



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

**Intesa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n.89, 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.**

Rep. Atti n. 125/100 del 16 ottobre 2014

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 16 ottobre 2014

VISTO il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e, in particolare l'articolo 9, recante le disposizioni in materia di acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento;

VISTO in particolare il comma 1 del citato articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che istituisce, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, operante presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture l'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

VISTO il successivo comma 2, primo periodo del citato articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014, il quale prevede che i soggetti diversi da quelli di cui al comma 1 del medesimo articolo che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, richiedono all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori;

VISTO, altresì, il secondo periodo del medesimo articolo 9, comma 2, del citato decreto-legge n. 66 del 2014, che stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Unificata, sono definiti i requisiti per l'iscrizione al predetto elenco dei soggetti aggregatori, tra i quali il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché i valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e servizi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda;

VISTO l'articolo 9, comma 5, del citato decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66, il quale stabilisce che le regioni costituiscono ovvero designano, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore secondo quanto previsto al comma 1 del medesimo articolo 9 e che in ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35;

VISTO l'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge . 11 agosto 2014, n. 114, che sopprime l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori,

MP



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

servizi e forniture, trasferendone i compiti e le funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), che è rinominata Autorità nazionale anticorruzione;

VISTO lo schema di decreto volto a dare attuazione a quanto previsto dal citato articolo 9, comma 2 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66, predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per il coordinamento amministrativo e diramato, unitamente alla relazione illustrativa, con nota prot. CSR3634 p-4.23.2.13 del 15 settembre 2014;

VISTI gli esiti della riunione tecnica tenutasi in data 22 settembre 2014, nel corso della quale l'ANCI e l'UPI hanno chiesto alcuni chiarimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze in merito ad alcuni punti dello schema sui quali sono sorti dubbi interpretativi e hanno anticipato alcune richieste di modifica, da formalizzare in successivi documenti;

VISTI gli esiti della riunione tecnica convocata per il giorno 29 settembre 2014, nel corso della quale sono state fissate le richieste di modifica presentate dalle Regioni e dall'ANCI, ritenute in parte accoglibili dalle amministrazioni proponenti;

VISTO il nuovo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, inviato dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo, che apporta al precedente schema le modifiche concordate nel corso della riunione tecnica del 29 settembre 2014, diramato con nota prot. CSR 3915 p-4.23.2.13 del 3 ottobre 2014;

VISTO il documento contenente le richieste emendative formulate dalle regioni allo schema di decreto in esame, diramato con nota prot. CSR 3961 P-4-23-2.13 del 6 ottobre 2014;

VISTI gli esiti della riunione tecnica tenutasi in data 6 ottobre 2014 per concludere l'iter istruttorio sullo schema di decreto in esame, nel corso della quale le Regioni hanno espresso l'avviso favorevole alla conclusione dell'intesa, subordinatamente all'impegno del Governo di istituire un tavolo tecnico per la razionalizzazione del sistema di affidamento dei contratti pubblici e l'ANCI non ha formulato osservazioni sul nuovo testo;

VISTA la nota CSR 4114 P-4.23.2.13 del 15 ottobre 2014, con la quale sono state trasmesse le osservazioni di carattere generale e le richieste di emendamento allo schema di decreto in esame formulate dalla Commissione interregionale competente in materia, contenenti anche la richiesta, cui non si condiziona l'espressione dell'intesa, di prevedere che i soggetti indicati nell'articolo 2, comma 1, lett. a) e b) siano a totale partecipazione pubblica, operare esclusivamente avvalendosi di proprie strutture e organizzazioni interne;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno espresso l'intesa sullo schema di decreto in esame, subordinatamente alle condizioni, contenute in un documento consegnato in Seduta che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (All.1), che attengono:

- 1) all'impegno formale del Governo di procedere all'istituzione di un tavolo tecnico per la risoluzione dei problemi applicativi del sistema di affidamento dei contratti pubblici;
- 2) all'accoglimento di un emendamento volto ad integrare il testo prevedendo che "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



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

articolata", e con la segnalazione del rischio di coinvolgimento di soggetti privati nella gestione delle gare indette dalle centrali di committenza;

CONSIDERATO che l'ANCI e l'UPI hanno espresso l'avviso favorevole alla conclusione dell'intesa e, condividendo la segnalazione delle Regioni, hanno chiesto che nel testo sia prevista una totale partecipazione pubblica dei soggetti aggregatori;

CONSIDERATO che il Ministero dell'economia e delle finanze ha ritenuto di poter accogliere le richieste relative all'istituzione del Tavolo tecnico sul sistema di affidamento degli appalti mentre ha formulato delle riserve in merito alla richiesta relativa all'articolazione ulteriore del soggetto aggregatore di cui al punto 2) del documento delle Regioni sopra indicato, ritenuta di difficile applicazione e fonte di criticità del sistema

SANCISCE INTESA

Nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n.89, 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.

Il Segretario  
Cons. Antonio Nacdeo



Il Presidente  
Maria Carmela Lanzetta



CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL ...1.6..DIT...2014.....



**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 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

