

**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

29.

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 NOVEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GENNARO MIGLIORE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Migliore Gennaro, <i>Presidente</i>	3	Beni Paolo (PD)	11
Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dottor Raffaele Cantone:		Brescia Giuseppe (M5S)	9
Migliore Gennaro, <i>Presidente</i>	3, 8, 9, 13	Carnevali Elena (PD)	9, 13
Cantone Raffaele, <i>Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione</i>	4, 9, 10, 11, 12, 13	Colonnese Vega (M5S)	12
		Locatelli Pia Elda (Misto)	8
		Comunicazioni del Presidente:	
		Migliore Gennaro, <i>Presidente</i>	13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GENNARO MIGLIORE

La seduta comincia alle 9.40.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, ove necessario – anche su richiesta di un commissario ovvero dell'audito –, i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta.

Al riguardo, per assicurare la massima fluidità al dibattito pubblico, prego i colleghi di riservare eventuali quesiti da sviluppare in sede riservata alla parte finale della seduta.

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.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito. Dispongo pertanto l'attivazione dell'impianto.

Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dottor Raffaele Cantone.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dottor Raffaele Cantone.

Nel ringraziare il Presidente Cantone per la sua disponibilità, ricordo che l'Uf-

ficio di Presidenza ha deliberato la sua audizione in funzione dell'esigenza di acquisire elementi di conoscenza sulle tematiche concernenti le verifiche di competenza dell'ANAC, sulle procedure adottate per l'affidamento della gestione dei centri in cui si articola il sistema di accoglienza dei migranti, nonché sull'esito dei controlli condotti in tale ambito.

Nel rivolgere un saluto al dottor Carmine Giustiniani e alla dottoressa Caterina Bova, che partecipano ai nostri lavori, vorrei fare una premessa in relazione anche ai tempi molto contingentati che, in una giornata tipo del Presidente Cantone, sono auspicabili.

Partirei con una serie di individuazioni, a cominciare da una richiesta al Presidente Cantone di illustrarci anche le linee guida relativamente al conferimento e al nuovo Codice degli appalti, che potrebbero risultarci molto utili.

Inoltre, visto che questa Commissione ha lavorato ampiamente su una serie di temi, vorrei appuntare alcune riflessioni specifiche. Innanzitutto, le chiedo se può ricostruire la vicenda relativa al commissariamento del CARA di Mineo, in relazione alle pressoché immediate dimissioni dell'avvocato Maria Nicotra e anche in relazione ad alcuni rilievi che erano stati in particolare realizzati sull'appalto, sulla norma che per esempio era stata giudicata nel 2012 dall'ANAC «legittima», con riferimento al fatto di aver individuato un centro di produzione dei pasti nel raggio di trenta chilometri dal CARA. Questa è una delle questioni che in particolare sono state da noi messe sotto osservazione.

Inoltre, siccome abbiamo già chiesto all'ANAC di fornirci degli elementi in relazione all'ispezione che ha condotto sul CARA di Castelnuovo di Porto, che noi

abbiamo visitato, le chiediamo se può anticiparci eventualmente delle osservazioni che sono già emerse e se c'è una questione legata in particolare alle ispezioni condotte in riferimento alla vicenda della onlus « Un'ala di Riserva », che in Campania ha generato anche informazioni di stampa relative a malversazioni.

In generale — ed è un aspetto che, per quanto ci riguarda, è assolutamente fondamentale — le chiediamo quali sono le criticità riscontrate per gli appalti SPRAR e CAS, anche in riferimento al caso della cooperativa « Camelot », a cui il comune di Ferrara aveva affidato un progetto SPRAR senza gara.

Inoltre — e concludo questo mia prima introduzione, breve anche se densa di domande —, le chiedo se può fornirci informazioni sulle principali linee direttive del nuovo schema di bando per l'affidamento della gestione dei centri per richiedenti asilo operanti sul territorio nazionale che il Ministero dell'interno sta predisponendo d'intesa con l'ANAC e se sono previste clausole sui meccanismi di monitoraggio e tracciabilità delle presenze effettive — tema che abbiamo più volte sottolineato anche durante le audizioni dei magistrati — e dell'erogazione di beni di importo equivalente a *pocket money* giornaliero.

A questo punto cedo la parola al Presidente Cantone, ricordandovi che entro le 10.30 il Presidente dovrà andare.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Grazie, presidente Migliore. Vi chiedo scusa se il mio discorso non sarà particolarmente organico. Risponderò ovviamente alle domande che lei mi ha fatto e sono ben contento di poterne parlare. Vorrei dire tantissime cose, perché è un tema di cui ci stiamo occupando da tanto tempo.

Partirò — ringraziando il presidente di avermi dato la possibilità — dall'iniziativa, che abbiamo preso come ANAC, di individuare linee guida per l'affidamento dei servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali. Abbiamo messo in cantiere l'emanazione delle linee guida già

prima che si verificassero una serie di episodi, subito dopo le prime indagini di Mafia Capitale, perché leggendo l'ordinanza era evidente che ci fossero dei problemi, soprattutto nelle strutture e nei meccanismi con cui venivano fatti gli appalti.

