

Corso di formazione Responsabile per la Transizione al Digitale

Gli appalti di servizi ICT e Piano triennale dell'informatica



Avv. Anna Rahinò



PNRR e modifiche al Codice dei Contratti pubblici

Il PNRR è strutturato in 6 MISSIONI

- 1) Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura**: 49,2 mld. (40,7 mld. da PNRR e 8,5 mld. da FC) - Obiettivi: **promuovere trasformazione digitale del Paese**, sostenere l'innovazione del sistema produttivo, investire in due settori chiave per Italia, turismo e cultura.
- 2) Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica**: 68,6 mld. (59,3 mld. da PNRR e 9,3 mld. da FC) - Obiettivi: migliorare sostenibilità e resilienza sistema economico ed **assicurare transizione ambientale equa ed inclusiva**.
- 3) Infrastrutture per Mobilità Sostenibile**: 31,4 mld. (25,1 mld. da PNRR e 6,3 mld. da FC) - Obiettivi: **sviluppo Infrastrutture trasporto moderne, sostenibili ed estese tutto Paese**.

- 4) **Istruzione e Ricerca**: 31,9 mld. (30,9 mld. da PNRR e 1 mld. da FC) **Obiettivi**: rafforzare sistema educativo, competenze digitali e tecnico- scientifiche, ricerca e trasferimento tecnologico.
- 5) **Inclusione e Coesione**: 22,4 mld. (19,8 mld. da PNRR e 2,6 mld. da FC) **Obiettivi**: facilitare partecipazione mercato del lavoro tramite formazione rafforzare politiche attive lavoro e favorire inclusione sociale.
- 6) **Salute**: 18,5 mld. (15,6 mld. da PNRR e 2,9 mld. da FC) - **Obiettivi**: rafforzare prevenzione e Servizi sanitari su territorio, modernizzare e digitalizzare Sistema sanitario e garantire equità accesso a cure

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica. La principale componente del programma NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestati a tassi agevolati).

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Si tratta di un intervento che intende riparare i danni economici e sociali della crisi pandemica, contribuire a risolvere le debolezze strutturali dell'economia italiana, e accompagnare il Paese su un percorso di transizione.

Per quanto concerne la transizione digitale, i Piani devono dedicarvi almeno il 20 per cento della spesa complessiva per investimenti e riforme. L'obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI, che sintetizza numerosi indicatori di performance digitale raggruppati in cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso dell'Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali) e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione "Progettare il futuro digitale dell'Europa".

Il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere **la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali**. Si deve inoltre migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. I costi per gli utenti devono essere sostenibili e la velocità di realizzazione della rete deve essere aumentata. I Piani devono inoltre sostenere la ricerca e sviluppo (R&S) nelle TLC e l'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, in particolare delle piccole e medie. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente per i gruppi sociali vulnerabili. Gli investimenti digitali devono essere allineati alle comunicazioni della Commissione in materia. Devono essere evidenziate e valorizzate le sinergie tra investimenti verdi e digitali.

Occorre investire nella trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione (PA). Per farlo, si segue una strategia "cloud first".
Le Amministrazioni possono scegliere se migrare verso una nuova infrastruttura cloud nazionale all'avanguardia ("Polo Strategico Nazionale", PSN) o verso un cloud "pubblico"(soluzioni cloud commerciali acquistabili sul mercato) sicuro, a seconda della sensibilità dei dati e dei servizi coinvolti. La migrazione al cloud offre l'opportunità di eseguire un'importante revisione e aggiornamento dei processi e delle applicazioni delle PA. Le Amministrazioni sono aiutate in questo percorso con finanziamenti, capacità e riforme. Vengono razionalizzati gli appalti ICT, e sono create squadre d'implementazione dedicate al sostegno delle amministrazioni locali e centrali durante l'attuazione.
Allo stesso tempo, il passaggio al cloud faciliterà lo sviluppo di un nuovo ecosistema di prodotti e servizi per la PA

È necessario accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del “ONCE ONLY”, un concetto di e-government per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni. Per consentire un'efficace interazione tra cittadini e PA intendiamo rafforzare l'identità digitale, a partire da quelle esistenti (SPID e CIE), migliorare i servizi offerti ai cittadini, tra cui i pagamenti (PagoPA) e le comunicazioni con la PA (Domicilio Digitale e Piattaforma di Notifica), e fare leva sull'app “IO” come principale punto di contatto digitale con la PA

Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione

Occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle **disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori. È il caso, inoltre, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo ad avere evidenti effetti di semplificazione**

Modalità di attuazione – Le semplificazioni della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 39/2013, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, richiedono un intervento legislativo. La piattaforma unica per la trasparenza può essere realizzata in via amministrativa dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Riforma "Recovery Procurement Platform" - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici

La riforma mira alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo, attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici.

Consiste in tre diverse azioni. In primo luogo, si definiscono azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione. In particolare, le attività previste sono, fra le altre:

- Sessioni di formazione a diversi livelli (base, intermedio e avanzato) sia su temi trasversali (es. uso del modulo Gare Digitalizzate o del Sistema Dinamico di Acquisto) sia su temi specifici per area di prodotto (es. uso di Accordi Quadro per l'acquisizione di servizi di sviluppo applicativo) o per area funzionale (es. uso di formule di aggiudicazione)
- Tutoraggio specializzato per accompagnare le PA nell'acquisizione delle competenze tecnico/funzionali necessarie all'utilizzo della Piattaforma di e-Procurement e alla digitalizzazione delle procedure di acquisto
- Produzione di guide operative, video dimostrativi e altri materiali di supporto sulle principali attività da svolgere sulla piattaforma

La seconda linea di azione riguarda la definizione di strumenti di acquisto avanzati: mettendo a disposizione delle Amministrazioni specifici "contratti" (es. contratti-quadro/accordi quadro, contratti ad hoc) funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti, nonché servizi di formazione e supporto necessari per il loro ottimale utilizzo. Consip utilizzerà le proprie competenze tecniche per svolgere tutte le attività necessarie alla realizzazione, gestione e supporto nell'utilizzo dei contratti, tra cui la valutazione dei bisogni, la pianificazione delle procedure, la preparazione della documentazione di gara, la gestione dei contratti.

Infine, si procederà all'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, attraverso la digitalizzazione end-to-end dei processi di approvvigionamento pubblico. Comprende diversi progetti per l'evoluzione del Sistema Nazionale di eProcurement, tra cui:

- Smart Procurement - digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze fino all'esecuzione del contratto
- Interoperabilità del Sistema eProc con i sistemi gestionali delle PA, degli Operatori Economici e degli altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (organismi di controllo e monitoraggio, aggregatori di appalti e CPB regionali, ecc.)
- Abilitazione digitale delle OE- digitalizzazione dei processi di dichiarazione e verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici
- Sessioni d'asta digitali - ottimizzazione dell'incontro tra domanda di PA e offerta di OE con particolare riferimento a Micro e PMI
- CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement, knowledge management, e-learning e social collaboration per i servizi di informazione, formazione e supporto agli utenti (PA e OE)
- Intelligenza Artificiale/Machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze nell'uso degli strumenti di acquisto, delle dinamiche di mercato e di spesa e dei comportamenti di PA e OE
- "Status chain" per le attività di verifica e audit dei processi di e-Procurement attraverso l'uso della tecnologia blockchain

La Componente 1 della Missione ha l'obiettivo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione.

L'obiettivo è rendere la Pubblica Amministrazione la migliore "alleata" di cittadini e imprese, con un'offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili. Per fare ciò, da un lato si agisce sugli aspetti di "infrastruttura digitale" (relativamente poco visibili ai cittadini ma non per questo meno importanti per un ecosistema tecnologico efficace e sicuro), spingendo la migrazione al cloud delle amministrazioni, accelerando l'interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio "once only" (secondo il quale le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza) e rafforzando le difese di cybersecurity. Dall'altro lato vengono estesi i servizi ai cittadini, migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri della UE.

Questo sforzo sul lato dell'offerta, da parte della PA, di un servizio digitale performante è accompagnato da interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali (in particolare quelle di base), realizzati in coordinamento con le altre Missioni (in primo luogo la Missione 4 che include ad esempio interventi dedicati alle competenze STEM e interventi di rafforzamento degli ITS). Infine, a complemento degli interventi di digitalizzazione e concorrendo ai medesimi obiettivi di produttività, competitività ed equità del sistema economico-sociale, la Componente 1 si prefigge il rafforzamento delle competenze del capitale umano nella PA e una drastica semplificazione burocratica.

