

Stazione unica appaltante e centrale di committenza: lo sviluppo degli istituti nella prospettiva di riorganizzazione dei livelli di Governo

*Vincenzo Cardellicchio**

*Fabrizio Gallo***

È maturata nei lunghi anni ed in tanti tra quelli di noi che hanno reso Servizio per le massime Autorità dello Stato ed in ruoli di estrema responsabilità pubblica, la convinzione che il sistema di difesa dalle infiltrazioni mafiose debba tessere una più fitta rete che aiuti a selezionare ciò che c'è di buono da ciò che è, invece, cattivo e pericoloso.

Per far questo occorre ineludibilmente stringere un sempre più sistematico collegamento tra le diverse "reti", oggi già abbondantemente presenti anche sul nostro territorio, tale da rilevare con ogni possibile anticipo, i prodromi e le avvisaglie di tentativi di infiltrazione e di condizionamenti nella macchina pubblica e correggere con crescente anticipo malfunzionamenti e distorsioni.

E ciò è stato ben evidenziato dal Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno Prefetto Giuseppe Procaccini nell'introduzione dell'Anno Accademico della SSAI 2011 quando già allora fece espresso riferimento al tema della "rete nelle reti" da stringere nelle salde mani del Ministero e dei Prefetti, già custodi delle leve più delicate della tenuta democratica del Paese (elezioni, sicurezza, cura degli organi enti locali ed ordine pubblico) ed ancor più illuminante fu l'espressione usata, nello stesso anno, dall'allora Procuratore Nazionale Antimafia Dottor Pietro Grasso che, in occasione della sottoscrizione del Patto per la sicurezza di Roma, descrisse l'attività dei Prefetti in questa materia come "sentinelle dell'anti-mafia" ed entrambe queste posizioni trovano poi sintesi nella definizione che uno dei più autorevoli Prefetti della Repubblica Carlo Mosca, oggi Consigliere di Stato, dava della funzione esercitata dai Prefetti quale valvola di scarico attraverso la quale hanno trovato "sfogo democratico" le tensioni del sistema amministrativo destinate altrimenti a produrre pericolose fratture.

A complementare corredo dell'obiettivo anzidetto e dei soggetti cui

(*) Prefetto. Ha diretto la prefettura di Crotone e, presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la Direzione Centrale delle Risorse Umane e la Segreteria del Dipartimento. Presso il Gabinetto del Ministro dell'Interno ha assolto le funzioni di Vice Capo Gabinetto Vicario e poi quelle di prefetto di Perugia ed attualmente è comandato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(**) Viceprefetto. Dirigente della prefettura di Crotone, poi in servizio presso l'Ufficio Ordine e Sicurezza Pubblica del Gabinetto del Ministro dell'Interno; presiede ora la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Crotone.

ascriverne la responsabilità viene valida una ulteriore intima convinzione riferita alla gestione delle Amministrazioni sciolte per mafia nelle diverse realtà del Paese.

In questa materia tantissimi, tra coloro che in anni recenti si sono misurati con essa, - ed io sono stato - professionale custode di tante riflessioni da parte di colleghi e probi amministratori - ritengono che l'assenza di adeguati anticorpi presenti nelle strutture burocratiche di quelle Amministrazioni sia il più insidioso vulnus del sistema. È evidente, infatti, anche al più distratto Osservatore, che il solo allontanamento del Sindaco o dell'Amministratore collegato in qualche modo alla criminalità, non può da solo restituire legalità e correttezza d'azione se permane un contesto compromesso, un tessuto logoro e lacerato, una comunità vittima e inconsapevole complice della mala amministrazione.

Sistematicamente, infatti, mafia, camorra, 'ndrangheta e sacra corona unita si sono insinuati all'interno degli apparati pubblici nei livelli più diversificati della burocrazia anche locale.

Ed ancora, affidare ad un Commissario od al massimo ad una terna di Commissari la responsabilità di invertire quel deleterio senso di marcia e lasciare questi funzionari in tanta solitudine tra mura, a volte assolutamente ostili, a lottare contro una schiacciante pressione criminale, è di per sé una strategia troppo debole e decisamente perdente e rischia di apparire una voluta trascuratezza.

L'antimafia e l'anticorruzione (che ne può essere spesso l'antidoto) necessitano di migliori e più organizzate energie, che nel nostro Paese ci sono e che sono presenti anche nei disgraziati territori da cui questi fenomeni hanno origine e che ormai sono diffusi senza alcun limite di territorio e materia.

Ma ora più che mai occorre stringere un sistema più coeso, più articolato e ordinariamente allertato, abbandonando qualsiasi scorciatoia offerta dalla straordinarietà e dell'eccezionalità.

Orbene, presso le Prefetture è operativo già dall'entrata in vigore del Dec. Leg.vo n. 300 del 1999 una Conferenza provinciale permanente composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato. Ed è tra di loro che può trovarsi, in primis, la sinergia per collegare tutte le diverse banche dati.

Non si può più assistere alla istituzione di una Commissione speciale per la gestione ed il controllo di ogni appalto appena più che ordinario e continuare a veder rilasciare deroghe al Codice degli appalti per recuperare ritardi strumentali e velocizzare tempistiche per modalità artificiosamente involute.

È indispensabile dare avvio e rapido corpo a quella struttura di difesa dalla corruzione che trova nelle Prefetture e nel Ministero dell'Interno la sua naturale collocazione.

A tal proposito è già pronto uno straordinario lavoro meticolosamente

soppesato e scrupolosamente validato all'interno di uno specifico Gruppo di lavoro costituito presso il Gabinetto del Ministro dell'Interno per assemblare una piattaforma informatica denominata "Sciamano" dalla quale si possono desumere spunti di immediata operatività.

E nella medesima ottica deve inserirsi la circolare del 5 ottobre del 2011 con cui il Ministro Maroni, che proprio attraverso la rete dei Prefetti, promosse la diffusione della esperienza della Stazione Unica Appaltante in campo nazionale, ed in queste pagine il paziente lettore troverà spunti di analisi e riflessione.

E vieppiù, pur nel contesto di una riorganizzazione delle Prefetture di cui se ne intravedono all'orizzonte i contorni con l'istituzione di un Ufficio Unico di Garanzia, si ritiene utile proporre una ulteriore e più puntuale riflessione.

Infatti, prendendo spunto da quanto si è sin qui detto, gioverebbe molto ai Commissari nominati per la gestione dei comuni sciolti per mafia potersi avvalere nella sede della Prefettura di riferimento di una Sezione di vigilanza, promanazione della stessa Conferenza permanente, obbligatoriamente incaricata, con provvedimento del Prefetto, di esprimere pareri vincolanti circa atti e determine riferiti ad opere pubbliche di rilevante valore economico o ad atti regolamentari o di gestione del territorio, tanto da esercitare un vero controllo responsabile e collaborativo sull'attività degli apparati comunali a garanzia dell'azione dell'amministrazione straordinaria, argine all'azione malamente diretta di organi infedeli dell'apparato territoriale a tutela dell'attività della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Esclusivamente per tramite della posta elettronica della Prefettura e nel tempo massimo di 10 giorni questo organo potrebbe esprimere il proprio giudizio di validazione, congruità giuridico funzionale e di compatibilità economico-finanziaria (superando i tradizionali parametri di merito e legittimità) dal quale motivatamente potersi discostare ma non poter colpevolmente ignorare.

Tempi e forme rigidamente fissate per non cadere nelle trappole burocratiche del passato, evitando questa volta di buttare via "il bambino con l'acqua sporca" così come, invece, s'è fatto con il controllo sugli atti di comuni, province e regioni.

Infatti la spesa pubblica che ha devastato il bilancio nazionale ha origine e causa anche, se non soprattutto, da riforme effettuate in queste materie sotto la spinta del populismo e le semplificazioni delle piazze.

E l'attualità di queste necessità trovano oggi rilancio nelle tesi del giudice Lombardo (cft intervista al settimanale LEFT del maggio 2014 allegato al quotidiano L'Unità) che nell'affrontare un delicatissimo caso giudiziario si interroga sui benefici (troppo pochi) e sui danni (troppi) prodotti dalla costruzione dottrinario-giudiziaria del concorso esterno in associazione mafiosa, allorquando si ascrive un ruolo di direzione strategica al "colletto bianco" c.d. esterno alla consorteria malavitosa.

SOMMARIO: 1. Le origini dell'istituto - 2. I dati del Ministero dell'Interno sul funzionamento della stazione appaltante - 2.1 Le diverse tipologie di Stazione unica appaltante - 2.2 Modalità di funzionamento - 2.3 Procedure gestite - 2.4 Dati quantitativi e contenzioso - 3. Obbligo di affidamento degli appalti dei piccoli comuni ad una centrale di committenza e stazione unica appaltante - 3.1 La centrale di committenza nel diritto comunitario - 3.2 La centrale di committenza ed i piccoli comuni. Profili soggettivi - 3.3 Procedure attratte alla competenza della centrale unica di committenza - 3.4 Aspetti organizzativi - 4. Conclusioni: la situazione attuale e possibili sviluppi.

1. Le origini dell'istituto.

Nel corso della prima decade di questo secolo, si sono manifestate, sia a livello di normazione primaria sia nell'esperienza pratica, i primi corposi segnali di un'innovativa tendenza nel campo dei modelli organizzativi di gestione degli appalti pubblici.

In particolare, dopo decenni di proliferazione delle stazioni appaltanti pubbliche, connessa anche a processi di lungo periodo di decentramento amministrativo e di sviluppo delle autonomie locali, si andavano delineando esigenze di carattere diverso che confluivano nell'articolazione di nuovi modelli di gestione.

La prima di tali esigenze era rappresentata dalla necessità di semplificare i meccanismi procedurali e di stimolare risparmi di spesa (1). La seconda faceva riferimento alla ricerca di strumenti sempre più affinati di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata. Sotto quest'ultimo profilo (2), in quegli anni si era sviluppato un approfondito dibattito nell'ambito dei lavori delle commissioni parlamentari d'inchiesta sul fenomeno delle mafie (3) che, partendo anche dalla constatazione del primo esperimento di accorpamento di stazioni appaltanti realizzatasi in Sicilia proprio in quel periodo (4), evidenziava la notevole importanza che si annetteva a quella misura organizzativa al fine di rendere trasparenza al delicato settore e, per quella via, rendere più semplici i controlli e più difficoltosi i tentativi di infiltrazione criminosa nel settore.

L'esigenza di carattere finanziario, invece, si affermava preliminarmente a livello di normazione europea. Infatti, prendendo spunto da diverse esperienze pratiche che si erano concretizzate in alcuni paesi, peraltro virtuose ai fini dello stimolo alla concorrenza (5), la Direttiva 18/2004/CE delineava per

(1) NICOLA PIGNATELLI, *La centrale di committenza unica dei piccoli comuni: la gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica*, in *Lexitalia.it*, n. 3/2012.

(2) Si veda al riguardo, CARDELLICCHIO-GALLO, *La stazione unica appaltante provinciale di Crotona: genesi e prospettive evolutive*, in *Rass. Avv. Stato*, anno LIX, n. 1, gennaio-marzo 2007.

(3) *Ibidem*, p. 29.

(4) Si tratta degli Uffici regionali per l'esecuzione di gare d'appalto, istituiti con legge regionale n. 10 del 12 gennaio 1993, che furono poi effettivamente costituiti in attuazione di un'altra legge regionale, la n. 7 del 20 agosto 2002.

(5) Si veda, in proposito, ALESSANDRO GIARDETTI, *Principali interventi normativi in materia di centrali di committenza*, in *Diritto.it* e NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*

la prima volta la centrale di committenza, prevedendo, tuttavia, per gli Stati membri, la facoltà di consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di far ricorso a tali strutture (6). Tale previsione è stata poi ripresa dal Codice degli appalti (7), all'art. 3, comma 34.

La spinta delle due esigenze di fondo sopra delineate giunse ad un punto di caduta concreto nel 2007, con la costituzione di un nuovo modello di gestione associata degli appalti, dapprima limitato ai soli lavori pubblici, poi esteso l'anno successivo anche a forniture e servizi, costituito dalla Stazione unica appaltante provinciale di Crotona (8).

I risultati positivi conseguiti in tempi rapidi dalla nuova struttura, realizzata nell'ambito del "Programma Calabria" (un piano d'azione ideato ed attuato in quegli anni dalla Conferenza regionale delle autorità provinciali di pubblica sicurezza calabresi), indussero alla gemmazione di molteplici esperienze simili, dapprima in Calabria e poi su tutto il territorio nazionale, tanto che l'istituto è stato poi previsto all'art. 13 della L. 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro la mafia), con le modalità di attuazione delineate dal D.P.C.M. 30 giugno 2011 (9).

A distanza di sette anni dalla nascita dell'istituto, è ora opportuno approfondire una riflessione sullo stesso e ciò sia perché sono disponibili dati statistici ufficiali del Ministero dell'Interno (10), sia perché le nuove norme stratificatesi negli ultimi anni in materia di *spending review* fanno riferimento anche all'obbligo per alcuni enti di costituire centrali di committenza, sia perché pare ormai irreversibile il processo di revisione dei livelli di governo con importanti ricadute sui sistemi organizzativi pubblici del territorio.

2. I dati del Ministero dell'Interno sul funzionamento della stazione unica appaltante.

2.1 Le diverse tipologie di Stazione unica appaltante.

La riflessione sull'argomento si può fondare oggi su una base solida che è costituita da un monitoraggio avviato dal Ministero dell'Interno a maggio 2012 e confluito in una sintesi finale di cui ha dato notizia, come sopra riferito, il quotidiano "Italia Oggi" del 22 novembre 2012. La predetta rilevazione era finalizzata anche all'attuazione dell'art. 1, comma 4 del D.P.C.M. 30 giugno 2011, che ha dettato norme in materia di stazione unica

(6) Art. 11 della Direttiva.

(7) D.L.vo 12 aprile 2006, n. 163.

(8) Per una ricostruzione delle vicende che portarono alla costituzione della S.U.A. di Crotona, si veda CARDELLICCHIO-GALLO, *op. cit.*

(9) Sull'inquadramento della Stazione unica appaltante nell'ambito delle nuove misure antimafia in materia di pubblici appalti, si veda ROSANNA DE NICTOLIS, *La nuova disciplina antimafia in materia di pubblici appalti*, in *Urbanistica e Appalti*, 2010, 10, 1129.

(10) Divulgati su *Italia Oggi* del 22 novembre 2012, p. 32.

appaltante, in attuazione dell'art. 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136, secondo il quale *“Il Governo, le regioni e le province autonome, in sede di Conferenza unificata, si scambiano annualmente, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dati ed informazioni relativi all'attuazione del presente decreto, con riguardo ai rispettivi ambiti di competenza”*.

I dati del Ministero dell'Interno sono organizzati secondo quattro aree tematiche: numero delle stazioni uniche appaltanti costituite e principali elementi organizzativi, funzioni espletate, elementi quantitativi sulle attività svolte, contenzioso.

In primo luogo, il lavoro di monitoraggio ha messo in luce che, alla data della sua stesura, erano state costituite 13 stazioni uniche appaltanti, che accorpavano 477 amministrazioni aggiudicatrici, tra cui 205 comuni. Già il rapporto del Ministero dell'Interno dava atto che erano in corso di costituzione altre strutture simili (come quelle del Comune di Genova e della Regione Liguria) ed invero il numero di tali uffici è in costante crescita, come si riferirà con maggiore dettaglio al paragrafo 3.

Le strutture costituite non fanno riferimento ad un unico impianto ma a quattro modelli fondamentali, evidentemente articolati in relazione alle diverse esigenze di contesto territoriale. L'approccio diversificato alle modalità organizzative è peraltro l'opzione prescelta nel DPCM 30 giugno 2011 che, nell'attribuire alla SUA natura giuridica di centrale di committenza, prevede la possibilità che la stessa operi in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale.

Il primo modello, risalente all'esperienza iniziale della provincia di Crotone, si impernia sull'incardinamento della struttura nell'organizzazione dell'amministrazione provinciale. In questo caso, la Stazione unica appaltante è costituita attraverso una convenzione ex art. 30, D. L.vo 18 agosto 2000, n. 267, e tende ad assorbire tutte le amministrazioni aggiudicatrici del territorio. In questo ambito, è particolare l'esempio di Trento, per il particolare rilievo costituzionale di quell'Amministrazione provinciale (11).

Il secondo assetto organizzativo fa riferimento invece alla Regione (Stazione unica appaltante regionale). Operativa, alla data del segnalato rapporto del Ministero dell'Interno, in due regioni, è istituita con legge regionale e si occupa tendenzialmente delle procedure di gara dei diversi uffici regionali e degli enti subregionali ed è finalizzata anche a realizzare economie di scala attraverso la centralizzazione degli acquisti.

Il terzo esempio rilevato dal monitoraggio è quello che si fonda sull'attività del Provveditorato alle opere pubbliche ed è regolato da un provvedimento

(11) La struttura, prima denominata Agenzia dei servizi ora Agenzia provinciale per gli appalti ed i contratti, è stata costituita con Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3.

di tale ufficio. Nato per intervenire su casi specifici (12), si va delineando come una struttura a valenza generalizzata, sull'esempio della S.U.A. incaricata nelle amministrazioni provinciali.

Il quarto tipo, infine, si è sviluppato nell'ambito delle Unioni dei Comuni e delle Comunità Montane ed è espressione dell'esercizio associato di funzioni da parte degli enti locali.

Un caso a parte, infine, è costituito dagli Uffici regionali per la gestione della gare d'appalto (U.R.E.G.A.), istituiti in Sicilia, nella loro attuale configurazione, con Legge regionale n. n. 7 del 2 agosto 2002 ed oggi disciplinati dall'art. 9 della legge regionale n. 12 del 12 luglio 2011. Di tale struttura, antesignana della Stazione unica appaltante, hanno l'obbligo di avvalersi gli enti territoriali per appalti di lavori da affidare con procedure di asta pubblica, per importi superiori ad Euro 1.250.000.

2.2 Modalità di funzionamento.

Particolare interesse suscitano le modalità di funzionamento concretamente realizzate. Quasi tutte le Stazioni uniche appaltanti utilizzano personale degli enti convenzionati. Solo in un caso si fa ricorso a forme più flessibili di reclutamento delle risorse umane. Gli oneri di funzionamento, nei modelli a base provinciali, sono sostenuti attraverso la previsione di una percentuale del quadro economico dell'intervento, destinata alla Stazione unica appaltante. Le strutture di livello regionale, invece, attingono direttamente al bilancio dell'Ente di riferimento.

Il nucleo fondamentale delle funzioni della S.U.A. si conferma essere l'espletamento della procedura di gara, in linea con l'art. 3 del D.P.C.M. 30 giugno 2011, partendo dalla predisposizione del bando di gara per giungere all'aggiudicazione provvisoria. Peraltro, quasi tutte le stazioni uniche appaltanti svolgono funzioni ulteriori e, in particolare, procedono all'acquisizione delle informazioni antimafia, in tal modo ribadendosi la finalizzazione dell'istituto anche alla prevenzione antimafia, alcune si occupano della valutazione del progetto, della predisposizione del contratto e di altre incombenze in fase esecutiva. Parte delle Stazioni uniche appaltanti svolgono, inoltre, funzioni di centralizzazione degli acquisti, richiamandosi, in tal modo la confluenza tra i due modelli della S.U.A. e della centrale di committenza.

2.3 Procedure gestite.

Tutte le Stazioni uniche appaltanti, poi, si occupano di lavori, servizi e forniture (13), ad eccezione degli U.R.E.G.A. che si interessano solo della prima tipologia di contratti pubblici.

(12) Il riferimento principale è costituito dall'esperienza della Stazione unica appaltante di Napoli (si veda CARDELLICCHIO-GALLO, *Stazione Unica Appaltante: tenuta di un impianto e nuovi contesti*, in *Rass. Avv. Stato*, Anno LXII - n. 3 luglio-settembre 2010).

Di notevole interesse sono, ancora, i dati relativi al tipo di procedure gestite. Tutte le strutture rilevate dal Ministero dell'Interno si occupano di procedure aperte ed un numero sempre crescente si occupa anche di procedure ristrette e negoziate, cottimi fiduciari, procedure dinamiche di acquisto, *project financing* e procedure in economia.

Rilevante, in proposito, è il parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata della Corte dei Conti, in esito ad una richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania (14).

Nel caso sottoposto alla sua attenzione, il Sindaco esponeva che l'Ente di appartenenza aveva aderito ad una Stazione unica appaltante costituita in forma associata. Al riguardo, il predetto chiedeva di conoscere se la procedura negoziata senza bando, di cui all'art. 122, comma 7, D.L.vo 12 aprile 2006, n. 163, doveva ritenersi assegnata alla competenza della centrale di committenza o se l'assenza del bando o di invito a presentare offerta doveva far ritenere che l'incombenza fosse di pertinenza esclusiva del responsabile unico del procedimento.

La richiamata Sezione di controllo della Corte dei Conti, previa analisi e differenziazione tra gli istituti della centrale di committenza e della stazione unica appaltante, ha dapprima rilevato che la questione proposta non attiene all'ambito di applicazione dell'art. 33, comma 3 *bis* del D.L.vo 12 aprile 2006, n. 163, concernente l'obbligatoria affidamento degli appalti a centrali di committenza per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, su cui torneremo nel paragrafo successivo, ma è diretta a conoscere se in capo all'ente che abbia aderito ad una Stazione unica appaltante residui la possibilità, in caso di contratti sotto soglia, di svolgere attività per l'affidamento del contratto senza rivolgersi alla S.U.A.

In proposito, la Corte dei Conti ha evidenziato che le finalità sottese alla norma istitutiva della S.U.A. (art. 13, L. 13 agosto 2010, n. 136) devono essere rinvenute, da un lato, nell'esigenza di assicurare trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, dall'altro in quella di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali.

In ragione di ciò, malgrado alcune delle funzioni esplicitate nella disciplina regolamentare della S.U.A. facciano riferimento a procedure di gara, un'interpretazione sistematica ed orientata dalla *ratio* dell'intervento legislativo portava a concludere che anche le procedure negoziate senza pubblicazione del bando devono essere ritenute attratte alla competenza dell'Ufficio unico. In relazione alla natura pattizia degli atti costitutivi della Stazione unica appaltante, rientranti nella tipologia oggetto di esame da parte del Giudice

(13) Nelle diverse esperienze sono fissate soglie diversificate di valore per l'attivazione della Stazione unica appaltante.

(14) C. Conti Basilicata, Sez. contr., Delib. 1 luglio 2013, n. 68.

contabile, ovviamente, va fatta salva la possibilità che le relative convenzioni possano regolare diversamente la questione.

Le conseguenze di una tale interpretazione sono rilevanti non solo sotto il profilo organizzativo e gestionale ma anche per l'aspetto più specificamente giuridico. La giurisprudenza (15), infatti, ha stabilito che non si può dubitare dell'attualità e della cogenza dell'obbligo, gravante sulle amministrazioni aggiudicatrici aderenti, di ricorrere alla S.U.A. per la concreta gestione delle gare derivando, in caso contrario, l'annullamento dell'atto di aggiudicazione.

2.4 Dati quantitativi e contenzioso.

Tornando ai dati sull'attività della stazione unica appaltante, la rilevazione del Ministero dell'Interno evidenzia che il totale delle gare espletate dal sistema, fino al 2011, erano 3.133, per un importo complessivo di 3.247 mld di euro. L'analisi per anno degli importi risultava in crescita tendenziale fino al 2011, anno nel quale, invece, si registrava una flessione. Il dato è comparabile al decremento complessivo degli importi dei lavori pubblici che, per quell'anno, veniva quantificato nel - 13,9% dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (16).

La comparazione tra aggiudicazioni provvisorie e gare introitate, tra il 2007 (81,6%) ed il 2011 (87%) segnala un andamento crescente dell'efficacia dell'azione della stazione unica appaltante.

Specifico interesse è costituito anche dall'andamento del contenzioso che si compendia nel censimento di 136 ricorsi avverso procedure gestite dal sistema delle stazioni uniche appaltanti. Il dato complessivo è pari al 5,6% delle gare trattate, superiore alla media nazionale del 4,3% (17). Tale elemento informativo necessita peraltro di due specificazioni. In primo luogo, nel novero dei ricorsi sono indicati anche i gravami aventi ad oggetto le informazioni antimafia ostative acquisite spesso, come abbiamo visto, proprio dalle stazioni uniche appaltanti ma che non possono essere ricondotte alla gestione della procedura di gara. Inoltre, il dato del contenzioso relativo alle S.U.A. costituite in ambito provinciale, il segmento più innovativo e significativo, è pari al 2,8% del totale dei procedimenti trattati. Pertanto la mole del contenzioso, così analizzata nel dettaglio, assume dimensioni inferiori alla metà del dato complessivo nazionale.

(15) T.A.R. Calabria Reggio Calabria, Sez. I, 2 luglio 2010, n. 682.

(16) A.V.C.P., *Relazione al Parlamento per l'anno 2011*, in http://www.avcp.it/portal/public/classic/Comunicazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/_relazioni?id=5158a0c0a7780a500216b2fa52e504a.

(17) Relativa a contratti di lavori conclusi nel periodo 2000-2009, in: *L'attuazione della legge obiettivo*, 6° Rapporto per l'VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, in collaborazione con l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, Camera dei Deputati, 5 settembre 2011, pp. 17 ss.

3 Obbligo di affidamento degli appalti dei piccoli comuni ad una centrale di committenza e stazione unica appaltante.

3.1 La centrale di committenza nel diritto comunitario.

Il concetto di centrale di committenza è originato, come detto in precedenza, nel sistema normativo europeo ed ha preso le mosse dalla constatazione di tecniche di centralizzazione della committenza sviluppatesi nei paesi membri (18).

La Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 aveva cristallizzato l'istituto tenendo conto delle esperienze suddette che consistevano nell'individuazione di un unico soggetto da incaricare, ad opera delle amministrazioni aggiudicatrici, allo scopo di procedere agli acquisti, di aggiudicare appalti o di stipulare accordi quadro.

Nella definizione normativa, fissata dalla fonte europea e ripresa dal Codice dei contratti, dunque, per "centrale di committenza" si intende un'amministrazione aggiudicatrice che, per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici:

1. acquista forniture e/o servizi;
2. aggiudica appalti pubblici;
3. conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori (19).

Si tratta, in realtà, di un istituto a recepimento facoltativo da parte degli Stati membri e tale logica di non vincolatività ha un duplice profilo: quello esterno, legato alla possibilità di scelta da parte dello Stato membro circa l'inclusione dell'istituto nella legislazione nazionale, e quello interno, per il quale le amministrazioni aggiudicatrici devono essere destinatarie di una facoltà a far ricorso alla centrale di committenza (20). Il diritto interno, come detto, ha ripreso la definizione comunitaria nel Codice degli appalti, all'art. 3, comma 34.

L'applicazione pratica dell'istituto in questione si è avuta, da una parte, con l'esperienza della CONSIP (21) e tuttavia, sotto il profilo dell'accorpa-

(18) Per una ricostruzione della nozione, si veda C. Conti Basilicata, Sez. Contr., Delib. 1 luglio 2013, n. 68.

(19) ALESSANDRO GIARDETTI, *op. cit.*

(20) V. al riguardo NICOLA PIGNATELLI, *La centrale di committenza unica dei piccoli comuni: la gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica*, in *Lexitalia.it*.

(21) C.O.N.S.I.P., la cui ragione sociale originariamente era C.O.N.S.I.P. 'Concessionaria Servizi Informativi Pubblici', nasce nel 1997 come strumento di cambiamento della gestione delle tecnologie dell'informazione nell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Con il Decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 414 sono state affidate alla C.O.N.S.I.P. le attività informatiche dell'Amministrazione Statale in materia finanziaria e contabile. Nel 2000, viene affidata a C.O.N.S.I.P. anche l'attuazione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. Infatti, attuando la Legge finanziaria per il 2000, con il Decreto ministeriale del 24 febbraio 2000 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha individuato nella C.O.N.S.I.P. la struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le P.A. (www.consip.it).

mento delle amministrazioni aggiudicatrici sul territorio, la più rilevante espressione concreta è stata la Stazione unica appaltante.

3.2 *La centrale di committenza ed i piccoli comuni. Profili soggettivi.*

Nello sforzo di porre rimedio alle gravissime difficoltà della finanza pubblica, anche attraverso un processo di revisione e qualificazione della spesa pubblica, negli ultimi anni il concetto di centrale unica di committenza ha preso un nuovo vigore, a partire dal D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (22). Tale norma prevede che i comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti non possano più bandire gare e debbano necessariamente avvalersi di una centrale di committenza unica per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

Dal punto di vista soggettivo, la norma fa riferimento ai comuni della classe dimensionale sopraindicati (23) che si trovano nella medesima provincia.

Sotto il profilo oggettivo, l'attribuzione obbligatoria alla centrale di committenza riguarda lavori, servizi e forniture ed il soggetto destinatario della competenza può essere:

1. un'Unione dei comuni già esistente;
2. un apposito Consorzio tra comuni.

A proposito di tale ultima possibilità, connessa alla stipula di un accordo consortile, la dottrina ha rilevato il contrasto sistematico con la precedente scelta legislativa di soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, imposta agli stessi dall'art. 2, comma 186, lett. a), L. 23 dicembre 2009, n. 191 (24).

In tal senso, preferendo un'interpretazione maggiormente aderente alla *ratio* della norma, tesa a garantire risparmi di spesa e non ad istituire nuovi enti, e valorizzando il termine "accordi" nell'espressione "accordi consortili", la predetta dottrina si è orientata nel senso di ritenere praticabile, in ossequio alla disciplina in esame, la stipula di convenzioni ex art. 30, D. L.vo 18 agosto 2000, n. 267 per l'istituzione della centrale unica di committenza.

3.3 *Procedure attratte alla competenza della centrale unica di committenza.*

Un'ultima questione si pone con riguardo alla delimitazione delle procedure di selezione del contraente che debbono ritenersi ricomprese nell'ambito di operatività della centrale di committenza.

(22) Convertito con L. 22 dicembre 2011, n. 214 (V. ALESSANDRO GIARDETTI, *op. cit.*). Per un'analisi della norma, si veda anche MARCO LIBANORA, *Le nuove centrali di committenza dei comuni*, in *Azienditalia*, 2012, 5, 373.

