



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2020

(D.D. prot. n. 870/2021 del 18 ottobre 2021)

Materiale didattico - Categoria EP

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto  
di Ateneo

## ***GLI AFFIDAMENTI DIRETTI DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI – ASPETTI NORMATIVI E ORGANIZZATIVI***

*Elena Perini*

## GLI AFFIDAMENTI DIRETTI DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI – ASPETTI NORMATIVI E ORGANIZZATIVI

### 1) Breve excursus normativo sui contratti pubblici

Il vigente Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) definisce **gli appalti pubblici** come **i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi.**

**L' affidamento di tali contratti**, un tempo esclusivamente disciplinato dalla normativa interna, a partire dagli anni '70 del secolo scorso per i lavori e per le forniture, e a partire dagli anni '90 del secolo scorso, per i servizi, **è stato disciplinato in primo luogo dalle direttive comunitarie e poi dalla successiva legislazione italiana di recepimento di tali direttive.**

In particolare si segnala l'intervento operato nei primi anni Duemila dalle **due direttive comunitarie n. 17/2004 e n. 18/2004, che sono state recepite dal D.Lgs. n. 163/2006** (Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), emanato sulla base della legge delega n. 62/2005; tale decreto legislativo, oltre a recepire le direttive comunitarie sopra citate, ha altresì compiuto un riordinamento delle previgenti disposizioni sparse in una pluralità di atti normativi ed ha dettato una disciplina organica anche per gli appalti sotto le soglie comunitarie.

Al Codice del 2006, che è stato più volte modificato nel corso degli anni, ha poi fatto seguito **il relativo regolamento di esecuzione ed attuazione, emanato con il D.P.R. n. 207/2010, ancora oggi in parte vigente.**

Alla suddetta normativa codicistica e regolamentare si è poi accompagnata **la regolamentazione amministrativo-contabile delle singole Amministrazioni Pubbliche**, in relazione al grado di autonomia normativa riconosciuta alle varie categorie delle Amministrazioni stesse.

Per quanto riguarda **le Università**, l'art. 7 della Legge n. 168/1989 (legge sull' autonomia universitaria), nel testo attualmente vigente, ha previsto che le Università adottano **un Regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità**, emanato **con decreto del Rettore**, previa deliberazione del Consiglio di Amministrazione di Ateneo, sentito il Senato Accademico e che tale regolamento disciplina, tra l'altro, le procedure contrattuali.

Per parte sua **il vigente Statuto dell'Università di Pisa**, (emanato con D.R. n. 2711 del 27/02/2011 e più volte modificato) all' art. 45 prevede che **Il Regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità disciplina i criteri di gestione e le procedure amministrative, finanziarie e contabili dell'Università e che esso determina i limiti e le modalità di esercizio dell'autonomia contrattuale dei dipartimenti.**

In attuazione di quanto previsto dall' art. 7 della Legge n. 168/1989 e successive modificazioni ed integrazioni, e dall' art. 45 dello Statuto di Ateneo, **l'Università di Pisa, ha emanato con decreto rettorale n. 49150 del 22 dicembre 2015 il nuovo testo del Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità**, che sostituisce il precedente Regolamento, emanato nel 2008.

Il Regolamento amministrativo-contabile del 2015 contiene un intero titolo (il Titolo VIII, artt. 53—75) che disciplina tutta l'attività negoziale dell'Ateneo, avendo come riferimento il sopra citato D.Lgs. n. 163/2006.

Nel frattempo, **nel 2014 sono state emanate tre nuove direttive comunitarie in materia di contratti pubblici: la n. 23/2014, la n. 24/2014 e la n. 25/2014.**

Tali direttive contengono alcune significative novità rispetto alle previgenti direttive del 2004, in quanto, tra l'altro:

- prevedono una disciplina sistematica delle concessioni di lavori e servizi, contenuta in un'apposita direttiva (la n. 23/2014);
- prevedono l'utilizzo di strumenti elettronici di negoziazione e di aggiudicazione, oltre che l'utilizzo generalizzato delle forme di comunicazione elettronica;
- prevedono, come criterio preferenziale, per l'aggiudicazione dei contratti pubblici, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata in base al miglior rapporto qualità/prezzo;
- prevedono criteri di sostenibilità ambientale, sia nella fase dell'affidamento, sia nella fase dell'esecuzione dei contratti pubblici;
- introducono il DGUE (Documento di Gara Unico Europeo), per la dichiarazione, da parte degli operatori economici, del possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici;
- rafforzano la tutela dei subappaltatori.

**L' Italia ha recepito le tre direttive comunitarie del 2014 con il D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, emanato sulla base della legge delega n. 11/2016.**

**Il D.Lgs. n. 50/2016, quasi subito profondamente modificato con il D.lgs. n. 56/2017 (c.d. decreto correttivo), per effetto di tali modifiche, ha assunto anche formalmente la denominazione di Codice dei Contratti Pubblici.**

Il Codice del 2016, oltre a recepire le tre direttive comunitarie del 2014, ha previsto, tra le altre novità, **il passaggio almeno in parte, per la sua attuazione, a Linee Guida emanate dall' Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**, alcune aventi natura vincolante per le stazioni appaltanti: in sostanza si è passati ad un sistema c.d. di "soft law".

Per quello che riguarda la presente trattazione, devono essere segnalate **le Linee Guida n. 4 dell'ANAC**, emanate con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, aggiornate con delibera n. 206 del 1° marzo 2018 e con delibera n. 636 del 10 luglio 2019, in materia di **"Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria**, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici", **rientranti tra le Linee Guida ANAC non vincolanti.**

In seguito all' emanazione del D.Lgs. n. 50/2016, si è posto il problema della compatibilità con tale D.Lgs. delle disposizioni del Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità del 2015.

Al riguardo è intervenuta la delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo n. 177 del 10 giugno 2016, con la quale è stato stabilito che, **nelle more della revisione del Titolo VIII "Attività negoziale" del Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità, le disposizioni di cui al predetto Titolo VIII del vigente Regolamento e le relative disposizioni attuative continuano ad essere applicate se non in contrasto con le disposizioni del D.lgs. n. 50/2016.**

Per quanto riguarda il prosieguo della trattazione, merita di essere ricordato che, **per gli appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie, l'art. 58 del Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità**, oltre a richiamare le disposizioni del D.Lgs. n. 163/2006, ha fatto anche **rinvio alle norme legislative di cui all'art. 6, comma 2, della L. 168/1989, ossia alle norme legislative che fanno espresso**

**riferimento alle Università, ivi compreso l'art. 1, comma 450 della L. n. 296/2006** e successive modifiche ed integrazioni.

Al riguardo è necessario segnalare che l'art. 1, comma 450, della legge n. 296/2006, nella formulazione attualmente vigente, prevede, per le Università statali:

- che resta fermo l'obbligo di ricorrere alle Convenzioni quadro Consip, ove esistenti;
- che, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 Euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) ovvero ad altri mercati elettronici ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per le relative procedure (In Toscana START).

In materia di ricorso ai suddetti sistemi di acquisto merita qui richiamare subito l'art. 4 del decreto legge 29 ottobre 2019 n. 126, come modificato in sede di conversione nella legge 20 dicembre 2019 n. 159 (**c.d. Decreto Scuola**), il quale ha stabilito che **alle Università statali non si applicano per l'acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati all'attività di ricerca, trasferimento tecnologico e terza missione:**

- a) **le disposizioni relative all'obbligo di ricorrere alle Convenzioni Consip, al MEPA e al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di committenza**
- b) **le disposizioni in materia di ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione della Consip Spa (fra i quali convenzioni, accordi quadro, MEPA) per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività di cui all'art. 1, commi da 512 a 516, della legge 28/12/2015 n. 208).**

**Non è, invece, da ritenersi più compatibile con il D.Lgs. n. 50/2016 e successive modifiche ed integrazioni, la maggior parte delle disposizioni dell'art. 68 del Regolamento di Ateneo per l'Amministrazione, la Finanza e la Contabilità, relative ai lavori e alle provviste di beni e servizi in economia,** in quanto la materia è stata disciplinata ex novo dallo stesso D.Lgs. n. 50/2016 e dalle Linee Guida ANAC n. 4.

In seguito è intervenuto, per ciò che riguarda la trattazione che segue, **l'art. 1, comma 912, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018**, che ha introdotto alcune **norme in deroga, a carattere transitorio**, alle procedure sottosoglia comunitaria in materia di lavori di cui al Codice dei Contratti Pubblici.

Successivamente è intervenuto **il decreto legge 18 aprile 2019 n. 32 (c.d. Sblocca-cantieri), convertito, con modifiche, nella legge 14 giugno 2019 n. 55**, che ha apportato numerose modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, ma soprattutto ha introdotto una vasta disciplina derogatoria a carattere transitorio, vigente fino al 31 dicembre 2020, a numerose disposizioni codicistiche.

**Inoltre l'intervento legislativo del 2019 ha previsto la reintroduzione, per alcune materie, in luogo delle Linee Guida ANAC, di un Regolamento di esecuzione "unico", che dovrebbe accorpate dieci atti attuativi del Codice.**

Nella materia dei contratti pubblici è poi intervenuto **Il Decreto legge Semplificazioni 2020 (D.L. 16 luglio 2020 n. 76 convertito, con modifiche, nella legge 11 settembre 2020 n. 120)**, avente lo scopo di semplificare la normativa vigente, al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e di fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria del Covid-19, con i seguenti strumenti:

- a) l'introduzione di modifiche "strutturali" al D.Lgs.n. 50/2016;
- b) la previsione di un'ulteriore disciplina transitoria;
- c) la proroga di disposizioni di semplificazione già in vigore.

Al riguardo l'ANAC, in un documento del 4 agosto 2020, presentato in occasione dell'audizione del suo Presidente presso le Commissioni riunite 8a Lavori Pubblici e 1a Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, ha ricordato di aver fatto presente l'opportunità di evitare l'adozione della tecnica delle deroghe al Codice dei Contratti Pubblici anche al fine di scongiurare possibili violazioni del diritto euro-unitario, dato che sono ordinariamente a disposizione delle stazioni appaltanti disposizioni contenute nel medesimo Codice che consentono l'accelerazione e la semplificazione delle procedure di gara, pur prendendo atto della diversa impostazione seguita dal legislatore.

Da ultimo è intervenuto Il Decreto Legge Semplificazioni 2021 (**decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modifiche, nella legge 29 luglio 2021 n. 108**) che ha introdotto ulteriori semplificazioni alla disciplina dei contratti pubblici.

## 2) L' affidamento diretto nel Codice dei Contratti Pubblici

L' affidamento dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi è **sogetto** a numerosi **principi comunitari**, tra cui quello di **libera concorrenza**, che comporta l' effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati, quello di **efficacia**, che comporta la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo e dell' interesse pubblico al quale sono preordinati, e quello di **proporzionalità**, che implica l' adeguatezza e l' idoneità dell' azione amministrativa rispetto alle finalità e all' importo dell' affidamento.

Al fine di temperare questi principi già l'**art. 125 del Codice del 2006, prevedeva che, per lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40.000 Euro, fosse consentito l' affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento.**

Su questa linea si è attestato anche **il Codice del 2016, come modificato dal c.d. decreto correttivo del 2017**, il quale, **all' art. 36, comma 2**, prevede che le stazioni appaltanti, salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie della gara pubblica, procedono agli **affidamenti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore ad Euro 40.000 al netto dell'IVA mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici.**

Gli affidamenti diretti in questione debbono però, ai sensi dell'art. 36, comma 1, del Codice dei Contratti Pubblici rispettare:

a) i principi di cui all' art. 30 del Codice dei Contratti Pubblici, e cioè i principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità;

b) i principi di cui all' art-34 del Codice in materia di sostenibilità energetica ed ambientale;

c) i principi di cui all' art. 42 del Codice in materia di conflitto di interesse;

d) il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti;

Inoltre le stazioni appaltanti debbono assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese.

**In ordine agli affidamenti diretti, le Linee Guida n. 4 dell'ANAC**, ancora oggi applicabili per la parte non in contrasto con la normativa sopravvenuta, hanno previsto una **"procedimentalizzazione" degli stessi**,

dettando una disciplina molto dettagliata, soprattutto per quanto riguarda l'avvio della procedura, il controllo dei requisiti, la scelta del contraente, il principio di rotazione e la stipula del contratto.