Abbiamo provato a mettere in campo le linee guida, anche non nascondendo nelle linee guida stesse — che sono in questo momento oggetto di consultazione e su cui ci sono stati numerosissimi rilievi positivi da parte del mondo delle associazioni, da parte degli esponenti del terzo settore, ma anche da parte di comuni cittadini — le difficoltà normative di dover operare in questo specifico settore. Nelle linee guida noi individuiamo alcuni aspetti che, per esempio, riguardano una serie di problematiche emerse nella pratica, specificamente nei centri di accoglienza, e dedichiamo una parte particolarmente corposa anche agli affidamenti alle cooperative di tipo B, che noi sappiamo essere uno dei problemi principali dietro i quali, in qualche caso, si sono nascosti fatti corruttivi.

Premetto che la questione degli affidamenti alle cooperative di tipo B, che è garantita da una legge un po' datata, credo che resti una scelta positiva da parte del legislatore, nel senso che le cooperative di tipo B rappresentano uno strumento fondamentale di recupero di soggetti disagiati e quella norma, che consentiva di creare una sorta di meccanismo di riserva a favore delle cooperative di tipo B, rappresenta una scelta positiva.

Abbiamo però segnalato, nelle nostre linee guida, che nel 2014 il legislatore, di cui spesso si dice non essere presente, nel caso di specie aveva invece già emanato una modifica nella norma del 1991, espressamente introducendo il criterio che le convenzioni dovessero essere affidate in base « ai principi di trasparenza, non discriminazione ed efficienza ». Apparentemente frasi fatte, ma che in realtà introducevano già una serie di indicazioni precise su come dovessero essere fatti gli affidamenti.

Su questo punto, noi speriamo entro fine anno di adottare queste linee guida,

che possono essere un meccanismo di *soft law* particolarmente utile per le stazioni appaltanti, e speriamo anche, in questo modo, di dare indicazioni un po' più cogenti per gli appalti in questo specifico settore, perché siamo convinti che una delle problematiche specifiche sia proprio nella difficoltà normativa di ricostruire l'intero sistema degli appalti su una tematica che fino ad oggi era apparsa assolutamente gestita in modo quantomeno poco attento.

Approfitto per dire che noi stiamo lavorando con il Ministero dell'interno, che aveva già fatto nel 2008 un primo schema di bando, anche se all'epoca il Ministero dell'interno non aveva un potere specifico di fare il bando tipo (che poi mi pare gli sia stato attribuito con una legge del 2012). Il bando tipo originario, a nostro modo di vedere, aveva una serie di criticità che poi si sono riverberate anche nell'ambito della vicenda del CARA di Mineo, di cui parlerò. Con il Ministero siamo in contatto per provare a creare un meccanismo che eviti una serie di situazioni che si sono verificate nella pratica, cioè provare a costruire bandi che sostanzialmente garantiscono lo *status quo*, anche per ragioni, in qualche caso giustificabili, di continuità del servizio.

Evidenziamo che da parte delle prefetture in questo periodo c'è una grande attenzione sulle modalità di costruzione del bando. Proprio di recente, su un bando che è stato predisposto dalla Prefettura di Treviso, ci siamo espressi in modo particolarmente positivo perché era un bando che noi riteniamo fosse stato scritto in modo molto preciso e, nello stesso tempo, idoneo a garantire sia la trasparenza, sia la rotazione e l'effettiva partecipazione di soggetti, sia la possibilità di garantire quella complessità dei servizi che devono essere garantiti per la gestione del sistema dei migranti. Noi sappiamo che il problema principale è la complessità dell'appalto, che deve mettere insieme da attività di mediazione culturale, attività di ristorazione e mensa, fino ad attività come il pagamento del *pocket money*.

Noi speriamo in tempi brevissimi di riuscire a chiudere questa sorta di bando tipo con il Ministero con cui, ripeto, stiamo collaborando, perché questo meccanismo rappresenta uno strumento di moralizzazione fondamentale, in quanto indica principi chiari tenendo conto che tra il 2008 e oggi la situazione si è andata evolvendo. Ovviamente ci auguriamo — questo è l'altro problema, un po' meno attenzionato — che venga anche individuato con precisione chi materialmente assegna il ruolo di stazione appaltante. Infatti, un altro dei problemi che sta emergendo con chiarezza è che sul territorio non c'è omogeneità di individuazione delle stazioni appaltanti, su tutto il settore che va dai CAS agli SPRAR fino ai CIE. Infatti, in qualche caso se ne occupano gli enti locali; in qualche caso — vedi la Regione Campania — è stato individuato il soggetto attuatore nella regione stessa; in Sicilia è stato creato un consorzio *ad hoc*, il consorzio Calatino, che doveva occuparsi della gestione del CARA di Mineo.

Credo che anche l'individuazione precisa di quali debbano essere le stazioni appaltanti sia uno dei meccanismi che più di ogni altro può evitare problemi per il futuro.

Mi permetterei di dire — e lo diremo quando scenderemo più nello specifico — che forse, in questo senso, una maggiore garanzia può essere data dalla possibilità che gli appalti vengano gestiti direttamente dalle prefetture, in modo da consentire una gestione comune, unitaria sul piano Nazionale ma anche sul piano provinciale e territoriale. Quindi, io ritengo che sia particolarmente importante l'emanazione di questo nuovo bando tipo che dovrà essere redatto dal Ministero dell'interno, che deve essere accompagnato anche da linee guida molto precise su chi deve fare gli appalti, evitando — lo ribadisco — che ci siano criteri diversi a seconda delle realtà territoriali. Individuiamo un soggetto attuatore unico a livello Nazionale, in modo che sappiamo chi sono i referenti.

In base all'esperienza maturata in questo periodo, io riterrei che — seppure con limiti che a volte sono strutturali perché

non sono uffici nati per fare gli appalti — in questo senso le prefetture potrebbero garantire una maggiore omogeneità ed anche una maggiore garanzia di trasparenza.

Scendo sulle vicende specifiche di cui ha chiesto il presidente.

CARA di Mineo. Sulla vicenda del CARA di Mineo c'era stato effettivamente un primo parere del 2012 che riguardò il precedente appalto che era stato dato. Il parere sostanzialmente era favorevole alla strutturazione dell'appalto in quegli specifici termini. Quando, però, l'appalto attuale è stato rifatto, noi avevamo individuato, su richiesta di uno dei soggetti che non aveva partecipato alla gara, una serie di criticità nel modo in cui era stato costruito il bando, che non era semplicemente quello dei chilometri, ma si evidenziava come quel tipo di bando, soprattutto dal punto di vista economico, molto più sostanzioso, fosse un bando che di fatto limitava significativamente il meccanismo della concorrenza, tant'è che alla gara ha partecipato un unico soggetto, un'unica ATI, che guarda caso aveva vinto l'appalto con un ribasso dell'1 per cento.

Ora, noi sappiamo benissimo che in questi ambiti — ovviamente stiamo parlando di appalto di servizi — i ribassi non sono mai elevatissimi, ma un ribasso dell'1 per cento di per sé era un elemento che avrebbe dovuto indurre qualche elemento di sospetto.

Noi segnalammo il nostro parere al consorzio Calatino, che però non ritenne, anche in qualche modo utilizzando un parere non molto chiaro del Ministero dell'interno, di revocare l'appalto, tant'è che al momento in cui sono emersi i fatti penali che riguardavano specificamente questa vicenda l'appalto era ancora in corso. Non aveva quindi ritenuto di revocarlo all'esito dei nostri rilievi, perché i pareri che vengono dati dall'ufficio non hanno carattere vincolante.

Quindi, noi avevamo espresso un parere e avevamo individuato un presupposto di illegittimità del bando. Il consorzio Calatino non ritenne di revocare il bando, anche utilizzando un parere che era stato

dato da uno degli uffici del Ministero dell'interno, parere che poi era stato in parte modificato; successivamente sono intervenuti gli arresti. All'esito degli arresti noi abbiamo richiesto, ai sensi dell'articolo 32 del decreto Madia, di commissariare l'appalto del CARA di Mineo nella parte in cui riguardava però i soli servizi affidati al consorzio La Cascina, che erano quelli per i quali erano emersi fatti di rilevanza penale.

Il prefetto ha emesso il commissariamento e ha nominato, dopo una lunga gestazione — abbiamo visto che della vicenda della nomina dei commissari si riferisce anche in un'altra indagine, molto delicata, che riguarda il tribunale per le misure di prevenzione di Palermo, laddove all'inizio i commissari erano stati richiesti a quel tribunale e poi si ritenne di non procedere — l'avvocato Nicotra, che era un avvocato dello Stato che aveva svolto particolarmente bene il ruolo a Catania.

Onestamente non so riferire le ragioni per le quali l'avvocato Nicotra, a distanza di pochissimi giorni, si è dimessa. Io conosco la vicenda che mi è stata riferita dal prefetto di Catania, che giustifica queste dimissioni con motivi di carattere personale.

L'avvocato Nicotra aveva chiesto di parlarmi e io avevo detto che ero disponibile a incontrarla, ma poi non si è più fatta avanti e non so dire che cosa è avvenuto. Peraltro, la questione ha in parte perso la sua rilevanza. Devo dire che su queste nomine dei commissari c'erano state un po' di discussioni e anche qualche rilievo avanzato dalla stampa locale catanese, perché uno dei commissari che era stato nominato era stato segretario della provincia in un momento in cui la provincia era retta dal Sottosegretario Castiglione, che era stato oggetto di indicazioni da parte di uno degli imputati per la vicenda CARA di Mineo.

Inoltre, un altro dei commissari che era stato indicato era legato in rapporto di coniugio con un commissario che era stato nominato per un altro appalto. Ma credo che questo in sé non fosse un fatto rilevante.

Questa vicenda, poi, ha perso assolutamente rilievo quando il tribunale per le misure di prevenzione di Roma ha commissariato l'intera struttura di tutto il gruppo La Cascina, per cui il commissariamento ai sensi del « decreto Madia » è venuto meno. Anche la stessa vicenda dell'avvocato Nicotra, a questo punto, è diventata molto meno rilevante. Se poi su questo punto avete bisogno di ulteriori chiarificazioni, nei limiti in cui mi è possibile, sono assolutamente a disposizione.

Castelnuovo di Porto. A Castelnuovo di Porto noi abbiamo fatto un'ispezione perché erano state segnalate una serie di irregolarità. Nei giorni scorsi, durante l'ispezione, fatta tramite il Nucleo Anticorruzione della Guardia di finanza, che è andato sul luogo e ha fatto una verifica particolarmente approfondita, sono emerse vicende di irregolarità che ad oggi, a nostro modo di vedere, non integrano neanche reato. Si tratta delle irregolarità un po' tipiche di queste strutture: un controllo molto difficile da effettuarsi sulle effettive presenze; una gestione su alcuni aspetti, che potevano riguardare ad esempio l'igiene, con qualche carenza. Ma se dovessi dire che sono emerse irregolarità particolarmente clamorose non potrei farlo. La struttura, tutto sommato, tenuto conto anche del numero dei presenti, svolgeva discretamente il lavoro. Ci sono ovviamente dei profili che noi contesteremo anche sul piano dell'omesso controllo da parte delle stazioni appaltanti, perché siamo sempre al problema che dicevamo all'inizio ovvero con riferimento alla difficoltà di individuare chi sono i referenti dei soggetti che svolgono gli appalti.

Se il presidente ritiene, noi siamo disponibili a inviare copia della relazione ispettiva fatta dal gruppo Anticorruzione. All'epoca avevo detto che non era stata ancora depositata, ma adesso è stata depositata, quindi se mantiene l'interesse io la manderò in questi giorni.

Quanto alla onlus « Un'ala di riserva », si tratta di una vicenda particolarmente squallida, se mi si passa l'idea. L'indagine, che è stata compiuta dalla procura di Napoli, riguarda l'affidamento a questa

onlus, che in realtà era assolutamente fittizia, nel senso che era stata creata *ad hoc* per vincere questo appalto. Il soggetto attuatore — e ritorniamo al problema evidenziato all'inizio — era la regione Campania che, nello specifico, il Ministero dell'interno aveva individuato come soggetto che si dovesse far carico di questa attività.

Noi abbiamo esteso il nostro controllo, inviando una ispezione del Nucleo Anticorruzione su tutti gli appalti che sono stati fatti per situazioni analoghe, a tutte le onlus della regione Campania gestite in base alla delega del Ministero dell'interno come soggetto attuatore. La Guardia di finanza in questi giorni si è recata presso la regione Campania, ha acquisito gli atti, ma non siamo ancora in condizioni di evidenziare che cosa è avvenuto. Non abbiamo ancora una nota conclusiva di riscontro. Le vicende della onlus « Un'ala di riserva » sono chiarissime, anche perché il *dominus* di questa onlus, un soggetto che aveva in gran parte distratto i soldi utilizzandoli per investimenti personali in Montenegro, da quello che emerge anche dalla stampa, ha confessato le sue responsabilità e, sempre da quello che dice la stampa, starebbe chiamando in causa funzionari pubblici, tant'è che la stampa napoletana dà per scontato che starebbero emergendo fatti di rilevanza corruttiva che sarebbero oggetto di ulteriori accertamenti da parte della procura di Napoli.

Con la procura di Napoli abbiamo avviato un rapporto di collaborazione, perché gli atti che abbiamo acquisito sono stati acquisiti da noi prima, poi dalla procura stessa e sono a disposizione per l'estensione delle indagini su tutte le altre Onlus che hanno ricevuto appalti con il sistema — ma più che appalti sembrerebbero vere e proprie convenzioni — utilizzando le norme di favore previste per le Onlus o per le cooperative di tipo B. Ma su questo specifico punto non sono ancora in grado di riferire in termini precisi perché non abbiamo l'indicazione definitiva.

Quanto alla vicenda della cooperativa « Camelot », noi abbiamo evidenziato, a

seguito di un esposto, che uno degli appalti per uno SPRAR del comune di Ferrara (in quel caso appalto gestito dal comune) era stato affidato alla cooperativa « Camelot » senza una gara vera e propria. Abbiamo segnalato questo dato al comune di Ferrara, il quale ha revocato l'affidamento, ha disposto e ha effettuato la gara, all'esito della quale, da quello che abbiamo appreso ad oggi solo a mezzo stampa, la cooperativa « Camelot » sarebbe risultata vincitrice.

Ovviamente ci riserviamo di capire bene che cosa è avvenuto sulle modalità di vincita della gara; secondo le notizie a mezzo stampa, la cooperativa « Camelot » sarebbe stata unico soggetto partecipante alla gara o ve ne sarebbe stato solo un altro.

La vicenda che abbiamo segnalato, cioè l'affidamento senza gara, è stata gestita dal comune di Ferrara nel senso di revocare quello specifico affidamento. Non abbiamo ancora svolto accertamenti, perché l'appalto è recentissimo, su come è stato poi affidato l'appalto successivo, ma resta il punto — noi lo sottolineiamo nelle nostre linee guida, seppure ancora in consultazione e quindi non definitive — che qui ci sono una serie di criticità a monte. Noi le evidenziamo nelle nostre linee guida, laddove diciamo che, così come vengono strutturati gli appalti, è difficilissimo, una volta che questi siano stati assegnati, poterli dare ad altri, soprattutto quando nell'appalto si prevede che sia lo stesso soggetto a mettere a disposizione il centro di accoglienza. Una volta individuato un centro di accoglienza, risulta estremamente difficile procedere alla sostituzione dello stesso e quindi all'avvicendamento del gestore che ne è titolare.

