



# *Ministero dell'Interno*

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Roma *data del protocollo*

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA  
LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO  
PER LE PROVINCE AUTONOME DI  
TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE  
AUTONOMA VALLE D'AOSTA  
AOSTA

e, p.c.

AL GABINETTO DEL MINISTRO

AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA  
SICUREZZA  
Segreteria del Capo della Polizia

OGGETTO: Decreto-legge n. 21 del 21 marzo 2022, recante “*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*”. Articoli 31 e 33.

Nella Gazzetta Ufficiale, n. 67 del 21 marzo 2022, è stato pubblicato il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 recante “*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*”.

Nell’ambito del Titolo V (“*Accoglienza e potenziamento capacità amministrativa*”) gli artt. 31 e 33 introducono, rispettivamente, disposizioni in materia di “*Coordinamento delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina*” e di “*Misure per far fronte alle maggiori esigenze in materia di immigrazione*”.

### **1. Coordinamento delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina. Art. 31.**

a) Nell’ambito del coordinamento delle attività di assistenza e accoglienza dei profughi ucraini, l’art. 31, comma 1 del decreto-legge in esame, autorizza il Dipartimento della protezione civile a definire:



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

- *“ulteriori forme di accoglienza diffusa, diverse da quelle previste nell’ambito delle strutture di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, da attuare mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al Registro di cui all’articolo 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza, per un massimo di 15.000 unità”* (comma 1, lett. a);
- *“ulteriori forme di sostentamento per l’assistenza delle persone titolari della protezione temporanea che abbiano trovato autonoma sistemazione, per la durata massima di 90 giorni dall’ingresso nel territorio nazionale con termine non oltre il 31 dicembre 2022, per un massimo di 60.000 unità”* (comma 1, lett. b).

b) Ai sensi del successivo comma 2, la disciplina delle suddette forme di supporto all’accoglienza e di sostentamento è rimessa ad apposite ordinanze di protezione civile, tenendo conto dell’eventuale e progressiva autonomia delle persone assistite, che svolgeranno attività lavorative in attuazione di quanto previsto dall’articolo 7 dell’Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 4 marzo 2022, n. 872.

c) **Il comma 3 dello stesso art. 31** prevede un aumento delle risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dell’interno relative alla gestione dei centri di accoglienza, per l’anno 2022, anche al fine di incrementare le capacità delle strutture di prima accoglienza, per la durata dello stato di emergenza.

Tale disposizione, letta in combinato disposto con l’art. 3, comma 2, della citata O.C.D.P.C. n. 872<sup>1</sup> (che ha introdotto la facoltà dei Prefetti di derogare alle previsioni dello schema di capitolato di appalto approvato con d.m. del 29 gennaio 2021) ha l’effetto di consentire la copertura di aumenti dei costi medi di riferimento previsti dal suddetto capitolato.

Pertanto, al fine di garantire, con l’urgenza richiesta dal quadro emergenziale in atto, il reperimento di strutture idonee all’accoglienza dei profughi provenienti dall’Ucraina, si può sin da ora assicurare la copertura, per i posti in argomento<sup>2</sup>, dei costi medi previsti dal capitolato, che in

<sup>1</sup> In base al quale, *“per le finalità di accoglienza di cui al comma 1, le Prefetture – Uffici territoriali del governo, in caso di massiccio afflusso o di particolari criticità numeriche conclamate o previste, possono provvedere al reperimento di idonee strutture ricettive, anche in deroga allo schema di capitolato d’appalto approvato con D.M. del 29 gennaio 2021, informandone il Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione [...]”*

<sup>2</sup> Già finanziati con l’art. 3 del D.L. n. 16 del 28 febbraio 2022, di cui alla circolare di questo Dipartimento n. 6378 del 2 marzo u.s.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

via esemplificativa, per quel che riguarda l'accoglienza diffusa<sup>3</sup>, potranno attestarsi sui 33 € *pro capite pro die*.

Al riguardo, è opportuno evidenziare che l'importo così ridefinito è da considerare in ogni caso un costo medio di riferimento, anche alla luce di quanto illustrato dal parere ANAC n. 95880 del 28/11/2019, di cui alla circolare di questo Dipartimento n. 2817 del 4/02/2020, relativo alla possibilità, a fronte di gare deserte, di variare su base locale una o più voci di costo, motivando adeguatamente le cause dello scostamento.

