

I rapporti tra centrale di committenza e amministrazioni

Avv. Martina **BENEVENTI**

Divisione Affari Legali CONSIP

1 - La centrale di committenza nell'esperienza europea e nazionale

Il fenomeno della centralizzazione delle committenze è diffuso in Europa ormai da molti anni¹ ed è stato disciplinato per la prima volta a livello comunitario con la direttiva 2004/18/CE.

Con la successiva direttiva 2014/24/UE il legislatore comunitario ha peraltro disciplinato il fenomeno in maniera ben più compiuta, precisando:

- la definizione della centrale di committenza,
- i relativi modelli di funzionamento,
- gli strumenti a disposizione delle centrali di committenza
- le modalità di affidamento delle attività di committenza
- le cd. "attività ausiliarie di committenza"
- nonché il differente fenomeno dell'appalto congiunto.

Il nostro Codice ha recepito tutte le sopra indicate innovazioni della direttiva, prevedendo innanzitutto la definizione di **attività di centralizzazione delle committenze**, intendendo per tali le attività di committenza **svolte su base permanente**.

La principale novità della definizione è costituita dal **carattere di continuità delle attività** svolte, caratteristica questa che consente di distinguere tra attività di centralizzazione ed appalto congiunto occasionale.

Non costituisce invece una novità la declinazione dei due possibili modelli di funzionamento, che si distinguono per la diversa ampiezza del ruolo svolto dalla centrale di committenza:

- il cd. **modello "intermediario"** in cui la centrale di committenza "aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici". In tale ipotesi le fasi di competenza della centrale di committenza possono essere così sinteticamente riassunte: procedere alla stesura e pubblicazione della documentazione di gara (ricevendo o meno dettagliate istruzioni da parte delle amministrazioni aggiudicatrici cui i beni o i servizi sono destinati)², ricevere i plichi contenenti le offerte, nominare la commissione di gara sulla base delle regole di cui all'art. 77 del Codice e - una volta terminata la valutazione delle offerte - effettuare le verifiche dei requisiti e procedere all'aggiudicazione, comunicandola ai partecipanti. Seguirà la fase eventuale della gestione del contenzioso sulla aggiudicazione.

La stipula del contratto è – nel modello intermediario – solo eventuale (coerentemente la definizione distingue tra la "aggiudicazione di appalti" o la "conclusione di accordi quadro").

La stipula del contratto avverrà tipicamente nei casi in cui lo strumento contrattuale sia destinato ad una pluralità di amministrazioni aggiudicatrici e la centrale di committenza concluda perciò un contratto normativo.

¹ A titolo esemplificativo è possibile citare la Francia, dove sin dal 1968 opera in qualità di centrale di committenza l'UGAP, che ha poi assunto la sua attuale veste di società pubblica nel 1985. Anche in Spagna esistono fin dal 1967 servizi di centralizzazione delle committenze. In Danimarca la centrale di committenza SKI è stata istituita nel 1994. Anche in Italia, la disciplina nazionale della centrale di committenza è antecedente all'adozione ed al recepimento della direttiva: si veda in particolare l'art. 26, l. 23 dicembre 1999, n. 488.

² In tale contesto la centrale di committenza dovrà inoltre assumere le deliberazioni inerenti la eventuale mancata suddivisione in lotti, e la eventuale scelta di adottare il criterio del solo prezzo (nei casi in ciò sia possibile secondo quanto disposto dall'art. 95).

Ove la centrale di committenza stipuli un contratto quadro con valenza normativa dovrà conseguentemente essere regolata la fase di monitoraggio dell'esecuzione (ad esempio per il monitoraggio dell'eventuale massimale contrattuale, per l'applicazione di eventuali penali e clausole risolutive la cui applicazione sia espressamente riservata alla centrale di committenza).

La centrale avrà inoltre l'obbligo - per ciò che concerne la procedura svolta e nei limiti della propria competenza - di effettuare le rituali comunicazioni ad ANAC e, in generale, di curare gli obblighi di pubblicità previsti in materia di affidamento dei contratti pubblici dalla normativa sulla trasparenza.

- il cd. **modello "grossista"** in cui la centrale di committenza acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici e dunque - oltre a quanto sopra sinteticamente descritto - la centrale di committenza procederà senz'altro alla stipula del contratto ed alla sua esecuzione, retrocedendo tuttavia l'utilità finale di quanto acquisito all'amministrazione che si avvale della centrale.

La centrale di committenza potrà inoltre gestire, per conto delle amministrazioni aggiudicatrici, **sistemi dinamici di acquisizione**.

2 – Le varie tipologie di centrale di committenza nell'ordinamento nazionale

L'esperienza nazionale conosce, all'interno dell'ampio *genus* delle centrali di committenza, **diverse tipologie di centrali**, che operano con finalità solo in parte assimilabili.

Tra queste vanno annoverate le c.d. stazioni uniche appaltanti (**SUA**), istituite ai sensi della l. 13 agosto 2010, n. 136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia".

Alla SUA viene espressamente riconosciuta³ la natura giuridica di centrale di committenza, con il compito di curare, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale.

Si tratta quindi di una centrale di committenza che opera secondo il modello "intermediario" in ambito regionale ed infraregionale e che riceve dall'ente beneficiario istruzioni e collaborazione nella redazione dei documenti di gara.

I rapporti tra la SUA e l'ente aderente sono regolati da apposite **convenzioni**, che disciplinano l'ambito di operatività, le modalità di rimborso dei costi sostenuti dalla SUA e gli oneri relativi alla eventuale fase di contenzioso, nonché l'obbligo per l'ente aderente di comunicare alla SUA le eventuali varianti intervenute nel corso dell'esecuzione del contratto.

Inoltre, date le specifiche **finalità di presidio della legalità** e di innalzamento del livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali, sono previste apposite forme di monitoraggio e di controllo degli appalti a cura delle prefetture.

Altra *species* rientrante nel più ampio *genus* delle centrali di committenza è costituita dai **soggetti aggregatori**, ovverosia le centrali di committenza iscritte nell'apposito elenco istituito nell'ambito dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti e costituito da un massimo di 35 soggetti, comprendente, oltre a Consip s.p.a. (che opera come centrale di committenza nazionale in attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti per conto del Ministero dell'economia e delle finanze), una centrale

³ dall'art. 2 del d.P.C.M. 30 giugno 2011

di committenza per regione ed ulteriori centrali in possesso dei requisiti previsti da un apposito d.P.C.M.

La finalità con cui operano tali centrali di committenza è quella relativa al perseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica**, attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e di servizi e mediante un articolato sistema di obblighi di ricorso a tali centrali⁴.

Senza entrare nel merito di tale complesso sistema, si può però ricordare che tale *corpus normativo* costituisce una sorta di "matrice" di regole, che variano:

- in ragione della natura soggettiva dell'amministrazione (amministrazione dello stato, enti del SSN, amministrazioni territoriali, enti previdenziali e agenzie fiscali, scuole ed università, altre amministrazioni);
- in ragione della natura oggettiva dell'acquisto (categorie merceologiche oggetto di aggregazione individuate dal DPCM soggetti aggregatori, Beni e servizi informatici e di connettività, categorie standardizzate di cui all'art. 1 co 7 Decreto Legge 95/2012, altre categorie).

I soggetti aggregatori operano generalmente secondo il modello che sopra è stato definito come "intermediario".

Rispetto a tale categoria di centrali di committenza il Codice detta norme specifiche in materia di:

- **programmazione**, prevedendo la necessità di specificare nell'emanando decreto⁵, le modalità di raccordo tra la programmazione degli acquisti delle stazioni appaltanti e la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le medesime stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento;
- sistema di **qualificazione**, prevedendo la qualificazione "di diritto" per Consip e per i soggetti aggregatori regionali;
- adozione di **misure di semplificazione**⁶, prevedendo che, entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice, con apposito d.P.C.M., siano individuate le misure di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili da Consip, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzate a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare, promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico e l'effettiva partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese;
- istituzione delle **commissioni giudicatrici**, prevedendo l'istituzione di una apposita sezione speciale dell'Albo dei commissari⁷.

