

***Centrali Uniche di Committenza  
e procedure di affidamento dei  
contratti pubblici***

A cura di Luciano Gallo  
Garlasco, 22 novembre 2019



COMUNE DI GARLASCO



# Indice

- La centralizzazione in ambito europeo e nazionale
- Soggetti aggregatori ed elementi di qualificazione
- Le centrali di committenza: come e quando
- La programmazione degli acquisti nei rapporti tra C.D.C. e S.A.
- Attività e competenze di C.D.C. e S.A.
- Cenni sulla progettazione dei servizi
- Centrali di committenza e R.U.P.
- Focus giurisprudenza: l'accesso agli atti nel codice dei contratti pubblici e le incompatibilità soggettive

# Gli obiettivi

Efficientamento dei costi e delle risorse, mediante l'utilizzo di *soggetti aggregatori\**, i quali rappresentano lo strumento migliore per:

**Centralizzare gli acquisti** (in relazione a determinate categorie merceologiche vi devono essere poche e qualificate centrali di committenza autorizzate a farlo)

**Razionalizzare gli acquisti** (si deve realizzare un reale risparmio)

**Professionalizzare le S.A.** (che, essendo meno, si specializzeranno nel settore acquisitivo di riferimento)

\*Concetto introdotto dal DL n. 66/2014 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) convertito in L. n. 89/2014

# Centralizzazione nelle direttive U.E.

La centralizzazione è stata per la prima volta individuata quale priorità dalle dir. **2004/17/CE** e **2004/18/CE**.

Nei *consideranda* si riconosceva la capacità di consentire, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica.

Nelle direttive **2014/24/UE** e **2014/25/UE** gli istituti di centralizzazione venivano meglio valorizzati, delineandone il ruolo e le potenzialità di utilizzo (*consideranda* 69, 70, 71, 72, 73)



# Centralizzazione nelle direttive U.E.

## DIR. 2014/24/UE (*consideranda*)

**69.** Individua due modalità con cui possono operare le centrali di committenza: attività diretta come centri di acquisto, e attività indiretta come intermediari, mediante aggiudicazione di contratti (accordi quadro) o realizzazione di sistemi dinamici di acquisizione

**70.** Esclude dall'ambito di applicazione delle procedure di cui alla presente direttiva l'aggiudicazione (da parte di un'amm.ne aggiudicatrice ad una centrale di committenza) di un appalto pubblico per la fornitura di attività di centralizzazione committenze.

**71.** Distingue l'affidamento congiunto dal sistema di centralizzazione della committenza.

**72.** Incentiva l'uso dei metodi di comunicazione elettronica nell'ambito della centralizzazione.

**73.** Individua la centralizzazione come metodo e strumento per promuovere la cooperazione transfrontaliera.

# Centralizzazione nelle direttive U.E.

**DIR. 2014/24/UE**

**Art. 37 «attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza»**

1. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare forniture e/o servizi da una centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze [...]

Gli Stati membri possono altresì prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare lavori, forniture e servizi mediante contratti aggiudicati da una centrale di committenza, mediante sistemi dinamici di acquisizione gestiti da una centrale di committenza oppure [...] mediante un accordo quadro concluso da una centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze [...]

[...] Gli stati membri possono prevedere che determinati appalti siano realizzati mediante ricorso alle centrali di committenza o a una o più centrali di committenza specifiche.

# Soggetti aggregatori e C.U.C. Art. 3, c.1, lett. n)

«**soggetti aggregatori**», sono le centrali di committenza iscritte nell'apposito elenco disposto dal D.L. n. 66/2014. Vi sono iscritti fino a un massimo di 35 soggetti, tra cui di diritto Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ogni regione.

L'ANAC ha il compito di gestire tale elenco

L'elenco dei soggetti aggregatori rientra nel plesso generale dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

*Regime transitorio art. 216, comma 10:*

*Fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante iscrizione all'AUSA*

# La qualificazione delle centrali di committenza

## Art. 38, D.Lgs. 50/2016

«1. Fermo restando quanto stabilito dall'art. 37 in materia di aggregazione e centralizzazione degli appalti, è istituito presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. **La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce di importo.** Sono iscritti di diritto nell'elenco di cui al primo periodo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 [...]

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri [...] sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, **il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale [...]**»

→ *Regime transitorio di cui all'art. 216, comma 10*



# La qualificazione delle centrali di committenza

**TAR Lombardia, Brescia, 21/03/2019, n. 299**

Per quanto riguarda i requisiti di qualificazione di cui all'art. 38 del D.Lgs. n.50/2016, finché non sarà approvata la disciplina attuativa di tale norma non vi sono i presupposti per formulare un giudizio di inadeguatezza della stazione appaltante. Di conseguenza, **nel periodo transitorio ogni ente locale, previa iscrizione nell'anagrafe unica dell'ANAC, può bandire e gestire come autonoma stazione appaltante tutte le procedure di gara a cui sia interessato, senza che questo possa mettere a rischio l'aggiudicazione.**

# Soggetti aggregatori e C.u.c.

## **Det. ANAC n.3/2015:**

«la nozione di soggetto aggregatore presuppone, quanto a funzione, quella di centrale di committenza, ma nel contempo la supera, costituendo la prima una forma evoluta della seconda, in quanto si tratta di centrale di committenza qualificata ed abilitata (ex lege o tramite preventiva valutazione dell'ANAC e successiva iscrizione nell'apposito elenco) all'approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei soggetti che se ne avvalgono. Pertanto, pur con la precisazione appena evidenziata, **si può ritenere che il soggetto aggregatore sia una centrale di committenza.**»

# Oggetto della qualificazione

## Art. 38, comma 3

«3. La qualificazione ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti:

- a) Capacità di programmazione e progettazione;
- b) Capacità di affidamento;
- c) Capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.»

# Parametri di valutazione e individuazione dei requisiti

## Art. 38, comma 4

I criteri utilizzati dall'ANAC ai fini della qualificazione sono di due tipi:

### **REQUISITI DI BASE:**

- strutture organizzative adeguate e personale con specifiche competenze in relazione agli scopi;
- Sistema di formazione e aggiornamento personale;
- Numero di gare sostenute nel quinquennio e valutazione di tutti i parametri ad esse connessi (importi, complessità, scostamento importo a base gara e consuntivo spese sostenute, tempistiche di esecuzione delle procedure, aggiudicazione e collaudo;
- Rispetto tempistiche pagamento ;
- Assolvimento obblighi di comunicazione
- Assolvimento oneri in materia di procedure di monitoraggio (per i lavori).

# Parametri di valutazione e individuazione dei requisiti

## Art. 38, comma 4

### REQUISITI PREMIANTI:

- Valutazione positiva ANAC circa attuazione misure anti-corruttive e per la legalità;
- Sistemi di gestione della qualità degli uffici e procedure di gara;
- Tecnologie telematiche;
- Livello soccombenza nel contenzioso;
- Sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione affidamento.



# LA CENTRALE DI COMMITTENZA

## Come e quando

# Art. 3, D. Lgs. n. 50/2016

## LE DEFINIZIONI E L'AMBITO OPERATIVO

«*centrale di committenza*», un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono **attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie**

ATTIVITA' DI  
CENTRALIZZAZIONE DELLE  
COMMITTENZE: è l'attività svolta  
su base permanente che riguarda

- 1) Acquisizione di forniture o servizi destinate a stazioni appaltanti;
- 2) Aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti

ATTIVITA' DI COMMITTENZA AUSILIARIE:  
consistono nella prestazione di supporto alle  
attività di committenza, in particolare:

- 1) Infrastrutture tecniche che consentano alle S.A. di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
- 2) Consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalti
- 3) Preparazione delle procedure di appalti in nome e per conto della S.A. interessata;
- 4) Gestione delle procedure di appalti in nome e per conto della stazione appaltante interessata

# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

## Art. 37

<40.000 (servizi e forniture), <150.000 (lavori):

**Le S.A. procedono direttamente e autonomamente (anche senza qualificazione ai sensi dell'art. 38)**

>40.000 (servizi e forniture), >150.000 (lavori):

**Le S.A., per poter acquisire autonomamente, devono essere in possesso della qualificazione ai sensi dell'art. 38. Altrimenti devono far ricorso alla centrale di committenza.**



# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

## Art. 37

Comma 3: «*Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'art. 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica*»

# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

## Art. 37

Ferma restando la possibilità di procedere autonomamente per importi sotto le soglie specificate (40.000 – 150.000), per importi maggiori i piccoli comuni (non capoluoghi di provincia) procedono:

- a) Ricorrendo ad una centrale di committenza o soggetto aggregatore qualificato;
- b) Mediante una Unione di comuni costituita e qualificata come centrale di committenza;
- c) Ricorrendo ad una S.U.A. costituita presso le provincie, le città metropolitane o enti di area vasta ai sensi della l.n. 56/2014

***N.B.: L'obbligo di valersi delle modalità indicate è stato sospeso sino al 31 dicembre 2020 (segue)*** →

# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

## Art. 37

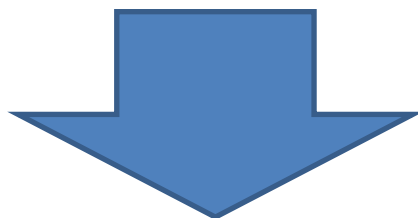
→ Il Decreto Sblocca Cantieri (D.L. 32/2019) aveva previsto la rimozione dell'obbligo per i piccoli comuni di affidarsi alle C.U.C. (Inserendo la specifica che i piccoli comuni possono comunque [...] *procedere direttamente e autonomamente* [...])

In sede di conversione in legge del decreto (L. 55/2019 in vigore dal 18/06/2019) tale previsione non è stata confermata. **Permane l'obbligo per i piccoli comuni di avvalersi delle C.U.C.**

**Tuttavia**, la medesima Legge di conversione ha previsto una deroga temporanea della disciplina in via sperimentale sino al **31 dicembre 2020**. **Sino a tale data, quindi, anche i piccoli comuni (dotati della qualificazione necessaria) potranno procedere autonomamente per importi sopra i 40.000 (servizi e forniture) e 150.000 (lavori).**

## **LE CRITICITA' RILEVATE DALL'ANAC post Sblocca Cantieri**

L'effetto combinato tra la disposizione di cui all'art. 37, comma 4, e la mancata promozione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, produce l'effetto di rendere difficoltosa l'azione di controllo generalizzato su un sistema di affidamenti diffuso e polverizzato.



Occorre dare avvio al sistema di qualificazione delle s.a., al fine di rafforzare le professionalità dei buyers pubblici e di procedere alla aggregazione delle s.a., soprattutto a tutela dei piccoli comuni, non dotate di strutture adeguate

# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

## C.U.C. E CONVENZIONI-QUADRO: C'è obbligo di Adesione?

Occorre partire dal disposto di cui all'art. 1, c. 510 della L. n. 208/2015 (**Legge di stabilità 2016**):

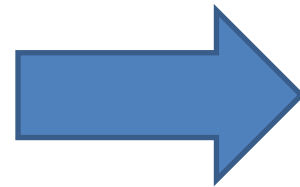
*Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip SpA, ovvero dalle centrali di committenza regionali, **possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione** specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali*



# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

**Cons. Stato, 28/03/2018, n. 1937**

Fermo il carattere di principio del dovere di cui al richiamato articolo 26, nondimeno **permane la facoltà** per le amministrazioni (ivi comprese le amministrazioni statali centrali e periferiche) **di attivare in concreto propri strumenti di negoziazione laddove tale opzione sia orientata a conseguire condizioni economiche più favorevoli** rispetto a quelle fissate all'esito delle convenzioni-quadro.



# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

## CORRETTA APPLICAZIONE GIURISPRUDENZIALE dell'art. 1, D.L. 95/2012

(Spendig review) secondo cui:

«i contratti stipulati in violazione dell'*articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488* ed i **contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli**, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa [...] **La disposizione [...] non si applica alle Amministrazioni dello Stato** quando il **contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso** di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza

# Necessario ricorso alla C.U.C. da parte delle stazioni appaltanti: quando?

**QUID IURIS, DUNQUE, PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI CHE NON SI AVVALGANO DELLE CONVENZIONI STIPULATE DALLE C.D.C.?**



**Cons. Stato, 19/06/2019, n. 4190**

Di norma si rinvengono in sede di centralizzazione le migliori possibili condizioni di offerta da porre a disposizione delle amministrazioni, essendo **consentito solo in via eccezionale e motivata alle stesse di procedere in modo autonomo**, a condizione che possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, non essendo consentito alle singole amministrazioni di travalicare le regole legali che sottendono al richiamato rapporto fra regola ed eccezione.



# La programmazione degli acquisti

**D. Lgs. n. 50/2016**

**Art. 32**

*«Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti previsti dal presente codice o dalle norme vigenti».*

**Art. 21, comma 1**

*«Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico finanziaria»*

# La programmazione degli acquisti

## Art. 21, comma 6

*«Il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro. Nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. **Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti (aggregatori) di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti. [...]»***

# La programmazione degli acquisti

**D.M. n. 14/2018** recante il Regolamento per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, e del programma biennale per l'acquisizione di beni e servizi

**Art. 6:** «*Le amministrazioni [...] adottano [...] il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi nonché i relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso*»

## MODALITA' DI AGGIORNAMENTO PER I BENI E I SERVIZI:

### SCHEDA A:

Indicazione del **quadro delle risorse** necessarie alle acquisizioni previste e della **fonte del finanziamento** per annualità;

### SCHEDA B:

**Elencazione acquisti** del programma e indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione

### SCHEDA C:

Elencazione acquisti del biennio precedente, **che non vengono riproposti** nella programmazione successiva

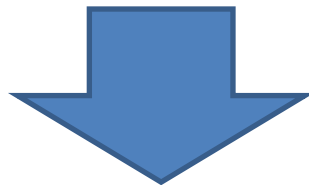
# La programmazione degli acquisti

## DM n. 14/2018, art. 6

1. «[...] Le amministrazioni, ai fini della predisposizione del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali, **consultano, ove disponibili, le pianificazioni delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza**, anche ai fini del rispetto degli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa».

## Art. 8

1. «Negli elenchi annuali [...] le amministrazioni indicano per ciascun acquisto l'obbligo, qualora sussistente, ovvero l'intenzione di ricorrere ad una centrale di committenza o ad un soggetto aggregatore per l'espletamento della procedura di affidamento; a tal fine le amministrazioni consultano, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, ultimo periodo, la pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza e **ne acquisiscono il preventivo assenso o ne verificano la capienza** per il soddisfacimento del proprio bisogno».



# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LA PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI

La Centrale di committenza, nell'ambito dei compiti che le sono propri, realizza e mette a disposizione delle singole amministrazioni:

- A) STRUMENTI DI ACQUISTO**, ovvero strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo. Vi rientrano:
- 1) Le convenzioni quadro ai sensi della L.n. 488/1999, stipulate da CONSIP S.p.A e dagli altri soggetti aggregatori
  - 2) Accordi quadro stipulati da C.U.C quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;
  - 3) Il mercato elettronico realizzato da C.U.C. nel caso di acquisti a catalogo.

# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LA PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI

B) **STRUMENTI DI NEGOZIAZIONE**, ovvero strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo. Vi rientrano:

- 1) Gli accordi quadro stipulati da C.U.C. nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo;
- 2) Il sistema dinamico di acquisizione realizzato da C.U.C.
- 3) Il mercato elettronico realizzato da C.U.C. nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale;
- 4) I sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del Codice dei contratti pubblici.

# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LA PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI

- a) Individuazione del fabbisogno;
- b) Comunicazione di eventuali fabbisogni di beni e servizi di importo >1.000.000 al tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, affinché ne tengano conto in sede di pianificazione;
- c) Verifica se, in ragione di norme di contenimento della spesa pubblica, l'amm.ne precedente sia tenuta a ricorrere a strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP o da altro soggetto aggregatore di riferimento;
- d) **In caso negativo** (strumento di acquisto specifico non esistente o amm.ne che non intende ricorrervi, ove sia sua facoltà) verificare se l'amm.ne precedente sia dotata di qualificazione per poter effettuare la procedura;
- e) **In caso positivo**, verificare se, in ragione di norme di contenimento della spesa pubblica, sia tenuta ovvero possa ricorrere a strumenti di negoziazione messi a disposizione da CONSIP o da altro soggetto aggregatore (es. SDA, procedura negoziata su MePA, etc.)
- f) Nel caso di risposta negativa a tale verifica, l'amm.ne precedente dovrà ricorrere ad una centrale di committenza qualificata per l'acquisto in questione, ovvero mediante aggregazione con una o più s.a. aventi la necessaria qualificazione.

# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LE ATTIVITA' DI COMPETENZA DELLA C.U.C.

- ❖ Rilevazione, omogeneizzazione e aggregazione dei fabbisogni annuali di spesa
- ❖ Definizione standard di spesa e indicatori di riferimento
- ❖ Definizione del piano di acquisti (biennale o triennale a seconda si tratti di beni/servizi o lavori)
- ❖ Definizione del piano gare, stima delle risorse e delle tempistiche
- ❖ Progettazione delle singole iniziative di acquisto
- ❖ Costituzione della piattaforma informatica dedicata per la gestione di tutte le procedure specifiche di appalto
- ❖ Predisposizione degli eventuali atti necessari per acquisire la qualifica ai sensi dell'art. 38, D. Lgs. n. 50/2016
- ❖ Acquisizione da ogni singola amm.ne richiedente della determina a contrarre, con gli elementi essenziali del contratto, i criteri di selezione, le specifiche tecniche, il progetto
- ❖ Nominare il R.U.P. per la procedura di gara all'interno dell'amm.ne richiedente (nel caso non sia stato fatto dalla S.A. e tale potere sia espressamente conferito alla C.U.C.)



# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LE ATTIVITA' DI COMPETENZA DELLA C.U.C.

- ❖ Predisporre, approvare e pubblicare gli atti istitutivi della procedura (avvisi di preinformazione, bandi di gara), nonché i disciplinari, le lettere di invito, vigilando sulla puntuale osservazione degli stessi
- ❖ Predisporre e attuare modelli organizzativi comuni in modo da fluidificare ed efficientare l'azione amministrativa
- ❖ Adeguare la modulistica da utilizzare nella procedura
- ❖ Nominare le commissioni di gara, garantendo la rotazione delle presenze in caso di enti aderenti superiori a 3
- ❖ Verificare il possesso dei requisiti di ordine generale, di capacità finanziaria e tecnico organizzativa, nonché i profili di anomalia dell'offerta
- ❖ Trasmettere ai singoli enti le risultanze di gara e la documentazione ai fini delle determinazioni susseguenti
- ❖ Gestire i contenziosi inerenti la procedura di gara
- ❖ Costituire un albo di tecnici e responsabili amm.vi dei comuni convenzionati per lo svolgimento delle procedure qui richiamate

# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LE ATTIVITA' DI COMPETENZA DELLE SINGOLE AMM.NI

- ✓ Individuare l'opera da realizzare o i servizi/beni da acquisire
- ✓ Nominare il responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 31
- ✓ Emettere la determina a contrarre
- ✓ Predisporre e approvare gli atti progettuali
- ✓ Predisporre gli atti specifici inerenti ai rispettivi bilanci di previsione
- ✓ Trasmettere al responsabile della programmazione C.U.C. dei fabbisogni di cui ai Piani biennali e triennali rilevati ai sensi del D.M. 14/2018
- ✓ Inviare in modo tempestivo alla C.U.C. dei documenti necessari per l'avvio della procedura di gara
- ✓ Verificare preventivamente se ricorrano i presupposti per l'acquisizione tramite le convenzioni di cui all'art. 26, L. n. 488/1999 o mediante strumenti di acquisizione elettronica
- ✓ Trasmettere il CIG e il CUP, ove previsto

# Rapporti tra C.U.C. e amministrazioni appaltanti

## LE ATTIVITA' DI COMPETENZA DELLE SINGOLE AMM.NI

- ✓ Pagare il contributo ANAC, su richiesta del RASA, che provvederà all'invio del MAV di competenza
- ✓ Nominare esperti esterni, ove necessario
- ✓ Redazione atti necessari e conseguenti all'aggiudicazione definitiva
- ✓ Trasmettere comunicazioni e informazioni all'Osservatorio dei Contratti pubblici
- ✓ Collaborare con la C.U.C. in ogni fase, anche mettendo a disposizione personale e strutture di supporto
- ✓ Stanziare nei rispettivi bilanci di previsione le somme necessarie a far fronte agli oneri assunti
- ✓ Comunicare al responsabile della programmazione C.U.C., entro il 30 settembre di ogni anno, l'elenco delle acquisizioni di lavori, servizi e forniture che si intendono effettuare nell'anno successivo, a scopo di pianificazione

# Progettazione dei servizi

D. Lgs. n. 50/2016

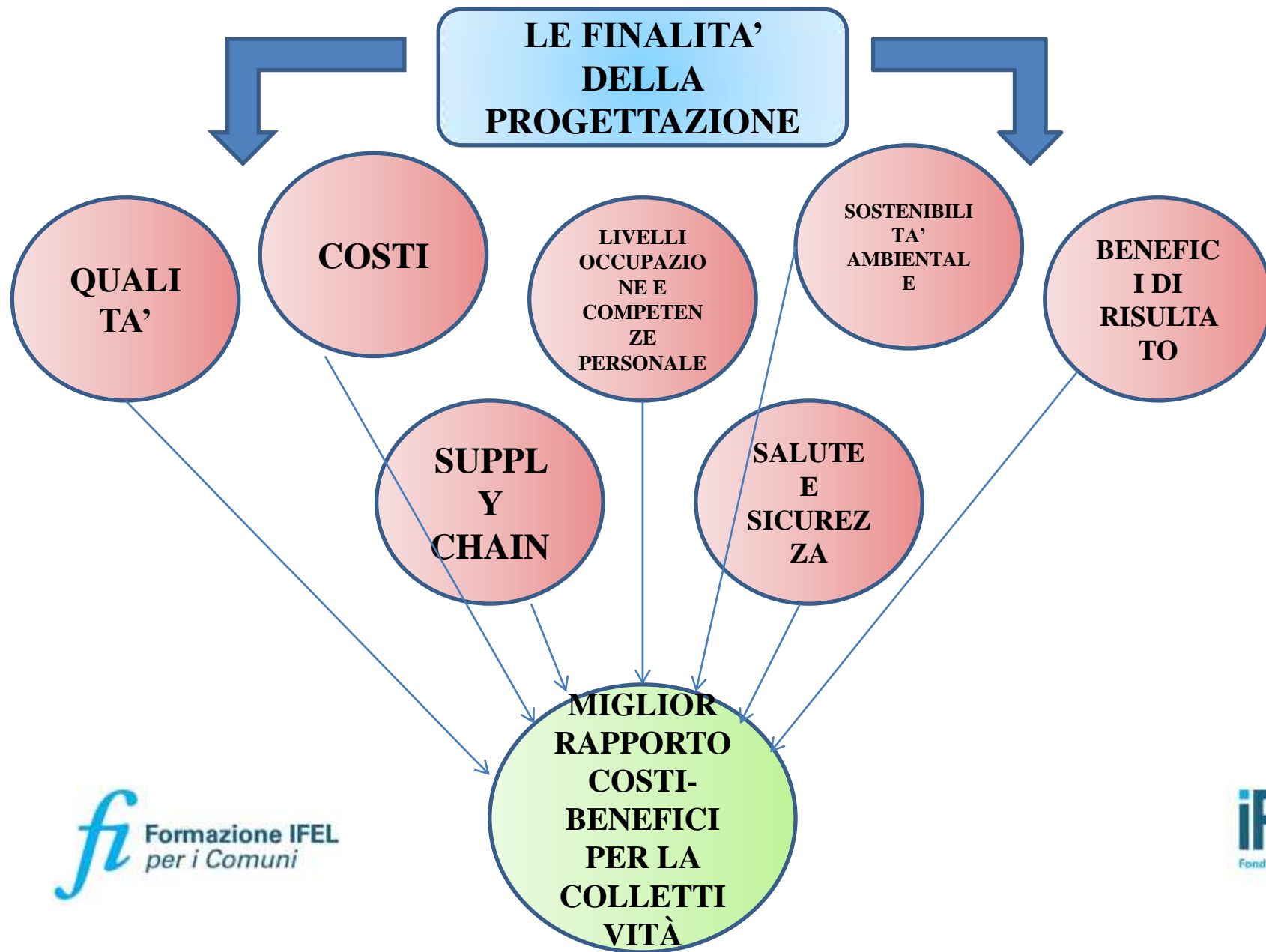
**Art. 23, comma 14**

«La progettazione di servizi e forniture è articolata, di regola, in un **unico livello** ed è predisposta dalle stazioni appaltanti, di regola, mediante propri dipendenti in servizio. In caso di concorso di progettazione relativa agli appalti, la stazione appaltante **può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento** di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche.

**Art. 23, comma 15**

Per quanto attiene agli appalti di servizi, **il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa** del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei **documenti inerenti alla sicurezza** di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il **calcolo degli importi** per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il **prospetto economico degli oneri** complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il **capitolato speciale** descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i **criteri premiali** da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di **altre circostanze** che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale. Per i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche.

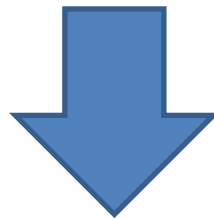
# Progettazione dei servizi



# Centrali di committenza e R.U.P.

Art. 31, c.1, 2° periodo:

*«Le stazioni appaltanti che ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza nominano, per ciascuno di detti acquisti, un responsabile del procedimento che assume specificamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni di cui al presente articolo»*



**SI HANNO DUE RUP**

# Centrali di committenza e R.U.P.

**A) RUP nominato dalla S.A** → compiti di:  
programmazione dei fabbisogni della s.a.  
Progettazione, relativamente all'individuazione delle caratteristiche essenziali del fabbisogno o degli elementi tecnici per la redazione del capitolato

Esecuzione contrattuale e verifica prestazioni

**B) RUP nominato dalla C.U.C.** → compiti di:  
programmazione, relativamente alla raccolta e all'aggregazione dei fabbisogni e alla calendarizzazione delle gare da svolgere  
Progettazione interventi, con riferimento alla procedura da svolgere  
Affidamento

Esecuzione per quanto di competenza

# Centrali di committenza e R.U.P.

LINEE GUIDA ANAC n.3 → in caso di acquisti centralizzati e aggregati, le funzioni di responsabile del procedimento sono svolte dal RUP della stazione appaltante e dal RUP del modulo aggregativo secondo le rispettive competenze, evitando la sovrapposizione di attività



# Gli «strumenti»

Le S.A. possono acquistare lavori, forniture e servizi, tramite la C.D.C., mediante:

## **CONTRATTI CHIUSI:**

lo svolgimento integrale della fase di evidenza pubblica è demandato alla **C.U.C.**

La **S.A.** sarà responsabile unicamente della fase a valle di esecuzione contrattuale, comprese varianti

## **SISTEMI DINAMICI DI ACQUISIZIONE:**

Il singolo appalto specifico verrà aggiudicato dalla **S.A.** La **C.D.C.** ha il compito di mettere a disposizione l'infrastruttura tecnologica, pubblicare l'avviso di indizione, procedere alle ammissioni

## **ACCORDI QUADRO:**

In caso di condizioni prefissate, la **S.A.** effettua direttamente l'ordine di acquisto, senza procedere a nuova aggiudicazione. In caso di riapertura del confronto competitivo, procederà a nuova aggiudicazione.



# CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: FOCUS GIURISPRUDENZA

# Procedure di gara e accesso agli atti

**Cons. Stato, 05/06/2019, n. 3780**

## **Accesso civico generalizzato agli atti della procedura di gara**

La possibilità di accesso civico, una volta che la gara sia conclusa e viene perciò meno la tutela della "par condicio" dei concorrenti, non risponde soltanto ai canoni generali di "controllo diffuso sul perseguimento dei compiti istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 5 co. 2 cit. D.Lgs. n. 33 del 2013).

Vi è infatti, a rafforzare in materia l'ammissibilità dell'accesso civico, una esigenza specifica e più volte riaffermata nell'ordinamento statale ed europeo, e cioè il perseguimento di procedure di appalto trasparenti anche come strumento di prevenzione e contrasto della corruzione.



## **Accesso agli atti generalizzato ammesso**

# Procedure di gara e accesso agli atti

## Limiti all'accesso generalizzato (Cons. Stato, 05/06/2019, n. 3780)

- a) alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali;
- b) ai pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del presente codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici;
- c) alle relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto;
- d) alle soluzioni tecniche e ai programmi per elaboratore utilizzati dalla stazione appaltante o dal gestore del sistema informatico per le aste elettroniche, ove coperti da diritti di privativa intellettuale.

# Procedure di gara e accesso agli atti

**TAR Lombardia, Milano, 11/01/2019, n. 45**

**SI all'accesso civico nelle procedure di gara**

Non può sostenersi che si configuri una speciale disciplina, realmente derogatoria di quella di ordine generale della legge 241/1990 e tale da escludere definitivamente l'accesso civico: questo potrà essere in subiecta materia temporalmente vietato, negli stessi limiti in cui ciò avviene per i partecipanti alla gara, e dunque fino a che questa non sarà terminata, ma non escluso definitivamente, se non per quanto stabilito da altre disposizioni, e così, prima di tutte, dalla chiara previsione dell'art. 5 comma 2 del D.Lgs. 33/2013.

# Procedure di gara e accesso agli atti

**TAR Puglia, Bari, 14/01/19, ord. n. 49**

## **Accesso agli atti prevale su esigenza di riservatezza**

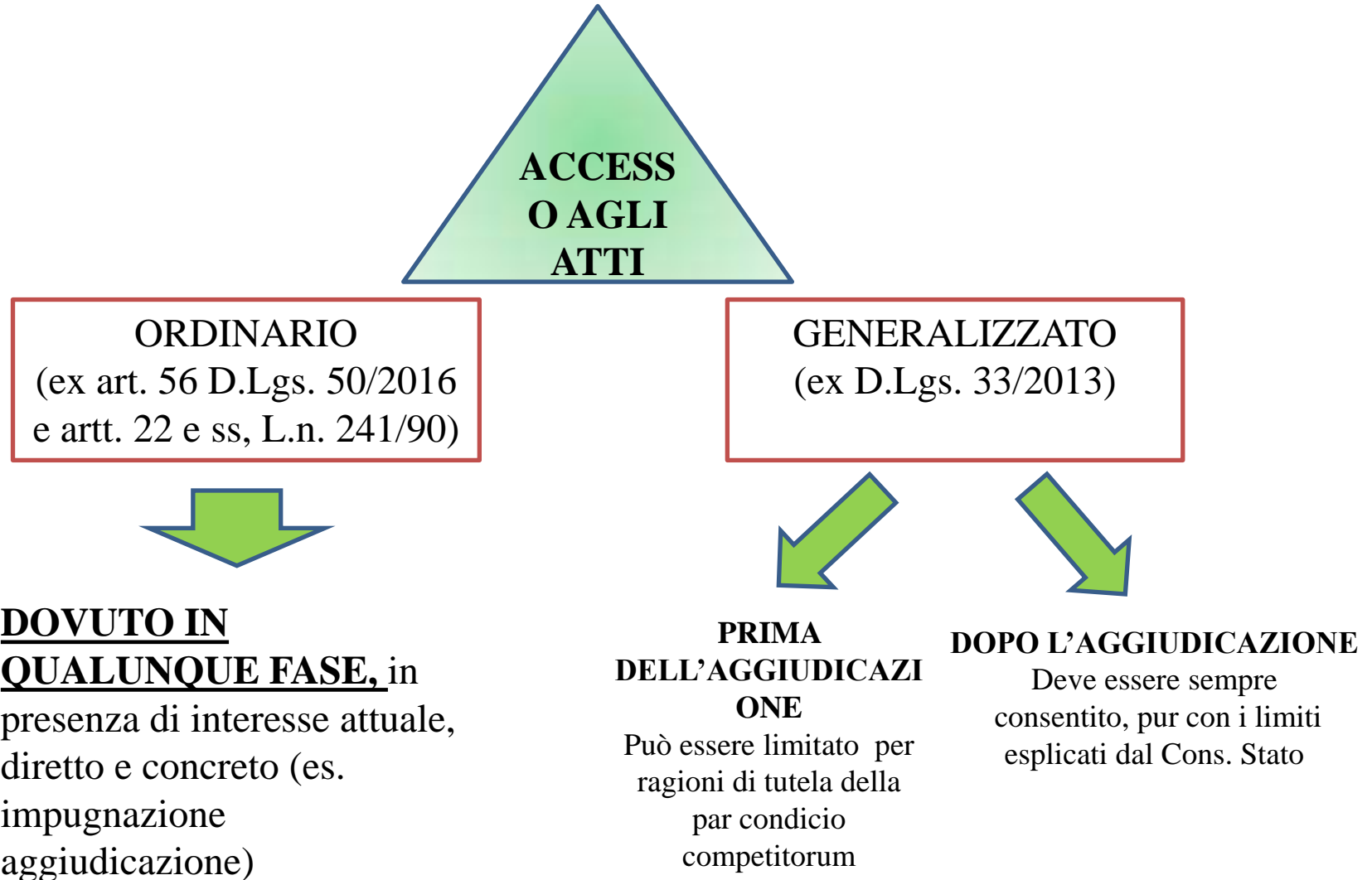
Il diritto di accesso agli atti di una gara d'appalto deve essere riconosciuto anche quando vi è l'opposizione di altri partecipanti controinteressati per la tutela di segreti tecnici e commerciali, in quanto esso è prevalente rispetto all'esigenza di segretezza o di riservatezza.

**TAR Abruzzo, Pescara, 02/10/2019, n. 225**

## **Indipendenza del diritto di accesso**

La valenza autonoma del diritto di accesso rispetto alla pretesa sostanziale sottostante è da affermarsi anche in riferimento ai procedimenti di affidamento di contratti pubblici, riconoscendone la tutela anche in assenza di una rituale impugnazione degli esiti del procedimento di gara in relazione alla quale l'accesso è stato richiesto.

# Procedure di gara e accesso agli atti



# Procedure di gara e accesso agli atti

UN ORIENTAMENTO CONTRARIO

**TAR Lazio, Roma, 14/01/2019, n. 425**

L'esclusione dell'applicazione dell'accesso generalizzato manifesta una propria e ben precisa *ratio*, tenuto conto della circostanza che la disciplina dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti pubblici costituisce un complesso normativo chiuso, in quanto espressione di precise direttive europee volte alla massima tutela del principio di concorrenza e trasparenza negli affidamenti pubblici, che dunque attrae a sé anche la regolamentazione dell'accesso agli atti connessi alle specifiche procedure espletate.



# Incompatibilità ruoli C.U.C. e S.A.

## RESPONSABILE SERVIZIO C.U.C. E COMMISSIONE DI GARA

Cons. Stato, 18/10/2018, n. 5958

**Ambito operativo dell'art. 77, comma 4, D.Lgs. 50/2016 (divieto cumulo di incarichi dei commissari di gara)**

La disposizione mira a garantire l'imparzialità dei componenti la commissione giudicatrice al momento della valutazione delle offerte, preservando l'integrità del giudizio da possibili condizionamenti indotti dai precedenti interventi sulla gara [...].

Nella sua applicazione è da escludere ogni automatismo [...] **valutare caso per caso se i pregressi incarichi possano condizionare le scelte da assumere in veste di componente della commissione [...] la situazione di incompatibilità va valutata in concreto e di essa deve fornirsi adeguata e ragionevole prova**



# Incompatibilità ruoli C.U.C. e S.A.

## **Cons. Stato, 18/10/2018, n. 5958**

Non v'è il rischio di condizionamento per quel commissario che, prima della nomina, **abbia solo sottoscritto atti di gara da altri soggetti predisposti**, non essendo, neppure indirettamente, dominus (id est responsabile) del contenuto poiché a lui non imputabili; costui, in tali casi, è estraneo alla procedura di gara come qualsiasi altro commissario che fino al momento della nomina nulla abbia saputo degli atti della procedura.

## **Cons. Stato, 26/04/2018, n. 2536**

L'incompatibilità è configurabile solo per i commissari che abbiano svolto un'attività idonea ad interferire con il giudizio di merito sull'appalto, in grado cioè di **incidere sul processo formativo della volontà** che conduce alla valutazione delle offerte potendo condizionarne l'esito.

# Incompatibilità ruoli C.U.C. e S.A.

## DIRETTORE DELL'ESECUZIONE E COMMISSIONE DI GARA

**Cons. Stato, 04/02/2019, n. 819**

La ratio della previsione di cui all'art. 77, comma 4, ultimo periodo («*La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura*») ne impone l'estensione, per evidenti ragioni sistematiche, a **qualunque attore del ciclo vita dell'appalto**, ivi incluso il direttore esecutivo.

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**IFEL**  
Fondazione ANCI

**Grazie per l'attenzione**

*Luciano Gallo*

