



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

STAFF DI DIREZIONE
CENTRALE D'ACQUISTO

Il Direttore Generale

Rep. n. (16) 74224 del _19/05/2016

Ai Direttori di Dipartimento
Ai Dirigenti di Area
Ai Responsabili Amministrativi di Dipartimento
Ai Direttori Tecnici
LORO SEDI

Circolare

Oggetto: Attività negoziale ex D.Lgs. n. 50 del 19 aprile 2016 e Regolamento dell'Attività Contrattuale dell'Università degli Studi di Firenze:
prime indicazioni applicative per gli Affidamenti diretti ex art.36, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016.

Il 9 aprile 2016 è entrato in vigore il Decreto Legislativo n. 50/2016 “**Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**”.

Tale Decreto regola ex novo tutta l’intera materia degli appalti pubblici e dei relativi contratti, abrogando la precedente disciplina contenuta nel Decreto Legislativo 163/2006 e nel Regolamento di Esecuzione D.P.R. n, 207/2010.

L’Università di Firenze aveva emanato, alla luce della disciplina normativa allora in vigore, con D.R. n. 98990 (1297) del 2014, il Regolamento dell’Attività Contrattuale dell’Università degli Studi di Firenze e l’Allegato “A” “Regolamento per l’istituzione di un elenco di fornitori, per le spese in economia, per il fondo economale”, con le motivazioni ed i richiami normativi contenuti in premessa dello stesso Regolamento.

Il nuovo sistema normativo dettato dal D.Lgs. n. 50/2016 introduce importanti innovazioni, sia di carattere generale e di principio, sia di carattere procedurale, che rendono necessario un importante intervento di revisione del Regolamento dell’Attività Contrattuale dell’Università di

Centrale D’Acquisto

Piazza San Marco n. 4 – 50121 Firenze
tel +39 055 2756943-6942-6948 – fax +39 055 2756951 | posta certificata: ufficio.contratti@pec.unifi.it
P.IVA | Cod. Fis. 01279680480



Firenze. La disciplina contenuta nel nuovo testo legislativo contiene in vari punti rinvii a successive pubblicazioni di decreti ministeriali e di linee guida, talvolta, però, vincolanti, con previsione di emanazione entro 90 giorni successivi alla pubblicazione del decreto stesso da parte dell'ANAC.

Ne consegue che per avere una visione completa, omogenea e definitiva di tutta la nuova disciplina normativa relativa agli appalti pubblici, occorrerà attendere la pubblicazione dei previsti decreti e linee guida.

L'Amministrazione dell'Ateneo si è immediatamente attivata, sin dall'annunciata previsione di emanazione della nuova normativa, per seguirne lo sviluppo e le possibili ricadute sul nostro sistema interno di attività negoziale, ed ha avviato una programmazione formativa per tutto il personale coinvolto nelle attività di acquisto di beni e servizi e di lavori che si svilupperà nei prossimi mesi del 2016 e assumerà una stabilità negli anni successivi.

Il nuovo codice, ancora non interamente attivato per mancanza di disposizioni applicative, si ispira a principi di semplificazione particolarmente rilevanti per gli acquisti di valore inferiore ai 40.000 euro e abroga, di fatto, la previsione delle spese in economia.

La loro immediata applicazione, pur nei principi regolatori di riferimento che richiedono trasparenza e motivazione nelle scelte, si ritiene abbia un impatto migliorativo per l'attività negoziale sotto i 40.000 euro di tutte le strutture dell'Ateneo.

Pertanto, considerata la necessità di uniformare e rendere omogenea l'attività semplificata di tutte le articolazioni che hanno la necessità di procedere ad affidamenti diretti e nel contempo per garantire la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dell'attività negoziale di tutte le strutture dell'Ateneo, si ritiene necessario mantenere in vigore il nostro Regolamento solo nelle parti compatibili con la nuova disciplina del D.Lgs. n. 50/2016, fino alla emanazione della sua revisione.

Con successivo decreto si dichiareranno disapplicate le parti del Regolamento non più aderenti alla normativa attuale.

Fratanto, si forniscono indicazioni per l'applicazione delle disposizioni immediatamente operative.

A - Premesse e ambito di riferimento

La disciplina, che qui si richiama interamente, relativa ai contratti sotto soglia è contenuta negli art. 35 e 36 del D.Lgs. n. 50/2016, che sostituisce quella contenuta nell'art. 125 del D.Lgs. 163/2006 ormai abrogato.



