

Aggregazione e digitalizzazione nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici

Chiara Guardamagna

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il quadro normativo delle procedure aggregate. – 3. La disciplina dell'*e-procurement*. – 4. Gli istituti di riferimento: centrali di committenza e soggetti aggregatori. – 5. La digitalizzazione intesa come processo. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'aggregazione delle procedure di acquisto è senz'altro una delle cifre dell'attuale Codice dei contratti pubblici¹. Non si tratta di una vera e propria novità, considerato che anche prima della riforma, soprattutto attraverso il filone degli interventi legislativi di razionalizzazione della spesa pubblica (cd. *spending review*), si è progressivamente affermata la tendenza a favorire e talvolta ad imporre la centralizzazione degli acquisti². Nondimeno è proprio il nuovo assetto

¹ Il vigente Codice dei contratti pubblici è stato adottato con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 come risulta espressamente dalla stessa intitolazione dell'articolo dopo le modifiche apportate dall'art. 1, d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (il cd. Correttivo). L'originaria rubrica del d.lgs. 50/2016 era «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture». La preferibilità dell'intitolazione «Codice dei contratti pubblici» era già stata rilevata dal Consiglio di Stato in sede consultiva, in quanto ritenuta meglio rispondente all'aspirazione di organicità manifestata dal legislatore interno che aveva inteso unire al recepimento delle direttive europee un riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici. V. Cons. Stato, Commissione Speciale, parere 1 aprile 2016, n. 855 (sullo schema di d.lgs. che diventerà n. 50/2016) e parere 30 marzo 2017, n. 782 (sullo schema di correttivo al d.lgs. 50/2016 che diventerà il d.lgs. 56/2017). V. altresì l. 28 gennaio 2016, n. 11 con cui è stata conferita la delega funzionale al recepimento delle direttive ed al riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

² Tra le disposizioni più significative al riguardo si segnala l'art. 9 d.l. 24 aprile 2014 n. 66 convertito con modific. in l. 23 giugno 2014 n. 89 che ha istituito presso ANAC l'elenco dei soggetti aggregatori fissandone il numero massimo in 35. Ancora più stringente l'intervento della l. 28 dicembre 2015 n. 208 (Legge di stabilità 2016) che ha dedicato diverse previsioni al rafforzamento della centralizzazione degli acquisti quale misura di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica. Per una ricostruzione del quadro normativo sugli

di disciplina a riconoscere all'istituto, come mai prima, un ruolo di fondamentale rilievo nell'organizzazione degli affidamenti pubblici. A regime, infatti, saranno le centrali di committenza e i soggetti aggregatori a governare pressoché interamente le gare ad evidenza pubblica insieme alle regole di qualificazione³ delle stazioni appaltanti.

È una scelta di sistema che, unitamente ai processi di digitalizzazione a cui si accompagna, risulta preordinata a soddisfare esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di implementazione del grado di efficienza della pubblica amministrazione nelle procedure di acquisto. In modo da perseguire obiettivi di risparmio, di miglior utilizzo delle risorse pubbliche e di ammodernamento del sistema Paese anche attraverso l'innovazione tecnologica⁴.

La letteratura economica descrive le interazioni tra domanda aggregata ed *e-procurement* nei termini di «nuove modalità di funzionamento della burocrazia» nelle quali convergono logiche contrastanti che portano a perseguire contemporaneamente economie di scala, da un lato, realizzabili attraverso la centralizzazione della domanda ed economie di scopo, dall'altro lato, a cui tende l'avanzamento tecnologico⁵.

La scienza giuridica, per parte sua, analizza le stesse interazioni applicandovi però filtri diversi, sì che ciò che agli aziendalisti appare «burocrazia» per i giuristi diventa «amministrazione», e quello che gli uni calano nelle dinamiche dei fenomeni produttivi tipici delle economie di mercato, per gli altri si configura come questione ontologica e sistematica di grandissimo rilievo. A cominciare dal-

obblighi di centralizzazione si rinvia alle Schede di Lettura predisposte dal Servizio Studi del Senato, Dossier n. 240/10 vol. 1. Si veda altresì la Relazione Tecnica alla l. 28 dicembre 2015, n. 208 elaborata a cura della Ragioneria generale dello Stato. Entrambi i testi sono reperibili sul sito istituzionale del Senato.

³ V. artt. 37 e 38, d.lgs. 50/2016. La qualificazione è conseguita in rapporto a: ambiti di attività, bacini territoriali, tipologia e complessità del contratto, fasce d'importo. Sul tema, in dottrina, si veda *ex multis* R. De Niccolis, *La semplificazione che verrà*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1107 ss., in particolare a pagina 1122 ove si rileva che «Le stazioni appaltanti per “sopravvivere come tali” dovranno qualificarsi, secondo parametri che dimostrino la capacità di gestione della procedura in tutte le sue fasi»; C. Lamberti, *La qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Urb. e app.*, 2016, 1293 ss.

⁴ Si segnalano le osservazioni contenute nella Relazione annuale presentata da ANAC il 14 giugno 2018 ove viene analizzato il fenomeno della professionalizzazione dei *buyer* pubblici sottolineandone l'utilità per incrementare i livelli di efficienza del settore dei contratti pubblici con conseguenti «risvolti molto positivi sul PIL». In un passaggio, poi, si evidenzia che «A livello di Unione europea, gli obiettivi prefissati riguardano proprio l'incremento della professionalità dei funzionari pubblici, il maggior ricorso all'aggregazione della domanda, la riduzione della corruzione e la promozione del ricorso all'*e-procurement*». V. ANAC – Relazione annuale 2017, presentata al Senato della Repubblica il 14 giugno 2018, 236. La relazione è consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità.

⁵ V. M. Marra, *Centralizzazione e innovazione tecnologica nella riforma degli acquisti della p.a.*, in www.siepubweb.it. V. altresì A.F. Di Sciascio, *La centralizzazione degli acquisti, la dimensione dei lotti ed il principio di concorrenza*, Commento a Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2017, n. 1038, in *Urb. e app.*, 2017, 375 ss.

la natura giuridica delle centrali di committenza e dalla fonte di legittimazione che consente loro di agire validamente per altri⁶.

Sta di fatto che pur procedendo da prospettive differenti, i risultati finali delle analisi sono a tratti assai simili. Non a caso, le ricerche economiche che mirano ad emanciparsi da un'impostazione di indagine riduttiva tendono a riconoscere nei nuovi schemi di approvvigionamento pubblico anche nuovi modi «di decidere e di gestire», nonché – ad un tempo – mezzi di «coordinamento» tra pluralità di organizzazioni e relazioni «partenariali»⁷. Per le categorie del diritto le stesse riflessioni vanno trasposte sul terreno di ben precisi istituti giuridici quali sono, per fare qualche esempio, quelli che presiedono i processi di formazione della volontà della pubblica amministrazione, l'esercizio del potere, i moduli del partenariato pubblico-privato e pubblico-pubblico.

Il carattere multidisciplinare del tema è diretta conseguenza dell'impatto che gli acquisti pubblici hanno sull'economia e sul diritto (ma probabilmente l'elenco potrebbe ben essere esteso anche ad altri campi di osservazione applicabili alla realtà di un ordinamento moderno). Sembra naturale occuparsi delle modalità di acquisto seguite dalle pubbliche amministrazioni se si considera che la spesa per gli approvvigionamenti copre circa il 20% della spesa pubblica e circa il 10% del PIL per un valore complessivo quantificabile in diversi miliardi di euro⁸, ladove, poi, all'interno di queste grandezze la domanda imputabile alle procedure in forma aggregata è stimata in circa il 23% di quella complessiva⁹. Un fenomeno di tali dimensioni, innegabilmente, necessita di una strumentazione giuridica adeguata ed è questo, in fondo, uno degli obiettivi che si è cercato di perseguire

⁶ Su tali questioni v. ad esempio M.E. Comba, *Aggregazioni di contratti e centrali di committenza: la disciplina europea ed il modello italiano*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, f. 10, 1053 ss.; B.G. Mattarella, *La centralizzazione delle committenze*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, f. 5, 613 ss.; L. Fiorentino, *Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, f. 4, 443 e ss. In giurisprudenza si segnala Cons. Stato, Ad. Pl., 18 maggio 2018, n. 8 che ha risolto la questione relativa alla legittimazione processuale passiva in caso di procedura di affidamento in forma aggregata riconoscendo la necessità di notificare il ricorso al solo ente capofila che ha gestito la procedura e assunto il provvedimento finale. Questo il principio di diritto enunciato: «ai sensi dell'art. 41 comma 2, c.p.a., in caso di impugnazione di una gara di appalto svolta in forma aggregata da un soggetto per conto e nell'interesse anche di altri enti, il ricorso deve essere notificato esclusivamente «... alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato...». La sentenza è reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

⁷ V. ancora M. Marra, *op. cit.*, soprattutto alle pagine 16-17.

⁸ V. L. Castellani, F. Decarolis, G. Rovigatti, *Il Processo di Centralizzazione degli Acquisti Pubblici: tra Evoluzione Normativa e Evidenza Empirica*, 14 ottobre 2017, in www.open.luiss.it. Per i dati riportati nel testo v. in particolare a pagina 1.

⁹ V. ANAC – Relazione annuale 2017, cit. Per il dato riportato nel testo v. a pagina 138 della Relazione da cui si desume che il valore della domanda è associato per il 14,8% alle centrali di committenza al quale va sommato un ulteriore 7,9% per gli acquisti effettuati da centrali di committenza nel settore sanitario. Si veda anche ANAC – Relazione annuale 2016, presentata alla Camera dei Deputati il 7 luglio 2017 (anch'essa consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità) in particolare a pagina 164. I valori erano molto simili: sul totale delle gare espletate nell'anno il 13,6% ha riguardato le procedure delle centrali di committenza a cui si è aggiunto un ulteriore 9,6% rappresentativo degli acquisti da parte di centrali di committenza nel settore sanitario.

anche attraverso la riforma complessiva della pubblica amministrazione avviata con la l. 7 agosto 2015, n. 124 ed attuata con appositi decreti legislativi¹⁰.

2. *Il quadro normativo delle procedure aggregate*

La disciplina di riferimento è stabilita, oltre che nel Codice, in varie fonti normative, la maggior parte delle quali di rango primario (leggi e decreti legge convertiti) a cui si associano fonti secondarie di attuazione (soprattutto decreti ministeriali). A completare, quindi, il sistema di regolazione codicistico concorre un insieme di disposizioni complesso e frammentato, e come tale poco organico, dislocato in leggi finanziarie e di bilancio, nonché nella decretazione d'urgenza intervenuta per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica (cd. *pending review*)¹¹.

In tale «intreccio di normative»¹², che sembrerebbe destinato a non trovare composizione, è possibile delineare un discrimine tutto sommato netto. Mentre il Codice disciplina il «come» dell'approvvigionamento in forma aggregata, vale a dire gli istituti e le procedure da seguire nella centralizzazione degli acquisti, le altre fonti, quelle esterne ad esso, stabiliscono il «quando» ovvero sia gli obblighi e le facoltà di centralizzazione.

Nel merito, la normativa interna recepisce, attua e sviluppa il disegno tracciato nelle direttive del 2014¹³ che «offrono un ampio ventaglio di modelli di centralizzazione»¹⁴. Sul solco della legislazione precedente, già intervenuta a – cercare di – ridurre il numero delle stazioni appaltanti, il Codice circoscrive la possibilità di gare autonome facendo trasparire un accentuato *favor* verso modalità di affidamento tendenzialmente innovative (per fare qualche esempio: l'applicazione generalizzata del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il ricorso al dialogo competitivo, i diversi moduli di partenariato...) la cui gestione richiede uffici competenti in una prospettiva di efficienza, semplificazione ed efficacia dei controlli¹⁵. Qui sta l'utilità della centralizzazione e del ricorso a proce-

¹⁰ Si segnala che nel *Country Report* 2018 della Commissione Europea relativo all'Italia gli interventi normativi del 2016 di attuazione della riforma della pubblica amministrazione sono indicati come «*molto efficaci*». V. *Country Report* 2018 Italia della Commissione Europea, 7 marzo 2018, 56 nella traduzione italiana.

¹¹ Per avere un quadro completo è possibile consultare l'apposita tabella messa a disposizione da Consip s.p.a. e pubblicata il 14 maggio 2018 sul sito istituzionale della stessa.

¹² V. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II Quater, 24 maggio 2018, n. 5781 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹³ V. art. 37 dir. 2014/24/UE, art. 55 dir. 2014/25/UE.

¹⁴ V. Cons. di Stato, Commissione speciale, parere n. 855/2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11, 44.

¹⁵ V. Cons. di Stato, parere n. 855/2016, cit., 45.

ture aggregate, unitamente al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, che presuppongono un'organizzazione dotata delle risorse professionali e strutturali adeguate a svolgere le «nuove» gare. Sullo sfondo i principi ed i criteri direttivi formulati nella legge delega 28 gennaio 2016, n. 11¹⁶:

- qualificazione delle stazioni appaltanti¹⁷;
- miglioramento dell'efficienza di Consip¹⁸;
- centralizzazione delle committenze e riduzione delle stazioni appaltanti¹⁹.

A completamento del regime codicistico valgono le numerose disposizioni esterne e speciali a cui lo stesso Codice rinvia.

In una panoramica semplificata tra le previsioni rilevanti entrano senz'altro²⁰:

- la l. 23 dicembre 1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000);
- la l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007);
- la l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008);
- il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 conv. con modific. in l. 7 agosto 2012, n. 135 (*Spending review*);

¹⁶ V. art. 1 lett. bb), cc), dd), l. 11/2016. V. anche il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 251 del novembre 2015 sul relativo disegno di legge A.S. 1678-B reperibile sul sito istituzionale del Senato.

¹⁷ V. art. 1 lett. bb), l. 11/2016: «razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi».

¹⁸ V. art. 1 lett. cc), l. 11/2016: «revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili dalla società CONSIP Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico, al fine di garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese».

¹⁹ V. art. 1 lett. dd), l. 11/2016: «contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare nel proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto, nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera bb), con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea, e fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze, a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti».

²⁰ All'elenco andrebbero aggiunte le normative regionali tra cui si segnala la l.r. Lombardia 28 dicembre 2007, n. 33 che disciplina la Centrale Acquisti ARCA s.p.a. (per esteso: Azienda regionale centrale acquisti s.p.a.). Sarebbero da includere, inoltre, anche le regole che operano relativamente agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale ed al settore specifico della spesa sanitaria. Per tale ambito, infatti, vengono in rilievo disposizioni speciali, alcune contenute nelle leggi e nei decreti-legge sopra indicati ed altre delineate in ulteriori testi di disciplina, tra i quali, ad esempio, il d.l. 19 giugno 2015 n. 78 conv. con modific. in l. 6 agosto 2015 n. 125 e, in ambito regionale, tra le altre, la l.r. Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di sanità).

- il d.l. 24 aprile 2014, n. 66 conv. con modific. in l. 23 giugno 2014, n. 89;
- la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016).

Senza passare in rassegna tutte le norme, vale almeno sottolineare alcune regole cardine che governano la materia dell'acquisizione centralizzata²¹. Qui di seguito se ne ricordano almeno quattro che certamente non esauriscono il quadro delle previsioni rilevanti ma che, comunque, appaiono tra le più significative.

- 1) Le Amministrazioni statali sono obbligate ad approvvigionarsi facendo ricorso alle convenzioni Consip, per qualunque categoria merceologica, ove tali convenzioni siano disponibili²².
- 2) Tale obbligo è esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche ed alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione in relazione agli acquisti che riguardano determinate categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile)²³. La possibilità di derogare a questa regola è condizionata alla sussistenza di particolari presupposti quali: il ricorso ad altre centrali di committenza (diverse da Consip e dalle centrali di committenza regionali) o a procedure ad evidenza pubblica, l'applicazione di corrispettivi inferiori rispetto ai migliori corrispettivi indicati negli strumenti del sistema Consip, la trasmissione dei contratti di approvvigionamento ad ANAC, l'apposizione di apposita condizione risolutiva che consente con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati²⁴.
- 3) Per acquisti di qualunque categoria merceologica e di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, le Amministrazioni statali sono tenute ad approvvigionarsi facendo ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione²⁵.

²¹ Ci si riporta in gran parte all'analisi delineata nelle Schede di Lettura predisposte dal Servizio Studi del Senato, *Dossier* n. 240/10 vol. 1, cit.

²² V. art. 1 c. 449, l. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

²³ V. art. 1 c. 7, d.l. 95/2012 conv. con modific. in l. 135/2012. Le società (e gli altri soggetti) inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione sono individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT) secondo quanto previsto nell'art. 1, l. 196/2009. A tal fine l'ISTAT provvede con un elenco annuale. Il più recente è quello contenuto nel comunicato 29 settembre 2017.

²⁴ V. art. 1 c. 7, d.l. 95/2012 conv. con modific. in l. 135/2012 come modificato dall'art. 1 c. 494, l. 208/2015. La deroga non si applica nel periodo 1 gennaio 2017-31 dicembre 2019.

²⁵ V. art. 1 c. 450, l. 296/2006 (legge finanziaria 2007). L'obbligo non si applica agli istituti ed alle scuole di ogni ordine e grado, alle istituzioni educative ed alle istituzioni universitarie.

- 4) Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip²⁶.
- 5) La legge di stabilità 2016 ha rafforzato il sistema di centralizzazione in una costruzione generale di razionalizzazione della spesa pubblica. L'obiettivo sotteso a questa scelta era di «conseguire una maggiore economicità ed efficienza negli approvvigionamenti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, garantendo risparmi di spesa tramite la riduzione dei prezzi unitari di acquisto»²⁷.

Ad assumere rilevanza sono, in particolare, un insieme di disposizioni complessivamente finalizzate a consolidare il ricorso agli acquisti centralizzati attraverso varie modalità che vanno dalla limitazione della possibilità di derogare all'obbligo di approvvigionarsi mediante le convenzioni Consip (ed affini)²⁸ all'estensione della platea di soggetti obbligati agli acquisti centralizzati²⁹ a forme di semplificazione tendenti a favorire celerità e tempestività per i piccoli acquisti³⁰. Va evidenziato che con una previsione apposita si è voluto disincentivare il mancato ricorso agli strumenti Consip (ed in generale al sistema di acquisti centralizzati) introducendo l'obbligo di motivazione per giustificare la scelta di procedere ad acquisti autonomi³¹. Si è così stabilito che le pubbliche amministrazioni tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate da Consip o da centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi quando il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per difetto di caratteristiche essenziali. Per procedere in questo modo, però, è necessario assolvere ad un adempimento piuttosto impegnativo. Infatti, la deroga all'utilizzo del sistema centralizzato presuppone l'autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice amministrativo da trasmettere alla Corte dei conti.

Merita inoltre di essere sottolineato che l'obiettivo di rafforzamento della centralizzazione degli acquisti viene perseguito dalla legge di stabilità 2016 anche tramite previsioni specificamente dedicate agli acquisti nel settore sanita-

²⁶ V. art. 1 c. 449, l. 196/2006 (legge finanziaria 2007).

²⁷ V. Relazione Tecnica alla l. 208/2015 – Ragioneria generale dello Stato, cit.

²⁸ V. art. 1 c. 494, l. 208/2015.

²⁹ V. art. 1 c. 496-499, l. 208/2015.

³⁰ V. art. 1 c. 501-503, l. 208/2015.

³¹ V. art. 1 c. 510, l. 208/2015.

rio (art. 1 c. 448-452) ed alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti informatici (art. 1 c. 512-520)³².

Ne deriva che l'organizzazione complessiva del sistema aggregato delle procedure coinvolge vari ambiti di intervento in una visione fondamentalmente trasversale ed omnicomprensiva e, soprattutto, orientata anche verso fabbisogni strategici per la realizzazione dei processi di ammodernamento della pubblica amministrazione. Da qui l'associazione con l'*e-procurement* ed in generale con la diffusione degli strumenti telematici sia nelle procedure di acquisto sia più in generale nell'attività amministrativa. Il fenomeno va di pari passo con l'accentuata tendenza ad incrementare i livelli di digitalizzazione della pubblica amministrazione – cd. *e-government*³³ – e si inquadra nel programma dell'Agenda Digitale che rappresenta una delle principali articolazioni della Strategia «Europa 2020» sugli obiettivi di crescita dell'Unione fino al 2020³⁴. Tanto che l'implementazione dei servizi informatici, dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione delle procedure è stata ampiamente considerata anche nel disegno generale della riforma della pubblica amministrazione. È in questo contesto che si iscrive la disciplina del nuovo Codice il quale, recependo le direttive europee, promuove l'applicazione degli strumenti elettronici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici e coniuga anche sul piano sistematico l'aggregazione e la digitalizzazione delle gare.

3. *La disciplina dell'e-procurement*

Il connubio sistematico cui si è appena fatto cenno è ben visibile nel gruppo di norme che tanto le direttive quanto il Codice dedicano a «tecniche e strumenti per gli appalti elettronici e aggregati»³⁵. A dimostrazione della rilevanza dell'utilizzo di sistemi elettronici e telematici nell'impianto dell'attuale disciplina eurou-

³² Cd. *ICT – Information and Communication Technology* da intendere come «*Insieme dei metodi e tecnologie legate alla trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni. In generale, è anche utilizzata per descrivere l'area di attività tecnologiche e industriali relative alla comunicazione e elaborazione di informazioni*». V. Il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019, Glossario, a cura dell'Agazia per l'Italia Digitale (AGID) – Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Piano è reperibile sul sito istituzionale dell'Agazia.

³³ Con il termine *e-government* si intende il «Sistema di gestione digitalizzata della Pubblica amministrazione, con lo scopo di ottimizzare e migliorare i processi interni degli enti, e di offrire servizi più rapidi e innovativi agli utenti». V. Piano triennale per l'informatica, AGID, cit., Glossario.

³⁴ In particolare, a livello europeo è stata elaborata l'Agenda Digitale Europea il cui scopo «è fare leva sul potenziale delle tecnologie ICT per favorire innovazione, progresso e crescita economica, avendo come obiettivo principale lo sviluppo del mercato unico digitale». A livello statale è stata elaborata l'Agenda Digitale Italiana che individua «priorità e modalità di intervento, nonché le azioni da compiere e da misurare sulla base di specifici indicatori, in linea con gli *scoreboard* dell'Agenda Digitale Europea», v. sito istituzionale Dipartimento della Funzione Pubblica ed in particolare il Glossario del Dipartimento ivi consultabile.

³⁵ V. direttiva 2014/24/UE artt. 33-39 inseriti nel Capo II del Titolo I. Analogamente direttiva 2014/25/UE artt. 51-57 (nel Capo II del Titolo I). V. altresì artt. 54-58, d.lgs. 50/2016 ove sono disciplinati

nitaria (ormai trasposta in quella interna), nonché della correlazione che la stessa disciplina pone tra digitalizzazione ed aggregazione delle procedure, entrambe ritenute funzionali ad accrescere i livelli di semplificazione ed efficienza nel settore dei contratti pubblici.

In quest'ottica, le direttive, sia nei considerando sia nel testo normativo, sagomano le modalità di comunicazione e di pubblicazione di avvisi, bandi e documentazione di gara proprio sul crescente utilizzo dei mezzi elettronici³⁶. Ai quali viene attribuito l'indiscusso pregio di favorire «enormemente» l'accesso degli operatori economici alle procedure di appalto nel mercato interno³⁷. Il risvolto operativo che ne consegue è rappresentato dalle previsioni che impongono alle stazioni appaltanti la trasmissione elettronica di bandi ed avvisi alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea – G.U.U.E. (e più precisamente all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea) per la pubblicazione, come pure dalle previsioni sulla disponibilità elettronica dei documenti di gara dei quali deve essere assicurato accesso gratuito, illimitato e diretto «per via elettronica»³⁸. Nell'allinearsi alle regole maestre delle direttive, la delega esprime principi e criteri direttivi che hanno immediata attinenza con il tema:

- semplificazione e digitalizzazione delle procedure di affidamento³⁹;
- trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara⁴⁰;

accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, cataloghi elettronici, procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione.

³⁶ Per le considerazioni sviluppate nel testo v. anche il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 251 del novembre 2015 sul disegno di legge delega A.S. 1678-B, in particolare 41-43.

³⁷ V. direttiva 2014/24/UE *sub* considerando 52. Analogamente direttiva 2014/23/UE *sub* considerando 74 e direttiva 2014/25/UE *sub* considerando 62.

