



ATTO DI SEGNALAZIONE N. 8 DEL 7/10/2020

Concernente l'articolo 2 del d.P.C.M. 11 novembre 2014 (pubblicato in G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015) che definisce i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 763
del 7 ottobre 2020

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 8 DEL 7 OTTOBRE 2020

Concernente l'articolo 2 del d.P.C.M. 11 novembre 2014 (pubblicato in G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015) che definisce i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 763 del 7 ottobre 2020

1. Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC), ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lettere c) e d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (nel seguito "Codice"), ha il potere di segnalare al Governo e al Parlamento, con apposito atto, fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore nonché di formulare al Governo proposte in ordine a modifiche occorrenti in relazione alla normativa vigente di settore.

Considerate le competenze riconosciute all'Autorità dallo stesso d.P.C.M. 11 novembre 2014, laddove all'articolo 5, comma 2, prescrive che: «Ai fini dell'aggiornamento triennale dell'elenco, l'ANAC anche su proposta motivata del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9, comma 2, del citato decreto-legge n. 66 del 2014, può formulare proposte di modifica dei requisiti di cui all'art. 2.», si intendono di seguito formulare osservazioni in merito alla disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, l'articolo 2 del d.P.C.M. 11 novembre 2014 (pubblicato in G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015).

L'articolo 2, del d.P.C.M. 11 novembre 2014, recante i «Requisiti per la richiesta di iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori», prevede che possono richiedere l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, se in possesso dei requisiti «i soggetti che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 con carattere di stabilità, mediante un'organizzazione dedicata allo svolgimento dell'attività di centrale di committenza, per il soddisfacimento di tutti i fabbisogni di beni e servizi dei relativi enti locali:

a) città metropolitane istituite ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 e del decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 e le province;

b) associazioni, unioni e consorzi di enti locali, ivi compresi gli accordi tra gli stessi comuni resi in forma di convenzione per la gestione delle attività ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. Ai fini dell'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 1, devono nei tre anni solari precedenti la richiesta, avere pubblicato bandi e/o inviato lettera di invito per procedure finalizzate all'acquisizione di beni e servizi di importo a base di gara pari o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore complessivo sia superiore a 200.000.000 euro nel triennio e comunque con un valore minimo di 50.000.000 euro per ciascun anno.

3. Ai fini del possesso del requisito relativo al valore delle procedure di cui al comma 2, si tiene conto anche delle procedure avviate:

a) per i soggetti di cui al comma 1, lettera a), dagli enti locali rientranti nell'area territoriale della città metropolitana e delle province;

b) per i soggetti di cui al comma 1, lettera b), dai singoli enti locali facenti parte dell'associazione, unione, consorzio o accordi tra gli stessi comuni resi in forma di convenzione per la gestione delle attività.».

Pertanto in vista dell'aggiornamento dell'elenco dei soggetti aggregatori si ritiene opportuno segnalare la problematica che si rinviene nella disciplina dettata dal 2° comma dell'articolo 2 del citato d.p.c.m. 11.11.2014, ove si prevede che ai fini dell'iscrizione all'elenco "i soggetti richiedenti (...) devono nei tre anni solari precedenti la richiesta, avere pubblicato bandi e/o inviato lettera di invito per procedure finalizzate all'acquisizione di beni e servizi di importo a base di gara pari o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore complessivo sia superiore a 200.000.000 euro nel triennio e comunque con un valore minimo di 50.000.000 euro per ciascun anno",

2. Considerato

Tale ultima previsione normativa dispone che, sia le città metropolitane sia le province, nel caso in cui richiedano l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori possono far valere, ai fini del raggiungimento dei volumi di gara necessari per la "qualificazione", gli appalti degli enti locali rientranti nell'area territoriale della stessa città metropolitana o della provincia, senza preoccupazione e/o limitazione alcuna nel caso che l'ente locale ricadente nell'area possa a sua volta essere aggregato ad altro soggetto aggregatore intermedio, quale unione e/o consorzio di fatto creando una potenziale duplicazione dei dati spendibili per la "qualificazione" all'elenco dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Verosimilmente una siffatta previsione poteva essere comprensibile nella fase di avvio del sistema dei soggetti aggregatori, ma ad oggi - in sede di secondo aggiornamento - tale orientamento appare incoerente con il quadro normativo primario e non. Infatti, come si evince dalle relazioni illustrative al D.L. 66 e al DPCM citato, i requisiti previsti sono stati stabiliti in modo da dare forma ai caratteri di stabilità dell'attività di centralizzazione degli acquisti alla capacità di far fronte a valori di spesa, in ambito territoriale, ritenuti ottimali.

Invero, se si consente di utilizzare ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori bandi di gara per i quali non si è svolta alcuna attività ovvero che non abbiano la benché minima attinenza alle categorie merceologiche di competenza dei soggetti aggregatori, si tradisce la *ratio* della suddetta normativa, tesa a ridurre il più possibile i centri di spesa per favorire forme di centralizzazione e professionalizzazione delle strutture che si occupano di *public procurement*.

Si sottolinea, a questo proposito, che i dati empirici estratti dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici mostrano che le gare attivate nel triennio 2016-2018 da province e città metropolitane nelle categorie merceologiche disciplinate dal DPCM 23 dicembre 2015, rappresentano una percentuale irrisoria rispetto agli appalti di servizi e forniture sopra soglia comunitaria attivati nello stesso periodo dagli enti locali dei relativi territori di riferimento.

E' anche il caso di richiamare che la finalità di riduzione del numero di stazioni appaltanti è altresì perseguita dal legislatore del codice degli appalti laddove all'articolo 38 del Decreto Legislativo numero 50 del 18/04/2016, attribuisce all'ANAC la predisposizione di un apposito elenco di stazioni appaltanti qualificate in grado di garantire almeno una efficiente programmazione, progettazione e affidamento di un appalto sia esso di lavori, servizi o forniture attraverso il possesso di requisiti base e di requisiti premianti tra cui si citano: la presenza di strutture organizzative stabili; la formazione e l'aggiornamento del personale; il numero di gare svolte nel quinquennio precedente; la presenza di varianti nelle gare gestite o il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione.

Da tale paragone si rinviene, quindi, la mancanza di coerenza tra i due sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti da un lato e l'elenco dei soggetti aggregatori dall'altro delineati rispettivamente dall'art. 38 del d.lgs. 50/2016 e dall'art. 9 del d.l. 66/2014.

Una ulteriore criticità dell'articolo 2 del D.P.C.M. 11.11.2014 si rinviene nella previsione di ritenere sufficiente ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori l'aver bandito gare d'appalto nel corso del triennio precedente senza preoccuparsi degli esiti dei rispettivi bandi; tale precetto - oltre che incoerente con la norma di cui all'articolo 38 del codice che basa la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza sulla capacità delle stesse di gestire anche la fase di affidamento - è in contrasto anche con la *ratio* normativa dello stesso articolo 9 del D.L. 66 e fa sì che i soggetti aggregatori meno efficienti siano comunque premiati nella fase di ripartizione del fondo per la centralizzazione degli acquisti di cui all'articolo 9, comma 9, del D.L. 66/2014.

Anche in questo caso i dati empirici estratti dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici mostrano come nel triennio 2016-2018 l'ammontare dell'aggiudicato da parte dei soggetti aggregatori del comma 2 (province e città metropolitane) costituisca poco più del 30% per cento del bandito, pari a 237 milioni di euro, a fronte di un importo complessivo bandito di 773 milioni di euro. Va precisato che la percentuale è certamente sottostimata per effetto dell'evasione o, più probabilmente, del ritardo nel rispetto degli obblighi di comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici, che appare un fenomeno di rilievo anche

nel caso di soggetti che, per loro stessa natura e funzione, dovrebbero garantire la massima tempestività delle informazioni.

3. L'Autorità segnala

l'opportunità di aggiornare i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 9, emendando l'articolo 2 del d.P.C.M. 11.11.2014 con l'inserimento del valore "aggiudicato" e non di quello "bandito" per stimare i volumi delle gare gestite nel triennio precedente; considerare valide, ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori solo le gare espletate in proprio e/o per delega dei soggetti ricadenti nel proprio ambito di competenza.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 7 ottobre 2020

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato il 15.10.2020

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15.10.2020

Il Segretario Maria Esposito

Maria Esposito