

Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020

FAQ 92

Quesito pervenuto dal Comune di Palermo

L'AU di Palermo ha programmato di ammettere a finanziamento 2 progetti di servizio di solidarietà e di assistenza alimentare (buoni spesa e aiuti alimentari), ed ha chiesto un approfondimento normativo in ordine alla recente evoluzione normativa sull'argomento, e in particolare al Decreto Ristori, tenendo conto che la Legge 18 dicembre 2020, n. 176 recante la "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, che riporta ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", oltre a convertire in legge con modificazioni il c.d. Decreto Ristori (D.L. n. 137/2020), ha abrogato espressamente i Decreti Ristori-bis (D.L. n. 149/2020), Ristori-ter (D.L. n. 154/2020) e Ristori-quater (D.L. n. 157/2020), con salvezza degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti nel frattempo sulla base degli stessi.

Nello specifico, con il quesito de quo l'Organismo Intermedio Palermo ha chiesto se fosse possibile poter procedere alla ammissione a finanziamento di uno dei due "progetti di servizio di solidarietà e di assistenza alimentare (buoni spesa e aiuti alimentari)", la cui Determinazione a contrarre, determinazione dirigenziale n. 12710 del 18 dicembre 2020, è antecedente al 25/12/2020, , ma con sottoscrizione del contratto di appalto, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. 50/2016, e "aggiudicatario del servizio" individuato "in data 29/12/2020", quindi successivamente "alla sopracitata decadenza del 25/12/2020" (dies a quo dell'abrogazione del D.L. n.154/2020 per come stabilito dall'art. 1, comma 2, L. 176/2020).

Prima di entrare nel merito, si ricostruisce brevemente il quadro normativo.

Il Decreto Legge 23.11.2020 n. 154 (c.d. Ristori-ter), pubblicato nella Gazz. Uff. 23.11.2020, n. 291, ha previsto all'art. 2 comma 1 "Al fine di consentire ai comuni l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare" l'istituzione "nello stato di previsione del Ministero dell'interno" di "un Fondo di 400 milioni di euro, da erogare a ciascun comune, entro 7 giorni dalla data del 24 novembre 2020".

Il comma 2 dell'art. 1 D.L. n.154/2020 ha statuito, inoltre, come "Per l'attuazione del presente articolo i comuni applicano la disciplina di cui alla citata ordinanza n. 658 del 2020". Trattasi dell'Ordinanza n.658/2020 del Capo della Protezione Civile, secondo cui (art. 2 comma 4) gli enti comunali possono utilizzare le risorse del predetto fondo per l'"acquisizione" anche "in deroga al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" di "a) di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun comune nel proprio sito istituzionale; b) di generi alimentari o prodotti di prima necessità". Il quantum del contributo concernente singolarmente ogni comune è stato fissato dall'Allegato 2 della predetta ordinanza del Capo della Protezione Civile.

In seguito, l'art. 1, comma 2, Legge 18.12.2020, n.176 ha disposto – con decorrenza 25.12.2020 – l'abrogazione del D.L. n.154/2020, pur stabilendo come “Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base” del medesimo D.L. n.154/2020.

Posto quanto sopra, occorre porre in luce come la citata L. n.176/2020 abbia convertito in legge il D.L. 137/2020 (primo “decreto ristori”) inserendo in questo senso l'art. 19-decies (in vigore dal 25.12.2020) il cui contenuto è del tutto sovrapponibile con quello dell'art. 2 D.L. n.154/2020 abrogato dalla medesima fonte legislativa:

