



SIPROIMI

Sistema di protezione
per titolari di protezione internazionale e
per minori stranieri non accompagnati



MINISTERO
DELL'INTERNO

**La disciplina dei rapporti
fra enti locali ed enti attuatori
di progetti SIPROIMI
fra DM 18 novembre 2019,
normativa emergenziale
e normativa sull'attività contrattuale
delle PA**

Luciano Gallo



- I rapporti fra enti locali ed enti attuatori nel DM 18 novembre 2019: inquadramento generale;
- la prosecuzione dei progetti ed il rapporto con gli enti attuatori;
- l'affidamento dei servizi ad enti attuatori fra normativa emergenziale e disciplina ordinaria;
- l'esecuzione del servizio fra disciplina generale in materia di contratti pubblici, disciplina di settore e codice civile;
- le ipotesi di decadenza e revoca del finanziamento nel DM 18 novembre 2019;
- considerazioni conclusive.

I rapporti fra enti locali ed enti attuatori nel DM 18 novembre 2019: inquadramento generale

Si tratta di un rapporto **complesso**, sia da un punto di vista **soggettivo**, che rispetto al **sistema** delle **fonti**.

A livello **soggettivo**, operano:

- ✓ **PA** (Ministero, Prefetture, ANCI, Comuni, altri enti);
- ✓ **enti attuatori**, singoli e associati;
- ✓ **terzi** (revisore indipendente, fornitori, dipendenti degli enti attuatori).

Anche il «**sistema delle fonti**» è interessato:

- discipline **generali** (241/1990, TUEL, codice contratti e leggi regionali);
- disciplina **speciale** (DM 18/11/2019);
- discipline **settoriali**.



il SISTEMA «SIPROIMI»

La recente **sentenza** n. **3375** del **28 maggio 2020** del **Consiglio di Stato** ha ricostruito i «tratti caratterizzanti» dell'impianto normativo oggi riferito al «SISTEMA RIPROIMI».

«Partecipano a questo sistema complesso oltre al Ministero dell'Interno e all'ANCI, cui è assegnato il Servizio Centrale, anche gli Enti locali che - su base volontaria - possono decidere di collaborare allo svolgimento di questa attività. Gli Enti locali costituiscono a loro volta una rete e operano avvalendosi del supporto di enti del terzo settore»



il SISTEMA «SIPROIMI»

Ed ancora *«Il Ministero dell'Interno svolge la funzione di raccordo delle attività, di controllo della gestione economica e di complessivo coordinamento rispetto a tutte le altre tipologie di intervento; al Servizio centrale assegnato ad ANCI è affidato, invece, il compito di coordinare e supportare sul piano tecnico le attività legate ai progetti territoriali; gli enti locali, invece, gestiscono in via diretta – avvalendosi di enti del terzo settore – l'attività di protezione dei richiedenti asilo.*

In sostanza, si tratta di un sistema integrato al quale partecipano una pluralità di soggetti che agiscono insieme per l'unico finalità, attraverso un meccanismo multilivello, svolgendo ciascuna di essi una propria specifica funzione»



il SISTEMA «SIPROIMI»

Ed ancora «(...) *Se si considera la struttura del sistema di accoglienza così come delineato attraverso il sistema SPRAR, che prevede la partecipazione degli enti locali quali «longa manus» di cui si avvale lo Stato per la realizzazione della finalità di interesse generale (...) in sistema di «cogestione» connotato dal principio della leale collaborazione(...).*».

LEALE COLLABORAZIONE

Le finalità del SISTEMA «SIPROIMI»

Il **DM 18 novembre 2019** ha disciplinato le modalità di accesso degli enti locali al sistema SIPROIMI. L'**art. 3** (**Obiettivi del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Siproimi**) stabilisce che «**1. I progetti presentati dagli enti locali ai sensi delle presenti Linee guida sono diretti alla predisposizione di servizi di accoglienza integrata di cui all'art. 4 per favorire il perseguimento dell'autonomia individuale e supportare i percorsi di integrazione e di inclusione sociale dei soggetti accolti**».

Il richiamato **principio** di **leale collaborazione** va, pertanto, riferito alla **relazione** fra i diversi soggetti interessati e con riferimento agli **obiettivi** del SIPROIMI.



L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

Il **DM 18 novembre 2019** ha disciplinato anche l'ipotesi dell'affidamento dei servizi ad enti attuatori. L'**art. 10** delle **Linee Guida (Enti attuatori)** stabilisce che «**1. Per la realizzazione delle attività disciplinate dalle presenti Linee guida, l'ente locale può avvalersi di uno o più enti attuatori, selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto del codice degli appalti di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni e della normativa regionale di settore**

2. Gli enti attuatori devono possedere un'esperienza almeno biennale e consecutiva nell'ultimo quinquennio nell'accoglienza degli stranieri e una specifica esperienza nell'accoglienza di minori in stato di abbandono per i progetti dedicati ai minori stranieri non accompagnati, debitamente documentate.».



L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

Ancora, l'**art. 10** delle **Linee Guida** (*Enti attuatori*) stabilisce che «**3. L'ente locale che intende avvalersi di uno o più enti attuatori comunica alla Direzione centrale, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto di ammissione al finanziamento, l'avvio della procedura ad evidenza pubblica.**

4. Nel caso in cui gli enti attuatori si costituiscono in consorzio, ovvero in ATI/ATS/RTI (associazione temporanea di impresa/associazione temporanea di scopo/raggruppamento temporaneo di impresa), il requisito della pluriennale e consecutiva esperienza nel settore di attività assegnata deve ricorrere per ciascuno degli enti consorziati, associati o raggruppati».



Infine, il più volte richiamato **art. 10** delle **Linee Guida** (*Enti attuatori*) stabilisce che « **5. L'associazione o il raggruppamento degli enti attuatori possono essere formalizzati anche successivamente all'ammissione dell'ente locale al finanziamento, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni.**»

Qualche considerazione di sintesi.

L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

Come una qualsiasi procedura di affidamento di servizio, anche quella finalizzata alla selezione di un «ente attuatore» deve svolgersi correttamente, pena la sua illegittimità.

Il **DM 18 novembre 2019** sottolinea il rapporto corrente tra la concessione del «**finanziamento**» e la **legittimità** degli atti e segnatamente:

- ✓ nell'art. **5** del decreto (**Controllo e monitoraggio**);
- ✓ nell'art. **31** delle Linee guida (**Revisore contabile indipendente**);
- ✓ nell'art. **33** delle Linee guida (**Responsabile di progetto**);
- ✓ nell'art. **45** (**Decadenza dal finanziamento**);
- ✓ nell'art. **46** (**Revoca del finanziamento**);
- ✓ nell'art. **47** (**Irregolarità sanabili e diffida ad adempiere**)



L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

Ai sensi dell'art. **5** del decreto (**Controllo e monitoraggio**) «**1. L'ente locale titolare del finanziamento è tenuto ad un costante monitoraggio e controllo sull'attuazione dei progetti, sull'erogazione dei servizi di accoglienza e sulla corretta gestione amministrativa, avvalendosi delle figure preposte quali il responsabile unico del procedimento, il direttore dell'esecuzione del contratto, il revisore contabile, nonché di ulteriori figure professionali eventualmente individuate**».

Il riferimento è, pertanto, agli **articoli 31 e 101** e ss. del **d. lgs. n. 50/2016** e ss. mm, nonché al **DM 49/2018**.



L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

L'art. **31** delle **Linee guida** (*Revisore contabile indipendente*) prevede che «**1. L'ente locale ha l'obbligo di avvalersi della figura di un revisore contabile indipendente che assume l'incarico di effettuare le verifiche amministrativo-contabili di tutti i documenti giustificativi originali relativi a tutte le voci di rendicontazione, della loro pertinenza al piano finanziario preventivo o rimodulato, della esattezza ed ammissibilità delle spese in relazione a quanto disposto dalla legislazione nazionale europea, dai principi contabili e da quanto indicato nel Manuale unico per la rendicontazione. Gli esiti dell'attività di verifica sono riportati nel «certificato di revisione», di cui al manuale unico di rendicontazione, da allegare alla rendicontazione delle spese sostenute ai sensi dell'art. 30».**

La norma precisa l'ambito **soggettivo**.



L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

L'art. **45** (***Decadenza dal finanziamento***) individua le ipotesi in presenza delle quali opera la decadenza dal finanziamento:

- a) **mancato avvio** della **procedura** ad evidenza pubblica per la selezione dell'ente attuatore del progetto ammesso a finanziamento **entro sessanta giorni** dalla data di pubblicazione del decreto di ammissione al finanziamento, nel caso in cui l'ente locale si avvale di uno o più enti attuatori;
- b) **mancato avvio** delle **attività** e dei **servizi** entro **un anno** dalla data di pubblicazione del decreto di ammissione al finanziamento;
- c) **annullamento d'ufficio** o **giurisdizionale** degli atti della procedura ad evidenza pubblica (...), in assenza dell'avvio di nuova procedura nei successivi sessanta giorni. L'ente locale comunica l'avvio della nuova procedura (...);
- d) **rinuncia** dell'**ente locale** al progetto.



L'affidamento dei servizi ad enti attuatori

L'art. **46** (*Revoca del finanziamento*) individua le fattispecie che possono portare alla revoca del finanziamento:

- a) **gravi inadempimenti** nell'**esecuzione** delle prestazioni previste nel progetto approvato, che compromettono l'impianto complessivo del progetto di accoglienza;
- b) **gravi violazioni** nelle **procedure** di affidamento agli enti attuatori dei servizi finanziati, accertate con sentenza passata in giudicato, ovvero all'esito delle procedure di controllo;
- c) **inadempimento** agli obblighi in materia di **tracciabilità** dei flussi finanziari;
- d) **mancata ottemperanza** alla **diffida** ad adempiere di cui agli articoli **30** e **47**.

Le **irregolarità sanabili** secondo l'**art. 47**.



Il rispetto dei principi del giusto procedimento

E' ancora una volta la **pronuncia** n. **3375/2020** del **Consiglio di Stato** a chiarire «**come**» operano le norme sul regime **sanzionatorio** nell'ambito del **SISTEMA SIPROIMI**.

*«(...) **l'Amministrazione Statale prima di adottare qualunque misura demolitoria deve attivarsi per far correggere i comportamenti non conformi operando in modo da riportare a regime le eventuali anomalie.***

Il potere sanzionatorio/demolitorio è esercitabile solo se l'ente locale che si assume sia incorso in criticità sia stato avvisato, essendogli chiaramente esposte le carenze e le irregolarità da sanare, gli sia stato assegnato un congruo termine per sanarle, e ciò nonostante non vi abbia provveduto».

Non a caso l'**art. 44** delle **Linee guida** richiama la **legge** n. **241/1990** e ss. mm..



La costruzione di procedure di affidamento corrette

Diventa, pertanto, essenziale costruire, indire e definire correttamente una procedura di affidamento nello spirito e nella valorizzazione della specificità del SISTEMA SIPROIMI.

Le «**tappe**» di una procedura sono le seguenti:

- ✓ la **programmazione** dell'affidamento;
- ✓ la **progettazione**;
- ✓ gli **atti** di gara;
- ✓ la **valutazione** delle offerte;
- ✓ i **controlli** e le attività preliminari alla stipula del contratto;
- ✓ l'avvio ed il controllo sull'**esecuzione**;
- ✓ la **verifica finale** sulla corretta esecuzione.

Il ruolo del **RUP** e del **DEC**.



IL SISTEMA SPRAR/SIPROIMI nella giurisprudenza

Molto interessante è analizzare il **SISTEMA SIPROIMI** alla luce delle pronunce della **giurisprudenza amministrativa**:

- ✓ sulle possibili conseguenze del mancato pagamento delle **retribuzioni** dei dipendenti (**CdS n. 586/2019**);
- ✓ sulla qualificazione dell'incarico al **revisore indipendente** e sui riflessi sulla giurisdizione (**TAR Sicilia, Catania, n. 981/2019**);
- ✓ sull'**idoneità** della **struttura** (**TAR Sardegna, n. 413/2019**);
- ✓ sulla distinzione fra **ATI** e **Consorzio stabile** ai fini del possesso dei requisiti (**TAR Campania, Salerno, n. 771/2019**);
- ✓ sull'esperienza dei **Commissari**, sul codice **ATECO** e sulla **valutazione** delle **offerte** (**TAR Molise, n. 8/2020**).

***tutte le slide e i video dei seminari
nella***

WEBINAR GALLERY SIPROIMI

www.siproimi.it/webinar

***GRAZIE
PER L'ATTENZIONE***

CONTATTI SIPROIMI



www.siproimi.it



facebook cittalia



@sprar_siproimi



**info@serviziocentrale.it
comunicazione@cittalia.it**