**In particolare le Linee Guida ANAC n. 4 hanno chiaramente affermato che il confronto tra preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici rappresenta una best practice anche alla luce del principio di concorrenza.**

**Le Linee Guida ANAC n. 4 hanno poi previsto una dettagliata disciplina del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti**, stabilendo che lo stesso si applica all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratta, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi.

**Il principio di rotazione** comporta, di norma, secondo le predette Linee Guida, **il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario del precedente affidamento.**

**La rotazione non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato** nelle quali la stazione appaltante non operi alcuna limitazione tra gli operatori economici tra i quali effettuare la selezione.

Sempre secondo le Linee Guida ANAC sopra citate il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che **l'affidamento o il reinvio al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente.**

Infine, secondo le predette Linee Guida ANAC n. 4, ai sensi dell'art. 32, comma 14, del Codice dei contratti pubblici, **la stipula del contratto per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 Euro può avvenire mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio** consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli Stati membri dell'Unione Europea ovvero tramite piattaforma telematica in caso di acquisto su mercati elettronici.

**3) L'affidamento diretto nella legge n. 145 del 30 dicembre 2018 e nel Decreto Sblocca Cantieri (D.L. n. 32 del 18 aprile 2019, convertito, con modifiche, nella legge n. 55 del 14 giugno 2019).**

La situazione di "stagnazione" dell'economia italiana ha determinato, a partire dalla fine del 2018, l'esigenza di una semplificazione della normativa sugli appalti pubblici, con particolare riferimento agli appalti di minore importo.

E' stata così emanata **una normativa "emergenziale" in deroga temporanea alle disposizioni del Codice dei Contratti pubblici, più volte rivista e prorogata**, che ha avuto, da una parte, il merito di consentire un più veloce affidamento dei contratti pubblici, con particolare riguardo a quelli sotto la soglia comunitaria, ma, dall'altra parte, ha introdotto elementi di disomogeneità e di frammentarietà nelle procedure di affidamento dei contratti stessi.

Così, dapprima l'art. 1, comma 912, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, ha stabilito che le stazioni appaltanti, in deroga, all'art. 36, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, avrebbero potuto procedere, fino al 31 dicembre 2019, **all'affidamento diretto di lavori di importo pari o superiore a 40.000 Euro e inferiore a 150.000 Euro, previa consultazione, ove esistenti di tre operatori economici.**

Poi è intervenuto il **D.L. n. 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri)**, convertito nella **legge n. 55/2019**, che, da un lato, ha abrogato l'art. 1, comma 912, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, e dall' altro, **ha modificato l'art. 36, comma 2, lettera b) del D.lgs. n. 50/2016**, prevedendo una fattispecie di **"affidamento diretto" per i lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro**, e per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria, **previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori**, e di almeno cinque operatori economici per i servizi e le forniture.

Gli operatori economici devono essere individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.

E' evidente che **la nuova procedura di cui alla modificata lettera b) dell'art. 36, comma 2**, del Codice dei Contratti pubblici, introdotta dal D.L. Sblocca cantieri, come convertito in legge, pur essendo formalmente denominata **"affidamento diretto"** è **una procedura concorrenziale**, che prevede **la necessaria valutazione di preventivi presentati da più operatori economici**.

#### **4) L' affidamento diretto nel Decreto Semplificazioni del 2020 (D.L. 16 luglio 2020 n. 76 convertito, con modifiche, nella legge 11 settembre 2020 n. 120)**

Nel corso dell'anno 2020, anche in seguito alla pandemia da Covid-19, **si è accentuata l'esigenza di introdurre una legislazione "emergenziale" nel campo dei contratti pubblici**.

E così l' art. 1 del D.L. n. 76/2020 prevede alcune **disposizioni transitorie di semplificazione dei contratti pubblici, fra le quali anche modifiche alla disciplina dell'affidamento diretto, in deroga agli artt. 36, comma 2 e 157 c.2 del D.lgs. n. 50/2016 (sui servizi di ingegneria e architettura)**, che già prevedevano **procedure semplificate rispetto alle procedure ordinarie con l'obiettivo di introdurre "procedure supersemplificate"** (così Rosanna De Nictolis – Gli appalti pubblici dell'emergenza sanitaria, Zanichelli, 2021, pag. 239)

Tali semplificazioni si applicano **qualora la determina a contrattare o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2021** (quindi la lettera di invito potrebbe essere anche successiva al 31 dicembre 2021)

In particolare, si prevede che **l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura**, per lavori di importo inferiore a 150.000 Euro al netto dell'IVA, **e per servizi e forniture di importo inferiore a 75.000 Euro al netto dell'IVA avvenga mediante affidamento diretto**.

**E' evidente quindi, per le forniture e i servizi, la semplificazione delle procedure nella fascia di importi da 40.000 a 75.000 Euro, nella quale prima era richiesta una procedura concorrenziale**.

La **delibera a contrattare** può essere adottata nella forma della c.d. **delibera a contrattare semplificata** di cui all' art. 32, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016, contenente l'oggetto dell'affidamento, l'importo, l'affidatario, le ragioni della scelta dell'affidatario, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali ove richiesti (tale possibilità è stata prorogata fino al 30 giugno 2023 dal Decreto Semplificazioni del 2021).

Secondo quanto indicato nel sopra citato documento dell'ANAC del 4 agosto 2020, va comunque rispettato **il principio di rotazione** degli affidamenti, il quale **"fa sì che, in caso di contratti rientranti nel medesimo settore merceologico, categorie di opere e settore di servizi di quello precedente, l'affidamento al contraente uscente conservi carattere eccezionale e richieda un onere motivazionale più stringente"**.

**Non è necessaria la consultazione di un numero minimo di operatori economici**, anche se, come indicato nel suddetto documento dell' ANAC del 4 agosto 2020, "deve continuare a essere considerata **una best practice** la scelta della stazione appaltante di acquisire informazioni, dati, documenti volti a identificare le soluzioni presenti sul mercato per soddisfare i propri fabbisogni e la platea dei potenziali affidatari e **di procedere al confronto dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici**".

Di rilievo è la previsione di **termini per la conclusione del procedimento**.

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 2 mesi dall'adozione dell'atto di avvio del procedimento (tale atto, secondo il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 20/239/CR5a/C4 è da rinvenire nella richiesta di offerta all'operatore economico**, mentre la procedura si conclude con l'adozione della delibera a contrattare in forma semplificata di cui all' art. 32, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016 o con l'adozione del provvedimento di aggiudicazione ai sensi dell' art. 32, comma 5, del medesimo D.Lgs.).

**Il mancato rispetto del termine di cui sopra, la mancata stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione del contratto** possono essere valutati ai fini della **responsabilità del RUP 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.

Da notare che l'art. 4 del D.L. Semplificazioni 2020 ha novellato l' art. 32, comma 8, del D.lgs. n. 50/2016, prevedendo che, **diventa efficace l'aggiudicazione** (per effetto del controllo con esito positivo dei requisiti dell'aggiudicatario), **la stipula del contratto deve avere luogo entro i successivi 60 giorni**, salvo che tale termine venga differito con un accordo espresso con l'aggiudicatario e purchè il differimento sia giustificato con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto.

Inoltre per l'affidamento diretto la stazione appaltante **non richiede la garanzia provvisoria** di cui all' art. 93 del D.-Lgs. n. 50/2016, salvo che, in considerazione della tipologia e della specificità della singola procedura, non ricorrano particolari esigenze, da indicare nell'avviso di indizione della procedura. Nel caso in cui sia richiesta la garanzia provvisoria il relativo ammontare è dimezzato rispetto a quello previsto dal sopra citato art. 93. (tali disposizioni sono state prorogate fino al 30 giugno 2023 dal D.L. Semplificazioni del 2021)

Sul punto si ricorda la diversa previsione delle Linee guida n. 4 le quali stabilivano che "In caso di affidamento diretto è **facoltà** della stazione appaltante **non chiedere** la garanzia provvisoria."

