



*Direttori*

Prof. Arturo CANCRINI

Prof. Vittorio CAPUZZA

*Comitato scientifico*

Avv. Antonio BARGONE

Cons. Alessandro BOTTO

Avv. Ettore FIGLIOLIA

Avv. Angelo PIAZZA

## DIRITTO AMMINISTRATIVO

La collana “Diritto Amministrativo” raccoglie sia opere storiche del diritto amministrativo, scritte da autori appartenenti alla più classica tradizione del settore, sia opere nuove, che forniscono una visione alternativa e aggiornata della materia. L'intento è quello di offrire quindi la possibilità di rileggere i testi che costituiscono i capisaldi della scienza giuridica del settore e, allo stesso tempo, di essere aggiornati sulle novità della materia.

La collana ospita inoltre atti di convegni organizzati su specifiche tematiche e opportunamente selezionati dal comitato scientifico, e opere straniere di rilievo internazionale.



*Vai al contenuto multimediale*

Michele Illiano

## **Le centrali di committenza**

Dalle origini al nuovo Codice degli Appalti





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVIII  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1203-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2018

*A coloro che hanno sempre creduto in me,  
siete nel mio cuore*



- 11 *Introduzione*
- 15 **Capitolo I**  
*La centralizzazione degli acquisti e Consip S.p.A.*  
1.1. La spesa e la programmazione degli acquisti nelle pubbliche amministrazioni, 15 – 1.2. Evoluzione storica del processo di acquisto della pubblica amministrazione, 18 – 1.3. L'esternalizzazione: nuovo strumento operativo per gli acquisti, 27 – 1.4. Definizione di centrale di committenza e Consip S.p.A., 29 – 1.5. Cosa si intende per “sistema a rete”?, 39.
- 45 **Capitolo II**  
*Aggregazione e centralizzazione degli acquisti*  
2.1. I Comuni non capoluogo di provincia: come procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi?, 45 – 2.2. Le novità introdotte dall'art. 9 del D.L. 66/2014 e nuove modalità operative per l'acquisizione del CIG, 66 – 2.3. L'impatto della Legge di stabilità 2016 sugli acquisti di beni e servizi, 75 – 2.4. So.Re.Sa. S.p.A., 93 – 2.5. Nuovo Codice degli Appalti: come evolve la disciplina?, 104.
- 115 **Capitolo III**  
*Riflessioni sulle criticità della centralizzazione degli acquisti*  
3.1. Il caso Asmel, 115 – 3.2. Non sempre la centralizzazione produce effetti positivi, l'osservazione di Assobiomedica, 123 – 3.3. Qualità non contrattabile e possibili meccanismi reputazionali per le convenzioni Consip, 127 – 3.4. L'attività di monitoraggio di Consip: una possibile soluzione per incrementarne l'efficienza, 133 – 3.5. Centralizzazione degli acquisti e piccole e medie imprese: la lottizzazione come sistema aggregante, 135.
- 139 *Bibliografia*
- 147 *Sitografia*



## Introduzione

Come ogni soggetto dell'ordinamento le amministrazioni godono di capacità giuridica generale, sicché possono stipulare qualunque tipo di contratto disciplinato dal codice civile, fatta eccezione per quelli che presuppongono la corporeità del soggetto e, in ogni caso, a condizione che i fini perseguiti siano compatibili con i compiti istituzionali dell'ente stesso.

Esse, tuttavia, non godono di autonomia privata in senso pieno, dal momento che l'attività contrattuale deve essere sempre funzionalizzata alla cura di interessi della collettività.

L'istituto della centrale di committenza si colloca a pieno nell'ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, precisamente nell'ambito della scelta del contraente.

Si tratta di un modulo organizzativo gestionale attraverso il quale l'amministrazione gestisce una pluralità di commesse nell'interesse e a vantaggio di più stazioni appaltanti o altri enti aggiudicatori. La previsione di tale strumento nell'ambito della disciplina comunitaria prima e nel Codice poi, costituisce il recepimento a livello comunitario, di una serie di esperienze avviate in vari Stati membri ivi compresa l'Italia. Infatti al fine di fare fronte ad esigenze di equilibrio economico-finanziario e di contenimento della spesa pubblica, sono stati introdotti nei diversi paesi dell'Unione alcuni strumenti finalizzati ad incidere sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di ridurne i costi di gestione.

La *ratio*, pertanto, è quella dell'amministrazione di "risultato", cioè di un'amministrazione responsabile non solo della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti. Infatti l'introduzione e la codificazione a livello ordinamentale delle centrali di committenza assicura alle pubbliche amministrazioni che se ne avvalgono, nonché alle persone, formazioni sociali, comunità ed enti di riferimento, un livello di organizzazione che gli elencati soggetti non potrebbero raggiungere.

È indubbio che la creazione di un istituto dedicato alla funzione negoziale si colloca in una dimensione finalistica dell'amministrazione pubblica, dove il risultato e la modificazione della realtà diventano lo scopo centrale. In tal caso, lo scopo perseguito, è quello del migliore esercizio possibile del potere di scelta del contraente.

L'istituto delle centrali di committenza, a partire dall'introduzione, nel 1999, con la legge n. 488, di Consip S.p.A., società a capitale interamente pubblico controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha visto negli anni modificarsi funzioni e competenze all'interno del panorama del *public procurement*.

Disciplinate dapprima con la dir. n. 18/2004 (abrogata e sostituita oggi con la dir. 24/2014) da parte dell'Unione Europea, ed in seguito previste nel vecchio Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), esse sono amministrazioni aggiudicatrici, che “acquistano forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori” o “aggiudicano appalti pubblici o concludono accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori”.

In questo quadro, si comprende come il concetto di “committenza”, fino a quindici anni fa sconosciuto al linguaggio tecnico proprio del diritto, sia stato fatto proprio dai legislatori sia comunitario che nazionale: la committenza è infatti l'attività di chi commissiona un'opera ad un altro soggetto. Quindi l'ente pubblico (Stato, Regione, Enti locali, Asl, Scuole ed Università etc.) ricorrerà ad un soggetto “aggregatore della domanda” (Consip o centrale regionale d'acquisto), che procederà, per nome e per conto della stazione appaltante, all'acquisto di beni, servizi ed opere per il tipo di bene richiesto dalle amministrazioni che ne richiedono l'acquisto, con risparmio sui tempi e sugli oneri, nonché usufruendo di una maggiore competenza da parte delle suddette centrali nella gestione del bando.

Consip, che è stata ed è “modello” di centrale d'acquisto per le pubbliche amministrazioni, è al vertice del “sistema a rete d'acquisto”, sovrastruttura di raccordo tra Stato e Regioni nell'universo del settore degli appalti, proteso al raggiungimen-

to di obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica. In un sistema giuridico come quello italiano che risulta particolarmente frastagliato, sia nella legislazione (si pensi alle norme statali e a quelle regionali, nonché a quelle di matrice comunitaria), sia nelle scelte del legislatore (alternandosi regimi di obbligatorietà nel ricorso all'uso dello strumento di centrali d'acquisto a regimi di facoltatività), si percepisce, un'importanza essenziale che possono assumere le centrali di committenza al fine di alleggerire i bilanci pubblici, anche in virtù della politica di rigore cui l'Italia è sottoposta in sede di politica economico-finanziaria.

Il settore degli appalti, inoltre, è oggi, sempre maggiormente alla ribalta nelle prime pagine di cronaca, generando forte sdegno tra l'opinione pubblica, italiana e non, in virtù degli scandali di corruzione che si sono susseguiti negli anni.

L'interesse pubblico che dovrebbe essere sotteso alla realizzazione di opere pubbliche, nonché l'utilizzo di risorse economiche pubbliche per favorire il funzionamento della macchina "Stato", ha spinto così il legislatore ad ergere le centrali di committenza quali strumenti primari per una maggior trasparenza nell'utilizzo dei fondi pubblici, affidando il sistema degli appalti al controllo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, presieduta da Raffaele Cantone, che è andata a sostituire in tutte le sue prerogative, la soppressa Autorità di vigilanza per i contratti di lavori, forniture e servizi, snellendo ed al contempo rafforzando i sistemi di controllo sulla trasparenza e sulla regolarità delle aggiudicazioni.

Da ultimo, è poi intervenuto il nuovo Codice degli Appalti, il d.lgs. n. 50 del 2016, che dall'articolo 37 all'articolo 43 detta norme di fondamentale importanza in materia di razionalizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti.

Alla luce di quanto anticipato, si andrà ad analizzare la struttura, le funzioni e la vasta normativa riguardante l'istituto della centrale di committenza, tenendosi in considerazione l'evoluzione normativa e le problematiche inerenti a questa figura introdotta di recente nel panorama normativo italiano e comunitario.



## La centralizzazione degli acquisti e Consip S.p.A.

### **1.1. La spesa e la programmazione degli acquisti nelle pubbliche amministrazioni**

Il ruolo della spesa pubblica, cioè l'insieme di quei mezzi monetari che lo Stato e gli altri Enti pubblici erogano al fine del conseguimento del pubblico interesse, ha assunto sempre più rilievo nel panorama politico-istituzionale, sino a considerarsi quale "snodo cruciale" per il buon funzionamento dello Stato<sup>1</sup>.

La crisi economica mondiale che ha attanagliato i mercati, ha spinto i governi nazionali e le organizzazioni sovranazionali di riferimento (Unione Europea) a riguardare i propri principi e criteri di spesa, partendo dalle fondamenta<sup>2</sup>: in Italia ne è d'esempio la riforma costituzionale del 2012 ove, all'art. 97 della Cost., viene stabilito come "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" e, all'art. 81 della Cost., dove si dice che "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".

Le istanze di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono, pertanto, un indirizzo ormai consolidato delle politiche di governo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L. GIOVANNELLI, *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>2</sup> R. FILOSA e G. MAROTTA, *Stabilità finanziaria e crisi. Il ruolo dei mercati, delle istituzioni e delle regole*, Bologna, il mulino, 2011.

<sup>3</sup> *Norme di contenimento della spesa pubblica per l'anno 2013*, della Ragioneria Generale dello Stato – MEF, dicembre 2012.

Tra i vari settori della spesa pubblica, ha poi assunto un ruolo sempre più consistente quello del *public procurement*, ovvero l'appalto pubblico, processo mediante il quale le diverse amministrazioni pubbliche, presenti a più livelli sul territorio, possono acquistare opere, forniture e servizi<sup>4</sup>.

Gli appalti pubblici rappresentano una leva fondamentale delle politiche economiche e di bilancio statali: la spesa per beni e servizi, difatti, interessa un considerevole quantitativo di risorse pubbliche ed è spesso inclusa tra gli ambiti delle procedure di controllo sui costi degli apparati amministrativi<sup>5</sup>. Si tenga conto, poi, della particolare fase storica in cui ci troviamo dove la crisi economico-finanziaria ha imposto, in Italia come in Europa, ingenti sforzi di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica<sup>6</sup>, portando i governi a varare riforme volte a ridurre le risorse impiegate per garantire il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni<sup>7</sup>.

Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, recante “*Indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa*”, la centralizzazione delle procedure di appalto è stata indicata quale processo, all'interno del più globale programma per la razionalizzazione della spesa pubblica, in grado di favorire efficacemente la riduzione ed il controllo delle risorse pubbliche impiegate<sup>8</sup>, realizzando così quelle economie di scala dalle quali discende la riduzione dei prezzi dei beni, nonché l'offerta di servizi a costi minori.

È proprio in tale prospettiva che si inseriscono l'istituto delle centrali di committenza e la programmazione degli acquisti,

<sup>4</sup> L. SCIANDRA, *Gli appalti pubblici nell'UE: regole e realizzazioni*, 2005.

<sup>5</sup> G.L. ALBANO e M. SPARRO, *Strategie flessibili per un public procurement centralizzato*, 2010.

<sup>6</sup> Rilevante al riguardo è la raccomandazione del Consiglio Europeo sul programma nazionale di riforma dell'Italia nel 2014, precisamente nel considerando numero 7, ove si esorta il nostro Stato a “potenziare la semplificazione e la razionalizzazione delle centrali d'acquisto”.

<sup>7</sup> G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di riduzione dello Stato*, Giorn. Dir. Amm., XII, 2010.

<sup>8</sup> L. FIORENTINO, *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, Giorn. Dir. Amm., IV, 2013.

strumenti coordinati di razionalizzazione della spesa pubblica e che emergono nel quadro delle politiche di *spending review*.

Quello delle centrali di committenza, si presenta infatti, proprio come un modello organizzativo attraverso il quale dare una risposta alle esigenze di contenimento della spesa e alle politiche di razionalizzazione organizzativa<sup>9</sup>.

La centralizzazione della funzione acquisti dello Stato, attuata in Italia sia mediante Consip S.p.A., centrale di committenza nazionale, che mediante centrali di committenza regionali (So.Re.Sa. S.p.A.), può essere strutturata in tre macro-fasi<sup>10</sup>:

- 1) una prima fase fondata sulla decisione circa i beni e servizi da acquistare con le relative scadenze;
- 2) una seconda fase imperniata sul processo di aggiudicazione del contratto per acquisire quei beni o servizi riguardante, nello specifico, la scelta della controparte contrattuale, nonché la definizione delle condizioni alle quali i beni o i servizi devono essere forniti;
- 3) una terza ed ultima fase, data dal processo di amministrazione del contratto volta ad assicurarne l'effettiva prestazione<sup>11</sup>.

Si va pertanto ad incidere sul *modus operandi* dell'amministrazione pubblica, evitando sprechi, duplicazioni e acquisti che sotto il profilo tecnico e funzionale possono risultare inadeguati, tendendo alla fissazione di determinati *standards* per l'acquisizione di forniture e servizi.

Alla luce di quanto detto, pare non sia possibile razionalizzare le spese ed accentrare le procedure senza una valida programmazione degli acquisti della pubblica amministrazione<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> M. BALDI e R. TOMEI, *Disciplina dei contratti pubblici*, Commentario al Codice Appalti, II Edizione, 2009.

<sup>10</sup> P. SANTORO, *Le fasi di formazione dei contratti pubblici*, Rivista Trimestrale degli Appalti, 2007.

<sup>11</sup> S. USAI, *La programmazione degli acquisti dopo la spending review*, Maggioli, 2013.

<sup>12</sup> S. USAI, *La programmazione degli appalti pubblici*, Rivista digitale Appalti e Contratti, 2015.

La programmazione infatti implica un concetto di “organizzazione degli acquisti”, una riduzione ad unità che, ovviamente, rende più facile il controllo sui procedimenti d’acquisto.

La necessità di un “principio di programmazione” negli acquisti delle amministrazioni statali e non è stata resa chiara dal “rapporto Giarda” (dal nome del Ministro per i rapporti con il Parlamento) del 30 aprile 2012, il quale ha sottolineato come trovi uno spazio importante, tra le voci che hanno fatto innalzare la spesa pubblica italiana, la “carenza di capacità gestionale riguardante le attività di acquisto dei beni necessari per la produzione di servizi<sup>13</sup>”; innovandosi in questo ambito si andrebbe, certamente, ad incrementare l’efficienza organizzativa delle pubbliche amministrazioni nel settore del *procurement*<sup>14</sup>.

## 1.2. Evoluzione storica del processo di acquisto della pubblica amministrazione

Per comprendere meglio l’attuale sistema del *procurement* delle amministrazioni pubbliche, è necessario ripercorrere brevemente le fasi che hanno caratterizzato tale settore in Italia.

Nel 1870<sup>15</sup> venne istituito presso il ministero dell’Industria un Economato Generale. Esso doveva rappresentare l’unità organizzativa a carattere generale per l’intera amministrazione dello Stato, alla quale attribuire la gestione e la regolamentazione di tutte le attività legate all’approvvigionamento di beni e servizi necessarie al funzionamento dell’apparato statale.

Nonostante questo teorico piano iniziale, a causa dell’eccessivo aumento delle forniture richieste, si assistette ad una frammentazione dei centri e delle competenze, anche attraverso

<sup>13</sup> P. MONSURRÒ, *Le tasse in Italia e in Europa: un confronto*, IBL Special Report, Torino, 2012.

<sup>14</sup> F. BALDASSARRE e A. LABROCA, *Public Procurement, gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, Franco Angeli, 2013.

<sup>15</sup> Regio Decreto del 17 febbraio 1870, n. 5503, riguardante l’istituzione di un Economato Generale sotto la dipendenza del Ministero dell’Agricoltura, dell’Industria e del Commercio.

la costituzione di Ragionerie centrali dei ministeri che esplicavano le mansioni definite dall'Economato presso i singoli ministeri<sup>16</sup>.

Con la recessione economica del primo dopoguerra, l'esigenza di riconduzione ad un'unità, portò ad un riaccentramento dei compiti riguardanti l'acquisizione, la gestione e la distribuzione dei beni e dei servizi. Le Ragionerie centrali dei Ministeri vennero trasformate in uffici delle Finanze e fu istituito il Provveditorato Generale dello Stato<sup>17</sup>, presso il ministero delle Finanze, il quale ereditò le attribuzioni del precedente Economato Generale.

Il passaggio del compito di gestire le spese strumentali da un'amministrazione "economica", quale l'Economato Generale istituito presso il Ministero dell'Industria, ad una che controllava le finanze statali, peraltro con poteri enormemente rafforzati, quale il Provveditorato Generale dello Stato, sottolineava chiaramente la volontà di sottoporre tutte le Amministrazioni ad un rigido controllo e di rendere uniformi le modalità di spesa.

Dopo il crollo del fascismo, l'apparato della pubblica amministrazione, accresciutosi in modo consistente durante il regime di Mussolini, divenne uno dei principali imputati riguardo alle critiche condizioni del sistema economico italiano: tuttavia l'amministrazione nel dopoguerra rimase pressoché immutata soprattutto a livello centrale<sup>18</sup>. La nascente Costituzione non influì molto in questo ambito, essa infatti si limitò semplicemente a registrare l'esistente.

Solo a partire dagli anni Ottanta, con il potenziamento delle strutture periferiche dello Stato, il ruolo del Provveditorato cambiò<sup>19</sup>: la sua funzione regredì progressivamente, limitandosi sempre di più a soddisfare esigenze di carattere generale e la-

<sup>16</sup> G. REDANÒ, *Provveditorato Generale dello Stato*, Novissimo Digesto Italiano, vol. XIV, Utet, Torino, 1957.

<sup>17</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione Italiana*, Bologna, il Mulino, 1996.

<sup>18</sup> M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, il Mulino, 1961.

<sup>19</sup> L. FIORENTINO, *Il nuovo Provveditorato Generale dello Stato*, *Giorn. Dir. Amm.*, XII, 1998.

sciando sempre più spazio all'autonomia delle singole amministrazioni.

Il primo effettivo tentativo di invertire radicalmente le tendenze in atto nella Pubblica Amministrazione dal dopoguerra si realizzò negli anni Novanta. Si comprese che le esigenze di sviluppo del Paese richiedevano alle Amministrazioni Pubbliche capaci di elaborare e attuare politiche efficaci, di migliorare la qualità dei servizi offerti e di conseguire un significativo recupero di efficienza.

Grandi spinte innovative vennero intraprese proprio nel 1990 con due leggi: la 142<sup>20</sup> sul riordino delle autonomie locali e la 241<sup>21</sup> sul procedimento amministrativo; ed un decreto legislativo, il 29 del 1993<sup>22</sup>, con cui fu dato avvio alla cosiddetta "privatizzazione" o "contrattualizzazione" del pubblico impiego.

Nel 1997 emerse in modo sempre più deciso l'esigenza di procedere ad una complessa opera di razionalizzazione della spesa pubblica. Questo bisogno era dovuto principalmente all'esistenza di lunghe procedure d'acquisto, alla necessità di migliorare il livello dei servizi forniti, all'esigenza di sviluppare tecnologie abilitanti di *e-procurement*<sup>23</sup> al fine di diffondere il commercio elettronico nella pubblica amministrazione.

Per far fronte a tali criticità il progetto di razionalizzazione si poneva alcuni obiettivi, tra cui:

- 1) l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni al fine di raggiungere volumi significativi di

<sup>20</sup> L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, pubblicata nella G.U. del 12 giugno 1990, n. 135, S.O. n. 42.

<sup>21</sup> L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, pubblicata nella G.U. del 18 agosto 1990, n.192.

<sup>22</sup> D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421*, pubblicato nella G.U. del 6 febbraio 1993, n. 30.

<sup>23</sup> Si tratta di una modalità di gestione delle procedure negoziali per l'acquisto di beni e servizi, che sfrutta le possibilità offerte dallo sviluppo della rete internet e del commercio elettronico.