



ASSOCIAZIONE
AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI
DEL PIEMONTE



Aderente all'UNAA - Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti

www.avvocatiamministrativistipiemonte.org

Appalti pubblici: le più recenti novità

"La semplificazione ed il valore del tempo nelle procedure di gara"

MARCELLO FAVIERE

19 aprile 2022

Sommario

- *Il PNRR ed i contratti pubblici: uno sguardo di insieme;*
- *Il «tempo» nelle recenti innovazioni introdotte dal D.L. n. 77/2021 (conv. con L. n. 108/2021) e dal D.L. n. 76/2021 (conv. con L: n. 120/2021);*
- *Le novità impattano:*
 - *sulla risarcibilità del danno da «ritardo»?*
 - *sulla sorte del provvedimento emanato dopo la scadenza?*

ART. 47 - Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC



Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo



Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica



Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile



Missione 4: Istruzione e ricerca



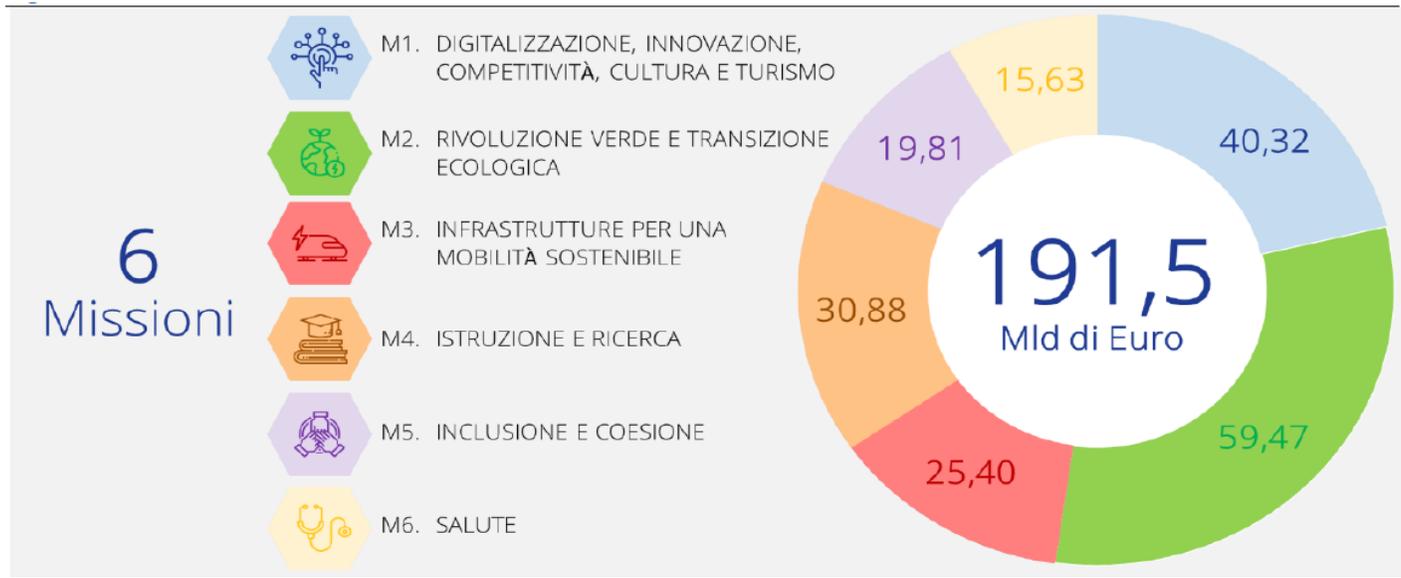
Missione 5: Coesione e inclusione



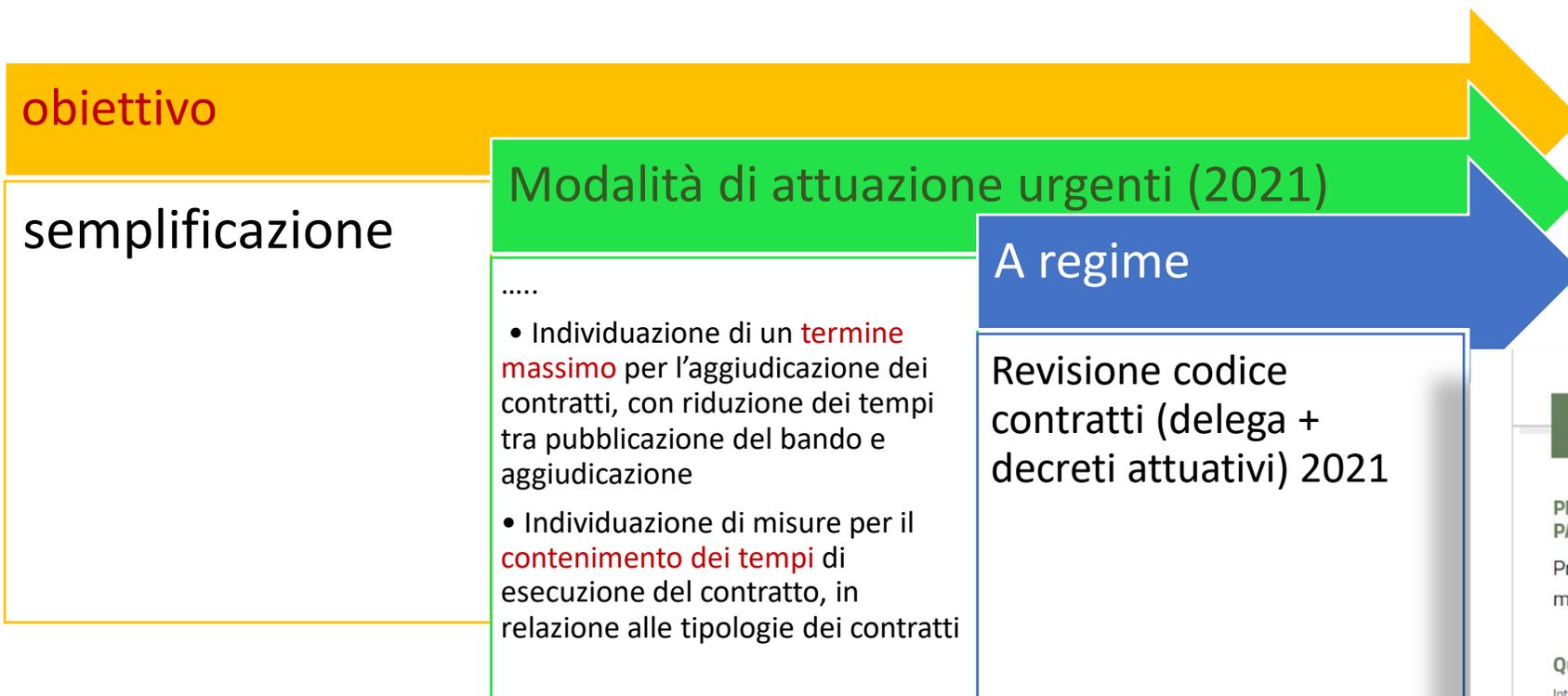
Missione 6: Salute



ART. 47 - Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC



Misure abilitanti



Entro fine 2021

PRESENTAZIONE DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA IN PARLAMENTO

Presentazione del disegno di legge delega per l'attuazione delle misure a regime per la semplificazione dei contratti pubblici.

Qual è l'obiettivo?

Introdurre una legge delega per varie misure a regime, tra cui: ridurre e razionalizzare le norme per appalti pubblici e concessioni, recepire le normative europee, ridurre gli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti che partecipano alle procedure pubbliche.

A che punto siamo?

Conseguita - Entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato).

Contesto di impatto della normativa

Tempo medio (gg) fra la data di richiesta CUP e l'avvio della progettazione, per regione
(Fonte: Bdap, 2012-2017) *

Totale complessivo  254

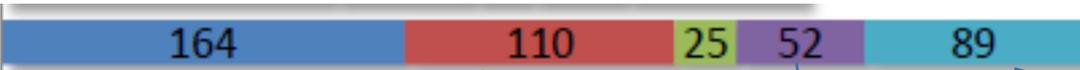
Durata media della progettazione in giorni (gg)

Totale complessivo  372

Tempo medio (gg) fra la fine della progettazione effettiva e l'inizio dell'esecuzione

Totale complessivo  276

Tempo medio (gg) delle diverse fasi di gara, per regione, CIG > 40.000 € ,

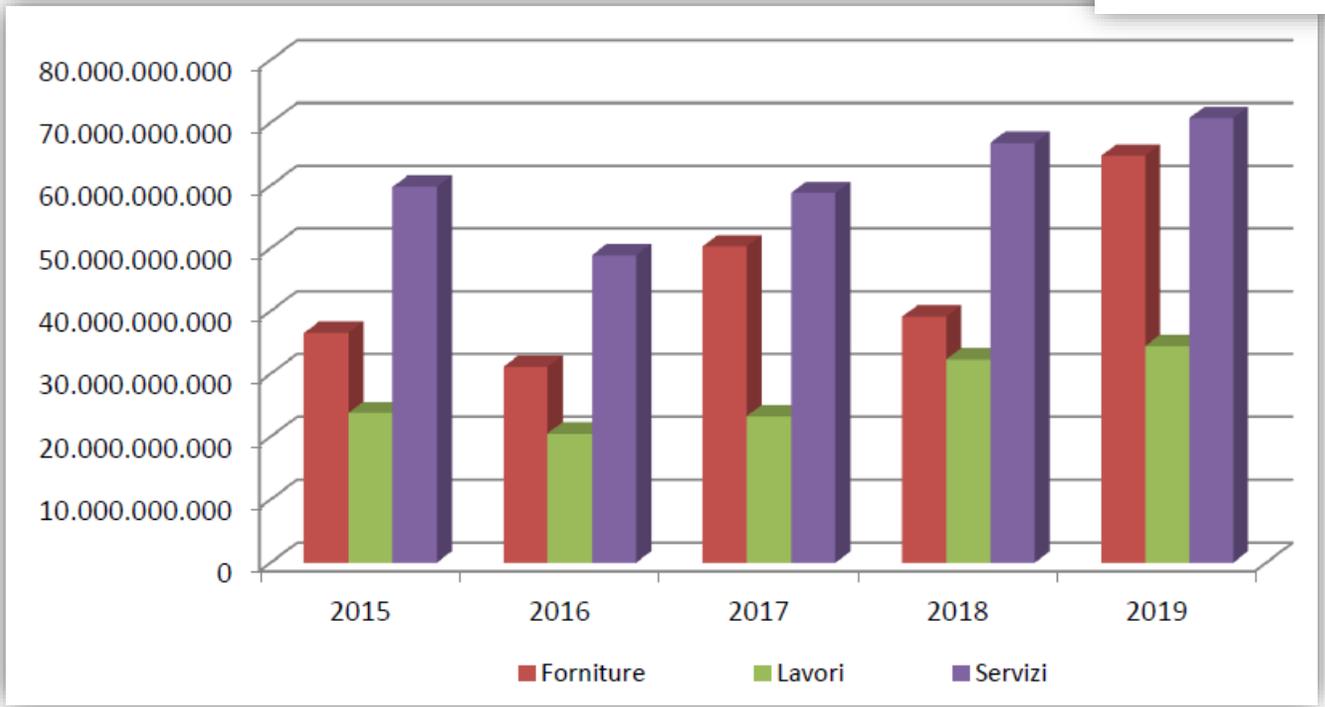
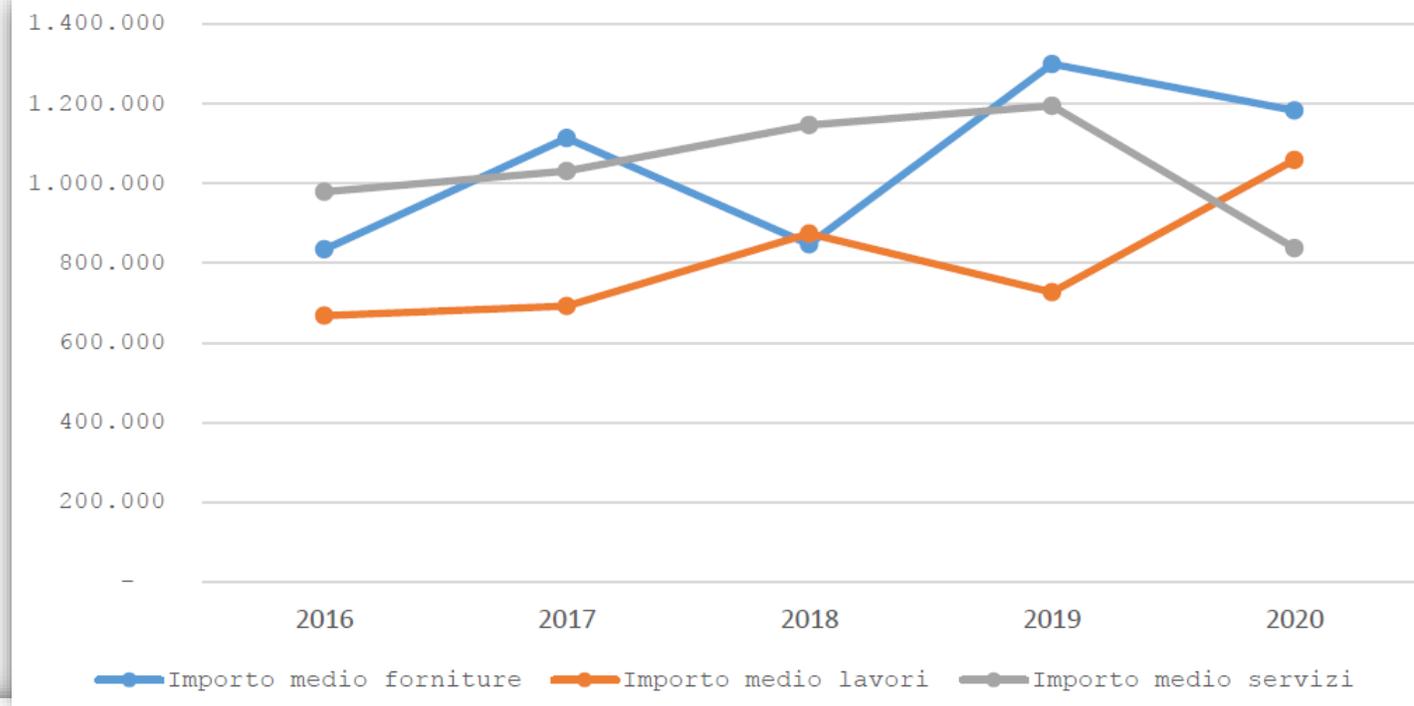
Totale Italia 

Consegna progetto-
pubblicazione bando

Pubblicazione bando
presentazione offerte

presentazione offerte
aggiudicazione

Aggiudicazione inizio
lavori



Quota di acquisti centralizzati sugli acquisti regionali

(anni 2013-2020, importo bandito per acquisti superiori a 40.000€)

Regione	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Piemonte	54%	34%	54%	26%	57%	70%	55%	75%
Lombardia	32%	8%	18%	75%	78%	55%	85%	84%
Veneto	6%	12%	16%	44%	84%	65%	79%	83%
Friuli-Venezia Giulia	0%	0%	86%	90%	82%	91%	83%	93%
Liguria	6%	83%	34%	89%	77%	88%	92%	91%
Emilia-Romagna	55%	32%	62%	44%	69%	63%	77%	42%
Toscana	84%	98%	95%	99%	100%	99%	99%	94%
Umbria	0%	1%	20%	39%	65%	64%	59%	42%
Marche	0%	0%	6%	4%	65%	62%	51%	56%
Lazio	63%	80%	13%	86%	78%	50%	75%	75%
Abruzzo	0%	0%	0%	24%	24%	43%	19%	61%
Molise	0%	0%	19%	68%	82%	92%	39%	85%
Campania	43%	50%	84%	77%	91%	57%	65%	81%
Puglia	0%	0%	0%	19%	59%	17%	29%	55%
Basilicata	0%	0%	45%	87%	82%	76%	93%	82%
Calabria	78%	61%	70%	75%	95%	71%	22%	0%
Sicilia	0%	0%	0%	86%	85%	66%	70%	66%
Sardegna	0%	0%	0%	61%	53%	23%	47%	72%
Nord	26%	28%	45%	61%	74%	72%	78%	78%
Centro	37%	45%	33%	57%	77%	69%	71%	67%
Sud e Isole	15%	14%	27%	62%	71%	56%	48%	63%
Italia	23%	25%	35%	61%	74%	64%	63%	69%

Fonte: elaborazione Osservatorio MASAN dati ANAC)

Durata media (giorni) delle procedure di acquisto condotte da aziende e centrali di committenza regionali per categoria merceologica

- NB tempi che includono «il contenzioso» (occorrerebbe capire quale: probabilmente il cautelare)

Anno	2016	2017	2018	2019	2020	Media
Centrali (tempi medi)	233	214	173	163	73	177
Attrezzature	211	314	350	256	130	263
Beni economici	178	180	117	138	78	129
Dispositivi	467	470	324	249	83	373
Elettromedicali	218	358	218	255	71	255
Farmaci	162	121	112	137	72	119
IT	113	178	136	186	92	146
Servizi alberghieri	318	641	434	238	90	443
Servizi di FM	407	477	234	290	154	370
Vaccini	92	82	66	75	42	72
Aziende (tempi medi)	167	167	144	139	66	142
Attrezzature	206	140	135	122	69	142
Beni economici	74	99	107	76	77	89
Dispositivi	215	242	194	186	75	193
Elettromedicali	140	130	147	130	65	125
Farmaci	89	47	64	64	50	63
IT	57	71	69	53	44	60
Servizi alberghieri	97	153	96	78	30	96
Servizi di FM	90	95	91	87	56	87
Vaccini	89	49	27	46	41	47
Tempi medi	192	186	154	148	69	156

Fonte: elaborazione Osservatorio MASAN dati ANAC

Tempi di aggiudicazione

(fonte: OGE osserv. Gare europee per acquisto DM)

- Tempi pubblicazione bandi UE (Termine: avviso post aggiudicazione)

**VARIABILITA' DEI
«TERMINI»**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	204	210	210	215	201	200	219	211	164
Germania	177	196	184	181	157	147	146	162	112
Italia	331	347	339	339	368	372	363	306	189
Spagna	207	210	229	216	224	220	220	232	191

Fonte: elaborazioni su dati Tenders Electronic Daily (TED)

Misure abilitanti

Modalità di attuazione urgenti (2021)

- Individuazione di un termine massimo per l'aggiudicazione dei contratti, con riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione
- Individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione del contratto, in relazione alle tipologie dei contratti

- *Il «tempo» nelle recenti innovazioni introdotte dal D.L. n. 77/2021 (conv. con L. n. 108/2021) e dal D.L. n. 76/2021 (conv. con L: n. 120/2021);*



Art. 1, 2 e 8 DL 76/20
(modif. DL 77/21)

Art. 48 -50 DL 76/21



Art. 8 DL 76/20
(modif. DL 77/21)



Art. 50 DL 77/21



Art. 4 DL 76/20 e
48 DL 77/21

Tempi gare sopra e sotto soglia:

(artt. 1 e 2 DL 76/2010)



- ...salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o **l'individuazione definitiva** del contraente avviene entro il **termine di due mesi** dalla data di adozione dell'atto **di avvio del procedimento**, aumentati a **quattro mesi** nei casi di cui al comma 2, lettera b).
- salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, **l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva** del contraente avviene entro il termine **di sei mesi** dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento

.... Conseguenze esplicitate



Il mancato rispetto dei termini di cui al periodo precedente, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e,

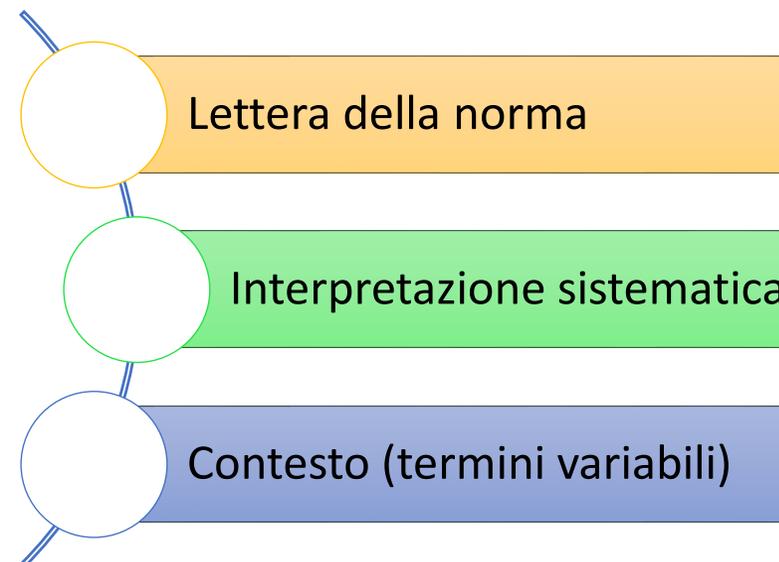
qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

- Art. 2 comma 9, L 241/1990: La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente

Qualche spunto



- Cambia qualcosa sul danno «da ritardo»?
- Le responsabilità interne (le uniche previste) sono le sole ammesse?
- È sempre applicabile l'art. 2-bis comma 1 (risarcimento del danno per danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento)?



Qualche spunto



Cambia qualcosa quanto alla validità/efficacia del provvedimento successivo alla scadenza del termine?...

Ulteriori disposizioni di interesse



8-bis. Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, **adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti**, sono **inefficaci**, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.



- 4-bis Le pubbliche amministrazioni **misurano e pubblicano** nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", **i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli** con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo.

ART. 48

Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC

- procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea
- Disciplina: art. 48, art. 207 comma 1 DL 34/2020 e titolo IV DL n. 77; (*quadro normativo speciale quindi?*);
- 3. SDOGANATA LA PROCEDURA NEGOZIATA D'URGENZA (*Le stazioni appaltanti possono altresì ricorrere alla procedura di cui **all'articolo 63** del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali, nella misura **strettamente necessaria**, quando, per ragioni di **estrema urgenza** derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea*) (**SERVIVA?**).
- 5. AMMESSO L'APPALTO INTEGRATO



RIDUZIONE TEMRINI

(procedure ordinarie) – art 8 comma 1 lett. c)

in relazione alle procedure ordinarie, si applicano le riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza di cui agli articoli 60, comma 3, (15 GG. DALL'INVIO DEL BANDO) 61, comma 6 (15 GG PER LE DOMANDE E 10 GG PER LE OFFERTE), 62 comma 5, 74, commi 2 e 3, (NON SI APPLICANO LE PROROGHE DI 5 GG PER INDISPONIBILITA' DOCUMENTI ELETTRONICI) del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Nella motivazione del provvedimento che dispone la riduzione dei termini non è necessario dar conto delle ragioni di urgenza, che si considerano comunque sussistenti;

Decorrenza novità:

art. 8 (post DL 77/2021 e L. 108/2021)



- Per le gare di cui siano già stati pubblicati o siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, alla data di entrata in vigore del decreto, e non siano scaduti i relativi termini,
- per le procedure disciplinate dal medesimo decreto legislativo avviate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data del **30 giugno 2023**



Art. 8 c. 1 let. A)

a) è **sempre autorizzata** la consegna dei lavori in via di urgenza e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, nelle more **della verifica dei requisiti di cui all'articolo 80** del medesimo decreto legislativo, nonché dei requisiti di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura;

Stipula dei contratti (art. 32 comma 8 dopo art. 4 DL 76/2020)



Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi **sessanta giorni**, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario, purché comunque giustificata dall'interesse alla sollecita esecuzione del contratto.

La **mancata stipulazione** del contratto nel termine previsto deve essere **motivata** con specifico riferimento **all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale** alla sollecita esecuzione del contratto e viene **valutata** ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto. Non costituisce giustificazione adeguata per la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto, salvo quanto previsto dai commi 9 e 11 (**stand still**), la **pendenza di un ricorso giurisdizionale**, nel cui ambito non sia stata disposta o inibita la stipulazione del contratto.

Le stazioni appaltanti hanno facoltà di stipulare contratti di assicurazione della propria **responsabilità civile** derivante dalla conclusione del contratto e dalla prosecuzione o sospensione della sua esecuzione.

Art. 50 – semplificazione esecuzione contratti

2. Decorsi inutilmente i termini per la **stipulazione** del contratto, la consegna dei lavori, la costituzione del collegio consultivo tecnico, gli atti e le attività di cui all'articolo 5 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, nonché gli altri termini, anche endoprocedimentali, previsti dalla legge, dall'ordinamento della stazione appaltante o dal contratto per l'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC, il **responsabile o l'unità organizzativa di cui all'articolo 2, comma 9-bis**, della legge 7 agosto 1990, n. 241, **titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia**, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, esercita il potere sostitutivo entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, al fine *di garantire il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC* e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

L. 241 (modificata sempre dal D.L. n. 77/2021)

9-bis. **L'organo di governo** individua, nell'ambito delle figure **apicali** dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di **omessa** individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al *dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione*. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella **homepage**, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria.

9-ter. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il **privato** può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla **metà di quello originariamente** previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario



Art. 50 – esecuzione contratti

- 3. Il contratto diviene efficace con la stipulazione e non trova applicazione l'[articolo 32, comma 12, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.](#)
- 12. Il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

Riflessi processuali

art. 4 DL n. 76/2020 e art. 48 DL n. 77/2021

- 2. In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui agli articoli 1 e 2, comma 2, del presente decreto, qualora rientranti nell'ambito applicativo dell'articolo 119, comma 1, lettera a), del codice del processo amministrativo, approvato con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, si applica l'articolo 125, comma 2, del medesimo codice.
- 3. In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui all'articolo 2, comma 3 [emergenza covid] , si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo, approvato con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Art. 48:

- 4. In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui al comma 1, si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

... art 125 CPA

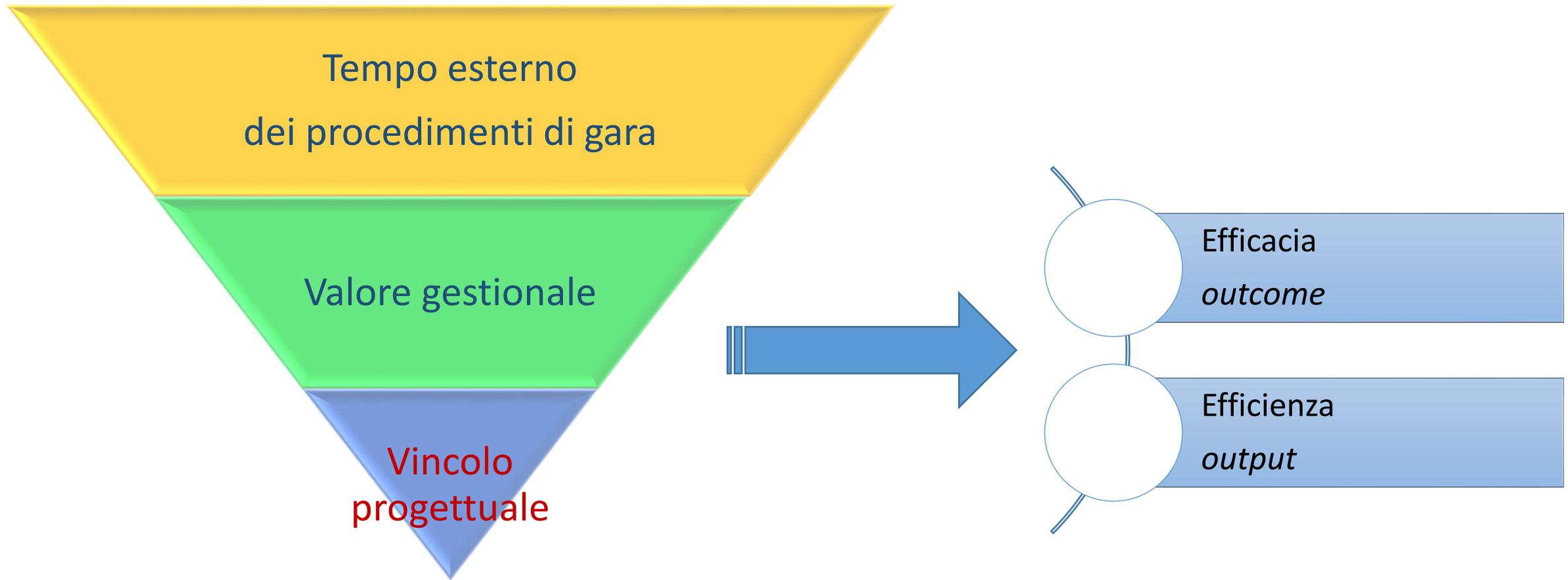
- 2. In sede di pronuncia del **provvedimento cautelare**, si tiene conto delle **probabili conseguenze del provvedimento stesso** per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui **interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione** delle procedure.
- 3. Ferma restando l'applicazione degli articoli 121 e 123, al di fuori dei casi in essi contemplati la **sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato**, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente. Si applica l'articolo 34, comma 3.

Nuovo art. 120 cpa, comma 6

Il giudizio, qualora le parti **richiedano congiuntamente di limitare la decisione all'esame di un'unica questione**, nonché in ogni altro caso compatibilmente con le esigenze di difesa di tutte le parti in relazione alla **complessità** della causa, è **di norma definito**, anche in deroga al comma 1, primo periodo dell'articolo 74, **in esito all'udienza cautelare ai sensi dell'articolo 60**, ove ne ricorrano i presupposti, e, in mancanza, viene comunque definito con **sentenza in forma semplificata** ad una udienza fissata d'ufficio e da tenersi entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente.

Della data di udienza è dato immediato avviso alle parti a cura della segreteria, a mezzo posta elettronica certificata. In caso di esigenze istruttorie o quando è necessario integrare il contraddittorio o assicurare il rispetto di termini a difesa, la **definizione del merito viene rinviata**, con l'ordinanza che dispone gli adempimenti istruttori o l'integrazione del contraddittorio o dispone il rinvio per l'esigenza di rispetto dei termini a difesa, ad una udienza **da tenersi non oltre trenta giorni**

Conclusione: *quale tempo è preso in considerazione?*





ASSOCIAZIONE
AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI
DEL PIEMONTE



Aderente all'UNAA - Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti

www.avvocatiamministrativistipiemonte.org

Grazie per l'attenzione

DR. MARCELLO FAVIERE

27 settembre 2021