Infine **per gli affidamenti diretti** di cui all' art. 1, comma 2, lettera a) del DL semplificazioni, **di importo inferiore a 40.000 Euro al netto dell'IVA, non è obbligatorio pubblicare l'avviso sui risultati della procedura di affidamento** (ma tale previsione è stata disposta, a regime, dal DL Semplificazioni anche per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 Euro al netto dell'IVA, di cui all' art. 36, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016).

**Secondo il sopracitato documento ANAC del 4 agosto 2020 e secondo un'accreditata dottrina (Rosanna De Nictolis, op. cit., pag. 240) l'istituzione delle procedure supersemplificate di cui al D.L. n. 76/2020 non preclude il ricorso alle procedure ordinarie e alle altre procedure semplificate di cui all' art. 36, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016.** Ciò in quanto "la perdurante applicabilità dei principi di cui al comma 1 dell'art. 30 induce a ritenere che il regime in deroga non abbia privato, pur nella situazione eccezionale creatasi a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale, le stazioni appaltanti della

possibilità di ricorrere a soluzioni aperte alla più ampia concorrenza qualora appaiano le più idonee a soddisfare il proprio fabbisogno” (così il documento ANAC del 4 agosto 2020).

**Secondo il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 20/239/CR5a/C4, contenente indicazioni operative riguardo all’ applicazione del D.L. Semplificazioni, il ricorso a procedure ordinarie (aperte o ristrette) da parte della stazione appaltante in luogo di quelle supersemplificate, necessita di un’adeguata motivazione in ordine al rispetto del principio di non aggravamento del procedimento.**

A livello di **adempimenti operativi**, si deve tener presente che **per gli affidamenti diretti di forniture di beni e servizi di importo inferiore a 75.000 Euro al netto dell’IVA e pari o superiore a 40.000 Euro al netto dell’IVA** occorre:

- **inserire la procedura nella programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi** di cui all’ art. 21, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016 o in un aggiornamento della stessa;
- **acquisire il CIG (Codice Identificativo Gara) sul sistema SIMOG dell’ ANAC e non lo smart-CIG**, come avviene per le procedure di importo inferiore a 40.000 Euro, al netto dell’ IVA e **compilare le relative schede SIMOG**, fino alla scheda relativa alla conclusione del contratto.

**Vi sono poi altre disposizioni del Decreto Legge Semplificazioni del 2020 in materia di contratti pubblici che si applicano anche agli affidamenti diretti.**

L’ art. 8 del D.L. n. 76/2020 introduce disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici, alcune riferite alle procedure pendenti e a quelle avviate a decorrere dal 17/7/2020 e fino al 31/12/2021, altre ai lavori e alle forniture e ai servizi in corso di esecuzione, altre a regime.

Tra le prime si segnala:

- la disposizione (art. 8, comma 1, lett. a), secondo cui è **sempre autorizzata la consegna dei lavori in via d’ urgenza e, nel caso, di servizi e forniture, l’ esecuzione del contratto in via d’ urgenza, ai sensi dell’ art. 32, comma 8, del D. Lgs. n. 50/2016, nelle more della verifica dei requisiti generali** di cui all’ articolo 80 del medesimo decreto legislativo, **nonché dei requisiti di qualificazione**, ove previsti per la partecipazione alla procedura; in tal caso, una volta disposta l’ esecuzione anticipata in via d’ urgenza, dopo aver concluso con esito positivo la verifica dei requisiti, si procede alla formalizzazione dell’ affidamento mediante la stipula del contratto; **vi è quindi una deroga espressa all’ art. 32, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016, che indica invece i casi tassativi in cui può farsi ricorso all’ esecuzione d’ urgenza** (tale disposizione è stata prorogata fino al 30 giugno 2023 dal decreto Semplificazioni del 2021)

Tra le disposizioni relative ai lavori e ai servizi e alle forniture in corso di esecuzione alla data del **17/7/2020** si sottolinea:

- **la disposizione, che riguarda anche forniture e servizi**, (art. 8, comma 4, lettera c), secondo cui il **rispetto delle misure di contenimento dell’ emergenza Covid**, ove impedisca, anche solo parzialmente, il regolare svolgimento dei lavori, ovvero la regolare esecuzione dei servizi o delle forniture **costituisce causa di forza maggiore**, ai sensi dell’ art. 107, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016, **per la sospensione dell’ esecuzione del contratto**, e, **qualora impedisca l’ ultimazione dei lavori, forniture e servizi nei tempi contrattualmente previsti**, costituisce **circostanza non imputabile all’ esecutore**, ai sensi dell’ art. 107, comma 5 del D.lgs. n. 50/2016, **ai fini della proroga** di detto termine ove richiesta; in tali casi nulla deve essere comunicato all’ ANAC.

