



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

## *ATTO DI SEGNALAZIONE N. 2 DEL 27 APRILE 2021*

*Concernente il sistema di centralizzazione e aggregazione degli acquisti: emanazione del d.P.C.M. attuativo previsto all'articolo 37, comma 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016).*

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 358 del 27 aprile 2021

# ATTO DI SEGNALAZIONE N. 2 DEL 27 APRILE 2021

*Concernente il sistema di centralizzazione e aggregazione degli acquisti: emanazione del d.P.C.M. attuativo previsto all'articolo 37, comma 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016).*

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 358 del 27 aprile 2021

## Premessa

La centralizzazione delle committenze è stata istituzionalizzata nel 1999, con l'art. 26 della legge n. 488 (legge finanziaria 2000) e con il collegato D.M. 24 febbraio 2000, che ha attribuito a Consip s.p.a., società a capitale interamente pubblico controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, la funzione di servizio per gli acquisti centralizzati di beni e servizi della pubblica amministrazione<sup>1</sup>.

Ma la vera svolta in materia di centralizzazione degli acquisti si è avuta con i commi 455 e 457 della legge 296/2006, attraverso i quali si attribuisce alle regioni la prerogativa di costituire centrali di acquisto operanti sul modello delineato dal d.lgs. 163/2006 e con cui si definisce il cd "sistema a rete" tra le centrali di committenza regionali e Consip S.p.A «perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi».

L'attuazione di questo modello collaborativo è stata avviata dalla Conferenza Stato Regioni con l'Accordo n. 11/CSR del 24 gennaio 2008, cui ha fatto seguito l'Accordo n. 15/CSR del 24 gennaio 2008, istitutivo di un tavolo tecnico paritetico cui sono state conferite le funzioni istruttorie per la realizzazione del sistema a rete. Tuttavia le citate disposizioni sono rimaste sostanzialmente inattuato. Con la legge finanziaria del 2008 (art. 1, comma 573, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244), si è estesa la possibilità di usufruire delle

---

<sup>1</sup> Diversi provvedimenti legislativi hanno successivamente inciso sulle funzioni di Consip s.p.a., a titolo esemplificativo, figurano anche: l. n. 448/2001; l. n. 289/2002; d.l. n. 143/2003, convertito in l. n. 212/2003; l.n. 326/2003; l. n. 350/2003; l. n. 191/2004; d.lgs. n. 163/2006; l. n. 296/2006; d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008; d.l. n. 95/2012, convertito in l. n. 94/2012; d.l. n. 66/2014, convertito in l. n. 89/2014; l. n. 208/2015, d.lgs. n. 50/2016, d.lgs. n. 56/2017; d.l. n. 32/2019, convertito in l.n. 55/2019; d.l. n. 14/2020

convenzioni CONSIP a tutti i soggetti aggiudicatori individuati dal Codice dei contratti pubblici, ivi compresi gli enti qualificabili come organismi di diritto pubblico, secondo l'ampia accezione di derivazione europea. Altro passo importante nel processo di centralizzazione delle commesse pubbliche è il d.l. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 23 giugno 2014, con cui il legislatore ha scelto di istituzionalizzare il ruolo di aggregatore della spesa conferendolo a Consip e a una centrale d'acquisto di beni e servizi per ciascuna regione, oltre che a soggetti "intermedi", in grado di dimostrare il possesso dei requisiti prescritti nel comma 2 dell'articolo 9 del predetto decreto legge nonché nella disciplina attuativa (D.P.C.M. 11/11/2014). Nel tratteggiato quadro normativo in materia di centralizzazione degli acquisti - in cui è evidente la stratificazione e la conseguente confusione ispirata da ragioni di revisione del bilancio e di tagli alla spesa - si staglia la figura della stazione unica appaltante (SUA), prevista dall'art. 13 della L. 13 agosto 2010, n. 136, che, come chiarito dalla stessa Autorità (determinazioni n. 3 e n.11 del 2015), va inclusa nel novero delle centrali di committenza competenti a curare l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, per conto degli enti aderenti, in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale. L'adesione è frutto di una scelta assunta facoltativamente da parte dei soggetti legittimati, tra cui gli enti pubblici territoriali, gli enti locali, le regioni, le amministrazioni dello Stato.

In tale contesto si innesta l'immanente disciplina europea della centralizzazione degli acquisti, prevista dapprima nella Direttiva 2004/18 che ne fornisce una definizione (art. 1, par. 10) e rimette la scelta di prevedere tali soggetti agli Stati membri (considerando 16). La citata disciplina è oggi sostituita dalla dir. n. 24/2014, come declinata nell'odierno Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), che all'art. 3 ("Definizioni"), riproducendo le analoghe previsioni dell'art. 2 della direttiva 2014/24/UE, 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.

Da tali previsioni si rileva un *favor* del legislatore per gli strumenti di aggregazione della domanda da parte delle amministrazioni aggiudicatrici che si esplica, sia sotto l'aspetto della possibilità di associarsi tra loro per costituire una centrale di committenza, ovvero di esercitare la facoltà, laddove non ci sia già un obbligo, di affidare ad una centrale di committenza terza un appalto pubblico di servizi senza applicare procedure selettive.

Tuttavia, tali opzioni oltre a trovare delle esplicite limitazioni nella disciplina extra codice di contenimento della spesa pubblica vanno coordinate con le previsioni di cui agli artt. 37 e 38, volte a qualificare i soggetti pubblici che possono svolgere la funzione di committenza disciplinando i requisiti e le condizioni di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

Si osserva, in particolare, che al comma 2 dell'art. 37 per affidamenti entro determinate soglie «[...] Le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione [...] procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del comma 3 o procedono mediante lo svolgimento di procedure di cui al presente codice.»

Al comma 3 si prescrive che «le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono all'acquisizione di 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 conferma l'obbligo generalizzato di ricorso alle centrali di committenza qualificate 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, qualificata a sua volta.

L'art. 38 prevede, inoltre, 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. È rimessa dunque ad ANAC la definizione delle modalità attuative della qualificazione e della gestione dell'elenco di cui al citato art. 38 all'esito dell'emanazione del DPCM attuativo, a tutt'oggi mancante.

Per espressa previsione dell'art. 216, comma 10, del Codice, inoltre, «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».

## Osservazioni

Il quadro normativo in materia appare molto frastagliato e stratificato: la successione nel tempo delle norme in materia ha creato duplicazioni e sovrapposizioni, che non favoriscono una chiara interpretazione degli obblighi vigenti. Su tali aspetti, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti, già da tempo ha evidenziato che *"l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi e di contribuire allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative, oggetto del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, è stato rivisitato nel tempo, attraverso interventi normativi che hanno qualificato ora come obbligatorio ora come facoltativo, per le amministrazioni statali e/o pubbliche in genere, il ricorso ai diversi strumenti di e-procurement, che hanno coinvolto sempre più numerose tipologie di istituzioni pubbliche, hanno individuato le categorie merceologiche per procurarsi le quali è obbligatorio ricorrere a strumenti precisamente indicati, ed, infine, hanno, definito l'attuazione del progetto "sistema a rete", che coinvolge le centrali d'acquisto regionali"*. Atteso che la successione nel tempo delle norme in materia ha creato duplicazioni e sovrapposizioni, che non favoriscono una chiara interpretazione, la Sezione ha auspicato in tale sede *"l'intervento del legislatore per un opportuno coordinamento delle disposizioni articolate in più testi normativi"* (Deliberazione 6/6/2013, n. 3, richiamata nella Rivista della Corte dei Conti - Corte dei Conti e spending review – Quaderno 1/2020). L'esigenza di sistematizzazione della materia risulta ancora attuale ed appare tanto più urgente nel momento in cui ci si appresta a definire il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Gli interventi di attuazione del Codice demandati ai decreti del presidente del Consiglio previsti dagli articoli 37 e 38 presupporrebbero, infatti, un'attività di razionalizzazione a monte, operata dalla norma primaria. Per quanto concerne l'adozione degli atti attuativi di cui sopra, l'Autorità è a conoscenza che il decreto di cui all'articolo 38 del Codice è in via di elaborazione da parte del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile e sarà a breve sottoposto alle varie fasi di approvazione previste dalla norma, in relazione alle quali si auspica la massima accelerazione del processo. Sul decreto di cui all'articolo 37 non si hanno, invece, notizie recenti, sebbene la stretta interdipendenza tra i due provvedimenti ne suggerirebbe l'adozione congiunta. È di tutta evidenza, infatti, che l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento e dei criteri e delle modalità per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia costituisce logico presupposto per l'avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, atteso che la qualificazione è conseguita in rapporto ai bacini territoriali. . Come ben evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, sentenza n. 2339 del 22 febbraio 2016)«*Sussistono pertanto plurimi ed inequivoci indici normativi che, anche oggi, fanno riferimento alla necessità di un ambito territoriale predefinito, in certi casi delimitato già a livello di legislazione primaria (ambito nazionale per la Consip S.p.a., ambito regionale per le centrali di acquisto regionali) e, in altri casi, rimesso invece alle concrete e puntuali determinazioni del d.P.C.M. a ciò autorizzato dal comma 2, dell'art. 9, del D.L. 66/2014. [...] Deriva da ciò che, anche con riferimento al sistema oggi in vigore, può quanto meno affermarsi che certamente la*

*pretesa [...] di svolgere la propria attività di centrale di committenza senza limiti territoriali, non può affermarsi in termini incondizionati, dipendendo tale possibilità di estensione operativa dalle determinazioni di coordinamento che il legislatore ha inteso rimettere alla fonte secondaria che è chiamata a delimitare, tra le altre cose, anche gli ambiti territoriali di operatività dei soggetti aggregatori diversi da quelli iscritti di diritto nell'apposito elenco. Il sistema che oggi si delinea, infatti, è caratterizzato da diversi livelli (anche territoriali) di operatività e dalla necessità di un numero chiuso di soggetti aggregatori ed implica, perciò, la necessità che siano evitate duplicazioni ed interferenze di ruoli ed attività tra soggetti chiamati, nei diversi ambiti di rispettiva competenza, a svolgere un servizio pubblico di rilievo ormai centrale nell'ordinamento...».* Anche a livello europeo la Corte di Giustizia ha, da ultimo, chiarito con la sentenza del 5 giugno 2020, causa C-3/19 che il diritto nazionale è autorizzato a limitare l'autonomia organizzativa degli enti locali, imponendo loro di ricorrere a centrali di committenza secondo determinati modelli di organizzazione, dal momento che l'unico limite che la direttiva 2004/18 [altrettanto dicasi per le direttive 2014] pone all'operatività delle centrali di committenza è che queste presentino la qualità di "amministrazione aggiudicatrice. Da tale rilievo, a parere della Corte di Giustizia, ne consegue che: "[...] anche l'eventuale limitazione dell'ambito di operatività territoriale delle centrali di committenza ai rispettivi territori degli enti locali "fondatori" è – secondo la Corte – comunitariamente compatibile"; tale limitazione, infatti: "ha lo scopo di assicurare che le centrali di committenza agiscano nell'interesse pubblico degli enti aderenti e non nel loro proprio interesse commerciale (operando anche al di là delle aree territoriali delle Amministrazioni istitutrici, questo rischio potrebbe sussistere); non creerebbe alcuna "zona di operatività esclusiva" per le centrali di committenza e, per l'effetto, non vi sarebbe pericolo di falsare il gioco concorrenziale, atteso che – come già osservato in merito alla seconda questione – le centrali di committenza prescindono da logiche competitive e di mercato."

In questo scenario, in cui risulta difficile ricostruire un modello legale della centrale di committenza e in cui non possono negarsi criticità in ordine a una ricostruzione organica delle definizioni nonché degli ambiti territoriali e merceologici di competenza non solo delle centrali di committenza ma anche dei soggetti aggregatori e delle SUA, si inserisce una rilevante e recente pronuncia del Consiglio di Stato ( sentenza n. 6787 del 3/11/2020), in cui si chiarisce che l'art. 216, comma 10, del Codice, consente esclusivamente alle stazioni appaltanti (fino all'entrata in vigore del sistema di qualificazione di cui all'art. 38) di procedere (in autonomia) all'acquisizione di beni e servizi mediante iscrizione all'anagrafe unica. Con questa interpretazione possono procedere all'acquisizione di beni e servizi le stazioni appaltanti singolarmente ovvero le centrali di committenza che sono anche soggetti aggregatori, restando invece in una zona grigia forme di aggregazione della domanda poste in essere da altri soggetti rientranti nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici.

A questo aspetto problematico si connette la mancanza d'un controllo sul numero di centrali di acquisto sparse nel territorio nazionale, che, congiunto al complicato meccanismo di obblighi - facoltà di ricorso a

Consp da parte delle amministrazioni pubbliche (statali e non) - rende indubbiamente intricato e complesso il controllo sulla spesa pubblica e sul rispetto dei parametri prezzo qualità.

In considerazione di tutto quanto sopra esposto con riferimento alle disposizioni suindicate

## L'Autorità segnala

l'opportunità di intervenire urgentemente, anche al fine di dare attuazione a quanto previsto nel PNRR, sul sistema di centralizzazione e aggregazione degli acquisti, attraverso la rivisitazione della normativa primaria, in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione, al fine di definire il modello legale della centrale di committenza in linea con il principio di sussidiarietà e di leale cooperazione tra pubbliche amministrazioni che, in luogo della duplicazione dei compiti, ripartisca in maniera ordinata le funzioni ed i compiti tra il livello centrale e quello locale, per dare così concreta attuazione a quel "sistema a rete" definito nella l. n. 296/2006 nonché di superare la fase transitoria di cui all'art. 216, c. 10, del d.lgs. 50/2016. Inoltre, si segnala la necessità di procedere con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'articolo 37, comma 5, del d.lgs. 50/2016 nonché di favorire il sollecito completamento dell'iter di approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 38, comma 2, del codice dei contratti pubblici.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 27 aprile 2021

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 10 maggio 2021

Per Il Segretario, Maria Esposito

Rosetta Greco

*Atto firmato digitalmente*