare la chiusura dello stato di emergenza e il rientro nella gestione ordinaria degli interventi di accoglienza dei cittadini stranieri da parte del Ministero dell'interno e delle altre amministrazioni competenti, prevedeva, all'articolo 1, che i prefetti delle province fossero individuati quali soggetti responsabili a porre in essere le attività occorrenti per la prosecuzione in regime ordinario delle iniziative finalizzate all'accoglienza degli stessi e a favorirne i percorsi di uscita.

Inoltre, all'articolo 6, prevedeva che, nell'ambito delle attività finalizzate a regolare la chiusura dello stato di emergenza e il rientro nella gestione ordinaria e a garantire la continuità dell'accoglienza, fino al 30 giugno 2013 il prefetto di Catania fosse autorizzato a stipulare apposita convenzione, con decorrenza 1° gennaio 2013, con il consorzio Calatino, che acquisirà la disponibilità dell'immobile.

Il 28 dicembre 2012 viene sottoscritto l'atto costitutivo del consorzio Calatino, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con finalità della gestione ordinaria del CARA di Mineo, avvalendosi di soggetti terzi che abbiano competenze e titolo, da individuare mediante procedura a evidenza pubblica, previa convenzione con il Ministero dell'interno.

Il 31 dicembre 2012 il consorzio dichiara al prefetto di Catania di avere acquisito la disponibilità della struttura « Residence degli aranci » di Mineo dall'impresa Pizzarotti, parte di una costituenda associazione temporanea di imprese.

La prefettura di Catania, l'8 marzo 2013, stipula una convenzione con il consorzio, ai sensi dell'articolo 6 dell'ordinanza di chiusura della gestione emergenziale che ho citato, per la gestione in regime ordinario dal 1° gennaio al 30 giugno 2013.

In questa fase temporale, la prefettura avrebbe dovuto provvedere all'indizione di una gara a evidenza pubblica per la gestione del centro. Tuttavia, ciò non accadde nei tempi previsti, rendendo necessarie due proroghe di tre mesi ciascuna, che consentirono il prolungamento della convenzione fino al 31 dicembre 2013.

In proposito è necessario ripercorrere le varie fasi che seguono e che sono state tutte caratterizzate da interlocuzioni con l'Avvocatura generale dello Stato e con l'Avvocatura distrettuale, tenuto conto della complessità del tema che si stava affrontando e del notevole esborso economico per l'amministrazione.

La prima fase di interlocuzione avviene con l'Avvocatura. Secondo la mia perso-

nale convinzione, era preferibile procedere tramite la prefettura di Catania all'indizione di una gara, sia per la struttura che per la gestione. A seguito di interlocuzioni con l'Avvocatura generale si ritenne invece preferibile richiedere un parere all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, parere che si condivise nel contenuto, unitamente al Capo dipartimento libertà civili e immigrazione.

Il 12 giugno 2013, considerato che i flussi migratori erano molto sostenuti ed erano destinati ad aumentare e che i centri governativi operavano oltre la capienza ordinaria, al fine di garantire l'assistenza agli oltre 3.000 migranti presenti nel centro di Mineo, la direzione centrale che ho diretto, a mia firma, chiede un parere all'Avvocatura in merito alla percorribilità di due soluzioni alternative.

La prima è una gara a evidenza pubblica ai sensi del decreto legislativo n. 163 del 2006, espletata dalla prefettura di Catania, per l'affidamento del servizio di accoglienza all'operatore economico che metta a disposizione anche una struttura, da reperire nella provincia di Catania, idonea ad ospitare 3.000 persone.

La seconda soluzione prospettata era la stipula, da parte della prefettura di Catania, con il medesimo consorzio, dopo aver verificato il perdurare della disponibilità della struttura in capo allo stesso, di una nuova convenzione alle stesse o migliori condizioni di quella vigente con il consorzio stesso, che era stato costituito per la gestione ordinaria del CARA di Mineo.

Il consorzio avrebbe dovuto poi espletare la procedura a evidenza pubblica per l'individuazione del gestore, come previsto nell'articolo 2 dell'atto costitutivo.

Il parere dell'Avvocatura distrettuale di Catania ritiene entrambe le ipotesi prospettate percorribili e legittime. In particolare, ritiene possibile, se non auspicabile, la seconda delle due soluzioni, cioè quella della stipula da parte della prefettura di Catania di una nuova convenzione con il consorzio.

Dunque — cito testualmente — « ritiene possibile, se non auspicabile, disporre la prosecuzione delle attività indicate nell'or-

dinanza di protezione civile n. 33 del 28 dicembre (cui ho accennato prima), ivi comprese le deroghe al Codice dei contratti pubblici, procedendo al rinnovo della convenzione o, dopo il 30 giugno, a una nuova stipula ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione stipulata l'8 marzo dal prefetto di Catania, che prevede espressamente la possibilità di una proroga funzionale alla prosecuzione dell'attività disposta dal Ministero».

«Ciò — cito sempre l'Avvocatura — per la maggiore celerità che lo strumento convenzionale offre rispetto ad una procedura a evidenza pubblica e considerato che la garanzia di trasparenza e concorrenza viene garantita dalle procedure per l'individuazione del gestore del centro, ai sensi dell'articolo 2 dell'atto costitutivo».

Quindi, tutte e due le soluzioni sono considerate percorribili. La prefettura di Catania chiede di conoscere quale delle due soluzioni prospettate possa essere adottata. La Direzione centrale, con lettera a mia firma, il 25 giugno 2013 ritiene preferibile procedere all'indizione di una gara per l'affidamento del servizio e per il reperimento, da parte dell'operatore, di una struttura idonea da trovare nella provincia di Catania.

L'Avvocatura distrettuale, preso atto che la Direzione centrale predilige tra le due opzioni quella della gara, per la gestione della fase transitoria suggerisce di fare riferimento all'articolo 11 della convenzione stipulata dal prefetto l'8 marzo 2013, ove, come dicevo prima, era convenuta tra le parti la possibilità di una proroga.

Quindi, la Direzione centrale invita, sempre a mia firma, il prefetto di Catania a procedere all'avvio di una gara per un triennio, prevedendo che l'ente gestore dei servizi metta a disposizione una struttura, nella provincia di Catania, idonea per 3.000 mila persone.

A questo punto, dal momento in cui con questa nota il prefetto di Catania viene invitato il 27 giugno 2013 a procedere all'avvio della gara, iniziano numerose interlocuzioni con la Prefettura di Catania, aventi ad oggetto precisazioni sul

costo del locale, le spese per la manutenzione, per le utenze e quant'altro. Dopodiché, la prefettura di Catania chiede direttamente all'Avvocatura distrettuale un parere per sapere se il consorzio possa prendere parte alla gara.

Con parere del 29 luglio 2013, l'Avvocatura distrettuale di Catania esclude che il consorzio possa prendere parte alla gara per l'affidamento del servizio, perché non ha una struttura idonea all'erogazione diretta del servizio e perché è stato appositamente costituito e ha svolto, in forza della convenzione, la funzione di stazione appaltante, sostituendo in questo la prefettura.

Il secondo quesito che la prefettura di Catania aveva posto direttamente all'Avvocatura distrettuale riguardava, invece, l'impianto dell'avviso pubblico predisposto. A questo riguardo, l'Avvocatura suggerisce, al fine di evitare possibili alterazioni sulle regole di mercato, di scindere la gara in due distinti oggetti, uno riguardante la struttura situata nella provincia di Catania, idonea ad accogliere 3.000 persone, l'altro relativo all'erogazione del servizio di accoglienza.

In merito a questo parere reso dall'Avvocatura distrettuale, la mia Direzione centrale, il 2 agosto 2013, con nota a mia firma, esprime alla prefettura l'assenso all'indizione delle due gare, una per la struttura e una per l'erogazione del servizio.

Inoltre, rispondendo a quesiti posti dalla Prefettura di Catania, suggerisce di valutare prezzo, base d'asta e tempistica delle due gare, interloquendo direttamente con l'Avvocatura distrettuale, anche in base agli elementi di conoscenza posseduti.

La prefettura di Catania, il 12 agosto 2013, comunica che non esistono beni demaniali disponibili, come era stato richiesto dal mio ufficio, nell'ambito provinciale. Avendo redatto la Prefettura l'avviso di manifestazione di interesse da pubblicare, comunica di non avere le competenze tecniche per individuare il prezzo dell'immobile da porre a base d'asta.