Scusatemi, ma io credo che questo sia uno dei problemi principali, forse il problema principale, tant'è che noi segnaliamo una possibile soluzione, cioè segnaliamo di evitare che negli appalti si crei questo meccanismo che, sulla logica della continuità di assistenza — non dimentichiamo che stiamo parlando di soggetti che si trovano in una situazione di estrema difficoltà e di bisogno e sono

vittime di situazioni drammatiche nel loro Paese — rischia di creare una situazione di monopolio di fatto da parte di chi ha ottenuto per la prima volta l'appalto medesimo. Su questo punto noi proviamo anche a evidenziare una serie di possibili vie d'uscita, prevedendo che, per esempio, possano essere utilizzate strutture pubbliche, che esistono su numerosissimi territori, evitando di strutturare l'appalto in modo da ritenere che il soggetto che se ne occupa sia anche il titolare del centro di accoglienza.

Su questo specifico aspetto abbiamo provato a dare indicazioni e quando le linee guida saranno definitivamente approvate speriamo possano essere un elemento di garanzia in quello che oggi — è inutile girarci intorno — è un grande affare in senso positivo, perché è anche un meccanismo di sviluppo economico, che tuttavia deve essere gestito con logiche di trasparenza che fino a questo momento non sempre sono state trovate negli appalti che abbiamo verificato.

PRESIDENTE. Grazie per questa puntuale illustrazione sia dei temi generali sia delle questioni specifiche.

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

PIA ELDA LOCATELLI. Grazie per questa chiarezza espositiva, anche se molto condensata. Avremmo bisogno di riflettere un poco, anche perché non tutti noi, come nel mio caso, abbiamo conoscenza di casi specifici, tipo la onlus « Un'ala di riserva » e così via.

Vorrei chiederle una valutazione rispetto all'ultimo punto trattato, ossia il tema della situazione di quasi monopolio, ma io direi di monopolio, nel caso in cui uno che riceve l'appalto poi rimanga perpetuamente titolare di questo appalto.

Ora, siccome questa situazione mi ricorda moltissimo quella dell'essere arrivati a separare la proprietà delle reti di qualsiasi tipo, dalla fornitura dei servizi che utilizzano le reti, le ferrovie, le reti elettriche, soprattutto in Europa, io mi chiedo:

se si era già arrivati a questo in situazioni non identiche ma analoghe, cioè se le infrastrutture materiali, i servizi o le forniture di gas o quelle elettriche erano così inevitabilmente da separare, perché a questo non si è arrivati abbastanza presto rispetto alla gestione di questi servizi?

Noi tante volte ci siamo detti, in queste nostre riunioni, che l'emergenza fa procedere senza grande riflessione. Quando si affronta l'emergenza si è appunto in emergenza. Secondo lei, quanto il fattore emergenza oggettivamente ha pesato o quanto hanno pesato altre ragioni, in questa coincidenza che poi ha determinato questa situazione? Lei ha detto che spesso, ma io direi quasi sempre, ci siamo ritrovati in questa situazione di non trasparenza, per essere gentili, o di grande imbroglio per alcune realtà che abbiamo visto personalmente.

GIUSEPPE BRESCIA. Grazie, presidente. Dottor Cantone, io vorrei farle una domanda secca. Noi abbiamo l'impressione che i fatti di Mafia Capitale non riguardino soltanto Roma o Mineo, ma che ci sia un sistema replicato ovunque in Italia. Vorremmo sapere se, in base alla sua esperienza e alle sue indagini, ha lo stesso sentore che abbiamo noi.

ELENA CARNEVALI. Grazie per la relazione. Mi scuso, ma non ho potuto sentire tutta l'audizione, quindi se qualche domanda non le sembra congrua abbia pazienza e un po' di clemenza.

La prima osservazione, a parte il plauso per la relazione, riguarda l'aver individuato gli elementi di criticità e le possibili soluzioni. Tuttavia, ho qualche necessità di chiarimento. Lei ad un certo punto dice, sull'emanazione del bando tipo, che sia preferibilmente gestito da parte della prefettura su tutta la tipologia della filiera, che sia CAS, CARA o CIE...

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Non ho voluto fare una indicazione...

ELENA CARNEVALI. Quindi lei esclude...

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. CIE, sì.

ELENA CARNEVALI. Sì, ma esclude anche che il sistema SPRAR continui a proseguire per la sua strada con un meccanismo di assegnazione in cui i bandi pubblici vengono fatti direttamente dall'ente locale?

Glielo dico perché noi abbiamo la necessità di un obbligo di trasparenza, di un utilizzo corretto delle risorse della comunità e che garantisca con quelle risorse una qualità dei servizi che preservi la dignità umana e l'obiettivo di raggiungere un'integrazione delle persone che vengono accolte.

La nostra preoccupazione sulle tipologie dei CAS è che rischiano di replicare sotto forme diverse quello che sono stati i CARA, mentre riteniamo – ovviamente qui siamo nelle condizioni di volontarietà da parte dell'ente pubblico – che una corretta e una giusta responsabilizzazione da parte dell'ente locale possano favorire maggiormente soprattutto il processo di integrazione. Ho difficoltà quindi a comprendere come questo si possa realizzare in una gestione affidata alla prefettura, soprattutto se ci riferiamo al sistema SPRAR.

