



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Prefettura di Pescara

27/05/2015

AG 37/2015/AP

Oggetto: Prefettura di Pescara – gara per l'affidamento di servizi di accoglienza ed assistenza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale nel territorio della Provincia – servizi rientranti nell'Allegato II B del Codice dei contratti - obbligo di verifica dei requisiti tramite AVCPass - richiesta di parere

In esito a quanto richiesto con nota acquisita ai protocolli n. 41895 dell'8 aprile 2015, n. 44376 del 14 aprile 2015 e n. 45726 del 16 aprile 2015, si rappresenta che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 27 maggio 2015, ha approvato le seguenti considerazioni.

Codesta Prefettura di Pescara ha sottoposto alla scrivente Autorità un quesito riguardante l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 6-bis del Codice dei contratti, che impone l'utilizzo della BDNCP istituita presso l'Autorità per la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale (tecnico-organizzativi ed economico-finanziari).

In particolare, codesta Prefettura, che si sta accingendo all'espletamento di una gara per l'affidamento di servizi di accoglienza ed assistenza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale nel territorio della Provincia, chiede se il ricorso alla BDNCP, e quindi al sistema di verifica dei requisiti attraverso la BDNCP denominato AVCPass, sia vincolante anche nel caso di procedure per l'affidamento di servizi rientranti nell'Allegato II B al Codice (tra i quali rientrerebbero i servizi oggetto della gara di imminente pubblicazione), a cui il Codice si applica solo parzialmente (art. 20, comma 1, Codice¹).

Nella specie, il quesito nasce dalla impossibilità, paventata dall'istante, per gli operatori economici non rientranti nelle categorie individuate nell'art. 34 del Codice – ad esempio associazioni, fondazioni, aziende speciali – abituali affidatari dei servizi del tipo di quelli oggetto dell'espletanda gara, di ottenere l'iscrizione alla BDNCP in quanto non identificabili con i soggetti giuridici contemplati dalla procedura di iscrizione al sistema.

Il comma 1 dell'art. 6-bis del Codice dispone che sia acquisita presso la BDNCP la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico finanziario «per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice».

I servizi di accoglienza ed assistenza ai cittadini stranieri appartengono alla categoria dei servizi sociali (cfr. deliberazioni n. 25 dell'8 marzo 2012 e n. 7 del 30 settembre 2014) e dunque rientrano tra i servizi

¹ «1. L'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata esclusivamente dall'articolo 68 (specifiche tecniche), dall'articolo 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), dall'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati)».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

elencati nell'Allegato II B del Codice, con la conseguenza che: *i*) in forza del richiamato articolo 20, comma 1, sono sottratti alla disciplina puntuale del Codice se non per gli articoli 65, 68 e 225; *ii*) in forza dell'art. 27², sono soggetti ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e la relativa procedura di affidamento deve essere effettuata mediante confronto concorrenziale (sulle modalità di affidamento di tali servizi cfr., *ex multis*, Comunicato del Presidente del 30 novembre 2007, deliberazione n. 25/2012 cit.)

Il descritto quadro normativo evidenzia che i servizi di cui all'Allegato II B, pur non essendo destinatari della completa disciplina di dettaglio dettata dal Codice per l'affidamento dei contratti, non sono ad esso "estranei", ma anzi trovano nello stesso Codice, oltre all'indicazione dei principi generali agli stessi applicabili, la propria specifica disciplina (art. 20, comma 1, art. 27 e articoli ivi richiamati).