Il 14 agosto 2013 la Direzione centrale, precisati alcuni elementi dell'avviso della manifestazione di interesse (destinazione urbanistica, consistenza dell'immobile in metri quadrati, personale addetto, agibilità della struttura e così via), ritiene necessario che per l'intera procedura, tenuto conto della complessità e del contenuto dell'avviso di manifestazione di interesse, la prefettura si avvalga del sostegno del parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, parere che la prefettura richiede il 19 agosto 2013. Successivamente vedremo la risposta, che arriva nel mese di settembre.

A questo punto, con una lettera del 2 settembre 2013, sottoscritta dai sindaci dei comuni di Vizzini e Mineo e inviata direttamente al prefetto di Catania e da questi trasmessa al Capo dipartimento delle libertà civili e immigrazione, Prefetto Angela Pria, il consorzio puntualizza le due funzioni svolte, quella di stazione appaltante e di funzione di filtro dei rapporti con i privati.

Cito testualmente: « Nell'ipotesi che venga meno la prima funzione – cioè la stazione appaltante –, perché la procedura di gara per l'individuazione dell'ente gestore del CARA viene avviata dalla prefettura, il rapporto tra il Ministero e il consorzio dei comuni verrebbe meno, in quanto la convenzione con il Ministero, così come è strutturata, può avere solo un fine: trasferire ad un altro ente pubblico la funzione propria di stazione appaltante, con tutte le responsabilità amministrative e contabili che ne discendono ».

« Il consorzio – continua la nota inviata al prefetto – non potendo proseguire le proprie e uniche finalità statutarie non ha più motivo di continuare ad esistere ».

Il consorzio dei comuni, adducendo delle motivazioni economiche più favorevoli, sostiene, invece, la necessità di mantenere ruolo e funzione nell'amministrazione del centro attraverso la stipula di una nuova convenzione con il Ministero dell'interno tramite il prefetto di Catania. Questa è la nota del 2 settembre.

Nel frattempo l'Avvocatura distrettuale, il 14 settembre 2013, risponde al quesito

posto dalla Prefettura il 19 agosto, a cui avevo accennato, sul contenuto dell'avviso di manifestazione di interesse per il reperimento dell'immobile da adibire all'accoglienza, redatto su indicazione del Ministero.

L'Avvocatura chiede alla Prefettura di conoscere su quali aspetti specifici è richiesta la consultazione, evidenziando, come criterio generale, che l'avviso debba contenere quante più informazioni possibili sulla procedura di gara e la scelta del contraente (a titolo esemplificativo, criterio di aggiudicazione, importo massimo di spesa, requisiti che costituiscono titoli di preferenza e quant'altro) e suggerisce di chiedere all'organo sovraordinato, cioè al Ministero dell'interno, atti relativi a eventuali procedimenti attivati da altri uffici territoriali del Governo per l'individuazione di immobili da adibire a centro di accoglienza.

Peraltro, tutti i centri di accoglienza sono situati in immobili demaniali, quindi non esistono precedenti a tale riguardo.

A questo punto, ricevuta da parte del Capo dipartimento la lettera del prefetto che allega la nota del consorzio, il Capo dipartimento delle libertà civili e immigrazione, prefetto Pria, promuove una riunione, il 16 settembre 2013, presso l'Avvocatura generale dello Stato, alla presenza dello stesso Prefetto Pria, del prefetto di Catania e della sottoscritta, direttore centrale dei servizi civili.

Nel corso della riunione, il prefetto di Catania rappresenta le richieste dei sindaci aderenti al consorzio per la prosecuzione in regime ordinario, attraverso la stipula di una nuova convenzione alla scadenza della proroga prevista al 30 settembre 2013.

Nella riunione, l'Avvocatura ritiene legittima la stipula di una nuova convenzione con il consorzio, soggetto interamente partecipato da enti pubblici, nel caso in cui lo stesso assicuri, con valido titolo giuridico, la disponibilità di una struttura idonea a ospitare 3.000 persone.

Si ritorna, quindi, alla soluzione prospettata come possibile, se non preferibile, dall'Avvocatura distrettuale nel parere reso nel mese di giugno 2013.

Il 25 settembre 2013, tenutasi la riunione all'Avvocatura generale, il Capo dipartimento, con una lettera inviata al prefetto di Catania, rappresenta che gli approfondimenti svolti nel corso del citato incontro portano a ritenere che il consorzio possa svolgere — anche alla luce delle osservazioni formulate dallo stesso nella nota del 2 settembre — la funzione di stazione appaltante per la gestione del centro, con tutte le competenze legate alle procedure di gara, previa acquisizione, da parte dello stesso, sulla base di un valido e documentato titolo giuridico, della disponibilità di una struttura idonea con capienza di 3.000 posti.

«L'acquisizione del predetto bene — cito testualmente — si configura come attività preliminare alla conclusione di un accordo tra la prefettura e il consorzio, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241», istituito peraltro utilizzato ripetutamente dalla mia Direzione centrale per far fronte alle pressanti e urgenti necessità connesse all'accoglienza degli immigrati.

Pertanto, il Capo dipartimento invita il prefetto di Catania a richiedere al consorzio la documentazione richiamata, quindi su valido titolo giuridico, ponendo in essere i relativi atti.

Stante lo svolgersi dei fatti come ho descritto, il 28 settembre 2013 la prefettura di Catania stipula la proroga tecnica fino al 31 dicembre 2013.

Il 2 ottobre 2013 chiede, dunque, al consorzio di trasmettere il titolo giuridico di una struttura con capienza di 3.000 posti. Con successiva nota del 9 dicembre 2013, non avendo il consorzio trasmesso alcun valido titolo giuridico di disponibilità di una struttura di 3.000 posti, il prefetto di Catania, a seguito di un incontro tenutosi in Prefettura per individuare soluzioni al problema, propone la definizione di un accordo ai sensi della legge n. 241 del 1990 che prescindendo dalla titolarità, e allega una copia dell'accordo.

L'accordo — come riferisce il prefetto di Catania — troverebbe la sua giustificazione nella considerazione che le funzioni inerenti i servizi alle persone spettano ai comuni e che il rispetto del principio di sussidiarietà verticale comporta il trasferimento delle competenze verso gli enti più prossimi al cittadino.

Inoltre, nella lettera del prefetto di Catania, si osserva che il principio di leale collaborazione, nonché la positiva esperienza maturata nell'anno in corso a seguito della convenzione stipulata alla luce dell'ordinanza di Protezione civile della chiusura emergenziale del 28 dicembre 2012, inducono a proseguire nel modello organizzativo e procedimentale già seguito.

Dunque, il 20 dicembre 2013 viene stipulata dal prefetto di Catania e dal consorzio Calatino, ai sensi della legge n. 241 del 1990, il nuovo accordo che disciplina e regola i rapporti tra le parti per la gestione dell'attività di accoglienza.

La stipula dell'accordo è preceduta da una riunione in data 13 dicembre 2013 presso l'Avvocatura generale dello Stato, promossa dal Capo dipartimento per l'esame dello schema di accordo.

Questi sono i passaggi che hanno contraddistinto questa fase. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. La ringrazio. Al fine di dare ordine al dibattito darò prima la parola a un commissario per gruppo e successivamente agli altri componenti. Visto che non ci sono per ora richieste di intervento, rompo il ghiaccio.

Innanzitutto, ringrazio la dottoressa Scotto Lavina per la puntuale ricostruzione dei fatti. Tuttavia, la nostra Commissione, oltre ad acquisire la precisa e circostanziata validazione dei singoli passaggi, è interessata a conoscere anche le motivazioni che hanno portato a determinante scelte.

Sarò molto preciso, in modo da poter consentire a lei e a noi di capire il contesto nel quale ci muoviamo, anche perché molti dei passaggi che lei ha richiamato li abbiamo ricostruiti dagli atti che sono a nostra disposizione. Trovo, comunque,

molto utili gli accenni a tutte le riunioni e ai passaggi formali che ci sono stati, perché è nostro preciso dovere recuperare con puntualità la genesi di questa vicenda.

In primo luogo, le rivolgo una domanda che ci siamo posti in diverse occasioni. Questa discussione avviene a seguito di un periodo di emergenza, ma intorno a una struttura che è stata utilizzata per quasi due anni per la medesima finalità.

