

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 5273 / 15.11.23 del 10 marzo 2023 Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Richiesta asseverazione competenze in materia di affidamento di lavori e servizi ai sensi del D.Lvo n. 50/2016 e ss.mm.ii. in capo all’Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia.

Presidenza della Regione Siciliana
Autorità di bacino del distretto
idrografico della Sicilia
(rif. nota 16 febbraio 2023, n. 3739)

1. Con la nota segnata a margine codesta Autorità, *“dovendo fornire apposita attestazione finalizzata all’assegnazione di risorse finanziari statali”*, chiede l’asseverazione in ordine alle funzioni di centro di costo e di stazione appaltante esercitate dalla stessa.

A tal proposito rappresenta che l’Autorità di Bacino, istituita ai sensi dell’articolo 3 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, *“configurandosi la coincidenza tra bacino idrografico e territorio regionale, riveste la doppia veste giuridico-amministrativa, assumendo oltre le funzioni di pianificazione, coordinamento, indirizzo, vigilanza in materia, assetto idrogeologico, risorse idriche, acquedotti, invasi e reticolo idrografico regionale, che comportano la gestione di programmi di conoscenza finanziati, (...) anche lo status di Dipartimento regionale a cui sono transitate le competenze di gestione del Demanio Idrico fluviale e di Polizia Idraulica che*

prevedono corposi interventi strutturali di manutenzione ordinaria e straordinaria di corsi d'acqua che vanno dalla progettazione degli stessi alla loro manutenzione”.

Al riguardo viene precisato che codesta Autorità *“titolare di numerose misure di finanziamento regionali, nazionali e comunitarie ha, dalla propria istituzione, svolto attività di centro di costo e di stazione appaltante”.*

Ciò premesso, vengono chieste *“apposite asseverazioni nel merito”* dei seguenti quesiti:

- *“l’Autorità di Bacino del distretto idrografico della Sicilia, anche nell’ottica della ormai prossima riforma del sistema di qualificazioni delle stazioni appaltanti, svolge e continuerà a svolgere funzioni di centro di costo o di stazione appaltante per eseguire contratti pubblici (appalti) di lavori, servizi e forniture per importi e settori merceologici ed aree territoriali di competenza?”;*
- *“premesse che per lo svolgimento delle funzioni di centro di costo o di stazione appaltante sono richieste sia capacità di progettazione che di affidamento nonché la verifica sull’esecuzione e controllo dell’intera procedura, l’Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia, è competente, per legge, allo svolgimento delle funzioni di centro di costo o di stazione appaltante ed al conseguente uso di tutte le piattaforme telematiche locali, nazionali, comunitarie connesse alla programmazione, affidamento, esecuzione e controllo degli appalti di sua competenza?”.*

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Preliminarmente si ritiene opportuno precisare che esulano dalle competenze di questo Ufficio *“asseverazioni nel merito”* in ordine alla proposizione di quesiti, essendo l’ambito dell’intervento consultivo affidato allo Scrivente - giusta il disposto dell’articolo 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70 – limitato a questioni giuridico-interpretative, poste relativamente a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, che presentino difficoltà applicative, rispetto ai quali il richiedente deve, peraltro, esprimere il proprio orientamento.

Pertanto, ci si limiterà, nello spirito di collaborazione, a tracciare il quadro normativo rilevante ed a fornire talune considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale.

L'articolo 38, rubricato 'Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza' del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), così dispone:

“1. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 37¹ in materia di aggregazione e centralizzazione degli appalti, è istituito presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo [...].

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, di intesa con la Conferenza unificata e sentita l'ANAC, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione [...]”.

¹D.Lgs. n. 50/2016 - Art. 37 Aggregazioni e centralizzazione delle committenze.

1. Le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori. Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38.

2. Salvo quanto previsto al comma 1, per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 nonché gli altri soggetti e organismi di cui all'articolo 38, comma 1 procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del comma 3 o procedono mediante lo svolgimento di procedure di cui al presente codice.

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

[...]

6. Fermo restando quanto previsto dai commi da 1 a 5, le stazioni appaltanti possono acquisire lavori, forniture o servizi mediante impiego di una centrale di committenza qualificata ai sensi dell'articolo 38.

7. Le centrali di committenza possono:

a) aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori;
b) stipulare accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti;
c) gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici.

8. Le centrali di committenza qualificate possono svolgere attività di committenza ausiliarie in favore di altre centrali di committenza o per una o più stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti e agli ambiti territoriali di riferimento individuati dal decreto di cui al comma 5. [...]

Com'è noto, l'*iter* di riforma, iniziato con il citato D.Lgs. n. 50/2016 è attualmente in corso non essendo stato adottato l'apposito D.P.C.M. di attuazione, previsto dal sopra richiamato articolo 38.

L'iniziativa sembra però aver ripreso vigore in tempi recenti. In data 17 dicembre 2021, un Protocollo d'Intesa tra la Presidenza del Consiglio e l'Autorità Nazionale anticorruzione (ANAC) ha demandato alla stessa Autorità l'adozione di Linee Guida volte ad individuare le modalità operative per l'attuazione del sistema di qualificazione, al fine di estendere tale sistema all'intero settore degli appalti pubblici.

Ciò, nell'ambito del percorso complessivo di riforma della disciplina, che, in attuazione della legge delega 21 giugno 2022, n. 78, porterà all'adozione del c.d. "Terzo Codice dei Contratti Pubblici", anche al fine di adeguarlo al diritto europeo e ai principi espressi dalla Corte costituzionale e dalle giurisdizioni superiori, razionalizzando, riordinando e semplificando la disciplina vigente.

L'ANAC, in attuazione del succitato Protocollo 17 dicembre 2021, ha adottato, da ultimo, con la Delibera 28 settembre 2022, n. 441, il testo finale delle Linee Guida, le quali prevedono, tra l'altro, che:

- la qualificazione sarà necessaria per tutte le acquisizioni di importo pari o superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti dall'emanando "Terzo Codice" (fermo restando che non sarà necessaria la qualificazione per gli affidamenti diretti e per l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori);
- i livelli di qualificazione saranno distinti per progettazione e affidamento di lavori, progettazione e affidamento di servizi e forniture, e per la fase dell'esecuzione; requisiti di qualificazione differenziati per stazioni appaltanti e per centrali di committenza; modalità di iscrizione e di revisione dell'elenco delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate; futura introduzione, mediante previsioni nell'emanando Codice dei contratti, di un sistema sanzionatorio in caso di trasmissione da parte delle stazioni appaltanti di informazioni fuorvianti e non veritiere².

² cfr. "Qualificazione Stazione appaltanti: le linee guida A.N.A.C. [...]", in riv. Altalex/Wolter Kluwer

Conseguentemente, fermo restando l'attuale regime transitorio, che vede peraltro operare codesto Richiedente quale centro di costo, così come ogni Dipartimento regionale (cfr. recente direttiva Dipartimento regionale tecnico 4 agosto 2022, n. 111600), ed in disparte ogni considerazione che l'attività consultiva di questo Ufficio non può esplicitarsi “*de iure condendo*”, e cioè sul diritto che sarà formulato, per il futuro l'Autorità in indirizzo, in base alle proprie competenze, valuterà in concreto e di raccordo con gli altri competenti Organismi regionali, il livello di qualificazione posseduto secondo le previsioni del nuovo Codice dei contratti.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato nel sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi M. Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna