



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Delibera n. 1200 del 23 novembre 2016

OGGETTO: SPRAR Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati - Richiesta di parere del Ministero dell'Interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) prot. ANAC n. 160170 del 28.10.2016

AG 46/16/AP

Proroga tecnica

La proroga tecnica degli affidamenti dei servizi SPRAR sia legittima per il tempo necessario alla concessione del nuovo finanziamento e all'espletamento della procedura di gara per la scelta del nuovo affidatario, ove non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante, bensì dalla disciplina sui finanziamenti dettata dall'art. 4 del decreto ministeriale 10 agosto 2016 per i progetti in scadenza per la fine del 2016.

DM 10 agosto 2016

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016

Visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Affari giuridici

Considerato in fatto

Con la richiesta di parere in oggetto, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione domanda all'Autorità se sia legittimo per gli enti locali impegnati nel sistema SPRAR procedere con proroghe tecniche rispetto all'affidamento dei servizi di accoglienza nelle more dell'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'aggiudicazione dei servizi stessi tenuto conto della subentrata normativa riguardante la modalità di finanziamento del sistema SPRAR.

Il Ministero fa presente che il sistema SPRAR è stato introdotto con il d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 conv. in l. 28 febbraio 1990, n. 39 (artt. 1 sexies e 1 septies) insieme al fondo ad esso destinato, il FNPSA - Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, basandosi sull'erogazione dei servizi da parte degli enti locali destinatari di finanziamenti concessi sulla base di bandi periodici aventi validità generalmente triennale.

Con il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (artt. 14 e 15) il sistema SPRAR è stato individuato come la modalità principale di accoglienza per i richiedenti asilo.

In data 27 agosto 2016 è stato pubblicato il decreto ministeriale del 10 agosto 2016 che ha modificato le modalità di finanziamento dei servizi SPRAR stabilendo la possibilità per gli enti locali di presentare un



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

primo progetto di accoglienza nel corso dell'intero anno e la possibilità per gli enti con esperienza triennale di domandare la prosecuzione del finanziamento già concesso entro i sei mesi antecedenti la scadenza dello stesso; per gli enti locali con progetti in scadenza al 31 dicembre 2016, il decreto ministeriale ha previsto la possibilità di chiedere la prosecuzione del finanziamento entro il 30 ottobre c.c. (artt. 2 e 4, dm 10.08.2016). Con le linee guida allegate al decreto ministeriale sono state previste norme di dettaglio sulle procedure e i servizi richiesti che possono essere assicurati direttamente dagli enti locali con risorse di personale e materiali proprie o tramite enti gestori affidatari.

Nella richiesta di parere il Ministero considera quanto segue: (a) per il periodo transitorio, anche se la domanda di prosecuzione del finanziamento riguarda i contributi funzionali al nuovo progetto di accoglienza, diversi enti locali non potranno perfezionare tempestivamente le gare ai fini dell'individuazione degli enti gestori per il successivo triennio; (b) gli affidamenti riguardano servizi essenziali a tutela dei diritti umani per i quali occorre garantire la continuità, le procedure per la prosecuzione dei finanziamenti riguardando complessivamente 21.850 posti per richiedenti asilo e rifugiati di cui oltre 2.300 dedicati a minori stranieri non accompagnati e persone con disagio mentale o disabilità (pressoché tutti occupati); (c) il decreto ministeriale è stato pubblicato soltanto in data 27 agosto 2016 e non può imputarsi agli enti locali alcuna responsabilità circa i tempi di indizione delle nuove gare; (d) gli affidamenti del precedente triennio sono avvenuti sotto la vigenza del d.lgs. 163/2006; (e) tali circostanze si verificano soltanto con riferimento all'attuale fase di prima applicazione della nuova disciplina.

Sulla base delle considerazioni esposte, si domanda all'Autorità se possa ritenersi legittima la proroga tecnica degli affidamenti dei servizi SPRAR nelle more dell'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per la scelta del nuovo affidatario, tenuto conto che trattasi di appalti in corso di esecuzione aggiudicati nella vigenza della precedente normativa (d.lgs. 163/2006).

Ritenuto in diritto

In riscontro alla richiesta di parere, deve osservarsi che la giurisprudenza ha elaborato la figura della proroga "tecnica" come soluzione di carattere eccezionale in caso di effettiva necessità di assicurare il servizio e sempre che l'esigenza di ricorrere a tale dilazione del termine di durata dell'affidamento non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 11.05.2009, n. 2882).

Si è ritenuto che il ricorso alla proroga possa trovare giustificazione teorica nel principio di continuità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione discendendo da un bilanciamento tra il suddetto principio ed il principio comunitario di libera concorrenza.

L'orientamento dell'Autorità sul tema è espresso, tra gli altri, nel parere sulla normativa AG33/13 del 16.05.2013 ove la proroga tecnica è stata ricondotta a «una prassi amministrativa, riconducibile ad ipotesi del tutto eccezionali e straordinarie, in considerazione della necessità - riscontrata e adeguatamente ponderata nella circostanza concreta - di evitare un blocco dell'azione amministrativa, ma tenendo presente che essa, in generale, comporta una compressione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione». Conformemente all'orientamento espresso da una parte della giurisprudenza, l'Autorità ha individuato alcune ristrettissime ipotesi nelle quali la proroga può ritenersi ammessa, riferite a «casi limitati ed eccezionali nei quali, per ragioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure, di un nuovo contraente (*ex multis*, Deliberazione 19 gennaio 2011, n. 7, Deliberazione 19 dicembre 2012, n. 110, Deliberazione 19 settembre 2012, n. 82, Deliberazione 10 settembre 2008, n. 36, Deliberazione 6 ottobre 2011, n. 86; in giurisprudenza, Consiglio di Stato, V, 11 maggio 2009, n. 2882, Consiglio di Stato, V, 7 aprile 2011, n. 2151)».

Compete alla stazione appaltante di valutare la sussistenza dei presupposti come sopra indicati, fornendone un'adeguata motivazione nei conseguenti atti deliberativi con particolare riferimento alle ragioni di interesse pubblico giustificanti la proroga e obiettivamente indipendenti da responsabilità dell'amministrazione medesima.

L'eventuale ritardo con il quale fosse stata avviata la nuova procedura, ove imputabile all'amministrazione, non giustificerebbe il ricorso alla proroga tecnica.

Nel caso di specie, la necessità della proroga tecnica sarebbe determinata dall'entrata in vigore del decreto ministeriale del 10 agosto 2016 che ne avrebbe modificato le modalità di finanziamento stabilendo per gli enti locali con esperienza triennale la possibilità di domandare la prosecuzione del finanziamento già concesso entro i sei mesi antecedenti la scadenza dello stesso e per gli enti locali con progetti in scadenza al 31.12.2016 la possibilità di chiedere la prosecuzione del finanziamento entro il 30 ottobre c.c. (artt. 2 e 4, dm 10.08.2016).

In particolare, ai sensi dell'art. 4 del decreto ministeriale gli enti locali che hanno presentato progetti con scadenza nell'anno 2016 e con scadenza nell'anno 2017 *«sono autorizzati alla prosecuzione del progetto per il triennio successivo, previa domanda da presentare al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, rispettivamente entro il 30 ottobre 2016 ed il 30 settembre 2017, salva la revoca del progetto disposta dalla Commissione di cui all'art. 2, comma 2, sulla base delle previsioni delle linee guida»*.

In occasione dell'incontro tenutosi in data 10 novembre u.s. presso la sede dell'ANAC, i rappresentanti del Ministero dell'Interno hanno precisato che la necessità di proroga si porrebbe per gli affidamenti in scadenza nel 2016 e per i quali la domanda di prosecuzione del finanziamento doveva essere presentata entro il 30 ottobre u.s. nelle more della concessione del finanziamento e dell'espletamento delle procedure di gara per selezionare il nuovo affidatario dei servizi SPRAR.

Pertanto, laddove l'ente locale si trovasse nella necessità di prorogare il precedente affidamento nelle more della concessione del nuovo finanziamento ai fini della prosecuzione del progetto già finanziato e nelle more dell'espletamento della procedura di gara, necessità determinata dalla nuova disciplina dettata dall'art. 4 del decreto ministeriale per i progetti in scadenza per la fine del 2016 e non imputabile alla condotta dell'amministrazione, la proroga tecnica può ritenersi percorribile alla luce dei principi generali elaborati dalla giurisprudenza e dall'Autorità nell'ambito del previgente sistema giuridico e sempre che le esigenze di proroga attengano ad affidamenti di servizi aggiudicati sotto la vigenza del decreto legislativo n. 163/2006.

Della sussistenza dei motivi di ricorso alla proroga tecnica l'ente locale deve darne adeguata e compiuta motivazione nella relativa delibera richiamando lo stato della procedura di concessione del nuovo finanziamento ai fini della prosecuzione del progetto.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che la proroga tecnica degli affidamenti dei servizi SPRAR sia legittima per il tempo necessario alla concessione del nuovo finanziamento e all'espletamento della procedura di gara per la scelta del nuovo affidatario, ove non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante, bensì dalla disciplina sui finanziamenti dettata dall'art. 4 del decreto ministeriale 10 agosto 2016 per i progetti in scadenza per la fine del 2016.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 novembre
Il Segretario, Maria Esposito