Il Piano rafforza la sicurezza informatica e coinvolge l'intera gamma di domini, dalle forze dell'ordine alle attività operative, dall'ispezione del software all'audit delle tecnologie installate. Costruisce un sistema integrato all'avanguardia fra le diverse entità del Paese e lo collega a livello internazionale con partner e fornitori di tecnologia affidabili.

Si rafforza anche la "cittadinanza digitale" attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base. Un'ampia fetta della popolazione ne è ancora priva: questo ostacola la partecipazione attiva alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali.

Queste azioni fanno parte di una più ampia Strategia Nazionale per le Competenze Digitali volta a promuovere un diffuso miglioramento delle competenze della forza lavoro esistente e futura su temi digitali e tecnologici. Il governo intende rafforzare l'istruzione professionale, in particolare il sistema di formazione professionale terziaria (ITS) e l'istruzione STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), con una forte priorità sulla parità di genere. Le iniziative relative al sistema scolastico sono integrate da azioni per rafforzare il collegamento tra ricerca e impresa, ad esempio attraverso il sostegno alla ricerca applicata e agli ecosistemi dell'innovazione.

I principali servizi su si insiste sono:

- a) l'Identità digitale, raggiungendo oltre 40 milioni di Italiani con le piattaforme esistenti per l'identificazione (CIE e SPID) e completando su tutti i comuni l'estensione dell'Anagrafe della Popolazione residente ANPR;
- b) i pagamenti digitali tra cittadini e Pubblica amministrazione, promuovendo l'adozione di PagoPA in oltre 14.000 amministrazioni locali;
- c) le notifiche, tramite la creazione della nuova Piattaforma unica di notifiche digitali per comunicare efficacemente con cittadini e imprese garantendo la validità legale degli atti.

Il rafforzamento dei servizi pubblici digitali poggerà su una serie di interventi "abilitanti", tra cui la migrazione al cloud delle pubbliche amministrazioni e il rafforzamento della cybersecurity nazionale, nonché la diffusione della App "IO" come punto di accesso preferenziale per il cittadino.

Più in generale, l'investimento e l'azione di riforma perseguono i seguenti obiettivi specifici:

- Ridurre dei tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa
- Liberalizzare, semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzare, e uniformare le procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese
- Digitalizzazione delle procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l'Edilizia (SUAP e SUE) attraverso una gestione efficace ed efficiente del back-office, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale della PA
- Monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi, e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini

L' Agenda prevede:

- La mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti
- L'individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione Scia, il silenzio assenso, la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni
- La completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli stakeholder

Il risultato atteso finale è quello di avere per la prima volta in Italia **un catalogo completo uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale** (almeno 600 procedimenti), La stessa attività di reingegnerizzazione verrà realizzata in modo sistematico su tutti i procedimenti. Completa il processo la modulistica standardizzata online e la digitalizzazione dei procedimenti per edilizia e attività produttive.

“Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR) –

2A. LE RIFORME –

LE RIFORME ABILITANTI: SEMPLIFICAZIONE E CONCORRENZA

Semplificazione in materia di contratti pubblici

(1)

Obiettivo – «La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia (...). Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione»

Sulla disciplina dei contratti pubblici si sono succeduti diversi interventi legislativi, tra cui:

- **D.L.** n. 32/2019, conv. in L. 55/2019, recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici» - cd.

Decreto «Sblocca cantieri»

- **D.L.** 76/2020, conv. in L. 120/2020, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» – cd. **«Decreto semplificazioni»**

- **D.L.** 77/2021, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» – cd. **«Decreto semplificazioni bis»**, in vigore dall'1 giugno 2021

(2)

«**Misure urgenti**: in via di urgenza è introdotta una normativa speciale [→**tema dell'interpretazione/applicazione: criterio della specialità**] sui contratti pubblici che **rafforzi** le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020 e **ne proroghi l'efficacia fino al 2023** (...)», tra cui:

- conferenza di servizi veloce;
- limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia;
- 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;

(3)

«**Misure a regime**: La complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente. In particolare, si è intervernuto con **legge delega. I decreti legislativi** saranno adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega.»



