



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Consip e le centrali di committenza

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa

Michela Passalacqua

Candidato:

Giovanni Carboni

Anno Accademico 2013/2014

*Con stima ed ammirazione,
a mio padre, Francesco,
a mia madre, Josette.*

“Nulla è più difficile da pianificare, più dubbio a succedere o più pericoloso da gestire che la creazione di un nuovo sistema. Per colui che lo propone, ciò produce l’inimicizia di coloro i quali hanno profitto a preservare l’antico e soltanto tiepidi sostenitori in coloro che sarebbero avvantaggiati dal nuovo”

(N. Macchiavelli, tratto da *“Il Principe”*).

CONSIP E LE CENTRALI DI COMMITTENZA

Introduzione

IV

CAPITOLO I

GLI ACQUISTI CENTRALIZZATI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La spesa e la programmazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni 1
2. Il principio di trasparenza ed il ruolo dell'ANAC 6
 - 2.1. Le nuove funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla luce del d.l. n. 90/2014 (convertito nella l. n. 114/2014) 10
3. La procedura d'acquisto in Italia: cenni storici 16
4. L'esternalizzazione quale strumento operativo per gli acquisti 20
5. Gli acquisti pubblici centralizzati nella dimensione comunitaria 24

CAPITOLO II

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI CONSIP ED IL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

1. Il contesto normativo e l'evoluzione di Consip s.p.a. 31

2. Il programma di razionalizzazione degli acquisti	39
3. La centralizzazione degli acquisti	41
3.1. L'obbligo-facoltà di ricorrere agli strumenti di centralizzazione. Il c.d. "sistema a rete" degli acquisti dopo gli interventi legislativi in materia di <i>spending review</i>	43
3.2. Centralizzazione degli acquisti e problematiche inerenti la concorrenza	50
4. Il processo di approvvigionamento mediante Consip s.p.a.	57
5. Consip s.p.a. nell'ambito del c.d. <i>procurement</i> verticale	61

CAPITOLO III

IL SISTEMA DI *E-PROCUREMENT* DI CONSIP

1. Gli strumenti d'acquisto telematico-informatici di Consip	65
1.1. Le convenzioni	69
1.2. Gli accordi-quadro	77
1.3. Il mercato elettronico della pubblica amministrazione	82
1.4. Il sistema dinamico di acquisizione	89
1.5. L'asta elettronica	92
1.6. Il dialogo competitivo	99
2. Gli acquisti pubblici "responsabili"	104
2.1. Gli acquisti verdi	105
2.2. Il <i>Social Procurement</i>	108

3. La collaborazione tra Consip e Sogei s.p.a.	111
--	-----

CAPITOLO IV

CONSIP COME “MODELLO”: LE CENTRALI DI COMMITTENZA TERRITORIALI

1. Definizione di centrale di committenza	115
2. Le centrali regionali d’acquisto	120
2.1. I modelli regionali di centrale	125
2.1.1. Il sistema “Intercent-ER” in Emilia Romagna (modello “agenziale”)	127
2.1.2. Il sistema “START” in Toscana (modello “a rete”)	131
2.2. La stazione unica appaltante	134
2.2.1. La stazione unica appaltante in Liguria (SUAR)	137
3. Le centrali uniche di committenza dopo il d.l. n. 66/2014 (convertito nella l. n. 89/2014)	140
Conclusioni	146
Bibliografia	151
Delibere amministrative	168

INTRODUZIONE

L'istituto delle centrali di committenza, a partire dall'introduzione, nel 1999, con la legge n. 488, di Consip s.p.a., società a capitale interamente pubblico controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha visto negli anni modificarsi funzioni e competenze all'interno del panorama del *public procurement*.

Disciplinate organicamente dapprima con la dir. n. 18/2004 (abrogata e sostituita oggi con la dir. n. 24/2014) da parte dell'Unione Europea, ed in seguito previste nel Codice dei contratti pubblici relativi a forniture, servizi e lavori (d.lgs n. 163/2006), esse sono “amministrazioni aggiudicatrici”, che “acquistano forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici od altri enti aggiudicatori” od “aggiudicano appalti pubblici o concludono accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici od altri enti aggiudicatori”.

In questo quadro, si comprende come il concetto di “committenza”, fino a 15 anni fa sconosciuto al linguaggio tecnico proprio del diritto, sia stato fatto proprio dai legislatori sia

comunitario che nazionale: la committenza infatti è l'attività di chi commissiona un'opera ad un altro soggetto.

Per cui l'ente pubblico (Stato, Regione, Enti locali, Asl, Scuole ed Università etc.) ricorrerà ad un soggetto c.d. "aggregatore della domanda" (Consip, centrale regionale d'acquisto, centrale unica di committenza), che procederà, per nome e per conto della stazione appaltante, all'acquisto di beni, servizi ed opere degli operatori economici per il tipo di bene richiesto dalle amministrazioni che ne chiedono l'acquisto, con risparmio sui tempi e sugli oneri, nonché usufruendo di una maggiore competenza da parte delle suddette centrali nella gestione del bando.

Consip, che è stato ed è "modello" di centrale d'acquisto per le pubbliche amministrazioni, è al vertice del c.d. "sistema a rete d'acquisto", sovrastruttura di raccordo tra Stato e Regioni nell'universo del settore degli appalti, proteso al raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica; tale scopo, fatto proprio dal Programma di razionalizzazione degli acquisti (a partire dalla l. finanziaria per il 2007), ha condotto a scelte non sempre protese al raggiungimento di una piena efficienza dell'apparato statale, data la forte spinta al ridimensionamento della spesa (necessità di tagli dovuta principalmente alle crisi economiche

succedutesi nell'ultimo decennio ed al pesante debito pubblico che grava sull'Italia) ed il contemporaneo immobilismo politico-istituzionale, nell'ambito delle riforme strutturali per la crescita, che affligge il nostro paese da varie legislature.

In un sistema giuridico come quello italiano che risulta particolarmente frastagliato, sia nella legislazione (si pensi alle norme statali e a quelle regionali, nonché a quelle di matrice comunitaria), sia nelle scelte del legislatore (alternandosi regimi di obbligatorietà nel ricorso all'uso dello strumento di centrali d'acquisto a regimi di facoltatività), si percepisce, lungo il corso del lavoro svolto, un'importanza essenziale, e poco "pubblicizzata", che possono assumere le centrali di committenza al fine di alleggerire i bilanci pubblici, anche in virtù della politica di rigore cui l'Italia è sottoposta in sede di politica economico-finanziaria.

Il settore degli appalti, inoltre, è, oggigiorno, sempre maggiormente alla ribalta nelle prime pagine di cronaca, generando forte sdegno tra l'opinione pubblica, italiana e non solo, in virtù degli scandali di corruzione che si sono susseguiti negli anni, ultimi in ordine di tempo quelli riguardanti l'Expo e il Mose.

L'interesse pubblico che dovrebbe essere sotteso alla realizzazione di opere pubbliche, nonché l'utilizzo di risorse

economiche pubbliche per favorire il funzionamento della macchina “Stato”, tramite l’approvvigionamento di beni e servizi, ha spinto così il legislatore ad ergere le centrali d’acquisto quali strumenti “primari” per una maggior trasparenza nell’utilizzo dei fondi pubblici, affidando il sistema degli appalti al controllo dell’Authority anticorruzione, presieduta da Raffaele Cantone (in precedenza a capo del dipartimento distrettuale antimafia di Napoli, comprovandosi con ciò la volontà di volersi porre un freno al giro di tangenti ed affari sporchi che gravitano attorno al business degli appalti), che è andata a sostituire, in tutte le sue prerogative, la soppressa Autorità di vigilanza per i contratti di lavori, forniture e servizi, snellendosi ed al contempo rafforzandosi i sistemi di controllo sulla trasparenza e sulla regolarità delle aggiudicazioni.

Grossa attenzione è riposta poi sull’utilizzo degli strumenti elettronici per la stipulazione dei contratti pubblici: la dematerializzazione della gestione degli appalti (promossa in particolar modo in sede europea, e che ha trovato risposta positiva in Italia specie in ambito statale con Consip e in date realtà regionali, in particolare con l’Agenzia Intercent-ER) congiunto all’accentramento della committenza in capo a pochi (controllati e selezionati) soggetti aggregatori, non può infatti che essere ragione

di spinta e di innovazione in un settore complesso e variegato come quello degli acquisti pubblici.

Infine, specie negli ultimi anni, hanno assunto un'importanza sempre più crescente (anche qui è stata forte la spinta delle istituzioni comunitarie) gli aspetti "ambientali" e "sociali" degli appalti pubblici, protesi, da un lato, a promuovere il rispetto dell'ambiente nella scelta dei prodotti che le amministrazioni acquisiscono nelle procedure di gara indette e, dall'altro, incentivandosi le piccole e medie imprese, in un sistema estremamente concorrenziale come quello europeo, a partecipare alle commesse pubbliche garantendosi così un'ampia partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica che garantiscono la qualità dei prodotti, ma, soprattutto, la scelta migliore al prezzo migliore.

Alla luce di quanto anticipato, si andrà ad analizzare la struttura, le funzioni e la vasta normativa riguardante l'istituto della centrale di committenza, tenendosi in considerazione l'evoluzione normativa e le problematiche inerenti a questa figura introdotta di recente nel panorama normativo italiano e comunitario.

CAPITOLO I

L'ACQUISTO CENTRALIZZATO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. La spesa e la programmazione degli acquisti nelle pubbliche amministrazioni.

Il ruolo della spesa pubblica, cioè l'insieme di quei mezzi monetari che lo stato e gli altri enti pubblici erogano al fine del conseguimento del pubblico interesse, ha assunto sempre più rilievo nel panorama politico-istituzionale, sino a considerarsi quale "snodo cruciale" per il buon funzionamento dello Stato¹.

La crisi economica mondiale che ha attanagliato i mercati, la spinta globalizzatrice protesa concorrenza (spesso estremizzata da condotte e pratiche non rispettose delle logiche e delle regole del mercato) e le lacune organizzative delle pubbliche amministrazioni, hanno spinto i governi nazionali e le organizzazioni sovranazionali di riferimento (in specie l'Unione Europea) a riguardare fortemente i propri principi e criteri di spesa, partendo dalle proprie

¹ L. Giovannelli, *Contabilità dello stato e sistema europeo dei conti nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 135.

fondamenta²: in Italia ne è d'esempio la riforma costituzionale del 2012 ove, all'art. 97 Cost., comma 1, viene stabilito come "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" e, all'art. 81 Cost., si "assicura l'equilibrio tra entrate e spese", tenendosi conto delle fasi del ciclo economico (comma 1) e limitandosi il ricorso all'indebitamento, "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e [...] al verificarsi di eventi eccezionali" (comma 2).

Le istanze di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono, pertanto, un indirizzo ormai consolidato delle politiche di governo. Tra i vari settori della spesa pubblica, ha poi assunto un ruolo sempre più consistente quello del *public procurement*, ovvero l'appalto pubblico, processo mediante il quale le diverse amministrazioni pubbliche, presenti a più livelli sul territorio, possono acquistare opere, forniture e servizi³.

In particolare, le strutture pubbliche acquirenti, chiamate stazioni appaltanti (o, nel linguaggio più comune, "centrali di acquisto"), in virtù dei contratti d'appalto stipulati (e che incidono

² R. Filosa - G. Marotta, *Stabilità finanziaria e crisi. Il ruolo dei mercati, delle istituzioni e delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 50-51.

³ L. Sciandra, *Gli appalti pubblici nell'UE: regole e realizzazioni*, in *Studi e note di economia*, II, 2005, p. 49.

sensibilmente sul bilancio statale), sono state soggette a numerosi interventi legislativi, volti a razionalizzare, e conseguentemente a ridurre, la mole di risorse destinate ai costi di gestione della struttura amministrativa⁴.

La “razionalizzazione” della spesa, nello specifico, ha riguardato i costi sostenuti per i consumi intermedi, da intendersi come tutti i beni e servizi consumati od ulteriormente trasformati nel processo produttivo posto in essere dalle pubbliche amministrazioni⁵; “spendere meglio” in modo da assicurare un corretto rapporto tra risorse da impiegare rispetto ai risultati da perseguire, e soprattutto, tra risorse impiegate e risultati infine raggiunti⁶.

E’ proprio in tale prospettiva che si inseriscono l’istituto delle centrali di committenza e la programmazione degli acquisti, strumenti coordinati di razionalizzazione della spesa pubblica, che s’inseriscono nel quadro delle politiche di *spending review*.

La centralizzazione della funzione acquisti dello Stato, attuata in Italia mediante Consip s.p.a. e le centrali di committenza,

⁴ S. Baccharini, *Codice dell’appalto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 59.

⁵ Min. dell’economia e delle finanze, dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Circolare 23 ottobre 2012, n. 31.

⁶ U. Montella, *Le centrali di committenza come strumento di razionalizzazione degli acquisti*, XXII Convegno SAD (28-30 sett. 2011, Alghero), p. 11.

regionali e locali, può essere strutturata in tre c.d. macro-fasi⁷, parte di un unico ciclo procedimentale, così distinguibili: una prima, fondata sulla decisione su quali beni e servizi acquistare con le relative scadenze; una seconda, imperniata sul processo di aggiudicazione del contratto per acquisire quei beni o servizi coinvolgente, nello specifico, la scelta della controparte contrattuale (fornitore), nonché la definizione delle condizioni alle quali i beni o i servizi devono essere forniti; una terza ed ultima fase, data dal processo di amministrazione del contratto volta ad assicurarne l'effettiva prestazione⁸.

Alla luce di quanto detto, pare non si possa propriamente prescindere da una seria programmazione; non è infatti possibile razionalizzare le spese ed accentrarne le procedure laddove non sia attuata una seria ricognizione delle esigenze dell'ente.

Si vada così ad incidere sul *modus operandi* dell'amministrazione pubblica, evitandosi sprechi, duplicazioni e/o acquisti che sotto il profilo tecnico e funzionale possono risultare inadeguati, tendendosi alla fissazione di determinati *standards* per l'acquisizione di forniture e servizi.

⁷ P. Santoro, *Le fasi di formazione dei contratti pubblici*, in *Riv. Trim. App.*, II, 2007, p. 155.

⁸ F. Usai, *La programmazione degli acquisti dopo la spending review*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, p. 21.

La programmazione infatti implica un concetto di “organizzazione degli acquisti”, una riconduzione ad unità che rende più facile il controllo sui procedimenti d’acquisto; ed è senza dubbio vero che un’attività senza processo definito a monte determina un’azione amministrativa mossa da esigenze del momento, od urgenze, che a loro volta ricevono scarsi controlli sulla congruità dei prezzi⁹.

La necessità di un “principio di programmazione” negli acquisti delle amministrazioni statali e non¹⁰ è stato reso poi palese dal “rapporto Giarda” (dal nome del Ministro per i rapporti con il Parlamento) del 30 aprile 2012, il quale ha sottolineato come trovi uno spazio importante, tra le varie voci che hanno fatto innalzare la spesa pubblica italiana¹¹, la “carenza di capacità gestionale riguardante le attività di acquisto dei beni necessari per la produzione di servizi”¹²; innovandosi questo ambito, il risultato sarebbe l’uniformazione dei prezzi di acquisto sul territorio, che contribuirebbe, nell’ottica di un disegno di “*spending review*”, da una parte a liberare risorse da destinarsi a settori sofferenti come

⁹ L. Olivieri, *Le novità della spending review per gli acquisti di beni e servizi*, in *Appalti e Contratti*, IX, 2012, p.68.

¹⁰ F. Baldassarre - A. Labroca, *Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 150.

¹¹ Le politiche di *spending review* tendono inoltre a consentire una politica di tagli fiscali, sempre che questa sia abbinata, al contempo, al contrasto dei fenomeni di evasione ed allo sviluppo dell’innovazione.

¹² P. Monsurrò, *Le tasse in Italia e in Europa: un confronto*, Torino, IBL, 2012, p. 3.

imprese e famiglie e, dall'altra, a contrastare le varie anomalie della finanza pubblica tra cui l'inefficienza organizzativa delle pubbliche amministrazioni nel settore del *procurement*¹³.

Resta comunque evidente, allo stato dei fatti, come l'attuale quadro normativo in materia di acquisti sia stratificato e confuso, ispirato esclusivamente da ragioni di revisione del bilancio, con relativi tagli al programma di spesa e d'investimento da un lato e, dall'altro, incentrato su riforme volte a ridurre le risorse impiegate per garantire il funzionamento delle pubbliche amministrazioni¹⁴.

2. Il principio di trasparenza ed il ruolo dell'ANAC.

Trasparenza, valutazione e merito: sono questi gli elementi portanti che caratterizzano il corretto svolgimento dell'attività di *procurement* posta in essere dalla pubblica amministrazione¹⁵.

In particolare, il principio di trasparenza, come previsto dall'art. 1 del d.lgs n. 33/2013 (c.d. Testo Unico sulla trasparenza), è da

¹³ F. Baldassarre - A. Labroca, *Public Procurement, Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, op. cit., pp. 92 ss.

¹⁴ F. Di Lascio, *La centralizzazione degli appalti pubblici, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, in *Giorn. dir. amm.*, II, 2014, p. 205.

¹⁵ D. Broggi, *Consip: una novità nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 2006, p. 57.

intendersi come “accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”¹⁶; in termini di *procurement*, ciò comporta un costante impegno nel miglioramento della redazione e gestione dei bandi di gara, nella rigida qualificazione delle attività di controllo sui progetti, nella riduzione dei contenziosi, conseguendosi così un drastico miglioramento nella spesa pubblica, senza escludere l'impegno nella propensione alla riduzione dei rischi di irregolarità, di revoche dei contributi, di inefficienze e di illegalità¹⁷.

La trasparenza diviene così strumento dell'etica pubblica, volta a prevenire i conflitti d'interesse ed a controllarli¹⁸ (si ricordi a riguardo come “le amministrazioni pubbliche adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione ed attività”, art. 4 della l. n. 15/2009), in ossequio a quei principi di buon andamento ed imparzialità che devono contraddistinguere la pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.*

¹⁶ G. Di Gaspare, *Nuove formule di regolazione, controllo e trasparenza nei contratti pubblici*, in *Amministrazione in cammino*, 19 luglio 2014, pp. 6-7.

¹⁷ B. Ponti, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, p.191.

¹⁸ B. G. Mattarella, *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 38.

Con la l. n. 190/2012, oltre a sottolinearsi come la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca un "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili del quale lo Stato si deve far carico ex art. 117, comma 1, Cost., imponendoli a tutte le amministrazioni ivi comprese quelle regionali e periferiche", viene ad esser rimarcata l'importanza delle procedure informatico - telematiche nell'ambito dell'aggiudicazione dei contratti, rendendosi pubbliche quelle informazioni riguardanti l'elenco dei fornitori offerenti, l'aggiudicatario, gli importi ed i tempi di completamento della rimessa¹⁹ (con i controlli a carico dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, di concerto con la Corte dei Conti).

In linea con quanto stabilito dal d.lgs. 150/2009, è stato così imposto a tutte le amministrazioni pubbliche (di cui l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001) l'adozione di un "programma triennale per la trasparenza e l'integrità", da aggiornarsi annualmente sì da rafforzarsi il livello di legalità nel settore degli appalti pubblici²⁰.

Ruolo centrale, ed estesosi ulteriormente in materia di appalti pubblici con i recenti interventi del legislatore, è svolto dall'ANAC, Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione della

¹⁹ AVCP, determinazione n. 2 del 6 Aprile 2011.

²⁰ ANAC, delibera n. 50/2013, *Linee guida per l'aggiornamento del programma triennale di trasparenza 2014/2016*.

trasparenza e dell'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT²¹ sino al d.lgs. n. 33/2013), la quale, sino all'avvento del d.l. n. 90/2014 (convertito con la l. n. 114/2014), collaborava con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP, oggi soppressa e sostituita nel ruolo e nelle funzioni proprio dalla suddetta Authority potenziata), al fine di prevenire quei comportamenti illeciti e distorsivi²² in antitesi con quelle tre "E" formanti il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (efficienza, efficacia ed economicità)²³.

Con poteri di analisi, vigilanza e monitoraggio, tale Autorità è stata inserita nel già citato processo di pianificazione, allo scopo di arginare l'ormai dilagante fenomeno corruttivo²⁴; mediante l'approvazione del piano nazionale anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, ogni amministrazione a valle (sia essa statale che dislocata nei vari livelli amministrativi-territoriali) approverà un proprio piano triennale di prevenzione che valuterà il livello di esposizione degli uffici al rischio, indicandosi

²¹ "Comitato Interministeriale di Vigilanza sulla Trasparenza".

²² M. Clarich, *Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il successo della legge anticorruzione*, Guida al diritto de *Il Sole 24 Ore*, n°46, 2012, pp. 6-7.

²³ M. Occhiena, *Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile*, in *Riv dir. econ.*, II, 2013, p. 527; E. Casetta, *Compendio di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 25-26.

²⁴ Ultime vicende di tale fenomeno dilagante sono lo scandalo Expo Milano 2015 e gli appalti truccati dal Consorzio "Venezia Nuova" per la costruzione del "Mose", che hanno portato a rivedere l'intero sistema di vigilanza sui contratti pubblici di forniture, servizi e lavori pubblici.

gli interventi necessari per minimizzarlo, nonché le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative volte alla promozione della trasparenza²⁵.

Si osserva quindi come l'essenza stessa della trasparenza amministrativa, intesa come “diritto” del cittadino, “risultato” della pubblica amministrazione e “strumento” quale modalità gestoria della *res publica*, si fondi sul concetto di correttezza e di comprensibilità dell'azione amministrativa da parte della collettività, “cartina di tornasole” di uno stato di diritto²⁶.

2.1. Le nuove funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla luce della riforma della p.a. con il d.l. n. 90/2014

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) istituita con la legge n. 109/94, ed operativa dal 1998, aveva visto, in tempi recenti, a seguito della promulgazione di numerose normative, il proprio campo d'azione modificarsi profondamente, a partire dal d.lgs. del 12 aprile 2006, n. 163 (“Codice dei contratti di lavori, servizi e forniture”, novellato

²⁵ G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 25 ss.

²⁶ M. Santise, *Coordinate ermeneutiche del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 210.

con la legge del 27 febbraio 2014, n. 15 in applicazione della nuova direttiva appalti 2014/24/UE), assumendo in particolare un ruolo centrale all'interno del sistema di *procurement* (seppur non fosse considerata, da parte di alcuni giuristi, come vera autorità amministrativa ma, piuttosto, organo ausiliario controllore dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa)²⁷.

Dall'articolo 6, comma 5 del Codice, emerge la centralità del ruolo che veniva rivestito da tale Autorità, nel quale sono definiti, a caratteri generali, i principi guida che ne delineano l'attività²⁸: “l'Autorità vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali, nonché, nei limiti stabiliti dal presente codice, sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture esclusi dall'ambito di applicazione del presente codice, al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all' art. 2 e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, di tutela delle piccole e medie imprese [...] e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara”²⁹.

²⁷ P. M. Zerman, *La trasparenza della P.A. tra accesso e privacy nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile 2011.

²⁸ AVCP, comunicazione n. 3 del 21 maggio 2014.

²⁹ A. Cianfalone, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 158.

Tra le ulteriori funzioni maggiormente rilevanti si ricordino, *ex* comma 7 del già menzionato art. 6, il potere di segnalazione al Governo ed al Parlamento di fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici, quali, ad esempio, il ricorso a procedure non concorsuali o lo scostamento dai costi standardizzati³⁰ (lett. e), la sovrintendenza all'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici (lett. i), l'esercizio del potere sanzionatorio (lett. l), la facoltà, su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, di esprimere parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, formulandosi eventualmente un'ipotesi di soluzione (c.d. atti di "*moral suasion*", espressione della posizione che l'autorità riveste nell'ambito dell'ordinamento di settore e [...] contenenti inviti ad attenersi, nel futuro, ad una scrupolosa osservanza della normativa in materia)³¹.

Nell'ambito della propria attività inoltre, l'Autorità poteva richiedere documenti, informazioni e chiarimenti relativamente ai lavori, servizi e forniture pubblici, conferire incarichi di progettazione, affidamenti (non comportando ciò ingerenze negli

³⁰ G. Failla, *I sistemi di auditing delle scelte pubbliche: ruolo dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per creare condizioni di cooperazione*, in *Riv. trim. appalti*, 2004, pp. 28 ss.

³¹ Tar Lazio, sez. III, 12 dicembre 2009, n. 12839, *S.I. s.p.a. c. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in *Foro amm. TAR*, XI, 2009, p. 1236.

indirizzi e nelle scelte dei soggetti coinvolti³²), nonché disporre perizie, analisi economiche e statistiche, con la facoltà di potersi pure richiedere il parere di esperti, in qualunque ambito rilevante, ai fini dell'istruttoria³³.

Come prima accennato, l'AVCP sovrintendeva l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (*ex art. 7 del d.lgs. n. 163/2006*), composto da una sezione centrale e da sezioni regionali trovanti sede nelle rispettive regioni e provincie autonome, in collaborazione col CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) ed operando di concerto con ulteriori amministrazioni tra cui Consip, ISTAT, Camere di commercio, ANCI ed ulteriori enti (comma 3).

Dai commi 4 e 5 del suddetto art. 7, si evince come, tra gli obiettivi principali dell'Osservatorio da perseguirsi, vi siano: la collaborazione con l'ISTAT e le Camere di commercio per la rilevazione dei prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle amministrazioni aggiudicatrici, pubblicandosi gli elenchi dei prezzi, rilevati in G.U., con cadenza almeno semestrale; la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di

³² Corte cost., sent. 7 novembre 1995, n. 482, reg. Emilia Romagna e altro, in *Giur. Cost.*, VI, 1995, p. 536.

³³ G. Fidone, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo, dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 25 ss.

servizio e fornitura, in relazione a specifiche aree territoriali, riguardanti le attività di *procurement*, avvalendosi dei dati forniti dall'ISTAT e tenendosi conto dei parametri "qualità - prezzo" di cui alle convenzioni stipulate dalla Consip s.p.a.; la promozione di un sistema di collegamento informatico con le stazioni appaltanti, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici stipulati (rientrando ciò nel più vasto programma del c.d. "Sistema a rete"); l'accesso generalizzato, anche in via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni³⁴.

Inoltre, spettava sempre all'Osservatorio la tenuta della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (art. 6-*bis* del Codice dei contratti pubblici), utile strumento di pubblicità e trasparenza che raccoglie la documentazione comprovante l'esistenza dei requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari per la partecipazione alle procedure disciplinate degli operatori economici, affinché le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possano verificare il possesso dei requisiti suddetti per le richieste di partecipazione alle gare e le relative valutazioni delle offerte (a partire dal 1° luglio 2014)³⁵.

³⁴ S. Baccarini, *Codice dell'appalto pubblico*, op. cit., pp. 112 ss.

³⁵ P. Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, p. 567.

Il quadro così delineato è stato, tuttavia, recentemente stravolto dal d.l. n. 90/2014 (recante “*Misure urgenti per la semplificazione e per la crescita del paese*”, e convertito con la l. n. 114/2014), il quale ha centralizzato tutte le funzioni prima in capo all’AVCP³⁶ (soppressa con il proprio Osservatorio, come previsto dall’art. 19, comma 1), attribuendole all’ANAC, divenendo così quest’ultima unico centro gravitazionale del sistema di *procurement*, sia per quanto riguarda la raccolta d’informazioni sulle procedure di appalto sia per quanto riguarda il controllo sul corretto funzionamento del sistema³⁷.

Primo passo in tale direzione è stata la nomina a presidente dell’ANAC (art. 13 del d.lgs. 150/2009) di Raffaele Cantone, il quale, oltre a commissariare i lavori dell’Expo - Milano 2015, entro il 31 dicembre 2014 dovrà presentare al presidente del Consiglio dei Ministri un piano per il riordino dell’Autorità (art. 19, comma 3), con susseguente approvazione del Consiglio dei Ministri³⁸; tra le novità emerse dal d.l., la sanzionabilità amministrativa degli enti che non adottano i piani triennali sulla trasparenza (salvo che il

³⁶ Tra i quali: vigilanza sui contratti, tenuta della banca dati, poteri sanzionatori, attività consultiva e di pre-contenzioso. A riguardo, vedi R. De Nictolis, *La riforma del codice appalti*, in *Urbanistica ed appalti*, VIII-IX, 2014, pp. 873 ss.

³⁷ L. Fiorentino, *Il Modello Consip nella finanziaria per il 2008*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, V, pp. 483 - 487.

³⁸ Il piano dovrà prevedere il trasferimento definitivo delle risorse umane, finanziarie e strumentali, la riduzione del trattamento economico accessorio del personale dipendente e delle spese di funzionamento (non inferiore al 20%),

fatto non costituisca reato) e l'obbligo di segnalazione all'Authority di ogni variante d'opera, vagliandone ragioni ed effettiva congruità³⁹.

In questo quadro, s'è poi previsto il progressivo trasferimento delle competenze in materia di trasparenza e valutazione della performance dall'Autorità anticorruzione al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁴⁰.

3. La procedura d'acquisto in Italia: cenni storici

Per comprendere meglio l'attuale sistema del *procurement* delle amministrazioni pubbliche, è necessario ripercorrere brevemente le tappe che hanno segnato tale settore in Italia.

Con la recessione economica del primo dopoguerra, l'esigenza di centralizzazione amministrativa (fino ad allora sotto l'egemonia dell'Economato Generale) portò alla trasformazione delle Ragionerie centrali dei ministeri in uffici delle Finanze, in virtù della quale divennero dei veri e propri reparti della Ragioneria generale all'interno delle amministrazioni centrali; tali uffici

³⁹ R. De Nictolis, *La riforma del codice degli appalti*, cit., p. 875.

⁴⁰ In *Il Sole 24 Ore*, *Cdm, al via riforma Pa con 15mila nuovi posti di lavoro e poteri a Cantone*, 13 Aprile 2014.

furono posti alle dirette dipendenze della Ragioneria centrale, la quale vide il proprio ruolo rafforzarsi al punto da venirsi a istituire (r.d. n. 94/1923) il Provveditorato Generale dello Stato⁴¹.

Rilevava così la volontà di sottoporre tutte le amministrazioni a un rigido controllo, rendendosi uniformi le modalità di spesa.

Dopo il crollo del fascismo, l'apparato della pubblica amministrazione, accresciutosi in modo consistente durante il regime di Mussolini, divenne uno dei principali imputati riguardo alle critiche condizioni del sistema economico italiano: tuttavia l'amministrazione nel dopoguerra rimase pressoché immobile, soprattutto a livello centrale, nonostante l'entrata in scena della Costituzione⁴².

Solo a partire dagli anni '80, con il potenziamento delle strutture periferiche dello Stato, il ruolo del Provveditorato cambiò: la sua funzione regredì progressivamente, limitandosi sempre di più a soddisfare esigenze di carattere generale e lasciando sempre più spazio all'autonomia delle singole amministrazioni (tendenza che venne confermata dalla l. n. 146/1980).

La necessità concreta d'invertire radicalmente le tendenze in atto nella pubblica amministrazione dal dopoguerra venne a galla

⁴¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione Italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 71.

⁴² M. S. Giannini, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1961, pp. 195 ss.

nei primi anni '90, grazie alle spinte innovative derivanti da varie riforme (riordino delle autonomie locali, legge sul procedimento amministrativo, privatizzazione del pubblico impiego), sviluppandosi la tendenza verso un'“aziendalizzazione” delle pubbliche amministrazioni⁴³.

Risultò quindi necessario lo sviluppo di capacità strategiche di pianificazione degli obiettivi, di governo delle risorse disponibili, di modalità di controllo gestionale - direzionale, oltre ad un diffuso impiego delle tecnologie. Passo successivo così fu, nel 1997, l'inizio d'un processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato, di razionalizzazione delle strutture amministrative e di potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio⁴⁴.

Ma la riforma del Provveditorato Generale dello Stato, fondata sull'analisi dei modelli utilizzati in altri Stati europei e nel settore privato (ovvero una struttura non effettuante acquisti, bensì svolgente un ruolo di “facilitatore” offrendo alle amministrazioni una serie di servizi, quali, la definizione di contratti quadro con fornitori per l'acquisizione di beni e servizi di impiego comune a

⁴³ S. Zuccolotto - L. Minganti, *Evoluzione storica del processo d'acquisto nella pubblica amministrazione*, in L. Fiorentino, *Lo stato compratore, l'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino 2007, p. 59.

⁴⁴ L. Fiorentino, *Il nuovo provveditorato generale*, in *Giorn. dir. amm.*, XII, 1998, p. 1254.

numerosi enti o l'elaborazione di parametri e criteri in materia di acquisizione e gestione economica delle risorse strumentali da parte delle amministrazioni) non portò ai risultati sperati, inserito in un contesto poco propenso all'innovazione⁴⁵.

Rimanendo viva l'esigenza di procedere ad una complessa opera di razionalizzazione della spesa pubblica (bisogno dovuto all'esistenza di lunghe procedure d'acquisto, alla necessità di migliorare il livello dei servizi forniti e delle tecnologie di *e-procurement*, alla carenza di dati di spesa), furono posti obiettivi quali: l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni per consentirsi il raggiungimento di volumi significativi di beni richiesti; l'utilizzo di una struttura organizzativa altamente competente in grado di definire i requisiti dei beni e dei servizi necessari per l'amministrazione all'interno del mercato; la drastica semplificazione del processo d'acquisto e la consistente riduzione dei tempi di approvvigionamento di beni e servizi nel mercato di riferimento⁴⁶.

Per queste ragioni, in occasione della preparazione della legge finanziaria 2000, si tracciò un nuovo sistema per l'acquisto di beni e

⁴⁵ L. Fiorentino, *La legge finanziaria e la pubblica amministrazione - III*, in *Giorn. dir. amm.*, IV, 2003, p. 329.

⁴⁶ L. Fiorentino, *La riforma delle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, I, 2001, p. 80.

servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, attribuendosi alla Concessionaria per i servizi informatici pubblici (Consip s.p.a.) il ruolo di punto di riferimento del sistema di *procurement* delle pubbliche amministrazioni (sopprimendosi al contempo il Provveditorato generale dello Stato); un ruolo che, in questi ultimi 15 anni, ha subito numerose variazioni, tra necessità di razionalizzazione ed innovazione nel settore degli acquisti pubblici⁴⁷.

4. L'esternalizzazione quale strumento operativo per gli acquisti

L'esternalizzazione, od *outsourcing*, è uno strumento organizzativo - gestionale, di matrice imprenditoriale, che consiste nell'affidare a soggetti terzi, presenti sul mercato in qualità di "fornitori"⁴⁸, lo svolgimento operativo di una o più attività precedentemente svolte all'interno di un'azienda, senza intaccare le prerogative tipiche e istituzionali del soggetto che se ne avvale: modellatosi nel sistema amministrativo degli Stati Uniti, questo

⁴⁷ L. Fiorentino, *Il regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia*, in *Giorn. dir. amm.*, I, 2002, p. 68.

⁴⁸ Anche definiti *stakeholders*, ovvero soggetti svolgenti un ruolo chiave all'interno di una pianificazione di tipo economico.

strumento si è diffuso successivamente in altri paesi, tra cui l'Italia⁴⁹.

Negli ultimi 25 anni, il ricorso all'esternalizzazione ha inciso profondamente sull'amministrazione pubblica italiana, influenzando sia l'appartenenza all'UE (con l'adattamento delle amministrazioni statali al nuovo sistema di governo sopranazionale, generandosi così una perdita di esclusività dell'azione amministrativa da parte dei poteri pubblici nazionali⁵⁰), sia l'aumento di funzioni pubbliche con la conseguente crescita delle dimensioni dei vari apparati.

Tra i benefici che un'amministrazione può conseguire mediante l'affidamento all'esterno di determinate attività possiamo individuarne tre: una maggiore efficienza organizzativa; un più elevato grado di soddisfazione delle esigenze della collettività, mediante il miglioramento delle prestazioni erogate; una riduzione dei costi, con il conseguente contributo al risanamento della spesa pubblica.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, assume così grande rilievo l'esercizio da parte dell'amministrazione della funzione di controllo sulle procedure di esternalizzazione; questo aspetto è

⁴⁹ S. Cassese, *La riforma amministrativa in Europa e in Italia*, in L. Fiorentino - M. Pacini, *La modernizzazione dello Stato*, Milano, Franco Angeli, 2002, p. 13.

⁵⁰ S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, I, pp. 84 ss.

particolarmente delicato, se si considera che per l'amministrazione diviene più complesso controllare e valutare i risultati derivanti dall'esercizio di funzioni non più svolte in modo diretto⁵¹.

Quanto invece ai rischi che l'*outsourcing* può comportare, essi possono essere sia interni che esterni al sistema amministrativo.

Tra quelli esterni rientrano i possibili mutamenti nel tempo dei dati di mercato e della concorrenza, l'evoluzione tecnologica e le modificazioni legislative; quanto ai fattori interni, disfunzioni possono derivare dall'inadeguato svolgimento dell'attività esternalizzata o dalla conclusione di accordi "deboli" sotto il profilo della disciplina contrattuale⁵².

E' bene sottolineare comunque come nell'esternalizzazione di attività o funzioni di pubblico interesse, tra i due soggetti (il committente e l'affidatario dell'attività o servizio) s'instauri un rapporto di ausiliarità e collaborazione con una relativa ripartizione di compiti e di poteri tra enti collegati, uno dei quali è in posizione sovraordinata dal punto di vista funzionale e detiene la

⁵¹ D. Agus, *Leading cases. Il contributo della giurisprudenza nell'ambito delle esternalizzazioni*, in IRPA, *Terzo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, p. 33.

⁵² C. Cicogna, *L'outsourcing delle funzioni strumentali della pubblica amministrazione*, in L. Fiorentino, *Lo stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., pp. 29 ss.

potestà di controllo rilevando la finalità dell'azione, cioè il perseguimento di un interesse pubblico previsto dalla legge e non la qualificazione dell'ente ausiliario⁵³.

Ponendosi la lente d'ingrandimento poi sul settore degli acquisti di beni e servizi, nel panorama amministrativo italiano si vede prevalere, sia a livello centrale che locale, forme di esternalizzazione "debole" ove la gestione delle procedure di approvvigionamento è affidata a società con capitale interamente pubblico (ma formalmente private)⁵⁴: sebbene non si abbia una esternalizzazione "forte" (ove il soggetto esterno alla pubblica amministrazione ha, oltre alla veste giuridica, una partecipazione azionaria "privata"), anche in questi casi l'istituzione di centrali d'acquisto esterne all'apparato amministrativo determina un trasferimento "all'esterno" (dunque, un'esternalizzazione nel senso letterale) della funzione e di tutte le attività che un ufficio appalti d'una amministrazione generalmente deve porre in essere per giungere all'aggiudicazione di una commessa pubblica (quali indire e gestire le gare per proprio conto, con i costi che ne derivano)⁵⁵.

⁵³ A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 406 ss.

⁵⁴ Cc.dd. "Società in house".

⁵⁵ D. Collacino, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali di acquisto locali*, in L. Fiorentino - B. Mattarella, *Le esternalizzazioni delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., pp. 112 ss.

Riscontrandosi così il passaggio “da un’amministrazione che fa’ ad una che fa’ fare”⁵⁶, cosa spinge la Pubblica Amministrazione ad affidarsi ad un soggetto “esterno” quali le centrali di committenza? L’esternalizzazione della funzione acquisti in capo a strutture centralizzate, oltre a far conseguire risparmi ed alleggerimenti burocratici, consente l’aggregazione della domanda, conseguendosi economie di scala⁵⁷ e prezzi unitari vantaggiosi, l’incentivazione sistemi ICT (*Information and Communication Technology*) per la gestione di piattaforme di *e-procurement* da mettere a disposizione di più amministrazioni⁵⁸.

5. Gli acquisti pubblici centralizzati nella dimensione comunitaria.

La funzione di *public procurement* riveste un ruolo strategico di crescente importanza nel contesto europeo quale strumento di politica economica, sia essa condotta su base nazionale che attraverso il potere di coordinamento o di decisione diretta dell’autorità di governo europea; un veicolo attraverso cui favorire

⁵⁶ S. Cassese, *Dieci anni di riforme amministrative, un bilancio*, 1^a Conferenza nazionale dell’alta dirigenza statale (Roma 3-5 febbraio).

⁵⁷ M. L. Del Gatto, *Outsourcing e pubblica amministrazione*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2010, p. 116.

⁵⁸ G. Napolitano, “*Le esternalizzazioni nella P.A.*”, XVI Convegno dell’Associazione degli amministrativisti italo - spagnoli (Genova 25-27 maggio 2006).

l'effettiva affermazione del mercato unico e delle pratiche concorrenziali fra imprese, sostenendo la crescita di produttività dell'intero sistema economico.

L'urgenza di conseguire recuperi di efficienza del settore pubblico ha così suggerito, nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, interventi volti alla modernizzazione ed alla riorganizzazione delle procedure di acquisto delle pp.aa.⁵⁹.

Dato il peso sull'economia europea, l'armonizzazione delle procedure di aggiudicazione di forniture, servizi e lavori pubblici rappresenta un importante veicolo a supporto dell'effettiva realizzazione del mercato interno a cui la Commissione assegna un ruolo chiave; nel libro bianco "*Completing the internal market*", il settore degli appalti pubblici è, infatti, indicato come un ambito prioritario d'intervento per l'eliminazione delle barriere agli scambi tra gli Stati membri e si sollecitano interventi mirati a favorirne il processo liberalizzazione ed integrazione⁶⁰.

A dare impulso a tali finalità è intervenuta recentemente la nuova Direttiva appalti n. 2014/24 UE⁶¹.

⁵⁹ G. Mazzantini, *La spesa per l'acquisto di beni e servizi nella p.a.*, in IRPA *Terzo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pp.aa.*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, p. 86.

⁶⁰ L. Sciandra, *Gli appalti pubblici nell'UE*, in *Studi e note di economia*, cit., pp. 49 ss.

⁶¹ La quale ha portato all'abrogazione della precedente Dir. n. 18/2004. Il Consiglio dei Ministri, in data 29 agosto 2014, ha approvato un disegno di legge delega al Governo per l'attuazione della Direttiva n. 24/2014 sugli appalti pubblici, comportandosi in questo modo la

La rivisitazione e l'aggiornamento della nuova disciplina in parola appare dettata dall'esigenza di accrescere l'efficienza della spesa pubblica favorendo, da un lato, la partecipazione delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici e, dall'altro, permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi di valenza sociale, ambientale e di tutela del lavoro.

In un'ottica di completamento del processo di unificazione del mercato unico europeo, dunque, tali esigenze costituiscono la *ratio* del progetto di riforma che l'Europa, negli ultimi anni, ha prioritariamente coltivato⁶².

Guardando agli aspetti salienti della disciplina comunitaria sul *procurement*, ed in particolare per ciò che riguarda la centralizzazione degli acquisti nella P.A., rilevano *in primis* le misure incentivanti l'accesso al mercato da parte delle piccole e medie imprese, prevedendosi la facoltà, per le amministrazioni aggiudicatrici, anche per mezzo delle centrali di committenza, di

futura redazione di un nuovo Codice degli appalti pubblici che supererà ed abrogherà quello attuale (d.lgs n. 163/2006), prevedendosi inoltre una Commissione di studio per seguire l'iter di formazione del disegno di legge di recepimento della direttiva. Tra gli obiettivi che il disegno di legge delega si prefigge, vi sono il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza delle procedure di gara, la riduzione degli oneri documentali, la semplificazione delle procedure di verifica delle stazioni appaltanti, la razionalizzazione e la riduzione delle stazioni appaltanti, miglioramenti alle condizioni di accesso al mercato per le piccole e medie imprese.

⁶² V. Capuzza, *I Requisiti di ordine generale nelle nuove direttive europee sui contratti pubblici*, in "Contratti pubblici: inizia il viaggio all'interno delle direttive" organizzato da IGI - Istituto Grandi Infrastrutture in Roma (6 maggio 2014), p. 2.

suddividere in lotti i grandi appalti, ai fini di rafforzamento della concorrenza⁶³.

Tale suddivisione potrebbe essere effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI o in conformità alle diverse fasi successive del progetto.

In questa prospettiva, è previsto l'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di fornire una motivazione della decisione di non suddividere l'appalto in lotti, riconoscendo agli stati membri la facoltà di rendere obbligatoria la suddivisione in lotti a determinate condizioni. Al riguardo, anche se alcune delle novità che reca la Direttiva costituisca già diritto positivo nel nostro ordinamento (ci si riferisce all'obbligo di motivazione per i requisiti di fatturato e per la mancata suddivisione in lotti⁶⁴), il recepimento di queste misure adottate a livello di legislazione europea costituisce un sicuro rafforzamento della tutela per lo sviluppo delle

⁶³ R. Caranta - D. C. Dragos, *La mini-rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, IV, 2014, pp. 493 ss.

⁶⁴ Art. 46 dir. n. 2014/24/Ue

PMI, cui sarà, in tal modo, maggiormente garantita la partecipazione alle gare d'appalto pubbliche⁶⁵.

In virtù della forte innovazione tecnologica, uno spazio considerevole è poi riservato all'incentivazione delle procedure elettroniche di aggiudicazione⁶⁶, in grado di favorire efficienza e risparmio di spesa, garantendosi massima semplificazione, immediatezza, sicurezza e standardizzazione dei processi comunicativo-informativi tra la Pubblica Amministrazione e le imprese in tutte le fasi della procedura.

In tale quadro si inserisce, altresì, l'utilizzo dei cataloghi elettronici (art. 36, Dir. appalti) in tutte le procedure disponibili ove sia richiesto l'uso di mezzi di comunicazione elettronici, consentendosi un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, soprattutto in termini di risparmi di tempo e denaro⁶⁷.

Dato il regime di rigore, nell'ambito comunitario, in tema di spesa pubblica, sono stati poi novellati i criteri di aggiudicazione, dandosi netta preferenza al criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" nell'assegnazione degli appalti, incoraggiandosi

⁶⁵ L. Savelli, *Appalti "spezzatino" per favorire le piccole e medie imprese: chi non s'adega deve motivare*, in *Edilizia e Territorio de il Sole 24 Ore*, II, 2014, pp. 26 ss.

⁶⁶ Art. 33 ss. dir. 2014/247Ue

⁶⁷ M. Di Folco, *Gli acquisti pubblici e gli appalti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, X, 2012, p. 926.

l'uso di parametri orientati agli aspetti qualitativi delle offerte (calcolo del costo del ciclo di vita dei prodotti e servizi oggetto dell'appalto ai fini della sua aggiudicazione) diversamente dal precedente criterio del “miglior rapporto qualità/prezzo”⁶⁸; vi sarà sì un riferimento al prezzo o al costo, ma, questo, sarà connesso ad altri elementi di valutazione attinenti alla qualità⁶⁹.

In merito al maggior impulso dato all'aggregazione della domanda per gli acquisti delle amministrazioni pubbliche, attraverso la diffusa promozione della centralizzazione delle committenze⁷⁰, l'argomento in questione ha assunto una rilevanza primaria nel nuovo ciclo di programmazione dei “Fondi Strutturali 2014-2020”⁷¹; si è difatti radicata, in sede comunitaria, l'intenzione di dedicarsi una forte attenzione alle tematiche della cooperazione territoriale, che da “strumento” è divenuta stabilmente “obiettivo”, nel tentativo di tessere un legame a doppio filo tra appalti pubblici e politiche europee territoriali di coesione⁷².

⁶⁸ Art. 67 dir. 2014/24/UE.

⁶⁹ In questo modo, gli enti aggiudicatori dovrebbero esser incoraggiati a scegliere ciò che meglio risponde alla loro necessità, v. P. Conio, *L'offerta più vantaggiosa sbaraglia il massimo ribasso: possibile la gara solo sulla qualità, non sul prezzo, in Edilizia e Territorio de il Sole 24 Ore*, II, 2014, pp. 19 ss.

⁷⁰ Art. 37 dir. 2014/24/UE.

⁷¹ I fondi strutturali, gestiti tramite cicli di programmazione settennale, sono lo strumento finanziario della politica di coesione dell'Unione Europea, ed hanno, come funzione principale, quella di promuovere la crescita e la coesione socio-economica all'interno del territorio europeo

⁷² V. il Regolamento n. 1302/2013, modificante il Regolamento n. 1082/2006 sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, soggetto che consente la creazione di entità

L'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici consente, infatti, di ottenere economie di scala⁷³, attraverso prezzi e costi delle transazioni più bassi, nonché un miglioramento ed una maggior professionalità nella gestione degli appalti; strumentale, a questo importante obiettivo, è la concentrazione degli acquisti attraverso una riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici coinvolte nell'ambito nazionale⁷⁴.

L'utilizzo congiunto degli strumenti di *e-procurement* assieme al ricorso a forme di acquisto centralizzate, consentirà, così, un'amplificazione dei vantaggi in termini di efficacia e di efficienza della commessa pubblica⁷⁵; e per tale motivo, l'omogeneizzazione e la razionalizzazione della regolamentazione e delle procedure appare la via da seguire in funzione degli obiettivi di realizzazione del mercato unico e di aumento dell'efficienza dell'intero sistema del *public procurement*.

transnazionali dotate della personalità giuridica necessaria per attuare programmi di cooperazione, tra cui quelli inerenti l'attività di gestione e spesa dei fondi pubblici. Si delineano, in tal modo, le coordinate di una centrale di committenza transfrontaliera di rilevanza europea (v. l'art. 39 della dir. appalti, nel quale le amministrazioni aggiudicatrici di più stati membri possono agire congiuntamente nell'aggiudicazione di appalti pubblici).

⁷³ Un'economia di scala indica i vantaggi di costo che si ottengono all'aumentare della dimensione (scala) della capacità produttiva e della produzione. Un'amministrazione realizzerà un'economia di scala mediante il conseguimento di un risparmio derivante dalla richiesta congiunta di un quantitativo di beni o servizi secondo parametri (*benchmarks*) migliori di quelli che si otterrebbero tramite una domanda frammentata.

⁷⁴ L. Leone, *Centrali di committenza più forti e appalti congiunti spingono l'aggregazione della domanda*, in *Edilizia e Territorio, il Sole 24 Ore*, II, 2014, pp. 9.

⁷⁵ A. Masucci, *Le aste elettroniche e la modernizzazione delle procedure di aggiudicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, III, 2013, p. 333.

CAPITOLO II

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI CONSIP ED IL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

1. Il contesto normativo e l'evoluzione di Consip s.p.a.

La concessionaria servizi informatici pubblici Consip s.p.a. è stata inizialmente istituita in base all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 414/1997 (*“attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile”*, cui fece seguito il correlato decreto attuativo nello stesso anno) e concepita quale strumento operativo per attuare un cambiamento nella gestione delle tecnologie dell'informazione nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, affidandosi a questa le attività informatiche dell'amministrazione statale in materia finanziaria e contabile ed operando secondo gli indirizzi strategici dettati dal citato Ministero¹.

¹ In particolare fu prevista l'attribuzione a Consip della conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo integrativo della ragioneria regionale dello Stato - Corte dei conti; la fornitura di hardware e di software standardizzato necessari per il funzionamento e l'utilizzazione del sistema informativo di cui sopra; conduzione tecnica degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti necessari per il funzionamento del sistema informativo integrato; la gestione dei servizi generali di supporto.

In seguito, con due decreti del ministero del tesoro sono stati affidati alla società gli incarichi di gestione e sviluppo dei servizi informatici del ministero stesso (funzione questa estesa con la l. n. 24/2010 al Ministero della giustizia per l'attuazione delle iniziative in tema di digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria)².

A partire tuttavia dal d.l. n. 95/2012, è stata disposta la cessione alla Sogei s.p.a. delle attività svolte da Consip in materia informatica a supporto delle amministrazioni pubbliche, permanendo in capo a quest'ultima le sole attività di realizzazione del "Programma di razionalizzazione degli acquisti", di centrale di committenza e di *e-procurement*.

È con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 24 febbraio del 2000, in applicazione dell'art. 26 della l. n. 488/1999 (l. finanziaria per il 2000), che Consip diviene la struttura di servizio per gli acquisti centralizzati di beni e servizi della P.A.³

Società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, Consip ha visto nel tempo mutare infinite volte la propria disciplina, tra il desiderio del legislatore di ampliare il novero dei soggetti tenuti a ricorrere alle convenzioni Consip come

² F. Baldassarre - A. Labroca, *Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, op. cit., pp. 150-151.

³ S. Zuccolotto, *Evoluzione storica del processo di acquisto della pubblica amministrazione*, in L. Fiorentino, *Lo stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., pp. 63-64.

“tetto” di costo e la resistenza delle autonomie, specie delle regioni, a servirsi di una struttura centralistica⁴ (e ciò a discapito della chiarezza, rilevando inoltre quella “concezione contabilistica”, quale regola, propria della seconda metà del novecento, tendente a sottrarre all’amministrazione ed ai suoi agenti la scelta del contraente, ed affidandola, invece, a meccanismi oggettivi con il fine la scelta del contraente, affidandola invece a meccanismi oggettivi per finalità di tutela dell’erario pubblico⁵).

Il legislatore inizialmente stabilì un regime differenziato di cogenza del modello nei confronti delle amministrazioni: mentre quelle statali erano “tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni”, tutte le restanti amministrazioni avevano semplicemente la facoltà di aderire alle stesse; qualora però queste ultime non vi facessero ricorso, erano comunque tenute a utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo quale *benchmarks* per i propri acquisti autonomi⁶.

La legge finanziaria per il 2002 introdusse un significativo elemento di rigidità, disponendo all’art. 24 che gli enti locali

⁴ R. Caranta, *Appalti pubblici ed opere pubbliche tra competenza statale e competenza regionale*, in *Giur. It.*, 2004, p. 497.

⁵ M. Occhiena, *Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile*, in *Riv. dir. econ.*, II, 2013, p. 525.

⁶ L. Minganti, *Evoluzione storica del processo di acquisto della pubblica amministrazione*, in L. Fiorentino, *Lo stato compratore. L’acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 70.

dovessero utilizzarne necessariamente i prezzi quali base d'asta nelle procedure autonome di scelta del contraente.

Ma il momento di maggiore centralizzazione presso Consip della spesa per acquisto di beni e servizi fu operato dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2003.

Tale norma stabiliva l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di effettuare acquisti esclusivamente mediante le convenzioni Consip; i soli enti locali potevano procedere ad acquisti in maniera autonoma, ma in ogni caso adottando i prezzi delle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso⁷.

L'ampliamento del novero di amministrazioni obbligate all'adesione e la vastità dell'offerta merceologica delle convenzioni, giunta a coprire gran parte della tipologia di spesa generale della pubblica amministrazione, portava come naturale conseguenza al ricorso pressoché totale alle convenzioni Consip (con la susseguente nullità dei contratti stipulati in contrasto con tale norma, nonché la responsabilità personale del pubblico dipendente che vi avesse proceduto).

La dottrina, tuttavia, non mancò di evidenziare i possibili effetti distorsivi che tale versione del modello Consip avrebbe

⁷ L. Fiorentino, *La legge finanziaria e la pubblica amministrazione*, cit., p. 330.

potuto determinare sul mercato delle commesse pubbliche, sottraendone rilevanti quote alle piccole e medie imprese a favore di quelle più grandi.

Il forte clima di disapprovazione nei confronti del sistema comportò così un radicale cambio di tendenza intervenendosi, con la legge finanziaria per il 2004, in due direzioni: da un lato la limitazione dell'ambito di operatività delle convenzioni, dall'altro abrogazione della cogenza del modello per ogni amministrazione pubblica⁸.

Ma a distanza di pochi mesi, il governo Berlusconi, con la l. n. 191/2004, promosse un rilancio delle attività di Consip, prevedendosi il necessario utilizzo dei parametri qualità-prezzo quale alternativa all'adesione alle convenzioni. La facoltà di aderire a quest'ultime venne generalizzata ad ogni amministrazione, superandosi quindi la distinzione iniziale, presente nel modello, fra amministrazioni statali obbligate e altre amministrazioni facoltizzate⁹.

In altri termini, il ricorso alle convenzioni Consip da parte delle amministrazioni venne impostato su una base volontaria, salvo

⁸ L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, in *Giorn. dir. amm.*, III, 2004, p. 269.

⁹ L. Fiorentino, *"Modello Consip" e quadro normativo vigente*, in *Giorn. dir. amm.*, II, 2005, p. 121.

naturalmente l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo quale *bench* (la riforma mirava a stimolare Consip ad essere più efficiente proponendo convenzioni più convenienti alle amministrazioni, ma consentendosi alle stesse di potersi rivolgere direttamente al mercato, con il solo onere di una adeguata motivazione del mancato utilizzo di condizioni contrattuali che non abbiano ritenuto convenienti).

L'obbligo dei *benchmarks* per le amministrazioni non aderenti, che impedisce a queste di acquistare prodotti meno vantaggiosi di quelli messi a disposizione da Consip, può ritenersi quindi un'applicazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e dei suoi corollari di efficienza, efficacia ed economicità¹⁰.

In questo quadro è intervenuta anche la giurisprudenza, che ha chiarito esulare dalla giurisdizione di legittimità, in assenza di incongruenze logiche o motivazionali, un sindacato sulle valutazioni operate dall'amministrazione nell'ambito della propria discrezionalità tecnica in materia di comparabilità del prodotto offerto con quello oggetto della convenzione¹¹.

¹⁰ R. Caranta, *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*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 261.

¹¹ S. Ponzio, *La verifica di congruità delle offerte rispetto alle convenzioni Consip s.p.a. negli appalti pubblici di forniture e servizi*, in *Foro amm. CdS*, XII, 2009, p. 2359.

Con la l. finanziaria per il 2008 s'è ulteriormente prevista la collaborazione di Consip con il Ministero dell'economia e delle finanze nell'individuazione degli "indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendosi conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione", attenendosi "al rispetto dei principi di tutela della concorrenza" e predisponendo ogni anno un decreto, da adottarsi entro il mese di gennaio, ove s'individuano tetti di spesa per le tipologie di beni e servizi cui le p.a. statali debbono attenersi (mentre per le restanti permaneva il regime di facoltatività). Quest'ultima funzione, in passato dell'Osservatorio dei contratti pubblici, spetta ora all'Autorità Anticorruzione, operando di concerto con Consip¹².

Nel 2010 sono state poi introdotte rilevanti novità per il "Programma di razionalizzazione degli acquisti", attraverso una specifica disciplina relativa agli accordi quadro, istituito che lascia alle amministrazioni un maggiore spazio di negoziazione e flessibilità.

¹² M. Di Folco, *Gli acquisti pubblici e gli appalti*, cit., p. 924. Con l'art. 19 del d.l. n. 90/2014 s'è così spostata la competenza attribuitasi in precedenza all'Osservatorio con l'art. 2, com. 569, della l. finanziaria per il 2008.

In questo modo, Consip ha potuto assumere la facoltà di concludere accordi quadro a cui le amministrazioni pubbliche potevano fare ricorso per l'acquisto di beni e servizi o, in alternativa, potevano adottare, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo in linea con quelli di detti accordi quadro; inoltre, nel contesto del sistema a rete costituito dalle centrali di acquisto regionali e da Consip, in sede di Conferenza Stato-Regioni, potevano essere indicati criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto degli accordi quadro conclusi da Consip, sì da determinarsi un'elevata possibilità di incidere positivamente e in maniera significativa sui processi di acquisto pubblici¹³.

Analizzando in seguito come i recenti interventi del legislatore nazionale e comunitario abbiano ulteriormente innovato la disciplina, il progressivo ampliamento delle attività di Consip, per effetto delle disposizioni recate da più leggi finanziarie, fa emergere la tendenza a far evolvere una società per azioni del Ministero dell'economia e delle finanze in un ente strumentale al servizio dell'intera amministrazione dello Stato¹⁴.

¹³ L. Caranta, *I contratti pubblici*, op. cit., pp. 256 - 257.

¹⁴ F. Bassanini, *Prefazione*, in L. Fiorentino, *Lo Stato compratore. Gli acquisti di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 20.

2. Il programma di razionalizzazione degli acquisti.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, avviato dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), in ossequio alla legge finanziaria per il 2000, è un piano strategico finalizzato alla riduzione della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione, che non solo opera tagli lineari al bilancio statale od individua le diverse tipologie di spesa, ma, soprattutto, adotta misure volte ad ampliare la quota di spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi gestita dalle centrali di committenza¹⁵.

Grazie anche all'utilizzo di strumenti di *e-procurement*, il programma ha, tra i propri obiettivi, la razionalizzazione della spesa di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, ottimizzando gli acquisti in termini di qualità e costi unitari, grazie alla conoscenza dei mercati ed all'aggregazione della domanda.

Inoltre, attraverso la riduzione dei tempi di accesso al mercato (con significativi impatti sui costi della macchina burocratica) e l'utilizzo di tecnologie informatiche e di modalità innovative per gli acquisti delle amministrazioni, il piano consente la semplificazione

¹⁵ G. D'Alessio - F. Di Lascio, *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 119.

e la garanzia di un'ampia efficienza e trasparenza dei processi di approvvigionamento pubblico¹⁶.

In questo quadro, Consip, operando in conformità alle disposizioni normative ed in esecuzione del mandato attribuitole dal Ministero dell'economia e delle finanze, analizza il mercato della domanda e dell'offerta, sviluppa iniziative di acquisto rispondenti ai fabbisogni delle amministrazioni, mette a disposizione competenze e servizi di consulenza in tema di acquisti, anche per esigenze specifiche, e cura lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di *e-procurement*¹⁷.

A guadagnarci, con tale programmazione, sono proprio le pubbliche amministrazioni, le quali, mediante un centro di competenze per l'ottimizzazione degli acquisti e la semplificazione dei processi di approvvigionamento, vedono veicolare verso di esse un'ampia gamma di prodotti e servizi a costi competitivi e ad adeguati standard qualitativi (senza dimenticare i vantaggi delle imprese nella riduzione dei costi commerciali a fronte dell'accesso ad un mercato ad elevato potenziale)¹⁸.

¹⁶ D. T. Mazzocco, *I nuovi procedimenti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 428.

¹⁷ G. Galluzzo, *Il programma per la razionalizzazione degli acquisti della p.a.*, in *Quaderni Consip*, 2013, pp. 4.

¹⁸ *Relazione concernente i risultati ottenuti in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni*, 26 aprile 2013.

Nell'ambito dell'attuazione del Programma, i due decreti sulla *spending review* (d.l. n. 52/2012 convertito nella l. n. 94/2012; d.l. n. 95/2012 convertito nella l. n. 135/2012 – recanti “*disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”) hanno rafforzato il ruolo di Consip, la quale assume tuttoggi il duplice ruolo di “stazione appaltante” (convenzioni, accordi quadro, gare su delega, definizione dei *benchmarks*, riduzione dei prezzi unitari, efficientamento processi) e di “gestore del mercato telematico” (mercato elettronico, sistema dinamico di acquisto, aste elettroniche), sostenendo una stretta *partnership* ed una continua collaborazione con le amministrazioni oltre ad una perpetua interazione con il mercato della fornitura, al fine di sostenere innovazione, trasparenza e risparmio¹⁹.

3. La centralizzazione degli acquisti

Gli appalti pubblici rappresentano una leva fondamentale delle politiche economiche e di bilancio statali: la spesa per beni e servizi, difatti, interessa un considerevole quantitativo di risorse pubbliche, ed è spesso inclusa tra gli ambiti delle procedure di

¹⁹ D. Broggi, *Consip: significato d'un'esperienza. Teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 29.

controllo sui costi degli apparati amministrativi²⁰; tendenza ancor più spiccata in questa fase storica, ove la crisi economico finanziaria ha imposto, in Italia come in Europa, ingenti sforzi di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica²¹, portando i governi a varare riforme volte a ridurre le risorse impiegate per garantire il funzionamento delle pubbliche amministrazioni²².

Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, recante “*indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa*”, la centralizzazione delle procedure di appalto è stata indicata quale processo, all’interno del più globale Programma per la razionalizzazione della spesa delle pubbliche amministrazioni, in grado di favorire efficacemente la riduzione ed il controllo delle risorse pubbliche impiegate²³, realizzandosi così quelle economie di scala conseguenza del più ampio volume dell’oggetto di appalto, da cui discende la riduzione di prezzo dei beni nonché l’offerta di servizi a costi minori (come sottolineato nel Rapporto Giarda²⁴).

²⁰ G. L. Albano - M. Sparro, *Strategie flessibili per un public procurement centralizzato*, in *Econ. Pubbl.*, I, 2010, p. 1-2.

²¹ Rilevante a riguardo la raccomandazione del Consiglio Europeo sul programma nazionale di riforma dell’Italia nel 2014, più nello specifico nel considerando numero 7, ove si esorta il nostro Stato a “potenziare la semplificazione e la razionalizzazione delle centrali d’acquisto”

²² G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello stato”*, in *Giorn. dir. amm.*, XII, 2010, pp. 1303 ss.

²³ L. Fiorentino, *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, IV, 2013, pp. 353-355

²⁴ Il “rapporto Giarda”, emanato sotto il governo Monti nell’aprile del 2012, indicava una *road map* per il raggiungimento del pareggio di bilancio, dopo la sua introduzione all’art. 81 della Cost. Tra gli ambiti d’intervento, veniva evidenziato come “le procedure di acquisto della P.A.

La centralizzazione, in questo quadro, è inoltre fenomeno che può, da un lato, favorire la prevenzione di fenomeni corruttivi e di mala amministrazione e, dall'altro, esser stimolo per l'innovazione delle imprese partecipanti alle procedure²⁵.

Nel diritto italiano, grazie anche alle spinte derivanti dalla normazione comunitaria, la centralizzazione è attuata specialmente attraverso la disciplina e la promozione delle centrali di committenza, modello organizzativo rappresentante una risposta alle esigenze di contenimento della spesa così come alle politiche di razionalizzazione organizzativa e di semplificazione procedurale (diminuzione dei costi interni di gestione, riduzione dei tempi di approvvigionamento ed abbattimento del rischio di contenzioso)²⁶.

3.1. L'obbligo-facoltà di ricorrere agli strumenti di centralizzazione. Il c.d. sistema "a rete" degli acquisti dopo gli interventi legislativi in materia di "spending review"

Previsto dalla l. n. 296/06 (legge finanziaria per il 2007), il c.d. "sistema a rete" degli acquisti ha lo scopo di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa,

possono essere profondamente innovate al fine di portare a prezzi di acquisto relativamente uniformi sul territorio", cit. p.5.

²⁵ Come sottolineato anche dal piano del Commissario *Spending Review* Carlo Cottarelli, nel marzo 2014 (*Proposte per una revisione della spesa pubblica*).

²⁶ M. Santise, *Coordinate ermeneutiche del diritto amministrativo*, op. cit., p. 345.

realizzandosi, al contempo, sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici tra le centrali d'acquisto presenti nel territorio nazionale e collocate su piani istituzionali diversi (Consip e centrali d'acquisto territoriali)²⁷.

Per rendersi concreta una *performance management* nell'ambito del sistema a rete, i due decreti *spending review* del 2012 hanno fortemente inciso nel quadro dell'obbligo - facoltà di ricorso agli strumenti di centralizzazione²⁸.

Con il primo decreto (n. 52/2012), s'è generalizzato l'obbligo di utilizzo delle convenzioni Consip per tutte le tipologie di beni e servizi acquistabili dalle amministrazioni pubbliche e periferiche dello stato che, in precedenza, erano tenute a rispettare tale obbligo solo nelle categorie di beni e servizi individuate annualmente con d.m. del MEF; inoltre, in ordine alle modalità di acquisto sotto la soglia comunitaria, s'è esteso l'obbligo di ricorso al mercato elettronico della p.a. gestito da Consip (art. 328 d.P.R. n. 207/2010).

Per le restanti amministrazioni pubbliche invece, individuate *ex d.lgs. n. 165/2001*, art. 1, comma 2, il decreto ha previsto solo la facoltà di ricorrere alle convenzioni di Consip o delle centrali

²⁷ L. Hinna, *spending review vs taglio di spesa pubblica?*, Roma, Donzelli, 2012, p. XV.

²⁸ R. Parlangei - D. Pellerano, *Tecniche di performance management per migliorare la PA*, Bologna, Franco Angeli, 2012, p. VI.

regionali d'acquisto, col limite massimo di rispettare i parametri prezzo-qualità quali soglie massime per la stipula dei contratti²⁹, mentre, per gli acquisti sotto la soglia comunitaria, sono tenute a ricorrere al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione o di altra centrale di committenza (od eventualmente al proprio, sempre con il rispetto dei *benchmarks*)³⁰.

Con il secondo decreto³¹ (n. 95/2012) s'è ampliato l'ambito soggettivo di intervento e la tipologia di strumenti di acquisto che le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo o la facoltà di utilizzare (mercati elettronici, accordi quadro etc.), a partire dagli enti del servizio sanitario nazionale (le istituzioni scolastiche invece sono state inglobate con la successiva legge di stabilità, n. 229/2012), sino ad arrivare alle amministrazioni pubbliche ed alle società a totale partecipazione pubblica diretta od indiretta, inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione così come individuate dall'Istat³² (relativamente a particolari categorie merceologiche di beni e servizi di particolare rilevanza per il contenimento della spesa quali energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile, con

²⁹ Cc.dd. "Benchmarks", introdotti con l'art. 1, comma 572, della l. n. 296/06 (l. finanziaria per il 2007).

³⁰ M. Di Folco, *Gli acquisti pubblici e gli appalti*, cit., pp. 923-925.

³¹ Relazione dall'atto del senato n. 3396 relativo al secondo decreto *spending review*.

³² Ad esempio Anas, Gruppo Equitalia, Patrimonio dello Stato spa.

possibilità di estensione mediante decreto del ministero dell'economia sentita la conferenza stato-regioni)³³, facendosi sempre salva la facoltà di ricorrere ad altre centrali di committenza ovvero a singole procedure di evidenza pubblica, purché siano rispettate due condizioni³⁴.

La prima riguarda il rispetto dei *benchmarks* Consip; la seconda è la sottoposizione dei contratti a condizione risolutiva, con possibilità di adeguamento ai predetti corrispettivi, laddove sopravvenga la disponibilità di una convenzione Consip o di centrali regionali prevedenti condizioni di maggior vantaggio economico.

Ulteriormente, e sempre con riguardo al secondo decreto, si è intervenuto sulle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle procedure di acquisto, prevedendo, per i contratti stipulati in violazione delle condizioni dette, tre tipologie di effetti: la nullità, la responsabilità disciplinare e la responsabilità amministrativa.

Tuttavia, nonostante gli strumenti attribuiti al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa³⁵ per gli acquisti di

³³ M. Macrì, *Il nuovo sistema di acquisti di beni e servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, XII, 2012, pp. 1167 ss.

³⁴ La decisione di aderire a Consip non necessita di specifica motivazione, dato che la scelta è legata alla discrezionalità dell'ente.

³⁵ L'incarico di "Commissario straordinario", in base all'art. 2 del d.l. n. 52/2012, ha durata massima di tre anni (come novellato dal d.l. n. 69/2013, art. 49-bis). Oltre alla promozione del

beni e servizi, il sistema di approvvigionamento pubblico dopo tali novelle permane fondato su meccanismi volontari di raccordo, affievolendosi quegli intenti di *enforcement* del sistema: oggi, nel tentativo di razionalizzare in maniera effettiva la spesa nelle amministrazioni, rileva il d.l. n. 66/2014, promulgato dal governo Renzi, ove s'è prevista la drastica riduzione delle stazioni appaltanti (a tuttora più di trentamila), nel tentativo di rendere cogente il ricorso alla Consip ed alle altre centrali di committenza territoriali (che non dovranno comunque superare il numero di trentacinque unità in tutto il territorio nazionale³⁶), sul presupposto che la spesa pubblica sia cresciuta anche in ragione della moltitudine di stazioni (e, come ritenuto dall'attuale Ministro per la giustizia Orlando, il sovrannumero di queste è sicuramente una condizione favorevole per il dilagare di eventi di corruzione³⁷).

In questo contesto, assumono un ruolo rilevante la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e l'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici con il proprio Osservatorio (prerogativa oggi

“sistema a rete”, in base all'art. 5, commi 7 e 7-bis, questi ha il compito di segnalare misure di razionalizzazione della spesa presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

³⁶ A. Mascolini, *Appalti centralizzati nella p.a.*, in *Italia Oggi*, 11 maggio 2014, p. 17. Questo numero riguarda solo i cc.dd. maxi-appalti, al di sopra di una soglia ancora da decidere; al livello inferiore a tale soglia, opereranno le centrali uniche di committenza.

³⁴ In *Il Sole 24 Ore*, *Contro la corruzione meno centri spesa e semplificazione delle norme*, 12 giugno 2014.

dell'ANAC, a causa dell'intervenuta soppressione di quest'ultime con il d.l. n. 90/2014).

La Conferenza approva annualmente i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto e per la razionalizzazione delle forniture, monitorando il raggiungimento degli obiettivi quali l'implementazione delle reti delle centrali d'acquisto mediante il trasferimento del *know-how* e la collaborazione strategica, l'interoperabilità tra le piattaforme di acquisto ed i rapporti con le imprese mediante la semplificazione dell'accesso delle stesse al mercato delle pubbliche forniture.

Risulta infatti essenziale il ruolo delle regioni e degli enti locali nel completamento di un effettivo percorso di razionalizzazione dei processi di acquisto, che può trovare pieno sviluppo solo con il sostegno del sistema operando sulla base di una strategia condivisa e di un approccio concertato, fondato anche sullo scambio di dati, informazioni ed esperienze³⁸.

L'ANAC, che ha sostituito l'AVCP, invece, assumerà progressivamente due funzioni rilevanti nell'ambito del sistema a rete degli acquisti³⁹.

³⁸ S. Baccarini, *Codice dell'appalto pubblico*, op. cit., pp. 360 ss.

³⁹ A. Mascolini, *Authority appalti potenziata*, in *Italia Oggi*, 29 aprile 2014, p. 11; con la soppressione dell'Authority sulla vigilanza dei contratti pubblici tutti i compiti confluiranno nella nuova (e potenziata) Autorità, in attesa di una nuova e corposa modifica del Codice.

In primis, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, fornirà alle amministrazioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggior efficienza di beni e servizi scelti tra quelli di maggior impatto in termini di costo a carico della P.A. (aggiornandoli di anno in anno ai fini di programmazione degli acquisti).

Tali prezzi, laddove non sia in essere una convenzione con Consip od altra centrale, rappresenteranno il prezzo massimo di aggiudicazione⁴⁰.

In secondo luogo, spetterà all'Autorità la creazione, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (art 33-ter del d.l. n. 179/2012, la cui tenuta spettava all'Osservatorio dei contratti pubblici), di un elenco dei soggetti aggregatori della domanda (ovverosia centrali di committenza, Consip e quelle regionali in prima battuta) che costituiranno, a loro volta, un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori per studiare ulteriori linee di razionalizzazione della spesa⁴¹, con invio, entro il 31 dicembre di ogni anno, d'una relazione alla Presidenza del consiglio, al Ministero dell'economia e delle finanze ed alla Autorità stessa⁴².

⁴⁰ A. Mascolini, *Appalti centralizzati nella p.a.*, in *Italia Oggi*, 24 aprile 2014, p. 17.

⁴¹ L. Olivieri, *Acquisti p.a., 2 miliardi di risparmio*, in *Italia Oggi*, 23 aprile 2014, p. 22.

⁴² Art. 10 d.l. 66/2014; con un d.P.C.M. saranno poi indicate le categorie di beni e servizi, nonché le soglie, oltre le quali Regioni ed enti sottoposti ricorreranno a Consip o altra centrale.

3.2. Centralizzazione degli acquisti e problematiche inerenti la concorrenza

A partire dagli anni novanta, gli Stati membri dell'Unione europea hanno rivolto un'attenzione maggiore ai profili di stampo organizzativo e gestionale del *public procurement*, con l'obiettivo di ridurre i costi di gestione dell'attività contrattuale delle amministrazioni attraverso interventi di razionalizzazione organizzativa e di semplificazione procedurale⁴³.