In particolare l'art. 36 prevede al comma 2 *“Fermo restando quanto previsto dagli articoli 37 e 38 e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art.35, secondo le seguenti modalità:*

- a) *per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato o per i lavori in amministrazione diretta;*
- b) *per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.... “*

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ai sensi dell'art. 213, comma 2, dello stesso D.Lgs. n. 50/2016, ha pubblicato, in bozza, alcuni documenti denominati *Linee guida attuative del nuovo Codice degli appalti e delle concessioni*, pubblicate sul sito dell'ANAC di cui si ripropongono le prime indicazioni operative:

Principi

Il D.Lgs. 50/2016 esplicita nel capo IV, ed in particolare negli art. 29 e 30, la disciplina informata ai principi comuni e con richiami successivi ulteriori.

L'ANAC nelle bozze di Linee Guida precisa il contenuto, ai fini dell'applicazione operativa, dei suddetti principi, a cui occorrerà, pertanto, fare riferimento nell'azione e nella motivazione:

“Nell'espletamento delle suddette procedure, le stazioni appaltanti garantiscono, in aderenza:

- a) *al principio di economicità, l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione ovvero nell'esecuzione del contratto;*
- b) *al principio di efficacia, la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo cui sono preordinati;*
- c) *al principio di tempestività, l'esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni;*
- d) *al principio di correttezza, una condotta leale ed improntata a buona fede, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione;*
- e) *al principio di libera concorrenza, l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati;*



f) al principio di non discriminazione e di parità di trattamento, una valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e l'eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione;

g) al principio di trasparenza e pubblicità, la conoscibilità delle procedure di gara, nonché l'uso di strumenti che consentano un accesso rapido ed agevole alle informazioni relative alle procedure;

h) al principio di proporzionalità, l'adeguatezza ed idoneità dell'azione rispetto alle finalità e all'importo dell'affidamento;

i) al principio di rotazione, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese.

L'espressa previsione normativa del necessario rispetto dei menzionati principi impone una rivisitazione delle prassi abitualmente seguite dalle stazioni appaltanti nelle procedure sotto soglia, soprattutto nel senso dell'adozione di procedure improntate ad una maggiore trasparenza nella scelta del contraente.

In particolare, il richiamo ai principi che governano le procedure di evidenza pubblica esclude che gli affidamenti sotto soglia, ivi incluso l'affidamento diretto, possano essere frutto di scelte arbitrarie e impone alle stazioni appaltanti di predefinire ed esplicitare i criteri per la selezione degli operatori economici, con riferimento allo specifico contratto, nonché di assicurare adeguate forme di pubblicità agli esiti delle procedure di affidamento.

Il principio di rotazione, finalizzato ad evitare la formazione di rendite di posizione a favore di alcuni operatori economici in violazione del principio di concorrenza, è volto a favorire la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico. È necessario altresì tenere conto delle realtà imprenditoriali di minori dimensioni, fissando requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che, senza rinunciare al livello qualitativo delle prestazioni, consentano la partecipazione anche delle micro, piccole e medie imprese, valorizzandone il potenziale”.

Motivazione

Con riguardo alla prevista “motivazione” dell'art. 36 comma 2 lett. a), l'ANAC suggerisce che:

- Come previsto dall'art. 36, comma 2, lett. a), la scelta dell'affidatario deve essere adeguatamente motivata. Si reputa che una motivazione adeguata dà dettagliatamente conto del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei requisiti richiesti nella delibera a contrarre, della rispondenza di quanto offerto alle esigenze della stazione appaltante, di eventuali caratteristiche migliorative offerte dal contraente e della convenienza del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione. A tal fine, si ritiene che le stazioni



appaltanti, anche per soddisfare gli oneri motivazionali, possano procedere alla valutazione comparativa dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici. In caso di affidamento all'operatore economico uscente, è richiesto un onere motivazionale più stringente, in quanto la stazione appaltante motiva la scelta avuto riguardo al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e, si ritiene, anche in ragione della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, anche tenendo conto della qualità della prestazione.

Si ritiene di sottolineare che la “conferma” del fornitore uscente debba essere oltre che particolarmente motivata anche necessariamente conciliata col principio generale della rotazione.

RUP

Data la prassi difforme ancora invalsa in Ateneo, si ritiene di dover richiamare, quanto sotto in relazione alla individuazione del Responsabile del Procedimento.

Il Responsabile Unico del Procedimento è disciplinato dall'art.31 del D.Lgs. n.50/2016, che prevede al comma 5 che l'ANAC definisca con proprio atto una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti dello stesso, oltre che sui requisiti ulteriori di professionalità in relazione alla complessità dei lavori.

Il RUP “è nominato con atto formale del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, che deve essere di livello apicale, tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima, dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato”, “L'ufficio di responsabile unico del procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato”.

L'ANAC nelle bozze di Linee guida precisa che intende valorizzare la figura del RUP, “in modo da esaltarne il ruolo di *Project Manager*, enfatizzando le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione...”

Il RUP assume, quindi, la funzione di *deus ex machina* di tutta la procedura, all'interno della quale potrà avvalersi di tutte le risorse e possibilità che la disciplina consente e che la disciplina non vieta, stante le posizioni dell'organizzazione che sovrintende o di cui fa parte.

Il RUP, in assenza di specifica nomina, secondo quanto indicato e nei casi previsti dall'art. 31 del D.Lgs. 50/2016, nel primo atto della singola procedura, è automaticamente individuato nella figura apicale del Responsabile dell'Unità Organizzativa, figura di natura Amministrativa che di norma corrisponde nel nostro contesto con il Dirigente dell'Area o con il RAD.



Una più dettagliata individuazione della disciplina relativa al RUP si rinvia al Regolamento dell'Attività Contrattuale nella forma revisionata.

Tenuto conto dei principi generali e dei dettagli di primo riferimento esposti, sub A) si forniscono di seguito le seguenti indicazioni procedurali, relative agli affidamenti sotto la soglia dei 40.000 euro rispettivamente di :

- B) Beni e servizi;
- C) Lavori

B - Indicazioni applicative per acquisizioni di beni e servizi

Alla luce di quanto sopra espresso e richiamato, le Unità Organizzative dell'Università di Firenze possono effettuare procedure di acquisizione di beni e servizi per importi inferiori ad euro 40.000 tramite affidamento diretto, nel rispetto dei principi previsti dagli art. 29 e 30 del D. Lgs n.50/2016, così come meglio esplicitati dalla sopra riportata indicazione provvisoria dell'ANAC.

La procedura si avvia con una determina a contrarre che deve contenere, oltre alla nomina del RUP, l'individuazione degli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

La procedura si completa con una determina di aggiudicazione contenente una adeguata motivazione circa la scelta del contraente affidatario individuato; la motivazione, può anche essere richiamata se contenuta negli atti di competenza del RUP precedentemente formalizzati o, anche, tenuto conto di quanto sopra in premessa suggerito dall'ANAC.

Per l'affidamento di servizi e forniture è consigliato di servirsi delle centrali di committenza esistenti (Consip), dei Mercati elettronici (MEPA o altri mercati presenti) e dei sistemi telematici di acquisto (START) per l'aggiudicazione dell'affidamento diretto.

Ai sensi dell'art. 32, comma 14, del Codice, la stipula del contratto per gli affidamenti di importo non superiore a euro 40.000 può avvenire mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere (anche attraverso posta elettronica certificata).

A seguito dell'adozione della determinazione di affidamento e della stipula del contratto il RUP è tenuto, in ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza, a pubblicare l'esito dell'affidamento nelle sezioni dedicate del portale dell'Università (albo e Amministrazione trasparente).



C - Indicazioni applicative per lavori

- 1. Avvio della procedura

Entrando nel merito delle modalità operative, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, le procedure di affidamento si avviano con la Determina-Decreto a contrarre.

Per il ricorso all' affidamento diretto di lavori di importo massimo stimato inferiore a euro 40.000, si ritiene che la motivazione possa intendersi sempre riconducibile al modesto importo stimato massimo di ogni singolo affidamento.

Pertanto al fine di garantire un affidamento più celere ed in forma semplificata, per ottenere conseguentemente una riduzione dei tempi procedurali e quindi anche della realizzazione dell'opera, il Dirigente dell'Area Edilizia adotta annualmente un decreto-determinazione a contrarre nella quale individua i RUP (ai sensi dell'art. 31, comma 1, D.Lgs. n. 50/2016) per gli affidamenti diretti di importo massimo stimato inferiore a euro 40.000, nei limiti delle risorse economiche assegnate all'articolazione di riferimento ovvero previsti nel Piano Edilizio di Ateneo adottato unitariamente al bilancio di previsione.

Nella determinazione a contrarre il dirigente indica i seguenti requisiti come necessari affinché gli operatori economici ottengano l'affidamento tenendo conto del principio della proporzionalità teso a garantire la partecipazione alla procedure anche delle micro, piccole e medie imprese:

- i requisiti di carattere generale previsti dall'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016;
- i requisiti di idoneità professionale di cui all'art. 83, comma 1, lett. a) e comma 3, del D.Lgs. n. 50/2016.

- 2. Attività del Responsabile Unico del Procedimento (RUP)

Il RUP del singolo procedimento assicura che l'importo stimato massimo dell'affidamento sia adeguato rispetto all'opera, servizio o fornitura e che detto importo stimato massimo inferiore ad euro 40.000 non derivi da un artificioso frazionamento di opere, servizi o forniture di importo maggiore.

E' altresì compito del RUP procedere all'istruttoria della procedura di affidamento diretto ed in particolare all'individuazione dello/degli operatore/i economico/i e alla negoziazione.

Il RUP ha in generale la facoltà di richiedere anche a più di un operatore economico di presentare



adeguata offerta per l'affidamento diretto che intende aggiudicare, stabilendo altresì la necessaria documentazione tecnico/amministrativa da presentare a corredo dell'offerta.

In caso di affidamento diretto di importo stimato massimo superiore a euro 20.000 e inferiore a euro 40.000 il RUP è tenuto a reperire sul mercato almeno tre preventivi/offerte.

Nel caso in cui, anche per affidamenti di importo stimato massimo superiore a euro 20.000 e inferiore a euro 40.000, risulti necessario affidare il lavoro/servizio/fornitura ad uno specifico operatore economico per motivi di opportunità tecnica (particolare conoscenza dei luoghi dove deve svolgersi la prestazione, interventi su impianti/tecnologie in precedenza fornite o realizzate, etc.) il RUP deve motivare in modo approfondito ed esaustivo la scelta effettuata.

Nel caso vi siano elenchi validi di operatori economici presso l'Ateneo, il RUP dovrà attingere da questi per richiedere la presentazione dell'offerta.

In ogni caso il RUP è tenuto a garantire il principio della rotazione degli operatori economici nei confronti dei quali si procede ad affidamento diretto.

Per l'affidamento di lavori è facoltà del RUP servirsi o meno dei sistemi telematici di acquisto (START, MEPA, CONSIP) per l'aggiudicazione dell'affidamento diretto.

E' compito del RUP motivare adeguatamente, con apposito verbale o sintetica relazione, la scelta dell'affidatario ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n 50/2016.

La motivazione deve dar conto del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei requisiti di carattere generale e di idoneità professionale, della rispondenza di quanto offerto alle esigenze della stazione appaltante, di eventuali caratteristiche migliorative offerte dal contraente qualora si sia proceduto ad un confronto fra più operatori economici e della congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione.

- 3. Aggiudicazione dell'affidamento

Al termine delle attività di competenza del RUP e sulla scorta delle motivazioni indicate al punto precedente da questi rilasciate, il dirigente dell'area adotta il decreto di affidamento nel quale dovrà essere indicato l'operatore economico risultato aggiudicatario dell'affidamento diretto e l'importo effettivo riconosciuto per l'esecuzione dell'opera.



- 4. Stipula contratto e pubblicazione

Ai sensi dell'art. 32, comma 14, del Codice, la stipula del contratto per gli affidamenti di importo non superiore a euro 40.000 può avvenire mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere (anche attraverso posta elettronica certificata).

Nei casi in cui l'affidamento diretto preveda un foglio patti e condizioni specifico o altro documento di natura contrattuale, dovrà essere sottoscritto dal dirigente apicale della unità organizzativa e dall'operatore economico in forma elettronica (firma digitale).

A seguito dell'adozione della determinazione di affidamento e della stipula del contratto il RUP è tenuto, in ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza, a pubblicare l'esito dell'affidamento nella sezione dedicata del portale dell'Università e se ricorrente sul portale dell'Osservatorio Contratti Pubblici Regione Toscana (SITAT SA) ai sensi dell'art. 10 L.R.T. n. 38/2007 e relativo Regolamento di attuazione.

* * *

Ulteriori elementi a supporto e corredo delle prime indicazioni saranno progressivamente forniti anche in esito all'avvianda formazione.

Quanto sopra esposto è frattanto da intendersi immediatamente operativo.

Si invitano, comunque, tutti i responsabili delle Strutture dell'Ateneo a rivolgersi alla Centrale d'Acquisto per il supporto amministrativo in tutti i casi in cui dovessero sorgere dubbi interpretativi e problemi circa l'applicazione della nuova normativa nelle more, comunque, di fornire modulistica di supporto.

Ringrazio per l'attenzione e invio i migliori saluti.

f.to Dott.ssa Beatrice Sassi