

## **Allegato I: Procedimenti Ministero della Difesa**

## PROCEDIMENTI ED ATTIVITÀ

### 1. I procedimenti di competenza del Ministero della Difesa

Sono individuati dal Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*) dagli artt. 1039 e 1040, per quanto concerne l'area T/O e all'art. 1041 e ss. Per quanto concerne l'area T/A.

#### 1.1 Il Procurement

Uno specifico accenno merita l'attività di *procurement* svolta nell'Amministrazione Difesa.

##### ❖ Organizzazione e competenze

Nel Dicastero Difesa le spese sono differenziate in accentrate, decentrate e delegate.

Le spese **accentrate** sono per esigenze di valenza nazionale e vengono esperite dagli Enti Ordinatori Primari di Spesa Centrali (CRA – DD.GG. – DD.TT.) su *input* degli Organi Programmatori.

Le spese **decentrate** hanno sempre esigenze di valenza nazionale, ma vengono finalizzate dagli Enti/Comandi periferici che detengono, in relazione a determinate tipologie specialistiche di appalto, la peculiare *expertise* tecnica e le competenze specialistiche necessarie all'affidamento per specifici prodotti, ovvero linee di attività funzionali ai medesimi, su delocalizzazione degli OOPP o Enti Ordinatori Primari di Spesa Centrali.

La spesa **delegata** è una specifica tipologia di impegno assunto in favore di una pluralità di funzionari delegati (la c.d. rete) in base all'esigibilità delle obbligazioni assunte o programmate dagli stessi e comunicate all'amministrazione mediante la predisposizione di appositi programmi di spesa.

Al riguardo, è intervenuta la Corte dei Conti (Deliberazione SCCLEG/7/2020/PREV) che, in sede di controllo preventivo di legittimità, ha evidenziato che tutte le spese di importo superiore o uguale a 515.000 euro non possono avvenire tramite Funzionario Delegato (FD), ma devono essere effettuate per via accentrata o per decentramento amministrativo tramite Ente Ordinatore Principale di Spesa (EOPS). Sono escluse dalla direttiva, e pertanto finanziabili in contabilità ordinaria ai FD, le attività di importo uguale o maggiore a tale soglia, che possono essere realizzate con adesione alle Convenzioni CONSIP, ad Accordi Quadro stipulati in sede centralizzata, con Accordi con le altre Amministrazioni ai sensi della L. 241/90 e, infine, in casi dichiarati di stato di emergenza o per far fronte a peculiari esigenze operative. Quanto sopra, con l'avvertenza che, in tal caso, l'assegnazione delle risorse agli EOPS deve riguardare imprese con carattere areale.

Altresì, attesa la trasversalità dei Servizi Amministrativi, con specifico riferimento alla spesa delegata, si auspica vivamente di portare avanti ogni utile iniziativa volta all'accorpamento dei suddetti Servizi Amministrativi inseriti nello stesso Sedime/Base.

In linea con la dimensione strutturale e funzionale del Dicastero, l'attività negoziale della Difesa presenta un'articolazione organizzativa complessa, che esplica la propria attività in una molteplicità variegata di settori di appalto, correlati in maniera più o meno diretta al supporto della missione istituzionale della Difesa nazionale. Gli appalti sono attuati nel rispetto dei principi e della normativa di settore stabiliti in sede eurocomunitaria, che sono parte integrante del nostro ordinamento giuridico, essendo stati recepiti in norme di legge nazionale.

L'organizzazione del *procurement* del Dicastero è – di massima – articolata in Direzioni Generali e Direzioni degli Armamenti del Segretariato Generale della Difesa, che svolgono le attività a beneficio delle Forze armate e dell'Arma dei Carabinieri nei settori degli armamenti, del genio, del commissariato, delle telecomunicazioni e dei servizi generali. Inoltre, le Direzioni sono competenti per l'attuazione di accordi di cooperazione internazionale e di programmi di

ammodernamento/rinnovamento relativi a sistemi d'arma, opere, mezzi e beni direttamente destinati alla difesa nazionale<sup>1</sup>.

Nell'assetto ordinativo proprio dell'Area Tecnico Operativa, oltre alle attività contrattuali eseguite in ambito "centrale" per il mantenimento dei sistemi d'arma e mezzi nonché per il funzionamento delle F.A./CC, le acquisizioni sono eseguite anche dall'area periferica, che presenta una dislocazione territoriale estremamente parcellizzata ad ampio raggio. In tale contesto, il decentramento amministrativo, proprio dell'ordinamento militare, garantisce autonomia amministrativa ai Comandanti dei reparti, entro determinati limiti di spesa, per l'impiego delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare la prontezza degli assetti. Ciò determina una naturale interazione di tale servizio con gli operatori economici presenti nel territorio per il soddisfacimento delle esigenze di funzionamento e mantenimento.

Una ulteriore connotazione peculiare del Dicastero, connaturale alla articolazione di competenze prevista nel Codice e declinata nel Testo unico dell'ordinamento militare, è la presenza di Organi preposti alla fase di pianificazione/programmazione delle esigenze e Organi preposti alla attività tecnico amministrativa di gestione degli acquisti. Nello specifico, l'attività di affidamento, gestione ed esecuzione contrattuale, di competenza delle Stazioni appaltanti del SGD/DNA ovvero di F.A., rappresenta la seconda fase nell'ambito del processo acquisitivo, preceduta da una fase di pianificazione e definizione dell'esigenza operativa, di competenza degli Organi Programmatori (OO.PP.) di SMD e F.A. Infatti, una volta che gli Organi Programmatori hanno definito, sulla base delle direttive del Ministro e dello Stato Maggiore della Difesa, le caratteristiche e le quantità dei materiali da approvvigionare per le esigenze delle Forze armate, spetta alle Stazioni appaltanti, competenti per area, avviare e gestire l'*iter* di acquisizione.

In particolare, gli OO.PP. individuano, per ciascuna esigenza funzionale, l'oggetto, l'importo presunto, il cronoprogramma e la forma di finanziamento, attribuendo mandato alla competente Stazione appaltante. Nello specifico, i Centri di Responsabilità Amministrativa (CC.RR.AA.), ricevuti i "modelli B e C" da parte delle Autorità responsabili dell'impiego operativo dei fondi (i citati OO.PP.), provvedono ad assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, il puntuale approvvigionamento di beni e servizi ad acquisizione accentrata, mentre, relativamente alla spesa delegata, provvedono all'assegnazione e all'accreditamento delle somme a favore dei Funzionari Delegati, attraverso l'emissione dei decreti di Impegno a Esigibilità Pluriennale (I.P.E.) e dei discendenti Ordini di Accreditamento.

Tenuto conto dei contenuti del mandato, la Stazione appaltante avvia il relativo processo di affidamento, attraverso la determina a contrarre, con la quale individua anche le modalità di selezione del contraente.

Il mandato, oltre a definire la programmazione finanziaria dell'impresa, fornisce una serie di indicazioni che consentono, tra le altre cose, di stabilire se inquadrare lo specifico contratto nell'ambito del c.d. *procurement* civile o militare. In base agli elementi contenuti nel mandato si delinea, infatti, il quadro normativo applicabile alla procedura di affidamento, rispondente a due macro-settori distinti: da una parte la normativa generale dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. ***procurement civile della Difesa***); dall'altra la normativa speciale attinente alle acquisizioni peculiari dei settori della difesa e sicurezza (c.d. ***procurement militare***) disciplinato dal Decreto legislativo n. 208/2011<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Gli Stati Maggiori di F.A. sono, invece, competenti per l'addestramento e l'approntamento degli strumenti terrestri, navale e aereo, per il mantenimento delle dotazioni e il ripianamento delle scorte.

<sup>2</sup> A tale riguardo, giova evidenziare che l'art. 536 del COM (come modificato dalla L. 244/2012) ha previsto la presentazione annuale di un "piano di impiego pluriennale" finalizzato a riassumere:  
- il quadro generale delle esigenze operative delle FFAA/CC, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive;

## ❖ Procurement civile della Difesa

L'articolo 534 del D.lgs. 66/2010 stabilisce che ai contratti del Ministero della Difesa si applicano le vigenti disposizioni in materia di attività negoziale della Pubblica Amministrazione statale, ivi comprese la disciplina concernente l'acquisizione di beni e servizi tramite la Concessionaria servizi informativi spa (CONSIP), nonché la disciplina concernente le forniture e servizi informatici.

Per gli approvvigionamenti non riconducibili agli acquisti peculiari dei settori difesa e sicurezza, regolati dalla già citata normativa speciale, il contesto giuridico di riferimento è, a partire dal 01 luglio 2023, il D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 che disciplina, recependo le Direttive comunitarie 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, la materia degli appalti pubblici e delle concessioni.

In particolare, il Codice di recente adozione si fonda su quattro pilastri: a) il principio del risultato; b) il principio della fiducia; c) il principio dell'accesso al mercato; d) digitalizzazione dell'intero processo del procurement (dalla programmazione all'esecuzione).

Altre novità di rilievo sono rappresentate da: 1) rafforzamento del principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale tramite l'obbligatorietà della previsione della revisione dei prezzi; 2) tassatività delle cause di esclusione e massima partecipazione; 3) riduzione di alcune limitazioni normative all'utilizzo del subappalto e dell'avvalimento; 4) centralità della nuova figura del responsabile di progetto; 5) estensione dell'ambito di applicazione degli incentivi alle funzioni tecniche; 6) obbligatorietà del Collegio tecnico consultivo in caso di appalti di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea e di forniture e servizi di importo pari o superiore a 1 milione di euro .

Si tratta di modifiche normative volte a elevare il livello di efficienza ed efficacia nelle procedure di appalto, in linea con la logica "emergenziale" sottesa ai decreti "Semplificazioni" e con l'attuazione del PNRR, nonché in un'ottica di risoluzione della crisi, prima pandemica e poi derivante dal conflitto, rispetto alla quale gli appalti pubblici si pongono come strumento di ripresa dell'economia.

Quale direttrice portante in una dimensione europea, il c.d. "*procurement* civile" è rimasto incentrato sulla tutela della concorrenza (ivi inclusa la tutela delle Piccole, Medie e Micro Imprese). Il legislatore italiano ha posto particolare attenzione a istituti e strumenti mirati alla salvaguardia di valori fondamentali, quali la prevenzione della corruzione. Con il Codice dei contratti si tende, ad esempio, all'accessibilità piena degli atti e si persegue fortemente l'obiettivo della professionalizzazione delle Stazioni Appaltanti (attraverso il processo di centralizzazione delle committenze e la qualificazione delle stesse).

Si è, altresì, rafforzato il ruolo dell'ANAC nel sistema degli appalti pubblici e concessioni in chiave di lotta alla corruzione, che esercita una costante azione di vigilanza e indirizzo. A tale proposito si evidenzia, in particolare, che nel presente Piano, in recepimento di specifiche raccomandazioni formulate al Dicastero a conclusione di una indagine intervenuta per l'area contratti pubblici nel settore del c.d. *procurement* civile della Difesa, si è provveduto a implementare alcune misure di prevenzione del rischio come suggerito dall'Autorità, finalizzate nello specifico ad incrementare il raccordo tra il RPCT ed i Referenti, ovvero il monitoraggio su specifiche fasi del processo<sup>3</sup>.

---

-l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico;  
- le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

<sup>3</sup> Tali prescrizioni sono state diffuse dal RPCT a tutto il Dicastero con apposita circolare (M\_D GBIL REG2021 0004629 del 21 maggio 2021).

Nel settore del *procurement* civile, infatti, l'Amministrazione della Difesa opera nel contesto generale sopra descritto e agisce in un contesto socio-culturale e criminologico analogo a quello delle altre Pubbliche Amministrazioni.

In proposito occorre tener presente che il Codice dei contratti (art.136 del D.lgs. n. 36 del 2023) ha rinviato la normativa di dettaglio, per la disciplina delle attività negoziali della Difesa diverse da quelle previste dal D.lgs. n. 208 del 2011, a un successivo Decreto ministeriale volto a definire le Direttive generali per tale ambito di attività, al fine di operare il raccordo del quadro procedimentale generale con il particolare assetto organizzativo della Difesa e le peculiarità insite nella finalità di sostegno logistico ai compiti istituzionali delle Forze armate. Le direttive, dovranno tenere conto della complessa struttura organizzativa della Difesa, descritta in precedenza, caratterizzata da enti che curano procedure contrattuali, ubicati in tutto il territorio e, peraltro, dipendenti sia dall'Area TA sia dall'Area TO, operando una tendenziale uniformità e standardizzazione delle procedure che, nel rispetto dei principi e degli istituti di cui al Codice dei contratti, faciliti il contrasto alla corruzione, con particolare attenzione ai settori ritenuti sensibili ovvero a maggior rischio.

Tale Regolamento dovrà definire/specificare, in accordo alle specifiche esigenze del settore Difesa – la disciplina nei seguenti principali ambiti: nomina e compiti del responsabile del progetto e dei responsabili di fase; progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto; sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali; procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; direzione dei lavori e dell'esecuzione; esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; collaudo e verifica di conformità; interventi da eseguire in Italia o all'Estero per effetto di accordi internazionali.

Nelle more del predetto Regolamento, continua ad applicarsi il DPR 236/2012 come integrato dall'allegato II.20 del D.lgs. n. 36 del 2023.

❖ Appalti nei settori della Difesa e sicurezza (c.d. *procurement* militare)

L'attività di *procurement* condotta dalle Direzioni degli armamenti, con la finalità di dotarsi dei peculiari beni e servizi necessari all'assolvimento dei compiti di difesa e sicurezza del Dicastero (sistemi d'arma terrestri, navali, aerospaziali e relativi componenti), si inquadra nel c.d. *procurement* militare. Le quattro Direzioni che si occupano di *procurement* nel campo dei materiali d'armamento (**TERRARM**, **NAVARM**, **ARMAEREO** e **TELEDIFE**) operano in un contesto ambientale che va oltre i confini nazionali, determinando, nella definizione del concetto stesso di "ambiente esterno", una difficile delimitazione da un punto di vista prettamente geografico.

La normativa speciale, che costituisce lo specifico quadro normativo di riferimento, è costituita dal D.lgs. 208/2011, che ha recepito la Direttiva 2009/81/CE, e ha come ambito di applicazione tutti gli acquisti aventi ad oggetto materiale militare, lavori, forniture e servizi a essi correlati, ovvero per fini specificatamente militari. In base all'art. 3, si applicano le norme del Codice dei contratti, per quanto non espressamente previsto dal decreto e ove compatibili o non derogate. Pertanto, i contratti militari in argomento si considerano sottoposti alle misure previste dal Codice nei suddetti limiti di compatibilità.

La Direttiva, recepita con il menzionato Decreto, rappresenta un dedicato strumento legislativo, adeguato alle specificità degli acquisti nei settori "sensibili" di difesa e sicurezza e volto a circoscrivere a casi eccezionali il ricorso alle deroghe previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia: il diritto degli Stati membri di non applicare le norme comunitarie per tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza (art. 346 TFUE) non viene comunque meno, ma l'impianto normativo

contribuisce a ridimensionare le circostanze in cui gli Stati percepiscono un pericolo per i propri interessi essenziali di sicurezza. Il quadro normativo delinea, infatti, un ambito procedimentale idoneo alle specificità di un mercato, quello della Difesa, costituito da operatori economici aventi connotazioni peculiari e basato su opportune dinamiche, caratterizzate da un elevato livello intrinseco di discrezionalità e un dialogo costante con gli operatori in relazione alla spiccata connotazione tecnologica degli approvvigionamenti, allo scopo di affinare strada facendo il requisito definitivo. Alcuni istituti giuridici della Direttiva 2009/81/CE, recepiti nel D.lgs. 208/2011, come la generalizzata applicazione in ambito *procurement* militare delle procedure ristrette in luogo di quelle aperte, gli specifici requisiti di aggiudicazione, quali sicurezza delle informazioni e sicurezza degli approvvigionamenti e alcune peculiari fattispecie di procedure negoziate senza pubblicazione di bando di gara e di esclusioni, ad esempio quelle relative ai contratti di ricerca e sviluppo, vanno nella direzione sopra descritta.

Si configurano, pertanto, come residuali ed eccezionali i contratti e le relative procedure negoziali sottratte all'ambito normativo sopra richiamato, in quanto riconducibili nell'alveo delle esclusioni *ex art.* 346 del TFUE, peraltro sottoposte a un rigido *iter* procedimentale.

A completamento del quadro giuridico di riferimento, per il settore del *procurement* militare, è intervenuta anche la Direttiva generale del 16 gennaio 2024 emanata dal Ministro della Difesa, quale atto d'indirizzo generale per tutte le articolazioni del Ministero della Difesa volto a valorizzare le specificità dell'ambito *de quo* e a renderlo aggiornato al più ampio contesto delineato dal nuovo Codice dei Contratti, alle prospettive di riforma della Bussola strategica ed ai nuovi orizzonti delineati dalla regolamentazione europea in tema di appalti congiunti.

L'Amministrazione Difesa, per i contratti stipulati attraverso procedure negoziate senza pubblicazione di bando di gara, ove ne ricorrano i presupposti ai sensi dell'art.18 del D.lgs. n. 208/2011 (sovente per ragioni di natura tecnica, che determinano l'infungibilità della prestazione offerta da specifiche aziende potenziali produttrici), al fine di prevenire e contrastare qualsiasi tentativo corruttivo a danno dell'Amministrazione e, più in generale, di tutelare l'interesse pubblico, ha predisposto e utilizza la metodologia dell'Analisi dei costi industriali e congruità delle offerte (Direttiva SGD-G-023). Trattasi di metodologia tesa ad assicurare univocità di indirizzo e trasparenza alle procedure tramite le quali le Stazioni Appaltanti della Difesa (Direzioni degli armamenti) procedono alla determinazione dei costi aziendali, al calcolo dei tempi di lavoro diretto e all'analisi di congruità dell'offerta con procedure non concorsuali. In particolare, detta Direttiva prevede quale "*condicio sine qua non*" che, laddove si operi in ambito nazionale, la ditta contraente sia stata preventivamente sottoposta, da parte di apposita Commissione, ad accertamento dei costi aziendali riportati (assieme ad altri valori/informazioni) in un apposito verbale approvato e diramato da SGD/II REPARTO ed al quale la Commissione dovrà far riferimento per la determinazione della congruità del costo del bene oggetto di trattativa. Le linee guida contenute nella richiamata Metodologia, anche laddove non direttamente applicabile, costituiscono pur sempre un'occasione di riflessione per la Commissione che si accinge a vagliare la congruità del prezzo offerto che deve essere equo e giusto.

Si segnala, infine, che l'adozione di un nuovo regolamento del *procurement* militare, in linea con il mutato quadro normativo e contesto di riferimento, opererà una razionalizzazione sistemica del regime normativo speciale, delineando un quadro univoco, volto a valorizzare le specificità del settore e i rapporti con l'industria di settore.

Inoltre, va segnalato che specificamente per i c.d. "appalti sotto-soglia", A.N.AC. ha emanato apposito "Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/news.09.08.24.vademecum.affidamenti.diretti>