In particolare, le esigenze di contenimento della spesa pubblica, imposte a livello comunitario (data la forte incisione sui bilanci e sul PIL dei singoli stati membri), hanno spinto gli ordinamenti nazionali ad utilizzare sempre più spesso modelli centralizzati di gestione degli acquisti, tali da consentire un governo più efficiente della spesa stessa⁴⁴.

La centralizzazione degli acquisti, infatti, permette alle pubbliche amministrazioni di conseguire migliori condizioni economiche mediante l'aggregazione della domanda e l'aumento del proprio potere contrattuale, con la riduzione dei costi di transazione derivanti dalla semplificazione delle procedure e

⁴³ G. Squillace, *Le procedure telematiche e le modalità di gestione dell'asta elettronica*, Catania, CeSDA, 2014, p. 12.

⁴⁴ E. Buscemi, *La centralizzazione degli acquisti*, Centro studi Confindustria, aprile 2011, p. 2.

l'emersione di aree di spesa pubblica prima sottratte alla concorrenza in quanto, se considerate singolarmente, di dimensione inferiore alle soglie comunitarie.

Al contempo, tale dinamica può tuttavia produrre anche effetti indesiderati, limitando impropriamente da una parte la libertà di scelta delle amministrazioni (che possono avere differenti esigenze di acquisto) e, dall'altra, incidendo negativamente sulla struttura dell'offerta, causando artificialmente l'uscita dal mercato di piccole/medie imprese⁴⁵.

Infatti, il sistema centralizzato di acquisti, se da un lato è sicuramente il miglior strumento per il pieno rispetto dell'evidenza pubblica (specie grazie all'utilizzo degli strumenti "trasparenti" di *e-procurement*) e di gestione della spesa pubblica, dall'altro è istituto che rischia di esser idoneo a creare effetti distorsivi della concorrenza, avvantaggiandosi forme di oligopolio in favore degli operatori di notevoli dimensioni ed in danno delle piccole e medie imprese⁴⁶.

Tale fenomeno, difatti, può comportare una situazione di unicità dell'offerta (altrimenti parcellizzata) che tende a produrre

⁴⁵ S. Di Diego, *Onlus ed imprese sociali*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, p. 275.

⁴⁶ F. M. Nicosia, "Modello Consip" tra Stato e mercato (*Lineamenti e prospettive evolutive*), in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2002, III, p. 714.

condizioni economiche e qualitative di forniture e di servizi molto distanti da quelle che si otterrebbero in un regime concorrenziale.

L'opportunità di individuare una soluzione organizzativa in grado di coniugare le esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica con quella di apertura effettiva alla concorrenza, hanno spinto il legislatore comunitario ad inserire nella dir. n. 2014/24/UE (ma già dapprima con quella abrogata) specifiche disposizioni in materia di centralizzazione degli acquisti, facendosi ricorso oltre che alle centrali di committenza, anche a strumenti giuridici flessibili (come il dialogo competitivo, il sistema dinamico di acquisizione, l'accordo-quadro), "che creano, dinamicamente, un sistema amministrativo favorevole alla concorrenza"⁴⁷, quale canone ulteriore di sana gestione finanziaria (il reperimento del migliore contraente, nella logica del risparmio dell'erario, coincide infatti con l'impresa che pratica il miglior prezzo alle migliori condizioni⁴⁸).

Da un punto di vista concorrenziale, quindi, il settore degli appalti pubblici presenta un carattere del tutto peculiare, in quanto il confronto competitivo avviene soltanto nella fase di accesso al

⁴⁷ S. Simone - L. Zanettini, *Appalti pubblici e concorrenza*, in L. Fiorentino, *Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 136.

⁴⁸ A. Gamberini, *Appunti per le lezioni del corso del diritto degli appalti dei servizi e delle forniture*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 31.

mercato (fase di evidenza pubblica), in cui i concorrenti competono per aggiudicarsi l'incarico, mentre il successivo svolgimento avviene, invece, in regime di esclusiva.

Diversamente, nel settore privato, i comportamenti delle imprese sono diversi e, anche quando la scelta del fornitore è avvenuta in base a procedura selettiva, il soggetto prescelto ha interesse a valorizzare la qualità del servizio, anche in senso migliorativo rispetto all'offerta, per mantenere il cliente tramite il semplice rinnovo del contratto (non possibile invece in via ordinaria per la P.A.)⁴⁹.

Per accrescere la fiducia dei cittadini, le istituzioni comunitarie ritengono quindi necessario disporre di “un'amministrazione moderna, efficiente e affidabile che realizzi le sue politiche [...] con criteri moderni e servizi pubblici efficienti che possano contribuire alla promozione della competitività e dell'innovazione in Europa”⁵⁰.

A questo scopo, giocano una funzione decisiva l'Autorità Anticorruzione, alla quale sono destinate ad essere trasferite, lo ricordiamo ancora, le funzioni dell'Authority di vigilanza dei

⁴⁹ Cons. di Stato, sez. VI, sent. n. 926/2004, “*Pellegrini-Consip*”.

⁵⁰ Commissione europea, *Strategia politica annuale per il 2007. Accrescere la fiducia con le azioni*, comunicazione del 14 marzo 2006, p. 14.

contratti pubblici, e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, le quali vigilano a che il ricorso agli strumenti centralizzatori sia preceduto da un’attenta ponderazione degli effetti che potrebbero provocare sul mercato interessato, in termini di barriere all’ingresso e di costituzione di posizioni di privilegio nelle forniture delle amministrazioni⁵¹.

Ciò spiega il perché le Autorità prestino sempre maggior attenzione alle procedure concorsuali di Consip e delle centrali territoriali, per l’approvvigionamento centralizzato di beni e servizi, producendosi quella prassi ove la centrale formula alle autorità richieste di parere preventivo in merito alla conformità dei propri bandi di gara ai principi *antitrust*⁵² (l’Autorità nazionale anticorruzione potrà, inoltre, avvalersi del supporto della Guardia di Finanza, della Ragioneria dello Stato e di altri enti pubblici ed organismi di diritto pubblico, mediante apposite convenzioni⁵³).

In ambito comunitario, come prima accennato, la nuova Direttiva sugli appalti pubblici (2014/24 Ue), ha poi ulteriormente rafforzato le misure in modo da attenuarsi i rischi di una distorsione della concorrenza.

⁵¹ Aspetto che viene preso in considerazione all’interno della Direttiva appalti di recente emanazione, e che ha portato all’incentivazione delle procedure informatico-telematiche garantendosi così maggior trasparenza e riduzione del rischio di conflitti d’interesse.

⁵² Antonio Catricalà, *I contratti della concorrenza*, Torino, Utet, 2011, pp. 770 ss.

⁵³ Art. 10, comma secondo, del d.l. n. 66/2014.

Con il “documento di gara unico europeo” (art. 59), si consente alle imprese una maggior apertura alla partecipazione agli appalti pubblici, con la produzione d’una sola autodichiarazione aggiornata in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi, non dovendosi così produrre quella considerevole mole di certificati od altri documenti relativi ai criteri di esclusione o selezione); solo il vincitore fornirà la documentazione originale⁵⁴, consentendosi una maggiore celerità nelle procedure e riduzione nei costi.

Altra misura a vantaggio del principio di libera concorrenza, di cui s’è già accennato in precedenza, è la suddivisione dei contratti in lotti (art. 46)⁵⁵, per dati casi obbligatoria ed in altri casi da motivarsi in caso di sua mancanza. Questa v’è indicata nel bando di gara determinandosene dimensioni ed oggetto, potendosi limitare il numero di lotti aggiudicabili da un solo offerente ed indicandosi regole e criteri, oggettivi e non discriminatori, che le amministrazioni aggiudicatrici intendono applicare.

In altri termini, si intendono favorire le frammentazioni dei grandi appalti in modo tale che, dividendo i lavori tra lotti più

⁵⁴ La Commissione Ue ha stimato che l’onere amministrativo per le imprese sarà ridotto oltre l’80%.

⁵⁵ Peraltro già previsto *ex art.* 1, d.l. n. 95/2012.

piccoli, anche le aziende minori possano partecipare alle gare (pratica già molto diffusa in Austria e Germania), fungendo ciò da incentivo ai *marketplace* elettronici per appalti sotto soglia comunitaria.

Infine, sempre nell'ottica di favorire le piccole e medie imprese, è stato vietato espressamente alle amministrazioni aggiudicatrici di introdurre nei bandi soglie minime di fatturato sproporzionate rispetto al valore stimato dell'appalto (art. 58).

Individuato un criterio numerico, le stazioni appaltanti potranno al massimo richiedere un fatturato doppio rispetto all'importo posto a base di gara.

Seppur le misure predisposte da tale normativa abbiano, da più parti, fatto addirittura propendere per un abolizione totale del Codice degli appalti pubblici, data la farraginosità e la contemporanea iper-normativizzazione della disciplina (Codice degli appalti pubblici, regolamenti attuativi e regionali, senza poi dimenticare la giurisprudenza amministrativa)⁵⁶, resta comunque fermo come l'azione di Consip e delle altre centrali, parte del "sistema a rete", debba confrontarsi con la tematica inerente al principio di concorrenza nell'ambito del *public procurement*.

⁵⁶ F. Pinto, *Codice degli appalti da abolire*, in *Italia Oggi*, 21 maggio 2014.

4. Il processo di approvvigionamento mediante Consip s.p.a.

Circa la metà dei contratti quadro sono aggiudicati attraverso gare elettroniche cc.dd. dematerializzate, ove la presentazione delle offerte si svolge interamente online attraverso la piattaforma Consip.

Alla luce di ciò, Consip svolge un ruolo centrale nella c.d. “catena del valore”, ovvero quella sequenza di fasi proprie del processo di acquisto, che parte dalla rilevazione del fabbisogno sino al monitoraggio della fornitura⁵⁷.

Tale ruolo centralizzatore di Consip quale centrale di committenza, “modello” per le centrali di acquisto territoriali di cui si tratterà in seguito⁵⁸, porta in dote tutta una serie di vantaggi: dalla semplificazione della gestione degli approvvigionamenti per le P.A., che è affidata a un unico referente con i conseguenti risparmi di processo, alla certezza della spesa, per cui l’amministrazione conosce fin dall’inizio quanto pagherà per il servizio (canone), potendo dunque programmare meglio l’utilizzo delle proprie risorse.

⁵⁷ F. Baldassarre - A. Labroca, *Public Procurement. Gli Acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, op. cit., p.152.

⁵⁸ Si rimanda la trattazione al capitolo IV - “Consip come modello: le centrali di committenza territoriali”.

A ciò si aggiunga poi la crescita culturale ed esponenziale delle amministrazioni nella gestione di contratti complessi, nonché “l’incentivazione dei fornitori a migliorare la propria efficienza operativa spingendo questi ad investire nell’innovazione”⁵⁹.

A monte del procedimento vi è la fase di programmazione (art. 271 del d.P.R. n. 207/2010), che consiste nella preventiva rilevazione dei fabbisogni (stima delle quantità e qualità dei prodotti da acquistare) e nella previsione della spesa corrispondente (risorse finanziarie che vengono inserite nel budget e nel bilancio dell’ente su base annua)⁶⁰.

L’avvio del processo avviene mediante Decreto o con la determinazione a contrarre, che formalizza la decisione dell’organo preposto (normalmente il dirigente responsabile della spesa) di acquisire beni e/o servizi definiti, specificandosi, fra l’altro: motivazione dell’acquisto; ammontare previsto della spesa (impegno contabile⁶¹); elementi essenziali del contratto; criteri di selezione degli operatori economici (procedura aperta o ristretta, negoziata, dialogo competitivo, *ex art. 54 del Codice degli appalti*) e delle offerte (più bassa od economicamente più vantaggiosa).

⁵⁹ Commissione europea, *A strategy for e-procurement*, comunicazione del 24 aprile 2012, p. 7.

⁶⁰ Regime di facoltatività.

⁶¹ Il calcolo del valore stimato degli appalti è basato sull’importo totale pagabile al netto dell’iva (art. 29, Codice dei contratti pubblici).

L'ammontare della spesa presunta ⁶² è un elemento fondamentale nella scelta della procedura di affidamento da seguire: se l'importo è pari o superiore alla c.d. "soglia comunitaria"⁶³, vanno seguite le procedure per l'individuazione del fornitore di cui all'art. 54 del Codice dei contratti pubblici (procedure aperte, ristrette, negoziate, o dialogo competitivo), altrimenti si ricorrerà al mercato elettronico (ex art. 328 del d.P.R. n. 207/2010).

Ad ogni modo, per individuare i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte maggiormente opportuni, è necessaria la conoscenza del mercato di riferimento del bene o servizio che si intende acquistare, anche grazie all'apporto di dipendenti che siano specializzati in questo ambito.

La procedura di affidamento selezionerà la migliore offerta⁶⁴, *post* espletamento del procedimento prescelto, mediante il criterio del prezzo più basso ovvero dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 81 del Codice contratti pubblici); una volta dichiarata l'aggiudicazione definitiva (non prima della verifica dell'aggiudicazione provvisoria) a favore del miglior offerente,

⁶² Nel concetto di "spesa presunta" è compreso quello di "spesa presidiata", ovvero quelle voci di spesa suscettibili a standardizzazione di prezzo da parte di Consip e quindi "controllabili".

⁶³ L'ammontare previsto è di € 207.000 per gli appalti pubblici di servizi e forniture banditi da enti diversi dalle Autorità governative centrali dello Stato; di € 134.000 per gli appalti pubblici di servizi e forniture banditi dalle autorità governative centrali dello Stato (art. 28, Cod. contratti pubblici).

⁶⁴ Dopo la pubblicazione di una "Richiesta di offerta".

questa diventa efficace dopo la verifica del possesso dei requisiti prescritti nel bando.

Ha quindi luogo la stipulazione del contratto: con il d.l. n. 66/2014 (convertito con la l. n. 89/2014) si è resa oggi cogente la digitalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione⁶⁵, per cui tutte le attività di negoziazione e stipulazione possono essere effettuate solo da utenti (pubbliche amministrazioni ed imprese fornitrici) in possesso di firma digitale, eliminandosi così la possibilità di inviare ordinativi di fornitura con firma autografa e via fax⁶⁶.

Il processo di approvvigionamento si conclude con l'esecuzione del contratto, che consiste nella consegna del bene o nella prestazione del servizio da parte del fornitore (nel rispetto delle condizioni pattuite), e con il monitoraggio della fornitura, che viene effettuato per valutare le caratteristiche qualitative dei beni acquisiti anche in relazione agli aspetti non previsti dal contratto, venendosi a recepire quegli elementi conoscitivi utili allo scopo di ridurre il margine d'incertezza che accompagna l'esito finale dei

⁶⁵ M. Barbero, *Acquisti a firma digitale*, in *Italia Oggi*, 8 giugno 2012. Tale regime, come scritto nell'intervento, contribuirà alla riduzione dei costi di transazione sostenuti dalle amministrazioni pubbliche. L'uso della firma, peraltro, era già previsto per il MePa e per il Sistema dinamico di acquisizione.

⁶⁶ M. Roganti, *Appalti pubblici solo con firma digitale*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 maggio 2014, p. 23.

processi di approvvigionamento e di migliorare la qualità degli acquisti futuri⁶⁷.

5. Consip s.p.a. nell'ambito del c.d. *procurement* verticale

L'azione di Consip si traduce nel supporto al processo di *e-Government* ed *e-Procurement* del paese secondo una logica di sostegno all'evoluzione delle attuali modalità di lavoro dei dipendenti pubblici, intervenendo in modo sostanziale sui processi di funzionamento, che richiedono la disponibilità di competenze specifiche e l'utilizzo del necessario *know-how* tecnologico: in altri termini, servizi di consulenza ed analisi di fattibilità, progettazione e governo delle soluzioni, impiegando significative risorse nell'acquisizione dei prodotti/servizi e nella gestione dei fornitori delle singole amministrazioni⁶⁸.

Per svolgere tutto ciò, Consip opera secondo un modello del tutto peculiare nel panorama della Pubblica Amministrazione, agendo sulle differenti fasi della "catena del valore"⁶⁹ grazie a

⁶⁷ P. Santoro, *Le fasi di formazione dei contratti pubblici*, cit., p. 153.

⁶⁸ F. Di Lascio, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, cit., p. 206.

⁶⁹ Consip, *La catena del valore nei processi d'acquisto online - L'e-procurement e i suoi vantaggi*, in *Strategie Amministrative*, 2011, p. 4.

processi di modernizzazione sviluppati con l'ausilio delle nuove tecnologie⁷⁰.

“Fare *procurement*” non significa infatti solo “fare acquisti per via telematica”, ma, *in primis*, “governare pienamente il processo d’acquisto”, che include vari aspetti fondamentali di cui la fase dell’acquisizione vera è solo una di questi aspetti⁷¹.

Prima di analizzare nel dettaglio i singoli strumenti di *e-procurement* di cui Consip dispone nell’ambito del generale piano di razionalizzazione, occorre sottolineare un’ulteriore peculiarità inerente a tale società: Consip infatti non solo opera quale centro nevralgico del sistema di *procurement* nazionale a livello “orizzontale”, ma supporta anche singole amministrazioni su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento agendo per loro conto come centrale di committenza.

L'art. 29 del d.l. n. 201/2011, (*acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale ed interventi per l'editori*), poi convertito nella l. n. 214/2011, ha previsto infatti che le amministrazioni centrali inserite nel Conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, come

⁷⁰ Università degli studi di Tor Vergata, *Come acquista la pubblica amministrazione. Primo rapporto nazionale*, 2012, p. 21.

⁷¹ Consip, *L'e-procurement ed i suoi vantaggi*, in *Strategie amministrative*, 2010, pp. 12-14.

individuare dall'Istat, e gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale possano avvalersi di Consip per le acquisizioni di beni e servizi sopra la soglia di rilievo comunitario (che per le amministrazioni centrali è di 134mila euro), stipulando, con la società, apposite convenzioni che disciplinino tale attività. In tal modo Consip può offrire alle amministrazioni un supporto di competenze integrate (merceologiche, tecnologiche, legali, di *project management*) su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, dall'analisi dei fabbisogni, alla definizione e aggiudicazione della gara, fino al *contract management*⁷².

Oltre a ciò, Consip può agire in qualità di centrale di committenza per altre amministrazioni anche in base a "norme speciali" (è il caso ad esempio della norma del d.l. 95/2012 che le assegna il ruolo di centrale di committenza per Sogei) o in base ai principi generali che regolano l'attività di centrale di committenza e del suo statuto.

Al 1° luglio 2013 sono state attivate nove convenzioni⁷³; a queste va aggiunta la convenzione bilaterale firmata da Consip con l'Agenzia per l'Italia Digitale firmata nel 2013, volta a sviluppare

⁷² In www.consip.com, "area procurement verticale".

⁷³ Le amministrazioni convenzionate sono: il Ministero della Giustizia, i Dipartimenti delle finanze e del tesoro, il Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del CdM, l'AGCOM, l'INAIL, il Ministero della Difesa, il Consiglio di Stato.

un'azione comune per mettere in atto interventi e azioni mirate alla innovazione della pubblica amministrazione e alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana (istituita con il Decreto sviluppo n. 5/2012 , cui si è affiancato il c.d. Decreto “crescita 2.0” n. 179/2012 per l’applicazione concreta dell’agenda digitale italiana)⁷⁴.

⁷⁴ L’Agenzia per l’Italia digitale ha il compito operativo di monitorare l’attuazione di piani di *innovation communication technology* delle pubbliche amministrazioni, promuovendone annualmente di nuovi in linea con l’Agenda digitale europea e la Carta dei diritti digitali europei. Tra gli ulteriori interventi previsti, rilevano inoltre i pagamenti elettronici ed il Programma per l’identità digitale della P.A. e degli operatori economici instauranti rapporti con le prime.

CAPITOLO III

IL SISTEMA DI *E-PROCUREMENT* DI CONSIP

1. Gli strumenti d'acquisto telematico - informatici in mano a Consip

I profondi mutamenti di natura tecnologica, che hanno inciso sul rapporto tra le regole economiche e le regole giuridiche, hanno di fatto reso urgente l'adeguamento della realtà degli appalti pubblici alle nuove tecnologie capaci di veicolare informazioni in tempo reale, concretizzandosi il passaggio dal mercato territoriale al *cyberspace*¹.

In questo quadro, si è andato così ad instaurarsi, nel corso dello sviluppo del sistema di *e-procurement* della Pubblica Amministrazione, un ambiente informatico realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze, tramite Consip, in attuazione del programma di razionalizzazione degli acquisti nella P.A., che consente a soggetti aggiudicatori e fornitori di utilizzare gli strumenti di acquisto², nel rispetto delle condizioni poste dalla

¹ A. Masucci, *Le aste elettroniche e la modernizzazione delle procedure di aggiudicazione*, cit., p. 317.

² La cui disciplina andrà bilanciata tra Codice dei contratti pubblici e la nuova Direttiva appalti, nell'attesa della legge di recepimento della Direttiva e della conseguente riforma del Codice.

normativa applicabile a ciascun utente operante nel sistema telematico-digitale.³

Ai fini dell'esplicitazione del concetto di strumenti di acquisto, si ricorda che, secondo quanto riportato dalla Consip, questi sono le convenzioni, gli accordi quadro, il mercato elettronico della pubblica amministrazione, il sistema dinamico di acquisizione ed ulteriori modalità di approvvigionamento (ad esempio l'asta elettronica)⁴.

Attraverso le procedure previste da ciascuno strumento di acquisto, Consip seleziona e mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni aggiudicatrici gli elenchi dei fornitori e dei beni e servizi da questi offerti, ordinati in cataloghi.

L'utilizzo dell'*e-procurement*⁵ mira, in particolare, al perseguimento degli obiettivi di risparmio, trasparenza ed innovazione nel sistema degli appalti pubblici, facilitandosi l'uso del sistema informatico di negoziazione (portale *web* *Acquistinretepa.it*), massimizzandosi l'economicità per le amministrazioni che vi ricorrono tramite Consip ed, infine, favorendosi il ricorso a modalità telematiche di acquisto in linea

³ F. Baldassarre - A. Labroca, *Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, op. cit., p. 180.

⁴ Consip, *La nuova piattaforma di e-procurement*, in *Rapporto Annuale 2011*, p. 46.

⁵ Fornez, *Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Primo Monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. n. 150/2009*, Roma, 7 maggio 2010.

con la normativa relativa alla digitalizzazione dell'azione amministrativa⁶.

Inoltre, dal lato delle pubbliche amministrazioni, l'art. 328, comma 2, del d.P.R. 207/2010, prevede che queste adottino ed utilizzino procedure telematico-elettroniche nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e semplificazione delle procedure⁷.

L'Unione Europea ha indubbiamente svolto un ruolo chiave nell'impiego degli strumenti elettronici nelle procedure di affidamento.

Gli stessi considerandi presenti nella nuova Direttiva appalti (n. 2014/24/UE), considerano i mezzi elettronici di informazione e comunicazione quale "strumento più adatto al fine di semplificare la pubblicazione degli appalti e accrescendosi al contempo l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto"⁸, prendendosi atto del "costante sviluppo di nuove tecniche di acquisto elettronico, ad esempio attraverso il catalogo elettronico, formato per la presentazione e organizzazione delle informazioni

⁶ Mip - Politecnico di Milano, *e-procurement: una concreta via verso innovazione, efficienza e trasparenza*, in *Rapporto 2010*, Osservatorio *e-procurement* nella P.A, p. 4.

⁷ Si veda a riguardo il 12° considerando della dir. n. 2004/18/UE, abrogata dalla nuova dir. 2014/24/UE, ove si menzionava come "le amministrazioni aggiudicatrici possono far uso delle tecniche di acquisto elettronico purché il loro utilizzo avvenga nel rispetto delle norme stabilite dalla presente direttiva e dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di semplificazione".

⁸ Considerando n. 52.

per tutti gli offerenti⁹, che consente un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, in particolare in termini di risparmi di tempo e denaro”¹⁰.

In tema di centralizzazione degli acquisti¹¹, è stato sottolineato poi come i “mezzi di comunicazione ed acquisizione elettronici sono particolarmente idonei a sostenere pratiche e strumenti di centralizzazione delle committenze, grazie alle possibilità da essi offerte per il riutilizzo ed il trattamento automatico dei dati e per la riduzione dei costi legati all'informazione e alle transazioni, prevedendosene l'uso obbligatorio per le centrali di committenza”¹².

Il sempre maggior rilievo acquisito dagli appalti elettronici all'interno dell'Unione Europea è stato esteriorizzato anche dalla Commissione europea, la quale, nel “*Libro Verde sull'estensione degli appalti elettronici nell'UE*”¹³, ha sottolineato come le gare telematiche “non comportano solo il passaggio da sistemi cartacei a sistemi che utilizzano le comunicazioni elettroniche per le procedure di appalto pubblico [...]”, ma, specialmente,

⁹ Sono prese d'esempio le offerte presentate in forma di foglio elettronico con firma digitale, resa obbligatoria in Italia a partire dal 1° luglio 2014 (c.d. sistema *AVCPpass*, art. 6-bis del d.lgs. 163/2006).

¹⁰ Considerando n. 68.

¹¹ Come dal considerando n. 72.

¹² Con il fine ultimo di favorirsi la convergenza delle pratiche in tutta Europa.

¹³ Adottato il 18 ottobre del 2010.

“contribuiscono a migliorare in misura considerevole l’efficienza dei singoli acquisti e della gestione complessiva degli appalti pubblici”.

L’uso dei mezzi elettronici può quindi considerarsi “via maestra” per il conseguimento d’importanti risparmi e di migliorie nei risultati degli appalti, riducendosi allo stesso tempo sprechi ed errori (di fornitori ed amministrazioni)¹⁴, e consentendosi ai fornitori di partecipare a procedure di appalto *on-line* in tutto il mercato interno (con obbligo di trasmissione di bandi ed avvisi per via elettronica, pubblicazione online dei documenti di gara)¹⁵.

Fatta questa necessaria premessa sulla *ratio* e gli scopi che fondano il sistema di *e-public procurement*, si andranno ora ad analizzare i vari strumenti telematico - informatici utilizzati nelle aggiudicazioni degli appalti pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni, richiamandosi sia la disciplina nazionale (Codice dei contratti pubblici e Regolamento attuativo) sia la normativa comunitaria, di recente innovata e che ha dato forte rilievo alle procedure digitali di aggiudicazione degli appalti.

¹⁴ G. L. Albano - F. Antellini Russo, *Problemi e prospettive del Public Procurement in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione ed obiettivi di politica economica*, in *Econ. Pubbl.*, III, 2009, p. 829.

¹⁵ A. Massari - F. Usai, *Il mercato elettronico e gli acquisti di beni e servizi dopo la Spending Review*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, pp. 280-281.

1.1. Le convenzioni

Con il programma di razionalizzazione della spesa pubblica avviato nel 2000 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, tra le iniziative promosse ha trovato largo risalto il sistema delle convenzioni (dette anche convenzioni “quadro”).

Tale sistema, delineato dall'art. 26 della l. n. 488/1999, prevede la stipula di contratti quadro sulla base dei quali le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi stabiliti nelle convenzioni, ordinativi di fornitura dalle amministrazioni sino alla concorrenza di un determinato quantitativo od apporto complessivo.

Le convenzioni sono stipulate da Consip a seguito di una procedura di gara tradizionale o smaterializzata¹⁶; in questo modo le imprese fornitrici, aggiudicatrici di gare indette da Consip su singole categorie merceologiche (dalle fotocopiatrici ai buoni pasto nonché telefonia mobile e fissa etc.), s'impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi stabiliti in gara ed in base agli *standards* di

¹⁶ Le gare smaterializzate sono procedure di selezione del fornitore basate su sistemi telematici, valide per importi superiori od inferiori alla soglia comunitaria. Precedute dalla pubblicazione del bando, esse vengono effettuate da Consip su delega di altre pp.aa. per l'aggiudicazione delle suddette convenzioni (lo stesso vale per gli accordi quadro). Tali procedure sono applicabili a beni e servizi che possono essere valutati in base a criteri economico-tecnici di tipo quantitativo, consentendosi uno snellimento della documentazione di gara, una riduzione dei costi di partecipazione per i fornitori ed uno stimolo alla competitività.

qualità previsti nei capitolati, ordinativi di fornitura da parte delle pubbliche amministrazioni fino al limite massimo previsto (c.d. massimale)¹⁷.

Gli ordinativi, da parte delle pubbliche amministrazioni, possono essere emessi tramite fax o in modalità elettronica, attraverso i negozi elettronici sul portale *www.acquistinretepa.it*.

L'elenco dei prodotti e dei servizi disponibili, così come tutte le informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi, possono essere consultati tramite il portale.

A conclusione dell'intero *iter* che va dalla pubblicazione del bando alla selezione del fornitore ed alla relativa aggiudicazione, le iniziative sono costantemente monitorate, in particolare per ciò che concerne gli importi relativi alle transazioni, il rispetto dei livelli di servizio contrattualmente definiti e il numero di ordini per iniziativa.

Il monitoraggio si avvale di un articolato sistema di *datawarehouse*¹⁸, alimentato da flussi di dati messi a disposizione dai fornitori, volti alla verifica degli *standards* qualitativi delle

¹⁷ V. Italia, *Enciclopedia degli enti locali. Appalti, Contratti, Convenzioni*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 763 ss.

¹⁸ Un *datawarehouse* è un archivio informatico contenente i dati di un'organizzazione, progettati per consentire di produrre facilmente analisi e relazioni utili a fini decisionali ed aziendali.

forniture, dei livelli di utilizzo dei quantitativi e dei residui a disposizione per convenzione¹⁹.

Tutte le amministrazioni pubbliche possono utilizzare le convenzioni, effettuando acquisti anche di importi superiori alla soglia di rilievo comunitario senza dover procedere a una gara d'appalto.

Le amministrazioni statali, comprese scuole ed università (a partire dalla legge di stabilità per il 2013), sono obbligate ad utilizzare le convenzioni per categorie merceologiche stabilite ogni anno con decreto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (c.d. "convenzioni obbligatorie", al fine di sviluppare e promuovere una programmazione oculata ed efficiente degli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni).

Per quanto riguarda invece le altre amministrazioni (regioni, enti locali, sanità etc.), esse hanno la facoltà di ricorrere alle convenzioni stipulate da Consip, potendo altrimenti usufruire dei *marketplace* e delle convenzioni delle centrali regionali o, in alternativa, procedere ad acquisti in autonomia nel rispetto dei parametri di qualità e prezzo fissati dalla stessa Consip²⁰, pena la sanzione della nullità in caso di violazione del rispetto dei

¹⁹ Camera dei deputati, *Relazione in materia di razionalizzazione della spesa*, doc. n. 5, 2012.

²⁰ L. Fiorentino, *Le spese di funzionamento della pubblica amministrazione*, cit., pp. 353.

benchmarks (e come in precedenza detto, comportando ciò pure illecito disciplinare e responsabilità amministrativa²¹).

Infatti, in virtù dell’affermata obbligatorietà delle convenzioni stipulate da Consip di cui all’art. 26 della l. 488/1999 per le singole categorie merceologiche (non considerandosi più queste quali meri parametri di prezzo e qualità per l’esperimento delle gare da parte delle singole stazioni appaltanti, ma vero e proprio strumento contrattuale imposto, o, per meglio dire, “normativizzato”), i decreti di *spending review* (in particolare l’art. 1 del d.l. n. 95/2012) hanno previsto una nullità di tipo testuale (art. 1418, comma 3, c.c.) a tutela di interessi generali²², comportando un’inefficacia *ex tunc* del contratto stipulato in violazione delle convenzioni Consip, cui ne conseguono effetti di tipo restitutorio in capo alle parti (e relativo indennizzo commisurato al valore economico del servizio erogato), per mezzo di specifica pronuncia giurisdizionale di tipo costitutivo (art. 121 c.p.a.)²³.

Resta tuttavia evidente come l’eventuale amministrazione che annulli in via di autotutela il contratto (mediante la c.d. “funzione di riesame”, *ex art. 21-nonies* della l. n. 241/1990), debba dimostrare

²¹ Art. 1, comma 1, d.l. n. 95/2012.

²² M. Girolami, *Le nullità di protezione nel sistema delle invalidità negoziali*, Padova, Wolters Kluwer, 2008, p. 98.

²³ F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2013, pp. 106 ss.

l'effettiva convenienza in concreto delle condizioni contrattuali Consip, venendo altrimenti a mancare altrimenti l'interesse pubblico concreto ed attuale all'annullamento²⁴.

A quanto detto, nel sistema delle convenzioni, ed al fine di rendere più effettiva la tutela dei concorrenti avverso quelle aggiudicazioni che si ritengono viziate, si aggiunge la c.d. clausola di “*stand-still period*”²⁵, ovvero l'impedimento temporaneo alla stipula del contratto di appalto (*ex art. 11, comma 10, del Codice dei contratti pubblici*), una volta conseguita l'aggiudicazione definitiva a chiusura del procedimento selettivo delle offerte (termine dilatorio di stipula che è di 35 giorni dall'ultima comunicazione relativa all'ultima aggiudicazione definitiva); coordinandosi il termine dilatorio di sospensione con il termine di impugnazione del provvedimento di aggiudicazione, ed una volta effettuato il ricorso, s'avrà l'ulteriore sospensione automatica del termine di stipulazione del contratto, almeno fino alla pronuncia del giudice amministrativo assunta in sede cautelare²⁶.

²⁴ P. Amovilli, *Obbligatorietà delle convenzioni Consip e nullità del contratto*, in *Urbanistica ed appalti*, III, 2014, pp. 269-275.

²⁵ Quanto detto invece non vale per gli accordi quadro né per il sistema dinamico di acquisizione di cui si tratta nei paragrafi successivi, *ex art. 11, comma 10-bis, del Codice*.

²⁶ Come dal combinato disposto dagli artt. 120 c.p.a e l'art. 11, com. 10, del Codice dei contratti pubblici, v. S. Napolitano, *L'effetto sospensivo della stipula del contratto pubblico*, in *Gazz. amm.*, I, 2011, pp. 106 ss.

Laddove poi le pubbliche amministrazioni, come dettosi obbligate dalle diverse normative vigenti, non possano usufruire delle convenzioni Consip (o delle centrali regionali di acquisto), ed in caso di motivata urgenza, possono procedere in via temporanea allo svolgimento di autonome procedure di acquisto di beni e servizi²⁷.

In correlazione con la suddetta facoltà di cui all'art. 1, comma 3, del d.l. n. 95/2012, al comma 13 del medesimo articolo è stabilito che “le amministrazioni, qualora abbiano stipulato un contratto di fornitura o di servizi, possono esercitare il diritto di recesso in qualsiasi tempo dalla momento successivo alla stipulazione, previa formale comunicazione all'appaltatore” (preavviso che non deve essere inferiore ai quindici giorni) e “pagamento delle prestazioni già eseguite” (più indennizzo equivalente ad un decimo delle prestazioni non ancora eseguite). Ciò è consentito nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip, dopo la stipula del contratto, siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica, proposta da Consip stessa, delle condizioni economiche previste nel contratto in essere²⁸.

²⁷ C. Bottari, *La disciplina degli acquisti di servizi e beni nelle aziende sanitarie*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, p. 109.

²⁸ Il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 c.c., prevedendosi ulteriormente la nullità di ogni patto contrario. Si veda a riguardo G. Bassi -

In ultimo, v'è menzionato come i profili di obbligatorietà delle convenzioni (obbligo di ricorso per le amministrazioni dello Stato, rispetto dei parametri prezzo-qualità in conformità alle convenzioni Consip per le "altre" amministrazioni) ha portato, parte della dottrina, ad avere perplessità in ordine al principio del coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 117, comma 3, Cost.²⁹

Difatti, non solo si impedisce alle singole amministrazioni, disposte su più livelli di governo, a conseguire sicuri risparmi di spesa allorquando sia documentata, ad esempio, la non convenienza del sistema di approvvigionamento centralizzato, ma, soprattutto, la considerazione per cui una convenienza "intrinseca" (e, come detto, normativizzata) possa, oltremodo, comportare una deroga della responsabilità dei risultati da parte dei dirigenti e funzionari pubblici, con un appiattimento delle risultanze della Consip in luogo della ricerca verso forme contrattuali meglio rispondenti all'esigenza del singolo ente³⁰.

M. Greco, *Gli appalti pubblici dopo i decreti Spending Review e Crescita*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, p. 221-222.

²⁹ Pure la giurisprudenza s'è espressa sul problema, come ad esempio nella sent. Tar della Regione Puglia, sez. I, Bari, 9 luglio 2009, n. 1800.

³⁰ A. Baldanza, *Prime considerazioni della Corte dei Conti sul sistema di acquisti centralizzato*, in *Foro amm.*, I, 2003, pp. 7-8; E. D'Alterio, *Luci ed ombre del sistema degli acquisti delle pubbliche amministrazioni*, in L. Fiorentino, *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 31 ss.

1.2. Gli accordi-quadro

Come sottolineato dal considerando n. 60 della Direttiva “appalti”, n. 24/2012/UE, lo strumento degli accordi quadro³¹ è stato ampiamente utilizzato ed è considerato una tecnica di aggiudicazione efficiente in tutta Europa.

Positivizzato con la Dir. n. 18/2004/UE, all’art. 33 si definisce “accordo quadro” un “accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici ed uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste, la cui durata non può superare i 4 anni, salvo in casi eccezionali debitamente motivati, in particolare dall’oggetto dell’accordo”.

Con tale strumento, che si colloca a metà strada tra le convenzioni e le gare su delega, si consente di gestire le commesse nel lungo periodo e di accorpare gli approvvigionamenti ripetitivi ed omogenei, nell’ottica della semplificazione e senza rinunciare alla possibilità di “personalizzare” gli acquisti³².

³¹ Anche detto *framework agreement procedure*, in quanto procedura di aggiudicazione “frammentata in due fasi”.

³² Consip, *Regole di funzionamento dei sistemi d’acquisto*, in *Quaderni Consip*, II, 2008, p. 8.

All'art. 59 del Codice dei contratti pubblici, si prevede infatti che una stazione appaltante (o, nel caso di specie, Consip) concluda un accordo con uno o più operatori economici, allo scopo di stabilire condizioni base (prezzi, qualità e quantità) dei successivi appalti (c.d. specifici) che saranno aggiudicati dalle singole amministrazioni durante un dato periodo.

Offrendosi alla stazione appaltante la possibilità di individuare uno o più fornitori, anche in base a condizioni non del tutto previamente fissate, si lascia alle amministrazioni un maggiore spazio di negoziazione e flessibilità nel medio-lungo periodo³³.

Possiamo riscontrare varie tipologie di accordi quadro, differenti a seconda delle condizioni fissate (tutte ovvero solo alcune, con le restanti indicate dall'operatore in sede di completamento³⁴ dell'offerta) e numero di operatori economici coinvolti (uno solo od almeno tre); ovviamente, al primo stadio della procedura, il metodo di aggiudicazione da preferirsi sarà quello della procedura "aperta" (mentre il ricorso ad altri metodi necessiterà di preventiva motivazione), applicandosi i criteri di aggiudicazione di cui agli artt. 81 e seguenti del Codice³⁵.

³³ A. Massari - M. Montalti - P. O. Accursio, *L'accordo quadro nei contratti pubblici*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, p. 7-8.

³⁴ "Completare" non vuol dire "apportare modifiche sostanziali alle condizioni già fissate".

³⁵ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2004, vl. I, p. 249.

Tuttavia, come sottolineato in sede comunitaria³⁶, è opportuno che le amministrazioni aggiudicatrici, parti di un accordo-quadro specifico, sin dall'inizio siano esplicitamente indicate, attraverso la denominazione o con altri mezzi (ad esempio un riferimento a una determinata categoria di amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito di un'area geografica chiaramente delimitata), in modo che queste possano essere facilmente individuate dagli operatori economici aggiudicatari.

Analogamente, un accordo quadro non dovrebbe essere aperto all'adesione di nuovi operatori economici dopo essere stato concluso³⁷.

Una volta emersa la rosa dei fornitori dall'accordo quadro, nel caso specifico di scelta del fornitore in accordi-quadro completi con più aggiudicatari, possiamo individuare due criteri fondamentali di scelta, che si aggiungono a quelli predetti di cui agli artt. 81 e ss.

Il primo è il c.d. "principio di rotazione"³⁸, previsto dalla normativa dei contratti pubblici; introdotto con l'obiettivo di ridurre

³⁶ Rilevano in particolare i considerandi n. 60-62 della Direttiva appalti n. 24/2014/Ue.

³⁷ Con l'effetto di restringimento "naturale" della concorrenza; *ex* art. 59, comma 10, del Codice dei contratti pubblici, a chiusura della disciplina sull'accordo quadro, è comunque fatto presente come questo strumento " non possa esser utilizzato in modo improprio o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza".

³⁸ Espressione dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, il CdS, con sent. n. 6906/2011, ha ritenuto tale principio funzionale ad assicurare un certo avvicendamento delle imprese fornitrici, senza assumere comunque una valenza precettiva assoluta, fatti salvi i principi di trasparenza e parità di trattamento.

il rischio di corruzione all'interno della P.A., questo è applicabile in relazione a “quantità fissate”, cioè imponendosi l'acquisto di un *quantum* equodistribuito tra i fornitori (determinandosi un'assenza di concorrenza *ex post* tra gli aggiudicatari) od in relazione a “quantità variabili”, imponendosi alle p.a. di rivolgersi a rotazione a ciascuno degli aggiudicatari dell'accordo-quadro, acquistando però quantità di fornitura variabili a seconda delle esigenze del momento (senza ravvisarsi invece qui alcuna compressione concorrenziale)³⁹.

Il secondo è invece il c.d. “metodo a cascata”; tale criterio, seppur nella Direttiva appalti si lasci ai singoli Stati membri la scelta del criterio di selezione nel caso di accordi quadro completi con più aggiudicatari, è stato individuato dalla Commissione come quello più adatto alla fattispecie in esame⁴⁰.

Esso, di stampo meritocratico, porta l'amministrazione di turno a rivolgersi in primo luogo all'operatore risultato primo nella graduatoria, passando poi al secondo laddove il precedente non sia in grado di soddisfare l'ordinativo (perché ad esempio ha esaurito la propria capacità produttiva) ed eventualmente agli altri.

³⁹ S. Baccarini, *Codice dell'appalto pubblico*, op. cit., p. 1089.

⁴⁰ M. Pironti, *Economia e Gestione delle imprese e dei sistemi competitivi*, Padova, Libreriauniversitaria.it, 2012, p. 305. Il criterio del c.d. metodo a cascata è maggiormente ispirato ai principi di concorrenza così come indicati nel TFUE. Il principio di rotazione infatti risulta poco incline agli obiettivi del suddetto contratto, dato il regime oligopolistico che si viene a creare nella seconda fase di esecuzione (la Commissione ha inoltre sottolineato come andrebbe specificatamente motivato il ricorso a quest'ultimo criterio).

Con tale metodo così s'indurrebbero i fornitori a presentare offerte più aggressive nel tentativo di risultare primi in graduatoria aumentandosi una sana competitività tra i partecipanti e migliorandosi il risultato per la stazione appaltante⁴¹.

È altresì opportuno precisare che, mentre gli appalti basati su un accordo quadro devono essere aggiudicati prima della scadenza dell'accordo quadro stesso, la durata degli appalti "specifici", basati su un accordo quadro, non deve necessariamente coincidere con la durata di tale accordo quadro ma potrebbe eventualmente essere inferiore o superiore.

Dovrebbe in particolare essere possibile stabilire la durata dei singoli appalti basati su un accordo quadro tenendo conto di fattori quali il tempo necessario per la loro esecuzione, l'eventuale inclusione della manutenzione del materiale la cui vita utile prevista è superiore a quattro anni o l'eventuale necessità di una formazione approfondita del personale esistente ai fini dell'esecuzione dell'appalto⁴².

Alla luce di quanto specificato, possiamo quindi osservare come i vantaggi derivanti dagli accordi-quadro sono, per le amministrazioni, un miglior rapporto qualità-prezzo associato ad

⁴¹ R. Giovagnoli, *Il nuovo regolamento sui contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 810.

⁴² R. Chiappa, *Codice amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 668.

una maggiore competizione dei fornitori ed un'autonoma impostazione della propria strategia di gara con forte flessibilità e personalizzazione del prodotto o servizio, mentre, per quanto riguarda i fornitori, una garanzia di trasparenza e semplificazione derivante dalla standardizzazione delle procedure con tempistiche ridotte e la possibilità di operare per un arco temporale esteso all'interno di un mercato preselezionato, di cui si conoscono i concorrenti⁴³.

1.3. Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

Accanto al sistema delle convenzioni e degli accordi quadro, il legislatore ha gradualmente valorizzato il mercato elettronico, quale strumento per gli acquisti di beni e servizi di valore intracomunitario.

La prima applicazione di mercato elettronico della P.A. è costituita dal MePA, ovvero “il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione” realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze sulle proprie infrastrutture tecnologiche, che si avvale di

⁴³ Consip, *Riflessioni sull'impatto economico degli istituti innovativi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, in *Quaderni Consip*, 2007, p. 15.

Consip s.p.a.; il MePA, tuttoggi, dopo più di un decennio di applicazione (a partire dall'abrogato d.P.R. n. 101/2002), può considerarsi il modello principale di *e-marketplace* cui ci si riferisce quando si evocano gli acquisti della Pubblica Amministrazione⁴⁴.

L'art. 328, comma 1, del d.P.R. n. 207/2010, chiarisce l'esistenza, nel nostro ordinamento, di tre forme di mercato elettronico di cui può avvalersi la stazione appaltante: la prima è realizzata dalla stazione appaltante stessa, la seconda è realizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze avvalendosi di Consip, la terza è realizzata dalle centrali di committenza di riferimento di cui all'art. 33 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006)⁴⁵.

Tale strumento di acquisto si presenta quindi particolarmente idoneo per l'acquisto di beni e servizi che è più efficiente trattare a livello decentralizzato a causa di loro caratteristiche peculiari (ad esempio beni non standardizzabili) o del tipo di fabbisogno che sono destinati a soddisfare (ad esempio acquisti frequenti o con opzioni di acquisto specifiche)⁴⁶.

⁴⁴ A. Massari, *Gli acquisti sul mercato elettronico e sul MePA*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, p. 282.

⁴⁵ U. Montella, *Guida all'applicazione del codice dei contratti pubblici*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, p. 70.

⁴⁶ Nella relazione predisposta dall'ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sullo schema di regolamento, si chiariva come "la procedura telematica sia strutturata

Nel MePA trovano applicazione le norme stabilite dal d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale), in particolare in materia di documenti informatici sia per quanto concerne la firma elettronica⁴⁷ (come dettosi in precedenza oggi divenuta obbligatoria per gli acquisti nelle pubbliche amministrazioni), sia per le modalità di formazione, gestione e conservazione dei documenti stessi⁴⁸.

Quanto appena detto, con l'ulteriore previsione di sistemi telematici messi a disposizione dalle centrali regionali di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure d'acquisto (in virtù della l. n. 228/2012), ha confermato la finalità del legislatore di incentivare, in linea con gli indirizzi comunitari, sistemi c.d. di *e-procurement*, rafforzandosi in particolare il ricorso ai *marketplace* assicuranti alle amministrazioni pubbliche la possibilità di entrare in contatto con un'ampia platea di fornitori, garantendosi trasparenza e riduzione dei margini di discrezionalità, con conseguente automaticità del meccanismo di aggiudicazione⁴⁹.

con modalità, e secondo fasi, di una procedura aperta, [...] garantendo il necessario rispetto dei principi delle procedure di evidenza pubblica quali trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione”.

⁴⁷ La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta od associata, sostituendo, la sua apposizione, quella dei sigilli, timbri, marchi e contrassegni.

⁴⁸ Consip, *Manuale d'uso del sistema di e-procurement per le pubbliche amministrazioni. Linee guida all'utilizzo del mercato elettronico della Pubblica Amministrazione*, in *Quaderni Consip*, 2013, p. 4.

⁴⁹ In particolare si veda Corte dei Conti, sez. reg. di controllo Marche, deliberazione n. 169, 29 novembre 2012.

A partire dalla l. finanziaria per l'anno 2007 (l. n. 296/2006), il mercato elettronico gestito da Consip, relativamente alle categorie merceologiche per le quali viene attivato, è divenuto lo strumento d'obbligo per gli acquisti sotto soglia comunitaria (ergo pure acquisti in economia sotto i 40 mila euro) delle amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie (art. 328, comma 1, d.P.R. n. 207/2010).

Solo qualora il bene od il servizio da acquisire non siano messi a disposizione, né mediante convenzioni né mediante mercato elettronico, l'amministrazione in questione recupera autonomia nella scelta del sistema di acquisizione potendo attivare anche procedure in economia di cui all'art. 125 del Codice dei contratti pubblici e agli artt. 331-338 del Regolamento attuativo⁵⁰.

Per ciò che riguarda invece le "altre amministrazioni" (scuole ed istituti di ogni ordine e grado, istituzioni universitarie, province, comuni, comunità montane, camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, ARAN, etc.), non rileva invece un obbligo assoluto di fare ricorso al MePA, potendosi scegliere,

⁵⁰ R. De Nictolis, *Manuale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Epc Libri, 2010, pp. 1189-1190. Le acquisizioni in economia di beni, servizi e lavori possono essere effettuate mediante amministrazione diretta (con materiali e mezzi propri e con personale proprio delle stazioni appaltanti) o mediante cottimo fiduciario (procedura negoziata ove le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi),

sempre per gli acquisti sotto soglia, tra mercato realizzato dalla stessa stazione appaltante, mercato realizzato dalla centrale di committenza di riferimento di cui all'art. 33 del Codice dei contratti pubblici, e MePA⁵¹

Questo sistema di obbligo-facoltà di ricorso al MePA risulta in linea con la Dir. appalti, che consente agli Stati membri, all'art. 36, la possibilità di “rendere obbligatorio l'uso di cataloghi elettronici per alcuni tipi di appalti, secondo le disposizioni nazionali degli Stati membri⁵²”.

Così nel contesto di un sistema informatico in modalità ASP⁵³, i fornitori, selezionati attraverso un procedimento selettivo (ad esempio mediante asta elettronica), che inizia dal momento della pubblicazione dell'avviso di qualificazione, nel quale vengono verificate la serietà e la congruità delle informazioni professionali trasmesse (con la natura merceologica che caratterizza lo specifico bando di abilitazione), accedono al *marketplace* potendosi impegnare, a seconda dei casi, ad evadere le richieste provenienti da

⁵¹ E' bene sottolineare come, laddove il prodotto che serve all'amministrazione sia assente nel MePa o nel mercato realizzato dalla centrale di committenza di riferimento (regionale), non sussiste un obbligo per l'amministrazione di procedere all'attivazione di un proprio *marketplace*, senza ulteriormente rischiare d'incappare nella sanzione della nullità e delle relative responsabilità, tenendosi comunque fermo l'obbligo di approvvigionarsi nel rispetto dei parametri qualità-prezzo (v. parere n. 92 del 18 marzo 2013 della sez. Lombardia della Corte dei Conti).

⁵² I suddetti cataloghi risultano quale “più consono formato per la presentazione ed organizzazione delle informazioni in un modo comune per tutti gli offerenti e che meglio si presta al trattamento elettronico”, considerando n. 68 della Dir. appalti n. 2014/24/Ue.

⁵³ “*Application service provider*”, modello elettronico per l'erogazione di servizi informatici.

qualsiasi località sul territorio nazionale, oppure restringere il suo raggio di azione limitando l'area geografica in cui operare⁵⁴.

I cataloghi, resi disponibili all'intera P.A., sono predisposti dal fornitore, vagliati dal gestore del *marketplace* ed, infine, caricati e visualizzati nella specifica pagina web del MePA, secondo standard che favoriscano comparazioni delle diverse offerte⁵⁵.

Riguardo il versante della domanda, invece, ciascun punto ordinante (P.O., unità elementare preposta alle funzioni di acquisto all'interno delle singole p.a.) può registrarsi liberamente, sfogliare i cataloghi *on-line*, confrontare prodotti e relativi prezzi, inoltrare richieste migliorative di offerta od acquistare direttamente il bene di interesse dal catalogo elettronico⁵⁶.

Due sono gli strumenti, alternativi, per effettuare i propri acquisti: l'ordine diretto di offerta (O.D.A.) e la richiesta di offerta (R.D.O)⁵⁷.

Il primo è utilizzato laddove un'amministrazione trovi un immediato riscontro (in termini di oggetto, prezzo e/o qualità) ai propri bisogni all'interno di un catalogo elettronico (di solito

⁵⁴ Consip, *Le acquisizioni di beni e servizi sotto soglia attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione*, in *Quaderni Consip*, I, 2013, p. 9.

⁵⁵ F. P. Anelli, *E-procurement ed outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Astrid-rassegna*, XII, 2005, pp. 5-6.

⁵⁶ G. Sorrentino - A. Massari, *Gli acquisti sul Mepa*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014, pp. 114-115.

⁵⁷ S. Biancardi, *Guida operativa agli appalti di servizi e forniture*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, p. 38.

un'offerta di acquisto è effettuata per acquisti di modesta entità), mentre il secondo viene adoperato laddove manchi una rispondenza immediata, instaurandosi una procedura competitiva di selezione attraverso cui sollecitare un gruppo ristretto di fornitori a presentare un'offerta migliorativa rispetto a quanto indicato nel catalogo elettronico (e ciò meglio si presta per procedure di acquisto di beni e servizi a più elevato valore intrinseco)⁵⁸.

L'esecuzione delle predette procedure avviene sotto diretta ed esclusiva gestione e controllo del "punto ordinante"⁵⁹ e del relativo soggetto aggiudicatore, che sono gli unici responsabili del rispetto delle procedure di scelta del contraente previste dalla legge in materia di appalti pubblici di beni e servizi ad essi applicabili.

Inoltre la scelta della procedura di acquisto e il corretto svolgimento della medesima, così come il rispetto dei requisiti e dei presupposti previsti dal Codice dei contratti pubblici e dal relativo Regolamento di attuazione, sono di esclusiva competenza e responsabilità dell'amministrazione che emette una RDO.

⁵⁸ I fornitori che rispondono alla Richiesta di Offerta, e laddove accettino la competizione indetta dall'amministrazione di turno, faranno proposte migliorative di prezzo, condizioni e/o qualità.

⁵⁹ All'art. 8 del Regolamento di funzionamento del sistema di *e-procurement*, è definito "punto ordinante" il soggetto responsabile delle attività, degli atti, e dei procedimenti di acquisto posti in essere nel sistema nei confronti dei soggetti aggiudicatori da un lato e dei fornitori dall'altro, agendo esclusivamente in nome e per conto dei primi ed avvalendosi di uno più "punti istruttori" (art. 9 del regolamento) che supportano l'azione predisponendo ordini di acquisto e potendo intervenire nella fase di creazione della RDO che in quella di valutazione delle offerte.

La stazione appaltante, tramite il proprio punto ordinante, è l'unico soggetto legittimato e tenuto ad accertare e verificare la legittimità e la compatibilità degli strumenti di acquisto disponibili all'interno del Mercato Elettronico con le norme ad essa applicabili che disciplinano le procedure di acquisto.

Consip si limita a mettere a disposizione il sistema del mercato elettronico e non effettua alcun controllo o verifica, preventiva o successiva, circa la legittimità e lo svolgimento delle procedure di acquisto attuate dai soggetti aggiudicatori⁶⁰.

1.4. Il sistema dinamico di acquisizione

All'art. 60 del Codice dei contratti pubblici, è definito "sistema dinamico di acquisizione" un processo di acquisizione interamente elettronico per sole forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati, di uso corrente⁶¹.

Realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze con l'ausilio di Consip (art. 287, comma 2, del Regolamento attuativo del Codice), il sistema dinamico è limitato nel tempo e rimane

⁶⁰ R. Giovagnoli, *Il nuovo regolamento sui contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 899.

⁶¹ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 682.

aperto, per tutta la sua durata, a qualsiasi impresa che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onori; può inoltre essere diviso in categorie oggettivamente definite di servizi e prodotti, seguendosi le norme della procedura ristretta⁶² (secondo quanto stabilito all'art. 34, comma 2, della Direttiva "appalti"⁶³).

In una prima fase, c.d. fase d'istituzione del sistema, Consip pubblica un bando indicando che si tratta di un sistema dinamico di acquisizione precisando natura dei servizi, dettagli pratici e specifiche tecniche (art. 60, comma 6, del Codice dei contratti pubblici).

L'entrata dell'operatore economico nel sistema avverrà sulla base della valutazione della suddetta offerta indicativa, che viene valutata dalle stazioni appaltanti (e da Consip) nei 15 giorni successivi alla presentazione per poi informarsi l'offerente circa l'esito (art. 60, comma 4, del Codice dei contratti pubblici).

Mediante l'accettazione, l'offerente diviene un fornitore abilitato a partecipare a tutti gli appalti specifici futuri pubblicati sul

⁶² E' "ristretta" la procedura in cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare presentando la richiesta di invito nel rispetto delle modalità e dei termini fissati nel bando di gara e, successivamente, le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati nella lettera d'invito (*ex art. 55, com. 6, del Codice dei contratti pubblici*), v. R. Caranta, *I contratti pubblici*, op. cit., p. 449.

⁶³ Tuttavia, all'art. 60, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, è previsto che le stazioni appaltanti seguano le norme della procedura aperta.

sul sistema dinamico di acquisizione⁶⁴.

In seguito si giunge alla seconda fase, ovvero l'aggiudicazione di un appalto specifico⁶⁵, che si svolge sulla base di un confronto concorrenziale; attraverso un bando semplificato, Consip invita gli offerenti presenti nel sistema a presentare l'offerta per lo specifico appalto, valutandola sulla base dei criteri enunciati già nella prima fase (art. 60, comma 12, del Codice dei contratti pubblici)⁶⁶.

In generale, la durata di un sistema dinamico non può essere superiore ai quattro anni, salvo casi debitamente motivati; inoltre, lo strumento, non può essere applicato per appalti di forniture e servizi particolarmente complessi, né deve in alcun modo ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza (art. 60, comma 14, del Codice dei contratti pubblici)⁶⁷.

L'esistenza di un aspetto "dinamico", che si sostanzia nel fatto di poter modificare in modo continuo (nel senso migliorativo) le offerte degli operatori ammessi al sistema, porta in dote una serie di vantaggi quali la flessibilità per le amministrazioni appaltanti e gli

⁶⁴ Il possesso della firma digitale e di una casella di posta elettronica certificata è indispensabile per concludere la procedura di Ammissione allo SDAPA, v. R. Damonte - M. Morselletto, *Il sistema di scelta del contraente*, Roma, Wolters Kluwer, 2007, p. 170.

⁶⁵ Il quale viene sempre aggiudicato ad un solo fornitore, diversamente dall'accordo quadro.

⁶⁶ Consip, *Il sistema dinamico di acquisto*, in *Quaderni Consip*, 2013, p. 2.

⁶⁷ Nel considerando n. 65 della Direttiva appalti, le stazioni appaltanti sono esortate ad esigere che gli operatori economici presentino, lungo la durata del sistema dinamico, di autocertificazioni aggiornate riguardanti il soddisfacimento dei criteri per la selezione qualitativa, entro dati limiti di tempo

operatori economici nel soddisfarsi e nel soddisfare esigenze specifiche ed un risparmio di costi e tempo in virtù del processo totalmente informatizzato⁶⁸.

1.5. L'asta elettronica

All'art. 3, comma 15, del Codice dei contratti pubblici, il legislatore, conformandosi alla direttiva in materia di appalti più volte citata, ha sancito come l'asta elettronica sia “un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte, permettendo che la loro classificazione possa esser effettuata sulla base di un trattamento automatico”⁶⁹.

L'affermazione che si tratti di un “processo basato su un dispositivo elettronico” viene poi specificata all'art. 289, comma 1, del Regolamento attuativo del Codice, secondo cui “l'asta

⁶⁸ M. Mirabella - P. M. Zarman, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 765-766.

⁶⁹ Come poi disposto dal considerando n. 67 della Direttiva appalti n. 2014/24/Ue, le aste elettroniche “non sono adatte per determinati appalti pubblici di lavori e di servizi aventi per oggetto prestazioni intellettuali come la progettazione di lavori, poiché suscettibili, ad asta elettronica, solo elementi adatti alla valutazione automatizzata senza intervento o valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice”.

elettronica è svolta attraverso un sistema informatico di negoziazione, costituito da soluzioni e strumenti elettronico-telematici che consentono la presentazione delle offerte e la loro classificazione secondo metodologie e criteri predefiniti”; dunque, al fine di un’aggiudicazione che preveda il ricorso all’asta elettronica, è necessario che l’amministrazione aggiudicatrice si doti di un’adeguata piattaforma informatica nonché di un appropriato ambiente comprensivo di *hardware* e sistema operativo di supporto⁷⁰.

L’asta elettronica, è bene sottolinearlo, è una mera modalità della fase di valutazione e classificazione delle offerte di una procedura di aggiudicazione (che può essere aperta, ristretta o negoziata, prevedendolo nel bando); essa infatti “*is not a distinct award procedure*”⁷¹, bensì una modalità “eventuale” della fase di valutazione e classificazione delle offerte, gestita con sistemi elettronici ed alternativa alla presentazione di un’unica offerta (come prescritto all’art. 295, comma 2, del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici), con notevoli vantaggi per la stazione appaltante⁷².

⁷⁰ F. Mangiaracina, *Gli appalti telematici*, Milano, Dike Giuridica, 2008, p. 179.

⁷¹ S. Arrowsmith, *The law of public and utilities procurement*, Londra, Sweet & Maxwell, 2011, p. 1188.

⁷² S. Baccarini, *Codice dell’appalto pubblico*, op. cit., p. 993.

È bene poi distinguere l'asta a seconda del tipo del criterio di aggiudicazione adottato (artt. 81 e ss. del Codice dei contratti pubblici) che deve essere il più adeguato possibile alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, con pronta indicazione nel bando di gara, al fine di selezionare la migliore offerta e di garantire la qualità delle prestazioni⁷³.

Laddove si faccia ricorso al criterio del prezzo più basso, l'offerta migliorativa riguarderà esclusivamente l'abbassamento del prezzo (v. l'art. 85, comma 4, lett. a, del Codice)⁷⁴; si partirà da un'offerta base e si procederà, mediante cc.dd. rilanci, alla modifica al ribasso dell'offerta base per fasi successive sino a quella definitiva (vera e propria "reverse auction"⁷⁵), con la conseguente aggiudicazione.

Quando il criterio di selezione delle offerte è invece quello dell'offerta c.d. economicamente più vantaggiosa⁷⁶, l'offerta migliorativa potrà riguardare i prezzi e/o i valori degli elementi dell'offerta indicati negli atti di gara (c.d. multicriterialità)⁷⁷, tra i quali i contenuti qualitativi, quantitativi, ambientali e/o sociali

⁷³ Nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, v. R. Caranta, *I contratti pubblici*, op. cit., p. 479.

⁷⁴ L'asta infatti riguarda unicamente i prezzi.

⁷⁵ S. Arrowsmith, *The law of public and utilities procurement*, cit., p. 1181.

⁷⁶ La quale, alla luce della nuova Direttiva sugli appalti, è il criterio privilegiato (ex art. 67).

⁷⁷ R. Saraceni, *L'offerta economicamente più vantaggiosa*, in M. Baldi - R. Tomei, *La disciplina dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 774 ss.

“seguendo un approccio costo-efficacia, quale il costo del ciclo di vita dei beni o servizi acquisiti” (art. 67, comma 2, della Direttiva appalti). Questa procedura di selezione delle offerte, realizzata mediante strumenti elettronici, che come detto consente un trattamento automatico delle offerte fondato sulla base di elementi quantificabili ed esprimibili in cifre o percentuali⁷⁸, necessita quindi, previamente, di una descrizione precisa ed univoca delle “specifiche” dell’appalto, ai fini della correttezza dell’aggiudicazione⁷⁹.

Per cui può affermarsi come, tra la valutazione delle offerte tramite computer e la quantificazione in cifre o per percentuali dei valori da attribuire ai singoli elementi costitutivi delle offerte, corra un vincolo di pregiudizialità logica, c.d. “principio di ponderabilità numerica”; si ricorre cioè all’asta elettronica mediante il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa laddove vi sia una traducibilità, in valori numerico-percentuali, degli elementi costitutivi delle offerte proposte dagli operatori economici che partecipano alla procedura⁸⁰.

⁷⁸ Ex art. 85, comma 3, del Codice degli appalti, si fa ad esempio riferimento ad elementi dell’offerta quali durata della garanzia, manutenzione delle apparecchiature, risparmio energetico, etc.).

⁷⁹ M. B. Cavallo - G. Di Vita, *Art. 85. Ricorso alle aste*, in M. Baldi - R. Tomei, *La disciplina dei contratti pubblici*, op.cit., p. 1066, cit.

⁸⁰ F. Mangiaracina, *Gli appalti telematici*, op. cit., p. 128.

In merito all'ambito operativo dell'asta, il legislatore italiano, dopo la promulgazione della vecchia Direttiva appalti n. 2004/18/Ue, ha esteso la procedura dell'asta elettronica, già prevista per beni e servizi, pure per i casi di appalti di lavori.

Tale estensione viene ad esempio giustificata all'art. 122, comma 1, del Regolamento attuativo del Codice, secondo cui ai lavori di manutenzione si applicano le disposizioni di cui all'art. 287, comma 1 (ma anche al comma 2, secondo cui ai lavori, generalmente intesi, si applicano le disposizioni di cui agli artt. 288 ss. del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici)⁸¹.

All'art. 85, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, viene poi puntualizzato come le stazioni appaltanti (inclusa Consip) possono stabilire il ricorso all'asta elettronica in occasione del rilancio del confronto competitivo tra le parti di un accordo quadro (laddove questo non sia "completo", senza fissare tutte le condizioni, così da procedere all'aggiudicazione dei contratti c.d. specifici mediante asta elettronica) e dell'indizione di gare per appalti da giudicare mediante sistema dinamico di acquisizione⁸² (una volta superata la fase dell'ammissione al sistema,

⁸¹ A. Masucci, *Le aste elettroniche e la modernizzazione delle procedure di aggiudicazione*, cit., p. 325.

⁸² Si fa riferimento alla fase degli appalti cc.dd. "specifici" (sul punto vedi par. 1.4 del Cap. III).

sottoponendo ogni appalto specifico ad un confronto concorrenziale mediante, laddove previsto, asta elettronica)⁸³.

Una volta eseguita la fase ove vengono espletati i diversi adempimenti antecedenti allo svolgimento della gara (bando di gara con indicazione della modalità mediante asta elettronica e relative modalità di aggiudicazione, presentazione delle domande e delle offerte conformi alla documentazione di gara), si apre la fase informatico - telematica della gara, avente d'oggetto la valutazione e la classificazione in automatico delle offerte⁸⁴.

L'asta si svolge in un'unica seduta virtuale, la cui durata non può essere inferiore ad un'ora⁸⁵ (art. 288, comma 2, del regolamento attuativo); in questo modo, si garantisce ad ogni concorrente di aggiornarsi in tempo reale sulle informazioni che consentono di conoscere la rispettiva classificazione, in modo tale da consentirsi eventuali rilanci, la vera essenza dell'asta elettronica (senza, peraltro, rendersi nota l'identità degli altri offerenti nel corso dell'intera procedura di gara, sino all'aggiudicazione)⁸⁶.

⁸³ I. Collicchio, *Accordi quadro*, in S. Baccarini, op. cit., pp. 723 ss.; P. Giacalone, *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto lgs. 39/93 al codice dell'amministrazione digitale*, Bologna, Franco Angeli, 2007, p. 291.

⁸⁴ N. Assini, *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Roma, Wolters Kluwer, 2009, pp. 660-661.

⁸⁵ Ulteriori tempistiche e modalità di svolgimento andranno individuate ed esplicitate nel bando come previsto dall'Allegato n. X del Codice dei contratti pubblici.

⁸⁶ La tempistica dei rilanci viene stabilita dalla stazione appaltante direttamente nella lettera d'invito.

Alla data ed all'ora preventivamente indicate, o mancando rilanci migliorativi entro il c.d. "tempo base"⁸⁷, Consip (od altra stazione appaltante o centrale) dichiarerà conclusa l'asta. Il sistema informatico di negoziazione produrrà poi in automatico la graduatoria delle offerte secondo i criteri prefissati dal bando⁸⁸.

Delle operazioni di gara deve essere redatto verbale elettronico (art. 78 del Codice dei contratti pubblici); al fine di garantirne l'imputabilità e l'integrità, nonché per soddisfare il requisito della forma scritta, questo deve essere sottoscritto mediante firma digitale (art. 21 del Codice dell'amministrazione digitale)⁸⁹, resa peraltro obbligatoria grazie al d.l. n. 66/2014., all'art. 8⁹⁰.

Attraverso questo tipo di firma infatti viene garantita la identificabilità del soggetto cui è imputato il verbale nonché l'integrità ed l'immodificabilità dello stesso: in questo modo il verbale si configurerà come un atto amministrativo

⁸⁷ Previsto dalla lettera d'invito all'asta, si tratta di quel periodo di tempo che parte dal recepimento dell'ultima offerta migliorativa, entro il quale, laddove manchino ulteriori offerte migliorative, da parte di almeno un altro partecipante, la stessa si ritiene conclusa prima del raggiungimento della durata massima stabilita (art. 292, comma 2, del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici).

⁸⁸ C.d. "istruzioni", v. A. Masucci, *Atto amministrativo informatico*, in A. Falzea - P. Grossi - E. Cheli - F. Grasso, *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 47.

⁸⁹ All' art. 1, lett. s), del codice dell'amministrazione digitale, per "firma digitale" s'intende "un particolare tipo di firma elettronica avanzata, basata susu un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica ed una privata, coordinate tra loro, che consente al titolare, tramite la chiave privata, ed al destinatario, tramite chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici".

⁹⁰ B. Santacroce, *Fattura elettronica: dal 6 giugno scatta l'obbligo con la p.a.*, in *Il Sole 24 Ore - Focus*, mercoledì 28 maggio 2014, p. 2.

“automatizzato”, ovvero come un atto elaborato ed adottato mediante computer⁹¹.

Una volta assolto l’obbligo della verbalizzazione, e dopo la verifica delle offerte anormalmente basse (artt. 86-88 del Codice dei contratti pubblici)⁹², si procederà all’aggiudicazione, prima provvisoria e poi definitiva (art. 85, comma 11, del Codice dei contratti pubblici), dandone adeguata pubblicità entro quarantotto ore⁹³ come previsto dall’art. 35, paragrafo 4, della Direttiva appalti, alla Commissione europea.

1.6. Il dialogo competitivo

Chiudendo la rassegna degli strumenti elettronici a disposizione di Consip (e più in generale alle stazioni appaltanti), nell’ambito degli appalti pubblici, il dialogo competitivo, all’art. 1, comma 39, del Codice degli appalti pubblici, è definito come una “procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti

⁹¹ G. Duni, *L’amministrazione digitale: il diritto amministrativo nell’informatica*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 74.

⁹² Tra gli strumenti di rilevazione di congruità dei prezzi, oltre alle convenzioni Consip, rilevano i costi standardizzati ex Osservatorio dei contratti pubblici e gli elenchi dei prezzi del Genio Civile, oltre ai prezzi in uso nel luogo di esecuzione del contratto.

⁹³ La valutazione anormalmente bassa dell’offerta è liberamente valutabile da parte delle stazioni appaltanti (od eventualmente dalle centrali di committenza), potendosi richiedere “giustificazioni” all’offerente in merito alle voci di prezzo che concorrono a formare l’importo complessivo posto a base di gara (art. 87 del Codice dei contratti pubblici). Al concorrente, cui sono richieste le giustificazioni, viene assegnato un termine non inferiore ai 15 giorni per la presentazione delle stesse per iscritto; tenuto conto del miglior prezzo di mercato, la stazione appaltante deciderà discrezionalmente se accettare o meno le ragioni addotte, v. A. Biagini, *Avviso sui risultati della procedura di affidamento*, in S. Baccharini, op.cit., p. 786.

particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale, o delle quali, i candidati selezionati saranno invitati a presentare delle offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare”⁹⁴.

All’art. 58, comma 2, è inoltre prescritto cosa debba intendersi per appalto “particolarmente complesso”, ovvero quando la stazione appaltante o centrale acquisti “non è oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi” o “non è in grado di specificare l’impostazione giuridico-finanziaria del progetto”⁹⁵.

Con il dialogo si cerca così di superare quelle asimmetrie informative tra le amministrazioni ed il mercato, ovvero di ovviare al *gap* di conoscenze delle prime, prevedendo una collaborazione delle imprese al fine di specificare l’oggetto del contratto già definito in via di massima da Consip (od altra stazione appaltante),

⁹⁴ Inoltre, all’art. 30 della Direttiva appalti è inteso come dialogo competitivo quella “procedura alla quale ogni operatore economico può chiedere la partecipazione e nella quale l’amministrazione aggiudicatrice avvia un dialogo con i candidati ammessi al fine di elaborare soluzioni in base alle quali presentare offerte”.

⁹⁵ Ad esempio, qualora la stazione appaltante non disponga di studi di merito all’identificazione o quantificazione dei propri bisogni od all’individuazione dei mezzi strumentali tesi al soddisfacimento dei predetti bisogni, nonché alle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali degli stessi e all’analisi dello stato di fatto e di diritto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti (storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche etc.)

o di premiare date soluzioni tecnico operative rispetto a quelle già prefissate, ma altresì utilizzando il *know-how* delle imprese, la loro inventiva, la loro capacità ideativa-progettuale, dinanzi ad un problema dato già nella fase preliminare di individuazione dell'oggetto stesso della prestazione⁹⁶.

Si tratta dunque di un procedimento di scelta del contraente “atipico”, che può essere visto come una combinazione tra alcuni elementi della procedura negoziata e talune caratteristiche della procedura ristretta nella scelta del contraente⁹⁷; la dottrina ha sottolineato come, nel caso in cui si necessiti l'acquisto di un bene complesso, e, laddove l'amministrazione non possa essere in grado di valutarne tutte le caratteristiche, o, ancora, in presenza di una forte asimmetria informativa a svantaggio dell'amministrazione, il ricorso ad altre tipologie di procedura non può essere la più ottimale)⁹⁸.

Un esempio di dialogo competitivo è quello in cui Consip fornisce, su committenza di date amministrazioni, un appalto per progetti informatici particolarmente complessi che richiedono ingenti investimenti in soluzioni innovative, come può essere la

⁹⁶ S. Gonzalez, *El contrato administrativo*, Madrid, Civitas, 2003, p. 171 ss.

⁹⁷ D. M. Traina, *Verso il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici: il dialogo competitivo*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, XI, 2005, p. 1979.

⁹⁸ B. Raganelli, *Il dialogo competitivo*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, II, 2009, p. 128.

costruzione di un sistema informatico per conto di un amministrazione⁹⁹.

La procedura del dialogo, che può quindi essere usata solo laddove le condizioni suddette sussistano effettivamente¹⁰⁰, inizierà mediante la pubblicazione del bando (che conterrà la descrizione degli obiettivi, i requisiti per l'ammissione, il criterio di valutazione¹⁰¹ ed i termini per la presentazione dell'istanza di partecipazione) e l'ammissione dei concorrenti, a cui fa seguito la fase del "dialogo".

In questa sede, per evitare che Consip od altre stazioni appaltanti combinino singoli profili delle diverse proposte, il dialogo è condotto individualmente con ciascuno dei soggetti previamente ammessi alla procedura "non fornendosi, in modo discriminatorio, informazioni che possano favorire alcuni partecipanti rispetto ad altri" (art. 58, comma 7, del Codice dei contratti pubblici)¹⁰².

⁹⁹ Consip, *Riflessioni sull'impatto economico degli istituti innovativi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, in *Quaderni Consip*, 2007, p. 55.

¹⁰⁰ Trattasi infatti di procedura "eccezionale" rispetto alle procedure aperte o ristrette, v. R. Caranta, *Il dialogo competitivo, l'accordo quadro, i sistemi dinamici di acquisizione, la speciale procedura di aggiudicazione per i lavori di edilizia residenziale pubblica*, in R. De Nictolis, *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 816 ss.

¹⁰¹ Esclusivamente dell'offerta economicamente più vantaggiosa; tale criterio si applica anche per l'esclusione di soluzioni proposte nel passaggio da una fase all'altra del dialogo competitivo.

¹⁰² R. Caranta, *I contratti pubblici*, op. cit., p. 472. E' poi prevista, sia nella direttiva che nel codice, la possibilità che i dialoghi competitivi si svolgano in fasi successive in modo da

Ultimo *step* di tale procedura è la fase di aggiudicazione; una volta conclusi i dialoghi posti in essere tra stazione appaltante ed operatori economici, la prima richiederà ai secondi le offerte finali circa la propria proposta come progressivamente sviluppata all'interno del dialogo competitivo, al fine dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto; laddove poi vi siano motivazioni valide, per l'amministrazione aggiudicatrice, di ritenere alcuna delle soluzioni soddisfacente, questa ha la facoltà di non aggiudicare la gara "senza che ad essi spetti alcun indennizzo o risarcimento" (art. 58, comma 11, del Codice dei contratti pubblici)¹⁰³.

Le varie fasi del dialogo competitivo, specie laddove svolto in via telematica e secondo le condizioni prescritte dal Codice e dalla nuova Direttiva sugli appalti pubblici¹⁰⁴, paiono quindi ispirate dall'esigenza di garantire alle amministrazioni pubbliche il più alto grado di flessibilità per ottenere, dal mercato, soluzioni innovative per appalti di particolare complessità¹⁰⁵.

ridurre il numero di soluzioni da discutere durante la fase del dialogo, applicando i criteri di aggiudicazione stabiliti nel bando di gara o nel documento descrittivo

¹⁰³ È inoltre esclusa dopo la fase del dialogo ogni ulteriore negoziazione

¹⁰⁴ Come ad esempio il rispetto della privacy inerente ai confronti tenuti dalla stazione appaltante con il singolo operatore concorrente e la parità di trattamento tra gli operatori economici stessi.

¹⁰⁵ A. Mascolini, *Il dialogo competitivo*, in *Progetto & Pubblico*, VI, 2007, pp. 38-40.

2. Gli acquisti pubblici “responsabili”

In tema di *e-procurement*, specie negli ultimi anni, in coerenza con le linee di sviluppo elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze (ed in ossequio agli orientamenti comunitari), hanno assunto un'importanza sempre maggiore una serie di iniziative trasversali aventi come obiettivo quello di contribuire alla visibilità del Programma di razionalizzazione degli acquisti, introducendosi inoltre ulteriori elementi di innovazione nei processi interni e nei servizi offerti alle amministrazioni pubbliche¹⁰⁶.

Come sottolineato in sede comunitaria, oggi, il semplice richiamo alla sostenibilità ambientale nelle scelte operate dalla pubblica amministrazione non è più sufficiente; occorre, invece, negli appalti pubblici, che gli aspetti sociali possano essere validamente combinati con quelli ambientali¹⁰⁷.

E' in questa dimensione che si usa parlare di *green public procurement* e di *social procurement* come di acquisti pubblici cc.dd. “responsabili”, aspetti centrali nell'azione di Consip.

¹⁰⁶ Camera dei deputati, *Relazione concernente i risultati in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni*, 2013, p. 25.

¹⁰⁷ Nei *consideranda* della Direttiva appalti, si sottolinea come “le pp.aa. aggiudicatrici debbano garantire il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro” (consid. n. 37), la cui vigilanza “andrebbe svolta in ogni fase della procedura di appalto” (consid. n. 40), incentivandosi inoltre “l'innovazione sociale e l'eco-innovazione, che sono poste al centro della strategia Europa 2020” (consid. n. 47).

2.1. Gli acquisti verdi

Gli acquisti verdi delle pubbliche amministrazioni (o *green public procurement*) rappresentano uno degli ambiti di intervento di Consip fin dall'avvio del Programma di razionalizzazione degli acquisti della spesa pubblica per beni e servizi, teso a diffondere logiche di sostenibilità ambientale come possibile leva per razionalizzare la spesa pubblica attraverso comportamenti quali la riduzione degli sprechi, il risparmio energetico nonché la riduzione e la corretta gestione dei rifiuti, tenendosi in considerazione l'intero ciclo di vita dei beni acquisiti.

L'integrazione di considerazioni di carattere ambientale nelle procedure di acquisto della pubblica amministrazione ha avuto forte impulso grazie ai vari interventi della Commissione europea, che ha considerato il *green public procurement* “uno strumento cardine della politica integrata dei prodotti”¹⁰⁸.

Quest'ultima¹⁰⁹ è da intendersi quale “approccio che tenta di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco dell'intero ciclo di vita” (dall'estrazione delle materie prime alla gestione dei rifiuti), e gli acquisti verdi rappresentano, di tale politica, uno degli

¹⁰⁸ V. la comunicazione della Commissione europea, n. 302/2003.

¹⁰⁹ Detta anche IPP, “Integrated Product Policy”.

strumenti più efficaci¹¹⁰. Trattasi comunque di uno strumento volontario, per cui gli Stati membri e le autorità possono decidere la misura in cui attuarlo¹¹¹.

Sul tema, il legislatore italiano, nel Codice degli appalti pubblici, ha previsto, all'art. 2, comma 2, di “subordinare il principio di economicità ai criteri, previsti dal bando, ispirati alla tutela dell'ambiente ed alla promozione dello sviluppo sostenibile”; a questa disposizione, di portata generale, s'è poi data maggior specificazione con il decreto interministeriale n. 135/2008, che ha disposto l'approvazione del “Piano d'azione nazionale sul *green public procurement*”, delineandosi un quadro di riferimento complessivo utile a facilitare l'adozione e l'implementazione di pratiche “verdi” dal punto di vista sia tecnico che metodologico (indicizzandosi criteri cc.dd. di eco-sostenibilità¹¹², quali la riduzione dell'uso delle risorse ambientali e della produzione dei rifiuti, la sostituzione delle fonti di energia da non rinnovabili a rinnovabili, la riduzione di emissioni inquinanti, etc.)¹¹³.

¹¹⁰ Commissione europea, *Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi*, 2011, seconda edizione, p. 6.

¹¹¹ V. la comunicazione della Commissione europea, n. 400/2008, pag. 4.

¹¹² Detti anche “criteri ambientali minimi”, che vengono previsti ed aggiornati con decreto del Ministro dell'ambiente, in merito alle varie voci dei capitoli di spesa delle pubbliche amministrazioni.

¹¹³ M. Fieschi, *Le forniture verdi in Italia - Green public procurement: norme, capitoli ed esperienze d'acquisto di prodotti ambientalmente preferibili*, in *Edilizia e Territorio - Il Sole 24 Ore*, Novembre 2004, p. 19.

Consip ha fortemente contribuito, nell'ambito del piano, alla redazione di "criteri minimi" per l'individuazione di prodotti a ridotto impatto ambientale (specie con riguardo alle apparecchiature elettroniche e cartacee), predisponendo ulteriori proposte d'integrazioni o modifiche sui decreti inerenti ad altre categorie di acquisti (ad esempio arredi, ristorazione, etc.)¹¹⁴.

Ad oggi infatti, si ritiene che i criteri ambientali siano inseriti in circa il 93% delle convenzioni attive e nei principali bandi del mercato elettronico della pubblica amministrazione, risultando essere un motore importante per l'innovazione sul mercato, dando all'industria incentivi reali per sviluppare prodotti e servizi verdi in settore dove le amministrazioni pubbliche sono tra i maggiori acquirenti sul mercato¹¹⁵.

2.2. Il Social Procurement

Mentre per *green public procurement* s'intende l'integrazione di considerazioni di carattere ambientale nelle procedure di acquisto della P.A., il *social procurement* rappresenta, invece, uno sviluppo

¹¹⁴ F. Testa - F. Iraldo - S. Ricotta, *Il GPP in Italia: l'emanazione del piano nazionale degli acquisti verdi*, in *Energie & Ambiente Oggi*, III, 2008, pp. 59-60.

¹¹⁵ Commissione europea, *Strategia Europa 2020: per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, comunicazione n. 202/2010.

nelle teorie e nelle pratiche di sostenibilità applicate agli appalti pubblici; significa, più precisamente, orientare la scelta verso prodotti e servizi “responsabili” dal punto di vista sociale, superandosi quell’approccio basato sui requisiti economici ed introducendo una nuova dimensione accanto a quella dei cc.dd. “acquisti verdi”¹¹⁶.

La Commissione europea considera gli appalti pubblici “socialmente responsabili” come “operazioni di appalto che tengono conto di variegati aspetti sociali, quali opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità di con i diritti socio-lavorativi, pari opportunità, accessibilità, nel rispetto dei principi del TFUE e delle Direttive sugli appalti”¹¹⁷.

Quest’ultime, in particolare, hanno consolidato il quadro giuridico, menzionando le modalità d’integrazione degli aspetti sociali nelle specifiche tecniche, nei criteri di selezione, nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione dell’appalto (cc.dd. fasi cruciali dell’appalto)¹¹⁸.

¹¹⁶ Commissione europea, *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, comunicazione n. 4/2010, p. 4.

¹¹⁷ F. A. Cancilla, *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell’integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 146. Quanto detto rientra nel concetto c.d. di *accountability*, ovvero la capacità delle organizzazioni di rendere conto, in modo trasparente e responsabile, le proprie azioni (od omissioni) consentendosi scelte consapevoli ed informate. Nella Pubblica Amministrazione, il concetto si traduce nella capacità di creare valore economico e sociale dandone esaustivamente conto alla società.

¹¹⁸ C. Iemulo, *Direttive appalti 2014. Guida alle novità*, Catania, Cesda, 2014, p. 7.

In questo modo, le autorità pubbliche possono offrire alle aziende incentivi per lo sviluppo d'una gestione responsabile¹¹⁹.

La costruzione di un insieme articolato e condiviso di requisiti sociali per le amministrazioni pubbliche aggiudicatrici, d'altro canto, non può che incentivare, nelle diverse fasi della procedura d'appalto, la sperimentazione e l'adozione di nuovi approcci e strumenti per la promozione di pratiche di responsabilità sociale rispondenti ai bisogni delle comunità e dei territori di riferimento (c.d. principi dell'integrazione e dell'inclusione)¹²⁰.

In Italia, strumento che rende possibile un approccio concreto alle peculiarità sociali degli acquisti è il c.d. "processo del dialogo strutturato", ovvero una relazione strutturata su uno scambio informativo-telematico tra stazione appaltante e fornitori (e sub-fornitori), introdotto con decreto del Ministero dell'ambiente del 6 giugno 2012.

Mediante tale dialogo possono tenersi in conto gli aspetti sociali nella definizione dei bandi di gara della pubblica amministrazione, migliorandosi ad esempio la conoscenza delle condizioni di lavoro (rilevando in particolare il concetto di "lavoro

¹¹⁹ F. Pedullà, *L'affidamento degli appalti sociali*, Milano, *Il Sole 24 Ore- Dossier*, 2008, p. 15.

¹²⁰ Considerando n. 37 della Direttiva appalti, n. 2014/24/UE; v. C. Ranieri, *Gli acquisti sociali negli appalti pubblici: strumenti e buone pratiche locali*, seminario del progetto NO CIGSs, camera di commercio di Roma, 18 giugno 2013.

dignitoso”), od attivandosi eventuali meccanismi correttivi in caso di mancato rispetto degli *standards*¹²¹.

Con un ulteriore decreto del Ministero dell’ambiente, del 10 aprile 2013, a supporto della diffusione di pratiche di appalto sostenibili, è stato predisposto, all’interno dei cc.dd. criteri ambientali minimi (come visto, presenti nel Piano d’Azione per la sostenibilità dei consumi), l’inserimento, ove opportuno, di un capitolo dedicato ad aspetti sociali sui profili critici della categoria di appalti di cui è oggetto, ulteriore rispetto alle finalità di verifica del rispetto delle condizioni di lavoro nelle catene di fornitura¹²².

Consip, in qualità di centrale di committenza, non solo svolge un ruolo di “soggetto attivo” per la promozione e diffusione delle prassi socialmente responsabili sul territorio, ma anche quello di attore in grado di integrarne i principi nella propria gestione e praticarli in modo coerente nei confronti delle parti interessate (ad esempio mediante strumenti elettronici come gli sportelli in rete¹²³ per le piccole e medie imprese distribuite in tutto il territorio).

¹²¹ Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Roma, *Guida agli acquisti sociali negli appalti pubblici*, 2013, p. 18.

¹²² Tali considerazioni sociali possono riguardare opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (inclusione delle persone con disabilità o dei lavoratori svantaggiati), pari opportunità, accessibilità, aspetti legati al commercio etico, ecc. L’introduzione dei soli aspetti sociali, uno o più di quelli sopra elencati a titolo esemplificativo, consente di definire le pratiche di appalto “socialmente responsabili”.

¹²³ Servizi di supporto informativo ed assistenza distribuiti capillarmente su tutto il territorio nazionale, che consentono la divulgazione delle iniziative sul Programma di razionalizzazione.

3. La collaborazione tra Consip e Sogei s.p.a.

Il d.l. n. 95/2012, convertito nella l. n. 135/2012, all'art. 4, comma 3-*bis* e comma 3-*ter*, ha disposto l'affidamento alla Sogei, Società d'informatica generale italiana s.p.a., delle attività, in precedenza in capo a Consip, di gestione e sviluppo del sistema informatico della pubblica amministrazione, come previsto ai sensi del d.lgs. n. 414/1997.

Sogei, nata nel 1976 col compito di realizzare l'anagrafe tributaria, a partire dal 2002 è divenuta società ad azionariato interamente pubblico sotto il totale controllo del Ministero dell'economia delle finanze; questa è la società di *information and communication technology*¹²⁴ che opera sulla base del modello operativo dell'*in-house providing*¹²⁵.

Essa ha per oggetto, prevalentemente, la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle Agenzie fiscali, nonché ogni altra attività di natura informatica per le pubbliche

¹²⁴ Ovvero tecnologia dell'informazione e della comunicazione, è l'insieme dei metodi, delle tecnologie ovvero dei sistemi di invio o ricezione di informazioni (tecnologie digitali comprese).

¹²⁵ L'espressione *in-house providing*, identifica il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione: ciò accade quando quest'ultima acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato. Il modello si contrappone a quello dell'*outsourcing*, o *contracting out* (la c.d. esternalizzazione).

amministrazioni, garantendone la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informatico.

L'unificazione in Sogei di tutte le funzioni informatiche attinenti le varie pubbliche amministrazioni, si considera come occasione per una razionalizzazione ed ottimizzazione delle competenze tecnologiche che possono non solo ridurre i costi di gestione, ma, ulteriormente, potenziare le capacità di raggiungimento dell'integrazione delle banche dati e delle spese di bilancio in seno ai vari livelli di P.A.¹²⁶

In materia di *e-procurement*, compete a tale società la progettazione e la conduzione del sistema d'interscambio per l'invio delle fatture in formato elettronico dai fornitori alla stazione appaltante e la dematerializzazione dei documenti¹²⁷.

In ultimo è da ricordare come Sogei, sulla base di apposita convenzione, si avvalga di Consip, ex art. 26 della l. n. 488/1999, nella sua qualità di centrale di committenza, per l'acquisizione di beni e servizi.

Nell'ambito dell'*information and communication technology*, progetto innovativo e di spicco a livello europeo è il progetto

¹²⁶ A. Gambarotta - D. Natale, *Il trasferimento delle attività informatiche di Consip a Sogei: un'occasione per potenziare ulteriormente lo sviluppo digitale della PA*, Club dirigenti tecnologie dell'informazione, Roma, giugno 2013, p. 7.

¹²⁷ Commissione finanze e tesoro del Senato, *Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco*, 15 aprile 2014.

PEPPOL, acronimo di “*Pan-European Public Procurement OnLine*”¹²⁸.

Questo progetto, finanziato nell’ambito del Programma quadro Europeo per l’innovazione e la competitività¹²⁹, ha lo scopo di far sì che ogni operatore economico partecipi, senza incontrare barriere tecnologiche¹³⁰, alla gara d’appalto elettronica di una p.a. d’un altro stato membro inviando le attestazioni per la partecipazione e le proprie offerte in forma di catalogo, e ricevendo ordini ed emettendo fatture in formato elettronico, con la possibilità di firmare i documenti elettronicamente¹³¹.

Costituito da diciotto soggetti pubblici appartenenti ad undici diversi stati, cui partecipa l’Italia, l’infrastruttura PEPPOL porta in sé benefici quali l’efficienza e la riduzione dei costi per le pubbliche amministrazioni, con automazione dei processi ed incremento della concorrenza, nonché l’accesso a nuovi mercati ed opportunità di sviluppo¹³².

¹²⁸ Progetto che ha preso avvio nel maggio del 2008.

¹²⁹ Il CIP sostiene le attività innovative ed offre servizi di supporto alle aziende nelle regioni.

¹³⁰ Ad esempio il piccolo produttore di apparecchiature odontoiatriche della Danimarca potrà partecipare a gare telematiche indette da un ente pubblico sanitario della Francia grazie a tale sistema centralizzatore, che si rifà al Gruppo Europeo d’Interesse Territoriale già citato nel capitolo I tra le note.

¹³¹ G. M. Racca - R. Cavallo Perin, *Organizzazioni sanitarie e contratti pubblici in Europa: modelli organizzativi per la qualità in un sistema di concorrenza*, in A. Pioggia, *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, p. 214.

¹³² A. Sinibaldi, *Manuale di conservazione digitale. Linee guida al nuovo Codice dell’amministrazione digitale*, Bologna, Franco Angeli, 2012, p. 134.

Da marzo 2011, Consip ed il Ministero dell'economia e delle finanze hanno integrato i componenti PEPPOL nella piattaforma Acquisti In Rete, secondo gli *standards* del Programma quadro europeo, garantendosi la ricezione di fatture estere e la trasformazione dei relativi dati nello *standard* che sarà adottato dalle pubbliche amministrazioni; l'utilizzo di soluzioni comuni tra gli stati parte del progetto, rappresenta infatti uno snodo cardine per l'interoperabilità tra le piattaforme di *e-procurement*, rendendosi più agevole la partecipazione delle imprese ai processi di appalto elettronici e dando maggiore impulso alla concorrenza nello spazio comunitario¹³³.

¹³³ Consip, *Peppol, a balance about the project experience*, in *Quaderni Consip*, 2014, I, p. 9.

CAPITOLO IV

CONSIP COME “MODELLO”: LE CENTRALI DI COMMITTENZA TERRITORIALI

1. Definizione di centrale di committenza

La centralizzazione delle procedure di acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni, sia nel diritto comunitario che nel diritto interno, è ormai saldamente ritenuto quale “meccanismo idoneo a favorire la riduzione ed il controllo delle risorse impiegate dalle amministrazioni per l’acquisto di beni e servizi”¹.

Tale processo è perseguito anche mediante la diffusione delle centrali di committenza, le quali, da strumento promozionale, sono venute ad essere considerate come strutture amministrative imposte, a causa delle esigenze di contenimento e di riduzione della spesa pubblica².

¹ Consiglio Europeo, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionali e di riforma 2014 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell’Italia*, n. 7, 2 giugno 2014.

² In particolare, come si vedrà in seguito, il d.l. n. 66/2014 ha previsto ulteriori obblighi di centralizzazione degli appalti per i piccoli comuni, come già previsto all’art. 33, comma 3-bis, nonché la riduzione delle centrali di committenza parte del “sistema a rete” in un numero massimo non superiore a 35 (e tra queste, come centrale “nazionale”, vi figura Consip). V. inoltre L. Fiorentino, *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, IV, 2013, pp. 353-354.

Lo scopo di centralizzare, mediante sistema di committenze, ha altresì la capacità di ridurre il numero di entità organizzative coinvolte nell'esercizio della funzione amministrativa; così facendo, oltre a favorirsi la semplificazione, si va a diminuire il costo del controllo sulla regolarità formale delle procedure nonché ad accrescere l'efficacia dei controlli interni. Infatti, mediante la creazione di un numero limitato di cc.dd. "centri di responsabilità", può favorirsi anche la prevenzione dei fenomeni corruttivi e di mala amministrazione³.

Ulteriore incentivo alla centralizzazione è poi l'effetto che essa può avere nello stimolare l'innovazione delle imprese che partecipano alle procedure e, nel complesso, i relativi mercati di riferimento⁴.

Le decisioni assunte dalle centrali di committenza, sono infatti in grado di indirizzare anche le scelte effettuate da amministrazioni non aggregate⁵, determinando i livelli di qualità e di prezzo con riferimento ad ampie categorie merceologiche.

³ A. Vannucci, *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, rendite e corruzione*, in G. D. Comporti, *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Napoli, Percorsi di diritto amministrativo, 2011, p. 294. Tuttavia, il rischio è di stimolare, al contrario, la formazione di intese restrittive della concorrenza, generando effetti distorsivi sull'attività delle piccole-medie imprese.

⁴ F. Di Lascio, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, cit., p. 206.

⁵ G. Racca, *La professionalità nei contratti pubblici della sanità: centrali di committenza ed accordi quadro*, in *Foro amm. TAR*, VII-VIII, 2010, p. 1744.

La figura delle centrali di committenza, prevista in Italia per la prima volta con la l. n. 488/1999, ha trovato in seguito pronta definizione in sede comunitaria (con la dir. n. 2004/18/Ue, abrogata e sostituita dalla dir. n. 2014/24/Ue) e nel Codice dei contratti pubblici (art. 3, comma 34, ed art. 33).

La “centrale di committenza” è quindi considerata quale “amministrazione aggiudicatrice”, che “acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori” o “aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori” (come da definizione all’art. 1, comma 34, del Codice degli appalti pubblici; art. 37 dir. n. 2014/24/Ue); tali due funzioni non sono antitetiche ed anzi possono coesistere, spettando comunque agli Stati membri la piena discrezionalità nel decidere il “se”, a monte, utilizzare tale strumento⁶ ed il “come”, in caso di un utilizzo di esso, definire concretamente il modello giuridico ed i compiti da assegnarsi⁷.

Come previsto dalla Direttiva appalti, al par. 3 dell’art. 37, è espressamente previsto come tutte le procedure di aggiudicazione

⁶ Come sottolineato nel considerando n. 70, “Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di aggiudicare a una centrale di committenza un appalto pubblico di servizi per la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze senza applicare le procedure di cui alla presente direttiva”.

⁷ L. R. Perfetti, *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 470 ss.

degli appalti svolte da una centrale di committenza sono effettuate utilizzando mezzi di comunicazione elettronici”, in conformità con le regole applicabili alle comunicazioni elettroniche di cui all’art. 22 della Direttiva stessa; Consip quindi funge da “modello” nazionale per la diffusione di tale istituto nel panorama amministrativo territoriale⁸.

Quanto appena detto trova peraltro conferma nell’art. 274 del Regolamento attuativo del Codice degli appalti pubblici (disciplinante la figura del responsabile del procedimento negli acquisti tramite centrale di committenza⁹), nel quale viene disposto che le centrali di committenza “acquisiscono in via telematica dati, informazioni e documentazione in ordine alla fase di esecuzione del contratto, anche in rapporto alle modalità tecniche e procedurali per la qualificazione dei contraenti generali”¹⁰.

Puntualizzazione ulteriore da farsi, in tema di centrali d’acquisto, riguarda l’eccezione, per quest’ultime, *ex art. 33*, comma 2, del Codice degli contratti pubblici, del divieto di affidare a soggetti pubblici o privati, l’espletamento delle funzioni e delle

⁸ A. Massari - M. Montalti, *l’accordo quadro negli appalti pubblici*, op. cit., p. 129.

⁹ Nominato assieme ad un Direttore dell’esecuzione, il Responsabile assume i compiti di cura, controllo e vigilanza nella fase di esecuzione contrattuale e in quella di verifica di conformità delle prestazioni.

¹⁰ All’art. 312 del Regolamento è poi previsto che, fermi gli obblighi vigenti in capo alle stazioni appaltanti, le centrali di acquisto possano svolgere attività di supervisione e controllo.

attività di stazione appaltante di lavori pubblici, secondo il principio generale di inderogabilità delle competenze.¹¹

Il quadro normativo delineato va così a coordinarsi con la realtà consolidata del modello Consip, che trova il proprio fondamento legislativo antecedentemente alla positivizzazione dell'istituto delle centrali di committenza (il già più volte richiamato art. 26 della l. n. 488/1999)¹².

Il concetto di centralizzazione, che meglio esprime le necessità di ridurre la spesa nelle amministrazioni e la semplificazione dell'apparato burocratico, si è nel tempo, come andremo a constatare, “ampliato”, fino a coinvolgere altri soggetti, in grado, assieme a Consip, di rispondere alle varie esigenze delle amministrazioni locali italiane; è il caso delle centrali regionali di committenza¹³ e delle centrali uniche di committenza¹⁴.

¹¹ R. Caranta, *Le centrali di committenza*, in M. Sandulli - R. De Nictolis, *Trattato sui contratti pubblici*, op. cit., p. 607; Cons. di Stato, sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1577, in *Foro amm. CdS*, p. 3321.

