



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO  
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA  
DELLA REGIONE SICILIANA



ASSESSORATO REGIONALE  
DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
DIPARTIMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

**Linea 2.5 "Rafforzamento della capacità di  
attuazione dei Fondi SIE da parte degli Enti Locali"**

WEBINAR 6 MAGGIO 2020

# L'impatto delle misure emergenziali connesse alla pandemia da Covid-19 sui contratti pubblici di servizi, forniture e lavori

**Avv. Elio Leonetti**



Unione Europea



Repubblica Italiana



Regione Siciliana



Fondo Sociale Europeo

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO  
SICILIA 2020  
PROGRAMMA OPERATIVO



FormezPA

# Attività sospese e contratti pubblici

- Il **DPCM 22.3.2020** ha previsto la sospensione dal 23 marzo al 3 aprile 2020 di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'Allegato 1 al Dpcm (Elenco di codici ATECO) e di altre attività di interesse generale
- Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 25 marzo 2010 ha aggiornato l'elenco dei codici ATECO
- Il DPCM 1.4.2020 ha prorogato fino al 13 aprile 2020 la sospensione delle attività, poi ulteriormente prorogata fino al 3 maggio 2020 dal DPCM 10.4.2020



# Attività sospese e contratti pubblici

- Il DPCM 26 aprile 2020 (sulla c.d. Fase 2)
  - Prevede la sospensione fino al 17 maggio 2020 di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'Allegato 3 al Dpcm (Elenco di codici ATECO aggiornato) e di altre attività di interesse generale
  - Le attività produttive sospese possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile



# Attività sospese e contratti pubblici

- L'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
  - **non è sospesa**, se l'attività oggetto del contratto rientra nelle categorie ATECO incluse tra le attività produttive essenziali di cui all'Allegato 3 al D.P.C.M.
  - **è consentita**, se il contratto riguarda servizi di pubblica utilità nonché servizi essenziali di cui alla legge n. 146/1990 (ferme restando le specifiche limitazioni previste per musei e altri istituti e luoghi della cultura nonché per i servizi che riguardano l'istruzione).
  - **è consentita**, se l'attività è comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza



# Attività sospese e contratti pubblici

- Le imprese le cui attività sono sospese sono obbligate a rispettare:
  - ✓ il protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali di cui all'allegato 6, nonché, per quanto di specifica competenza,
  - ✓ il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali;
  - ✓ Il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020;
- La mancata attuazione dei protocolli che non assicurino adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.



# La sospensione dei contratti

- E' sospesa l'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rientranti nelle ipotesi contemplate dal DPCM 26.4.2020
- Qualora l'appalto non rientra in una delle fattispecie che consentono la prosecuzione dell'attività, l'ente prende atto di tale circostanza e comunica all'appaltatore la sospensione delle attività ai sensi del DPCM (c.d. sospensione obbligatoria)
- Se l'attività non è sospesa ai sensi del DPCM, ma sussistono validi motivi connessi alla situazione emergenziale che inducono le parti a sospendere l'esecuzione del contratto stesso, si può comunque procedere alla sospensione > tale sospensione deve essere effettuata ai sensi delle disposizioni normative vigenti (d.lgs. n. 50/2016 e DM n. 59/2018)



# La sospensione dei contratti

- Le norme sulla sospensione dei contratti pubblici
- L'art. 107 del d.lgs. n. 50/2016 (CCP) disciplina la sospensione degli appalti di lavori, con previsioni applicabili – in quanto compatibili – anche agli appalti di servizi e forniture
- DM n. 49/2018 - Regolamento recante: «Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione»
  - Art. 10 > sospensione dei lavori
  - Art. 23 > sospensione di servizi o forniture



# La sospensione dei contratti pubblici

- Sospensione «totale» dei lavori > L'art. 107 comma 3 del CCP prevede che:
  - la sospensione è disposta per il tempo strettamente necessario e che
  - cessate le cause della sospensione, il RUP dispone la ripresa dell'esecuzione e indica il nuovo termine contrattuale
- Sospensione «parziale» di lavori > l'art. 10 comma 3 del DM 49/2018 dispone «*il differimento dei termini contrattuali pari ad un numero di giorni determinato dal prodotto dei giorni di sospensione per il rapporto tra ammontare dei lavori non eseguiti per effetto della sospensione parziale e l'importo totale dei lavori previsto nello stesso periodo secondo il cronoprogramma*»
- Sospensione di servizi o forniture > l'art. 23 comma 3 del DM 49/2018 stabilisce che «*Non appena siano venute a cessare le cause della sospensione, il direttore dell'esecuzione lo comunica al RUP affinché quest'ultimo disponga la ripresa dell'esecuzione e indichi il nuovo termine contrattuale*»



# La proroga dei contratti

- La proroga dei contratti quale strumento utilizzabile in relazione ai contratti in corso
- ❑ c.d. proroga programmata: opzione sulla durata del contratto (es. 1 anno di durata contrattuale estendibile a 2)
- ❑ c.d. proroga «tecnica»
- ✓ Art. 107 comma 11 del CCP prevede che *«La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante»*



# La modifica dei contratti

- ❑ L'art. 106 del CCP disciplina dei modifiche dei contratti pubblici durante il periodo di efficacia, fissando condizioni tassative
- Art. 106 comma 1 lett. c > Varianti in corso d'opera

La modifica è consentita se:

- «1) la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore. In tali casi le modifiche all'oggetto del contratto assumono la denominazione di varianti in corso d'opera. Tra le predette circostanze può rientrare anche la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti;*
- 2) la modifica non altera la natura generale del contratto»*

- Art. 106 comma 12 CCP > Quinto d'obbligo

*«La stazione appaltante, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, può imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto».*



# La gestione dei contratti

- Art. 91 del DL Cura Italia
- Norma a tutela del debitore che, a causa delle misure adottate a seguito della epidemia COVID-19, non è in grado di eseguire correttamente o tempestivamente la propria obbligazione.
- ✓ *«Il rispetto delle misure di contenimento di cui presente decreto e' sempre valutata ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilita' del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti»*
- ✓ Art. 1218 c.c. (responsabilità del debitore inadempiente salva l'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile)
- ✓ Art. 1223 c.c. (risarcimento del danno per inadempimento)



# La gestione dei contratti

- L'art. 91 del DL Cura Italia prevede che il rispetto delle misure di contenimento del contagio adottate dallo Stato (e non in generale l'emergenza sanitaria) sia valutato ai fini dell'esclusione della responsabilità del debitore (e quindi dell'appaltatore)
- Ambito di applicazione: inadempimenti contrattuali, incluse eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti
- Delibera ANAC n. 312/2020 > *«l'emergenza sanitaria in atto è valutata quale causa di forza maggiore che giustifica il ritardo nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, escludendo l'applicazione delle penali di cui all'art. 113-bis comma 2 del CCP»*
- In caso di ritardi dell'appaltatore, la stazione appaltante deve svolgere una accurata istruttoria ai fini dell'eventuale irrogazione di penali, che tenga conto di quanto prescritto dall'art. 91 del DL Cura Italia



# Anticipazione del prezzo

- L'art. 91 comma 2 del DL Cura Italia ha modificato l'art. 35 del d.lgs. n. 50/2016
- È stato specificato che l'anticipazione del prezzo in favore dell'appaltatore è consentita anche nel caso di consegna in via d'urgenza delle prestazioni oggetto dell'appalto ai sensi dell'art. 32 comma 8 del d.lgs. n. 50/2016
- La finalità della norma è assicurare immediata liquidità alle imprese anche in caso di consegna anticipata onde velocizzare l'inizio dell'esecuzione dell'appalto (ciò vale soprattutto nell'attuale contesto emergenziale)



# Grazie per l'attenzione

Avv. Elio Leonetti



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO  
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA  
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA