



I modelli individuati dall'art. 33, comma 3-bis dal codice dei contratti pubblici per favorire la razionalizzazione degli acquisti, il ruolo dei soggetti aggregatori, l'accordo tra Comuni non capoluogo e i profili derogatori

Centrali di committenza e soggetti aggregatori: criticità ed opportunità.

Assemblea nazionale ANCI - Milano – 7 novembre 2014



Quadro di sistema per la razionalizzazione degli acquisti



- Macro-razionalizzazione acquisti beni e servizi attraverso l'individuazione dei “soggetti aggregatori” (art. 9, commi 1, 2 e 3 d.l. n. 47/2014 conv. in l. n. 89/2014).
- Impulso alla razionalizzazione degli acquisti dei Comuni (non capoluogo), mediante individuazione di quattro modelli organizzativi (art. 33, comma 3-bis del Codice dei contratti, nella nuova formulazione introdotta dalla legge n. 89/2014).
- Maggior trasparenza rispetto ad appalti complessi, anche di lavori.



Soggetti aggregatori/1



- Individuati in un numero definito (35)
- Specificati nel DPCM (in fase di pubblicazione), quali:
 - Consip
 - Centrali di committenza regionali e PPAA (comunque);
 - Città metropolitane e Province (se raggiungono parametri)
 - Unioni di Comuni, associazioni, consorzi e “accordi” ex art. 33, comma 3-bis (se raggiungono parametri).
 - Focalizzazione dell’attività sugli acquisti di beni e servizi.
 - Modello da rendere coerente con gli artt. 37 e 38 della Direttiva 24/2014/UE (appalti congiunti e Centrali di committenza).



Sviluppo sistema



- Il sistema dei soggetti aggregatori non esclude il sistema dei modelli di organizzazione degli acquisti dei Comuni non capoluogo definito dall'art. 33, comma 3-bis del Codice, ma si integra con lo stesso.
- La finalizzazione è la razionalizzazione del numero delle stazioni appaltanti, secondo un modello già diffuso in alcuni contesti (gare aggregate delle ASL/AO).
- Il quadro di razionalizzazione è compensato rispetto alle possibili “compressioni di mercato” (es. in caso di gare che aggregano fabbisogni di più enti/comuni) dai principi comunitari e dall'obbligo di gestire le gare per lotti funzionali (se esistente possibilità e vantaggio economico).



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/1



- Quadro di riferimento: art. 33, comma 3-bis d.lgs. n. 163/2006 come riformulato dall'art. 9, comma 4 del d.l. n. 66/2014 conv. in l. n. 89/2014 e dall'art. 23-ter del d.l. n. 90/014 conv. in l.n. 114/2014.
- Disposizione inserita nel dato normativo del Codice dei contratti che disciplina le centrali di committenza.
- Correlazione con artt. 37 (appalti congiunti) e 38 (Centrali di Committenza) della direttiva 24/2014/UE (appalti settori ordinari) – Necessaria modulazione dei modelli nel rispetto del quadro comunitario (elemento da sviluppare in sede di recepimento della direttiva nell'ordinamento nazionale).



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/2



- Ambito applicativo comma 3-bis art. 33 del Codice: Comuni non capoluogo di Provincia.
- Soggetti esclusi da applicazione: Comuni capoluogo di provincia, Aziende speciali, Società partecipate.
- Deroga all'utilizzo dei modelli organizzativi previsti dalla norma (per i Comuni non capoluogo): acquisto di servizi e beni mediante mercato elettronico e strumenti elettronici (piattaforme: es. SINTEL o START) messe a disposizione da centrali di committenza regionali (senza limite di soglia).
- Vincolo: ANAC concederà CIG solo a soggetti che acquisiranno nel rispetto della norma.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/3



- Operatività temporale dell'obbligo di utilizzo dei modelli organizzativi: dal 1° gennaio 2015 per le acquisizioni di beni e servizi, dal 1° luglio 2015 per le acquisizioni di lavori.
- Deroghe specifiche:
 - Per Comuni delle aree interessate dal sisma 2009 (L'Aquila) e dal sisma 2012 (Emilia).
 - Disposizione non si applica per i Comuni risultanti da fusione per i primi tre anni successivi alla fusione.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/4



- I Comuni non capoluogo con popolazione superiore ai 10.000 abitanti dal 1° gennaio (beni e servizi) e dal 1° luglio (lavori) possono comunque procedere autonomamente all'acquisizione di beni, servizi e lavori di valore inferiore ai 40.000 euro.
- Comuni non capoluogo con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti dal 1° gennaio (beni e servizi) e dal 1° luglio (lavori) devono procedere all'acquisizione di beni, servizi e lavori di valore inferiore ai 40.000 euro attraverso i modelli organizzativi individuati in base al comma 3-bis dell'art. 33 del Codice.
- I Comuni non capoluogo con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti possono comunque acquisire autonomamente beni e servizi di valore inferiore ai 40.000 euro mediante MEPA e piattaforme telematiche (vincolo vale per acquisizioni mediante procedure tradizionali e non incide su deroga generale alla norma per uso strumenti informatici di acquisto).



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/5



- Modelli organizzativi per l'acquisizione di lavori, servizi e beni configurati dal comma 3-bis dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici per i Comuni non capoluogo:
 - Unione dei Comuni, quando esistente;
 - Ricorso ai soggetti aggregatori;
 - Ricorso alla Stazione Unica Appaltante presso la Provincia;
 - Definizione di un accordo (“accordo consortile”) con altri Comuni non capoluogo.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/6



- L'utilizzo dei modelli organizzativi di acquisizione è flessibilizzabile: si pensi all'obbligo di utilizzo delle convenzioni Consip o delle Centrali di committenza regionali per l'acquisto di alcune tipologie di beni/servizi (es. forniture energia, carburanti, telefonia, ecc.) previsto dall'art. 1, comma 7 del d.l. n. 95/20132 conv. in l. n. 135/2012 che deve essere assolto anche quando il Comune si avvalga dell'Unione o aderisca alla SUA o definisca un accordo con altri Comuni.
- Per le SUA devono essere considerate anche le Stazioni Uniche Appaltanti organizzate da Ministero Interno e MIT in alcuni contesti territoriali.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/7



- L'Unione dei Comuni è modello che consente di ottimizzare il raccordo tra i processi di acquisto e l'esercizio delle funzioni in forma associata (dovendo considerare anche i processi relativi alla gestione delle funzioni fondamentali).
- La regolamentazione della “funzione acquisti” deve essere strutturata con specifica convenzione (se non già attiva).
- L'Unione può svolgere anche la funzione di soggetto collettore dei fabbisogni e programmatore su area vasta.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/8



- Il ricorso alla SUA della Provincia si configura come attuazione delle previsioni contenute nella legge n. 56/2014.
- Il rapporto con la SUA deve essere formalizzato mediante strumento pattizio (convenzione di adesione).
- Nel quadro di raccordo devono essere specificati accuratamente i processi di competenza del Comune aderente e della SUA.
- Problema critico è quello relativo all'individuazione del RUP (problemi determinati da SIMOG e AVCPASS).



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/9



- Il ricorso ai soggetti aggregatori ha già esperienze consolidate, configuranti gli stessi come gestori di gare complesse per soddisfare bisogni di più enti locali (v. Intercent-ER per Comuni colpiti dal sisma 2012).
- L'adesione alle convenzioni-quadro stipulate dai soggetti aggregatori è di competenza dirigenziale.
- Il ricorso ai soggetti aggregatori per acquisti complessi e appalti rilevanti dovrebbe comunque seguire un protocollo omogeneo per i vari enti.
- Possibili criticità per alcune tipologie di appalti (particolarmente i lavori), posta la specializzazione “storica” dei soggetti aggregatori su beni e servizi,



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/10



- L'accordo "consortile" tra Comuni non capoluogo deve essere inteso come atto pattizio configurabile nel modello della convenzione per la gestione associata ex art. 30 del d.lgs. N. 267/2000.
- Un accordo finalizzato alla costituzione di un consorzio specificamente dedicato alla gestione degli appalti confliggerebbe con il divieto di adesione a più di una delle forme previste dagli artt. 31, 32 e 33 del Tuel, previsto dall'art. 2, comma 28 della legge n. 244/2007 (divieto derogabile solo per le forme di gestione consortile dei servizi sociali).



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/11



- L'accordo – convenzione tra Comuni deve definire il modello ottimale tra:
 - Un ufficio comune
 - La scelta di un ente capofila
- L'ufficio Comune si configura, operativamente, come “centrale di committenza”.
- L'accordo deve definire dettagliatamente i processi di competenza di ciascun Comune aderente e dell'Ufficio Comune.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/12



- L'accordo deve regolare la disponibilità delle risorse umane dei vari Comuni aderenti in rapporto alle attività dell'Ufficio Comune – Centrale di committenza (disponibilità pro-quota di dipendenti che operano nell'ambito dell'organizzazione).
- L'accordo deve precisare il ruolo del Responsabile del Procedimento / RUP (medesime criticità SUA), che può comunque essere individuato nel RUP/RdP dell'ente "promotore" dell'appalto.
- L'accordo può prevedere che i dipendenti/funzionari dei singoli enti aderenti, individuati come RUP/RdP posano procedere ad acquisti (es. affidamenti diretti) in nome e per conto dell'Ufficio Comune – Centrale di committenza.



Modelli organizzazione acquisizioni lavori, servizi, beni/13



- Dall'accordo discendono:
 - Un regolamento/protocollo operativo per la definizione dei rapporti tra singoli Comuni e Ufficio Comune-CC
 - Una serie di atti di organizzazione (individuazione risorse umane afferenti all'Ufficio Comune – CC; nomina responsabile Ufficio-Comune, ecc.);
 - Adeguamento del raccordo informatico (per fabbisogni e per controllo attività contrattuale).