



**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 UNICHE DI COMMITTENZA: INDICAZIONI OPERATIVE**  
*a cura di Arturo Bianco*

L'aggiudicazione dei servizi cd esclusi non è compresa nell'ambito di applicazione della centrale unica di committenza, così come quella dei servizi pubblici locali. I comuni aderenti ad una unione possono aderire ad una centrale di committenza con altre amministrazioni. E' incerta la possibilità di remunerare l'attività delle centrali di committenza con una quota dell'importo delle aggiudicazioni. Sono queste le principali indicazioni contenute nella determinazione del consiglio nazionale dell'ANAC n. 3 del 25 febbraio "rapporto tra stazione unica appaltante e soggetto aggregatore (centrale unica di committenza) – Prime indicazioni interpretative sugli obblighi di cui all'art. 33, comma 3-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii".

Il documento esamina anche i temi connessi alle relazioni con le stazioni uniche appaltanti e ricorda la possibilità che le amministrazioni provinciali possano svolgere i compiti di centrale di committenza.

I principi ispiratori della istituzione delle centrali uniche di committenza sono così riassunti dall'Anac: "la riduzione dei centri di spesa e la conseguente aggregazione della domanda, operate, naturalmente, in un'ottica di spending review".

**IL DETTATO LEGISLATIVO**

È utile riportare il dettato normativo. Cominciamo con le disposizioni che definiscono la nozione di centrale di committenza. Tale definizione è contenuta nell'articolo 3 comma 34 del DLgs n. 163/2006, nel quale leggiamo testualmente che "La centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che:

- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o
- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori".





Come si vede l'ambito di attività della centrale unica di committenza è delimitato all'acquisto di forniture o servizi, alla aggiudicazione di appalti o alla conclusione di accordi quadro. E' questo un elemento di cui occorre tenere conto nella progettazione della attività della centrale di committenza.

Il comma 3 bis dell'articolo 33 del DLgs n. 163/2006 ci dice testualmente che: "I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma. Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione".

Sulla base delle previsioni di cui all'articolo 23 ter comma 1 del DL n. 90/2014, per come modificato dalla legge di conversione del DL n. 192/2014, queste disposizioni entreranno in vigore dal giorno 1 settembre 2015. Il comma 2 del citato articolo 23 ter del DL n. 90/2014 stabilisce che: "Le disposizioni di cui al comma 3-bis dell'articolo 33 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, modificato da ultimo dall'articolo 23-bis del presente decreto, non si applicano alle acquisizioni di lavori, servizi e forniture da parte degli enti pubblici impegnati nella ricostruzione delle località indicate nel decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e di quelle indicate nel decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122", cioè ai comuni terremotati.

Il comma 3 dello stesso articolo dispone testualmente che "I comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro".





## L'AMBITO TERRITORIALE DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA

Viene chiarito che “la nuova formulazione della norma non contiene più il riferimento (in precedenza presente) ai comuni ricadenti nel territorio di ciascuna provincia, ragione per cui non si ravvisano elementi normativi che limitino territorialmente la formazione delle unioni di comuni ovvero degli accordi consortili tra gli stessi, che, naturalmente dovrà avvenire nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e più precisamente di quanto previsto dall'art. 32 del medesimo decreto”. Ricordiamo che la nozione di accordi consortili è assai ampia, includendo anche le intese tramite convenzioni.

## LE ATTIVITA' COMPRESE

L'ANAC fornisce chiarimenti anche sull'ambito di applicazione della centrale unica di committenza. Ci viene detto testualmente, sulla base del dettato normativo, che “non v'è dubbio che lo stesso disciplina l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari (ivi compresi i servizi di cui all'allegato IIA); in virtù dell'art. 206, la disposizione in esame trova espressa applicazione anche ai settori speciali; la norma, invece, non si applica ai contratti esclusi dal campo di applicazione del Codice, ai quali è riferito un numero limitatissimo di disposizioni dello stesso (v. parte I, titolo II del Codice) e alle concessioni di servizi (art. 30 del Codice)”. Viene al riguardo osservato che “la disciplina giuridica di queste ultime unitamente a quella dei servizi dell'allegato IIB, subirà diverse modifiche per effetto del recepimento delle nuove direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE”.

Sono compresi nell'ambito delle attività della centrale unica di committenza le concessioni di lavori pubblici.

## I COMUNI CHE FANNO PARTI DI UNIONI

Nel giudizio dell'Autorità anticorruzione “non si ravvisano vincoli ulteriori rispetto alle modalità, puramente opzionali, previste nel citato comma 3-bis (nda del DLgs n. 163/2006), anche per quei comuni che facendo parte di un'Unione già costituita intendano, nei fatti, procedere all'acquisto secondo modalità alternative, purché contemplate dalla norma in argomento”.

## LA UTILIZZAZIONE DI DUE COMUNI

Sempre per l'ANAC non si ravvisano ragioni legislative che ostano alla “possibilità per uno stesso comune, con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, di avvalersi delle funzioni di stazione appaltante di due enti distinti tra quelli contemplati al comma





3-bis, art. 33, del Codice rispettivamente per l'acquisto di lavori, beni e servizi di importo inferiore o superiore a 40.000,00 €”.

#### I COMPENSI PER LE CENTRALI DI COMMITTENZA

“Quanto alle clausole, contenute nei bandi di gara o nelle lettere di invito, che prevedono a carico dell'aggiudicatario il pagamento di un corrispettivo – a favore di alcune centrali di committenza – fissato in percentuale rispetto al valore del prezzo di aggiudicazione, pena la revoca di quest'ultima ovvero impongono al concorrente di allegare espressa dichiarazione, con la quale si obbliga ad effettuare il suddetto pagamento in caso di aggiudicazione, a pena di esclusione, si rileva come la controversia interpretativa sorta sull'argomento ha suggerito all'Autorità di adottare apposito Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento con cui sollecitare un intervento chiarificatore”.

#### I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

L'ANAC chiarisce che l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali non deve essere compresa nell'ambito di applicazione delle centrali uniche di committenza. Nel giudizio dell'ANAC “la norma fa riferimento a beni e servizi strumentali alle attività della stazione appaltante e non anche a quelli erogati verso la collettività, tipicamente affidabili con il sistema concessorio. Sistema che nei servizi pubblici locali, per quanto la normativa sia molto più snella rispetto ai lavori, non può, in ogni caso, prescindere dall'individuazione e mantenimento dell'equilibrio economico finanziario connesso ai flussi di cassa della relativa gestione, tenuto conto, peraltro, delle tariffe regolamentate, presenti nei diversi settori. Tali osservazioni portano a ritenere non applicabili le riduzioni imposte dalla norma sopra richiamata alle tipologie di affidamento in esame in quanto simili riduzioni si riferiscono ai corrispettivi pagati dalle amministrazioni per l'acquisto di lavori, beni e servizi destinati alla stazione appaltante. Analoghe considerazioni posso essere svolte con riferimento alle previsioni di cui all'art. 9, d.l. n. 66/2014, relative ai prezzi di riferimento che l'Autorità è tenuta ad elaborare, alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione”.





## I RAPPORTI CON LA STAZIONE UNICA APPALTANTE

Il comma 2 dell'articolo 2 del DPCM 30 giugno 2011, norma di attuazione dell'articolo 13 della legge n. 136/2010, nuove regole antimafia, testualmente stabilisce che “La Stazione Unica Appaltante ha natura giuridica di centrale di committenza di cui all'art. 3, comma 34, d. lgs. 163/2006, e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, ai sensi dell'art. 33 d. lgs. 163/2006, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale”. Sulla base di queste disposizioni, l'ANAC trarre la conclusione che la “SUA ha natura giuridica di centrale di committenza di cui all'art. 3, comma 34, d. lgs. 163/2006, e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, ai sensi dell'art. 33 d. lgs. 163/2006, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale”. Ed ancora così prosegue: “in una visione unitaria delle disposizioni che concernono la figura della SUA ed il suo utilizzo, seppure a diversi fini (prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose, da un lato, contenimento della spesa pubblica, dall'altro), non può non riconoscersi, inoltre, continuità di sistema alla disposizione di cui all'art. 33, comma 3-bis, del Codice. La suddetta norma, quando dispone l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di acquisire lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni di comuni (ove esistenti) ovvero facendo ricorso ad apposito accordo consortile o ancora ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, non fa altro che prescrivere in termini di doverosità, per una limitata categoria di stazioni appaltanti – che sono per l'appunto i comuni sopra citati – ciò che il comma 1 dell'art. 33 descrive in termini di possibilità per le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori. Quest'ultima disposizione, infatti, prevede che i predetti soggetti possano acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi. Risulta evidente, pertanto, che il comune denominatore dei due istituti in argomento (SUA e soggetti aggregatori, cui si devono rivolgere i comuni non capoluogo di provincia) è rappresentato dalla nozione di centrale di committenza, che ne costituisce l'essenza per entrambi”. Ed inoltre “la nozione di soggetto aggregatore presuppone, quanto a funzione, quella di centrale di committenza, ma nel contempo la supera, costituendo la prima una forma evoluta della seconda, in quanto si tratta di centrale di committenza “qualificata” ed “abilitata” (ex lege o tramite preventiva valutazione dell'A.N.A.C. e successiva iscrizione nell'apposito elenco) all'approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei soggetti che se ne avvalgono. Pertanto, pur con la precisazione appena







evidenziata, si può ritenere che il soggetto aggregatore sia una centrale di committenza”. E si arriva alla conclusione che “sicuramente per i lavori, si possa adempiere alla previsione di cui al citato art. 33, comma 3-bis, attraverso il conferimento da parte di un’unione di comuni o di un accordo consortile tra più comuni delle funzioni di stazione appaltante al provveditorato, eventualmente già individuato anche come soggetto che svolge le funzioni di SUA.

