

LA CENTRALE DI COMMITTENZA: INQUADRAMENTO GENERALE E RIPARTIZIONE DEI COMPITI CON I COMUNI ADERENTI

A cura dell'Avv. Francesco Mascia*

La Centrale di committenza trova la sua disciplina, innanzitutto, nella Direttiva comunitaria del 31/03/2004 n. 18 la quale, ai sensi dell'art. 1 paragrafo 10), la definisce *“un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”*. L'art. 11 della predetta Direttiva precisa, inoltre, che gli Stati membri hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di prevedere nei loro ordinamenti la possibilità per le amministrazioni di ricorrere ad una Centrale di committenza per acquistare lavori, forniture e/o servizi.

Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. del 12.04.2006 n. 163), in recepimento della citata Direttiva comunitaria, detta la disciplina della Centrale di committenza agli artt. 3 e 33 prevedendo, non solo l'eventualità di costituirla e farne ricorso, ma addirittura l'obbligo per alcune amministrazioni pubbliche di utilizzarla per l'acquisizione di servizi, forniture e lavori.

L'art. 3, comma 34, del Codice dei contratti ne fornisce la definizione stabilendo, in conformità a quanto sancito dall'art. 1 paragrafo 10 della Direttiva 18/2004, che per Centrale di committenza debba intendersi un'amministrazione aggiudicatrice che: a) acquisti forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori; b) aggiudichi appalti pubblici o concluda accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

L'art. 33 del Codice, invece, delinea le colonne portanti della Centrale, precisando quale disciplina si debba applicare alla Centrale di committenza (comma 2)¹, le modalità attraverso le quali si

¹Art. 33 comma 2 *“Le centrali di committenza sono tenute all'osservanza del presente codice”*.

possano acquisire beni lavori, servizi (comma 1)², la deroga al divieto di affidare ad altri soggetti (pubblici o privati) l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici (comma 3)³ ed, infine, le amministrazioni obbligate ad acquistare servizi, forniture e lavori tramite Centrale di committenza ed i soggetti che possono svolgere l'attività di centralizzazione della committenza (comma 3-bis)⁴.

Da quanto sopra ne discende, in primo luogo, che dal punto di vista soggettivo la Centrale di committenza debba essere un'amministrazione aggiudicatrice. L'art. 3, comma 25, del D.Lgs. 163/2006, considera amministrazioni aggiudicatrici: a) le amministrazioni dello Stato; b) gli enti pubblici territoriali; c) gli altri enti pubblici non economici; d) gli organismi di diritto pubblico; e) le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti. La Centrale di committenza, pertanto, non può essere costituita da soggetti diversi da quelli sopra elencati.

Si rileva, inoltre, che la Centrale abbia una doppia sfaccettatura.

Nel primo caso (acquisto di forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori), l'ambito di operatività della Centrale di committenza è circoscritto ai servizi e alle forniture, nel senso che non sarà possibile procedere "all'acquisto" di lavori; inoltre è la Centrale ad acquistare il bene ed il servizio destinato ad altre amministrazioni non limitandosi soltanto all'aggiudicazione dell'appalto.

²Art. 33 comma 1 "Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi".

³Art. 33 comma 3 "Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b), c), f) non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza".

⁴Art. 33 comma 3-bis "I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma. Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione".

Nella seconda ipotesi, invece, (aggiudicazioni di appalti pubblici o conclusione di accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori) la Centrale di committenza si limita ad aggiudicare un appalto (o concludere un accordo quadro) per conto di altre amministrazioni, senza acquistare il bene o il servizio; la sua attività poi si estende anche all'ambito dei lavori pubblici.

Si noti, ancora, che le prime sono, di solito, delle vere e proprie stazioni appaltanti, nel senso che sono competenti dalla fase della programmazione a quella della stipulazione del contratto. Alle seconde, invece, spetta la fase che va dall'indizione del bando all'aggiudicazione della gara, rimanendo di competenza delle amministrazioni destinatarie dell'appalto la fase precedente (programmazione, nomina RUP, scelta procedura di gara e criterio di aggiudicazione, etc.) e quella successiva (stipulazione del contratto, varianti, collaudo, etc.).

Nell'ambito delle Centrali di committenza del secondo tipo notevole rilievo ha, inoltre, la natura del loro rapporto con le amministrazioni che vi fanno ricorso.

Sul punto deve distinguersi tra partenariato forte o debole.

Il partenariato forte sussiste quando le attribuzioni di Centrale di committenza vengono conferite ad un organismo avente soggettività autonoma e distinta da quella delle altre stazioni appaltanti. Vengono ascritte a tale forma di partenariato le fattispecie previste dalla normativa settoriale, nazionale e regionale, che fissano una sorta di delega irrevocabile a determinati soggetti (ad es. Regione o enti dalla stessa istituiti), i quali divengono in tale veste competenti in via esclusiva all'indizione della gara e ne sono gli unici e diretti responsabili (cfr. art. 42 e 45 bis L.R. Toscana 13 luglio 2007, n. 38 nonché artt. 100 e 101 L.R. Toscana n. 40/2005 relativo alle attribuzioni dei c.d. ESTAV; art. 1, comma 68, L.R. Lazio 11 agosto 2008 n. 14); oppure quelle che comportano la creazione di un organismo specificamente dedicato allo svolgimento delle attribuzioni di Centrale di committenza (ad esempio le c.d. Stazioni Uniche Appaltanti, le Centrali di acquisto regionali).

Nelle ipotesi di partenariato forte l'organismo autonomo svolge la procedura di affidamento, ma la stipula dei singoli contratti d'appalto con le imprese aggiudicatarie viene fatta da ciascuna

amministrazione associata o aderente, ed anche la gestione del relativo rapporto contrattuale sarà di competenza di ciascun Ente. Tuttavia, in caso di contenzioso, il soggetto legittimato passivo sarà l'organismo autonomo che svolge le funzioni di Centrale di committenza. Secondo la giurisprudenza, infatti, la delega irrevocabile a favore di un soggetto, in veste di Centrale di committenza, ad aggiudicare beni, servizi o lavori, nonché l'attribuzione della competenza, in via esclusiva, ad indire le gare, escluderebbe la legittimazione passiva di altri Enti diversi dalla Centrale suddetta. Non solo, secondo il Supremo Consesso i soggetti pubblici che facciano ricorso alle Centrali di committenza non potrebbero assumere il ruolo di interlocutori processuali nemmeno in ordine alla domanda di dichiarazione di inefficacia dei contratti e di subentro negli stessi (proposta ai sensi dell'art. 122 c.p.a.), poiché essi, se da un lato beneficiano della procedura indetta ed espletata dalla Centrale di committenza, dall'altro sono vincolate alle vicende – anche giudiziarie – delle gare, le quali hanno nella Centrale di committenza l'unica protagonista sia sul piano sostanziale che su quello processuale, e che possono riverberarsi direttamente, come nel caso dell'art. 122 c.p.a., anche sulla stipula dei successivi contratti. In tali circostanze, pertanto, unica legittimata passiva sarebbe la sola Centrale di committenza ed il contraddittorio non potrebbe essere esteso anche alle altre amministrazioni deleganti⁵.

Il partenariato debole, invece, si ha quando le stazioni appaltanti si associano e, delegando le rispettive funzioni amministrative, conferiscono ad una di loro (la c.d. capofila), il ruolo di Centrale di committenza. Anche in questo caso la stipula dei singoli contratti d'appalto e la gestione del relativo rapporto contrattuale sono di competenza di ciascuna amministrazione aderente però, a differenza del partenariato forte, la Centrale di committenza sarebbe priva di autonoma soggettività in quanto costituirebbe uno strumento di raccordo tra amministrazioni privo di propria individualità, con la conseguenza che gli atti della procedura dovrebbero essere imputati oltre che alla capofila,

⁵Cons. St., Sez. III, 9 luglio 2013 n. 3639 "Questa Sezione, con la sentenza n. 3402 dell'11.6.2012, ha già avuto modo di chiarire, al riguardo, che la norma prevede un caso particolare di centrale di committenza, le cui regole di funzionamento integrano l'art. 3, comma 34, del d. lgs. 163/2006, osservando che, poiché tali regole fissano, da un lato, la delega irrevocabile alla Regione come centrale acquisti e, per altro verso, quest'ultima è in tale veste competente in via esclusiva all'indizione della gara, essa ne è, altresì, l'unica e diretta responsabile.

anche alle altre amministrazioni che la compongono e che dovranno singolarmente formalizzare i rapporti con la ditta aggiudicataria mediante la stipula di appositi contratti. Al riguardo, la giurisprudenza afferma che *“Il ricorso alla forma consorziata per l’acquisto di beni e servizi può trovare attuazione mediante il ricorso al sistema dell’unione di acquisto, a sua volta equiparabile e sovrapponibile alle “centrali di committenza” di cui all’art. 33 del t.u. degli appalti, d.lgs n. 163/2006, le quali non costituiscono centro esclusivo di imputazione dei rapporti intercorrenti con le imprese partecipanti ad una gara ad evidenza pubblica. Da ciò scaturisce che la costituita unione d’acquisto non sposta su di sé la legittimazione passiva, dovendosi procedere, per la corretta instaurazione del contraddittorio, alla notifica del ricorso a tutti i soggetti che ne fanno parte avendo aderito alla procedura centralizzata di acquisto”*⁶.

L’art. 33 del Codice precisa, infine, che tutte le amministrazioni aggiudicatrici hanno la facoltà di acquisire lavori, servizi e forniture tramite Centrale di committenza, anche in forma associata, e che in tali casi la disciplina da applicare sia quella del D.Lgs. 163/2006.

Il riparto dei compiti tra Centrale di committenza e Comuni aderenti

Il rapporto tra gli Enti aderenti e la Centrale di committenza non è disciplinato dal legislatore, perciò dovrà essere definito da apposite convenzioni tra le parti.

In linea generale, alla Centrale di committenza spetta la fase che va dalla redazione e indizione del bando (o avviso) all’aggiudicazione definitiva della gara, mentre rimangono di competenza degli Enti locali la fase “a monte” e “a valle” della procedura.

Esemplificando, rientrano nella fase “a monte” della procedura: a) tutti gli atti relativi alla programmazione dei fabbisogni; b) l’individuazione dell’oggetto del contratto; c) l’approvazione della determinazione a contrattare (ex art. 192 del Tuel); d) la nomina del RUP; e) l’individuazione della procedura di selezione del contraente; f) la scelta del criterio di aggiudicazione e dei criteri di valutazione in caso di offerta economicamente più vantaggiosa; g) la redazione del Capitolato

⁶Cons. St., Sez. V, 19 aprile 2007, n. 1800; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 10 febbraio 2009, n. 291; T. A. R. Catania (Sicilia) - Sez. II, 7/04/2009, n. 682); T.A.R. Catania (Sicilia) sez. II 03/06/2009 n. 1018.

Speciale. Rientrano nella fase “a valle”: a) la stipulazione del contratto; b) la nomina del Direttore dell’esecuzione; c) la consegna dell’appalto e la verifica della regolare esecuzione del contratto.

La Centrale di committenza, invece, interviene a curare la gestione della procedura di gara, e quindi: a) procede alla stesura e alla pubblicazione del bando di gara e del disciplinare; b) nomina la commissione di gara; c) riceve i plichi contenenti le offerte; d) apre le buste contenenti le offerte e svolge le attività istruttorie e valutative del caso; e) effettua le verifiche di anomalia dell’offerta; f) procede all’aggiudicazione provvisoria e definitiva; g) effettua le verifiche dei requisiti di ordine generale e speciale ai sensi dell’art. 48 del Codice; h) effettua le comunicazioni previste dall’art. 79 del codice.

Nonostante la separazione delle attività da svolgere, tenuto conto che il lavoro, il servizio o la fornitura dovrà poi soddisfare i bisogni e le esigenze degli Enti aderenti, è auspicabile che tra questi ultimi e la Centrale sussista una costante collaborazione, ad esempio nell’individuazione dei contenuti del bando o del disciplinare, valutando insieme il miglior criterio di aggiudicazione da utilizzare o concordando i criteri di valutazione (in caso di offerta economicamente più vantaggiosa) più adatti al caso specifico. Questa forma di cooperazione, peraltro, è presente anche nell’ambito della disciplina della stazione unica appaltante ex Legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie): ai sensi del D.P.C.M. 30 giugno 2011 (attuativo dell’art. 13 della Legge 136/2010), la S.U.A., tra gli altri compiti, *“a) collabora con l’ente aderente alla corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto tenendo conto che lo stesso deve garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati; b) concorda con l’ente aderente la procedura di gara per la scelta del contraente; c) collabora nella redazione dei capitolati di cui all’articolo 5, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, laddove l’ente aderente non sia una Amministrazione aggiudicatrice statale e non abbia adottato il capitolato generale di cui al comma 8 del medesimo articolo 5; d) collabora*

nella redazione del capitolato speciale; e) definisce, in collaborazione con l'ente aderente, il criterio di aggiudicazione ed eventuali atti aggiuntivi”⁷.

Riassumendo: gli Enti aderenti hanno completa autonomia nella scelta del lavoro, servizio o fornitura da acquisire, del tipo di appalto da affidare, del suo importo, delle modalità di esecuzione, ed utilizzano la Centrale di committenza come “braccio operativo”, delegandole la gestione della procedura di gara fino all'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva ed alla comunicazione degli esiti della gara. A seguito di questa fase i Comuni interessati procederanno a stipulare il contratto con l'aggiudicatario ed a curare tutta la fase relativa alla sua esecuzione.

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

⁷Secondo la Corte dei conti della Basilicata, deliberazione 01.07.2013 n. 98, l'attività della Centrale di committenza ex art. 33 del D.Lgs. 163/2006 non sarebbe sovrapponibile con la stazione unica appaltante ex Legge n. 136/2010, poichè sebbene entrambe le figure organizzative abbiano la natura di centrali di committenza (art. 3, n. 34, «Codice») l'una non è perfettamente sovrapponibile all'altra in quanto «*alla Sua non è consentito rendersi, essa stessa, acquirente di lavori, servizi e forniture destinate ad altre amministrazioni aggiudicatrici, come è consentito alle centrali di committenza previste dall'art. 33 del Codice*».