Ora, lei ha riferito di approfondimenti e di questioni che avevano a che fare anche con la ricognizione della validità della struttura per l'accoglienza, ma senza esaurire la nostra richiesta (peraltro, non è la prima volta che accade) sul perché doveva essere per forza nella provincia di Catania — visto che, peraltro, la gestione del flusso dell'accoglienza è nazionale e che, comunque, c'era tutta la Sicilia per definire una modalità d'accoglienza — e sul perché doveva permanere la struttura di 3.000 posti.

Se in due anni, durante la gestione emergenziale dal 2011 alla fine del 2012, si poteva e si doveva acquisire un'informazione, anche sulla base di numerosi atti di sindacato ispettivo presentati da parlamentari e da inchieste giornalistiche, era proprio quella che la struttura, al di là delle procedure di affidamento, non garantiva la finalità dell'accoglienza. Infatti, le condizioni nelle quali si trovavano i migranti, come abbiamo potuto verificare anche personalmente quando siamo andati a fare i sopralluoghi, non erano adeguate.

Quindi, forse il dipartimento avrebbe dovuto porsi il problema del perché un centro di 3.000 posti e perché a Catania. Ebbene, a queste due domande, che abbiamo posto in più occasioni, non ci è mai stato risposto. Peraltro, come lei ha puntualmente ricostruito, il problema della modalità della gestione del CARA di Mineo inizia a porsi, di fatto, solo a metà giugno 2013. Non a caso, tutte le riunioni sulla validazione di cui riferisce sono successive al giugno 2013.

Insomma, non stiamo parlando di una struttura *ex novo* per reperire, nell'emergenza, una sede in cui possano essere accolte delle persone da un momento

all'altro, bensì di una struttura pienamente funzionante, sebbene in regime di affidamento, dal febbraio 2011.

Dalla sua ricostruzione, peraltro, mi pare di capire che c'è stato uno scambio di pareri con l'Avvocatura e con varie altre strutture per stabilire se si poteva affidare alla prefettura di Catania e, successivamente, con il subentro, al consorzio Calatino.

Ora, su questo, le chiedo se ha avuto la sensazione che da parte della prefettura di Catania vi fosse una qualche resistenza a fare da stazione appaltante. È una domanda relativa alla percezione che lei ha avuto di quel passaggio, anche perché, come si evince dalla sua ricostruzione, il consorzio Calatino prima si fa avanti, verificando se abbia direttamente in disponibilità un immobile, ma poi, visto che dice di non averlo, si dichiara come legittima stazione appaltante.

Non metto in discussione nessuno dei passaggi formali che sono stati fatti, anche perché in questo momento non ho gli strumenti per verificare se ci siano eccezioni dal punto di vista procedurale. È però evidente che sembra quasi un film con un finale già scritto, per cui via via si deve vedere come giustificare quel finale.

Inoltre, le vorrei chiedere se ha avuto modo di confrontarsi con Luca Odevaine sulle procedure da adottare per la gestione del CARA di Mineo nel passaggio della fase emergenziale a quella ordinaria. Deciderà lei se rispondere in seduta pubblica o segreta ma, per quanto ci riguarda, è importante saperlo, avendo acquisito degli atti giudiziari pubblici che dicono del ruolo fondamentale che questi ha avuto nella costruzione di questa modalità di gestione del centro.

Infine, le pongo una domanda specifica, anche ai sensi di un'amministrazione che debba essere quanto più ispirata ai principi di economicità, sulla valutazione relativa all'immobile vero e proprio. Nel periodo dell'emergenza è stata mai fatta una valutazione sul valore di mercato del CARA di Mineo, cioè del « Residence degli aranci » ?

È una struttura – e questa è un’opinione personale – che aveva un valore di mercato molto basso, dal momento che era stata finalizzata ad accogliere, in una sede quanto più lontana possibile dei centri abitati per questioni di sicurezza, dei militari americani.

Oltretutto questi se ne sono andati nel 2011, anticipando di due mesi la scadenza naturale del bando e mettendolo immediatamente a disposizione per altro uso, prima che ci fosse la dichiarazione dello stato d’emergenza. Infatti, la rescissione del contratto è del gennaio 2011, mentre la dichiarazione dello stato d’emergenza è del febbraio 2011.

A un certo punto poi non si capisce per quale motivo non si affronta la questione di una procedura acquisitiva, visto che c’era un’emergenza, invece, di stipulare un affitto. Lei stessa ha detto che è inedito avere un centro governativo in un bene non demaniale. Ecco, per quale motivo non acquisirlo? Se non erro, nella gestione successiva è stato fatto un contratto di locazione di 4,5 milioni di euro all’anno, peraltro con un soggetto che fa parte di un’associazione temporanea di imprese, anche con funzioni specifiche sulla manutenzione, dunque pienamente coinvolto nella gestione.

Queste sono le questioni che le pongo. La ringrazio ancora per la disponibilità.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIOVANNI MARIO SALVINO BUR-TONE. Vorrei un chiarimento. Nella relazione della dottoressa c’è un riferimento ad una dichiarazione del consorzio dei comuni del Calatino in cui essi chiedono di poter di essere stazione appaltante, con una lettera inviata dai sindaci di Mineo e di Vizzini. Ecco, nella lettera – che chiedo di produrre – si fa riferimento ad una scelta del consorzio o ad un’iniziativa dei due sindaci che riportavano una decisione? C’è stata una riunione ufficiale dei sindaci che componevano il consorzio oppure è stata un’azione autonoma?

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto.* La prima domanda era perché Catania e perché reperire un centro per accogliere 3.000 persone. L’ordinanza del 28 dicembre 2012, che disciplina questo difficile passaggio dall’emergenza alla fase ordinaria, individua il Ministero dell’interno come amministrazione competente in via ordinaria e per esso i prefetti, dove insistono i centri di accoglienza e immigrati accolti.

Non a caso, all’inizio della mia relazione ho voluto citare testualmente proprio l’articolo 1 dell’ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile del 28 dicembre 2012, che regola la chiusura dell’emergenza.

Tuttavia, l’emergenza vera è iniziata dopo, perché i flussi sono esplosi proprio con la chiusura dello stato emergenziale, sia nell’arco del 2013, con flussi molto consistenti (se non ricordo male, di 42.000 migranti) e nel 2014 con 170.000 persone arrivate, in un sistema di accoglienza che non aveva disponibilità di posti.

Infatti, alla fine del 2012 la disponibilità di posti in accoglienza era interamente nei centri CARA, totalmente occupati, e nei centri SPRAR, che comprendevano 3.000 posti annui.

Il sistema di accoglienza risentiva, dunque, di un’impostazione emergenziale ed è occorso del tempo (tutto il 2013 e il 2014) per iniziare l’avvio di una gestione ordinaria, chiedendo ai prefetti l’apertura di centri e ampliando lo SPRAR, che è stato portato da 3.000 a 9.500 posti nell’arco del 2013 – vado a memoria – e successivamente esteso, con il nuovo bando, per arrivare ai circa 20.000 posti attuali, e con la previsione di un ulteriore bando, con un ulteriore ampliamento di altri 10.000 posti.

Il sistema di accoglienza era quello. Avevamo un centro che accoglieva oltre 3.000 persone a Mineo, ma continuavamo ad avere esigenze di accoglienza. Quindi, c’era la necessità di continuare a garantire l’accoglienza alle 3.000 persone, anche perché l’ordinanza di chiusura dell’emergenza prevedeva, comunque, percorsi di uscita che hanno avuto tempi lunghi.

PRESIDENTE. Vorrei essere quanto più preciso possibile per non essere equivocato. L'esigenza di accogliere e quali sono le disponibilità è evidente, ma ci sono stati due anni più sei mesi di tempo per la transizione alla fase ordinaria per 3.000 persone nella provincia di Catania.

Ora, fermo restando che, per me, non è detto che dovessero restare lì, pur ammettendo che dovessero rimanere nella provincia di Catania per questioni di gestione più efficiente del sistema, perché non si è fatta una gara per reperire tre immobili da 1.000 posti? Perché l'unica richiesta, nelle due opzioni poste, riguardava il fatto che ci doveva essere un centro da 3.000 e non 3 centri da 1.000, oppure 6 centri da 500, oppure 2 centri da 1.500 o ancora uno da 2.500 e uno da 500?

La questione è che non sapremo mai, non essendo stata fatta la richiesta, se quelle 3.000 persone nella provincia di Catania potevano essere accolte anche in due o tre strutture demaniali che potevano, per esempio, contenere 1.000 persone ciascuna.

Ecco, questo voglio chiederle, non come si è implementata la fase o come si è fatto fronte a queste difficoltà. Del resto, è evidente che Mineo aveva 3-4.000 persone, sia quando c'erano 40.000 sbarchi sia quando ce n'erano 70.000. L'unica cosa sicura nel sistema di accoglienza italiano era che Mineo aveva sempre lo stesso numero di migranti accolti.

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto*. Sono andati anche aumentando, in considerazione dell'aumento dei flussi. Dunque, come dicevo, la mia convinzione era — e i fatti mi hanno dato ragione — che si dovesse fare una gara per reperire la struttura. Quando dico «la struttura», poteva essere benissimo anche non una singola struttura, purché collocata nell'ambito della provincia di Catania, perché i migranti erano accolti nella provincia e il soggetto responsabile era il Prefetto di Catania.

Le ipotesi erano entrambe legittime e percorribili, a parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato. A mio avviso, era

preferibile procedere con una gara per reperire la struttura e con un'altra distinta per la gestione. Spero di averle risposto.

Per quanto riguarda la domanda sulle resistenze della Prefettura di Catania a svolgere il ruolo di stazione appaltante, ho fatto un *excursus* su tutte le interlocuzioni. A questo, però, onestamente non so rispondere. Non so se ci siano state resistenze o meno. È prevalsa la tesi opposta, che non era la mia e che non preferivo.

Per quanto riguarda la sua richiesta sulle eventuali interlocuzioni da parte del dottor Odevaine nella gestione del passaggio dalla fase dall'emergenza a quella ordinaria, a me non risulta.

Il dottor Luca Odevaine era componente del tavolo di coordinamento nazionale come rappresentante dell'UPI, quindi, in relazione a quella funzione, era per noi un soggetto istituzionale. Per quanto riguarda la specifica richiesta di una sua interlocuzione in questa fase di passaggio, personalmente, non mi risulta.

Riguardo al valore della struttura, sono intervenuta, come direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, nel settembre 2012. Quindi, in relazione alla fase precedente e alla cognizione sul valore che era stato dato alla struttura, onestamente non le so rispondere.

Onorevole, certamente produrrò copia della lettera che il consorzio ha indirizzato al prefetto di Catania e poi trasmesso al nostro dipartimento.

GIOVANNI MARIO SALVINO BUR-TONE. Lei non è a conoscenza se fosse dei sindaci?

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto*. Sì, venne sottoscritta dai due sindaci di Vizzini e di Mineo.

MARIALUCIA LOREFICE. Vorrei un chiarimento. Mi ricollego a quello che ha detto il Presidente. Come mai è stato scelto proprio il CARA di Mineo?

Lei ha parlato dell'emergenza e quindi della necessità di trovare un posto in cui poter portare i migranti. Tuttavia, anche dalle notizie di stampa — mi contraddica

se sto sbagliando — emerge che i migranti di tutte le altre parti d'Italia furono portati a Mineo. È vero? In questo caso, sarebbe stata una scelta mirata, ma non riusciamo a capire a cosa sia stata dovuta.

Brevemente, avrei un'altra domanda. Durante la nostra ispezione abbiamo avuto modo di notare come l'appalto dei servizi fosse piuttosto anomalo. La prefettura non ha mai avuto alcun dubbio? Non ha mai pensato di avviare delle indagini, anche alla luce dei diversi atti di sindacato ispettivo che sono stati presentati da tutti i gruppi parlamentari?

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto*. Scusi, onorevole, cosa intende per appalto anomalo?

MARIALUCIA LOREFICE. Mi riferisco a servizi che vengono affidati ad una determinata azienda o ditta sulla base anche di una semplice telefonata o della fiducia, e non di gare con criteri e requisiti ben precisi.

PRESIDENTE. Su questo integro una cosa che correttamente è stata ricordata dalla collega. Noi non abbiamo trovato un registro dei fornitori e non abbiamo avuto nessuna disponibilità per capire. Ci hanno detto che spendono più o meno 10 milioni all'anno per pasti, vestiario e così via. Ho chiesto dove stanno le rendicontazioni, ma mi hanno risposto che le fanno volta per volta perché chiamano i fornitori per telefono.

Insomma, sono procedure che francamente, per entità e importi di questo genere, non mi sembrano i più adatti, anche perché, quando è stato fatto l'appalto, ha avuto una base di gara di oltre 30 milioni l'anno, che nelle eccedenze arrivava a 50 milioni l'anno.

PAOLO BENI. Vorrei aggiungere una domanda relativamente a Mineo. La sua ricostruzione è stata più che esauriente. Mi sembra evidente che il problema su cui siamo costretti a ritornare è la situazione anomala creatasi per la coincidenza della disponibilità di quella struttura con quelle

caratteristiche, che praticamente non aveva alternative in quel territorio, con lo stesso soggetto che è ente appaltante, ma affida la gestione della struttura a un consorzio di cui lo stesso è parte.

Allora, questa situazione non ha precedenti nei centri di accoglienza ministeriali perché quelli istituiti precedentemente erano realizzati in spazi demaniali. Successivamente, dal 2004 si è dovuto procedere a un grande incremento della ricerca di nuove strutture, ma da parte del Ministero dell'interno si è perseguito con la strategia della ricerca di strutture piccole.

Tuttavia, permane il problema che quando il prefetto di una provincia ha bisogno di reperire, sulla base dell'indicazione che viene dal Dipartimento del Ministero dell'interno, 500 o 300 posti in quella provincia, deve trovare un ente affidabile, con una gara a evidenza pubblica e quant'altro, per uno standard adeguato di servizi per l'accoglienza, ma anche con una struttura.

Allora, le chiedo se il precedente di Mineo, che è clamoroso nella sua dimensione, non debba indurci a fare una riflessione sul fatto che la disponibilità della struttura e la gestione dei servizi debbano essere separati sempre e comunque nella tipologia di questi appalti.

Inoltre, visto che anche questo è compito di questa Commissione, le domando se questa esperienza di Mineo non debba indurci ad aprire una riflessione sul fatto che non è possibile che, per le medesime modalità di svolgimento dei servizi negli stessi ambiti, si usino criteri diversi rispetto all'individuazione della stazione appaltante.

Francamente, indipendentemente da tutte le ricostruzioni che abbiamo sentito e che anche lei ci ha dato — del resto coerenti con altre che avevamo già avuto —, rimane oscuro il perché la stazione appaltante non sia stata la prefettura di Catania, ma il consorzio dei comuni.

Capisco che i comuni facciano un consorzio per svolgere il loro ruolo di filtro

con le realtà del territorio, ma lo possono svolgere comunque in relazione con la prefettura.

Allora, non si capisce perché tre giorni prima della scadenza dell'emergenza, quindi dell'esigenza di fare un rinnovo, si costituisce il consorzio, che esattamente sei giorni dopo prende in carico la situazione e non si capisce neanche quale relazione ci sia fra il consorzio dei comuni — fino a prova contraria i soci del consorzio sono i comuni del Calatino — e la ditta Pizzarotti, che già lavorava prestando l'immobile per la fase dell'emergenza alla gestione statale.

Ecco, penso che il problema della separazione fra disponibilità della struttura e appalto dei servizi e quello dell'uniformità nei criteri di individuazione delle stazioni appaltanti e dei criteri di appalto sia fondamentale per il futuro, al di là della ricostruzione che riguarda il passato di Mineo, che non compete solo a noi.

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto*. Rispondo all'onorevole Lorefice. I migranti venivano portati a Mineo anche al momento dello sbarco, che naturalmente poteva avvenire a Lampedusa o negli altri porti siciliani, là dove c'era disponibilità di accoglienza, quindi posti disponibili.

Peraltro nell'ottobre 2013 diramai una circolare a tutti i prefetti siciliani per reperire strutture di accoglienza. I primissimi giorni di gennaio 2014 rivolsi un'altra circolare, sempre a mia firma, a tutti i prefetti d'Italia per reperire le strutture di accoglienza. Obiettivamente, la difficoltà di reperire strutture di accoglienza era un dato di fatto.

Tra l'altro devo anche aggiungere che il centro di Lampedusa, oggetto dello scandalo delle famose docce « antiscabbia », fu chiuso ai primi di gennaio 2014, quindi venne meno un'altra struttura che comunque ci garantiva l'accoglienza per centinaia di migranti.

Come ulteriore notazione, posso dire che anche una struttura di accoglienza aperta a Messina, una tendopoli, alla fine del 2013 fu chiusa per problemi di infiltrazione d'acqua.

Pertanto, i migranti che venivano salvati dalle nostre navi — c'era l'operazione *Mare Nostrum* — venivano portati là dove c'era disponibilità, ovvero laddove i prefetti davano disponibilità di strutture di accoglienza.

PRESIDENTE. Scusi, la domanda era diversa. A noi risulta, da notizie di stampa, che le persone venivano trasferite nel CARA di Mineo da altre parti d'Italia, quindi non come prima accoglienza, ma come già accolte in altri centri di accoglienza.

Le faccio solo notare che nel 2012 ci sono stati 16.000 sbarchi, ma il CARA di Mineo era sempre pieno. La questione che il CARA di Mineo è l'unica struttura che ha avuto sempre dei regimi di pieno in qualsiasi condizione, fossero pochi o tanti gli sbarchi, è una questione che, per quanto ci riguarda, non è irrilevante ai fini di comprendere perché sempre intorno a questo CARA di Mineo.

Se nel 2012 ci fosse stato uno svuotamento — oggettivamente non sembrava che ci potesse essere in quel momento — è un punto per noi importante. Vorremmo capire se ci sono, a sua notizia, trasferimenti da altri centri, dal nord, dal centro e da altre parti della Sicilia verso il CARA di Mineo. Questa è la domanda. Non intendo allo sbarco; allo sbarco mi sembra ovvio, a un certo punto si vede dove ci sono le disponibilità.

ROSETTA SCOTTO LAVINA, *prefetto*. Ripeto, dal settembre 2012 io sono stata responsabile della Direzione centrale dei servizi civili. Prima di quella data, onestamente, non so rispondere, ma comunque, fino al 31 dicembre 2012, siamo ancora sotto il cappello delle ordinanze di protezione civile. Fino al 31 dicembre 2012 vige la cosiddetta emergenza, anche se il 2012 non è anno caratterizzato da grandi flussi, anzi.

Per quanto riguarda il 2013, ho qui i dati delle presenze al 31 dicembre 2013, al 2014 e quelle attuali. Nel 2013, al 31 dicembre, le presenze nel centro di Mineo sono 3.831. Per quanto riguarda il 2013,

posso affermare che non venivano trasferiti da altri centri di accoglienza, ma venivano trasferiti prevalentemente dal momento dello sbarco e portati al centro di Mineo o in altri centri dove c'era disponibilità.

Quello che volevo spiegare è la complessità dell'arrivo di imbarcazioni che improvvisamente ci portavano 700, 800, 900, 1.000, 1.200 persone, che in una mattinata arrivavano al porto e dovevano trovare accoglienza. Sono paesi interi che escono da un'imbarcazione, con persone che sono state salvate in mare, ma che poi devono essere accolte sulla terra.

Questo è stato fatto o reperendo centri — se i prefetti hanno dato disponibilità aprendo ulteriori strutture, così come dicevo e così come ha chiesto la mia Direzione centrale — oppure avvalendosi dei posti nelle strutture e nei grandi centri governativi, avvalendosi dei grandi centri soprattutto, ma anche dei piccoli centri e delle implementazioni che abbiamo fatto nell'ambito dello SPRAR.

Lo SPRAR è passato nell'arco di un anno, dalla fine del 2012 alla fine del 2013, da 3.000 a 9.500 posti. Questo è avvenuto nell'arco di un anno. Dico questo anche per sottolineare la difficoltà dei comuni ad aderire allo SPRAR e a garantire accoglienza, difficoltà che in un certo senso permane tuttora, perché su più di 8.000 comuni sono circa 500 quelli che attualmente aderiscono alla rete SPRAR.

Per quanto riguarda la gestione del centro, come amministrazione abbiamo più volte richiamato i prefetti sull'attività di monitoraggio e di vigilanza dei centri. Potrete chiedere al Prefetto di Catania le attività svolte per il controllo anche sul centro di Mineo.

Per quanto riguarda l'esigenza di procedere con bandi di gara separati e distinti per reperire la struttura di accoglienza e i servizi, la condivido pienamente. Condivido pienamente questa impostazione e tanto l'ho condivisa che ho aderito al parere che l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania aveva reso. Avevo invitato la Prefettura di Catania a procedere in

questo senso, con due gare distinte, proprio perché l'Avvocatura distrettuale dello Stato aveva suggerito questo.

Perché il consorzio ha svolto il ruolo di stazione appaltante e non la prefettura di Catania? Devo dire che io ero di parere contrario. Il mio parere era quello che si dovesse andare a gara. La stazione appaltante, a mio avviso, avrebbe dovuto essere la prefettura di Catania.

Ripeto, però, che dall'Avvocatura veniva sottolineata la legittimità di entrambe le ipotesi. Entrambe le ipotesi erano percorribili. Poteva anche essere l'altra, ma poi è stata scelta, sulla base della triangolazione tra Avvocatura, prefettura e Ministero, l'opzione di scegliere per la prosecuzione in capo al consorzio con la convenzione ai sensi della legge n. 241.

PRESIDENTE. Grazie, prefetto. Quest'audizione è stata molto utile; ci ha chiarito numerosi punti e servirà anche per successivi lavori che dovremo compiere. Sarebbe utile se potesse lasciarci anche la relazione scritta, in modo tale che l'acquisiamo agli atti, se ritiene.

La ringrazio e le auguro un buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 9.45, è ripresa alle 9.50.

Audizione del prefetto Francesca Cannizzo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del prefetto Francesca Cannizzo.

Ricordo che l'incontro odierno rientra nell'ambito del ciclo di audizioni dedicate alle procedure di affidamento della gestione del CARA di Mineo e alle vicende intervenute nel periodo di transizione per il passaggio dalla gestione emergenziale, conclusasi il 28 dicembre 2012, alla fase ordinaria, terminata con l'indizione della gara per l'affidamento dei servizi e delle forniture per la gestione del centro il 24 aprile del 2014.

Al riguardo rappresento al Prefetto l'interesse della Commissione ad approfondire, per quanto a lei noto, il ruolo svolto dalla Prefettura di Catania, per il periodo in cui lei ne era responsabile, in merito alle procedure di esperimento della gara per l'affidamento della gestione del centro.

Cedo, dunque, la parola al Prefetto Cannizzo per la sua relazione.

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Grazie, signor Presidente. Buongiorno. In relazione alla richiesta che mi è stata formulata e ribadita stamane, riferirò del periodo intercorrente fra il gennaio del 2013 e la fine di luglio 2013, perché con delibera del Consiglio dei ministri del 26 luglio fui destinata ad altra sede. La mia esposizione prende, quindi, l'avvio dalla previsione contenuta nell'ordinanza cosiddetta di protezione civile n. 33 del dicembre del 2012, che, com'è noto a questa Commissione, è stata emanata proprio per regolamentare il passaggio dalla fase emergenziale alla gestione ordinaria.

Quell'atto normativo recava una previsione particolare per quanto riguarda la gestione del CARA di Mineo. In particolare, prevedeva che il prefetto di Catania fosse autorizzato a stipulare una convenzione, con determinanti punti e paletti previsti per questo potere-dovere del prefetto di Catania. I punti erano i seguenti: il periodo di decorrenza 1° gennaio 2013-30 giugno 2013; il destinatario di questa convenzione, cioè il consorzio dei comuni del Calatino, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto acquisire la disponibilità dell'immobile « Residence degli aranci » di Mineo; uno stanziamento finanziario individuato in 12.670.000 euro.

Questo era il recinto entro il quale il prefetto di Catania doveva muoversi. Laddove non si fosse realizzata la condizione principale, cioè la costituzione di questo consorzio — all'epoca in cui fu emanata l'ordinanza questo soggetto giuridico ancora non esisteva — era prevista una soluzione alternativa, che sarebbe dovuta consistere in un atto di requisizione del prefetto. Nell'ordinanza emerge, infatti, l'indicazione che comunque, per i sei mesi

della fase ordinaria, la soluzione CARA di Mineo avrebbe dovuto essere operativa o con l'ipotesi prevista al primo comma, cioè in convenzione, o con la seconda.

Si realizzò uno dei presupposti, direi il requisito preliminare, previsto dal primo comma, cioè si costituì il consorzio di comuni, che prese vita prima dello scadere del 31 dicembre. Costitutosi questo consorzio fra i comuni, il consorzio manifestò alla prefettura — che ovviamente ne informò subito il Ministero dell'interno — sia l'avvenuta costituzione, sia la disponibilità acquisita a poter utilizzare l'immobile di cui vi era cenno nell'ordinanza.

Fu inoltrata una bozza di convenzione alla prefettura in ordine alla quale, con la collaborazione anche dell'ufficio che all'epoca io dirigevo, ebbi modo di rappresentare all'Avvocatura distrettuale dello Stato, nonché al Ministero, che in merito a questa convenzione ritenevo necessario fossero approfonditi alcuni aspetti.

Questi aspetti attenevano ad alcune questioni che ritenevo fossero di notevole rilevanza. A prescindere da un requisito formale circa la titolarità a firmare la convenzione, mi soffermai soprattutto su una previsione circa la responsabilità del Ministero in ordine ai rapporti creati dal consorzio, previsione che non ritenevo assolutamente confacente a quello che doveva essere invece il regime. Tant'è che l'Avvocatura convenne con questo rilievo e fu espressamente previsto che il consorzio mallevasse da qualunque azione risarcitoria conseguente all'attività svolta dal consorzio o da azioni promosse da terzi il Ministero dell'interno.

L'altro aspetto che venne sottoposto all'Avvocatura dello Stato riguardò il numero di capienza massima previsto all'interno del CARA, proprio perché c'era un riferimento normativo di 2.000 persone. Anche questa osservazione venne accolta dall'Avvocatura dello Stato e trovò poi statuizione nella convenzione.

Altri aspetti riguardarono la non necessità di prevedere che la sicurezza all'interno del CARA fosse assicurata dalla prefettura e, per la prefettura, dalle forze

dell'ordine, proprio perché questo era uno dei compiti istituzionali del Ministero e, quindi, della prefettura.

Ancora, c'erano previsioni relative agli eventuali danni che si fossero riscontrati alla fine di questo rapporto convenzionale e quindi alle procedure e ai modi con i quali quantificare tali previsioni di danno.

Infine, vi era tutta una parte riguardante la possibilità di recesso da parte del Ministero e le conseguenze che ne sarebbero potute derivare laddove ci fosse stata un'ipotesi di scioglimento del consorzio, che venne assolutamente non presa in considerazione e non disciplinata nel senso che era stato proposto, poiché si ritenne che in ogni caso per il periodo che era stato previsto dall'ordinanza il consorzio avrebbe dovuto assicurare la prosecuzione dell'attività.

Questo, in sintesi — ovviamente con riserva poi di precisare altri aspetti di interesse di questa Commissione —, fu l'inizio dell'interlocuzione che avvenne con l'Avvocatura dello Stato, di cui, ripeto, il Ministero dell'interno fu sempre tenuto a conoscenza.

L'interlocuzione si è realizzata con atti formali. A conclusione di questo contributo di pareri legali fu redatta, in data 8 marzo, una convenzione, la quale, in ossequio a quello che prevedeva l'ordinanza, conteneva l'esplicita previsione per cui gli effetti della medesima convenzione decorrevano dal 1° gennaio e si sarebbero conclusi il 30 giugno, con una clausola di possibile proroga della medesima ordinanza o di recesso del Ministero dell'interno, qualora, per fatti sopravvenuti, non fosse più necessario disporre di questa struttura, laddove i flussi migratori avessero avuto un andamento in senso riduttivo.

La convenzione reca la data dell'8 marzo e individua in questo consorzio l'ente al quale, secondo quanto viene chiarito dall'Avvocatura dello Stato, la prefettura, in attuazione di quella disposizione normativa, sancisce la funzione di gestire le procedure di gara per i servizi nel periodo di transizione gennaio 2013-giugno 2013 e diventa — dice l'Avvocatura

dello Stato — anche il gestore della fase esecutiva del rapporto, esercitando poteri di vigilanza e di controllo sull'appaltatore.

In relazione all'approssimarsi della data di scadenza della convenzione a questo regime individuato dall'atto normativo che ho citato con riferimento al CARA di Mineo, si avvia un'interlocuzione non solo fra la Prefettura e il Ministero, ma direttamente fra il Ministero dell'interno e l'Avvocatura dello Stato di Catania. Questa interlocuzione, questa fase istruttoria e di confronto legale, mira a verificare la convenienza e la legittimità di procedere all'indizione di una gara da parte della prefettura su delega del Ministero oppure a rinnovare la convenzione che era stata stipulata. Vi è un articolato parere dell'Avvocatura, che non esclude né l'una né l'altra ipotesi, insistendo molto sul carattere di ente pubblico del consorzio.

A seguito di questo parere, sui cui dettagli sicuramente tornerò per gli aspetti di interesse, viene adottata dal Ministero la decisione e quindi viene operata la scelta di indicare alla Prefettura di procedere per l'avvenire con un bando di gara ai sensi degli articoli 20 e 27 delle procedure sugli appalti pubblici. Nel frattempo, però, poiché eravamo già nel mese di giugno, il Ministero statuisce che prima della scadenza, quindi prima del 30 giugno, sia effettuata una proroga della convenzione in essere. Pertanto, il 29 giugno viene firmata una proroga di quella convenzione che era stata stipulata l'8 marzo.

Contestualmente vengono avviate le procedure non solo per l'avvio della gara pubblica — il bando viene sottoposto al parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato — ma, altresì, per individuare, tramite l'Agenzia del demanio, se per caso fossero stati disponibili immobili demaniali nella provincia di Catania dove poter svolgere questa funzione di accoglienza e di assistenza dei migranti.

Il bando, sottoposto all'Avvocatura dello Stato, riceve, come viene detto dal medesimo organo di consulenza, un parere sostanzialmente positivo. L'Avvocatura però suggerisce, proprio per facilitare la più ampia partecipazione a questo ema-

nando bando di gara, di scindere i due aspetti e cioè di individuare e cercare sul libero mercato un'offerta relativa all'immobile, nonché un'offerta relativa ai servizi.

La mia destinazione ad altra sede mi impone di chiudere alla data di fine luglio, quando erano state avviate le procedure per l'individuazione degli immobili di proprietà pubblica e quest'acquisizione di parere da parte dell'Avvocatura, con riserva e ovvia disponibilità a corrispondere a tutte le richieste che la Commissione riterrà.

PRESIDENTE. Grazie. Se non ci sono domande, inizio io. Vorrei farle alcune domande molto specifiche.

Innanzitutto se ci potesse fornire tutti i riferimenti degli atti a cui ha fatto cenno durante l'intervento per noi sarebbe utile. Alcuni di questi li conosciamo, altri magari non li abbiamo immediatamente a nostra disposizione. Le faccio innanzitutto questa richiesta formale.

Dopodiché, noi siamo interessati anche a conoscere la genesi delle decisioni e l'orientamento che ha portato a determinate procedure. Abbiamo l'impressione che le procedure siano sempre state rispettate, ma che si sia partiti da presupposti che non sempre sono chiarissimi dal punto di vista dell'eccezione che costituisce il CARA di Mineo nel panorama nazionale.

La prima domanda che le vorrei porre — l'abbiamo posta anche a chi l'ha preceduta — è se, a sua notizia, essendo stata prefetto fino al 2013, controllando il flusso (non la gestione) dei migranti, nel 2011, nel 2012 e fino al luglio del 2013, ci siano stati trasferimenti verso il CARA di Mineo non da punti di sbarco, ma da altri centri e da altri luoghi in Italia.

Questa considerazione proviene dal fatto che ci sono state numerose attività di sindacato ispettivo nel corso degli anni e anche denunce giornalistiche relative a questa circostanza. Vorremmo sapere se lei ha questi dati — sicuramente li ha —, se

li ha messi sotto attenzione o se eventualmente, invece, li dobbiamo richiedere noi direttamente.

La nostra impressione è che il CARA di Mineo sia sempre stato pieno, sia quando ci sono stati i 16.000 sbarchi del 2012, sia quando ce ne sono stati 170.000 nel 2014. Perché è sempre stato pieno? Perché in una fase nella quale non c'era un eccezionale afflusso veniva sempre scelta quella struttura?

Passo al secondo punto. Nella sua attività, in particolare negli ultimi sei mesi del suo mandato, ha disposto ispezioni, monitoraggi e valutazioni sull'efficacia di quella struttura? Era una struttura certamente molto presente sul territorio. Ci sono state anche manifestazioni e disordini, poi superati. Anche sul modo in cui sono stati superati, ovviamente, noi siamo interessati a ricostruire i fatti. Vorrei sapere se lei ha disposto e acquisito informazioni relative al fatto che quella fosse una buona soluzione.

Lo chiedo perché, a nostro giudizio, nelle valutazioni degli esponenti della prefettura bisognava anche comprendere se ci fosse una validazione del « metodo Mineo », essendo veramente unico in Italia. Bisognava comprendere cioè se fosse possibile continuare a gestire una struttura di 3.000 persone, addirittura fino al punto che, sulla base di dati di fatto, di fatti compiuti, si procede alle proroghe e poi addirittura ad una gara della durata di tre anni, della quale non le chiedo niente, perché chiaramente lei non era più in carica.

Inoltre, le vorrei chiedere se lei ha avuto interlocuzioni dirette con i comuni del Calatino per capire qual era il loro interesse a gestire questa struttura. L'Avvocatura dice che è legittimo, ma noi non abbiamo ancora capito perché lo volessero fare. In una nazione come l'Italia, dove i comuni normalmente resistono anche ai più banali bandi SPRAR per 20 richiedenti asilo, perché c'era questa grande propensione dei comuni del Calatino ad accogliere 3.000 migranti, se non di più (si è arrivati anche a 4.000 e oltre)?

Il nostro è veramente un dubbio sul quale le chiediamo di esprimere un'opinione. Vorremmo sapere se lei ha parlato, con chi ha parlato e quali sono stati i soggetti e gli interlocutori del mondo politico e del mondo amministrativo che sono venuti a perorare questa causa. Eventualmente possiamo rispondere a questa fase anche in segreto. Ovviamente, deciderà lei come farlo.

La nostra è una richiesta specifica: perché erano interessati, a sua notizia, e quali sono state le interlocuzioni per avere questo tipo di interessamento che, ripeto, è unico in tutta Italia.

Un'ultima domanda che vorrei porle è perché, secondo lei, il sondaggio che venne effettuato sia stato relativo a una struttura che potesse contenere 3.000 persone e non, per esempio, a tre o quattro in cui suddividerle, magari strutture demaniali esistenti. Una struttura demaniale che possa accogliere 3.000 persone effettivamente o è una grande caserma – se non c'è, non c'è – oppure mi sembra difficile da reperire.

Grazie. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PAOLO BENI. Buongiorno. Aggiungo solo una piccola cosa. Nell'atto di fine 2012 a cui lei faceva riferimento, l'atto di chiusura dell'emergenza, in cui si autorizza il Prefetto a stipulare la convenzione dal 1° gennaio con questo consorzio che ancora non è nato e che si ipotizza si costituirà, tra le condizioni vi è quella secondo cui lei potrà stipulare questa convenzione per la prosecuzione dell'attività di accoglienza se quel consorzio si sarà costituito e avrà acquisito la struttura. Ho capito bene?

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*.
(fuori microfono) Sì.

PAOLO BENI. Ebbene, quando il consorzio si costituisce e poi manifesta alla Prefettura di avere la disponibilità della struttura, quale titolo esibisce di disponibilità della struttura? Il titolare della

struttura era ben noto, perché percepiva un canone di locazione dallo Stato precedentemente. Il consorzio che titolo di disponibilità della struttura esibisce?

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Cerco di andare nell'ordine con cui le domande mi sono state rivolte.

Circa la prima, ossia la provenienza della destinazione dei flussi al CARA di Mineo, non ho disponibilità degli atti che stabilivano la destinazione, essendo la gestione dei flussi regolamentata dal Ministero. Posso però, se è di interesse della Commissione, chiedere alla questura di Catania di avere questi atti di trasferimento dei migranti, perché in ogni trasferimento, in ogni destinazione ovviamente c'era la base di provenienza dei migranti ospitati presso il CARA. In atto non dispongo di questi dati.

Per quanto riguarda, invece, le verifiche circa la bontà della struttura, cioè sostanzialmente la verifica se una struttura di così grandi dimensioni fosse una scelta ottimale o meno, io mi sono sempre occupata di avere grande attenzione perché all'interno della struttura non si realizzassero – o perlomeno di monitorare – tutte quelle attività che potevano degenerare sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica. La scelta di destinare una struttura di quelle dimensioni non era minimamente nelle mie disponibilità, essendo stata compiuta ancor prima del 2013, ossia ancor prima del mio arrivo a Catania.

Io avevo l'obbligo di garantire che all'interno di quella struttura, all'interno di quell'organizzazione, si realizzassero le migliori condizioni perché quelle scelte fossero portate avanti nel miglior modo possibile. Ricordo perfettamente che furono esaminati in più occasioni episodi in cui gli immigrati davano vita a forme di protesta, a volte, anche se per brevi periodi, con interruzione della strada che collega la zona del Calatino al capoluogo.

Ricordo, ma anche qui cito a memoria (se è di interesse della Commissione, acquisirò gli atti presso la prefettura di Catania) che le proteste principali che venivano avanzate – direi esclusive, ma ho

l'esigenza di verificare se posso affermare « esclusive »; principali sicuramente — non erano relative al tipo di soluzione di accoglienza o ai servizi forniti. Erano piuttosto relative alle lunghe attese connesse all'attività delle Commissioni per l'esame delle richieste di asilo politico. Questo era il *leitmotiv* di quelle proteste.

Ovviamente, su questo punto ci sono state interlocuzioni, formali e non, con il Ministero, tant'è che, via via che si andava avanti nell'esperienza, furono trovate, per quanto riguarda la Commissione, soluzioni organizzative che nel tempo avrebbero accelerato l'esame delle richieste e avrebbero così consentito di poter eliminare, se non l'esclusivo, certamente il principale motivo di protesta da parte degli immigrati.

In ordine alle interlocuzioni avute con i comuni componenti del consorzio, non ho memoria di incontri specifici e puntuali, se non con alcuni sindaci, che non ricordo — ripeto, se è di interesse posso provare tramite l'agenda a ricostruire —, soprattutto per qualche azione di protesta, per qualche lamentela da parte dei titolari dei terreni agricoli che lamentavano incursioni da parte degli ospiti e quindi danneggiamenti alle proprietà.

Non vennero da me a rappresentarmi voci distoniche rispetto a questa iniziativa dei consorzi, se non per quello che veniva probabilmente ritenuto riferibile a diverse posizioni politiche. Gli unici atti che ho rintracciato riguardano un'attenzione che venne rivolta da un sindaco — spero di avere portato l'atto, altrimenti lo fornisco —, il sindaco di Ramacca, che non era relativa alla non utilità del consorzio, quanto piuttosto ai diversi modi di costruire questo tipo di convenzione. Non ho memoria di incontri specifici su questo punto e su prese di distanza o di posizione.

Quanto all'individuazione di un unico immobile, anche questa non è mai stata una scelta che ha visto il Prefetto di Catania come valutatore, ma che ha visto sempre — perlomeno mi riferisco all'esperienza della mia presenza a Catania — il Prefetto quale destinatario di valutazioni

rispetto alle quali sono state indicate le vie. Per esempio, come dicevo, essendosi fatta la scelta di procedere per il prosieguo in regime ordinario con la gara pubblica e quindi di individuare nella prefettura l'ente gestore, la stazione appaltante, fu chiesto di individuare se fra i beni immobili demaniali vi fossero strutture con una capienza di 3.000. Non fu data l'opzione di più strutture.

PRESIDENTE. Da parte del Ministero, quindi ?

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Sì. C'è proprio corrispondenza formale in questo senso.

Per rispondere alla domanda dell'onorevole Beni, non ho con me gli atti relativi al titolo offerto dal consorzio, ma fra gli atti che mi impegno a produrre in copia a questa Commissione aggiungo anche questo. Mi recherò presso la prefettura di Catania o comunque chiederò alla collega di Catania di fornirmi tutta la documentazione che fu inviata all'epoca dal consorzio.

PRESIDENTE. Leggo una sua lettera del 18 luglio del 2013 indirizzata all'Avvocatura distrettuale: « Da parte di alcuni sindaci facenti parte del noto Consorzio Calatino Terra di accoglienza, costituito con lo scopo di provvedere alla gestione dell'emergenza immigrati, è stata avanzata la perplessità che detta struttura consortile possa partecipare alla gara, trattandosi di ente pubblico e di consorzio di scopo, e sono state avanzate rimostranze, qualora tale partecipazione non fosse possibile, a fronte del fatto che la costituzione della struttura consortile è stata, a suo tempo, fortemente sollecitata dal Ministero dell'interno e prevista dall'OCDPC n. 33 del 2012 ».

Che natura avevano queste rimostranze? Poiché lei dice che la struttura consortile è stata fortemente sollecitata — questa è una sua lettera — dal Ministero dell'interno e poiché questo è l'unico caso in Italia (non si può dire che sia una procedura ordinaria e che il Ministero abbia sempre fatto così), quali sono le sue

valutazioni e quali sono, a sua memoria, le rimostranze e da parte di chi venivano effettuate?

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Come le dicevo, presidente, il tempo trascorso e la serietà della sede in cui ci troviamo non mi consentono di ricostruire a memoria. Mi impegno a ricostruire tramite l'agenda o gli atti che hanno originato quella lettera il percorso riportato nella medesima lettera.

Esso riguarda, però, la fase successiva alla convenzione. Riguarda il tema che io posi all'Avvocatura dello Stato, che quindi testimonia indirettamente l'interesse dei comuni a proseguire, invece, questa esperienza, se è vero, com'è vero, e come risulta da questa nota, che i comuni – cito a memoria; mi sembra che si trattasse del sindaco di Ramacca, ma devo verificarlo – chiedevano se il consorzio avesse potuto partecipare a questa gara che si andava a realizzare.

Se così non fosse stato, dopo la costituzione di questo consorzio e l'esperienza che era maturata, passandosi dal regime di convenzione e, quindi, di affidamento al consorzio, ciò avrebbe comportato la chiusura di questa esperienza, se il consorzio non avesse potuto partecipare all'indicata gara. Su tale quesito l'Avvocatura dello Stato si pronunciò nel senso che il consorzio non avrebbe potuto partecipare alla gara che si andava a indire proprio per la natura che il consorzio stesso aveva.

Ripeto, acquisirò gli atti che hanno originato questa lettera.

PRESIDENTE. Mi permetto di insistere, però, su un passaggio specifico. Quando lei dice «è stata, a suo tempo, fortemente sollecitata dal Ministero dell'interno», lei come acquisisce questa forte sollecitazione? Perché c'è stata una nota, perché qualcuno l'ha chiamata, perché ci sono persone che hanno rappresentato, perché il ministro in prima persona ha fatto una dichiarazione pubblica? Quest'ultima cosa non mi risulta, peraltro, ma è una nel novero delle ipotesi, ovviamente.

Quello che vorremmo capire noi è se ci sia stata, per essere molto chiari, una

sollecitazione politica ad andare in quella direzione o se ci sia stata una sollecitazione da parte delle strutture del Ministero, in qualche modo non pienamente a conoscenza delle responsabilità politiche. In sostanza, chi è che ha fortemente sollecitato da dentro il Ministero dell'interno la costituzione di questo consorzio? Per noi questo è un dato rilevante.

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Non ho atti formali che posso esibire per poter dare testimonianza formale di questa mia affermazione. Ricordo che ci furono delle riunioni presso il Ministero e le interlocuzioni intercorse, mai a livello di vertice, ma a livello di colleghi. Da parte mia e dei miei collaboratori c'era questa indicazione, che era condivisa. D'altra parte, c'era stata l'esperienza del soggetto attuatore prima. L'idea che se ne aveva in quel momento, per orientamento generale, era che ci fosse questa delega di gestione al consorzio, delega che poi risulta prevista nell'ordinanza.

Anche sul punto mi riservo di verificare, tramite gli atti presenti alla Prefettura di Catania, se vi sia qualche convocazione di riunione presso il Ministero, qualche verbale di riunione, ma dalle interlocuzioni telefoniche che avvenivano all'epoca – ripeto – non soltanto al mio livello, ma anche fra i miei collaboratori, l'indicazione, il clima, la volontà che risultava era proprio quella di andare nella direzione del consorzio.

PRESIDENTE. La ringrazio, ma anche qui, giusto per capire, ricordo che questo è un caso unico – ne conviene? – che non riguarda una piccola dimensione, ma il più grande centro d'Italia, se non d'Europa. Riguarda la gestione di una struttura che verrà poi messa a bando a oltre 30 milioni di euro l'anno. Con le eccedenze si arriva poi a 50 milioni. Mi permetto di dubitare che una decisione di questo genere potesse essere presa a dei livelli più bassi di quelli che...

Questa sollecitazione, addirittura prevista nell'ordinanza n. 33 del 2012, suggerisce che questo potesse essere un regime quasi – diciamo così – «di convenienza». Era il tavolo di coordinamento quello che faceva questo tipo di riunioni?

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Io non facevo parte del tavolo di coordinamento e, quindi, non sono...

PRESIDENTE. Poiché lei parla di una forte sollecitazione, vorrei sapere se questa possa essere venuta anche dal tavolo di coordinamento. Ricordiamo che in quel tavolo di coordinamento, in rappresentanza dell'UPI, c'era Luca Odevaine, persona interessata da attività di inchiesta di altra istituzione.

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Presidente, l'unico atto che io ho potuto rintracciare fra la documentazione presente alla prefettura di Catania è un verbale. Mi ero attivata nel senso di potere venire il più possibile documentata per sopperire...

PRESIDENTE. Peraltro, mi scusi — poiché l'audizione è pubblica, non rivelo alcun segreto — il prefetto Scotto Lavina, che era una dirigente massima in quel momento, ci ha dichiarato la sua contrarietà. Com'è possibile che ci sia stata una forte sollecitazione del Ministero in regime di contrarietà del suo vertice senza passare attraverso di lei? Chi è che ha assunto questa scelta? Noi stiamo cercando questo soggetto. Nessuno la voleva fare, ma poi si è fatta perché era « fortemente sollecitata ». Noi vogliamo capire se — ma sicuramente c'è — e dove c'è stata un'individuazione di una priorità che può essere in capo solamente ad un soggetto decisore che può oltrepassare la funzione di un prefetto e anche della stessa direttrice del servizio centrale.

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Io non ho mai avuto interlocuzioni, né formali, né informali, a livello di vertice ministeriale, assolutamente mai. L'unico atto che ho trovato è un verbale del tavolo di coordinamento del 14 dicembre, se non vado errato, in cui si dice che, per quanto riguarda Mineo, se ne parlerà in un'altra occasione, vista la peculiarità dell'aspetto.

Il « fortemente voluto » verosimilmente — ma, ripeto, è una verifica da fare sulla

base di atti — nasce dalla circostanza che, essendo stata prevista in ordinanza, c'era un'indicazione normativa in quel senso, ma io non ho mai avuto interlocuzioni a livello politico, a livello di vertice, né mai alcuno mi ha interessata nel senso di dire...

Peraltro, era veramente difficile poter costringere tanti comuni a che dessero vita ad un ente consortile. Ripeto, mi riservo di verificare, tramite l'agenda in cui risultano tutti gli appuntamenti e ulteriori acquisizioni di atti presso la prefettura di Catania, se vi siano documenti che per caso mi sono sfuggiti.

MARIALUCIA LOREFICE. Posso chiedere la seduta segreta?

PRESIDENTE. Dispongo l'interruzione della trasmissione.

(I lavori della Commissione proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica).

PRESIDENTE. A questo punto credo di poter ringraziare per la sua disponibilità la signora prefetto Cannizzo, cui auguro buon lavoro.

FRANCESCA CANNIZZO, *prefetto*. Grazie, Presidente. Grazie, signori commissari, onorevoli e senatori. Assumerò diretti contatti con la segreteria della Commissione proprio per una puntuale elencazione degli atti che, rispetto all'audizione, sono di interesse di questa Commissione.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2016.*

€ 2,00



17STC0015290