(23) Per le problematiche specifiche dei "piccolissimi" comuni, con popolazione sino a 10.000 abitanti, si veda la disamina in NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*

(24) V. NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*, e PASQUALE MONEA, *Stazione unica appaltante in Unione o convenzione*, in <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2013-03-11/stazione-unica-appalti-unione-064455.shtml?uuid=AbhaMqcH>

Secondo un primo orientamento (25), per risolvere la questione occorre valorizzare due elementi. Il primo è costituito dall'elemento testuale del richiamo alle "gare bandite successivamente al 31 marzo 2012", previsto dall'art. 23, comma 5, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, come termine per l'operatività del nuovo sistema.

Il riferimento alle gare bandite, secondo tale opzione, consente di poter ritenere incluse tutte le procedure di gara il cui importo sia superiore od inferiore alla soglia comunitaria. In questo senso, militerebbe anche la relazione tecnica al provvedimento legislativo che si commenta, secondo il quale la finalità della disciplina è quella di superare il sistema di frammentazione degli appalti pubblici e ridurre i costi di gestione delle procedure ad evidenza pubblica.

Un maggiore approfondimento viene dedicato alle acquisizioni in economia di beni, servizi e lavori. In proposito, viene rammentata la tradizionale ripartizione tra amministrazione diretta, in cui le acquisizioni sono effettuate con materiale e mezzi propri e con personale proprio dell'amministrazione, ed il cottimo fiduciario, una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici (26).

Secondo l'opzione interpretativa in esame (27), la *ratio* della normativa induce a ritenere che il cottimo fiduciario debba essere ricompreso nell'ambito della gestione associata obbligatoria (28). Gli elementi interpretativi suddetti, invece, indurrebbero ad escludere l'inclusione di affidamenti diretti e delle acquisizioni in amministrazione diretta.

Argomenti per una diversa soluzione della questione si possono individuare nel citato parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata della Corte dei Conti (29) al Comune di Savoia. In quell'atto, la Corte dei Conti ha espresso l'avviso, come detto, che le finalità di trasparenza, regolarità ed economicità, di prevenzione delle infiltrazioni criminose sottese all'istituto della stazione unica appaltante siano tali da superare il riferimento testuale alle "procedure di gara" contenuto nella relativa disciplina regolamentare (30).

(25) Si veda, NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*, C. Conti, Sez. Contr. Piemonte, Delib. 4 luglio 2012, n. 271, C. Conti Sez. Contr. Lombardia, Delib. 24 aprile 2013, n. 165.

(26) Sul punto, v. C. Conti, Sez. Contr. Piemonte, cit.

(27) *Ibidem* e NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*

(28) NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*

(29) C. Conti Basilicata, Sez. Contr., Delib. 1 luglio 2013, n. 68.

(30) D.P.C.M. 30 giugno 2011. Nel senso dell'allargamento dell'ambito di operatività delle centrali di committenza, si veda STEFANO USAI, *L'obbligo per i piccoli comuni di espletare la propria attività contrattuale attraverso la stazione unica appaltante secondo la Corte dei Conti*, in http://www.oggipa.it/index.php?option=com_content&view=article&id=143:l-obbligo-per-i-piccoli-comuni-di-espletare-la-propria-attivita-contrattuale-attraverso-la-stazione-unica-appaltante-secondo-la-corte-dei-conti&catid=112&Itemid=574.

3.4 Aspetti organizzativi.

Si può ora passare all'aspetto organizzativo collegato all'attuazione delle norme in questione che, come si è visto, originariamente dovevano essere applicate alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012. Il termine è stato poi prorogato di dodici mesi dal D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con L. 24 febbraio 2012, n. 14, art. 29 e poi al 31 dicembre 2013, con D.L. 26 aprile 2013, n. 43, convertito con L. 24 giugno 2013, n. 71. Il D.L. 30 dicembre 2013, n. 150 (c.d. "Milleproroghe"), nel testo di conversione appena approvato definitivamente in Parlamento, prevede un ulteriore slittamento al 30 giugno 2014.

È indubbio che le attività di tipo regolamentare e pratico che dovranno essere messe in campo per l'attivazione della norma non potranno non considerare che l'unico esempio diffuso sul territorio di concentrazione della committenza per lavori, servizi e forniture è la Stazione unica appaltante (31). La disciplina dell'istituto, l'art. 13 della L. 13 agosto 2010, n. 136, il regolamento attuativo ed ancora di più la prassi applicativa su cui sono stati dati ampi cenni nei paragrafi precedenti, costituiscono un "paradigma funzionale" (32) molto rilevante per l'operazione in questione.

Tale parametro, anzitutto, è significativo per la delimitazione delle attività tra amministrazione aggiudicatrice e centrale di committenza. In proposito, l'art. 4 del D.P.C.M. 30 giugno 2011 prevede che la S.U.A. si occupi delle seguenti attività:

a) collabora con l'ente aderente alla corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto, tenendo conto che lo stesso deve garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati;

b) concorda con l'ente aderente la procedura di gara per la scelta del contraente;

c) collabora nella redazione dei capitolati di cui all'articolo 5, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) collabora nella redazione del capitolato speciale;

e) definisce, in collaborazione con l'ente aderente, il criterio di aggiudicazione ed eventuali atti aggiuntivi;

f) definisce, in caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri di valutazione delle offerte e le loro specificazioni;

g) redige gli atti di gara, ivi incluso il bando di gara, il disciplinare di gara e la lettera di invito;

h) cura gli adempimenti relativi allo svolgimento della procedura di gara in tutte le sue fasi, ivi compresi gli obblighi di pubblicità e di comunicazione previsti in materia di affidamento dei contratti pubblici e la verifica del pos-

(31) NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*

(32) *Ibidem.*

sesso dei requisiti di ordine generale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;

i) nomina la commissione giudicatrice in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

l) cura gli eventuali contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo anche gli elementi tecnico-giuridici per la difesa in giudizio;

m) collabora con l'ente aderente ai fini della stipulazione del contratto.

Inoltre, proprio la prassi applicativa delle stazioni uniche appaltanti già operative consente di individuare oculate soluzioni al problema del reperimento e del sostenimento dei costi di funzionamento della centrale di committenza.

Se quindi la Stazione unica appaltante è un fondamentale paradigma per le centrali di committenza da costituire, a maggior ragione deve ritenersi che quelle già esistenti soddisfino i requisiti di legge. In proposito, tenuto conto che un numero rilevante di stazioni uniche appaltanti è stato costituito con convenzioni ex art. 30, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, deve ritenersi da privilegiare l'opinione ermeneutica per la quale il termine "accordi consortili" riportato dall'art. 33, comma 3 *bis* del Codice degli appalti, quale strumento per l'attribuzione obbligatoria alle centrali uniche di committenza, debba intendersi riferito proprio alla predetta tipologia di patti tra enti locali. Qualora dovesse prevalere una diversa opzione interpretativa, sarebbe necessaria una modifica della norma suddetta per inserire la convenzione ex art. 30 del Testo unico degli enti locali tra i mezzi utilizzabili per l'attuazione dell'obbligo di accorpamento della funzione.

4 Conclusioni. La situazione attuale e i possibili sviluppi.

Già i dati rilevati dal Ministero dell'Interno e riportati dalla stampa specializzata consentono di affermare che il sistema delle stazioni uniche appaltanti è saldamente inserito nel panorama amministrativo italiano, configurandosi come la più importante novità, insieme all'istituzione della C.O.N.S.I.P., rispetto ai modelli organizzativi per la gestione degli appalti nel nostro Paese.

Gli elementi quantitativi censiti, relativi alla situazione antecedente al 2012, riferiscono di 13 stazioni uniche appaltanti funzionanti, che hanno consentito di accorpare 477 amministrazioni aggiudicatrici, tra cui 205 comuni. Le sottolineature critiche sull'istituto, sia dal punto di vista teorico che pratico (33), appaiono, dopo due anni dalla predetta rilevazione, non confortate dalla incessante evoluzione del sistema in cui, evidentemente, i caratteri di fondo ed i positivi risultati hanno avuto un ruolo cruciale.

(33) In proposito, si veda ANDREA MASCOLINI, *Gare, flop stazioni uniche*, in *Italia Oggi* del 22 novembre 2012, e GABRIELLA MARGHERITA RACCA, *Ius publicum - Report on italian public contracts (first part)*, in *Urbanistica e Appalti*, 2012, 8.

Un'analisi speditiva compiuta attraverso fonti internet in raffronto ai dati rilevati dal Ministero dell'Interno (34), permette di individuare già oggi almeno undici ulteriori stazioni uniche appaltanti di diverso genere. La situazione è destinata ad evolvere ulteriormente in tempi rapidi, nel senso di una notevole estensione del modello anche in relazione all'attuazione dell'obbligo di attribuzione degli appalti dei piccoli comuni ad una centrale unica di committenza che, come notato in precedenza, scatterà con riferimento alle gare bandite a decorrere dal 30 giugno prossimo.

Al riguardo, si deve notare che tale riforma riguarderà ben 5.868 comuni, per un territorio pari al 50% di quello nazionale ed una popolazione corrispondente al 40% del totale (35).

A tale ultimo proposito, ferma restando la libera determinazione dei comuni interessati nel fissare le modalità per l'attuazione dell'obbligo menzionato, i commentatori sono unanimi nell'individuare la S.U.A. come paradigma imprescindibile, anche in considerazione della circostanza che la Stazione unica appaltante è l'unica espressione diffusa di concentrazione degli appalti a livello territoriale (36).

Quanto alla questione più generale relativa all'opportunità di prevedere che tutte le amministrazioni aggiudicatrici sul territorio debbano aderire ad una stazione unica appaltante, si ritiene che tale opzione non sia la più efficace. In primo luogo, sembrano militare per l'opzione negativa considerazioni di legittimità costituzionale in quanto una generale obbligatorietà di adesione ad una Stazione unica appaltante potrebbe essere giudicata in contrasto con l'autonomia, in particolare per gli enti locali, stabilita in Costituzione.

Inoltre, la disamina di altre modalità di accorpamento delle funzioni in materia di lavori pubblici (37) ha dimostrato come sia necessaria la condivisione degli enti aderenti per raggiungere l'obiettivo dell'effettiva funzionalità della struttura.

Una più ampia e decisiva diffusione del modello della Stazione unica appaltante potrà quindi determinarsi a seguito dell'attuazione dell'obbligo di accorpamento delle funzioni di appalto previsto per i piccoli comuni. In relazione a ciò, come pure notato in precedenza, è indispensabile sciogliere il nodo degli strumenti utilizzabili per il conferimento delle funzioni allo scopo di evitare che stazioni uniche appaltanti costituite con lo strumento convenzionale e già

(34) Si cita, a titolo di esempio, la Stazione unica appaltante di Foggia, istituita nel 2013 e l'elenco di centrali di committenza regionali censite sul sito www.acquistinretepa.it.

(35) Dati dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia in http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/752/ANPCI.pdf.

(36) NICOLA PIGNATELLI, *op. cit.*; FABIO CACCO, *La stazione unica appaltante*, in *I contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, Anno XX, n. 2, p. 32; PASQUALE MONEA, *op. cit.*

(37) Si veda, in proposito, per un'analisi dell'esperienza degli U.R.E.G.A., CARDELLICCHIO-GALLO, *La stazione unica appaltante provinciale di Crotone: genesi e prospettive evolutive*, in *Rass. Adv. Stato*, anno LIX, n. 1, gennaio-marzo 2007.

funzionanti da anni, siano ritenute non utili per l'adempimento dell'obbligo in questione, in spregio alla *ratio* dell'intervento legislativo teso alla razionalizzazione della spesa e del sistema amministrativo.

In proposito potrebbe soccorrere un'interpretazione convergente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e delle Amministrazioni centrali competenti in materia, eventualmente supportate da parere del Consiglio di Stato.

Qualora tale ipotesi dovesse ritenersi non percorribile, sarebbe necessario un intervento ortopedico sulla norma sopraindicata allo scopo di aggiungere la convenzione ex art. 30, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 tra gli strumenti utilizzabili per la costituzione della centrale di committenza.

Sarebbe opportuno prevedere, sempre in chiave di evoluzione del sistema, l'obbligo di adesione alla S.U.A., e non la facoltà, come oggi previsto dall'art. 101 del D.L.vo 6 settembre 2011 n. 159, per gli enti locali i cui organi siano stati sciolti ai sensi dell'art. 143 del Testo unico degli enti locali (vale a dire per infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata) e per le amministrazioni subentrate alle commissioni straordinarie insediate ai sensi della norma predetta.

Ancora, sarebbe utile prevedere che la Stazione unica appaltante costituisca uno strumento indispensabile, in abbinamento alle sezioni specializzate del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza sulle grandi opere ed ai correlati gruppi interforze, per prevenire infiltrazioni criminali negli interventi legati a grandi opere ed a tipologie assimilabili (ad esempio ricostruzioni post-sisma) nel caso in cui siano competenti diverse amministrazioni aggiudicatrici.

In proposito, è utile rilevare l'esempio dell'Expo 2015, un evento come noto di importanza mondiale, per il quale sono stanziati cospicui finanziamenti pubblici ed in ordine al quale vi è la massima attenzione diretta ad evitare infiltrazioni criminose (38). Parimenti, con D.P.C.M. 22 ottobre 2008, è stata istituita la Società di gestione "Expo 2015 S.p.A." cui sono state affidate, tra l'altro, tutte le attività da eseguire per lo svolgimento dell'evento tra cui opere di programmazione e costruzione del sito, opere infrastrutturali di connessione al sito stesso, opere riguardanti la ricettività, opere di natura tecnologica nonché attività di organizzazione e gestione dell'evento. In altri termini, lavori, forniture e servizi, ordinariamente di competenza di diverse amministrazioni aggiudicatrici, sono stati affidati ad una struttura del tutto assimilabile, in questo, ad una stazione unica appaltante (39).

Da ultimo si pone il problema della collocazione della Stazione unica appaltante, in specie di quel particolare genere che ha finora fatto riferimento

(38) Per un'analisi degli strumenti di prevenzione attivati, si veda CARDELLICCHIO-GALLO, *Stazione Unica Appaltante: tenuta di un impianto e nuovi contesti*, in *Rass. Adv. Stato*, anno LXII, n. 3, luglio-settembre 2010.

(39) Si veda, in ordine al dibattito precedente all'adozione della scelta organizzativa in questione, una dichiarazione dell'allora Ministro della Giustizia sull'argomento in <http://napoli.repubblica.it/dettaglio-news/laquila-09:09/3681740>.

alle amministrazioni provinciali, in un quadro ordinamentale in grande movimento proprio per ciò che riguarda l'articolazione dei livelli di governo.

Il disegno di legge costituzionale n. 1543, attualmente pendente presso la Camera dei Deputati, prevede, come noto, la soppressione delle province. Ciò pone, tra l'altro, il problema dell'assegnazione delle relative funzioni tra cui rileva, in particolare, il coordinamento dell'area vasta.

Si tratta di temi di grande rilevanza per i quali il disegno di legge costituzionale rinvia ad una legge dello Stato ed ad un'attività successiva di Stato e Regioni.

Tale questione, nel sistema attuale, potrebbe trovare una soluzione individuando la Conferenza provinciale permanente, istituita presso le Prefetture e disciplinata dal D. L.vo 21 gennaio 2004, n. 29 e dal D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, come luogo ordinario di coordinamento dell'area vasta.

Il predetto organismo, infatti, è costituito dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali ed disegnata dalla legislazione vigente come luogo imparziale di coordinamento e di leale collaborazione tra diversi livelli di governo.

Proprio quella struttura, nell'ambito della quale, peraltro, sono state definite le negoziazioni per l'istituzione delle prime stazioni uniche appaltanti, potrebbe essere individuata allo scopo di coordinare le attività necessarie per la costituzione delle nuove centrali di committenza.

In quell'ambito, quindi, dovrebbero essere definiti gli accordi convenzionali per la costituzione di uffici unici (40) che dovrebbero fare riferimento funzionale ad uno specifico "Nucleo operativo per i contratti pubblici, da costituire con composizione mista nel seno della stessa Conferenza. A titolo di esempio, possono essere richiamate le esperienze pregresse registrate in alcune province italiane in cui è stata attivata la Stazione unica appaltante (41).

Un tale disegno della Stazione unica appaltante, che dovrebbe quindi essere costituita attraverso una convenzione ex art. 30 del Testo unico degli enti locali, negoziato in Conferenza provinciale permanente, costituita in Ufficio unico in raccordo funzionale con il predetto "Nucleo", servirebbe anche a soddisfare una diffusa esigenza di collocazione della struttura in posizione di autonomia rispetto a tutte le amministrazioni aggiudicatrici aderenti. È stato scritto, infatti (42), che poiché la S.U.A. nasce nell'ambito della legislazione antimafia, primariamente con la finalità di rafforzare l'economia legale e di

(40) Possibilità quest'ultima espressamente prevista dall'art. 30, comma 4.

(41) Si veda, in proposito, l'attività posta in essere presso la Prefettura di Crotona, in CARDELLICCHIO - GALLO, *La stazione unica appaltante provinciale di Crotona: genesi e prospettive evolutive*, in *Rass. Avv. Stato*, anno LIX, n. 1, gennaio-marzo 2007. Per l'analoga strutturazione presso la Prefettura di Caserta, si veda la segnalazione in *Stazione unica: nuove adesioni*, in *Lexautonomie* del 17 ottobre 2009.

(42) FABIO CACCO, *op. cit.*

innalzare il livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali, essa dovrebbe avere una netta autonomia rispetto agli enti per conto dei quali deve operare.

Al predetto “Nucleo”, in una logica complessiva di sistema, dovrebbero quindi essere affidate le seguenti competenze:

1. Monitoraggio delle gare e del rispetto di vincoli derivanti dall’adesione alla S.U.A.;

2. Recepimento di tutte le determinazioni e le delibere in materia di contratti pubblici (dalla fase della programmazione fino all’aggiudicazione definitiva e con riguardo anche all’approvazione di varianti) da parte delle amministrazioni aggiudicatrici che dovrebbero essere destinatarie di un obbligo in tal senso;

3. Possibilità di inoltrare raccomandazioni agli enti locali, anche con il previo raccordo con l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, al fine di garantire la trasparenza e la legittimità delle procedure gestite in ambito contrattuale;

4. Possibilità di segnalare al Prefetto ed alla Procura regionale della Corte dei Conti eventuali elementi informativi ritenuti rilevanti ai fini dell’esercizio delle rispettive attribuzioni.

Un tale sistema di gestione e controllo, ovviamente qui solo abbozzato e da meglio tarare con i soggetti pubblici competenti in materia, potrebbe dare un assetto stabile e razionale alle centrali di committenza, riconducendo ad unità l’esercizio sul territorio delle funzioni in materia di contratti pubblici.