⁴ L'art. 37 della direttiva n. 24 del 2014 prevede espressamente, al par. 1, che gli Stati membri possano prevedere che determinati appalti siano realizzati mediante ricorso alle centrali di committenza o a una o più centrali di committenza specifiche.

⁵ L'art. 21, comma 8, del Codice prevede l'adozione di un decreto attuativo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni.

⁶ Cfr. art 41 del Codice. I criteri ivi previsti per l'adozione delle misure, tenendo conto delle finalità di razionalizzazione della spesa pubblica perseguite attraverso l'attività di Consip e dei soggetti aggregatori, fanno riferimento alla standardizzazione di soluzioni di acquisto in forma aggregata in grado di rispondere all'esigenza pubblica nella misura più ampia possibile, lasciando a soluzioni specifiche il soddisfacimento di esigenze peculiari non standardizzabili; l'aumento progressivo del ricorso agli strumenti telematici, anche attraverso forme di collaborazione tra soggetti aggregatori; il monitoraggio dell'effettivo avanzamento delle fasi delle procedure, anche in relazione a forme di coordinamento della programmazione tra soggetti aggregatori; la riduzione dei costi di partecipazione degli operatori economici alle procedure.

⁷ Cfr. artt. 77 del Codice. Per la costituzione delle commissioni giudicatrici di Consip e dei soggetti aggregatori il Codice prevede che gli esperti vadano individuati nella sezione speciale, prioritariamente tra i funzionari non appartenenti alla stessa stazione appaltante e, solo se non disponibili in numero sufficiente, anche tra gli esperti della sezione speciale che prestano servizio presso la stessa stazione appaltante ovvero, se il numero risulti ancora insufficiente, ricorrendo anche agli altri esperti iscritti all'Albo al di fuori della sezione speciale.

3 – I rapporti tra centrale di committenza e amministrazione nella fase della programmazione e progettazione degli acquisti

Dal punto di vista pratico, una volta entrato a regime il sistema di qualificazione di cui all'art. 38, e tenendo presenti le definizioni, di cui all'art. 3, lett. cccc) e dddd), di:

- **strumenti di acquisto**, ovvero tutti quegli strumenti, realizzati da una centrale di committenza e messi a disposizione della singola amministrazione, che non richiedono apertura del confronto competitivo, e di
- **strumenti di negoziazione**, ovvero tutti quegli strumenti, realizzati da una centrale di committenza e messi a disposizione della singola amministrazione, che richiedono apertura del confronto competitivo

nella fase di programmazione degli acquisti si profila il percorso logico di seguito descritto.

La singola amministrazione dovrà:

- a) individuare i propri fabbisogni;
- b) comunicare eventuali fabbisogni di beni e servizi di importo superiore a Euro 1.000.000,00 al tavolo tecnico dei soggetti aggregatori perché i predetti soggetti ne tengano conto nella loro pianificazione;
- c) verificare se, in ragione di norme di contenimento della spesa pubblica ad essa applicabili, sia tenuta ovvero possa ricorrere a strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip o dal soggetto aggregatore di riferimento (es. convenzioni ex art. 26, AQ a condizioni tutte fissate, affidamento diretto su MEPA);
- d) in caso negativo (perché non esiste lo strumento di acquisto idoneo ovvero nei casi in cui l'amministrazione, che sia facoltizzata, non intenda ricorrervi) dovrà verificare se è in possesso di idonea qualificazione per potere effettuare una procedura;
- e) in caso positivo, dovrà verificare se, in ragione di norme di contenimento della spesa pubblica ad essa applicabili, sia tenuta ovvero possa ricorrere a strumenti di negoziazione messi a disposizione da Consip o dal soggetto aggregatore di riferimento (es. sistema dinamico di acquisizione, AQ a condizioni non tutte fissate, procedura negoziata previa consultazione degli operatori economici su MEPA per gli acquisti sottosoglia);
- f) in caso negativo, dovrà ricorrere ad una centrale di committenza qualificata per l'acquisto in questione ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la qualificazione necessaria.

4 – I rapporti tra centrale di committenza e amministrazione nella fase di esecuzione della procedura: in particolare il tema della responsabilità

Per quanto riguarda **gli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza** va innanzitutto precisato che la centrale di committenza è una amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore soggetta all'applicazione del Codice e come tale tenuta ad utilizzare le procedure ivi disciplinate.

Tuttavia, nel caso della centrale di committenza che operi secondo il modello "intermediario", la distinzione tra soggetto che svolge tutta o parte della procedura ad evidenza pubblica (centrale di

committenza) e stazione appaltante beneficiaria della prestazione richiede qualche precisazione. In particolare e limitandoci agli appalti sopra la soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono acquistare lavori, forniture e servizi mediante:

- **contratti “chiusi”** aggiudicati da una centrale di committenza. In tale ipotesi lo svolgimento integrale della fase di evidenza pubblica è demandato alla centrale di committenza, la singola stazione appaltante sarà responsabile unicamente della fase di esecuzione contrattuale, comprese eventuali varianti ex art. 106;
- **sistemi dinamici di acquisizione gestiti da una centrale di committenza.** Qualora un tale sistema sia gestito da una centrale di committenza a beneficio di altre stazioni appaltanti, ciò deve essere indicato nell’avviso di indizione di gara per l’istituzione del predetto sistema. In tale ipotesi, il singolo appalto verrà aggiudicato direttamente dalla stazione appaltante beneficiaria, mentre la centrale di committenza avrà il compito di mettere a disposizione l’infrastruttura tecnologica, pubblicare l’avviso di indizione e procedere alle attività di ammissione di tutti i candidati che soddisfino i relativi criteri di selezione, nel rispetto dei termini di cui all’art. 55, comma 4, del Codice.
- **accordi quadro conclusi da una centrale di committenza.** Come noto, gli accordi quadro possono essere aggiudicati: (a) ad un unico fornitore o ad una pluralità di fornitori, con condizioni tutte fissate, ovvero (b) ad un unico fornitore o ad una pluralità di fornitori, con la riapertura del confronto competitivo. Una novità dell’attuale Codice è poi costituita dalla possibilità di (c) concludere un accordo quadro multi-fornitore che, pur avendo condizioni tutte fissate, consente - in presenza di circostanze predeterminate - di riaprire il confronto competitivo. Nel caso di accordo quadro concluso da una centrale di committenza, la singola stazione appaltante: nel caso *sub* (a) effettuerà direttamente un ordine di acquisto, senza procedere ad una nuova aggiudicazione, nel caso *sub* (b) invece, dopo avere svolto il confronto competitivo, procederà ad una nuova aggiudicazione. Nel caso *sub* (c) l’amministrazione, valutate le circostanze che consentono o meno di riaprire il confronto competitivo, opterà per una delle alternative precedentemente esposte.

L’utilizzazione, da parte delle singole amministrazioni, degli strumenti sopra descritti richiederà o meno, a seconda dei casi, un certo livello di qualificazione.

È stato infine disciplinato **il regime delle responsabilità**, cercando di delineare il soggetto responsabile di eventuali violazioni della normativa in materia di appalti nel caso di amministrazione che ricorra ad una centrale di committenza.

L’attuale regime di responsabilità si differenzia, quantomeno dal punto di vista testuale, rispetto al **previgente regime** delle responsabilità in caso di ricorso ad una centrale di committenza: la precedente direttiva appalti n. 18 del 2004, precisava infatti che **le amministrazioni che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza, sono considerate in linea con la direttiva a condizione che detta centrale l’abbia rispettata.**

L’art. 33 del previgente Codice disciplinava, in maniera assai più laconica, che “le centrali di committenza sono tenute all’osservanza del presente Codice”.

La formulazione della precedente direttiva poteva far propendere per l’ipotesi secondo cui, nel caso di contratto concluso da una centrale di committenza in violazione della direttiva, anche la singola amministrazione che avesse acquistato lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso a tale strumento

contrattuale potesse essere considerata non in linea con la medesima direttiva.

Tale ipotesi, pur se fondata un dato letterale (“le amministrazioni ... sono considerate in linea ... a condizione che detta centrale l’abbia rispettata”) introduceva però un obiettivo dato di incertezza per le amministrazioni, che non potevano avere un generale onere di verificare la legittimità dell’operato della centrale di committenza.

L’orientamento che nell’ordinamento italiano si è andato progressivamente affermando in tema di responsabilità delle centrali di committenza era comunque meno ancorato al dato letterale ed in linea con la formulazione delle nuove direttive. Nel caso in cui la gara sia indetta e gestita in via esclusiva da una centrale di committenza, il giudice amministrativo ha infatti ritenuto che essa sia l’unica e diretta responsabile della procedura mentre le amministrazioni per conto delle quali la centrale agisce sono destinatarie degli effetti, sostanziali e processuali, della gara, appropriandosi, per così dire, dei suoi risultati (Cons. St., III, 10 giugno 2016, n. 2497; idem, 9 luglio 2013, n. 3639).

In ogni caso, a tale incertezza interpretativa (non solo italiana) ha inteso dare risposta la nuova formulazione della direttiva n. 24 del 2014 che, all’art. 37, par 2, precisa ora che “Un’amministrazione aggiudicatrice **rispetta i suoi obblighi ai sensi della presente direttiva quando acquista forniture o servizi da una centrale di committenza che offre l’attività di centralizzazione delle committenze...**”.

Tale disposizione è peraltro coerente con il generale principio, introdotto dal Codice, secondo cui ciascuna stazione appaltante è responsabile dell’adempimento degli obblighi derivanti dal Codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto.

Che cosa comporta l’applicazione pratica di tale disciplina?

In caso di ricorso ad una centrale di committenza che opera secondo il modello c.d. “grossista”, l’amministrazione che acquista forniture o servizi è senz’altro considerata rispettosa dei suoi obblighi. Inoltre un’amministrazione rispetta i suoi obblighi quando acquista lavori, forniture o servizi mediante appalti aggiudicati dalla centrale di committenza che offre l’attività di centralizzazione delle committenze secondo il modello c.d. “intermediario”, ovvero mediante sistemi dinamici di acquisizione gestiti dalla centrale di committenza oppure ancora mediante accordi quadro conclusi dalla predetta centrale di committenza e destinati (anche) a tale amministrazione.

L’amministrazione, per non incorrere in responsabilità per violazione della normativa comunitaria e nazionale, **non ha pertanto alcun onere di verificare che la centrale di committenza abbia correttamente adempiuto ai propri obblighi.**

Si tratta di una sorta di “*Safe Haven Rule*”, dettata con finalità di certezza giuridica delle responsabilità.

Tuttavia, la singola amministrazione è e **rimane responsabile dell’adempimento degli obblighi relativi alle parti da essa svolte**, quali:

- a) l’aggiudicazione di un appalto nel quadro di un sistema dinamico di acquisizione gestito da una centrale di committenza;
- b) lo svolgimento della riapertura del confronto competitivo nell’ambito di un accordo quadro concluso da una centrale di committenza;
- c) la determinazione di quale tra gli operatori economici parte dell’accordo quadro svolgerà un determinato compito nell’ambito di un accordo quadro concluso da una centrale di committenza.

La previsione comunitaria ha il pregio di aver disciplinato per la prima volta, pur nella sua portata generale, i profili di responsabilità nel contesto di procedure di tipo bifasico (quali i Sistemi dinamici e

gli Accordi quadro), nei quali il processo negoziale viene gestito, in una fase prodromica, dalla centrale di committenza e, nella fase di dettaglio, dall'amministrazione interessata dall'iniziativa di acquisizione del bene/servizio/lavoro.

Si tratta di una novità di non poco conto che avrebbe probabilmente meritato una disciplina di maggior dettaglio in sede nazionale, dove, al contrario, la norma non è stata compiutamente recepita (un principio analogo, seppur apparentemente riferito alle procedure congiunte poste in essere da due o più stazioni appaltanti, è contenuto nel comma 11 dell'art. 37 del Codice, che dispone: «*Se la procedura di aggiudicazione non è effettuata congiuntamente in tutti i suoi elementi a nome e per conto delle stazioni appaltanti interessate, esse sono congiuntamente responsabili solo per le parti effettuate congiuntamente. Ciascuna stazione appaltante è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal presente codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto*»).

Permangono comunque alcuni dubbi sul piano applicativo.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui, a seguito dell'aggiudicazione di un accordo quadro da parte della centrale di committenza, venga promosso ricorso dinanzi al G.A. avverso l'esclusione disposta nei confronti del soggetto utilmente graduato.

Laddove, nell'abito di tale giudizio non venisse adottata alcuna misura cautelare, e dunque la centrale di committenza addivenisse alla stipula dell'accordo quadro, si creerebbe una delicata situazione nella quale le amministrazioni che aderiscono all'accordo quadro potrebbero aggiudicare appalti specifici con il soggetto aggiudicatario, mentre la centrale di committenza, parte resistente nel contenzioso, non disporrebbe di alcun potere sulle procedure specifiche poste in essere dalle amministrazioni.

Ebbene, qualora il giudice dovesse, all'esito di un giudizio – magari di secondo grado - sancire l'illegittimità dell'esclusione, chi sarebbe chiamato a risarcire l'operatore ingiustamente pretermesso nell'accordo quadro?

In assenza di una disciplina sul punto, a fronte dell'orientamento secondo cui la responsabilità della P.A. da provvedimento illegittimo deve inquadarsi nell'ambito del modello aquiliano, la ricostruzione dell'eventuale regime di responsabilità dovrebbe essere effettuata indagando la sussistenza dei presupposti di cui all'art 2043 cod. civ.

Si tratta tuttavia di un'indagine dagli approdi del tutto incerti.

Infatti, se da una parte non pare potersi dubitare che in una fattispecie come quella sopra delineata sussisterebbero a) **la condotta antigiuridica** della centrale di committenza, risultante dal comportamento illecito (riconducibile all'illegittimo provvedimento di esclusione) e b) l'evento dannoso (**danno ingiusto**) ovvero la lesione dell'interesse legittimo pretensivo del privato, a conclusioni altrettanto certe non può pervenirsi con riferimento agli ulteriori elementi:

c) l'elemento soggettivo consistente nella **condotta colposa** della centrale di committenza⁸: Secondo un consolidato orientamento «*il privato può provare la colpa dell'amministrazione anche semplicemente dimostrando l'illegittimità del provvedimento lesivo, illegittimità la quale, pur non identificandosi nella colpa, costituisce, tuttavia, un indizio (grave, preciso e concordante) idoneo a fondare una presunzione (semplice) di colpa che l'amministrazione può vincere dimostrando elementi concreti da cui possa evincersi la scusabilità dell'errore compiuto*» (Cons. St., IV, 16 aprile 2016, n. 1347; id., VI, 4 settembre 2015, n. 4115 id., VI, 16 aprile 2015, n. 1944);

d) **il nesso di causalità** tra la condotta antigiuridica dell'amministrazione e l'evento dannoso: se il nesso di causalità deve avere carattere immediato e diretto, occorre verificare se la scelta della singola amministrazione di procedere all'aggiudicazione dell'appalto specifico in pendenza di un giudizio che vede resistente la centrale di committenza e che potrebbe avere conseguenze sull'Accordo Quadro non valga ad interrompere il nesso di causalità stesso.

Naturalmente, resterebbe fermo il principio per il quale «l'aggiudicazione dell'accordo quadro non assicura alcuna diretta ed immediata utilità, ma solo l'aspettativa a che l'amministrazione dia corso alla seconda fase della procedura di gara» (T.A.R. Puglia, III, 29 luglio 2016, n. 1030).

Con la conseguenza che, ferme le perplessità sul corretto riparto di responsabilità, la stessa quantificazione del danno non sarebbe di semplice definizione.

⁸ Sebbene, infatti, la giurisprudenza europea ritenga tale elemento non necessario nel contesto della disciplina sugli appalti (Corte giust. comm. eu., sez. III, 30 settembre 2010, C-314/09), una parte della giurisprudenza del giudice amministrativo continua a ritenere che la colpa è presupposto per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno.