

I CONTRATTI PUBBLICI COME STRUMENTO DI ACCENTRAMENTO

Fabrizio Fracchia

SOMMARIO – 1. Premessa e delimitazione dell'oggetto dell'analisi. 2. Il versante dell'art. 117 Cost.; l'accentramento della disciplina: 'movimento' verso lo Stato o, spinto dalla concorrenza, 'movimento' verso l'Europa? 3. Accentramento e mutamento funzionale della disciplina: conseguenze e riflessi; decentramento rispetto al Codice civile e al Codice del processo amministrativo. 4. Ancora sul mutamento funzionale: la necessità di una visione molto più sfumata e assai più articolata. 5. In particolare: l'interesse al buon uso delle risorse pubbliche e al risparmio di spesa. 6. Il versante dell'art. 118 Cost.; un diverso tipo di accentramento: le funzioni amministrative, i poteri di acquisto e la redazione dei bandi. 7. La forza centripeta di alcuni istituti contrattuali. 8. Conclusioni.

1. Premessa e delimitazione dell'oggetto dell'analisi

Pur trattandosi di negozi privati nel cui schema causale non entra direttamente il perseguimento di un bisogno collettivo, i contratti, anche dal punto di vista storico, costituiscono uno degli strumenti giuridici più importanti mediante i quali le amministrazioni curano tradizionalmente interessi pubblici.

L'attività contrattuale pubblica, dunque, è da sempre oggetto di accurata disciplina ed è collocata al centro dell'interesse della dottrina, prestandosi a essere studiata sotto molteplici punti di vista.

Intanto (come logica conseguenza di quanto sopra ricordato), risultato della spendita di autonomia, i contratti pubblici vanno collocati all'interno dello studio dell'azione pubblica, al contempo inducendo a riflettere in ordine alla latitudine della presenza di norme derogatorie rispetto al paradigma privatistico.

Proprio in ragione di quanto testé osservato, inoltre, queste figure interrogano lo studioso circa il rapporto e il condizionamento reciproco tra potere amministrativo esercitato dal contraente pubblico e contratto privatistico.

L'attività contrattuale, poi, si lega tradizionalmente al tema dall'uso di risorse pubbliche, che presenta rinnovate implicazioni anche alla luce del principio costituzionale della sostenibilità finanziaria di cui all'art. 81 Cost.

I contratti sono altresì strumenti il cui valore economico complessivo è molto importante sul piano del mercato italiano ed europeo (v. § seguente), e, quindi, risultano una leva essenziale dell'intervento pubblico nell'economia e fattori di potenziale disturbo del libero gioco della concorrenza.

Si aggiunga che il fenomeno dell'attività contrattuale richiede di essere analizzato in un'ottica interdisciplinare (diritto pubblico, disciplina sulla concorrenza, diritto privato), anche tenendo conto delle discipline economiche.

Infine, guardando ai contratti e alla relativa disciplina si può misurare il grado di penetrazione del diritto europeo, lo spazio di autonomia degli enti pubblici, l'ampiezza dei poteri dei giudici, l'intensità della vigilanza e della regolazione.

Nell'economia del presente studio, il 'taglio' prescelto è quello dell'accentramento.

Richiamando (soltanto) alcuni tra i molteplici esempi che possono essere ipotizzati, s'intende cioè verificare se, attraverso la (e in occasione della) disciplina dei contratti e dell'attività contrattuale dell'amministrazione, si sia verificato uno spostamento verso il 'centro' di potestà legislative e di funzioni amministrative, fenomeno la cui rilevanza risulterebbe immediatamente evidente, considerando la traiettoria evolutiva del sistema istituzionale italiano che, negli ultimi anni, ha viceversa conosciuto un certo *favor* per il 'decentramento' e per le autonomie, come tendenzialmente confermato dall'attuale disciplina di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

Nel caso in cui all'interrogativo si ritenga possibile fornire una risposta positiva, si cercherà contestualmente di comprendere la portata e le ragioni del fenomeno (soprattutto guardando al tema della crisi che ha caratterizzato e afflitto il mondo occidentale negli ultimi anni) e le prospettive future, anche sul piano organizzativo.

Per altro verso, si tenterà di verificare se l'accentramento sia accompagnato da un fenomeno di 'espansione' e, cioè, di tendenziale estensione d'istituti e di principi nati nell'area dei contratti ad altri settori del diritto e ad altri ambiti di attività dell'amministrazione: una tendenza, cioè, a condurre, verso il 'centro', costituito dal contratto, istituti diversi e da esso lontani. Va infine aggiunto che, anche in ragione del taglio prescelto (si tratta, in sostanza, di un lavoro che intende proporre una 'tesi' e non già fare il punto su di un istituto o ricostruirne compiutamente l'evoluzione) e dell'esigenza di contenere entro limiti ragionevoli le dimensioni dell'indagine, i riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza saranno strettamente limitati ai lavori e alle decisioni più significative, non potendosi ovviamente dare conto di tutta l'imponente letteratura in materia e del complesso sviluppo giurisprudenziale che nella stessa si è registrato (*ex multis*, v. Benedetti, 1999; Cerulli Irelli, 2003; Cafagno, 2001 e 2006; Scoca, 2008; Cafagno *et al.*, 2013; Caranta, 2012; Massera, 2011; Cartei, 2008; Fracchia, Gili, 2013; Sorace, 2013).

2. Il versante dell'art. 117 Cost.; accentramento della disciplina: 'movimento' verso lo Stato o, spinto dalla concorrenza, 'movimento' verso l'Europa?

Nel nostro ordinamento, a conclusione di una parabola evolutiva molto articolata e complessa, la disciplina dei contratti pubblici è confluita in un apposito codice (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

Dal punto di vista contenutistico, essa riflette la normativa di origine europea¹. La recente approvazione delle Direttive del 2014 (23/2014/UE, 24/2014/UE e 25/2014/UE), in particolare, è destinata a incidere notevolmente sul quadro interno, al contempo confermando la forza espansiva del diritto europeo (che ha esteso il campo di applicazione delle nuove direttive fino a comprendere anche le concessioni). La stessa terminologia oggi impiegata dal legislatore e l'intonazione stilistica delle leggi sono sostanzialmente di derivazione comunitaria.

L'interesse, a livello comunitario, per un settore così cruciale come quello delle commesse pubbliche, si spiega soprattutto in ragione del fatto che esse occupano una quota assai significativa del mercato comunitario².

Il diritto dell'Unione europea, fortemente preoccupato di innescare dinamiche concorrenziali, non solo ha svolto un ruolo essenziale in ordine alla definizione dei caratteri essenziali e dei confini della disciplina, ma ha anche spinto verso la riconduzione nell'area degli appalti di strumenti affini o alternativi, quali le concessioni.

Da questo punto di vista, il 'centro' da cui promana la disciplina è quello europeo, che, perseguendo l'obiettivo di introdurre artificialmente la concorrenza nell'azione contrattuale delle amministrazioni, sottopone le commesse pubbliche alla propria regolamentazione.

Quel centro, poi, è incisivamente presidiato dal giudice comunitario che ha contribuito in maniera rilevante ad affinare e forgiare istituti e regole, spesso sostanzialmente recepite dalle Direttive.

Non si può tacere un secondo e correlato fenomeno: la normativa sui contratti è pure un 'fattore' di accentramento (questa volta sì, verso lo Stato, che, tradizionalmente, prima dell'avvento delle Regioni nel nostro ordinamento presidiava il settore della contrattualità pubblica). Questo esito è da legare al tentativo, coronato da successo, del legislatore statale di riaffermare la sussistenza di un proprio titolo a disciplinare i contratti pubblici, indipendentemente dal livello dell'amministrazione coinvolta.

Diversi gli 'agganci' invocati o riconducibili alle materie di cui all'art. 117 Cost. (dall'ambiente – si pensi al tema del *green public procurement* – e altri interessi sociali, oggetto di specifico contributo nell'ambito del presente volume, all'ordinamento civile, passando, soprattutto, per la tutela della concorrenza).

In questa sede merita una specifica menzione proprio la tutela della concorrenza (Fracchia, Gili, 2013; Corso, 2006).

Secondo C. cost., 23.11.2007, n. 401 (in proposito, v. i commenti di Corso, Fares, 2008; Chirulli, 2008; Mangani, 2008; Lacava, 2008), decisione che ha scrutinato la legittimità costituzionale del codice dei contratti, e, dunque, di una fonte statale, aprendo la via a un corposo filone giurisprudenziale³, le disposizioni contenute nel codice vanno ricondotte alla competenza statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, co. 2, lett. e).

In sostanza, la Corte costituzionale afferma con chiarezza che la disciplina sulla contrattazione delle amministrazioni pubbliche deve raccordarsi con le esigenze di un mercato in cui vanno preservate le aspettative delle imprese.

Ai nostri fini, è soprattutto di rilievo il fatto che, secondo la Consulta, la conclusione trova sicuro ancoraggio nell'influenza del diritto dell'Unione europea, matrice essenziale della nuova caratteristica funzionale della disciplina sui contratti pubblici.

3. Accentramento e mutamento funzionale della disciplina: conseguenze e riflessi; decentramento rispetto al codice civile e al codice del processo amministrativo

In sintesi, guardando alla disciplina dei contratti pubblici si nota che l'accentramento normativo, se inteso come uniformità di disciplina, riflette la crescente importanza del diritto europeo; esso, poi, è stato 'giustificato' dalla Corte costituzionale, che ha contestualmente affermato la legittimità costituzionale della disciplina 'centrale' statale, riconducendo la normativa del codice dei contratti al titolo 'tutela della concorrenza', scelta che ha contestualmente comportato il riconoscimento di un mutamento funzionale della stessa, 'votata' alla tutela della concorrenza ('per' il mercato).

L'ingresso della concorrenza nel tessuto normativo di questo settore non è privo di conseguenza. Si possono al riguardo ricordare l'incidenza sulla tematica della risarcibilità della lesione di interessi legittimi o i riflessi sulla qualificazione dell'illecito commesso dall'amministrazione che viola le regole di gara (che, alla luce della decisione C. giust., 30.9.2010, C-314/09, *Stadt Graz c. Strabag AG e altri*, pare configurare un caso di responsabilità oggettiva). Istituti quali l'avvalimento e le concessioni, inoltre, hanno mutato la propria fisionomia originaria proprio in ragione dell'esigenza di valorizzare l'apertura al confronto concorrenziale. Un'altra importante conseguenza attiene al regime delle tutele (in generale, v. Chiappa, 2014; Torchia, 2014). Il codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) delinea, in particolare, un rito speciale caratterizzato da una specifica disciplina della 'sorte' del contratto (*rectius*: la proiezione, sul contratto dei profili patologici della fase di aggiudicazione precedente accertati dal giudice) e dei poteri del giudice. Viene soprattutto in rilievo il caso delle 'violazioni gravi' di cui all'art. 121, c.p.a. Premesso che si accentua il profilo pubblicistico del contratto (la cui sorte è decisa dal giudice: v. Liguori, 2014: 18), proprio l'analisi delle conseguenze che sul contratto produce l'illegittimità della procedura ad evidenza pubblica mostra come la 'concorrenza' reagisca sul regime dell'istituto: l'inefficacia in caso di violazioni gravi, infatti, si configura come 'sanzione' della violazione delle norme sulla concorrenza. Il giudice amministrativo è il signore dell'apprezzamento della concorrenza e il guardiano delle relative regole,

quasi a guisa di soggetto delegato dall'Unione ad applicare quelle che la seconda direttiva ricorsi (Direttiva 66/2007/Ce) chiama «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive». Il contratto, dunque, è solo un tassello di un mosaico più vasto, mentre il processo si configura come una sorta di prolungamento della vicenda sostanziale, tutta sbilanciata sul versante della concorrenza, la quale va fatta rispettare e ripristinata anche in sede, appunto, processuale. Infine, pure la tipizzazione delle cause di esclusione (con la contestuale riduzione dei poteri discrezionali delle amministrazioni: art. 46, co. 1 *bis*, codice dei contratti) può essere letta come innovazione giustificata (anche) dall'esigenza di garantire la concorrenza.

