

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME



COMMISSIONE INFRASTRUTTURE, MOBILITA' E GOVERNO DEL TERRITORIO

Roma, 8 ottobre 2014

- 1) Schema di D.P.C.M. che definisce i requisiti per l'iscrizione nell'Elenco dei soggetti aggregatori che svolgono attività di centrali di committenza ai sensi dell'art. 9, comma 2 del D.L. 66/2014 s.m.i.
- 2) Schema di D.P.C.M. che istituisce il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

L'adozione dei due D.P.C.M. viene ad incidere su di **un quadro normativo già molto complesso e stratificato**, caratterizzato da una marcata assenza di coordinamento tra le **diverse e spesso non armoniche disposizioni** recentemente adottate (anche nell'ambito della c.d. *spending review*); si tratta di un panorama normativo all'interno del quale le stazioni appaltanti fanno fatica ad orientarsi, quotidianamente, a causa dei molteplici e complessi dubbi interpretativi. Basti pensare al fatto – non secondario – che la stessa locuzione di “soggetto aggregatore” introdotta dall'art. 9, comma 2 del D.L. 66/2014 non trova alcun riscontro all'interno dell'art. 3 del d.lgs. n. 163/2006, laddove vengono fornite le definizioni indispensabili ai fini dell'affidamento degli appalti pubblici, ed in cui viene tuttora mantenuta la locuzione generale di “centrale di committenza”.

In tale contesto, **il D.P.C.M. rischia di generare, di fatto, l'ennesima paralisi del mercato degli appalti pubblici**, tanto più pericolosa in quanto essa andrebbe ad aggravare l'attuale momento storico, così difficile e delicato sotto il profilo economico e sociale.

Si è appena accennato alla complessità del quadro normativo cui il D.P.C.M. andrà ad aggiungersi. Ed infatti, a tale proposito si possono sinteticamente ricordare **alcune delle numerose disposizioni già intervenute sulla razionalizzazione della spesa** e sui conseguenti obblighi di aggregazione degli acquisti: si pensi, ad esempio, all'art. 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché all'art. 1, commi 449, 450 e 455 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ma anche – più di recente – alle incidenti misure contenute all'art. 7 del d.l. 7 maggio 2012, n. 52 s.m.i. ed all'art. 1, comma 1 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 s.m.i.. Si pensi, ancora, a quanto disposto in materia di aggregazione della domanda in capo alle “Stazioni Uniche Appaltanti” (S.U.A.) previste all'art. 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136. Non ultimo, si pensi alle ripetute modifiche apportate – con una serie di norme rapidamente succedutesi nel tempo – al disposto di cui all'art. 33 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 per gli appalti dei comuni.

Le disposizioni contenute nelle fonti appena richiamate, oltre ad essere obiettivamente numerose, prevedono anche **diversi attori e differenti modalità per l'espletamento delle gare e per l'affidamento degli appalti pubblici**:

- CONSIP ed il relativo sistema delle convenzioni, nonché il Mercato Elettronico degli Appalti Pubblici (M.E.P.A.);
- gli obblighi di aggregazione degli appalti di lavori/servizi/forniture assegnati alle unioni dei comuni o alle altre forme associative, in conformità a quanto previsto, per i comuni non capoluogo, all'art. 33, comma 3-bis del codice dei contratti pubblici;
- le centrali di committenza regionali di cui all'art. 1, comma 455 della legge n. 296/2006 ed i sistemi telematici eventualmente messi a disposizione, da parte delle predette centrali, ai sensi del d.l. n.

– le già citate S.U.A. di cui all'art. 13 della legge n. 136/2010.

Va peraltro evidenziato che, in aggiunta a ciò, alcune regioni hanno anche istituito – in conformità all'art. 1, comma 455 della legge n. 296/2006 – anche più di una centrale di committenza, diversificandone la relativa attività tra appalti destinati alla spesa comune, appalti destinati alla spesa sanitaria, appalti destinati all'*Information and Communication Technology* ecc.

È infatti ben vero che, in alcuni casi, è istituito un soggetto unico sia per la spesa "comune", sia per la spesa sanitaria: si pensi, ad esempio, a quanto disposto a tale proposito con L.R. Puglia 1 agosto 2014, n. 37. In altri casi, tuttavia, era stata già disposta la creazione di diverse centrali di committenza, distinte per la spesa sanitaria e per gli appalti dell'ICT: con L.R. Umbria 29 aprile 2014, n. 9, ad esempio, è stata prevista sia la costituzione della Società consortile Umbria Digitale, sia l'individuazione della società consortile Umbria Salute, la quale svolge anche le funzioni di Centrale regionale di acquisto per la sanità.

È quindi **in tale già "popoloso" contesto che si inserisce la nuova figura dei "soggetti aggregatori"** previsti dal d.l. n. 66/2014, per un numero massimo di 35 su tutto il territorio nazionale.

Ma proprio considerata l'esistenza di un'ampia pluralità di soggetti che già oggi operano in qualità di "centrale di committenza", **non risulta chiaro quale sia il rapporto intercorrente tra i vari attori ed i rispettivi ambiti di competenza.** Parimenti, non risulta chiaro quali siano esattamente gli obblighi degli enti del territorio verso i nuovi soggetti aggregatori.

Da quanto sopra notato, emerge, in conclusione, che **ciò che, soprattutto, sembra mancare nello Schema di D.P.C.M. è l'analisi delle relazioni – istituzionali, amministrative ed organizzative –** tra i soggetti aggregatori ed i comuni e gli altri enti che vi intendano aderire: in altri termini, il D.P.C.M. non risolve il tema (cruciale per la buona riuscita dell'aggregazione della spesa) della definizione del modello organizzativo del soggetto aggregatore e delle relazioni tra tale soggetto e gli enti aderenti.

Conseguentemente, lo schema di D.P.C.M. non affronta anche il tema del **riparto delle responsabilità tra la stazione appaltante e l'ente destinatario finale** dell'appalto, anche per quanto concerne i **possibili contenziosi** che possono insorgere sia durante la gara, sia durante l'esecuzione contrattuale.

In via più generale si deve ribadire che, così come ITACA ha già avuto modo di sottolineare in molteplici occasioni, l'introduzione di un generale obbligo di procedere all'aggregazione della domanda pubblica non sempre porta con sé, di riflesso, i risultati attesi ove tale obbligo non venga accompagnato da un **"percorso" informativo, formativo ed organizzativo** che consenta, alle varie amministrazioni coinvolte nel processo di aggregazione, di avere a disposizione i necessari strumenti concreti, pratici ed operativi.

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME



COMMISSIONE INFRASTRUTTURE, MOBILITÀ E GOVERNO DEL TERRITORIO

Roma, 8 ottobre 2014

Schema di d.P.C.M., che istituisce il "Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori che svolgono attività di centrali di committenza ai sensi dell'art. 9, co. 2, decreto-legge n. 66/2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89".

La Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio, nella seduta dell'8 ottobre 2014, ha stabilito di condizionare l'intesa all'accoglimento dei seguenti emendamenti.

Articolo 1- Istituzione del Tavolo unico

Emendamento n. 1

All'art. 1, alla fine del comma 2, le parole "Al Tavolo parteciperà inoltre un rappresentante dell'ANAC in qualità di auditore" sono eliminate.

Motivazione

Non appare opportuna la presenza del soggetto controllore alle riunioni di un Tavolo composto dai soggetti controllati dallo stesso.

Articolo 2- Attività del Tavolo tecnico

Emendamento n. 2

All'art. 2, comma 1, alla fine della lettera a), aggiungere le parole: "ai fini di quanto previsto dall'art. 9, comma 3, del DL 66/14".

Motivazione

Si ritiene indispensabile limitare l'ambito oggettivo dell'attività di raccolta dati.

Articolo 3- Articolazione del Tavolo tecnico

Emendamento n. 3

All'articolo 3, comma 1, dopo le parole "di Consip S.p.A.," e "del citato decreto legge n. 66 del 2014,", le parole "da un membro" sono sostituite da "da due membri".

Articolo 4- Compiti delle articolazioni del Tavolo tecnico

Emendamento n. 3

All'articolo 4, la rubrica è sostituita dalla seguente: "*Modalità di funzionamento del Tavolo tecnico*".

Emendamento n. 4

All'articolo 4, comma 2, le parole "*Il Comitato Guida, sentito il*" sono sostituite dalle parole: "*Il Comitato Guida, sulla base delle indicazioni del*".

Emendamento n. 4

All'articolo 4, comma 3, le parole "*Le decisioni del Comitato Guida*" sono sostituite dalle parole "*Le decisioni del Tavolo tecnico*".

Articolo 5 - Pianificazione e armonizzazione....

Emendamento n. 5

All'art. 5, il comma 2 è sostituito dal seguente:

"2. Ciascun soggetto aggregatore, entro il 15 ottobre di ciascun anno, trasmette alla Segreteria Tecnica la propria programmazione di massima delle procedure di acquisto aggregato, riferita all'anno successivo. Tale programmazione è comprensiva delle proposte sulle categorie merceologiche e le relative soglie di obbligatorietà, di cui al comma 3 dell'articolo 9 del DL 66/14, unitamente ai dati e informazioni utili a descrivere le attività."

Emendamento n. 6

All'art. 5, il comma 3 è soppresso.

Emendamento n. 7

All'art. 5, comma 5, le parole "*comprensivo della individuazione*" sono sostituite dalle parole "*relativo alla individuazione*".

Emendamento n. 8

All'art. 5, comma 6, le parole "*per il tramite del Comitato Guida*" sono soppresse.

Articolo 10- Revisione dei requisiti..

Emendamento n. 8

All'art. 10, la rubrica è sostituita dalla seguente: "*Funzioni propositive del Tavolo tecnico*".

Emendamento n. 9

All'art. 10, comma 1, le parole "*sentita l'ANAC*" sono sostituite dalle parole: "*alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

Emendamento n. 10

All'art. 10, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

"1-bis. Il Tavolo tecnico può, altresì, formulare proposte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la revisione del presente dPCM."

Articolo 15- <i>Disciplina transitoria</i>

Emendamento n. 11

All'articolo 15, comma 1, la lettera a è sostituita dalla seguente:

"a) Individuazione delle categorie merceologiche e delle relative soglie di obbligatorietà da inserire nei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3 articolo 9 del DL 66/2014."

Motivazione

La modifica proposta nasce dall'esigenza di non ritardare l'effettiva applicazione delle misure previste dall'articolo 66/2014: pertanto, nel 2014, piuttosto che procedere all'armonizzazione dei Piani dei Soggetti Aggregatori (anche perché tali piani verosimilmente non sono stati predisposti), l'attività del Tavolo dovrebbe essere concentrata nell'individuazione delle categorie merceologiche e delle relative soglie, in modo da consentire l'emanazione entro il 31 dicembre del DPCM previsto dal comma 3 dell'articolo 9 del Decreto.