



**Convenzione tra Regione Siciliana (Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale) e Formez PA  
POR FSE 2007- 2013 – Regione Siciliana - Asse VII  
AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – LINEA COMUNI**

## **L'ANAC SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA** *a cura di Arturo Bianco*

Utili indicazioni sull'applicazione delle norme sulla centrale di committenza arrivano dalla bozza di determinazione Anac "Obbligo per i Comuni non capoluogo di provincia di procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi in forma aggregata - art. 33, comma 3-bis, decreto legislativo del 12 aprile 2006 n.163 e s.m. – Ulteriori indirizzi interpretativi". La bozza di determinazione sarà tradotta in un documento formale nel corso del mese di maggio o di giugno, al termine della raccolta dei pareri.

### **L'APPLICAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE**

Vi sono indicazioni assai chiare per gli enti delle regioni a statuto speciale. Viene ricordata la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013: "deve escludersi l'applicabilità alle regioni a statuto speciale. Alla base di tale conclusione vi è il dettato dell'articolo 4, comma 5 del DLgs n. 163/2006 per cui le regioni a statuto speciale adeguano la propria normativa sulla base delle disposizioni contenute negli statuti. Viene ricordato che la Regione Sicilia con la legge n. 12/2011 articolo 1, ha disposto il recepimento dinamico delle norme del codice dei contratti.

### **LE FINALITÀ**

La ratio della norma è così spiegata dall'Anac nella bozza di determinazione "Obbligo per i Comuni non capoluogo di provincia di procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi in forma aggregata - art. 33, comma 3-bis, decreto legislativo del 12 aprile 2006 n.163 e s.m. – Ulteriori indirizzi interpretativi": essa "è finalizzata a realizzare un accorpamento della domanda di lavori, beni e servizi da parte dei Comuni attraverso il doveroso utilizzo di forme di aggregazione (unioni, accordi consortili, soggetti aggregatori e province) ai fini dell'affidamento dei contratti pubblici. Lo scopo è quello di canalizzare la domanda di lavori, beni e servizi proveniente da una miriade di Comuni, anche di dimensioni estremamente ridotte (si pensi ai cosiddetti "comuni polvere"), verso strutture aggregatrici, con l'effetto di concentrare le procedure di acquisto, aumentando, di conseguenza, i volumi messi a gara e riducendo nel contempo le spese e i rischi connessi alla gestione delle procedure, garantendo, così nel contempo, l'accrescimento della specializzazione, in capo ai soggetti più qualificati, nella gestione delle procedure di procurement".





## LE CENTRALI DI COMMITTENZA

La bozza di determinazione prosegue richiamando la natura delle centrali di committenza: “amministrazioni aggiudicatrici che acquistano forniture e servizi destinati ad altre amministrazioni o aggiudicano appalti di lavori, forniture e servizi destinati ad altre amministrazioni”. Oltre alle unioni dei comuni, alle province ed agli accordi consortili, esse devono essere iscritte in un elenco di cui fanno parte Consip spa, una centrale di committenza per ogni regione –ovviamente ove costituita- e coloro che hanno ottenuto l’iscrizione nell’elenco dei soggetti aggregatori. In tale elenco non possono essere iscritti più di 35 soggetti.

Al di fuori dell’ambito di applicazione del vincolo al ricorso alle centrali di committenza sono gli acquisti di valore inferiore a 40.000 euro per i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti e quelli di beni e servizi effettuati elettronicamente tramite gli strumenti gestiti da Consip o da altri soggetti aggregatori.

## IL RACCORDO CON LE NORME SULLA CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

La bozza di deliberazione ci ricorda che “per gli acquisti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, i Comuni (tutti ..) sono tenuti a ricorrere ad una modalità di acquisto in senso lato centralizzata e segnatamente attraverso il ricorso a sistemi basati su piattaforme elettroniche sulle quali i fornitori presentano i loro cataloghi di prodotti e/o servizi (Mepa, mercati elettronici o diversi sistemi telematici regionali). La Corte dei Conti ha espressamente ritenuto riferibile siffatto obbligo a tutte le procedure di acquisto al di sotto della soglia di rilievo comunitaria, ivi inclusi gli acquisiti in economia, senza deroghe di sorta .. Unica eccezione a tale obbligo incondizionato è rappresentata dall’ipotesi di non reperibilità ovvero inidoneità dei beni o servizi rispetto alle necessità dell’ente locale, e ciò previa istruttoria e adeguata motivazione di tale evenienza nella determina a contrarre”. Tra le eccezioni è anche prevista la condizione “in cui, all’esterno dei mercati elettronici e telematici, siano reperibili condizioni di acquisto migliorative”.

Sul raccordo tra queste disposizioni viene osservato come il mercato elettronico (disciplinato dall’art. 328 del d.p.r. n. 207/2010) “sia uno strumento per l’acquisizione di beni e servizi di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario, prevedendo forme di pubblicità che non sono in linea con quanto richiesto per le procedure sopra soglia”. Da qui la conclusione che il mercato elettronico non è stato esteso agli acquisti di valore superiore alla soglia comunitaria. Esso è alternativo al ricorso alla centrale di committenza.





## GLI ACQUISTI IN ECONOMIA

Sulla base del dettato normativo per l'ANAC si deve ritenere che “i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti non possano trovare applicazione le disposizioni dell'art. 125 del Codice, relative agli acquisti in economia”.

L'ANAC aggiunge che una possibile soluzione dei problemi operativi che possono derivare per i piccoli comuni è costituita dal dare corso ad “un'adeguata programmazione della spesa, in modo da potere coordinare gli acquisti in base alle esigenze di ciascun comune e nel contempo soddisfare senza particolari difficoltà l'obbligo di aggregazione”.

## LE SOCIETA' IN HOUSE

La bozza di provvedimento ricorda che il rapporto tra le PA e le società in house “è riconducibile alla delegazione interorganica”, dal che ne derivano le seguenti indicazioni:

1. “la società pubblica può essere destinataria diretta di affidamenti dall'ente controllante”;
2. “la società in house che non esegua direttamente i servizi o i lavori affidatigli dall'ente di riferimento sia tenuta al rispetto della medesima disciplina dell'evidenza pubblica cui è vincolato l'ente di appartenenza nell'affidamento di contratti di appalti pubblici a terzi”. E ciò in considerazione del carattere eccezionale di questa disciplina;
3. “qualora sia un comune, non capoluogo di provincia, ad avvalersi di una società in house lo stesso regime giuridico dettato per il primo deve inevitabilmente estendersi alla seconda riguardo agli acquisti di lavori, beni e servizi”.

## L'AMBITO OGGETTIVO

Il principio di carattere generale è la “riconducibilità dell'acquisto alla nozione di appalto pubblico”. Per cui l'obbligo di ricorso alla centrale di committenza non si applica agli appalti esclusi. Sono inoltre da considerare esclusi anche “i servizi di cui all'Allegato IIB”, fermi restando gli effetti che saranno determinati dal “recepimento della Direttiva 2014/24/UE”. Ed ancora sono escluse le concessioni di servizi.

Il vincolo si applica ai soli contratti di appalto: i comuni possono valutare “l'opportunità – pur non essendovi obbligati – di offrire congiuntamente determinati servizi”.

Sono comprese nel vincolo le concessioni di lavori, anche se si pongono numerosi problemi applicativi: specificità, difficoltà procedurali e connesse alla gestione del piano economico finanziario. Vi sono numerosi vantaggi: “programmazione,





progettazione, mancata duplicazione degli interventi, riduzione dei costi e project financing”.

Sono compresi i servizi tecnici di importo superiore a 100.000 euro.

#### LE GESTIONI ASSOCIATE

La bozza di deliberazione fa riferimento alle indicazioni già fornite dall’Anci, per cui la previsione normativa dell’accordo consortile si può estendere anche alle convenzioni, in quanto si tratta di una definizione atecnica.

Viene inoltre giudicato possibile che i comuni facenti parti di unioni già costituite possano partecipare a centrali di committenza con singoli comuni, anche non facenti parte della unione, fermo restando il divieto per gli enti di fare parte di più di una unione o comunità montana.

Le società interamente pubbliche costituite da comuni o da accordi consortili o dalle unioni possono essere utilizzate come strumento operativo per dare corso alla gestione associata della centrale di committenza. Occorre però che esse “non diventino lo strumento per eludere la centralizzazione, non potendo il singolo comune facente parte dell’associazione, unione o consorzio commissionare singoli appalti alla eventuale società controllata in modo collettivo”.

#### LE INDICAZIONI ORGANIZZATIVE

L’ANAC ci dice, in primo luogo, che il responsabile del procedimento deve essere unico e ciò in applicazione dei vincoli di carattere generale dettati dal DLgs n. 163/2006. Esso deve inoltre essere “un dipendente dell’amministrazione che bandisce la gara”. Questo vuol dire che “il responsabile del procedimento deve essere individuato dal soggetto che bandisce la gara”. Tale attività spetta alla unione dei comuni o al comune capofila ovvero alla provincia.

Ovviamente, “il RUP dovrà essere unico per tutte le fasi della procedura di acquisto”. Inoltre, per le fasi esecutive, “può essere indicato un direttore dell’esecuzione”, che deve essere diverso dal RUP.

