



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA  
LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO  
PER LE PROVINCE AUTONOME di  
TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE  
AUTONOMA VALLE D'AOSTA  
AOSTA

e, per conoscenza

AL GABINETTO DEL MINISTRO  
SEDE

OGGETTO: Nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza previsti dal D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito con la legge 29 dicembre 1995, n. 563, dagli artt. 9 e 11 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, nonché dei centri di cui agli artt. 10 ter e 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche e integrazioni.

Con Decreto in data odierna, il Sig. Ministro ha approvato il nuovo schema di capitolato per la gestione delle strutture di accoglienza che, in pari data, è stato inviato alla Corte dei conti per la registrazione e che si trasmette alle SS.LL. per una preliminare analisi dei contenuti, nelle more del perfezionamento.

Il fenomeno migratorio che negli ultimi anni ha interessato il Paese ha richiesto uno straordinario impegno della nostra Amministrazione per assicurare le necessarie condizioni di accoglienza, attraverso modulazioni progressive volte al superamento della fase emergenziale e rispondenti alle normative vigenti in materia di appalti.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Anche in base alle esigenze manifestate dal territorio, si è resa necessaria una ridefinizione del sistema attraverso la più dettagliata trattazione delle modalità di accoglienza, in coerenza con quanto nel tempo sviluppatosi e con l'elevato numero degli stranieri ospitati, pur a fronte del deciso decremento del flusso migratorio.

Il Sig. Ministro, anche in attuazione di specifiche raccomandazioni formulate dalla Corte dei Conti al termine di una indagine conoscitiva sul sistema di accoglienza che evidenziava la necessità del superamento di un modello fondato su un "*diritto di permanenza indistinto*" e di accesso da parte di chi non aveva titolo a percorsi di integrazione, con direttiva del 23 luglio ha delineato le linee di azione al riguardo, prevedendo un'accoglienza, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona secondo i principi della Direttiva 2013/33/UE, per i richiedenti asilo e riservando le attività funzionali all'inclusione sociale ai soli titolari di protezione internazionale.

Un apposito accordo di collaborazione istituzionale con ANAC, per favorire le migliori pratiche negli affidamenti per la fornitura di beni e servizi, ha fatto poi da cornice ad un approfondimento tematico ed un proficuo confronto che ha portato all'elaborazione del nuovo schema di capitolato, le cui linee direttrici si inquadrano nel più complesso governo del fenomeno migratorio, a cui tendono le disposizioni del DL. 113/2018 (cd. Decreto Sicurezza e Immigrazione) oggi in discussione parlamentare.

L'ottimizzazione e la razionalizzazione dei servizi di accoglienza - obiettivo primario del provvedimento che si trasmette - è un tassello di completamento delle nuove norme tese alla accelerazione della definizione dello status a beneficio anche dei tempi di permanenza in accoglienza ed alla nuova configurazione dello SPRAR, individuato quale struttura di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati.

Pertanto, in relazione a ciò, le SSSL provvederanno a formulare, con le consuete modalità, al Servizio Centrale, le richieste di inserimento nell'ambito del predetto Sistema dei soli soggetti appartenenti a tali categorie.

In merito si sottolinea come i richiedenti asilo attualmente ospiti in dette strutture proseguiranno, ai sensi dell'art. 12 del suddetto Decreto Legge, a beneficiare del percorso avviato, sino alla scadenza dei progetti in corso, allo scopo di garantire una continuità degli interventi.

Per quel che concerne più in particolare l'accoglienza, un fondamentale elemento emerso dalle esperienze maturate a livello territoriale è costituito da una differenza tra le diverse tipologie di offerta di ospitalità, determinate principalmente dalle differenti dimensioni delle strutture utilizzate e dai conseguenti servizi resi.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Dall'analisi dei dati risulta, infatti, che un numero superiore all'80% dei richiedenti asilo è oggi accolto in strutture con capacità ricettiva inferiore a 50 posti, gran parte dei quali riconducibili essenzialmente ad appartamenti o strutture immobiliari similari.

E' apparso, pertanto, necessario superare il sistema previsto dal D.M. 7 marzo 2017, che, pur nell'importante ruolo svolto di strumento di uniformità dell'accoglienza sul territorio nazionale nonché di garanzia di trasparenza nella gestione, era fondato su un modello più adatto alle esigenze dei grandi centri collettivi.