Art. 2 D.L. n.154/2020 “Misure urgenti di solidarietà alimentare”	Art. 19- decies D.L. n.154/2020 “Misure urgenti di solidarietà alimentare”
<p>1. Al fine di consentire ai comuni l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo di 400 milioni di euro nel 2020, da erogare a ciascun comune, entro 7 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base degli Allegati 1 e 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020.</p> <p>2. Per l'attuazione del presente articolo i comuni applicano la disciplina di cui alla citata ordinanza n. 658 del 2020.</p> <p>3. Le variazioni di bilancio riguardanti l'utilizzo delle risorse trasferite dal Bilancio dello Stato connesse all'emergenza COVID-2019 possono essere deliberate dagli enti locali sino al 31 dicembre 2020 con delibera della giunta.</p>	<p>1. Al fine di consentire ai comuni l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo di 400 milioni di euro per l'anno 2020, da erogare a ciascun comune, entro sette giorni a far data dal 24 novembre 2020¹, sulla base degli allegati 1 e 2 all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020.</p> <p>2. Per l'attuazione del presente articolo i comuni applicano la disciplina di cui alla citata ordinanza n. 658 del 2020.</p> <p>3. Le variazioni di bilancio riguardanti l'utilizzo delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato connesse all'emergenza da COVID-19 possono essere stabilite dagli enti locali fino al 31 dicembre 2020 con delibera della giunta.</p> <p>4. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 400 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'articolo 34².</p>

Posto quanto sopra, dall'analisi della documentazione inviati con mail del 16 febbraio u.s. - concernente il “progetto” di cui sopra - emerge come:

1 Trattasi dello stesso termine fissato dall'art. 2 D.L. n.154/2020, entrato per l'appunto in vigore il 24.11.2020.
 2 Nell'art. 34 D.L. n.137/2020 vengono fissate le modalità con cui lo Stato provvede alla copertura degli “oneri” concernenti la previsione normativa in esame.

- con Determinazione Dirigenziale n.12710 del 18.12.2020, emessa dal Dirigente del Comune di Palermo – Area della cittadinanza/Settore cittadinanza sociale, sia stata avviata una procedura finalizzata all'individuazione di un operatore economico che si occupasse della fornitura dei “buoni spesa” di cui all'art. 2 D.L. n.154/2020/Ordinanza n.658/2020 Capo della Protezione Civile;
- con PEC inviata dal medesimo ente comunale in data 18.12.2020, siano stati invitati a partecipare alla procedura n.5 operatori economici;
- in data 24.12.2020 sia pervenuta l'unica offerta da parte della Day Ristoservice Spa;
- con Determinazione Dirigenziale n.13103 del 29.12.2020 sia stata affidata la fornitura de qua alla Day Ristoservice Spa, mediante l'utilizzo del “contributo” di cui al “Fondo” finalizzato alle “Misure urgenti di solidarietà alimentare”.

Orbene, in ragione del suindicato quadro normativo, si ritiene di poter rispondere in senso positivo al quesito.

Ciò in quanto:

a) come già esposto, il contenuto dell'art. 2 D.L. n.154/2020 è stato interamente trasposto nell'art. 19- decies D.L. n.137/2020 dalla Legge n.176/2020, sicché non è venuta meno la fonte primaria fissante il “contributo” da destinarsi alle misure di solidarietà alimentare;

b) la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 2, della Legge n.176/2020 - “Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base” del D.L. n.154/2020 – fa in ogni caso salvi “gli effetti che si siano effettivamente prodotti nel periodo di vigenza del provvedimento di urgenza decaduto” (cfr. TAR Sicilia - Catania, Sez. II, 09.10.2020, n. 2536 e come anche confermato dal Comunicato del 23.01.2021 del Ministero della Giustizia). “Effetti” che nel caso di specie si sono “effettivamente prodotti” in data 18.12.2020 (quindi ben 7 giorni prima dell'abrogazione del D.L. n.154/2020): in questa data, infatti, è stata pubblicata la Determinazione a contrarre n.12710/2020 e soprattutto sono stati inoltrati (a mezzo PEC) gli inviti ai possibili offerenti. Secondo la giurisprudenza amministrativa, infatti, nell'ipotesi in cui la S.A. espletò procedura ad evidenza pubblica mediante l'inoltro di inviti a soggetti imprenditoriali, in osservanza del principio del tempus regit actum la “normativa” produttiva di “effetti” - a cui la procedura è “soggetta” - è quella “vigente” al momento della spedizione delle “lettere di invito” (da ultimo, TAR Umbria - Perugia, Sez. I, 04.12.2020, n. 559).