

MINISTERO DELLA DIFESA

SEGRETARIATO GENERALE DELLA DIFESA E DIREZIONE NAZIONALE DEGLI ARMAMENTI

II Reparto - Coordinamento Amministrativo

2° Ufficio

Indirizzo Postale: Via XX Settembre, 123/a – 00187 Roma

Posta elettronica: sgd@sgd.difesa.it

All.: //

OGGETTO: Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici. Disposizioni innovative.

A ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO

1. Con la direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 (in vigore dal 17 aprile 2014), che abroga la precedente 2004/18/CE, sono state adottate nuove disposizioni in materia di appalti pubblici che dovranno essere recepite dagli stati membri entro il 18 aprile del 2016.
2. Tenuto conto del particolare ruolo strategico degli appalti pubblici nell'attuale contesto economico, la direttiva ha introdotto una serie di disposizioni innovative che avranno come necessaria conseguenza modifiche della normativa generale (D.Lgs.163/2006, DPR 207/2010)
3. In attesa del recepimento si segnalano le novità ritenute di interesse.

➤ **Obiettivi.**

Tra i profili innovativi, in ogni caso rispetto alla precedente ed in considerazione del mutato contesto economico-normativo, la direttiva delinea nuovi obiettivi ed introduce disposizioni volte al raggiungimento degli stessi.

In particolare, evidenzia la necessità di:

- facilitare la partecipazione delle PMI alle procedure di appalto,
- adottare misure per garantire il rispetto degli obblighi in materia ambientale, sociale e di lavoro,
- semplificare le procedure di gara,
- orientare gli appalti alla qualità anche attraverso l'innovazione,
- potenziare l'aggregazione della domanda.

➤ **Appalti misti (considerando 11,12 e 13, artt.3 e 16).**

La direttiva, relativamente a contratti misti di lavori, servizi e forniture, lascia invariato il principio per cui le disposizioni applicabili alla procedura sono determinate con riferimento all'oggetto principale del contratto e, solo nel caso di contratti misti di tipologie di servizi e forniture, specifica che l'oggetto principale è definito in base al valore stimato più elevato.

Inoltre nelle ipotesi di appalti misti la direttiva introduce il principio della separabilità, con facoltà per l'amministrazione di scegliere di aggiudicare appalti distinti. La norma interna dovrà stabilire i criteri per consentire all'amministrazione aggiudicatrice di determinare le parti oggetto dell'appalto con conseguente applicabilità delle relative disposizioni in relazione alle caratteristiche della parte distinta.

Qualora le parti non siano oggettivamente separabili, il regime giuridico applicabile è determinato in base all'oggetto principale del contratto. Per appalti concernenti aspetti difesa e sicurezza è fatta salva l'applicazione delle relative disposizioni speciali.

Per gli appalti difesa rimane, pertanto, ferma l'applicazione della normativa speciale che, tuttavia, dovrà essere rivista in funzione dell'introduzione del principio di separabilità di cui sopra.

➤ **Aggregazione, centralizzazione delle committenze, appalti congiunti occasionali (considerando 59, 69-73 artt.2, 37, 38, 39, D.L.66/2014).**

Tenuto conto che le economie di scala consentono il risparmio di costi per le pubbliche amministrazioni ed una migliore professionalità nella gestione degli appalti, la direttiva rafforza, anche tra diversi stati membri, l'aggregazione della domanda, la centralizzazione delle procedure con strutture permanenti (centrali di committenza) o con appalti congiunti occasionali, attentamente monitorati per evitare collusioni e concentrazione del potere di acquisto.

Un elemento di novità è rappresentato dall'attività di committenza ausiliaria (es. consulenza sullo svolgimento delle procedure di appalto) che può essere affidata a terzi nell'ambito delle attività delle centrali di committenza (senza applicare la direttiva) o con procedura di appalto pubblico di servizio.

Peraltro, la normativa interna con D.L.66/2014 (in attesa di conversione) all'art.9 istituisce, nell'ambito dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti, l'elenco dei soggetti aggregatori per l'acquisizione di beni e servizi (Consip spa, centrali di committenza regionali e soggetti terzi aventi i requisiti definiti con DPCM) cui sarà obbligatorio ricorrere per determinate categorie di beni e servizi ed al superamento di soglie stabilite annualmente con DPCM.

➤ **Procedura competitiva con negoziazione (considerando 42-45, 50, artt.26,29,32).**

La direttiva, nel considerare la difficoltà di individuare le soluzioni che il mercato può offrire per la soddisfazione di particolari esigenze da parte dell'amministrazione (es. realizzazione di importanti progetti di infrastruttura o di grandi reti informatiche), ritiene che la procedura negoziata possa costituire uno strumento utile al raggiungimento dell'interesse pubblico. A tal fine innova introducendo una procedura progressiva volta al miglioramento del contenuto della prestazione. La negoziatura delle offerte ha come limite l'immodificabilità dei requisiti minimi oggetto della prestazione, dei criteri di valutazione e della loro ponderazione. Nello stesso tempo si ribadisce l'eccezionalità delle procedure negoziate senza pubblicazione di bando.

➤ **Partenariato per l'innovazione (considerando 49, art.31).**

La direttiva inserisce tra le procedure di scelta del contraente il partenariato per l'innovazione che, nella sostanza, si caratterizza come una procedura competitiva con negoziazione avente come finalità principale l'attività di ricerca e sviluppo per l'individuazione di beni, servizi e lavori non disponibili nel mercato (innovativi) ma non necessariamente l'acquisizione del risultato prodotto finale innovativo.

E' strutturato in fasi e nelle fasi intermedie sono previsti pagamenti e possibilità di risoluzione dell'intero partenariato o dei singoli contratti.

➤ **Mezzi elettronici (considerando 52-57, artt.22 e 53).**

Nell'ottica di semplificare e rendere trasparenti le procedure d'appalto, la direttiva, oltre a prevedere la disponibilità elettronica dei documenti di gara e la standardizzazione dei formati a cura della Commissione, introduce l'obbligo di utilizzo di mezzi elettronici in tutte le fasi della procedura di gara, prevedendo un regime transitorio necessario alla predisposizione di tutti gli strumenti anche in funzione dell'interoperabilità tra stati membri.

➤ **Termini (considerando 80, artt.27-31,47).**

Per effetto dell'informatizzazione e della standardizzazione, cui consegue lo snellimento delle procedure, la direttiva riduce sensibilmente i termini minimi di ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte, con possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di fissare termini ulteriormente inferiori a determinate condizioni.

➤ **Suddivisione in lotti (considerando 78, artt.5 e 46).**

La direttiva, per favorire l'accesso delle PMI negli appalti, considera la suddivisione in lotti come principio generale che lo stato membro può decidere di rendere obbligatorio e, nel caso non lo fosse, impone all'amministrazione aggiudicatrice l'obbligo di motivare la scelta di non suddividere.

Si consente la limitazione del numero dei lotti per i quali un operatore economico può presentare offerta e del numero dei lotti che possono essere aggiudicati allo stesso offerente.

Le nuove disposizioni della direttiva sono state peraltro già recepite nel nostro ordinamento, con l'introduzione del comma 1 bis all'art.2 del D.Lgs.163/2013 (L.98/2013), nell'ambito dei principi generali che regolano gli appalti.

➤ **Fatturato (considerando 83, art.58).**

La direttiva, per facilitare l'accesso agli appalti pubblici da parte delle PMI, stabilisce che i requisiti di capacità economico e finanziaria non devono essere sproporzionati ed in ogni caso il fatturato minimo richiesto non dovrebbe di norma superare il doppio del valore stimato dell'appalto, tenuto conto anche della suddivisione in lotti.

➤ **Documento di gara unico europeo – DGUE (considerando 84, artt.59,61,86).**

Per semplificare la gestione delle procedure per l'amministrazione aggiudicatrice e favorire la partecipazione degli operatori economici riducendo gli oneri amministrativi, la direttiva ha introdotto il documento di gara unico europeo che consiste in una autodichiarazione aggiornata prodotta dall'operatore economico (compresi i soggetti alle cui capacità si affida) costituente prova preliminare documentale dell'assenza di motivi esclusione e del possesso dei requisiti di partecipazione, secondo un formulario elaborato dalla Commissione ed inserito nel registro on line dei certificati (E-Certis).

La direttiva, peraltro, fa riferimento non solo a banche dati nazionali (registri nazionali di appalti, fascicoli virtuali d'impresa, analogamente alla BDNCP) ma, volendo facilitare la presentazione di offerte transfrontaliere, incentiva l'interoperabilità delle banche dati per lo scambio tra stati membri nelle procedure d'appalto.

