



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Dipartimento Protezione Civile**

**25/11/2015**

**AG 81/2015/AP**

**Oggetto:** Protezione civile – istanza di parere 23 aprile 2015 prot. 49524 – Calamità naturali - Servizi di sistemazione alberghiera di emergenza – Servizi di recupero, composizione e tumulazione salme - Art. 6, comma 1, l. 24 febbraio 1992, n. 225 - Convenzioni con soggetti pubblici o privati in deroga in luogo di Accordi quadro – Procedimento di preventiva individuazione di standard uniformi e di corrispettivi predeterminati in misura omogenea su base regionale e classificati per categoria – Obbligo di rispetto delle procedure del Codice dei contratti pubblici - Procedure da adottare nei casi di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili

In esito a quanto richiesto con nota prot. 49524, del 23 aprile 2015, si comunica che il Consiglio - nella seduta del 25 novembre 2015 - ha approvato le seguenti considerazioni.

Nella citata nota, il Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio ha sottoposto all’Autorità Nazionale Anticorruzione un quesito per sollecitare chiarimenti interpretativi in merito al parere rilasciato dall’Avcp, AG 24/13, con il quale si rispondeva a un risalente quesito del medesimo Dipartimento in merito alle modalità di stipula di convenzioni con soggetti pubblici e privati, per finalità di protezione civile, ai sensi della l. 24 febbraio 1992, n. 225, recante “*Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*”. Con l’odierna istanza, il Dipartimento osserva di aver attentamente valutato le argomentazioni giuridiche espresse nella predetta nota e, tuttavia, nell’esprimere perplessità sulle conclusioni del parere, richiede un approfondimento sull’indirizzo allora suggerito, ritenendo che l’unica soluzione praticabile per i servizi di sistemazione alberghiera e per il recupero, la composizione e la tumulazione di eventuali salme in situazioni di calamità naturale sia quella di definire preventivamente un capitolato tecnico delle prestazioni da acquisire ed un corrispettivo predefinito da riconoscere per dette attività. Nello specifico, il Dipartimento rinnova la proposta della predisposizione di contratti-



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

tipo ovvero convenzioni, da stipulare con le Associazioni di categoria e da utilizzare come base per la stipula dei successivi affidamenti, assicurandone la pubblicazione sul sito dipartimentale e la diffusione sugli organi di stampa e di comunicazione, nonché la capillare diffusione mediante le associazioni coinvolte.

Alla luce di queste premesse, il Dipartimento istante sottopone all'Autorità un quesito sulla coerenza della suddetta proposta con la disciplina dei contratti pubblici e sulla correttezza della medesima da utilizzare come base per la stipula dei futuri, eventuali, affidamenti.

Preso atto della replica del Dipartimento al precedente parere sulla normativa AG 24/13, l'Autorità ritiene di approfondire il proprio parere, aggiungendo le seguenti osservazioni.

Preliminarmente, occorre ricordare che la prestazione di soluzioni abitative di emergenza e il servizio di recupero, composizione e tumulazione delle salme rientrano tra le attività di protezione civile per le quali la legge prevede che *“le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati”* (art. 6, comma 1, della l. 225/1992). Si osserva, inoltre, che le tipologie di servizi oggetto dell'istanza si caratterizzano per la particolare incidenza della localizzazione territoriale dell'offerta (in particolare, servizio di accoglienza negli alberghi) e per la ridotta dimensione delle imprese del settore (in particolare, servizio di recupero salme e tumulazione). Si osserva, inoltre, che il ricorso a tali servizi è, evidentemente, caratterizzato dalla non prevedibilità degli eventi e, pertanto, è soggetto, almeno in parte, a provvedimenti di carattere emergenziale *extra ordinem*. D'altra parte, tuttavia, si deve ritenere che alla non prevedibilità dell'evento non corrisponda necessariamente una non programmabilità integrale delle soluzioni emergenziali. In tal senso, un efficiente piano per la gestione delle emergenze è in grado di predisporre una standardizzazione di alcuni interventi e, in tal modo, di rendere prevedibili alcune opzioni e contenibili i costi.

Nel parere AG 24/13 l'Avcp aveva indicato la possibilità, e in qualche misura l'esigenza, che gli istituti della l. 225/1992 possano essere coordinati, per quanto possibile, con i principi del Codice sull'affidamento dei contratti pubblici. In tal senso, aveva indicato l'esigenza di esperimento di procedure volte a disporre gli affidamenti mediante il modulo della convenzione, ma nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità di cui all'art. 27 del Codice, quale contemperamento dell'esigenza di assorbire tutta l'offerta potenziale disponibile sul mercato e, al contempo, della estrema urgenza di fornire alla popolazione immediate risposte. E' evidente, infatti, l'importanza dell'organizzazione di un sistema efficace di soccorsi con



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

standard uniformi e, d'altra parte, il rispetto di standard uniformi e corrispettivi predeterminati rispetto agli eventi calamitosi in modo tale che siano rispettati, tra gli altri, i principi di economicità, non discriminazione e parità di trattamento.

In tal senso, pare che possa chiarirsi che il modello rappresentato dal Dipartimento istante possa conciliarsi con le suddette esigenze, purché siano osservati alcuni parametri che sono suggeriti dalla consolidata prassi in materia di appalti pubblici. In particolare, si ritiene che – al fine di garantire il rispetto dei principi concorrenziali di cui al Codice - il modello suddetto possa declinarsi non già nella forma delle convenzioni con le associazioni di categoria o dei contratti tipo, quanto piuttosto nella particolare modalità della predisposizione di elenchi aperti, rispetto ai quali sia garantito in via preventiva lo svolgimento della indagine di mercato che presiederà all'affidamento da realizzarsi *ex post* nell'ipotesi dell'avvenuta calamità naturale e il costante aggiornamento degli stessi. In considerazione della rappresentata tipicità dei servizi, caratterizzati da una spiccata caratteristica geografica, la compilazione dei suddetti cataloghi dovrebbe essere orientata per macro aree omogenee per economia e sviluppo e assoggettata, sotto il profilo temporale, a un aggiornamento periodico (almeno semestrale) anche al fine di garantire l'accessibilità di tutti gli operatori economici offerenti.

Tale sistema consentirebbe la preventiva individuazione dei prestatori di servizi, di *standard* prestazionali uniformi e l'omogeneità, su base territoriale, dei corrispettivi, oltre che la predisposizione di tali dati nei confronti del Dipartimento. In tal senso, pare conforme a quanto previsto la definizione di un capitolo prestazionale valido su tutto il territorio nazionale e la stima dei prezzi attuata attraverso una ricostruzione dello storico degli affidamenti di analogo genere. Si raccomanda, infine, che la predisposizione di tali elenchi avvenga mediante bando pubblico accessibile a tutti gli operatori economici interessati, in modo tale che essa costituisca una forma di indagine di mercato cumulativa e preventiva, oltre che aperta. Per la formazione di elenchi analoghi, l'Autorità ha preso a modello la disciplina degli elenchi previsti dall'art. 267 del Regolamento per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura il cui valore economico sia inferiore a 100.000 euro.

Non si può non riaffermare, infine, che i servizi di cui è parola sembrano rientrare nell'Allegato II-B del D.lgs 163/2006, tale per cui sarebbero esclusivamente disciplinati dall'art. 65 (avviso sui risultati delle procedure di affidamento) e dall'art. 68 (specifiche tecniche).

In conclusione, si ritiene che - per l'affidamento in condizioni di emergenza da parte del Dipartimento di Protezione civile del servizio di accoglienza alberghiera delle popolazioni sfollate e del



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

servizio di recupero, composizione e tumulazione delle salme derivanti dai medesimi eventi - il Dipartimento possa provvedere alla predisposizione di elenchi aperti, soggetti all'aggiornamento periodico e alla predisposizione di standard prestazionali uniformi, per area geografica, al fine di garantire una conciliazione tra la modalità della convenzione prevista dalla legge istitutiva del servizio di protezione civile e il rispetto dei principi del Codice dei contratti pubblici.

*Raffaele Cantone*