

LINEE GUIDA RELATIVE AGLI AFFIDAMENTI DIRETTI DI BENI E/O SERVIZI

PREMESSA

Le presenti linee guida illustrano un modello operativo per l'affidamento diretto di beni e/o servizi, alla luce della normativa vigente e dei regolamenti dell'Ente.

La principale normativa/documentazione di riferimento è costituita da:

- Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”* (G.U. n. 77 del 31 marzo 2023 - S.O. n. 12) – nel seguito *“Codice dei contratti pubblici”*
- Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Decreto del Presidente del CNR del 4 maggio 2005 prot. n. 0025034);
- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. recante *“Codice dei contratti pubblici”* (per le parti non espressamente abrogate ovvero ancora efficaci).

Tutta la documentazione in allegato alle presenti linee guida è stata predisposta evidenziando le parti del documento in cui devono essere inserite le informazioni che descrivono l'affidamento (con la semplice indicazione generica [completare] oppure indicazioni maggiormente specifiche sulle informazioni da inserire, descritte nella relativa nota a piè pagina; le note a piè pagina devono essere rimosse, durante la fase di redazione dei documenti, prima della pubblicazione).

1. INTRODUZIONE

Il Codice dei Contratti pubblici entrato in vigore il 1° aprile u.s., ed efficace dal 1° luglio, all'Art. 3, comma 1, lettera d) dell'allegato I.1 *“Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti”*, fornisce la seguente definizione di affidamento diretto:

«L'affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'articolo 50, comma 1 lettere a) e b), del Codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo Codice».

Inoltre, l'Art. 17 *“Fasi delle procedure di affidamento”* stabilisce, al comma 2, che:

«In caso di affidamento diretto, l'atto di cui al comma 1 (ovvero la Decisione di Contrattare) individua l'oggetto, l'importo e il contraente, unitamente alle ragioni della sua scelta, ai requisiti di carattere generale e, se necessari, a quelli inerenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale».

La principale novità rispetto alla previgente normativa consiste nell'aver definito e normato



chiaramente il fatto che l'affidamento diretto non è un procedura¹ e che pertanto, anche nel caso in cui vengano preliminarmente consultati più operatori economici, la stazione appaltante/l'ente concedente non realizza un confronto competitivo ossia non instaura una competizione tra offerte, ma effettua una scelta discrezionale.

2. PRINCIPIO DI ROTAZIONE

Il Codice dei Contratti pubblici, oltre ad introdurre i nuovi principi che regolano il complesso sistema degli appalti, tra cui si segnalano, in particolare, il principio del risultato, il principio della fiducia ed il principio dell'accesso al mercato (si vedano in proposito gli Artt. 1, 2 e 3 del Codice medesimo), relativamente ai contratti sottosoglia comunitaria, nei quali rientrano anche gli affidamenti diretti, stabilisce l'obbligatorietà del principio di rotazione dei fornitori degli affidamenti (e non più anche degli inviti, come disciplinato in precedenza).

Quindi, è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.

Sono previste deroghe precise:

- a) In casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto; in tali casi il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto (Art. 49, comma 4);
- b) Per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro (Art. 49, comma 6).

Attenzione: Utilizzare l'artificioso frazionamento, suddividendo acquisti analoghi o omogenei per categoria merceologica al fine di effettuare più acquisti sotto i 5.000 euro ed evitare così la rotazione degli affidamenti è una violazione della norma, e pertanto passibile di sanzioni.

È prevista una ulteriore deroga per le sole procedure negoziate senza bando (Art. 49, comma 5) nel caso specifico in cui l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero degli operatori economici da invitare alla successiva procedura.

3. VERIFICA DEI REQUISITI

La verifica dei requisiti i sensi dell'art. 52 comma 1 viene effettuata mediante due distinte modalità:

¹ Come evidenziato a pag. 34 nella Relazione illustrativa al Codice dei contratti pubblici, "L'esistenza di una norma specifica per l'affidamento diretto, contrapposta a quella di cui al comma 1 (cfr. all'Art. 17) che riguarda le procedure, evidenzia che il primo non costituisce "procedura".



a) Per importi inferiori a 40.000 euro *«gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica le dichiarazioni, anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità predeterminate ogni anno»²*;

b) Per importi a partire da 40.000 euro ed inferiori a 140.000 euro, il controllo sul possesso dei requisiti generali, e speciali se richiesti, viene effettuato esclusivamente utilizzando il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE).

È facoltà della Stazione appaltante utilizzare il FVOE anche per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro.

In ogni caso l'esecuzione anticipata del contratto, la sottoscrizione dello stesso o la trasmissione di lettera ordine secondo l'uso del commercio, sono sempre subordinati al completamento della verifica dei requisiti.

Quindi non è più possibile l'esecuzione anticipata del contratto nelle more della verifica dei requisiti come disciplinato a partire dal 2020 con il DL Semplificazione.

È fatta salva l'esecuzione d'urgenza (Art. 17, comma 9): *«L'esecuzione d'urgenza è effettuata quando ricorrono eventi oggettivamente imprevedibili, per evitare situazioni di pericolo per persone, animali, cose, per l'igiene e la salute pubblica, per il patrimonio storico, artistico, culturale, ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti dell'Unione europea.»*

4. GARANZIE

Il Codice dei contratti pubblici prevede che in generale, nelle procedure sottosoglia ivi inclusi gli affidamenti diretti, non si richieda la garanzia a corredo dell'offerta; è fatta salva la possibilità di richiederla, nella misura massima dell'1% dell'importo previsto, solo nelle procedure negoziate, se ricorrono particolari esigenze (che devono essere esplicitate all'interno della decisione di contrattare).

Il paradigma viene rovesciato nel caso della garanzia definitiva: ai fini dell'esecuzione, infatti, la garanzia definitiva deve essere richiesta, salvo in casi debitamente motivati (comunque nella misura massima del 5% dell'importo contrattuale).

² L'Ente sta predisponendo il regolamento per l'effettuazione delle verifiche a campione. La previsione non è applicabile sino a quando non sarà approvato il predetto regolamento.



5. RICHIESTA DI ACQUISTO/RELAZIONE PER L’AFFIDAMENTO

Prima di esaminare le diverse modalità di affidamento è quindi conveniente analizzare il contenuto minimo che deve avere la richiesta di acquisto/relazione,

propedeutica alla redazione e firma del provvedimento di avvio del procedimento, oltre alle naturali indicazioni relative al progetto ed alla disponibilità finanziaria:

- a) Descrizione del fabbisogno, con indicazione delle caratteristiche tecniche (se fornitura) o delle prestazioni (se servizio) proporzionate al soddisfacimento delle esigenze progettuali;
- b) Importo massimo stimato;
- c) Eventuali requisiti di capacità economico-finanziaria e/o tecnico- professionale;
- d) Adeguata motivazione dell’eventuale richiesta di ricorso al mercato libero, per importi a partire da 5.000 euro, nel caso di beni e servizi funzionalmente dedicati all’attività di ricerca;
- e) Modalità di individuazione del contraente:
 - 1. Indagine di mercato da effettuarsi mediante avviso sul profilo del committente
 - 2. Indagine informale di mercato già effettuata (con preventivi e/o analisi di cataloghi e prezziari in allegato), e indicazione del potenziale affidatario con le motivazioni della scelta;
 - 3. Indicazione del potenziale affidatario sulla base di un unico preventivo; in questo caso dovranno essere forniti gli elementi a supporto: (i) della congruità del prezzo in relazione alle condizioni di mercato; (ii) della particolare conformazione del mercato e della assenza di alternative nel caso in cui il potenziale affidatario sia il contraente uscente.
- f) Eventuali motivazioni per la deroga relativa alla richiesta della garanzia provvisoria.

6. CIG

L’acquisizione del Codice Identificativo di Gara per gli affidamenti inferiori a € 5000,00, può essere effettuata utilizzando il sistema SmartCIG, per importi superiori il CIG deve essere ordinario e pertanto acquisito e perfezionato tramite il servizio SIMOG.

7. INFORMAZIONI PER GLI OPERATORI ECONOMICI

Con riguardo alle nuove modalità operative previste dal Codice dei contratti pubblici, in ogni caso la stazione appaltante, per gli affidamenti diretti di importo pari o superiore a 40.000 euro, in fase di richiesta del preventivo deve informare:

gli operatori economici stranieri non residenti in Italia che prima dell'avvio dell'esecuzione/della stipula del contratto verrà loro richiesta la documentazione³ per la comprova dei requisiti generali, e speciali se richiesti, da caricare nel FVOE; tutti gli operatori economici che il Codice pone a loro carico l'imposta di bollo⁴ sul contratto (Art. 18, comma 10), attualmente fissata nella misura di 40 euro.

8. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

Sebbene la normativa nazionale vigente consenta l'affidamento diretto fino a 139.999,99€ con un solo preventivo, è auspicabile, anche ai fini di una successiva rendicontazione e conseguente verifica da parte dell'ente erogante, che gli affidamenti vengano sempre effettuati a valle di una indagine di mercato o di un confronto di preventivi acquisiti informalmente o ancora consultazione di cataloghi disponibili on-line e successiva valutazione.

Si precisa che la scelta discrezionale da parte della stazione appaltante non presuppone un criterio di comparazione; pertanto, l'individuazione del preventivo non si baserà necessariamente sul prezzo, ma più in generale sul soddisfacimento delle esigenze progettuali/specifiche, e quindi potrà tener conto, ad esempio, delle caratteristiche tecniche del prodotto, dei tempi di consegna, etc. Tali motivazioni dovranno essere esplicitate, nella relazione, al momento in cui il richiedente l'acquisto indica il potenziale affidatario.

Il richiedente, nella relazione (indipendentemente dalla modalità di affidamento scelta), dovrà sempre attestare il possesso delle esperienze pregresse da parte del potenziale affidatario individuato, idonee all'esecuzione della prestazione contrattuale; ad esempio, con forniture precedenti all'Ente o ad altre stazioni appaltanti...

In caso di affidamento al contraente uscente, il richiedente dovrà motivare la deroga al principio di rotazione, nel rispetto delle sole condizioni disciplinate dal Codice dei Contratti pubblici e già richiamate nel presente documento: particolare struttura del mercato ed effettiva assenza di alternative. Si precisa che le dichiarazioni di unicità rilasciate dall'operatore economico non hanno nessun valore.

A) Indagine esplorativa di mercato pubblica volta a raccogliere preventivi

L'indagine esplorativa consente di valutare le possibilità offerte dal mercato prima di affidare direttamente la fornitura (e non richiede una valutazione sulla congruità del prezzo); non rappresenta un invito a partecipare a gara pubblica, né un'offerta al pubblico (art. 1336 del Codice civile) o promessa al pubblico (art. 1989 del Codice civile). Pertanto,

³ La documentazione a comprova del possesso dei requisiti generali dovrà essere fornita con traduzione giurata in lingua italiana (oppure con l'apposizione dell'*apostille stamp* se redatta all'origine anche in lingua italiana). In ogni caso gli operatori economici devono essere preventivamente informati per considerare i maggiori oneri nella redazione del preventivo.

⁴ Vedi paragrafo 13



non comporta l'instaurazione di posizioni giuridiche rilevanti oppure obblighi negoziali e non vincola in alcun modo la Stazione Appaltante.

La Stazione Appaltante, qualora si utilizzi l'indagine di mercato, deve predisporre l'avviso secondo il *format* allegato individuando:

1. L'oggetto dell'affidamento⁵: caratteristiche tecniche/funzionalità della fornitura, nonché se del caso tempi di consegna, durata della garanzia, programma di addestramento all'uso e manutenzione ordinaria,
2. Il luogo di consegna⁵ [*ed installazione se del caso*] del bene oggetto della fornitura;
3. [Eventuale] Ulteriori requisiti, di capacità economico-finanziaria o tecnico-professionale, per selezionare gli operatori economici ammessi a presentare il preventivo.

L'avviso deve prevedere, in allegato, la dichiarazione attestante il possesso dei requisiti di ordine generale, e speciale se richiesti, che l'operatore economico dovrà rilasciare a corredo del preventivo.

L'avviso di indagine deve essere pubblicato per un tempo minimo di 15 giorni sul profilo del committente e, a discrezione della Stazione Appaltante, sul sito web del singolo Istituto; inoltre, fino al 31/12/2023, la pubblicazione dell'avviso è obbligatoria anche sul Servizio Contratti Pubblici del MIT (indipendentemente dal tipo di CIG acquisito).

I preventivi ricevuti, corredati di relazione tecnica e dichiarazione, si intenderanno vincolanti per il fornitore per un periodo massimo di 60 giorni di calendario, mentre non saranno in alcun modo vincolanti per la Stazione Appaltante, per la quale resta salva la facoltà di procedere o meno a successive e ulteriori indagini volte all'affidamento della fornitura di cui trattasi.

Il richiedente l'acquisto, una volta scaduto il termine di cui all'avviso, procederà all'esame delle risposte pervenute dal mercato e, tramite la relazione, motiverà la scelta del potenziale affidatario.

B) Indagine informale tramite consultazioni di cataloghi/listini o acquisizione di preventivi

Oltre alla richiesta di acquisto, il richiedente documenta l'indagine di mercato informale effettuata tramite, ad esempio, esame di cataloghi, listini, etc. o allegando i preventivi già in suo possesso, e conclude con la relazione in cui motiva la scelta del potenziale affidatario.

C) Unico preventivo

Il richiedente l'acquisto, mediante apposita relazione corredata dal preventivo, propone alla Stazione appaltante un potenziale affidatario. La relazione deve essere predisposta in

⁵ Qualora di tratti di servizi dovranno essere modificate opportunamente le diciture, riferendosi alle caratteristiche del servizio ed al luogo di esecuzione dello stesso.



modo da esplicitare le motivazioni tecnico-scientifiche che hanno determinato la scelta e, nel caso di affidamento al contraente uscente, relazionare in merito alle caratteristiche del mercato ed alla corretta esecuzione del precedente affidamento.

In tutti e tre i casi la Stazione Appaltante, se accoglie la proposta contenuta nella richiesta di acquisto/relazione, procede con la finalizzazione del provvedimento di affidamento diretto.

9. CONFLITTO DI INTERESSI

Il Codice dei contratti pubblici disciplina all'Art. 16 il conflitto di interesse. È obbligatorio che tutto il personale, anche esterno all'Ente, coinvolto a vario titolo in ogni singola procedura renda la dichiarazione di assenza di conflitto di interessi nei confronti del fornitore individuato, utilizzando la modulistica predisposta dal gruppo di lavoro, in relazione al momento in cui viene coinvolto.

Ad esempio:

- Il richiedente l'acquisto rende la dichiarazione contestualmente alla presentazione della richiesta di acquisto o della successiva relazione;
- Il RUP rende la dichiarazione a seguito della nomina contenuta nel provvedimento di affidamento diretto, oppure nell'atto istruttorio;
- Il Direttore/Dirigente dichiara l'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse contestualmente alla firma del provvedimento di affidamento, indipendentemente dal fatto che assuma o meno anche il ruolo di RUP.

Nell'ipotesi in cui dovessero verificarsi situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse, dovrà essere data comunicazione tempestiva al Direttore/Dirigente.

L'Ente è in procinto di rendere operativo un "Registro del conflitto di interesse" informatizzato nel quale dovranno essere opportunamente registrate tutte le dichiarazioni rilasciate nell'ambito delle diverse procedure.

10. OBBLIGHI DEL FORNITORE

L'operatore economico affidatario sarà tenuto, prima della stipula del contratto/trasmissione della lettera ordine, a fornire i seguenti documenti:

- a) DGUE e Dichiarazione sostitutiva integrativa al DGUE *oppure* Dichiarazione sostitutiva senza DGUE;

Relativamente al DGUE la documentazione è stata redatta contemplando sia la predisposizione del file in formato word editabile da parte della Stazione appaltante sia la successiva compilazione da parte dei concorrenti – esclusivamente on-line, sui servizi messi a disposizione da paesi membri, quali, ad esempio:

- <https://espd.eop.bg>
- <https://espd.uzp.gov.pl>

Questo in ragione del fatto che utilizzando tale servizio, anche gli operatori economici stranieri partecipanti alle procedure incontrano minori difficoltà, potendo visionarne il contenuto e compilarlo nella propria lingua. Si rende disponibile anche un modello di DGUE, aggiornato, sotto forma di modulo PDF in lingua italiana.

- b) Patto di integrità
- c) Comunicazione cc dedicato ai sensi della Legge 136/2010
- d) Dichiarazione DPCM 187/1991;
- e) [Per affidamenti a partire da 40.000 euro] Assolvimento imposta di bollo (copia del versamento tramite F24 ELIDE per operatori economici italiani o stranieri residenti in Italia, copia del bonifico in favore dell’Agenzia delle Entrate per operatori economici stranieri su IBAN IT07Y0100003245348008120501 – BIC BITAITRRENT);
- f) PassOE⁶(se la verifica dei requisiti verrà espletata mediante il FVOE).

11. ATTO ISTRUTTORIO

Il RUP, ricevuta e verificata la documentazione di cui al punto precedente, redige l’atto istruttorio, funzionale alla fase di emissione della lettera d’ordine (*format* allegato).

Per acquisizioni di importo inferiore a 40.000 euro vale il criterio delle verifiche a campione sulla dichiarazione sostitutiva (con il regolamento in corso di redazione) per cui il RUP dirà che nulla osta all’avvio dell’esecuzione del contratto/stipula del contratto/trasmissione della lettera ordine.

Per affidamenti a partire da 40.000 euro si ribadisce che l’avvio dell’esecuzione o la sottoscrizione del contratto o la trasmissione della lettera ordine potranno avvenire solo a verifica dei requisiti ultimata e quindi il RUP darà il nulla osta solo al completamento della ridetta verifica.

12. LETTERA ORDINE

Il format della lettera ordine contiene le condizioni generali di acquisto, in modo da regolare i rapporti contrattuali con i fornitori [ambito di applicazione, resa,

⁶ Ricordarsi di perfezionare il CIG sul servizio SIMOG, altrimenti l’operatore economico non riesce ad acquisire il PassOE. Di norma il servizio consente l’acquisizione del PassOE a partire dal giorno successivo al perfezionamento.



fatturazione, pagamento, tracciabilità dei flussi finanziari, clausola risolutiva espressa, foro competente].

La lettera d'ordine dovrà essere inviata preventivamente al fornitore per l'apposizione della firma digitale di accettazione delle condizioni "contrattuali" e, successivamente, firmata dal direttore/dirigente della stazione appaltante nonché protocollata per l'apposizione della data certa.

13. MODALITÀ DI VERSAMENTO DELL'IMPOSTA DI BOLLO

In merito al pagamento dell'imposta di bollo per la stipula dei contratti d'appalto, il Codice dei contratti pubblici, all'art. 18, comma 10, stabilisce che, con la tabella indicata all'allegato I.4 è individuato il valore dell'imposta di bollo che l'appaltatore assolve una tantum al momento della stipula del contratto e in proporzione al valore dello stesso.

Sono previste delle fasce di valore dei contratti alle quali corrispondono valori dell'imposta di bollo da pagare; sono esenti i contratti di importo inferiore a 40.000,00 euro.

Il citato comma 10 stabilisce, altresì, che sono sostituite le modalità di calcolo e versamento dell'imposta di bollo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642 relativamente ai contratti d'appalto.

Con disposizione dell'Agenzia delle Entrate, emanata il 28 giugno 2023, provvedimento Prot. n. 240013/2023, rubricato "*Individuazione delle modalità telematiche di versamento dell'imposta di bollo, di cui all'articolo 18, comma 10, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che l'appaltatore assolve al momento della stipula del contratto*", e Risoluzione n. 37/E rubricata "*Istituzione dei codici tributo per il versamento, tramite modello "F24 Versamenti con elementi identificativi (F24 ELIDE), dell'imposta di bollo, di cui all'articolo 18, comma 10, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che l'appaltatore assolve al momento della stipula del contratto*" l'AdE ha chiarito le nuove modalità di versamento di questa imposta, coerenti con la digitalizzazione del procurement, con l'obiettivo di ridurre gli oneri gestionali e di conservazione documentale.

Il versamento dell'imposta avviene ora con modalità telematica, utilizzando il modello "*F24 Versamenti con elementi identificativi*" (F24 ELIDE). I versamenti effettuati in questo modo sono consultabili sia dall'appaltatore che ha effettuato il pagamento sia dalla stazione appaltante nel rispettivo cassetto fiscale accessibile dall'area riservata del sito internet dell'Agenzia delle entrate.

Relativamente alla responsabilità solidale della Stazione Appaltante in merito al pagamento dell'imposta di bollo, si precisa che, attualmente, il Codice dei contratti pubblici, nonché la normativa ad esso connessa non esclude la responsabilità solidale della Stazione Appaltante in merito al versamento dell'imposta.



Pertanto, fermo restando l'obbligo di verifica dell'effettivo versamento (qualora sia dovuto) da parte dell'appaltatore si ritiene, in maniera cautelativa per l'Ente, applicabile l'art. 22 del DPR 642/1972 a norma del quale *“Sono obbligati in solido per il pagamento dell'imposta e delle eventuali (sanzioni amministrative): 1) tutte le parti che sottoscrivono, ricevono, accettano o negoziano atti, documenti o registri non in regola con le disposizioni del presente decreto ovvero li enunciano o li allegano ad altri atti o documenti; 2) tutti coloro che fanno uso, ai sensi dell'art. 2, di un atto, documento o registro non soggetto al bollo fin dall'origine senza prima farlo munire del bollo prescritto.”*

Conseguentemente, per gli operatori economici italiani o stranieri residenti in Italia sarà necessario richiedere copia del versamento effettuato tramite F24 ELIDE, mentre, per gli operatori economici stranieri, dovrà essere richiesta la presentazione della copia della contabile del bonifico effettuato su IBAN IT07Y0100003245348008120501 – BIC BITAITRRENT.

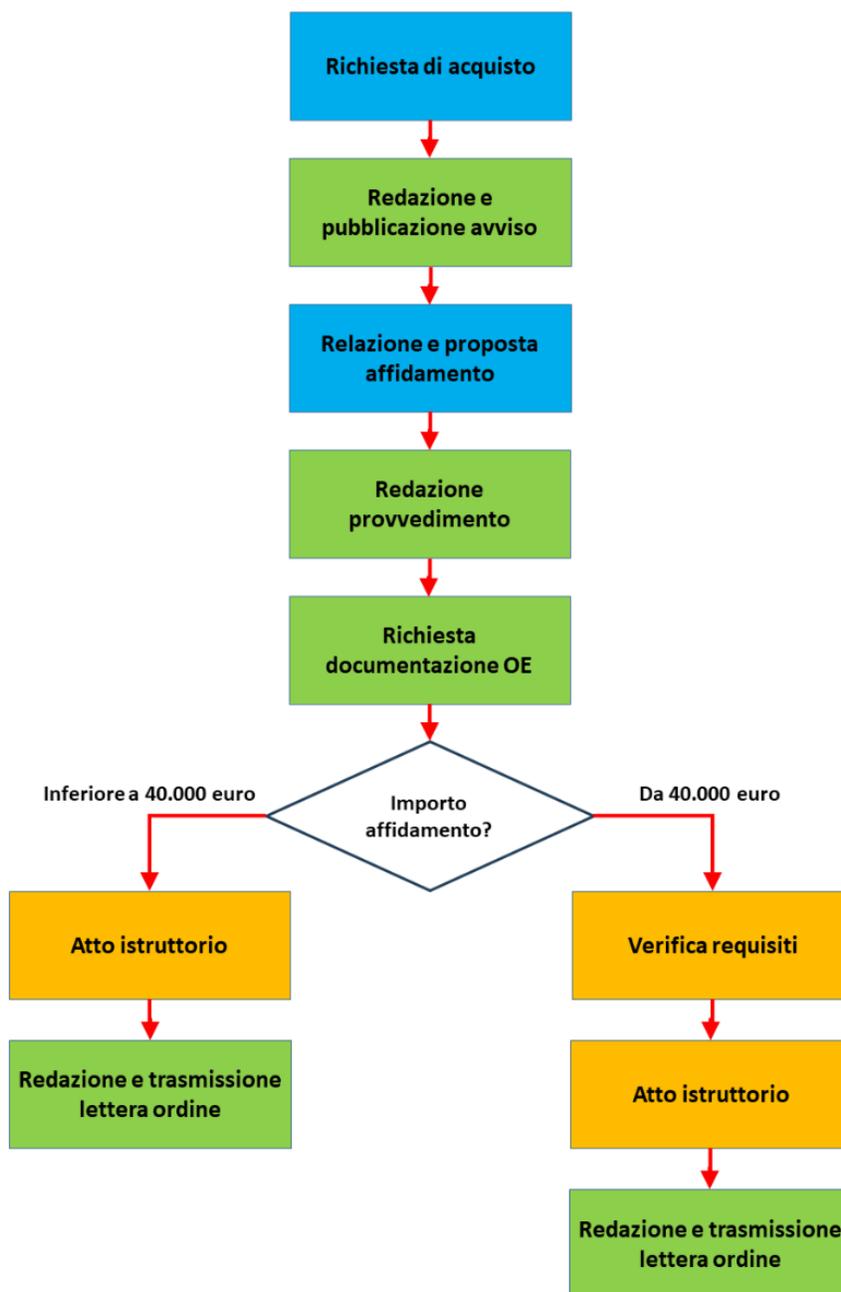
SCHEMI OPERATIVI

I *flow chart* seguenti descrivono gli adempimenti nonché la sequenza temporale per l'affidamento diretto di beni (o servizi) fino alla trasmissione della lettera ordine.

Soggetti:

- Stazione appaltante (Direttore/Dirigente, RUP, supporto al RUP) in verde
- RUP in giallo
- Richiedente acquisto in blu

**Indagine esplorativa di mercato pubblica volta a
raccogliere preventivi**



**Indagine informale tramite consultazioni di cataloghi/listini o
acquisizione di preventivi**

