



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

14/126/CU5/C2-C4

INTESA SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI CHE DEFINISCE I REQUISITI PER L'ISCRIZIONE NELL'ELENCO DEI SOGGETTI AGGREGATORI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI CENTRALI DI COMMITTENZA

Punto 5) O.d.g. Conferenza Unificata

Il quadro normativo, su cui va ad incidere il DPCM in oggetto, è 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. 95/2012 s.m.i.;
- le già citate S.U.A. di cui all'art. 13 della legge n. 136/2010.

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.

Inoltre, come già rilevato in sede di parere sul decreto-legge n. 66/14, alcune Regioni hanno 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.

La Conferenza delle Regioni e Province autonome, in quell'occasione, chiese l'abrogazione dell'art. 9 o, in subordine, un successivo dPCM con il quale disciplinare le modalità e tempi con cui avrebbe dovuto compiersi il processo ivi previsto.

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, in sintesi manca l’analisi delle relazioni – istituzionali, amministrative ed organizzative – tra i soggetti aggregatori ed i comuni e gli altri enti che vi intendano aderire.**

Conseguentemente, lo schema di D.P.C.M. non affronta neanche 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.

Si ribadisce, infine, che l’introduzione di un generale obbligo di procedere all’aggregazione della domanda pubblica non sempre ottiene automaticamente 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.

Ciò premesso:

la Conferenza delle Regioni esprime l'intesa, subordinata

- **all'impegno formale del Governo di procedere all'istituzione di un Tavolo tecnico in sede di Conferenza Unificata, con la partecipazione di rappresentanti della Presidenza del Consiglio, del MIT e MEF, per la risoluzione dei problemi applicativi derivanti dalla normativa che disciplina il sistema di affidamento dei contratti pubblici**

- **all'accoglimento del seguente emendamento "Il soggetto aggregatore individuato da ciascuna regione ai sensi dell’articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014 può operare anche attraverso un’organizzazione ulteriormente e funzionalmente articolata"**

Si segnala inoltre il rischio di coinvolgimento di soggetti privati nella gestione delle gare indette dalle centrali di committenza costituite dai soggetti di cui all'art. 2: infatti, è stata registrata la concreta possibilità di costituire soggetti aggregatori aventi *governance* e finalità di tipo privatistiche e lucrative, che potrebbero svolgere attività di centrali di committenza per le Amministrazioni Pubbliche

Roma, 16 Ottobre 2014