



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA



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

WEBINAR 5 MAGGIO 2020

Le procedure di affidamento di contratti pubblici di servizi, forniture e lavori nel contesto della normativa emergenziale COVID-19

Avv. Elio Leonetti



Unione Europea



Repubblica Italiana



Regione Siciliana



Fondo Sociale Europeo

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO
SICILIA 2020
PROGRAMMA OPERATIVO



FormezPA

Il DL n. 18/2020 (c.d. «Cura Italia»)

- ❑ **DECRETO LEGGE 17 MARZO 2020, N. 18 - «MISURE DI POTENZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE E DI SOSTEGNO ECONOMICO PER FAMIGLIE, LAVORATORI E IMPRESE CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19»**
 - Pubblicazione ed entrata in vigore: 17 marzo 2020
 - La conversione del DL è intervenuta con Legge 24 aprile 2020 n. 27 che è entrata in vigore il 30 aprile 2020
- ❑ Il DL ha introdotto norme di carattere emergenziale, incluse alcune disposizioni relative al settore dei contratti pubblici o che impattano sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici o sulla esecuzione dei relativi contratti



La sospensione dei procedimenti amministrativi

□ ART. 103 DEL DL CURA ITALIA

- Sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi (su istanza di parte o d'ufficio) pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data
- **Ambito di applicazione della sospensione:**
 - ✓ tutti i procedimenti salvo le ipotesi derogatorie individuate dall'art. 103 comma 4 (relative a specifici procedimenti)
 - ✓ termini ordinatori o perentori; propedeutici; endoprocedimentali; finali ed esecutivi ed esecutivi
- **Periodo di sospensione** da non considerare nel computo dei termini: 23 febbraio 2020 – 15 maggio 2020 (termine esteso dal DL 23/2020)
- **Obbligo di adozione di misure organizzative** idonee ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità dei procedimenti urgenti anche sulla base di motivate istanze degli interessati



La sospensione delle procedure di gara

- ❑ Anche se la norma non reca un espresso riferimento alle procedure di affidamento di contratti pubblici, prima il Ministero delle Infrastrutture e trasporti e successivamente l'ANAC hanno affermato l'applicazione della sospensione alle procedure di affidamento
- **Circolare MIT 23 marzo 2020**
 - La sospensione è applicabile a tutti i termini stabiliti dalla disciplina di gara, tra i quali:
 - termini per la presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte;
 - termini per l'effettuazione di sopralluoghi;
 - termini per il c.d. soccorso istruttorio
 - termini eventualmente stabiliti dalle commissioni di gara relativamente alle loro attività.
 - ❑ Il soggetto tenuto ad osservare il termine può comunque validamente porre in essere l'attività prevista entro il termine originario ovvero in un termine inferiore rispetto a quello risultante dalla sospensione > per lo svolgimento delle attività conseguenti resta comunque ferma la sospensione



La sospensione delle procedure di gara

- Esigenza di tempi certi e celeri nelle procedure di gara > richiede che durante il periodo di sospensione vengano comunque poste in essere tutte le necessarie iniziative di carattere organizzativo ed amministrativo per consentire di pervenire, una volta cessato detto periodo, ad una rapida conclusione delle procedure in essere.
- In tale ottica, il MIT segnala per le stazioni appaltanti l'opportunità di rispettare comunque i termini endoprocedimentali di propria competenza, nei limiti di compatibilità con le norme e misure adottate nel contesto dell'emergenza, anche in ordine allo svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni



La sospensione delle procedure di gara

- **ANCI - Nota tecnica di approfondimento su sospensione termini di procedimenti amministrativi: edilizia, gare e contratti pubblici (articolo 103 DL 18/2020) – 8 aprile 2020**
 - *«Tuttavia, il criterio della massima partecipazione dei soggetti interessati sembra valere soprattutto per le gare da indire (ma per queste potrebbero anche sopperire termini più ampi del consueto ferma restando la possibilità, caso per caso, di prorogarli a seconda dell'evolversi della situazione) e meno per le gare già in corso (dove la richiesta dei concorrenti potrebbe andare nella direzione opposta di non procrastinare l'aggiudicazione). In sostanza, ad avviso di ANCI, il rischio che la PA, nel riorganizzarsi, possa incorrere in ritardi colpevoli sembrerebbe più corretto se valutato caso per caso, da parte delle stazioni appaltanti, anche in ragione dell'urgenza della conclusione delle procedure rispetto all'emergenza in corso. Dunque, appare coerente con il dettato normativo che la sospensione, nella fattispecie considerata, non sia da considerarsi "ope legis" e gli enti locali possano effettuare una ricognizione delle procedure di gara avviate o da indire, valutando caso per caso la necessità di una loro sospensione e/o riprogrammazione cui, del caso, dovranno seguire i successivi atti conseguenti, con le adeguate forme di pubblicità. Le procedure urgenti possono invece essere sempre portate a termine, come già detto, soprattutto se legate all'emergenza in corso»*



La sospensione delle procedure di gara

- **Delibera ANAC n. 312 del 9 aprile 2020**
- Finalità: fornire indicazioni al fine di garantire, durante l'emergenza sanitaria, l'adozione di comportamenti omogenei ed uniformi da parte delle stazioni appaltanti nello svolgimento delle procedure di gara e nella relativa fase di esecuzione
- Le indicazioni ANAC riguardano:
 - ✓ Le procedure di gara per le quali non è stato ancora pubblicato il bando/avviso o non c'è stato l'avviso a presentare offerte
 - ✓ Le procedure in corso di svolgimento
 - ✓ La fase di esecuzione del contratto



La sospensione delle procedure di gara

- ❑ Le stazioni appaltanti assicurano la massima pubblicità e trasparenza delle determinazioni adottate in conseguenza dell'emergenza sanitaria.
- ❑ A tal fine, le stazioni appaltanti danno atto con avviso pubblico:
 - ✓ della sospensione dei termini, chiarendo che tale sospensione si applica a tutti i termini stabiliti dalle singole disposizioni della *lex specialis*;
 - ✓ della nuova scadenza dei termini già assegnati così come ricalcolata con applicazione della sospensione, specificando che alla conclusione del periodo di sospensione (cioè dal 16 maggio 2020) i termini suindicati riprenderanno a decorrere per il periodo residuo;
 - ✓ che la stazione appaltante adotterà ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione della procedura, compatibilmente con la situazione di emergenza in atto;
 - ✓ della possibilità di disapplicare alcuni termini di gara previsti a favore dei concorrenti



La sospensione delle procedure di gara

- **Precisazione Anac del 20 aprile 2020** > *«Mai chiesta alle stazioni appaltanti la sospensione delle procedure di gara durante l'emergenza sanitaria»*
- *«In riferimento ad erronee interpretazioni, da parte di alcune stazioni appaltanti, delle indicazioni fornite per lo svolgimento delle procedure di gara in concomitanza con l'emergenza sanitaria (delibera 312/2020) l'Autorità nazionale anticorruzione precisa di non avere mai chiesto la sospensione di dette procedure. In considerazione della situazione attuale, Anac si è limitata a suggerire "l'opportunità di differire l'avvio delle procedure di gara già programmate" e di avviare soltanto quelle "ritenute urgenti e indifferibili", assicurando tuttavia "la massima pubblicità e trasparenza delle determinazioni adottate"»*



La gestione delle procedure di gara

Con riferimento allo svolgimento delle procedure in essere, l'ANAC fornisce le seguenti ulteriori indicazioni/opzioni operative:

- proroghe e/o differimenti ulteriori rispetto a quelli previsti dal DL Cura Italia, anche su richiesta degli operatori economici, laddove l'impossibilità di rispettare i termini sia dovuta all'emergenza sanitaria;
- svolgimento delle procedure di gara con modalità telematiche anche in assenza di tale previsione nel bando di gara, nel rispetto della pubblicità e della trasparenza delle operazioni di gara;
- per le procedure di gara non telematiche, svolgimento delle sedute pubbliche a distanza (ad es. in video-conferenza) concedendo ai concorrenti un congruo termine per le conseguenti attività organizzative e prevedendo adeguate forme di pubblicità della decisione;



La sospensione delle procedure di gara

- rinuncia al sopralluogo obbligatorio se non strettamente necessario per la formulazione dell'offerta;
- svolgimento delle sedute riservate della commissione giudicatrice in streaming o con collegamenti da remoto, anche laddove tale modalità non sia prevista nel bando di gara, assicurando comunque la verbalizzazione delle operazioni svolte;
- adozione di modalità di adempimento degli obblighi connessi alla partecipazione alle procedure di affidamento compatibili con le misure restrittive in atto, ad esempio, consentendo il pagamento dell'imposta di bollo con modalità telematiche.



