

## **La Centrale di Committenza:**

### **I soggetti obbligati e quelli che possono svolgere le funzioni di Centrali di committenza**

a cura dell' Avv. Francesco Mascia\*

Secondo il riformato comma 3 bis dell'art. 33 del Codice, l'obbligo di ricorrere alla Centrale di committenza riguarda tutti i Comuni non capoluogo di provincia. Si tratta di una novità molto importante perché, da un lato, estende notevolmente la portata territoriale della norma (la precedente versione imponeva tale onere ai soli Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti) mentre, dall'altro, dimostra la volontà del legislatore di concentrare il più possibile gli acquisti al fine di razionalizzare al massimo la spesa pubblica.

Tali Comuni, sempre per effetto del nuovo comma 3-bis dell'art. 33, devono procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi con le seguenti modalità: a) nell'ambito delle Unioni di comuni previste dall'art. 32 del T.U. 267/2000; b) costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province; c) ricorrendo ad un Soggetto aggregatore; d) ricorrendo alle Province ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

### Le Unioni dei Comuni e le convenzioni tra Comuni.

La possibilità di costituire le Centrali di committenza mediante Unioni dei Comuni o convenzione tra gli Enti territoriali era previsto anche nella precedente formulazione del comma 3 bis dell'art. 33 del Codice.

Quanto alle Unioni dei Comuni, trattasi di Enti locali costituiti da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzati all'esercizio associato di funzioni e servizi<sup>1</sup>; ai sensi del comma 4 dell'art. 32 del D.Lgs. 267/2000, inoltre, *“L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione»*. Si tratta, quindi, di un ente locale dotato di propria personalità

---

<sup>1</sup>Art. 32 comma 1 del D.Lgs. 267/2000.

giuridica<sup>2</sup>, che potrà dar vita unilateralmente ad una Centrale di committenza alla quale potranno aderire i Comuni appartenenti all'Unione medesima. In altre parole, qualora i Comuni abbiano dato vita ad un'Unione (di Comuni) sarà quest'ultima, in qualità di Ente locale autonomo, a dover (o poter) costituire la Centrale di committenza, senza aver bisogno di nessuna autorizzazione da parte dei singoli Enti che la compongono. Saranno poi questi ultimi a stipulare con l'Unione dei Comuni una convenzione con cui le verranno delegati poteri, funzioni e competenze.

Di conseguenza, il rapporto intercorrente tra l'Unione dei comuni/Centrale di committenza ed i Comuni aderenti sarà di partenariato "forte", e la legittimazione passiva in caso di contenzioso sorgerà esclusivamente in capo all'Unione dei Comuni.

Le Centrali di committenza, si è detto, possono essere costituite anche attraverso un "*apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici*". In verità la suddetta modalità di costituzione cozza palesemente con l'art. 2, 186° comma, lett. e, legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), che ha soppresso i consorzi di funzioni tra gli Enti locali. In ragione di ciò si ritiene, pertanto, che l'espressione "*accordi consortili*" debba essere intesa come possibilità per i Comuni obbligati di istituire una Centrale di committenza attraverso la sottoscrizione di una convenzione tra loro. Nello stesso senso è indirizzata la giurisprudenza contabile secondo la quale "*l'espressione "accordi consortili" deve essere intesa non già come accordi istitutivi di un vero e proprio consorzio, ai sensi dell'art. 31 del TUEL, al quale spetterebbe successivamente la competenza a istituire una propria centrale di committenza, bensì come atti convenzionali volti ad adempiere all'obbligo normativo di istituire una centrale di committenza, in modo da evitare la costituzione di organi ulteriori e con essi le relative spese*"<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>T.A.R. Torino (Piemonte) sez. I 25/07/2013 n. 947 «L'unione di comuni, prevista dall'art. 32, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 - costituita da due o più comuni di norma contermini per esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza - integra un nuovo ente locale, dotato di autonoma personalità giuridica e regolamentare e di propri organi».

<sup>3</sup>Corte dei Conti Umbria parere 04.06.2013 n. 112, la quale aggiunge che "*La norma dispone infatti che, in caso di stipulazione dell'accordo consortile, ci si debba avvalere dei "competenti uffici", con ciò sottintendendo la volontà di non dare vita ad un organismo autonomo rispetto agli enti stipulanti. Tale opzione interpretativa, oltre a trovare conferma nell'impianto complessivo della norma, si mostra maggiormente conforme alla scelta del legislatore, attuata con l'art. 2, comma 186, della legge 191/2009, di sopprimere i consorzi di funzioni tra enti locali, ad eccezione dei consorzi imbriferi. In tale ottica interpretativa, l'espressione "accordi consortili" deve essere intesa non già come accordi istitutivi di un vero e*

Attraverso il convenzionamento gli Enti aderenti delegano le rispettive funzioni amministrative ed il ruolo di Centrale di committenza ad uno di essi (la c.d. capofila), senza che lo stesso acquisisca, tuttavia, alcuna soggettività propria o diventi un centro esclusivo di imputazione dei rapporti intercorrenti con le imprese partecipanti alla gara, con la conseguenza che gli atti della procedura andranno imputati non solo alla capofila, ma anche alle altre amministrazioni che la compongono le quali assumeranno, tutte, la veste di legittimati passivi in un eventuale giudizio.

### Il Soggetto aggregatore e le Province.

L'art. 33 comma 3 bis del Codice prevede, ancora, che i Comuni non capoluogo di provincia possano acquisire lavori, servizi e forniture, ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province. Si tratta di due opzioni in precedenza non previste, che sono state introdotte dal D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il soggetto aggregatore è una Centrale di committenza “qualificata”, nel senso che il legislatore ha stabilito che potranno essere ricondotte a tale figura soltanto le Centrali di committenza in possesso di determinate caratteristiche tassativamente previste. Più precisamente, l'art. 9, commi 1 e 2, del D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89<sup>4</sup>, prevede che presso l'ex Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici (ora A.N.A.C.) verrà istituito l'elenco dei soggetti aggregatori, e di

---

*proprio consorzio, ai sensi dell'art. 31 del TUEL, al quale spetterebbe successivamente la competenza a istituire una propria centrale di committenza, bensì come atti convenzionali volti ad adempiere all'obbligo normativo di istituire una centrale di committenza, in modo da evitare la costituzione di organi ulteriori e con essi le relative spese. Peraltro, la convenzione costituisce un modello di organizzazione che sembra conciliare, ancor più del consorzio o dell'unione, i vantaggi del coordinamento con il rispetto delle peculiarità di ciascun ente”.*

<sup>4</sup>Art. 9 commi 1 e 2 del D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89 “*Nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, operante presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, e' istituito, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, 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” .2. I soggetti diversi da quelli di cui al comma 1 che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 richiedono all'Autorità l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata sono definiti i requisiti per l'iscrizione tra cui il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché i valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e di servizi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata, e' istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative”.*

tale elenco vi faranno parte, *ex lege*: Consip spa e una Centrale di committenza per ciascuna Regione (costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)<sup>5</sup>. Oltre a Consip e alle Centrali di committenza regionali, il legislatore prescrive che possano far parte dei soggetti aggregatori anche le Centrali di committenza costituite ai sensi dell'art. 33 del Codice, che siano in possesso di particolari requisiti (da determinarsi con apposito Decreto) e che chiedano di essere iscritte nell'elenco.

In ogni caso, i soggetti aggregatori non potranno essere complessivamente superiori al numero di trentacinque<sup>6</sup>.

Allo stato non risultano ben definiti i compiti dei soggetti aggregatori. L'art. 9 del D.L. 66/2014, convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89, rimanda all'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne stabilirà compiti, attività e modalità operative. E sempre un futuro Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (da emanarsi annualmente) dovrà individuare le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché le regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale, dovranno obbligatoriamente ricorrere, rispettivamente, a Consip S.p.A. e al soggetto aggregatore di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure. A dimostrazione della particolare importanza data dal legislatore ai soggetti aggregatori è prevista la costituzione di un Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e di

---

<sup>5</sup>L'art. 9 comma 5 del D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89, prevede che *"le Regioni prive di una Centrale di committenza debbano costituirle entro il 31 dicembre 2014. In alternativa, potranno stipulare con Consip S.p.A. apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti sulla cui base Consip S.p.A. svolgerà attività di centrale di committenza per gli enti del territorio regionale.*

*5 Art. 9 comma 5 del D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89 "In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35".*

<sup>6</sup>*Art. 9 comma 5 del D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89 "In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35".*

servizi destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori (10 milioni di euro per il 2015 - 20 milioni di euro per il 2016)<sup>7</sup>.

Il comma 3 bis dell'art. 33 stabilisce, infine, che la Centrale di committenza possa essere istituita anche dalle Province ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. Si tratta di una scelta che desta sorpresa e qualche perplessità se si pensa che molte Province, sulla base della citata Legge 56/2014, verranno sostituite dalle Città Metropolitane, e che in alcune Regioni sono state abolite in buona parte (si pensi al caso della Regione Autonoma della Sardegna), senza considerare che le stesse dovrebbero essere soppresse del tutto in sede di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Ad ogni modo si ritiene che tra la Provincia ed i soggetti aderenti si crei un partenariato di tipo "forte", e che quest'ultima costituisca un centro autonomo di imputazione di interessi, nello stesso modo in cui si è visto sopra per le Unioni dei Comuni.

*\*Avvocato amministrativista del Foro di Cagliari. Esperto in diritto degli appalti pubblici, consulente di pubbliche amministrazioni e autore di pubblicazioni in materia.*

---

<sup>7</sup>Art. 9 comma 9 del D.L. 66/2014 convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89 "Al fine di garantire la realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e di servizi, di cui al comma 3, e' istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e di servizi destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2, con la dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2015 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016".