

# DETENZIONE AMMINISTRATIVA, TRASPARENZA E APPALTI. REPORT SUI (DIS)SERVIZI DEL CPR DI TRAPANI

A cura della Clinica Legale Migrazioni e Diritti  
dell'Università degli studi di Palermo e di ASGI



# **Detenzione amministrativa, trasparenza e appalti. Report sui (dis)servizi del CPR di Trapani**

Rapporto a cura della Clinica Legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli Studi di  
Palermo e di ASGI

Aggiornato a Giugno 2024

Riproduzione autorizzata a fini non commerciali con citazione della fonte

Fotografia in copertina: ingresso del CPR Milo

## Sommario

<b>Premessa.....</b>	<b>3</b>
<b>1. La storia del CPR di Trapani Milo.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Istanza di accesso civico.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Inadempimenti relativi ai servizi di assistenza alla persona e violazioni dei diritti fondamentali.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1. Mancato rispetto dei Diritti fondamentali.....</b>	<b>11</b>
<b>3.2. Violazioni del diritto alla salute. Assistenza socio-psicologica e assistenza sanitaria.....</b>	<b>13</b>
<b>3.3. Violazioni del diritto di difesa e di accesso alla protezione internazionale. Servizio di informazione ed orientamento legale.....</b>	<b>17</b>
<b>3.4. Violazioni relative al servizio di mediazione culturale e linguistica.....</b>	<b>22</b>
<b>4. Violazioni relative all’offerta tecnica migliorativa. Alcune criticità nei protocolli trasmessi.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1. Attività religiose, ricreative, sociali e del tempo libero.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1.1. Attività sportive.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.2. Attività del tempo libero.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.3. Assistenza Religiosa.....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.4. Attività di Informativa alla Normativa.....</b>	<b>34</b>
<b>4.1.5. Attività ed iniziative culturali-sociali e di sensibilizzazione.....</b>	<b>36</b>
<b>4.1.6. Orientamento.....</b>	<b>37</b>
<b>4.1.7. Altri protocolli relativi allo svolgimento di iniziative ricreative, sociali e religiose.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2. Servizi di assistenza sanitaria con l’azienda sanitaria territorialmente competente.....</b>	<b>39</b>
<b>5. Protocolli non trasmessi.....</b>	<b>41</b>
<b>6. L’attività ispettiva della Prefettura di Trapani.....</b>	<b>43</b>
<b>7. Osservazioni conclusive.....</b>	<b>46</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>49</b>

## Premessa

I **Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR)**<sup>1</sup> sono luoghi destinati alla detenzione amministrativa delle persone migranti, irregolarmente soggiornanti, in attesa di esecuzione di un provvedimento di espulsione (art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). In tali luoghi, possono essere trattenute anche le persone richiedenti asilo, se ritenute pericolose o a rischio di fuga, in attesa della definizione del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142).

Tali centri sono gestiti da soggetti privati, selezionati dal Ministero dell'Interno all'esito di procedure ad evidenza pubblica, tendenzialmente sulla scorta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Sono note le molteplici criticità del sistema di detenzione amministrativa. D'altra parte, si tratta di una forma di privazione della libertà personale che avviene in assenza di condanna giudiziale o di alcun procedimento penale e che spesso si prolunga per tempi lunghissimi<sup>2</sup>, soprattutto nei casi più contraddittori in cui il trattenimento riguarda persone di fatto non rimpatriabili.

Tra i vari profili critici, l'obiettivo di questo report è quello di fare luce sulle possibili criticità relative all'operato dei soggetti competenti nel settore della detenzione amministrativa, sia rispetto alla tutela dei diritti delle persone trattenute, sia riguardo al corretto esercizio delle funzioni pubbliche, che, infine, con riferimento all'utilizzo delle risorse della collettività. Tutto ciò, anche per contribuire all'esercizio del controllo democratico e alla partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla vita pubblica.

Come ricorda l'art. 1, co. 1, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. Decreto Trasparenza), *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di **tutelare i diritti dei cittadini**, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e **favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**”*. Come modo di essere e di agire dell'amministrazione<sup>3</sup>, la trasparenza imporrebbe, soprattutto in un settore tanto delicato per i diritti coinvolti come quello in questione, un'attenzione particolare su come venga esercitato il potere pubblico e

---

<sup>1</sup>Nel corso degli ultimi 25 anni, i centri di detenzione hanno modificato la propria denominazione, da Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), poi definiti Centri di permanenza temporanea (CPT) e successivamente Centri di identificazione ed espulsione (CIE). Con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) hanno assunto la denominazione di Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (art. 19, co. 1).

<sup>2</sup>Da ultimo, ad opera del d.l. 19 settembre 2023, n. 124, è stato esteso il tempo massimo di detenzione nel CPR da novanta a centoottanta giorni.

<sup>3</sup>G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006.

sulle procedure per il suo esercizio. **Al principio di trasparenza deve essere, quindi, commisurata tutta l'attività amministrativa.**

Gli strumenti utilizzati per redigere questo report costituiscono una concretizzazione della definizione di trasparenza fornita.

Al fine di portare avanti il lavoro di monitoraggio, è stata presentata istanza di accesso civico indirizzata alla Prefettura di Trapani, per ottenere i documenti relativi alla gara europea a procedura aperta per l'affidamento dell'appalto dei servizi di gestione e funzionamento del CPR di Milo-Trapani, nonché al contratto di appalto dei servizi di gestione e funzionamento del CPR e ai documenti connessi. Questa azione si inserisce all'interno delle numerose poste in essere dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)<sup>4</sup> e da altre associazioni su diversi territori, che hanno portato alla luce le inadempienze contrattuali, le disfunzioni e le gravi violazioni all'interno dei CPR italiani<sup>5</sup>, alcune culminate in indagini e procedimenti penali<sup>6</sup>.

Le azioni portate avanti finora dalla società civile si sono occupate di verificare lo stato dei diritti delle persone private della libertà personale, anche attraverso accessi fisici. Questo report si aggiunge a tali azioni, focalizzandosi sulla procedura a evidenza pubblica e sui documenti a essa collegati, sempre nell'ottica della tutela dei diritti delle persone trattenute e alla luce degli obblighi gravanti sulla stazione appaltante e sull'ente gestore.

**Al lavoro di analisi dei documenti ottenuti e alla stesura del presente report hanno partecipato le studentesse e gli studenti della Clinica Legale MiDi dell'Università degli studi di Palermo.**

---

<sup>4</sup>Sul CPR di Milo-Trapani, v. in particolare l'accesso fisico del dicembre 2022, v. ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, ottobre 2023, al link: [www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/11/TRAPANI\\_report-accesso-e-visita-CPR-Trapani-ASGI-dicembre-2022.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/11/TRAPANI_report-accesso-e-visita-CPR-Trapani-ASGI-dicembre-2022.pdf).

<sup>5</sup>Come mostrato dall'inchiesta *Le prefetture non controllano i Cpr. Inchiesta su appalti e gestione*, *Altroeconomia*, maggio 2024, n. 270, pp. 10 ss.

<sup>6</sup>Tra gli ultimi casi, si segnala quello del CPR di Milano; v. ASGI, *La mancata erogazione dei servizi nel Cpr di Milano e il potere di controllo della Prefettura*, ottobre 2023, al link <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/12/La-mancata-erogazione-dei-servizi-nel-Cpr-di-Milano-e-il-potere-di-controllo-della-Prefettura.pdf>. Sulla vicenda è stata aperta un'inchiesta da parte della Procura di Milano, le cui indagini si sono recentemente concluse in vista del processo; v. *Il CPR di via Corelli a Milano sotto indagine della Procura*, 2 dicembre 2023, in [meltingpot.org](http://meltingpot.org), al link: <https://www.meltingpot.org/2023/12/il-cpr-di-via-corelli-a-milano-sotto-indagine-della-procura/>; *Caso Cpr Milano, chiusa inchiesta sulle 'condizioni disumane'*, 10 maggio 2024, Ansa.it, [https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2024/05/09/caso-cpr-milano-chiusa-inchiesta-sulle-condizioni-disumane\\_b0826c98-c623-4d79-8394-af8df302ec61.html](https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2024/05/09/caso-cpr-milano-chiusa-inchiesta-sulle-condizioni-disumane_b0826c98-c623-4d79-8394-af8df302ec61.html).

## 1. La storia del CPR di Trapani Milo

Prima di passare alla disamina della documentazione, è bene ripercorrere brevemente la storia del CPR di Trapani, il quale ha cambiato destinazione d'uso diverse volte da quando è stato aperto, nel 2011<sup>7</sup>, passando da CIE, ad Hotspot, all'attuale centro di permanenza per il rimpatrio<sup>8</sup>.

Il centro di Contrada Milo è stato inaugurato nel luglio del 2011, con la iniziale destinazione di Centro di identificazione ed espulsione (CIE). La struttura di Milo si aggiungeva allo storico centro Serraino Vulpitta, inaugurato nel 1998 come Centro di Permanenza Temporanea (CPT), e al CIE provvisorio di Kinisia, che sarebbero poi stati chiusi poco dopo il 2011<sup>9</sup>.

Dalla sua apertura fino al 2014, il centro è stato gestito dalla cooperativa Oasi, la cui gestione è stata revocata a causa di gravi inadempienze<sup>10</sup>.

Nell'anno seguente, il 2015, il CIE è stato convertito in hotspot raddoppiando in termini di capienza, fino al 2017<sup>11</sup>. Già allora, il Garante Nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale rilevava come *“Il Centro, nonostante la recente ristrutturazione, era apparso ancora molto legato alla sua primitiva natura, con muri, reti e cancelli tipici di un CIE”*<sup>12</sup>.

A partire dal 24 settembre 2018, la struttura è stata trasformata in Centro di permanenza per i rimpatri (CPR).

Nel 2019 è stata indetta una delle procedure negoziate che hanno interessato il centro anche negli anni successivi, la cui aggiudicataria è risultata Badia Grande Cooperativa

---

<sup>7</sup>Si veda l'ordinanza del 21 aprile 2011, n. 3935, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consultabile al link: [https://www.meltingpot.org/app/uploads/2011/05/OPCM\\_3935\\_21\\_aprile\\_11.pdf](https://www.meltingpot.org/app/uploads/2011/05/OPCM_3935_21_aprile_11.pdf).

<sup>8</sup> Action Aid & UniBa, CPR Trapani - Milo, al link <https://trattenuti.actionaid.it/strutture/cpr-trapani-milo/> (ultimo accesso del 10 giugno 2024).

<sup>9</sup>MEDU, ARCIPELAGO CIE. *Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, maggio 2013, pp. 17 ss., al link: <https://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/ARCIPELAGOCIEsintesi.pdf>; e Commissione Straordinaria per la tutela e la Promozione Dei Diritti Umani XVII Legislatura, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, luglio 2014, p. 16, al link: <https://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/RapportoCIE.pdf>.

<sup>10</sup>Commissione Straordinaria per la tutela e la Promozione Dei Diritti Umani XVII Legislatura, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, cit. p. 70

<sup>11</sup> Action Aid & UniBa, CPR Trapani - Milo, cit.

<sup>12</sup>Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)*, 11 maggio 2017, p. 38, al link <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>.

sociale<sup>13</sup>, per il periodo dal 1 ottobre 2019 al 29 febbraio 2020. La predetta era già nota alla Prefettura trapanese, in quanto già aggiudicataria della gestione del centro, dal 2014 fino al 2015, e delle altre strutture di accoglienza della provincia, non senza criticità<sup>14</sup>.

Al termine del febbraio 2020, la Prefettura di Trapani ha emanato una nuova determina a contrarre per la gara d'appalto, la cui esecuzione sarebbe partita dall'anno 2021, in quanto il centro al tempo ha subito una ristrutturazione<sup>15</sup>. Tuttavia, considerando che a gennaio 2021 il centro era ancora chiuso a causa dei lavori, l'affidamento del servizio è stato rinviato.

Nelle more, è stata pubblicata una nuova procedura negoziata nel gennaio 2021. Sulla determina prot. n. 49847 del 21 luglio 2021, è risultata aggiudicataria la costituenda Ati (o R.T.I.)<sup>16</sup> tra le società cooperative Vivere Con e il Consorzio Hera Società, la cui convenzione è stata stipulata in data 3 agosto 2021 per il servizio di gestione e funzionamento del C.P.R di Milo, con capienza di 36 posti e per la durata di due mesi.

Tale convenzione è stata prorogata per ulteriori due mesi fino a dicembre 2021, con successive estensioni fino a marzo 2022, giugno 2022, settembre 2022 e infine dicembre 2022<sup>17</sup>.

Nell'aprile 2021, è stata indetta una nuova gara d'appalto, ex Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50<sup>18</sup>, per il periodo dal 1 ottobre 2021 al 30 settembre 2023, per un importo complessivo di € 5.443.617,00 e per una capienza totale del CPR pari a 204 posti. La procedura è stata modificata il 24 settembre 2021, ottenendo il codice CIG n. 88832333C6, e la decisione definitiva è stata presa solo nel novembre 2022.

---

<sup>13</sup>L'atto di aggiudicazione è consultabile al link [https://www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1240/decreto\\_aggiudicazione\\_definitiva\\_CPR.pdf](https://www.prefettura.it/FILES/allegatinews/1240/decreto_aggiudicazione_definitiva_CPR.pdf).

<sup>14</sup>Per un approfondimento si veda il report di Coalizione Italiana Libertà E Diritti Civili (CILD) pubblicato nel 2023, nel quale emergono diverse criticità legate alla cooperativa anzidetta nel corso degli anni e nella gestione dei centri di accoglienza e/o detenzione per le persone straniere; cfr. CILD, *L'affare CPR. Il profitto sulla pelle delle persone*, 2023, pp. 148 e ss., [https://wp-buchineri.cild.eu/wp-content/uploads/2023/06/ReportCPR\\_2023\\_2rev.pdf](https://wp-buchineri.cild.eu/wp-content/uploads/2023/06/ReportCPR_2023_2rev.pdf).

<sup>15</sup>Gli atti della gara ed i verbali delle sedute sono consultabili al link: [https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337746.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337746.htm).

<sup>16</sup> Per A.T.I. o R.T.I. si fa riferimento a un "Raggruppamento temporaneo di imprese" o alla "Associazione temporanea di imprese", ossia a una "forma di collaborazione temporanea ed occasionale tra operatori economici, riuniti al fine della partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e per la loro esecuzione", cfr. *Associazione temporanea di imprese*, in "Diritto on line" - Treccani, [https://www.treccani.it/enciclopedia/associazione-temporanea-di-imprese\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/associazione-temporanea-di-imprese_(Diritto-on-line)/) (ultimo accesso 10 giugno 2024).

<sup>17</sup>Si veda proroga determina a contrarre consultabile al link: [https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337728.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337728.htm).

<sup>18</sup>Si veda la determina a contrarre, consultabile al link: [https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337743.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337743.htm).

Nel verbale della seduta della Commissione giudicatrice del 7 aprile 2022<sup>19</sup>, è stata indicata la graduatoria di aggiudicazione, come riportato di seguito:

DITTA	Punteggio tecnico	Punteggio economico	Punteggio finale
BADIA GRANDE SOCIET A' COOPERATIVA SOCIALE	66,21	30,00	96,21
ASSOCIAZIONE LA MANO DI FRANCESCO E ASSOCIAZIONE SAN MARCO ONLUS costituendo R.T.I	65,14	27,92	93,06
OFFICINE SOCIALI SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	68,71	21,98	90,70
VIVERE CON COOP. ONLUS CONSORZIO HERA SOCIETA' COOPERATIVA costituendo R.T.I.	67,50	19,55	87,05
ORS ITALIA S.R.L	57,86	12,56	70,42

Nel corso della procedura, sono state escluse le prime tre classificate, ossia la cooperativa Badia Grande Società Cooperativa Sociale con il provvedimento n. 57491 del 1° agosto 2022, La Mano Di Francesco e Associazione San Marco con il provvedimento n. 58521 del 3 agosto 2022, e la Società Cooperativa Officine Sociali con il provvedimento n. 76830 del 7 ottobre 2022<sup>20</sup>.

Non può non notarsi come la prima sia stata esclusa dalla gara poiché “l’operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità”; illeciti che avevano cominciato ad essere oggetto di indagine anche nel frangente in cui la cooperativa gestiva il centro tra il 2019 e il 2020<sup>21</sup>.

Dopo l'esclusione delle tre prime classificate, l'affidamento dell'appalto dei servizi di gestione e funzionamento del CPR di Milo è stato aggiudicato proprio alla costituenda

<sup>19</sup> Consultabile al link:

[https://www.prefettura.it/trapani/download.php?f=Spages&s=download.php&id\\_sito=1240&file=LOZJTEVTL2FsbGVnYXRpbmV3cy8xMjQwL1ZlcmJhbGVfbi5fOF9fQ29tbWlzc2lvbmVfc2VkdXRhX2RlbF8wNy4wNC4yMDlyLnBkZg==&&coming=bmV3cy9BdnZpc2lfZV9iYW5kaV9kaV9nYXJhLTE5MzMzNzZmMhOjQ==](https://www.prefettura.it/trapani/download.php?f=Spages&s=download.php&id_sito=1240&file=LOZJTEVTL2FsbGVnYXRpbmV3cy8xMjQwL1ZlcmJhbGVfbi5fOF9fQ29tbWlzc2lvbmVfc2VkdXRhX2RlbF8wNy4wNC4yMDlyLnBkZg==&&coming=bmV3cy9BdnZpc2lfZV9iYW5kaV9kaV9nYXJhLTE5MzMzNzZmMhOjQ==).

<sup>20</sup> I provvedimenti di esclusione sono consultabili ai link:

[https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337729.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337729.htm) e

[https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337727.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337727.htm).

<sup>21</sup> CILD, *L'affare CPR. Il profitto sulla pelle delle persone*, cit., p. 160.

ATI "Vivere Con società cooperativa onlus - Consorzio Hera società cooperativa sociale"<sup>22</sup>.

Dunque, in continuità con le 5 proroghe della precedente assegnazione, comprese tra agosto 2021 e giugno 2022, l'ATI "Vivere Con Società Cooperativa Onlus" (CF 021867770818) e il "Consorzio Hera società cooperativa" sono stati individuati quali aggiudicatari l'appalto, nel novembre 2022.

La gara è stata aggiudicata per un totale di 204 posti, incrementando i 150 inizialmente previsti<sup>23</sup>. A seguito dell'aggiudicazione, l'effettiva capienza del centro è stata però oscillante<sup>24</sup>.

Come si avrà modo di spiegare nel prosieguo del lavoro, sulla base di quanto stabilito dall'art. 17 del previgente Capitolato d'Appalto del 2021, applicabile al caso specie, *"L'ente gestore e gli aggiudicatari dei servizi prestazionali si impegnano ad eseguire le prestazioni oggetto del contratto alle condizioni e modalità stabilite nel capitolato e nella offerta tecnica ove migliorativa, garantendo la continuità dell'esecuzione delle prestazioni contrattuali"*.

Ciò significa che, da una parte, l'ente gestore è obbligato a fornire, per legge, un insieme di servizi, volti a garantire i diritti fondamentali delle persone trattenute come la mediazione linguistica, l'orientamento legale, l'assistenza sociale (compresa l'eventuale rilevazione di indici di vulnerabilità), l'assistenza psicologica e quella sanitaria. Dall'altra, l'ente gestore è obbligato altresì a garantire anche il pieno espletamento dei servizi oggetto di specifica proposta nell'ambito dell'offerta tecnica migliorativa.

Peraltro, le proposte fatte nell'ambito dell'offerta tecnica e, in particolare, le proposte migliorative sono oggetto di valutazione nel corso della gara, in cui il criterio di selezione del contraente è quello dell'offerta economica più vantaggiosa, sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.

Non appare superfluo rilevare come tale valutazione debba, sempre e comunque, garantire il pieno rispetto dei diritti delle persone trattenute. D'altra parte, anche un'eventuale violazione dei predetti obblighi deve essere considerata come una vera e propria violazione contrattuale (v. par. 3.1), sul cui rispetto e controllo dovrebbe vigilare la Prefettura competente (v. par. 7).

---

<sup>22</sup>Il decreto di aggiudicazione del 7 novembre 2022, è consultabile al link:

[https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337726.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337726.htm).

<sup>23</sup>CILD, *Trattenimento illegittimo nella mensa del CPR di Trapani*, 13 ottobre 2022, al link

<https://cild.eu/blog/2022/10/13/trattenimento-illegittimo-nella-mensa-del-cpr-di-trapani/>.

<sup>24</sup>Come si evince anche da Ufficio Speciale del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale - Sicilia, *Comunicato stampa*, 13 settembre 2023, al link

<https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2023-09/7%20settembre%202023%20-%20Visita%20a%20Trapani.pdf>.

Nell'ottica, quindi, di monitorare la tenuta dei servizi "su carta" rispetto a quelli effettivamente erogati, si è ritenuto opportuno utilizzare lo strumento dell'accesso civico come espressione del principio di trasparenza, che dovrebbe innervare l'operato della pubblica amministrazione e al quale la società civile può appellarsi.

## 2. Istanza di accesso civico

Nel dicembre 2023 è stata presentata istanza di accesso civico al fine di ottenere la copia del contratto di appalto, nonché tutti i documenti allegati, come l'offerta tecnica, il capitolato d'appalto, gli eventuali protocolli d'intesa firmati dall'Ente gestore a integrazione dei servizi offerti, unitamente al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicato. L'istanza è stata indirizzata alla Prefettura di Trapani.

Tali documenti non erano presenti all'interno dell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del sito della predetta Prefettura, la quale pubblicava solo la documentazione relativa alle diverse gare di appalto, indette tra il 2019 e il 2021, e alla contestuale procedura di aggiudicazione diretta.

In riscontro alla predetta istanza, la Prefettura di Trapani ha deciso, inizialmente, per il suo parziale accoglimento, trasmettendo però solo una parte della documentazione richiesta. In particolare, sono risultati mancanti i numerosissimi protocolli sottoscritti dall'ente gestore espressamente richiamati nell'offerta tecnica, che il Contratto precisa debbano considerarsi parte integrante e sostanziale del contratto stesso (art. 1, c. 2, Contratto).

Sono stati trasmessi i seguenti documenti:

1. Contratto di appalto dei servizi di gestione e funzionamento del Centro di Permanenza per i Rimpatri – CPR di Trapani - Milo;
2. Capitolato d'appalto e gli allegati al suddetto capitolato d'appalto (specifiche tecniche integrative dello schema di capitolato di appalto relative alla erogazione dei servizi di accoglienza e alla fornitura di beni; struttura dell'offerta: criteri di valutazione e ponderazione delle offerte per la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo; tabella frequenza pulizie; stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza)
3. Offerta tecnica;
4. Alcuni dei protocolli d'intesa sottoscritti (nel dettaglio, v. par. 5 e par. 6).

**Le citazioni letterali di tali documenti nell'ambito del report saranno, per la maggior parte, contenute in appositi riquadri di colore bianco. Ai protocolli saranno dedicati dei riquadri di analisi ed approfondimento in colore grigio.**

Successivamente, è stato proposto riesame all'Autorità Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Amministrazione prefettizia competente.

Anche in sede di riesame è stato, però, confermato il rifiuto all'ostensione dei documenti richiesti, sulla scorta della motivazione per cui "*l'interesse conoscitivo del richiedente incontra un limite nelle contrastanti esigenze di riservatezza*", avendo l'ente gestore opposto espresso rifiuto. Pertanto, è stato presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale competente, TAR Sicilia - sede di Palermo, di cui ad oggi è ancora pendente la definizione.

Un'altra istanza di accesso civico, presentata da ASGI, sempre nel dicembre 2023, ha riguardato anche le ispezioni, nonché i controlli periodici che la Prefettura di Trapani e/o il Ministero dell'Interno dovrebbero porre in essere al fine assicurare la regolare esecuzione del contratto ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Solo in sede di riesame, è stata trasmessa la nota della Prefettura di Trapani - Area IV - Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione - Prot. Uscita N.0011054 del 8 febbraio 2024, con informazioni riguardanti le attività ispettive, senza tuttavia la contestuale trasmissione dei verbali. Soltanto a seguito di nota dell'ufficio del Ministero dell'interno - Responsabile della prevenzione e della Corruzione e della Trasparenza è stata trasmessa la nota di servizio relativa all'attività ispettiva del 29 agosto 2023 con nota della Prefettura di Trapani - Area IV - Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione - Prot. Uscita N.001111560 del 9 febbraio 2024 (v. par. 7).

### **Le risultanze di tali attività verranno esposte nel corso di questo report.**

La richiesta di accesso all'interno dei locali, invece, non è stata effettuata poiché, a seguito dell'incendio avvenuto il 22 gennaio 2024, il CPR è stato reso inagibile per il 90%. Questo evento ha portato al fermo di tre persone, individuate come responsabili dell'incendio, sulla base delle immagini delle videocamere di sorveglianza<sup>25</sup>.

In conseguenza di tali fatti di cronaca, per i quali è stata disposta la chiusura del CPR, all'istanza di accesso civico non è poi seguito il confronto diretto con le istituzioni e l'ente gestore.

La verifica delle effettive condizioni di esecuzione dell'appalto e di espletamento dei servizi è stata, tuttavia, resa possibile attraverso le testimonianze raccolte negli anni dalla società civile. Sono numerosi i report che nel tempo hanno fatto luce sulle condizioni di trattenimento e le (mancate) erogazioni dei servizi all'interno del centro, di cui si dirà nel prosieguo del lavoro.

---

<sup>25</sup>In Limine, Arci, Arci Porco Rosso, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Borderline Europe, Campagna LasciateCIEntrare, Maldusa, *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, 7 febbraio 2024, <https://inlimine.asgi.it/tra-le-macerie-del-cpr-di-milo-voci-da-unindegna-reclusione-la-cedu-condanna-litalia/>.

In particolare, una delle fonti più importanti è rappresentata dal report redatto da ASGI nel 2023, che dà conto delle risultanze emerse nella visita effettuata da una delegazione nei locali del CPR nel dicembre 2022 e delle informazioni fornite dalla Prefettura, nell'aprile del 2023, a seguito di accesso civico<sup>26</sup>.

Ai fini della redazione del presente report, sono state inoltre raccolte le testimonianze di un legale di alcune delle persone trattenute a Milo che, ai fini dell'espletamento della sua attività difensiva, ha avuto accesso al centro anche fino a poco prima della sua chiusura.

### **3. Inadempimenti relativi ai servizi di assistenza alla persona e violazioni dei diritti fondamentali**

#### **3.1. Mancato rispetto dei Diritti fondamentali**

Secondo quanto previsto dall'art. 2 della Costituzione: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

L'art. 2, co. 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, precisa inoltre che *“Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”*.

L'ordinamento italiano garantisce, dunque, il riconoscimento e il pieno esercizio dei diritti fondamentali, a prescindere dallo status giuridico di cittadino o straniero e dalla regolarità o irregolarità del soggiorno.

Inoltre, l'art. 14, co. 2, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 prevede che: *“Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394”*.

---

<sup>26</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit. All'accesso civico è stato dato riscontro con la nota della Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031 del 17 aprile 2023, consultabile al link: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/04/Riscontro-Prefettura-di-Trapani-CPR-17.4.2023.pdf>. per consultare gli altri documenti forniti a seguito di accesso civico, cfr. ASGI, *Il CPR di Trapani: le informazioni e i documenti forniti dalla pubblica amministrazione*, 18 aprile 2023, <https://inlimine.asgi.it/il-cpr-di-trapani-le-informazioni-e-i-documenti-forniti-dalla-pubblica-amministrazione/>.

Anche secondo il Contratto stipulato tra ente gestore e la Prefettura di Trapani, come si legge all'art. 1, co. 4:

*“L'organizzazione dei servizi di cui al comma 1 è **improntata al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona**, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute, della differenza di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità e, ove possibile, all'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado”.*

Il mancato rispetto dei diritti fondamentali configura, infatti, una violazione estremamente rilevante del contratto, tanto da costituire **clausola risolutiva espressa**, di cui la Prefettura può avvalersi per ottenere la risoluzione del contratto (art. 22, Contratto).

Nonostante ciò, sono state numerose, nel tempo, le violazioni dei diritti fondamentali rilevate rispetto alle persone trattenute nel centro.

Più recente e autorevole conferma della situazione di violazione dei diritti dei soggetti trattenuti è la pronuncia con cui, in data 7 febbraio 2024, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), a seguito di ricorso di urgenza, ha ordinato tanto il trasferimento di una persona trattenuta nel centro di Trapani-Milo verso un luogo idoneo, quanto la modifica delle condizioni di trattenimento all'interno dello stesso CPR. La Corte ha infatti rilevato la **violazione dell'art. 3 della CEDU**, in ragione delle condizioni inumane e degradanti della detenzione delle persone trattenute nel suddetto CPR, anche a seguito dell'incendio che, come detto, lo aveva reso inagibile per il 90%<sup>27</sup> (v. par. 2).

Anche prima di tale ultima chiusura, la società civile, a seguito degli accessi fisici al centro, aveva già denunciato le **violazioni del diritto al rispetto ad una vita dignitosa** delle persone trattenute all'interno del CPR di Trapani.

Per quanto attiene ai moduli abitativi del centro, è stato infatti riportato che i locali erano interamente in cemento, privi di suppellettili e con mobilio saldato al pavimento<sup>28</sup>. Tale scelta di utilizzo di materiali quali cemento ed acciaio sarebbe dovuta alla pretesa volontà di *“prevenire incendi e danneggiamenti”*<sup>29</sup>.

<sup>27</sup>In Limine et al., *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, 7 febbraio 2024, cit.

<sup>28</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 7-8.

<sup>29</sup>Ufficio Speciale del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale - Sicilia, *Comunicato stampa*, 13 settembre 2023, cit.

I trattenuti, inoltre, erano costretti a consumare i propri pasti all'interno dei moduli abitativi, ove erano presenti un tavolo e delle panche in cemento, o negli spazi comuni all'aperto, dove erano assenti tavoli e sedie. Non era invece possibile l'accesso alla mensa, nonostante esistesse un locale formalmente adibito a tale funzione<sup>30</sup>.

Ulteriori violazioni dei diritti fondamentali verranno illustrate anche nei paragrafi successivi.

### **3.2. Violazioni del diritto alla salute. Assistenza socio-psicologica e assistenza sanitaria**

Il diritto alla salute è uno dei diritti fondamentali della persona, sancito e tutelato sia sul piano nazionale dall'art. 32 della Costituzione, sia dalle norme sovranazionali. A titolo esemplificativo, la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede, all'art. 3, rubricato "Diritto all'integrità della persona", che "Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica".