Quindi il legislatore del D.L. semplificazioni **ha sostituito alla valutazione caso per caso, da parte della stazione appaltante**, della sussistenza delle cause imprevedibili e di forza maggiore che impediscano l'esecuzione del contratto e della dipendenza del ritardo dell'esecutore da cause a lui non imputabili, **una valutazione "ex lege"**, che attribuisce alle circostanze descritte dalla norma il valore di causa legittima di sospensione dell'esecuzione, e di causa non imputabile all'esecutore, **a cui viene riconosciuto ex lege il diritto alla proroga. Proroga che però deve pur sempre essere richiesta dall'esecutore"** (così De Nictolis op. cit. pag. 268).

Tra le disposizioni a regime si segnalano:

- la disposizione (art. 8, comma 5, lettera b)), che sostituisce il quinto periodo dell'art. 80, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016, secondo cui un operatore economico **può essere escluso** dalla partecipazione ad una procedura d' **appalto se ha commesso violazioni fiscali o contributive non solo gravi** (superiori a 5.000 Euro per le violazioni fiscali e ostantive al rilascio del DURC per le violazioni previdenziali), **ma anche non definitivamente accertate**, (salvo che l'operatore economico abbia ottemperato ai suoi obblighi, pagando o impegnandosi a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito previdenziale o tributario sia integralmente estinto, purchè l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande). Tale disposizione si applica alle procedure i cui bandi o avvisi sono pubblicati a partire dal 17/7/2020 o alle procedure in cui la lettera di invito è spedita a partire dal 17/7/2020.

Tale disposizione è stata inserita dal legislatore nel Codice dei Contratti Pubblici in seguito ai rilievi formulati dalla Commissione europea con lettera di costituzione in mora del 24/01/2019 per l'infrazione 2018/2273.

L' **esclusione per violazioni fiscali o contributive gravi non definitivamente accertate** è "discrezionale"; secondo autorevole dottrina (De Nictolis op. cit. pag. 43) "la violazione fiscale o previdenziale rilevante, non definitivamente accertata, è quella che **mina la credibilità e affidabilità professionale dell'operatore economico"**.

Sempre secondo la suddetta dottrina (De Nictolis op. cit. pag. 44) "sembra che vi sia **un onere dichiarativo ex lege a carico dell'operatore economico di indicare tutte le violazioni fiscali e previdenziali, anche non definitivamente accertate, e anche non aventi i connotati di gravità secondo la definizione legale**, salva poi la valutazione discrezionale della stazione appaltante".

- la disposizione (art. 8, comma 10-bis) che aggiunge al DURC **il certificato relativo alla congruità dell'incidenza della manodopera relativa allo specifico intervento**, secondo **le modalità che verranno indicate con un decreto del Ministro del lavoro del lavoro e delle politiche sociali (decreto poi emanato il 25 giugno 2021**, che definisce un sistema di verifica della congruità della manodopera impiegata nella realizzazione di **lavori edili**); sono fatte salve le procedure i cui bandi o lettere di invito siano pubblicati o spedite prima della data di entrata in vigore di tale decreto attuativo.

L' art. 41 del D.L. n. 76/2020 prevede che **gli atti amministrativi adottati dalle Amministrazioni pubbliche** di cui all' art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, tra cui sono comprese le Università statali, **che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico, sono nulli in assenza dei corrispondenti codici CUP (Codice Unico di Progetto), che costituiscono elemento essenziale dell'atto stesso.**

**Quindi anche per gli affidamenti diretti che riguardano progetti di investimento pubblico è necessario acquisire il CUP.**

L' art. 41, comma 2- quater del D.L. 76/2020 prevede inoltre che i soggetti titolari di progetti d' investimento pubblico danno notizia, con periodicità annuale, in apposita sezione dei propri siti web istituzionali dell'elenco dei progetti finanziati, indicandone il CUP, l'importo totale del finanziamento, le fonti finanziarie, la data di avvio del progetto e lo stato di attuazione finanziaria e procedurale.

