

# **Il ruolo della centralizzazione della committenza nella nuova fase di programmazione europea.**

*di Laura Mascali*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La centralizzazione della committenza nelle nuove Direttive sugli Appalti Pubblici. – 3. La vigente normativa nazionale in materia di centralizzazione della committenza. Un quadro frammentario. – 4. Il più ampio panorama europeo: i nuovi Regolamenti sulla programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020. – 5. Conclusioni. Il ruolo della centralizzazione della committenza nel contesto dell’obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea.

## ***1. Premessa***

La centralizzazione della committenza, intesa come possibilità per una o più amministrazioni aggiudicatrici di fare ricorso ad un unico soggetto che acquista forniture e/o servizi o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi loro destinati, è fattispecie individuata, per la prima volta nel contesto europeo degli affidamenti pubblici, dalle Direttive 2004/18/CE (settori ordinari) e 2004/17/CE (settori speciali). Il legislatore europeo del 2004, in particolare, nei *consideranda* delle citate Direttive<sup>1</sup> ha riconosciuto espressamente alle tecniche di centralizzazione già note nelle esperienze dei singoli Stati membri, la capacità di consentire, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell’efficacia della commessa pubblica, ritenendo pertanto necessario prevedere una definizione comunitaria di ‘centrale di committenza’ e fissare, altresì, le condizioni in base alle quali le amministrazioni aggiudicatrici possono fare ricorso ad una centrale di committenza, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento.

Rispetto alla precedente disciplina, le nuove Direttive Appalti<sup>2</sup>, e segnatamente la Direttiva Appalti (Dir. 2014/24/UE) e la Direttiva Utilities (2014/25/UE), disciplinano il fenomeno della

---

<sup>1</sup> Il riferimento è, in particolare, al considerando (15) della 2004/18/CE ed al considerando (23) della 2004/17/CE.

<sup>2</sup> Il riferimento è alle tre nuove direttive pubblicate sulla GUCE L94 del 28 marzo e segnatamente: Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione (Direttiva Concessioni); Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (Direttiva Appalti); Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (Direttiva Utilities). Le Direttive dovranno essere recepite dagli Stati membri entro il 18 aprile 2016 (art. 51 dir. Concessioni; art. 90 dir. Appalti; art. 106 dir. Utilities).

centralizzazione della committenza in modo molto più articolato e puntuale, come si può cogliere già dalla lettura dei *consideranda*, secondo quanto in seguito si illustrerà.

Per comprendere pienamente la rilevanza che la centralizzazione della committenza tende ad assumere nel nuovo contesto evolutivo del diritto europeo, tuttavia, non ci si può limitare a considerare solo fonti specifiche quali le nuove Direttive in materia di appalti, ma si deve estendere il campo di indagine ad ulteriori fonti di recente emanazione che, parimenti, considerano il fenomeno, attribuendogli specifica attenzione.

Il riferimento è, in particolare, al nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali Europei 2014-2020 ed ai correlati Regolamenti, nello specifico al nuovo Regolamento generale (UE) 1303/2013<sup>3</sup> ed al Regolamento sulla Cooperazione Territoriale (UE) 1302/2013<sup>4</sup> di modifica ed integrazione del Regolamento 1082/2006 sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale<sup>5</sup>, di cui in seguito si dirà.

Appare fondamentale mettere in evidenza, già in premessa, lo stretto collegamento tra le due tipologie di fonti europee sopra indicate, nuove Direttive Appalti e Regolamenti per il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, collegamento per la prima volta attuato dal legislatore europeo mediante espressi rinvii incrociati di una disciplina all'altra<sup>6</sup>. Da tale collegamento si ricava, infatti, una crescente consapevolezza, a livello europeo, delle potenzialità della centralizzazione della committenza che si scopre strumento cardine non solo per iniziative di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica, ma a sostegno di diverse politiche, come quella di coesione territoriale, solo da pochi anni assunta al rango di vero e proprio 'Obiettivo'<sup>7</sup>. Si tratta di un ulteriore indice che, accanto a tutti quelli già

---

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Pubblicato in GUCE L 347/320 del 20 dicembre 2013.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che modifica il Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi. Pubblicato in GUCE L 347/320 del 20 dicembre 2013.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Pubblicato in GUCE L210/19 del 31 luglio 2006.

<sup>6</sup> Per una indicazione sulle disposizioni attraverso le quali questi rinvii vengono operati si veda in seguito, nel testo.

<sup>7</sup> Il riferimento è al Regolamento n. 1083/2006 (in GUCE L 210/25 del 31.07.2006). La rinnovata e specifica attenzione per le tematiche della cooperazione territoriale, che da 'strumento' è divenuta 'obiettivo', prioritario degli interventi è avvenuta, nella fase di programmazione a cui il Regolamento n. 1083/2006 afferisce (quella precedente alla attuale), tramite l'individuazione di un nuovo Obiettivo 3 (nella denominazione tipica del ciclo di programmazione ancora anteriore, quello 2000-2006), denominato proprio 'Cooperazione Territoriale Europea', volto a 'rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali; a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato e a rafforzare la

desumibili dalle nuove Direttive<sup>8</sup>, contribuisce a dimostrare come la materia degli appalti pubblici, a livello europeo, si stia davvero evolvendo verso una dimensione più completa che supera l'ottica squisitamente economica di promozione del mercato comune per andare verso l'elaborazione di modelli condivisi di *governance* del territorio.

## **2. La centralizzazione della committenza nelle nuove Direttive sugli Appalti Pubblici.**

La nuova Direttiva Appalti (Dir. 2014/24/UE) dedica diversi *consideranda* a riflessioni e raccomandazioni sul fenomeno della centralizzazione della committenza. Per quanto la riflessione possa essere condotta in parallelo, cioè con riferimento alle disposizioni contenute in ciascuna delle due nuove Direttive citate (Appalti e Utilities), per maggiore chiarezza si farà puntuale riferimento unicamente alle disposizioni della nuova Direttiva Appalti (Dir. 2014/24/UE), precisando sin d'ora che le considerazioni sotto illustrate possono essere estese in termini generali anche alla Direttiva Utilities (2014/25/UE).

---

cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato, anche grazie all'esperienza del Programma di iniziativa Comunitaria INTERREG'. Nella attuale nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 i *consideranda* del Regolamento n. 1303/2013 fanno più volte riferimento espresso a 'l'Obiettivo della Cooperazione Territoriale'. È, poi, l'art. 89, in apertura delle disposizioni generali applicabili al FESR al FSE e al Fondo di Coesione, a precisare che per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione Europea, conformemente all'articolo 174 TFUE, si perseguono due 'Obiettivi': a) investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno di tutti i fondi; b) Cooperazione Territoriale Europea, con il Sostegno del FESR. Ciò posto, è tuttavia opportuno precisare che a base giuridica della cooperazione territoriale europea 2014-2020 è rappresentata dal "Regolamento (UE) N. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

<sup>8</sup> Come messo in evidenza anche nell'atto di Segnalazione n. 3 del 21 maggio 2014 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici al Governo ed al Parlamento entrambe le Direttive, Appalti e Utilities, dedicano una particolare attenzione ad un'adeguata integrazione dei requisiti in materia ambientale, sociale e del lavoro nelle procedure di appalto pubblico, ritenendo fondamentale che gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure pertinenti per garantire il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro [*considerando* (37), Direttiva Appalti, *considerando* (52) Direttiva Utilities]. Lavoro e occupazione contribuiscono all'integrazione nella società e sono ritenuti elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti [*considerando* 36, Direttiva Appalti, *considerando* (51) Direttiva Utilities]. Anche il ricorso a criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione, riguardanti lavori, forniture o servizi oggetto dell'appalto pubblico, concernenti ogni loro aspetto e relativi a qualsiasi fase dei loro cicli di vita, rappresenta una facoltà, riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici al fine di loro di realizzare una migliore integrazione di considerazioni sociali ed ambientali nelle procedure di appalto [*considerando* (97), Direttiva Appalti, *considerando* (102) Direttiva Utilities]. Inoltre, viene suggerita anche la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell'applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e l'aggiudicazione dei contratti, nell'applicare i criteri di esclusione e le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse [*considerando* (40) Direttiva Appalti, *considerando* (55) Direttiva Utilities]. In definitiva, pertanto, la tutela ambientale, sociale e del lavoro, viene considerata una delle fondamentali leve strategiche delle Direttive al fine di assicurare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Ciò posto, dalla lettura dei *consideranda* della nuova Direttiva Appalti (Dir. 2014/24/UE) emerge subito l'inquadramento della centralizzazione della committenza non solo come fattispecie di rilievo nazionale, ma anche come strumento per promuovere la cooperazione transfrontaliera (*considerando* 73), con correlata distinzione tra centralizzazione della committenza ed altre forme occasionali di affidamento congiunto (*considerando* 71), proprio al fine di porre in risalto e valorizzare entrambe le tipologie. Il *considerando* (69), più nello specifico, individua due modalità con cui possono operare le centrali di committenza: attività diretta come centri di acquisto o attività indiretta, come intermediari, mediante aggiudicazione di contratti (accordi quadro) o realizzazione di sistemi dinamici di acquisizione ai quali le amministrazioni aggiudicatrici possono aderire. Non solo. È prevista, rispetto a queste due modalità, anche la possibilità che le amministrazioni aderenti indichino a monte le condizioni di attività. Particolare attenzione viene dedicata dal richiamato *considerando* anche alla ripartizione di responsabilità, in questi casi, tra la centrale di committenza e l'amministrazione aggiudicatrice. Il *considerando* successivo (70), in maniera del tutto inedita rispetto all'attuale disciplina delle Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE, introduce la possibilità di aggiudicare il contratto di servizio di approvvigionamento centralizzato ed eventualmente i connessi servizi accessori/ancillari al di fuori della disciplina delle Direttive medesime, ma solo se l'affidamento viene effettuato dalla centrale di committenza, in quanto viceversa l'affidamento ricade nell'ambito di applicazione delle Direttive.

Alla maggiore articolazione dei *consideranda* corrisponde un maggiore numero di disposizioni delle direttive dedicate al fenomeno della centralizzazione della committenza o, più in generale, a forme di aggregazione della domanda. Con riferimento alla Direttiva Appalti, ad esempio, oltre all'art. 37, si devono considerare i successivi articoli 38 e 39 relativi, rispettivamente, agli *occasional joint procurement* cioè una forma di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici meno strutturata del ricorso a - o della costituzione di - una centrale di committenza, e alla cooperazione tra amministrazione aggiudicatrici di diversi Stati membri. Le nuove Direttive, inoltre, come pure desumibile già dai *consideranda*, recano una nozione di centrale di committenza più articolata della precedente, includendo nel suo ambito non solo attività di approvvigionamento centralizzata, ma anche attività accessorie/ancillari. Nel contesto delle attività centralizzate, inoltre, l'articolato delle Direttive contiene una più puntuale descrizione delle due distinte fattispecie individuate dai *consideranda*, distinguendo tra:

1) il ricorso, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, ad una centrale di committenza che effettua direttamente l'acquisto, per conto di più soggetti (cioè in forma 'centralizzata');

2) l'adesione, da parte di amministrazioni aggiudicatrici, a sistemi dinamici di acquisizione o ad accordi quadro, costituiti (nel primo caso) o aggiudicati (nel secondo) da centrali di committenza.

In questa seconda ipotesi le amministrazioni aggiudicatrici mantengono un ruolo attivo nell'aggiudicazione del contratto, ma nel contesto di elementi essenziali predeterminati a monte dalla centrale di committenza. In questo secondo caso, il riferimento è anche all'acquisizione di 'opere/lavori'<sup>9</sup>. È prevista, inoltre, la facoltà per gli Stati membri di disporre che certi tipi di affidamenti debbano essere effettuati esclusivamente con il ricorso ad una o più centrali di committenza determinate.

L'ultimo comma dell'art. 37 della Direttiva Appalti riguarda un altro aspetto del rapporto tra amministrazioni aggiudicatrici e centrali di committenza, non quello relativo alle modalità di fruizione delle attività di approvvigionamento poste in essere dalle centrali di committenza, bensì quello relativo all'individuazione delle centrali a cui affidare tali compiti. Questo secondo tipo di relazione viene posta facoltativamente al di fuori della disciplina delle Direttive. Come già anticipato nei *consideranda* viene disposto, infatti, che le amministrazioni aggiudicatrici possano affidare un contratto pubblico di servizio per l'effettuazione di attività centralizzata di acquisto ad una centrale di committenza. Questo affidamento, che può comprendere anche lo svolgimento di attività di approvvigionamento accessorie/ancillari, può avvenire senza l'applicazione delle procedure di evidenza pubblica indicate dalla Direttiva.

In termini più generali, le previsioni delle nuove Direttive sembrano attribuire un ruolo nuovo ed amplificato alla centralizzazione della committenza, individuando, al contempo, opportuni bilanciamenti volti ad evitare i fenomeni distorsivi strettamente connessi all'aggregazione, quali eccessiva concentrazione del potere d'acquisto, riduzione della concorrenza a svantaggio delle PMI<sup>10</sup>. Tali bilanciamenti possono essere individuati, ad esempio, nel risalto che le nuove Direttive parimenti danno all'utilizzo degli strumenti di *e-procurement* (anche mediante il riuso delle piattaforme informatiche) che consentono, da un lato, un'amplificazione dei vantaggi in termini di efficacia e di efficienza della commessa pubblica e dall'altro lato il massimo ampliamento della platea dei partecipanti. Del pari, al fine

---

<sup>9</sup> Le Direttive precisano, altresì, che tutte le procedure di aggiudicazione poste in essere da una centrale di committenza devono avvenire con l'utilizzo di comunicazioni telematiche, secondo quanto più diffusamente indicato nel precedente art. 22 (quarto comma art. 37 Direttiva Appalti) e che in ogni caso, le amministrazioni aggiudicatrici devono rispettare la direttiva (e cioè sono considerate stazioni appaltanti) quando: a) aggiudicano un contratto nel contesto di un sistema dinamico di acquisizione realizzato da una centrale di committenza; b) danno luogo ad un confronto competitivo nell'ambito di un accordo quadro aggiudicato da una centrale di committenza; c) scelgono (ma senza confronto competitivo) nell'ambito di un accordo quadro aggiudicato da una centrale di committenza.

<sup>10</sup> In questi termini si veda anche la Segnalazione n. 3 del 21 maggio 2014 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici al Governo ed al Parlamento, consultabile sul sito [www.avcp.it](http://www.avcp.it)

di evitare un'eccessiva concentrazione della domanda, in fase di recepimento potrà essere dato adeguato risalto al nuovo istituto delle "consultazioni preliminari di mercato" (art. 40 Direttiva Appalti)<sup>11</sup>, che rende possibile il coinvolgimento di una numerosa platea di soggetti ed indipendentemente dalle loro dimensioni, nella definizione del disegno d'asta.

### ***3. La vigente normativa nazionale in materia di centralizzazione della committenza. Un quadro frammentario.***

Le indicazioni della Direttiva 2004/18/CE sulla centralizzazione della committenza sono state recepite nell'ordinamento italiano con diverse disposizioni, sia all'interno che all'esterno del Codice dei Contratti Pubblici, D.lgs. n. 163/2006. Il fenomeno della centralizzazione della committenza, peraltro, è stato oggetto negli ultimi anni di rinnovata attenzione del legislatore nazionale nel contesto delle attività volte alla razionalizzazione della spesa.

Con riferimento alle disposizioni attualmente vigenti, pertanto, si può ricordare che la definizione di centrale di committenza contenuta nell'art.1 par (10) della Direttiva 2004/18/CE è stata ripresa integralmente nel Codice dei contratti (art. 3, co. 34, d.lgs. n.163/2006) il quale ha stabilito, all'art. 33 (co. 1-3), che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori, tra cui gli enti pubblici territoriali, in quanto amministrazioni aggiudicatrici (art. 3, co. 29 e 25), possono fare ricorso alle centrali di committenza anche associandosi o consorziandosi; è specificato, altresì, sempre dalla richiamata norma, che le centrali di committenza sono tenute all'osservanza del Codice e che le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici anche a centrali di committenza<sup>12</sup>.

L'art. 33 del Codice è stato, quindi, oggetto di una serie di recenti interventi normativi che si sono succeduti a stretto giro modificando ripetutamente e costantemente la disciplina. Il riferimento è, in primo luogo, all'art. 23 del D.L. n. 201/2011<sup>13</sup> che, introducendo il comma 3 bis, intendeva imporre l'obbligo, per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia, di avvalersi di una centrale di committenza unica per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, centrale da costituirsi nell'ambito delle unioni dei comuni, se esistenti, oppure mediante apposito accordo consortile tra i comuni coinvolti. La

---

<sup>11</sup> Art. 58 Direttiva Utilities.

<sup>12</sup> Oltre che, sempre secondo il disposto del comma 3 dell'art. 33 del Codice, ai Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali.

<sup>13</sup> C.d. Decreto Salva Italia.

decorrenza di tale disposizione, originariamente fissata al 31 marzo 2012<sup>14</sup>, è stata dapprima prorogata al 31 dicembre 2013<sup>15</sup> e quindi ulteriormente posticipata al 30 giugno 2014<sup>16</sup>. La norma come tale, tuttavia, non entrerà in vigore perché nelle more del nuovo termine di efficacia è intervenuto il D.L. n. 66/2014<sup>17</sup> a riscriverla, eliminando il riferimento all'entità della popolazione e definendo l'ambito applicativo con riferimento ai Comuni non capoluogo di provincia.

La disposizione, pur nei rimaneggiamenti intervenuti nel corso del tempo, conferma la scelta del Legislatore di considerare la centralizzazione della committenza l'unica via per l'ottimizzazione dei modelli di approvvigionamento per una determinata categoria di stazioni appaltanti di medie e piccole dimensioni.

Non solo. L'ultima modifica dell'art. 33, comma 3 bis del Codice è stata introdotta da un provvedimento che contiene altre disposizioni che, nel contesto di misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, rafforzano il ricorso alla centralizzazione della committenza, ampliando l'ambito di obbligatorietà<sup>18</sup>, individuando i soggetti aggregatori responsabili<sup>19</sup> e disponendo conseguenze sanzionatorie e contrattuali in caso di disapplicazione

---

<sup>14</sup> In questi termini l'art. 23, comma 5 del medesimo DL 201/2011.

<sup>15</sup> Per effetto dell'art. 5 ter, d.l. n. 43/2013 conv. L. 71/2013.

<sup>16</sup> Per effetto dell'art. 3, comma 1 bis del D.L. 150/2013, convertito con Legge n. 15/2014.

<sup>17</sup> Il comma 4 dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, attualmente in fase di conversione, dispone: " Il comma 3-bis dell'articolo 33 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 163 è sostituito dal seguente: 3-bis. I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 15 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento."

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 3 del citato D.L. 66/2014 " Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'articolo 1, comma 7, all'articolo 4, comma 3-quater e all'articolo 15, comma 13, lettera d) del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori e in ragione delle risorse messe a disposizione ai sensi del comma 9, sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché le regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 per lo svolgimento delle relative procedure. Per le categorie di beni e servizi individuate dal decreto di cui al periodo precedente, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma, non ricorrono a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore. Con il decreto di cui al presente comma sono, altresì, individuate le relative modalità di attuazione. È comunque fatta salva la possibilità di acquisire, mediante procedura di evidenza pubblica, beni e servizi, qualora i relativi prezzi siano inferiori a quelli emersi dalle gare Consip e dei soggetti aggregatori"

<sup>19</sup> Ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 2 del citato D.L. 66/2014 " Nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, operante presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi

delle nuove previsioni<sup>20</sup>. La più recente modifica del Codice si colloca, pertanto, nell'ambito di quelle azioni che, già dal 2006, il Legislatore nazionale ha intrapreso per disciplinare e promuovere il ricorso alla centralizzazione della committenza. Si tratta di interventi che hanno costruito nel tempo un'articolata disciplina relativa alla centralizzazione della committenza che, tuttavia, è rimasta frammentaria e disomogenea in quanto contenuta in più testi normativi, circostanza che rende difficile sia all'interprete sia agli operatori del diritto, ricostruire il quadro complessivo delle disposizioni vigenti. In questi termini, come in seguito più diffusamente si dirà, il recepimento delle nuove Direttive potrà certamente costituire l'occasione per la riconduzione in un unico testo di tutte le indicazioni attualmente vigenti.

Per avere un'idea della complessità e dell'articolazione della disciplina nazionale sulla centralizzazione della committenza basti pensare che accanto alle disposizioni del Codice sopra citate e, come messo in rilievo, più volte di recente rimaneggiate, devono essere tenute in considerazione le previsioni contenute in ben due leggi finanziarie (per il 2006<sup>21</sup> e per il

---

e forniture, è istituito, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. I soggetti diversi da quelli di cui al comma 1 che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 richiedono all'Autorità l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori. 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. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata, è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative”.

<sup>20</sup> Il secondo periodo del comma 3 dell'art. 9 del citato D.L. 66/2014 dispone che “Per le categorie di beni e servizi individuate dal decreto di cui al periodo precedente, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma, non ricorrano a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore. Con il decreto di cui al presente comma sono, altresì, individuate le relative modalità di attuazione. È comunque fatta salva la possibilità di acquisire, mediante procedura di evidenza pubblica, beni e servizi, qualora i relativi prezzi siano inferiori a quelli emersi dalle gare Consip e dei soggetti aggregatori”. Una disposizione analoga è prevista in caso di inadempimento delle disposizioni del novellato comma 3 bis dell'art. 33 del Codice, di cui si è detto nel testo. L'art. 8 prevede inoltre che le pubbliche amministrazioni, per realizzare gli obiettivi di risparmio di spesa alle stesse assegnati devono provvedere anche assicurare che gli importi e i prezzi dei contratti aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto comunque non siano superiori ai prezzi di riferimento, ove esistenti, o ai prezzi dei beni e servizi previsti nelle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A., ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Gli atti e i relativi contratti adottati in violazione delle disposizioni di cui al comma 8, lettera b), sono nulli e sono rilevanti ai fini della performance individuale e della responsabilità dirigenziale di chi li ha sottoscritti.

<sup>21</sup> Alcuni mesi prima dell'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici, la legge finanziaria 2006 aveva previsto che le aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa potessero espletare la funzione di centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali con sede nello stesso ambito territoriale. Alle centrali di committenza territoriali veniva, inoltre, assegnato il compito di operare valutazioni in ordine all'uso delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati ai fini del rispetto dei parametri di qualità e prezzo imposti da Consip (art. 1, co. 157 e 158, l. n. 266/2005).



2007<sup>22</sup>), in una legge speciale di settore quale la Legge n. 136/2010 recante il Piano Straordinario contro le mafie<sup>23</sup>, ed in diversi DL succedutesi in tema di *spending review*, quali il DL n. 95/2012 (conv. L. 135/2012)<sup>24</sup> e, da ultimo il citato DL n. 66/2014 attualmente in fase di conversione. A questo quadro di fonti normative primarie si aggiungono i DM di individuazione delle categorie di beni obbligatoriamente oggetto di aggregazione della domanda a livello centralizzato, oltre ad una costellazione di disposizioni regionali di volta in volta istitutive di centrali di committenza locali, con correlati obblighi di acquisto di determinate categorie di beni per il tramite delle stesse.

In questo articolato panorama il recepimento delle nuove Direttive potrà costituire un'occasione da non sottovalutare. Tuttavia, in considerazione del fatto che la normativa attualmente vigente non solo si presenta già conforme alle indicazioni europee, ma in alcuni casi le integra e le rafforza, si può affermare con ragionevole fondatezza che in quest'ambito lo sforzo di recepimento dovrà essere prevalentemente rivolto alla riorganizzazione e unificazione delle disposizioni già vigenti in un unico testo normativo.

Ciò, peraltro, accanto ad elementi, come l'aspetto dei 'servizi accessori/ancillari' per i quali sarà opportuna, oltre ad una definizione che riprenda –almeno in parte - le indicazioni contenute nel punto 15 art. 2 della Direttiva.

Il recepimento, inoltre, potrà essere l'occasione per precisare la collocazione degli affidamenti di lavori nel contesto di rafforzamento della centralizzazione della committenza, anche in

---

<sup>22</sup> La legge finanziaria 2007 ha disposto che, ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa, le regioni potessero costituire, anche associandosi tra loro, centrali di committenza operanti sul modello delineato dal Codice degli appalti e aventi come destinatari le amministrazioni e gli enti (anche del SSN) con sede sul territorio regionale. Tra i due modelli indicati dal Codice dei contratti, la norma, pertanto, ha prediletto quello più simile al modello Consip: una centrale di committenza deputata a stipulare convenzioni di acquisto con i fornitori, alle quali poi accedono le amministrazioni territoriali interessate (art. 1, co. 455, l. n. 296/2006).

<sup>23</sup> La legge n. 136/2010, nell'ambito del Piano straordinario contro le mafie, ha promosso "*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*".

In attuazione, è stato emanato il d.P.C.M. 30 giugno 2011 alla luce del quale le SUA:

1. hanno natura giuridica di centrale di committenza;
2. curano la gestione della procedura di gara, collaborando con gli enti aderenti, e l'aggiudicazione di contratti di lavori, servizi e forniture in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale;
3. su richiesta delle Prefetture devono fornire ogni dato e informazione utile per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata.

Il modello, peraltro, non era nuovo nel nostro ordinamento: già la l. n. 26/2007 della Regione Calabria aveva istituito un'autorità regionale con funzioni simili. Ulteriori esempi sono presenti a livello provinciale, come la SUA della Provincia di Crotone e quella della Provincia di Caserta, costituite entrambe su base convenzionale, rispettivamente, nel 2006 e nel 2009.

<sup>24</sup> Con il DL n. 95/2012 (conv. L. 135/2012) è stato reso obbligatorio l'utilizzo, per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche presenti nella piattaforma CONSIP, degli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, co. 455 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. I contratti stipulati in violazione di quanto disposto dalla presente lettera sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

considerazione delle peculiarità e delle differenze di questo tipo di affidamenti rispetto a quelli di servizi e forniture. A tal fine potrebbe essere valorizzata la particolare figura delle SUA attesa anche la peculiarità dei compiti e delle attività alle stesse affidate.

#### ***4. Il più ampio panorama europeo: i nuovi Regolamenti sulla programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020.***

Il quadro normativo sopra accennato contribuisce a dare un'idea dell'impatto delle specifiche previsioni europee sulla disciplina di settore relativa alle centrali di committenza intese come stazioni appaltanti. È stato, tuttavia, anticipato in premessa come una completa valutazione della rilevanza della centralizzazione della committenza non possa limitarsi solo ad una considerazione dei contenuti delle nuove Direttive, in raffronto con i contenuti della disciplina nazionale già vigente, ma debba estendersi, soprattutto a livello europeo, alla considerazione di un più ampio complesso di disposizioni.

In altri termini, così come è accaduto nel diritto nazionale, dove accanto alle disposizioni specifiche del Codice dei Contratti, le centrali di committenza sono state considerate un fenomeno rilevante anche per le più recenti politiche di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, così nel diritto europeo la fattispecie comincia ad essere considerata e menzionata, al di fuori dello specifico settore degli appalti, nell'ambito di politiche diverse ed ulteriori.

Il riferimento è, come rilevato, al nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2014 – 2020, nel quale si conferma l'intenzione di dedicare una rinnovata e specifica attenzione alle tematiche della cooperazione territoriale che da 'strumento' è divenuta stabilmente 'Obiettivo' prioritario degli interventi, come dimostra la sua menzione tra gli 'obiettivi' nel nuovo

Regolamento generale n. 1303/2013<sup>25</sup> analogamente a quanto già avvenuto in quello afferente alla precedente fase di programmazione<sup>26</sup>.

In questo contesto, così come era già accaduto, per la prima volta, nella fase precedente (2006 – 2013), la scelta strategica dell'Unione Europea è stata quella di inserire nell'ambito dei Regolamenti – base che disegnano le coordinate della nuova programmazione, un Regolamento specificamente destinato all'istituzione di entità dotate di personalità giuridica, finalizzate principalmente – ma non esclusivamente – ad agevolare, sostenere ed incentivare la realizzazione di programmi transnazionali di cooperazione territoriale sostenuti da Fondi strutturali.

Si tratta del Regolamento n. 1302/2013 o Regolamento sul GECT<sup>27</sup> intervenuto ad integrare e in parte modificare il precedente Regolamento istitutivo, il n. 1082/2006 che, peraltro, all'art. 17 prevedeva già la necessità di una sua revisione, fissata per la metà del 2011<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> I *consideranda* del Regolamento n. 1303/2013 fanno più volte riferimento espresso a 'l'Obiettivo della Cooperazione Territoriale'. È, poi, l'art. 89, in apertura delle disposizioni generali applicabili al FESR al FSE e al Fondo di Coesione, a precisare che per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione Europea, conformemente all'articolo 174 TFUE, si perseguono due 'Obiettivi': a) investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno di tutti i fondi; b) Cooperazione Territoriale Europea, con il Sostegno del FESR. Ciò posto, è tuttavia opportuno precisare che a base giuridica della cooperazione territoriale europea 2014-2020 è rappresentata dal "Regolamento (UE) N. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

<sup>26</sup> Regolamento n. 1083/2006 (in GUCE L 210/25 del 31.07.2006). La rinnovata e specifica attenzione per le tematiche della cooperazione territoriale, che da 'strumento' è divenuta 'obiettivo', prioritario degli interventi è avvenuta, nella fase di programmazione a cui il Regolamento n. 1083/2006 afferisce (quella precedente alla attuale), tramite l'individuazione di un nuovo Obiettivo 3 (nella denominazione tipica del ciclo di programmazione ancora anteriore, quello 2000-2006), denominato proprio 'Cooperazione Territoriale Europea', volto a 'rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali; a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato, anche grazie all'esperienza del Programma di iniziativa Comunitaria INTERREG' specificamente finalizzato a sostenere la cooperazione transfrontaliera ed interamente costruito, nel 1991, anno della sua nascita, sull'esperienza delle euroregioni transfrontaliere (nello specifico la Mosa-Reno) già riconosciuta nel 1976 e operativa, come realtà di fatto, da parecchio tempo avanti. Il Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG, nel corso delle tre fasi di programmazione dei Fondi Strutturali precedenti a quella 200-2006, ha portato alla ribalta della politica di coesione europea le questioni della cooperazione territoriale: il terzo Obiettivo nella programmazione 200-2006, mantenuto sostanzialmente nel suo contenuto anche nella fase attuale, recepisce i temi della cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale che hanno costituito la struttura di INTERREG, al culmine della sua evoluzione strutturata, appunto, in tre *volets*, A, B e C. Sulla evoluzione della fondamentale esperienza del Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG nel corso dei diversi cicli di programmazione precedenti all'attuale, sia consentito rinviare a L. Mascali, *Le Regioni dell'Obiettivo 1 e l'utilizzo dei Fondi strutturali. Opportunità di sviluppo offerte dal "Pic Interreg III"*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», 2001, p. 1097 ss.; S. Matzey, *Regional Lobbying in the new Europe* in M. Rhodes (a cura di), *The Region and the new Europe*, Manchester University Press, 1999, pp. 78 ss. M. Vellano, *Cooperazione transeuropea e Interreg III: nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 2000, p. 789 ss.; G. Viesti, F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2004. Da più parti è stato rilevato come l'esperienza di INTERREG possa considerarsi presupposto imprescindibile della struttura dei due più recenti cicli di programmazione e della nascita del Regolamento sul GECT, G. Spinaci, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, cit.; L. Coen, *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, cit.

Per GECT si intende ‘Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale’, soggetto appositamente individuato dal Regolamento (CE) n. 1082/2012 per consentire la creazione di entità transnazionali dotate della personalità giuridica necessaria per attuare stabilmente programmi di cooperazione transfrontaliera<sup>29</sup>. Va precisato che il GECT, non si profila, neanche nella attuale nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali, come l’unico mezzo per la cooperazione territoriale<sup>30</sup>. Esso invece rimane, al fianco di altre realtà ed altri strumenti<sup>31</sup>, una via possibile e

---

<sup>27</sup> Più esattamente Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che modifica il Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, Pubblicato in GUCE L 347/303 del 20.12.2013.

<sup>28</sup> La revisione era espressamente subordinata nel Regolamento istitutivo (quello del 2006) ad un rapporto sull’attuazione dello stesso.

<sup>29</sup> Non è facile fornire una definizione esaustiva del GECT. La figura è stata definita, di volta in volta come: «un nuovo strumento giuridico comunitario che mira a rendere stabile la cooperazione territoriale tra i vari livelli di governo di Stati diversi e assume un particolare rilievo nella prospettiva del rafforzamento della politica di coesione territoriale» (così nel Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *Governance* Multilivello – Parere d’iniziativa del Comitato delle Regioni del 17 e 18 giugno 2009 – CONST-IV-020 - CdR 89/2009, in <<http://europa.eu>> ed anche G. Spinaci, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, in *Argomenti* n. 26/2009, p. 5 ss.). Altri Autori hanno qualificato il GECT come uno dei modelli cui fare riferimento per organizzare un rapporto stabile e multilaterale di cooperazione territoriale, in grado di coinvolgere contemporaneamente soggetti appartenenti a Stati diversi e a diversi livelli di governo, nell’attuale situazione di carenza di un quadro giuridico comune (così L. Coen, *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, in *Le istituzioni del Federalismo* n. 2/2009, p. 273 ss.). Per altre descrizioni del GECT, tutte comunque coerenti con le precedenti, si vedano AA.VV., *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – GECT*, realizzato dal GEPE, Group of European Political Studies, diretto da N. Levrat per conto del Comitato delle Regioni, gennaio 2007, e disponibile anche in <<http://cooperazione.formez.it/sections/documenti/studio-sul-gruppo>>; I. Ottaviano, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, p. 552 ss.; M. Pertile, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2005, p. 120 ss.; R. Dickmann, *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in *Federalismi.it* 2006, n. 14, <http://www.federalismi.it>. Per una più diffusa analisi del GECT, come disciplinato dopo l’entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 1082/2006, sia consentito rinviare a L. Mascali, *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006*, Ed.it, 2010.

<sup>30</sup> Elemento centrale per la costruzione di uno spazio comune europeo e un pilastro dell’integrazione europea.

<sup>31</sup> Gli enti sub statali sono stati da sempre protagonisti sul territorio europeo di iniziative di cooperazione transnazionale a diversi livelli, con riferimento alle quale si sono quindi poste tutta una serie di questioni giuridiche afferenti al riconoscimento formale della cooperazione in atto. Le problematiche sollevate dalla sperimentazione di cooperazione transfrontaliera sono state per lungo tempo inquadrate solo sotto l’egida del diritto internazionale. Si è proposta, poi, una distinzione tra *soft law* o non *binding tranfrontier cooperation* e *binding tranfrontier cooperation* (Si vedano L. Condorelli, F. Salerno, *Le relazioni transfrontaliere tra Comunità locali in Europa nel Diritto Internazionale ed Europeo* in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», 1986, p. 301 e ss., studio che riprende una relazione presentata dagli Autori al Secondo Convegno organizzato dal Comitato di iniziativa per la cooperazione tra le Regioni dell’Arco Alpino: Le Alpi e L’Europa, Lugano 14/16 marzo 1985 e U. Beyerlin, *Transfrontier cooperation between local and Regional Authorities* in «Encyclopedia of Public International Law», vol. 6 p. 350 ss.). Al primo modello sono stati ricondotti accordi meramente informali tra autorità locali intesi a produrre impegni di carattere esclusivamente politico senza obblighi giuridici precisi, come è il caso delle Comunità di lavoro delle Regioni Alpine. Secondo il modello di *soft law*, l’intesa raggiunta a livello transnazionale va poi tradotta “spontaneamente” (senza che ciò acquisti formalmente il significato di adempimento di un obbligo internazionale) nell’ordinamento interno dell’ente interessato che, così, per ragioni politiche o di convenienza nelle relazioni transnazionali, si conforma a quanto “raccomandato” dalla Comunità di lavoro. Va precisato che il mancato adeguamento non può determinare, in questo sistema, una responsabilità di tipo giuridico, ma soltanto una responsabilità di natura “politica” con eventuale e correlativa “sanzione” da parte degli Enti compartecipi che può consistere o nella compromissione della futura partecipazione di quell’ente alle relazioni multilaterali transfrontaliere o in una risposta in termini di

disciplinata a livello europeo, attraverso la quale la cooperazione territoriale può essere promossa *ex novo* o rafforzata strutturalmente. Il GECT tuttavia rappresenta, rispetto alla pluralità di tipologie e strumenti di cooperazione territoriale, sopra indicata, uno stadio nuovo ed avanzato di sviluppo in quanto ha idealmente proseguito il ‘percorso’ della Convenzione di Madrid<sup>32</sup>, volto all’ottenimento di un riconoscimento internazionale alle forme di cooperazione originatesi a livello sub nazionale e locale, con tutta la forza derivante dalla copertura del diritto dell’unione Europea. La limitazione della sovranità nazionale operata da tutti gli Stati membri a favore della costituzione dell’ordinamento giuridico sovranazionale europeo e la conseguente forza degli atti – specie di natura Regolamentare – promanati dal Legislatore Europeo conferisce, infatti, al Regolamento sul GECT una portata dirompente nel panorama dell’evoluzione delle forme di cooperazione territoriale sub statale all’interno dell’Unione Europea, come si evince immediatamente dal fatto che per la prima volta consente il riconoscimento ai gruppi di cooperazione di una personalità giuridica<sup>33</sup>, laddove la

---

reciprocità che colpisca gli interessi dell’ente inadempiente costringendolo, di fatto, in futuro a comportamenti meno “stravaganti”. All’assenza di vincoli giuridici interni corrisponde, in questo modello di cooperazione, la mancanza di una personalità giuridica esterna. La ragione dell’originario sviluppo di queste forme di *soft law* nella cooperazione territoriale è strettamente legata alle differenze che sussistono tra le “regioni europee” in merito alla c.d. competenza esterna. Al secondo modello sono state ricondotte forme di collaborazione istitutive di vincoli giuridici, tramite accordi e contratti di diritto privato, previa informale intesa su quale diritto nazionale sia applicabile (Possono essere ricordati, nell’ambito di questo modello ed a parte il caso della Convenzione Quadro citata nel testo, il “Boundary treaty” dell’8 aprile 1960 tra i Paesi Bassi e l’allora Repubblica Federale della Germania; il trattato tra il Lussemburgo e il Länd tedesco Rhemtel – Pralz 17 ottobre 1974 ed altri ancora) A questo modello è riconducibile anche la Convenzione Quadro di Madrid (22 dicembre 1981) che ha costituito il primo riconoscimento internazionale di carattere generale alla cooperazione transfrontaliera tra entità locali : attraverso la Convenzione (che contiene in allegato schemi di possibili accordi tra comunità transfrontaliere) le forme di cooperazione territoriale vengono proclamate idonee ad acquisire una rilevanza esterna generalmente riconosciuta. Inoltre, tramite l’adesione degli Stati alla Convenzione viene reso possibile consentire ad enti sub-statali non dotati del *treaty making power* di diventare direttamente protagonisti di iniziative di cooperazione transfrontaliera.

<sup>32</sup> Per la rilevanza della Convenzione di Madrid nell’evoluzione delle forme di cooperazione territoriale europea si rinvia alla nota precedente.

<sup>33</sup> In questi termini si veda proprio l’art. 1 del Regolamento (CE) 1082/2006 che recita ‘Un GECT ha personalità giuridica’. La circostanza che il Regolamento istitutivo del GECT non abbia specificato, tuttavia, la natura, di diritto privato o di diritto pubblico, di tale personalità giuridica ha determinato in passato un lungo dibattito sul punto. Sia consentito rammentare, tuttavia, che l’affermazione contenuta nel terzo comma dell’art. 1 del Regolamento (CE) 1082/2006 va letta nell’ambito del suo specifico contesto di riferimento, cioè del Regolamento medesimo. E pertanto, da un lato si deve tenere presente il limite che il legislatore europeo, già spintosi fino alla frontiera della creazione di un nuovo soggetto giuridico, ha ritenuto opportuno non oltrepassare, in considerazione delle diversità presenti negli ordinamenti dei vari Stati membri: una netta propensione per una personalità giuridica di diritto privato o di diritto pubblico, infatti, avrebbe rischiato di entrare in conflitto con alcuni sistemi giuridici con l’inevitabile conseguenza di non poter essere dagli stessi recepita. Dall’altro lato si deve anche tenere presente che l’ottica del legislatore europeo prescinde dalle particolarità degli ordinamenti nazionali e, pertanto, non sembra una linea di indagine adeguata tentare di ricondurre una definizione generale del Regolamento a categorie giuridiche dei singoli ordinamenti nazionali. Alla luce di queste considerazioni, sembra possibile definire quella del GECT come una personalità giuridica di diritto comunitario.

Convenzione di Madrid –stadio precedente dell’evoluzione della cooperazione territoriale - si era dovuta limitare ad un riconoscimento solo politico e non giuridico.

Il Regolamento (UE) n. 1302/2013 ha integrato e modificato alcune disposizioni del Regolamento – base sul GECT, il (CE) n. 1082/2006 che, dunque, rimane in vigore e può ancora, salvo le integrazioni indicate, essere considerato il testo di riferimento dal quale continuano ad evincersi natura, struttura, finalità e possibili vicende del GECT.

Per maggiore chiarezza si precisa, sinteticamente che dalla lettura del testo del Regolamento è possibile ricavare tutti gli elementi costitutivi del nuovo strumento di cooperazione che possono essere così sinteticamente riassunti:

1. Personalità giuridica;
2. Capacità giuridica riconosciuta in ciascun ordinamento nazionale;
3. Carattere transfrontaliero;
4. Sede unica, necessariamente nel territorio della Comunità;
5. Struttura intesa come possibilità per i membri del GECT di definire, in una convenzione e negli statuti, le caratteristiche dei compiti e del funzionamento, nonché gli organi;
6. Volontà autonoma, espressa da appositi organi che consentono alla persona giuridica di agire per conto dei membri;
7. Bilancio.

Le novità integrate in questa struttura dal nuovo Regolamento (UE) n. 1302/2013 tentano di superare i limiti emersi nella fase applicativa del Regolamento base (1082/2006). Tra queste se ne segnalano alcune di particolare rilievo, anche ai fini delle considerazioni che in questa sede si stanno svolgendo.

In primo luogo, ad esempio, l’espreso riferimento nel testo dell’articolato del Regolamento e non solo nel titolo, alla Cooperazione Territoriale, rispetto alla quale la cooperazione transnazionale o transfrontaliera costituiscono degli ‘aspetti’<sup>34</sup>. Può apparentemente sembrare una novità più formale che sostanziale, in considerazione del fatto che anche dal testo del Regolamento base 1082/2006 si potevano comunque ricavare i contenuti della più ampia nozione di ‘cooperazione territoriale’, ma la definizione espressa di tale concetto manifesta una

---

<sup>34</sup> A parte diversi richiami nei *consideranda*, si veda il nuovo paragrafo 2 dell’art. 1 del Regolamento (CE) n. 1082/2006, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013.

importante acquisizione di consapevolezza a livello europeo ed anche una accezione programmatica. Attraverso la certificazione dell'inclusione della cooperazione transnazionale e della cooperazione transfrontaliera nella più ampia nozione di cooperazione territoriale, non solo vengono apprestati strumenti specifici di sostegno, ma si acquisisce una più completa visione delle forme della coesione territoriale europea.

Rilevante appare, altresì, la nuova previsione secondo la quale possono diventare membri del GECT anche le autorità a livello nazionale<sup>35</sup>, oltre a quelle di livello territoriale più basso (regionali; locali) come in origine previsto dal testo del Regolamento base 1082/2006. Si tratta infatti di un'interessante previsione volta ad attutire disallineamento che la formulazione originaria del Regolamento creava tra lo Stato che doveva, comunque, approvare e validare l'esperienza del GECT e i soggetti, tutti rigorosamente di livello sub statale, che vi potevano partecipare. Anche questo, a ben vedere, contribuisce ad estendere l'ambito della nozione di cooperazione che non guarda più solo l'aspetto 'regionale' ma l'intero complesso del territorio europeo<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Art. 3, primo comma del paragrafo 1 del Regolamento (CE) n. 1082/2006, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013.

<sup>36</sup> Si segnala, inoltre, come di particolare rilievo la previsione della possibilità degli Stati Membri di formulare emendamenti alle Convenzioni degli istituendi GECT. Viene inoltre dettagliato puntualmente il procedimento di approvazione del GECT da parte dello Stato membro. Si tratta di una proceduralizzazione delle modalità di approvazione del GECT, anche questa certamente introdotta sulla scorta dell'esperienza appena trascorsa e con molta probabilità finalizzata a superare un limite dell'originaria formulazione del Regolamento base 1082/2006 che rimettendo in termini assoluti alla normativa degli Stati membri la definizione delle procedure di approvazione dei GECT aveva contribuito a ritardi nella istituzione dei Gruppi e ad una certa disomogeneità nei procedimenti. Si tratta di criticità spesso legate, come nel caso italiano, a ritardi interni in fase di recepimento del Regolamento sul GECT. Più in generale la peculiare natura del Regolamento n. 1082/2006, Regolamento istitutivo del GECT, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, ha reso fondamentale, nel percorso teso alla creazione ed all'utilizzo di questi nuovi strumenti di cooperazione territoriale, la fase nazionale della formulazione della disciplina normativa integrativa. La necessità di disposizioni nazionali di specificazione e dettaglio delle previsioni contenute nel Regolamento comunitario, oltre a sollevare l'acceso dibattito sulla reale natura dello strumento normativo comunitario utilizzato, ha avuto l'ulteriore effetto negativo di ritardare, in molti casi, la creazione e la messa in opera di GECT. Secondo il disposto dell'art. 18 del Regolamento n. 1082/2006, entro il 1 agosto 2007 gli Stati Membri avrebbero dovuto integrare le disposizioni nazionali per assicurare l'effettiva applicazione del Regolamento sul GECT. In considerazione di prevedibili ritardi nell'adozione delle normative nazionali di integrazione ed attuazione, la Direzione Generale di Politica Regionale della Commissione aveva assegnato agli Stati Membri termine fino al 14 febbraio 2008 per trasmettere informazioni in ordine ai processi nazionali di integrazione delle disposizioni del Regolamento n. 1082/2006. E, tuttavia, i dati pervenuti alla Commissione Europea entro tale termine, hanno semplicemente contribuito a provare un importante ritardo nell'integrazione del Regolamento in questione. Ancora a giugno del 2008 solo dodici Paesi dell'Unione avevano adottato le disposizioni nazionali di integrazione e tra questi non risultava l'Italia (In particolare, secondo il già citato Studio del Comitato delle Regioni del 2009, alla data del giugno 2008 dodici Stati membri avevano pienamente ultimato l'adozione della normativa di integrazione. Si trattava, in particolare, di due blocchi uniformi nella parte occidentale e sud orientale dell'Europa, comprendenti: Portogallo, Spagna, Francia, Inghilterra, Danimarca, Estonia, Slovenia, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Grecia. L'Italia era collocata, invece, tra i cinque Stati in fase avanzata di adozione, anche se ancora privi di un testo definitivo, tra cui anche Austria, Germania, Belgio e Lussemburgo. Con riferimento ai restanti dieci Stati dell'Unione, cinque avevano comunque avviato un percorso che li avrebbe portati, nelle loro stesse intenzioni, ad adottare una normativa nazionale di integrazione entro il 2008, mentre altri cinque non avevano un

Proseguendo nell'analisi degli aspetti salienti della revisione del Regolamento base 1082/2006 attuata con la nuova Fase di Programmazione, si può segnalare l'introduzione nel Regolamento base di un più esplicito riferimento alla gestione di fondi pubblici da parte del GECT<sup>37</sup>. Ad una prima lettura, peraltro, appare possibile collegare questo riferimento espresso con altre novità apportate al Regolamento base, quali l'individuazione di disposizioni specifiche per la responsabilità per i debiti del GECT e i GECT a responsabilità limitata o che gestiscono soltanto un programma di cooperazione, o una sua parte, nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea o solo aspetti di cooperazione o reti interregionali<sup>38</sup>. Sempre con riferimento alla responsabilità del GECT, vengono inoltre specificate alcune previsioni in ordine alla responsabilità limitata, viene altresì previsto che nel caso di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata, gli Stati membri potranno richiedere che il GECT stipuli un'appropriata assicurazione a copertura dei rischi connessi alle attività del GECT.

Nell'ottica di quello che sembra il riconoscimento di un controllo più pregnante degli Stati membri nei confronti dei costituendi GECT, necessario controbilanciamento della espressa possibilità di gestire fondi pubblici, è stato altresì modificato l'art. 7 del Regolamento base, nel senso che gli Stati membri potranno limitare non più i 'compiti' dei GECT ma direttamente le 'azioni' con gli stessi perseguibili.

Appare importante, inoltre, che in diversi articoli del Regolamento base sia stata inserita una puntualizzazione costante circa l'applicazione al GECT anche del diritto dell'Unione. Si tratta di una precisazione che si è resa evidentemente necessaria alla luce dei dubbi interpretativi sorti nel corso della passata prima stagione applicativa dello strumento del GECT.

Ulteriori modifiche di rilievo del Regolamento base sul GECT hanno riguardato l'ambito della cooperazione con Paesi Terzi rispetto all'Unione e territori d'oltremare<sup>39</sup>, un ruolo più attivo del

---

programma di attuazione con scadenze ben precisate). Per ciò che attiene al nostro Paese, la legge comunitaria del 2008, legge 7 luglio 2009, n. 88, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 14 luglio 2009, ha colmato la lacuna normativa in materia di GECT, prevedendo un apposito Capo III rubricato *Attuazione del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)*. Il Regolamento Comunitario ha trovato, quindi, la necessaria integrazione nazionale con tre articoli, art. 46, 47 e 48 della legge n. 88/09 che attengono, rispettivamente, alla costituzione ed alla natura dei GECT in Italia (art. 46), alle modalità di autorizzazione alla costituzione di un GECT (art. 48) e alle norme in materia di contabilità e bilanci (art. 48).

<sup>37</sup> Si vedano ad esempio le modifiche apportate all'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento base ad opera del Regolamento (UE) n. 1302/2013.

<sup>38</sup> Si vedano, tra le altre, le modifiche apportate all'art. 12 del Regolamento base ad opera del Regolamento (UE) n. 1302/2013.

<sup>39</sup> Un nuovo articolo del nuovo Regolamento (UE) 1302/2013 viene dedicato specificamente alla possibilità che del GECT facciano parte anche membri di Paesi terzi rispetto all'Unione (disciplina più dettagliata). Secondo quanto indicato dal nuovo art. 3 *bis* il GECT potrà essere composto da membri dei territori di almeno



Comitato delle Regioni nella fase di attivazione del GECT<sup>40</sup>, nonché la presenza, in allegato al Regolamento di specifiche dichiarazioni congiunte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione volte a sensibilizzare l'attenzione su alcuni aspetti particolari quali il trattamento del personale del GECT, con riferimento sia a disposizioni di diritto pubblico sia privato, e a migliorare la visibilità del possibile impiego dei GECT quale strumento opzionale disponibile per la cooperazione territoriale nell'ambito di tutti i settori di intervento dell'Unione. Si tratta, tuttavia, di argomenti che, per la loro specificità, esulano dalla prospettiva di analisi in questa sede considerata.

Di notevole rilievo, invece, appare l'inserimento, all'interno del Regolamento base sul GECT sempre per effetto delle modifiche apportate dal Regolamento n. 1302/2013, tra i soggetti che possono fare parte del GECT, accanto ai già previsti organismi di diritto pubblico<sup>41</sup> anche imprese private. Queste ultime, però, non in termini generali, in ricordo della questione dibattuta all'indomani della pubblicazione del Regolamento base sul GECT, relativa alla possibilità che potessero essere membri del GECT solo soggetti pubblici o anche soggetti privati in generale, ma soggetti privati qualificati, cioè anch'essi titolari di poteri di spesa

---

due Stati membri e di uno o più paesi terzi o territori d'oltremare allorché tali Stati membri e paesi terzi o territori d'oltremare portano avanti iniziative di cooperazione territoriale o attuano programmi finanziati dall'Unione. Ancora una volta qui la novità è prima di tutto formale, perché il contenuto di analoga disciplina si ricavava anche dal testo originario del Regolamento base 1082/2006 che tuttavia non vi dedicava un articolo specifico. E, tuttavia, di nuovo in questo caso la forma incide anche sulla sostanza, in quanto la scelta di dedicare una specifica disposizione normativa a questo aspetto indica la rinnovata e forte volontà dell'Unione Europea di intendere la Cooperazione Territoriale anche come strumento per ampliare le aree di collaborazione che vanno oltre i propri confini. Tale scelta sembra, peraltro, supportata da ulteriori nuove previsioni che rafforzano ed ampliano rispetto al passato le possibilità di cooperazione con Paesi Terzi. Ad esempio, viene adesso ammesso che un GECT possa essere composto da membri del territorio di un solo Stato membro e di un solo Paese Terzo o territorio d'oltremare allorché tale Stato membro consideri un siffatto GECT coerente con l'obiettivo della sua cooperazione territoriale o delle relazioni bilaterali con i paesi terzi o i territori d'oltremare. Si segnala che tale previsione è specificamente mirata a superare la precedente disposizione di sfavore che imponeva un rapporto minimo di due (Stati membri) ad uno (Paese terzo) per ammettere forme di cooperazione che potessero strutturarsi in GECT. Sempre in tema di partecipazione di Paesi Terzi al GECT, viene inoltre specificato che nel caso di un GECT con membri potenziali di paesi terzi o di territori d'oltremare, lo Stato membro in cui è prevista l'ubicazione della sede sociale del GECT dovrà assicurare che il Paese terzo o lo Stato membro a norma del cui diritto è istituito un territorio d'oltremare abbiano approvato la partecipazione del membro potenziale sulla base di condizioni e procedure equivalenti a quelle stabilite nel Regolamento sul GECT o in virtù dell'accordo stipulato tra almeno uno Stato membro a norma del cui diritto il membro potenziale è stabilito e siffatto paese terzo o territorio d'oltremare (Modifiche all'art. 4 del Regolamento (CE) n. 1082/2006, ad opera del Regolamento (UE) n. 1302/2013). Si tratta di previsioni tecniche e di dettaglio finalizzate a regolamentare e, pertanto, anche a promuovere, le forme di collaborazione con soggetti 'terzi' rispetto all'Unione, di cui sopra si è detto.

<sup>40</sup> Si tratta di un ruolo attivo del Comitato delle Regioni, nella fase di pubblicazione sulla GUCE e di valutazione intermedia (2018) in merito all'applicazione delle modifiche proposte al Regolamento, come confermato anche da una delle tre dichiarazioni congiunte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione allegate al Regolamento (UE) n. 1302/2013.

<sup>41</sup> Si tratta di stazioni appaltanti nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 3, commi 25, 26 e 33 D.lgs. n. 163/2006, e cioè di soggetti che possono affidare contratti pubblici e sono sottoposti al rispetto della relativa disciplina, anche di matrice comunitaria.

pubblica. Si tratta, in particolare di enti aggiudicatori<sup>42</sup> e delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale – anche eventualmente di Paesi Terzi<sup>43</sup>.

Il Regolamento sul GECT, infatti, fa adesso riferimento testuale alle imprese pubbliche ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, agli organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; alle le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale conformemente al diritto nazionale e dell'Unione applicabile.

Si tratta di soggetti che rientrano tutti nell'ampia nozione di enti aggiudicatori, così come fornita dall'art. 3, comma 29 del D.Lgs. n. 163/2006, Codice dei Contratti Pubblici, che ha recepito le Direttive appalti del 2004<sup>44</sup> che saranno sostituite da quelle pubblicate sulla GUCE il 28 marzo 2014. Ai sensi dell'art. 3, comma 29 del D.lgs. n. 163/2006, gli enti aggiudicatori comprendono, invero, le amministrazioni aggiudicatrici, le imprese pubbliche<sup>45</sup>, e i soggetti che, non essendo amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente secondo le norme vigenti. Sono tutte stazioni appaltanti nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 3, commi 25, 26 e 33 D.lgs. n. 163/2006, e cioè soggetti che possono affidare contratti pubblici e sono sottoposti al rispetto della relativa disciplina, anche di matrice comunitaria.

Con questa semplice precisazione testuale all'interno del Regolamento, in altri termini, viene messo in evidenza che possono essere membri del GECT soggetti titolari del potere di spesa pubblica, cioè in capo ai quali esiste un potere di decisione di spesa strettamente legata a scelte concrete di intervento sul territorio al soddisfacimento di fabbisogni. La disposizione, peraltro, è da mettere in stretto collegamento con l'ulteriore esplicito riferimento alla possibilità per il GECT di gestire fondi pubblici in generale, e non più solo fondi europei, novità anch'essa introdotta in questa nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali e di cui sopra si è detto.

---

<sup>42</sup> .

<sup>43</sup> Primo comma, paragrafo 1, art. 3, lettere d) ed e), così come modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013.

<sup>44</sup> Direttiva 2004/18/CE, settori ordinari; Direttiva 2004/17/CE, settori speciali

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 28 del D.lgs. n. 163/2006 Le «imprese pubbliche» sono le imprese su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano dette imprese. L'influenza dominante è presunta quando le amministrazioni aggiudicatrici, direttamente o indirettamente, riguardo all'impresa, alternativamente o cumulativamente: a) detengono la maggioranza del capitale sottoscritto; b) controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa; c) hanno il diritto di nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa.

Si rafforza, pertanto, un concetto che era già implicitamente ricavabile nella precedente fase di programmazione dal semplice testo del Regolamento base (CE) n. 1082/2006, ma che adesso è evincibile dal chiaro testo normativo e cioè che il GECT può essere anche una stazione appaltante sostanzialmente, una esperienza di coordinamento tra le stazioni appaltanti, quindi di centri di spesa a livello europeo.

In altri termini, il GECT, al quale possono partecipare direttamente più Stati o più soggetti pubblici di livello sub statale o, comunque, più stazioni appaltanti nell'accezione tecnica fornita dal Codice dei Contratti Pubblici, d.lgs. n. 163/2006, si configura come una occasione di cooperazione, tra più soggetti appartenenti a diversi Stati Membri o Paesi Terzi, anche per ciò che attiene all'attività di gestione e spesa dei fondi pubblici. Sembrano essere delineate, pertanto, *per tabulas*, le coordinate di una centrale di committenza transfrontaliera di rilevanza europea.

Questa intuizione, suggerita dalle recenti previsioni relative al nuovo ciclo di Programmazione dei Fondi Strutturali, sembra confermata da ulteriori riscontri, ancora una volta testuali, rinvenibili nelle nuove Direttive Appalti e Utilities che, a loro volta, fanno un richiamo espresso al Regolamento sul GECT.

In particolare, l'art. 39 della Direttiva Appalti 2014/24/UE in materia di settori ordinari e l'art. 57 della Direttiva Utilities 2014/25/UE in materia di settori speciali dispongono, innovando rispetto alle passate previsioni, che possono agire congiuntamente nell'aggiudicazione di appalti pubblici amministrazioni aggiudicatrici di più Stati membri e tra queste quelle che hanno istituito un GECT<sup>46</sup>. In tal caso le amministrazioni aggiudicatrici che partecipano, con una decisione dell'organo competente del soggetto congiunto, si accordano sulle norme nazionali applicabili alle procedure d'appalto di uno dei seguenti Stati membri individuando: a) le disposizioni nazionali dello Stato membro nel quale il soggetto congiunto ha la sua sede sociale; b) le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui il soggetto congiunto esercita le sue attività.

L'accordo volto all'azione congiunta nell'aggiudicazione degli appalti può essere reso applicabile per un periodo indeterminato, quando è fissato nell'atto costitutivo del soggetto congiunto, o limitato a un periodo determinato, ad alcuni tipi di appalti (e qui mi vengono in mente le economie di spesa conseguenti anche alla standardizzazione di beni e servizi o quelle

---

<sup>46</sup> Viene richiamato espressamente il Regolamento 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che, per effetto del quadro normativo delineato nel testo deve intendersi così come integrato dal più recente Regolamento (UE) 1302/2013.

derivanti dalla gestione condivisa di servizi tipici) o ad una o più aggiudicazioni di singoli appalti. Si rileva, dunque, un'ampia libertà di intervento del committente aggregato così individuato.

È evidente, pertanto, che le disposizioni sopra richiamate, del Regolamento (UE) 1302/2013 e delle Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE non possono che leggersi in combinato disposto in quanto le une integrative delle altre. Alle nuove Direttive, infatti, compete il compito di delineare in termini tecnici le modalità operative di questa 'nuova' centrale di committenza transfrontaliera, al Regolamento sul GECT compete, invece, la definizione delle regole di composizione di tale stazione appaltante.

Coerentemente, entrambe le fonti rimettono, invece, alla competenza dei membri del GECT la definizione del perimetro oggettivo di azione della stazione appaltante ed altresì, all'occorrenza, anche del tempo. Il GECT potrà quindi diventare, sulla base di adeguate valutazioni di carattere politico ed economico, un soggetto specificamente deputato all'acquisizione congiunta di un determinato tipo di beni o servizi o alla realizzazione congiunta di un determinato tipo di opere. Si pensi alla rilevanza che ciò può avere nella realizzazione delle grandi opere infrastrutturali che interessano, necessariamente e per specifico obiettivo Europeo, più Paesi dell'Unione<sup>47</sup>. E questo solo per fare un esempio della rilevanza, anche pratica, delle possibilità delineate dalle nuove disposizioni in esame.

##### ***5. Conclusioni. Il ruolo della centralizzazione della committenza nel contesto dell'obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea.***

La rinnovata attenzione al tema centralizzazione della committenza da parte delle nuove Direttive 2014 rispecchia la rilevanza che la fattispecie sta assumendo nei diversi Paesi membri dell'Unione anche come strumento cardine per iniziative nazionali di efficientamento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Per effetto del collegamento con il Regolamento sul GECT la centralizzazione della committenza interviene adesso anche a sostegno di ulteriori politiche europee, quale quella di coesione territoriale.

Ciò consente di rilevare l'emersione di uno stretto legame tra il diritto europeo degli appalti

---

<sup>47</sup> Il riferimento è, ad esempio, alla realizzazione dei Corridoi Pan-europei multimediali di trasporto.

pubblici e le politiche europee territoriali di coesione che, mediante una lettura in combinato disposto dei Regolamenti di programmazione dei Fondi strutturali e delle Direttive appalti, dimostra come la gestione condivisa degli affidamenti pubblici possa diventare anche strumento per l'elaborazione di modelli condivisi di *governance* del territorio.

Si tratta di un ulteriore stadio evolutivo del lento processo di armonizzazione della gestione della spesa pubblica degli Stati membri, processo che, avviatosi sin dagli anni '70, cioè dal momento dell'emanazione delle prime Direttive appalti<sup>48</sup>, ha certamente stimolato, attraverso la possibilità di scambio di esperienze e pratiche di gestione, la diffusione di omogenei modelli di *governance*. L'innesto in questo percorso evolutivo del GECT quale centrale di committenza si presenta, allora, come uno degli esempi più evidenti di quello sviluppo che, muovendo da spinte di natura prettamente economica, giunge a creare una mentalità comune europea. Si potrebbe dire “dal mercato alla *governance*” e, forse, non vi è migliore conferma di questo percorso che il rilevato intrecciarsi di fonti apparentemente afferenti ad ambiti del tutto diversi.

Peraltro, l'interpretazione sopra suggerita presenta, oltre ad immediati risvolti operativi, anche ulteriori, diverse, ricadute positive. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di canalizzare alcuni finanziamenti europei nel settore degli approvvigionamenti, operazione che diviene certo più agevole, sia perché nel contesto delle nuove Direttive appalti del 2014 tramite gli

---

<sup>48</sup> Con riferimento al “sistema” europeo, basti ricordare che la materia degli appalti pubblici è oggetto di attenzione da parte del legislatore comunitario sin dagli anni Settanta, nel corso dei quali vengono emanate la direttiva 71/305/CEE, del 26 luglio 1971 (Pubblicata in GUCE L 185 del 16. 8. 1971), di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, successivamente modificata dalla direttiva 89/44/CEE (Pubblicata in GUCE L 210 del 21. 7. 1989), e la direttiva 77/62/CEE, del 21 dicembre 1976 (Pubblicata in GUCE L 13 del 15.1.1977), di coordinamento delle procedure di appalti pubblici di forniture, successivamente modificata dalla direttiva 89/295/CEE (Pubblicata in GUCE L 127 del 20. 5. 1988). nel corso degli anni Novanta vengono emanate ben quattro nuove direttive: le direttive 92/50/CEE (Pubblicata in GUCE L 209 del 24.7.1992), 93/36/CEE (Pubblicata in GUCE L 199 del 9.8.1993), e 93/37/CEE (Pubblicata in GUCE L 199 del 9.8.1993) di coordinamento delle procedure di aggiudicazione, rispettivamente, degli appalti pubblici di servizi, forniture e lavori nei settori ordinari e la direttiva 93/38/CEE di coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto (tutti già oggetto della precedente direttiva 90/351/CE) nonché, con rilevante novità rispetto alla disciplina precedente, degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni. Successivamente, in un'ottica di razionalizzazione di un sistema normativo divenuto sempre più articolato e complesso ed anche sulla spinta delle esigenze di semplificazione e modernizzazione formulate dagli enti aggiudicatori e dagli operatori economici, Recepite nel Libro Verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 2006 la materia viene riassunta e parzialmente innovata nelle due direttive che costituiscono oggi la base del diritto sostanziale europeo in materia di appalti pubblici e concessioni, la 2004/18/CE, recante la disciplina degli appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture nei c.d. “settori ordinari” e 2004/17/CE relativa alla disciplina degli appalti e concessioni nei c.d. “settori speciali”.

approvvigionamenti pubblici si mira al perseguimento di obiettivi di carattere sociale e ambientale, oggetto di altre politiche Europee, sia perché il GECT è strumento espressamente deputato anche alla gestione di Fondi Europei.

In conclusione, un'attuazione delle nuove fonti europee (Direttive appalti e Regolamenti sui Fondi strutturali) che promuova, anche a livello dell'Unione, l'aggregazione della domanda e dunque della spesa pubblica, appare indubbiamente una strada da perseguire, ed anzi da privilegiare, sia nell'ottica della costruzione, tramite una logica *bottom up* che muova dalle esperienze concrete, di nuovi, condivisi ed efficienti modelli di *governance*, sia nell'ottica di un più razionale utilizzo delle risorse nazionali ed europee. L'aggregazione della domanda, infatti, si presta ad essere utile strumento di efficientamento delle politiche di spesa e di perseguimento di consistenti risparmi se solo si pensa che a livello europeo la spesa per approvvigionamenti pubblici è il 19% del PIL e in Italia si attesta al 2%, e questo solo perché c'è stata una flessione negli ultimi anni legata all'attuale contesto di crisi economica.

Si tratta, in sostanza, non di valutare come spendere bene il denaro pubblico, ma di effettuare scelte politiche strategiche di carattere molto rilevante. In questo contesto il legame tra GECT e centralizzazione della committenza è un aspetto da non sottovalutare.