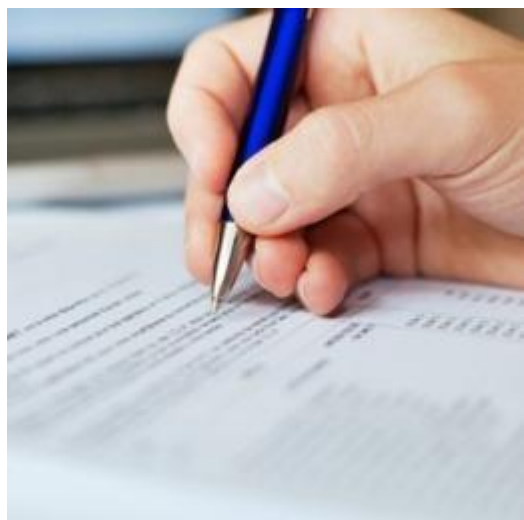


Edilizia e Territorio

Documento di gara unico europeo, le linee guida nazionali per la corretta compilazione

La finalità del Dgue è semplificare e ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti e sugli operatori economici

5 agosto 2016 - Bernadette Veca (direttore generale Mit)



Il modello di formulario europeo per il DGUE è stato adottato con Regolamento di esecuzione UE 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 3/16 del 6 gennaio 2016, con l'evidente intenzione di consentire, a tutti gli Stati membri, la possibilità di adattare e personalizzare il documento unico de quo sulla base delle peculiari norme di diritto interno disciplinanti la complessa ed evolutiva materia degli appalti pubblici.

In seno alle Istruzioni che accompagnano il prefato Regolamento è stata, fra l'altro, espressamente fatta salva la facoltà, in capo agli Stati membri, di adottare Linee guida nazionali recanti criteri e modalità esemplificative per l'utilizzo del DGUE, con il precipuo intendimento di spiegare, nel dettaglio, le norme del diritto nazionale rilevanti in materia.

L'art. 85 del nuovo Codice dei contratti pubblici dispone che al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, le stazioni appaltanti accettino il documento di gara unico europeo (DGUE), quale aggiornato documento autocertificativo, in funzione di prova preliminare, sostitutivo dei certificati rilasciati da Autorità pubbliche o terzi. Il DGUE, in buona sostanza, assolve a quei parametri di semplificazione

introdotti dal legislatore europeo, in particolare, con l'art. 59 della Direttiva 2014/24/UE.

Come richiamato in seno alle Linee guida nazionali, la finalità del DGUE è semplificare e ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti aggiudicatori e sugli operatori economici, attraverso l'adozione di un modello autodichiarativo, previsto in modo standardizzato a livello europeo, e basato sul possesso dei requisiti di carattere generale e speciale, nell'intento di sostituire i singoli modelli predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori per la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica.

Le dichiarazioni che compongono il DGUE - al fine di poter assolvere pienamente la funzione autocertificativa normativamente prescritta, in coerenza, peraltro, con l'ordinamento nazionale vigente - devono richiamare espressamente ed essere rese, tra l'altro, in conformità agli articoli 40, 43, 46 e 76 del d.P.R. n. 445/2000.

Tale funzione autocertificativa, letta in chiave unitaria in rapporto alle connesse responsabilità gravanti in capo al soggetto che rende le dichiarazioni conformemente alla ratio garantista del d.P.R. n. 445/2000, si esplica anche attraverso l'espresso richiamo reso dal soggetto che compila il Documento de quo - qualora espressamente ivi richiesto - circa l'Autorità pubblica ovvero il soggetto terzo presso il quale le Amministrazioni aggiudicatrici o gli Enti aggiudicatori possono acquisire tutta la documentazione complementare, a riprova di quanto (auto)dichiarato dallo stesso operatore economico.

Fatta questa doverosa premessa - utile, peraltro, a comprendere le immediate implicazioni pratiche cui il DGUE costituisce concreto riscontro - il Documento odiernamente in analisi, però, non può essere sussumibile nell'alveo di mero strumento di semplificazione di procedure ed adempimenti.

Se da un lato, infatti, consente di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di produrre un considerevole numero di certificati o documenti relativi ai requisiti e ai criteri di selezione che sovente si frappongono - nell'accezione posta in luce dalla normativa europea - alla (massima) partecipazione delle micro, piccole e medie imprese al mercato dei contratti pubblici, al contempo, consente di avvantaggiare le stazioni appaltanti nella verifica dei (cospicui) requisiti di partecipazione richiesti agli operatori economici per la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica.

In estrema sintesi, il DGUE consiste in un'autodichiarazione aggiornata, con valore di prova documentale preliminare, da fornire al momento della presentazione dell'offerta nelle procedure concorrenziali ovvero, a corredo della domanda di partecipazione, nelle procedure bifasiche (rectius, de iure condito, nelle procedure ristrette, nelle procedure competitive con negoziazione, nei dialoghi competitivi e nel partenariato per l'innovazione).

Il beneficio più diretto che discende dall'avvenuta introduzione del DGUE nell'ordinamento nazionale risulta essere la scomparsa dei variegati modelli per le autodichiarazioni finora utilizzati dalle diverse stazioni appaltanti, garantendo, per l'effetto, un importante quanto inedita uniformità documentale e procedimentale univocamente riscontrabile sia su scala europea che in ambito interno.

Corollario di non secondaria importanza del nuovo pacchetto autocertificativo è la possibilità di reimpiego da parte degli operatori economici del DGUE utilizzato in una procedura d'appalto precedente, sempre che sia confermata l'attualità delle informazioni ivi contenute.

Come ricordato, il DGUE, essendo stato adottato con Regolamento di esecuzione UE 2016/7, a decorrere dalla data dall'entrata in vigore delle misure nazionali di attuazione della direttiva 2014/24/UE, ovvero, al più tardi, a decorrere dal 18

aprile 2016 (art. 1 Regolamento), era già immediatamente applicabile presso tutti gli Stati membri, senza alcun specifico intervento da parte del legislatore nazionale.

La necessità di emanare apposite Linee guida nazionali, in facultativis attribuite in capo a ciascun Sistema paese aderente all'UE, è emersa unicamente in un secondo momento, allorquando la misura autocertificativa neo introdotta è risultata passibile di una pluralità di interpretazioni e, conseguentemente, di applicazioni, rischiando di determinare una pericolosa quanto scongiurabile incertezza normativa.

Stigmatizzata la necessità di un intervento specifico da parte dall'Autorità nazionale all'uopo preposta, che coniugasse la ratio riformista del Regolamento 2016/7 con il complessivo quadro normativo nazionale e poter, in tal modo, elaborare Linee guida il più possibile coerenti con le complessive esigenze istituzionali riscontrate a livello generalizzato dai soggetti che sarebbero stati, successivamente, chiamati ad applicarle, è stato necessario attivare un Tavolo di concertazione coinvolgente un'ampia platea istituzionale, con l'obiettivo di effettuare un'analisi preliminare, in concreto, di tutte le singole ipotesi maggiormente rinvenibili nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica alle quali era possibile (rectius, obbligatorio, successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016) l'utilizzo della rosa di informazioni costituente il pacchetto autocertificabile del DGUE.

Il confronto de quo, iniziato immediatamente dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice (al fine di poter tener conto delle novellate e vigenti disposizioni in materia), ha avuto il privilegio di fungere da "camera di compensazione" in cui sono confluiti apprezzabili e rilevanti interventi non solo sul merito delle autocertificazioni passibili di essere prodotte a legislazione vigente, ma soprattutto sulle modalità ed i termini di stretta derivazione comunitaria, attraverso cui prendere coscienza che il volano procedimentale attraverso cui la riforma dei contratti pubblici avrebbe potuto iniziare a dispiegare, da subito, i propri effetti, non poteva prescindere da un approccio light, semplificatorio e massimamente intellegibile, da attribuire, prima facie, proprio al DGUE.

Dirimente, al fine di coniugare la ratio del Regolamento di esecuzione UE 2016/7 con la neo novellata disciplina nazionale, è stato l'intervento delle Strutture comunitarie competenti ratione materiae che nel chiarire lo spirito con cui la Commissione ha adottato il regolamento de quo, hanno partecipato il proprio apprezzamento per l'imprimatur innovativo con cui l'Italia non solo intendeva offrire il proprio contributo, peraltro in stretta coincidenza con l'avvenuto recepimento delle Direttive comunitarie in materia di public procurement nei settori ordinari, nei settori esclusi ed in materia di concessioni nonché con la riforma complessiva dei Contratti pubblici nazionale, ma soprattutto per l'intento perseguito di creare un parametro unitario ed agevolmente applicabile da parte di tutti gli operatori pubblici e privati insistenti nell'eurozona.

Gli stessi Uffici della Commissione Europea hanno, infatti, riconosciuto l'esigenza di offrire ai protagonisti del mercato dei contratti pubblici un'interpretazione delle richieste, spesso di difficile contestualizzazione, del Documento, condividendo preliminarmente metodo e merito di quanto, successivamente, stigmatizzato in seno alle Linee guida n. 3 del 18.7.16.

Le Linee guida de quibus, pubblicate per esteso sulla GU – Serie generale - n. 174 del 27 luglio 2016, non sono solo un primo strumento esegetico elaborato in chiave estremamente operativa utile a fornire alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori indicazioni in ordine al corretto utilizzo del DGUE, ma recano, in allegato, uno schema-tipo di formulario adattato al vigente e neo novellato quadro normativo nazionale.

In concreto, lo schema di formulario, elaborato de iure condito, è uno strumento operativo che le singole Stazioni appaltanti possono agevolmente integrare con le eventuali ed ulteriori richieste di informazioni che intendono acquisire dall'operatore economico, in ragione di quanto previsto nei documenti di gara, consentendo, per l'effetto, alla più ampia e concorrenziale platea dei partecipanti che usufruiscono del modello autodichiarativo, di non incorrere in uno dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del Codice, di dimostrare il possesso dei requisiti tecnici di idoneità, capacità economico finanziaria e tecnico professionale ovvero attinenti alla certificazione di qualità richiesti dalla singola procedura, rispettando, al contempo, le norme e i criteri oggettivi disposti al fine di limitare il numero di candidati qualificati da invitare a partecipare, nel numerus clausus di ipotesi contemplate ai sensi dell'art. 91 dello stesso Codice.

Al riguardo, appare interessante ricordare che la Legge-delega recante i criteri per il recepimento delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento e del Consiglio del 26.2.14 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto nei settori esclusi, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha imposto al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di adottare un documento di gara unico europeo od analogo documento, al fine di consentire, ai partecipanti alle gare, di poter autocertificare il possesso dei requisiti all'uopo necessitati, con il dichiarato intento di ridurre gli oneri documentali e, conseguentemente, gli oneri economici indiretti.

Il legislatore delegato, nel recepimento delle neo emanate Direttive comunitarie non ha tradotto, in modo esplicito, il monito del legislatore delegante in seno al nuovo Codice, preferendo operare un fedele recepimento, in subiecta materia, del corrispondente (e particolarmente dettagliato) art. 59 della Direttiva 2014/24/UE.

L'anello di congiunzione tra l'esigenza di intervento, disposta dal legislatore delegante, del Dicastero titolare della materia e le modalità ed i termini di utilizzo del DGUE, così come resi precettivi per effetto dell'articolo 85 del D.Lgs. n. 50/2016 è rappresentato proprio dal Regolamento di esecuzione UE 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016, il quale ha rimesso ai singoli Stati membri la possibilità (e, come è noto, in facultativis non datur praescriptio) di intervento, calibrando le informazioni recate in seno al DGUE comunitario alle singole disposizioni ordinamentali all'uopo vigenti presso i medesimi Stati membri.

Nel sistema Paese, la delega della Commissione europea è stata caratterizzata con l'obiettivo di coniugare la ratio della riforma del nuovo Codice con l'esigenza (massimamente rispondente ai criteri di una rinnovata politica economica di respiro europeo, come analiticamente espressa in seno al documento strategico "Europa 2020") di semplificare l'accesso al mercato delle micro e PMI, promuovendo procedimenti ispirati a regole di chiara lettura, semplici e trasparenti sin dalle fasi iniziali di avvio della procedura.

Al fine di scongiurare che questo innovativo approccio sistemico potesse creare difficoltà interpretative ed in adesione alla ratio del legislatore delegante, è stata esercitata la facoltà, conferita dal Regolamento europeo, di adottare apposite Linee guida elaborate in chiave eminentemente pragmatica e tese a semplificare, a beneficio non solo delle stazioni appaltanti, ma anche degli operatori economici, la compilazione del DGUE, fornendo uno strumento di immediata utilizzabilità e, allo stesso tempo, di semplice adattabilità sulla base delle esigenze di cui sono evolutivamente portatrici le stesse stazioni appaltanti.

In quest'ottica, le Linee guida odiernamente in commento si pongono quale soluzione prêt-à-porter rispetto all'esigenza di adattare il Documento europeo alle specificità del neo emanato nuovo Codice dei contratti pubblici, facendo, comunque, salva la possibilità di intervenire successivamente qualora, una volta ultimata la fase sperimentale di prima applicazione delle stesse Linee guida, la spinta evolutiva fortemente caratterizzante la materia dei contratti pubblici lo renda necessario.

Ritengo, anche alla luce del copioso ed analitico confronto istituzionale che ha preceduto l'emanazione delle Linee guida, che un passo significativo sia stato fatto in quanto sia le Linee guida sia l'annesso schema di formulario sono, nel merito, agevolmente comprensibili e di immediata utilizzazione (allo stesso fine, peraltro, sul sito web del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti è stato reso disponibile – contestualmente alla pubblicazione sulla G.U. del testo integrale delle Linee guida - un file editabile, in formato word, del DGUE, agevolmente utilizzabile ad opera degli operatori pubblici e privati).

Al riguardo, ritengo opportuno, in questa sede, analizzare nel dettaglio due aspetti apparentemente di carattere squisitamente speculativo, ma testimonianti lo spirito riformista che ha animato l'emanazione del provvedimento in esame.

Le Linee guida nazionali coniugano, da un lato, l'incipit recato in seno al Regolamento di esecuzione UE 2016/7 (cfr. Allegato 1 – Istruzioni) allorché il legislatore regolamentare comunitario ha conferito la possibilità agli Stati membri di scegliere se disciplinare (in modo unitario e "centralizzato") l'utilizzo del DGUE ovvero di demandare alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori la decisione al riguardo, anche nell'ambito delle procedure di appalto non soggette, o soggette solo parzialmente, alle norme procedurali dettagliate recate in seno alle direttive 2014/24/UE o 2014/25/UE, ad esempio nel caso di appalti per importi inferiori alle soglie rilevanti o per appalti soggetti alle norme particolari riguardanti i servizi sociali ed altri servizi specifici (il c.d. «regime alleggerito»).

Analogamente, agli Stati membri è stata conferita la possibilità di disciplinare direttamente l'utilizzo del DGUE, ovvero demandare alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori la decisione al riguardo, anche per quanto attiene l'aggiudicazione dei contratti di concessione, soggetti o meno alla direttiva 2014/23/UE.

L'emanazione delle Linee guida nazionali, pertanto, scioglie la riserva comunitaria, ponendosi come parametro univoco di indirizzo per tutte le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori in materia, fatte salve le specifiche eventuali esigenze emendative od integrative che richiedano un allineamento dello schema di DGUE nazionale rispetto a singole, specifiche, procedure di gara ad hoc.

Allo stesso tempo, la lettura combinata del citato Regolamento di esecuzione UE 2016/7 e del corrispondente criterio contenuto in seno alla Legge-delega n. 11/2016 (art. 1, comma 1, lett. aa) in conformità al quale, al fine di ridurre gli oneri documentali, i partecipanti alle gare possono utilizzare il documento di gara unico europeo (DGUE) o analogo documento predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per autocertificare il possesso dei requisiti, non può che orientare l'interprete – come peraltro chiarito, *expressis verbis*, in sede di emanazione delle Linee guida nazionali – nel senso di ritenere applicabile e vincolante il DGUE per le gare di importo al di sopra della soglia comunitaria, rendendo, a contrario, applicabile il richiamato principio contenuto in seno alla Legge-delega, unicamente per i contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Al contempo, appare utile ricordare come lo schema di DGUE nazionale, oltre ad affrontare dettagliatamente i motivi di esclusione, fornendo una chiave di lettura ermeneutica delle vigenti disposizioni del nuovo Codice - pur nel doveroso rispetto dell'impianto europeo - interviene con l'intento di massimizzarne l'ambito di applicazione.

Infatti, in seno alle Linee guida nazionali oltre ad essere chiarito che lo schema di DGUE si applica a tutte le procedure aperte, ristrette, competitive con negoziazione, dialoghi competitivi o partenariati per l'innovazione, viene ulteriormente aperto il raggio di applicazione del documento autocertificativo anche alle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, di cui all'art. 63 del Codice.

In tutte le altre ipotesi di procedure negoziate senza bando, sarà precipuo compito della stazione appaltante valutare discrezionalmente se utilizzarlo o meno, come, analogamente, è rimessa alla stessa amministrazione procedente, la valutazione circa l'eventuale applicazione del DGUE per i contratti di importo inferiore a 40.000 euro.

Sotto il profilo squisitamente formale, in conformità a quanto disposto dall'art. 85 del D.Lgs. n. 50/2016, sarà configurabile una "convivenza pacifica" tra DGUE cartaceo e DGUE informatico fino alla data del 18 aprile 2018, allo scopo di consentire la progressiva e capillare digitalizzazione e smaterializzazione delle procedure di gara e contestuale piena operatività dell'e-procurement, in assenza di soluzioni di continuità con le procedure attualmente in atto.

Di converso, successivamente all'avveramento del sopra richiamato *dies ad quem*, sarà possibile utilizzare il DGUE unicamente in formato elettronico.

In rapporto alla riforma del settore, un altro importante tassello è stato posto, un ulteriore passo avanti verso il completamento di quello che sarà il nuovo quadro normativo disciplinante i Contratti pubblici. Anche questa volta costruendo un ponte tra la realtà sociale, economica, politica nazionale e l'orizzonte europeo. Perché il presente possa concorrere ad averare un futuro migliore, più equo, solidale, trasparente, efficiente. Per i cittadini italiani e le Istituzioni, sempre più competitivi, sempre più europei.