



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 710 DEL 28 giugno 2016

OGGETTO: Richiesta di parere presentata dal Commissario straordinario della Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Scelta del partner privato nei progetti di cooperazione internazionale.

AG 23/2016/AP

Contratti ex l. 49/87 – interventi di cooperazione – servizi di formazione – affidamento diretto ad associazione no profit

Un affidamento diretto ad una associazione no profit per la realizzazione di servizi di formazione nell'ambito dei progetti di cooperazione internazionale, dove lo spettro di attività comprende altresì una parte di forniture e una parte minimale di lavori, per le quali è prevista l'erogazione di contributi pubblici, va disposto nel rispetto della normativa di settore.

Artt. 343 e segg. d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016;

Visto il decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.;

Visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. n. 54392 del 5 aprile 2016, il Commissario straordinario della Scuola Nazionale dell'Amministrazione ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità una richiesta di parere in ordine alla correttezza dell'operato della Scuola Nazionale dell'Amministrazione relativamente alla scelta del partner privato incaricato della realizzazione e del monitoraggio dei progetti di formazione previsti nell'ambito della cooperazione internazionale.

Il Commissario straordinario evidenzia che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale – Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo – ha in particolare approvato, con delibera n. 164 dell'11 novembre 2014, ai sensi dell'art. 18 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, il progetto "TESS – Training e sviluppo sostenibile dello Stato Karen", e ha a tal fine stanziato un contributo di euro 324.150,00 a fronte di un costo complessivo di euro 463.810,00.

Nell'ambito del progetto in parola, la SNA è impegnata a svolgere dei percorsi di formazione tramite tre partner: oltre alla controparte locale e alla Sudget Aid, indicata come società consortile italiana senza scopo di lucro partecipata da agenzie pubbliche, l'istante si interroga in particolare in ordine alla



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

legittimità della scelta, senza previa selezione comparativa pubblica, dell'associazione di diritto privato senza scopo di lucro Italia-Birmania Insieme.

Ritenuto in diritto

Al fine di corrispondere alla richiesta di parere, si premette che il previgente Regolamento d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207 contempla, nella parte VI, il Titolo I dedicato ai “Contratti nell’ambito di attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49”, e dispone all’art. 343, dedicato a lavori, servizi e forniture negli interventi di cooperazione tra l’Italia e i Paesi in via di sviluppo, che «per quanto non disposto dal presente titolo si applicano le disposizioni contenute nel codice e nel presente regolamento ad esclusione della parte II, titolo XI, e del titolo II della presente parte». Prevede poi la nomina di un responsabile del procedimento per lo svolgimento dei compiti stabiliti nel codice e nel regolamento.

L’art. 347 riguarda inoltre l’aggiudicazione di lavori, servizi e forniture relativi agli interventi di cooperazione e prevede la nomina dei componenti delle commissioni di aggiudicazione dei contratti per i quali l’amministrazione italiana opera come stazione appaltante. L’art. 349 prevede infine il collaudo e la verifica di conformità.

Nel caso di specie, si osserva che il progetto da realizzare secondo l’accordo con il governo dello Stato Karen è stato approvato dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale – Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo – proprio sulla base della citata l. 49/87 ed è previsto che esso sia attuato dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione. Come già sopra evidenziato, figurano tuttavia quali “partner” del progetto, individuati direttamente dalla SNA, la società consortile SuggestAid e l’associazione Italia-Birmania Insieme, la quale «promuove iniziative e scambi tra Italia e Birmania per il sostegno degli attori istituzionali, economici e sociali e della società civile birmana nella costruzione del processo di democratizzazione e di pacificazione del paese». Risultano soci fondatori della predetta associazione il Sindaco di Torino, il Presidente di Link University, il Presidente di Nuovi Lavori, il Presidente della SNA Giovanni Tria, un componente già CdA ILO e del Comitato OCSE del MISE, il Dir. Gen. della già citata SuggestAid, la società di comunicazione e software sociali Kapusons, il Presidente del Touring Club e il Vice pres. dell’Osservatorio Asia.

L’associazione Italia-Birmania Insieme ha come obiettivi quelli di promuovere attività di informazione e formazione dei giovani e delle donne birmane; promuovere scambi culturali, studi, ricerche, convegni e seminari, scambi fra università e studenti; collaborare con altre organizzazioni nazionali, internazionali, governative o private per l’attuazione delle finalità dell’associazione; sostenere con iniziative formative il dialogo sociale, l’attuazione degli strumenti internazionali ONU, ILO, OCSE miranti a promuovere investimenti responsabili, la trasparenza, la lotta alla corruzione e a valorizzare le specificità culturali; infine stipulare contratti e convenzioni con enti pubblici e privati e partecipare ad altre associazioni, fondazioni e enti pubblici e privati correlati alle finalità dell’associazione. L’associazione svolge quindi azioni tese a sostenere le parti sociali per l’affermazione del lavoro dignitoso, relazioni industriali robuste e responsabili, lo sviluppo degli investimenti nel rispetto delle norme internazionali,



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

un'agricoltura biologica e una pesca sostenibili, il rafforzamento delle donne nella società, la conservazione del patrimonio monumentale, culturale e naturale, l'occupazione intensiva, attraverso investimenti nelle infrastrutture, telecomunicazioni, trasporti pubblici ed energia basati su fonti rinnovabili e tecnologie avanzate e un sistema diffuso di servizi sociali, sanitari e d'istruzione in tutto il paese.

Il progetto approvato nel caso di specie ha ad oggetto in particolare servizi di formazione, sia a beneficio dei formatori, da svolgere presso la SNA, sia a beneficio delle principali figure istituzionali dello Stato Karen, e contempla la formazione professionale di lavoratori del settore abbigliamento e tessile tradizionale, attività nella quale è ricompreso l'adeguamento dell'edificio e dell'attrezzatura delle aule (una parte quindi che comprende lavori e forniture).

Alla luce di quanto sopra, quindi, sembra che la scelta, da parte della SNA, di eventuali partner privati cui attribuire l'incarico di realizzare le attività comprese nel progetto, avrebbe dovuto essere effettuata nel rispetto delle norme del codice dei contratti pubblici, dal momento che esso è applicabile anche ai contratti eseguiti in applicazione della citata l. 49/87.

Si rammenta che, come evidenziato dalla determinazione n. 7 del 21 Ottobre 2010, per il diritto comunitario la nozione di impresa comprende qualsiasi ente che esercita un'attività economica consistente nell'offerta di beni e servizi su un determinato mercato, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (Corte di giustizia CE, 26 marzo 2009, causa C-113/07). Si tratta di una nozione che prescinde da una particolare formula organizzativa e dalla necessità di perseguire finalità di lucro. La Corte di Giustizia (sent. 23 dicembre 2009 causa C-305/08) ricorda che è ammesso a presentare un'offerta o a candidarsi qualsiasi soggetto o ente che, considerati i requisiti indicati in un bando di gara, si reputi idoneo a garantire l'esecuzione di detto appalto, in modo diretto oppure facendo ricorso al subappalto, indipendentemente dal fatto di essere un soggetto di diritto privato o di diritto pubblico e di essere attivo sul mercato in modo sistematico oppure soltanto occasionale, o, ancora, dal fatto di essere sovvenzionato tramite fondi pubblici o meno. Resta fermo che la stazione appaltante deve verificare se gli enti partecipanti alla gara possano statutariamente svolgere attività di impresa offrendo la fornitura di beni o la prestazione di servizi sul mercato, pur senza rivestire la forma societaria (Cons. Stato sez. VI 16 giugno 2009, n. 3897). In altri termini, anche se non ricompresi nell'elenco di cui all'articolo 34 del Codice, qualora i soggetti giuridici in questione annoverino, tra le attività statutariamente ammesse, quella di svolgere compiti aventi rilevanza economica possono, limitatamente al settore di pertinenza, - e se in possesso dei requisiti richiesti dal singolo bando di gara - partecipare a procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di contratti aventi ad oggetto servizi compatibili con le rispettive attività istituzionali.

Nel caso di specie, per ciò che riguarda i servizi di formazione, occorre considerare che essi rientrano fra i servizi di cui all'allegato II B del d.lgs. 163/2006, cui si applicavano solamente le disposizioni indicate all'art. 20 del Codice abrogato, e la norma di chiusura di cui al successivo art. 27 a tenore della quale l'affidamento dei predetti servizi doveva in particolare assicurare il rispetto dei principi generali ed svolgersi previo invito ad almeno cinque concorrenti, se ciò era compatibile con l'oggetto del contratto.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Pertanto, un affidamento diretto ad una associazione no profit per la realizzazione di servizi di formazione, dove sembra che lo spettro di attività comprenda altresì una parte di forniture e una parte minimale di lavori, per le quali è prevista l'erogazione di contributi pubblici, va comunque disposto nel rispetto della normativa di settore.

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che:

- un affidamento diretto ad una associazione no profit per la realizzazione di servizi di formazione nell'ambito dei progetti di cooperazione internazionale, dove sembra che lo spettro di attività comprenda altresì una parte di forniture e una parte minimale di lavori, per le quali è prevista l'erogazione di contributi pubblici, va disposto nel rispetto della normativa di settore.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 luglio 2016

Il Segretario, Maria Esposito