

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI PARTHENOPE
Dipartimento di Giurisprudenza

CORSO DI STUDI in *MANAGEMENT PUBBLICO*
Codice degli appalti e *procurement*
Prof.ssa Bianca Nicla Romano
A.A. 2022-2023

Profili soggettivi: I soggetti aggiudicatori

Profili soggettivi

I profili soggettivi attengono, ovviamente, ai **soggetti** dei contratti; il Codice dei Contratti, al riguardo, fa riferimento a due tipologie:

1) I **soggetti aggiudicatori**, ovvero i soggetti pubblici, ma anche privati, che possono indire una procedura di gara finalizzata alla conclusione di un contratto di appalto o concessione. Essi sono, in particolare:

- le **amministrazioni aggiudicatrici** (Stato, Ministeri, enti territoriali, enti pubblici non economici);
- gli **enti aggiudicatori**, e cioè, rispetto ai contratti di appalto per lavori, forniture e servizi, le amministrazioni aggiudicatrici, le imprese pubbliche e gli enti che operano in virtù di diritti speciali; rispetto alle concessioni, invece, lo sono quei soggetti che svolgono attività attinenti ai settori speciali, e cioè le amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali, consorzi e così via;
- le **stazioni appaltanti**, ovvero i soggetti che indicano una gara, sia che si tratti di amministrazioni pubbliche che di soggetti privati. Non tutte le stazioni appaltanti possono bandire una gara pubblica per affidare un contratto perché devono essere in possesso di una particolare qualificazione.

Profili soggettivi

2) i soggetti aggiudicatari, ovvero gli operatori economici che possono partecipare alla selezione e poi stipulare il contratto con la P.A.

Tali soggetti possono partecipare ad una gara e, a seguito dell'aggiudicazione, possono stipulare il contratto con l'amministrazione.

Profili soggettivi

Le amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), sono:

- *le amministrazioni dello Stato;*
- *gli enti pubblici territoriali;*
- *gli altri enti pubblici non economici;*
- *gli organismi di diritto pubblico;*
- *le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.*

Profili soggettivi

Le amministrazioni aggiudicatrici si distinguono, inoltre, in:

- *Autorità governative centrali*, tra cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri e la Consip S.p.A. tutte le volte in cui agisce come centrale di committenza per le amministrazioni centrali;
- *Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali*, che sono tutte quelle non espressamente qualificate come amministrazioni aggiudicatrici centrali.

Profili soggettivi

Gli organismi di diritto pubblico, sono inseriti nell'ambito delle amministrazioni aggiudicatrici dall'attuale Codice che ha ripreso la definizione contenuta nel precedente Codice del 2006 che li definiva come *quei soggetti giuridici istituiti per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale e commerciale dotati di personalità giuridica e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia sottoposta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altro organismi di diritto pubblico.*

Profili soggettivi

L'organismo di diritto pubblico deve possedere tre elementi strutturali:

- 1) *La personalità giuridica;*
- 2) *Il fine perseguito, ovvero il soddisfacimento di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale;*
- 3) *La sottoposizione ad un'influenza pubblica.*

In mancanza anche di uno solo di tali requisiti non si tratterà di organismo di diritto pubblico ma di *amministrazione aggiudicatrice*.

Tra gli organismi contenuti nel Codice (Allegato IV) rientrano la Mostra d'Oltremare S.p.A. e l'A.N.A.S.; ma sono considerati tali anche, ad esempio, le Università statali, gli istituti universitari, gli Enti che gestiscono forme di previdenza ed assistenza.

Profili soggettivi

Gli enti aggiudicatori, invece, sono:

- Gli enti che sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui alle materie dei settori speciali;
- Gli enti che, pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui alle materie dei settori speciali e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente.

Profili soggettivi

Ai fini della disciplina relativa alle concessioni (Parte III del Codice) essi svolgono una delle attività quali, ad esempio, quelle relative al gas ed all'energia termica ed aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, ovvero:

- le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti;

le imprese pubbliche sulle quali le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria;

- gli enti diversi dai precedenti ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'allegato II.

Non sono «enti aggiudicatori» quelli cui sono stati conferiti diritti speciali o esclusivi mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi.

Profili soggettivi

Le imprese pubbliche sono *le imprese nei confronti delle quali i poteri pubblici* – ovvero tutte le **autorità pubbliche**, compreso lo **Stato** e tutti gli **enti territoriali e locali** -
possono esercitare, direttamente o indirettamente,
un'influenza dominante – ovvero **detengono la maggioranza del capitale dell'impresa o controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa** –
perché ne sono proprietari, perché vi hanno partecipazione finanziaria o in virtù di norme che disciplinano le imprese stesse.

Profili soggettivi

Le imprese pubbliche si differenziano dagli organismi di diritto pubblico:

- Le prime sono caratterizzate dallo svolgimento di **attività economica a carattere imprenditoriale** e quindi qualificata dalla presenza di alcuni indici che rilevano la qualità di impresa quali, ad esempio, l'agire in normali condizioni di mercato, l'assunzione del rischio e il perseguimento di uno scopo di lucro;
- I secondi, invece, soddisfano bisogni generali a carattere non industriale o commerciale.

Profili soggettivi

Tra i soggetti aggiudicatori, oltre alle amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori e i diversi soggetti pubblici e privati assegnatari dei fondi, rientrano anche determinati *soggetti privati* che sono destinatari di finanziamenti pubblici (art. 1, co. 2, lett. *a* e *b*).

In ragione di tali finanziamenti – di cui il 50% può essere erogato solo dopo l'affidamento dell'appalto, previa verifica, da parte del sovvenzionatore, che la procedura di affidamento si sia svolta nel rispetto del Codice - essi sono tenuti al rispetto delle norme contenute nel Codice dei Contratti e svolgono la loro attività nei settori dei

- *Lavori di genio civile;*
- *Lavori di edilizia relativi ad ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici ed edifici destinati a funzioni pubbliche.*

Profili soggettivi

Per stazioni appaltanti, invece, si intendono

- le *amministrazioni aggiudicatrici*;
- gli *enti aggiudicatori*;
- i *soggetti aggiudicatori*;
- gli *altri soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice*.

La loro funzione è quella di affidare ad un *operatore economico* un contratto pubblico di appalto o concessione, avente ad oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture o l'esecuzione di lavori o opere.

Per potere bandire gare finalizzate a tali affidamenti, le stazioni appaltanti devono essere in possesso di determinati requisiti e qualità e devono possedere una qualificazione.

Profili soggettivi

Sono stazioni appaltanti anche

I concessionari di lavori, in quanto la concessione ha ad oggetto l'esecuzione dell'opera e, dunque, il concessionario è il soggetto incaricato della realizzazione dei lavori oltre che della gestione funzionale ed economica dell'impresa stessa.

I concessionari di servizi, quando i servizi sono *strumentali* alla gestione del servizio stesso e le opere pubbliche realizzate diventano di proprietà dell'amministrazione aggiudicatrice.

Profili soggettivi

La qualificazione è il requisito che devono possedere le stazioni appaltanti per potere indire una gara tramite la quale affidare un contratto pubblico.

Grazie ad essa le stazioni appaltanti attestano il proprio possesso della capacità organizzativa e professionale necessaria ad indire appalti di lavori, servizi e forniture per importi, settori merceologici ed aree territoriali diverse.

Ai sensi dell'art. 38 essa è conseguita in rapporto:

- ai bacini territoriali;
- alla tipologia e complessità del contratto;
- per fasce d'importo.

Profili soggettivi

Se in possesso della *qualificazione*, i soggetti devono iscriversi in un elenco apposito istituito presso l'ANAC. Tra essi :

- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- CONSIP S.p.a.,
- INVITALIA – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a.;
- i soggetti aggregatori regionali.

L'iscrizione in tale elenco ha una validità di 5 anni rinnovabili ed è automatica.

Profili soggettivi

La qualificazione si basa su specifici parametri, tra cui:

- presenza di idonee strutture organizzative all'interno dell'ente;
- adeguata competenza professionale del personale preposto;
- numero di gare svolte nel quinquennio (per ambito, tipologia ed importo);
- rispetto dei termini previsti e numero di (eventuali) varianti concesse.

Profili soggettivi

Oltre a tali parametri l'ANAC può riconoscere requisiti premianti ulteriori per:

- misure anticorruzione adottate;
- certificazioni UNI EN ISO;
- uso di tecnologie telematiche nelle procedure di gara;
- livello di soccombenza nel contenzioso;
- applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.

Il d.lgs. 56/2017 ha stabilito che le amministrazioni la cui organizzazione preveda articolazioni, anche territoriali, debbano verificare la sussistenza dei requisiti sopra descritti in capo alle medesime strutture e ne debbano dare comunicazione all'ANAC ai fini della qualificazione.

Profili soggettivi

L'ANAC definisce, con proprie Linee guida, sia i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione – e tra tali criteri, per le centrali di committenza è richiesto il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale – sia le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca.

L'ANAC stabilisce, altresì, modalità diversificate che tengano conto delle peculiarità dei soggetti privati che richiedano la qualificazione.

Essa potrà prevedere anche i casi in cui potrà essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta.

Tale qualificazione deve avere comunque una durata massima non superiore al termine stabilito per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione.

Profili soggettivi

Ai sensi dell'art. 216, comma 10, del Codice, fino alla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

Con l'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'ANAC non rilascerà il codice identificativo di gara (C.I.G.) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita.

Profili soggettivi

La normativa riguardante la qualificazione prevista dall'art. 38 non trova applicazione per gli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici e neppure per gli altri soggetti aggiudicatari di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) (i quali coincidono con i soggetti privati tenuti all'osservanza del Codice dei contratti).

Profili soggettivi

In merito ai requisiti di qualificazione di cui all'art. 38 del D.Lgs. n. 50/2016, la sent. del TAR Lombardia, Brescia, n. 299 del 21/03/2019 ha precisato che, finché non sarà approvata la disciplina attuativa di tale norma, non vi sono i presupposti per formulare un giudizio di inadeguatezza della stazione appaltante.

Di conseguenza, nel periodo transitorio ogni ente locale, previa iscrizione nell'anagrafe unica dell'ANAC, può bandire e gestire come autonoma stazione appaltante tutte le procedure di gara a cui sia interessato, senza che questo possa mettere a rischio l'aggiudicazione.

Profili soggettivi

Le centrali di committenza, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. i), sono *amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie.*

Esse gestiscono gare d'appalto per conto di più pubbliche amministrazioni italiane e rispondono alla sempre più avvertita esigenza di ricorrere a procedure di centralizzazione degli acquisti che, determinando un'aggregazione della domanda di più amministrazioni, consentono ai soggetti pubblici, soprattutto per grandi volumi di acquisti, di risparmiare sia in termini di prezzi che di costi di gestione della procedura.

Il maggior risparmio è conseguenza del fatto che, anziché procedere ad indire tante gare di appalto, le amministrazioni interessate si rivolgono ad un unico soggetto, la centrale di committenza, che provvede ad individuare l'operatore economico con il quale si stipula il contratto.

Profili soggettivi

Le attività che il Codice prevede che siano svolte da esse sono le **attività di centralizzazione delle committenze**, che sono attività svolte su base permanente riguardanti:

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

Profili soggettivi

Accanto alle attività di centralizzazione delle committenze ci sono anche le attività di committenza ausiliarie, che, invece sono quelle attività che consistono nella *prestazione di supporto alle attività di committenza*, in particolare nelle forme seguenti:

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

Profili soggettivi

Le centrali di committenza hanno una storia abbastanza datata, che risale agli anni Novanta, quando sia l'Unione europea che gli Stati membri iniziarono a manifestare crescente attenzione nei confronti di modelli gestionali che, incidendo in particolare sull'attività contrattuale, attraverso interventi di razionalizzazione organizzativa e di semplificazione procedurale, riuscissero a ridurre i costi di gestione delle amministrazioni pubbliche.

La prima centrale di committenza in Italia è CONSIP S.p.A., istituita dall'art. 26 della L. 488/99 - Legge finanziaria 2000 - con il compito di stipulare "convenzioni-quadro" per l'acquisto di beni e servizi, destinate a soddisfare le esigenze più ricorrenti e comuni a tutte le pubbliche amministrazioni.

Essa è un organismo che provvede allo svolgimento di gare ad evidenza pubblica finalizzate alla individuazione di operatori economici capaci di fornire beni e servizi ai prezzi più vantaggiosi per le pubbliche amministrazioni, ed il suo ruolo sembra rientrare nella definizione di "centrale di committenza" fornita dall'art. 3 del Codice.

Profili soggettivi

La CONSIP si configura come società per azioni che, in quanto di proprietà del M.E.F., è da ricomprendere nel novero degli organismi di diritto pubblico.

Essa non conclude contratti di fornitura di beni e/o servizi né, tanto meno, appalta lavori (settore espressamente escluso dalla sua competenza). Al contrario essa

stipula “convenzioni” configurabili quali obbligazioni unilaterali con le quali gli operatori economici, prescelti a seguito di una procedura concorsuale nazionale o comunitaria, assumono l’impegno, giuridicamente rilevante, di fornire beni/servizi, il cui prezzo viene fissato in modo certo, entro limiti quantitativi stabiliti, per una durata massima definita.

Profili soggettivi

Pur non essendo la CONSIP una “centrale di committenza” in senso stretto, in quanto non provvede, come si è detto, alla stipula di contratti propriamente detti, tuttavia essa ha rappresentato, nell’intento del legislatore di questi ultimi anni, il principale strumento attraverso il quale perseguire l’obiettivo di semplificare ed accelerare le procedure contrattuali, pervenendo all’accorpamento ed all’eliminazione delle duplicazioni e delle sovrapposizioni dei procedimenti, nell’ambito di un indirizzo più generale ed ambizioso che mirava (e mira) a conseguire la razionalizzazione della spesa pubblica.

Il D.L. 95/2012, convertito nella L. 135/2012, ha introdotto l’obbligatorietà, per le pubbliche amministrazioni, delle convenzioni CONSIP, ma anche delle centrali di committenza locali per categorie merceologiche.

Profili soggettivi

La legge finanziaria 2007 ha poi previsto l'istituzione di centrali di committenza regionali che, unitamente a Consip s.p.a., costituiscono un "sistema a rete" per il perseguimento dei piani di razionalizzazione della spesa pubblica e per la realizzazione di sinergie nell'utilizzo di strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi (art. 1, comma 457, Legge n. 296/2006).

In via generale, per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria e per lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione possono utilizzare, anche autonomamente, gli strumenti telematici di acquisto forniti da Consip e/o da altre centrali di committenza.

Al contrario, le amministrazioni pubbliche non in possesso della necessaria qualificazione possono aggiudicare gli appalti di lavori, servizi e forniture esclusivamente mediante centrali di committenza o aggregandosi con altre stazioni appaltanti qualificate (art. 37, co. 3 del Codice).

Profili soggettivi

Inoltre, per i Comuni non capoluogo di provincia, il comma 4 dell'art. 37 del Codice ha reso in ogni caso obbligatorio il ricorso alle centrali uniche di committenza per appalti di lavori, servizi e forniture, con obbligo di concentrare la gestione delle procedure di acquisto:

- nell'ambito delle Unioni di comuni di cui all'art. 32 del TUEL, ove esistenti, costituite come centrali di committenza;
- tramite soggetti aggregatori o altre centrali di committenza qualificate;
- utilizzando le Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) ripartite per aree territoriali.

Tale norma, a seguito delle modifiche apportate prima con il decreto Sblocca Cantieri e poi con il decreto Semplificazioni, è tra quelle norme la cui efficacia resta sospesa fino al 31 dicembre 2021 con il preciso scopo di *rilanciare gli investimenti e facilitare l'apertura dei cantieri*.

Profili soggettivi

Infatti, il Decreto Sblocca Cantieri (D.L. 32/2019) aveva previsto la rimozione dell'obbligo di affidarsi alle C.U.C. prevedendo che esse potessero procedere direttamente e autonomamente.

Tale previsione non è stata confermata in sede di conversione in legge del decreto (L. 55/2019 in vigore dal 18/06/2019) e, dunque, per i suddetti Comuni permane l'obbligo di avvalersi delle C.U.C.

Ciononostante, la stessa Legge di conversione ha previsto una deroga temporanea della disciplina in via sperimentale sino al 31 dicembre 2020 in ragione della quale, sino a tale data, quindi, anche i piccoli Comuni (dotati della qualificazione necessaria) hanno potuto procedere autonomamente per importi superiori ai 40.000 euro per servizi e forniture e superiori a 150.000 euro per lavori.

Profili soggettivi

A seguito di tali previsioni, l'ANAC aveva rilevato che l'effetto combinato tra la disposizione di cui all'art. 37, comma 4, e la mancata promozione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti produce l'effetto di rendere difficoltosa l'azione di controllo generalizzato su un sistema di affidamenti diffuso e polverizzato.

Dunque, per rafforzare le professionalità dei *buyers* pubblici e procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti non dotate di strutture adeguate, soprattutto a tutela dei piccoli comuni, è necessario che si dia avvio al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Profili soggettivi

In alternativa all'obbligo di ricorso a centrali di committenza, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni Consip ed il MePA.

Il MePA è il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione al quale le pubbliche amministrazioni possono rivolgersi per effettuare acquisti sotto soglia.

In esso vengono introdotti prodotti che esse devono acquistare con modalità esclusivamente telematiche, senza indire alcuna gara ma comunque attraverso modalità competitive perché vi è la possibilità di confrontare categorie merceologiche e prezzi (v. lezione n. 3).

L'art. 1 della Legge finanziaria del 2013 (L. 228/2012) ha esteso Consip e MePA anche alle Università ed alle scuole pubbliche.

Profili soggettivi

Le società miste sono così definite poiché si tratta di *società a partecipazione privata e pubblica a cui ricorrono le amministrazioni per la gestione di servizi pubblici locali*.

Esse costituiscono una soluzione alternativa rispetto alle esternalizzazioni, che prevedono di effettuare delle gare per selezionare terzi, ma anche rispetto alla gestione in proprio degli enti.

Profili soggettivi

Secondo la giurisprudenza di legittimità, le società miste mantengono la propria natura privatistica anche se sono partecipate da enti pubblici.

In sostanza, il fatto che ad alimentare il capitale sia anche il conferimento di un ente pubblico non è rilevante, e dovrebbe essere adottato il criterio secondo il quale alle società miste, in assenza di un'espressa deroga, dovrebbe essere applicata la comune disciplina del diritto societario.

Profili soggettivi

La Suprema Corte ha precisato che la natura di soggetto di diritto privato di una società per azioni non cambia solo per il possesso parziale o totale delle sue azioni da parte di un ente pubblico.

Quest'ultimo, infatti, non ha la facoltà di influenzare in maniera unilaterale il suo rapporto con la società, che **rimane autonoma**, se non con gli strumenti che il diritto societario prevede.

Insomma, le società miste possono essere considerate delle società di capitali ordinarie nelle quali è il soggetto ad essere pubblico e non l'ente.

Convivono, pertanto, la disciplina privatistica che norma il funzionamento della società e quella pubblicistica che norma il socio pubblico.

Profili soggettivi

Le **società miste** si distinguono dalle **società *in house***.

Queste ultime agiscono, dal punto di vista sostanziale, come degli organi dell'amministrazione veri e propri, mentre con le società miste devono trovare una convergenza gli interessi pubblici e quelli privati.

Un servizio può essere affidato a una società mista a patto che per la scelta del socio e per la selezione del servizio che deve essere svolto sia effettuata una gara sola.

Recependo le indicazioni fornite dal Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, il Legislatore ha accolto il meccanismo in virtù del quale è necessario che il bando riguardi sia la partecipazione al capitale sociale della società mista che l'affidamento del servizio.

Profili soggettivi

Le **società *in house***, per la loro particolare natura, sono incluse tra i soggetti ai quali non si applica il Codice dei contratti, salvo i principi di carattere generale dettati per i contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice stesso.

Il D. Lgs. 175/2016 prevede che tali società possono ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni alle condizioni stabilite dallo stesso testo unico.