A tal fine, il PNRR indica «**principi e criteri direttivi della delega legislativa**»

L'art. 1 del D.L. 76/2020, come modificato dal D.L. 77/2021, introduce una nuova disciplina per i contratti **sotto soglia europea** (artt. 35 – 36 del Codice):

«Al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19, **in deroga** agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante Codice dei contratti pubblici, si applicano le procedure di affidamento di cui ai commi 2, 3 e 4, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato **entro il 30 giugno 2023**.» [→ **tema del cd. «effetto trascinamento» o della cd. «ultrattività»**]

SERVIZI E FORNITURE (art. 1, comma 2, D.L. 76/2020, mod. dal D.L. 77/2021)

| IMPORTO | PROCEDURA | CRITERIO |
|---|--|--|
| inferiore a 139.000 euro | <p>affidamento diretto, anche tramite determina a contrarre ex art. 32, comma 2, del Codice, <u>anche senza consultazione di 2 o più OE</u>. Rispetto dei principi ex art. 30 del Codice.</p> | <p>«(...) non vengono in considerazione criteri di aggiudicazione. (...) [L]e SA potranno (...) nell'ambito della determina a contrarre, o atto equivalente, evidenziare le ragioni - qualitative ed economiche - poste a fondamento dell'individuazione dell'affidatario diretto» (parere MIT 757/2020)</p> |
| pari o superiore a 139.000 euro e fino alla soglia europea (214.000 euro) | <p>procedura negoziata ex art. 63 del Codice, previa consultazione di almeno 5 OE, <u>ove esistenti</u></p> | <p>OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV</p> |

LAVORI (art. 1, comma 2, D.L. 76/2020, mod. dal D.L. 77/2021)

| IMPORTO | PROCEDURA | CRITERIO |
|--|---|---|
| inferiore a 150.000 euro | affidamento diretto , anche tramite determina a contrarre ex art. 32, comma 2, del Codice, <u>anche senza consultazione di 2 o più OE</u> . Rispetto dei principi ex art. 30 del Codice. | «(...) non vengono in considerazione criteri di aggiudicazione. (...) [L]e SA potranno (...) nell'ambito della determina a contrarre, o atto equivalente, evidenziare le ragioni - qualitative ed economiche - poste a fondamento dell'individuazione dell'affidatario diretto» (parere MIT 757/2020) |
| pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro | procedura negoziata ex art. 63 del Codice, previa consultazione di almeno 5 OE , <u>ove esistenti</u> | OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV |
| pari o superiore a 1 milione di euro e fino alla soglia europea (5.350.000 euro) | procedura negoziata ex art. 63 del Codice, previa consultazione di almeno 10 OE , <u>ove esistenti</u> | OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV |

La rotazione degli inviti e degli affidamenti

- il «principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti» di cui all'art. 36, comma 1, del Codice **si applica** anche alle procedure di cui all'art. 1, comma 2, del D.L. 76/2020 (come mod. dal D.L. 77/2021) [→ LG ANAC n. 4, in fase di aggiornamento]
- nelle procedure negoziate di cui all'art. 1, comma 2, **lett. b)** del D.L. 76/2020 (come mod. dal D.L. 77/2021), nella scelta degli OE da invitare alla procedura negoziata si applica «un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate»

N.B.

Resta fermo l'obbligo di ricorrere al mercato elettronico della p.a. per le acquisizioni di importo superiore a 5.000 euro (artt. 1, comma 450, L. 296/2006 e 1, comma 130, L. 145/2018), salvo che la prestazione non sia presente nel mercato elettronico stesso.

L'impostazione procedurale di cui all'art. 1, comma 2, del D.L. 76/2020, come mod. dal D.L. 77/2021, è obbligatoria o la P.A. può avvalersi delle «procedure ordinarie»?

Parere del MIT n. 735 del 24/09/2020: «Non si tratta di una disciplina facoltativa; le nuove procedure **sostituiscono** infatti, fino al [30 giugno 2023], quelle contenute all'art. 36 del d.lgs. 50/2016. Si tratta di procedure di affidamento più snelle e 'semplificate', introdotte nell'ottica di rilanciare gli investimenti ed accelerare gli affidamenti pubblici. Tenendo conto di tale finalità, cui è sotteso il nuovo assetto normativo in materia di contratti pubblici, si ritiene che **non sia comunque precluso il ricorso alle procedure ordinarie**, in conformità ai principi di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016, a condizione che tale possibilità **non sia utilizzata per finalità dilatorie**. Gli affidamenti dovranno avvenire **comunque nel rispetto dei tempi** previsti dal nuovo decreto e potranno essere utilizzate le semplificazioni procedurali introdotte. In tal caso, si consiglia **di dar conto di tale scelta mediante motivazione.**»

[v. anche art. 50 del D.L. 77/2021 per i «contratti pubblici PNRR e PNC»]

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del D.L. 76/2020, come mod. dal D.L. 77/2021, 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 procedura negoziata [→ art. 32, comma 8, del «Codice»].

In caso di mancato rispetto del termine:

- possibile responsabilità erariale del RUP;
- se imputabile all'OE, esclusione dalla procedura o risoluzione di diritto del contratto per inadempimento.

Un nuovo regime per la garanzia provvisoria

Ai sensi del comma 4 dell'art. 1 del D.L. 76/2020, **per tutti gli affidamenti sotto soglia** «la stazione appaltante **non richiede** le garanzie provvisorie di cui all'articolo 93 del decreto legislativo n. 50 del 2016, salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta, che la stazione appaltante indica nell'avviso di indizione della gara o in altro atto equivalente. Nel caso in cui sia richiesta la garanzia provvisoria, il relativo ammontare è dimezzato rispetto a quello previsto dal medesimo articolo 93»

Proroga di sospensioni previste dal «Decreto Sblocca cantieri»

L'art. 52 del D.L. 77/2021 ha prorogato **al 30 giugno 2023** alcune sospensioni di norme del «Codice» previste dal «decreto Sblocca cantieri», tra cui si segnala:

- la sospensione dell'albo ANAC dei commissari di gara, di fatto non operativo;
- la sospensione dell'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in fase di gara.



Le principali modifiche «a regime» al Codice dei contratti pubblici

Art. 32, comma 8, del Codice, come mod. dal D.L. 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 ~~ha luogo~~ **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, 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. 36, comma 1, del Codice, come mod. dal D.L.
76/2020**

L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti ~~possono, — altresì,~~ ~~applicare~~ **applicano** le disposizioni di cui all'articolo 50.

→ l'art. 50 disciplina le **clausole sociali** (cfr. anche LG ANAC n. 13)

Art. 80, comma 4, periodi da 1 a 4, del Codice (INVARIATO)

Un OE è escluso dalla partecipazione a una procedura se ha commesso violazioni **gravi, definitivamente accertate**, rispetto agli obblighi relativi al pagamento :

- 1) di imposte e tasse: la violazione è grave se si tratta di un omesso pagamento superiore a 5.000 euro (art. 48 bis del d.P.R. 602/1973) e definitivamente accertate se risultante da atti inoppugnabili;
- 2) di contributi previdenziali: sono violazioni gravi e definitivamente accertate quelle ostative al rilascio del DURC (o di certificazione equipollente).

Art. 80, comma 4, periodi 5-6, del Codice, come mod. dal D.L. 76/2020

PRIMA DEL «DECRETO SEMPLIFICAZIONI»

Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, purché il pagamento o l'impegno siano stati formalizzati prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande

DOPO IL «DECRETO SEMPLIFICAZIONI»

Un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione ai sensi rispettivamente del secondo o del quarto periodo. Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande.

Il nuovo regime del subappalto

(art. 49, D.L. 77/2021, che incide sull'art. 105 del «Codice»)

-fino al 31 ottobre 2021: in deroga alle norme in vigore che prevedono un limite del 30 per cento, il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture;

- dal 1° novembre 2021, viene rimosso ogni limite quantitativo al subappalto, ma le stazioni appaltanti indicheranno nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario in ragione della loro specificità.

NB: resta fermo il divieto di cessione del contratto a pena di nullità della cessione (salva la particolare ipotesi di variazione soggettiva ex art. 106, comma 1, lett. d), del «Codice»).



La disciplina dei «contratti pubblici PNRR e PNC»

Il D.L. 77/2021 (artt. 47 e ss.) ha introdotto una disciplina speciale, «in relazione alle procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste» dal PNRR o dal PNC (cd. «**contratti PNRR o PNC**»).

NB: Le disposizioni relative ai «contratti PNRR o PNC» non si applicano alla generalità dei contratti pubblici, trattandosi di disciplina speciale e quindi di stretta interpretazione.

Tra le principali novità relative ai «contratti PNRR e PNC»:

1. inserimento negli atti di gara di previsioni volte a presidiare la pari opportunità, la parità di genere e generazionale, o come «requisiti all'entrata» (cd. «sbarramento») o come «criteri di valutazione» (art. 47);

2. nomina di un RUP «sui generis» che «valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto» (art. 48);

3. possibilità di utilizzare la **procedura negoziata** «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» (art. 48);

4. attivazione del **potere sostitutivo** ex art. 2, comma 9 bis, L. 241/1990 in caso di mancato rispetto dei termini relativi all'esecuzione del contratto (art. 50);

5. **premio di accelerazione** in caso di consegna dei lavori in anticipo (art. 50).



***Il nuovo regime della
responsabilità (art. 21 D.L.
76/2020, come mod. dal D.L.
77/2021***

Le forme di responsabilità del dipendente pubblico sono:

- disciplinare;
- civile verso terzi (o extracontrattuale);
- penale;
- amministrativa (o erariale) **VS** amministrativo – contabile (o contabile);
- dirigenziale (o di risultato).

Il D.L. 76/2020 ha inciso su tali forme di responsabilità, in particolare:

| | |
|--|--|
| RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA | L'art. 21 del D.L. 76/2020, come mod. dal D.L. 77/2021, sospende <u>temporaneamente</u> (fino al 30/06/2023) la responsabilità <u>colposa</u> in riferimento a condotte <u>commissive</u> produttive di danno. |
| RESPONSABILITÀ PENALE | L'art. 23 del D.L. 76/2020 ha modificato il reato di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. |
| RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE | Sono state introdotte nuove ipotesi di responsabilità dirigenziale (ad es., art. 32, comma 8, D.Lgs. 50/2016) |

Art. 21, comma 2, D.L. 76/2020, come mod. dal D.L.
77/2021

«Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto **e fino al 30 giugno 2023**, la responsabilità (...) di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, **è limitata** ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui **dolosamente voluta**. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo **non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente**».

Regime speciale della responsabilità amministrativa

fino al 30 giugno 2023:

| | |
|---|--|
| Condotta COMMISSIVA colposa | Nessuna responsabilità |
| Condotta OMMISSIVA colposa | Responsabilità se si prova la colpa grave |
| Condotta COMMISSIVA dolosa e condotta OMISSIVA dolosa | Responsabilità se si prova il dolo in senso penalistico |

Principio di trasparenza

Art. 29 del Codice dei Contratti Pubblici

L'art. 29 del **Codice dei Contratti pubblici** (D. Lgs. n. 50/2016) rubricato "*Principi in materia di trasparenza*" è una norma innovativa rispetto a quanto disciplinato nel precedente Codice (D. Lgs. n. 163/2006), il quale, pur prevedendo la necessaria pubblicità degli atti delle procedure relative all'aggiudicazione di appalti pubblici, nell'ottica di garantire il **principio comunitario di concorrenza**, non riscontrava previsioni analoghe a quella oggetto della presente trattazione. La norma, per la sua portata e rilevanza, è stata oggetto di numerose modifiche nel tempo, dal decreto correttivo del 19 aprile 2017 n. 56 e, successivamente, dal decreto sblocca cantieri (D.L. n. 32/2019) ancorando gli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza al D. Lgs. n. 33/2013. Di particolare evidenza, l'eliminazione, con il decreto sblocca cantieri, di tutta la parte che agganciava gli obblighi di pubblicazione al codice del processo amministrativo, eliminando dall'ordinamento il c.d. rito super accelerato che, oltre a comprimere il diritto di difesa costituzionalmente riconosciuto all'art. 24 non ha raggiunto il risultato prefissato di accelerare le procedure di affidamento dei contratti pubblici ponendo in capo alle imprese innumerevoli oneri

Il comma 1 dell'art. 29 dispone che debba essere data completa ed aggiornata notizia sul profilo del "committente", da ravvisarsi, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. nnn) nel "sito informatico di una stazione appaltante, su cui sono pubblicati gli atti e le informazioni previsti dal presente codice, nonché dall'allegato V", nella sezione Amministrazione Trasparente dell'Ente, di "tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessione, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'art. 53 ovvero secretati ai sensi ai sensi dell'art. 162...". L'unica esclusione prevista dall'art. 29 riguarda gli atti delle procedure relative a contratti che siano considerati "riservati" ai sensi del successivo articolo 112, ovvero "secretati" ai sensi del successivo art. 162. La norma in questione recepisce gli articoli da 48 a 55 della direttiva 2014/24/UE, da 67 a 75 della direttiva 2014/25/UE.

