



MINISTERO DELLA DIFESA

UFFICIO CENTRALE PER LE ISPEZIONI AMMINISTRATIVE



Linee guida concernenti le modalità di verifica ispettiva sui contratti di permuta stipulati dal Ministero della Difesa.

INDICE

1	Premessa	pag. 2
2	Fonti di riferimento	pag. 3
3	Elementi delle permuta	pag. 5
4	Materiali oggetto di permuta in ambito Difesa	pag. 8
5	Prestazioni oggetto di permuta in ambito Difesa	pag. 9
6	Fasi del processo di stipula delle permuta	pag. 11
7	Criticità	pag. 18
ALLEGATO: Documentazione da acquisire per ogni permuta esaminata durante l'ispezione		pag. 20

1. Premessa

Il contratto di permuta è uno dei principali contratti tipici di scambio che l'art. 1552 del codice civile definisce come "il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose, o di altri diritti, da un contraente all'altro" e che si colloca nella categoria dei contratti consensuali con effetti traslativi in cui tali effetti si producono immediatamente.

Le permutate, il cui quadro normativo di riferimento in ambito Difesa è dato dal Codice dell'Ordinamento militare (C.O.M.) (in particolare, art. 545 e ss del D.lgs. n. 66/2010) e dal Testo Unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare (T.U.O.M.) (artt. 569 – 574, d.P.R. n. 90/2010), sono ormai divenute parte essenziale dell'attività negoziale del Dicastero, in quanto permettono di soddisfare molteplici esigenze acquisitive sopperendo alla carenza di risorse finanziarie derivante dalle contrazioni imposte al bilancio della Difesa. Esse si configurano, infatti, quale strumento negoziale che si affianca a quelli "tradizionali" già in uso, cui tutte le Forze Armate (FF.AA.) possono ricorrere per raggiungere i rispettivi fini istituzionali. In sostanza, le permutate integrano ed ampliano lo specifico settore del *procurement* della Difesa, consentendo agli Enti, ai Distaccamenti e ai Reparti (EDR) delle FF.AA. di approvvigionare beni e servizi, o affidare lavori e opere, per il perseguimento dei propri obiettivi senza gravare sulle esigue dotazioni di bilancio disponibili.

Per tale ragione, i contratti di permuta hanno avuto ampia diffusione ed applicazione, tanto che lo Stato Maggiore della Difesa, considerata la loro indubbia efficacia e le loro intrinseche potenzialità, nella consapevolezza che la corretta finalizzazione delle relative attività richiede opportune e puntuali azioni di coordinamento tra i differenti Elementi di Organizzazione (E.d.O.) dell'A.D., ha emanato specifiche direttive finalizzate a regolamentarne l'attuazione, poi riprese dalle singole F.A. per disciplinare tale strumento in base alle rispettive peculiarità operative.

Tuttavia, e ciononostante, dagli esiti dell'attività ispettiva è emersa l'adozione di prassi operative differenziate da parte degli EdO, e la conseguente disomogeneità nell'applicazione concreta della citata normativa, talora anche all'interno della stessa F.A..

Pertanto, a seguito di apposite indagini conoscitive e di uno studio approfondito delle relative risultanze, questo Ufficio Centrale ha ritenuto opportuno redigere le presenti Linee guida che, nell'ottica di uniformare l'attività ispettiva, hanno la finalità di indicare ai Signori Ispettori Centrali un univoco approccio metodologico per esaminare e valutare convenzioni e contratti di permuta stipulati dagli E/D/R delle Forze Armate, compresa l'Arma dei Carabinieri. A tale scopo, è stata conferita particolare attenzione anche a tutta la prevista documentazione endoprocedimentale da acquisire ed analizzare nell'ambito delle singole ispezioni, allorquando l'Organismo in verifica abbia fatto ricorso all'istituto in questione per soddisfare proprie esigenze.

2. Fonti di riferimento

Nel redigere le presenti Linee guida si è fatto riferimento, principalmente, alle seguenti fonti:

Legge 24 dicembre 1985, n. 808, il cui art. 7, nell'ambito degli *“Interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico”*, al fine di promuovere l'attività dimostrativa sul territorio nazionale e/o all'estero, consente all'A.D. di mettere a disposizione i propri mezzi ed i materiali per effettuare, a titolo oneroso e con le debite cautele assicurative, prove dimostrative sia in Italia che all'estero, su richiesta di governi stranieri o in occasione di mostre o di visite di alte personalità straniere.

Legge 14 gennaio 1994, n. 20, *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*.

Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *“Codice dell'ordinamento militare”*, in particolare: art. 48 *“Compiti e funzioni dell'Agenzia Industrie Difesa”*; art. 92 *“Compiti ulteriori delle Forze armate”*; art. 300 *“Diritti di proprietà industriale delle Forze armate”*; art. 307 *“Dismissioni di altri beni immobili militari”*; art. 355 *“Valorizzazione ambientale degli immobili militari”*; art. 535 *“Difesa Servizi S.p.A.”*; artt. 545 e ss in materia di *“Permute”*.

Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, *“Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare”*, in particolare: art. 131 *“Principi generali dell'AID”*; art. 143 *“Personale dell'Agenzia”*; Titolo IV, Capo II (artt. dal 569 al 574) *“Permute”*.

Decreto Interministeriale Difesa – Economia e Finanze del 10 febbraio 2011, recante l'approvazione dello Statuto della Società Difesa Servizi S.p.A.

Decreto Interministeriale Difesa – Economia e Finanze del 19 maggio 2011, con il quale sono dettati gli indirizzi strategici alla predetta Società e i programmi di gestione economica (c.d. Atto di indirizzo).

Decreto Interministeriale Difesa – Economia e Finanze del 17 aprile 2012, che individua i beni e servizi per i quali Difesa Servizi S.p.A. può svolgere, ai sensi dell'art. 535, comma 1, del C.O.M., l'attività negoziale diretta al relativo approvvigionamento ovvero provvedere al pagamento su delega della Difesa.

Decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 2012, n. 236, *“Regolamento recante disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 196 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”*, in particolare: art. 92 *“Programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi”*.

Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *“Codice dei contratti pubblici”*.

Contratto di Servizio tra l'Amministrazione della Difesa e “Difesa Servizi S.p.A.” (per il triennio 2021-2023) con cui sono disciplinati i reciproci rapporti.

Convenzione tra il Ministro della Difesa e il Direttore Generale dell'Agazia Industrie Difesa
(per il triennio 2021-2023) con cui sono disciplinati i reciproci rapporti.

Direttiva applicativa SMD-L-027 (Edizione 2021).

Direttiva 8012 "Le permutate in ambito E.I.: norme e procedure" (Edizione 2021);

Circolare SMM-AMM-1088 "Istruzioni applicative generali per l'attuazione delle permutate, materiali o prestazioni" (Edizione 2021);

SMA-FIN-004 "Direttiva per il coordinamento delle iniziative inerenti alla stipula di convenzioni e contratti per la permutata di materiali e prestazioni" (Edizione 2021);

DLC – LOG – 04 "Condizioni e modalità per la stipula e l'esecuzione di convenzioni e contratti tra l'Arma dei Carabinieri e soggetti pubblici e privati per la permutata di materiali o prestazioni" (Edizione 2021).

3. Elementi delle permutate

L'Amministrazione Difesa (A.D.), dunque, nel rispetto della vigente disciplina in materia negoziale e del principio di economicità (art. 569 e ss del T.U.O.M.), con l'istituto della permuta può acquisire materiali e prestazioni, cedendo a sua volta, anziché danaro, materiali e prestazioni tra le quali, sebbene di rado, anche lavori.

In proposito, pare utile rammentare preliminarmente che la permuta rientra nella definizione comunitaria di pubblico appalto e ha per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di beni e/o la prestazione di servizi senza limiti d'importo, ovvero sia sopra che sotto la soglia del valore di rilevanza comunitaria (ex D.lgs. n. 50/2016 e smi). Poiché il T.U.O.M., con l'art. 574, estende sostanzialmente alle permutate e alle relative reciproche obbligazioni, in quanto compatibili, le norme vigenti per gli appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, ne discende che se l'importo complessivo della permuta è:

- pari o superiore alle soglie comunitarie, salvo motivate e documentate eccezioni, andranno rispettate le procedure ad evidenza pubblica;
- inferiore alle predette soglie, andranno comunque rispettati i principi generali di uguaglianza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e adeguata pubblicità.

Tanto premesso, nell'ambito delle singole attività ispettive, al fine di accertare la legittimità procedurale delle "permutate" esaminate, gli Ispettori di questo U.C. dovranno valutare *in primis* la sussistenza dei seguenti elementi caratterizzanti, in mancanza dei quali il ricorso da parte dell'A.D. a tale istituto non può ritenersi regolare:

a. Condizioni

Il primo elemento che occorre considerare è senza dubbio il rispetto delle condizioni cui questo tipo di negozio deve soggiacere ai sensi dell'art. 569, comma 2, del T.U.O.M. Tale norma, infatti, nell'ammettere espressamente che le convenzioni e i contratti di permuta possano riguardare uno scambio di materiali ovvero prestazioni, anche rientranti in settori tra loro non omogenei, obbliga al rispetto del criterio dell'equivalenza economica complessiva delle prestazioni reciproche, e richiede inoltre che sia in ogni caso garantita la sicurezza e la segretezza delle informazioni.

In relazione alla natura delle prestazioni reciproche, appare altresì utile chiarire che, come appare anche dagli esempi esplicativi di cui alla Direttiva SMD L 027, la prestazione richiesta/offerta dalla controparte può anche non essere strettamente attinente alla sua attività di impresa (*ad esempio, la disponibilità di infrastrutture, personale e mezzi forniti dall'A.D. per le riprese di una fiction televisiva può essere permutata con l'acquisto di arredi di ufficio da parte della Società di produzione televisiva*). In questo caso, l'Ispettore potrà favorevolmente valutare il ricorso ad istituti giuridici previsti nel Codice dei Contratti, quali

il *subappalto/subfornitura*, l'*Avvalimento* ed il *Raggruppamento temporaneo di impresa*, purché sia comunque univoca l'individuazione del soggetto responsabile dell'esecuzione contrattuale nei confronti dell'A.D..

Inoltre, va evidenziato che, proprio allo scopo di garantire il rispetto del ricordato criterio dell'equivalenza economica complessiva, è prevista la possibilità di conguaglio in denaro a carico del contraente che effettua la prestazione di minor entità per compensare l'eventuale disuguaglianza di valore tra le prestazioni. In proposito, l'Ispettore dovrà verificare che gli importi dovuti al Ministero della difesa a titolo di conguaglio, pagati quali entrate erariali, siano prontamente versati in tesoreria ai sensi dell'art. 569, comma 2, lett. a), del TUOM.

L'A.D., in alternativa all'esecuzione della propria prestazione, se sopravvenute esigenze istituzionali lo richiedono, ha facoltà di adempiere al contratto mediante pagamento della prestazione posta a carico della controparte, secondo l'importo dichiarato nella convenzione o nel contratto (art. 572 del TUOM).

b. Modalità per la stipula degli atti e l'esecuzione delle prestazioni

La scelta del contraente, la stipula delle convenzioni e dei contratti di permuta, l'approvazione, l'esecuzione delle prestazioni, il collaudo, la liquidazione e il pagamento e ogni altro adempimento connesso, devono essere effettuati con le medesime modalità che disciplinano l'attività negoziale "ordinaria" dell'A.D. e nel rispetto delle competenze stabilite dal relativo ordinamento. A tal riguardo, l'Ispettore dovrà porre particolare attenzione all'avvenuta adozione anche delle previste forme di pubblicità (art. 570 del T.U.O.M.).

c. Valore delle prestazioni a carico dei contraenti

Nel contratto di permuta, oltre al valore economico complessivo, deve essere indicato analiticamente quello dei singoli materiali e delle singole prestazioni che le parti contraenti si impegnano a trasferire reciprocamente. A tal fine, l'Ispettore verificherà se l'E/D/R ha:

- utilizzato, ove disponibili, le tabelle di onerosità e la rilevazione dei costi orari del personale predisposti dall'Amministrazione stessa;
- effettuato, se dette tabelle non sono disponibili, ovvero per la valutazione delle prestazioni rese dai privati, le verifiche di congruità dei prezzi secondo le procedure utilizzate per la propria attività negoziale (art. 571 del T.U.O.M.).

d. Autorità competenti per l'individuazione dei materiali/prestazioni da permutare

Il Capo di Stato Maggiore della difesa, di iniziativa o su proposta degli Stati maggiori di F.A./Comando generale dell'Arma CC o del Segretario generale della difesa, rispettivamente per l'area tecnico-operativa e per l'area tecnico-amministrativa, individua i materiali e le

prestazioni che possono costituire oggetto di permuta (art. 573 del T.U.O.M.). In conseguenza, l'Ispettore dovrà verificare che l'oggetto della permuta in esame sia compreso tra i materiali o le prestazioni previste dalla Direttiva SMD L 027 (ed. 2021), di cui ai successivi para 4 e 5.

4. Materiali oggetto di permuta in ambito Difesa

Il Capo di SMD - con la citata Direttiva L 027 - ha stabilito che, acquisita la preventiva indicazione di destinazione d'uso da parte dell'Autorità logistica centrale di Forza Armata/Direzione competente, possono essere trasferiti a terzi, con atto di permuta, mezzi, equipaggiamenti e materiali ritenuti non più confacenti alle esigenze dell'A.D. - quindi dichiarati in esubero, fuori uso e/o fuori servizio - nonché materiali di risulta derivanti dalle relative operazioni di demolizione/rottamazione, appartenenti a determinate tipologie.

Pertanto, l'Ispettore, oltre ad acquisire evidenza documentale delle predette dichiarazioni di esubero, fuori uso e/o fuori servizio, dovrà verificare che le permutate in esame siano riferite alle seguenti categorie di materiali:

- armi, armamenti e munizioni,
- auto-motoveicoli,
- sistemi tattici e/o logistici,
- velivoli ad ala fissa e rotante,
- mezzi navali di superficie e subacquei,
- macchine, attrezzature tecniche e relativi componenti,
- sistemi e apparecchiature informatiche e per le comunicazioni nonché programmi informatici,
- olii e carbolubrificanti,
- mobili e utensili,
- viveri e foraggi,
- medicinali,
- vestiario,
- equipaggiamenti e manufatti in genere,
- materie prime e merci,
- beni destinati al servizio istituzionale (ex art. 448, comma 1, lett. "o", del T.U.O.M.)
- beni classificati ai sensi dell'art. 520 del T.U.O.M.

5. Prestazioni oggetto di permuta in ambito Difesa

Qualora l'oggetto dell'obbligazione dell'A.D. consista non nella cessione di materiali, bensì in una prestazione, l'Ispettore dovrà parimenti verificare che essa rientri tra quelle di seguito elencate, parimenti previste dalla Direttiva SMD L 027:

- disponibilità di mezzi terrestri, navali ed aerei e/o personale, per attività riconducibili direttamente o indirettamente ai fini istituzionali della Difesa;
- disponibilità di mezzi e strumenti per attività di investigazione/ispezione, di tipo subacqueo e in materia di sicurezza del volo; ispezioni per la sicurezza subacquea e utilizzo di Remotely Operated Vehicle (ROV) per attività archeologiche, nonché accertamenti ed investigazione sui sinistri marittimi, sugli incidenti di volo e terrestri;
- supporto logistico manutentivo ed ingegneristico a mezzi ed equipaggiamenti e sistemi d'arma/materiali in uso presso le F.A.;
- lavorazioni, all'interno o all'esterno di stabilimenti di lavoro, su apparati, sistemi, macchinari e materiali ed equipaggiamenti in genere, attività di produzione e prestazioni di officina e laboratori anche connesse ad attività di analisi, controllo, prova, verifica, misurazione, qualificazione e certificazione. Disponibilità/utilizzo di bacini di carenaggio e ormeggio e correlati servizi ausiliari;
- attività di studi, ricerche, lavorazioni, assistenza, controlli, consulenza, collaudi, prove e sperimentazioni da eseguire presso/a cura di stabilimenti di lavoro, Enti tecnici e logistici, Istituti e Centri specialistici e di sperimentazione delle F.A., ivi comprese le attività di ripristino/acquisizione di materiale storico-culturale;
- disponibilità e impiego, da parte di Enti tecnici e specialistici, di impianti, attrezzature e strutture, comprese le relative prestazioni generali e specialistiche erogate dal personale dell'A.D., anche nel settore sportivo e sanitario;
- utilizzo temporaneo di porzioni di aree, superfici, immobili e infrastrutture (e connessi impianti), in uso al Ministero della Difesa, da parte di soggetti (pubblici e privati), quando strettamente strumentali a consentire le prestazioni;
- cessione temporanea di spazi (intesi quali superfici verticali e orizzontali) da destinare all'affissione di messaggi pubblicitari, da realizzarsi su estensioni fisse (facciate, coperture, muri di cinta, infrastrutture sportive, ecc.), strutture dedicate (cartelloni), ponteggi (nel caso di lavori di manutenzione esterna, soprattutto se prospicienti la pubblica via), purché tale utilizzo sia strettamente strumentale a consentire le prestazioni, sia quelle effettuate dall'A.D. (prestazioni in senso stretto), che quelle effettuate da soggetti terzi (controprestazioni);
- utilizzo/impiego temporaneo totale o parziale di poligoni di tiro;

- effettuazione di prestazioni varie in campo meteorologico, nonché misure e/o rilievi geo topografici ed aerofotografici, validazione dei rilievi geo-topo-idrografici ed aerofotografici, studi ed elaborazioni di modellistica di previsione e/o osservazione, cessione dei dati geo-topo-idro oceanografici, aerofotografici e meteo. Consulenze di natura specialistica e fornitura di cartografia;
- prestazioni intellettuali d'insegnamento per la formazione e l'addestramento terrestre, marittimo ed aereo (corsi di base e di specializzazione), attività di formazione e preparazione tecnico-professionale presso Istituti/Scuole della F.A., nonché l'uso di simulatori ed ausili didattici/addestrativi in genere;
- prestazioni intellettuali di studio e di ricerca in genere;
- fornitura dei servizi previsti dall'art. 92 del Codice dell'ordinamento militare (comma 2, lett. a, f, g, h ed i) in tema di compiti ulteriori delle Forze armate, quali: campagne antincendi boschivi ed interventi anche al di fuori di dette campagne, emissione di dati meteorologici, emissione di bollettini periodici relativi a rischio/valanghe, rilevamento nucleare, biologico e chimico-fisico ed effettuazione dei relativi interventi di bonifica, consulenza ad amministrazioni ed enti in tema di pianificazione ed intervento delle F.A. in situazioni di emergenza nazionale;
- servizi connessi con l'organizzazione di eventi/attività culturali, sociali e promozionali, servizi connessi con gli organismi di protezione sociale, servizi meteo, servizi di scorta, organizzazione di presidi sanitari e/o antincendio con relativo supporto;
- servizi di trasmissione mediante reti telematiche in fibra ottica, comunicazioni satellitari e fornitura di mappe satellitari;
- promozione di loghi/griffe su materiale di propaganda per il reclutamento, spazi pubblicitari (cartelloni) su infrastrutture, spazi espositivi/pubblicitari in occasione di cerimonie militari, mostre, convegni, etc., a livello nazionale o locale, prestazioni di bande e fanfare, utilizzo di personale, mezzi, materiali e strutture per riprese televisive e cinematografiche;
- visibilità sulle pagine web della Difesa, ovvero sui siti istituzionali di ogni singola F.A., ivi compreso quello dell'Arma dei Carabinieri, di aspetti di particolare interesse giornalistico e tecnico, compresa l'inserzione pubblicitaria;
- cessione di spazi pubblicitari all'interno delle pubblicazioni della Difesa.
- utilizzo, per entrambe le parti contrattuali, di porzioni di aree, superfici, immobili ed infrastrutture (e connessi impianti), in uso governativo all'A.D., nei casi in cui essi si pongano in un rapporto di necessaria strumentalità rispetto alla fornitura della prestazione oggetto della permuta (ex art. 573 del T.U.O.M.).

6. Fasi del processo di stipula della “permuta”

Gli Ispettori centrali, nell’ambito delle proprie attività ispettive, accertata la sussistenza dei succitati elementi essenziali, dovranno controllare che gli E/D/R abbiano correttamente posto in essere tutte le azioni e gli atti prodromici previsti dal processo di stipula delle permutate.

In tale ottica, si evidenziano di seguito le fasi in cui sostanzialmente si articola detto processo, indicando le azioni e gli adempimenti che gli Ispettori sono chiamati a verificare in relazione a ciascuna di esse:

a. Iniziativa:

- **da parte dell’A.D.:** in tal caso, per la ricerca del contraente si applica, ai sensi dell’art. 574 del T.U.O.M., la normativa vigente dettata per gli appalti pubblici relativi all’acquisizione di materiali, lavori e servizi (inclusa quella concernente la pubblicità contrattuale in base alle soglie comunitarie). In questa fase, vista l’istanza interna, l’articolazione competente redige, ex art. 32 del Codice degli appalti pubblici, una specifica “Determina a contrarre” (DAC) ovvero altro provvedimento equivalente, della cui esistenza agli atti l’Ispettore dovrà acquisire adeguata evidenza, per avviare un procedimento finalizzato alla selezione dell’operatore economico che garantisce le condizioni economicamente più vantaggiose per l’A.D. secondo i criteri dettati dal prefato Codice. Quindi, a meno di una esclusività tecnica o commerciale, sarà attivata, in funzione dell’importo contrattuale, un’apposita procedura di gara secondo le modalità previste dal Codice degli appalti, la cui regolarità sarà oggetto di esame ispettivo;
- **di terzi,** che avanzano una richiesta tesa ad ottenere una specifica prestazione da parte dell’A.D. a fronte di una propria controprestazione, ovvero della disponibilità ad obbligarsi a fornire una equa controprestazione individuata direttamente dall’A.D.. Anche in tal caso, in base all’importo stimato della permuta e ad altre considerazioni di natura tecnico-economica, e dopo aver dato adeguata pubblicità al procedimento, l’A.D. redige una DAC o atto equipollente per accettare la richiesta avanzata da terzi, previo l’accertamento dei requisiti tecnici, professionali e personali ex art. 80, D. lgs. n. 50/2016 e smi.

b. Valutazione delle esigenze da parte dell’A.D.

Sin dallo stadio di preliminare valutazione delle iniziative, l’A.D. deve individuare e definire in modo puntuale la natura delle prestazioni reciproche e delle esigenze istituzionali da soddisfare, evitando il ricorso a prassi che rinviino l’individuazione della controprestazione del privato ad un momento successivo all’esecuzione della prestazione dell’Amministrazione e alla sua quantificazione. Quindi, già nelle fasi iniziali del procedimento, l’A.D. procederà all’identificazione dell’oggetto della prestazione e della controprestazione in termini di:

- materiali da alienare/acquisire;
- uso temporaneo e strumentale di infrastrutture/aree addestrative/impianti dell'A.D.;
- altre prestazioni, come da elenco esaustivo al precedente para 5.

In merito, in caso di alienazione di materiali fuori uso, fuori servizio o in esubero, l'Ispettore deve verificare che l'EdO preposto a stipulare la permuta abbia acquisito un formale provvedimento di destinazione d'uso della competente Autorità logistica di F.A..

c. Valutazione economica delle prestazioni/controprestazioni

Come si è detto, l'art. 569 del T.U.O.M. prevede la permuta tra materiali ovvero prestazioni rientranti in settori tra loro anche non omogenei, secondo il criterio dell'equivalenza economica complessiva delle prestazioni reciproche. Ciò implica che sia operata un'attenta congruità dei beni/servizi e/o lavori oggetto di scambio con il contratto di permuta, al fine di valorizzare e comparare correttamente le prestazioni e le controprestazioni che le parti si impegnano ad eseguire vicendevolmente, nell'ottica del raggiungimento - appunto - dell'equivalenza economica. La metodologia da utilizzare nell'ambito di siffatta attività valutativa è chiaramente indicata dall'art. 571, comma 2, del T.U.O.M., ai sensi del quale, per le prestazioni rese dall'Amministrazione, si adottano – ove disponibili – le tabelle di onerosità predisposte da SMD (applicando la tipologia di costo corrispondente alla natura del soggetto contraente) e la rilevazione dei costi orari del personale. Invece, per la valutazione della controprestazione (o anche della prestazione dell'A.D. in mancanza delle prefate tabelle), il valore deve essere congruito secondo le procedure comunemente utilizzate nell'ambito della ordinaria attività negoziale e pertanto si rende necessario, per quanto attiene in particolare alla controprestazione, che l'offerta sia sempre accompagnata da un'accurata analisi economica riportante il dettaglio dei singoli elementi di costo costitutivi dell'offerta stessa (eventuali costi per il personale, dei materiali, oneri per la sicurezza ecc.).

In tale quadro, è compito dell'Ispettore verificare l'esistenza e la corretta formulazione, da parte di un'apposita commissione all'uopo nominata dall'E/D/R, di un "verbale di congruità" e degli atti ad esso sottostanti, da cui si evinca la logicità della valutazione e la coerenza economica tra prestazione e controprestazione.

d. Interventi degli Enti *in house* dell'A.D.

Gli Enti *in house* della Difesa, ovvero l'Agenzia Industrie Difesa e la Società Difesa Servizi S.p.A., possono essere chiamati a partecipare al processo di realizzazione delle permutate, ancorché nei limiti della specifica disciplina dei loro rapporti con l'Amministrazione Difesa. In particolare:

(1) L'**Agenzia Industrie Difesa** (A.I.D.), istituita a mente del D.lgs. n. 300/1999, in base a quanto previsto dal T.U.O.M. (artt. 131-143) e dalla Convenzione (di norma di durata triennale) tra il Ministro della Difesa ed il Direttore Generale dell'Agenzia, cura - tra l'altro - le attività di valorizzazione sul mercato nazionale ed internazionale dei materiali in *surplus* alle Forze Armate, in una ottica di massima efficacia ed efficienza.

In materia di permuta, la F.A./C.do Gen. Arma CC cedente e l'A.I.D. dovranno preliminarmente sottoscrivere apposite Convenzioni Quadro per intere classi di materiali e senza vincoli di importo. In caso di importi superiori a 100 k€, tali Convenzioni dovranno essere altresì inviate, per informazione, al Gabinetto del Ministro.

Nel rispetto della competenza attribuita all'Agenzia, gli E/D/R dell'A.D., prima di rivolgersi ad operatori economici esterni, in riferimento alle classi di materiali/prestazioni previste dalle suddette Convenzioni Quadro, devono prioritariamente richiedere all'A.I.D.:

- preventivi e fattibilità per tutti quei servizi e produzioni inerenti alle capacità attuali e prospettive delle Unità produttive in gestione all'Agenzia (Stabilimenti e Arsenali), periodicamente comunicate dalla stessa A.I.D.;
- l'interesse ad acquisire mezzi e materiali dismessi, in *surplus*¹ o eccedenti le esigenze delle Forze Armate.

Quindi, salvo esplicita rinuncia dell'A.I.D., accertata l'economicità dell'offerta, l'E/D/R procederà a stipulare apposita permuta con l'Agenzia.

L'Ispettore dovrà assicurarsi dell'avvenuta esecuzione di tali adempimenti e acquisirne evidenza documentale.

(2) La società **Difesa Servizi S.p.A.**, costituita nel marzo 2010 come organo *in house* della Difesa, ai sensi dell'art. 535 del D.lgs. 15 marzo 2010 n. 66, sulla base di un apposito contratto di servizio sottoscritto con il Dicastero e nel pieno rispetto degli indirizzi strategici fissati dalla stessa Amministrazione, agisce in qualità di concessionario o affidatario dell'A.D.. In tale veste, Difesa Servizi assicura la gestione economica di beni, anche immateriali, e servizi derivanti da alcune attività istituzionali del Ministero, non direttamente correlati alle attività operative delle Forze armate, che possono trovare idonea collocazione e interesse sul mercato esterno, al fine di reperire risorse aggiuntive rispetto a quelle di bilancio assegnate alla Difesa².

¹ I materiali provenienti dal "surplus" delle F.A. sono tutti quei beni non più confacenti alle esigenze della A.D., e conseguentemente dichiarati in esubero, fuori uso o fuori servizio.

² Detti beni e servizi, ai sensi dell'articolo 535, comma 1 del COM, sono individuati da apposito decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In particolare, l'attività di Difesa Servizi Spa è tesa alla valorizzazione sul mercato di una serie di beni e servizi, compresi quelli oggetto di rapporti negoziali di permuta³, nonché prestazioni, stabiliti dalla Direttiva SMD F 13 (Ed. 2021) e da apposite convenzioni con l'A.D. (SMD/F.A./SGD) e di seguito elencati a titolo esemplificativo:

- Gestione economica, esclusa l'alienazione, degli immobili e dei beni patrimoniali;
- Valorizzazione ambientale di strutture militari ai fini della produzione di energia derivante da fonti rinnovabili;
- Promozione e gestione economica delle attività e dei servizi resi a terzi dalle Forze Armate nei settori meteorologico, sanitario, merceologico, geo-cartografico, della foto-riproduzione aerea e satellitare;
- Valorizzazione dei brand della Difesa attraverso la concessione in uso temporaneo a terzi, a titolo oneroso dei marchi, delle denominazioni, e dei segni distintivi delle Forze Armate;
- Promozione e fatturazione delle attività, dei servizi e delle prestazioni di carattere tecnico, anche connesse all'attività industriale e produttiva del Dicastero, per le quali sia stato conferito apposito mandato a soggetti pubblici e privati, nazionali ed esteri.

Ai sensi dell'art. 6, comma 2, del citato contratto di servizio, l'A.D. deve conferire prioritariamente a Difesa Servizi SpA la gestione economica dei suindicati beni e servizi se di valore pari o superiore a 100 K€ annui; per valori inferiori, invece, l'A.D.⁴ ha la facoltà di ricorrere ad un contratto di permuta stipulato direttamente con i terzi⁵ ovvero di affidarne comunque la gestione economica alla Società anche attraverso atti negoziali di permuta. Peraltro, ex artt. 3 e 5 del contratto di servizio, su richiesta delle articolazioni del Ministero, la Società può utilizzare le risorse derivanti dall'attività di valorizzazione economica dei succitati beni e servizi della Difesa per l'acquisto di beni e servizi e/o l'effettuazione di pagamenti delegati⁶ attraverso l'istituto della delegazione di pagamento, al quale può legittimamente ricorrersi solo per il tramite della medesima società.

In relazione alle indicazioni ed ai vincoli di cui ai precedenti punti, l'Ispettore deve accertare che gli E/D/R in verifica, prima di rivolgersi ad operatori economici del mercato, abbiano preliminarmente interessato, ove previsto, gli organismi "in house" della Difesa (A.I.D. e Difesa Servizi SpA), per quanto di rispettiva competenza.

³ Ex articolo 3, comma 1, lettera a) del contratto di servizio.

⁴ Stato maggiore della difesa, Stato maggiore di Forza armata/Comando generale dell'Arma dei carabinieri/Segretariato generale della difesa/Direzioni generali/Direzioni tecniche.

⁵ Ai sensi degli articoli 545 del COM nonché degli articoli da 569 a 574 del TUOM.

⁶ Gli EdO, in coerenza con quanto indicato nella tabella allegata al decreto interministeriale 17 aprile 2012, rappresentano a SMD le esigenze acquisitive che intendono soddisfare mediante Difesa Servizi S.p.A..

e. Predisposizione e stipula del contratto di permuta

L'Ispettore deve verificare che nel contratto di permuta siano state inserite le clausole obbligatorie di cui al codice degli appalti, quali: previsione di penali per inadempimenti contrattuali, la revisione periodica del prezzo, il recesso unilaterale dell'A.D., la prestazione di idonea cauzione a garanzia delle obbligazioni della controparte (soprattutto se l'esecuzione della controprestazione è differita rispetto alla prestazione dell'A.D.) e la tracciabilità dei flussi nel caso di eventuali residui economici a credito dell'A.D. da versare in tesoreria.

In particolare, come previsto dalla direttiva SMD-L-027, in caso di permuta di autoveicoli tattico-logistici, mezzi navali e capi di v.e. dismessi, è opportuno che gli E/D/R di F.A. prevedano la demilitarizzazione degli stessi. Pertanto, è necessario che l'Ispettore riscontri la presenza, nel testo dei relativi atti negoziali, delle seguenti diciture:

- *“la parte acquirente da atto che il bene oggetto della permuta è stato completamente demilitarizzato e privato di qualsiasi segno, contrassegno, o altro simbolo riconducibile alle Forze Armate e alla Repubblica”;*
- *“la parte acquirente solleva l'Amministrazione cedente da qualunque responsabilità per il successivo utilizzo del bene oggetto della permuta difforme da quello previsto dalla legge e si assume ogni responsabilità per l'eventuale violazione di norme di settore in tema di vendita, nonché di rimilitarizzazione del bene stesso”.*

Invece, nei casi in cui sono coinvolti beni immobili dell'A.D. all'interno di convenzioni/contratti di permuta, l'atto negoziale, oltre ad esplicitare sempre il nesso di strumentalità individuato con la prestazione, dovrà specificare che l'uso temporaneo dei beni è revocabile/sospensibile per sopravvenute esigenze istituzionali. In tale ottica, il contratto di permuta deve prevedere una clausola per la revoca, con preavviso di almeno 15 (quindici) giorni, dell'uso temporaneo dei beni oggetto del contratto stesso qualora si verifichi una mutazione della situazione di fatto non prevedibile all'atto della stipula dell'atto, ovvero in caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. In relazione a tali fattispecie, ai sensi della Direttiva SMD – L 027, occorre infatti limitare la responsabilità dell'A.D. ad un indennizzo parametrato al solo danno emergente, da considerarsi compensativo di ogni forma di pregiudizio derivante alla controparte dalla predetta revoca e dalla eventuale conseguente impossibilità dell'amministrazione ad adempiere ulteriormente alle proprie obbligazioni contrattuali. L'indennizzo dovrà comunque essere corrisposto nei limiti del valore della prestazione già eventualmente resa dalla controparte.

Altresì, l'E/D/R stipulante, sempre a mente della Direttiva SMD L 027, dovrà riservarsi la facoltà di sospendere temporaneamente l'uso temporaneo dei beni per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dandone tempestiva comunicazione alla controparte, senza che

alcuna pretesa indennitaria e/o risarcitoria possa essere avanzata dalla stessa in relazione alla sospensione concessa, che di norma non potrà avere durata superiore alla durata della permuta stessa.

In tale contesto, l'Ispettore centrale deve anche verificare che, in relazione all'atto negoziale o contratto di permuta stipulato dall'E/D/R ispezionato, l'imposta di bollo sia stata assolta dalla controparte. Inoltre, l'Ispettore deve accertare che l'atto stesso, completo della documentazione tecnica afferente la prestazione e la controprestazione, sia stato autorizzato dall'Autorità competente prevista dagli ordinamenti interni delle singole F.A. e stipulato rigorosamente in modalità elettronica dalle parti (ex art. 32, co. 14 D.Lgs n. 50/2016)⁷ e sottoposto infine al preventivo controllo di legittimità della Corte dei Conti, a mente dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

f. Esecuzione contrattuale

Come noto, una volta eseguita la controprestazione, allo scopo di certificare che essa sia stata realizzata ed eseguita nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali (ex art. 102, D.lgs n. 50/2016), l'A.D. deve procedere al “collaudo” per i lavori e/o alla “verifica di conformità” per i servizi e per le forniture di beni. Ciò, fermo restando che, come previsto a fattor comune dall'art. 1453 c.c. per i contratti con prestazioni corrispettive, *“quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l'altro può a sua scelta chiedere l'adempimento o la risoluzione del contratto, salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno”*.

Pertanto, alla luce dello stato di finalizzazione della permuta, se la controprestazione è stata già eseguita, l'Ispettore deve accertarsi dell'avvenuto collaudo e/o verifica di conformità. Invece, se la controprestazione non fosse stata eseguita, l'Ispettore deve verificare che il contratto di permuta preveda:

- la prestazione di un'apposita garanzia (sotto forma di cauzione o fideiussione con le modalità di cui all'art. 93, commi 2 e 3, del Codice Appalti) rilasciata dalla controparte;
- una clausola che disciplini la risoluzione del contratto con il versamento, a carico della controparte, del valore della prestazione ricevuta.

Qualora tali elementi non siano presenti, l'Ispettore, se ancora possibile, suggerirà d'integrare il contratto di permuta nel senso sopraindicato. Invece, ove mai fosse accertata l'impossibilità per l'E/D/R di ricevere parzialmente o totalmente la controprestazione prevista in permuta,

⁷ Art. 32, comma 14 D.Lgs. n. 50/2016: *“Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata; in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri.”*

l'Ispettore dovrà valutare la sussistenza di eventuali profili di responsabilità per danno erariale in capo agli agenti contabili *pro tempore* e, se necessario, disporre un'apposita inchiesta amministrativa ai sensi dell'art. 452 del TUOM.

g. Adempimenti degli obblighi di rendicontazione

Un ulteriore compito dell'Ispettore consiste nel verificare che siano stati osservati tutti gli obblighi di rendicontazione previsti dalla Direttiva SMD – L 027, atteso che:

- i contratti di permuta di valore inferiore a 100 K€ stipulati dagli E/D/R dell'A.D., previa autorizzazione della competente articolazione⁸ prevista dagli ordinamenti interni delle singole F.A., dovranno essere rendicontati per il tramite degli SM di F.A., del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri e delle Direzioni generali/tecniche del Segretariato Generale della Difesa, con cadenza semestrale, allo SMD-UGPPB, che a sua volta provvederà ad inoltrare dette rendicontazioni all'Ufficio di Gabinetto e per conoscenza allo SMD-IV Reparto;
- per i contratti di permuta di valore pari o superiore a 100 K€ l'E/D/R proponente, per il tramite degli SM di F.A./Comando generale dell'Arma dei Carabinieri/Direzioni generali/tecniche del Segretariato Generale della Difesa, dovrà avanzare specifica istanza per la preventiva approvazione allo SMD/UGPPB corredandola con:
 - la bozza del contratto;
 - una scheda di sintesi, indicante le controparti, l'oggetto, la finalità, la stima dell'importo della permuta e la valutazione della congruità tra prestazione e controprestazione.

⁸ Attualmente, per permutate d'importo complessivo inferiore a 100 K€, le FF.AA. hanno previsto diversi livelli autorizzativi. In particolare, per:

- E.I.: fino a 20 K€, l'E/D/R è autonomo. Invece, per valori superiori a 20 K€ e inferiori a 100 K€, le permutate devono essere autorizzate dallo Stato Maggiore Esercito;
- M.M.: fino a 20 K€, la permuta dev'essere autorizzata dall'Alto Comando. Invece, per valori superiori a 20 K€ e inferiori a 100 K€, le permutate devono essere autorizzate dallo Stato Maggiore Marina;
- A.M.: indifferentemente, per valori inferiori a 100 K€, le permutate devono essere autorizzate dallo Stato Maggiore Aeronautica;
- C.C.: fino a 5 K€, l'E/D/R è autonomo. Invece, per valori superiori a 5 K€ e inferiori a 100 K€, le permutate devono essere autorizzate dal Comando Generale Arma CC.

7. Criticità

Al fine di ottimizzare lo strumento della “permuta” per il “*contenimento delle spese di ricerca, potenziamento, ammodernamento, manutenzione e supporto relativo ai mezzi, sistemi, materiali e strutture in dotazione alle Forze Armate*” (ex art. 545 del D.lgs n. 66/2010), sembra opportuno evidenziare alcune delle più significative criticità osservate nel corso delle attività ispettive in relazione ai contratti di permuta.

In particolare, le problematiche che gli Ispettori centrali hanno più frequentemente rilevato, e sulle quali occorre continuare ad esercitare un’attenta azione di vigilanza, riguardano:

- la mancata acquisizione della preventiva indicazione di destinazione d’uso da parte dell’Autorità logistica centrale di Forza Armata/Direzione competente, in relazione a permutate aventi ad oggetto la cessione di materiali dichiarati in esubero, fuori uso e/o fuori servizio nonché di materiali di risulta (rottami metallici e non metallici) derivanti dalle relative operazioni di demolizione/rottamazione;
- la mancata richiesta, ove previsto, e la successiva acquisizione della manifestazione o meno dell’interesse nella permuta di A.I.D. e/o della società Difesa Servizi S.p.A.;
- molteplici casi in cui il valore della prestazione/controprestazione non è quantificato con esattezza, o non emerge chiaramente dal verbale di equivalenza della prestazione, o ancora vi è una stima irregolare dei materiali oggetto di permuta, esponendo l’A.D. a nocumento patrimoniale ed al mancato perseguimento dell’interesse pubblico;
- altri casi in cui il verbale di congruità della prestazione e della controprestazione è carente nei criteri e nei parametri di valutazione;
- difficoltà in ordine all’istituto dello “split payment” introdotto dall’art. 1, comma 629, della Legge di stabilità 2015. In proposito, va evidenziato che l’attività negoziale di permuta è esclusa dall’applicazione del citato istituto (split payment) nella misura in cui essa si esaurisca nella “compensazione” tra controprestazione del fornitore e prestazione, non in denaro, dell’A.D., tra loro esattamente equivalenti. Il contratto di permuta resterà invece soggetto al meccanismo dello “split payment” in caso di conguaglio a debito dell’A.D.; laddove, invece, gli importi a titolo di conguaglio siano dovuti al Ministero della Difesa, essi sono a carico della controparte quali entrate erariali, con versamento in tesoreria;
- contratti di permuta che, benché possibile, non prevedono nell’ordine cronologico prima la controprestazione dei terzi e successivamente la prestazione dell’A.D.;
- contratti di permuta formalmente scaduti per i quali però le parti continuano a scambiarsi prestazioni e controprestazioni;
- ingiustificata parcellizzazione delle permutate per rimanere al di sotto dei valori che non comportano le previste autorizzazioni da parte delle autorità sovraordinate;

- mancanza di un'adeguata cauzione a garanzia delle obbligazioni della controparte, soprattutto se l'esecuzione della controprestazione è differita rispetto alla prestazione dell'A.D.;
- frequente ricorso all'istituto della delegazione di pagamento al di fuori dei casi consentiti per il tramite di Difesa Servizi SpA;
- contratti di permuta non stipulati in modalità elettronica;
- mancato inoltro dei contratti di permuta al controllo di legittimità della Corte dei Conti;
- mancata presa in carico dei materiali e aggiornamento degli inventari degli immobili;

N.	DOCUMENTAZIONE DA ACQUISIRE PER OGNI PERMUTA ESAMINATA
1	Contratto di permuta stipulato in modalità elettronica.
2	Preventiva autorizzazione della destinazione d'uso da parte dell'Autorità logistica centrale di Forza Armata/Direzione competente sui materiali dichiarati in esubero, fuori uso e/o fuori servizio nonché di materiali di risulta (rottami metallici e non metallici).
3	Lettera dell'Ente, ove previsto, per la richiesta di manifestazione dell'interesse alla permuta, con relativa risposta, verso Agenzia Industrie Difesa (A.I.D.) o Difesa Servizi S.p.A. per quanto di rispettiva competenza.
4	Atto autorizzativo del C.te dell'E/D/R e/o dello SM di F.A. e/o di SMD in base al valore della permuta.
5	Determina a contrarre o atto equipollente, ex art. 32 del Codice Appalti.
6	Verbale di equivalenza/congruità economica della prestazione/controprestazione.
7	Bando di gara, comprensivo di specifiche tecniche, ad evidenza pubblica a meno di esclusività tecnica/commerciale.
8	Verbale di aggiudicazione in caso di gara.
9	Verbale verifica requisiti tecnici, professionali e personali (ex art. 80 D.lgs n. 50/2016).
10	Cauzione definitiva, se la controprestazione è successiva alla prestazione dell'A.D.
11	A mente della legge 14 gennaio 1994, n. 20, Decreto attestante il preventivo controllo di legittimità della Corte dei Conti (CdC) ovvero lettera di trasmissione degli atti di permuta alla CdC, ai sensi dell'art. 27, co. 1 della Legge n. 340/2000.
12	Quietanza di versamento (eventuale) alla Tesoreria dello Stato per il conguaglio dovuto al Ministero della Difesa, in caso di plusvalenza in favore dell'A.D. (valore della controprestazione inferiore a quello della prestazione).
13	Verbale di "collaudo" per i lavori ovvero della "verifica di conformità" per la fornitura di servizi/beni.
14	Segnalazione a SM di Forza Armata e/o SMD per il monitoraggio delle permutate sottoscritte.