**5) L' affidamento diretto nel Decreto Semplificazioni del 2021 (decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modifiche, nella legge 29 luglio 2021 n. 108)**

Il Decreto Legge Semplificazioni 2021 **ha introdotto ulteriori semplificazioni alla disciplina dei contratti pubblici, anche con riferimento all' affidamento diretto.**

E' stato disposto dall'art. 51, comma 1, del predetto decreto legge, per quanto riguarda la possibilità, **per le delibere a contrattare emanate entro il 30 giugno 2023**, di procedere **all'acquisizione di lavori tramite affidamento diretto per importi inferiori a 150.000 Euro** (questa è una conferma) **e all' acquisizione di servizi e forniture tramite affidamento diretto per importi inferiori a 139.000 Euro al netto dell'IVA** (prima la soglia era di 75.000 Euro al netto dell'IVA), **anche senza consultazione di più operatori economici** (questa è una precisazione).

In sede di conversione in legge del decreto legge n. 77/2021, è stata aggiunta, per gli affidamenti diretti ex art. 51, comma 1, del predetto decreto legge, oltre alla prescrizione del rispetto dei principi di cui all' art. 30 del Codice dei Contratti pubblici, già contenuta nel decreto legge stesso, **la disposizione che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento**, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione.

In merito alla scelta di **soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe** a quelle oggetto di affidamento, è necessario rilevare, per quanto riguarda **i servizi e le forniture**, che tali esperienze, in quanto requisiti di capacità tecnico – professionale, possono essere state maturate non solo in precedenti contratti con l'Università di Pisa, ma **anche nei confronti di altri soggetti pubblici e privati, italiani o stranieri**, e che la nozione di **“esperienze analoghe” non deve essere intesa come pregressa esecuzione di servizi o forniture identici**, dovendosi ritenere che un servizio o una fornitura possa ritenersi analogo/a, a quello/a oggetto di affidamento se rientrante nel medesimo settore imprenditoriale o professionale dell' appalto in questione (così Consiglio di Stato sez. V, 18/12/2017 n. 5944, T.AR. Toscana, sez. I, 26/1/2018 n. 132).

Resta comunque fermo che rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione richiedere, per l'affidamento di una fornitura o di un servizio, la pregressa esecuzione di forniture o servizi uguali alla fornitura o servizio che si intende affidare, purchè i requisiti tecnico-professionali richiesti siano attinenti e proporzionali all' oggetto dell'appalto (così Consiglio di Stato, sez. V, 31/3/2021 n. 2710)

**In merito al principio di rotazione, richiamato espressamente in sede di conversione** del decreto legge in parola, e alle sue possibili deroghe occorre fare riferimento alle Linee Guida ANAC n. 4 (aggiornate con delibera del Consiglio ANAC n. 636 del 10 luglio 2019, pagg. 6-7), ancora applicabili al riguardo.

In ordine alle novità normative apportate dai due Decreti Semplificazioni del 2020 e del 2021, e alla conseguente necessità di apportare le consequenziali modifiche organizzative, l'Università di Pisa ha emanato il provvedimento direttoriale prot. n. 93270 del 9 ottobre 2020, confermato con la nota direttoriale prot. n. 110779 del 17 settembre 2021, in base alla quale **gli affidamenti di importo pari o inferiore ad Euro 75.000,00 Euro al netto dell'IVA sono di competenza di tutte le Direzioni e i Centri di Gestione dell'Ateneo**, mentre gli affidamenti di servizi e forniture, compresi gli affidamenti diretti, di importo pari o superiore a 75.000,00 Euro al netto dell'IVA sono di competenza della Direzione Gare (fatti salvi gli affidamenti di servizi e forniture della Direzione Infrastrutture Digitali).