Vengo alla seconda preoccupazione. Lei ad un certo punto, nella sua relazione, ha parlato di attuatore unico, quindi che la stazione appaltante sia unica...

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. No, io però facevo riferimento alle indicazioni che vengono dal Ministero dell'interno, perché oggi la materia è gestita dal Ministero dell'interno, che poi, in relazione alle singole realtà, individua attuatori diversi.

In Campania, per esempio, abbiamo verificato essere la regione e in Sicilia il consorzio Calatino.

ELENA CARNEVALI. Chiedo al presidente di secretare la seconda parte, se è possibile.

PRESIDENTE. Dispongo la secretazione.

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

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Io credo che l'emergenza sia stata la causa del problema, perché soprattutto negli anni passati il fatto di dover risolvere a volte vere e proprie ondate migratorie ha fatto sì che ci si accontentasse di quello che si trovava. Si è sottovalutato il dato che siamo di fronte, non ad un'emergenza, ma a un fatto strutturale.

Spesso sui territori si sono strutturate realtà in grado di soddisfare positivamente queste esigenze. Abbiamo individuato alcune realtà — non vorrei entrare nel merito, per evitare di fare differenze — che danno riscontri positivi sul piano degli effetti a favore del sistema di tutela dei migranti, nel senso che danno un'ottima accoglienza, svolgono un'attività di mediazione culturale valida e hanno messo in campo strutture tutt'altro che fatiscenti, che certamente offrono un servizio decente.

Tuttavia, è evidente che si è creata una situazione che ha fatto sì che l'emergenza durasse un tempo tale per cui si è strutturato un meccanismo che oggi è difficile mettere in discussione, o che bisognerebbe avere il coraggio di mettere in discussione evitando che si perpetui. Siccome le ondate migratorie ormai sono diventate ordinarie, è difficile continuare a parlare di emergenza, quando di emergenza non si tratta più.

Non sono in grado di dire se questa sia la causa o l'effetto. Certamente io sono in grado di affermare che c'è stato chi ha abusato dell'emergenza, ma questa mi sembra un'affermazione assolutamente scontata.

Rispondendo alla domanda dell'onorevole Brescia, io ho la sensazione — per quello che può valere una sensazione — che, con modalità diverse, il sistema sia molto più diffuso di quello apparso a Roma. Sono emerse molte vicende a macchia di leopardo.

A Roma è stata effettuata un'indagine molto approfondita, perché c'era una struttura che era diventata quasi monopolista e che faceva capo a soggetti che erano stati particolarmente bravi a mettere in campo e a utilizzare anche in senso positivo il sistema cooperativo.

In molte altre realtà, assistiamo a vicende che apparentemente sono molto più da ladri di polli. Quella di cui parlava il presidente, relativa alla onlus « Un'ala di riserva », rientra in questo quadro.

Noi abbiamo ragione di ritenere che vicende di questo tipo si possano essere verificate in molte realtà e che anche negli ultimi tempi ci siano delle situazioni un po' strane relativamente all'individuazione dei soggetti disponibili, soprattutto in alcune regioni d'Italia, dove ci sono rapporti anomali e anche presenze della criminalità organizzata. Ci sono strutture, tipo alberghi e ristoranti, che operano al di fuori delle logiche di trasparenza.

Su questo noi abbiamo una sensazione e qualcosa in più, però a oggi rispondo semplicemente per una sensazione. Io credo che in alcune regioni il legame fra gestione illecita dell'immigrazione e criminalità organizzata rischi di essere confermato nel prosieguo delle attività.

Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Carnevali, vorrei precisare che io ho indicato le prefetture senza fare distinzioni fra SPRAR, CAS e CARA, sottolineando una necessità. Io credo che sia opportuno che gli SPRAR restino agli enti locali, ma individuando criteri chiari su chi debbano essere i soggetti attuatori.

Io credo che una delle cose che hanno creato maggiori problemi sia il fatto che spesso i soggetti attuatori sono stati individuati con logiche poco chiare. Per esempio, io non ho capito perché in Campania il soggetto attuatore sia stato individuato nella regione. Capisco invece perché a Mineo il soggetto attuatore sia stato individuato nel consorzio Calatino.

Quelle che il presidente chiamava « esternalità positive per il territorio » hanno garantito anche di evitare che sul territorio ci fossero proteste o problemi. Non spetta a me dire se dietro a questo ci

fossero altre ragioni, però il consorzio Calatino sotto questo profilo aveva messo in campo una gestione che aveva pacificato interamente la realtà. Il perché sarà eventualmente indicato dalle indagini giudiziarie.

Io credo che sia indispensabile individuare con chiarezza chi sono i soggetti attuatori e quali sono le regole, provare a individuare i criteri che riguardano i bandi, affinché siano trasparenti, ed evitare le proroghe.

Infatti, l'altro meccanismo dietro al quale si nascondono situazioni assolutamente illecite sono le proroghe, che rappresentano quasi la normalità in questi ambiti. Le proroghe, soprattutto di fronte alla difficoltà di fare appalti, costituiscono sistemi ordinari di gestione di questo meccanismo.

Non so se con le linee guida possiamo stabilire dei controlli. Non credo che riusciremo a farlo. Tuttavia, è evidente che, se si individua con chiarezza un soggetto attuatore specifico, quest'ultimo avrà i poteri di controllo tipici delle stazioni appaltanti.

Lei parlava di Catania. Io non entro nel merito. Dico soltanto che la prefettura di Catania non aveva nessun controllo sul consorzio del CARA di Mineo, perché quello era un consorzio autonomo, soggetto attuatore del Ministero dell'interno. La prefettura di Catania aveva un potere di controllo ordinario rispetto a quello degli enti locali. Se si individua un soggetto attuatore, quest'ultimo, come stazione appaltante, avrà un minimo di responsabilità.

Nelle linee guida noi proveremo a individuare meccanismi di controllo relativi agli appalti, non riguardanti specificamente questo sistema. Per esempio, nella nostra indagine su « Mafia capitale », noi abbiamo verificato che le cooperative di tipo B che hanno ottenuto le convenzioni nell'ambito di Roma capitale non sono mai state oggetto di controlli rispetto al requisito del 30 per cento di soggetti disagiati. Nelle linee guida noi proveremo a dire che le stazioni appaltanti devono fare questo.

Voi sapete benissimo che c'è una grande difficoltà rispetto ai controlli sul mondo cooperativo. Ci sono le competenze del Ministero dello sviluppo economico e le competenze degli organismi cooperativi.

Tuttavia, io credo che, trattandosi di requisiti di ammissione, le stazioni appaltanti debbano controllare i requisiti. Una cosa sono i controlli amministrativi e un'altra cosa sono i controlli degli appalti.

PAOLO BENI. Avendo ascoltato queste ultime risposte, vorrei ritornare sulla difficoltà, che veniva segnalata, di separare la messa a disposizione delle strutture con l'offerta di gestione dei servizi. Indubbiamente questo è un problema.

Io capisco che sia difficile garantire una reale apertura dell'appalto, nel momento in cui, per la continuità del servizio, diventa determinante la disponibilità della struttura che viene messa a disposizione, che talvolta è di proprietà dello stesso ente che offre il servizio.

Io credo che l'elaborazione di linee guida da parte dell'ANAC sia un'ottima notizia. Noi abbiamo bisogno di questo lavoro.

Io ritengo che sia reale l'esigenza di avere delle linee guida riguardanti il rapporto tra i soggetti del terzo settore e del mondo associativo-cooperativistico e la pubblica amministrazione, che stabiliscano i criteri di accreditamento, di relazione, di affidamento dei servizi eccetera, perché da questo punto di vista c'è una competenza intrecciata di istituti diversi. Lei citava il Ministero dello sviluppo economico, ma ce ne sono altri.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. (fuori microfono) Ci sono anche le Regioni.

PAOLO BENI. Esatto. C'è una carenza. Su questo sono stati svolti dei lavori, anche negli anni passati, per esempio dall'Agenzia per il terzo settore.

Altra cosa, a mio avviso — le chiedo se anche voi la vedete in questo modo — è l'esigenza di linee guida specifiche relative

ai rapporti fra questi soggetti e la pubblica amministrazione in riferimento ai centri di accoglienza per i migranti.

Infatti, qui c'è un elemento in più rispetto ad altre tipologie di servizio, che è dato dalla particolare delicatezza dei servizi offerti, dall'esigenza di alcuni requisiti specifici e — lei citava molto opportunamente questo aspetto — dal fatto che questo genere di servizi si erogano in un ambito di problematiche che, quasi per definizione, viene assimilato all'approccio emergenziale (gli arrivi, gli sbarchi eccetera) e quindi al ricorso a strumenti di soluzione di emergenza.

Condivido la considerazione che, trattandosi ormai di un fenomeno strutturale e continuativo, non dovremmo parlare di emergenza ma di ordinarietà. Tuttavia, questo aspetto ha indubbiamente una sua specificità.

Infine, io credo che il ragionamento fatto rispetto all'esigenza di unicità delle linee guida e del bando tipo sia riferibile alle strutture quali CARA, CIE e centri temporanei e un po' meno riferibile al sistema SPRAR. Vorrei sapere se lei condivide.

Infatti, il sistema SPRAR, per sua definizione, quando i bandi sono fatti seriamente sulla base delle linee guida SPRAR, dovrebbe seguire un processo diverso, che è quello del coinvolgimento preventivo degli enti locali e delle strutture del territorio. Penso che in questo caso la problematica sia diversa.

VEGA COLONNESE. Innanzitutto ringrazio il presidente per aver posto la domanda sul caso della onlus « Un'ala di riserva ». Lei ha risposto ad un'interrogazione che avevamo presentato e questo mi solleva.

Le chiedo solo un chiarimento. Lei parlava del passaggio della gestione a strutture amministrate dal pubblico o comunque a strutture che non siano direttamente collegabili al gestore. In primo luogo vorrei capire quali sono queste strutture e se c'è già un esempio di struttura a cui si potrebbe affidare.

In secondo luogo, vorrei sapere se questo tipo di modello potrebbe essere replicato anche per i CAS, perché spesso la gestione del centro d'accoglienza è inevitabilmente legata al gestore.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Ovviamente noi abbiamo elaborato delle linee guida tenendo presente che noi siamo l'autorità che si occupa della vigilanza e della regolazione del settore degli appalti. Abbiamo individuato delle linee guida sull'affidamento dei servizi a enti del terzo settore e a cooperative sociali, all'interno di questo meccanismo che, come è noto, è molto più ampio di quello di cui ci stiamo occupando.

Nella parte finale proveremo a essere più precisi, perché abbiamo ricevuto una marea di indicazioni molto positive da parte degli operatori e cercheremo di raccogliere molti degli stimoli pervenuti. Abbiamo dato una piccola indicazione, che riguarda anche l'accoglienza dei migranti. Si tratta di un capitolo nell'ambito di un contesto più ampio. Non potrebbe essere diversamente, perché elaborare linee guida così specifiche su questo punto avrebbe meno senso.

Peraltro, nella nostra impostazione culturale le linee guida rappresentano una sorta di *vademecum* di tipo più generale, a cui poi accompagnare i bandi tipo, che invece dovrebbero essere più precettivi.

Io sono d'accordo sul fatto che i bandi tipo debbano essere diversi per CAS, CARA e SPRAR. Tuttavia, non vedo difficoltà nel prevedere anche bandi tipo che riguardino gli SPRAR. Proprio perché ci sono una serie di questioni che riguardano la necessità di interfacciarsi con il territorio e che ridondano nell'ambito del sistema degli appalti, a maggior ragione io credo che sia opportuno regolarle.

Si possono individuare tante tipologie di meccanismi di appalti, per esempio accordi quadro che riguardino i settori accessori quali l'intermediazione o l'attività culturale. Si potrebbe prevedere mec-

canismi che stabiliscano che alcune attività non vengono svolte dagli stessi operatori.

Io non credo che ci sia un'incompatibilità fra una gestione molto più a regime come quella degli SPRAR, che devono essere di lungo periodo, e una gestione emergenziale quale quella dei CAS e dei CARA, che sono teoricamente destinati a un più veloce utilizzo.

Proprio perché il coinvolgimento del territorio è anche il coinvolgimento del mondo associativo e delle realtà assistenziali, ma anche di una serie di attività economiche, io credo che a maggior ragione vada creato un bando tipo specifico. Sono d'accordo sul fatto che bisogna provare a creare una serie di indicazioni specifiche.

Quanto alla sua domanda, onorevole Colonnese, io non ho un'indicazione. Noi nelle nostre linee guida diciamo cose abbastanza generiche. In molte realtà esistono caserme e ospedali dismessi. Una programmazione da parte del territorio avrebbe consentito di utilizzare quelle strutture per la gestione, in modo che chi si doveva occupare degli aspetti economici avesse la struttura e si aprisse molto di più rispetto al sistema della concorrenza.

Se io devo mettere in campo anche l'individuazione della struttura, ovviamente questo restringe moltissimo. O creiamo delle ATI che coinvolgano le strutture alberghiere oppure diventa difficile aprire alla concorrenza effettiva — che significa anche miglioramento dei servizi — una struttura che raccoglie 300 migranti.

Noi li indichiamo in modo generico, rendendoci conto, però, che probabilmente molte di queste idee avrebbero avuto un senso se fossero state prese in considerazione prima.

Secondo me, in molte realtà in cui si è agito con la logica dell'emergenza, un meccanismo di programmazione, con l'individuazione di soggetti attuatori che abbiano una visione più ampia, potrebbe

consentire di utilizzare strutture di questo tipo.

ELENA CARNEVALI. Ho una domanda riguardante la questione dei tempi di pagamento. Vorrei sapere se nelle linee guida voi pensate di prevedere...

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Questo è un problema che riguarda la pubblica amministrazione, su cui possiamo fare tutte le raccomandazioni di questo mondo.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Raffaele Cantone e i suoi accompagnatori, il dottor Carmine Giustiniani e la dottoressa Caterina Bova. Lo ringrazio in particolare per l'ulteriore disponibilità che ci ha garantito.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 10.45, riprende alle 10.55.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Informo che lo scorso 5 novembre 2015 — in riscontro alla richiesta della Commissione — la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza ha trasmesso copia digitale degli atti relativi al procedimento penale n. 599/2015 RGNR, nell'ambito del quale è stato disposto il sequestro preventivo dell'intera struttura sita in località Spineto di Aprigliano (CS). La documentazione, non coperta da segreto, è disponibile presso l'archivio della Commissione.

Comunico altresì che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione odierna ha deliberato, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della delibera istitutiva e dell'articolo 23 del regolamento interno, il conferimento dell'incarico di collaborazione a tempo pieno per il dottor Virginio Favente, tenente colonnello dell'Arma dei carabinieri, con funzioni di Ufficiale di collegamento

con l'Arma dei carabinieri, e di Antonio Cupello, appuntato scelto dell'Arma dei carabinieri.

Nella medesima riunione, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha conferito altresì l'incarico di consulenza a tempo parziale ed a titolo gratuito all'avvocato Valeria Gerace ed al dottor Carlo Colloca, docente di analisi sociologica e metodi per la progettazione del territorio presso l'Università di Catania.

La Presidenza attiverà le procedure previste per assicurare l'avvio delle colla-

borazioni sopra indicate, previo distacco o autorizzazione dell'ente di appartenenza, ove necessario.

La seduta termina alle 11.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 22 dicembre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17STC0013960