



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Prefettura di Treviso

21/11/2015

AG 77/15/AP

Oggetto: Prefettura di Treviso - Bando di gara per l'affidamento del servizio di accoglienza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale. Richiesta di parere prot. ANAC n. 124655 del 29.09.2015 e prot. ANAC n. 126449 del 01.10.2015

La Prefettura di Treviso – Ufficio Territoriale del Governo – Ufficio Servizio Gestione Attività Contrattuali ha trasmesso l'istanza di parere prot. n. 124655 del 29.09.2015, come integrata con nota prot. n. 126449 del 01.10.2015, con la quale domanda all'Autorità di pronunciarsi su taluni profili della documentazione di gara predisposta ai fini dell'affidamento del servizio di accoglienza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale assegnati alla Provincia di Treviso e da eseguirsi presso una struttura di proprietà demaniale.

L'affidamento ha per oggetto servizi di cui all'Allegato IIB del Codice dei contratti, da affidare per una durata di un anno, secondo le indicazioni ministeriali, ai fini dell'accoglienza di 437 persone e per un importo a base d'asta di circa 5.000.000 di euro. Nello specifico la Prefettura di Treviso domanda all'Autorità di valutare, sotto il profilo della conformità alla normativa sugli appalti pubblici, i seguenti contenuti della *lex specialis* di gara: a) l'affidamento ad un unico operatore economico, per quanto raggruppato o consorziato, di una pluralità di servizi funzionali alla gestione del centro e all'accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, scelta compiuta per garantire una maggiore possibilità di coordinamento e complessiva responsabilizzazione sull'esecuzione dei servizi, temperata dalla previsione del subappalto; b) l'individuazione di requisiti di capacità tecnica e requisiti di capacità finanziaria ed economica idonei a garantire la più ampia partecipazione alla procedura di gara prevedendo, per i requisiti di carattere economico, esclusivamente le referenze bancarie; c) previsione della pubblicazione del bando di gara sul sito internet dell'amministrazione e sulla GUCE, ritenendosi non doverosa l'applicazione dell'art. 66, d.lgs. 163/2006 e tenuto conto delle indicazioni contenute nella «Comunicazione interpretativa per l'aggiudicazione degli appalti non o solo parzialmente disciplinati dalle direttive appalti pubblici» (GUUE 1.08.2006, C. 179).

In riscontro alla richiesta di parere presentata, per i profili richiesti ai fini di una valutazione di conformità alla normativa di settore e tenuto conto della *lex specialis* di gara complessivamente considerata, le clausole del bando rispetto alle quali è domandata una valutazione di legittimità appaiono conformi alla normativa di settore.

L'art. 20, d.lgs. 163/2006 prescrive, per gli appalti aventi ad oggetto servizi di cui all'Allegato IIB del d.lgs. 163/2006, l'applicazione solamente degli artt. 65, 68 e 225, d.lgs. 163/2006; la norma deve coordinarsi con le previsioni contenute all'art. 27 del Codice secondo cui l'affidamento di tali servizi deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento di tali servizi deve avvenire anche nel rispetto dei principi di pubblicità e comunque dei principi



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

del Trattato, tra cui la libera concorrenza in considerazione del richiamo, contenuto all'art. 2, comma 3, d.lgs. 163/2006, alla l. 241/1990.

Il bando di gara in esame, che riguarda il sistema SPRAR (Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati) ed è stato adottato in conformità alla Circolare n. 14906 del 17.12.2014 del Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, prevede l'affidamento unitario di una pluralità di servizi funzionali allo svolgimento del servizio di accoglienza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.

In merito alla scelta della stazione appaltante di non suddividere l'appalto in lotti occorre considerare quanto segue.

Nella nota prot. n. 56088 del 6.05.2015, in riscontro a un'istanza di riesame del parere di precontenzioso n. 15 del 25.02.2015 presentata dal Consorzio tra Comuni "Calatino Terra d'Accoglienza", l'ANAC ebbe a evidenziare le differenze intercorrenti tra il bando di gara esaminato nel parere di precontenzioso oggetto del riesame riferito alla gestione di un CARA e l'avviso di gara pubblicato dalla Prefettura di Caltanissetta nell'ambito del sistema SPRAR, il quale si distingueva dal bando di gara valutato come illegittimo «per i requisiti speciali di partecipazione, per il valore presunto dell'affidamento (tra l'altro, indicato al netto dell'IVA), per l'oggetto e per la durata dell'affidamento stesso». Nell'atto di segnalazione al Ministro dell'interno prot. 67336 del 27.05.2015, l'ANAC ha evidenziato che «l'indicazione dell'unicità della gestione non può compromettere la necessaria apertura alla concorrenza» soprattutto per gli appalti di una certa complessità ed entità economica né può impedire di procedere ad una aggiudicazione per lotti separati «ove le attività messe a gara, specie se non prettamente rientranti nell'assistenza e nell'accoglienza alla persona, si caratterizzano per una loro autonomia funzionale e per un valore economico tale da ritenere rispondente sia ai principi di economicità e di efficacia sia al principio di concorrenza, la ricerca del più ampio confronto concorrenziale sul singolo servizio o fornitura in affidamento».

Nel caso in esame, la scelta compiuta dalla Prefettura di Treviso non appare lesiva della concorrenza ove si valuti complessivamente il bando di gara avente ad oggetto per la gran parte servizi di cui all'Allegato IIB, tenuto conto della durata annuale dell'affidamento, del valore dell'appalto e, soprattutto, dei requisiti speciali di partecipazione che, nell'essere volontariamente predisposti in misura non restrittiva come evidenziato nella richiesta di parere pervenuta, appaiono garantire nella procedura di gara il principio della massima concorrenzialità, anche mediante la possibile costituzione di RTI da parte di piccole e medie imprese.

I requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria, come predisposti, appaiono in linea, oltre che con i principi generali di cui all'art. 27, d.lgs. 163/2006, anche con le prescrizioni di cui agli artt. 41 e 42, d.lgs. 163/2006.

Rispetto agli oneri di pubblicazione, nella «Comunicazione interpretativa per l'aggiudicazione degli appalti non o solo parzialmente disciplinati dalle direttive appalti pubblici» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della U.E. del 1° agosto 2006, n. C 179, la Commissione europea ha indicato l'esigenza che gli affidamenti siano preceduti da «un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione» con l'indicazione di alcune modalità per il rispetto di tale regola. Le forme di pubblicità da adottare devono essere improntate al criterio di ampia diffusione e adeguatezza, cosicché si ritiene auspicabile, in conformità a quanto già espresso dall'Autorità di vigilanza in precedenti atti e pareri, che l'affidamento in esame sia preceduto, oltre che dalla pubblicazione di avviso o bando sul sito informatico della stazione appaltante e sulla GUCE, anche sui quotidiani, non escludendo la



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (cfr. parere di precontenzioso 20.06.2014, n. 134; Comunicato 30.11.2007; Deliberazione n. 76/2010).

Raffaele Cantone