L'indizione di nuove procedure

- Con riferimento alle procedure non ancora avviate con la pubblicazione del bando/avviso o con l'invio dell'invito a presentare offerte, l'ANAC indica che:
 - le stazioni appaltanti valutano la necessità o l'opportunità di differire l'avvio delle procedure già programmate tenendo conto dell'urgenza di approvvigionamento e di altri elementi (necessità di prevedere il sopralluogo o la consultazione sul posto di atti o documenti; della complessità delle operazioni richieste per la preparazione delle offerte, dell'esigenza di garantire comunque la massima partecipazione alla procedura e di favorire l'agevole adempimento degli oneri di partecipazione, delle difficoltà organizzative interne connesse alla situazione di emergenza);
 - In linea generale, le amministrazioni dovrebbero avviare soltanto le procedure di gara ritenute urgenti e indifferibili, adottando tutte le cautele volte a favorire la massima partecipazione e garantire la par condicio tra i concorrenti.



Acquisto di beni e servizi informatici

- ❑ **ART. 75 DEL DL CURA ITALIA («ACQUISTI PER LO SVILUPPO DI SISTEMI INFORMATIVI PER LA DIFFUSIONE DEL LAVORO AGILE E DI SERVIZI IN RETE PER L'ACCESSO DI CITTADINI E IMPRESE»)**
 - Finalità: agevolare la diffusione del lavoro agile, la diffusione di servizi in rete e l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese
 - Contenuto: le amministrazioni aggiudicatrici, in deroga ad ogni disposizione di legge (salvo quelle penali) e fatto salvo il rispetto delle disposizioni antimafia, possono acquistare beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (software as a service), nonché servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016 (c.d. procedura negoziata d'urgenza)



Acquisto di beni e servizi informatici

ITER PROCEDURALE:

- L'affidatario deve essere selezionato tra almeno quattro operatori economici, di cui almeno una «start-up innovativa» o una «piccola e media impresa innovativa»
- L'invito deve essere rivolto ad almeno 4 operatori economici, di cui almeno uno abbia le suddette caratteristiche
- Non sono previsti specifici vincoli in relazione alle modalità della selezione dei soggetti invitati
- Sono previste misure di semplificazione nella fase dei c.d. controlli sull'affidatario
- Condizioni di operatività: inerenza degli acquisiti con progetti coerenti con il Piano triennale per l'informatica per la p.a.
- Durata massima dei contratti: 36 mesi con diritto di recesso unilaterale della p.a. dopo 12 mesi



Gli appalti degli enti locali nella Ocpdc n. 655/2020

ORDINANZA PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE 25/3/2020 N. 655 – «ULTERIORI INTERVENTI URGENTI DI PROTEZIONE CIVILE IN RELAZIONE ALL'EMERGENZA RELATIVA AL RISCHIO SANITARIO CONNESSO ALL'INSORGENZA DI PATOLOGIE DERIVANTI DA AGENTI VIRALI TRASMISSIBILI»

- Finalità delle misure:
 - necessità ed urgenza di garantire ogni utile supporto operativo e logistico alle autorità sanitarie e di protezione civile al fine di porre in essere tutte le iniziative essenziali e necessarie per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;
 - Urgenza di dover procedere da parte degli enti locali relativi appalti di servizi e forniture in deroga ai tempi e alle modalità



Gli appalti degli enti locali nella Ocpdc n. 655/2020

□ Art. 4 (Disposizioni per gli Enti Locali)

- *«Gli Enti locali, al fine di dare piena ed immediata attuazione ai provvedimenti normativi e di protezione civile emanati in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19 ed in genere per assicurare la gestione di ogni situazione connessa all'emergenza epidemiologica, possono procedere ad appalti di servizi e forniture in deroga ai tempi e alle modalità di pubblicazione dei bandi di gara di cui agli articoli 60, 61, 72, 73 e 74 del del Codice dei Contratti pubblici»*
- Ambito di applicazione: acquisti di beni e servizi finalizzati alla attuazione dei provvedimenti emergenziali o comunque volti alla gestione di situazioni connesse con l'emergenza



Gli appalti degli enti locali nella Ocpdc n. 655/2020

LA DEROGA È CIRCOSCRITTA AI TEMPI ED ALLE MODALITÀ DI PUBBLICAZIONE DEI BANDI DI GARA PREVISTE DAL D.LGS. 50/2916, IN RELAZIONE ALLE SEGUENTI PROCEDURE:

- Procedura aperta (art. 60)
- Procedura ristretta (art. 61)

LE ULTERIORI DISPOSIZIONI DEROGATE RIGUARDANO LA MODALITÀ E TERMINI PER LA PUBBLICAZIONE DEI BANDI:

- Bandi di gara (art. 71)
- Redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi sulla GUUE (art. 72)
- Pubblicità a livello nazionale (Art. 73)



Soluzioni operative per le nuove procedure

- **Comunicazione Commissione UE 2020/C 108 I/01 del 1° aprile 2020**

- sono stati forniti orientamenti sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi COVID-19;
- la Commissione illustra le opzioni e i margini di manovra che il quadro normativo europeo in materia di appalti pubblici offre alle stazioni appaltanti per procedere in maniera più flessibile e rapida all'acquisizione di beni, servizi e lavori necessari per affrontare la crisi;
- Il documento prende quindi in considerazione appalti di rilevanza europea (c.d. "sopra soglia") che devono essere espletati con la massima rapidità e, in tale contesto, precisa che l'attuale situazione di crisi costituisce una situazione di urgenza estrema ed imprevedibile a fronte della quale le direttive europee in materia di appalti pubblici non pongono vincoli procedurali, offrendo soluzioni flessibili per soddisfare le esigenze delle pubbliche amministrazioni appaltanti.



Soluzioni operative per le nuove procedure

- Tra le soluzioni operative suggerite per l'emergenza sanitaria in corso, la Commissione UE ha richiamato l'utilizzo di previsioni già presenti nel sistema normativo di riferimento, quali:
 - A) ricorso alla riduzione dei termini delle procedure ordinarie di aggiudicazione:** l'urgenza legata all'emergenza in corso consente di avvalersi della possibilità di ridurre considerevolmente i termini per accelerare procedure aperte o ristrette (art. 60, co. 3; art. 61, co.6 d.lgs. 50/2016)
 - B) ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando,** che consente di negoziare direttamente con i potenziali contraenti termini, numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali (art.63, co.2, lett. c d.lgs. 50/2016)
 - C) ricorso all'affidamento diretto ad un operatore economico preselezionato** se risulta essere l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie, nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza (art.63, co.2, lett.b co.6 d.lgs. 50/2016)



Soluzioni operative per le nuove procedure

- **ANAC - Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici (30 aprile 2020)**
- Nell'ottica di assicurare celerità alle procedure di affidamento in concomitanza con l'emergenza sanitaria in atto, l'ANAC ha realizzato un apposito vademecum rivolto alle stazioni appaltanti.
- L'obiettivo è di fornire alle amministrazioni una ricognizione delle norme attualmente in vigore, non solo per far fronte all'attuale stato emergenziale ma anche in tutte quelle ipotesi in cui si rendano necessarie, in presenza dei presupposti di legge, un'accelerazione o una semplificazione delle gare.
- Il Vademecum è quindi volto ad aiutare le amministrazioni a garantire appalti veloci all'interno della cornice legislativa vigente.
- Nell'intento di agevolare l'azione delle stazioni appaltanti, il documento contiene inoltre una disamina esplicativa delle principali disposizioni in materia di contratti pubblici adottate nei vari provvedimenti connessi all'emergenza Coronavirus.



Grazie per l'attenzione

Avv. Elio Leonetti



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA