

AFFIDAMENTI DIRETTI

Vademecum Informativo ANAC

Il nuovo codice dei contratti pubblici ha innalzato significativamente le soglie per l'affidamento diretto, portandole a 150.000 euro per i lavori e 140.000 euro per servizi e forniture.

L'affidamento diretto rappresenta una procedura semplificata e accelerata, in cui la stazione appaltante può assegnare il contratto senza attivare un confronto competitivo, scegliendo l'operatore economico ritenuto idoneo in base a criteri di esperienza e capacità.

Scopriamo tutti i dettagli sull'affidamento diretto, facendo riferimento al vademecum e ai chiarimenti forniti da ANAC.

In caso di affidamento diretto, la richiesta di preventivi non limita la discrezionalità della SA

Affidamento diretto: cosa prevede il nuovo codice appalti

L'affidamento diretto, secondo la definizione contenuta nell'allegato I.3 art 3 lett. D) al D.Lgs. 36/2023, è un 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 nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'art. 50 comma 1 lett. a) e b) del codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo codice.

Il D.Lgs. 36/2023 consente l'affidamento diretto per:

- **lavori** di importo inferiore a **150.000 €** anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;*
- **servizi e forniture** (ivi compresi i servizi di progettazione) di importo inferiore a **140.000 €** anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante.*

È evidente, quindi, che non è necessario il ricorso ad indagini di mercato preventive né tantomeno l'acquisizione di diversi preventivi.

Affidamento diretto nuovo codice: la procedura

La procedura inizia con la decisione di contrarre (articolo 17, comma 2, D.Lgs. 36/2023) che include:

- oggetto;*
- importo;*
- contraente;*
- motivazioni della scelta;*
- requisiti generali (e se necessario anche quelli relativi alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale).*

*L'affidamento avviene con un **unico atto** dopo aver individuato l'affidatario. La stazione appaltante ha la discrezionalità di stabilire come documentare le "esperienze idonee", ovvero le attività precedenti svolte dall'operatore economico, anche se non strettamente correlate all'oggetto della gara, ma comunque utili a garantire il buon esito dell'affidamento.*

Elenchi o Albi di Operatori Economici per affidamenti diretti

Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono istituire e utilizzare Elenchi o Albi di Operatori Economici per affidamenti diretti. Nello specifico, l'art. 1, comma 3 dell'Allegato

Il.1 e art. 3, lettera d) del D.Lgs. 36/2023 prevede che le stazioni appaltanti possano adottare un regolamento che definisca, tra le altre cose:

- le modalità di creazione e aggiornamento dell'Elenco degli Operatori Economici, suddivisi per categoria e fascia d'importo;
- i criteri per la selezione degli operatori da invitare (o a cui richiedere preventivi) utilizzando l'elenco, il MEPA o altri strumenti simili gestiti dalla centrale di committenza di riferimento.

L'iscrizione agli Elenchi è aperta a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti richiesti, senza limiti di tempo.

Quando viene istituito un Elenco o Albo, l'operatore economico deve:

- attestare il possesso dei requisiti tramite dichiarazione sostitutiva;
- comunicare tempestivamente alla stazione appaltante eventuali variazioni nei requisiti, seguendo le modalità da essa stabilite.

La stazione appaltante:

- valuta le domande di iscrizione entro 30 giorni dalla ricezione, con la possibilità di estendere il termine fino a un massimo di 90 giorni, in caso di un numero elevato di richieste. Se non viene emesso un diniego entro il termine previsto, l'iscrizione si considera accettata;
- stabilisce le modalità di aggiornamento dell'elenco, con periodicità prefissata (ad esempio semestrale) o in caso di eventi specifici, e provvede alla cancellazione degli operatori che abbiano perso i requisiti o al loro spostamento in altre sezioni dell'elenco.

Gli operatori economici che non presentano offerte dopo tre inviti in un biennio possono essere esclusi dall'elenco.

Gli elenchi possono essere suddivisi per lavori, servizi e forniture, in base a diverse fasce d'importo (ad esempio fino a 5000 euro, da 5000 a 40.000 euro, e da 40.000 euro fino alle soglie degli affidamenti diretti previste dall'articolo 50).

La scelta dell'operatore economico aggiudicatario deve essere basata su criteri oggettivi, coerenti con l'oggetto e la finalità dell'intervento, e in linea con i principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza, come indicato nel regolamento, rispettando il principio di rotazione per gli affidamenti superiori a 5000 euro e fino alla soglia prevista per gli affidamenti diretti.

Affidamento diretto e principio di rotazione

L'affidamento diretto deve rispettare i principi cardine del codice dei contratti pubblici:

- principio del risultato;
- principio della fiducia;
- principio dell'accesso al mercato;
- principio di rotazione.

Il principio di rotazione è regolato dall'art. 49 del D.Lgs. 36/2023 che introduce alcune novità importanti rispetto alla disciplina precedente.

Una delle principali è che non è più vietato invitare nuovamente un "operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento". Il divieto si applica solo al "contraente uscente", cioè il soggetto che ha ottenuto l'aggiudicazione precedente. La motivazione di questa differenziazione risiede nel fatto che l'esclusione degli operatori precedentemente solo invitati non è giustificata da esigenze di contenimento delle asimmetrie informative a favore del precedente aggiudicatario.

In particolare, il comma 2 dell'art. 49 vieta l'affidamento diretto o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente quando due affidamenti consecutivi riguardano lo stesso settore merceologico, la stessa categoria di opere o lo stesso settore dei servizi.

Il comma 3 dell'art. 49 consente alla stazione appaltante di suddividere gli affidamenti in fasce economiche (ad esempio, da 5.000 a 40.000 euro e da 40.000 euro fino alla soglia dell'affidamento diretto). Di conseguenza, il principio di rotazione si applicherà agli

affidamenti rientranti nella stessa fascia. È importante che questa suddivisione non sia utilizzata in modo arbitrario per eludere il divieto di frazionamento.

Il comma 4 introduce una deroga al divieto di reinviato del contraente uscente, che può essere applicata se sono presenti contemporaneamente tre condizioni: la struttura del mercato, l'effettiva assenza di alternative, e l'accurata esecuzione del precedente contratto. Questi requisiti devono essere tutti presenti e specificamente documentati negli atti della procedura.

È responsabilità della stazione appaltante motivare in modo adeguato e rigoroso le ragioni di una possibile deroga al principio di rotazione. Infine, in un'ottica di semplificazione e accelerazione, gli affidamenti di importo fino a 5.000 euro sono esenti dall'applicazione del principio di rotazione.

Semplificazione dei controlli per gli affidamenti inferiori a 40.000 euro

L'art. 52 del D.Lgs. 36/2023 introduce una semplificazione per quanto riguarda la verifica dei requisiti negli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro.

Nelle procedure di affidamento indicate all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), per importi inferiori a 40.000 euro, gli operatori economici attestano con una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di possedere i requisiti di partecipazione e qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica tali dichiarazioni, anche attraverso il sorteggio di un campione, selezionato secondo modalità predeterminate annualmente.

Se a seguito della verifica risulta che i requisiti generali o speciali dichiarati non sono confermati, la stazione appaltante procede alla risoluzione del contratto, all'escussione dell'eventuale garanzia definitiva, alla comunicazione del fatto all'ANAC e alla sospensione dell'operatore economico dalle procedure di affidamento indette dalla stessa stazione appaltante per un periodo compreso tra uno e dodici mesi a partire dall'adozione del provvedimento.

Per gli Affidamenti diretti infra 5.000 euro sono previste ulteriori semplificazioni quali:

- la deroga all'obbligo di ricorso al MePA e ai sistemi telematici regionali (art. 1, comma 450, L. n. 296/2006);
- la non applicabilità del principio di rotazione degli affidamenti ai sensi dell'art. 49.

Fase preliminare, informale e di affidamento

Per gli affidamenti diretti si può distinguere tra:

- **fase preliminare** che prevede:
 - nomina del RUP;
 - predisposizione di una relazione progettuale semplificata da porre a base dell'affidamento diretto;
 - verifiche preliminari circa l'esistenza della deroga all'obbligo di prioritario ricorso al MePA e ai sistemi telematici regionali;
- **fase di selezione informale** che prevede:
 - eventuale indagine di mercato o richiesta di preventivo/i;
 - verifica requisiti per affidamenti superiori a 40.000 €;
- **fase di affidamento** in cui si determina l'affidamento con relativa pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente".

Digitalizzazione e affidamenti diretti

Dal 1° gennaio 2024 ha acquisito efficacia la disciplina sulla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici con conseguente obbligo per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di procedere allo svolgimento di tutte le procedure di affidamento – ivi compresi gli affidamenti diretti – e di esecuzione dei contratti pubblici utilizzando piattaforme di approvvigionamento digitale certificate (PAD).

Affidamento diretto: il vademecum ANAC

Per approfondire scarica e consulta gratuitamente il vademecum ANAC approvato dal **Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione** nell'adunanza del 30 luglio 2024.

ANAC: anche negli affidamenti diretti vige l'obbligo di indicare i costi di manodopera. Anche negli **affidamenti diretti ex art. 50**, dove non viene effettuata una procedura di gara, occorre indicare i **costi della manodopera**. Se un **operatore economico** non provvede ad indicare tale costo nella propria offerta, la stazione appaltante deve escluderlo dall'affidamento. Altrimenti la stazione appaltante si pone in violazione della disciplina di settore.

Affidamenti diretti: i pareri di ANAC e MIT

La procedura negoziata senza offerte non autorizza l'affidamento diretto

Due diversi quesiti – uno della Provincia Autonoma di Trento e l'altro del Servizio Supporto Giuridico – hanno affrontato casi assimilabili di **procedure negoziate senza bando** concluse **senza offerte**; in entrambe le situazioni le stazioni appaltanti chiedono se è percorribile il passaggio all'**affidamento diretto**.

L'Ufficio di Supporto Giuridico della Provincia di Trento, con il **parere n. 441/2024**, ha risposto a un quesito riguardante una procedura negoziata, indetta per l'affidamento di un servizio sotto soglia, che si è conclusa senza partecipanti. La domanda riguardava la **possibilità di ricorrere all'affidamento diretto** in seguito alla procedura andata deserta.

Il parere negativo si appella all'articolo 50 del Codice dei contratti pubblici, che prevede l'affidamento diretto solo per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture al di sotto di 140.000 euro. Nel caso in esame, la procedura negoziata non ha prodotto risultati, ma questo non consente automaticamente il ricorso all'affidamento diretto.

L'articolo 76 del Codice dei contratti prevede l'ammissibilità dell'affidamento diretto solo se:

- non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata né alcuna domanda di partecipazione o alcuna domanda di partecipazione appropriata;
- le condizioni dell'appalto non subiscono variazioni significative.

Ciò non implica, tuttavia, l'applicazione di un principio automatico di scorrimento dalla procedura ordinaria a quella eccezionale "per cui anche quando ad andare deserta è una procedura negoziata verrebbe, a cascata, legittimato l'affidamento diretto".

In caso di mancata presentazione di manifestazioni di interesse, è necessaria da parte del RUP un'ulteriore istruttoria per individuare le cause del mancato esito della prima procedura. Tra i fattori che potrebbero aver determinato l'anomalia, ci possono essere requisiti tecnici eccessivamente restrittivi, una specificità del servizio che ha limitato la concorrenza o un'eventuale, carenza nel mercato di operatori in grado di fornire le prestazioni richieste.

Qualora non risultassero cause particolari, l'ufficio di supporto suggerisce di "eseguire una consultazione preliminare di mercato ai sensi dell'art. 77 del Codice dei Contratti pubblici, con la finalità di migliorare" in generale, le condizioni di partecipazione.

Solo questa istruttoria legittima il RUP ad utilizzare la procedura negoziata senza pubblicazione di bando "previa adeguata motivazione e nel rispetto comunque dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato sanciti dal D.Lgs. 36/2023, invitando l'operatore economico che, operando in privativa, potrà proporre la propria offerta appropriata".

Un altro esempio pratico viene dal Comune del Friuli, che, titolare di un finanziamento PNRR, ha avviato il 13 novembre 2023 una procedura negoziata senza bando, secondo quanto previsto dal D.lgs. 36/2023. La procedura, finalizzata all'affidamento di un progetto del valore di € 291.360,56, ha visto la partecipazione di cinque operatori economici, ma alla scadenza non è stata presentata alcuna offerta.

Alla richiesta di poter ricorrere all'affidamento diretto, il Servizio Supporto Giuridico del MIT ha dato risposta negativa con il **parere n. 2563 del 18 luglio 2024**. È stato chiarito che, in

caso di procedura negoziata deserta, l'affidamento diretto non è una soluzione percorribile.

Si consiglia, invece, di avviare una nuova procedura negoziata, coinvolgendo operatori economici differenti dopo una preventiva indagine di mercato, o di optare per una procedura aperta.

Improprio l'affidamento diretto con il ricorso a più incarichi per lo stesso progetto

Con un Atto del Presidente datato 11 settembre 2024, l'Autorità ha contestato il ricorso a più incarichi diretti per lo stesso progetto, sottolineando che il cumulo degli importi avrebbe superato la soglia europea. In particolare, il caso ha visto la Soprintendenza affidare a due professionisti diversi il medesimo servizio tecnico legato alla riduzione della vulnerabilità sismica e al restauro di un campanile e della relativa basilica, aggirando così la necessità di avviare una procedura aperta.

Dai documenti raccolti emerge che la stazione appaltante ha assegnato ad ogni tecnico delle attività specifiche, alcune delle quali dovevano essere svolte in collaborazione, mentre altre erano di competenza esclusiva di uno solo. Pertanto, risulta che per ogni livello di progettazione la realizzazione di alcuni documenti è competenza esclusiva di un solo tecnico mentre altri documenti spettano ad entrambi i professionisti.

A titolo esemplificativo, vengono richiamate per il tecnico ingegnere per la progettazione preliminare: relazioni, planimetrie, elaborati grafici; calcolo sommario della spesa; quadro economico di progetto; relazione geotecnica e relazione sismica e delle strutture; mentre per il tecnico architetto per la Progettazione Preliminare: relazioni, planimetrie, elaborati grafici; calcolo sommario della spesa, quadro economico di progetto; capitolato speciale descrittivo e prestazionale; progettazione integrale e coordinata.

In conclusione, l'ANAC ha rilevato che il valore complessivo degli incarichi assegnati avrebbe superato la soglia per l'affidamento diretto, **stabilita a 140.000 euro** per le autorità governative centrali. Pertanto, non vi erano i presupposti per procedere con affidamenti diretti, rendendo necessario il ricorso a una gara pubblica per garantire trasparenza e concorrenza.

Anche negli affidamenti diretti vige l'obbligo di indicare i costi di manodopera

Anche negli affidamenti diretti **ex art. 50**, dove non viene effettuata una procedura di gara, occorre indicare i **costi della manodopera**. Se un **operatore economico** non provvede ad indicare tale costo nella propria offerta, la stazione appaltante deve escluderlo dall'affidamento. Altrimenti la stazione appaltante si pone in violazione della disciplina di settore.

Lo ha chiarito **ANAC** con il parere di precontenzioso n. 396 approvato dal Consiglio dell'Autorità il 30 luglio 2024.

“Alla luce delle evidenze del dettato normativo di riferimento, non rilevandosi le esplicite deroghe richieste, si deve necessariamente ritenere sussistente anche per gli affidamenti diretti, l'**obbligo di indicazione dei costi della manodopera**”, scrive **ANAC**.