Tale indirizzo è stato altresì ribadito dall'Avvocatura Generale dello Stato, che recentemente interpellata da questo Dipartimento con riguardo a taluni quesiti pervenuti dalle Prefetture, anche alla luce della richiamata ordinanza di protezione civile, si è espressa con parere in data 21 marzo 2022, in ordine ai seguenti profili:

- possibilità di variazione delle prestazioni e delle dotazioni minime del personale operante nelle strutture, anche ad invarianza delle basi d'asta previste nello schema di capitolato citato, al fine di rendere maggiormente sostenibile il servizio sul piano economico o più adeguato alle specifiche esigenze dei cittadini ucraini;
- possibilità di aumento delle basi d'asta;
- individuazione di procedure che, a legislazione vigente, consentano la più celere selezione del contraente;
- condizioni e modalità di ricorso ad accordi con enti del terzo settore, ai sensi del d.lgs. n. 117/2017, per la gestione del servizio di accoglienza o per l'esecuzione di talune prestazioni.

Al riguardo, il citato Organo legale ha ritenuto di fornire le seguenti linee interpretative:

- **Possibilità di variazione delle prestazioni e delle dotazioni minime del personale operante nelle strutture, anche ad invarianza delle basi d'asta previste nello schema di capitolato citato, al fine di rendere maggiormente sostenibile il servizio sul piano economico o più adeguato alle specifiche esigenze dei cittadini ucraini.**

Con riferimento al primo ordine di quesiti, l'Avvocatura dello Stato ha rilevato che *“relativamente alla variazione delle prestazioni e delle dotazioni minime, l'eccezionalità delle esigenze di accoglienza derivanti dall'ingente afflusso della popolazione ucraina a causa del conflitto bellico in corso, rende necessario il reperimento delle strutture e dei servizi per l'accoglienza in termini di somma urgenza, pur assicurando i requisiti minimi di assistenza previsti dal primo comma dell'articolo 10 del D.lgs n. 142/2015 ed il rispetto dei principi*

<sup>3</sup> Di cui all'art.1, comma 2, letta a) dello Schema di capitolato approvato con d.m. del 21 gennaio 2021.



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

*euro-unitari di adeguatezza e proporzionalità*". Pertanto, ad avviso del suddetto Organo legale, fermo restando il necessario rispetto degli adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza previsti dal citato art. 10 e dal d.m. 22 luglio 2021, *"spetta alla Prefettura, con valutazione discrezionale, stabilire caso per caso l'adeguatezza degli standard dell'accoglienza e l'idoneità delle misure di prevenzione, controllo e vigilanza"*, in modo da *"adeguare il ventaglio delle prestazioni richieste"* in considerazione delle esigenze specifiche dei migranti, *"sulla base di apprezzamenti di merito tecnico coerenti con gli specifici contesti esigenziali"*.

➤ **Possibilità di aumento delle basi d'asta.**

In ordine alla possibilità di rideterminare i corrispettivi previsti, l'Avvocatura ha rilevato come le stesse ragioni esigenziali di cui al punto precedente *"appaiono idonee a giustificare una modificazione delle basi d'asta attualmente previste dal capitolato vigente"*, in coerenza con quanto affermato dall'ANAC con il parere sopra richiamato. Pertanto, *"la rimodulazione del prezzo a base d'asta sembra possibile tenuto conto del fatto che i valori indicati nell'apposito allegato del capitolato vigente, derivano dalla stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza, elaborata a livello nazionale. Trattandosi di "medie" nazionali le stesse possono variare anche in modo sensibile a livello locale, ad esempio con riferimento al valore delle locazioni, per cui sarebbe oltremodo difficile assicurare la tendenziale parità del livello delle prestazioni richiesta dall'articolo 12 del D.lgs. n. 142/2015, se non si tenesse in adeguato conto il mercato locale di riferimento"*.

Sul punto, l'Avvocatura ha altresì evidenziato come *"il Giudice Amministrativo circoscriva il proprio sindacato sulla congruità della base d'asta entro i confini della "manifesta illogicità in relazione all'oggetto dell'appalto", nonché <<nel suo complesso, al fine di verificare la possibilità o meno di presentazione di offerte sostenibili>> (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 7565 del 27.11.2020)"*.

Risulta pertanto possibile *"variare le singole voci che compongono il prezzo a base d'asta che presentano a livello locale un significativo scostamento dalla media nazionale, tenuto conto delle prioritarie finalità di assicurare adeguata soddisfazione al complesso eccezionale quadro di esigenze che ha determinato il Governo a dichiarare lo stato d'emergenza"*.

