



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 1091 DEL 26 ottobre 2016

OGGETTO: Richiesta di parere presentata da Adepp – Associazione degli enti previdenziali privati - Possibilità di effettuare acquisti centralizzati.

AG 42/16/AP

Centrali di committenza – acquisti aggregati

In attesa dell'entrata in vigore del sistema di qualificazione, soccorre la norma transitoria di cui all'art. 216, co. 10 del nuovo Codice, la quale richiede l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti.

Artt. 3, 37, 38, 39 e 216 comma 10 d.lgs. 50/2016

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016;

Visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. n. 32055 del 25 febbraio 2016, Adepp, associazione cui aderiscono 19 Casse di Previdenza degli ordini professionali, ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità una richiesta di parere in ordine alla possibilità di centralizzazione degli acquisti.

Adepp rappresenta l'esigenza di aggregare gli acquisti delle Casse di Previdenza, la cui qualificazione quali organismi di diritto pubblico è ormai pacifica, soprattutto in relazione ai servizi per essi maggiormente rilevanti, come quelli aventi ad oggetto servizi assicurativi, servizio cassa e di riscossione di oneri contributivi, gestione del patrimonio mobiliare.

Nel richiamare le disposizioni della nuova direttiva europea 2014/24 in tema di attività di centralizzazione delle committenze, Adepp richiama la distinzione fra attività permanenti, quali l'acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro, e attività ausiliarie, che possono consistere nella consulenza o nella preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata.

Adepp chiede pertanto parere in ordine alle seguenti opzioni organizzative: a) costituzione di una centrale di committenza, che effettui acquisti aggregati per tutte le Casse di previdenza, e che non sembrerebbe, secondo l'istante, porsi in conflitto con l'art. 9 d.l. 24 aprile 2014, n. 66, rivolto esclusivamente alle pubbliche amministrazioni; b) in alternativa, svolgimento di una o più procedure di gara da parte di una singola Cassa capofila, che acquisterebbe per sé e per le altre, con eventuale



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

conferimento ad Adepp, o a diverso soggetto appositamente costituito, della funzione di ausilio o di gestione della procedura.

Ritenuto in diritto

Al fine di rendere il richiesto parere, si richiamano preliminarmente le norme di cui si chiede di delineare l'ambito di applicazione, con la precisazione che, essendo nel frattempo stato adottato il decreto legislativo di recepimento delle nuove direttive comunitarie (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, pubblicato nella G.U. n. 91 del 19 aprile 2016) recante il nuovo codice degli appalti, il quadro normativo di riferimento tiene ormai conto delle nuove disposizioni.

Con particolare riguardo alle norme in tema di acquisti aggregati e centrali di committenza, l'art. 3 ("Definizioni") del d.lgs. 50/2016 riproduce le analoghe previsioni dell'art. 2 della direttiva 2014/24/UE, e quindi alla lettera (i) definisce «centrale di committenza» un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie. Alla lettera l) definisce poi le «attività di centralizzazione delle committenze» quali «attività svolte su base permanente riguardanti: 1) l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti; 2) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti.

Alla successiva lettera m) definisce invece le «attività di committenza ausiliarie» quali «attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti: 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi; 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto; 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata; 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata».

Infine, alla lettera n) sono individuate quali "soggetti aggregatori" le centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Già dall'esame delle nuove direttive appare evidente il favore del legislatore comunitario per gli strumenti di aggregazione della domanda (considerando 69 dir. n. 2014/24/UE). Si sottolinea che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di aggiudicare a una centrale di committenza un appalto pubblico di servizi per la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze senza applicare le procedure previste e disciplinate dalle direttive stesse (considerando 70 della dir. n. 2014/24/UE e considerando 79 della dir. n. 2014/25/UE).

Come noto, il Nuovo Codice degli appalti introduce, agli artt. 37 e seguenti, una disciplina specifica per la qualificazione delle stazioni appaltanti, e stabilisce al comma 3 dell'art. 37 che «le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono all'acquisizione di



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica». Nel caso in cui la stazione appaltante sia qualificata, essa può comunque rivolgersi a una centrale di committenza qualificata al fine di acquisire lavori, servizi e forniture (comma 6).

Pertanto si prevede un obbligo generalizzato di ricorso alla centralizzazione delle committenze per le amministrazioni aggiudicatrici non in possesso della necessaria qualificazione, mentre la stazione appaltante qualificata ha comunque la facoltà di rivolgersi a una centrale di committenza. L'art. 38 prevede l'istituzione dell'elenco, presso l'ANAC, delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate, per la cui iscrizione il Codice rinvia a successivi provvedimenti recanti i requisiti tecnico organizzativi richiesti e le concrete modalità attuative della qualificazione. E' rimessa dunque ad Anac la definizione delle modalità attuative della qualificazione e la gestione dell'elenco di cui al citato art. 38.

Le centrali di committenza qualificate possono anche svolgere attività di committenza ausiliarie (art. 37, comma 8).

A tale riguardo, l'art. 39 specifica che, oltre all'ipotesi di affidamento di tali attività a centrali di committenza, esse possono anche essere affidate, fatta eccezione per le attività di gestione di procedure d'appalto, a prestatori di servizi. Possono quindi costituire oggetto di tale affidamento le restanti attività ausiliarie di cui al sopra citato art. 3 lett. m), consistenti nella prestazione di infrastrutture tecniche, consulenza e preparazione delle procedure di gara.

Occorre rilevare che, per espressa previsione dell'art. 216, co. 10 del Nuovo Codice, «fino all'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe di cui all'art. 33-ter del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221».

Allo stato, è possibile osservare che risponde alla ratio delle norme sulla centralizzazione e aggregazione degli acquisti, consentire, ove emergano identiche esigenze, di svolgere un'unica gara ed evitare una serie di competizioni-fotocopia (v. Cons. Stato, Sez. III, sent. 4 febbraio 2016, n. 445).

Ciò premesso, con specifico riferimento alla richiesta di Adepp in ordine alla possibilità, per le Casse di Previdenza, di costituire una centrale di committenza che proceda ad acquisti aggregati per tutte le Casse, oppure alla possibilità di individuare una Cassa capofila che acquisti anche per le altre Casse, si evidenzia che l'attuale disciplina andrà completata, proprio con riferimento ai profili della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. In attesa dell'entrata in vigore del sistema di qualificazione, soccorre la norma transitoria sopra riportata, la quale richiede l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti e quindi, nel caso di specie, l'iscrizione alla predetta Anagrafe quanto meno della Cassa di Previdenza individuata quale capofila.

Con riferimento alla possibilità di conferire le funzioni di ausilio nella procedura di gara ad Adepp o ad altro soggetto neo costituito, si evidenzia che la prestazione di infrastrutture tecniche, consulenza e preparazione delle procedure di gara possono anche essere affidate a prestatori di servizi, purchè nel rispetto delle procedure previste dal Codice.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

In ordine all'eventualità del conferimento delle funzioni di ausilio nella procedura di gara ad Adepp stessa, si osserva solamente che, fra le attività svolte dall'Associazione per il perseguimento dello scopo, figurano in particolare (Art. 2 dello Statuto): "a) la promozione di attività di assistenza sanitaria, di previdenza integrativa e di previdenza complementare, nonché la promozione di servizi assistenziali, ricreativi e culturali a favore degli iscritti delle Casse e degli enti associati [...]; e) la promozione di assicurazioni globali per rischi professionali; [...] h) la promozione di costituzione di enti e società per razionalizzare le attività gestionali delle Casse e degli Enti aderenti all'Adepp".

Pertanto, avendo codesta Associazione manifestato nell'istanza l'esigenza delle Casse di procedere in forma aggregata soprattutto per l'acquisto di servizi assicurativi, di gestione di valori mobiliari, di scelta di istituti di credito ecc., si ritiene di evidenziare l'opportunità che l'eventuale soggetto incaricato di funzioni ausiliarie nella gestione delle procedure di gara non presenti situazioni di potenziali conflitti di interesse, tali da falsare la concorrenza, nell'ambito delle procedure poste in essere.

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che:

- in attesa dell'entrata in vigore del sistema di qualificazione, soccorre la norma transitoria di cui all'art. 216, co. 10 del nuovo Codice, la quale richiede l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti e quindi, nel caso di specie, l'iscrizione alla predetta Anagrafe quanto meno della Cassa di Previdenza individuata quale capofila.

Il Presidente

Depositato in data 27 ottobre 2016

Il Segretario, Maria Esposito