Per ciò che concerne, in particolare, la disciplina dei requisiti generali e speciali di partecipazione e la loro verifica, con riferimento ai primi, occorre considerare che, pur non essendo applicabile l'art. 38 del Codice ai contratti dell'Allegato II B (in quanto non richiamato dall'art. 20, comma 1), costituisce ormai *ius receptum* il principio secondo cui tutti i soggetti che a qualunque titolo concorrono all'esecuzione di appalti pubblici devono essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del Codice. Il possesso di inderogabili requisiti di moralità rappresenta un fondamentale principio di ordine pubblico economico che trova applicazione anche nelle gare dirette all'affidamento della concessione di servizi (Consiglio di Stato, sez. VI, 21 maggio 2013, n. 2725; sez. VI, 27 giugno 2014 n. 3251) e nelle gare riguardanti appalti in tutto o in parte esclusi dall'applicazione del Codice rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 27 (Parere sulla normativa AG 10 del 11 luglio 2012, Parere sulla normativa AG 8 del 3 luglio 2013, Parere di precontenzioso n. 128 del 17 luglio 2013, Parere di precontenzioso n.14 del 29 luglio 2014).

Vi è infatti l'imprescindibile esigenza che il soggetto che contratta con la pubblica amministrazione sia affidabile e quindi in possesso dei requisiti di carattere generale tipizzati dall'art. 38.

Se dunque, nell'ambito delle richiamate procedure, la stazione appaltante può non esigere il medesimo rigore formale di cui all'art. 38 e gli stessi vincoli procedurali, essa ha comunque l'*obbligo di verificare in concreto* il possesso da parte dei concorrenti dei requisiti di moralità indicati nell'art. 38.

Alle procedure di affidamento dei servizi di cui all'Allegato II B non si applicano in via diretta neppure le disposizioni del Codice in tema di requisiti speciale di partecipazione e controllo del possesso degli stessi (art. 48), in quanto non richiamate dall'art. 20, comma 1.

² «1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto. L'affidamento dei contratti di finanziamento, comunque stipulati, dai concessionari di lavori pubblici che sono amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori avviene nel rispetto dei principi di cui al presente comma e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti. 2. Si applica altresì l'articolo 2, commi 2, 3 e 4. 3. Le amministrazioni aggiudicatrici stabiliscono se è ammesso o meno il subappalto, e, in caso affermativo, le relative condizioni di ammissibilità. Se le amministrazioni aggiudicatrici consentono il subappalto, si applica l'articolo 118.»



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Le stazioni appaltanti hanno comunque facoltà di richiedere, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, requisiti minimi di idoneità tecnica ed economica (anche diversi da quelli previsti dal Codice), al fine di garantire un determinato livello di affidabilità dell'aggiudicatario sul piano economico - finanziario e tecnico – organizzativo; in tali ipotesi, tuttavia, non trova applicazione l'art. 48 e si procede alla verifica del possesso di detti requisiti in forza dell'art. 71³ e con le modalità previste dall'art. 43⁴ del d.P.R. n. 445/2000 (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 26 settembre 2013 n. 4785).

Sulla base di quanto considerato, poiché le procedure per l'affidamento dei servizi di cui all'Allegato II B sono, nei termini sopra precisati, disciplinate dal Codice, si ritiene che esse rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 6-*bis* del Codice.

Ne consegue che la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale di cui all'art. 38 del Codice che, come visto, devono essere posseduti da ogni soggetto che contratta con la pubblica amministrazione, deve essere effettuata tramite AVCPass.

Va invece espletata secondo le modalità ordinarie la verifica ai sensi dell'art. 71 del d.P.R. n. 445/2000 del possesso degli eventuali requisiti speciali.

Per ciò che concerne la possibilità di soggetti diversi da quelli indicati nell'art. 34 del Codice di registrarsi nel sistema AVCPass, si evidenzia l'unica condizione per la registrazione è il possesso di un codice fiscale (o equivalente, nel caso di operatori esteri) e che la successiva selezione di una delle classificazioni proposte dal sistema - effettivamente individuate sulla base dell'art. 34 - è funzionale al sistema unicamente per determinare se il concorrente è singolo o plurimo e non comporta conseguenze sullo svolgimento della gara.

Raffaele Cantone

³ «1. Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47.»

⁴ «1. Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato.»