

L'accentramento delle funzioni e dei poteri amministrativi: il caso della progettazione delle opere pubbliche

Stefano D'Ancona

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un esempio di accentramento “fuori contesto”. Lo Sportello Unico. – 3. Cenno al fenomeno della c.d. centralizzazione. – 4. La centralizzazione degli acquisti: genesi e finalità del processo. – 4.1. La nuova previsione contenuta all'art. 1 commi 162-165, 170 L. 30 dicembre 2018, n. 145. Il fenomeno della progettazione svolta dalla struttura “centrale”. Primi quesiti interpretativi. – 4.2. Gli strumenti di “affidamento” diretto della progettazione alla Struttura di progettazione. – 5. Conclusioni. – 5.1 Analogie e differenze tra i processi di accentramento amministrativo. – 5.2. Elementi positivi e negativi del processo di centralizzazione degli acquisti. – 5.3. La struttura nazionale di progettazione: i profili critici.

1. *Premessa*

È noto come gli anni novanta del secolo passato siano stati caratterizzati da importanti processi di riforma¹ che, intervenendo su un sistema già di per sé estremamente complesso quale quello dell'Amministrazione italiana², hanno innescato

¹ A parte la riforma relativa al rapporto tra centro e periferia introdotta con la L. 142/1990 e agganciata alle successive norme riconducibili alla riforma Bassanini cui si accennerà, va precisato che nello stesso arco temporale si è assistito a molteplici riforme che, purtroppo, non sono state espressione né di un comune disegno né di un indirizzo politico unitario (C. Franchini, *La riforma dell'Amministrazione pubblica*, in Aa.Vv. *L'Amministrazione pubblica italiana. Il problema dell'ammodernamento del sistema-Italia: un quadro preciso e informato dello stato in cui si trova oggi la pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, 1994, 192). Sul piano organizzativo, si pensi, tra le altre, alla riforma degli apparati ministeriali (es. l. n. 168/1989, L. 358/1991), alla riforma dell'amministrazione per enti con la tendenza a moltiplicare e diversificare tali strutture (es. L. 88/1989 di ristrutturazione dell'INPS, D.L. n. 308/1993 sull'INPDAP), alla riforma del sistema delle imprese pubbliche conseguenza del processo di privatizzazione (C. Franchini, *op. cit.*, 194).

² A questo proposito, è stato notato che «il sistema amministrativo italiano non è più centralizzato ma ancora non è a struttura regionale, o autonomistico. La situazione è caratterizzata da questi due elementi: da un lato il disordine nella distribuzione delle funzioni e nell'assetto organizzativo; dall'altro la prevalenza nell'organizzazione del sezionalismo e di quello che si denomina corporativismo (crescita del potere e tramonto della sovranità».

un forte processo di decentramento di poteri e funzioni a favore degli Enti Locali³. Tale evoluzione, anche se mai conclusa⁴, appare superata da un processo opposto di accentrimento⁵, che, per lo meno nell'ultimo ventennio, sta conducendo verso un progressivo svuotamento delle organizzazioni locali di quei poteri e funzioni

tà). Se si esamina il riparto delle competenze tra i vari livelli di governo in Francia (paese accentrato), Germania (Stato regionale) e in Italia [...] (*omissis*) si nota che nel nostro paese, c'è un po' dell'uno e dell'altro modello». (S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 137). Sotto altro profilo la complessità si mostra nel fatto che «a differenza dall'ordinamento tedesco, dove non esiste – salvo alcune eccezioni – una organizzazione periferica dello Stato, in Italia, accanto alle regioni, alle province e ai comuni, vi sono uffici statali periferici» (S. Cassese, *op. cit.*, 147). In dottrina il dibattito sull'esistenza o meno nell'amministrazione italiana di un centro è ampio: per una rassegna si rinvia a G. Sciuillo, *Alla ricerca del centro: le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, 2000, 14. Sono state utilizzate, a questo proposito, espressioni come «ente senza centro», «centralismo senza centro», «centralizzazione senza un centro», «organizzazione diffusa, a carattere policentrico» (a riguardo, rispettivamente dello Stato, del sistema amministrativo italiano e dei servizi nazionali, come quello sanitario). In via sistematica, poi, si sono classificati gli ordinamenti a seconda che risultino con o senza Stato e con o senza centro (l'ordinamento italiano di nuovo rientrerebbe fra quelli con Stato, ma senza centro)

³ Si attesta al 1993 l'anno in cui è stato avviato il decentramento con le leggi c.d. Bassanini, secondo E. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006, 15. A. Pajno afferma che si apre negli anni novanta un processo di cambiamento destinato ad investire tutti i rami dell'amministrazione e che, proprio perché tale, si atteggia come un ripensamento del sistema amministrativo nel suo complesso, le cui parole d'ordine sono, tra le altre, decentramento e autonomia» (A. Pajno, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, 549 ss. in particolare par. 9).

Per un'analisi del fenomeno si rimanda alla bibliografia sotto richiamata: in particolare S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano ovvero l'arte di arrangiarsi*, in Aa.Vv. *L'Amministrazione pubblica italiana. Il problema dell'ammodernamento del sistema-Italia: un quadro preciso e informato dello stato in cui si trova oggi la pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1994, 14; più di recente, M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, fasc. 2, 641 ss., in particolare par. 1. Cfr. E. Natalini, *op. cit.*. Non si può prescindere dall'esame di alcuni documenti che rappresentano la genesi del processo di riforma ed, in particolare, gli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni* (Roma, 1993) elaborati dal Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese che suggerivano una «cura» organica per la burocrazia italiana, ove i rimedi ai mali dell'amministrazione italiana erano ivi indicati con precisione nel porre «le amministrazioni al servizio dei cittadini», «separare le amministrazioni dalla politica», «trasferire le decisioni in periferia», completare il «disegno autonomistico», «semplificare l'attività di governo», «liberare le amministrazioni pubbliche dai lacci di troppe leggi», «accorciare i circuiti di decisione» con procedure più snelle, «rendere produttivo il personale pubblico», «distribuire meglio gli impiegati», «ricostruire la dirigenza pubblica», «spendere meno e spendere meglio», «rafforzare la presenza delle amministrazioni pubbliche in Europa». Anteriormente, il Rapporto Giannini del 1979 (*Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, ripubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 715 ss.) che si collocava a ridosso delle norme di trasferimento di funzioni alle Regioni, denunciava l'incompletezza del disegno autonomistico.

⁴ Che il processo di decentramento non si sia mai completato è stato affermato dalla dottrina più recente. Il punto di osservazione è stata l'evoluzione della normativa in tema di fiscalità ove si osserva, per l'opposto, un ritorno al centralismo. È notato a questo proposito che le ragioni di questa mancata riforma sono da riscontrare nella «emergenza dei conti pubblici generata dalla crisi finanziaria e dagli stringenti vincoli imposti dall'Unione europea [che] ha rafforzato il controllo statale sui «cordoni della borsa» e ostacolato il completamento del processo di devoluzione. La diffidenza verso la responsabilità finanziaria degli enti territoriali ha finito, così, per legittimare un sostanziale riaccentramento della potestà impositiva e delle scelte sui grandi aggregati di spesa [...] il decentramento resta incompiuto, principalmente a causa della resistenza del potere centrale a riconoscere, in tempi di crisi, una effettiva autonomia finanziaria agli enti territoriali» (M. Savino, *op. cit.*, 641 ss., par. 2.2.).

⁵ L'«accentramento» è un modo di essere degli apparati politici o amministrativi ovvero un indirizzo di organizzazione o di assetto di poteri, che si alterna con il «decentramento», «a seconda delle contingenze e nell'ambito del divenire delle istituzioni» (F.A. Roversi Monaco, *Voce Decentramento amministrativo*, in *Enc.*

prima ad esse attribuiti. Non si tratta, esclusivamente, di un ritorno delle funzioni dagli Enti Locali allo Stato⁶, quanto piuttosto, di un nuovo indirizzo organizzativo che ha comportato – e comporta – il trasferimento di compiti e funzioni a nuovi Soggetti che vanno a costituire, nella normativa più recente, nuovi “centri” di potere. Ci si riferisce a strutture organizzative che, in alcuni casi, si personificano in enti pubblici strumentali o, molto più semplicemente, vanno a confluire nel novero di pubbliche amministrazioni⁷. Questo processo, come si vedrà nel presente contributo, è stato per lo più favorito dal legislatore per realizzare finalità di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Sono riconducibili all'evoluzione sopra delineata in maniera sommaria, sia, da una parte, lo Sportello Unico che, seppure ideato dal legislatore in tempi non recenti, continua ad essere rivitalizzato da nuove disposizioni, sia, dall'altra parte, istituti come la centrale di committenza e il soggetto aggregatore (*infra*, par. 4) nonché, in ultimo, la struttura centrale di progettazione (*infra*, par. 4.1-4.2). Quest'ultima, in particolare, ha riportato in evidenza il tema del riaccentramento anche sotto il profilo del trasferimento del potere dalle amministrazioni locali ad una struttura statale.

In tutti questi casi, insomma, sembra che la tendenza al decentramento, che prima egemonizzava qualsiasi riassetto organizzativo dell'Amministrazione italiana⁸, sia oggi riequilibrata da questa opposta esigenza di tornare al “centro” mostrata dal legislatore più recente.

Per queste ragioni si ritiene importante analizzare il fenomeno e le sue possibili implicazioni.

Giur., Roma, 1, nonché Id., Voce *Decentramento (e accentramento)*, in *Dizionario di Politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Milano, 1990, 299 ss.

⁶ Parla esplicitamente di «ricentralizzazione» A. Pajno, *op. cit.*, 549 ss., in particolare par. 11 si afferma che «Le iniziative di riforma vengono, così, guardate con interesse ma anche con atteggiamenti critici e talvolta preoccupati. Nella prospettiva critica le parole chiave diventano ricentralizzazione, sostenibilità, pareggio di bilancio, razionalizzazione, riduzione». Sulla questione della “centralizzazione” ai fini della sostenibilità, del pareggio di bilancio, razionalizzazione e riduzione, in senso critico, F. Mastragostino, *Introduzione*, in Aa.Vv., *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole, percorsi di una nuova stagione di riforme*, a cura di F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini, Bologna, 2016, 20.

⁷ Attenta dottrina ha notato che alla nozione di ente pubblico si sta progressivamente sostituendo la nozione di pubblica amministrazione che si differenzia per non essere connessa al possesso della personalità giuridica di diritto pubblico, quanto piuttosto all'aspetto dello svolgimento di attività funzionalmente correlata ad un interesse pubblico (F. Goisis, *Ente pubblico (Voce)*, in *Annali VII, Enc. Dir.*, Milano, 2013, 416, G. Napolitano, *Enti pubblici*, in *Dizionario dir. Pubbl.*, diretto da S. Cassese, III, Milano 2006, 2223 ss., 2229 ss.

⁸ Si può parlare di egemonia proprio in considerazione del fatto che «nel caso dell'ordinamento politico amministrativo italiano, nel quale si traduceva la concezione di uno Stato fortemente accentrato, ogni procedimento di riorganizzazione dei pubblici poteri è stato collegato alla soluzione dei problemi del decentramento» F. Roversi Monaco, Voce *Decentramento amministrativo*, cit., 1. D'altra parte si osservi che la Voce *Accentramento*, contrariamente a quella *Decentramento*, non sia presente nei principali compendi enciclopedici di diritto pubblico (cfr. in *Enc. Giur.* la citata Voce curata da F. Roversi Monaco, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, nonché la Voce *Decentramento* curata da V. Cerulli Irelli).

2. Un esempio di accentramento “fuori contesto”. Lo Sportello Unico

È, per certi versi, singolare come alcuni istituti di accentramento organizzativo siano stati anticipati dal legislatore nel contesto delle riforme Bassanini, epoca, come osservato, di grande decentramento.

Le disposizioni cui si fa riferimento sono alcune norme in materia di servizi pubblici, in cui si imponeva agli enti locali la centralizzazione per finalità di efficienza⁹ oppure in materia di procedimento amministrativo.

È con riferimento a tale ultimo ambito che, tra le disposizioni del D.lgs. 112/98, all'art. 23, si inserisce la previsione relativa allo Sportello Unico che consiste in una struttura organizzativa costituita dai Comuni per la gestione delle funzioni di propria competenza in materia di attività produttive. Nello Sportello Unico si concentrano poteri decisionali e di gestione del procedimento e presso tale struttura convergono gli atti di assenso provenienti da altre amministrazioni¹⁰. Tale struttura è stata prospettata dal legislatore al fine di semplificare il procedimento¹¹.

⁹ Con riferimento alla gestione dei rifiuti si è osservato che «la grande novità del decreto Ronchi – il D.lgs. 22/97 – era rappresentata proprio dall'obbligo imposto ai Comuni di organizzare dett[er] servizi[o] non più isolatamente l'uno dall'altro, ma mediante forme di cooperazione di area vasta, di dimensione sovra-comunale» A. Lolli, J. Bercelli, *I servizi pubblici ambientali (acqua e rifiuti) in Italia. Novità normative*, in www.ius-publicum.com, 2011. Ed ancora, nel dettaglio, sul decreto Ronchi, «al fine di assicurare una gestione maggiormente rispondente – tra l'altro – ai principi di efficienza e di economicità, l'art. 23 del decreto aveva previsto che la gestione dei rifiuti urbani [venisse] attuata secondo ambiti territoriali ottimali (ATO) [corrispondenti alle Province], e finalizzati al superamento della frammentazione delle gestioni e alla razionalizzazione dimensionale delle medesime» (C. Iaione, *Le società in house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, Napoli, 2012.) Cfr. C. Feliziani, *Il servizio pubblico verso la riscoperta dei principi di adeguatezza differenziazione e autonomia. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, fasc. 3-4, 843 ss.

¹⁰ Sul tema dello Sportello Unico per le attività produttive, cfr. M. Colucci, *Commento all'art. 23 del D.lgs. n. 112/1998*, in *Aa.Vv. Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, 1998, 112. Cfr. G. Piperata, *Lo Sportello Unico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, fasc. 1, 41. All'art. 23 del D.lgs. 112/98, il legislatore aveva attribuito ai Comuni la funzione amministrativa relativa alla realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie (comma 1). Nel contempo si era introdotta una disposizione innovativa, ove si prevedeva che le funzioni di assistenza avrebbero dovuto essere esercitate «prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive» (c. 3 art. 23). Con il D.P.R. n. 447/98 il legislatore adottava le regole attuative dello sportello unico e all'art. 3, il legislatore governativo, dando un grande contributo al processo di “centralizzazione”, prevedeva che i Comuni esercitassero, anche in forma associata, le funzioni previste dall'art. 23 D.lgs. 112/98 «assicurando che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento»; struttura alla quale i privati si sarebbero rivolti «per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti relativi alle attività produttive».

L'istituto tuttavia non ebbe grande successo. Solamente dieci anni più tardi il legislatore decise di “rispolverarlo” come strumento per facilitare l'esercizio delle attività economiche. Difatti viene inserito nel D.L. 112/2008 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria all'art. 38 rubricato «Impresa in un giorno».

La norma delega il Governo ad adottare Regolamenti secondo una serie di principi tra cui quello secondo cui «lo Sportello unico costituisce unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva» (art. 38 comma 3 lett. a).

¹¹ Diversamente, dal punto di vista concettuale, gli altri istituti di semplificazione come la conferenza di servizi, la dichiarazione di inizio di attività, autocertificazione, il silenzio-assenso, i quali operano esclusi-

Il modello organizzativo, in seguito, è stato peraltro replicato negli anni successivi in disposizioni riferite ad altri settori diversi da quello delle attività produttive e con riferimento a funzioni non riconducibili ai Comuni¹² ove la finalità del legislatore era la medesima, cioè creare centri di gestione procedimentale¹³.

La giurisprudenza ha precisato la natura meramente organizzatoria dello Sportello unico che «seppure concentrando, in funzione semplificativa, gli interventi delle varie amministrazioni» non avrebbe inteso alterare le loro relative competenze che restano, regolate dalle rispettive discipline di settore¹⁴.

vamente sul piano dell'attività amministrativa. L'istituzione dello Sportello Unico consta di un obbligo organizzativo consistente nella creazione di un ufficio-organo a rilevanza esterna deputato a rilasciare autorizzazioni o comunque adottare provvedimenti (T.A.R., Milano, sez. III, 27 settembre 2018, n. 2168). In dottrina, con riferimento alla normativa adottata negli anni novanta, è stato osservato che l'obbligo organizzativo implica un limite positivo e uno negativo in quanto da una parte è individuabile un «obbligo per tutti i Comuni di dotarsi di una struttura unica alla quale affidare la responsabilità del procedimento disciplinato negli articoli del D.P.R. n. 447/1998» (G. Piperata, *op. cit.*, 2002, par. 4). Dall'altra parte – e in questo consta il limite negativo – si identifica nella normativa l'impossibilità per il comune «di affidare all'esterno della struttura pubblica, a soggetti privati, il compito di gestire il procedimento unificato per la realizzazione di impianti produttivi. In altri termini, il Comune può scegliere di realizzare autonomamente o anche in forma associata lo sportello unico, oppure di affidarne, previa convenzione, interamente il compito alla provincia, alla comunità montana o alla camera di commercio, ma dal tenore della normativa non sembra autorizzato ad esternalizzarne integralmente la realizzazione o la gestione a vantaggio di associazioni di categoria o di privati.

Ciò, comunque, non limita il comune a tal punto da impedirgli la possibilità di convenzionarsi con strutture private appositamente costituite o con associazioni di categoria per l'esercizio (solo) di alcune attività strumentali rispetto alle funzioni autorizzatorie delle quali rimane titolare lo sportello unico (si pensi, ad esempio, alle attività di promozione del territorio)» (*ibidem*).

¹² Lo Sportello unico per l'edilizia (Sue) trova la sua disciplina nell'art. 5 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (t.u. dell'edilizia); lo «sportello unico per il turismo» (Sut) è previsto all'art. 9 c. 6 l. 29 marzo 2001, n. 135, «Riforma della legislazione nazionale del turismo»; l'art. 22 d.lg. 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», prevede l'istituzione, presso ciascuna prefettura-ufficio territoriale del Governo, di uno «Sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato e indeterminato»; l'art. 2 d.P.R. 19 settembre 2000, n. 358 (di semplificazione del procedimento relativo all'immatricolazione, ai passaggi di proprietà e alla reimmatricolazione degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi) istituisce lo «Sportello unico dell'automobilista»; lo «Sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», istituito dall'art. 9 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (cosiddetto codice degli appalti). Per una disamina, S. Tarullo, *Sportello Unico (Voce)*, in *Enc. Dir., Annali*, I, 2007 par.6.

¹³ S. Tarullo, *op. cit.*, par. 1. G. Gardini, *Un nuovo modello di azione pubblica: il provvedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n.447*, in *Dir. amm.*, 1998, 541, sul punto M. D'Orsogna, *Unificazione funzionale e sportello unico*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2003, 5, 471, par. 2. In dottrina è stato notato che lo Sportello Unico facilita la semplificazione e favorisce il cittadino dandogli un unico centro di riferimento nell'ambito del procedimento avviato (A. Masucci, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie, Il procedimento elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011, 27).

¹⁴ T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I, 9 marzo 2017, n. 173.

Con la digitalizzazione dei procedimenti lo Sportello Unico compie un salto di qualità¹⁵. L'utilizzo delle nuove tecnologie consente di accentrare anche i dati relativi al procedimento e lo Sportello Unico diventa una struttura virtuale¹⁶.

Lo Sportello Unico ha acquisito nel tempo una certa importanza nel contesto delle riforme e la necessità che i Comuni si organizzino in modo da prevedere

¹⁵ Accentramento (organizzativo) e digitalizzazione sono quindi due fenomeni vanno di pari passo fin dagli anni novanta. La disposizione contenuta nell'art. 24 c. 2 del D.lgs. 112/98 è stata in questo senso innovativa, ove prevedeva l'accesso telematico agli archivi dello Sportello Unico. E, successivamente, l'evoluzione digitale ha acquisito nuove conquiste. Successivamente, con il D.L. 112/2008, il legislatore ha infatti previsto la necessità di creare, "oltre l'ufficio", un "collegamento" esterno telematico tra lo Sportello unico e altre amministrazioni. E ciò risulta, chiaramente, dalla lettera *a-bis* del comma 3 art. 38 del D.L. – con modificato in sede di conversione – ove è stato imposto che, da parte dei Comuni, venisse «assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 e le attività relative alla attività produttiva di cui alla lettera a) del presente comma» (art. 38 comma 3 lett. a-bis).

Il D.L. 112/2008 rappresenta un forte segnale a favore della dematerializzazione dell'Ufficio, ossia la creazione di un Ufficio "virtuale" o, più precisamente, di un *front-office* virtuale che, evidentemente andrebbe a costituire il punto di accesso al procedimento.

In questo senso, si assesta la previsione secondo cui «i Comuni che non hanno istituito lo sportello unico, (... *omissis*...) esercitano le funzioni relative allo sportello unico, delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale *impresa.gov* che assume la denominazione di *impresaingiorno*» (art. 38 c. 3 lett. d).

In questo contesto si inserisce la previsione contenuta nell'art. 10 del Codice dell'Amministrazione digitale, adottato come noto, con il D.lgs. 82/2005. La norma prevedeva, originariamente, che lo sportello unico di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, fosse realizzato «in modalità informatica» ed erogasse «i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica» (art. 10 c. 1 CAD). Successivamente, con la modifica del D.lgs. 235/10, la disposizione si è ridotta alla previsione che lo Sportello Unico erogasse i servizi in via telematica.

Veniva inoltre previsto che gli sportelli unici consentono l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente in via telematica e sono integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni (c. 2 art. 10 CAD).

Con 26 agosto 2016 n. 179, la disposizione è stata interamente abrogata, determinando così un'espunzione dell'istituto dal Codice.

Oggi dunque la disciplina del SUAP è contenuta integralmente in un ambito speciale riconducibile al D.lgs. 26 marzo 2010 n.59 recante «Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che si intensifica la digitalizzazione dello Sportello Unico attività produttive».

All'art. 25 il legislatore governativo conferma comunque le questioni riferite alla digitalizzazione.

Si prevede infatti che il regolamento di cui all'articolo 38, comma 3 D.L. 112/2008 assicura l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive (art. 25 c. 1 D.lgs. 59/10).

¹⁶ R. Di Giorgi, *Reti di relazioni nella Pubblica Amministrazione*, in *Informatica e Diritto*, vol. XI, 2002, n. 2, 27 ss., par. 4 e 5. Osserva Masucci, «viene creato un *front-office* per il privato e questo fa da amministrazione di riferimento...questa struttura non solo deve consentire al privato di reperire on line tutte le informazioni e la modulistica necessaria per l'attivazione del procedimento ma deve raccogliere le diverse istanze indirizzate per ottenere le autorizzazioni necessarie...Il locale *front-office*, lavorando in rete di cooperazione con il *back office* (ovvero con le diverse autorità competenti) rende possibile una gestione che può attraversare trasversalmente l'organizzazione amministrativa»: A. Masucci, *op. cit.*, 28.

la sua istituzione è stata ravvisata anche dalla Corte Costituzionale che ne ha sancito l'intangibilità da parte di norme regionali¹⁷.

L'esigenza di "accentramento" organizzativo ha così trovato ragion d'essere in una società complessa dove gli interessi pubblici trovano crescente articolazione funzionale e territoriale e le procedure amministrative si rilevano sempre più un concorso di diversi procedimenti facenti capo a differenti amministrazioni¹⁸.

3. *Cenno al fenomeno della c.d. centralizzazione*

Il riferimento alla realtà dello Sportello Unico è funzionale all'esame del diverso fenomeno cui si assiste di recente.

Parte della dottrina parla, in questi differenti casi, di «ricentralizzazione»¹⁹.

Il fenomeno trova come presupposto il profondo mutamento economico che sta investendo il nostro sistema in questi anni. È stato, infatti, osservato come, nel primo decennio del XXI secolo, la crisi economico-finanziaria abbia comportato un mutamento della cultura delle riforme amministrative e di alcuni dei suoi paradigmi fondamentali²⁰. Si è assistito – è stato osservato – ad una riconquista, da parte dello Stato, dello spazio di potere nei confronti degli enti locali, ritenendosi che la delocalizzazione, cui accede l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali, si risolve in un aumento dell'imposizione tributaria che grava sul cittadino²¹.

Non pare, tuttavia, che il processo di centralizzazione possa essere limitato ad una nuova devoluzione del potere amministrativo al contrario, e cioè dagli Enti locali allo Stato.

Per vero, le nuove normative vanno delineando un sistema in cui si assiste, piuttosto che ad un ritorno verso il "centro" – inteso come Stato –, ad un trasferimento di funzioni o poteri²² da Amministrazioni "minori", considerate inad-

¹⁷ Sul punto si rinvia ad una pronuncia della Corte Costituzionale del 2014, in cui i Giudici delle Leggi hanno dichiarato l'illegittimità di alcune norme toscane le quali, in materia di apertura ampliamento e trasferimento di grandi strutture di vendita, aggravavano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presentasse istanza allo sportello unico delle attività produttive (Suap). La Corte ha affermato che, così facendo, il legislatore regionale altererebbe la procedura davanti al Suap che è stata disciplinata da una normativa statale, appunto l'art. 38, comma 3 D.L. 25 giugno 2008 n. 112, proprio al fine di evitare inutili richieste e passaggi burocratici al cittadino che voglia avviare attività economiche (Corte Cost. 11 giugno 2014 n. 165). Sul punto, A. Masucci, *op. cit.*, 27.

¹⁸ A. Masucci, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹ A. Pajno, *op. cit.*, 549 ss. in particolare par. 11. Sulla questione della "centralizzazione" ai fini della sostenibilità, del pareggio di bilancio, razionalizzazione e riduzione, in senso critico, F. Mastragostino, *op. cit.*, 20.

²⁰ A. Pajno, *op. cit.*, 549 ss. in particolare par. 11.

²¹ G. Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, fasc. 2 636.

²² Il termine si intende qui in senso atecnico, posto che, la "funzione" degli acquisti non è finalizzata direttamente alla cura di interessi pubblici.

guate allo svolgimento delle stesse, verso altre amministrazioni considerate nuovi “centri”, istituiti per legge o per accordo tra le Amministrazioni deleganti²³.

Alla luce di queste considerazioni, non sembrerebbe dunque trattarsi di un ritorno al centro²⁴, ma, piuttosto, di un ritorno a più centri, poiché le periferie non trasferiscono le loro funzioni a «organizzazioni pubbliche complesse»²⁵ permananti esclusivamente dallo Stato, bensì anche a diversi soggetti, a volte espressione della loro stessa aggregazione (come si vedrà le centrali di committenza possono essere costituite anche da un insieme di Comuni oppure possono essere espressione di un ambito regionale).

Spesso tale processo – come si avrà modo di evidenziare – è stato compiuto dal legislatore nazionale nella necessità di corrispondere agli impegni europei per un'amministrazione più efficiente e per la realizzazione del pareggio di bilancio²⁶.

La questione attiene all'indagine sulla capacità amministrativa degli Enti territoriali – si pensi ai piccoli Comuni – di gestire, in concreto, le funzioni devolute intervenendo sui diversi contesti di crisi economica²⁷.

4. *La centralizzazione degli acquisti: genesi e finalità del processo*

Il settore che probabilmente più di tutti è stato coinvolto nel processo di centralizzazione è sicuramente quello degli acquisti di lavori, servizi e forniture, comunemente il settore degli appalti.

²³ Sulle questioni si rimanda a G.M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, marzo 2017, 101 ss., par. 3; cfr. N. Bassi *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in Aa.Vv., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, 22.

²⁴ Cfr. C. Tubertini, *L'amministrazione regionale e locale nel contesto delle riforme della pubblica amministrazione*, in Aa.Vv. *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, a cura di F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini, Bologna, 2016, 85 ss. Sul punto A. Pajno, *op. cit.*, par. 13.

²⁵ L'espressione è utilizzata da G.M. Racca, *op. cit.*, par. 4.

²⁶ Anche in ambito europeo si assiste ad un'allocatione del potere verso Autorità sovranazionali proprio per la funzionalità di tale processo rispetto al principio di effettività del diritto dell'Unione: sul punto, B. Marchetti che rileva come la centralizzazione emerga soprattutto in determinati ambiti. La crisi finanziaria del 2008 l'ha prodotta nel settore bancario e finanziario. Come è noto, dalla crisi è scaturita, infatti, una centralizzazione dei compiti di regolazione e di vigilanza bancaria e finanziaria, che ha prodotto una radicale riforma dell'architettura istituzionale dell'Unione. A fronte del precedente quadro si è passati all'adozione di norme uniformi di settore e all'attribuzione di funzioni dirette di regolazione e di vigilanza micro-prudenziale a tre autorità europee (B. Marchetti, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione Europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2018, fasc. 2, 509 ss., par. 6). Cfr. A. Magliari, *La proposta di riforma delle Autorità europee di vigilanza finanziaria. Verso un ulteriore accentramento delle funzioni di vigilanza a livello sovranazionale: prospettive e problemi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2018, fasc. 2, 391 ss.

²⁷ Su questo è condivisibile l'opinione di A. Pajno, *op. cit.*, in particolare par. 12.

La strategia in materia di acquisti delle Pubbliche Amministrazioni in questi ultimi anni è stata spinta attraverso due direttrici: la programmazione e la centralizzazione²⁸.

In particolare, la centralizzazione deriva la sua espansione dalla forza propulsiva del legislatore nazionale, favorita dal diritto europeo²⁹.

Come accennato, nel settore degli appalti, l'evoluzione centralizzatrice può essere riconducibile all'esigenza di risparmio delle risorse pubbliche³⁰.

Infatti, ai soggetti aggregatori – inseritisi nella normativa più recente a fianco delle centrali di committenza³¹ – è affidato il compito di bandire procedure per la conclusione di contratti e convenzioni di maggior volume. Di modo che essi, aggregando le domande di ogni amministrazione aggiudicatrice che vi si rivolgono, beneficiano di quelle economie di scala che difficilmente si otterrebbero da procedure bandite “in solitaria” dalle singole amministrazioni³².

Sotto altro profilo, in termini di efficienza amministrativa, si è considerato che la centralizzazione della spesa eliminerebbe i «costi di transazione» che le piccole pubbliche amministrazioni dovevano porre a bilancio per gestire i procedimenti di gara³³ e che, l'art. 113 c. 5 del D.lgs. 50/16, circoscrive e cristallizza

²⁸ Secondo la norma europea, per centrale di committenza si intende «un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie» (art. 2 par. 1, n. 16, Dir. UE 24/2014).

Per un'analisi del fenomeno della centralizzazione, oltre alla dottrina che richiamerò nel prosieguo, si rinvia all'approfondito saggio di G. Fidone, F. Mataluni, *L'aggregazione dei soggetti aggiudicatori di contratti pubblici fra ragioni di integrità, specializzazione e riduzione della spesa*, in *Foro Amm.*, fasc. 11, 2014, 2995 ss. Che si sofferma soprattutto sulle ultime evoluzioni normative. Inoltre si rinvia a W. Gasparri, *L'evoluzione della disciplina per la concentrazione della domanda di beni e servizi nell'amministrazione pubblica*, in Aa.Vv., *Amministrazione pubblica dei contratti*, a cura di D. Sorace, Napoli, 2013; G.M. Racca, *Le prospettive dell'aggregazione nell'amministrazione dei contratti pubblici*, in *Aperta Contrada* (www.apertacontrada.it), 2014.

²⁹ Da ultimo è all'art. 37 della Direttiva UE 24/2014 che il legislatore europeo ha previsto che gli Stati membri possano 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. Al 59° considerando della stessa Direttiva, si rileva infatti che l'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, è evidentemente connessa al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti.

³⁰ B.G. Mattarella, *La centralizzazione delle committenze*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2016, 5, 613.

³¹ Sull'evoluzione delle due figure soggettive si preciserà nel prosieguo della trattazione.

³² *Ibidem*.

³³ Sulla nozione di costi di transazione, M. Libertini, *Il diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 547. È stato osservato come «l'obbligo di esperire una procedura a evidenza pubblica imposto alle amministrazioni pubbliche dalla normativa sui contratti pubblici grava quest'ultime di quello che nel linguaggio degli economisti va considerato come un «costo di transazione». Infatti, le procedure a evidenza pubblica, articolate in fasi complesse con adempimenti defaticanti, comportano costi diretti in termini di risorse finanziarie e professionali da impiegare e indiretti in termini di tempi spesso molto lunghi per il loro esperimento, tenuto anche conto delle frequenti contestazioni in sede giudiziaria» (M. Clarich, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2016, 71, par. 2).

nell'ambito della percentuale del 2% dell'importo di ogni contratto, a beneficio del personale della centrale unica di committenza³⁴.

Si favorirebbe, in questo senso, la nascita di un "compratore" pubblico professionale che mette in salvo le procedure dalle inefficienze delle piccole stazioni appaltanti³⁵.

Infine, i centri di acquisto, riunendo più procedimenti riguardanti le esigenze di approvvigionamento di più pubbliche amministrazioni, raccolgono una quantità di dati ingente sull'attività contrattuale della Pubblica amministrazione³⁶.

Ciò permetterebbe di individuare in maniera più corretta i fabbisogni standard per ciascun tipo di amministrazione, rilevare le anomalie nell'attività contrattuale delle singole amministrazioni, sviluppare programmi di acquisto e strategie di mercato per tipi di amministrazioni³⁷.

È proprio sulla base di queste stesse finalità che, il legislatore, prima europeo e poi nazionale, ha attuato nel corso degli anni passati, un disegno di trasferimento della funzione di acquisto di lavori, servizi e forniture dalla periferia (amministrazioni di limitate dimensioni) a nuovi "centri", ossia organizzazioni pubbliche complesse, istituiti per svolgere la funzione di acquisto.

Volendo individuare l'avvio del processo normativo di centralizzazione si deve far riferimento alla disposizione che, per prima, ha affidato al Ministero dell'Economia e finanze, avvalendosi di società di consulenza, il compito di cen-

³⁴ La norma prevede che «per i compiti svolti dal personale di una centrale unica di committenza nell'espletamento di procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture per conto di altri enti, può essere riconosciuta, su richiesta della centrale unica di committenza, una quota parte, non superiore ad un quarto, dell'incentivo previsto dal comma 2».

³⁵ In dottrina, M. Clarich ha notato come si stima che le stazioni appaltanti, allo stato, siano circa 32.000. Nell'ottica di favorire l'aggregazione della domanda e di ridurre la platea delle amministrazioni aggiudicatrici puntando sulla professionalizzazione (si vedano, sul punto, i considerando nn. 59 e 69 della dir. 2014/23/UE) si muovono due interventi legislativi di recente adozione. Da un lato, con l'art. 9 della l. n. 89/2014, che ha convertito con modificazioni il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, contenente «misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale» (decreto IRPEF), il legislatore ha coniato la figura dei "soggetti aggregatori" per l'acquisizione di beni e servizi, ad oggi ben trentatré. Dall'altro, con il nuovo Codice dei contratti pubblici si riforma la disciplina della centralizzazione della committenza (art. 37, d.lgs. n. 50/2016) e si introduce il meccanismo della qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38), vera novità del Codice, senza precedenti, neppure comunitari (M. Clarich, *op. cit.*, nota n. 15). Cfr. G.M. Racca, *Collaborative procurement and contract performance in the Italian healthcare sector: illustration of a common problem in European procurement*, in *Public Procurement Law Review*, 2010, n. 3.

³⁶ B.G. Mattarella, *op. cit.*, 613.

³⁷ B.G. Mattarella, *ibidem*. L'A. rileva a questo proposito come la centralizzazione delle committenze, impedendo alle amministrazioni di scegliere – più o meno arbitrariamente – i propri contraenti, scoraggia la conclusione di contratti non realmente necessari, magari conclusi più per favorire la controparte che per soddisfare un interesse pubblico o a condizioni meno favorevoli, in virtù di un'asimmetria informativa tra compratore pubblico e imprese partecipanti alle procedure di gara (B.G. Mattarella, *op. cit.*, 613). Sul punto, altra parte della dottrina ha sottolineato che l'affidamento della funzione di acquisto a Soggetti aggregatori specializzati permetterebbe di superare il problema della c.d. asimmetria informativa che emerge quando l'Amministrazione è, per sua natura, un soggetto meno informato del privato sull'oggetto del contratto sulle condizioni alle quali conviene concluderlo (G. Fidone, F. Mataluni, *op. cit.*, Paragrafo n. 3).

trale di committenza per la stipulazione di convenzioni³⁸. Si tratta, come noto, dell'art. 26 L. n. 488/1999 (Finanziaria per l'anno 2000), che ha inaugurato, il c.d. sistema Consip.

Il processo di centralizzazione viene parallelamente rinvigorito dal legislatore comunitario che, con la Direttiva del 2004 in tema di appalti³⁹, introduce una norma relativa alla «centrale di committenza»⁴⁰. Il legislatore nazionale recepisce l'istituto all'art. 33 del previgente Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/2006)⁴¹. Secondo la direttiva, la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici. La nozione di centrale di committenza viene, nel contempo, introdotta nel sistema a livello regionale⁴² e utilizzata dal legislatore nazionale anche come strumento di lotta alle infiltrazioni della criminalità organizzata⁴³.

Il processo è proseguito con l'art. 23 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201⁴⁴, ove si imponeva, in capo ai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia, un obbligo in capo di delegare la funzione di acquisto di lavori, servizi forniture.

Il legislatore nazionale, tuttavia, lasciava la facoltà di decidere la forma di organizzazione: e, infatti, o viene scelta la centrale di committenza o si delega alle unioni dei comuni, ovvero si costituisce un apposito accordo consortile tra i

³⁸ Parte della dottrina sottolinea che la nozione di centrale di committenza è stato introdotto nell'ordinamento italiano ancor prima delle direttive europee del 2004 in tema di appalti (sul punto G. Fidone, F. Mataluni, *op. cit.*, nota n. 72, cfr. C. Iaione, *L'ambito oggettivo e soggettivo*, in Aa.Vv., *Commentario al codice dei contratti pubblici*, a cura di M. Clarich, Torino, 2010), cfr., R. Caranta, *Le centrali di committenza*, in Aa.Vv., *Il nuovo diritto pubblico negli appalti pubblici*, a cura di R. Garofoli M.A. Sandulli, Milano, 2005, 263.

³⁹ Direttive 2004/18/CE (disciplina dei contratti pubblici nei settori ordinari) e 2007/17/CE (disciplina dei contratti pubblici nei c.d. settori speciali dell'acqua, energia, trasporto e servizi postali). Sul tema tra i molti testi, R. Caranta, *op. cit.*, 261 ss.

⁴⁰ Art. 1 par. 10, Dir. 2004/18/CE.

⁴¹ L'art. 33 del D.lgs. 163/2006, nella sua versione originaria, prevedeva: «Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a *centrali di committenza*, anche associandosi o consorziandosi». Nel contesto della legge finanziaria per l'anno 2007 (L. 27 dicembre 2006 n. 296) veniva inserita una disposizione che prevedeva ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, l'istituzione a livello regionale di centrali d'acquisto, ai sensi dell'art. 33 D.lgs. 163/2006, in favore degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e di altre amministrazioni (art. 1 c. 455).

⁴² Art. 1 c. 455 L. 27 dicembre 2006 n. 296.

⁴³ Con l'art. 13 L. 13 agosto 2010 n. 136 recante «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia» viene introdotta la SUA Stazione Unica Appaltante. In attuazione il DPCM 30 giugno 2011 prevede al secondo comma dell'art. 2 che la SUA ha natura giuridica di centrale di committenza e cura per conto degli enti aderenti l'aggiudicazione di contratti pubblici. Dunque sono riconducibili alla SUA anche le Centrali di committenza non qualificate.

⁴⁴ La norma è stata successivamente abrogata dall'art. 217 comma 1 lett. w) del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/16).

comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici (così prevedeva l'art. 23 c. 4 D.L. 201/11).

Dunque, la facoltà di delegare gli acquisti alle centrali di committenza prevista nel Codice dei contratti del 2006, come innovato dalla novella del 2011, diventava un vero e proprio obbligo per le Amministrazioni minori. La disposizione era coerente con l'istituzione delle centrali uniche regionali, prevista dalla normativa sopra richiamata.

Successivamente, dal 2012, con l'accentuarsi della crisi economico finanziaria e l'avvio del processo di *spending review*, il legislatore ha ampliato, sempre più, il perimetro soggettivo e oggettivo di azione delle centrali di committenza⁴⁵.

È proprio in questo contesto che la nozione di centrale di committenza si scollega dall'autorità statale.

Gradualmente, le Centrali di committenza aumentano e sono coinvolte non solo le amministrazioni centrali, ma anche le Regioni⁴⁶, le Province⁴⁷, e, infine, le società a partecipazione pubblica⁴⁸.

È con l'art. 9 D.L. 24 aprile 2014 n. 66 convertito in L. 89/14 che il panorama si evolve ulteriormente, con l'introduzione di una nuova nozione, quella di soggetto aggregatore⁴⁹, che si distingue dalla centrale di committenza⁵⁰. Viene, di conseguenza, costituito, all'interno dell'Anagrafe unica delle Stazioni appaltanti⁵¹, l'elenco dei soggetti aggregatori (art. 9 c. 1).

⁴⁵ L'art. 9 c. 4 D.L. n. 66/14 ha poi stabilito che l'obbligo di centralizzare è rivolto ai Comuni non capoluogo di provincia. Sul tema delle centralizzazioni si rinvia a L. Fiorentino, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2016, 4, 436.

⁴⁶ Già l'art. 1 c. 455 della Finanziaria per l'anno 2007 aveva previsto che fosse istituita una centrale di committenza per ogni regione.

⁴⁷ All'art. 1 c. 88 L. 7 aprile 2014 n. 56 (Legge "Del Rio") si prevede che «la Provincia può altresì d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive». La medesima previsione è contenuta al c. 4 lett. c) relativamente alle Città metropolitane.

⁴⁸ Non sembra invece possibile che l'attività di committenza possa essere affidata a Società con partecipazione anche privata, sulla base di un'interpretazione non condivisibile dell'art. 37 par. 4 della Direttiva 24/2014, cfr. T.A.R. Lazio 22 febbraio 2016 n. 2339.

⁴⁹ La nozione di soggetto aggregatore è una tipologia più circoscritta e definita del più ampio *genus* di centrale di committenza (L. Fiorentino, *La legge di bilancio per il 2017. Gli acquisti delle pubbliche amministrazioni nella legge di bilancio per il 2017*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 194) essa presuppone, quanto a funzione, quella di centrale di committenza, ma nel contempo, la supera, costituendo la prima forma evoluta della seconda, in quanto si tratta di centrale di committenza qualificata ed abilitata *ex lege* o tramite valutazione dell'ANAC e successiva iscrizione nell'elenco (di cui si tratterà a breve) all'approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto delle altre amministrazioni (Deliberazione ANAC 25 febbraio 2015 n. 3 e Delibera ANAC n. 3 del 24 febbraio 2014, sugli elementi di valutazione per l'iscrizione G. M. Racca, *Gli accordi*, cit., par. 4.1.).

⁵⁰ La differenza tra centrale di committenza e soggetti aggregatori è resa evidente dal Codice all'art. 3, ove per il primo si intende un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie mentre per il secondo ci si riferisce alle centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

⁵¹ Già istituita con l'art. 33 -ter D.L. 18 ottobre 2012 n. 179.

In attuazione dell'art. 9 comma 2 D.L. n. 66/14 viene adottato il DPCM 11 novembre 2014 che, con l'intento di evitare la proliferazione dei Soggetti aggregatori, stabilisce i requisiti per l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, ferma restando l'iscrizione di diritto già prevista per CONSIP dal legislatore⁵².

Nel frattempo, il legislatore europeo approva la Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, in cui, per quel che interessa in questa sede, il Parlamento e il Consiglio rendendo evidenti le ragioni sottese al processo di centralizzazione degli acquisti, considerano che nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici «al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo»⁵³. E dunque, la possibilità di istituire centrali di committenza è contenuto nella disposizione di cui all'art. 37 della Direttiva 2014/24/UE.

Il Codice dei contratti adottato con D.lgs. 50/16 non fa altro che recepire le norme nazionali ed europee, prevedendo un sistema combinato di soggetti aggregatori (art. 38 D.lgs. 50/16)⁵⁴, nonché centrali di committenza istituite su base volontaria (art. 37 D.lgs. 50/16). Il legislatore ha previsto che i soggetti diversi

⁵² Per limitare la creazione di nuovi Soggetti aggregatori, al comma 5 dell'art. 9 D.L. 66/14 si era in effetti previsto: «In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35». Ai sensi dell'art. 2 del DPCM, ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei Soggetti aggregatori, il legislatore governativo sembra per lo più avere previsto un requisito solo di carattere esperienziale, oltre che un generico requisito organizzativo. «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.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».

In attuazione di quanto previsto dal DPCM, con determinazione ANAC n. 2 dell'11 febbraio 2015 sono state stabilite le modalità operative per la presentazione delle richieste di iscrizione. Con Deliberazione ANAC 17 gennaio 2018 n. 31 sono stati individuati in tutto 32 soggetti aggregatori che sono i Soggetti aggregatori regionali, le Province autonome e le Città metropolitane in possesso dei requisiti di cui all'art. 2 DPCM 11 novembre 2014.

⁵³ 69° Considerando Direttiva UE 24/2014

⁵⁴ In giurisprudenza si è osservato che il sistema di cui all'art. 9 D.L. n. 66/14 – con la nozione di soggetto aggregatore – viene confermato dal Codice che all'art. 213 ha affidato all'ANAC il compito di gestire l'elenco dei soggetti aggregatori (sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 24 maggio 2018, n. 5781). Sono ascritti di diritto, ex art. 38, CONSIP, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, INVITALIA, i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo dell'impresa, i soggetti aggregatori regionali di cui all'art. 9 D.L. 66/14 e le Città metropolitane.

dai soggetti aggregatori *ex lege*, e dunque anche le stesse centrali di committenza, richiedano all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori (cfr. artt. 38 e 213 c. 4)⁵⁵.

L'art. 37 riprendendo l'art. 33 comma 3-*bis* D.lgs. 163/06, prevede che i Comuni non capoluogo di Provincia possano costituire centrali di committenza «associandosi o consorziandosi» nelle forme previste dall'ordinamento (art. 37 c. 4 lett. b), D.lgs. 50/16). Con DPCM – viene altresì stabilito – saranno «individuati gli ambiti territoriali di riferimento delle centrali, in applicazione di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e stabiliti i criteri e le modalità per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia» (art. 37 c. 5, D.lgs. 50/16).

Con riferimento a tale ultimo aspetto, va segnalato che, recentemente, il Consiglio di Stato ha sollevato una questione pregiudiziale proprio riguardo alla tipizzazione dei moduli organizzativi delle centrali di committenza (unioni di comuni o consorzi di tipo pubblicistico) delineata all'art. 33 comma 3-*bis* del D.lgs. 163/06 (la disposizione è analoga a quella vigente e sopra ripresa di cui all'art. 37 c. 4 lett. b) D.lgs. 50/16). I Giudici di Palazzo Spada suppongono un contrasto della normativa nazionale con l'art. 1 par. 10 della Dir. 2004/18/CE (attualmente art. 2 par. 1 n. 16 Dir. 2014/24/UE) che, non ponendo alcun limite alle modalità di organizzazione delle Amministrazioni aggiudicatrici, osterebbe ad una normativa interna che ponga vincoli alle centrali di committenza, comprese, esse stesse, nella nozione di Amministrazioni aggiudicatrici. Viene sollevata dai Giudici anche una criticità della norma italiana rispetto ai principi di libera circolazione dei servizi e massima apertura della concorrenza, considerato che la «centrale di committenza è, per il diritto euro-unitario, un'impresa che offre il servizio dell'acquisto di beni e servizi a favore delle amministrazioni aggiudicatrici»⁵⁶.

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 213 c. 16 è istituito presso ANAC l'anagrafe delle stazioni appaltanti e l'elenco dei Soggetti aggregatori. Notano G. Fidone e F. Mataluni che non si tratta di una delega in bianco al Governo poiché la legge definisce quale presupposto di iscrizione la stabilità dell'attività di centralizzazione del soggetto e i valori di spesa ritenuti significativi (G. Fidone, F. Mataluni, *op. cit.*, paragrafo 4).

⁵⁶ Cons. St. Sez. V, Ordinanza 3 gennaio 2019 n. 68, punto 10.3. Si sottolinea anche la circostanza che i servizi forniti dalle Centrali di committenza sono remunerate con corrispettivi da parte delle Amministrazioni che ne usufruiscono. Sul punto il Consiglio di Stato richiama la sentenza della Corte di Giustizia 20 ottobre 2005, causa C-246/03 *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, ove si è «ritenuto (§44) il "mandato di committenza" ovvero l'incarico affidato ad una persona giuridica di acquistare in nome e per conto del mandante beni e servizi, come una prestazione di servizi ai sensi del diritto comunitario (e le committenze come "prestatori di servizi)" e (§61) la legge francese esaminata (l. 85-704, successivamente modificata), che riservava detta prestazione solamente a persone giuridiche di diritto francese tassativamente enumerate, in contrasto con il principio della parità di trattamento tra i diversi prestatori di servizi» (punto 10.1). Altri richiami, sui diversi punti, a Corte Giust., sentenza 12 dicembre 2013 nella causa C-372-12 *Ministero dello sviluppo economico* sull'attività delle SOA; *idem*, sentenza 6 settembre 2011 nella causa C-108/10 *Scatolon*; *idem*, sentenza 23 aprile 1991, nella causa C-41/90 *Klaus Hofner e Elsen*; *idem* 25 ottobre 2001, nella causa C-475/99 *Ambulanz Glöckner*.

Rimandando alle conclusioni le ulteriori considerazioni, ci si limita, in tale sede, a notare come l'impostazione dei Giudici amministrativi propone un sistema di centralizzazione di committenza più fluido rispetto a quello configurato dal legislatore, in cui sia favorita, in maniera accentuata, la formazione di nuovi soggetti che svolgano tale funzione di accentramento degli acquisti.

Va infine osservato, per concludere la rassegna della normativa in materia di centralizzazione degli acquisti, che il nuovo Codice dei contratti pubblici legislatore prevede la necessità che le centrali di committenza si abilitino, se in possesso dei requisiti di carattere tecnico organizzativo previsti da un emanando DPCM (art. 38 c. 1 del Codice)⁵⁷; e ciò naturalmente al fine di garantire che tali soggetti possano effettivamente operare in maniera efficiente.

Tuttavia si tratta di un sistema che non è ancora a regime, giacché il Regolamento contenente i requisiti per la qualificazione non è ancora stato approvato e fintanto che ciò non avvenga, le centrali di committenza, ai sensi dell'art. 216 c. 10 del Codice, potranno svolgere le procedure in virtù della sola iscrizione nel registro delle Stazioni appaltanti⁵⁸.

Parte della giurisprudenza ha sostenuto che, fino a che non sarà approvata la disciplina attuativa dell'art. 38 D.lgs. 50/16, «ogni ente locale, previa iscrizione nell'anagrafe unica dell'ANAC, può bandire e gestire come autonoma stazione appaltante tutte le procedure di gara a cui sia interessato, senza che questo possa mettere a rischio l'aggiudicazione»⁵⁹. Tale orientamento, tuttavia, non sembra tener conto della circostanza che, sebbene si attenda l'approvazione del Regolamento per completare il sistema di qualificazione, la fonte primaria già impone ai Comuni non capoluogo di Provincia di delegare la funzione degli acquisti (art. 37 c. 4 del Codice degli appalti), confermando che la centralizzazione rimane un principio cardine degli appalti, a prescindere dall'attuale incompletezza del sistema di qualificazione.

4.1. *La nuova previsione contenuta all'art. 1 commi 162-165, 170 L. 30 dicembre 2018, n. 145. Il fenomeno della progettazione svolta dalla struttura "centrale". Primi quesiti interpretativi*

Una recente disposizione – contenuta nella Legge di bilancio per l'anno 2019 – ha introdotto, in materia di progettazione, un istituto che rimanda all'idea della “centralizzazione”.

⁵⁷ Così è previsto dall'art. 38 c. 2 D.lgs. 50/16. Sembra che il DPCM da adottare dovrà essere più specifico rispetto al DPCM adottato nel 2014 in attuazione dell'art. 9 c. 2.

⁵⁸ A decorrere dall'approvazione del nuovo sistema di qualificazione, l'ANAC non rilascerà più il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita (art. 38 c. 8).

⁵⁹ T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 21 marzo 2019 n. 266.

Ci si riferisce ai commi 162 ss. dell'art. 1 L. 30 dicembre 2018 n. 145 che ha previsto l'istituzione di una «struttura» per «la progettazione di beni ed edifici pubblici» al fine di favorire gli investimenti pubblici (art. 1 comma 162). L'individuazione di tale soggetto e delle sue funzioni dovrà avvenire mediante Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al comma successivo si prevede che, «ferme restando le competenze delle altre amministrazioni», la Struttura svolgerà le proprie funzioni «su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati» che ad essa possono rivolgersi ai sensi dell'art. 24 c. 1 lett. c) del Codice dei contratti pubblici (Art. 1 comma 163), previa convenzione e senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti.

La norma specifica che l'istituto è finalizzato a «favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, di contribuire alla valorizzazione, all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, alla progettazione degli interventi di realizzazione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici, anche in relazione all'edilizia statale, scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, nonché alla predisposizione di modelli innovativi progettuali ed esecutivi per edifici pubblici e opere similari e connesse o con elevato grado di uniformità e ripetitività» (comma 163).

Il personale tecnico della Struttura svolge le attività di propria competenza in piena autonomia e con indipendenza di giudizio nelle valutazioni tecniche, anche attivando opportune collaborazioni con gli altri organi dello Stato aventi competenze per le attività di cui trattasi. La Struttura può operare in supporto e in raccordo con altre amministrazioni, nelle materie di propria competenza (comma 164).

A fronte del dettato normativo è necessario interrogarsi su alcune questioni. Concetto cardine della novella è quello di progettazione.

Limitandosi in tale sede a qualche cenno generale, va osservato che, secondo una definizione condivisa anche dalla dottrina più recente, per progettazione di un'opera si intende l'insieme delle relazioni, dei disegni ed in genere degli elaborati tecnici atti a identificare con precisione le caratteristiche ed il contenuto dell'opera stessa cui successivamente l'appaltatore deve scrupolosamente attenersi nella fase di esecuzione dei lavori⁶⁰. Il progetto sarebbe «la rappresentazio-

⁶⁰ M. Mazzone, C. Loria, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, Roma, 2011, 23 e più di recente, G. Mastrodonato, *La progettazione delle opere pubbliche a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal correttivo al Codice degli appalti*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2017, fasc. 4, 255 ss., par. 1. È, dunque, nel progetto che l'opera prende corpo ed assume la sua completa fisionomia, attraverso la precisazione delle sue caratteristiche e dei suoi elementi (G. Roehrsen, in *Lavori Pubblici (Voce)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990 ed. agg. del testo del 1985 a cura di R. D'Alessio, par. 17). Sull'attività di progettazione in dottrina si vedano i contributi di F. Zeviani Pallotta, *La progettazione dell'opera pubblica*, Milano, 1998; G. Roehrsen, in *Lavori Pubblici (Voce)*, in *Enc.*

ne del manufatto che serve al meglio all'interesse che ne ha suggerito la realizzazione in sede di programmazione, nel rispetto degli altri interessi che emergono dal territorio»⁶¹.

Sin dalla c.d. legge Merloni (l. 109/1994 e s.m.) il legislatore nazionale, tenendo conto della centralità della progettazione rispetto all'esecuzione dell'opera, ne ha definito un percorso suddiviso in tre livelli: preliminare, definitiva ed esecutiva⁶². Le scelte e le decisioni assunte in una fase, non potevano essere smentite nel livello successivo, salva la possibilità, limitata, di eventuali correttivi⁶³.

Tale impostazione fu sostanzialmente ripresa sia dal Codice dei contratti pubblici del 2006⁶⁴, che da quello attualmente in vigore⁶⁵. Le principali innovazioni, contenute all'art. 23 del D.lgs. 50/16, sono state introdotte «nell'ottica di assicurare principalmente la qualità architettonica, la semplificazione delle pro-

Giur., Roma, 1990 ed. agg. del testo del 1985 a cura di R. D'Alessio; M. Rotondi, *La progettazione*, in Aa.Vv., *L'appalto di opere pubbliche*, a cura di R. Villata, Padova, 2001, 257 ss.; C. Linda, A. Linguiti, *Nozione, livelli, incarichi di progettazione, corrispettivi e incentivi*, in Aa.Vv. *Trattato sui contratti pubblici*, III, a cura di M.A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli, Milano, 2008, 2231 ss.; D. Volpe, *La progettazione dell'opera pubblica*, in Aa.Vv., *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, II, a cura di R. Villata, M. Bertolissi, V. Domenichelli, G. Sala, Padova 2014, 1535 ss.; A. Barone, *Programmazione e progettazione nel Codice dei Contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 3.01.2018.

⁶¹ M. Rotondi, *op. cit.*, 258.

⁶² È stato osservato che «il progetto preliminare definisce, il progetto definitivo, individua, il progetto esecutivo determina» (M. Rotondi, *op. cit.*, 266). La disciplina della progettazione era contenuta negli artt. 16, 17 della legge quadro n. 109 del 1994 e dagli articoli da 15 a 70 del regolamento adottato con D.P.R. 554/1999. Prima dell'entrata in vigore della l. n. 109 del 1994, la progettazione poteva dirsi articolata in due fasi: i progetti di massima e di esecuzione, ove i primi erano volti a tracciare le linee fondamentali dell'intervento, consentendo al tempo stesso di valutarne la spesa necessaria, mentre i secondi si caratterizzavano per un livello di approfondimento assai maggiore, con studio dei particolari e degli elaborati necessari all'esecuzione dell'intervento stesso (G. Mastrodonato, *ibidem*).

⁶³ Sul punto, G. Mastrodonato, *ibidem*.

⁶⁴ Sul punto si rammenta che «le norme di cui all'articolo 93 del d.lgs. n. 163 del 2006, riproponendo sostanzialmente le disposizioni di cui all'art. 16 della l. n. 109 del 1994, avevano in seguito delineato tre livelli per la progettazione degli appalti e delle concessioni di lavori» (G. Mastrodonato, *La progettazione delle opere pubbliche a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal correttivo al Codice degli appalti*, in *Riv. Giur. Edil.* 2017, fasc. 4, 255 ss., par. 1).

La disciplina era contenuta negli artt. 90-112 bis del D.lgs. 163/06, nonché negli artt. 15-59 e artt. 252-270 del Regolamento adottato con DPR 207/10. *Ibidem*, cfr. L. R. Perfetti, *La progettazione*, in Aa.Vv., *Manuale degli appalti di servizi e forniture*, a cura di G. Carlotti, Roma, 2011, p. 375; Id., *Livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori. Commento all'art. 93*, in Aa.Vv., *Codice dei contratti pubblici commentato*, a cura di L. R. Perfetti, Milano, 2013, 1238.

⁶⁵ Come modificato dal D.lgs. 19 aprile 2017 n. 56 e dal D.L. 32/19 convertito in L. 14 giugno 2019 n. 55.

cedure di verifica preventiva dei progetti»⁶⁶ e «il principio di continuità nello sviluppo dei livelli di progettazione»⁶⁷.

Con riferimento allo svolgimento dei compiti di progettazione⁶⁸, il Codice vigente, propone un modello che permette alle Stazioni appaltanti di avvalersi, indifferentemente, delle proprie strutture interne oppure di ricorrere a professionalità esterne, anche a soggetti privati oppure al personale tecnico dipendente di altre amministrazioni (cfr. art. 24 lett. c del Codice)⁶⁹.

È proprio in questo ultimo ambito, che si inseriscono le nuove disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2019, poiché, al comma 162 dell'art. 1, il legislatore delinea, come già accennato in premessa, un'apposita Struttura per la progettazione di «beni ed edifici pubblici» che evidentemente potrà operare su delega di altre pubbliche amministrazioni. L'oggetto della progettazione viene precisato ed ampliato nel successivo comma: si fa riferimento, infatti, non solo a nuove opere, ma anche a lavori di ristrutturazioni e manutenzioni di vario genere (comma 163 ultima parte, art. 1 L. cit.), andando a ricomprendere, più correttamente, ogni opera pubblica⁷⁰.

Nell'intenzione del legislatore, dunque, la nuova struttura dovrebbe svolgere «servizi di assistenza tecnica» alla Stazioni appaltanti (si indicano, nel testo, le amministrazioni statali e gli enti territoriali), nonché servizi volti ad «assicurare standard di qualità per la preparazione e la valutazione dei progetti da parte delle

⁶⁶ F. Pellizer, *La programmazione e la progettazione*, in Aa.Vv., *Diritto dei contratti pubblici*, a cura di F. Mastragostino, Torino, 2019, 277 a cui si rinvia per una trattazione analitica. In particolare, con riferimento al primo aspetto, vedasi Linee guida n. 1 ANAC adottate con Delibera ANAC n. 973/16 aggiornata con Delibera n. 138/2018, volte a garantire «la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti...anche al fine di garantire la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici ...» (Linee Guida, cit.); con riferimento al secondo aspetto si richiama invece l'art. 26 del D.lgs. 50/16 come novellato dal D.lgs. 56/17 e l'art. 25 in tema di verifica preventiva dell'interesse archeologico.

⁶⁷ Un esplicito riconoscimento a tale principio è presente nel comma 12 dell'art. 23 D.lgs. 50/16 secondo cui la progettazione definitiva ed esecutiva dovrebbero essere svolte preferibilmente dal medesimo soggetto al fine di garantire omogeneità, coerenza e chiarezza nei libelli di responsabilità professionale. Sul principio, F. Pellizer, *op. cit.*, 281.

⁶⁸ Si evidenzia che, ai sensi dell'art. 59 del Codice, non è più possibile ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori (c.d. appalto integrato) tranne nei casi previsti nell'ultima parte del comma 1 (finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato), comma 1 *bis*, e comma 4 *bis* dell'art. 216.

⁶⁹ La nuova disciplina si differenzia dalla precedente, ove la preferenza era accordata in via ordinaria ai tecnici interni: il Codice vigente muove dall'affermazione generale della piena fungibilità tra progettazione interna ed esterna (art. 24 c. 1 D.lgs. 50/2016) (F. Pellizer, *op. cit.*, 278).

⁷⁰ La nozione è evidentemente più ampia rispetto ai beni ed edifici pubblici. La questione riporta all'antico dibattito sulla nozione di «opera pubblica», contenuta in molte leggi: ci si chiedeva se nella locuzione potessero essere comprese anche quelle opere che «quando l'azione amministrativa sarà giunta al suo termine non rimarranno di proprietà esclusiva dei pubblici poteri ma di privati» (M.A. Carnevale Venchi, *Opere Pubbliche* (Voce), in *Enc. Dir.* XXX, 1980, 373 ss., par. 6). La risposta non poteva che essere positiva: si riteneva «opera pubblica» ogni intervento del pubblico potere volto ad ottenere una modificazione durevole del mondo fisico che interessa la collettività (cfr. M.A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, par. 7).

amministrazioni pubbliche centrali e periferiche»⁷¹. Si tratterebbe, in altri termini, di un nuovo «centro di competenze»⁷².

Dal punto di vista strutturale, è necessario chiedersi se la nuova Struttura di progettazione, che sarà in grado di operare solamente successivamente all'adozione del DPCM a cui l'art. 1 c. 162 rinvia, sia un Organo incardinato in un'Amministrazione statale oppure un soggetto giuridico pubblico autonomo⁷³.

Gli elementi a supporto della prima opzione appaiono prevalere. Oltre al mutamento di locuzione da «centrale» a «struttura» di progettazione, avvenuta nel corso dei Lavori parlamentari⁷⁴, infatti, va osservato che, con l'approvazione del testo definitivo, sono scomparse sia la previsione per cui la Centrale avrebbe dovuto operare «in autonomia amministrativa, organizzativa e funzionale»⁷⁵, sia quella contenente il riferimento all'indipendenza delle «valutazioni della Centrale nell'esercizio delle funzioni ad essa demandate»⁷⁶.

Il comma 162 dell'art. 1 L. finanziaria delinea dunque una struttura di progettazione da individuarsi nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dell'Agenzia del Demanio⁷⁷.

L'ipotesi interpretativa opposta, e cioè che la nuova struttura si atteggi a soggetto autonomo, potrebbe trarre qualche presupposto dal comma 163 secondo cui la struttura opererebbe «previa convenzione» (comma 163, cit.). Tuttavia, va rilevato che la disposizione non specifica chi sia la parte contraente in tale con-

⁷¹ Relazione al Disegno di legge di Bilancio integrato 2019-2021, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, A.C. 1334, p. 120

⁷² Così la Relazione al Disegno di legge di Bilancio integrato 2019-2021, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, A.C. 1334, p. 119

⁷³ È certa, come illustrato nei paragrafi precedenti, la natura di soggetti giuridici autonomi dei soggetti di aggregazione degli acquisti (soggetti aggregatori e centrali di committenza).

⁷⁴ La prima era contenuta nella versione in discussione alla Camera.

⁷⁵ Art. 17 disegno di legge A.C. 1334, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati. Sulla rilevanza dell'autonomia organizzativa ai fini della qualificazione, si rinvia a G. Bottino, *Amministrazione e funzione organizzativa*, Milano, 2008, p. 64 ss. Si richiama anche la sempre illuminante monografia di F. Benvenuti. Il Maestro affermava che «una delle caratteristiche di tutti gli enti pubblici, costituenti la Pubblica Amministrazione, è che essi possono dettare delle norme giuridiche materiali allo scopo di disciplinare la propria struttura e la propria attività» (F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione italiana*, Padova, 1996, 246; l'illustre giurista la qualificava come espressione dell'autonomia, differenziandola dalle espressioni di autarchia e di autotutela).

⁷⁶ Comma 2, art. 17 Disegno di legge di Bilancio integrato 2019-2021, Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, A.C. 1334). Di significato più tenue è invece la disposizione per cui il personale della struttura opererà «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio nelle valutazioni tecniche» (comma 164, art. 1 L. Bilancio 2019).

⁷⁷ Depone a favore della prima opzione il fatto che l'organizzazione e le funzioni saranno determinate da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 1 comma 162), mentre a favore della seconda opzione la previsione per cui gli oneri connessi all'istituzione e al funzionamento della struttura nonché gli oneri legati all'assunzione del personale saranno autorizzati a favore dell'Agenzia del Demanio (art. 1 combinato disposto commi 170 e 106 L. 145/18).

venzione – si dovrà attendere il DPCM – né esclude che la struttura possa aderirvi quale Organo dell'ente in cui è incardinata⁷⁸.

Piuttosto, è utile, a questo punto, soffermarsi sui profili di criticità della nuova norma rispetto all'art. 97 c. 2 Cost. e al principio di legalità.

Si è già esposto che il legislatore finanziario ha attribuito ad una fonte non regolamentare, qual è il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁷⁹, il compito di disciplinare l'organizzazione e le funzioni della futura struttura⁸⁰.

A questo proposito, già in anni passati, e sempre con riferimento ad una disposizione finanziaria (all'art. 1 comma 327 della Legge 28 dicembre 2015 n. 208)⁸¹, una parte della dottrina aveva rilevato come la previsione normativa che indicava un DPCM o un DM quale strumento per disciplinare l'organizzazione ministeriale, sollevasse molti interrogativi in ordine alla compatibilità con la riserva di legge in tema di organizzazione ministeriale di cui agli artt. 95 comma 3 e 97 comma 2 Cost.⁸².

I dubbi sono poi stati risolti in senso positivo, ritenendo tale disposizione compatibile con il dettato costituzionale. Tanto il DPCM quanto il DM, si era osservato, «sono da considerarsi tipi di fonti secondarie adottabili da autorità di Governo, ulteriori rispetto ai regolamenti, e si inquadrano nell'ampio fenomeno della dilatazione dei poteri normativi affidati ad autorità amministrativa [...omissis...] essendo il sistema delle fonti chiuso a livello primario ma che altrettanto non potendosi dire per le fonti secondarie la configurazione del DPCM e del DM [...omissis...] come fonti secondarie non incontra ostacoli di ordine costituzionale»⁸³. Altra parte della dottrina ha, pur tuttavia, avvertito sul rischio

⁷⁸ In generale, sull'immedesimazione organica, E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, 322.

⁷⁹ Si rammenta che i regolamenti sono adottati ai sensi del combinato disposto dei commi 2 e 4-bis, art. 17 L. 400/88, con DPR secondo un procedimento piuttosto complesso rispetto al procedimento per l'adozione di un DPCM o di un decreto ministeriale.

⁸⁰ Il ricorso ai Regolamenti per la disciplina della «organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge» è previsto pacificamente dall'art. 17 comma 1 lettera d) L. 23 agosto 1988 n. 400 recante *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. In attuazione della legge Bassanini, per i singoli Ministeri, l'art. 4 del D.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, recante *Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 legge 15 marzo 1997 n. 59*, prevede che «L'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

⁸¹ La norma aveva affidato ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo la riorganizzazione degli uffici dirigenziali, anche di livello generale del Ministero.

⁸² G. Sciuolo, *In tema di ordine delle fonti dell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, 2016, 2, par.3.

⁸³ G. Sciuolo, *ibidem*. La scelta di delegare ai decreti ministeriali, anziché ai regolamenti, il compito di disciplinare l'organizzazione, sembra una tendenza, seppure criticabile, ormai irreversibile: «Nella prospettiva della introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina dell'organizzazione dei Ministeri... è possibile ipotiz-

che tale prassi possa degenerare nel caso in cui nella veste formale di un DPCM siano incorporate vere e proprie norme dal punto di vista sostanziale. Ciò indubbiamente contrasterebbe con l'art. 97 Cost.⁸⁴

Alla luce di queste considerazioni occorre dunque vagliare la compatibilità del comma 162 dell'art. 1 L. 145/18, ora in analisi, con il quadro costituzionale.

Innanzitutto, si nota che il comma 162 citato non stabilisce i tratti essenziali della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della nuova struttura. Dunque, è evidente che il DPCM cui la fonte primaria rinvia, non potrà limitarsi a contenere disposizioni meramente attuative e di dettaglio⁸⁵, ma dovrà recepire vere e proprie norme di organizzazione dotate dei caratteri di generalità ed astrattezza⁸⁶.

In questo senso, è anche arduo poter ritenere che un atto quale il DPCM previsto dal comma 162 dell'art. 1 cit., possa essere fungibile rispetto ad un Regolamento di organizzazione, considerato che la nuova norma finanziaria non impone, per la sua approvazione, il procedimento di garanzia previsto invece dall'art. 1 c. 327 L. 208/2015, oggetto del contributo dottrinale sopra richiamato⁸⁷.

zare anche il superamento del binomio regolamento di organizzazione – decreti ministeriali che attualmente caratterizza le fonti dell'assetto dei ministeri, con l'assegnazione del potere organizzativo al solo ministro» (G. Sciuillo, *op. cit.*, par. 4 *Conclusioni*).

⁸⁴ Su tali prassi cfr. D. Girotto che osserva che sia in dubbio la conformità dei decreti ministeriali «ai principi che reggono il sistema costituzionale delle fonti, quando la loro natura sostanziale non corrisponda al *nomen iuris*, rivelando caratteristiche proprie di un atto normativo»; l'Autore nota come la *ratio* dell'utilizzo dei decreti ministeriali «è stata immediatamente ricostruita dalla dottrina, che ha evidenziato una duplice finalità elusiva perseguita dal Governo, quando si verifichi la dissociazione tra veste formale e contenuto sostanziale: per un verso, non vengono osservati i vincoli previsti dall'art. 17 legge n. 400/1988... e per altro verso si consente in alcuni casi di incidere sulla sfera di competenza delle regioni [...]» (D. Girotto, *L'organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, 2016, 2, par.3)

⁸⁵ Diversamente nell'art. 1 c. 327 L. finanziaria per l'anno 2016, oggetto del contributo di G. Sciuillo, il decreto ministeriale sarebbe stato adottato «nel rispetto delle dotazioni organiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di cui alle tabelle A e B del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del medesimo Ministero» (comma 327 cit.)

⁸⁶ Sostiene la natura normativa delle norme di organizzazione, F. Sorrentino, il quale afferma che «la definizione dei compiti degli uffici amministrativi non può non essere esercizio di funzione normativa» (F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova 2004, 257). Tuttavia va segnalato che sulla natura delle norme di organizzazione vi è dibattito. Autorevole dottrina ha affermato che l'esperienza normativa offre un'ampia gamma di figure che si allontanano dallo schema della norma «nella sua forma pura» ossia connotata dalla generalità e astrattezza, ed è questo il caso delle norme organizzative. In esse, a differenza di quelle di comportamento, il criterio della generalità e dell'astrattezza non è sempre applicabile. Ed allora il carattere che va verificato ai fini di individuare correttamente una norma è il carattere della ripetibilità della norma ((V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova 1984, 26). Per una disamina sul punto G. Sciuillo, *In tema di ordine delle fonti dell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, 2016, 2, par.3.

⁸⁷ Come invece previsto nell'art. 1 c. 327 L. finanziaria per l'anno 2016, ove si imponeva che il decreto ministeriale di riorganizzazione fosse emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

A ciò si aggiunga un ulteriore elemento che attiene al principio di legalità: la nuova norma finanziaria contiene una delega al DPCM assai ampia ed eterogenea.

Come già notato, infatti, oltre alla questione organizzativa, il legislatore demanda al Presidente del Consiglio dei Ministri anche «la denominazione, l'allocazione [...] e le funzioni» della nuova struttura di progettazione (c. 162 cit.)⁸⁸.

Una tale impostazione, evidentemente, pone interrogativi sulla tenuta dell'art. 1 c. 162 rispetto al principio di legalità, codificato dall'art. 1 L. 241/90, secondo cui «l'autorità amministrativa è titolare dei soli poteri che la legge conferisce»⁸⁹.

Considerati i dubbi di legittimità costituzionale e l'incoerenza della nuova norma rispetto al sistema, è allora auspicabile un nuovo intervento del legislatore, per non incorrere in censure da parte del Giudice delle Leggi.

4.2. *Gli strumenti di "affidamento" diretto della progettazione alla Struttura di progettazione*

Si è già accennato come la nuova normativa devolva alla nuova «Struttura» il compito di svolgere le proprie funzioni «su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati», che ad essa possono rivolgersi «ai sensi dell'art. 24 c. 1 lett. c) del Codice dei contratti pubblici», previa «convenzione», «senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti» (art. 1, comma 163, L. 145/18).

La scelta dell'amministrazione aggiudicatrice (che sia un'amministrazione centrale o un ente territoriale) è dunque caratterizzata da un'ampia discrezionalità.

La disposizione riprende, sostanzialmente, un istituto noto in dottrina come «affidamento». Era stato osservato come, nelle norme strumentali alla realizzazione di determinate opere pubbliche, fosse comune riscontrare una previsione che permettesse all'ente pubblico competente di affidare la progettazione agli organi tec-

⁸⁸ Con riferimento alle «funzioni», vi è da precisare che, nella versione approvata alla Camera dei Deputati, le stesse fossero definite nella norma stessa (Art. 17 comma 3 disegno di legge A.C. 1334, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati).

⁸⁹ F. Levi, *Legittimità (diritto amministrativo)* (Voce), in *Enc. Dir.*, Milano XXIV, 1974, 134. F.G. Scoca osserva che la dottrina pressoché unanime ritiene che il principio di legalità sia vigente, anche se si divide nell'individuare la fonte (o la consacrazione formale) in disposizioni espresse, costituzionali o di legge ordinaria (F.G. Scoca, *Attività amministrativa e legge* (Voce), in *Enc. Dir.*, Milano, agg. VI, 2002, par. 7.) D'altra parte, non si può mancare dal rilevare come sempre più spesso si senta parlare di crisi del principio di legalità, anche sotto il profilo del primato della legge (formale): a questo proposito, «il primato della legge formale è fortemente contraddetto dalla prevalenza delle fonti normative comunitarie, dall'accrescimento (quantitativo e con riguardo al moltiplicarsi degli oggetti della disciplina) delle fonti secondarie (anche per effetto della cosiddetta delegificazione), dalla elaborazione giurisprudenziale di principi e di regole riguardanti l'attività amministrativa, anche al di là delle prescrizioni costituzionali e legislative» (F.G. Scoca, *op. cit.*, par. 8).

nici di altro Ente⁹⁰. Tale modalità era, dunque, considerata eccezionale, tanto che veniva definita da alcuni come sistema di progettazione per così dire «anomala»⁹¹ rispetto alla progettazione svolta dagli uffici interni della stazione appaltante.

L'istituto è stato ripreso nella norma generale sulla progettazione contenuta nel Codice dei Contratti pubblici. All'art. 24, al comma 1 lett. c)⁹², il legislatore delegato ha disposto che «per legge» possa essere previsto che le stazioni appaltanti si avvalgano di organismi di altre pubbliche amministrazioni per svolgere le prestazioni connesse alla progettazione (in alternativa alla progettazione interna o all'affidamento a soggetti privati). In questo senso, rinviando dunque a disposizioni speciali, la norma sembrerebbe attribuire, in coerenza con la dottrina richiamata, un carattere eccezionale della modalità organizzativa, rispetto alle altre ipotesi previste dall'art. 24 e cioè la progettazione interna e la progettazione ad opera di soggetti privati, previo concorso di progettazione. Senonché, più di recente di è ritenuto che, con l'approvazione del nuovo Codice dei Contratti, il legislatore abbia in realtà equiparato i moduli organizzativi con riferimento all'attività di progettazione: in altri termini, il Codice vigente muove dall'affermazione generale della piena fungibilità tra progettazione interna ed esterna ex art. 24 c. 1 D.lgs. 50/2016⁹³.

Dunque, l'ipotesi di affidamento della progettazione ad altri Enti non può essere considerata un'ipotesi derogatoria.

Piuttosto, è evidente che la recente norma finanziaria ampli l'utilizzo di tale modalità di progettazione, costituendone, essa stessa, una particolare *species*. Infine, critici sono i termini e le modalità di trasferimento dell'attività di progettazione alla nuova Struttura a cui fa riferimento la norma finanziaria.

Secondo la disposizione, infatti, ai fini dell'affidamento o delega della progettazione, la Stazione appaltante deve concludere una «convenzione» con la

⁹⁰ Sull'istituto dell'affidamento, M.A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, par. 36. L'affidamento si distingue dalla delega amministrativa intersoggettiva e dalla sostituzione (A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, paragrafi 35 e 38). L'affidamento non si limita a precisare l'ambito oggettivo del trasferimento di poteri ma giunge al punto di indicare anche quali sono gli organi del delegato che devono agire (G. Roehrsen, *op. cit.*, 12, par. 17). L'A. minimizza la portata degli istituti posto che si tratta «nulla di più che figure di rilevanza organizzativa la cui origine e sussistenza va ricondotta alla carenza che l'Italia lamenta di appositi "uffici di progettazione", opportunamente attrezzati, in grado di disporre ogni tipo di progettazione o quasi, e di verificare le progettazioni esterne» M.A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, par. 13. Cfr. M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economica*, Bologna, 1982, 69.

⁹¹ L'espressione è di M.A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, par. 13. L'Autrice richiama la necessità di tale formula organizzativa nei casi di realizzazione di opere particolari o urgenti come nel caso delle autostrade, ma anche nelle opere connesse all'urbanistica, per cui sono state costituite società come l'ITALSTAT e l'EDILSTAT, controllate dai grandi enti di gestione (M.A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, par. 13).

⁹² Come noto alla lettera b) si prevede che «le prestazioni relative alla progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, al collaudo, ... possano essere affidate agli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire», mentre alla lett. c) richiamata dal comma 163 art. 1 della Finanziaria 2019, «agli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge» (art. 24 lett. b) e c) D.lgs. 50/16).

⁹³ F. Pellizer, *op. cit.*, 278.

Struttura per la progettazione, «senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti» (comma 163 cit.).

Con riferimento al primo aspetto, ossia la convenzione, già in passato, la dottrina aveva riscontrato come, nella prassi, l'affidamento della funzione di progettazione ad organi tecnici di altri Enti, fosse oggetto di un accordo tra amministrazione delegante e delegata⁹⁴. Dunque *nulla quaestio*.

Sul secondo aspetto, invece, rinviando all'ulteriore approfondimento in sede di conclusioni, si può osservare come l'istituzione di un nuovo Soggetto, cui venga affidata la progettazione da parte delle Stazioni appaltanti «senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti» (comma 163), rischi di incidere in maniera distorsiva sul mercato dei servizi di architettura e ingegneria, compresi, come noto, nell'ambito applicativo della Direttiva 2014/24/UE. Ed infatti, come evidente, gli operatori economici privati che offrono tali servizi, a titolo oneroso si troverebbero a competere sul mercato in condizioni di evidente disparità rispetto ai professionisti integrati nella struttura centralizzata.

5. Conclusioni

È opportuno, a questo punto, tracciare alcune riflessioni conclusive che, considerata l'ampiezza dell'indagine sopra proposta, riguarderanno tre profili.

Con riferimento al primo, ci si soffermerà sugli aspetti di concordanza e discordanza tra i diversi processi di accentramento sopra analizzati: lo sportello unico, da una parte, più strettamente connesso ad un ripensamento organizzativo, mentre, dall'altra parte, centralizzazione degli acquisti e centralizzazione della progettazione, presenti nella normativa più recente.

Successivamente (parr. 5.2.-5.3), riprendendo le osservazioni già, in parte, proposte al paragrafo n. 4, l'analisi si soffermerà sui vantaggi della centralizzazione degli acquisti e sui possibili effetti negativi derivanti da un utilizzo improprio dell'istituto.

Una riflessione più ampia, dovuta anche all'assoluta novità dell'istituto, verrà poi riservata alla struttura centrale di progettazione che desta molte perplessità rispetto all'art. 97 Cost. in materia organizzativa, nonché al diritto interno e sovranazionale.

⁹⁴ G. Roehrsen, *op. cit.*, 12, par. 17.

5.1. Analogie e differenze tra i processi di accentramento amministrativo

Nelle pagine che precedono si sono passati in rassegna diversi modelli di organizzazione riconducibili, se non altro in termini descrittivi, a fenomeni di centralizzazione o accentramento di funzioni, poteri o, in senso più ridotto, prestazioni connesse a funzioni.

Nel primo caso, l'accentramento delineato dal legislatore ai tempi delle riforme Bassanini e proseguito con norme più recenti, ha dato vita alla creazione, in virtù di un obbligo imposto ai Comuni, di unità organizzative funzionali alla decisione.

L'istituto, per come concepito nelle diverse norme che si sono susseguite, non incide sulle competenze; ma, senz'altro, delinea un tipo di "accentramento" a fini di semplificazione procedimentale.

Nel secondo caso, si è delineata per sommi capi l'evoluzione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori, quali "centri" di acquisto delle pubbliche amministrazioni. In questo caso, il legislatore ha previsto la costituzione di veri e propri organismi pubblici dotati di personalità giuridica, non più articolazione di un'amministrazione specifica (possono essere frutto dell'aggregazione di più enti locali, oppure Enti di derivazione statale come CONSIP). In ultimo la struttura centrale di progettazione che rappresenta l'evoluzione della centrale di progettazione (così dai Lavori Parlamentari).

Si tratta, in quest'ultimo caso, di un ufficio dell'Amministrazione statale che sarà individuato a supporto delle altre amministrazioni, non si sa bene ancora in che termini.

È evidente che si tratta di modelli e fenomeni diversi.

Mentre l'accentramento della gestione del procedimento nel contesto dello Sportello Unico, rappresenta un fenomeno di "accentramento" organizzativo a favore del cittadino, la centralizzazione degli acquisti e l'affidamento della progettazione alla struttura centrale, attuano un trasferimento di funzioni o di prestazioni a servizio dell'ente e non degli amministrati; perciò si tratta, in questi due ultimi casi, di accentramenti «serventi l'autonomia e non esercizio dell'autonomia»⁹⁵ in conformità al disposto dell'art. 114 Cost.

Se, dunque, sul fenomeno dell'accentramento organizzativo cui dà origine lo Sportello Unico *nulla quaestio*, posto che si tratta di un elemento che innova il sistema a favore del cittadino, una precisazione va compiuta, nei paragrafi che seguono, con riferimento alla centralizzazione per gli acquisti e, di seguito ancora, riguardo la centralizzazione della progettazione nei lavori pubblici.

⁹⁵ R. Cavallo Perin, Relazione al Convegno *L'aggregazione per l'efficienza e l'integrità nei contratti pubblici*, Torino, 27 ottobre 2016. Cfr. M. Racca, *Gli accordi*, cit., par. 4.1.

5.2. Elementi positivi e negativi del processo di centralizzazione degli acquisti

Riguardo al processo di centralizzazione degli acquisti, non vi è dubbio che l'implementazione degli istituti ad esso riconducibili possa essere accolta con favore, per gli indubbi vantaggi già delineati nel corso del contributo (cfr. *supra* par. 4).

Si tratta, come già osservato, di vantaggi connessi all'efficienza e al risparmio di spesa.

In una recente Comunicazione della Commissione UE, si è sottolineato che «economie di scala e professionalizzazione della funzione appalti, con lo sviluppo di competenze utili alle organizzazioni di riferimento, sono favorite dall'attuazione di forme di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici, in particolare centrali di committenza, ove l'aggregazione della domanda pubblica anche a livello transfrontaliero e transnazionale favorisce l'integrazione tra amministrazioni dunque l'innovazione dei mercati»⁹⁶.

Le norme più recenti richiamate nel corso del contributo hanno, tuttavia, registrato un atteggiamento di prudenza verso la centralizzazione estrema. In tal senso, sembra vadano quelle disposizioni che, introducendo la nozione di soggetto aggregatore, hanno subordinato l'operatività delle centrali di committenza alla qualificazione di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici⁹⁷.

In senso analogo, può essere interpretata un'altra norma – l'art. 33 D.lgs. 163/06 ripresa dall'art. 37 del nuovo Codice dei Contratti – che, proprio per il fatto che stabilisse una serie limitata di modelli organizzativi, di tipo pubblicistico, ai fini della costituzione delle centrali di committenza è stata oggetto di un recente rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE da parte del Consiglio di Stato⁹⁸.

La stessa preoccupazione mostrata ultimamente dal legislatore nazionale in ordine alla eccessiva proliferazione di “centri” per l'acquisizione di appalti emerge anche nella normativa europea.

⁹⁶ Commissione UE, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, COM (2017) 572, final, 3 ottobre 2017). Sul punto, G. M. Racca, *Gli accordi*, cit., par. 4.1.

⁹⁷ In particolare l'art. 9 c. 2 D.L. 66/14 combinato con l'art. 38 e 213 del D.lgs. 50/16 (si rinvia *Supra*, par. 4)

⁹⁸ Cons. St. Sez. V, Ordinanza 3 gennaio 2019 n. 68, *supra*, par. 4. In parziale difformità rispetto a quanto sollevato dal Consiglio di Stato, si può osservare che, seppure l'attività di centralizzazione è equiparabile ad un'attività d'impresa (punto 10.3 Ordinanza Cons. St. cit. con richiamo a Corte Giust. 20 ottobre 2005 causa C-264/03, punto 44), allorché tale attività non sia effettuata attraverso un contratto a titolo oneroso, non possa essere assoggettata alla disciplina della Direttiva 2014/24/UE. È il caso dell'attività di committenza svolta a beneficio di una Amministrazione aggiudicatrice in esecuzione di accordi tra pubbliche amministrazioni. Questo è, d'altra parte, quanto prevede la Direttiva stessa: «È anche opportuno ricordare che la presente direttiva non dovrebbe applicarsi nei casi in cui le attività di centralizzazione delle committenze o le attività di committenza ausiliarie non sono effettuate attraverso un contratto a titolo oneroso che costituisce appalto ai sensi della presente direttiva» (70° Considerando, Dir. cit.).

In tal senso, nella Direttiva UE 24/2014 si avverte che «l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI» (59° Considerando)⁹⁹. Una soluzione al problema è stata rinvenuta da parte degli interpreti in quelle previsioni, contenute sia nella Direttiva che nella normativa nazionale, che rendono possibile alle amministrazioni aggiudicatrici di suddividere i grandi appalti in lotti in modo da garantire la massima partecipazione anche delle PMI (78° considerando della Direttiva 2014/24/UE e art. 51 D.lgs. 50/16 Codice dei contratti pubblici)¹⁰⁰.

Si pone infine il problema se la centralizzazione degli acquisti non sottragga alle singole Stazioni appaltanti ogni possibilità di decidere di gestire in autonomia le gare, mediante ordinarie procedure, ove tale opzione operativa fosse più vantaggiosa¹⁰¹.

⁹⁹ Anche in dottrina si sono evidenziati i possibili rischi di un tale processo, specie con riferimento al pericolo di alterazione dei mercati, soprattutto a danno delle piccole e medie imprese, essendo noto che le Stazioni appaltanti aggregate pongono ad oggetto delle gare appalti di servizi e forniture di portata rilevante. Tali problematiche erano già state sollevate dall'Autorità Garante della Concorrenza con riferimento a CONSIP (Segnalazione AS 187 del 28 settembre 1999). In secondo luogo, si è evidenziato come un'eccessiva centralizzazione anche per acquisti su beni e servizi standardizzati e contratti di scarso rilievo economico comporterebbe un aggravamento delle funzioni dei soggetti aggregatori che potrebbero non essere più in grado di gestire le procedure (G. Fidone, F. Mataluni, *op. cit.*, par. 3).

¹⁰⁰ La scelta di suddividere l'appalto in lotti, tuttavia, non garantisce in assoluto la concorrenza e deve essere conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (sul punto Cons. St. III Sez., 23 gennaio 2017, n. 272). Congiuntamente alla suddivisione in lotti la S.A. deve considerare alcuni aspetti determinanti quali, l'adeguatezza delle dimensioni dei lotti posti a base della gara (ove si tratta di lotti geografici), la possibilità di prevedere nel Bando un limite di lotti aggiudicabili allo stesso concorrente, etc. Con riferimento ad una gara CONSIP, il Consiglio di Stato ha affermato che: «le dimensioni dei lotti, i requisiti di fatturato richiesti, la possibilità di partecipare a più di lotti e il cumulo di requisiti imposto per questa eventualità sono sproporzionate rispetto alle esigenze di massima concorrenzialità e – come evidenziato dal Tribunale amministrativo – irragionevolmente lesive dell'interesse della stessa amministrazione a favorire la più ampia partecipazione di operatori privati al fine di conseguire i maggiori risparmi economici che solo un confronto competitivo ampio può assicurare» (Cons. St., sez. V, 6 marzo 2017, n. 1038, punto 28).

In dottrina, si è poi dimostrato come «la scelta tra un contratto a lotto singolo versus lotti multipli dovrebbe essere guidata dalla funzione obiettivo della stazione appaltante (quale, ad esempio, massimizzare il rapporto qualità/prezzo) date le conoscenze a disposizione in merito a composizione e struttura del mercato, eventuali rischi di accordi collusivi e previsioni sulle conseguenze di lungo periodo della scelta operata» (G. Albano, A. Cipollone, M. Sparro, *Divisione in lotti, partecipazione e competizione nelle gare d'appalto*, in *Quaderni CONSIP*, 2/2016, p. 44; sul punto, si consideri quanto recentemente accaduto con riferimento alla gara CONSIP per servizi di manutenzione e pulizia di edifici pubblici, bandita in 18 lotti geografici (gara FM4), nell'ambito della quale è stata accertata un'intesa anticoncorrenziale tra alcune concorrenti in violazione dell'art. 101 TFUE; seduta 17 aprile 2019 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, per cui pende Giudizio presso TAR Lazio Roma, I sez., v. Ordinanze 18 luglio 2019 nn. 4906,4911, 4916, 4919, 4921, 4923, 4924).

¹⁰¹ In questo senso TAR Lazio II quater, 24 maggio 2018 n. 5781 ove si sottolinea che non vi è un obbligo del Comune ad aderire alla Convenzione di CONSIP per assicurare il servizio pubblico locale di illuminazione pubblica e dunque rimane la facoltà del Comune di affidare in concessione a seguito di ordinaria procedura ad evidenza pubblica. Si può solo derivare una «peculiare presunzione di convenienza» (Cons. St. sez. V, n. 2194/15) delle Convenzioni CONSIP non già una evidenza in tal senso.

A parte i profili di criticità appena sollevati, è infine opportuno evidenziare come, allo stato, il sistema della centralizzazione stia attraversando un momento di crisi connesso all'incertezza normativa in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti.

L'art. 38 del Codice non è infatti ancora a regime posto che ad oggi non è stato ancora adottato il DPCM che dovrà prevedere quali siano i requisiti che le Stazioni appaltanti e anche le centrali di committenza – per quel che interessa in tale sede – dovranno dimostrare di possedere ai fini della qualificazione¹⁰².

Per cui, nell'attuale sistema, si trovano ad operare, nello stesso ambito, sia Soggetti aggregatori qualificati *ex lege* o ai sensi del DPCM 11 novembre 2014 (si rinvia alla Deliberazione ANAC 17 gennaio 2018 n. 31), sia un numero imprecisato di Centrali di committenza non qualificate che svolgono la propria funzione in virtù della norma transitoria contenuta all'art. 216 c. 10 del Codice¹⁰³. In questo quadro di incertezza, recentemente, parte della giurisprudenza ha ritenuto di poter affermare che, fintantoché non sarà definito il quadro rispetto alla qualificazione delle Stazioni appaltanti, «ogni ente locale, previa iscrizione nell'anagrafe unica dell'ANAC, può bandire e gestire come autonoma stazione appaltante tutte le procedure di gara a cui sia interessato, senza che questo possa mettere a rischio l'aggiudicazione»¹⁰⁴.

5.3. *La struttura nazionale di progettazione: i profili critici*

Con riferimento alla nuova struttura nazionale di progettazione, invece, vanno spese alcune osservazioni a parte.

¹⁰² È critica in questo senso la relazione della Corte dei Conti, che rileva come le norme codicistiche sia sul sistema di qualificazione delle Stazioni appaltanti – con riduzione del loro numero – sia sul sistema di rating delle imprese siano ancora rimaste inattuata (Audizione della Corte dei Conti nell'ambito dell'attività conoscitiva sull'applicazione del D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, *Atti del Senato della Repubblica*, VIII Commissione Lavori Pubblici, aprile 2019).

¹⁰³ Sul punto TAR Lazio II quater, 24 maggio 2018 n. 5781 ove si evidenzia: «La previsione legale di un numero massimo di 35 soggetti aggregatori non affronta però il problema della perdurante esistenza di altre centrali di committenza, che possono continuare ad operare sia pure fuori dall'ambito dei casi in cui le varie leggi che si sono succedute, nel prevedere obblighi di ricorso a centrali di committenza, facciano riferimento solo ai soggetti aggregatori». Se nell'ambito della legislazione esterna al Codice si prevede l'obbligo di ricorrere a Centrali di committenza qualificate (appunto, Soggetti aggregatori), il Codice contempla la possibilità di avvalersi anche di centrali di committenza diverse (TAR Lazio II quater, cit.).

¹⁰⁴ T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 21 marzo 2019 n. 266, punto 22, Si afferma, che «la violazione del principio di aggregazione e centralizzazione delle committenze, anche nei casi previsti dall'art. 37 comma 4 del D.lgs. 50/2016, non è sanzionabile con l'annullamento dell'intera procedura di gara in mancanza di parametri precostituiti che consentano di misurare la sproporzione tra la complessità della procedura e le competenze tecniche della stazione appaltante. Questi parametri potranno essere forniti solo dal decreto che individuerà i requisiti tecnico-organizzativi di cui all'art. 38 comma 2 del D.lgs. 50/2016 per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate» (TAR Brescia cit., 23).

La recente norma finanziaria richiama, per molti versi, il fenomeno dell'accentramento degli acquisiti proprio perché la struttura centrale – “centrale” in senso tecnico, poiché di emanazione statale – svolgerebbe l'attività di progettazione a favore di altre Amministrazioni.

Tuttavia, in termini generali, appare evidente che la centralizzazione della progettazione su un'unica struttura centrale possa, una volta resa operativa dall'adozione del DPCM, condurre ad un progressivo svuotamento delle strutture tecniche delle singole stazioni appaltanti (sia centrali che territoriali, cfr. comma 163 art. 1, cit.). Ciò, evidentemente sulla scorta del fatto che risulterebbe più agevole, per le stesse, delegare la funzione progettuale al nuovo Ufficio centrale¹⁰⁵.

Si assisterebbe, dunque, ad un “deperimento” delle amministrazioni deleganti, soprattutto quelle locali¹⁰⁶. In questi stessi termini, d'altra parte, si era espressa un'autorevole dottrina con riferimento alla contrazione dei ruoli tecnici nell'amministrazione statale avvenuta sulla spinta legislativa del secolo scorso¹⁰⁷.

Rimangono ulteriori profili di criticità più specifici rispetto all'istituzione della struttura centrale di progettazione.

