

# Centrali uniche di committenza e procedure di affidamento dei contratti di Partenariato Pubblico Privato

**20 aprile 2015**  
Gianpiero Fortunato

# DEFINIZIONE DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA

Definizione ex Art. 3, comma 34, del Codice

## Art. 3. (Definizioni)

34. La «centrale di committenza» è 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.
  - a) modello soggetto aggregatore (*modello Consip*)
  - b) modello SUA (*modello stazione unica appaltante*)
- *Per chi trova applicazione:*
  - amministrazioni pubbliche in generale
  - comuni non capoluogo di provincia
  - comuni capoluogo di provincia

# L'IMPATTO DEL NUOVO ART. 33 DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

## Art. 33. (Appalti pubblici e accordi quadro stipulati da centrali di committenza)

- 1. Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi.
- 2. Le centrali di committenza sono tenute all'osservanza del presente codice.
- 3. Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all'articolo 32, lettere b), c), f), non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza.
- 3-bis. I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma. Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione. (54)

# L'IMPATTO DEL NUOVO ART. 33

## Art. 33 comma 3bis: analisi

- Soggetti aggregatori modelli costitutivi ex art. 33, comma 3bis primo periodo seconda parte.
- Stazione unica appaltante modelli costitutivi ex art. 33, comma 3bis primo periodo prima parte.
- Mercato elettronico mediante soggetti aggregatori ex art. 33, comma 3bis secondo periodo.

# CENTRALE COSTITUITA CON “APPOSITO ACCORDO” TRA COMUNIDI COMMITTENZA,

## Art. 30. Convenzioni DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267

- 1. Al fine di svolgere in modo coordinato **funzioni e servizi** determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
- 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
- 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
- **4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.**

# Modello organizzativo Centrale di committenza con accordo ai sensi dell'art. 30 TUEL

*Tale impostazione dovrà essere inserita tra le clausole della convenzione per la realizzazione della Centrale Unica di Committenza ovvero nell'allegato disciplinare.*

- A. Il Responsabile della centrale di committenza è il funzionario responsabile **dell'ufficio comune** (ufficio unico) ovvero il responsabile **dell'ufficio delegato** (delega di funzioni).
- B. Il Responsabile unico del procedimento di affidamento di un contratto pubblico potrà essere il funzionario apicale del comune proponente l'appalto di lavori, servizi e forniture.
- C. Le attività di gara vengono espletate dai singoli funzionari/dipendenti dell'ufficio comune ovvero dell'ufficio delegato .

# Anac Determinazione n. 3, del 25 febbraio 2015

## Definizione di soggetto aggregatore.

**Il 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’A.N.AC. e successiva iscrizione nell’apposito elenco*) all’approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei soggetti che se ne avvalgono.

# Anac Determinazione n. 3, del 25 febbraio 2015

## Non Applicabilità dell'art. 33, comma 3-bis:

- Art. 17 Contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza
- Art. 18 Appalti aggiudicati in base a norme internazionali
- [Art. 19](#) Contratti di servizi esclusi
- [Art. 20](#) **Appalti di servizi elencati nell'allegato II B**
- Art. 21 Appalti aventi ad oggetto sia servizi elencati nell'allegato II A sia servizi elencati nell'allegato II B
- Art. 22 Contratti esclusi nel settore delle telecomunicazioni
- Art. 23 Contratti relativi a servizi al pubblico di autotrasporto mediante autobus
- [Art. 24](#) Appalti aggiudicati a scopo di rivendita o di locazione a terzi
- Art. 25 Appalti aggiudicati per l'acquisto di acqua e per la fornitura di energia o di combustibili destinati alla produzione di energia
- [Art. 26](#) **Contratti di sponsorizzazione**

# **Anac Determinazione n. 3, del 25 febbraio 2015**

## **Servizi pubblici e Centrali uniche di committenza:**

***Applicabilità dell'art. 33, comma 3 bis, ai servizi strumentali alle attività della stazione appaltante***

***Non applicabilità dell'art. 33, comma 3 bis ai servizi verso la collettività, tipicamente affidabili con il sistema concessorio (art. 30)***

# PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

## DEFINIZIONE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

art. 3, comma 15ter, D.lgs n. 163/2006

*“ ... contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la **progettazione**, la **costruzione**, la **gestione** o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità, **oppure la fornitura di un servizio**, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti”*

# **Analisi dei rischi**

(FONTE: AVCP n. 2/2010 e Circolare PCDM del  
27.03.2009)

Tipologie di rischio

- rischio di costruzione
- rischio di disponibilità
- rischio di domanda

Ripartizione dei rischi ai fini della definizione di  
una operazione in PPP

# Elenco dei contratti di PPP

- *Concessione di lavori pubblici*
- *Concessione di servizi*
- *Locazione finanziaria di opera pubblica*
- *Contratto di disponibilità*
- *Le società miste/società di trasformazione urbana*
- *Contratti di sponsorizzazione*
- *Valorizzazione dei beni comunali*

# oggetto del contratto di PPP

- progettazione dell'opera
- costruzione dell'opera
- gestione o manutenzione dell'opera

oppure

- fornitura di un servizio

# DPR n. 207/2010

## Art. 115. Schema di contratto di concessione

1. Lo schema di contratto di concessione indica:

- a) le condizioni relative all'elaborazione da parte del concessionario del progetto dei lavori da realizzare e le modalità di approvazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice;
- b) l'indicazione delle caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera e lo standard dei servizi richiesto;
- c) i poteri riservati all'amministrazione aggiudicatrice, ivi compresi i criteri per la vigilanza sui lavori da parte del responsabile del procedimento;
- d) la specificazione della quota annuale di ammortamento degli investimenti;
- e) l'eventuale limite minimo dei lavori da appaltare obbligatoriamente a terzi secondo quanto previsto nel bando o indicato in sede di offerta;
- f) le procedure di collaudo;

# Schema di contratto di concessione

- g) le modalità ed i termini per la manutenzione e per la gestione dell'opera realizzata, nonché i poteri di controllo del concedente sulla gestione stessa;
- h) le penali per le inadempienze del concessionario, nonché le ipotesi di decadenza della concessione e la procedura della relativa dichiarazione;
- i) le modalità di corresponsione dell'eventuale prezzo, anche secondo quanto previsto dall'[articolo 143, comma 5, del codice](#);
- l) i criteri per la determinazione e l'adeguamento della tariffa che il concessionario potrà riscuotere dall'utenza per i servizi prestati;
- m) l'obbligo per il concessionario di acquisire tutte le approvazioni necessarie oltre quelle già ottenute in sede di approvazione del progetto;
- n) le modalità ed i termini di adempimento da parte del concessionario degli eventuali oneri di concessione, comprendenti la corresponsione di canoni o prestazioni di natura diversa;

# Schema di contratto di concessione

- o) le garanzie assicurative richieste per le attività di progettazione, costruzione e gestione;
- p) le modalità, i termini e gli eventuali oneri relativi alla consegna del lavoro all'amministrazione aggiudicatrice al termine della concessione;
- *q) nel caso di cui all'[articolo 143, comma 5, del codice](#), le modalità dell'eventuale immissione in possesso dell'immobile anteriormente al collaudo dell'opera;*
- r) il piano economico – finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione temporale per tutto l'arco temporale prescelto;
- s) corrispettivo per il valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione.

## Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

### Art. 143. Caratteristiche delle concessioni di lavori pubblici

- 8. La stazione appaltante, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata superiore a trenta anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo di cui ai commi 4 e 5 rispetto all'importo totale dei lavori, e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato. **I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dalla stazione appaltante a detti presupposti o condizioni di base, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario, previa verifica del CIPE sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni. In mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dal contratto. Nel caso in cui le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte risultino più favorevoli delle precedenti per il concessionario, la revisione del piano dovrà essere effettuata a favore del concedente.** Al fine di assicurare il rientro del capitale investito e l'equilibrio economico-finanziario del Piano Economico Finanziario, per le nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro, la durata può essere stabilita fino a cinquanta anni.  
*(comma così sostituito dall'art. 42, comma 4, legge n. 214 del 2011, poi così modificato dall'art. 19, comma 1, lettera a), legge n. 98 del 2013)*

## Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

### Art. 143. Caratteristiche delle concessioni di lavori pubblici

8-bis. Ai fini della applicazione delle disposizioni di cui al comma 8 del presente articolo, **la convenzione definisce i presupposti e le condizioni di base del piano economico-finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione.** La convenzione contiene inoltre una definizione di equilibrio economico finanziario che fa riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi.

*(comma introdotto dall'art. 19, comma 1, lettera a), legge n. 98 del 2013)*

# **contenuti ulteriori del contratto di concessione**

## **art. 143 commi 8 e 8bis D.lgs n. 163/2006**

### **Presupposti dell'equilibrio economico e finanziario**

- Investimento
- Tariffe
- Lavori
- Prezzo
- Etc.

### **Indici di riferimento per il controllo dell'equilibrio**

- Tir
- Van
- Etc.

## **contenuti ulteriori del contratto di concessione**

### **Eventi destabilizzanti dell'equilibrio**

- Normativa sopravvenuta
- Modifiche progettuali
- Sorpresa geologica
- Eventi forza maggiore
- Etc.

### **Modalità di riequilibrio del piano**

- Proroga concessione
- Aumento tariffe
- Corresponsione prezzo

Procedimento di aggiudica di un contratto di concessione

art. 143 e ss D.lgs n. 163/2006

art. 153 commi 1 – 14

art. 153 comma 19

- A. Affidamento di una concessione di lavori pubblici mediante **procedure tradizionali**
- B. Affidamento di una concessione di lavori pubblici mediante procedura di **Finanza di progetto ad iniziativa pubblica**
- C. Affidamento di una concessione di lavori pubblici mediante procedura di **Finanza di progetto ad iniziativa privata**

Centrale unica di committenza

# Modello di gestione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato

Fasi delle procedure di affidamento dei contratti pubblici:

- a) Fase della programmazione
- b) Fase della gestione della gara
- c) Fase della esecuzione del contratto

# Fase della programmazione dei contratti pubblici

- Piano triennale ed elenco annuale delle opere pubbliche
- Strumenti di programmazione dei servizi e delle forniture
- Obiettivi del Piano esecutivo di gestione
- Progettazione di lavori, servizi e forniture

# Fase della gestione della gara per l'affidamento dei contratti pubblici

- Determina a contrarre
- Approvazione bando/disciplinare di gara/lettera di invito
- Nomina commissione di gara
- Aggiudicazione provvisoria e nomina del promotore
- Richiesta eventuali modifiche del progetto
- Aggiudicazione definitiva e nomina del concessionario

# Fase della esecuzione del contratto

- Stipula del contratto di concessione
- Esecuzione del contratto
- Trasferimento di eventuale prezzo
- Gestione eventuali varianti in corso d'opera
- Collaudi

## Adempimenti e responsabilità nelle fasi di programmazione, gara ed esecuzione del contratto

| <b>adempimenti</b>   | <b>Stazione appaltante</b> | <b>CUC</b> | <b>Norma di riferimento</b>                                |
|--|----------------------------|------------|--|
| Nomina del RUP   | X                          |            | Art. 10 Codice   |
| Atto di Programmazione opere pubbliche                       | X                          |            | Art. 128, comma 6, Codice                                  |
| Approvazione studio di fattibilità/progetto preliminare      | X                          |            | Art. 153, comma 1, Codice<br>Art. 143, comma 1 Codice      |
| Approvazione Piano economico e finanziario                   | X                          |            | Art. 153, comma 1, Codice<br>Art. 17, comma 4, Regolamento |
| Indizione e gestione della conferenza di servizi preliminare | X                          |            | Art. 14bis, comma 1bis, legge 241/1990                     |

# Adempimenti e responsabilità nelle fasi di programmazione, gara ed esecuzione del contratto

| <b>adempimenti</b>   | <b>Stazione appaltante</b> | <b>CUC</b> | <b>Norma di riferimento</b>              |
|--|----------------------------|------------|--|
| Determina a contrarre  | X                          |            | Art. 11, comma 2 Codice<br>Art. 192 Tuel |
| Determina di approvazione della commissione di gara              |                            | X          | Art. 84 Codice                           |
| Determina aggiudica provvisoria e nomina del promotore           |                            | X          | Art. 153, comma 10 lett. b) Codice       |
| Indizione della conferenza di servizi sul progetto del promotore |                            | X          | Art. 153, comma 10 lett. c) Codice       |
| Determina aggiudica definitiva e nomina concessionario           |                            | X          | Art. 11, commi 7,8,9 Codice              |

# Adempimenti e responsabilità nelle fasi di programmazione, gara ed esecuzione del contratto

| <b>adempimenti</b>                             | <b>Stazione appaltante</b> | <b>CUC</b> | <b>Norma di riferimento</b>           |
|--|----------------------------|------------|---------------------------------------|
| Stipulazione del contratto                     | X                          |            | Art. 153, comma 11 Codice             |
| Nomina del responsabile della concessione      | X                          |            | Art. 10, comma 1 lett. r) Regolamento |
| Approvazione del progetto definitivo           | X                          |            | Contratto di concessione              |
| Approvazione del progetto esecutivo            | X                          |            | Contratto di concessione              |
| Validazione del progetto e consegna dei lavori | X                          |            | Art. 112 Codice                       |
| Nomina dei soggetti collaudatori               | X                          |            | Art. 141, comma 7 lett. c) Codice     |

## Adempimenti e responsabilità nelle fasi di programmazione, gara ed esecuzione del contratto per concessioni ad iniziativa privata

| adempimenti   | Stazione appaltante | CUC | Norma di riferimento                                  |
|---|---------------------|-----|---|
| La presa d'atto della proposta presentata e la nomina del RUP       | X                   |     | Art. 10 Codice  |
| Approvazione della proposta presentata dal proponente               | X                   |     | Art. 153, comma 19 Codice                             |
| Dichiarazione di pubblico interesse                                 | X                   |     | Art. 153, comma 19 Codice                             |
| Individuazione del soggetto promotore                               | X                   |     | Art. 153, comma 19 Codice                             |
| Inserimento del progetto nella programmazione delle opere pubbliche | X                   |     | Art. 153, comma 19 Codice<br>Art. 128, comma 6 Codice |
| Indizione e gestione conferenza di servizi preliminare              | X                   |     | Art. 14bis, comma 1bis, legge 241/1990                |