

## **Ministero dell'Interno**

Prot. 3154/ D.C.S. 11.6

In allegato:n.1 floppy disk (convenzioni CPT e CId più allegati).

Ai Sigg. Prefetti di

Agrigento Caltanissetta Foggia Ragusa

Ancona Catania Gorizia Roma

Bari Catanzaro Lecce Siracusa

Bologna Como Milano Torino

Brindisi Crotone Modena Trapani

e p.c.

Al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

SEDE

Al Dipartimento della P.S.

SEDE

Ai Sigg.Prefetti della Repubblica

(Restanti sedi)

**Oggetto:** Convenzione tipo e "linee guida" per la gestione di Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPT) e di Centri di Identificazione (CId, già centri d'accoglienza).

Al termine di un laborioso lavoro, che ha coinvolto anche i funzionari di codeste Prefetture, questo Dipartimento ha definito delle linee guida per la gestione dei centri di permanenza e di identificazione (già d'accoglienza).

I centri di permanenza temporanea, passati al vaglio di due legislature e di due diverse maggioranze, fanno parte stabilmente dell'ordinamento e sono indispensabili, oramai, su tutto il territorio dello Stato.

La costante attenzione degli organismi internazionali e la spiccata sensibilità dell'opinione pubblica verso i temi dell'immigrazione clandestina vedono particolarmente esposta la nostra Amministrazione, in special modo per quanto riguarda la gestione dei centri.

L'organizzazione di queste strutture deve quindi essere affidata a standard di qualità, economicità ed efficienza omogenei e verificabili.

Non si disponeva nel passato, nel corso della massima emergenza, di strumenti utili ad effettuare comparazioni e valutazioni circa la congruità e l'economicità delle soluzioni proposte.

Si è verificata, quindi, una grande disparità nella conduzione dei centri e, sovente, differenze di costi, così notevoli, che oggi non trovano più giustificazione.

L'adozione di parametri omogenei compete a questo Dipartimento che, mettendo a frutto quanto le SS.LL. hanno fatto in questi anni fra mille difficoltà e avvalendosi della collaborazione preziosa della società di consulenza "Solving International", offerta a titolo gratuito, ha enucleato le competenze dell'ente gestore, individuando con maggior precisione le prestazioni ed i servizi che a questo dovranno essere richiesti.

Nel contempo sono stati individuati i servizi ulteriori, relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, che dovranno essere appaltati per assicurare il corretto funzionamento dei centri e per evitare il rapido deterioramento dei beni.

**In sostanza, da subito, si intende operare secondo le seguenti direttrici:**

- a) eliminazione degli sprechi e razionalizzazione delle spese;
- b) individuazione univoca dei compiti del gestore;
- c) copertura totale, con contratti predefiniti di manutenzione, di ogni aspetto della struttura;
- d) massima riduzione delle spese impreviste (in economia);
- e) massima riduzione di contratti e adempimenti burocratici delle Prefetture;
- f) incremento dei controlli.

Dopo un lungo studio sono state elaborate le seguenti linee guida predisposte, nella convinzione che le SS.LL. le applicheranno al meglio.

**Eventuali migliori condizioni** d'esercizio e di gestione localmente proposte dalle SS.LL. saranno prese in considerazione da questo Dipartimento se aderenti alle linee guida che si vanno ad indicare.

### **LINEE GUIDA PER LA GESTIONE DI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA E D'ASSISTENZA (CPT) E DI CENTRI D'IDENTIFICAZIONE (CId, già' centri d'accoglienza).**

Allo scopo di raggiungere gli obiettivi descritti nelle premesse, che formano parte integrante delle linee guida per la gestione dei CPT e dei CId, le SS.LL. si atterranno alle seguenti indicazioni.

#### **I) Individuazione dei servizi che devono essere resi nei CPT e nei CId.**

Con l'avvio della gestione 2003 i servizi resi nei centri (CPT e CId) dovranno tendenzialmente essere omogenei su tutto il territorio nazionale, secondo l'elencazione fatta nelle convenzioni tipo che si allegano e nei relativi allegati.

Convenzioni ed allegati individuano, anche, i contingenti minimi di personale che l'ente gestore dovrà impiegare, così come l'entità dei servizi di assistenza sanitaria.

Si è voluto con ciò sottrarre all'apprezzamento discrezionale il dimensionamento degli stessi.

E' naturalmente possibile scendere al di sotto delle quantità indicate, per esempio nel caso di piccole strutture che già operano bene con meno personale.

Quelli indicati sono contingenti "minimi" che l'ente gestore dovrà garantire e che potranno essere incrementati, a parità di costo, in sede d'offerta.

Le prestazioni ed i servizi che dovranno essere assicurati in ciascun centro (esclusa, naturalmente, la competenza delle forze di polizia) sono nel dettaglio indicate nello schema di convenzione, con esclusione del gruppo IV (manutenzione della struttura e degli impianti), e sono:

#### **Gruppo I) Assistenza alla persona**

- a) servizio generico alla persona;
- b) assistenza sanitaria;
- c) assistenza psico sociale e mediazione linguistico culturale;
- d) attività amministrativa, di magazzino ecc.;
- e) fornitura di effetti personali e lettereschi

#### **Gruppo II) Ristorazione**

#### **Gruppo III) Servizio di pulizia e igiene ambientale**

#### **Gruppo IV) Manutenzione della struttura e degli impianti**

## **II) Riduzione del numero dei contratti e copertura di ogni aspetto dei centri con contratti di gestione e manutenzione.**

Uno dei fenomeni meno governabili della gestione dei centri, nell'esperienza fatta in questi anni, è quello relativo all'estrema difficoltà nella previsione e programmazione della spesa.

In molti casi, infatti, mancano contratti per la manutenzione della struttura e degli impianti con la conseguenza che le Prefetture sono poi costrette ad "inseguire" di volta in volta, ed in maniera estemporanea, le varie esigenze, provvedendovi con il sistema dell'affidamento in economia dei servizi. In taluni casi ciò comporta spese in economia che, sommate nell'anno, raggiungono per ogni centro cifre considerevoli che questo Dipartimento non è più in grado di sostenere.

La mancanza di predefiniti contratti di manutenzione comporta un più veloce degrado degli immobili e degli impianti, la frequente paralisi di settori o di impianti tecnologici (per la difficoltà di reperire sul momento le ditte specializzate) e un enorme dispendio di energie per il moltiplicarsi dell'attività amministrativa, cui gli uffici contabili delle Prefetture sono costretti.

Occorre perciò provvedere alla stipula di contratti che coprano la manutenzione della struttura e di tutti gli impianti tecnologici, assicurando la certezza delle responsabilità e favorendo la riduzione degli adempimenti burocratici delle **Prefetture, che potranno così destinare le scarse risorse umane** disponibili al **controllo**.

La soluzione ideale, cui si dovrà tendere, è quella di affidare la fornitura di tutto il pacchetto di servizi e prestazioni **ad un unico ente gestore**.

Si potrà così conseguire l'individuazione certa delle responsabilità e la necessaria efficienza ed economicità di gestione.

Data la complessità delle strutture e degli impianti non appare peraltro possibile affidare il compito della manutenzione al gestore. Si ritiene necessario procedere secondo le seguenti ipotesi **indicate in ordine di preferenza**:

### **Prima ipotesi**

<b>SOGGETTO</b>	<b>STRUMENTO</b>	<b>SERVIZI</b>
ENTE GESTORE	CONVENZIONE	Gruppo I) Assistenza alla persona Gruppo II) Ristorazione Gruppo III) Servizio di pulizia e igiene ambientale
GLOBAL SERVICE	CONTRATTO	Gruppo IV) Manutenzione della struttura e degli impianti

### **Seconda ipotesi**

SOGGETTO	STRUMENTO	SERVIZI
ENTE GESTORE	CONVENZIONE	Gruppo I) Assistenza alla persona Gruppo III) Servizio di pulizia e igiene ambientale
DITTA CATERING	CONTRATTO	Gruppo II) Ristorazione.
GLOBAL SERVICE	CONTRATTO	Gruppo IV) Manutenzione della struttura e degli impianti.

**Nota:** L'Ente Gestore ha facoltà di subappaltare alcuni servizi (vedi allegati).

Nel caso l'Ente Gestore non possa assumere nemmeno i servizi del gruppo III) (pulizia e igiene ambientale) questi andranno inseriti nel global service.