Si è inteso, quindi, mettere a disposizione delle SS.LL. uno strumento flessibile di impiego meglio adattabile alle effettive potenzialità delle rispettive province, anche alla luce delle diverse esperienze maturate e delle realtà complesse e diversificate emerse nelle attività gestorie dei centri presenti sul territorio nazionale, rimodulando i modelli prestazionali e differenziandoli in ragione della dimensione e tipologia dei centri, sempre nella salvaguardia del livello qualitativo dei servizi resi, prevedendo altresì costi medi di riferimento per la determinazione del prezzo a base d'asta per ciascun bando di gara, individuati secondo parametri di cui si dirà oltre.

Sono state, così, contemplate tutte le strutture di diversa dimensione e tipologia, attraverso la previsione di schemi di bando-tipo, specificamente predisposti dall'ANAC, differenziati a seconda che la procedura di gara sia rivolta ad un'offerta di posti in piccole strutture ovvero in strutture di medio-grandi dimensioni, a seconda delle differenti esigenze del territorio.

Vengono inoltre previsti specifici schemi di bando relativi ai centri di cui all'art. 10 *ter* del d.lgs.286/1998 (cd. *hotspot*), sino ad oggi non regolamentati, ed ai centri di permanenza per il rimpatrio di cui all'art. 14 del d.lgs. 286/1998.

L'unito nuovo schema di capitolato di appalto, costituito da un documento che definisce il rapporto contrattuale e da 25 allegati - che ha incontrato il parere favorevole del Consiglio dell'Autorità nazionale Anticorruzione nella seduta del 30 ottobre scorso e sul quale sono state acquisite le valutazioni del Tavolo di coordinamento nazionale - contiene disposizioni generali che disciplinano due fondamentali aspetti concernenti il rapporto convenzionale: da un lato, le prestazioni da erogarsi in modo indifferenziato (servizi comuni) a beneficio dei migranti presenti nelle diverse tipologie di struttura; dall'altro la disciplina dei rapporti tra Prefettura/stazione appaltante e soggetto gestore/aggiudicatario (es. durata della convenzione, rinnovo, sospensione degli effetti della convezione, recesso etc.).

Gli allegati sono costituiti dagli schemi di disciplinare di gara, dalle strutture dell'offerta, dalle specifiche tecniche integrative delle suddette prestazioni da rendersi ai migranti in accoglienza o in



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

trattenimento, dalla tabella di dotazione minima di personale da impiegare nei centri, tutti distinti in relazione alla tipologia ed alla dimensione, nonché dalla stima dei costi medi di riferimento.

Di seguito si illustrano i profili di disciplina di particolare rilievo contenuti nello schema di capitolato.

## **Strutture, servizi e personale**

I servizi da erogarsi in tutte le strutture e le connesse modalità prestazionali sono modulati, come detto, in relazione alla tipologia del centro ed alla relativa capienza.

L'esigenza di una trattazione differenziata nasce anche dalle problematiche prospettate dai livelli territoriali, approfondite in sede tecnica anche con il fattivo contributo di alcune Prefetture, per l'individuazione di specifiche modalità operative più consone all'accoglienza nei piccoli centri.

Proprio in ragione di ciò, l'art. 1 distingue le strutture di accoglienza, articolate in *singole unità abitative* (art. 1, comma 2, lett. a), dai centri collettivi, caratterizzati dalla messa in comune di tutti i servizi (art. 1, comma 2, lett. b).

L'elemento diversificante le due cennate tipologie di struttura è rappresentato dalla diversa modalità di gestione di taluni servizi resi agli ospiti.

A fattori comuni sono assicurati i servizi che, in linea con la vigente normativa comunitaria, includono, oltre al vitto e all'alloggio, la cura dell'igiene, l'assistenza generica alla persona, la tutela sanitaria e un piccolo sussidio per le spese giornaliere (cd. *pocket money*), non ricomprendendosi più quelli diretti a supportare l'integrazione, quali i corsi di lingua italiana e l'orientamento al territorio, che erano previsti dal D.M. 7 marzo 2017.

Le strutture di accoglienza individuali sono costituite da singole unità abitative con capacità fino ad un massimo di 50 posti complessivi, che consentono un'autonoma gestione da parte degli ospiti dei servizi di preparazione dei pasti, di lavanderia, di pulizia ed igiene dei locali (art. 1, comma 2, lett. a) cit.), attraverso la distribuzione ai migranti di derrate alimentari da cucinare per proprio conto (art. 2, lett. B, n. 4), nonché la fornitura di beni per il lavaggio degli indumenti (art. 2, lett. B, n. 5) e per l'igiene e la pulizia degli ambienti (art. 4, par. 3).

I restanti servizi di gestione amministrativa, di assistenza generica alla persona e di assistenza sanitaria, sono erogati con modalità *"in rete"*, ossia con condivisione delle unità di personale destinate agli stessi, qualora insistano nel medesimo comune, ovvero in comuni contigui la cui distanza consenta, in ogni caso, un tempo di percorrenza, di norma, non superiore a 30 minuti; in tal



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

caso, la dotazione minima di personale viene considerata con riferimento non alla singola unità abitativa ma a tutte le unità abitative che concorrono al numero complessivo dei posti destinati all'accoglienza (art. 1, comma 3).

I *centri collettivi*, quali ad es. alberghi o strutture similari, sono invece costituiti da una o più strutture immobiliari che, indipendentemente dalla relativa capienza (anche inferiore a 50 posti), sono caratterizzati dall'erogazione di tutti i servizi prestati in modo differenziato - sotto il profilo del contenuto e delle modalità prestazionali - in relazione alle diverse tipologie e dimensioni del centro secondo le specifiche tecniche allegate (art. 1, comma 2, prima parte).

Un primo aspetto su cui si ritiene opportuno richiamare l'attenzione delle SS.LL. riguarda i *servizi di gestione amministrativa*, che contemplano adempimenti di fondamentale importanza in quanto obbligano il gestore alla tenuta di una definita documentazione, non sempre riscontrata nel corso delle visite ispettive, utile per i successivi controlli e l'accertamento della rispondenza prestazionale.

Si richiama in tal senso l'art. 2, lett. A), ed in particolare la previsione riguardante la registrazione degli ospiti e le modalità di verifica delle presenze giornaliere nelle strutture, in quanto è evidente che tale aspetto assume una decisiva importanza nel determinare il corrispettivo dovuto, atteso che esso è quantificato col criterio del *pro capite/pro die* o comunque in relazione alle effettive presenze.

Al riguardo, viene previsto di regola un sistema di rilevazione automatica delle presenze tramite *badge*, consentendosi l'utilizzo di un tesserino di riconoscimento dell'ospite e di un registro delle presenze cartaceo, preventivamente vidimato dalla Prefettura (art. 2, lett. A) n. 2) nei casi espressamente autorizzati; tali presenze dovranno essere quotidianamente comunicate alla Prefettura per il successivo inoltro a questo Dipartimento, attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche, che troveranno progressive implementazioni.

Nei centri di permanenza per il rimpatrio, oltre alla tenuta delle presenze, è prevista la comunicazione giornaliera da trasmettere alla Prefettura di ogni notizia, ritenuta di rilievo, riguardante l'andamento della convivenza, le condizioni del centro oltre che degli eventuali episodi che hanno causato lesioni ad ospiti od operatori, di cui dovrà essere tenuto un apposito registro (All. 5 bis lett.A)

Il *servizio complementare di assistenza sanitaria* è ora modulato in ragione della tipologia e dimensione del centro.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

In linea generale è previsto, a carico del gestore, l'obbligo dell'effettuazione della visita medica d'ingresso e degli interventi di primo soccorso sanitario finalizzati all'accertamento di situazioni di vulnerabilità ovvero di eventuali patologie che richiedano misure di isolamento o visite specialistiche o percorsi terapeutici, da svolgersi nelle strutture sanitarie pubbliche (art. 2, lett. C, comma 3); inoltre, dovrà immediatamente attivare le necessarie procedure per l'iscrizione degli ospiti al servizio sanitario nazionale (art. 2, lett. C, comma 1).

In particolare, nei centri di accoglienza collettivi con capienza superiore a 50 ospiti, negli *hotspot* e nei centri di permanenza per il rimpatrio è previsto anche un presidio medico fisso situato all'interno della struttura che deve non solo provvedere ad effettuare la visita medica d'ingresso del migrante e gli interventi di primo soccorso sanitario ma anche, in caso di necessità, adottare le misure di profilassi, sorveglianza e soccorso sanitario disponendo l'eventuale trasferimento dell'ospite presso le strutture ospedaliere (Allegati 3 bis, 4 bis, 5 bis, 6 bis e tab. A).

Nei centri di accoglienza con capienza inferiore a 50 ospiti, tale servizio è ora assicurato, per quattro ore giornaliere, da un medico in "pronta disponibilità" il quale, in caso di necessità, adotta le succitate misure di profilassi, sorveglianza e soccorso sanitario. Inoltre, allo scopo di garantire l'espletamento di tutte le attività connesse alle cennate visite mediche di ingresso e primo soccorso sanitario, si prevede la presenza del medico in struttura per una media di 4 ore all'anno per ciascun migrante e per un monte ore complessivo annuo di 200 ore su chiamata (Allegato 1 bis, Allegato 2 bis e tab.A).

Relativamente all'assistenza generica alla persona, si evidenzia che *l'assistenza psicologica* continuerà ed essere assicurata agli stranieri ospiti negli *hotspot* (All. 6 bis) e nei centri di permanenza per il rimpatrio (All. 5 bis), in ragione della necessità di intercettare possibili situazioni di vulnerabilità e di disagio.

Con riferimento alla *fornitura di beni*, si evidenzia che resta invariato il *kit* di primo ingresso ad eccezione della scheda telefonica, il cui importo viene ridotto a 5 euro.

La fornitura del *kit* è prevista solo in occasione del primo ingresso e pertanto, a seguito del trasferimento al centro di destinazione, il medesimo deve essere fornito solo ove non sia stato già consegnato. Di conseguenza, nelle specifiche tecniche relative agli *hotspot* di cui all'allegato 6 bis, alla lett. C) è previsto che, in caso di mancata consegna del *kit* per ragioni contingenti, il gestore è tenuto ad informare la Prefettura di riferimento, la quale, oltre a tenerne conto ai fini dei relativi controlli amministrativo – contabili, provvede a darne notizia a quella competente sul centro di destinazione del migrante.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Si richiama, infine, l'art. 24, comma 1, secondo alinea, dello schema di capitolato, ai sensi del quale la corresponsione al gestore di quanto dovuto per il *kit* di primo ingresso ed il *pocket money* avviene su rendicontazione separata.

In proposito, appare necessario dedicare particolare attenzione alla tenuta, da parte dell'Ente Gestore, dei registri attestanti la consegna del *pocket money*, correlati dalla firma del beneficiario.

Il servizio di pulizia, la cui frequenza viene definita in un apposito allegato, viene modulata in relazione agli ambiti operativi (uffici, camere, mense, cucine etc.) e si applica a tutti i centri collettivi, ad eccezione degli hotspot nel caso in cui non vi sia la presenza di migranti nei quali, comunque, l'ente gestore deve assicurare livelli essenziali di igiene (All. 6 bis).

Nelle strutture individuali di accoglienza ove, invece, il servizio di pulizia viene svolto in autonomia dagli ospiti, il gestore dovrà aver cura di istruirli preventivamente in merito alle modalità delle operazioni occorrenti per le pulizie dei locali, nonché alle regole sulla raccolta e smaltimento dei rifiuti ordinari, conformemente alle norme locali in tema di raccolta differenziata, ed in ogni caso vigilare sull'effettiva ed adeguata attuazione delle predette istruzioni, affinché vengano mantenute le normali condizioni di ordine ed igiene (All. 1 bis).

Nell'ottica della razionalizzazione dei costi, riveste significativa importanza l'analitica determinazione della dotazione di personale di cui all'allegato A.

Diversamente dal precedente schema di capitolato, che contemplava dotazioni di personale differenziate in relazione alla sola diversità di capienza delle strutture, la tabella di cui al cennato allegato A definisce tali dotazioni parametrando non solo in base ai posti (fino a 50; da 51 a 150; da 150 a 300; da 301 a 600; da 601 a 900; da 901 a 1200; da 1201 a 1500 e da 1501 a 1800) ma anche in relazione alle tipologie dei centri, conseguendosi, in tal modo, una razionalizzazione delle unità impiegate per i servizi, perfettamente aderenti alla effettiva ospitalità offerta.

Si richiama, in proposito l'art. 5, comma 5 il quale, in caso di diminuzione delle presenze nei centri in relazione all'andamento dei flussi migratori ovvero di riduzione della ricettività delle strutture per danneggiamenti o lavori di ristrutturazione, prevede che le unità di personale impiegate siano parametrare al numero degli ospiti effettivamente presenti nei centri, richiamando in tal senso la Tabella di dotazione minima di personale di cui all'All. A.

E' fatto salvo quanto previsto per gli *hotspot*, per i quali deve essere in ogni caso garantito un presidio fisso.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

## **Procedure di affidamento, struttura dell'offerta e stima dei costi medi**

Ferma restando la disposizione - quale criterio di aggiudicazione - dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo, significativo elemento di novità, come già evidenziato nelle premesse, è costituito dal superamento del precedente modello fondato su uno schema di capitolato unitario, privo di bando – tipo, previsto dal D.M. 7 marzo 2017, con l'adozione di una *pluralità di schemi di disciplinare di gara*, per ciascuna tipologia di struttura di accoglienza che si intende attivare sul territorio.

Gli schemi di disciplinare sono stati formulati prendendo le mosse dal bando tipo n. 1/2017 dell'ANAC, opportunamente adattato alle peculiarità dei servizi sociali anche in ragione delle caratteristiche degli operatori che li offrono sul mercato, quale schema generale, applicabile a tutte le tipologie di servizi e forniture, per gare sopra soglia comunitaria da affidare mediante procedura aperta e sulla base del criterio del miglior rapporto qualità prezzo.

Il ricorso all'utilizzo del medesimo Bando tipo consentirà di raggiungere, anche nell'ambito dell'affidamento dei servizi sociali, i medesimi obiettivi che mediante tale strumento sono raggiunti nei contratti pubblici in generale, ossia garantire efficienza e ed omogeneità dei procedimenti, con conseguente miglioramento degli standard di qualità dell'azione amministrativa (art. 213, co. 2 del d.lgs 50/2016).

Il modello individua le clausole tipo fondamentali della procedura di affidamento e le informazioni minime necessarie da mettere a disposizione per poter formulare un'offerta appropriata, consentendo una maggiore rapidità dell'azione amministrativa. La standardizzazione delle procedure a livello nazionale consentirà, inoltre, di far emergere le migliori pratiche rendendo più spedita l'effettuazione delle gare stesse riducendo, al contempo, le probabilità di far sorgere contenziosi.

Sono stati formulati n. 6 schemi di disciplinare di gara, distinti in base alla tipologia, dimensione e funzioni dei centri. Nella suddivisione si è tenuto conto del fatto che in alcuni casi è richiesto ai concorrenti di gestire il servizio in una struttura messa a disposizione dall'Amministrazione, in altri casi si chiede ai concorrenti stessi di individuare e mettere a disposizione le strutture nelle quali organizzare i centri di accoglienza.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, in particolare, si segnala che nel caso in cui la struttura debba essere messa a disposizione dall'operatore economico, l'obiettivo degli schemi di disciplinare - allegati nn. 1, 2, 3, distinti in base a tipologia e dimensione delle strutture – è di individuare una



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

pluralità di operatori economici con i quali concludere un accordo quadro per la successiva attivazione, in base alle effettive necessità di accoglienza, dei relativi contratti di appalto.

Nel caso in cui, invece, la struttura sia messa a disposizione dall'Amministrazione, gli schemi di disciplinare - allegati nn. 4, 5, 6, distinti in base a tipologia e funzioni dei centri – sono finalizzati ad individuare un unico concorrente con il quale stipulare il relativo contratto d'appalto per la gestione dei servizi di accoglienza.

Nel testo dei disciplinari alcune clausole sono indicate come facoltative e/o alternative in quanto corrispondono alle diverse opzioni che la normativa sui contratti pubblici lascia alla discrezionalità delle stazioni appaltanti. Le SSLL potranno, pertanto, liberamente modificare il testo dei disciplinari (ad esempio prevedendo requisiti ulteriori o diversi nell'ambito di quanto prescritto dal d.lgs. n. 50/2016) per adattarlo alle proprie necessità.

Come per il precedente capitolato, per i centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative e per i centri collettivi con capacità ricettiva inferiore a 300 posti, ivi compresi i C.P.R., l'affidamento dell'appalto è consentito, ai sensi dell'art. 1, comma 5, senza la suddivisione in lotti prestazionali (schemi di disciplinare di cui agli All. 1, 2, 3 e 5).

Nel caso di centri collettivi con capienza superiore a 300 posti è invece obbligatorio l'affidamento dell'appalto in lotti prestazionali, ai sensi dell'art. 1, comma 4 (schema di disciplinare di cui all'All. 4).

Si ritiene opportuno osservare che, rispetto al precedente schema di capitolato, i lotti prestazionali riferiti ai centri collettivi sono ora ridotti a tre (art. 1, comma 4 cit.), essendo stato incorporato quello relativo alla fornitura di beni, in quello riguardante l'erogazione dei servizi. Con ciò si è voluto tener conto delle diverse segnalazioni pervenute dal territorio, laddove è emerso che nella quasi totalità dei casi la gara espletata dalle Prefetture per l'affidamento del lotto avente per oggetto la fornitura di beni non è stata aggiudicata per mancanza di offerte.

Infine, per quanto riguarda gli *hotspot*, l'art. 1, comma 6 prevede che l'affidamento dell'appalto è consentito senza la suddivisione in lotti prestazionali, attesa l'esigenza di assicurare la necessaria flessibilità in relazione alle esigenze connesse all'andamento discontinuo degli sbarchi ed alla conseguente variazione delle presenze dei migranti (schema di disciplinare di cui all'All. 6).

Anche per la parte relativa alla struttura dell'offerta il nuovo schema di capitolato introduce significativi elementi di novità: sono infatti previste specifiche strutture di offerta anche per i centri il cui appalto non è suddiviso in lotti prestazionali.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Le strutture dell'offerta vengono quindi differenziate sia in ragione della tipologia di ospitalità (individuale o collettiva), sia della destinazione funzionale del centro (centro di accoglienza, *hotspot* ovvero centro di permanenza per il rimpatrio) nonché in relazione alla diversa capacità ricettiva.

Le SS.LL. potranno così disporre, nella procedura di gara, di uno strumento flessibile d'impiego predefinito, che si ritiene possa costituire un valido ausilio nella individuazione dei criteri per la valutazione e ponderazione delle offerte di gara.

Un'importante innovazione tesa alla semplificazione delle procedure e a supporto dell'azione delle SSSL, è costituita dalla determinazione dei costi medi di riferimento dei servizi da rendersi in accoglienza, di cui all'All. B, quale strumento di orientamento per la determinazione delle specifiche basi d'asta.

La previsione pone fine alle più evidenti disomogeneità dei prezzi sostenuti per lo stesso pacchetto prestazionale registratisi sui territori, consentendo l'uniforme remunerazione dei servizi a beneficio della razionalizzazione della spesa pubblica.

I costi medi da assumere a riferimento sono stati stimati secondo parametri ufficiali e consolidati, che costituiscono un *benchmark* per la pubblica amministrazione, derivanti dal contratto di lavoro, in particolare quello del settore delle cooperative socio – sanitario – assistenziale - educativo per il personale, dalle convenzioni CONSIP per i servizi di pulizia, dai report dell'ISTAT per il valore dei beni immobili, dal prezzo medio della giornata alimentare in ambito sanitario di cui alla delibera ANAC del 2016 per il vitto, nonché dalle ricerche di mercato e dalle convenzioni stipulate da centrali di committenza regionali per la fornitura di beni.

Con tale stima si è pertanto inteso offrire un contributo teso a supportare l'azione amministrativa, in uno dei più sensibili segmenti di attività, ferma restando la possibilità di utilizzare valori inferiori ove la situazione del territorio lo consenta.

## **Rapporto tra stazione appaltante ed aggiudicatario**

Nel contesto del rapporto negoziale tra Prefettura e soggetto gestore, si è tenuto conto dall'andamento dagli attuali flussi migratori, attendendo alle nuove esigenze di una maggiore flessibilità, al fine di conseguire una razionalizzazione dei costi.

Un'importante innovazione è costituita da quanto previsto dall'art. 14 che, da un lato ridetermina la durata del contratto, fissandola nel più breve termine di dodici mesi rinnovabili per un periodo non superiore ad ulteriori dodici mesi, in luogo dei precedenti due o tre anni non rinnovabili, e



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

dall'altro stabilisce la facoltà di rinnovo, previa rinegoziazione col medesimo gestore, avente ad oggetto esclusivamente il numero complessivo dei posti in accoglienza, essendo ora consentito di adeguare lo strumento contrattuale alle presenze effettive, senza necessità di aprire un nuovo confronto competitivo.

Inoltre, l'art. 15, in caso di riduzione delle presenze in misura superiore al 50 % della capienza massima teorica per un periodo di almeno 60 giorni, prevede la facoltà di sospendere gli effetti del contratto, con possibilità di recesso nell'ipotesi in cui non sussistano più le condizioni per la prosecuzione del rapporto contrattuale.

Sempre in considerazione dell'andamento dei flussi migratori, sono state introdotte alcune disposizioni che trovano applicazione per lo specifico caso dell'*hotspot*, struttura particolarmente soggetta a presenza discontinua degli ospiti in relazione agli eventi di sbarco e/o rintraccio.

E' evidente che tali strutture, registrando nel tempo una presenza numerica fortemente oscillante di ospiti in ragione dell'andamento ciclico ed incostante - e comunque non pianificabile - del fenomeno migratorio, presentano esigenze funzionali caratterizzate dalla forte peculiarità dei servizi da erogarsi, anche in relazione ai tempi di attivazione.

Altre clausole, inoltre, sono finalizzate a conseguire per tali strutture un equo temperamento tra l'esigenza di assicurare alla Prefettura interessata – in caso di arrivo di migranti – una sollecita attivazione del centro nel rispetto della sostenibilità del contratto.

Si fa riferimento, in particolare, all'art. 15, comma 5 dello schema di capitolato, ove si prevede che, in caso di mancanza di ospiti nella struttura, è comunque garantito, da parte del gestore, un presidio fisso, riconoscendosi a suo favore un rimborso delle spese e del costo del personale ritenuto indispensabile per il mantenimento del cennato presidio (art. 24, comma 2), prevedendosi il ripristino della funzionalità entro il tempo stabilito dalla Prefettura, comunque non superiore alle 8 ore dal momento della segnalazione di attivazione (art. 15, comma 6).

Il diritto di recesso, che costituisce un utile strumento di razionalizzazione e di risparmio della spesa, è disciplinato dall'art. 27, riconoscendo a quest'Amministrazione, al primo comma, la facoltà di recesso di cui all'art. 109 del decreto legislativo 18/4/2016, n. 50, e contemplando al secondo comma casi tipizzati di recesso *per giusta causa*, per i quali trova applicazione – per la determinazione di quanto dovuto al soggetto gestore - il successivo terzo comma, che circoscrive il relativo diritto al pagamento di quanto dovuto alle sole prestazioni correttamente eseguite a regola d'arte secondo i corrispettivi e le condizioni di contratto, e non anche al decimo dell'importo delle



# *Ministero dell'Interno*

**DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE**

opere, dei servizi o delle forniture non eseguite; in tal caso è altresì prevista la rinuncia, da parte del medesimo gestore, a qualsiasi pretesa risarcitoria e ad ogni ulteriore compenso, indennizzo o rimborso spese, anche in deroga all'art. 1671 del codice civile.

## **I controlli**

Le nuove disposizioni riservano una specifica attenzione alla materia dei controlli sui soggetti gestori.

Nel tempo si è consolidato, attraverso le necessarie disposizioni ministeriali, un modello integrato di controlli sui centri di accoglienza a livello territoriale e centrale.

Con il nuovo capitolato si realizza la strutturazione di un sistema che trova così una regolamentazione completa, raccomandata peraltro dalla Corte dei Conti, ed indispensabile per il trasparente e corretto agire amministrativo.

In particolare, gli articoli 18, 19 e 20 intendono assicurare la regolare esecuzione delle previsioni contrattuali mediante misure atte a garantire l'unitarietà e l'efficacia dei controlli, nonché la trasparenza delle gestioni, per la migliore modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

L'attività del Direttore dell'esecuzione, la cui figura era già presente nel precedente schema di capitolato, viene ora meglio declinata alla luce del consolidarsi del quadro normativo di riferimento, anche a seguito dell'adozione del Decreto del Ministro delle Infrastrutture 49/2018 e delle linee guida ANAC.

I controlli devono essere periodici, costanti nel tempo e in continuità con una linea di intervento consolidata, svolti con il pieno coinvolgimento dei nuclei ispettivi già attivi ma che oggi devono costantemente supportare le attività di verifica, così da valorizzare, in sintonia con le specificità territoriali, quelle forme di collaborazione interistituzionale più idonee a garantire un'ampia e approfondita capacità di valutazione dei diversi ambiti del monitoraggio.

L'unitarietà del sistema è assicurato, dal Dipartimento, attraverso l'azione di coordinamento ed insieme di supporto, mediante la diramazione di linee di indirizzo e di strutturate metodologie, anche basate sull'utilizzo di appositi strumenti di monitoraggio, oltre che dall'ausilio di personale ministeriale all'attività ispettiva, così da garantire la necessaria condivisione, tra centro e territorio, delle modalità di verifica.



# *Ministero dell'Interno*

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Si sottolinea come l'azione di controllo sia un elemento fondamentale per la gestione del fenomeno migratorio, funzionale anche a realizzare una più razionale e adeguata organizzazione dei servizi di accoglienza; per tale ragione risulta di grande importanza la ricognizione periodica, che consente alle stesse Prefetture oltre che al Dipartimento una conoscenza completa dell'andamento del sistema.

Particolare importanza, inoltre, riveste la collaborazione che viene richiesta al gestore, per un puntuale riscontro dell'effettivo adempimento delle prescrizioni contrattuali, secondo le seguenti linee direttrici: assicurazione della presenza presso il centro della documentazione necessaria al fine dei controlli; adozione di misure idonee a garantire la tracciabilità dell'erogazione dei servizi e della fornitura dei beni; trasmissione alla Prefettura di relazioni mensili descrittive degli adempimenti posti in essere in attuazione del contratto.

La massima trasparenza nell'impiego delle risorse è altresì garantita dalla previsione introdotta nel citato Decreto Legge 113/2018, attualmente in fase di discussione parlamentare, secondo la quale il gestore è tenuto a pubblicare, con cadenza semestrale sul proprio sito o portale digitale, la rendicontazione sulle spese di gestione, successivamente alle necessarie verifiche effettuate dalla Prefettura ai fini della liquidazione; tali dati verranno resi disponibili anche attraverso un collegamento con il sito della medesima Prefettura.

L'ottimale declinazione sul territorio dei menzionati obblighi di collaborazione porterà ad una razionalizzazione complessiva del sistema dei controlli, migliorandone sensibilmente l'efficacia, e ciò è ancora più evidente in relazione agli adempimenti previsti dal decreto interministeriale del 18 ottobre 2017, riguardante la verifica ai fini, anche della rendicontazione delle spese sostenute dai gestori (art. 19, comma 6), che ammette al pagamento unicamente le fatture corredate dalla necessaria documentazione, in osservanza alla ineludibile esigenza di garantire la tracciabilità dei beni e servizi erogati.

Con il nuovo schema di capitolato in oggetto si è inteso pertanto supportare l'attività delle SS.LL., mettendo a disposizione uno strumento di semplificazione delle procedure di gara completo e flessibile, in quanto adattabile ad ogni tipologia di accoglienza, consentendo di scegliere quanti e quali bandi-tipo utilizzare in ragione delle esigenze in atto, delle potenzialità di offerta del territorio o della tipologia di centro da attivare.



# *Ministero dell'Interno*

**DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE**

A partire dal momento in cui il Decreto di approvazione del Sig. Ministro verrà registrato dalla Corte dei Conti, le SSLL provvederanno ad attuare le disposizioni in esso contenute; sono ovviamente fatte salve le convenzioni in corso fino alle rispettive scadenze.

Si assicura la più ampia disponibilità del Dipartimento per ogni ulteriore, eventuale chiarimento.

**IL CAPO DIPARTIMENTO**

Gerarda Pantalone