Elemento di ampliamento rispetto alla disciplina previgente in materia di trasparenza è la previsione dell'obbligo di pubblicazione dei resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione, che recepisce un espresso criterio della legge delega. Tali atti devono essere, anche, pubblicati sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e sulla piattaforma digitale istituita presso il sito dell'**Autorità Nazionale AntiCorruzione** (ANAC). Per quest'ultimo adempimento, gli enti territoriali, possono avvalersi, anche delle piattaforme regionali di e-procurement laddove presenti. Si prevede, inoltre, che siano pubblicati, nei successivi due giorni gli elenchi dei concorrenti esclusi dalla procedura e di quelli ammessi e, di questi ultimi, la documentazione non considerata riservata, nonché la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Il primo capoverso del comma 1 dell'art. 29, a sua chiusura, aggancia gli obblighi e i principi in materia di trasparenza al D. Lgs. n. 33/2013 *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, rinviando a detto decreto nell'assolvimento degli ulteriori obblighi di pubblicazione

Tale decreto, in aggiunta ed integrazione a quanto previsto dall'art. 29 detta una serie di ulteriori principi generali (principio generale di trasparenza e suoi eventuali limiti; pubblicità e diritto alla conoscibilità; dati aperti e riutilizzabili ecc.) e disciplina gli ulteriori obblighi di pubblicazione nei vari settori di attività.

Il D.L. 31.05.2021 n. 77 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", in vigore dal 01.06.2021

all'art. 53 comma 5 lett. a) ha radicalmente modificato l'art. 29, sostituendo integralmente i commi 2, 4 e 4 bis e modificando i commi 1 e 3. La nuova disciplina prevede che **le informazioni attinenti la programmazione, la scelta del contraente, l'aggiudicazione, l'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e concessioni, siano gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche e secondo le modalità indicate all'art. 213 comma 9 del detto D. Lgs. n. 50/2016.**

L'ANAC garantisce, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, la pubblicazione dei dati ricevuti, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 53 e ad eccezione di quelli che riguardano contratti secretati ai sensi dell'articolo 162, la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la pubblicazione ai sensi dell'articolo 73.

La normativa, così modificata da ultimo, dal D.L. n. 77/2021 in tema di principi in materia di trasparenza mira a rafforzare e rendere cogente l'uso delle piattaforme telematiche, l'interscambio di informazioni tra banche dati diverse, in conformità alle Linee Guida AGID in materia di interoperabilità.

Di particolare interesse, in riferimento al rispetto dei principi di trasparenza, ai sensi dell'art. 29 del codice dei contratti pubblici, è una recente sentenza del TAR Sicilia Palermo, sezione III del 19.01.2021 n. 217. Per quanto in questa sede di specifico interesse, il Tribunale di Palermo afferma che il regime di trasparenza, di cui all'art. 29, introduce degli adempimenti che, per un verso assicurano la produzione degli effetti legali, quali ad esempio, il decorrere dei termini per la partecipazione alla gara, o per l'impugnazione degli atti; mentre, per altro verso, assicurano, con la pubblicazione nell'apposita sezione Amministrazione Trasparente della Stazione Appaltante, interessi di carattere conoscitivo e di controllo diffuso.

Per quanto attiene, poi, al regime di pubblicità degli avvisi e dei bandi, oltre a quanto previsto in ambito comunitario, ai sensi dell'articolo 72 del D. Lgs. n. 50/2016, si richiama l'articolo 73 comma 5 del Codice, il quale dispone: *“Gli effetti giuridici che l'ordinamento connette alla pubblicità in ambito nazionale decorrono dalla data di **pubblicazione sulla piattaforma digitale** dei bandi di gara presso l'ANAC”.*

Fino alla medesima data, gli effetti giuridici che, ai sensi del comma 5 dell'articolo 73, l'ordinamento connette alla pubblicità in ambito nazionale, decorrono non dalla data di pubblicazione sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC, bensì dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e, per gli appalti di lavori inferiori a EUR 500.000,00, a decorrere dalla pubblicazione nell'albo pretorio del Comune dove si eseguono i lavori.

Le stazioni appaltanti sono tenute ad utilizzare le piattaforme telematiche di cui al comma 2, aderenti alle regole di cui all'articolo 44).

Le stazioni appaltanti sono tenute ad utilizzare le piattaforme telematiche di cui al comma 2, aderenti alle regole di cui all'articolo 44).



«Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici»

Grazie per l'attenzione

Anna Rahinò