Guardando nel complesso (e nell'ottica dell'assetto della normativa) al quadro descritto nel corso delle pagine precedenti, è evidente che la regolazione dei contratti (sul versante sostanziale) si profila come eccentrica rispetto al codice civile, sede naturale della regolamentazione dei contratti di diritto privato; sotto il profilo processuale, si verifica un fenomeno in parte analogo: la disciplina del rito sui contratti pubblici, condizionata dalle c.d. direttive ricorsi (v. Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 89/665), è ora contenuta nel codice del processo amministrativo; tuttavia, esso esibisce peculiarità molto marcate, tanto da configurarsi come un rito speciale (rispetto a quello ordinario), anche in ragione di poteri molto peculiari attribuiti al giudice amministrativo. In ogni caso, si conferma la tendenza a veicolare al 'centro' (a sua volta articolato lungo i due poli, quello europeo, con il suo baricentro costituito dal formante giurisdizionale, e quello statale) la disciplina sostanziale e processuale dei contratti; essa pare determinata soprattutto da una sorta di visione paneuropea e concorrenziale del fenomeno dei contratti.

4. Ancora sul mutamento funzionale: la necessità di una visione molto più sfumata e assai più articolata

Invero, la prospettiva della valorizzazione della concorrenza non deve essere enfatizzata oltre misura.

Intanto, vi è uno spazio residuo, seppur in realtà esiguo, per le regioni a statuto speciale, applicando il principio secondo cui lo statuto è norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale. La giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla decisione 17 febbraio 2010, n. 45, occupandosi delle regioni e delle province autonome i cui statuti speciali attribuiscono una competenza esclusiva in materia di lavori pubblici d'interesse rispettivamente regionale e provinciale, ha escluso che la riforma del Titolo V abbia potuto comprimere la precedente autonomia e ha statuito che essi possono continuare a legiferare.

Nella prassi, soprattutto con riferimento ai contratti attivi (v. Cortese, 2015), le operazioni contrattuali degli enti locali sono inoltre spesso disciplinate da re-

golamenti locali che tendono a disegnare una normativa non sempre in linea con quella nazionale.

Per altro verso, sul versante degli interessi curati, all'interno della cit. sentenza Corte cost. n. 401/2007 non mancano riferimenti a valori diversi dalla concorrenza. Al punto 6.7 della motivazione, ad esempio, si fa cenno al fatto che 'gran parte' della disciplina trova 'sicura legittimazione' nella tutela della concorrenza. Per esclusione, ciò rivela che, seppure residualmente, vi è un'eccedenza di contenuto normativo rispetto a questo valore.

In senso opposto rispetto a un'indiscriminata e troppo polarizzata lettura para-concorrenziale della disciplina sui contratti, va altresì sottolineata l'esistenza di altri due 'nuclei' normativi all'interno del codice: pur recependo in modo massiccio la disciplina dell'Unione europea e sottolineando l'importanza 'espansiva' dei relativi principi, infatti, l'art. 2, d.lgs. 163/2006, richiama la l. 8 agosto 1990, n. 241 e, all'u.co., precisa che «per quanto non espressamente previsto nel presente codice, l'attività contrattuale [...] si svolge nel rispetto, altresì, delle disposizioni stabilite dal codice civile». Le difficoltà di abbandonare del tutto la tradizionale visione dell'evidenza pubblica come modello finalizzato a proteggere l'interesse pubblico secondo una logica procedurale assimilabile a quella che informa i normali procedimenti amministrativi sono confermate dal complicato meccanismo dei controlli (artt. 11 e 12, d.lgs. 163/2006) e del collaudo.

Pure sul significato della concorrenza occorre intendersi: mentre l'art. 41 Cost., fonda una situazione soggettiva di libertà individuale, il diritto dell'Unione europea esprime prevalentemente un «modello di relazioni economiche e giuridiche», ponendo l'apertura del mercato – tale osservazione vale, quanto meno, per il mercato degli appalti – e la libera competizione come premessa per lo svolgimento delle libertà e, dunque, è molto più invasivo, con rischi anche di dirigismo economico (Cintioli, 2009).

La concorrenza, poi, è più marcata nella fase di scelta del contraente e, fatte salve ipotesi specifiche (si pensi agli accordi quadro o a vicende specifiche del rapporto), assai meno in quella di esecuzione del contratto, dove prevale l'interesse al corretto adempimento dell'obbligazione con un certo sbilanciamento a favore dell'interesse pubblico, testimoniato dai c.d. poteri speciali di cui gode il contraente pubblico.

Il quadro, tuttavia, è ancora più mosso, nel senso che, come effetto della crisi, anche l'interesse concorrenziale si articola e, in qualche modo, si fraziona e si complica. Si intende qui far riferimento alla disciplina, contenuta nella normativa sulla c.d. *spending review* (d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. nella l. 7 agosto 2012, n. 135), che, modificando il codice dei contratti, valorizza il ruolo delle piccole e medie imprese.

L'interesse alla concorrenza, poi, è meno rilevante ove si faccia questione di contratti attivi (Manfredi, 2015; Lotti, 2008). La disciplina di base è costituita dall'art. 3, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (non abrogato dal d.lgs. 163/2006), ai sensi del quale l'asta è obbligatoria per i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato, salvo che per circostanze e ragioni particolari non sia opportuno far ricorso alla licitazione. Invero, numerose disposizioni speciali (e, come già osservato, regolamenti locali) derogano a questa disciplina (in particolare, in materia di dismissione di beni pubblici e di azioni societarie possedute da soggetti pubblici: art. 1, d.l. 31 maggio 1994, n. 332, conv. nella l. 30 luglio 1994, n. 474). In ogni caso, premesso che le nuove direttive del 2014 non intercettano questa tematica (Massera, 2000), in ordine ai contratti attivi, piuttosto che il principio di concorrenza (anche se tale valore non è irrilevante, in particolare in caso di cessione di quote azionarie, ove l'azione pubblica può condizionare le dinamiche di mercato), emergono il valore dell'imparzialità e, soprattutto, l'interesse al buon uso delle risorse pubbliche e l'esigenza di far cassa⁴.

Tornando ai contratti passivi, più in generale, la relativa disciplina dà costantemente rilevanza a interessi diversi: si pensi alla tutela dell'ambiente, che addirittura induce a parlare di *green public procurement* (*ex multis*, v. Clarich, 2007; Cafagno, 2007: 410 sgg.; Occhiena, 2008; Gaverini, 2009; Schizzerotto, 2004), e alle esigenze sociali.

Un interesse, ancora differente e comunque molto forte, che emerge investendo anche il settore dei contratti è quello della trasparenza, valorizzato dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 (l. anticorruzione) e dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

In tutti questi casi si verifica ancora una volta una tendenziale centralizzazione della disciplina normativa che 'gestisce' i vari interessi, spesso a livello comunitario e sempre nel contesto nazionale.

Un ulteriore fattore di accentrimento è costituito dall'approccio emergenziale, legato ai grandi eventi o alle situazioni eccezionali, in ordine alle quali il livello statale si sente legittimato a intervenire con norme peculiari, di solito in deroga alle procedure standard (*ex multis*, v. d.l. 15 maggio 2012, n. 59, conv. nella l. 12 luglio 2012, n. 100 e d.l. 26 aprile 2013, n. 43, conv. nella l. 24 giugno 2013, n. 71, con riferimento a Expo).

5. In particolare: l'interesse al buon uso delle risorse pubbliche e al risparmio di spesa

Anche e soprattutto a cagione della crisi che ha colpito anche l'Europa e l'Italia negli ultimi anni, un interesse emerge tra gli altri in modo sempre più evidente in seno al tessuto normativo: si tratta dell'esigenza di garantire il buon uso delle risorse pubbliche.

Basti citare, al riguardo, il secondo considerando della recente Direttiva 2014/24/UE, il quale afferma che «la precedente disciplina dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica».

Sul piano interno, a tacere del livello Costituzionale e della modifica di disposizioni quali l'art. 81 e l'art. 97 Cost. (*ex multis*, v. Perez, 2012; Dickmann, 2012; Brancasi, 2012; Luciani, 2013), emblematica è la disciplina sulla c.d. *spending review*, posta dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, cit., che prevede la sanzione della nullità per i contratti stipulati in violazione dell'art. 26, co. 3, l. 23 dicembre 1999, n. 488 (tale articolo contempla convenzioni per l'acquisto di beni e di servizi) e in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. (D'amico, 2015).

La disciplina incide pesantemente anche sul regime del contatto (Liguori, 2014), in particolare sulla stabilità delle pattuizioni, anche di quelli già stipulati, avvicinando gli stessi agli accordi di cui all'art. 11, l. 241/1990 e indebolendo il lato privatistico del rapporto (v., ad esempio, quanto prevede l'art. 1, co. 13, d.l. 95/2012). Facoltà di riduzione degli importi (salva la possibilità dell'altro contraente di recedere) e di rinegoziazione sono previste pure dall'art. 8, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, conv. nella l. 23 giugno 2014, n. 89.

A guardare congiuntamente le vicende evolutive indotte dall'irruzione dei due principali interessi nell'ambito della contrattazione pubblica (concorrenza e sostenibilità finanziaria: v. Fracchia, Gili, 2013), si può notare come la torsione funzionale subita dall'istituto dei contratti abbia sicuri effetti sull'assetto complessivo della disciplina. Tutto ciò, tuttavia, non segue traiettorie omogenee. La concorrenza porta a considerare come prioritaria l'esigenza di tutelare gli imprenditori (*recte*: il loro interesse è occasionalmente protetto se compatibile con la concorrenza) piuttosto che l'amministrazione (valorizzando i poteri del giudice), mentre il buon uso delle risorse pubbliche attenua la difesa 'del' contraente, ponendo fortemente in crisi il dogma della stabilità della relazione negoziale.

Dal punto di vista della libertà di iniziativa privata dell'impresa, essa evapora dapprima in una concorrenza oggettivata e calibrata dall'ordinamento e, poi, viene schiacciata dalle esigenze di risparmiare risorse.

6. Il versante dell'art. 118 Cost.; un diverso tipo di accentramento: le funzioni amministrative, i poteri di acquisto e la redazione dei bandi

Dopo aver analizzato il tendenziale 'accentramento' dalla produzione normativa in tema di appalti, è ora opportuno trattare del fenomeno, analogo, che si verifica con riferimento alle funzioni amministrative.

Esso è giustificato e indotto non soltanto dall'interesse della concorrenza, ma pure da due ordini di interessi diversi. Si tratta, da un lato, ancora una volta, delle esigenze di *spending review* (a sua volta oggi connesso al principio della sostenibilità finanziaria e scaturente dalla pressante esigenza di arginare la crisi economico-finanziaria) e, dall'altro, della necessità di ovviare (per usare un'espressione ancora generica) alla crisi della legalità.

Giova iniziare l'analisi dai poteri di acquisto, la cui allocazione ha recentemente subito un processo di attrazione verso l'alto, come effetto della normativa⁵ che prevede la figura dei soggetti aggregatori, costituiti dalla Consip e da una centrale di committenza (v. Tomei, Sciancalepore, 2008: 177; Caranta, 2005; Di Lullo, 2013; Mataluni, Fidone, 2014) per ogni regione. Il numero degli acquirenti pubblici sul mercato dovrebbe così drasticamente ridursi a soli 35 soggetti⁶.

Il fenomeno dell'aggregazione e dell'accentramento della domanda è evidentemente imposto al fine di conseguire risparmi di spesa.

L'accentramento della domanda, invero, parrebbe rispondere pure a esigenze di contrasto nei confronti del fenomeno della corruzione (v. anche *infra*), anche se il conseguimento di questo obiettivo richiederà un forte incremento della trasparenza nel processo di acquisto.

Invero, non è da escludere che siffatta aggregazione produca, sotto profili diversi, effetti non virtuosi (e si ponga in potenziale contrasto con altri interessi, in particolare con quello della concorrenza: sul punto, v. considerando n. 59 della Direttiva 24/2014/UE). Qui la concorrenza minacciata è quella relativa all'aspirazione anche delle piccole imprese di competere. Non mancano, tuttavia, altri momenti di emersione di una tensione tra *spending review* e concorrenza. Si è ad esempio deciso che il rinnovo *ex lege* delle convenzioni con la Consip (previsto per conseguire risparmi per le finanze pubbliche) si pone in contrasto con il diritto comunitario, ispirato alla tutela della concorrenza⁷. Più in generale, questo fenomeno di sussidiarietà ascendente (con una vera e propria sottrazione agli enti locali di spazi di azione), che implica una completa riorganizzazione dei processi di acquisto, potrebbe produrre ulteriori conseguenze, di più ampio respiro. Occorre ribadire che le amministrazioni (si pensi agli enti locali) usano i contratti come strumenti per gestire gli interessi pubblici e ai fini del rafforzamento del consenso, mentre i soggetti aggregatori sono entità prive di analogo legittimazione politica diretta e di un ancoraggio alla comunità locale. Il loro ruolo dovrebbe dunque essere esclusivamente tecnico, senza potersi allargare fino a definire elementi relativi alla strategia complessiva. Talora si ha invece l'impressione che il ruolo di alcune centrali regionali sporga sull'area istituzionale dell'ente, implicando con scelte di pertinenza delle stesse: tutto ciò potrebbe creare tensioni e 'irritazioni' (nel senso luhmanniano del termine: v. Fracchia, 2011).

L'analisi dell'aggregazione della domanda, appena condotta, comunque, ha già fatto emergere, accanto all'interesse del risparmio di spesa, anche l'obiettivo del contrasto dell'illegalità e della corruzione. Il movimento "accentratore", indotto dal perseguimento di tale finalità, può essere colto guardando anche a un altro fenomeno e, cioè, all'affermazione di uno specifico profilo del soggetto pubblico creato a presidio del settore dei contratti che, pure in questo caso, conduce a una compressione degli spazi di autonomia degli enti pubblici, anche di quelli non statali.

Ci si riferisce all'istituzione dell'ANAC (v. Manganaro, 2012; Manganaro, Romano Tassone, Saitta, 2014; Immordino, Gullo, Celone, 2014; Mattarella, Pelissero, 2013; Del Vecchio, Severino, 2014; Cantone, Merloni, 2015; Mattarella, 2013; Manganaro, 2014) e all'attribuzione a tale autorità d'importanti compiti di vigilanza e di controllo, anche ai sensi del d.l. 24.6.2014, n. 90, conv. in l. 11.8.2014, n. 114.

A tacere delle funzioni connesse alla trasparenza e in generale all'anticorruzione, con specifico riferimento agli appalti è sufficiente ricordare, accanto all'intensa attività di vigilanza 'ereditata' dall'AVCP (art. 6, d.lgs. n. 163/2006; v. anche all'art. 10, d.l. 66/2014; si aggiungano i poteri ispettivi e sanzionatori), che il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi di corruzione propone al Prefetto competente di ordinare la rinnovazione degli organi sociali, o, addirittura, di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione dell'appalto. Pure le varianti in corso d'opera debbono essere comunicate all'ANAC ai sensi dell'art. 37, d.l. n. 90/2014. All'organo monocratico del Presidente è stato poi attribuito il potere di formulare proposte al Commissario unico delegato per l'Expo Milano 2015 per la corretta gestione delle procedure di appalto per la realizzazione dell'evento, nonché di svolgere funzioni di controllo e vigilanza preventiva su tutti gli appalti per il grande evento dell'Expo 2015, anche istituendo una unità operativa speciale che operi a suo diretto supporto (Di Cristina, 2014).

L'autorità è oggi soprattutto impegnata, dunque, a contrastare illegalità e corruzione: il mutamento del suo nome e l'arricchimento dei suoi poteri lo confermano.

Un ultimo esempio di accentramento di funzioni (questa volta, però, soprattutto giustificato invocando la tutela della concorrenza: in generale, v. C. cost., 15.3.2013, n. 41) attiene alla redazione dei bandi. Ai sensi dell'art. 64, c. 4 *bis*, del d.lgs. n. 163/2006, il bando-tipo (v. Clarizia, 1991) redatto dall'ANAC costituisce lo schema di riferimento per le amministrazioni. La determinazione n. 4 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 10 ottobre 2012, lo ha definito «quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara». Analogamente, va ri-

cordato il potere dell'autorità dei trasporti di definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (art. 36, d.l. 6.12.2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22.12.2011, n. 214, e s.m.i., istitutivo dell'Autorità di regolazione dei trasporti).

7. La forza centripeta di alcuni istituti contrattuali

Si è fin qui discusso di accentramento di funzioni normative e di movimento ascensionale che ha investito alcune funzioni amministrative nel settore dei contratti.

Un movimento diverso, che può essere descritto utilizzando il termine 'accentramento', ma secondo un'accezione diversa, attiene all'estensione degli istituti contrattuali e, cioè, all'attrazione di altre figure giuridiche verso il 'centro' costituito dalla disciplina dei contratti pubblici.

In questo caso, il fattore determinante è tradizionalmente costituito dalla tutela della concorrenza, interesse che, come spesso accade e come ha mostrato l'analisi svolta nel corso dei paragrafi precedenti, spesso è dotato di una sorta di forza attrattiva significativa ma poco attenta alle sfumature e alle esigenze specifiche, le quali tendono al più a emergere nel tempo, non appena quella forza ha trovato un minimo di assestamento e di quiete.

Un esempio abbastanza evidente di tale fenomeno è costituito dalla disciplina delle concessioni (v. Fidone, 2015; Montedoro, 2005; Fracchia, 2007; Goisis, 2011; Pellizzer, 1990; Sorace, Marzuoli, 1989; D'Alberti, 1981) che, progressivamente, al fine di evitare elusioni delle regole sulla concorrenza, si è avvicinata (probabilmente, talora, anche troppo) a quella dettata per gli appalti. Non è un caso che nel 2014 l'Unione europea abbia addirittura dedicato una specifica Direttiva alle concessioni, precedentemente soltanto lambite dalla disciplina degli appalti.

Un secondo esempio riguarda la penetrazione della concorrenza negli accordi tra enti pubblici di cui all'art. 15, l. n. 241/1990. In ragione della dilatazione della nozione di «operatore economico», la disciplina degli appalti può interessare anche i rapporti tra due amministrazioni. A partire dalla decisione Corte giust., 13.1.2005, C-84/03, *Commissione c. Regno di Spagna*, che per la prima volta ha chiarito come gli accordi di cooperazione tra enti non possano essere esclusi, solo in quanto tali, dalla normativa sugli appalti (Soncini, 2013), e passando per altre decisioni (v. ad es. Corte giust., 9.6.2009, C-480/06, *Amburgo* e Corte giust., 19.12.2012, C-159/11, *ASL Lecce*⁸), si è giunti a una disciplina espressa che, pur non recependo integralmente l'evoluzione della giurispruden-

za, segna oggi un punto fermo (v. art. 12, par. 4, direttiva 2014/24/UE sui settori ordinari, art. 28, par. 4., della direttiva 2014/25/UE per i 'settori speciali' e art. 17, par. 4, della direttiva 2014/23/UE per le concessioni). Il meccanismo della gara può essere disattivato ove ricorrano le seguenti condizioni: «a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune; b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione»⁹. Negli altri casi, invece, gli enti pubblici debbono muoversi secondo una logica concorrenziale e la l. 241/1990 andrà integrata con la disciplina di matrice comunitaria. La stessa terminologia impiegata (partenariato pubblico-pubblico), ricordando quella del partenariato privato-pubblico, conferma che queste relazioni intersoggettive pubbliche sono viste come operazioni contrattuali, svalutandosi il profilo istituzionale e organizzativo.

In verità si assiste anche un fenomeno opposto, che peraltro è stato in parte arginato. Si tratta della penetrazione, all'interno della logica del contratto, di istituti tipici della disciplina pubblicistica, quali la possibilità di incidere sulla stabilità del rapporto al fine di tutelare l'interesse pubblico (La Rosa, 2012). Se Cons. St., ad. plen., 20.6.2014, n. 14, sottolineando la specialità della previsione del recesso, ha escluso l'esercizio della revoca con la conseguente possibilità di incidere sul contratto già stipulato, rimane ferma l'osservazione, più sopra svolta, relativa alla possibilità per l'amministrazione di incidere unilateralmente sulla stabilità del contratto in nome dell'interesse al buon uso delle risorse (§ 5).

8. Conclusioni

In sintesi, è possibile osservare che l'accentramento normativo, descritto nei §§ 3-5, è stato in parte indotto dal diritto europeo e, in parte, è risultato il frutto di un movimento più 'domestico', anche e soprattutto alimentato dalla crisi economica.

Concorrenza e *spending review* costituiscono obiettivi che l'ordinamento europeo impone agli Stati di conseguire; tuttavia, quell'ordinamento non richiede affatto l'allocazione delle funzioni legislative a livello statale, preoccupandosi più semplicemente che il risultato finale venga assicurato; né la disciplina costituzionale contempla univoche indicazioni in tal senso. È piuttosto il nostro legislatore, sostenuto dalla Corte costituzionale, che, invocando (e ispirandosi a) quegli obiettivi, ha ritagliato una categoria – per così dire – di super-interessi (a essa ascrivendo concorrenza e buon uso delle risorse) per giustificare interventi

del livello statale che ha progressivamente compresso gli spazi di disciplina differenziata riservati ai diversi livelli politico-istituzionali¹⁰.

Quell'accentramento, in ogni caso, ha prodotto una serie di effetti.

Si è visto che molti istituti hanno assunto caratteri diversi rispetto al passato; la tutela, poi, si è in parte plasmata sull'esigenza di assicurare una corretta dinamica concorrenziale, quasi che la misura adottata dal giudice costituisca una sanzione per chi abbia 'osato' violare il valore della concorrenza (§ 3). Pure l'ingresso di altri interessi (trasparenza, ambiente – § 4 – e, soprattutto, risparmio di spesa: § 5) ha avuto conseguenze importanti, ad esempio sulla stabilità dei contratti.

All'accentramento normativo si è accompagnato, determinato soprattutto da esigenze di conseguire risparmi di spesa e dalla volontà di contrastare la corruzione, un accentramento delle funzioni (§ 6), che rischia di ridurre notevolmente gli spazi di autonomia soprattutto degli enti locali. Al di là della linea di sviluppo segnata (e declamata) a livello Costituzionale con la riforma del Titolo V nel 2001, dall'esame del tessuto normativo si coglie così la volontà di sterilizzare la politica e di arginare le relative scelte adottate in un contesto non centrale, anche se poi la 'natura delle cose' reagisce, ad esempio con la previsione di discipline spesso ampiamente derogatorie attraverso l'adozione di regolamenti locali o con l'imporsi di prassi divergenti, non catturate da una giustizia amministrativa in ordine alla quale si tende a restringere l'accesso alla tutela. Essenziale, anche in futuro, dovrebbe, invece, rimanere il ruolo della tutela offerta dal giudice amministrativo (che per natura e tradizione è in grado di garantire una lettura equilibrata dei vari interessi in gioco), anche se scelte quali l'innalzamento dell'ammontare del contributo unificato rischiano di creare barriere poco giustificabili e di lasciare fasci di rapporti contrattuali non esposti al sindacato giurisdizionale (l'analisi di molti istituti, più in generale, mai dovrebbe trascurare la rilevanza del 'diritto fuori dalle corti').

Infine, la concorrenza tende a condizionare anche istituti originariamente non contrattuali (§ 7).

A tali rilievi possono aggiungersi, in conclusione, tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, il legislatore statale ha spesso interpretato il proprio ruolo impegnandosi a moltiplicare le regole, finendo per dar luogo a un quadro giuridico molto complesso e foriero di incertezze applicative, che a loro volta hanno indotto il giudice amministrativo a intervenire costantemente per chiarire e affinare gli istituti.

In secondo luogo, fatti salvi i casi della legislazione emergenziale o relativa a eventi eccezionali, quel quadro (anche in forza della spendita di potestà amministrative, quali sono quelle esercitabili ai fini della lotta alla corruzione), è spesso caratterizzato dall'ansia di standardizzare, con l'obiettivo di ridurre la discrezionalità dell'amministrazione. Ci si può chiedere se questa lettura dell'ac-

centramento in chiave di (forzata) uniformazione sia davvero necessaria e, comunque, opportuna (Cafagno, 2001), anche tenendo conto dell'approccio molto più flessibile che emerge dalla lettura delle Direttive di ultima generazione.

In terzo luogo, occorre ancora indugiare sul fatto, più volte rimarcato nel corso dei §§ precedenti, che, se è rimasta ferma l'ascrizione alla competenza statale della potestà legislativa in materia di contratti, è mutata profondamente la prospettiva funzionale che caratterizza la disciplina.

Questa evoluzione ha seguito un andamento quasi triadico, nel senso che, a fronte dell'ingresso di un nuovo valore, spesso salutato (anche dalla dottrina) come l'interesse in 'antitesi' e vincente, in grado di scalzare i precedenti e atto a costituire la definitiva matrice della disciplina, si è assistito con il tempo all'imporsi di una sintesi con i precedenti valori, con la conseguenza di inglobare quell'interesse nel tessuto normativo, contemperandolo con gli altri.

