

La stazione unica appaltante

di Fabio Cacco (*)

Sommario: 1. Le centrali di committenza. Due tipologie in relazione a due diversi interessi pubblici perseguiti. 2. Le centrali di committenza nel Codice dei Contratti e le Stazioni Uniche Appaltanti nella nuova legislazione antimafia. 3. Le problematiche giuridiche legate all'istituzione della SUA. 4. Caratteri essenziali di un regolamento istitutivo, modalità concrete di convenzionamento, limiti di funzioni.

1. Le centrali di committenza. Due tipologie in relazione a due diversi interessi pubblici perseguiti

Nel panorama istituzionale italiano si possono trovare numerosi esempi di "centrali di committenza", cioè di strutture deputate alla realizzazione di un sistema accentrato di acquisti nel settore pubblico, di natura giuridica diversa (società pubbliche, uffici regionali, agenzie regionali, consorzi di acquisto, ecc.), istituiti prima che la Direttiva n. 2004/18 del 30 aprile 2004 ⁽¹⁾ e, in suo recepimento, il decreto legislativo n. 163/2006 ⁽²⁾, ne legittimassero l'esistenza a livello di normazione primaria, come figura tipizzata di amministrazione aggiudicatrice ⁽³⁾.

Com'è noto, la prima esperienza italiana in tal senso è stata l'istituzione della Società CONSIP S.p.A ⁽⁴⁾. L'articolo 26 della Finanziaria 2000 (la legge n. 488/1999) ha affidato all'allora Ministero del Tesoro (ora dell'Economia) il compito di stipulare convenzioni nazionali per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Il Ministero dell'Economia ha incaricato la Società CONSIP S.p.A. di svolgere il compito attribuitogli dalla legge finanziaria. La stessa legge n. 488/99 ha obbligato le

(*) Dirigente di Ente Locale.

(1) Art. 1, par. 9 e par. 10.

(2) Art. 3, comma 34.

(3) Sul tema si veda l'ampia e approfondita indagine di Francesca di Lascio, "Le centrali di committenza regionali", in L. FIORENTINO (a cura di), *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella Repubblica federale*, Il Mulino, 2011 (anche in ASTRID Rassegna, 2010, 8, reperibile in www.astrid-online.it/rassegna).

(4) Caso a parte è quello della Regione Sicilia: con legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10, poi abrogata in parte e successivamente modificata dalla legge regionale 19 maggio 2003, n. 7, è stato istituito l'ufficio Regionale per i pubblici appalti, articolato in sezioni provinciali.

amministrazioni dello Stato ad avvalersi delle suddette convenzioni, mentre ha lasciato agli Enti Locali la facoltà di utilizzarle o meno, imponendo però di utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto del convenzionamento (5).

Pressoché tutte le regioni, sia prima che dopo la Direttiva n. 2004/18, hanno previsto modelli regionali centralizzati di acquisto, come detto diversi da caso a caso, ma sostanzialmente ispirati al modello CONSIP (6). È comunque a nostro parere assai significativo il fatto che pressoché tutte le norme istitutive siano contenute in leggi finanziarie – quella statale per prima, ovviamente –, cioè in strumenti normativi destinati a rispondere primariamente ad esigenze di contenimento della spesa pubblica. Questa è infatti la principale finalità che si è inteso perseguire con l'istituzione delle centrali di committenza.

Un caso a parte però, occorre a nostro avviso sottolineare, è costituito dalla istituzione della Stazione Unica Appaltante da parte della regione Calabria con legge regionale 7 dicembre 2007, n. 26 (7), dove, insieme ad indubbie esigenze di contenimento della spesa, si accompagnano, con chiaro profilo preminente, esigenze di contrasto alla criminalità organizzata. Ciò, anche se non esplicitato, riteniamo appaia con evidenza in primo luogo dall'incipit dell'art. 1 della stessa legge, laddove si esprimono gli obiettivi perseguiti: *“Al fine di assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici è istituita l'Autorità regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che assume la denominazione di Stazione Unica Appaltante (SUA)”*. L'articolo non fa cenno a preminenti interessi di contenimento della spesa pubblica, ma principalmente a “correttezza” e “trasparenza” nella gestione dei contratti pubblici. In secondo luogo, anche questo

(5) Lo Stato, con le leggi finanziarie 2002 e 2003 aveva rafforzato il ruolo della CONSIP, per poi, ad agosto 2003, fare retromarcia. Attualmente, si è tornati a un rafforzamento – un po' più blando – del ruolo della CONSIP: il D.L. n. 168/2004, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191 (c.d. decreto “taglia spese”), ha stabilito che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP o di utilizzare le relative condizioni per gli acquisti di beni e servizi. L'adesione cioè non è automatica: i dirigenti e i responsabili possono scegliere, sotto la loro responsabilità, una strada o l'altra. Questi, se procedono ad acquisti autonomi (non Consip) devono utilizzare i parametri di qualità e prezzo, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto del convenzionamento (la verifica dell'osservanza di tali parametri è assegnata agli uffici preposti al controllo di gestione di ciascuna amministrazione).

(6) V. F. di Lascio, *op cit.* p.1.

(7) *Istituzione dell'autorità regionale denominata «Stazione Unica Appaltante» e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.* (BUR n. 22 dell'1 dicembre 2007, supplemento straordinario n. 3 del 12 dicembre 2007), modificata con LL.RR. 5 marzo 2008, n. 2 e 12 giugno 2009, n. 19.

Altro caso particolare, come detto, riguarda l'ufficio Regionale per i pubblici appalti della Regione Sicilia.

va sottolineato, la centrale di committenza si occupa anche – e direi principalmente – di appalti in materia di lavori pubblici dove, com'è noto, maggiormente sussiste il pericolo di infiltrazioni o contaminazioni da attività criminose della malavita organizzata.

Nella stragrande maggioranza dei casi delle centrali di committenza regionali queste non si occupano di lavori pubblici. E, non perché siano più facilmente accentrabili solo gli acquisti di beni o di servizi, perché rispondenti ad esigenze più standardizzate: non vi è a nostro parere una differenza sostanziale fra ad es. un appalto per il servizio di pulizia di sedi comunali e un appalto per la manutenzione delle strade. Ma proprio perché è diversa la finalità perseguita: nel caso di acquisto di beni e servizi è meno frequente (anche se non è esclusa) l'infiltrazione di organizzazioni criminali.

Si profilano dunque, fin d'ora, due modelli di centrali di committenza, le une nate nell'ambito di norme di carattere finanziario, con la finalità di contenimento della spesa pubblica, e ispirate a principi di efficienza ed economicità, le altre nate da norme regionali e – vedremo subito – statali che si propongono di contrastare l'azione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, ispirandosi ai principi di correttezza, trasparenza e legalità.

2. Le centrali di committenza nel Codice dei Contratti e le Stazioni Uniche Appaltanti nella nuova legislazione antimafia

L'art. 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, definisce la "centrale di committenza" come quell'amministrazione aggiudicatrice che:

- a) acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori;
- b) aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

Le centrali di committenza di cui alla lettera a) sono, potremmo dire, amministrazioni aggiudicatrici a tutto tondo, nel senso che si occupano del contratto dalla fase di programmazione, per passare a quella del provvedimento a contrarre (art. 11, comma 2, del Codice), fino alla stipulazione del contratto e al controllo della sua esecuzione. Le centrali di committenza di cui alla lettera b) limitano la loro competenza alla fase dell'affidamento⁽⁸⁾ (aggiudicazione). Vedremo più avanti in che termini vada intesa tale aggiudicazione e dove collocare ragionevolmente i confini dell'attività delle centrali di questo secondo tipo.

(8) V. art. 3, comma 36, del Codice dei Contratti.

Esempi del primo tipo sono la CONSIP S.p.A. ed anche la Stazione Unica Appaltante della regione Calabria e pressoché tutte quelle diverse forme realizzate dalle regioni cui si faceva cenno al precedente paragrafo ⁽⁹⁾. Qualche esempio del secondo tipo si trova in quelle forme di collaborazione tra enti locali che, in applicazione delle norme di cui al Capo V del Titolo II del T.U. Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000), sono state poste in essere nell'ambito di quell'attività di semplificazione e aggregazione di funzioni tra enti di piccole dimensioni che le regioni hanno incentivato e sulle quali torneremo.

La legge 13 agosto 2010 n. 136 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" ⁽¹⁰⁾, ha previsto all'art. 13 l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Si può subito notare che le finalità di trasparenza e "anticrimine" si accompagnano, ovviamente senza confliggere, con l'economicità.

In attuazione della richiamata disposizione legislativa, con d.P.C.M. 30 giugno 2011 ⁽¹¹⁾, sono stati determinati:

a) gli enti, gli organismi e le società che possono aderire alla SUA;

b) le attività e i servizi svolti dalla SUA, ai sensi dell' articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA;

d) le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia.

In base al citato D.P.C.M. le SUA possono operare a livello regionale, interprovinciale, provinciale, intercomunale e comunale. Ad esse possono aderire tutte le amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito territoriale della SUA (amministrazioni dello Stato, regioni, enti locali, enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico, ecc.) (art. 2).

Le SUA curano tutti gli adempimenti relativi allo svolgimento delle procedure di gara in collaborazione con l'ente che ad esse aderisce. (art. 3).

Qui si può notare che compito delle SUA è "lo svolgimento delle procedure di gara in collaborazione con l'ente che ad esse aderisce";

(9) V., più ampiamente, F. di Lascio, *op cit.*

(10) Pubblicata nella Gazz. Uff. 23 agosto 2010, n. 196.

(11) Pubblicato nella Gazz. Uff. 29 agosto 2011, n. 200.

ci troviamo evidentemente di fronte a centrali di committenza di cui all'art. 3, comma 34, lett. b) del codice dei contratti, sopra richiamato.

I rapporti tra gli enti aderenti e la SUA sono regolati da apposite convenzioni (art. 4).

Alle Prefetture – UTG sono riservati compiti di controllo, di supporto e di monitoraggio (art. 6).

Con Circolare in data 5 ottobre 2011 n. 11001/119/7/22, il Ministero dell'Interno ha, tra l'altro, evidenziato come l'istituzione della Stazione Unica Appaltante costituisce un'iniziativa di particolare rilevanza per le molteplici potenzialità che tale organismo può offrire nel settore dei contratti pubblici, poiché attraverso di esso:

- è possibile perseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'azione amministrativa, nella consapevolezza che ciò contribuisce a rafforzare l'economia legale e a innalzare il livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali;

- si assicura una maggiore professionalità e, quindi, un'azione più snella e tempestiva;

- si creano le condizioni per una progressiva semplificazione degli adempimenti e delle procedure, nonché un'auspicabile riduzione del contenzioso;

- si realizza un'ottimizzazione delle risorse e, quindi, un conseguente risparmio, concentrando in una struttura specializzata quegli adempimenti che normalmente vengono curati da una pluralità di stazioni appaltanti.

Nell'ambito di questo già di per sé variegato quadro normativo, si sono innestate alcune disposizioni emanate dal governo Monti, che hanno inciso profondamente sulla materia degli appalti pubblici e sugli assetti istituzionali di alcuni enti pubblici, anche, per ciò che qui interessa, in quanto amministrazioni aggiudicatrici.

Con D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 ⁽¹²⁾, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214, si è stabilito:

- che dal 31 marzo 2012 ⁽¹³⁾ i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici (art. 23, commi 4 e 5);

(12) c. d. decreto "Salva Italia" o "decreto Monti" (Pubblicato nella Gazz. Uff. 6 dicembre 2011, n. 284, S.O.).

(13) Termine prorogato di dodici mesi dall'art. 29, comma 11-ter, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14.

- che spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Fatte salve tali funzioni, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province (con le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite), salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato. "I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa" (art.23, commi 14 e ss.).

Orbene, la previsione, da un lato, del trasferimento delle competenze di amministrazione diretta delle province ai comuni, che interesserà sicuramente anche il settore degli appalti pubblici, dall'altro la norma in base alla quale i piccoli comuni dovranno affidare obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, sono circostanze che renderanno necessario quanto prima l'approntamento di strutture idonee o di forme di collaborazione adeguate. Vedremo, nei paragrafi successivi in che forme ciò potrà essere attuato.

3. Le problematiche giuridiche legate all'istituzione della SUA

Occorre anzitutto ricordare che la SUA, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.C.M. 30 giugno 2011, richiamato nel paragrafo precedente ⁽¹⁴⁾ "ha natura giuridica di centrale di committenza di cui all'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture".

Abbiamo sopra parimenti ricordato come la SUA, anche a tenore dell'art. 3 dello stesso D.P.C.M., aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, cioè svolge funzioni di centrale di committenza solo nel senso della lett. b) dell'art. 3, comma 34 del codice dei contratti, e non acquista direttamente per conto di altri enti.

(14) V. sopra nota 9.

Questo è a nostro avviso un aspetto fondamentale ed essenziale, che coinvolge la natura, la ragion d'essere stessa, della Stazione Unica Appaltante. Se come figura giuridica essa nasce nell'ambito della legislazione antimafia, primariamente con finalità di rafforzare l'economia legale e di innalzare il livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali, non potrà che essere un organismo con una netta autonomia rispetto agli enti per conto dei quali opera (o, per usare la terminologia del legislatore, vi "aderiscono") e, diremmo, con un'autonomia soprattutto dalle vicende successive all'aggiudicazione, in modo che chi sceglie il contraente non sia lo stesso soggetto che gestisce il contratto ed effettua i pagamenti⁽¹⁵⁾. Questo, crediamo, sia stato l'intento, non dichiarato ma che emerge da un'analisi sistematica, del legislatore statale.

Un parallelo, se vogliamo, potrebbe essere fatto con le previsioni assai restrittive che il codice dei contratti prevede per la composizione della commissione di gara quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Laddove si è ritenuto che vi fosse discrezionalità di giudizio nell'aggiudicazione di una gara, e quindi laddove maggiore fosse il rischio per la trasparenza della procedura, sono state previste particolari cautele nella scelta dei commissari e precise incompatibilità. L'art. 84, in particolare, al comma 4 prevede che "I commissari diversi dal Presidente non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta." E al comma 5 che "Coloro che nel biennio precedente hanno rivestito cariche di pubblico amministratore non possono essere nominati commissari relativamente a contratti affidati dalle amministrazioni presso le quali hanno prestato servizio".

Anche in questo caso, com'è noto, si è voluto tenere distinto il momento dell'aggiudicazione da quello preparatorio e da quello successivo della gestione del contratto⁽¹⁶⁾.

(15) Alla stessa nostra conclusione, "allontanare il luogo delle decisioni dagli ambiti ove maggiormente poteva esplicarsi il tentativo di pressione criminale per portarlo in un ambiente contraddistinto dalla massima professionalizzazione", giungono anche V. CARDOLICCHIO e F. GALLO, *Stazione Unica Appaltante: tenuta di un impianto e nuovi contesti*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 3/2010, 222.

(16) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 4438 del 21.07.2011, Te.In. s.r.l. c. Eu. S.p.A. e altri: "In tema di gare pubbliche, il principio espresso dall'art. 84, comma 4, d.lgs. n. 163/06 poggia sull'esigenza di escludere, in ossequio ai principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza di cui all'art. 97 della Costituzione ed allo stesso art. 51 c.p.c., che un soggetto che abbia predisposto gli atti di gara in base ai quali debbano essere presentate le offerte proceda poi alla loro valutazione, così come possa avere compiti in relazione all'esecuzione del contratto di appalto (Conferma della sentenza del T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, n. 1122/2010). Si veda anche Cons. Stato, sez. V, 1783 del 24.3.2011: "L'art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006, dettato a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità amministrative nella gara pubblica, impedisce la presenza nella commissione di gara di soggetti

Ma, ciò detto, quali sono le concrete forme possibili per l'istituzione di una Stazione Unica Appaltante, nell'ambito in particolare delle norme esistenti sulla disciplina degli enti locali e tenuto conto di quanto prevede l'art. 23 del decreto Monti ⁽¹⁷⁾?

Le altre forme possibili ma, vedremo, non tutte percorribili, per l'istituzione della SUA, potrebbero essere le forme associative previste dal Capo V del Titolo II del T.U. Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000): le convenzioni (art. 30), i consorzi (art. 31), le unioni di comuni (art. 32), l'esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33), gli accordi di programma (art. 34).

Partiamo dall'analisi dell'ipotesi di cui all'art. 31. La norma prevede che gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio.

Occorre tuttavia tener conto che la legge finanziaria per il 2010, all'art. 2, comma 186, lett. e) ⁽¹⁸⁾, ha stabilito la "soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali". Come ha chiarito la Corte dei Conti, se l'attività del consorzio si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della p.a. si ritiene che la natura dell'attività posta in essere costituisca una funzione, ovvero la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo tipizzato dalla legge. Se, al contrario, l'azione della p.a. consiste nell'erogare un servizio alla collettività, si è al cospetto di un consorzio di servizi ⁽¹⁹⁾.

Data la natura dell'attività che verrebbe svolta dalla SUA, la quale senza dubbio si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della p.a., ci troveremmo di fronte ad un consorzio di funzioni, non più consentito dalla legge.

L'art. 32 definisce e disciplina le unioni di comuni, che sono enti locali costituiti da due o più comuni, di norma contermini, allo

che abbiano svolto un'attività idonea ad interferire con il giudizio di merito sull'appalto, in grado cioè di incidere sul processo formativo della volontà che ha condotto alla valutazione delle offerte potendone condizionare l'esito (Riforma della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. III bis, n. 2390/2009).

(17) V. sopra, nota 10.

(18) L. 23 dicembre 2009, n. 191. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), pubblicata nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2009, n. 302, S.O. La lettera e) è stata modificata dall'art. 1, comma 1-quater, lett. e), D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42. La Corte costituzionale, con sentenza 03 - 17 novembre 2010, n. 326 (Gazz. Uff. 24 novembre 2010, n. 47, 1^a Serie speciale), ha, tra l'altro, dichiarato inammissibile le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera e), promosse in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

(19) Corte conti, sez. reg. controllo Regione Lombardia, 28.11.2011, n. 627; Corte conti, sez. reg. controllo Regione Piemonte, deliberazione n. 101 del 30.12.2010.

scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. A tal proposito si ritiene valgano le considerazioni esposte a proposito dei consorzi di comuni.

Nell'art. 33 si prevede l'esercizio associato di funzioni e servizi, riferendosi tuttavia in maniera specifica alle funzioni regionali che vengono trasferite ai comuni dalle regioni, assegnando pertanto a queste ultime un ruolo preponderante nella disciplina della materia. Si ritiene che l'attività della SUA esuli da quest'ambito di disciplina.

L'art. 34 disciplina gli accordi di programma, che sono ipotesi di collaborazione legati all'attuazione di opere o interventi specifici che richiedono l'azione integrata e coordinata dei vari soggetti. Sia per la natura delle funzioni della SUA, sia per l'attività di amministrazione attiva continuativa che essa è chiamata a svolgere, si ritiene che anche questa fattispecie astratta non si attagli alla figura della Stazione Unica Appaltante.

Resta da esaminare l'art. 30, che disciplina le convenzioni. La norma prevede che al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possano stipulare tra loro apposite convenzioni.

È pur vero che anche in questa ipotesi si parla di esercizio associato di funzioni, ma si ritiene che essa non ricada nella fattispecie vietata dall'art. 2, comma 186, lett. e) della legge finanziaria per il 2010, perché anzitutto essa si riferisce specificamente ai "consorzi" e in secondo luogo perché la *ratio* evidente della norma è quella di sopprimere quelle forme di collaborazione tra enti che prevedevano la costituzione di cc.dd. apparati (organi rappresentativi, consigli di amministrazione, ecc.), nel quadro di una chiara volontà di riduzione dei costi della pubblica amministrazione e della "politica" più in generale.

In conclusione, sia per il fatto che lo stesso art. 13 della legge 13 agosto 2010 n. 136 prevede la convenzione quale strumento tipico per regolare i rapporti tra la SUA e gli enti aderenti, sia per le ragioni che portano ad escludere altre forme di regolamentazione di tali rapporti, sia per le delicate funzioni di prevenzione delle infiltrazioni criminali che tale organismo è destinato a svolgere, si ritiene che la SUA debba costituire soggetto giuridico indipendente ed autonomo dagli enti per conto dei quali agisce e che la forma tipica della regolamentazione dei rapporti con tali enti sia quella della convenzione.

Un'ultima notazione con riferimento alla previsione dell'art. 23 del decreto Monti, che parla di "centrali di committenza" nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, o

di "apposito accordo consortile tra i comuni". La norma, a nostro modesto avviso, non è di estrema chiarezza, ma si ritiene possa essere interpretata alla luce delle considerazioni sopra esposte. In ogni caso essa riguarderebbe solo l'obbligo di utilizzo della SUA da parte dei piccoli comuni e non tutte le altre ipotesi di adesione spontanea alla SUA.

4. Caratteri essenziali di un regolamento istitutivo, modalità concrete di convenzionamento, limiti di funzioni

Se si concorda con quanto detto finora sulla natura e le funzioni della Stazione Unica Appaltante, possiamo analizzare alcune caratteristiche essenziali che dovrebbe avere un provvedimento istitutivo e delineare, sia pur sommariamente, i confini dell'attività della SUA.

Un utile termine di paragone è l'esempio esistente nella Regione Calabria, con delle opportune precisazioni.

Nel caso della Regione Calabria la SUA è stata istituita con legge regionale e svolge, a livello regionale, tutte le funzioni di centrale di committenza sopra ricordate e definite all'art. 3, comma 34 del Codice dei Contratti, cioè acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

Ma nel caso della SUA prevista dalla legge 13 agosto 2010 n. 136, come abbiamo visto, si può pensare – forse si deve pensare, per quanto abbiamo detto – ad un organismo più snello, con funzioni limitate alla fase dell'affidamento, che opera in un ambito territoriale più ristretto, provinciale o intercomunale e che viene istituito ad es. dal comune capoluogo o su iniziativa della regione, in accordo con le Prefetture e le istituzioni locali.

La prima domanda che è naturale porsi è anzitutto da quale organo e con quale tipo di provvedimento viene istituito questo organismo. È stato acutamente osservato, persino a proposito dell'istituzione con legge regionale della Stazione Unica Appaltante in Calabria, che alla fin fine si tratta di "un organismo non emancipato dall'organizzazione regionale" (20), "una macro-struttura regionale piuttosto che un'autorità indipendente" (21). Quindi, riteniamo, non assume particolare rilevanza il provvedimento istitutivo ai fini della qualificazione dell'organismo. È stato ancora osservato, a proposito dell'attuazione di quanto disposto dal più volte citato D.P.C.M. 30

(20) Così A. SDANGANELLI, *La Stazione Unica Appaltante (SUA) nella Regione Calabria*, in www.edilportale.com/news/2008/2. Anche in www.lexitalia.it.

(21) *Ibid.*

giugno 2011” che “tanto l’istituzione delle SSUUA, quanto l’adesione alle stesse, sono previste *su base esclusivamente volontaria* (22), né il Decreto contiene al suo interno indicazioni su soggetti competenti ad assumere le iniziative volte a promuoverne la diffusione e la loro concreta costituzione” (23).

Si torna quindi all’unica ipotesi percorribile, come abbiamo visto, che è quella, a nostro parere, del convenzionamento. Sarà poi problema di organizzazione interna – o di assetto istituzionale interno – all’ente che si propone come SUA, la “veste” da dare all’organismo de quo.

La seconda domanda da porsi riguarda l’ampiezza dei compiti di tale stazione appaltante. Tra essi rientra sicuramente quello, in generale, di svolgere l’attività di preparazione, indizione e di aggiudicazione delle gare concernenti lavori pubblici, acquisizioni di beni e forniture di servizi a favore di una serie di soggetti operanti nel territorio di competenza. Potranno essere quindi possibili “aderenti” le Amministrazioni dello Stato, la regione, gli altri enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, da essi costituiti, gli altri soggetti di cui all’articolo 32 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le imprese pubbliche e i soggetti che operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall’autorità competente secondo le norme vigenti, che hanno sede nel territorio di competenza della SUA.

E, ripetiamolo, la SUA dovrà operare con piena indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione rispetto agli enti di cui sopra, per tutte le ragioni esposte al paragrafo precedente.

Fino a che importo di gara la SUA potrà operare, o meglio per quali “tipologie” di gara? I primi commenti sulla stampa hanno subito posto la questione se le centrali di committenza possano – o in certi casi debbano (24) – effettuare anche tutti gli acquisti cc.dd. in economia per conto degli enti aderenti. Riteniamo a tale proposito che essendo le acquisizioni in economia, per univoca dottrina e costante giurisprudenza (25), delle speciali modalità di acquisto che servono per soddisfare le minute necessità operative delle singole amministrazioni, questi possano essere sottratti all’affidamento a centrali di committenza o a SUA, sia per la non economicità della

(22) Corsivo nostro.

(23) Regione Veneto, Assessorato regionale ai lavori pubblici, nota prot. n. 15403 in data 12.01.2012.

(24) A proposito del decreto Monti sull’obbligatorietà delle gare accentrate per i piccoli comuni.

(25) Si veda, per alcune considerazioni di carattere generale, l’interessante panoramica di A. MASSARI, *La ‘semplificazione’ e la ‘proporzionalità delle forme’ nel codice dei contratti pubblici*, in *Appalti&Contratti*, n. 7-2007, 2-5.

procedura, sia per la ragione – dal punto di vista della SUA e della legislazione antimafia – della non utilità dell'avvalersi di un soggetto terzo per l'espletamento della procedura d'acquisto.

Infine, in merito all'individuazione delle attribuzioni concrete che la SUA potrà avere, cioè fino a che limite della procedura di affidamento potrà ragionevolmente spingersi la sua azione, proviamo ad esaminare alcuni aspetti, senza la pretesa di essere esaustivi.

Anzitutto dovranno restare ferme le competenze e le responsabilità del RUP (Responsabile Unico del Procedimento) delle singole amministrazioni aggiudicatrici. Sarà questi, com'è naturale, che dovrà dare impulso al procedimento, con un sostanziale atto di delega⁽²⁶⁾ che spoglia il proprio ente di appartenenza della competenza sulla procedura di gara, trasferendola, in forza della convenzione, alla SUA. Attraverso le convenzioni si provvederà a disciplinare altre attività di competenza della SUA, come ad es. il modo in cui essa potrà collaborare con le amministrazioni aggiudicatrici, al fine della corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto, per garantire la rispondenza dell'opera, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti destinatari, nonché la loro corretta e tempestiva esecuzione. Ma dovrà essere chiaro che la fissazione dell'oggetto, gli elementi essenziali del contratto e il provvedimento a contrarre restano nella sfera di competenza dell'ente delegante⁽²⁷⁾.

In secondo luogo i responsabili della SUA potranno: concordare con il RUP la tipologia di gara per la scelta del contraente privato; collaborare alla redazione dei capitolati di cui all'articolo 5, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, laddove l'ente aderente non sia una Amministrazione aggiudicatrice statale e non abbia adottato il capitolato generale di cui al comma 8 del medesimo articolo 5; collaborare alla redazione degli eventuali capitolati speciali necessari; definire, in collaborazione con l'ente aderente, il criterio di aggiudicazione; definire in caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri di valutazione delle offerte e le loro specificazioni. Ovviamente alla SUA spetterà di redigere gli atti di gara, ivi incluso l'avviso, il bando di gara, il disciplinare di gara e la lettera di invito, curandone la pubblicazione e l'invio ai soggetti interessati nel rispetto della disciplina in tema di procedimenti ad evidenza pubblica; curare 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 possesso dei

(26) Così A, SDANGANELLI, *op cit.*

(27) *Ibid.*

requisiti di ordine generale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa; nominare, in accordo con l'ente aderente, la commissione giudicatrice in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; curare ogni adempimento relativo alla valutazione delle offerte presentate ed all'attribuzione dei relativi punteggi; redigere le graduatorie di merito sia provvisorie che definitive. Probabilmente dovrà curare gli eventuali contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo anche gli elementi tecnico-giuridici per la difesa in giudizio; infine, collaborare con l'ente aderente ai fini della stipulazione del contratto.

È chiaro che la spesa necessaria per l'intervento o l'acquisto, gravando sul bilancio dell'ente delegante, dovrà essere impegnata da questo; quindi la SUA provvederà ad approvare la graduatoria, con un'aggiudicazione che può essere senz'altro qualificata come "definitiva", ma che non conterrà l'impegno di spesa.

Dovrà tuttavia essere riservato alla SUA il potere di non accettare o meno le proposte del RUP, cioè i contenuti degli atti di gara, altrimenti si snatura quella funzione di "filtro" tra il committente e l'esecutore che la legislazione antimafia vuole garantire. La non accettazione degli atti di gara dovrà essere motivata in relazione alla ritenuta incompletezza o illegittimità degli stessi o in relazione al fatto che non siano in grado di garantire il perseguimento dell'interesse pubblico dell'ente aderente.

Un problema delicato rimane riguardo alla posizione di una Stazione Unica Appaltante, istituita e quindi incardinata ad es. in un ente locale, in particolare ai rapporti nei confronti dello stesso ente. Le alternative che si possono prospettare, a nostro avviso, sono due: o la SUA non svolgerà le proprie funzioni di centrale di committenza per l'ente in cui è incardinata, ma gli uffici preposti continueranno a svolgere le proprie normali attività secondo il riparto di competenze interne all'ente, soluzione che appare poco congrua, oppure l'organismo così istituito agirà come SUA anche per l'ente cui appartiene, ma ne dovrà essere garantita la piena autonomia gestionale e decisionale, nei termini e per le ragioni che sopra abbiamo cercato di delineare.