### III) Individuazione dell'ente gestore e nuove convenzioni tipo.

#### III / A) Individuazione dell'ente gestore.

**Nel corso dei lavori preparatori della nuova convenzione tipo sono emerse perplessità e preoccupazioni di molte Prefetture circa le modalità di scelta del contraente cui affidare la gestione dei centri.**

**Occorre precisare che le nuove convenzioni lasciano sempre affidata alla prudente e motivata valutazione dei Sigg. Prefetti la scelta di enti pubblici o privati che, per competenza, professionalità e vocazione statutaria, presentano i necessari requisiti di affidabilità e serietà necessari per l'assolvimento di un così delicato servizio.**

**Si vuole, peraltro, rammentare la necessità e l'opportunità di estendere le trattative gli enti che presentano le garanzie richieste (ministeriale prot. 2869-DCS.11.6 del 18 settembre 2002) per innestare il circuito virtuoso concorrenziale.**

A tale proposito sono state predisposte delle schede (allegati H e G alle convenzioni) che potranno essere utili alla valutazione delle offerte e che tengono conto "**anche**", **ma non solo**, dell'offerta economica.

Le SS.LL., in ragione dell'estrema delicatezza del servizio, potranno procedere alla stipula delle convenzioni sulla base della trattativa privata e di gara ufficiosa atteso che le disposizioni di cui al **Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 157** (Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi), ai sensi dell'art. 3, comma 2, del medesimo decreto, si applicano ai servizi di cui trattasi **limitatamente agli art. 8, comma 3, 20 e 21** (resta fermo l'obbligo di assicurare "l'evidenza pubblica", come peraltro, già prescritto dalla direttiva Ministeriale n. 3435/50 del 30 agosto 2000).

Le considerazioni di cui sopra valgono anche nel caso in cui all'ente gestore venga affidata, con la medesima convenzione, la ristorazione e il servizio di pulizia ed igiene ambientale.

La ristorazione rientra, infatti, nell'elencazione dell'allegato 2 al decreto legislativo 157/97 e comunque, così come per il servizio di pulizia e igiene ambientale, il valore del servizio generale di gestione del centro prevale di gran lunga sul valore dei servizi ristorazione e pulizia, restando così questi ultimi riassorbiti nella disciplina del contratto principale.

#### III / B) Nuove convenzioni tipo.

Le convenzioni tipo, contenute nel floppy disk allegato, riguardano:

A) convenzione per la gestione dei CPT che hanno sede in immobili di proprietà demaniale ([allegato Mod CPT A](#));

B) convenzione per la gestione dei CPT che hanno sede in immobili di proprietà dello stesso ente gestore o nella disponibilità dello stesso ente gestore ([allegato Mod. CPT B](#));

C) convenzione per la gestione dei CId che hanno sede in immobili di proprietà demaniale ([allegato Mod. CId A](#));

D) convenzione per la gestione dei CId che hanno sede in immobili di proprietà dello stesso ente gestore o nella disponibilità dello stesso ente gestore ([allegato Mod. CId B](#));

Le convenzioni sono corredate da allegati contrassegnati dalla lettera A alla lettera G (più due allegati, H ed I, per la valutazione delle offerte) che costituiscono il capitolato cui attenersi.

Fra gli elementi di novità occorre segnalare la determinazione del prezzo. Si è, infatti, optato per l'individuazione di un parametro unico (prezzo prodie/procapite) nella determinazione del quale concorreranno (per quota parte) tutte le voci di spesa.

Il sistema prescelto, peraltro già adottato per alcuni centri, è stato preferito al sistema che prevedeva il pagamento di un corrispettivo per ogni servizio reso o il "rimborso" delle spese sostenute, perché di più facile applicazione (non richiede laboriosi riscontri che, spesso, si rivelavano solo formali), più trasparente (poiché consente immediati e precisi raffronti), in grado di garantire maggiore certezza nella previsione di spesa.

Per i CPT è stato introdotto un meccanismo che assicura, comunque, un introito necessario al mantenimento in efficienza della struttura nell'ipotesi in cui il numero degli ospiti scenda in maniera significativa.

Analoga cosa non è stata fatta per i Centri di Identificazione (già d'accoglienza) che, per l'estrema varietà di tipologie (vi sono centri da 30 posti e altri da 1500 posti) richiedono soluzioni personalizzate che le SS.LL. avranno cura di proporre.

Per molte delle forniture di servizi e beni sono stati indicati già i prezzi di mercato rilevati presso al grande distribuzione, alcuni CPT e Società di consulenza del settore, che potranno costituire un'utile base di lavoro e di valutazione (confrontare al proposito i vari allegati e il **foglio elettronico "tabelle per gli allegati" - foglio "bench"**)

Le SS.LL. vorranno curare con particolare attenzione che gli enti gestori rispettino l'obbligo di fornire preventiva informazione circa il personale che intendono utilizzare, anche se appartenente a ditte subappaltanti.

Per semplificare il lavoro è stato previsto che gli elenchi nominativi siano inoltrati alla Prefettura per il tramite della competente Questura.

Particolare rilievo è stato dato all'attività di tenuta dei registri e degli schedari e alle comunicazioni che l'ente è tenuto ad effettuare.

Anche in questo caso l'intento è di uniformare le procedure e gli adempimenti e di introdurre criteri di maggiore professionalità che non possono trascurare la definizione di un flusso permanente di informazione statistica sull'attività dei centri.

Oltre a vigilare su tale compito affidato ai gestori le SS.LL. avranno cura di sensibilizzare i propri uffici perché curino il puntuale e tempestivo inoltro, anche a questo Dipartimento, di ogni notizia di rilievo sulla vita dei centri.

E' opportuno, a tal riguardo, che per ciascun centro venga nominato un funzionario responsabile.

La durata delle convenzioni è stata stabilita in due anni, tempo giudicato congruo per assicurare una certa stabilità e per consentire agli enti gestori una programmazione che abbia un minimo di respiro.

### **III / C) Nuove convenzioni tipo, tutela dei lavoratori.**

Nell'affidamento del servizio, qualora la gestione fosse affidata ad un ente nuovo rispetto al precedente

gestore, le SS.LL. considerino necessario inserire nella convenzione specifiche norme a tutela del posto di lavoro di quanti già operano nel centro, acquisendo, eventualmente il Parere dell'Ufficio del Lavoro. E' fondamentale impartire opportune disposizioni per pretendere dal gestore il rispetto delle norme a tutela dei lavoratori, con particolare riguardo a quelle dei contratti collettivi applicati e per farne verificare il rispetto da parte degli uffici della Prefettura.

#### **IV ) Global service per la manutenzione delle strutture e degli impianti.**

Per quanto riguarda la manutenzione delle strutture e degli impianti tecnologici (Gruppo IV) le SS. LL. non dovranno espletare alcuna gara ma faranno riferimento alla Soc.Consip che, ai sensi della legge 488 del 23/12/99 (legge finanziaria 2000), provvede alla fornitura dei beni e dei servizi per le Pubbliche Amministrazioni attraverso imprese già selezionate con procedure ad evidenza pubblica.

Seguendo le procedure indicate sul sito web [www.consip.it](http://www.consip.it), potrà essere modulato il "global service" necessario per ogni singola struttura selezionando fra i servizi offerti (che prevedono il ventaglio completo delle necessità, ivi compresa la manutenzione degli apparecchi tecnologici) quelli desiderati, ivi compreso il servizio di pulizia ed igiene ambientale, che potrà essere inserito qualora non sia possibile affidarlo all'ente gestore del centro.

Il global service offerto dalla soc. Consip non prevede il servizio di ristorazione, per il quale si dovrà pertanto procedere o con affidamento all'ente gestore (soluzione raccomandata) o, in alternativa, con apposita gara, che potrà svolgersi con il sistema della trattativa privata per i medesimi motivi già indicati nel paragrafo precedente (servizio compreso nell'allegato 2 al decreto legislativo 157/95).

Si confida nella preziosa e consueta collaborazione delle SS.LL. per la messa a regime di questa nuova fase organizzativa che, nel primo biennio di applicazione, non potrà non avere il carattere di sperimentazione. La difficoltà del lavoro svolto, che ha teso a codificare le diverse esperienze maturate, richiede infatti una verifica pratica sul campo, per saggiare la validità del modello proposto.

E' possibile, infatti, che alcune delle valutazioni effettuate si rivelino inadeguate, sarà importante, al riguardo, il contributo che le SS.LL. potranno dare in termini di suggerimenti e consigli, dei quali questo Dipartimento farà tesoro.

Per tutta la fase di predisposizione delle convenzioni 2003-2004 il Dipartimento offrirà la massima collaborazione attraverso i recapiti indicati in calce.

Il Capo Dipartimento  
(Anna Maria D'Ascenzo)