

Alceste Santuari

SPRAR e co-progettazione con gli enti del terzo settore – Anac 200/19

Un comune ha dato avvio ad una procedura per la selezione del soggetto attuatore dell'attività di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (cd. SPRAR), il cui importo era superiore alle soglie comunitarie (€750,000). L'ente locale ha identificato la procedura in parola quale "co-progettazione" ai sensi del dpcm 30 marzo 2001.

A seguito di esposto, l'Anac è intervenuta con propria indagine, ad esito della quale (delibera n. 200 del 13 marzo 2019, fascicolo n. 70/2019), ha rilevato che la procedura, sia per l'importo a base d'asta (superiore alle soglie UE) sia per la previsione di un corrispettivo a fronte di un facere da parte del soggetto attuatore, deve essere ricondotta al Codice dei contratti pubblici. Da ciò consegue che:

-) il comune non può procedere "in solitaria", ricorrere ad una delle forme di aggregazione della domanda previste dall'ordinamento (centrali di committenza);
-) non è sufficiente pubblicare l'avviso pubblico sul sito del comune, ma la comunicazione del bando deve rispettare le disposizioni di cui al d. lgs. n. 50/2016 (pubblicazione sulla GUCE, sulla G.U., sul profilo del committente e su due quotidiani nazionali e locali);
-) i termini per la ricezione delle offerte deve essere chiaro e certo (nel caso di specie, sono state utilizzate troppe rettifiche (errata corrige).

A ciò si aggiunga che secondo il giudizio dell'Anac

-) benché l'ente locale abbia rettificato l'originaria previsione, il bando non può prevedere la ripetizione del servizio, atteso che una simile circostanza "avrebbe potuto ingenerare affidamento nei potenziali concorrenti). Al riguardo, preme ricordare che i finanziamenti per gli SPRAR sono erogati per periodi temporali stabiliti e che, pertanto, un nuovo progetto richiede una nuova domanda e una nuova proposta progettuale;

-) il CIG (che, ricordiamo, contraddistingue l'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra committente pubblico e soggetti privati, anche non profit, qualora ciò sia applicabile) deve essere acquisito in conformità a quanto previsto dalla normativa;

-) l'esecuzione del servizio non può essere anticipata rispetto alla formale sottoscrizione della convenzione tra committenza e soggetto attuatore.

Richiamando il parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018, l'Anac ha dunque stigmatizzato l'operato del comune non tanto sul fronte dell'assegnazione ultima del servizio, quanto sulla qualificazione giuridica della procedura utilizzata. Quest'ultima, per essere legittimamente riconducibile alle forme di co-progettazione previste dall'art. 55, Codice del Terzo settore (e dpcm 30 marzo 2001) deve essere conforme a quelle previsioni. Qualora, invece, come nel caso di specie, le caratteristiche del servizio, le attività da svolgere da parte del soggetto attuatore, la presenza di un vero e proprio corrispettivo, risultino predeterminate dalla P.A. precedente non si è nell'ambito di un processo di co-progettazione, ma nell'alveo delle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisizione di servizi. E tale ricostruzione non sembra poter essere inficiata nemmeno dalla circostanza che il soggetto attuatore possa mettere a disposizione anche proprie risorse.

L'Anac ritiene la procedura di co-progettazione estranea al codice degli appalti quando essa:

-) non abbia carattere selettivo, sia quindi aperta a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato;
-) non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale e non sia quindi finalizzata alla gestione o co-gestione a titolo oneroso di un servizio sociale;
-) presupponga la gestione del servizio da parte dell'affidatario a titolo gratuito.

Alla luce delle esperienze maturate nei territori regionali in questi anni, è difficile poter ricondurre i tre requisiti sopra richiamati alla co-progettazione. In primo luogo, la procedura di co-progettazione può giungere ad una fase in cui l'ente locale sia "costretto" dal numero di proposte elaborate e condivise durante il percorso ad operare una qualche forma di selezione. Se è pur vero che la co-progettazione non implica, nella fase iniziale, l'affidamento di un servizio sociale, lo stesso non può dirsi per la fase finale. E' proprio "nel DNA" della co-progettazione definire progetti, iniziative e attività co-gestite dal soggetto non profit e dall'ente pubblico, secondo forme e modalità che gli stessi, in particolare l'ente locale per le proprie responsabilità istituzionali, dovranno convenire. L'onerosità potrebbe registrarsi non tanto sul fronte della P.A. quanto su quello del cittadino-utente-beneficiario. L'ultimo presupposto è collegato a quello precedente ed è interpretabile quale assenza di corrispettivo da parte della P.A. Ciò tuttavia non può escludere la presenza di forme di finanziamento da parte di donatori, beneficiari ovvero altri stakeholders interessati a sostenere quel determinato progetto.

Peraltro, deve notarsi che le Linee guida ANAC sugli affidamenti dei servizi sociali attualmente in consultazione al punto 23, relativo alla co-progettazione, non indicano che in quest'ultima debbano essere escluse forme di pagamento del servizio da realizzare.

Alla luce di quanto sopra brevemente richiamato, ci sembra di poter affermare che la co-progettazione non sia in contrasto con procedure che prevedano sia modalità di comparazione selettiva delle proposte

(come ribadito nel punto 23.3.4 delle Linee guida citate) sia forme di compartecipazione, anche finanziaria, da parte dell'ente locale. D'altra parte, i servizi sociali – ai sensi di quanto contenuto nell'art. 128, comma 2, d. lgs. n. 112/98 – non debbono necessariamente essere soltanto gratuiti.