³⁸ V. direttiva 2014/24/UE artt. 51 e 53. Analogamente direttiva 2014/23/UE artt. 33 e 34, nonché direttiva 2014/25/UE artt. 71 e 73.

³⁹ V. art. 1 lett. i), l. 11/2016: «semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure in materia di affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, attraverso la promozione di reti e sistemi informatici, anche al fine di facilitare l'accesso delle micro, piccole e medie imprese mediante una maggiore diffusione di informazioni e un'adeguata tempistica, e di soluzioni innovative nelle materie disciplinate, con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, nonché all'innovazione tecnologica e digitale e all'interconnessione della pubblica amministrazione».

⁴⁰ V. art. 1 lett. q), l. 11/2016: «armonizzazione delle norme in materia di trasparenza, pubblicità, durata e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, anche al fine di concorrere alla lotta alla corruzione, di evitare i conflitti d'interesse e di favorire la trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione: ... 2) disciplinando le suddette procedure di gara e le relative fasi e durata, sia mediante l'unificazione delle banche dati esistenti nel settore presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con esclusione della banca dati centralizzata di cui alla lettera z), sia con la definizione di idonee misure quali la previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici e di contratti di concessione, con particolare riguardo alla fase di esecuzione della prestazione, finalizzati ad evitare la corruzione e i conflitti d'interesse ed a favorire la trasparenza, e la promozione della digitalizzazione delle procedure stesse, in funzione della loro tracciabilità».

- revisione delle norme in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara⁴¹.

La digitalizzazione delle procedure, quindi, non è associata soltanto ad un processo di semplificazione dell'azione amministrativa e di accesso alle gare ed alle relative informazioni, ma viene intesa anche in funzione dei controlli da effettuare sulle commesse pubbliche sicché, calata su questo terreno, si configura quale strumento di tracciabilità⁴².

Il Codice, dal canto suo, fa proprie le indicazioni delle direttive ed attua la delega con una serie di previsioni che tendono a valorizzare il ruolo dell'*e-procurement* negli acquisti pubblici. Di queste si segnala l'art. 44 sulla digitalizzazione delle procedure che, assai significativamente, è posto in apertura al capo relativo alle «modalità comuni alle procedure di affidamento» come a volerne sottolineare la portata generale. Parimenti rilevanti le disposizioni sui bandi, avvisi e comunicazioni⁴³, nonché quelle relative al documento di gara unico europeo (DGUE) che serve ad attestare il possesso dei requisiti di partecipazione alle procedure selettive e che, ormai, è fornito «esclusivamente in forma elettronica»⁴⁴. Tra l'altro il DGUE appare, innegabilmente, uno strumento attraverso il quale si realizza il legame tra digitalizzazione e tracciabilità nel senso indicato dalla legge delega⁴⁵. Infine, tra le previsioni da considerare, entra il gruppo di norme nelle quali, in modo del tutto analogo alle direttive, il Codice concentra le regole su «Tecniche e strumenti per gli appalti elettronici e aggregati»⁴⁶. Qui più che altrove nell'articolato codicistico si evidenzia l'interazione tra aggregazione e digitalizzazione delle procedure funzionale alla costruzione di un «sistema di reti di committenza» in grado di garantire l'accesso alle gare da parte degli operatori medi e

⁴¹ V. art. 1 lett. s), l. 11/2016: «revisione della disciplina in materia di pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara, in modo da fare ricorso a strumenti di pubblicità di tipo informatico; definizione di indirizzi generali da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con l'ANAC, al fine di garantire adeguati livelli di trasparenza e di conoscibilità prevedendo, in ogni caso, la pubblicazione su un'unica piattaforma digitale presso l'ANAC di tutti i bandi di gara».

⁴² Sulla digitalizzazione a fini di tracciabilità V. L. Torchia, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. amm.*, 2015, 291 ss., soprattutto alle pagine 324 e 332 ove si legge «La sovrapposizione fra la finalità di lotta alla corruzione e la finalità di efficienza del mercato dei contratti pubblici, che pur nella complementarità richiedono almeno in parte regole distinte, emerge con chiarezza anche dalla reiterazione di misure di digitalizzazione, informatizzazione, pubblicità e trasparenza, che sono più frequentemente, almeno sul piano dell'enfasi, finalizzate al controllo e alla individuazione di comportamenti scorretti che non alla semplificazione e alla costruzione di strumenti che rendano più efficiente la gestione delle gare, a differenza di quanto avviene nella direttiva».

⁴³ V. artt. 52, 70-76, d.lgs. 50/2016.

⁴⁴ V. art. 85, d.lgs. 50/2016.

⁴⁵ Sulla funzione del Documento di Gara Unico Europeo nel processo di informatizzazione del settore degli appalti pubblici v. N. Parisi, M.L. Chimenti, *Il ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione in materia di appalti pubblici*, in *Diritto comm. intern.*, 2015, 419 ss., soprattutto alle pagine 436-437.

⁴⁶ V. artt. 54-58, d.lgs. 50/2016, citati anche *retro* nel testo ed in nota.

piccoli⁴⁷. L'analisi sistematica del Codice impone di menzionare che, conclusa la fase di aggiudicazione, l'utilizzo degli strumenti telematici investe anche la stipula del contratto – tra l'altro – a pena di espressa sanzione di nullità⁴⁸. A riprova che l'informatizzazione investe la macchina degli affidamenti pubblici nella sua totalità, almeno tendenzialmente.

Va da sé, poi, se l'*e-procurement* è articolazione specifica del più ampio processo di *e-government* che promuove lo sviluppo delle tecnologie per migliorare l'attività amministrativa⁴⁹ e che da tempo, ormai, è presenza fissa nei principali progetti di sviluppo della pubblica amministrazione un po' «a tutti i livelli, internazionale, nazionale, locale»⁵⁰, la disciplina rilevante non può esaurirsi nel perimetro del Codice dei contratti pubblici e va ricercata necessariamente anche fuori da tale ambito. Anzitutto, in un altro Codice, quello dell'Amministrazione digitale (cd. CAD) di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i., definito come «corpo organico di disposizioni che presiede all'uso dell'informatica da parte della Pubblica amministrazione»⁵¹. Come pure nelle ulteriori e molteplici disposizioni che – sebbene in modo meno organico e sistematico – si occupano dei sistemi informatici applicabili al settore pubblico. Si comprende bene che il novero delle disposizioni che regolano la materia è amplissimo e non può essere ricostruito qui per intero. Si deve però sottolineare almeno che l'efficace utilizzo delle tecnologie reca un'eliminabile esigenza di interoperabilità anche normativa, sicché per far funzionare al meglio l'insieme delle ICT – ossia dei servizi informatici e di connettività – nella pubblica amministrazione, vuoi sottoforma di *e-procurement* vuoi sottoforma di servizi resi ai cittadini o di qualsiasi altra applicazione che se ne possa fare, è necessario che ogni segmento di disciplina comunichi con l'altro⁵².

⁴⁷ V. art. 1 lett. cc), l. 11/2016. V. altresì il *Dossier* del Servizio Studi della Camera dei Deputati sullo schema di decreto legislativo recante Nuovo codice dei contratti pubblici, Schede di lettura n. 282/1, 2016, 64, reperibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

⁴⁸ V. art. 32 c. 14, d.lgs. 50/2016: «Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata; in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri». Su questo argomento v. G. Sorrentino, *La stipula del contratto in modalità elettronica nel nuovo decreto correttivo: l'utilizzo della PEC e i servizi RED* (Registered Electronic Delivery) del Regolamento comunitario e-IDAS, in *Appalti e Contratti*, 2017, 44 ss.

⁴⁹ Sul ruolo della digitalizzazione nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione si veda M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Il Foro amm.*, 2016, 2535 ss.

⁵⁰ V. P. Ferro, C.M. Arpaia, R. Doronzo, *Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana*, in *Quaderni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), Banca d'Italia, n. 169, 2013, 6, reperibile sul sito istituzionale di Banca d'Italia.

⁵¹ V. Piano triennale per l'informatica, AGID, cit., 3.

⁵² È stato notato che «il complesso quadro normativo di riferimento ... incide negativamente sull'utilizzo effettivo degli strumenti telematici da parte di un'Amministrazione che, in generale, fatica a tenere il passo

4. *Gli istituti di riferimento: centrali di committenza e soggetti aggregatori*

Le forme di aggregazione nei processi di approvvigionamento della pubblica amministrazione sono diverse. Comunque sia, al di là delle possibili innumerevoli combinazioni, a venire in rilievo sono, fondamentalmente, quattro ordini di ipotesi vale a dire:

- l'adesione alle convenzioni messe a disposizione dalle centrali di committenza tra cui, in particolare, Consip⁵³;
- l'utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
- il ricorso ai sistemi telematici di acquisto delle Regioni;
- nonché l'affidamento della procedura ad una centrale unica di committenza o a soggetti aggregatori.

Tutto ruota attorno ai concetti chiave di «centrale di committenza» e di «soggetti aggregatori» che – emblematicamente – nell'ordine delle definizioni enucleate dal Codice precedono quello, pur relevantissimo, di «stazione appaltante»⁵⁴.

Nella tipizzazione codicistica, centrale di committenza è «un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizza-

con mutamenti radicali del proprio concreto *modus operandi*», v. S. Cresta, *Procedure elettroniche e strumenti di acquisto telematici nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Urb. e app.*, 2016, 981 ss.

⁵³ Si veda la scheda descrittiva pubblicata sul sito www.acquistiinretepa.it nella pagina dedicata ai soggetti aggregatori. In relazione alla natura giuridica di Consip s.p.a. viene indicato che: «è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che ne è l'azionista unico, ed opera secondo i suoi indirizzi strategici, lavorando al servizio esclusivo della Pubblica Amministrazione. La Società svolge attività di consulenza, assistenza e supporto nell'ambito degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche». Nella stessa scheda in relazione alla funzione si precisa che: in «qualità di centrale di committenza nazionale, realizza il Programma di razionalizzazione degli acquisti nella PA. Sulla base di specifiche convenzioni, supporta singole amministrazioni su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento. Attraverso provvedimenti di legge o atti amministrativi, sviluppa iniziative che coinvolgono sia le proprie competenze nel *procurement*, sia la propria capacità di gestire progetti complessi e innovativi nell'ambito della Pubblica Amministrazione».

⁵⁴ Nell'art. 3, d.lgs. 50/2016 la definizione di centrale di committenza è delineata nella lett. i), la definizione di soggetto aggregatore è delineata nella lett. n), la definizione di stazione appaltante è delineata nella lett. o). Per completezza si fa, inoltre, rilevare che nel sistema di disciplina è contemplata anche la possibilità di ricorrere a centrali di committenza transfrontaliere (art. 39 dir. 2014/24/UE, art. 57 dir. 2014/25/UE, art. 43, d.lgs. 50/2016). In proposito si veda G.M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 2017, 101 ss. e soprattutto la riflessione alle pagine 119-120 «Le forme di cooperazione anche non istituzionalizzata tra amministrazioni di differenti Stati membri aprono alla possibilità di aderire alle attività svolte da centrali di committenza anche ubicate in altri Stati Membri e ai relativi accordi quadro, che gli Stati Membri non possono vietare alle amministrazioni aggiudicatrici. Tale previsione evidenzia il favore dell'ordinamento europeo per simili forme di cooperazione che possono sviluppare l'integrazione e la concorrenza nel mercato interno». Si vedano anche gli Atti del Convegno - *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove Direttive*, 14 maggio 2014, Roma-Palazzo Spada. Gli atti sono reperibili sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

zione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie»⁵⁵. Quali siano i contenuti concreti di tali attività è specificato sempre dal Codice.

Per l'esattezza⁵⁶, a termini di legge, le attività di committenza sono svolte «su base permanente» e riguardano:

- 1) l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti;
- 2) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti.

Mentre, le attività di committenza ausiliarie⁵⁷ consistono nella «prestazione di supporto alle attività di committenza», in particolare nelle forme seguenti:

- 3) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
- 4) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto;
- 5) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata;
- 6) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata.

Cosa questo significhi, pur in via di estrema semplificazione, è intuitivo. Una centrale di committenza è, essenzialmente, una stazione appaltante in senso stretto – se così si possono definire le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, essendo le une e gli altri i soggetti maggiormente vincolati all'osservanza delle procedure ad evidenza pubblica – che o gestisce le gare per altre stazioni appaltanti (intese in senso ampio⁵⁸) o eroga prestazioni di supporto alle gare altrui.

Non può sfuggire che tra l'uno e l'altro ordine di competenze corra una distinzione più sottile, rispetto a quella oggettiva concernente il contenuto immediato delle attività. Le attività si differenziano, in altri termini, non solo – come è evidente – per la sostanza delle prestazioni, di approvvigionamento in un caso e di assistenza nello svolgimento delle procedure di approvvigionamento nell'altro caso, ma anche per la stabilità con cui tali prestazioni vengono erogate. Non avrebbe altra spiegazione, infatti, l'inciso che vuole le attività di committenza svolte permanentemente e che non viene riprodotto per le attività ausiliarie⁵⁹. Come a dire che le prime esigono un'organizzazione stabilmente dedicata ad effettuarle,

⁵⁵ V. art. 3 lett. i), d.lgs. 50/2016.

⁵⁶ V. art. 3 lett. l), d.lgs. 50/2016.

⁵⁷ V. art. 3 lett. m), d.lgs. 50/2016.

⁵⁸ Ossia nella definizione piena data dall'art. 3 lett. o), d.lgs. 50/2016 secondo cui nella nozione di stazione appaltante rientrano le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori, i soggetti aggiudicatori e gli altri soggetti aggiudicatori, tutti per come individuati nello stesso art. 3, d.lgs. 50/2016 rispettivamente alle lettere a), e), f), g).

⁵⁹ Per il Codice, infatti, le attività di centralizzazione delle committenze sono «svolte su base permanente». V. art. 3 lett. l), d.lgs. 50/2016 e v. altresì *retro* nel testo.

invece le seconde non hanno questi stessi vincoli. Vero è, si potrebbe obiettare, che le seconde in fondo appaiono configurate quali attribuzioni accessorie delle altre essendo assegnate in aggiunta ed in via eventuale (nella definizione letterale: «e, se del caso») a soggetti che operano svolgendo le attività di committenza per così dire principali. Posta così la questione, sarebbe superfluo tentare di individuare un discrimine nel *facere* delle centrali di committenza ponendolo sulla linea del carattere permanente delle prestazioni. Se supportare altri nello svolgimento delle gare è attività demandata a stazioni appaltanti aventi titolo per gestire direttamente le procedure di approvvigionamento altrui e per fare questo con continuità («su base permanente»), per logica conseguenza anche le prestazioni di supporto potranno essere svolte contando sulla stessa stabile organizzazione.

Più interessante, sul piano definitorio, è un altro aspetto che si coglie esaminando la normativa con uno sguardo d'insieme e volgendo l'attenzione alla disciplina esterna al Codice e ad esso complementare. Il riferimento è al Testo Unico sulle società pubbliche (d.lgs. 175/2016) che nel tracciare il profilo teleologico delle partecipate prevede che esse possano svolgere servizi di committenza⁶⁰. Se è così, le prestazioni di approvvigionamento in favore delle stazioni appaltanti sono erogabili non solo da altre stazioni appaltanti, secondo quanto stabilisce il Codice nei modi sopra descritti, ma anche da società pubbliche, le quali non sempre e non necessariamente sono stazioni appaltanti. Dimensione, questa, che porta ad una tendenziale apertura della categoria, la quale se incardinata nella "terra di confine" delle partecipate, finisce per non essere più classificabile come soggetto pubblicistico *tout court*, non foss'altro per l'ovvia ragione che le società, per pubbliche che siano, restano pur sempre un fenomeno fondamentalmente riconducibile al diritto privato. Non è questa la sede per sviluppare una riflessione più ampia su questi temi, ma era comunque inevitabile farvi cenno anche tenuto conto dell'attenzione che la dottrina vi riserva⁶¹.

Dalla nozione di centrale di committenza discende, poi, quella di soggetto aggregatore. Altra figura che, come anticipato in apertura di paragrafo, è concetto chiave nella sistematica della centralizzazione degli acquisti. Nella definizione che ne dà il Codice si tratta di centrali di committenza iscritte in un apposito elenco gestito da ANAC⁶², il quale è stato costituito e viene mantenuto in applicazione del d.l. 66/2014 conv. con modific. in l. 89/2014. Di questo elenco – numericamente chiuso – istituito nell'ambito della più ampia Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) sono previsti componenti di diritto (Consip ed una cen-

⁶⁰ V. art. 4 c. 2, d.lgs. 175/2016.

⁶¹ V. ad esempio B.G. Mattarella, *La centralizzazione delle committenze*, cit., 619-620.

⁶² V. art. 3 lett. n), d.lgs. 50/2016 secondo cui i soggetti aggregatori sono «le centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89».

trale di committenza per ogni regione), nonché componenti iscritti su richiesta, laddove l'iscrizione volontaria è condizionata al possesso di requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale dati dall'aver maturato esperienza nello svolgimento di gare ad evidenza pubblica in forma aggregata. A seconda dei casi, le pubbliche amministrazioni (e, tra queste, specificatamente le Amministrazioni statali, Enti territoriali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale) o sono obbligate o hanno facoltà di soddisfare le proprie esigenze di approvvigionamento rivolgendosi ai soggetti iscritti nell'elenco.

Un soggetto aggregatore, quindi, è una centrale di committenza «qualificata»⁶³ che fa parte di quel ristretto gruppo di enti (per legge, non più di 35⁶⁴) deputati a svolgere le gare per le pubbliche amministrazioni ed a mettere a disposizione strumenti vuoi negoziali (es accordi quadro) vuoi telematici (piattaforme) utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni nell'effettuazione delle loro procedure di acquisto⁶⁵.

Rispetto alle «altre» centrali di committenza, i soggetti aggregatori presentano un grado di stabilità organizzativa senz'altro più marcato di quello implicato dallo svolgere attività di committenza «su base permanente» (v. *retro*). Stabilità che è presupposta nei soggetti aggregatori di diritto, i quali sono per natura dotati di una struttura stabilmente dedicata alle attività di committenza, ed è espressamente richiesta, invece, per gli enti che si candidano volontariamente ad operare come soggetti aggregatori. Il possesso del requisito è imposto per legge (il d.l. 66/2014 conv. con modific. in l. 89/2014) in una declinazione specificata con decreto ministeriale, la quale si concretizza in una combinazione di caratteri soggettivi ed oggettivi⁶⁶. All'atto pratico, per chiedere l'iscrizione occorre:

⁶³ Nei termini utilizzati nel testo si è recentemente espressa anche la giurisprudenza amministrativa rilevando che «i Soggetti Aggregatori ... sono Centrali di Committenza “qualificate” mediante l'iscrizione nell'elenco predetto» e che alla natura di centrale di committenza essi uniscono «un'ulteriore qualità, consistente nell'abilitazione derivante dalla “qualificazione” conseguita *ex lege* o previa valutazione e iscrizione nell'elenco ANAC» (v. T.A.R. Lazio-Roma, sent. 5781/2018, *cit.*).

⁶⁴ V. art. 9 c. 5 d.l. 66/2014 conv. Con modific. in l. 89/2014.

⁶⁵ L'attuale elenco è stato approvato da ANAC con delibera 31/2018 e comprende, oltre a Consip S.p.a., le centrali di committenza regionali (tra cui ARCA s.p.a. per la Regione Lombardia), nonché per la Provincia Autonoma di Bolzano: Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; per la Provincia Autonoma di Trento: Agenzia provinciale per gli appalti e contratti; Provincia di Vicenza; Provincia di Brescia; Città metropolitana di Bologna; Città metropolitana di Genova; Città metropolitana di Milano; Città metropolitana di Napoli; Città metropolitana di Roma capitale; Città metropolitana di Torino; Città metropolitana di Catania; Città metropolitana di Firenze.

⁶⁶ A livello di legislazione ordinaria vale l'art. 9 c. 2, d.l. 66/2014 conv. con modific. in l. 89/2014: «... Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata sono definiti i requisiti per l'iscrizione tra cui il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché i valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e di servizi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda...». In attuazione di tale previsione è intervenuto il d.p.c.m. 11 novembre 2014 che definisce i «Requisiti per l'iscri-

- avere natura pubblica o, in alternativa, avere una stretta correlazione con soggetti pubblici per essere, rispettivamente, città metropolitana, associazione-unione-consorzio di enti locali oppure soggetto da essi costituito
- svolgere attività di committenza con carattere di stabilità mediante un'organizzazione dedicata allo svolgimento dell'attività di centrale di committenza
- essere in grado di provvedere totalmente alle esigenze di approvvigionamento degli enti locali di riferimento
- avere già espletato procedure aggregate nel triennio precedente per affidamenti di importo almeno pari alla soglia di rilevanza comunitaria⁶⁷ per un valore complessivo di almeno 200.000.000,00 di euro nel triennio e di almeno 50.000.000, di euro all'anno.

Tenuto conto di tutti questi aspetti, sembra chiaro che la stabilità congegnata dalla normativa vada oltre gli elementi strutturali dell'organizzazione dedicata e dell'esperienza maturata sul campo e abbracci anche il modo di essere del soggetto aggregatore. Questo, infatti, non deve solo essere capace di svolgere le attività che gli competono (sarebbe sufficiente la struttura), ma deve anche avere natura pubblicistica in senso più o meno stretto.

Quanto al campo d'azione dei soggetti aggregatori, a parte Consip che opera in ambito nazionale prioritariamente per le amministrazioni statali, gli altri erogano le proprie prestazioni all'interno del territorio regionale di riferimento ed in favore delle amministrazioni territoriali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale⁶⁸. Lo spettro dei destinatari, quindi, non si estende a tutte le stazioni appaltanti ma è più mirato, a differenza di quanto previsto nella definizione codicistica generale di centrale di committenza.

Analogamente, è mirata anche la tipologia dei fabbisogni per il cui soddisfacimento è imposto il ricorso ai soggetti aggregatori e che vengono individuati per fasce di importo e per categorie merceologiche definite a livello ministeriale⁶⁹.

zione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi».

⁶⁷ Si veda l'art. 35, d.lgs. 50/2016 rubricato «Soglie di rilevanza comunitaria e metodi di calcolo del valore stimato degli appalti». Le soglie di rilevanza comunitaria sono periodicamente determinate dalla Commissione europea. Allo stato, valgono i valori indicati nel regolamento (UE) n. 2364/2017, nel regolamento (UE) n. 2365/2017, e nel regolamento (UE) n. 2366/2017.

⁶⁸ V. art. 9, c. 2 e 3, d.l. 66/2014 conv. con modific. in l. 89/2014.

⁶⁹ V. d.p.c.m. 24 dicembre 2015 che demanda ai soggetti aggregatori acquisti che riguardano in gran parte la spesa sanitaria.

5. La digitalizzazione intesa come processo

La digitalizzazione nel settore dei contratti pubblici si realizza in gran parte attraverso l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza e, in generale, dai soggetti deputati a volgere le procedure di approvvigionamento in forma aggregata, che vengono a svolgere un ruolo primario nello sviluppo dei sistemi di acquisto telematico.

È emblematico, d'altronde, che Consip – ossia il principale tra i soggetti aggregatori – abbia come oggetto sociale lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di *e-procurement* del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁷⁰.

In particolare, Consip, come risulta dai dati consultabili sul relativo sito istituzionale, realizza:

- il Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, che offre alle amministrazioni strumenti di *e-procurement* per la gestione dei propri acquisti (Convenzioni, Accordi quadro, Mercato elettronico, Sistema dinamico di acquisizione, Gare su delega e in ASP – *Application Service Provider*)
- il *procurement* di specifici “progetti-gara” per singole amministrazioni – sulla base di puntuali esigenze di approvvigionamento – e per tutte le amministrazioni sulle iniziative di supporto alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana.

In questo quadro⁷¹, Consip gestisce il Mercato Elettronico delle Pubbliche Amministrazioni (MEPA), ossia un mercato digitale che serve agli approvvigionamenti sotto soglia di beni, servizi, e lavori di manutenzione. Le procedure sul MEPA si articolano, fundamentalmente in tre fasi. Nella prima, Consip pubblica i bandi. Nella seconda fase gli operatori abilitati (in quanto dotati dei necessari requisiti indicati nel bando) immettono la propria offerta. Nella terza fase, infine, le pubbliche amministrazioni interessate, secondo i casi, presentano richieste di offerta (ordini diretti) o negoziano le condizioni dell'acquisto con gli operatori.

Peraltro, gli strumenti messi a disposizione da Consip consentono acquisti adatti a diverse esigenze. Così, se il MEPA è dedicato ai contratti sotto soglia, il sistema dinamico di acquisizione (altra modalità di affidamento prevista dal Codice ed utilizzata da Consip), invece, è finalizzato agli approvvigionamenti sopra

⁷⁰ V. Statuto sociale Consip, reperibile sul sito istituzionale della Società nella Sezione *Governance*.

⁷¹ Per la descrizione di dettaglio degli strumenti utilizzati da Consip – in particolare il mercato elettronico della pubblica amministrazione ed il sistema dinamico di acquisizione – v. la descrizione sul sito www.acquistinretepa.it.

soglia⁷². In questo caso la procedura è suddivisa in due fasi. La prima si svolge con la pubblicazione del bando da parte di Consip per una o più categorie merceologiche. In questa fase, gli operatori interessati e dotati dei requisiti necessari possono abilitarsi. La seconda fase riguarda le gare delle singole amministrazioni interessate, le quali aggiudicano gli appalti specifici sulla base del bando Consip.

Come si diceva ad inizio paragrafo, mercato elettronico, accordi-quadro, sistemi dinamici di acquisizione non sono appannaggio esclusivo di Consip e degli altri soggetti aggregatori. Infatti, la legge li appresta quali istituti generali utilizzabili da qualunque stazione appaltante⁷³. Nondimeno, è l'applicazione che di essi viene fatta dai soggetti aggregatori e per loro tramite che ne consente ed in certo senso ne condiziona la diffusione, il promovimento e lo sviluppo.

Va chiarito, soprattutto, che la digitalizzazione è un processo che, come tale, non si esaurisce nel ricorso a questo o a quel mezzo di acquisto informatizzato e congegnato sull'uso delle moderne tecnologie. L'*e-procurement*, semmai, è un sistema destinato a coprire l'intero ciclo di vita degli acquisti pubblici e solo così può raggiungere l'effettiva stabilizzazione nelle dinamiche di approvvigionamento che, per definizione, non si risolvono nel momento della gara ma includono tutta una serie di ulteriori, complementari ed essenziali attività che vanno dal rilevamento dei fabbisogni, alla gestione del contratto, alle verifiche di qualità e di rendimento⁷⁴. Proprio per questo sono in corso di continuo affinamento i

⁷² Per molti versi speculare è il funzionamento delle centrali di committenza regionali. Tra queste è inclusa ARCA s.p.a. cui sono demandati gli acquisti degli Enti del sistema regionale (v. l.r. Lombardia 33/2007). Per completezza si segnala la scheda descrittiva sul sito www.acquistiinretepa.it nella pagina dedicata ai soggetti aggregatori. In relazione ad ARCA viene indicato che si tratta di «una società per azioni (fino al 1/5/2014 presentava natura pubblicistica con la denominazione di Agenzia regionale centrale acquisti) ... opera secondo il modello dell'*in house providing*... è partecipata al 100% dalla Regione Lombardia». Quanto alle attività «svolge funzioni di Centrale di Committenza, Stazione Unica Appaltante, Soggetto Aggregatore, Coordinatore Tavolo tecnico Appalti, Consulente e supporto tecnico su Appalti, Promozione e Sviluppo Piattaforma Telematica». Sostanzialmente ARCA s.p.a. opera in favore di amministrazioni ed enti regionali, enti locali, enti del Servizio Sanitario Nazionale ed altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel territorio regionale (v. art. 1 c. 3, l.r. Lombardia 33/2007 e v. altresì art. 1 c. 455, l. 296/2006). Per legge, essa si avvale della piattaforma regionale per l'*E-procurement* denominata Sistema di intermediazione telematica (Sintel) e la utilizza per lo svolgimento delle procedure di affidamento. Peraltro ARCA non si limita ad utilizzare Sintel ma ne cura altresì lo sviluppo e ne promuove l'impiego da parte dei soggetti sopra indicati (v. art. 1 c. 6, l.r. Lombardia 33/2007). Va notato che su Sintel è possibile svolgere le gare per qualsiasi importo sopra e sotto le soglie di rilevanza comunitaria ed è possibile avvalersi di tutte le procedure disciplinate nel Codice, vale a dire: procedura ristretta (art. 61), procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara/procedura negoziata senza previa indizione di gara (art. 36 c. 2 lett. b-c), artt. 63 e 125), procedura negoziata con previa indizione di gara (art. 124), procedura aperta (art. 60), sistema dinamico di acquisizione (art. 55), affidamento diretto (art. 36 c. 2 lett. a), affidamento diretto previa richiesta di preventivi (art. 36 c. 2 lett. a), manifestazione di interesse ed indagine di mercato.

⁷³ Non si spiegherebbero altrimenti le definizioni esplicitate nella parte iniziale del Codice e contenute, in particolare, nell'art. 3, d.lgs. 50/2016 ove, solo per fare degli esempi, le nozioni di «mercato elettronico» e di «sistema dinamico di acquisizione» sono formulate in termini generali senza alcuna limitazione soggettiva dei rispettivi «utilizzatori».

⁷⁴ Si veda M. Marra, *Centralizzazione e innovazione tecnologica*, cit., soprattutto a pagina 10 ove viene precisato che «la funzione di approvvigionamento comprende non solo la negoziazione delle condizioni con-

dispositivi preordinati ad assicurare la concreta interoperabilità tra i diversi attori coinvolti in ogni fase e sottofase del complicato assetto che sostiene il governo dei contratti pubblici⁷⁵.

Né si può ignorare che il settore dei contratti pubblici è evidentemente uno di quelli nei quali il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione è destinato ad avere ripercussioni considerevoli. Le ragioni del fenomeno sono varie tante quante le utilità che l'innovazione tecnologica reca con sé nella gestione operativa delle procedure (non ultima la potenziale accessibilità implicata dall'utilizzo dei sistemi telematici). Il rovescio della medaglia è il rischio di esclusione per tutte quelle realtà che non riescono a stare al passo con l'evoluzione delle tecnologie⁷⁶, nonché un irrigidimento dei formalismi che proprio nelle gare svolte con modalità telematica si rendono ancora più necessari per «garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa e la parità di condizioni tra i concorrenti»⁷⁷.

Se è così, la progressiva centralizzazione degli acquisti in capo a soggetti in grado di gestire le complessità dell'attuale sistema di procedure e, pertanto, di utilizzare altresì i più innovativi strumenti telematici di *e-procurement* diventa un tramite essenziale alla realizzazione dei fini perseguiti dalla disciplina dei contratti pubblici e dalla più generale riforma della pubblica amministrazione.

6. Conclusioni

L'aggregazione degli acquisti costituisce uno degli elementi portanti dell'architettura delle procedure di affidamento risultante dal Codice e dalla normativa correlata e con essa l'accentuata digitalizzazione delle attività funzionali all'approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni.

Sul piano dei principi il nuovo impianto sposta almeno in parte il baricentro della disciplina la quale, se finora era stata costruita ed interpretata attorno al car-

trattuali, ma anche la rilevazione dei fabbisogni interni, la gestione dei contratti, la valutazione della qualità dei prodotti e la misurazione del rendimento».

⁷⁵ Si veda ad esempio il Piano triennale per l'informatica elaborato dall'AGID, laddove viene descritta la piattaforma «ComproPA» quale «sistema nazionale di e-procurement che interconnette, in modalità interoperabile, tutti gli attori del processo di e-procurement garantendo la gestione, la digitalizzazione e il governo dell'intero ciclo di vita degli appalti pubblici nel rispetto delle disposizioni del Codice degli appalti e delle direttive europee». V. Piano triennale per l'informatica, AGID, cit., 49.

⁷⁶ La generale arretratezza tecnologica del sistema Paese rispetto agli altri Stati dell'Unione europea emerge dai dati diffusi dalla Relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione, Doc. XXII-bis n. 14, approvata dalla Commissione nella seduta del 26 ottobre 2017, reperibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati. Si vedano in particolare i dati riportati nella Relazione a pagina 6.

⁷⁷ V. T.R.G.A. Trento, 8 gennaio 2018, n. 4 reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

dine della tutela della concorrenza, viene adesso orientata verso l'edificazione di un sistema non solo proconcorrenziale ma anche "intelligente"⁷⁸, laddove può essere ritenuto "intelligente" un assetto preordinato a concentrare la gestione delle procedure in capo ad uffici – pubblici – specializzati ed organizzati in modo da garantire il massimo grado possibile di efficienza dei processi di approvvigionamento⁷⁹.

È un nuovo corso ispirato alla strategia di "Europa 2020" ed informato ad un'idea di circolarità che prima non c'era. Da sempre la realizzazione del mercato unico è stata demandata principalmente alle imprese, che l'amministrazione doveva assistere dall'esterno quale garante delle regole più idonee a favorire l'accesso alle procedure e la libera competizione, sul presupposto che le migliori condizioni per il mercato fossero quelle generate dall'azione degli operatori economici lasciati liberi di concorrere senza discriminazioni. Adesso, invece, l'amministrazione è chiamata a prendere più attivamente parte dall'interno alla scena economica, sicché la sua efficienza appare essenziale tanto quanto lo è quella delle imprese.

In questo disegno l'utilizzo degli strumenti telematici oltre a funzionare da volano per un generale ammodernamento dell'azione amministrativa, serve da mezzo di interoperatività in grado di azzerare le distanze tra committente pubblico ed operatori economici già soltanto per l'immediatezza che consente nelle comunicazioni e nella messa a disposizione di documenti ed informazioni. E questa stessa strada, più a lungo termine, dovrebbe portare ad azzerare le distanze pure tra le varie centrali di committenza che si troveranno a gestire gli affidamenti pubblici all'interno dell'Unione, essendo piuttosto chiaro che il modello a tendere sia quello di un'organizzazione condivisa ed allargata delle procedure che avvicini i committenti pubblici dislocati nel mercato unico europeo. Se così è, la possibilità di scambio attuabile tramite l'informatizzazione delle procedure di gara tragherà il sistema dei contratti pubblici verso l'economia senza confini che è caratteristica della globalizzazione e che presuppone, inevitabilmente, un diritto anch'esso senza confini fondato su istituti giuridici adatti a circolare per soddisfare le esigenze di una prassi degli affari sempre più complessa e delocalizzata⁸⁰. Il che, sul versante proprio del diritto amministrativo che è quello principalmente implicato nella materia dei contratti pubblici, rende di estremo interesse il dibattito scientifico sul nuovo volto del provvedere tenuto conto che anche le procedure di affidamento dovranno appunto fare i conti con le dinamiche "liquide" del-

⁷⁸ Si veda la Direttiva 2014/24/UE al considerando 2.

⁷⁹ Una riflessione su centralizzazione, concorrenza e semplificazione è delineata da A.F. Di Sciascio, *La centralizzazione degli acquisti*, cit., 381-382.

⁸⁰ Per un inquadramento sulla globalizzazione si rinvia a M.R. Ferrarese, *Diritto globale e «dislocazioni» giuridiche. A partire da un volume di S. Cassese*, in *Pol. del dir.*, 2011, f. 3, 379-394.

la società globale⁸¹. In questa dimensione, l'azione amministrativa si proietta alla cura di interessi che sono (o, quanto meno possono essere) sempre meno localizzati in un territorio e sempre più aperti alla realtà globalizzata. Sicché diventerà essenziale che il provvedimento amministrativo, come qualsiasi atto giuridico, possa fondarsi su uno strumentario composto non solo di norme ma anche di modelli operativi e di prassi omogenee ed esportabili per potersi adeguare alle esigenze di una collettività che non si identifica in uno spazio territoriale ma in un gruppo o in un insieme di gruppi che interagiscono (interoperatività) nonostante le distanze.

L'effettiva realizzazione degli obiettivi di efficienza, razionalizzazione ed economicità che si correlano a tutto questo dipenderà da una serie di fattori eterogenei tra i quali, non secondaria, la messa a regime del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Qualificazione e centralizzazione, infatti, sono istituti tra loro strettamente connessi, che vengono congegnati dalla disciplina di settore quali strumenti funzionali a concentrare la gestione delle gare pubbliche in mano a pochi soggetti dotati di strutture adeguate. Si da ridurre l'ambito entro cui ciascuna pubblica amministrazione potrà procedere in modo autonomo. Il progressivo «superamento della gara singola» è il veicolo principale dello sviluppo evolutivo in atto «nella contrattazione pubblica»⁸² in uno scenario di profondo mutamento organizzativo e strutturale.

Nel nuovo – *rectius* nell'attuale – regime dei contratti pubblici l'espletamento delle procedure di acquisto diventa una «funzione specializzata» che per essere esercitata presuppone una serie di condizioni di partenza, tra le quali le necessarie competenze sia tecniche sia professionali modulate sulle caratteristiche delle gare da attivare in relazione alle esigenze di acquisto da soddisfare di volta in volta⁸³. Ciò con la consapevolezza che «la partita che si gioca con la nuova disciplina dei contratti pubblici è decisiva ... per l'intera pubblica amministrazione» e che

⁸¹ Si rinvia a C. Zucchelli, *Il "provvedere" ai tempi della globalizzazione. Riflessi sul rapporto autorità/libertà*, pubblicato sul sito della giustizia amministrativa il 29 luglio 2017. Sullo sfondo, naturalmente, le riflessioni di Zygmunt Bauman che è stato il principale teorico della cd. modernità liquida.

⁸² V. G.M. Racca, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. Amm.*, 2015, 345 ss., in particolare 364-365.

⁸³ V. L. Torchia, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, f. 5, 605 ss. ed in particolare a pagina 608 da cui è tratta l'espressione citata nel testo. Sulla professionalità implicata nel funzionamento delle centrali di committenza già nel contesto della previgente disciplina v. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2010, 325 ss., in particolare a pagina 354 si osserva che «Le maggiori e più articolate professionalità che dovranno operare nelle centrali di committenza saranno chiamate ad attuare nuove modalità di gestione, coordinamento e razionalizzazione dei contratti pubblici, consentendo non solo risparmi di spesa, ma anche scelte di politica economica che promuova la qualità concorrenza e correttezza degli operatori». Si veda anche l'analisi contenuta nella Relazione annuale di ANAC riferita al 2017 laddove viene precisato che «Le capacità delle stazioni appaltanti qualificate devono essere garantite attraverso il possesso di requisiti base e di requisiti premianti, tra cui si citano la presenza di strutture organizzative stabili, la formazione e l'aggiornamento del personale, il numero di gare svolte».

«la qualità dell'amministrazione» è condizione imprescindibile per la «competitività» del sistema Paese ⁸⁴.

Ecco che quella che potrebbe sembrare soltanto una scelta organizzativa vuoi di efficienza vuoi di contenimento della spesa, in realtà è un canale di profondo cambiamento della sfera di azione della pubblica amministrazione e degli altri soggetti ad essa assimilati.

te nel quinquennio precedente, la presenza di varianti nelle gare gestite o il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione». Così ANAC – Relazione annuale 2017, cit., 236.

⁸⁴ V. A. Pajno, *Crisi dell'Amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2017, 549 ss. I passaggi citati nel testo si trovano, rispettivamente 582 e 578.

Aggregazione e digitalizzazione nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici

Lo scritto esamina i fenomeni di centralizzazione e digitalizzazione del settore dei contratti pubblici inquadrandoli nel più ampio processo di ammodernamento e complessivo cambiamento della pubblica amministrazione. In particolare, attraverso l'analisi del quadro normativo di riferimento e degli istituti giuridici rilevanti si evidenzia come i nuovi moduli organizzativi (centrali di committenza, soggetti aggregatori, qualificazione delle stazioni appaltanti, ecc.) associati all'uso delle moderne tecnologie vengano a disegnare un nuovo (o rinnovato) modo di agire e di decidere della pubblica amministrazione.

Aggregation and e-procurement for awarding public contracts

The article exams the phenomenon of centralization and e-procurement regarding public contracts respect the general process of modernization and changing of public administration. In particular, by the analysis of law system and juridical institutes it marks up as new organization schemes (central purchasing bodies, qualification system of local authorities purchasing, etc.) associated to technologies create a new (or renewed) way to act and to decide for public administration.