Da tale quadro normativo deriva l'obbligo, all'interno dei CPR, oltre che di garantire l'accesso alle cure, anche di verificare le condizioni psicofisiche delle persone trattenute attraverso l'accesso in struttura di enti o istituzioni idonee al soddisfacimento di questa verifica. Invero, la stessa Direttiva del 19.05.2022 del Ministro dell'Interno (da ora in poi "Direttiva"), "Recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni" (anche nota come Direttiva "Lamorgese"), all'art. 3, rubricato "Accertamento delle condizioni di salute e assistenza medica", qualifica come necessario il costante accertamento circa lo stato di salute del singolo, sia nel momento che precede il suo ingresso, in occasione della visita di idoneità<sup>31</sup>, sia nel periodo di trattenimento stesso. Strettamente legato alla piena ed effettiva difesa del diritto alla salute è anche il divieto di trattenimento per quei soggetti le cui condizioni fisiche o psichiche non siano reputate idonee alla permanenza nel centro (Art. 17, co. 1, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142; art. 3, Direttiva cit.).

Tali obblighi sono ulteriormente sottolineati nello schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'Interno nel 2021.

Secondo i documenti trasmessi in occasione dell'accesso civico, effettuato nel dicembre 2023:

---

<sup>30</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 7-8; nello stesso senso anche i dati riportati da Action Aid & UniBa, *CPR Trapani - Milo*, cit.

<sup>31</sup> Per le modalità con cui deve essere espletata la visita, si veda ASGI, *Diritto in pratica: la valutazione di idoneità al trattenimento nei CPR alla luce del nuovo regolamento*, gennaio 2023, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/diritto-in-pratica-valutazione-di-idoneita-al-tratteniment-o-nei-cpr/>.

## **Contratto - art. 2, lett C**

*Tutti i migranti ospiti dei centri hanno accesso alle prestazioni del servizio sanitario nazionale. A tal fine, l'Ente gestore pone in essere le procedure necessarie per l'iscrizione degli stranieri al servizio sanitario nazionale o per il rilascio del tesserino STP in relazione alla posizione giuridica degli stessi. E' inoltre assicurato un servizio complementare di assistenza sanitaria calibrato in relazione alla tipologia ed alla dimensione dei centri, secondo quanto previsto nelle specifiche tecniche. Sono in ogni caso assicurati la visita medica d'ingresso nonché, al ricorrere delle esigenze, la somministrazione di farmaci e altre spese mediche (es. visite specialistiche, protesi non previste dal SSN), gli interventi di primo soccorso sanitario finalizzati all'accertamento di patologie che richiedono misure di isolamento o percorsi diagnostici e/o terapeutici presso le strutture sanitarie pubbliche e all'accertamento di situazioni di vulnerabilità.*

### **Offerta tecnica, B. 1.1.**

#### *Assistenza socio- psicologica*

*Le azioni dello psicologo e dall'assistente sociale, rivolte a dare risposta ai bisogni di carattere psico-sociale e di sostegno alla persona, sono di diverso tipo ma tutte caratterizzate dalla presenza continua di Mediatori linguistici interculturali. Si presta particolare attenzione a persone appartenenti a categorie vulnerabili quali: caso di vittime di tortura, vittime di violenza/abusi, minori, portatori d'handicap, portatori di disagio mentale o sociale e anziani. Il servizio è finalizzato altresì a prevenire l'insorgere dei conflitti determinati dalla permanenza prolungata degli ospiti al centro. Ai fini dell'organizzazione del servizio, all'interno del centro, viene garantito uno spazio fisico adeguato come luogo di riferimento per l'espletamento dello stesso. Viene garantita la presenza di operatrici donne nel sostegno a donne vittime di violenze ed abusi.*

#### *Assistenza Sanitaria*

*Ogni straniero ospite presso il centro riceve una prima visita. Lo screening medico di ingresso riguarda prevalentemente lo stato di salute generale, la presenza di malattie cutanee trasmissibili e di eventuali parassitosi. L'attenzione viene rivolta ad una valutazione immediata del profilo psicosociale, per individuare soggetti particolarmente vulnerabili ( portatori di handicap, vittime di violenza fisica e psicologica ecc.) Per gli ospiti che necessitano di cure e/o accertamenti specifici, si avviano grazie al personale sanitario e al servizio di assistenza sociale le pratiche per l'ottenimento della tessera STP; e si effettuano i trasferimenti e ricoveri presso strutture ospedaliere. Si stabiliscono le procedure di collaborazione con il DSM e il Ser.t. e i poliambulatori della ASL e con i presidi ospedalieri ed i consultori del territorio, nel rispetto della normativa vigente sull'accesso ai servizi del SSN. (vedi protocolli d'intesa). Il primo soccorso sanitario viene garantito ed*

*espletato in apposito presidio medico, tuttavia la stretta collaborazione con i consultori pubblici e con le strutture sanitarie del territorio consentono il monitoraggio e un controllo continuo sugli ospiti oltre che una reale continuità sia dal punto di vista terapeutico che diagnostico. Infatti agli ospiti viene consegnata, all'uscita dal centro, copia di cartella clinica con relativo STP, da cui si evincono le condizioni patologiche e le necessità psico-farmaceutiche del soggetto. Tutte le informazioni sanitarie vengono raccolte su apposita cartella clinica informatizzata, secondo un numero progressivo delle visite effettuate. E' eseguito consenso informato del paziente in merito al trattamento dei dati sensibili ed al trattamento sanitario cui viene eventualmente sottoposto. Il foglio di consenso informato è trascritto in italiano, inglese, francese, arabo, e viene eventualmente letto e/o tradotto per gli analfabeti. Il modulo sottoscritto dal paziente viene allegato a copia cartacea della cartella clinica. L'assistenza sanitaria garantisce anche l'assistenza infermieristica.*

L'offerta prevede che tali attività vengano espletate anche nell'ambito di protocolli d'intesa con l'ASP e con altre strutture sanitarie pubbliche, al fine di garantire le prestazioni diagnostiche e terapeutiche, oltre alle visite di idoneità al centro, in osservanza degli artt. 35, T.U. Imm., e 3, co. 11, della Direttiva.

In particolare, le procedure di collaborazione proposte dall'ente Gestore sono definite nell'ambito delle proposte migliorative dell'Offerta Tecnica (v. punto B.2.), ove si prevede lo svolgimento dei seguenti servizi (v. par. 5.3):

*"Assistenza Psichiatrica e riabilitazione con particolare riferimento alle vittime di tortura*

*Assistenza e riabilitazione per i migranti che presentano problematiche legate alla dipendenza da sostanze psicoattive [...]*

*Alfabetizzazione Sanitaria [...]*

*Sostegno Psicologico [...]*

*Studio e sostegno e Assistenza Sanitaria [...]*

*Sostegno e realizzazione integrata di vari servizi di Assistenza Sanitaria, percorsi diagnostico essenziali e specialistica [...]"*

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, sulla base di quanto risultato dal confronto della delegazione di ASGI con lo staff non sanitario, durante l'accesso avvenuto nel dicembre 2022, una prima visita veniva effettuata all'ingresso, mentre i controlli nel corso della permanenza venivano effettuati solo su richiesta della persona

interessata<sup>32</sup>. Tuttavia, le persone trattenute, il più delle volte, non avevano piena conoscenza del loro diritto a richiedere assistenza medica, costituendo un *vulnus* significativo rispetto all'accesso alle cure da parte delle persone trattenute<sup>33</sup>.

Secondo quanto affermato dalla stessa Prefettura, a seguito di accesso civico proposto da ASGI nel 2023: *“Su un totale di 927 ingressi da Gennaio 2022, successivamente all'ingresso sono state effettuate n. 8 visite per verificare la compatibilità dei trattenuti con la vita in comunità ristretta”*<sup>34</sup>. Si tratta di un numero irrisorio, tenuto conto che la valutazione delle condizioni fisiche e psichiche e l'accertamento della loro idoneità al trattenimento dovrebbe essere oggetto di accertamento anche a seguito dell'ingresso nel CPR.

Inoltre, ancora ASGI ha rilevato difficoltà di accesso anche al servizio di assistenza psicologica, a fronte di un ampio numero di persone soggette all'uso di terapie farmacologiche<sup>35</sup>. Secondo quanto riportato dalla Prefettura<sup>36</sup>, ad aprile del 2023 erano somministrate terapie *“per circa 90 trattenuti, per lo più ansiolitici”*. Secondo le dichiarazioni dell'ente gestore, la somministrazione avveniva dietro prescrizione dell'ASP. La tipologia dei calmanti somministrati non risulta in nessuno dei documenti.

La prassi di somministrare psicofarmaci è stata confermata, anche rispetto a periodi più prossimi alla chiusura del centro, dalle testimonianze raccolte a seguito dell'incendio, secondo cui *“la somministrazione di psicofarmaci e calmanti sarebbe prassi comune, persino di nascosto all'interno dei pasti”*<sup>37</sup>.

Emblema delle criticità nell'assistenza sanitaria fornita a Milo è la tragica vicenda che ha coinvolto **Ousmane Sylla**, cittadino della Guinea, che nel febbraio del 2024 si è tolto la vita impiccandosi all'interno della sua cella nel CPR di Ponte Galeria, dove era stato trasferito dal CPR di Trapani dopo l'incendio di gennaio 2024.

La morte del ragazzo non è arrivata all'improvviso, senza segnali che potessero fare comprendere la sua vulnerabilità. Al contrario, il suo malessere era stato segnalato durante il suo trattenimento a Trapani, prima dalla psicologa del centro e poi dal suo avvocato. Quest'ultimo aveva denunciato anche al Questore, a mezzo PEC, l'incompatibilità dello stato psichico del ragazzo con la permanenza all'interno del centro *“al punto da mettere a serio rischio la propria e l'altrui incolumità”*. A questa comunicazione, era stata allegata anche la relazione della psicologa del CPR, la quale

---

<sup>32</sup> ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., p. 27.

<sup>33</sup> ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., p. 27.

<sup>34</sup> Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031 del 17 aprile 2023, cit.

<sup>35</sup> ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., p. 29.

<sup>36</sup> Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031 del 17 aprile 2023, cit.

<sup>37</sup> *Rivolta al CPR di Milo-Trapani: la struttura resa inagibile al 90%*, in *meltingpot.org*, 31 gennaio 2024, cit.

sottolineava i manifesti segni di vulnerabilità e di disagio psicologico<sup>38</sup>. Nonostante, dunque, le sue condizioni fossero note, l'ASP di Trapani aveva dichiarato l'idoneità del ragazzo al trattenimento<sup>39</sup>.

La situazione di disagio vissuta da Ousmane Sylla non appare isolata, ma da inserire in un quadro di malessere generalizzato e diffuso all'interno del CPR di Milo.

Come testimoniato dal citato rapporto ASGI e dalla stessa Prefettura, all'interno del Centro erano frequenti **episodi di autolesionismo e tentativi di suicidio**<sup>40</sup>, spesso anche in segno di protesta per la mancata ricezione di cure adeguate<sup>41</sup>. Una persona trattenuta intervistata durante una visita della delegazione nel CPR di Milo, dopo l'incendio di gennaio 2024, ha affermato che *“per curare una parte del mio corpo, sono obbligato a danneggiarne un'altra”*<sup>42</sup>.

Secondo quanto previsto dall'offerta tecnica proposta dalla costituenda ATI “Vivere Con società cooperativa onlus - Consorzio Hera società cooperativa sociale”, inoltre, il *“servizio di assistenza socio-psicologica”* ha, tra le sue finalità, anche quella di *“prevenire l'insorgere dei conflitti determinati dalla permanenza prolungata degli ospiti al centro”*. La realtà del centro, delineata attraverso le testimonianze qui riportate, dà però prova di un forte disagio delle persone trattenute, che non di rado è sfociato anche in conflitti.

### **3.3. Violazioni del diritto di difesa e di accesso alla protezione internazionale. Servizio di informazione ed orientamento legale**

Secondo le disposizioni normative vigenti, i cittadini stranieri trattenuti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) devono ricevere *“la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità”*, come previsto dall'art. 14, co. 2, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto

---

<sup>38</sup>Una morte annunciata nel centro di detenzione di Ponte Galeria, in Internazionale, 6 febbraio 2024, <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2024/02/06/suicidio-cpr-ponte-galeria-roma>.

<sup>39</sup>In Limine et al., *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, cit.

<sup>40</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., p. 29; tali informazioni sono state fornite a seguito di accesso civico generalizzato, effettuato da ASGI nel 2023, a cui è stato dato riscontro con la nota della Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031, 17 aprile 2023, cit.

<sup>41</sup>L'uso dell'autolesionismo come segno di protesta è confermato dalle fonti consultate, nonché da un comunicato di InLimine e altre sei associazioni operanti sul territorio; v. In Limine et al., *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, cit.

<sup>42</sup>In Limine et al., *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, cit.

disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394

In particolare, la Direttiva prevede, all'art. 3 co. 3: *“Successivamente all’ingresso e, di norma prima dell’udienza di convalida del trattenimento, l’operatore legale coadiuvato dal mediatore linguistico-culturale fornisce l’informativa completa ed illustra il contenuto del materiale di cui ai commi 1 e 2, che resta altresì a disposizione negli uffici ove si svolgono i colloqui con il personale dell’Ente gestore e nelle sale per i colloqui con avvocati e familiari”*.

Inoltre, per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale, l'articolo 6, c. 4, del decreto legislativo 142/2015, prescrive che ogni persona trattenuta riceva informazioni sulla possibilità di chiedere protezione, inclusa la consegna dell'opuscolo informativo specifico previsto dall'articolo 10, co. 2, del decreto legislativo 25/2008. Questo impone agli enti gestori, con il supporto di mediatori linguistici e culturali, di garantire un'adeguata informazione sui diritti e doveri delle persone trattenute, nonché sulle modalità di trattenimento e le regole di convivenza all'interno della struttura.

Sempre per quanto attiene all'accesso alla protezione internazionale, la **Direttiva** prevede, all'**art. 15 co. 2**, che il personale dell'Unità dell'Ufficio immigrazione distaccato presso il CPR proceda a *“raccolgere tempestivamente le istanze di protezione internazionale formulate dall'interessato e la segnalazione di eventuali situazioni di vulnerabilità, per i seguiti amministrativi; garantire il diritto al colloquio agli stranieri che ne facciano richiesta, attraverso l'Ente gestore, durante il periodo di permanenza nel Centro; - pianificare e assicurare gli accompagnamenti dello straniero presso gli Uffici giudiziari e consolari, le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, nonché presso i posti di frontiera per l'esecuzione del rimpatrio”*.

Tali obblighi sono ulteriormente sottolineati nell'ultimo schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'Interno nel 2021.

Secondo gli atti trasmessi:

**Contratto, art. 2, lett B, punto 2, e Capitolato, lett. B, punto 2**

*il servizio di informazione e orientamento legale. Il servizio assicura l'informazione sulle regole comportamentali vigenti nel centro dettagliate in apposito regolamento da consegnare agli stranieri a cura dell'Ente gestore, tradotto nelle principali lingue, e comunque in: inglese, francese, spagnolo e arabo.*

*Il servizio assicura, altresì, attraverso l'impiego di personale qualificato, l'informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, la protezione internazionale e la tutela delle vittime di tratta, l'accesso ai servizi sociali e sanitari e i relativi diritti, in base alla condizione giuridica, e i diritti e doveri dello straniero, anche attraverso la diffusione di materiale*

*informativo, anch'esso tradotto nelle principali lingue parlate dagli stranieri presenti nel centro.*

### **Offerta tecnica**

*Orientamento ed informazioni sulla normativa*

*All'interno della struttura si prevede di garantire uno spazio fisico adeguato come luogo di riferimento per l'espletazione del servizio. Il servizio fornisce informazioni sui principali diritti e doveri dell'ospite durante il suo soggiorno nel centro, un'informazione sui servizi (socio-sanitario, legale, ecc) di cui è possibile usufruire dal momento dell'inserimento nel centro (ivi comprese le modalità e i tempi per accedervi con l'indicazione degli orari e spazi adibiti). L'operatore legale aiuta l'eventuale richiedente asilo nella ricostruzione della memoria personale e sostegno nel recupero della documentazione relativa alla sua storia e nell'assistenza ed orientamento nel disbrigo delle pratiche amministrative.*

Nell'ambito delle proposte migliorative dell'Offerta Tecnica (punto B.2.) si prevede l'attivazione di

*"Uno sportello di orientamento alla Normativa" per il Centro di Permanenza per i Rimpatri di MILO Trapani.*

Nonostante le previsioni dell'offerta tecnica, l'attività di informativa legale all'interno del CPR di Milo, come riscontrato da ASGI durante le attività di monitoraggio<sup>43</sup>, è risultata spesso deficitaria ed insufficiente.

Questa mancanza di adeguata informazione ha impedito alle persone trattenute di esercitare pienamente i propri diritti. Secondo le testimonianze di un legale che ha avuto accesso al CPR prima della sua chiusura, nessuno sportello di assistenza ed informazione legale risultava essere operativo all'interno della struttura, né, secondo quanto riportato, parrebbe essere presente personale formato adeguatamente per poter ricoprire la professione di informatore/informatrice legale. Secondo quanto accertato dalla Prefettura, in occasione di una visita ispettiva, avvenuta il 29 agosto 2023 (v. par. 7), al momento della visita sarebbe, però, stato presente un "informatore alla normativa".

---

<sup>43</sup>Da ultimo, si veda quanto segnalato nel report sull'accesso fisico effettuato a dicembre 2022; vd. ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 18 ss.

Sia secondo le testimonianze raccolte da ASGI durante l'accesso fisico effettuato da ASGI nel dicembre 2022<sup>44</sup>, sia secondo quella più recente del legale già menzionato, è emerso che molte delle persone interessate non ricevevano neppure l'opportuna informativa legale sulla protezione internazionale, né prima né dopo la convalida del trattenimento. Ciò ha reso di fatto difficile per la maggior parte di loro esercitare il diritto di difesa e accedere alla procedura di protezione internazionale.

L'unica fonte di informazione sul diritto di asilo, secondo le testimonianze, era fornita tramite *flyer* con una "sintesi dei diritti" estremamente scarna<sup>45</sup>.

Stando alle affermazioni della Prefettura<sup>46</sup>, insieme alla sintesi sarebbe stata fornita anche la guida alla Protezione Internazionale redatta in più lingue dalla Commissione Nazionale per il diritto all'asilo. Come ammesso dalla stessa amministrazione, però, la guida sarebbe stata consegnata solo al momento del colloquio. Tale consegna estremamente tardiva, appare compromettere la possibilità di un accesso informato all'esercizio del diritto alla protezione internazionale. Le informazioni presenti nella guida, inoltre, risultavano, già nel 2023, estremamente datate, dal momento che la stessa risale al 2019 e la copia fornita dalla Prefettura non pare essere stata aggiornata<sup>47</sup>.

Secondo ASGI e la testimonianza del legale consultato, anche l'eventuale formalizzazione delle domande di protezione internazionale veniva spesso ritardata e sottoposta a discrezionalità da parte delle autorità competenti, in tensione con quanto previsto dal citato art. 15, co. 2, della Direttiva e con l'obbligo gravante sull'ente gestore di notifica e comunicazione degli atti relativi alla procedura di richiesta della protezione internazionale. La formalizzazione del modulo C3 richiedeva, infatti, un lasso di tempo particolarmente lungo. Spesso l'effettiva formalizzazione della richiesta di protezione internazionale avveniva solo giorni dopo la prima udienza di convalida del trattenimento, a seguito della quale, in alcuni casi, la persona trattenuta aveva manifestato la volontà di richiedere protezione. Al fine di trasformare la tipologia di trattenimento, però, la prassi era quella di attendere l'effettiva formalizzazione della domanda<sup>48</sup>. Ciò è stato confermato anche dalla testimonianza del legale consultato, secondo il quale, negli ultimi mesi di operatività del centro e, in particolare, a novembre

---

<sup>44</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 16 ss.

<sup>45</sup>Copia del *flyer* è stata ottenuta a seguito di istanza di accesso civico generalizzato, effettuata nel 2023 da ASGI, ed è visionabile al link: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/04/All4-SINTESIGUIDAPRATICAPERRICHIEDERELAPROTEZIONEINTERNAZIONALE.pdf>.

<sup>46</sup>Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031 del 17 aprile 2023, cit.

<sup>47</sup>Al link: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/04/All5-GUIDAPRATICA-1.pdf>. Una versione accessibile della guida è consultabile al link: <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale/guida-pratica-richiedenti-protezione-internazionale-italia>.

<sup>48</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 9 e 20 ss..

e dicembre 2023, la compilazione del modulo C3 avveniva senza la corrispondente emissione del certificato nominativo.

La difficoltà di accedere alla domanda e di comprendere pienamente il complesso processo di richiesta di asilo può avere come esito l'abbandono della richiesta.

Secondo il report di ASGI menzionato, si sono verificate molte rinunce alla richiesta di protezione internazionale durante la convalida del trattenimento, spesso al fine di evitare il prolungamento della detenzione. Allo stesso tempo, però, vi sarebbe stata una bassa percentuale di ricorsi avverso le decisioni della Commissione, pari circa al 10% del totale delle decisioni negative. Si tratta di ulteriori indicatori di problemi significativi nel sistema che possono configurare delle **violazioni del diritto di accesso alla protezione internazionale**<sup>49</sup>. Peraltro, tali violazioni sembrano essersi aggravate a seguito dell'incendio di lunedì 22 gennaio 2024: *“Le persone ancora all'interno del CPR riferivano il rimpatrio verso la Tunisia di diverse persone richiedenti asilo, dunque formalmente non rimpatriabili; sembrerebbe inoltre che ad alcune persone sia stata fatta firmare la rinuncia alla richiesta di protezione internazionale, rendendo in questo modo possibile il loro rimpatrio. Sempre secondo quanto riferito, una delle persone rimpatriate si troverebbe attualmente in carcere in Tunisia per reati di opinione: al momento del rimpatrio era in attesa di sospensiva da parte del Tribunale di Palermo”*<sup>50</sup>.

La citata percentuale di ricorsi, particolarmente bassa, è con tutta probabilità da connettere anche alle **difficoltà tecnico-logistiche di accesso effettivo alla difesa**, acute, ad esempio, dall'assenza di locali adeguati per l'espletamento delle attività difensive e dagli ostacoli nella nomina di un difensore di fiducia<sup>51</sup>. Questi **impedimenti all'effettivo esercizio del diritto di difesa**, che dovrebbe essere invece pienamente garantito ai sensi dell'art. 24 Cost., **appaiono tanto più significativi** tenuto conto anche dei termini di decadenza brevissimi previsti per i ricorsi avverso le decisioni delle commissioni (pari a 30 giorni nei casi di procedure ordinarie e 15 giorni nei casi di procedure accelerate, art. 35-bis, d.lgs. 142/2015), difficilmente compatibili con la difesa effettiva di persone soggette a trattenimento.

Un grave *vulnus* del diritto di difesa è rappresentato anche dalle deficienze del servizio di mediazione linguistica (v. par. 3.4). Secondo quanto raccolto dalla testimonianza del legale consultato, durante i colloqui condotti con i propri assistiti non sarebbe stato possibile usufruire di un mediatore al servizio del CPR e, spesso, di aver dovuto fare

---

<sup>49</sup> ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 16-17.

<sup>50</sup> In Limine et al., *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, cit.

<sup>51</sup> Tant'è che ne è stata auspicata la predisposizione da parte dei rappresentanti della Camera penale che hanno partecipato alla visita del Garante regionale Santi Consolo al CPR di Milo del 7 settembre 2023; così, Ufficio Speciale del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale - Sicilia, *Comunicato stampa*, 13 settembre 2023, cit. Tali difficoltà sono ampiamente segnalate in ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., pp. 14.

affidamento alle proprie competenze linguistiche o, quando non possibile, a mediatori di fiducia, che hanno svolto la propria attività a distanza, per via telefonica.

### **3.4. Violazioni relative al servizio di mediazione culturale e linguistica**

La Direttiva prevede all'art. 2, co. 2, che *“le informazioni”* relative al funzionamento del centro e alla misura del trattenimento sono *“rese e messe a disposizione in una lingua comprensibile allo straniero”*.

La Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio prevede, inoltre, che lo straniero ha diritto *“ad esprimersi nella propria lingua o in altra a lui nota o comunque in inglese, francese, spagnolo, russo, cinese e arabo con particolare riguardo ai colloqui con gli organi di polizia, con la direzione del Centro, con il proprio difensore, eventualmente utilizzando il servizio di mediazione linguistica”* e *“ad essere informato, da un operatore legale coadiuvato dal mediatore linguistico-culturale, in una lingua a lui comprensibile, dei suoi diritti e doveri, delle modalità di trattenimento, della possibilità di ricevere l'assistenza di un difensore di fiducia, con eventuale ammissione al gratuito patrocinio, o, in mancanza, di un difensore nominato d'ufficio, della possibilità di presentare domanda di asilo e delle regole di convivenza all'interno della struttura”*.

Secondo gli atti trasmessi:

#### **Contratto - art. 2, lett B, punto 1, e Capitolato, lett. b, punto 1:**

*il servizio di mediazione linguistico-culturale. Il servizio è organizzato mediante l'impiego di un adeguato numero di mediatori linguistico-culturali di sesso maschile e di sesso femminile in modo strumentale agli altri servizi prestati nel centro, garantendo la copertura delle principali lingue parlate dagli stranieri presenti.*

#### **Offerta tecnica**

##### *Servizio di Mediazione linguistica e culturale*

*Il servizio di mediazione linguistica culturale ha come obiettivo la rimozione di ostacoli di natura linguistica-culturale incontrati dagli ospiti. Il catalogo linguistico, dei nostri mediatori comprende: l'arabo, il francese e l'inglese. Il mediatore culturale affianca gli operatori dei servizi psico-sociali al fine di facilitare la fruibilità degli stessi da parte dell'ospite e l'erogazione da parte degli operatori stessi. Si presta particolare attenzione a persone appartenenti a categorie vulnerabili quali: vittime di violenza, portatori di handicap, persone con disagio mentale. È previsto l'impiego di mediatori culturali di sesso femminile nel caso di ospiti donne, specialmente se appartenenti a categorie vulnerabili.*

Le previsioni dell'offerta non hanno trovato un riscontro pratico.

A seguito di accesso civico effettuato da ASGI nel 2023, la Prefettura ha reso noto che, alla data del 17 aprile 2023, era attivo **un solo contratto di lavoro subordinato di mediazione culturale** e che la mediazione era *“garantita in arabo e francese”*<sup>52</sup>. Secondo l'offerta tecnica, tuttavia, avrebbe dovuto essere garantita anche la mediazione in lingua inglese.

Secondo la Prefettura, tale limite del servizio alle sole due lingue indicate sarebbe stata *“nel rispetto dell'attuale fabbisogno linguistico della popolazione presente all'interno della struttura”*. Tuttavia, secondo i dati forniti contestualmente dalla stessa amministrazione, tra gennaio e marzo 2023, erano transitate nel centro persone della più diversa provenienza e delle quali è quantomeno dubbia la conoscenza delle sole due lingue a cui si limitava il servizio. Sebbene, infatti, i cittadini tunisini abbiano rappresentato la maggior parte delle persone transitate nel centro, nel corso di tale finestra temporale nel CPR sono transitate anche persone provenienti, fra l'altro, da Georgia, Uruguay, Bangladesh, Perù, Cina e Sri Lanka<sup>53</sup>.

Anche in occasione della visita dell'Ufficio Speciale del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale per la Regione Sicilia, avvenuta ad inizio settembre 2023, è stata registrata la presenza di un solo mediatore<sup>54</sup>.

Peraltro, come emerge dal report ASGI relativo all'accesso fatto nel 2022<sup>55</sup>, tra le persone trattenute vi è una scarsa conoscenza della possibilità di avvalersi di un servizio di mediazione. Ciò determina anche una scarsa accessibilità al medesimo servizio da parte delle persone trattenute, anche rispetto alle modalità non del tutto chiare con cui è possibile richiedere un colloquio con più figure professionali.

L'assenza di mediatori determina un evidente pregiudizio anche rispetto agli altri diritti di cui le persone trattenute sono titolari, dal momento che impedisce qualsivoglia possibilità di fare richiesta di accesso ai servizi cui hanno diritto. Basti pensare che, sia l'accesso alle cure mediche che i colloqui con i legali nel Centro si sarebbero potuti svolgere solo a seguito di apposita richiesta della persona trattenuta.

---

<sup>52</sup>Tali informazioni sono state fornite a seguito di accesso civico generalizzato, effettuato da ASGI nel 2023, come può riscontrarsi nella nota della Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031, 17 aprile 2023, cit.

<sup>53</sup>L'allegato fornito dalla Prefettura è consultabile al link: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/04/All1-daticompetenzaUffImmigQuesturaTP.pdf>.

<sup>54</sup>Ufficio Speciale del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale - Sicilia, *Comunicato stampa*, 13 settembre 2023, cit.

<sup>55</sup>ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, cit., p. 23.

#### 4. Violazioni relative all'offerta tecnica migliorativa. Alcune criticità nei protocolli trasmessi.

Sia i documenti di gara sia l'offerta tecnica dedicano ampio spazio alle proposte migliorative dell'ente gestore.

**L'analisi che segue riguarda le vicende di gara relative alle proposte migliorative contenute nell'offerta tecnica presentata dall'ente aggiudicatario, anche dando conto dei protocolli ad essa allegati.**

Secondo la sezione B.2, "proposte migliorative", del documento denominato "STRUTTURA DELL'OFFERTA. Criteri di valutazione e ponderazione delle offerte per la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo":

*Il concorrente, ai fini dell'attribuzione dei punteggi di cui al successivo punto D.2, può formulare proposte di prestazioni ulteriori rispetto a quelle dettagliate nelle specifiche tecniche, utili a rendere un servizio maggiormente soddisfacente delle necessità di vita degli ospiti, quali:*

- a) la dichiarata disponibilità, commisurata ad un preciso numero di ospiti, ad estendere, senza costi aggiuntivi, tutti i servizi, a richiesta urgente della Prefettura, al sopravvenire di situazioni di emergenza e fino a cessata esigenza.*
- b) accordi con soggetti istituzionali per il rafforzamento dell'attività volta all'organizzazione di iniziative ricreative, sociali e religiose;*
- c) protocolli di collaborazione ed accordi con l'azienda sanitaria territorialmente competente per l'organizzazione dei servizi di assistenza sanitaria.*

Nella sezione D) dello stesso documento si esplicita poi che nell'ambito dell'offerta tecnica, rispetto alla quale la Commissione poteva attribuire un punteggio massimo di 70 punti, **il punteggio attribuibile in relazione alle proposte migliorative era di 18 punti.**

I criteri di valutazione e di attribuzione del punteggio di tali proposte sono così individuati dagli atti di gara:

##### **D.2. Proposte migliorative.**

*L'attribuzione del punteggio relativo a questo segmento di fattori di ponderazione, è operata sulla base di complessivi 18 punti attribuiti per prestazioni ulteriori rispetto a quelle dettagliate nelle specifiche tecniche, utili a rendere un servizio maggiormente soddisfacente delle necessità di vita degli ospiti, secondo la seguente articolazione:*

- a) disponibilità commisurata ad un numero di ospiti pari al 10% della capienza della*

struttura, ad estendere, senza costi aggiuntivi, tutti i servizi, a richiesta urgente della Prefettura, al sopravvenire di situazioni di emergenza e fino a cessata esigenza: 4 punti tabellari;

**b) efficienza ed efficacia degli accordi con soggetti istituzionali per il rafforzamento dell'attività volta all'organizzazione di iniziative ricreative, sociali e religiose: fino ad un massimo di 7 punti;**

**c) efficienza ed efficacia dei protocolli e/o accordi di collaborazione concernenti la progettazione e realizzazione integrata dei servizi di assistenza sanitaria con l'azienda sanitaria territorialmente competente: fino ad un massimo di 7 punti.**

A ciascuno degli elementi qualitativi di cui alle precedenti lett. b) e c) è assegnato un punteggio discrezionale tramite un coefficiente determinato mediante l'attribuzione di un valore variabile tra 0 e 1, da parte di ciascun commissario di gara [...].

All'ente che partecipa alla gara potevano essere attribuiti **fino a un massimo di 14 punti per ciò che riguarda "l'efficacia ed efficienza" degli accordi di collaborazione; un numero estremamente rilevante** se si considera che il punteggio massimo attribuibile per l'offerta tecnica era di 70 punti e il punteggio massimo complessivo di 100 punti. Risultava, dunque, **di cruciale importanza non la sola allegazione degli accordi stipulati dal soggetto partecipante alla procedura di gara, ma anche la loro effettività.**

Secondo il verbale della Commissione giudicatrice n. 8 del 7 aprile 2022, reperibile nella sezione Amministrazione trasparente del sito della Prefettura di Trapani<sup>56</sup>, il punteggio tecnico attribuito per l'offerta tecnica a "VIVERE CON COOP. ONLUS CONSORZIO HERA SOCIETÀ COOPERATIVA costituendo R.T.I" è stato di 67,50 punti, su un massimo di 70.

L'analisi che segue riguarda le attività menzionate nell'offerta tecnica migliorativa, per lo svolgimento delle quali l'ente gestore dichiara di avvalersi della collaborazione di numerosi enti, firmatari di specifici protocolli d'intesa.

Nella sezione dell'offerta tecnica dedicata agli "**Accordi con soggetti istituzionali per il rafforzamento dell'attività volta all'organizzazione di iniziative ricreative, sociali e religiose**" (Sezione B.2., lett. b)):

*La Costituenda RTI intende realizzare i servizi di accoglienza alla persona in rete con i soggetti istituzionali e privati diffusi sul territorio, capaci di agire percorsi ed iniziative formative, di sensibilizzazione, ricreative, ludico-sportive, sociali, religiose... **E' importante, in ogni caso, sottolineare che la costituenda RTI che propone questo progetto di servizi non parte da zero in questo campo ma può contare, al contrario, su una rete di relazioni***

<sup>56</sup> Al link: [https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi\\_e\\_bandi\\_di\\_gara-19337733.htm](https://www.prefettura.it/trapani/news/Avvisi_e_bandi_di_gara-19337733.htm).

**pubbliche e private già consistente e solida (vedi protocolli di intesa).** Ognuna delle organizzazioni componenti, infatti, lavora quotidianamente in collaborazione con numerosi altri enti, con le scuole, gli enti pubblici di riferimento e con le altre organizzazioni. Questa rete costituisce un valore aggiunto fondamentale, perché sarà lo strumento principale di rafforzamento sociale degli ospiti. **L'ente lavorerà dunque per il suo rafforzamento e potenziamento, allacciando ulteriori relazioni laddove si rivelassero utili e formalizzandole con accordi e convenzioni analogamente a quelle già formalizzate ed allegate al presente progetto. Di seguito sono elencati enti locali, istituzioni scolastiche, cooperative, associazioni, agenzie educative, enti religiosi, enti di formazione, che realizzeranno i servizi di supporto educativo, ricreativo, sportivo di mediazione linguistica culturale, di formazione e volontariato che non comportano ulteriori costi per l'Amministrazione.**

Per ogni singola collaborazione alleghiamo i protocolli d'intesa e lettere di intenti.

L'offerta tecnica menziona quindi la "rete di relazioni pubbliche e private già consistente e solida", a riprova della quale vengono allegati i relativi protocolli d'intesa. D'altra parte, si specifica che tali protocolli riguardano quegli "enti locali, istituzioni scolastiche, cooperative, associazioni, agenzie educative, enti religiosi, enti di formazione, che **realizzeranno i servizi di supporto educativo, ricreativo, sportivo, di mediazione linguistica culturale, formazione e volontariato che non comportano ulteriori costi per l'Amministrazione**". L'ente afferma poi di allegare, per ogni singola collaborazione, i protocolli d'intesa e le lettere di intenti.

Secondo l'offerta tecnica:

*Questa rete costituisce un valore aggiunto fondamentale, perché sarà lo strumento principale di rafforzamento sociale degli ospiti. L'ente lavorerà dunque per il suo rafforzamento e potenziamento, allacciando ulteriori relazioni laddove si rivelassero utili e formalizzandole con accordi e convenzioni analogamente a quelle già formalizzate ed allegate al presente progetto*

Inoltre, nella parte relativa ai "Protocolli e/o accordi di collaborazione concernenti la progettazione e realizzazione integrata dei servizi di assistenza sanitaria con l'azienda sanitaria territorialmente competente":

*La Costituenda ATI ha potuto sperimentare negli anni bisogni, esigenze, difficoltà sia espresse che manifeste riguardanti le centinaia di persone che sono transitate all'interno delle strutture gestite dalle stesse. Tra questi numerosi sono stati gli interventi rivolti ad ospiti vittime di tortura con evidenti disturbi psico-comportamentali e/o disturbi post*

*traumatici da stress.*

*Considerato che la proposta per l'intera gestione del centro, che l'Ente sta strutturando e che, qualora la stessa risultasse aggiudicataria, si tramuterà operativamente nell'erogazione di tutta una serie di interventi specifici, con servizi mirati ed orientati a soddisfare le molteplici esigenze delle singole persone.*

In sede di istanza di accesso civico, è stato richiesto di ottenere copia dei protocolli di intesa stipulati dalla Vivere Con Società Cooperativa Onlus - Consorzio Hera Società Cooperativa Sociale, con gli enti e le associazioni del territorio, menzionati nell'ambito dei documenti di gara.

A seguito dell'istanza, è stato reso noto l'elenco dei 47 enti con cui l'ente gestore è pervenuto alla stipula di protocolli d'intesa, coincidente con l'elenco degli enti menzionati dall'offerta tecnica. A tali 47 protocolli devono essere aggiunti i 12 protocolli stipulati in ambito sanitario. In totale, pertanto, sarebbero stati stipulati 59 protocolli. Solo una parte di essi, 23 su 59, è stata effettivamente trasmessa, come verrà meglio illustrato in seguito (v. par. 6).

**Pur avendo avuto accesso solo parziale ai protocolli, sembrano sorgere, comunque, alcune perplessità, sia in relazione alle circostanze della loro stipula, sia in ragione della coerenza tra quanto riportato nel protocollo e quanto effettivamente svolto nel CPR.**

#### **4.1. Attività religiose, ricreative, sociali e del tempo libero**

In relazione alle attività religiose, ricreative, sociali e del tempo libero, nell'offerta tecnica dichiarativa si riporta:

*Attività Religiose Ricreative Sociali e del Tempo Libero in collaborazione con: Comunità Salesiana "Opera Divina Provvidenza", Associazione Culturale "La Zagara", Associazione "Trapani per il terzo mondo", Associazione Culturale "L'Arrotino e l'ombrellaio", Associazione Casa della Comunità Speranza, ASD Mazara calcio, ASD Marsala, Impronte e Comunicazioni, ASC River Sport, ASD Centro Sportivo Valderice, Comitato Provinciale delle PGS polisportive Giovanili Salesiane, ASD Pallavolo 95, ASD Caos Clan, ASD Imperium, Asd Only Happy; Fipav Trapani.*

Tali attività e le relative collaborazioni vengono articolate in una pluralità di ambiti e attività: sportive, del tempo libero, assistenza religiosa, informativa alla normativa, attività ed iniziative culturali-sociali e di sensibilizzazione, orientamento.

#### 4.1.1. Attività sportive

In relazione alle attività sportive, nell'offerta tecnica si legge quanto segue:

*Nell'organizzazione della quotidianità all'interno di un Centro, la programmazione di attività ludiche e sportive svolgono un ruolo molto importante nel rendere la convivenza tra persone diverse per cultura, lingua e religione un'esperienza piacevole se non arricchente. Nonostante la presenza di spazi collettivi pensati per un uso condiviso, la vita quotidiana all'interno di un centro può essere carica di solitudine, rendendo ancora più traumatica l'esperienza di allontanamento forzato dai propri paesi e famiglie. Per questo motivo, è importante che il centro proponga più occasioni di incontro, di conoscenza reciproca e di svago, sia tra gli ospiti del Centro che con soggetti e realtà del territorio. Il servizio provvede all'organizzazione delle attività sportive mediante la partecipazione attiva dei beneficiari (eventi di carattere sportivo, sociale). Il progetto mira a promuovere e potenziare l'individualità dei migranti attraverso lo sport ed eliminare le barriere di genere e la segregazione verso la partecipazione dei migranti trattenuti in determinati sport. Sosterrà l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti riunendo organizzazioni sportive specializzate di Trapani e del territorio provinciale.*

##### *Obiettivi*

*Gli obiettivi del progetto sono:*

- 1. Promuovere e rafforzare l'individualità dei migranti attraverso lo sport; Fiducia, auto-percezione e immagine di sé. I migranti sono spesso messi insieme come un gruppo di omogeneità, tuttavia è chiaro che sono tutti esseri umani diversi con bisogni e interessi individuali. Questo progetto sarà aperto a tutti e a un gruppo target culturale diversificato, in modo da avere la possibilità di provare nuovi sport ed esprimersi.*
- 2. Incoraggiare i migranti a provare a partecipare attivamente a una serie di attività che non sono attualmente offerte o non facilmente disponibili per loro; per esempio, basket, atletica leggera, fitness, pallavolo...Come accennato in precedenza, le opportunità sportive per i migranti non devono essere solamente limitate al calcio. Questo progetto darà ai migranti l'opportunità di provare non solo il calcio ma anche nuovi sport e l'educazione all'aria aperta.*
- 3. Eliminare le barriere di genere e la segregazione verso la partecipazione dei migranti a determinati sport.*

##### *Fasi attuative:*

*Fase 1 analisi dei bisogni e pre-ricerca per l'individuazione delle esigenze di partecipazione degli ospiti alle attività sportive: bisogna individuare innanzitutto il vero bisogno di ogni*

*individuo e del gruppo, agli incontri con gli ospiti parteciperanno anche i trainers delle organizzazioni sportive da noi già precedentemente contattati.*

*Fase 2 Formazione per la sensibilizzazione: i trainer delle società sportive coadiuvati dagli operatori del centro e dai mediatori, periodicamente organizzeranno, presso il CPR, in aree precedentemente individuate ed autorizzate dalla Prefettura, delle sessioni sportive dimostrative teoriche e pratiche.*

*Fase 3 implementazione del tutoraggio: alle attività sportive per ogni ospite, per tutta la durata del progetto, per favorire la reale partecipazione dei migranti in attività sportive alternative verrà individuate un tutor.*

*Fase 4 Svolgimento delle attività sportive presso il centro stesso. Nello spazio adattato al gioco del calcio all'interno del CPR.*

*Fase 5 Realizzazione di eventi sportivi e/o tornei. La parte finale della progetto prevede, per ogni attività sportiva avviata, degli eventi/tornei.*

*Tempistiche: Per gli ospiti del Centro verranno organizzate periodicamente, secondo calendari prefissati, le diverse attività ricreative e sportive volte alla socializzazione degli ospiti. Le attività si svolgeranno per l'intero anno, compatibilmente con gli impegni legati alle fasi di riconoscimento ed identificazione, e in base alle disponibilità delle società sportive-ricreative e le discipline/corsi scelti dagli ospiti, le attività si svolgeranno nelle ore pomeridiane.*

*Operatori coinvolti: l'Assistente Sociale, il mediatore e un operatore all'accoglienza, coadiuveranno i trainers delle società sportive-ricreative, al fine di segnalare, motivare e organizzare gli eventi sportivi e ricreativi*

*Costi: La Costituenda ATI si impegna a coprire le spese relative l'acquisto dell'“eventuale equipaggiamento sportivo”.*

**Stando alle informazioni acquisite, parrebbe che tali attività non abbiano mai avuto luogo.** A seguito degli accessi fisici effettuati prima della chiusura del centro e nelle fonti consultate, non viene fatta alcuna menzione della presenza di adeguate attrezzature per lo svolgimento di attività sportive, né della predisposizione di appositi spazi, come prescritto dal Regolamento del CPR<sup>57</sup>, il cui testo è stato ottenuto a seguito di istanza di accesso civico, effettuata nel 2023 da ASGI.

---

<sup>57</sup>Il regolamento del CPR di Milo è consultabile al link <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/04/All2-RegolamentoCPRMILO-Cartadeidiritiedoveri.pdf>.

## Criticità dei protocolli relativi allo svolgimento di attività sportive

I protocolli in materia di attività sportive sono volti alla realizzazione di attività quali ginnastica, corsi di fitness musicale, atletica leggera, pesistica, danza, danza sportiva, breakdance, pallavolo, nonché body building, zumba, fit boxe, aerobica, arti marziali, nuoto, sport di squadra, calcio.

Occorre premettere che, nella maggior parte dei casi, gli enti firmatari dei protocolli sono espressamente elencati tra quelli che, secondo l'offerta tecnica, **“realizzeranno i servizi di supporto educativo, ricreativo, sportivo di mediazione linguistica culturale, di formazione e volontariato”**.

Tuttavia, la quasi totalità dei protocolli in materia sono espressamente indirizzati **“ad assicurare percorsi di integrazione (attività sportive e ludico-ricreative), rivolto agli immigrati ospiti richiedenti asilo, ai rifugiati e ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari dei CAS presenti nel territorio della Provincia di Trapani”**, o, similmente, **“ad assicurare percorsi di integrazione (attività sportive e ludico-ricreative), rivolto agli immigrati ospiti dei centri di accoglienza nel territorio della provincia di Trapani”**. Si segnala, dunque, la frequente mancata menzione del CPR nell'ambito dei protocolli esaminati, e, al contrario, l'esplicito riferimento ad attività da svolgersi nell'ambito di centri di accoglienza.

In altri protocolli, invece, si prevede la realizzazione di attività sportive esclusivamente nell'ambito di specifici e individuati CAS della provincia di Trapani, limitando espressamente le attività, in un caso, **“agli ospiti del CAS Marsala”**, e in un altro ai **“CAS Coincorde e CAS 1 Maggio”**.

Spesso, si specifica anche che la stipula era avvenuta in occasione dello svolgimento di bandi di gara per l'affidamento del servizio della gestione dei CAS.

Infine, si segnalano alcune criticità di carattere formale, legate alla sottoscrizione dei singoli protocolli: in alcuni casi, sono carenti della data di sottoscrizione, o sono sottoscritti da soggetti il cui potere di firma è dubbio, in relazione ai riscontri effettuati.

Per quanto riguarda, in particolare, il Protocollo con Mazara calcio ASD, da ciò che si evince da diversi blog e giornali locali, il rappresentante legale della ASD Mazara Calcio, a seguito di un DASPO ricevuto dal Questore di Trapani nel Marzo 2019<sup>58</sup>,

---

<sup>58</sup>Mazara Calcio, *Il Presidente Franzone e il figlio colpiti da Daspo. Cosa ne sarà della squadra?*, in Prima Pagina Mazara, 21 marzo 2019, <https://www.primapaginamazara.it/mazara-calcio-il-presidente-franzone-e-il-figlio-colpiti-da-daspo-cosa-ne-sa-ra-della-squadra>.

nell'agosto 2019 ha lasciato la squadra. Ciononostante, il protocollo da lui sottoscritto reca la data successiva del 10 aprile 2021<sup>59</sup>.

Altre criticità sono relative al protocollo sottoscritto dalla Comunità Salesiana "Opera Divina Provvidenza" di Marsala. Con il protocollo, quest'ultima si impegnava a mettere a disposizione il proprio campetto di calcetto e di basket per le attività sportive che l'ente avrebbe svolto nelle ore pomeridiane della domenica, dalle 16,00 alle 18,00.

Il protocollo in questione presenta diverse criticità: la prima è la mancanza della data di sottoscrizione; la seconda attiene ai destinatari di quest'ultimo, ossia gli ospiti dei CAS gestiti dall'ente Vivere Con. Inoltre, Don Luigi Costanzo, che ha sottoscritto il protocollo, ha lasciato la Comunità Salesiana nel 2017<sup>60</sup>.

#### 4.1.2. Attività del tempo libero

In relazione alle attività del **tempo libero**, l'offerta tecnica migliorativa si limita a prevedere l'erogazione di un **corso di chitarra**:

##### **CORSO DI CHITARRA**

*La musica è un canale universale di comunicazione ed è un mezzo di integrazione che supera barriere culturali e linguistiche. Attraverso il linguaggio della musica si intende favorire l'inclusione sociale dei soggetti interessati promuovendo occasioni di incontro e scambio di esperienze nel contesto di una realtà multi-etnica e lavorando sia sul mantenimento dell'identità culturale d'origine, sia sullo scambio e la conoscenza reciproca. Intendiamo, inoltre, sviluppare l'abitudine alla socialità, ovvero alla possibilità di mettere a disposizione degli altri le proprie capacità artistiche, creative e comunicative.*

##### **Obiettivi**

*Creare interessi reali e duraturi per far nascere occasioni di aggregazione spontanea utilizzando in maniera proficua il proprio tempo libero;*

*Sensibilizzare all'ascolto di brani musicali, a prescindere dal genere e dalla provenienza geografica, valorizzando le diversità per un reciproco arricchimento;*

<sup>59</sup>Mazara calcio: Lettera di Filippo Franzone alla città, in MazaraNews, 9 Agosto 2019, <https://mazaranews.blogspot.com/2019/08/mazara-calcio-lettera-di-filippo.html>.

<sup>60</sup>Come si evince anche da quanto pubblicato in data 3 settembre 2017 sul sito della Diocesi di Mazara del Vallo, al link: <https://www.diocesimazara.eu/evento/marsala-si-insedia-direttore-della-casa-salesiana/>.

*Acquisire abilità nell'uso dello strumento musicale e vivere l'esperienza del canto con maggiore consapevolezza;*

*Potenziare le capacità di concentrazione, di coordinazione e di organizzazione.*

*Svolgere attività stimolanti che rinforzino l'atteggiamento di curiosità ed apertura verso gli altri.*

#### *Attività*

*Il corso è finalizzato all'apprendimento delle tecniche di base per l'esecuzione di brani musicali con la chitarra acustica ed è indirizzato a chi non ha alcuna dimestichezza con questo strumento. Per dare la possibilità a tutti i partecipanti di esprimersi in base alle proprie capacità il programma sarà svolto nei tempi e nei modi più consoni alle esigenze degli allievi.*

#### *Tempistica*

*Si prevedono 24 incontri dalla durata di un'ora e mezza circa, due-tre incontri alla settimana.*

#### *Operatori coinvolti*

*Il corso sarà tenuto da un esperto con verificata esperienza nel settore con il supporto e la supervisione del responsabile del laboratorio dell'associazione proponente e di un mediatore culturale della cooperativa sociale titolare del progetto.*

#### *Verifica finale*

*Al termine delle attività è previsto un evento di socializzazione dove i partecipanti al corso si esibiranno in presenza degli altri ospiti della struttura, degli operatori, dei responsabili.*

*Costi: La Costituenda ATI si impegna a coprire le spese relative all'attivazione del corso.*

**Non pare mai sia mai stato erogato alcun corso di musica all'interno del CPR.** Non ne risulta, infatti, alcuna testimonianza, né nelle fonti consultate né nelle risultanze degli accessi fisici effettuati dai soggetti della società civile già ricordati.

### **Criticità dei protocolli relativi allo svolgimento di attività del tempo libero**

Solo uno degli accordi prevede specificamente l'erogazione di un corso di chitarra, mentre un altro si limita a prevedere genericamente l'erogazione di attività culturali, genericamente individuate in teatrali e musicali.

Uno dei due protocolli specifica di essere rivolto ad assicurare *“percorsi di integrazione (attività culturali), rivolto agli immigrati ospiti richiedenti asilo, e ai titolari di protezione internazionale dei progetti Sprar e Cas gestiti dalla Cooperativa Vivere Con”*. L'altro *“rivolto agli immigrati ospiti richiedenti asilo, ai rifugiati e ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari dei CAS presenti nel territorio della provincia di Trapani”*.

Non vi è alcuna menzione del CPR nell'elenco dei centri interessati dai protocolli menzionati. Ciononostante, gli enti firmatari sono espressamente elencati tra quelli che, secondo l'offerta tecnica, *“realizzeranno i servizi di supporto educativo, ricreativo, sportivo di mediazione linguistica culturale, di formazione e volontariato”*.

Rispetto al Protocollo con l'Associazione Culturale “L'Arrotino e L'Ombrellaio”, unico che preveda l'erogazione di un corso di chitarra, va segnalato che il rappresentante legale dell'associazione sottoscrittore ha confermato di aver sottoscritto il protocollo, ma di non avere mai svolto nessuna delle attività all'interno del CPR<sup>61</sup>.

### **4.1.3. Assistenza Religiosa**

Per lo svolgimento di attività di assistenza religiosa, nell'offerta tecnica si richiama la collaborazione con: Parrocchia San Lorenzo Martire-Cattedrale di Trapani, Parrocchia Maria SS Ausiliatrice di Trapani e Chiesa Evangelica Valdese di Trapani e Marsala.

In particolare, l'offerta prevede che:

*Viene assicurata l'assistenza religiosa ai migranti, cristiani e non, garantendo i diritti fondamentali della persona e specificatamente la libertà di culto nei limiti previsti dalla costituzione e la libertà di colloquio con i ministri di culto. Inoltre si provvede a mantenere i necessari rapporti con le istituzioni civili ed ecclesiali sensibili al problema dell'immigrazione e alla tutela dei soggetti deboli.*

<sup>61</sup>Le prefetture non controllano i Cpr. Inchiesta su appalti e gestione, Altreconomia, maggio 2024, cit., pp. 12-13.

Nonostante si prefiguri che l'assistenza religiosa debba essere assicurata "ai migranti, cristiani e non", tutti gli enti di culto con cui sono stati stipulati protocolli d'intesa sono di religione cristiana, mentre **mancono del tutto intese con enti religiosi non cristiani.**

Peraltro, a seguito di apposita richiesta alla Prefettura sullo svolgimento di attività religiose all'interno del CPR, la stessa ha riferito che nel centro: "È possibile incontrare ministri di culto su richiesta e previa autorizzazione della Prefettura"<sup>62</sup>. Nessun riferimento è stato fatto allo svolgimento di regolari attività di assistenza religiosa o all'esistenza di collaborazioni stabili.

#### **Criticità dei protocolli relativi allo svolgimento di attività di assistenza religiosa**

Nei protocolli esaminati, è specificato che l'attività proposta di collaborazione sia "finalizzata all'assistenza sanitaria ed al miglioramento delle condizioni generali di ospitalità di immigrati ospitati nei centri di accoglienza (CAS CPR e Sprar) della provincia di Trapani".

I protocolli in materia sono stati stipulati esclusivamente con enti religiosi cristiani. In un caso, è espressamente previsto che il protocollo stipulato sia volto alla realizzazione di "attività di assistenza spirituale **solo per cattolici**".

In un caso, il parroco della "Parrocchia Maria SS. Ausiliatrice di Trapani", Mons. Antonino Adragna, citato come rappresentante legale della Parrocchia e firmatario del protocollo, risulta essere andato in pensione 5 mesi prima della sottoscrizione del protocollo (avvenuta in data 15 dicembre 2021). Inoltre, all'interno dell'ente nessuno è a conoscenza del suddetto protocollo di intesa<sup>63</sup>.

Peraltro, l'oggetto del protocollo sarebbe costituito, secondo la lettera dello stesso, da una "collaborazione finalizzata all'assistenza sanitaria", in evidente contraddizione con il contenuto del protocollo stesso.

#### **4.1.4. Attività di Informativa alla Normativa**

L'offerta tecnica prevede un'attività di informativa alla normativa, in collaborazione con: UIL Trapani, Ordine degli Avvocati del foro di Marsala, Iripa sicilia, Associazione Nuovo Cammino, Cresm Centro di Ricerche Economiche e Sociali.

<sup>62</sup>Tali informazioni sono state fornite a seguito di accesso civico generalizzato, effettuato da ASGI nel 2023, a cui è stato dato riscontro con la nota della Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031, 17 aprile 2023, cit.

<sup>63</sup> *Le prefetture non controllano i Cpr. Inchiesta su appalti e gestione*, Altreconomia, maggio 2024, cit., pp. 12-13.

In particolare, l'offerta prevede:

*"Uno sportello di orientamento alla Normativa" per il Centro di Permanenza per i Rimpatri di MILO Trapani*

*Finalità: Lo sportello di orientamento alla Normativa nasce dall'esigenza di rafforzare i servizi di consulenza, informazione e accompagnamento legale e tecnico-amministrativo, rivolti ai soggetti ospiti della struttura. Lo sportello è rivolto agli ospiti della struttura e agli operatori stessi che, nelle loro funzioni di sostegno e accompagnamento nel disbrigo pratiche e di interfaccia con le istituzioni, necessitano di una più approfondita conoscenza della materia tecnico-legale e degli aspetti burocratici-amministrativi ad essa correlati.*

*Obiettivo: Giungere alla realizzazione di un'accoglienza integrata con le associazioni su indicate che, avvalendosi di specifiche professionalità, affiancherà l'informatore legale nell'offrire servizi di consulenza legale e tecnico-amministrativa, arricchendo tale esperienza di momenti di confronto e formazione con gli operatori sociali della struttura.*

*Tempi e modalità di attuazione: Lo sportello sarà attivo una volta a settimana, nelle ore pomeridiane, per gli ospiti della struttura. Gli incontri di formazione rivolti agli operatori avverranno invece con cadenza periodica.*

*Professionalità coinvolte: Tutte le attività a supporto degli ospiti verranno effettuate dagli informatori legali dall'assistente sociale, dai legali messi a disposizione delle Associazioni ed enti con l'aiuto e la specificità professionale dei mediatori interculturali della struttura che agevoleranno il processo comunicativo con gli stessi".*

Dalle fonti consultate, **nessuno sportello di assistenza ed informazione legale risultava essere operativo all'interno del CPR** (v. par. 3.3).

La stessa Prefettura ha dichiarato che "per l'attività informativa legale è previsto nr. 1 informatore legale per 16 ore settimanali. Un intervento è previsto subito dopo l'ingresso del trattenuto al CPR e viene ripetuto al bisogno". Non si fa alcuna menzione, però, dell'operatività di tale sportello<sup>64</sup>.

**Criticità dei protocolli relativi allo svolgimento di attività di informativa alla normativa**

<sup>64</sup>Tali informazioni sono state fornite a seguito di accesso civico generalizzato, effettuato da ASGI nel 2023, a cui è stato dato riscontro con la nota della Prefettura Trapani - Area IV Diritti Civili, Cittadinanza, Immigrazione, Prot. Uscita N.0031031, 17 aprile 2023, cit.

Ad oggi, non è stato trasmesso alcun protocollo relativo all'espletamento della suddetta attività.

Solo un protocollo, con un diverso ente, impegna genericamente le parti alla realizzazione di una " *collaborazione finalizzata all'assistenza e al miglioramento delle condizioni generali di ospitalità di immigrati e ospitanti nei Centri per migranti della provincia di Trapani*", ponendo in premessa la pubblicazione di un " *Bando di gara per l'affidamento del servizio di accoglienza nella provincia di Trapani dei cittadini stranieri e la gestione dei servizi*". Non viene fatto alcun riferimento alla gestione del CPR. Si precisa, inoltre, come tale collaborazione dovrebbe avvenire " *sia all'interno che all'esterno dei centri di accoglienza (...) per l'organizzazione di manifestazioni, promozioni sul territorio, attività di volontariato e quant'altro necessario a favorire una percezione positiva dell'immigrato da parte dell'opinione pubblica*".

#### 4.1.5. Attività ed iniziative culturali-sociali e di sensibilizzazione

L'offerta tecnica migliorativa prevede la realizzazione di attività e iniziative culturali-sociali e di sensibilizzazione, in collaborazione con il Liceo Scientifico Statale "P. Ruggieri" Marsala, Direzione Didattica VI Circolo "G. Sirtori" di Marsala, Istituto Comprensivo Statale "Borsellino Ajello" Mazara del Vallo, Istituto Comprensivo Statale Gesualdo Nosengo di Petrosino, Istituto Professionale di Stato per l'Enogastronomia e l'Ospitalità Alberghiera "Ignazio e Vincenzo Florio" di Erice Casa Santa, Istituto Comprensivo Statale ad indirizzo Musicale "Luigi Pirandello" Mazara del Vallo, Istituto Scolastico "Giovanni XXXIII - Cosentino" Marsala, CPIA Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti, Scuola di Formazione Conciliazione adr.

Secondo l'offerta tecnica migliorativa:

*La Costituenda ATI si impegna ad attivare di comune accordo con le istituzioni scolastiche del territorio e con enti privati momenti di confronto, di scambio e di sensibilizzazione finalizzati a stimolare nella collettività cultura ed atteggiamenti positivi riguardo i temi ed i problemi legati all'immigrazione ed attività ed iniziative culturali e sociali.*

*I nostri Enti, nei territori dove ha sempre operato, ha sempre collaborato con le istituzioni scolastiche e con enti privati per le attività di sensibilizzazione.*

*Con le scuole e gli enti privati con cui abbiamo già sottoscritto le manifestazioni di interesse e i protocolli d'intesa si è concordato di attivare periodicamente processi di collaborazione che prevedono:*

*Incontri volti all'interazione, allo scambio e alla sensibilizzazione finalizzati a stimolare nella collettività cultura ed atteggiamenti positivi riguardo i temi ed i problemi legati all'immigrazione;*

*Attività seminariali inerenti le tematiche sociali e culturali sull'immigrazione;*

*Giornate di studio sul dialogo interculturale e sul rispetto dei principi di convivenza democratica, civile e dei diritti umani.*

#### **Criticità dei protocolli relativi allo svolgimento di attività ed iniziative culturali-sociali e di sensibilizzazione**

**Ad oggi, non è stato trasmesso alcun protocollo stipulato con gli enti citati.**

#### **4.1.6. Orientamento**

L'offerta tecnica migliorativa prevede l'espletamento di attività di orientamento in collaborazione con Servizio XVIII Centro per l'Impiego, Ente di Formazione Antemar, Ente di Formazione Futura, Organizzazione Europea Volontari di Prevenzione e protezione Civile.

In particolare:

*Dopo alcune settimane di permanenza, è possibile proporre l'orientamento professionale come strumenti di crescita e integrazione.*

*La raccolta delle disponibilità e degli interessi degli ospiti consente di proporre corsi adeguati alle competenze e alle aspettative.*

*La proposta dei corsi professionali ha numerosi elementi di qualità: accresce competenze alla persona, sperimentare la partecipazione a situazioni organizzate e con regole, tenere attivi e impegnati stimolando l'interesse e la progettualità, permette di focalizzare il progetto di vita.*

*Il formatore dell'ente mantiene i contatti con gli operatori della struttura di accoglienza per restituire informazioni circa l'andamento del corso e la frequenza di partecipazione.*

*I corsi realizzati riguardano i seguenti profili professionali: giardiniere, operatore informatico.*

*L'organizzazione dei corsi è coordinata dalla Costituenda ATI e coinvolge gli enti su esposti, enti accreditati alla formazione.*

*Le lezioni si svolgeranno presso il centro di Permanenza per i Rimpatri di Milo in zone già precedentemente individuate ed autorizzate dalla Prefettura.*

Dalle fonti consultate, **non risulta testimonianza dello svolgimento di alcuna attività di orientamento.**

#### **Criticità relative allo svolgimento delle attività di orientamento**

Ad oggi, sono stati trasmessi soltanto due protocolli stipulati con enti citati nell'offerta tecnica, ai fini dello svolgimento della detta attività.

Dall'esame di tali accordi, la collaborazione risulta finalizzata "*all'assistenza ed al miglioramento delle condizioni di integrazione rivolte **agli immigrati ospitati nei Centri di Accoglienza del territorio della provincia di Trapani***", mentre non viene fatta menzione del CPR.

In un caso, peraltro, viene premesso all'accordo che "*la Prefettura di Trapani ha pubblicato un Bando di gara per l'affidamento del servizio della Gestione del Centro di Accoglienza*", e che il protocollo è "*indirizzato ad assicurare percorsi di integrazione (attività di sensibilizzazione), rivolto agli immigrati ospiti del centro di Accoglienza e agli allievi dell'Ente*". Non viene fatta menzione, anche in questo caso, del Centro di Permanenza per il Rimpatrio.

Inoltre, in un protocollo si menziona l'impegno ad attivare processi di collaborazione finalizzati all'erogazione dei seguenti corsi: giardinaggio; muratore, intonaci e posa materiali lapidei. Dai dati raccolti non risulta sia stato attivato alcun corso menzionato. Non risulta trasmessa neppure l'intesa esecutiva del protocollo, da questo prevista.

#### **4.1.7. Altri protocolli relativi allo svolgimento di iniziative ricreative, sociali e religiose**

Tra i soggetti istituzionali con cui l'ente gestore dichiara, nell'offerta tecnica, di avere stipulato accordi per il rafforzamento dell'attività volta all'organizzazione di iniziative ricreative, sociali e religiose, vi sono alcuni enti che non vengono menzionati nella specifica delle attività proposte.

### Criticità degli altri protocolli

La Vivere Con Società Cooperativa Onlus ha sottoscritto un protocollo di intesa con l'Associazione "Casa della Comunità Speranza" per una "convenzione di collaborazione volta a favorire percorsi di integrazione e formazione all'interno delle attività già in essere dell'associazione "casa della comunità speranza" da parte degli ospiti della cooperativa sociale onlus Vivere Con". Tuttavia, il protocollo è volto all'integrazione socio-educativa di "**giovani minori extracomunitari anche non accompagnati**", i quali, però, non possono essere oggetto di trattenimento all'interno del CPR (Art. 19, c. 4, D.lgs. 142/2015). Nonostante le attività previste nel protocollo non abbiano quali destinatari i trattenuti del centro, l'ente è espressamente elencato tra quelli che, secondo l'offerta tecnica, "realizzeranno i servizi di supporto educativo, ricreativo, sportivo di mediazione linguistica culturale, di formazione e volontariato".

Peraltro, il protocollo è sprovvisto di data, e l'attuale direttrice dell'associazione, suor Alessandra Martin, ha dichiarato: "Sono la presidente da sei anni e non ho mai visto quel documento [...]. Il paradosso è che nel 2023 ho chiesto per due volte alla prefettura di entrare nel Cpr senza poterlo fare"<sup>65</sup>.

## 4.2. Servizi di assistenza sanitaria con l'azienda sanitaria territorialmente competente

Nell'ambito dell'offerta tecnica, la costituenda RTI menziona gli accordi di collaborazione concernenti la progettazione e realizzazione integrata dei servizi di assistenza sanitaria con l'azienda sanitaria territorialmente competente, statuendo quanto segue:

*Premessa: La Costituenda ATI ha potuto sperimentare negli anni bisogni, esigenze, difficoltà sia espresse che manifeste riguardanti le centinaia di persone che sono transitate all'interno delle strutture gestite dalle stesse. Tra questi numerosi sono stati gli interventi rivolti ad ospiti vittime di tortura con evidenti disturbi psico-comportamentali e/o disturbi post traumatici da stress.*

*Considerato che la proposta per l'intera gestione del centro, che l'Ente sta strutturando e che, qualora la stessa risultasse aggiudicataria, si tramuterà operativamente nell'erogazione di tutta una serie di interventi specifici, con servizi mirati ed orientati a soddisfare le molteplici esigenze delle singole persone. Tutto ciò premesso, si sono stipulati una serie di protocolli di Intesa e partenariati con enti sanitari del territorio:*

<sup>65</sup> Le prefetture non controllano i Cpr. Inchiesta su appalti e gestione, Altreconomia, cit., p. 13.

- 1) *DSM Dipartimento di Salute Mentale ASP di Trapani*
- 2) *Servizio di Psicologia ASP di Trapani*
- 3) *l'UOC Dipendenze Patologiche dell'ASP di Trapani*
- 4) *Dipartimento di Prevenzione dell' A.S.P. di Trapani UOS (Medicina delle Migrazioni Tutela della Salute dei Migranti e contrasto delle malattie della povertà)*
- 5) *Unità Operativa semplice di Ortopedia e Traumatologia Mazara ASP Trapani*
- 6) *UOC di Cardiologia Marsala ASP Trapani*
- 7) *UOC Medicina Generale Mazara ASP Trapani*
- 8) *UOC Urologia Marsala ASP Trapani*
- 9) *D.M.I Dipartimento Materno Infantile ASP di Trapani*
- 10) *AOUP Azienda Ospedaliera Universitaria Paolo Giaccone di Palermo;*
- 11) *CRI Croce Rossa Italiana sede di Castelvetro;*
- 12) *L'Associazione Onlus Penc Antropologia e Psicologia Geoclinica Palermo.*

In particolare, nell'ambito dell'offerta tecnica migliorativa si prevede la realizzazione dei seguenti servizi:

*Assistenza Psichiatrica e riabilitazione con particolare riferimento alle vittime di tortura in collaborazione con l'ASP DSM (Dipartimento di Salute Mentale) di Trapani (vedi protocollo) [...]*

*"Assistenza e riabilitazione per i migranti che presentano problematiche legate alla dipendenza da sostanze psicoattive in collaborazione con l'UOC Dipendenze Patologiche dell'ASP di Trapani (vedi Protocollo) [...]*

*Alfabetizzazione Sanitaria in collaborazione con il D.M.I Dipartimento Materno Infantile ASP di Trapani (vedi protocolli intesa) [...]*

*Sostegno Psicologico in collaborazione con il Servizio di Psicologia ASP di Trapani e l'Associazione Onlus Penc Antropologia e Psicologia Geoclinica (vedi protocolli) [...]*

*Studio e sostegno e Assistenza Sanitaria in collaborazione con il UOS Medicina delle Migrazioni Tutela della Salute dei Migranti e contrasto delle malattie della povertà dell'A.S.P. di Trapani, AOUP Paolo Giaccone di Palermo e CRI (vedi protocolli) [...]*

*Sostegno e realizzazione integrata di vari servizi di Assistenza Sanitaria, percorsi diagnostico essenziali e specialistica in collaborazione con Unità Operativa semplice di Ortopedia e Traumatologia Mazara ASP Trapani; UOC di Cardiologia Marsala ASP Trapani [...]*

*(alleghiamo copia dei protocolli e/o accordi di cui trattasi).*

L'ente dichiara di allegare copia dei protocolli e/o accordi di cui trattasi.

**Si rinvia alle criticità già segnalate per quanto riguarda la fruizione del diritto alla salute** e l'accesso al servizio sanitario nazionale, oltre che ai servizi di supporto psicologico (v. par 3.2).

**Criticità dei protocolli relativi allo svolgimento di attività di assistenza sanitaria**

**Nessuno dei protocolli citati relativamente allo svolgimento di attività di assistenza sanitaria è stato, ad oggi, trasmesso.**

## **5. Protocolli non trasmessi**

In sede di istanza di accesso civico al contratto di appalto dei servizi di gestione e funzionamento del CPR di Trapani, effettuata in data 20 dicembre 2023, è stato richiesto di ottenere copia dei protocolli di intesa stipulati dalla Vivere Con Società Cooperativa Onlus - Consorzio Hera Società Cooperativa Sociale, con gli enti e le associazioni del territorio, menzionati nell'ambito dei documenti di gara.

Sono stati trasmessi soltanto 23 dei 59 protocolli complessivamente stipulati e menzionati nell'offerta tecnica: 47 relativi ad attività ricreative, sociali, religiose, del tempo libero; 12 relativi alle attività di assistenza sanitaria con l'azienda territorialmente competente.

I protocolli non trasmessi riguardano i seguenti soggetti (36 su 59):

- 1) Associazione Artistica Gatto Silvestro;
- 2) Associazione Sportiva "Dolca Onorio" Marsala;

- 3) Associazione Pellegrino della Terra;
- 4) APL Ente Direzione Lavoro;
- 5) Associazione ATIS Palermo;
- 6) Associazione San Cataldo Baia della Legalità;
- 7) Circolo MCL Triscele Palermo;
- 8) Endofap Palermo;
- 9) Servizio XVIII Centro per l'Impiego di Trapani;
- 10) IRIPA – Sicilia;
- 11) Associazione Nuovo Cammino Partinico;
- 12) Scuola di Formazione Conciliazione adr Palermo;
- 13) Organizzazione Europea Volontari di Prevenzione e Protezione Civile;
- 14) Ordine Avvocati del Foro di Marsala;
- 15) ICS Borsellino Ajello Mazara del Vallo;
- 16) Istituto Professionale di Stato per l'Enogastronomia e l'Ospitalità Alberghiera "Ignazio e Vincenzo Florio" di Erice Casa Santa;
- 17) Istituto Scolastico "Giovanni XXXIII – Cosentino" Marsala;
- 18) Istituto Comprensivo Statale Gesualdo Nosengo di Petrosino;
- 19) Direzione Didattica VI Circolo "G. Sirtori" di Marsala;
- 20) Liceo Scientifico Statale "P. Ruggieri" Marsala;
- 21) ICS ad Indirizzo Musicale Luigi Pirandello di Mazara del Vallo;
- 22) Cresm Centro di Ricerche Economiche e Sociali Gibellina;
- 23) CPIA (Centro Provinciale Per L'Istruzione degli Adulti) Rete Territoriale di Servizio di Trapani;
- 24) Uil Trapani;
- 25) DSM Dipartimento di Salute Mentale ASP di Trapani;
- 26) Servizio di Psicologia ASP di Trapani;
- 27) l'UOC Dipendenze Patologiche dell'ASP di Trapani;

- 28) Dipartimento di Prevenzione dell' A.S.P. di Trapani UOS (Medicina delle Migrazioni; Tutela della Salute dei Migranti e contrasto delle malattie della povertà);
- 29) Unità Operativa semplice di Ortopedia e Traumatologia Mazara ASP Trapani;
- 30) UOC di Cardiologia Marsala ASP Trapani;
- 31) UOC Medicina Generale Mazara ASP Trapani;
- 32) UOC Urologia Marsala ASP Trapani;
- 33) D.M.I Dipartimento Materno Infantile ASP di Trapani;
- 34) AOUP Azienda Ospedaliera Universitaria Paolo Giaccone di Palermo;
- 35) CRI Croce Rossa Italiana sede di Castelvetro;
- 36) L'Associazione Onlus Penc Antropologia e Psicologia Geoclinica Palermo.

Tali protocolli non sono stati trasmessi neppure in sede di riesame. **Avverso il rifiuto, è stato proposto ricorso dinanzi all'autorità competente per la trasmissione dei documenti non forniti. La questione è ad oggi ancora pendente davanti all'autorità giudiziaria.**

## **6. L'attività ispettiva della Prefettura di Trapani**

In capo alla Prefettura sussiste un compito di vigilanza e controllo sull'operato dell'Ente gestore.

Come previsto dall'art. 9, rubricato *Monitoraggio e controllo*, della **Direttiva 19.05.2022**:  
*"1. Il Prefetto competente per territorio individua le modalità per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio e di vigilanza sulla gestione del Centro da parte dell'Ente gestore e sugli interventi di manutenzione della struttura e degli impianti. 2. Ai fini di cui al comma 1 sono effettuati frequenti sopralluoghi, anche collegiali, in giorni e ore non preannunciati all'Ente gestore, nel corso dei quali possono essere svolti colloqui con il personale in servizio e con gli stranieri presenti. 3. Al fine di consentire di segnalare irregolarità durante la permanenza nel centro, allo straniero è consegnato, a richiesta, un modello mediante il quale avanzare la propria segnalazione. La busta può essere inserita dallo straniero in apposito contenitore cui può accedere solo la Versione accessibile 11 Prefettura, o consegnata ad altro soggetto con cui lo straniero intrattenga colloqui per il successivo inoltro alla Prefettura. 4. L'esito delle attività di cui al presente articolo viene comunicato al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione"*

Inoltre, secondo i documenti trasmessi:

**Contratto, art. 19, e Capitolato, art. 19**

*“Al fine di assicurare la regolare esecuzione del contratto ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la Prefettura, secondo le linee di indirizzo fornite dal Ministero dell'interno, svolge controlli periodici del centro, anche avvalendosi di nuclei ispettivi costituiti mediante la collaborazione di organismi, enti ed istituzioni pubbliche presenti sul territorio.*

*2. Il Ministero dell'interno, nella sua funzione di indirizzo, coordinamento e supporto, fornisce le linee di indirizzo per l'esercizio dell'attività di controllo, svolge ricognizioni periodiche dei controlli svolti sul territorio e dispone lo svolgimento di verifiche dei centri, anche mediante proprio personale.*

*3. I controlli dei centri sono svolti senza preavviso e sono rivolti a verificare il rispetto delle modalità di erogazione dei servizi, nonché la congruità qualitativa e quantitativa dei beni forniti e dei servizi erogati, rispetto alle specifiche tecniche.*

*4. L'attività di controllo è finalizzata a verificare la regolarità della gestione del centro e delle prestazioni oggetto dell'appalto con particolare riguardo: a) alla registrazione delle presenze mediante sistemi di rilevazione automatica ovvero registri cartacei;*

*b) all'adeguatezza delle condizioni igienico- sanitarie;*

*e) all'erogazione dei servizi ed alla fornitura dei beni, comprovata da sistemi di tracciabilità anche mediante la firma degli stranieri all'atto della consegna dei beni;*

*d) al personale impiegato, con riferimento al numero di ore di servizio svolte presso il centro sulla base dei turni di lavoro stabiliti, attestato mediante foglio firma ovvero sistema di rilevazione automatica, nonché alle qualifiche professionali richieste;*

*e) all'efficacia e alla qualità dei servizi di assistenza generica alla persona, nonché all'adeguatezza dei servizi destinati ai soggetti portatori di esigenze particolari;*

*f) all'effettiva accessibilità e fruibilità dei servizi, anche con riferimento alla necessità di rendere costantemente adeguati i servizi oggetto del contratto, in termini di risorse umane e strumentali e alle esigenze contingenti del centro;*

*5. All'esito dei controlli, in presenza di elementi di difformità rispetto a quanto previsto nel contratto, il direttore dell'esecuzione procede alla contestazione delle violazioni all'Ente gestore, secondo le modalità previste dall'articolo 21.*

*6. Restano fermi gli obblighi di verifica della regolarità della documentazione prodotta dal gestore al fine del pagamento delle prestazioni rese, ai sensi del decreto interministeriale Interno - Economia e Finanze 18 ottobre 2017”.*

A seguito di istanza di accesso civico, formulata da ASGI (v. Premessa), solo in sede di riesame, la Prefettura ha dato notizia di **una sola ispezione**.

In particolare, la Prefettura si è limitato a rendere noto che:

*“1. È stata effettuata un’ispezione in data 29 agosto 2023;*

*2. Oggetto dell’ispezione è stata la verifica e la presenza in servizio del personale impiegato dall’Ente gestore del CPR;*

*3. Esito dell’ispezione è stato positivo.*

*4. Su conforme avviso del superiore Ministero, non si ritiene di poter consentire l’ostensione del predetto verbale ai sensi del D.M. Interno del 16 marzo 2022 in materia di disciplina delle categorie di categorie sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

*5. Non è stato adottato alcun provvedimento a seguito dell’ispezione in quanto l’esito è stato positivo.”*

Solo a seguito di apposita nota del Ministero dell’interno - Responsabile della prevenzione e della Corruzione e della Trasparenza è stata trasmessa la nota di servizio relativa a tale attività ispettiva, ove si specificava che si trattava di un *“controllo informale sulla rendicontazione riguardante le presenze mensili degli operatori che espletano il servizio diurno e notturno presso il suddetto centro”*. Tale nota si limita a dare atto che, al momento dell’ispezione:

*“erano presenti, oltre al personale che espleta il servizio di operatore diurno, il sottoelencato personale:*

- *Direttore;*
- *Medico;*
- *Infermiere;*
- *Amministrativo;*
- *Psicologo;*
- *Mediatore linguistico;*
- *Magazziniere;*
- *Assistente Sociale;*
- *Informatore normativa”.*

Non sono state rese note, invece, altre attività ispettive della Prefettura, nonostante la gestione del centro da parte dell’attuale ente gestore sia di gran lunga antecedente all’effettiva aggiudicazione della gara d’appalto nel 2023, in forza della procedura negoziata del 2021 e delle 5 successive proroghe (v. par. 1).

## 7. Osservazioni conclusive

Come detto in premessa, l'obiettivo di questo report è quello di fare luce sulle criticità legate all'operato dei soggetti competenti, sia rispetto alla tutela dei diritti delle persone trattenute, sia riguardo al corretto esercizio delle funzioni pubbliche e del prudente e oculato utilizzo delle risorse pubbliche. Tutto ciò, anche per contribuire all'esercizio del controllo democratico e alla partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla vita pubblica.

Il largo impiego di fondi pubblici per l'appalto a soggetti privati di strutture tanto rilevanti, come i CPR, dovrebbe richiedere l'indizione di gare pubbliche sostenibili, la selezione di contraenti pienamente affidabili e l'esecuzione del contratto **in maniera socialmente responsabile**, e cioè anche nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

**Tuttavia, la realtà riscontrata mostra una tendenza che appare andare in una direzione diversa.**

In primo luogo, rispetto alle esigenze di trasparenza delle procedure a evidenza pubblica, **il principio della trasparenza non appare sempre concretamente rispettato dagli attori coinvolti. Le informazioni e i documenti richiesti attraverso le forme di accesso esperite sono stati forniti solo in parte e con difficoltà:** è stato necessario presentare istanza di accesso civico, alla quale è stato dato solo parziale riscontro; successivamente, si è dovuto procedere al riesame, al quale è conseguito un formale provvedimento di diniego all'ostensione di alcuni documenti, sulla base di affermati motivi di riservatezza; in ragione di tale diniego, si è reso imprescindibile proporre ricorso giurisdizionale, ad oggi ancora pendente.

Le risultanze ottenute dimostrano però quanto l'accesso ai documenti e alle informazioni richieste e la loro analisi siano di fondamentale importanza per dissipare le ombre e i dubbi che appaiono configurarsi sul sistema.

Se l'appalto pubblico è formalmente utilizzato come uno strumento con cui lo Stato ricerca l'efficienza e la congruenza con la normativa vigente, la realtà che si è avuta occasione di esaminare sembra dimostrare come tali fini non appaiano raggiunti nel caso della gestione del CPR di Trapani-Milo. Dal canto loro, i privati si aggiudicano le gare pubbliche anche sulla scorta di **offerte che appaiono inverosimili e irrealizzabili. Il risultato è un sistema poco trasparente che implica il costante rischio di violazione dei diritti fondamentali delle persone trattenute, oltre che di mancato rispetto dell'interesse pubblico alla corretta esecuzione dell'appalto.**

**Nessun servizio che venga espletato con le mancanze segnalate in questo report può ritenersi efficiente.** I servizi parzialmente o per nulla implementati sono di per sé

l'evidenza che l'interesse pubblico al corretto utilizzo delle risorse della collettività non appaia pienamente perseguito.

È vero che, per dimostrare la fattibilità e la concretezza dell'offerta tecnica e, soprattutto, delle proposte migliorative, l'ente gestore ha allegato un ampio novero di protocolli, ma è altrettanto vero che tali protocolli non sono esenti da criticità.

La maggior parte di tali intese, infatti, non sono direttamente utilizzabili al fine dello svolgimento delle attività all'interno del CPR, dal momento che riguardano nello specifico centri d'accoglienza e, segnatamente, strutture come CAS e SPRAR. Né può darsi per scontato che un ente, disposto a svolgere attività all'interno delle strutture di accoglienza, a favore di richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria, sarà anche disposto a svolgere le medesime attività all'interno dei centri per il rimpatrio. CPR e centri di accoglienza sono infatti strutture completamente diverse per attività previste e ragion d'essere, e l'assimilazione tra le due tipologie di strutture non risponde ad alcuna logica né pratica né giuridica.

Peraltro, spesso le attività ivi proposte dovrebbero comportare l'ingresso di attrezzature, come le chitarre e quelle sportive, difficilmente immaginabili all'interno di un contesto come quello del CPR di Trapani. È palese, infatti, la contraddizione tra la scelta di mobili in cemento e moduli abitativi privi di arredamento, volta alla prevenzione degli incendi, e la previsione di attività che comporterebbero l'accesso, anche solo momentaneo, all'interno della struttura di un'ampia dotazione di attrezzature. Non è un caso che **tali attività non sembrano mai essere state svolte, cosa che si tradurrebbe in una violazione contrattuale da parte dell'ente gestore.** Peraltro, alcuni dei soggetti contattati, menzionati nell'ambito del paragrafo dedicato all'analisi dei protocolli, negano di conoscere i documenti o, spesso, di avere svolto alcuna attività all'interno del CPR.

L'allegazione di protocolli in così evidente contraddizione con la natura del luogo in cui dovrebbero trovare esecuzione e, talvolta, persino di dubbia validità, sembrerebbe creare, già a monte, un *vulnus* procedurale, inficiando il corretto espletamento della gara pubblica e la successiva individuazione dell'ente gestore.

Da questo quadro emerge la necessità di operare un **controllo sempre più attento, anche dal punto di vista documentale, sui procedimenti amministrativi e sui relativi documenti. Anche alla luce della prossima apertura di centri di detenzione al di fuori del territorio italiano<sup>66</sup>, in cui sarà ancora più complesso l'esercizio delle attività di monitoraggio e l'accesso da parte della società civile, questo lavoro intende**

---

<sup>66</sup>Si fa riferimento, in particolare, Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, Roma, 6 novembre 2023, al link: <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf>. Al Protocollo, è stata data ratifica ed esecuzione con la l. 21 febbraio 2024, n. 14.

**concorrere al controllo democratico su procedimenti le cui irregolarità, formali e sostanziali, possono finire per tradursi in gravi conseguenze sulle vite delle persone trattenute.**

## Bibliografia

Action Aid & UniBa, *CPR Trapani - Milo*, al link

<https://trattenuti.actionaid.it/strutture/cpr-trapani-milo/> (ultimo accesso del 10 giugno 2024);

G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006;

ASGI, *Diritto in pratica: la valutazione di idoneità al trattenimento nei CPR alla luce del nuovo regolamento*, gennaio 2023,

<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/diritto-in-pratica-valutazione-di-idoneita-al-trattenimento-nei-cpr/>;

ASGI, *Il CPR di Trapani: le informazioni e i documenti forniti dalla pubblica amministrazione*, 18 aprile 2023,

<https://inlimine.asgi.it/il-cpr-di-trapani-le-informazioni-e-i-documenti-forniti-dalla-pubblica-amministrazione/>;

ASGI, *La mancata erogazione dei servizi nel Cpr di Milano e il potere di controllo della Prefettura*, ottobre 2023, al link

<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/12/La-mancata-erogazione-dei-servizi-nel-Cpr-di-Milano-e-il-potere-di-controllo-della-Prefettura.pdf>;

ASGI, *Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Trapani*, ottobre 2023, consultabile al link:

[www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/11/TRAPANI\\_report-accesso-e-visita-CPR-Trapani-ASGI-dicembre-2022.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/11/TRAPANI_report-accesso-e-visita-CPR-Trapani-ASGI-dicembre-2022.pdf);

CILD, *L'affare CPR. Il profitto sulla pelle delle persone*, 2023,

[https://wp-buchineri.cild.eu/wp-content/uploads/2023/06/ReportCPR\\_2023\\_2rev.pdf](https://wp-buchineri.cild.eu/wp-content/uploads/2023/06/ReportCPR_2023_2rev.pdf)

;

CILD, *Trattenimento illegittimo nella mensa del CPR di Trapani*, 13 ottobre 2022, al link

<https://cild.eu/blog/2022/10/13/trattenimento-illegittimo-nella-mensa-del-cpr-di-trapani/>

;

Commissione Straordinaria per la tutela e la Promozione Dei Diritti Umani XVII

Legislatura, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, luglio 2014, al link:

<https://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/RapportoCIE.pdf>;

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione<sup>1</sup> e negli hotspot in Italia*

(2016/2017: primo anno di attività), 11 maggio 2017, al link

[https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf;);

In Limine, Arci, Arci Porco Rosso, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Borderline Europe, Campagna LasciateCIEntrare, Maldusa, *Tra le macerie del CPR di Milo: voci da un'indegna reclusione. La CEDU condanna l'Italia*, 7 febbraio 2024, <https://inlimine.asgi.it/tra-le-macerie-del-cpr-di-milo-voci-da-unindegna-reclusione-la-cedu-condanna-litalia/>;

MEDU, ARCIPELAGO CIE. *Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, maggio 2013, al link

<https://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/ARCIPELAGOCIEsintesi.pdf>;

Ufficio Speciale del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale - Sicilia, *Comunicato stampa*, 13 settembre 2023, al link <https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2023-09/7%20settembre%202023%20-%20Visita%20a%20Trapani.pdf>;

Associazione temporanea di imprese, in "Diritto on line" - Treccani,

[https://www.treccani.it/enciclopedia/associazione-temporanea-di-imprese\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/associazione-temporanea-di-imprese_(Diritto-on-line)/) (ultimo accesso 10 giugno 2024);

Caso Cpr Milano, chiusa inchiesta sulle 'condizioni disumane', 10 maggio 2024, Ansa.it,

[https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2024/05/09/caso-cpr-milano-chiusa-inchiesta-sulle-condizioni-disumane\\_b0826c98-c623-4d79-8394-af8df302ec61.html](https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2024/05/09/caso-cpr-milano-chiusa-inchiesta-sulle-condizioni-disumane_b0826c98-c623-4d79-8394-af8df302ec61.html);

Il CPR di via Corelli a Milano sotto indagine della Procura, 2 dicembre 2023, in [meltingpot.org](http://meltingpot.org), al link:

<https://www.meltingpot.org/2023/12/il-cpr-di-via-corelli-a-milano-sotto-indagine-della-procura/>;

*Le prefetture non controllano i Cpr. Inchiesta su appalti e gestione*, Altreconomia, maggio 2024, n. 270, pp. 10 ss.;

Mazara Calcio, *Il Presidente Franzone e il figlio colpiti da Daspo. Cosa ne sarà della squadra?*, in *Prima Pagina Mazara*, 21 marzo 2019,

<https://www.primapaginamazara.it/mazara-calcio-il-presidente-franzone-e-il-figlio-colpiti-da-daspo-cosa-ne-sara-della-squadra>;

Mazara calcio: *Lettera di Filippo Franzone alla città*, in *MazaraNews*, 9 Agosto 2019,

<https://mazaranews.blogspot.com/2019/08/mazara-calcio-lettera-di-filippo.html>;

*Rivolta al CPR di Milo-Trapani: la struttura resa inagibile al 90%*, in [meltingpot.org](http://meltingpot.org), 31 gennaio 2024, al link:

<https://www.meltingpot.org/2024/01/rivolta-al-cpr-di-milo-trapani-la-struttura-resa-inagibile-al-90/>;

Una morte annunciata nel centro di detenzione di Ponte Galeria, in Internazionale, 6 febbraio 2024,

<https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2024/02/06/suicidio-cpr-ponte-galeria-roma>





# **Detenzione amministrativa, trasparenza e appalti. Report sui (dis)servizi del CPR di Trapani**

A cura della  
Clinica Legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli studi di  
Palermo e di ASGI

Giugno 2024