

I soggetti aggregatori: nuovo modello organizzativo nella pubblica amministrazione italiana

di Mario De Benedetti

20 giugno 2017

SOMMARIO: 1. Aggregazione e Management pubblico: un nuovo modello organizzativo nella Pubblica Amministrazione italiana – 2. L'aggregazione nella normativa comunitaria e nazionale – 3. Dal modello Consip ai Soggetti Aggregatori: profili evolutivi.

1. Aggregazione e Management pubblico: un nuovo modello organizzativo nella Pubblica Amministrazione italiana

Il fenomeno dell'aggregazione si inserisce in un contesto di cambiamento della Pubblica Amministrazione risalente sia ai cardini del paradigma della *Public Governance*¹, sia del *Network Management*², nato dall'esigenza di predisporre la Pubblica Amministrazione ad affrontare le caratteristiche sociali ed economiche, sempre mutevoli, dell'ambiente esterno ad essa.

La creazione di reti tra soggetti pubblici e privati testimonia l'erosione del centralismo statale nell'elaborazione dei programmi finalizzati al soddisfacimento dell'interesse pubblico: le aziende pubbliche si specializzano, così, nella funzione di regolazione del sistema, attraverso l'individuazione del ruolo dei soggetti facenti parte dello specifico *network*, oltre che nelle funzioni di elaborazione e controllo dei contratti che regolano l'esternalizzazione del servizio³, al fine di superare il binomio pubblico-privato derivante dal *New Public Management* tramite il riconoscimento dell'importanza fondamentale delle interrelazioni tra i vari attori del contesto socio-economico⁴.

¹ Rispetto al *New Public Management*, in merito al quale si fa riferimento al funzionamento delle singole amministrazioni da un punto di vista meramente aziendalistico, la *Public Governance (PG)* si rivela, invece, più attenta alla capacità di gestione di forme di cooperazione e partenariato tra amministrazioni pubbliche e tra queste e soggetti privati, *non e for profit*. La *PG* integra in un unico concetto, tre prospettive: una *micro*, in merito al funzionamento di singole unità amministrative; una *meso*, concernente la natura e la frequenza delle relazioni intessute tra le varie unità cooperanti in un *network*; una *macro*, che si occupa del ruolo e dell'impatto di questa rete nel contesto socio-economico

² Il *Network management* è stato definito da Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., come la "governance di networks complessi in un contesto sociale specifico", in *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*, SAGE, Londra, 1997

³ F. Baldassarre, A. S. Labroca, "Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici ed opportunità gestionali", Franco Angeli, 2013

⁴ D. Cepiku, in "Le reti di amministrazioni pubbliche nella prospettiva economico-aziendale", in *Azienda Pubblica*, 2006, parla di "spinte aggreganti" verso la collaborazione e la cooperazione tra soggetti operanti nel settore pubblico e tra questi ed i privati, generate da fattori "esterni", derivanti sia dall'applicazione di nuovi modelli di gestione dei soggetti pubblici, guidati da logiche autonomistiche e di decentramento, sia dalla continua definizione del mutevole assetto dei confini tra Stato, mercato e

I confini dello Stato nell'economia e nella società civile si sono continuamente modificati con il trascorrere degli anni, passando attraverso meccanismi caratterizzati da una razionalità assoluta, per arrivare ad altri di tipo sistemico⁵, il cui processo decisionale è incardinato sulla presenza di strumenti e modalità di concertazione tra i vari attori economici e sociali.

Si assiste, perciò, alla trasformazione dello Stato imprenditore e produttore diretto di servizi nello "Stato-regolatore", il quale esercita la funzione di governo dei comportamenti economici di altri soggetti.

La Pubblica Amministrazione è chiamata sempre più a pensare ed implementare modalità innovative di coordinamento dei meccanismi di *accountability* e regolazione di settore, in particolare di quello degli appalti pubblici, basati sull'interazione tra Stato, mercato e società civile e su una diversa interazione tra interventi politico-amministrativi e forme di organizzazione sociale.

Nell'impostazione della *Public Governance*, si individuano tre tratti distintivi di questo processo di cambiamento organizzativo: a) la centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale; b) il governo ed il coordinamento di reti complesse nel sistema sociale; c) l'orientamento all'esterno, in particolare verso l'ambiente economico e sociale⁶.

In questo contesto, gli Enti centrali e locali sono visti nella funzione di centri strategici posti al centro di una rete di stazioni appaltanti costituita da una molteplicità di attori sia pubblici, sia privati, dotati di autonomia gestionale ai fini del perseguimento di determinati obiettivi, i quali devono essere coordinati ed indirizzati verso lo sviluppo del sistema economico e sociale in generale, oltre che dell'interesse pubblico in particolare.

Il ruolo chiave delle Pubbliche Amministrazioni consiste nel coordinare i diversi attori di queste reti in modo tale da orientare gli interventi, pubblici e non, al soddisfacimento delle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità dei processi di approvvigionamento di beni e servizi al fine di potenziare la performance del Sistema-Paese, cambiando il modo di indirizzare le modalità di spesa pubblica con l'intenzione di mirare all'ottimizzazione del risparmio di risorse finanziarie attraverso la razionalizzazione ed il miglioramento delle procedure d'acquisto.

2. L'aggregazione nella normativa comunitaria e nazionale

Il fenomeno dell'aggregazione affonda le sue radici nella normativa europea: il 15° *considerando* della Direttiva 2004/18/CE introdusse la figura delle Centrali di committenza con la consapevolezza che, dato l'alto volume dei contratti stipulati, queste fossero il viatico necessario ad assicurare una maggiore concorrenza e l'efficienza nel processo di aggiudicazione delle gare d'appalto pubbliche, stante il

società civile. Sono individuati anche i fattori c.d. "*interni*" al fenomeno aggregativo, caratterizzati dall'individuazione delle carenze strutturali (professionali, materiali e tecniche/tecnologiche) delle singole amministrazioni, messe in relazione con la necessità di soddisfazione degli interessi pubblici a cui esse sono preposte

⁵ F. Monteduro, "*La riforma delle amministrazioni pubbliche: verso la Public Governance*", in *Nuovi profili di Accountability nelle P.A.*, Quaderni Formez, n. 40, Vol. 1, 2005

⁶ Meneguzzo M., "*Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubblica*", in *Azienda Pubblica*, 1995

caso della concentrazione, in capo a determinate amministrazioni aggiudicatrici, del processo di affidamento e stipulazione dei relativi Contratti Quadro.

La normativa europea era, perciò, indirizzata a dettare una disciplina unitaria quanto più possibile, fissando i criteri d'uso delle Centrali di committenza, ma lasciando gli Stati membri liberi di gestirne il ricorso, sempre nel rispetto della parità di trattamento e della non discriminazione.

L'art. 37 della nuova Direttiva n. 2014/24/UE⁷ introduce, attraverso la riduzione della frammentazione delle Centrali di committenza, gli strumenti atti ad aumentare la professionalità delle stazioni appaltanti, attribuendo loro maggiore discrezionalità e responsabilità, al fine di prevenire i fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche⁸.

⁷ *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 di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 14, lettera a).*

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, nella misura stabilita all'articolo 33, paragrafo 2, secondo comma, mediante un accordo quadro concluso da una centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 14, lettera b). Qualora un sistema dinamico di acquisizione gestito da una centrale di committenza possa essere utilizzato da altre amministrazioni aggiudicatrici, ciò viene indicato nell'avviso di indizione di gara per l'istituzione di tale sistema dinamico di acquisizione.

In relazione al primo e al secondo comma, 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.

2. Un'amministrazione aggiudicatrice rispetta i suoi obblighi ai sensi della presente direttiva quando acquista forniture o servizi da una centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze di cui all'articolo 2, punto 14, paragrafo 1, lettera a).

Inoltre un'amministrazione aggiudicatrice rispetta i suoi obblighi ai sensi della presente direttiva quando acquista lavori, forniture o servizi mediante appalti aggiudicati dalla centrale di committenza, mediante sistemi dinamici di acquisizione gestiti dalla centrale di committenza oppure, nella misura stabilita all'articolo 33, paragrafo 2, secondo comma, mediante un accordo quadro concluso dalla centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 14, lettera b).

Tuttavia, l'amministrazione aggiudicatrice in questione è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla presente direttiva nei confronti delle parti da essa svolte, quali: a) l'aggiudicazione di un appalto nel quadro di un sistema dinamico di acquisizione gestito da una centrale di committenza; b) lo svolgimento della riapertura del confronto competitivo nell'ambito di un accordo quadro concluso da una centrale di committenza; c) ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 4, lettera a) o b), la determinazione di quale tra gli operatori economici parte dell'accordo quadro svolgerà un determinato compito nell'ambito di un accordo quadro concluso da una centrale di committenza.

3. Tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti svolte da una centrale di committenza sono effettuate utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, in conformità con i requisiti di cui all'articolo 22.

4. Le amministrazioni aggiudicatrici, senza applicare le procedure di cui alla presente direttiva, possono aggiudicare a una centrale di committenza un appalto pubblico di servizi per la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze.

Tali appalti pubblici di servizi possono altresì includere la fornitura di attività di committenza ausiliarie"

⁸ Il 59° *considerando* prende atto che il ricorso frequente al fenomeno dell'aggregazione da parte della committenza pubblica costituisce una forte tendenza avente come scopo la realizzazione di economie di scala, quindi prezzi e costi delle transazioni rivisti al ribasso; il *considerando* prevede

Difatti, oltre a rendere possibile l'esecuzione congiunta di appalti specifici a due o più amministrazioni aggiudicatrici⁹, la Direttiva reca una nozione di Centrale di committenza più articolata, definendo tale soggetto come un'amministrazione aggiudicatrice in grado di esercitare sia attività di centralizzazione delle committenze pubbliche, operando direttamente come centri di acquisto per le amministrazioni aggiudicatrici, sia attività di committenza ausiliarie, poste in essere operando come intermediaria nell'aggiudicazione di Contratti Quadro o nella realizzazione di sistemi dinamici di acquisizione¹⁰.

L'art. 37 della Direttiva regola anche le modalità con cui una stazione appaltante può conferire le funzioni di Centrale di committenza ad un ente terzo, aggiudicandone il relativo appalto di servizi senza ricorrere all'evidenza pubblica, anche quando si tratta dell'attività di committenza ausiliaria, ricomprendibile in quella ordinaria.

L'obbligatorietà dell'evidenza pubblica risulta necessaria solamente quando una stazione appaltante vuole aggiudicare la funzione di committenza ausiliaria ad una Centrale di committenza che non sia già parte di un'attività di centralizzazione ordinaria.

In Italia, il tema dell'aggregazione della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi viene strutturato attraverso il Decreto Legge n. 66 del 24 aprile 2014, convertito in Legge n. 89 del 23 giugno 2014, recante "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*".

In particolare, rileva all'art. 9, comma 1¹¹, l'istituzione di nuove figure di stazioni appaltanti denominate *Soggetti Aggregatori*, il cui scopo è inerente alla gestione delle

anche un sistema di monitoraggio sul funzionamento delle Centrali di committenza, garantendo procedure di gara trasparenti allo scopo di facilitare la concorrenza tra piccole e medie imprese nel mercato degli appalti

⁹ In merito a questa possibilità, il *considerando* n. 71, chiarisce che l'appalto congiunto può assumere numerose forme che spaziano dall'*appalto coordinato* (dove le amministrazioni coordinano l'esercizio delle funzioni finalizzate al conseguimento di un risultato complementare e sinergico, in forma di reciproca collaborazione), all'elaborazione di specifiche tecniche comuni per lavori, forniture o servizi che saranno appaltati da varie amministrazioni aggiudicatrici, ciascuna delle quali attua una diversa procedura d'appalto, per arrivare a situazioni in cui le amministrazioni aggiudicatrici interessate attuano congiuntamente un'unica procedura d'appalto tramite un'azione cumulativa o l'affidamento ad un'amministrazione aggiudicatrice della gestione della procedura d'appalto per conto di tutte le altre amministrazioni aggiudicatrici

¹⁰ Le attività di committenza ausiliarie sono attività che consistono nella prestazione di servizi di supporto alle attività di committenza nelle seguenti forme: a) Infrastrutture tecniche finalizzate all'aggiudicazione di appalti ed alla stipulazione di Contratti Quadro; b) Consulenza relativa allo svolgimento ed alla progettazione delle procedure di gara; c) predisposizione e gestione delle procedure di assegnazione degli appalti in nome e per conto delle amministrazioni interessate. Nella normativa nazionale, l'istituto della Stazione Unica Appaltante risulta, dove esercita attività di committenza ausiliaria nel fornire servizi alle amministrazioni aggiudicatrici e nella gestione delle loro procedure di gara più complesse, coerente con le disposizioni dell'art. 37 della direttiva 2014/24/UE, sebbene finalizzata alla trasparenza ed alla prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nelle gare d'appalto nazionali

¹¹ "*Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento*"

1. *Nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, operante presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è istituito l'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*

procedure di acquisto della Pubblica Amministrazione relative a specifiche categorie di beni e servizi.

Tali stazioni, previste in un numero massimo di 35 e nel cui novero vengono comprese Consip S.p.A., le Centrali di committenza regionali (dove costituite) ed altri soggetti, diversi dai primi due, che esercitano l'attività di Centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del D. Lgs. n. 163 del 2006, possono richiedere l'iscrizione, in base a precisi criteri, nell'apposito Elenco istituito presso l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)¹², allo scopo di poter svolgere la funzione di aggregazione della domanda di spesa pubblica ed in questo modo partecipare alle attività del Tavolo dei soggetti aggregatori, oltre che a poter attingere al Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e di servizi.

La disposizione del secondo comma del medesimo articolo¹³ prevede che sia il predetto Elenco dei soggetti aggregatori, sia il relativo Tavolo tecnico siano istituiti, demandandone la responsabilità, con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In particolare, il D.P.C.M. dell'11 novembre 2014 contiene i requisiti che le stazioni appaltanti devono possedere per essere iscritte nell'Elenco e per poter esercitare le relative attività e che sono: 1) Nei tre anni solari precedenti la richiesta di iscrizione, i soggetti devono aver pubblicato bandi e/o inviato lettere di invito per procedure finalizzate all'acquisizione di beni e servizi di importo a base di gara uguale o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore totale sia superiore a 200.000.000 di euro e, comunque, non inferiore ai 50.000.000 di euro relativo a ciascun anno; 2) Possono richiedere l'iscrizione nell'Elenco dei soggetti aggregatori, se in possesso dei requisiti citati precedentemente, i soggetti o i soggetti da loro costituiti che sono: a) Città metropolitane e province; b) Associazioni, Unioni e Consorzi di Enti locali, oltre che gli Accordi tra i comuni resi in forma di Convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.lgs n. 267 del 2000 (Testo Unico degli Enti locali)¹⁴.

¹² L'Anagrafe unica è stata istituita dall'art. 33^{ter} del Decreto n. 179, Legge 18 ottobre 2012, convertito, con modificazioni, in Legge 17 dicembre 2012 n. 221, presso l'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le cui funzioni sono state trasferite all'ANAC in base alle previsioni del piano di riordino di cui all'art. 19, comma terzo, d. l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114.

¹³ 2. I soggetti diversi da quelli di cui al comma 1 che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 richiedono all'Autorità l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono definiti i requisiti per l'iscrizione tra cui il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché i valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e di servizi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministro dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative.

¹⁴ D.P.C.M. 11 novembre 2014, art. 2: "1. Richiedono l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, se in possesso dei requisiti di cui al successivo comma 2, i seguenti soggetti o i soggetti da loro costituiti che svolgano 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

Relativamente al requisito di carattere quantitativo afferente l'ammontare dell'importo riguardante i bandi pubblicati, il D.P.C.M. tiene conto anche delle procedure avviate dagli Enti locali di pertinenza dell'area territoriale delle Città metropolitane e delle province e dai singoli Enti locali che sono parte di Associazioni, Unioni, Consorzi o Accordi di comuni.

I soggetti che siano in possesso di questi requisiti, possono inviare la richiesta di iscrizione all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che provvede ad avviare i necessari accertamenti; in caso positivo, l'ANAC procede ad effettuare l'iscrizione nell'Elenco delle stazioni richiedenti secondo un ordine decrescente, a partire dal valore complessivo più elevato, fino al raggiungimento del numero complessivo di 35.

È facoltà dell'ANAC formulare delle proposte relative alla modifica dei requisiti per l'aggiornamento, con cadenza triennale, dell'Elenco dei soggetti aggregatori¹⁵.

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. In sede di prima attuazione del presente decreto, rileva ai fini del possesso del requisito il triennio 2011-2012-2013.

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

¹⁵ Con delibera n. 784 del 20 luglio 2016, l'ANAC ha aggiornato l'Elenco dei soggetti aggregatori per effetto della rinuncia della Provincia di Perugia e che, attualmente, risulta composto dai seguenti soggetti, già iscritti con precedenti provvedimenti n. 58 del 22 luglio 2015 nonché n. 125 del 10 febbraio 2016: **Consip SpA**; per la **Regione Abruzzo**: Stazione Unica Appaltante Abruzzo; per la **Regione Basilicata**: Stazione Unica Appaltante Basilicata; per la **Regione Calabria**: Stazione Unica Appaltante Calabria; per la **Regione Campania**: So.Re.Sa. S.p.a.; per la **Regione Emilia Romagna**: Agenzia Regionale Intercent-ER; per la **Regione Friuli Venezia Giulia**: Servizio centrale unica di committenza - Dir. centrale funzione pubblica; per la **Regione Lazio**: Direzione Centrale acquisti della Regione Lazio; per la **Regione Liguria**: Stazione Unica Appaltante Liguria; per la **Regione Lombardia**: ARCA S.p.a.; per la **Regione Marche**: Stazione Unica Appaltante Marche; per la **Regione Molise**: Servizio regionale Centrale Unica di Committenza del Molise; per la **Regione Piemonte**: SCR – Società di Committenza Regione Piemonte S.p.a.; per la **Regione Puglia**: InnovaPuglia S.p.a.; per la **Regione Sardegna**: Servizio della Centrale regionale di committenza; per la **Regione Sicilia**: Centrale Unica di Committenza regionale; per la **Regione Toscana**: Regione Toscana - Dir. Gen. Organizzazione - Settore Contratti; per la **Regione Umbria**: CRAS – Centrale Regionale per gli Acquisti in Sanità; per la **Regione Valle d'Aosta**: IN.VA. S.p.a.; per la **Regione Veneto**: CRAV – Centrale Regionale Acquisti per la Regione Veneto; per la **Provincia Autonoma di Bolzano**: Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; per la **Provincia Autonoma di Trento**: Agenzia provinciale per gli appalti e contratti; Città metropolitana di **Bari**; Città metropolitana di **Bologna**; Città metropolitana di **Catania**; Città metropolitana di **Firenze**; Città metropolitana di **Genova**; Città metropolitana di **Milano**, Città metropolitana di **Napoli**; Città metropolitana di **Roma capitale**; Città metropolitana di **Torino**; Provincia di **Vicenza**

Con il successivo D.P.C.M. del 14 novembre 2014, il Governo ha provveduto ad istituire il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori che risulta costituito da: a) un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze, appartenente al Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi; b) un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri; c) un membro in rappresentanza di ciascun soggetto aggregatore iscritto nell'apposito Elenco; d) un rappresentante della Conferenza delle Regioni; e) un rappresentante dell'Unione delle Province italiane (UPI); un rappresentante dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani; d) un membro in rappresentanza dell'ANAC con funzioni di uditore.

Il Tavolo tecnico è coordinato dal Mef, che provvede ad inserire un'apposita sezione sul proprio portale per la gestione delle informazioni e dei dati provenienti dall'attività dei soggetti aggregatori; nell'ambito del Tavolo è prevista l'istituzione di un Comitato guida, supportato da una Segreteria tecnica e composto da: 1) un membro in rappresentanza del Mef, a cui spettano le funzioni di Presidente; 2) un membro in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri; 3) un membro in rappresentanza della Consip S.p.A.; 4) un membro in rappresentanza dei soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9 del Decreto Legge n. 66 del 2014.

Il compito del Tavolo, è quello di svolgere attività di raccolta dei dati riguardanti la previsione dei fabbisogni concernenti l'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni; attività di monitoraggio nei confronti dei risultati dell'aggregazione e centralizzazione degli acquisti; attività di diffusione delle *best practices*; attività di promozione dell'utilizzo di piattaforme informatiche per l'acquisto di beni e servizi.

Ciascun soggetto aggregatore deve inviare la programmazione relativa alle attività dell'anno successivo, entro il 15 ottobre di ogni anno, alla Segreteria tecnica, oltre a fornire alla medesima dati ed informazioni relativi ai fabbisogni di spesa degli Enti nei cui confronti esercita la funzione di aggregazione; il Comitato guida deve presentare al Tavolo tecnico la proposta di Piano Integrato delle Iniziative di acquisto aggregato, il cui stato di attuazione è soggetto a monitoraggio, entro il 30 novembre di ogni anno e che dovrà essere soggetto ad approvazione da parte del Tavolo tecnico entro il 15 dicembre di ogni anno.

La proposta dovrà contenere il programma cronologico di tutte le attività di acquisto aggregato, comprese le modalità del loro espletamento, i soggetti aggregatori responsabili, i volumi di spesa affrontata, i risparmi previsti e gli Enti aggregati coinvolti.

Tuttavia, è con la Legge di Stabilità del 2016 che vengono introdotte nuove disposizioni riguardanti gli obblighi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione, oltre alle misure relative all'informatizzazione del settore pubblico ed agli appalti nel settore dell'*Information and Communication Technology*.

In particolare, tra le principali novità contenute nella disposizione di legge, figurano: a) elevazione, non inferiore al 10%, della soglia di sconto per la quale le stazioni appaltanti possono acquistare in modo autonomo, con obbligo di motivazione, i servizi di telefonia fissa e mobile, rispetto ai migliori corrispettivi delle Convenzioni e Accordi Quadro vigenti; per le categorie merceologiche dei carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento la soglia è stabilita al 3%; b) estensione dell'obbligo di acquisto centralizzato a tutte le Amministrazioni e Società pubbliche, agli Enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale, oltre che alle agenzie fiscali (INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate, Agenzia

del Demanio, Monopoli); c) possibilità per i Comuni, con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, di procedere ad acquisti autonomi, anche in deroga al disposto del comma 3bis dell'art. n. 33 del D. Lgs. n. 163 del 2006, per gli acquisti di importo inferiore ai 40.000 euro, pur restando fermi gli obblighi di ricorso ai mercati elettronici o sistemi telematici o ai soggetti aggregatori ai sensi del comma 3 dell'art. 9 del Decreto Legge n. 66 del 2014 per gli acquisti superiori ai 1000 euro, oltre al rispetto del *benchmark* delle convenzioni Consip¹⁶.

Un'ulteriore novità introdotta riguarda gli acquisti il cui importo sia inferiore ai 1000 euro, c.d. "*micro-acquisti*", per i quali le Amministrazioni statali centrali e periferiche, gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici, le Agenzie fiscali, le Aziende del Sistema Sanitario Nazionale, comprese le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono sottratte all'obbligo di ricorrere al MEPA e agli altri strumenti telematici di Consip, potendo tali acquisti dall'importo esiguo avvenire mediante negoziazione ed affidamento diretto con un unico fornitore, ai sensi dell'art. 125 del Codice Appalti (c.d. *acquisti in economia*).

Per gli acquisti di importo superiore al milione di euro, è prevista l'introduzione dell'obbligo, per tutte le Pubbliche Amministrazioni, di predisposizione di un programma biennale, con relativi aggiornamenti annuali, degli acquisti di beni e servizi, da approvare entro il mese di ottobre di ogni anno.

Il programma biennale, predisposto sulla base dei fabbisogni di beni e servizi, contiene le indicazioni circa le prestazioni oggetto dell'acquisizione, la quantità, il numero di riferimento della nomenclatura e le relative tempistiche, mentre l'aggiornamento annuale indica le risorse finanziarie relative a ciascun fabbisogno in termini quantitativi degli acquisti relativi all'anno di riferimento.

Infine, la Legge di Stabilità 2016 si pone l'obiettivo di raggiungere il risparmio di spesa annuale nelle tecnologie informatiche delle Pubbliche Amministrazioni ammontante al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015, da realizzare entro la fine del triennio 2016-2018: l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) predispose il *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione* che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, come previsto all'art.1, comma 513, della Legge di stabilità.

Il Piano contiene, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni, l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in spese da sostenere per innovazione e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica¹⁷.

¹⁶ Prima dell'intervento riformatore della Legge di Stabilità 2016, il comma 3bis, dell'art. 33 del Codice degli appalti, nel testo modificato dapprima dal Decreto Legge n. 66 del 2014 e dall'art. 23bis della Legge n. 114 del 2014, a sua volta modificato dall'art. 8, c. 3ter, della legge n. 11 del 2015 e dall'art. 1, c. 169 della Legge n. 107 del 2015, prevedeva l'obbligo, per i Comuni non capoluogo di provincia, di procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, ovvero costituendo un apposito Accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi anche dei competenti uffici provinciali, oppure ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province, ai sensi della legge n. 7 aprile 2014, n. 56. Gli stessi Comuni hanno la possibilità di acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

¹⁷ Il Piano è un documento di importanza ambivalente: da un lato serve a predisporre il prospetto, per ciascuna amministrazione, dei beni e servizi informatici e di connettività (unitamente ai servizi di particolare importanza strategica), compresi i relativi costi, suddivisi in spese destinate

A Consip, o al soggetto aggregatore interessato, viene affidata la programmazione degli acquisti di beni e servizi per l'informatica, sentita preventivamente AgID per l'acquisizione di beni e servizi strategici.

3. Dal modello Consip ai Soggetti Aggregatori: profili evolutivi

L'aggregazione dei soggetti coinvolti nella gestione del *public procurement* italiano non è un fenomeno totalmente nuovo.

Prima della nascita dei soggetti aggregatori la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi per la Pubblica amministrazione è avvenuta facendo riferimento al c.d. "Modello Consip", sistema introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2000, n. 488 del 1999, che vede Consip s.p.a. operare nel ruolo di centrale unica di committenza, deputata ad individuare contraente, condizioni e clausole delle Convenzioni Quadro (ex art. 26 della stessa Legge), stipulate dalle Amministrazioni Pubbliche per la propria fornitura di beni e servizi.

Il Modello costituisce la testimonianza della volontà del legislatore del 2000 di riconfigurare il sistema del *procurement* pubblico, orientandolo verso i canoni del contenimento della spesa, eredità degli anni '90 del secolo scorso e divenuta necessità in seguito all'adesione dell'Italia all'*Eurozona*.

Attraverso questo sistema, si è ritenuto di poter ottenere dei risparmi di spesa pubblica non tanto tramite i tagli alle risorse finanziarie stanziare nei bilanci dello Stato e delle Pubbliche Amministrazioni ma, in particolar modo, attraverso il miglioramento delle procedure di acquisto proprie del settore pubblico.

Questi furono i presupposti che portarono all'adozione del "Programma di razionalizzazione della spesa pubblica", le cui finalità erano sia la creazione di una struttura più specifica, la Centrale di committenza¹⁸, che fosse maggiormente in grado di gestire gli acquisti con efficienza, rispetto alle singole amministrazioni¹⁹, sia il miglioramento del contenimento della spesa attraverso l'accorpamento per categorie merceologiche, della domanda di beni e servizi del settore pubblico, attribuendo alle Centrali di committenza la qualità di "grande acquirente" per la Pubblica Amministrazione²⁰.

Con tale modello di acquisto, era intenzione del legislatore addivenire al duplice obiettivo di conseguire risparmi sia diretti, derivanti da un livello più economico di prezzi dei beni e servizi oggetto delle Convenzioni, a cui le amministrazioni che aderivano al *Programma* potevano accedere, sia indiretti, permettendo di migliorare le condizioni di mercato attraverso l'obbligo di adeguamento dei parametri prezzo-

all'innovazione e spese destinate alla gestione corrente; dall'altro, è cruciale nel processo di strutturazione ed implementazione del "Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della Pubblica Amministrazione", strutturato in tre livelli, per i quali il Piano provvederà ad indicare obiettivi strategici, costi e modalità di risparmio.

¹⁸ Art. 33, c. 1 ss, D. Lgs. n. 163 del 2006

¹⁹ Compito precedentemente svolto dal Provveditorato Generale dello Stato, istituito con Regio decreto 18 gennaio 1923, n. 94 e soppresso, per scarsità di risultati, con D.P.R. 22 marzo 2001, n. 147

²⁰ L. Minganti, "Gli Acquisti delle amministrazioni tramite convenzioni quadro: il modello Consip", www.Astrid-online.it

qualità dei contratti che le amministrazioni non aderenti al *Programma* concludevano autonomamente ai prezzi di *benchmark* praticati nelle Convenzioni Quadro ex art. 26.

Un ulteriore ed utile strumento ai fini dell'aggregazione della domanda pubblica per l'acquisto di beni e servizi da parte dei soggetti del *public procurement* italiano si è rivelato il *Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione*²¹, il quale si è caratterizzato, indubbiamente, come strumento indispensabile per addivenire al superamento delle barriere di accesso al mercato dei contratti pubblici, facilitando l'accesso a tutte le Amministrazioni Pubbliche per gli approvvigionamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria in base ai bandi centralizzati di Consip s.p.a.

In questo contesto generale, l'evoluzione della centralizzazione delle commesse pubbliche ha portato alla costituzione di Centrali di acquisto sia da parte delle Regioni, sia da parte degli Enti locali, conseguentemente al coinvolgimento di una più ampia gamma di soggetti pubblici, compresi quelli operanti nel settore sanitario, nel sistema di approvvigionamento derivante dal modello Consip²².

In particolare, presa coscienza dell'efficienza delle Centrali d'acquisto regionali nel conseguire il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, il legislatore della seconda metà degli anni 2000 è stato particolarmente lungimirante nell'istituire il c.d. "*Sistema a rete*"²³, operante sull'intero territorio nazionale e composto sia dalle Centrali di committenza regionali, sia da Consip s.p.a. ed i cui obiettivi sono il perseguimento della razionalizzazione della spesa e della sinergia nell'utilizzo di tecnologie informatiche per la gestione dei processi di acquisto di beni e servizi.

In modo estensivo, è possibile attribuire funzione di aggregazione anche alle *Stazioni Uniche Appaltanti*, cui possono aderirvi tutti i soggetti pubblici onde curare l'aggiudicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in ambito regionale, provinciale e comunale²⁴.

L'art. 9 del Decreto Legge n. 66 del 2014 ha, successivamente, creato un nuovo sistema organizzativo di aggregazione della domanda pubblica per l'acquisto di beni e servizi, utile a gestire appalti di una certa complessità, per i quali le stazioni appaltanti non sono in possesso delle conoscenze tecniche necessarie al loro svolgimento.

Il processo di aggregazione, per le Amministrazioni statali, passa attraverso l'introduzione delle Centrali Uniche d'acquisto che, grazie all'art. 26 della Legge n. 488 del 1999 ed all'art. 1, c.c. 449 e ss. della l. 296 del 2006 (per le Convenzioni

²¹ D.P.R. n. 101 del 2002, art. 1, c. 457

²² L. Fiorentino, "*Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2016, n. 4

²³ Lo sviluppo del *Sistema a rete* ed il monitoraggio dei risultati raggiunti, spettano alla Conferenza Stato-Regioni la quale, nel quadro e nei limiti derivanti dal Patto di Stabilità interno, deve adottare, con cadenza annuale, specifici programmi di attività

²⁴ Con apposita determina n. 3 del 25 febbraio 2015, l'ANAC ha in seguito precisato che la funzione principale delle *SUA*

è quella di assicurare trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione dei contratti pubblici e per prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. La *SUA*, in sostanza cura soltanto la gestione della procedura di gara, senza acquistare direttamente, a differenza delle centrali di committenza o dei soggetti aggregatori. Nel concreto, tutte le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori che acquisiscano lavori, servizi, o forniture attraverso centrali di committenza o soggetti aggregatori potranno affidare a queste ultime anche la funzione di *SUA*, ottenendo il duplice risultato di contenimento della spesa e prevenzione dei fenomeni mafiosi. Alle *SUA* dovranno, in questo modo, applicarsi le disposizioni di cui all'art. 33 co. 1 ss. del D. Lgs. n. 33 del 2006, in tema di centrali di committenza.

Quadro Consip ed il *MEPA*), permise un più facile adeguamento con gli ampliamenti previsti, successivamente, dall'art. 9 del Decreto Legge n. 52 del 2012.

L'art. 1, c. 7, del Decreto Legge n. 95 del 2012 ha contribuito ad istituzionalizzare per tutte le Amministrazioni e le società pubbliche, l'obbligo di approvvigionamento attraverso le Convenzioni o gli Accordi Quadro messi a disposizione da Consip s.p.a.

In seguito, l'art. 1, c. 507 della Legge n. 208 del 2015, nel rinviare ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che definisca (sentito il parere dell'ANAC) le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali oggetto delle Convenzioni di Consip s.p.a. ex art. 26 della Legge n. 488, dispone la pubblicazione nel sito del Mef dei valori delle caratteristiche essenziali ed i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità di cui al medesimo art. 26, comma 3, allo scopo di incoraggiare l'adesione alle Convenzioni Quadro di Consip s.p.a.

Nel caso delle Regioni l'art. 1, c. 455 della Legge Finanziaria per il 2007 ha provveduto a facilitare il processo di aggregazione, permettendo ad ognuna di esse di poter costituire almeno una Centrale di committenza, prevedendo anche la costituzione sia di Centrali di committenza c.d. "*di riferimento*", cioè per macro-aggregati di acquisti, sia di Centrali al servizio degli Enti locali, delle aziende del Sistema sanitario nazionale e delle altre Pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

Per gli Enti locali, il processo di aggregazione ha subito una profonda accelerazione dalla nuova formulazione del comma 3 dell'art. 9 del Decreto Legge n. 66 del 2014²⁵, essendo rallentato dalla scarsa capacità organizzativa e di aggregazione mostrata, in particolar modo, dai comuni di piccole dimensioni; infatti, il Decreto Legge in questione, modifica il disposto del comma *3bis* dell'art. 33 del D. Lgs. n. 163 del 2006, eliminando il previgente riferimento ai soli Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed estendendo, di conseguenza, l'ambito soggettivo di applicazione della norma.

La finalità è il superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti e l'eliminazione dell'inefficienza e dello spreco di denaro pubblico nella gestione delle procedure di gara; a tale scopo, interviene anche l'ANAC, la quale sanziona l'inadempimento del ricorso ai soggetti aggregatori con il divieto di rilasciare il *Codice Identificativo di Gara* ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti per legge.

Gli Enti del Sistema sanitario nazionale o, per essi, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno l'obbligo di utilizzare gli strumenti d'acquisto e negoziazione di Consip s.p.a. per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche inserite nella piattaforma della stessa o dalle Centrali di committenza regionali, laddove costituite.

I commi 548 e 549, art.1, Legge n. 208 del 2015 impongono a detti Enti di approvvigionarsi, al fine di garantire la razionalizzazione della spesa pubblica avvalendosi, in via esclusiva, delle Centrali regionali di committenza di riferimento, oppure della Consip s.p.a.

²⁵ Modificato *in primis* dall'art. 39, c. *3bis* della Legge n. 114 del 2014 e, successivamente, dall'art. 1 c. 499, della Legge n. 208 del 2015

A loro volta, le Centrali di committenza regionali di riferimento possono individuare, ai fini di tale approvvigionamento, un'altra Centrale di committenza iscritta nell'Elenco dei soggetti aggregatori.

L'idea di fondo, che accompagna la *ratio* dei soggetti aggregatori, è il tentativo di ottimizzare l'efficienza delle attività proprie delle stazioni appaltanti, nell'ottica della razionalizzazione e del risparmio in termini di denaro pubblico, attraverso la riduzione del numero dei soggetti abilitati a bandire gare pubbliche che, in questo modo, vengono concentrate in capo a pochi enti.

L'intenzione del legislatore è partire dalle generali peculiarità attribuite alle Centrali di committenza dall'art. 3, c. 34, del D. Lgs. n. 163 del 2006²⁶, per riassumerne e superarne le prerogative, avendo i soggetti aggregatori la capacità di: a) compiere macro-gare per determinate categorie di beni e servizi; b) indicare, anno per anno ed in base alle risorse indicate nel Decreto Ministeriale del 16 dicembre 2015²⁷, le soglie a partire dalle quali le Pubbliche Amministrazioni centrali e territoriali, compresi i relativi Enti pubblici, devono ricorrere a Consip o altri soggetti per lo svolgimento delle procedure di approvvigionamento²⁸; c) ritrasferire i macro-aggregati di beni e servizi alle stazioni appaltanti ordinarie.

L'aggregazione della domanda pubblica ha, in questo modo, la conseguenza di concentrare i poteri pubblici in poche stazioni appaltanti realmente competenti a contrarre, riducendo la pleora degli enti aggiudicatori e la loro frammentaria discrezionalità, oltre a ridefinire l'effettivo grado di concorrenza nel mercato degli appalti pubblici, in base alla mutevole quantità delle risorse disponibili ed ai valori di acquisto dei beni e servizi strategici offerti.

Così facendo, si attribuisce ai soggetti aggregatori, oltre alla competenza di decidere tali dati, anche l'obbligo di ricorrere ad essi per i contratti riguardanti tali categorie di beni e servizi comportando, inoltre, la facoltà di individuare quali operatori economici operanti sul mercato abbiano la possibilità di offrire un'assistenza ottimale derivante da questa tipologia di domanda aggregata.

In Italia, soprattutto a partire dalla Legge di Stabilità 2016, la necessità dell'aggregazione, come nuovo modello organizzativo della committenza pubblica, prende le mosse dal ruolo dato ai soggetti aggregatori dalla norma del 2014, la quale assegna loro la possibilità sia di fungere da Centrali di committenza, sia di sovrapporsi al loro operato senza, tuttavia, poterle sostituire integralmente.

²⁶ Secondo la disposizione, le Centrali di committenza costituiscono: "...un'amministrazione aggiudicatrice che: - acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori..."

²⁷ "Criteri di ripartizione delle risorse del Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi per l'anno 2015"

²⁸ Art. 9, c. 3, I per., Decreto Legge n. 66 del 2014: "...entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori e in ragione delle risorse messe a disposizione ai sensi del comma 7, sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché le regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono, rispettivamente, a Consip S.p.A. e al soggetto aggregatore di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure."

Il cuore delle loro funzioni risiede nella capacità di individuare annualmente, in seno al loro Tavolo nazionale, le gare per l'acquisizione di beni e servizi, destinati a tutte le Pubbliche Amministrazioni, che necessariamente debbano avvenire in forma centralizzata inderogabile, oltre a definirne l'oggetto ed i relativi importi e, se del caso, svolgendone le procedure di aggiudicazione.

La dottrina è concorde nel chiamare in causa l'importanza dei soggetti aggregatori non già come mera centrale per l'acquisizione di tutti i beni e servizi occorrenti al settore pubblico, ma come soggetto in grado di gestire le gare considerate strategiche, in quanto preordinate all'acquisto delle commesse appartenenti alle categorie, comprensive di relative soglie, oggetto di analisi e discussione presso il Tavolo nazionale ed inserite nel D.P.C.M. del 24 dicembre 2015²⁹.

La normativa del 2014 che introduce i soggetti aggregatori nel sistema di *procurement* nazionale ha iniziato, quindi, a dispiegare i propri effetti all'interno di un quadro normativo che accoglie favorevolmente una pluralità di forme di aggregazione della domanda pubblica nel campo degli appalti e delle forniture di beni e servizi e che considera le altre forme organizzative, specialmente quelle delle singole amministrazioni, di carattere speciale e recessivo.

Ecco perché sia il Decreto Legge n. 66 del 2014, sia la dir. n. 2014/24/U, guardano alle Centrali di committenza come al mezzo per conseguire il duplice scopo di realizzare una maggior professionalità delle stazioni appaltanti e di ridurre la forse eccessiva numerosità dei soggetti aggiudicatori pubblici, oltre a realizzare gli auspicati risparmi di spesa.

La centralizzazione delle procedure di approvvigionamento, oltre a facilitare la funzione di controllo e monitoraggio dell'ANAC, comporta anche l'annullamento della asimmetria informativa che si crea tra le stazioni appaltanti e le imprese appaltatrici, probabilmente derivante da un insieme di fattori inerenti alla qualità delle stesse stazioni appaltanti o alla maggiore o minore cadenza temporale in cui un soggetto aggregatore procede all'espletamento di procedure di gara; creando soggetti più specializzati e preparati nella gestione delle gare pubbliche ed eliminando l'asimmetria informativa, il processo di centralizzazione finalizza le sue attività alla razionalizzazione ed alla riduzione della spesa pubblica³⁰ per le conseguenti economie di scala.

²⁹ Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, unitamente all'elenco concernente gli oneri informativi: le categorie merceologiche vanno dall'ambito sanitario alle pulizie di immobili o il servizio di guardiania, con di soglie di importo che oscillano, a seconda della categoria, dai 40.000,00 euro annui alla soglia comunitaria. La soglia limite prevista dal Decreto è su base annua e si riferisce all'importo posto a base di gara. Per gli acquisti oltre tali soglie, le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di ricorrere ad operazioni di acquisto centralizzato tramite Consip o altro soggetto aggregatore: a) per gli acquisti oltre i 40.000 euro, l'obbligo è previsto per farmaci, vaccini, ausili per incontinenza, medicazioni generali, aghi e siringhe, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali, servizi di pulizia di ristorazione e di lavanderia per le Aziende del S.S.N., Servizi di smaltimento rifiuti sanitari, vigilanza armata, guardiania; b) per gli acquisti oltre la soglia comunitaria, l'obbligo è previsto per *stent*, protesi d'anca, defibrillatori, *pace-maker*, *facility management* immobili, pulizia immobili, manutenzione immobili e impianti. Inoltre, con comunicato del 10 febbraio 2016, l'ANAC ha reso noto che, per gli affidamenti realizzati nelle predette categorie merceologiche, le stazioni appaltanti non potranno più richiedere il Codice Identificativo della Gara (CIG) al di fuori delle iniziative realizzate da Consip o da altro soggetto aggregatore.

³⁰ "Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici", Consip, 7 settembre 2016: in Italia, il *public procurement* "pesa" il 5% del PIL

nazionale ed il valore della spesa annua per beni e servizi ammonta 87 miliardi di euro, la quale risulta gestita da decine di migliaia di stazioni appaltanti che realizzano circa 4.500.000 procedure, di cui solo 27mila >200mila € per un valore di circa 72miliardi.