

**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**

23 febbraio 2015

Alberto Barbiero



*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.

Webinar 2015 ANCI – IFEL



# 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 11.11.2014 (GURI 20.01.2015), quali:
  - Consip
  - Centrali di committenza regionali e PPAA (comunque);
  - Città metropolitane e Province (se raggiungono parametri)
  - Unioni di Comuni, associazioni, consorzi di cui al Tuel 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).



# Evoluzione del quadro di riferimento



- In sede di conversione in legge del d.l. n. 192/2014 (c.d. milleproroghe 2015) è stato inserito un emendamento all'art. 8, in cui si prevede che:
- **3-ter.** All'articolo 23-ter, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le parole da: «1° gennaio 2015» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «1° settembre 2015».
- **3-quater.** La disposizione di cui al comma 3-ter non si applica alle procedure già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.



# Nuovi termini temporali di vigenza dell'obbligo (beni-servizi)



- In conseguenza di quanto previsto nel decreto milleproroghe 2015:
- A) le acquisizioni di beni e servizi possono essere effettuate dai Comuni non capoluogo, indipendentemente dal dato dimensionale di riferimento, in modo autonomo dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto sino al 31 agosto 2015;
- B) dal 1° settembre 2015 i Comuni non capoluogo, per le acquisizioni di beni e servizi dovranno attenersi a quanto stabilito dall'art. 33, comma 3-bis del d.lgs. N. 163/2006 e dall'art. 23-ter (particolarmente comma 3) del d.l. n. 90/2014 conv. in l. n. 114/2014.



# Nuovi termini temporali di vigenza dell'obbligo (lavori)



- La disposizione contenuta nel decreto milleproroghe 2015 NON incide sulla decorrenza degli obblighi previsti dall'art. 33, comma 3-bis del Codice dei contratti per le acquisizioni di lavori.
- Pertanto, i Comuni non capoluogo dovranno acquisire i lavori mediante i modelli previsti dall'art. 33, comma 3-bis del Codice a partire dal 1° luglio 2015.
- Per gli affidamenti di lavori entro i 40.000 euro vale quanto disposto dal comma 3 dell'art. 23-ter del d.l. n. 90/2014 conv. in l. n. 114/2014.





# 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.
- Il modello dell'Unione deve essere analizzato anche alla luce delle leggi regionali sul riordino istituzionale (es. quelle sulle Comunità Montane).



# 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), nonché dall'art. 2, comma 186 della legge n. 191/2009 (divieto costituzione consorzi di funzioni).



# 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).