A non convincere è, innanzitutto, l'indeterminatezza del dettato normativo che demanda ad un D.P.C.M., la denominazione, l'allocazione, le modalità di organizzazione nonché le funzioni della futura struttura di progettazione (comma 162, art. 1 L. cit.). Sul punto, ci si limita a rinviare a quanto già evidenziato con riferimento al rischio che la nuova disposizione contrasti sia con l'art. 97 c. 2 Cost., contenente una riserva di legge in materia di organizzazione, sia con il principio di legalità in base al quale l'attribuzione del potere debba essere prevista in una norma di legge¹⁰⁸. Non vi è dubbio che il legislatore finanziario, rinunciando al compito di determinare i principi organizzativi della nuova struttura e delegandolo ad una

¹⁰⁵ I tecnici interni alle amministrazioni d'altra parte non rivendicherebbero di svolgere la propria funzione nell'ambito della progettazione considerata l'eliminazione degli incentivi ai fini del suo svolgimento. Art. 1 c. 1 lett. rrr) L. 11/16. Per le altre figure tecniche connesse all'esecuzione dell'appalto è previsto un incentivo – complessivo – pari al 2% dell'importo posto a base di gara. Tale principio è stato confermato dall'art. 113 c. 2 del Codice (D.lgs. 50/16) secondo l'ANAC (si rinvia alle Linee Guida n. 1 di attuazione del D.lgs. 50/18 «Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria» approvate dal Consiglio dell'ANAC con Deliberazione n. 973 del 14 settembre 2016). Recentemente all'art. 1 c. 1 lett. aa) del D.L. 18 aprile 2019 n. 32 il legislatore governativo aveva modificato l'art. 113 c. 2 del Codice prevedendo l'incentivazione anche per i progettisti: tuttavia tale novità non è stata confermata in sede di conversione del decreto legge (L. 14 giugno 2019 n. 55).

¹⁰⁶ La stessa locuzione è riconducibile al contributo di S. Cassese, *op. cit.*, 1983, 189 cfr. nota successiva.

¹⁰⁷ Il primo sintomo del «deperimento dell'amministrazione statale» è avvertito nella «progressiva trasformazione del ruolo dell'amministrazione statale da erogatore di servizi a privati a erogatore di denaro a enti pubblici, che, a loro, volta, erogano servizi a privati»; il «secondo sintomo è offerto dalla diminuzione dei tecnici nell'amministrazione. Interessata più al trasferimento di mezzi finanziari che all'erogazione di servizi, l'amministrazione vede il proprio personale trasformarsi» (S. Cassese, *op. cit.*, 1983, 189).

¹⁰⁸ *Supra* par. 4.1.

fonte-atto quale il DPCM¹⁰⁹, vada incontro ad una possibile censura da parte della Corte Costituzionale tenendo conto che, oltretutto, l'atto di futura adozione dovrà anche attribuire le funzioni che la struttura dovrà svolgere¹¹⁰.

Altre perplessità derivano dal confronto dell'art. 1 c. 162 ss. L. 145/18 rispetto al diritto dell'Unione.

Da una prima analisi della Direttiva 24/2014/UE emerge che l'affidamento dell'intera fase progettuale ad altra amministrazione, come previsto dalla norma, sia un assetto organizzativo inedito rispetto al diritto europeo.

All'art. 2 della stessa infatti il legislatore europeo individua tra le attività di committenza ausiliaria, la mera «consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto» (art. 2 par. 1 n. 15) lett. b), non già la delega della funzione progettuale.

Tuttavia, a favore della nuova norma interna, si potrebbe sostenere che essa non sia ostativa al diritto europeo in quanto, nel caso concreto, essa stabilisce una forma di maggiore flessibilità in termini organizzatori a beneficio delle Stazioni appaltanti¹¹¹.

Ciò che invece appare più critico è che la previsione di una Struttura centrale per la progettazione – ove fosse attuata con l'emanazione del DPCM – potrebbe incidere in termini restrittivi sul mercato dei servizi di architettura e ingegneria¹¹².

Il quesito, dunque, sarebbe volto a comprendere se la disposizione finanziaria osti al principio di libera concorrenza, considerato che in essa si prevede la possibilità di affidare in maniera diretta ad una struttura, dei servizi (di architettura e ingegneria) compresi, dal punto di vista oggettivo, nell'ambito applicativo della Direttiva 2014/24/UE.

¹⁰⁹ Sulla natura normativa delle norme di organizzazione, si rinvia F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova 2004, 257). È stato già osservato che sulla natura delle norme di organizzazione vi è dibattito. Autorevole dottrina ha affermato che nel caso delle norme organizzative, alcune non sono caratterizzate dalla generalità ed astrattezza. Ove esse si rivolgono nell'istituzione di un singolo ufficio l'esistenza del quale «sarà poi assunta presupposto nella fattispecie di ulteriori norme che regolano le attribuzioni e i rapporti con altri soggetti e norme», emerge il carattere della ripetibilità e fungono da valido indice della 'giuridicità' degli atti che le contengono (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova 1984, 26), sul punto G. Sciuillo, *In tema di ordine delle fonti dell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, 2016, 2, par.3.

¹¹⁰ Tuttavia, la recente previsione si inquadra nell'ampio fenomeno della dilatazione dei poteri normativi affidati ad autorità amministrative riscontrabile nella legislazione degli ultimi decenni (G. Sciuillo, *In tema di ordine delle fonti dell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, 2016, 2, par. 3, cfr., ad es. P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2014, 577).

¹¹¹ Come noto, la disposizione nazionale entra in contrasto con la normativa nazionale solamente nel caso in cui stabilisca oneri maggiori o livelli di regolazione sovrabbondanti rispetto al livello minimo previsto dalle direttive non giustificati dalla tutela di fondamentali valori. Sul divieto di *gold plating, ex multis*, v. L. Torchia, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. amm.*, 2015, 291 ss., M. Macchia, *La regolamentazione degli affidamenti da parte dei concessionari*, in *Riv. It. Di Dir. Pubbl. Com.*, 153, par. 2.

¹¹² Ci si riferisce ai servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici, i servizi riservati ad operatori economici esercenti una professione regolamentata ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2005/36/CE (art. 3 lett. vvv) del Codice).

Ma sul punto occorre comprendere se realmente la Direttiva sia applicabile all'ipotesi delineata.

Va osservato, a questo proposito, che l'art. 1 della Finanziaria prevede che la nuova Struttura di progettazione «su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali», ai sensi dell'art. 24 c. 1 del Codice, svolga le proprie funzioni «previa convenzione e senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti» (c. 163 cit.).

Se dunque è indubbio, nella fattispecie, che sussista un rapporto di alterità della Struttura centrale di progettazione rispetto agli enti richiedenti (e dunque può configurarsi un contratto)¹¹³, è da chiedersi se nella «convenzione» tra Ente delegante e Struttura venga in rilievo il carattere della onerosità del contratto, che costituisce presupposto indefettibile ai fini dell'applicazione della Direttiva appalti¹¹⁴.

Occorre, allora, incentrare l'analisi sulla locuzione riferita all'assenza di «oneri diretti» di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti (comma 163 art. 1 L. cit.).

Tale espressione appare fin troppo ambigua.

Secondo una certa interpretazione, ove la locuzione «onere» fosse intesa in senso stretto¹¹⁵ e cioè come quota accessoria del corrispettivo, la disposizione lascerebbe a carico degli Enti beneficiari dell'attività di progettazione la presta-

¹¹³ Si è, infatti, evidenziato che «l'inesistenza di un vero e proprio rapporto di alterità giustifica la circostanza che un ente aggiudicatore non sia obbligato a rispettare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici allorché utilizza mezzi propri per adempiere i propri compiti, ossia quando si avvale di imprese che, pur avendo una personalità giuridica distinta, si confondono materialmente con l'ente stesso. Le procedure di aggiudicazione hanno senso solo quando avvengono tra due enti distinti e autonomi, poiché il loro scopo consiste esattamente nello stabilire tra le parti il rapporto giuridico (sinallagmatico) imprescindibile per concludere un contratto a titolo oneroso in condizioni di uguaglianza e non già di dipendenza o di subordinazione gerarchica» (Conclusioni dell'Avvocato Generale Campos Sanchez-Bordona, del 27 aprile 2017, nella causa C-567/15 *UAB LitSpecMet*, punto 7.1).

¹¹⁴ Ai sensi dell'art. 1 par. 2 lett. a) della Direttiva 2004/18, ai fini della qualificazione di un accordo come appalto pubblico occorre il requisito dell'onerosità. La nozione di titolo oneroso richiede che alla prestazione del servizio da parte dell'offerente corrisponda un obbligo di remunerazione a carico del committente (punto 30, Conclusioni dell'Avvocato Generale Trstenjak presentate il 23 maggio 2012, causa C-159/11, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri*). Più di recente è stato affermato che «per rientrare nella nozione di appalti pubblici, un contratto concluso tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni giudicatrici deve essere stato concluso a titolo oneroso. Orbene, risulta dal senso giuridico abituale dei termini *a titolo oneroso* che questi ultimi designano un contratto mediante il quale ciascuna delle parti s'impegna ad effettuare una prestazione quale corrispettivo di un'altra prestazione. Così, un contratto che preveda uno scambio di prestazioni rientra nella nozione di appalto pubblico anche nel caso in cui la remunerazione prevista sia limitata al rimborso parziale delle spese sostenute per fornire il servizio concordato» (punti 27-29, Corte Giust. 18 ottobre 2018 causa C-606/17, *Iba Molecular Italy s.r.l. c. Azienda ULSS n. 3 e altri.*, cfr. Corte Giust. 13 giugno 2013, causa C386/11, *Piepenbrock*, punto 31)

¹¹⁵ La nozione di onere è utilizzata in questo senso limitato in ambito lavoristico, ove l'onere è un accessorio della retribuzione: ad esempio con riferimento alle agevolazioni in termini di «oneri» per i contratti a tempo indeterminato, cfr. art. 1 c. 7 lett. b) L. 183/2014.

zione principale, il corrispettivo, al netto degli oneri previdenziali e fiscali. Ma, a ben vedere, la *ratio* di tale scomputo sarebbe difficile da rintracciare nel sistema. Dunque non rimarrebbe che intendere l'espressione onere in senso ampio e cioè come corrispettivo¹¹⁶. Ed allora, «senza oneri diretti» equivarrebbe a «senza corrispettivo» a carico dell'Ente delegante.

Superata questa prima ambiguità ne soverchia un'altra.

Si potrebbe, infatti, intendere che l'espressione «senza oneri diretti di prestazioni professionali» non escluda che l'Ente delegante, senza dover corrispondere alcun onere aggiuntivo, possa trasferire alla Struttura di progettazione, quella parte delle risorse finanziarie già individuate nel quadro economico dell'appalto. Si consideri infatti che, secondo l'art. 113 del Codice dei contratti pubblici, «gli oneri inerenti alla progettazione [...*omissis*...] fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti»¹¹⁷.

Una tale interpretazione condurrebbe ad un contrasto con il diritto dell'Unione per diverse ragioni.

Innanzitutto, perché il trasferimento di risorse economiche da Ente a Struttura centrale di progettazione, anche ove si intendesse quale mera copertura dei costi per le attività di progettazione svolte, caratterizzerebbe il rapporto in termini di onerosità¹¹⁸.

In secondo luogo, l'obbligo di applicare le norme UE relative agli appalti pubblici non potrebbe essere superato per il fatto che la nuova Struttura di progettazione nazionale sia riconducibile ad un Ente pubblico (lo Stato). Come noto, infatti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, non ha escluso che un organismo di diritto pubblico possa rientrare nella nozione di operatore economico e dunque debba contendersi, al pari degli operatori privati, l'appalto nell'ambito delle procedure di gara imposte dal diritto dell'Unione¹¹⁹. Dunque, gli enti cen-

¹¹⁶ In maniera del tutto generica ad esempio è utilizzata la stessa nozione nella normativa in tema di enti locali disestati, ove con riferimento al costo del personale per i servizi forniti si dispone che i controlli sulla spesa devono riguardare gli «oneri diretti e indiretti di personale» (art. 243 c. 3, T.U. Enti Locali).

¹¹⁷ Comma 1, art. 118 D.lgs. 50/16: «Gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori ovvero al direttore dell'esecuzione, alla vigilanza, ai collaudi tecnici e amministrativi ovvero alle verifiche di conformità, al collaudo statico, agli studi e alle ricerche connessi, alla progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione quando previsti ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, alle prestazioni professionali e specialistiche necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti».

¹¹⁸ Non vi sarebbe differenza tra corrispettivo e rimborso dei costi. Ha osservato il Consiglio di Stato che la criticità si pone quando ci si trovi di fronte «un corrispettivo anche non implicante il riconoscimento di un utile economico ma solo il rimborso dei costi» Cons. St., Sez. V, 15 luglio 2013 n. 3849, punto 6.1. Si pensi all'incentivo introdotto all'art. 113 c. 5 del Codice per i compiti svolti dal personale della centrale di committenza.

¹¹⁹ Corte Giust. sentenza del 23 dicembre 2009, causa C 305/08, *Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare c. Regione Marche*, punti 27-29. Ai sensi dell'art. 1, lett. c) della Direttiva 2004/18/CEE i

trali e nazionali non potrebbero affidare direttamente la progettazione alla Struttura motivando con riferimento alla sua natura pubblicistica.

Né, infine, come accennato, l'oggetto e la causa della convenzione di cui al comma 163 art. 1 L. 145/18 pare possa essere escluso dall'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva.

Ciò in quanto, essi non sembrano in alcun modo assimilabili all'oggetto e alla causa propri degli accordi tesi ad una cooperazione amministrativa tra Enti pubblici che, come noto, sono esclusi dall'applicazione del diritto UE sugli appalti¹²⁰.

Si rammenta, a questo proposito, che, secondo la giurisprudenza europea, affinché possa ravvisarsi un'ipotesi di cooperazione amministrativa o delegazione deve ricorrere innanzitutto un elemento teleologico, che consiste nel fatto che l'accordo tra i due Enti pubblici coinvolti è volto a «garantire l'adempimento di una

prestatori di servizi possono essere «le persone fisiche o giuridiche, inclusi gli enti pubblici», pertanto, «la circostanza che il prestatore di servizi sia un ente pubblico distinto dal beneficiario dei servizi non osta all'applicazione della direttiva 92/50» Corte Giust. 9 giugno 2009 C-480/06 causa *Commissione c Rep. Fed. di Germania*, punto 33, cfr. sentenza 13 gennaio 2005, causa C84/03, *Commissione/Spagna*, punto 40. La giurisprudenza nostrana si è uniformata a questa impostazione solamente con Cons. St., Sez. V, 15 luglio 2013 n. 3849 che, richiamando quanto statuito dalla Corte di Giustizia, ha affermato: «... Qualora un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come operatore economico, ai sensi di quanto stabilito dalla Corte Giust. sentenza del 23 dicembre 2009, causa C 305/08, prestatore di servizi ex all. IIA più volte citato, e verso un corrispettivo, anche non implicante il riconoscimento di un utile economico ma solo il rimborso dei costi, non è possibile parlare di una cooperazione tra enti pubblici per il perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, ma di uno scambio tra i medesimi». Di contrario avviso era la stessa Sezione del CdS: sul punto si rinvia a Cons. St. Sez. V, 12 aprile 2007, n. 1707; 13 luglio 2010, n. 4539; 10 settembre 2010, n. 6548, ove si affermava che fosse legittimo l'affidamento – diretto – a titolo oneroso tra pubbliche amministrazioni di un servizio ricadente tra i compiti di uno degli enti.

¹²⁰ La cooperazione amministrativa si verifica quanto diverse amministrazioni aggiudicatrici «cooperano con l'intento di garantire congiuntamente l'esecuzione di compiti di interesse pubblico», ad esempio un'intesa generale tra i comuni limitrofi secondo cui le loro rispettive bande musicali si esibiranno l'una alle feste cittadine dell'altra (documento di lavoro dei servizi della Commissione 4 ottobre 2011, concernente l'applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici «cooperazione pubblico-pubblico», 6, par. 2, si rinvia altresì alle note successive per una definizione più estesa). La delegazione o cooperazione può assimilarsi all'istituto dell'*in house*, in quanto per entrambi il Soggetto pubblico incaricato di rendere la prestazione beneficia di un affidamento diretto. È stato correttamente evidenziato come nel diritto europeo «non è disciplinato solo l'*in house* ma anche la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici. Il primo è uno schema verticale, il secondo orizzontale. Ma l'ipotesi della cooperazione orizzontale tra amministrazioni rimane al di fuori dell'*in house* in quanto non comporta la costituzione di organismi distinti rispetto alle amministrazioni interessate all'appalto o alla concessione» (C. Volpe, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e l'in house providing: problemi vecchi e nuovi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2015, fasc. 5, 1168 ss., par. 4). La dottrina nazionale ha osservato come la giurisprudenza europea rappresenti il tentativo di armonizzare i principi di tutela della concorrenza, presenti nel Trattato, con il potere di auto-organizzazione parimenti riconosciuto alle amministrazioni pubbliche degli Stati Membri. (F. Caringella, *L'affidamento in house*, in AA. VV., *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella Direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria n. 62/2005*, a cura di R. Garofoli, M.A. Sandulli, Milano, 2005, 231. Cfr. D. Casalini, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003.

Recentemente è stata rimessa alla Corte di Giustizia la questione in ordine alla compatibilità europea delle norme nazionali che sfavorisce il modulo organizzativo *in house* rispetto all'esternalizzazione cfr. Ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia del Cons. St. Sez. V, 7 gennaio 2019, n. 138. In dottrina R. De Nicolis, *I nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2017, 228 ss. Sulla libertà di scelta delle Stazioni appaltanti, C. Volpe, *op. cit.*, par. 5.

funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi»¹²¹. Inoltre, l'oggetto dell'accordo tra i due Enti pubblici dovrebbe consistere in una prestazione che ricade, dal punto di vista oggettivo, al di fuori di quelle previste dalla Direttiva appalti¹²².

Insomma, nel caso di specie non ricorre nessuno degli elementi sopra richiamati, tanto più che la progettazione, consistendo, per sua natura effettiva, in servizi di ingegneria o architettura o in servizi affini di consulenza¹²³, non vi è dubbio che vada affidata a soggetti terzi nel rispetto della direttiva¹²⁴.

Tenuto conto delle considerazioni sopra svolte, sembra dunque evidente che l'applicazione della nuova norma in materia di progettazione centralizzata non possa che escludere qualsiasi trasferimento finanziario dal bilancio dell'Ente delegante a quello dello Stato cui afferisce la Struttura, a fronte dell'attività di progettazione affidata¹²⁵.

¹²¹ Corte Giust. 9 giugno 2009, Commissione c. Germania, causa C480/06, punto 37. Più di recente Corte Giust. 19 dicembre 2012 causa C- 159/11, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce c Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri*, punto 34-35, per cui la cooperazione è volta a soddisfare «esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico». Sul punto anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione 4 ottobre 2011, concernente l'applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici «cooperazione pubblico-pubblico».

In dottrina, V. Chaminate, *Des possibilités de coopération accrues pour les collectives territoriales*, in *La Semaine Juridique* – édition générale, 2010, n. 363, 662. In ambito nazionale conforme alla giurisprudenza europea Cons. St. sez. V, 15 luglio 2013 n. 3849, che distingue il contratto (disciplinato dalla normativa sugli appalti) dall'accordo organizzativo stipulato ai sensi dell'art. 15 LPA. Non sembra conforme T.A.R. Trieste, Sez. I, 6 giugno 2014 n. 256 che si limita ad affermare che «la delegazione amministrativa non è un appalto pubblico di lavori» in un caso di concessione demaniale marittima di specchio acqueo e della relativa area a terra all'interno del porto di Monfalcone per la manutenzione e l'escavo del canale di accesso a detto porto e per la realizzazione di una nuova banchina.

¹²² In particolare, Corte Giust. 19 dicembre 2012 causa C- 159/11, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce c Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri*, punto 28.

¹²³ I servizi di ingegneria e architettura ricadevano nella Categoria 12 dell'allegato II A della Direttiva 2004/18/CEE.

¹²⁴ La stessa cosa si è conclusa d'altra parte con riferimento all'attività di ricerca fornita dall'Università del Salento all'Azienda sanitaria locale di Lecce (la controversia è la stessa richiamata nel precedente della Corte di Giustizia di cui alle note sovraesposte). È stato notato che «... l'ente pubblico – ndr, l'Università – che, da un lato, grazie all'attività scientifica da essa istituzionalmente svolta, offre prestazioni di ricerca e consulenza deducibili in contratti di appalto pubblico di servizi e l'ente – ndr, ASL Lecce – che, conformandosi a precetti normativi, domanda tali prestazioni, in quanto strumentali allo svolgimento dei propri compiti di interesse pubblico. Il tutto secondo la logica dello scambio economico suggellata dalla previsione di un corrispettivo, calcolato secondo il criterio del costo necessario alla produzione del servizio e dunque in perfetta aderenza allo schema tipico dei contratti di diritto comune ex art. 1321 cod. civ. Ne consegue che lo strumento impiegato è estraneo alla logica del coordinamento di convergenti attività di interesse pubblico di più enti pubblici, ma vede uno di questi fare ricorso a prestazioni astrattamente reperibili presso privati. Quest'ultima notazione è fondamentale per escludere, dal punto di vista europeo, che il contratto in contestazione dia luogo ad «una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi» (Par. 34 della sentenza della Corte di Giustizia), giacché l'Università del Salento si pone rispetto ad essa nella veste di operatore economico privato, in grado di offrire al mercato servizi rientranti in quelli previsti nell'allegato IIA alla direttiva 2004/18 (punto 6.5, Cons. St., Sez. V, 15 luglio 2013 n. 3849).

¹²⁵ In maniera del tutto generica ad esempio è utilizzata la stessa nozione nella normativa in tema di enti locali dismessati, ove con riferimento al costo del personale per i servizi forniti si dispone che i controlli sulla spesa devono riguardare gli «oneri diretti e indiretti di personale» (art. 243 c. 3, T.U. Enti Locali).

Una tale opzione impostazione non è tuttavia immune da altre problematiche rispetto al diritto interno.

Seppure l'art. 24 del Codice dei contratti attribuisca, come già esposto, ampia discrezionalità agli Enti in ordine alle modalità di progettazione¹²⁶ e, la nuova disposizione finanziaria, analogamente, non contenga alcun obbligo per gli Enti territoriali di affidare la progettazione alla nuova Struttura, non vi è dubbio che il risparmio di spesa che tale ultima scelta comporta, crei una sorta di “vincolo” per gli Enti territoriali stessi a delegare la progettazione all'Organo statale secondo lo schema previsto dall'art. 24 c. 1 lett. c) D.lgs. 50/16.

La nuova norma, in altri termini, introdurrebbe surrettiziamente, nell'ambito dell'art. 24, un onere di motivazione rafforzato per le Amministrazioni aggiudicatrici – onere che, come si è accennato, era stato in realtà espunto dal testo del vigente Codice dei contratti¹²⁷ – ove esse decidessero di affidare la progettazione secondo le forme organizzative di cui all'art. 24 comma 1 lettere a) b) e d)¹²⁸, in deroga al principio di economicità di cui all'art. 1 c. 1 L. 241/90¹²⁹.

Nel contempo, la nuova Struttura, ove iniziasse concretamente la propria attività con l'approvazione del DPCM a cui la norma finanziaria rinvia, si porrebbe indubbiamente quale fattore di distorsione del mercato sottraendo agli operatori privati la possibilità di offrire i servizi di architettura e ingegneria a parità di condizioni.

Questo è senz'altro un motivo di perplessità rispetto alla nuova disposizione finanziaria¹³⁰.

¹²⁶ *Supra* par. 4.2.

¹²⁷ *Supra* par. 4.1.

¹²⁸ Presumibilmente, si potrebbe scegliere di affidare la progettazione a soggetti terzi solamente in caso di progettazioni che richiedono un'alta specializzazione.

¹²⁹ D'altra parte, è stato autorevolmente affermato che il principio per cui la L. n. 241 del 1990, art. 1, comma 1, stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di “economicità” e di “efficacia”, che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost., e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa. Pertanto, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (Cass. Civ. SS.UU. 5 aprile 2019, n. 9680, punto 4.1. 4° Cpv.). Inoltre, la Corte dei Conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente pubblico, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, L. n. 241 del 1990, ex art. 1, i quali assumono rilevanza non già sul piano della mera opportunità, ma della legittimità dell'azione amministrativa e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione impugnata, che aveva escluso la rispondenza ai criteri di economicità ed efficienza della scelta, operata da un ente pubblico consortile, di esternalizzare i compiti e servizi necessari alla propria attività ad un soggetto privo non solo di personale, ma anche di sede sociale (Cass. n. 6820/2017).

¹³⁰ Le criticità sono emerse, di recente, con riferimento alla Deliberazione della Giunta Siciliana 4 novembre 2018 che, ancor prima del legislatore nazionale, ha istituito, ai sensi dell'art. 4 L. R. 15 maggio 2000 n. 10, l'Ufficio speciale per la progettazione regionale. La Deliberazione è stata oggetto di un'impugnazione da parte dell'Ordine professionale degli Architetti della Provincia di Palermo per presunto contrasto con il principio di libera concorrenza di cui all'art. 102 TFUE. Al momento è stata solamente discussa e respinta la richiesta di sospensione: secondo il Tar Palermo non sussisterebbe il *periculum* (Ordinanza 25 febbraio 2019 n. 293). In questo caso la deliberazione è stata impugnata anche per contrasto con la stessa normativa regionale richiamata

Da ultimo l'affidamento alla struttura centrale di progettazione pone problemi profondi, dal punto di vista contenutistico e strategico rispetto all'assetto normativo nazionale.

Non può mancarsi dal rilevare che, per come formulata la recente norma finanziaria, vi sarebbe «il rischio di delegare, in sostanza, l'effettuazione di quell'analisi costi-benefici in cui consiste il giudizio discrezionale» che dovrebbe essere svolto dall'autorità competente alla realizzazione dell'opera¹³¹.

Sicché «una volta elaborato il progetto, l'amministrazione potrebbe trovarsi costretta a riceverlo, anche non condividendone tutte le scelte per ragioni di urgenza o per evitare i maggiori oneri che la rielaborazione del progetto comporterebbe»¹³². E tale rilievo vale maggiormente con il nuovo assetto codicistico, ove «si è voluto attribuire al progettista di opera pubblica una serie di obiettivi che travalicano il tradizionale ambito delle attività di natura tecnico-architettonica, per arrivare a includere la valutazione di aspetti di rilevanza economica, sociologica, urbanistica, nonché aspetti legati al consumo del suolo, al risparmio energetico e più in generale al fabbisogno della collettività»¹³³.

D'altra parte sembra arduo che la norma, prevedendo l'istituzione di un'unica struttura di progettazione su tutto il territorio nazionale, possa rilanciare le sorti dell'economia nazionale¹³⁴.

Con riferimento a questo aspetto, si è osservato come, nel contesto delle norme sulla centralizzazione degli acquisti, il legislatore abbia contribuito ad un'evoluzione virtuosa in termini di efficienza amministrativa, dando forma ad un processo di distribuzione del potere verso diversi organismi pubblici solo parzialmente di promanazione statale (ad esempio CONSIP). Ciò consente di ritenere che il fenomeno, oltre che efficiente, sia coerente con il principio di auto-

posto che l'art. 4 della L.R. 10/2000 circoscriverebbe la potestà della Regione a istituire «uffici speciali temporanei per il soddisfacimento di esigenze particolari, per la realizzazione di specifici programmi e progetti di rilevante entità e complessità per lo svolgimento di particolari studi o elaborazioni» mentre la Deliberazione istituisce un Ufficio che opera stabilmente anche per la progettazione di altre stazioni appaltanti diverse dalla Regione (art. 4 c. 7 L. R. Sicilia n. 10/2000).

¹³¹ F. Zeviani Pallotta, *op. cit.*, 30.

¹³² F. Zeviani Pallotta, *op. cit.*, 30-31. Si rileva che, in linea con la considerazione che si tratterebbe comunque di una modalità di progettazione anomala, in sede di elaborazione della norma alla proposta di inserire che «la richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati di avvalersi delle sue prestazioni – della Centrale – debba recare un'ideale motivazione in relazione all'impossibilità di esperire le attività di progettazione» (Relatore di minoranza, on. U. Parolo, VIII Commissione Permanente, Ambiente, Territorio, Lavori Pubblici, 48).

¹³³ A. Barone, *op. cit.*, 7.

¹³⁴ Così si proponeva nella Relazione al Disegno di legge di bilancio integrato 2019-201, p., Atti parlamentari, Camera dei Deputati, AC1334, 119-120 ove si afferma che l'istituzione di una centrale – allora era così denominata – è «di uno dei principali interventi introdotti nella manovra finanziaria ai quali è stato dato ampio risalto [...] mediante i quali si intende incrementare lo sviluppo e gli investimenti e incidere sul rapporto debito/Pil del Paese».

mia. Peraltro il legislatore, come evidenziato, ha lasciato la possibilità agli enti di costituire in maniera volontaria centrali di committenza.

Diversamente, la recente disposizione in materia di progettazione sembrerebbe proporre una visione miope, delineando un'unica centrale di progettazione riconducibile allo Stato.

Sembra, dunque, che il disegno del legislatore non possa che correggersi in un altro senso, per così dire strutturale, e, cioè, delineando uffici – o soggetti dotati di autonomia – di promanazione non solo statale, specializzati in progettazione, che operino quali supporto alle Amministrazioni.

Le funzioni che tali uffici potrebbero svolgere, senza alcun corrispettivo – altrimenti si ricadrebbe nell'ambito dell'affidamento con obbligo di gara – attività di consulenza sulla progettazione, piuttosto che di progettazione *tout court*, che appare più coerente rispetto alla dizione limitante contenuta all'art. 2 par. 1 n. 15) lett. b) della Direttiva. Sembra, d'altra parte, che tali modelli esistano già in altri Paesi, in cui si è pervenuti da tempo ad una disciplina efficiente e specifica della materia mediante la predisposizione e l'incardinamento di appositi uffici centrali di progettazione presso le amministrazioni statali, locali o pubbliche in genere¹³⁵.

Un'altra soluzione, senz'altro compatibile con l'ordinamento europeo e già prevista dall'art. 24 lett. b) del Codice, sarebbe che il legislatore delineasse norme tese a imporre in ambito locale la creazione di strutture di progettazione consortili che operino per la realizzazione di opere pubbliche nell'ambito del territorio cui fa riferimento ogni singola amministrazione locale che aderisce alla struttura stessa.

In questo caso, il rapporto tra Enti deleganti e struttura di progettazione ricadrebbe al di fuori del rapporto contrattuale, rientrando nell'ambito dell'autonomia organizzativa dei singoli Enti.

È evidente come, nell'ambito di tale processo, un ruolo fondamentale potrebbe essere svolto dalle singole Regioni che favorirebbero, con proprie norme create *ad hoc*, l'aggregazione degli Enti Locali per la costituzione di queste nuove realtà organizzative¹³⁶. Un'evoluzione organizzativa in questo senso, più che la creazione di una struttura centralizzata (statale, ma forse anche regionale), sarebbe funzionale, tra l'altro, allo sviluppo di una funzione progettuale più coerente rispetto alle peculiarità e ai valori territoriali inerenti a specifici contesti.

¹³⁵ M.A. Carnevale Venchi, *op. cit.*, par. 36 e par. 13. Sull'argomento F.P. Pugliese, *I contratti delle Amministrazioni Federali negli Stati Uniti d'America (Government Contracts)*, Padova, 1974, 167 ss.

¹³⁶ In Italia, esistono già alcuni uffici di progettazione consortile che svolgono la progettazione per gli Enti locali: cfr. *ex multis*, ufficio di progettazione istituito nell'ambito della Comunità Montana dei Monti Azzurri San Ginesio (vedasi D.G.C. Comune di Tolentino, 23 novembre 2011 n. 287).

Stefano D'Ancona - Abstract

L'accentramento delle funzioni e dei poteri amministrativi: il caso della progettazione delle opere pubbliche

Lo scritto prende in esame il fenomeno dell'accentramento delle funzioni amministrative attraverso l'analisi critica di tre casi: lo Sportello unico, le Centrali di Committenza negli acquisiti e, in particolare, la Centrale di progettazione delle opere pubbliche.

The centralisation of administrative functions and powers: the case of the planning of public works

The paper examines the phenomenon of the centralisation of administrative functions through the critical analysis of three cases: the Sportello unico ('One-Stop Desk'), the Centrali di Committenza negli acquisiti ('Purchasing Centres'), and in particular, the Centrale di progettazione delle opere pubbliche ('Public Works Planning Centre').