Così abbiamo vissuto prima l'era della concorrenza (ma quel valore ha ora varcato i confini dei contratti per attecchire anche sul tronco dei procedimenti: v. *supra* § 7), poi quella della *spending review* e, infine, quella della moralizzazione. Si tratta di valori tutti presenti, più o meno sottotraccia, nella nostra normativa più risalente nel tempo e nella nostra tradizione giuridica; essi, però, hanno ricevuto una evidenziazione più marcata perché sono divenuti oggetto di una specifica disciplina.

Pure l'affiorare dell'interesse alla repressione della corruzione e, cioè, la vicenda più recente, sta comportato una torsione funzionale molto forte, anche in ragione degli incisivi poteri attribuiti all'ANAC (soggetto che si erge a 'signore' di quel valore). L'attività contrattuale posta in essere dall'amministrazione pare soprattutto essere concepita dall'ordinamento come una pericolosa occasione di corruzione piuttosto che come lo strumento per curare bisogni pubblici: si moltiplicano i poteri tradizionali dell'amministrazione che ordina, sanziona e commissaria; il diritto amministrativo sembra non riuscire a sottrarsi al richiamo del diritto penale, pur non muovendosi in un quadro di analoghe garanzie. Al riguardo, tenendo conto che viene colpita la libertà economica, ci si può chiedere se siano accettabili cedimenti sul versante del principio di legalità.

La necessità di trasporre nel nostro ordinamento le direttive di nuove generazione (23/2014/UE, 24/2014/UE e 25/2014/UE), riscrivendo il codice dei contratti, potrebbe costituire l'occasione preziosa per definire un quadro giuridico nuovo, semplificato, equilibrato e più armonico, che eviti superficiali infatuazioni rispetto a un unico interesse e che valorizzi la complessità di tutte le esigenze sopra indicate.

Si tratterebbe di un passo assai importante, anche se non decisivo, posto che la qualità delle operazioni contrattuali continuerà in gran parte a dipendere dalla 'qualità' dell'amministrazione chiamata a gestire la relativa attività.

Note

- ¹ Va premesso che l'art. 179 T.F.U.E., in vigore dal 1° dicembre 2009, volto ad assicurare alle imprese la possibilità di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno dell'Unione fa ora riferimento, in particolare, «all'apertura degli appalti pubblici nazionali».
- ² Al riguardo è utile richiamare un solo dato: secondo le stime europee, il valore degli appalti pubblici (il c.d. *public procurement*) corrisponde a più del 16% del prodotto interno lordo dell'Unione europea (v. Commissione europea, *Acquistare verde! Un manuale sugli Appalti Pubblici ecocompatibili*, in <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_it.pdf>, 12/2016).
- ³ Ricordiamo, in particolare, le seguenti decisioni che, sotto profili diversi e con sfumature differenti, hanno considerato costituzionalmente legittima la compressione degli spazi di intervento normativo regionale: C. cost., 14.12.2007, n. 431; C. cost., 23.12.2008, n. 439; C. cost., 11.12.2010, n. 314; C. cost., 24.7.2009, n. 249; C. cost., 6.11.2009, n. 283; C. cost., 5.1.2011, n. 7; C. cost., 9.3.2012, n. 52. In generale, in precedenza, v. C. cost., 13.1.2004, n. 14.
- ⁴ Emblematica, al riguardo, è la sent. TAR Piemonte, sez. I, 10.7.2015, n. 1155. Si legge nella motivazione che, «l'obbligo di dimissione imposto dalla legge 244/2007 ha potuto trovare valida attuazione attraverso l'acquisto delle partecipazioni da parte di Anas s.p.a., non sussistendo in tal senso preclusioni né di tipo soggettivo (riferite alla natura giuridica del soggetto acquirente), né di tipo oggettivo (riferite all'oggetto dell'investimento)» (nel caso di specie era stata impugnata la decisione del Comune di Torino e della Provincia di Torino di procedere alla dimissione della partecipazione azionaria detenuta in una società pubblica cedendole all'Anas – soggetto pubblico – e non immediatamente su libero mercato).
- ⁵ Art. 9, d.l. 66/2014, conv. nella l. 89/2014.
- ⁶ La disciplina, peraltro, rinvia a un d.p.r. per definire le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali e regionali, con alcune significative eccezioni, quali le scuole, sono obbligate a far ricorso ai soggetti aggregatori; la concentrazione della domanda è peraltro favorita anche per i comuni.
- ⁷ Cons. St., sez. III, 27.3.2014, n. 1486. Nell'ottobre 2014, inoltre, l'Antitrust ha aperto un'inchiesta per alcuni appalti Consip nel settore scolastico e della formazione nella pubblica amministrazione.
- ⁸ V. altresì la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2010, *Nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici*, punti 9-12 e il successivo *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Bruxelles, 27.01.2011.
- ⁹ Sul piano interno, v. Cons. St., sez. II, 22.4.2015, n. 1175, anche alla luce delle direttive del 2014.
- ¹⁰ Pur se non relativa al tema dei contratti (la decisione è stata infatti occasionata dallo scrutinio di una fonte, la l. 24 dicembre 2012, n. 243, volta a incidere sulla finanza pubblica e a garantire il patto di stabilità), si può richiamare, in quanto espressiva di una linea di accentramento analoga a quella descritta nel testo, e perché molto rilevante, C. cost., 10.4.2014, n. 88.

Riferimenti bibliografici

- Benedetti A. 1999, *I contratti della pubblica amministrazione fra specialità e diritto comune*, Giappichelli, Torino.
- Branca A. 2012, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*: 108 sgg.
- Cafagno M. 2001, *Lo Stato banditore. Gare e servizi locali*, Giuffrè, Milano.
- 2006, *Gare pubbliche*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano: 2651 sgg.
- 2007, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino.
- Cafagno M., Botto A., Fidone G., Bottino G. 2013, *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano.
- Cantone R., Merloni F. 2015, *La nuova Autorità anticorruzione*, Giappichelli, Torino.
- Caranta R. 2005, *Le centrali di committenza*, in R. Garofoli, M.A. Sandulli, *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/Ce e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Giuffrè, Milano: 261 sgg.
- 2012, *I contratti pubblici*, Giappichelli, Torino.
- Cartei G.F. 2008, *Responsabilità e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Cerulli Irelli V. 2003, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo modelli negoziali*, in *Dir. amm.*: 217 sgg.
- Chieppa R. 2014, *Il giudice amministrativo e il mercato: verso una nuova dimensione economica del processo amministrativo?*, in G. Pellegrino, A. Sterpa (a cura di), *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, Carocci, Roma: 179 sgg.
- Chirulli P. 2008, *Tutela della concorrenza e potestà legislativa statale in materia di appalti pubblici: il fine giustifica i mezzi?*, in *Riv. trim. appalti*: 739 sgg.
- CINTIOLI F. 2009, *L'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE TRA IL PARADOSSO DELLA LIBERTÀ DI CONCORRENZA E IL DIRITTO DELLA CRISI*, in *DIRITTO E SOCIETÀ*: 373 sgg.
- Clarich M. 2007, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*: 219 sgg.
- Clarizia A. 1991, *Rapporti stato-regioni in tema di appalti pubblici - Un esempio eclatante: il bando tipo*, in *Riv. amm.*: 1940 sgg.
- Corso G. 2006, *La tutela della concorrenza*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, I: 26 sgg.
- Corso G., Fares S. 2008, *Il codice dei contratti pubblici: tra tutela della concorrenza e ordinamento civile*, in *Foro it.*, I: c. 1799.
- Cortese F. 2015, *Relazione al Convegno su I contratti attivi*, Milano, Università Bocconi, 30 aprile 2015.
- D'Alberti M. 1981, *Le concessioni amministrative*, Jovene, Napoli.
- D'Amico G. 2015, *Spending review e indebolimento del vincolo contrattuale*, in *Dir. dell'economia*: 335 sgg.

- Del Vecchio A., Severino P. 2014, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Cedam, Padova.
- Di Cristina F. 2014, *La nuova vita dell'Anac e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*: 1023 sgg.
- Di Lullo M. 2013, *Soggetti privati «pubbliche amministrazioni» ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in *Foro Amm. CDS*, 12: 3579 sgg.
- Dickmann R. 2012, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*.
- Fidone G. 2015, *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della direttiva 2014/23/UE*, in *Riv. trim. dir. pub. com.*: 150 sgg.
- Fracchia F. 2007, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Giuffrè, Milano: 250 sgg.
- 2011, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Fracchia F., Gili L. 2013, *Ordinamento dell'unione Europea, mercato, risorse, pubbliche e contratti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Gaverini F. 2009, *Attività contrattuale della p.a. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edilizia*: 153 sgg.
- Goisis F. 2011, *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessione di servizi e di lavori*, in *Dir. amm.*: 729 sgg.
- La Rosa G. 2012, *Lo scioglimento del contratto della pubblica amministrazione: alla ricerca di un punto di equilibrio tra il recesso e la revoca incidente su rapporti negoziali*, in *Dir. proc. amm.*: 1453 sgg.
- Lacava G. 2008, *I contratti pubblici tra Stato e regioni e la tutela della concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*: 624 sgg.
- Liguori F. 2014, *Politiche di liberalizzazione e attività contrattuale della pubblica amministrazione. Un'introduzione*, in F. Liguori, C. Acocella, *Contratti della pubblica amministrazione e politiche di liberalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli: 18.
- Lotti P. 2008, *I contratti attivi della pubblica amministrazione tra principi dell'evidenza pubblica e regole degli appalti*, in *Urbanistica e appalti*: 68 sgg.
- Luciani M., Tosato G.L., Maré M., Scarcinelli M. 2013, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario di studio organizzato dalla Corte costituzionale, <<http://www.cortecostituzionale.it>>, Roma, 22 novembre 2013.
- Manfredi G. 2015, *Relazione al Convegno su I contratti attivi*, Milano, Università Bocconi, 30 aprile 2015.
- Manganaro F. 2012, *Corruzione e criminalità organizzata*, in C. La Camera (a cura di), *L'area grigia della 'ndrangheta*, Aracne, Roma: 119 sgg.
- 2014, *La corruzione in Italia*, in *Foro amm.*: 1861 sgg.
- Manganaro F., Romano Tassone A., Saitta F. 2014, *Diritto amministrativo e criminalità*, Giuffrè, Milano.

- Mangani R. 2008, *La tutela della concorrenza e l'ordinamento civile nel Codice dei contratti pubblici: la Corte costituzionale promuove il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni contenuto nel d.lgs. 163 del 2006*, in *Riv. trim. appalti*: 739 sgg.
- Massera A. 2000, *I contratti*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, II, Giuffrè, Milano: 1415 sgg.
- 2012, *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa University Press, Pisa.
- Mataluni G., Fidone F. 2014, *L'aggregazione dei soggetti aggiudicatori di contratti pubblici fra ragioni di integrità, specializzazione e riduzione della spesa*, in *Foro amm.*, 11: 2995 sgg.
- Mattarella B.G. 2013, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*: 123 sgg.
- Mattarella B.G., Pelissero M. 2013, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino.
- Montedoro G. 2005, *Le concessioni di lavori*, in R. Garofoli, M.A. Sandulli, *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Giuffrè, Milano: 840 sgg.
- Occhiena M. 2008, *Norme di gestione ambientale*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, II, Giuffrè, Milano: 1465 sgg.
- Pellizzer F. 1990, *Le concessioni di opera pubblica (caratteri e principi di regime giuridico)*, Cedam, Padova: 79 sgg.
- Perez R. 2012, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*: 929 sgg.
- Schizzerotto F. 2004, *I principali provvedimenti europei italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, VI: 967 sgg.
- Scoca S.S. 2008, *Evidenza pubblica e contratto: profili sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano.
- Soncini A. 2013, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 l. 241/90 e il divieto di affidamenti diretti*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*: 433 sgg.
- Sorace D. 2013, *Amministrazione pubblica dei contratti*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Sorace D., Marzuoli C. 1989, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, III: 280 sgg.
- Tomei R., Sciancalepore V. 2008, voce *Centrali di committenza* (diritto amministrativo), in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, I: 177 sgg.
- Torchia L. 2014, *Giustizia ed economia*, in *Giorn. dir. amm.*: 337 sgg.