➤ **Individuazione di procedure che, a legislazione vigente, consentano la più celere selezione del contraente.**

Con riferimento alla tipologia delle procedure di selezione utilizzabile dalle Prefetture per l'individuazione delle strutture ricettive in argomento, l'Avvocatura dello Stato ha espresso l'avviso che *"nel contesto in atto si possa procedere all'individuazione del prestatore dei beni"*



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

*e dei servizi richiesti attraverso la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'articolo 63, comma 2, lett. c) del D.Lgs. n. 50/2016<sup>5</sup>,*

*In tale procedura, appare d'uopo che la Prefettura, in qualità di stazione appaltante, specifichi, non solo in sede di determina a contrarre, ma anche, ove ritenuto necessario, in sede di invito di cui all'articolo 75, comma 3 del D.Lgs. n. 50/2016:*

*a) la finalizzazione della procedura selettiva alla stipula di un Accordo Quadro di cui all'articolo 54, comma 4, lett. a), ovverosia in assenza di riapertura di confronto competitivo, e la contestuale indicazione delle ragioni oggettive necessarie per l'individuazione dell'operatore economico (cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 4201 del 01.06.2021);*

*b) il rispetto dei parametri di selezione di cui al comma 6 dell'articolo 63, con adeguata motivazione in sede di determina a contrarre, e nel rispetto, ove possibile, del principio di rotazione come definito dalle Linee Guida ANAC n. 4 del 26 ottobre 2016, aggiornate con delibera 1° marzo 2018, n. 206, nonché dalla giurisprudenza amministrativa in materia (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 3999 del 24.05.2021)".*

*Inoltre, l'Organo legale ha evidenziato come, "laddove non fosse possibile individuare in numero di cinque i possibili operatori disponibili, nulla osta a che la stessa Prefettura adotti le conseguenti determinazioni convenzionali sulla base delle offerte pervenute.*

*Resta ferma ovviamente la possibilità per le Prefetture, nella ricorrenza delle condizioni di legge, a fronte di situazioni caratterizzate da particolare urgenza sì da non consentire neppure di attivare la procedura negoziata senza la preventiva pubblicazione del bando ex art. 63, comma 2 lett.c) citato, di attivare la più celere procedura di cui all'art.163 Dlgs n. 50/2016".*

➤ **Condizioni e modalità di ricorso ad accordi con enti del terzo settore, ai sensi del d.lgs. n. 117/2017, per la gestione del servizio di accoglienza o per l'esecuzione di talune prestazioni.**

Con riferimento infine alla possibilità di ricorrere ad accordi con enti del terzo settore, ai sensi del d.lgs. n. 117/2017, per la gestione del servizio di accoglienza, l'Avvocatura evidenzia che lo strumento in questione appare, nella pratica, non del tutto congruo con le esigenze emergenziali in atto, atteso che, in base ai criteri previsti dall'articolo 56, comma 3 del citato decreto legislativo, la dimostrazione delle "condizioni alloggiative e prestazionali da parte

<sup>5</sup> Nel caso di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata, ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) "nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici".



# Ministero dell'Interno

## DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

*dell'Ente non può che avvenire in coerenza con i principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, attraverso una necessaria procedura a carattere competitivo mediante la pubblicazione di avviso pubblico. Conseguentemente, l'indizione di detta procedura selettiva si porrebbe in contrasto con le esigenze emergenziali, soprattutto con riferimento al profilo temporale, essendo necessario l'espletamento di una più lunga e complessa procedura di selezione rispetto alla coeva procedura negoziata senza pubblicazione di bando rivolta agli operatori economici nel contesto di libero mercato di cui all'articolo 63, comma 2 lett. c) del D.Lgs. n. 50/2016”.*

Confidando che i chiarimenti sopra forniti possano rappresentare un utile riferimento per codeste Prefetture, si chiede alle SS.LL, al fine di monitorare l'andamento delle procedure avviate per l'individuazione delle strutture necessarie per far fronte alle suddette esigenze di accoglienza, di voler comunicare, mediante compilazione dell'unito modello *excel*, da restituire nello stesso formato, ogni aggiornamento circa le procedure espletate, all'indirizzo e-mail [valutazione@interno.it](mailto:valutazione@interno.it)

Si richiama l'attenzione sull'assoluta urgenza di porre in essere le attività finalizzate al reperimento delle strutture in argomento.

### **2. “Misure per far fronte alle maggiori esigenze in materia di immigrazione”. Art. 33.**

Allo scopo di garantire una migliore capacità di risposta dell'apparato organizzativo al quadro emergenziale in atto, con particolare riferimento alle attività degli Sportelli Unici per l'Immigrazione e, più in generale, delle aree competenti in materia migratoria, il comma 2 dell'art 33, del decreto-legge in oggetto, *“al fine di consentire una più rapida trattazione delle istanze avanzate, a vario titolo, da cittadini stranieri interessati dalla crisi internazionale in atto”*, ha autorizzato la modifica dei contratti di somministrazione lavoro già stipulati con le agenzie di somministrazione, ai sensi dell'articolo 103, comma 23, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, anche in deroga all'articolo 106 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Pertanto, i contratti di prestazioni di lavoro a termine, sottoscritti ai sensi della normativa sopra indicata, relativi ai lavoratori interinali in servizio presso codeste Prefetture, saranno prorogati fino al 31 dicembre 2022.

IL CAPO DIPARTIMENTO  
Francesca Ferrandino