➤ **Raggruppamenti di operatori economici (considerando 15, art.19).**

La direttiva consente agli stati membri di prevedere la possibilità di imporre, per gli operatori economici costituiti in raggruppamenti, condizioni di partecipazione aggiuntive purché proporzionate e giustificate da motivazioni obiettive (es. richiesta di nominare una rappresentanza congiunta o informazioni sulla loro costituzione).

➤ **Affidamento sulle capacità di altri soggetti (art.63).**

Nel caso di appalti aventi ad oggetto esclusivamente o in parte lavori, la direttiva innova laddove prevede che le amministrazioni possano escludere l'avvalimento esigendo che compiti essenziali siano svolti direttamente dall'offerente.

➤ **Motivi di esclusione (considerando 100-102, art.57).**

La direttiva distingue, come la precedente, motivi obbligatori di esclusione e facoltativi (o perché sono le amministrazioni aggiudicatrici a decidere o perché è lo stato membro a stabilire se renderli obbligatori).

Tra i motivi obbligatori include i reati di terrorismo e lavoro minorile ed altre forme di tratta di esseri umani. Gli stati possono prevedere deroga alle esclusioni obbligatorie per la tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Tra i motivi facoltativi introduce: la violazione di norme in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro, il conflitto d'interessi nonché la partecipazione a consultazione preliminare con effetto distorsivo della concorrenza (entrambi non altrimenti risolvibili) e il tentativo di ottenere o fornire informazioni che possano avere influenza sulla procedura.

Nel caso in cui, in presenza di un motivo di esclusione, gli operatori economici forniscano prova di affidabilità, dimostrando di aver compiuto atti per porre rimedio agli illeciti e di aver adottato misure per prevenire la ripetizione, l'amministrazione valuta se escluderlo o meno.

Gli stati membri determinano il periodo massimo di esclusione.

➤ **Criterio di aggiudicazione (considerando 89-99, artt.67,68).**

Tenuto conto dell'obiettivo della qualità negli appalti, non solo nel senso del risultato finale della prestazione ma anche nello svolgimento della procedura e nelle condizioni di esecuzione del contratto volte a tutelare il rispetto di diritti ambientali, sociali e di lavoro, la direttiva propende verso l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del prezzo o del costo con un approccio costo/efficacia.

Ai fini della determinazione del costo, introduce il concetto (peraltro già presente negli appalti difesa) del ciclo di vita che consente di individuare i costi sostenuti dall'amministrazione o dagli utenti, connessi all'acquisizione, alla manutenzione, alle esternalità ambientali.

L'offerta economicamente più vantaggiosa può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in base a criteri, ponderati e correlati all'oggetto dell'appalto, stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice ed evidenziati nei documenti di gara. Non viene, pertanto, eliminato il prezzo ma, anziché essere uno dei criteri di aggiudicazione, diventa un elemento di valutazione per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

E' di tutta evidenza che permane l'aggiudicazione al prezzo più basso ma questo diviene una procedura residuale .

➤ **Subappalto (considerando 105, art.71, L.9/2014).**

La principale novità della direttiva in materia di subappalto è costituita dalla possibilità per gli stati membri di introdurre il subappalto del subappalto (ora vietato ex art.118 D.Lgs.163/2006) nonché, in generale, la particolare attenzione riservata alla trasparenza sia nella verifica del possesso dei requisiti da parte subappaltatori che nel controllo dei cantieri nella fase esecutiva.

Per quanto concerne la possibilità di pagamento diretto ai subappaltatori, la normativa interna (L.9/2014) ha già sostanzialmente recepito le disposizioni introdotte dalla direttiva.

➤ **Modifica dei contratti durante il periodo di validità (considerando 48, 107-111, artt.45,72).**

La direttiva innova in quanto introduce disposizioni relative all'esecuzione del contratto, non presenti nella precedente ma successivamente disciplinate dal diritto interno (rinegoziazione, revisione dei prezzi, prestazioni supplementari, vicende soggettive dell'operatore economico), stabilendo condizioni ed in particolare soglie de minimis al di sotto delle quali non è necessaria una nuova procedura d'appalto, definendo inoltre a tal fine, in una disposizione di chiusura, cosa debba intendersi per modifica sostanziale.

Le modifiche inerenti le prestazioni supplementari e le vicende soggettive dell'esecutore del contratto devono essere pubblicate nella GUUE.

➤ **Risoluzione (considerando 112, art.73).**

Come per le modifiche in corso di esecuzione, anche l'istituto della risoluzione, già disciplinato dal diritto interno, presenta elementi di novità in quanto tra i casi inserisce l'avvenuta aggiudicazione del contratto a seguito di gravi violazioni di obblighi derivanti dai trattati e dalla direttiva.

➤ **Applicazione della normativa UE (considerando 121-126, art.83, atto di segnalazione AVCP 3/2014).**

Al fine di garantire l'effettiva applicazione della normativa europea, la direttiva considera indispensabile definire gli strumenti ed individuare le autorità nazionali competenti ad assicurare il monitoraggio (*ex ante o ex post*) delle politiche e delle procedure in materia di appalti, i cui risultati dovranno essere relazionati alla Commissione entro il 18 aprile del 2017 e, successivamente, ogni 3 anni.

Quanto all'autorità nazionale, la stessa AVCP auspica (atto di segnalazione 3/2014) l'attribuzione di compiti in tal senso, tenuto conto delle competenze della stessa in materia di appalti pubblici.

Come ulteriore elemento di novità, oltre alle procedure di ricorso, la direttiva consente l'introduzione della possibilità da parte del singolo cittadino di segnalare alla predetta autorità nazionale le eventuali violazioni della relativa normativa comunitaria.

IL DIRETTORE

Dir. QUITADAMO dr. Giuseppe

ELENCO INDIRIZZI

STATO MAGGIORE DELLA DIFESA
UGPPB

00187 ROMA

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

Via XX Settembre, 123

SEDE

STATO MAGGIORE DELLA MARINA

Piazza della Marina,1

00196 ROMA

STATO MAGGIORE DELL'AERONAUTICA

Viale dell'Università, 4

00185 ROMA

COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI (CRA C.C.)

Viale Romania, 45

00185 ROMA

COMANDO LOGISTICO DELL'ESERCITO

Via Nomentana, 274

00162 ROMA

COMANDO LOGISTICO DELL'AERONAUTICA MILITARE

Viale dell'Università, 4

00185 ROMA

COMANDO LOGISTICO DELLA MARINA MILITARE

Piazza della Marina, 1

00196 ROMA

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE E.I.

Via Jacopo da Diacceto

50123 FIRENZE

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE M.M.

Via Principe Amedeo, 235

74100 TARANTO

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE A.M..

Corso Sidney Sonnino, 159

70121 BARI

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE C.C.

Viale Romania, 45

00185 ROMA

DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE

Viale dell'Esercito, 186

00143 ROMA

DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE CIVILE

Viale dell'Università, 4

00185 ROMA

DIREZIONE GENERALE DELLA PREVIDENZA MILITARE, DELLA LEVA E DEL COLLOCAMENTO AL LAVORO DEI VOLONTARI CONGEDATI

Viale dell'Esercito, 186

00143 ROMA

DIREZIONE GENERALE DI COMMISSARIATO E DI SERVIZI GENERALI

Piazza della Marina, 1

00196 ROMA

DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI TERRESTRI

Via Marsala, 104

00185 ROMA

DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI NAVALI

Piazza della Marina,1

00196 ROMA

DIREZIONE DEGLI ARMAMENTI AERONAUTICI E PER LA AERONAVIGABILITA'

Viale dell'Università, 4

00185 ROMA

DIREZIONE INFORMATICA, TELEMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE
Viale dell'Università, 4 00185 ROMA

DIREZIONE DEI LAVORI E DEL DEMANIO
Piazza della Marina, 1 00196 ROMA

III REPARTO SEDE

IV REPARTO SEDE

V REPARTO SEDE

VI REPARTO SEDE

UFFICIO GENERALE DEL SEGRETARIO GENERALE SEDE

UFFICIO GENERALE DEL CENTRO DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA SEDE

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE INTERFORZE 00185 ROMA

UFFICIO AMMINISTRAZIONI SPECIALI 00185 ROMA

RAGGRUPPAMENTO AUTONOMO MINISTERO DIFESA SEDE

CENTRO FORMAZIONE DIFESA 00185 ROMA

e, per conoscenza:

GABINETTO DEL MINISTRO 00187 ROMA

GABINETTO DEL MINISTRO – UFFICIO LEGISLATIVO 00187 ROMA

UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO E DEGLI AFFARI FINANZIARI SEDE

UFFICIO CENTRALE PER LE ISPEZIONI AMMINISTRATIVE SEDE

COMMISSARIATO GENERALE PER LE ONORANZE AI CADUTI SEDE

e, per diramazione interna

I Ufficio SEDE

III Ufficio SEDE

IV Ufficio SEDE

Segreteria II Reparto SEDE