

# Le centrali di committenza alla luce del Codice dei Contratti Pubblici

Avv. Maria Francesca Mattei

Dirigente responsabile staff di servizio Studi Giuridici di ANAS S.p.A.

## Indice

1. Premessa.....	2
2. La nozione comunitaria.....	2
3. L'art. 33 del Codice dei Contratti .....	3
4. I successivi decreti correttivi ed il regolamento di attuazione .....	5
5. Il disegno di legge AS 1082.....	6
6. Il sistema CONSIP .....	7
6.1. <i>Il quadro normativo di riferimento</i> .....	7
6.2. <i>Funzioni della Consip</i> .....	8
6.3. <i>Il quadro normativo successivo</i> .....	9
6.4. <i>La legge finanziaria per il 2007</i> .....	10
6.5. <i>La legge finanziaria per il 2008</i> .....	11
6.6. <i>Il regolamento attuativo del Codice</i> .....	12
7. Conclusioni .....	13

**Allegato:** estratto dell'art. 2 del disegno di legge 1441 bis b

## 1. Premessa

Il Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 163/06 e s.m.i.) recepisce formalmente la figura delle centrali di committenza, stabilendo che tali soggetti sono tenuti all'osservanza del Codice stesso (art. 33, comma 2).

Di seguito si procederà, pertanto, ad analizzare *in primis* la definizione comunitaria di centrali di committenza, per poi esaminare nel dettaglio i contenuti della norma interna.

## 2. La nozione comunitaria

La nozione di centrale di committenza è stata per la prima volta introdotta nell'ordinamento comunitario dalla **direttiva 2004/18/CE** relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, entrata in vigore in data 30 aprile 2004. In tal modo vengono legittimate nel diritto comunitario esperienze di centralizzazione degli acquisti sviluppate in singoli Stati<sup>1</sup>.

In particolare, la centrale di committenza viene definita nella direttiva come *“un amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o che aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”* (cfr. art. 1, par. 10).

In sostanza, la centrale di committenza può avere due diverse strutturazioni:

- in un caso, essa funge sia da stazione appaltante sia da acquirente diretta della fornitura o del servizio;
- nell'altro caso, essa funge solo da stazione appaltante.

In entrambe le ipotesi è richiesto che la stessa sia un'amministrazione aggiudicatrice.

Sul piano procedurale, la direttiva, stabilisce due importanti principi.

In primo luogo, viene affermato che la scelta di prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano acquisire lavori/forniture/servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza spetta ad ogni Stato Membro UE.

In secondo luogo, viene sancito il principio dell'automatico rispetto delle norme comunitarie da parte di un'amministrazione che acquista lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza, ma a condizione che in precedenza la centrale di committenza abbia rispettato le norme comunitarie.

Dalla previsione che attribuisce agli Stati Membri la facoltà di prevedere il ricorso alle centrali di committenza deriva che alle singole stazioni appaltanti non è consentito fare ricorso ad esse sulla

---

<sup>1</sup> come ad esempio, per quanto concerne l'Italia, il "modello Consip" introdotto dall'art. 26 della L. n. 488/99, su cui infra.

base della sola disposizione della direttiva, che non è quindi di immediata applicazione, occorrendo ai fini della sua operatività una previsione normativa che autorizzi l'introduzione di tale sistema. Tale norma per lo Stato italiano è ora contenuta nell'art. 33 del Codice dei Contratti.

Peraltro, va segnalato come le disposizioni comunitarie configurano il ricorso alle centrali di committenza come facoltà – oltre che degli Stati membri – anche delle singole stazioni appaltanti (una volta che il singolo Stato membro abbia optato per prevedere normativamente tale sistema).

### 3. L'art. 33 del Codice dei Contratti

Il Codice dei Contratti recepisce le indicazioni comunitarie prevedendo la facoltà per le stazioni appaltanti di avvalersi di centrali di committenza.

In particolare, **l'art. 2, comma 33**, del Codice dei Contratti definisce la centrale di committenza, in linea con la formulazione della direttiva, come un'amministrazione aggiudicatrice che:

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

La centrale di committenza costituisce, quindi, non un meccanismo contrattuale (come l'accordo quadro) ma un modulo organizzativo attraverso il quale gestire una pluralità di commesse nell'interesse di diverse stazioni appaltanti, con il duplice vantaggio di ottenere migliori condizioni di mercato e di ridurre i costi di gestione legati allo svolgimento delle procedure di gara.

Il successivo **art. 33** stabilisce, **al comma 1**, che *“le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi e consorzandosi”*, costruendo, quindi, il ricorso a tale sistema come una facoltà per le singole amministrazioni aggiudicatrici.

Il **comma 2** prosegue imponendo alle centrali di committenza l'osservanza del Codice dei Contratti. Ciò significa, quindi, che una volta concluso il contratto tra la centrale di committenza e l'operatore privato, tutte le amministrazioni interessate potranno acquistare beni e servizi facendo ricorso all'operatore economico prescelto dalla centrale di committenza e nel rispetto delle condizioni stabilite senza rinnovo della gara pubblica.

Per quanto concerne lo specifico settore dei lavori, viene escluso in linea generale l'affidamento di lavori mediante delega di stazione appaltante; su questo punto restano però ferme le possibilità

già previste dalla Legge Merloni. A tale proposito occorre ricordare che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 109/1994 - che ha influito in modo rilevante sulle figure di concessione ammissibili in materia di opere pubbliche - il nostro ordinamento prevedeva la concessione di committenza<sup>2</sup>; invece l'art. 19, comma 3, legge n. 109/1994 ha eliminato tale figura stabilendo che le amministrazioni aggiudicatrici non potessero affidare a soggetti pubblici o di diritto privato l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori, anche se, sulla base di apposito disciplinare, le amministrazioni aggiudicatrici potevano affidare le funzioni di stazione appaltante ai provveditorati provinciali delle opere pubbliche o alle amministrazioni provinciali.

A tali possibilità il Codice dei Contratti aggiunge ora la previsione delle centrali di committenza.

In particolare, il **comma 3** dell'art. 33 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici ed i soggetti di cui all'art. 32, lettere b) (i concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici), c) (le società con capitale pubblico che non sono organismi di diritto pubblico e che hanno ad oggetto la realizzazione di lavori o opere o la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza) ed f) (i concessionari di servizi) non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici.

Tuttavia, la norma prosegue consentendo alle amministrazioni aggiudicatrici di affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate nonché – ed è questa la novità del Codice dei Contratti - a centrali di committenza.

Tale aggiunta si giustifica alla luce del fatto che il divieto sancito di inaffidabilità dell'espletamento di stazione appaltante, se è giustificabile con riferimento al privato, non ha ragion d'essere – vista anche la carenza di organico e di specifiche competenze nell'ambito di molte pubbliche amministrazioni - in relazione ad altre pubbliche amministrazioni che siano in possesso di adeguata esperienza e professionalità competenti, quali potrebbero essere anche le centrali di committenza. Queste ultime sono, peraltro, tenute, come già evidenziato, al rispetto delle norme del Codice dei Contratti.

---

<sup>2</sup> per effetto della quale il concessionario si sostituiva alla P.A. nella funzione di stazione appaltante, assumendo tutti gli obblighi ed i poteri propri dell'amministrazione (progettazione dell'opera, espropriazioni necessarie, acquisizione dei permessi amministrativi nonché espletamento delle gare per l'individuazione dell'appaltatore) mediante un'obbligazione di mezzi, non eseguendo personalmente i lavori. L'attività del concessionario era remunerata con una percentuale sull'importo di tutti i lavori.

## **4. Principali profili applicativi dell'art. 33 del Codice**

Nell'analisi del modulo organizzativo della centrale di committenza particolare interesse rivestono tre profili.

### **4.1. *La scelta della centrale di committenza***

Tale scelta potrà avvenire nei seguenti modi:

- per il tramite di un'espressa previsione normativa;
- per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica;
- creando un'amministrazione aggiudicatrice ex novo tra le stazioni appaltanti o gli enti aggiudicatori sopra indicati o mediante un'associazione od un consorzio tra i soggetti sopra indicati.

### **4.2. *L'individuazione del modulo contrattuale da seguire per lo svolgimento del proprio ruolo***

Con riguardo a tale profilo, lo strumento idoneo potrebbe essere rappresentato dagli accordi-quadro, essendo gli stessi in grado di disciplinare una pluralità di commesse.

### **4.3. *L'utilizzazione della convenzione-quadro da parte delle singole amministrazioni interessate***

In tale ambito la direttiva europea e il Codice dei Contratti non impongono vincoli alle amministrazioni; si potrebbe, quindi, immaginare un meccanismo di adesione facoltativa per il tramite dello schema adottato dalla centrale di committenza; nel caso in cui esse si avvalgano di tale schema, non sarà necessaria l'effettuazione di una nuova gara e saranno applicabili le condizioni e clausole stabilite dalla convenzione od accordo-quadro; nel caso, invece, in cui le singole amministrazioni non intendano avvalersi dello schema, dovranno seguire necessariamente le regole dell'evidenza pubblica.

## **5. I successivi decreti correttivi ed il regolamento di attuazione**

Occorre tenere presente che il primo decreto correttivo (D.lgs. n. 7/07) ha differito l'entrata in operatività dell'art. 33 del Codice dei Contratti di tutti i settori fino al 31.7.07; non avendo il secondo decreto correttivo (D.lgs. n. 113/07) previsto ulteriori differimenti in materia, la norma in tema di centrali di committenza è **operativa dal 1.8.07**.

Si segnala, infine, che l'**art. 274 della bozza di regolamento attuativo del Codice dei Contratti** specifica i rapporti intercorrenti tra il responsabile del procedimento della centrale di committenza ed il responsabile della amministrazione che effettua l'acquisto attraverso la centrale stessa.

In particolare, la norma dispone che: *“Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori che effettuano acquisti facendo ricorso a centrali di committenza nominano per ciascuno dei detti acquisti un responsabile del procedimento, oltre all'eventuale direttore dell'esecuzione. Il responsabile del procedimento, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, assume specificamente in ordine al singolo acquisto i compiti di cura, controllo e vigilanza nella fase di esecuzione contrattuale nonché nella fase di collaudo e verifica della conformità delle prestazioni, fornendo al responsabile del procedimento della centrale di committenza dati, informazioni e documentazione rilevanti in ordine alla fase di attuazione dell'intervento, anche in relazione a quanto stabilito al riguardo nelle disposizioni di cui al Titolo IV (collaudo e verifica di conformità)”*.

La relazione illustrativa della bozza di regolamento evidenzia in proposito come le attività relative alla fase di esecuzione del singolo acquisto devono necessariamente e naturalmente essere riferite alla competenza del responsabile – o degli ulteriori soggetti competenti - dell'amministrazione contraente, considerato che si tratta di una fase procedurale su cui, di per sé, la centrale di committenza non interviene e che, invece, soltanto l'amministrazione può di fatto gestire.

## **6. Ulteriori modifiche ipotizzate all'art. 33 del Codice**

Per completezza, preme, infine, segnalare che il disegno di legge 1441 bis b conteneva, all'art. 2, una serie di previsioni integrative dell'art. 33 del Codice dei Contratti, in materia di disciplina delle centrali di committenza.

Tali disposizioni avrebbero dovuto applicarsi esclusivamente agli enti locali, diversi dai comuni metropolitani, per tutti i contratti d'appalto.

Per comodità si riporta in allegato il contenuto delle predette norme.

Tuttavia, tali norme sono state soppresse in sede di esame del provvedimento in oggetto al Senato e non compaiono più nella versione finale della legge 18 giugno 2009, n. 69 *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*.

## 7. Il sistema CONSIP

Il Codice dei Contratti (cfr. art. 252, comma 1) fa espressamente salva la disciplina vigente relativa alla CONSIP.

Di seguito viene effettuata una sintetica panoramica del complesso di norme che hanno disciplinato nel tempo tale sistema di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

### 7.1. *Il quadro normativo di riferimento*

Il sistema CONSIP è stato introdotto **dall'art. 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488** (legge finanziaria per l'anno 2000) con finalità di razionalizzazione delle spese, nonché di monitoraggio dei fabbisogni e dei costi (cfr. circolare Ministero Tesoro 23 giugno 2000 n.1).

In particolare, detta norma attribuisce al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze) la funzione di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura sino alla concorrenza di un quantitativo complessivo predeterminato.

Le amministrazioni dello Stato sono comunque tenute ad approvvigionarsi utilizzando, nei limiti dei vincoli di bilancio, le convenzioni stipulate, salvo le eccezioni di cui al comma 6 dell'art. 27 della stessa finanziaria per l'anno 2000<sup>3</sup>.

Le restanti pubbliche amministrazioni hanno facoltà di aderire, ovvero devono utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto dei beni comparabili con quelli oggetto delle medesime convenzioni.

In base a tale sistema, tutte le amministrazioni dello Stato e le restanti amministrazioni aderenti, sulla base delle convenzioni stipulate dal Ministero, quindi, possono emettere, attraverso propri funzionari a ciò delegati, gli ordinativi di fornitura con ciò perfezionando la procedura di ogni singolo acquisto dei beni o dei servizi oggetto delle convenzioni stesse.

Con le procedure di scelta del contraente vengono esclusivamente individuati i fornitori delle amministrazioni e con la stipula delle convenzioni vengono definite tutte le condizioni contrattuali

---

<sup>3</sup>possibilità di rinnovare per una sola volta, e per un periodo non superiore a due anni, i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi delle amministrazioni statali, stipulati a seguito di esperimento di gara, in scadenza nel triennio 2000-2002, a condizione che il fornitore assicuri una riduzione del corrispettivo di almeno il 3 per cento, fermo restando il rimanente contenuto del contratto.

ed economiche a cui l'unità ordinante<sup>4</sup>, attraverso l'emissione dell'ordinativo di fornitura, fa riferimento per la conclusione dei singoli contratti di acquisto.

La stipula delle convenzioni non comporta alcun impegno di spesa per le amministrazioni; è solo con l'adesione alla convenzione e la successiva conclusione del singolo contratto di acquisto (*rectius*: ordinativo di fornitura) che sorgono in capo ad ogni singola amministrazione i diritti e gli obblighi relativi alla medesima convenzione ed al relativo ordinativo di fornitura, tra i quali quello di ricevere la prestazione e provvedere al pagamento dei beni e/o servizi acquistati.

## **7.2. Funzioni della Consip**

Il Ministero, con **decreto** emanato **in data 24 febbraio 2000**, ha deliberato di avvalersi, per la realizzazione del sistema delle convenzioni in esame, della struttura denominata Concessionaria servizi informatici pubblici - Consip S.p.A., società interamente posseduta dal Ministero del tesoro, con missione esclusiva di prestare servizi alla pubblica amministrazione.

In altri termini alla società è stato affidato il servizio di gestione, per conto dello Stato, delle procedure concorsuali per la individuazione dei contraenti per la stipula delle convenzioni quadro; situazione che configura, secondo l'opinione dominante in dottrina<sup>5</sup>, un appalto di servizi, se pure del tipo "in house"<sup>6</sup>.

Alla Consip S.p.a. è stata, in particolare, affidata la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni, la realizzazione e gestione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, nonché l'esecuzione di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso, anche attraverso sistemi tecnologici avanzati come, a titolo esemplificativo, sistemi di acquisto elettronici (E-Procurement). In particolare, da ultimo, la **Direttiva Ministeriale 21 dicembre 2001 "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione"** prevede che nel corso del 2002 la Consip avvii la nuova piattaforma tecnologica di e-procurement, al fine di svolgere tutte le attività di acquisizione di beni e servizi per via elettronica.

---

<sup>4</sup> Con tale termine si identifica ogni soggetto abilitato nell'ambito dell'amministrazione di pertinenza ad impegnare l'amministrazione per l'acquisto di beni e servizi.

<sup>5</sup> D.Pettinato, "Affidamento alle centrali di committenza: appalto o concessione? La direttiva 2004/18/CE torna a legittimare la concessione di committenza nei lavori pubblici", in [www.filodiritto.it](http://www.filodiritto.it); E.Di Ienno, "La centrale di committenza nella direttiva Comunitaria 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio".

<sup>6</sup> Nel caso di specie ricorrono infatti le condizioni della partecipazione totalitaria e del controllo analogo secondo lo schema delle sentenze della Corte di Giustizia che consentono la deroga all'evidenza pubblica per l'individuazione del soggetto affidatario del servizio.

In attuazione del descritto contesto normativo, Consip S.p.A. ha avviato la realizzazione del sistema delle convenzioni con i fornitori, prevedendo per le pubbliche amministrazioni anche la possibilità di trasmissione in via telematica degli ordinativi di fornitura<sup>7</sup>.

L'utilizzo delle convenzioni, anche mediante sistemi di acquisto elettronici (gestione dei cataloghi on-line per i fornitori convenzionati e degli ordini delle pubbliche amministrazioni), consente - negli obiettivi del Ministero - di ottenere una sensibile riduzione dei costi, di migliorare i livelli di servizio e di semplificare i processi di approvvigionamento.

### **7.3. *Il quadro normativo successivo***

Successive disposizioni di legge hanno prefigurato l'adesione alle convenzioni da parte delle amministrazioni pubbliche come una modalità di acquisto non esclusiva. Se ne segnalano di seguito le principali.

Il combinato disposto degli **artt. 1 e 12 del d.p.r. 20 agosto 2001, n. 384** consente l'effettuazione di spese per l'acquisizione in economia di beni e servizi da parte di amministrazioni pubbliche statali e non statali, che non aderiscano al sistema convenzionale di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni.

Analogamente, **l'art. 2 del d.p.r. 4 aprile 2002, n. 101** disciplina lo svolgimento di procedure telematiche di acquisto che consentono di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente alle amministrazioni, anche non statali (regioni, province, città metropolitane, comuni e comunità montane) che così dispongano nell'ambito della propria autonomia e che non aderiscano alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni.

**L'art. 29, 1° comma della L. 28 dicembre 2001, n. 448** prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono "autorizzate" ad attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, con adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e successive modificazioni e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, lo svolgimento dei servizi svolti in precedenza, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione.

---

<sup>7</sup> Nell'ambito di un programma di razionalizzazione delle diverse tipologie della spesa comune alle pubbliche amministrazioni, rientrano negli obiettivi le convenzioni per i servizi di telefonia fissa, per il noleggio delle macchine fotocopiatrici, per la cancelleria, per i servizi di telefonia mobile, per le centrali telefoniche, per i personal computer e le stampanti (noleggio), per i servizi di locazione degli immobili, di gestione degli uffici (p.e. manutenzioni), per i servizi postali, per l'approvvigionamento di energia elettrica, per l'approvvigionamento per carburanti e combustibili, ecc..

**L'art. 59, commi 1 ss. della L. 388/2000** prevede, in via alternativa alle convenzioni Consip, che il Ministero del tesoro promuova aggregazioni di enti con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni valevoli su parte del territorio nazionale, a cui volontariamente possono aderire tutti gli enti interessati<sup>8</sup>.

#### **7.4. La legge finanziaria per il 2007**

I **commi 449 e ss. della Legge Finanziaria 2007** intervengono a dettare nuove disposizioni in tema di acquisti di beni e servizi da parte delle PA, attuando il completamento del sistema delle convenzioni per le acquisizioni, secondo lo schema dell'accordo quadro stipulato dalla centrale di committenza.

In particolare il **comma 449** riguarda le convenzioni di acquisto nazionali e dispone che con decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze sono individuati, entro il mese di gennaio di ogni anno, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione delle scuole, delle istituzioni educative e delle università, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro<sup>9</sup>.

Il successivo **comma 454** attribuisce al Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il supporto della Consip, il compito di realizzare, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato a supporto della definizione dei fabbisogni di beni e servizi e di definire un sistema di indicatori sui livelli di spesa sostenibili, per le categorie di spesa comune, che vengono utilizzati nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio.

---

<sup>8</sup> In particolare vengono promosse:

- più aggregazioni di province e di comuni, appartenenti a regioni diverse, indicati dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali;
- più aggregazioni di aziende sanitarie e ospedaliere appartenenti a regioni diverse indicate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- più aggregazioni di università appartenenti a regioni diverse indicate dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane.

<sup>9</sup> Con DM 17 febbraio 2009 sono state individuate le tipologie di beni e servizi per l'anno 2009 ed, in ogni caso, sino all'emanazione del successivo decreto.

Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del D.lgs. n. 165/01 possono ricorrere alle convenzioni nazionali o a quelle regionali ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti.

Il **comma 455** dà impulso alla costituzione di centrali di acquisto regionali, prevedendo che ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi le regioni possono costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre regioni, che operano quali centrali di committenza ai sensi dell'art. 33 del Codice dei Contratti in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio. Tali soggetti stipulano per gli ambiti territoriali di competenza convenzioni ai sensi dell'art. 26, comma 1, L. n. 488/99, previste per la Consip (art. 1, **comma 456**).

In tale contesto le centrali regionali e la Consip costituiscono un sistema a rete, *“perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi”* (art. 1, **comma 457**). Nel predetto quadro la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e Province autonome, approva annualmente i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, definisce le modalità e monitora il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi.

## **7.5. La legge finanziaria per il 2008**

La **legge finanziaria per il 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244)** ha ulteriormente valorizzato il ruolo della CONSIP.

In particolare, **l'art. 2, comma 571**, prevede l'elaborazione di indicatori e parametri di spesa sostenibile, definiti ai sensi del precedente comma dal Ministero delle Finanze avvalendosi della CONSIP, i quali vengono poi messi a disposizione di tutte le amministrazioni di cui al comma 569<sup>10</sup> quali utili strumenti di supporto e modelli di comportamento secondo canoni di efficienza nell'attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi e nell'attività di controllo di cui all'art. 4 del D.lgs. n. 286/99. Inoltre, in relazione ai parametri di prezzo, il Ministero, attraverso CONSIP, *“entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, predispone e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche gli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e del servizio e per l'utilizzo di detti parametri, anche con indicazione di una misura minima e massima degli stessi”* (cfr. **comma 572**).

---

<sup>10</sup> vale a dire tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, a esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie.

Inoltre, al fine di raggiungere gli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, la possibilità di ricorrere alle convenzioni CONSIP viene estesa, ancorché nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza, a tutti i soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3, comma 25, del Codice e, pertanto, non solo a tutte le amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici territoriali e a quelli istituzionali, ma altresì a tutti gli enti qualificabili come organismi di diritto pubblico, secondo l'ampia accezione di derivazione comunitaria (cfr. **comma 573**).

Tale previsione consente quindi agli organismi di diritto pubblico di ricorrere per l'attività di approvvigionamento beni e servizi, alle convenzioni stipulate dalla CONSIP.

In linea con tale norma, il successivo **art. 3, comma 15**, prevede che le società controllate direttamente o indirettamente ai sensi dell'art. 2359, 1 comma, n. 1) e 2) c.c., da amministrazioni pubbliche statali adottino: *“(...) per la fornitura di beni e servizi, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni dalla Consip Spa, motivando espressamente le ragioni dell'eventuale scostamento da tali parametri, con particolare riguardo ai casi in cui le società stesse siano soggette alla normativa comunitaria sugli appalti pubblici.”*

Conseguentemente, le società pubbliche sono tenute al rispetto di specifici parametri, divenuti operativi a seguito della predisposizione da parte di CONSIP degli *“strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e del servizio e per l'utilizzo dei detti parametri, anche con indicazione di una misura minima e massima degli stessi.”*

Il **comma 574** stabilisce, infine, le condizioni alle quali, in determinate ipotesi, le amministrazioni statali, centrali e periferiche, sono obbligate ad avvalersi di CONSIP quale stazione appaltante, ai fini dell'espletamento dell'appalto o dell'accordo quadro per l'acquisizione di categorie di beni e servizi non oggetto delle convenzioni ex art. 26<sup>11</sup>.

## **7.6. Lo schema di regolamento attuativo del Codice**

Per completezza, si segnala che nello schema di regolamento di attuazione del Codice (**art. 287, comma 2**) è prevista una delega al Ministero dell'Economia e delle Finanze per la realizzazione - avvalendosi di Consip - del Sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione nonché curando l'esecuzione di tutti i servizi informatici,

---

<sup>11</sup> Le tipologie di beni e servizi oggetto di acquisti tramite Consip sono state individuate con DM 12 febbraio 2009.

telematici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso, ivi comprese tutte le attività necessarie per l'istituzione del predetto sistema e l'ammissione allo stesso.

## 8. Conclusioni

Come dimostra l'exkursus normativo compiuto nei precedenti paragrafi, le centrali di committenza hanno assunto negli ultimi anni una rilevanza sempre maggiore quale strumento operativo in grado di apportare un miglioramento qualitativo – anche in termini di legalità e di trasparenza – nell'ambito delle procedure di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne, poi, lo specifico settore delle opere pubbliche, non si può non rilevare come le attività di affidamento conseguenti alla decisione politico-amministrativa di realizzare un'opera pubblica siano, ormai, strettamente tecniche e di sempre maggiore complessità. Rendere possibile il loro espletamento da parte di organismi terzi idoneamente attrezzati e specializzati – così come previsto dall'art. 33 del Codice dei Contratti - risponde, dunque, in primo luogo, ad una esigenza di efficienza.

Accanto a tale profilo, occorre tenere presente anche la necessità di assicurare idonei meccanismi di controllo finalizzati a scongiurare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel delicato settore dei contratti pubblici dei lavori. Tale obiettivo potrebbe essere maggiormente conseguito riducendo il numero delle stazioni appaltanti e consentendo quindi una centralizzazione delle procedure, oggi ancora più possibile anche in virtù dei continui progressi tecnologici, che rendono agevole lo scambio in tempo reale e per via telematica di dati e informazioni. In tal modo si agevolerebbero, infatti, le attività di verifica e controllo, rese certamente più complesse da una atomizzazione degli interventi sul territorio.

Ora se, per un verso, il modello organizzativo delle centrali di committenza riesce a coniugare le esigenze di efficienza e di controllo sopra esposte, per altro verso, per il conseguimento di tali obiettivi non è necessario che tali organismi svolgano questo ruolo in via esclusiva, sul modello della CONSIP. Al contrario, alla luce della nuova cornice normativa di riferimento, i compiti di centrale di committenza potrebbero essere assolti con la massima efficienza da società pubbliche che operano principalmente come amministrazioni aggiudicatrici per conto proprio e che sono, pertanto, dotate di comprovate professionalità e di notevoli, pregresse esperienze nel settore.

A tal fine si renderebbe, in ogni caso, necessaria l'emanazione di una disposizione normativa che preveda espressamente la possibilità di attribuire le funzioni di stazione appaltante, ovvero soltanto l'espletamento delle procedure di affidamento di contratti pubblici di lavori ovvero di concessioni di lavori pubblici (ivi compresi quelli rientranti nella c.d. "*Legge Obiettivo*"), a società a totale partecipazione pubblica diretta, in possesso di specifica qualificazione nell'affidamento e nell'esecuzione di lavori pubblici di analoghe caratteristiche. Le società dovrebbero essere naturalmente rimborsate dei costi sostenuti, sia direttamente che indirettamente, allo scopo.

## ALLEGATO

### Disegno di legge 1441 bis b

[...]

#### **Art. 2**

*“1. All’articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:*

*«3-bis. Al fine di assicurare piu` effettivi e penetranti strumenti di controllo a tutela della trasparenza e della legalita` dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le amministrazioni regionali e la societa` CONSIP Spa possono svolgere, per conto e su richiesta degli enti locali siti nei relativi territori, diversi dai comuni metropolitani, le attivita` di centrali di committenza, anche avvalendosi delle province, dei provveditorati alle opere pubbliche e della collaborazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo. Resta ferma, per gli enti locali diversi dai comuni metropolitani, la facolta` di costituire centrali di committenza associandosi o consorziandosi, ai sensi del comma 1.*

*3-ter. I soggetti che fungono da centrali di committenza ai sensi del comma 3-bis e l’Osservatorio predispongono capitolati prestazionali e prezzari di riferimento per prestazioni standardizzate o comunque comparabili, nell’osservanza dei valori espressi nelle convenzioni stipulate dalla societa` CONSIP Spa ai sensi dell’articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dei relativi parametri di qualita`- prezzo, nonche´ sulla base della media dei prezzi praticati alle amministrazioni aggiudicatrici negli ultimi tre anni, ridotti del 5 per cento. Dei capitolati prestazionali e dei prezzari cosi` rilevati e` data evidenza pubblica mediante pubblicazione nel sito internet istituzionale della societa` CONSIP Spa ovvero di ciascuna centrale di committenza e nel sito dell’Osservatorio.*

*3-quater. I contratti di lavori, servizi o forniture per gli enti locali che si avvalgono delle procedure di cui al comma 3-bis sono stipulati prendendo a riferimento i prezzari di cui al comma 3-ter. Nel caso in cui, a seguito delle procedure di affidamento, il corrispettivo di ciascun contratto sia inferiore rispetto a quello determinato ai sensi del comma 3-ter, un importo non superiore alla differenza tra il prezzo di riferimento determinato ai sensi del comma 3-ter e il minore corrispettivo pagato dall’amministrazione per effetto del ricorso alle procedure di cui al comma 3-bis puo` essere ripartito, in misura convenzionalmente pattuita, tra l’ente locale interessato e la societa` CONSIP Spa ovvero la centrale di committenza, per essere destinato alla copertura delle spese necessarie ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicita` delle procedure, nonche´ a finalita` di incentivazione e di miglioramento degli interventi di vigilanza e di controllo di cui al comma 5 dell’articolo 6 sui contratti di cui al presente articolo, anche nella relativa fase di esecuzione.*

*3-quinquies. Gli enti locali che si avvalgono delle centrali di committenza e le centrali di committenza di cui al presente articolo non sono tenuti al pagamento del contributo previsto ai sensi dell’articolo 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni.*

*3-sexies. In sede di programmazione degli interventi infrastrutturali a carico del bilancio dello Stato, ai fini della ripartizione degli stessi su scala regionale, e` assicurata una quota premiale delle relative risorse finanziarie in favore delle regioni che abbiano introdotto nella loro legislazione disposizioni volte a rendere effettivo il ricorso alle procedure gestite da centrali di committenza per gli enti locali siti all’interno del territorio regionale, in maniera tale da assicurare minori oneri in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, per effetto del ricorso alle procedure di cui al comma 3-bis, rispetto all’anno precedente. L’ammontare di tale quota premiale e` stabilito annualmente con il Documento di programmazione economico- finanziaria.*

*3-septies. Le amministrazioni locali che non si avvalgono delle procedure di cui al comma 3-bis sono tenute a motivarne specificamente le ragioni tecniche e di opportunita` economica, con*

*obbligo di trasmissione degli atti alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. In tale caso, il contratto non può essere stipulato prima di trenta giorni dalla data di trasmissione degli atti ai competenti uffici della Corte dei conti.*

*3-octies. Nel caso di contratto stipulato dagli enti locali senza il ricorso alle procedure di cui al comma 3-bis, in mancanza di adeguata motivazione delle ragioni tecniche e di opportunità economica, ferma ogni eventuale ulteriore pretesa erariale, dell'eventuale maggiore corrispettivo pagato dall'amministrazione rispetto a quelli determinati ai sensi del comma 3-ter rispondono comunque, a titolo personale e solidale, il pubblico ufficiale che ha stipulato il contratto e i componenti degli organi deputati all'eventuale approvazione o degli organi di controllo competenti secondo l'ordinamento delle singole amministrazioni, che non hanno rilevato preventivamente il fatto.*

*3-novies. In caso di mancato ricorso alle procedure di cui al comma 3-bis, i trasferimenti ordinari a carico del bilancio dello Stato sono stabilmente ridotti di un importo pari al maggiore onere sostenuto dalle amministrazioni rispetto a quanto sarebbe derivato dall'affidamento alle centrali di committenza, tenuto conto dei corrispettivi determinati ai sensi del comma 3-ter.*

*3-decies. Le amministrazioni locali che, per la realizzazione di opere pubbliche, non si avvalgono delle procedure di cui al comma 3-bis non possono fare ricorso, per il relativo finanziamento, all'imposta di scopo di cui all'articolo 1, commi 145 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Gli stessi enti non possono procedere a variazioni in aumento di aliquote di tributi e di imposte propri o di compartecipazione a tributi statali o regionali per i successivi cinque esercizi, né possono prevedere, per lo stesso periodo, aumenti degli oneri concessori per la realizzazione di attività edilizie o di altre tariffe locali.*

*3-undecies. Ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica, al rispetto del patto di stabilità interno e alla realizzazione degli obblighi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, nonché al fine di realizzare le migliori condizioni per l'acquisizione di lavori, beni e servizi nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza, le disposizioni del presente articolo costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica”.*