¹² D. Collacino, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali di acquisto locali*, in L. Fiorentino, *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, op. cit., p. 12.

¹³ A tale *species* possiamo riconnettere anche il sistema dell'Unione di acquisto, forma di consorzio per l'acquisto di beni e servizi utilizzata dalle aziende sanitarie ed ospedaliere; come sottolineato dal T.a.r. della Regione Sicilia con sent. n. 1018/2009, come le centrali di committenza, le unioni “non costituiscono centro esclusivo d'imputazione dei rapporti intercorrenti con le imprese partecipanti ad una gara ad evidenza pubblica”.

¹⁴ Università degli studi di Tor Vergata, *Come acquista la p.a., primo rapporto nazionale*, cit., p. 24.

2. Le centrali regionali d'acquisto

Per darsi uno slancio al c.d. “sistema a rete” degli acquisti nella pubblica amministrazione, ispirato al principio di leale collaborazione tra livelli di governo, la l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), all’art. 1, comma 455, “al fine di contenere e razionalizzare la spesa pubblica per l’acquisto di beni e servizi”, ha previsto la possibilità per le regioni di costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre, che operano quali centrali di committenza *ex art. 33 del Codice dei contratti pubblici*, in favore di amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio¹⁵.

Queste, ai sensi del successivo comma 456, stipulano, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni (di cui all’art. 26 della legge istitutiva Consip quale centrale di committenza “nazionale”, generando peraltro non pochi problemi interpretativi in merito alla definizione delle competenze¹⁶), ed utilizzano gli strumenti predisposti dal Codice degli appalti pubblici e il suo

¹⁵ M. Sanino, *Commento al codice dei contratti pubblici*, Torino, Utet, 2007, pp. 179 - 182.

¹⁶ R. Caranta, *I contratti pubblici*, op. cit., p. 255; C. Pinelli, *Appalti pubblici ed opere pubbliche tra competenza statale e competenza regionale*, in *Giur. Cost*, V, p. 496.

Regolamento d'attuazione (mercato elettronico, accordi quadro, sistema dinamico), nel rispetto delle soglie d'acquisto¹⁷.

Come previsto all'art. 1, comma 10, del d.l. n. 95/2012, è stato fatto obbligo alle centrali regionali di acquisto di comunicare al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica ed a Consip, l'avvenuta stipula delle convenzioni ed ulteriori accordi; spetterà poi alla stessa Consip, la pubblicazione dei dati relativi ai contratti comunicati al Commissario¹⁸.

Tale intervento, che ha assunto inizialmente carattere "promozionale"¹⁹ (lo si evince anche dalla facoltà per le regioni d'istituire in comune con le altre una centrale d'acquisto), oggi ha intrapreso una direzione vincolante grazie al d.l. n. 66/2014.

Si prevede infatti come, entro il 31 dicembre del 2014, ogni regione debba costituire o designare un "soggetto aggregatore", rendendosi così effettiva la norma contenuta nella già citata l. finanziaria per il 2007; al fine di favorirsi l'aggregazione della domanda, il decreto ha inoltre istituito un fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, che dovrà finanziare le attività svolte

¹⁷ R. De Nictolis, *Manuale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, op. cit., p. 433.

¹⁸ F. Baldassare - A. Labroca, *Public Procurement, Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, op. cit., p. 172.

¹⁹ F. Di Lascio, *Le centrali di committenza regionali*, in L. Fiorentino, *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella Repubblica federale*, op. cit., p. 142.

dai soggetti aggregatori, i quali verranno iscritti nell'apposita Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, custodita oggi, a partire dal d.l. n. 90/2014 dall'Autorità anticorruzione²⁰.

Riguardo la forma giuridica delle centrali regionali, è stata "indirettamente" legittimata la possibilità che queste fossero costituite anche in forma di società per azioni, le quali sono state esentate dai vincoli operativi introdotti, in generale, per le società pubbliche strumentali²¹.

La *ratio* di tale impostazione infatti è legata all'impossibilità per la potestà legislativa statale, in virtù della riforma nel 2001 del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), di porsi stringenti vincoli di dettaglio al sistema regionale²².

Hanno assunto poi notevole peso, incidendosi sulla successiva strutturazione del "sistema a rete" degli acquisti, due sentenze della Corte Costituzionale.

La prima, sent. n. 345 del 15 novembre 2004, ha sottolineato come la materia degli acquisti debba essere ricondotta alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2 Cost., in

²⁰ A. Mascolini, *Appalti, aggregatori numerati*, in *Italia Oggi*, 12 maggio 2014, p. 8; G. Santilli, *Appalti, Autorità spaccettata*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2014, p. 11. I requisiti per l'iscrizione saranno poi demandati ad un d.P.C.M.

²¹ V. art. 13, comma 1, del d.l. n. 223/2006, il quale ha escluso dal proprio campo d'applicazione i servizi di committenza e le centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di amministrazioni aggiudicatrici.

²² F. Di Lascio, *Le centrali di committenza regionali*, op. cit., p. 138.

considerazione del fatto che le procedure ad evidenza pubblica hanno assunto un ruolo fondamentale per gli operatori economici interessati agli appalti pubblici, consentendosi al legislatore, da un lato, ad individuare le linee guida per la definizione del quadro sugli “obblighi-facoltà” di ricorso agli acquisti centralizzati, e dall’altro, affermandosi, come detto poc’anzi, il limite invalicabile del rispetto autodeterminazione regionale nell’ambito della normativa di dettaglio²³.

La seconda invece, sent. n. 417 del 14 novembre 2005, ha affermato come un sistema che fosse delineato sulla bipartizione tra obblighi e facoltà di ricorso a strumenti di centralizzazione degli acquisti, fosse imperniato sul principio di coordinamento della finanza pubblica, sottolineandosi inoltre come “l’obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d’asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente [...], non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l’ambito della discrezionalità del legislatore statale²⁴.

²³ R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, IV, 2004, p. 388 ; A. Concaro - I. Pellizzone, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, III, 2005, p. 521; P.A. Cinti - G. Savini, *L’attività normativa statale e la tutela della concorrenza*, in *Amministrazione in cammino*, 2004, p. 10.

²⁴ C. Buzzacchi - F. Pizzolato - V. Satta, *Regioni e strumenti di governante dell’economia. Le trasformazioni degli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 89.

Ulteriore problematica, di tutt'altra natura, riguarda, a partire dall'istituzione del sistema collaborativo Stato-Regioni della finanziaria del 2007, la limitazione degli acquisti da parte degli enti del Servizio sanitario regionale, i quali, stando alla lettera dell'ultima legge citata, all'art. 1, comma 449, debbono avvalersi delle convenzioni stipulate dalle centrali di riferimento territoriali.

Anche qui, si osservano soluzioni diverse adottate dalle amministrazioni regionali, giungendosi a scelte organizzative che, a causa della specificità e rilevanza degli acquisti nel settore sanitario, li distinguono dai modelli centralizzati previsti per gli altri beni e servizi; è il caso, ad esempio, della previsione di una centrale di committenza dedicata agli acquisti regionali oppure la definizione di forme di tipo associativo - consortili che vedono coinvolte le ASL presenti sul territorio²⁵.

Tuttavia, si ravvisano forti disomogeneità a livello territoriale, legati principalmente a due fattori: in primo luogo, il rapporto tra centrale di committenza regionale e le istituzioni territoriali di riferimento (che porta a distinguere i centri aggregatori della domanda in due modelli organizzativi diversi, uno c.d. "agenziale"

²⁵ M. Meneguzzo - G. Fiorani, *Analisi comparativa delle esperienze di aggregazione della domanda in sanità*, Roma, About Pharma, 2008, p. 35.

ed uno c.d. “a rete”, dei quali si tratterà in seguito)²⁶; in secondo luogo, la tipologia di gare gestite dalle centrali, in cui la logica prevalente è ancora quella di acquistare, a prezzi più bassi, grandi quantitativi di forniture di beni standard, seppur si stia sempre più andando ad affermarsi la tendenza a fornirsi beni e servizi ad alto contenuto tecnologico (quali ad esempio macchinari estremamente sofisticati o servizi finanziari oppure di certificazione digitale), dimostrandosi come le centrali regionali, nel sistema “a rete” che costituiscono assieme a Consip, apportino un ruolo fondamentale anche nel processo di modernizzazione ed innovazione degli acquisti pubblici.²⁷

2.1. I modelli regionali di centrale

Come prima accennato, possiamo scorgere, nel quadro dei modelli organizzativi delle centrali di committenza presenti nel territorio nazionale, e che vanno a costituire il c.d. sistema a rete, due tipologie prevalenti²⁸.

²⁶ S. Biancardi, *Guida operativa agli appalti di servizi e forniture*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, p. 89.

²⁷ AVCP, *Censimento ed analisi dell’attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete*, 28 gennaio 2010.

²⁸ C. Iaione, *Le società in house per i servizi strumentali*, in www.astrid.eu.

La prima, c.d. “modello agenziale”, o “*top down*”, è data da un soggetto formalmente esterno all’organigramma della regione ma strettamente connesso alla stessa da un punto di vista giuridico, cui è delegata la funzione acquisti.

A questa devono obbligatoriamente rivolgersi per i propri acquisti le aziende sanitarie, ma vi è un forte *input* anche sugli enti locali, almeno per quanto riguarda gli acquisti di beni standardizzati²⁹.

L’esempio che si prenderà a riferimento è quello di Intercent-ER della regione Emilia Romagna.

La seconda, c.d. “modello a rete”, o “*bottom up*”, vede la regione mettere a disposizione delle amministrazioni interessate la propria piattaforma elettronico-telematica per la gestione delle gare, agendo, qualora fosse necessario per il tipo di settore trattato o perché richiesto dagli stessi enti, come centro unico di acquisto.

Gli enti, in questo modello, hanno quindi due possibilità: gestire le proprie gare autonomamente utilizzando la piattaforma regionale comune, oppure rivolgersi alla centrale di committenza per l’organizzazione comune delle gare e stabilire quindi

²⁹ E. Ongaro, *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali ed operativi*, Reggio Calabria, Rubbettino, 2010, p. 41.

convenzioni³⁰. Qui, invece, l'esempio che si prenderà a riferimento è quello della piattaforma START della regione Toscana.

2.1.1. Il sistema “INTERCENT-ER” in Emilia Romagna (modello “agenziale”)

Con la legge regionale n. 11/2004, intitolata *Sviluppo regionale della società dell'informazione*, la Regione Emilia e Romagna ha costituito l'agenzia regionale Intercent, una delle realtà più innovative nel campo della centralizzazione degli acquisti nel il settore pubblico.

La scelta di tale modello vada ad inserirsi nel più ampio contesto dell'informatizzazione dell'amministrazione regionale.

L'intero capo V della sopra menzionata legge è, infatti, dedicato alla disciplina del sistema telematico di negoziazione e, in particolare, all'art. 18, comma 1, si è prevista l'introduzione di un sistema di *e-procurement* attraverso cui perseguire la razionalizzazione della spesa per l'approvvigionamento di beni e servizi³¹.

³⁰ Promo P.A., *Il nuovo ruolo dei RUP*, 2010, p. 38.

³¹ L'art. 18, comma 4, prevede ulteriormente che, mediante lo sviluppo di modalità informatiche e telematiche di negoziazione, il sistema tende: “a) a contenere la spesa, anche attraverso la definizione delle procedure di selezione dei fornitori, e promuovere, al contempo l'aggregazione e la standardizzazione della domanda, il monitoraggio dei consumi, lo sviluppo della concorrenza e l'adeguamento degli standard di qualità agli effettivi fabbisogni; b) a

Dato questo obiettivo, il successivo art. 19, comma 1, ha poi stabilito che la sua promozione fosse affidata ad un'apposita agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici³².

Attivata in seguito con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 293/2004, all'Agenzia, secondo quanto disposto dall'art. 18, comma 3, della Legge regionale di riferimento, è stato attribuito il compito di introdurre “un sistema di negoziazione per gli acquisti di beni e servizi standardizzabili secondo le esigenze comuni, realizzato anche attraverso la stipulazione delle convenzioni quadro”, nonché “procedure telematico-digitali di acquisto di beni e servizi, realizzate sia attraverso gare telematiche, sia attraverso il mercato elettronico regionale”.

Oltre all'attribuzione della personalità giuridica all'agenzia, s'è poi riconosciuta una forte autonomia regolamentare,

semplificare il processo di acquisto interno; c) a garantire l'autonomia nella pianificazione dei fabbisogni, nella emanazione degli ordini di acquisto e nel controllo dei consumi; d) ad assicurare la trasparenza del mercato degli appalti pubblici di servizi e forniture, stimolando l'ordinato sviluppo delle capacità concorrenziali; e) a perseguire la valutazione comparativa tecnica ed economica tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato tenendo conto della rispondenza alle proprie esigenze, ma anche della possibilità di poter sviluppare programmi informatici specifici e del riutilizzo da parte di altre amministrazioni dei programmi informatici appositamente sviluppati”.

³² In generale, in Emilia Romagna la possibilità di istituire agenzie e aziende per il perseguimento delle finalità istituzionali, delle politiche dell'ente e per l'organizzazione e gestione di particolari attività e servizi, era già stata prevista poco prima dell'avvio di Intercent dalla l.r. 24 marzo 2004, n. 6, intitolata *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università*. Questo provvedimento, all'art. 43, comma 1, prevede agenzie svolgenti “compiti strettamente operativi ed attuativi comportanti consistenti volumi di lavoro e criteri d'azione specifici, in relazione ad attività che, se realizzate nell'ambito dell'ordinaria struttura dei servizi regionali, potrebbero comportare rilevanti problematiche organizzative o procedurali, oppure significativi rischi di disservizio”. A tale modello pare essere riconducibile Intercent-ER.

amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (nei limiti di quanto previsto dalla l.r. n. 11/2004, la quale sottopone Intercent all'indirizzo ed al controllo dell'amministrazione regionale³³), nonché l'imposizione dell'osservanza di criteri di efficienza, economicità ed efficacia³⁴.

Al fine di comprendere il ruolo di Intercent nel proprio territorio, è opportuno analizzare i soggetti in favore dei quali l'Agenzia svolge la propria attività³⁵.

L'art. 19, comma 5, della l.r. n. 11/2004, ha stabilito che l'attività dell'Agenzia debba essere rivolta, in via esclusiva, alla regione, agli enti regionali, alle aziende del servizio sanitario regionale, agli enti locali, enti, aziende ed istituti da questi costituiti o partecipati ed, infine, agli istituti di istruzione scolastica e universitaria.

L'agenzia può prestare i propri servizi anche in favore di altre pubbliche amministrazioni, nonché di enti ed organismi di diritto

³³ L'art. 23 della l.r. n. 11/2004 ha stabilito come il rapporto di servizio tra l'agenzia e l'amministrazione regionale sia regolato da convenzioni operative della durata massima di trentasei mesi, attuate mediante accordi di servizio. Questi atti devono specificare "gli obiettivi di sviluppo del sistema, anche con riferimento ai diversi settori merceologici e di spesa, gli indicatori di risultato e gli incentivi per il conseguimento degli stessi, nonché il sistema di finanziamento della gestione, con modalità che garantiscano, anche attraverso appropriate forme di partecipazione degli utenti agli oneri di gestione, l'equilibrio di bilancio della struttura stessa".

³⁴ C. Miriello, *Manuale di legislazione universitaria*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2007, pp. 233 ss.

³⁵ Non va dimenticato come Intercent svolga un ruolo centrale e di capofila tra le altre regioni d'Italia nell'ambito del Social Procurement (come sottolineato nel manuale *Valorizzazione dell'impresa etica nelle procedure di acquisto pubbliche*).

pubblico, pure laddove appartenenti ad altre regioni (art. 19, comma 8).

Peraltro, con disposizione di più recente introduzione, si è previsto che possano rientrare in tale novero le società e in generale gli organismi non ricompresi tra quelli citati, costituiti o partecipati in via maggioritaria dalle amministrazioni indicate con finalità di promozione e sostegno delle attività inerenti allo sviluppo economico, sociale, culturale, del territorio³⁶.

I servizi dell'agenzia possono, infine, essere prestati anche in favore delle organizzazioni di volontariato "iscritte nell'albo regionale o nei registri provinciali delle organizzazioni di volontariato nonché dei centri di servizio al volontariato dell'Emilia-Romagna"³⁷.

Nel disegno del legislatore regionale, quindi, Intercent assume il ruolo di vera e propria "cabina di regia" del sistema degli acquisti, secondo un modello rafforzato anche dalla l.r. n. 28/2007, il cui art. 3 impone alle amministrazioni aggiudicatrici operanti nell'ambito del suddetto sistema regionale "di avvalersi di Intercent nei casi e con le forme e modi previsti dalla l.r. n. 11/2004", anche al fine di promuovere la partecipazione delle piccole e medie

³⁶ Comma 8-*bis*, aggiunto dalla l.r. n. 13/2007.

³⁷ Comma 8-*ter*, aggiunto dalla l.r. n. 21/2009.

imprese alle diverse procedure, aperte, chiuse o negoziate, di *e-procurement* delle pp.aa³⁸.

2.1.2. Il sistema “START” in Toscana (modello “a rete”)

La Giunta regionale toscana ha promulgato, con l.r. n. 38/2007 (*Norme in materie di appalti pubblici e relative a disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro*) le norme tecniche di funzionamento del proprio sistema informatico d’acquisti START³⁹, perseguente l’obiettivo di migliorare la qualità del sistema dei contratti pubblici affidati dalle stazioni appaltanti che operano nel territorio toscano.

Al fine di sviluppare le ricorrenti tematiche inerenti gli appalti pubblici, quali semplificazione, efficienza e concorrenza, l’ente Regione collabora, secondo il sopra citato “modello a rete”, con l’Anci Toscana, in modo da fornire un supporto, di natura burocratica e tecnico-informatica, anche alle strutture amministrative locali, coadiuvandosi le attività connesse alle procedure di gara per l’affidamento di forniture, servizi e lavori, ed,

³⁸ F. Di Lascio, *Le centrali di committenza regionali*, op. cit., p. 146.

³⁹ Acronimo di “Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana”, v. V. Italia, *Appalti, contratti, convenzioni*, op. cit., p. 165.

aumentandone, contemporaneamente, la trasparenza e la razionalizzazione della spesa⁴⁰.

Tra i pilastri di tale collaborazione tra i due enti vi sono la costruzione di una struttura operativa qualificata ed esperta, l'ausilio agli enti locali operanti come Centrali uniche di committenza⁴¹, *ex art. 33, comma 3-bis*, del Codice dei contratti pubblici (come novellato dal d.l. n. 66/2014, tramite Unioni di comuni, accordi consortili, ausilio delle Province), ed, infine, la promozione (*ex art. 47 della l.r. n. 38/2007*) di un sistema telematico d'acquisto per lo svolgimento di procedure aperte, ristrette o negoziate, secondo la normativa comunitaria e nazionale⁴² e coordinandosi con gli strumenti di *e-Procurement* gestiti da Consip ed i *benchmarks* da quest'ultima predisposti.

Per favorire la collaborazione tra i soggetti partecipanti alla piattaforma START, è stato istituito, presso la direzione regionale competente in materia, l'Osservatorio regionale sui contratti pubblici (art. 4), che acquisirà informazioni, garantirà la pubblicità

⁴⁰ V. Protocollo d'intesa Regione Toscana - Anci Toscana per attività di supporto in materia di appalti, siglato a Firenze il 24 settembre 2012.

⁴¹ Tra queste ricordiamo l'unione della Valdera.

⁴² Al seguente art. 48 della l.r., la Regione favorisce i processi di semplificazione delle procedure di acquisto mediante: a) l'adozione di comuni regole procedurali utili a consentire la condivisione e l'interoperabilità dei sistemi informativi; b) la condivisione dei servizi messi a disposizione dall'infrastruttura della rete regionale, costituita quale articolazione del sistema pubblico di connettività; c) l'integrazione dei sistemi informativi mediante l'interscambio d'informazioni utilizzabili da più amministrazioni aggiudicatrici.

degli atti ed incentiverà le procedure elettroniche di aggiudicazione (art. 5)⁴³.

In concomitanza con la struttura telematica dettasi, operano gli Enti per i servizi tecnico amministrativi di area vasta (ESTAV, istituiti con l.r. n. 40/2005)⁴⁴, agenzie regionali dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e gestionale⁴⁵, cui l'ente Regione può chiedere l'adesione ai contratti da tali enti stipulati come centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici⁴⁶.

Ex art. 101, gli enti in questione, oltre ad esser competenti in materia di approvvigionamento di beni e servizi, gestiscono le relative reti informative e le tecnologie informatiche (comma 1), coordinandosi col sistema telematico-informatico START, concorrendo così alla promozione dell'amministrazione elettronica nel sistema regionale.

⁴³ L'Osservatorio, come indicato all'art. 7 della legge regionale, svolge il ruolo di sezione regionale dell'Osservatorio centrale dell'AVCP, oggi sostituita dall'ANAC.

⁴⁴ Legge questa disciplinante il servizio sanitario regionale.

⁴⁵ Essi sono andati a sostituire i Consorzi di area vasta, soggetti di diritto privato strettamente dipendenti dalla Regione, che erano stati istituiti nel 2003 con funzione di acquisizione di beni e servizi. Questi Consorzi venivano finanziati dalle aziende sanitarie territorialmente presenti nell'area vasta, elaborando strategie correlate alla dinamica del mercato secondo i fabbisogni delle aziende sanitarie regionali.

⁴⁶ *Ex art. 101*, comma 5, l.r. n. 40/2005. Integrati col sistema telematico regionale, tali enti (Estav nord-ovest, Estav centro, Estav sud-est) operano nel settore sanitario regionale quali centri aggregatori della domanda per beni e servizi, v. O. Cutajar - A. Massari, *Codice dei contratti pubblici commentato con la giurisprudenza*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014, p. 884.

2.2. La stazione unica appaltante

L'art. 13 della l. n. 136/2010 (*Piano nazionale contro le mafie*) in attuazione dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici, ha promosso l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, l'economicità e la regolarità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose; in sua attuazione, è stato successivamente emanato il d.P.C.M. n. 200/2011 recante indicazioni operative sul funzionamento e l'organizzazione delle SUA⁴⁷.

Pur avendo natura giuridica di “centrali di committenza”⁴⁸, il regolamento non ha posto stringenti vincoli in merito alla forma giuridica che queste debbono assumere⁴⁹.

Tra i possibili compiti delle SUA che emergono dal regolamento, v'è segnalato come le stesse debbano occuparsi della

⁴⁷ Modello che peraltro non era nuovo nel nostro ordinamento; la l.r. n. 26/2007 della Regione Calabria infatti aveva già istituito un'autorità regionale con funzioni simili.

⁴⁸ La Corte dei conti della Regione Basilicata, con parere n. 98/2013, ha sottolineato come non possa riscontrarsi una “sovrapponibilità” delle attività delle Centrali uniche di committenza con le Sua, poiché, pur avendo entrambe natura di centrali di committenza, ex art. 3, comma 34, del Codice dei contratti pubblici, la Stazione unica non può rendersi acquirente di lavori, servizi e forniture destinate ad altre amministrazioni aggiudicatrici.

⁴⁹ F. Di Lascio, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, cit., p. 210. Come s'è previamente visto, possono riscontrarsi forme di centrali di committenza che non sono SUA, perché preesistenti o perché costituite al di fuori delle disposizioni in esame (aventi carattere “promozionale”). Pertanto, spetterà ai soggetti interessati individuare il miglior modello strutturale attraverso il quale dar vita al nuovo soggetto giuridico.

gestione della procedura di gara (art. 2 del d.P.C.M), collaborando con gli enti aderenti, e possono procedere all'aggiudicazione dei contratti anche in relazione alla realizzazione di lavori pubblici, oltre che di servizi e forniture.

Inoltre, su richiesta delle prefetture territorialmente competenti, le SUA devono fornire ogni dato ed informazione utile ai fini di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata (art. 5 del d.P.C.M)⁵⁰.

Coloro che possono aderire alla SUA sono le amministrazioni dello Stato, regioni, enti locali, enti pubblici territoriali, organismi di diritto pubblico; a favore di questi, la stazione collabora con l'ente aderente alla corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto e della procedura di gara, nomina la commissione aggiudicatrice e cura tutti gli altri adempimenti⁵¹.

I rapporti tenuti con gli enti aderenti saranno poi regolati da convenzioni (art. 4 del d.P.C.M.), che prevedranno l'ambito di operatività con riferimento ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le modalità di rimborso dei costi sostenuti, l'obbligo per l'ente aderente di trasmettere alla SUA l'elenco dei contratti per cui

⁵⁰ F. Baldassare - A. Labroca, *Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici ed opportunità gestionali*, op. cit., p. 171.

⁵¹ R. Caranta, *I contratti pubblici*, op. cit., p. 257.

si prevede l'affidamento nonché l'obbligo, per l'ente aderente, su richiesta della stazione unica, di trasmettere ogni informazione utile relativa all'esecuzione del contratto (facoltà questa prevista, *ex art. 101 del Codice antimafia, pure per gli enti sciolti per infiltrazioni mafiose*)⁵².

Il modello SUA, che ha quindi come ulteriore profilo, oltre a quello di razionalizzazione programmazione degli acquisti, anche quello di essere strumento per la lotta alle infiltrazioni della criminalità organizzata, è stato considerato “distinto”, con delibera n. 90/2013 della sez. regionale della Corte di Conti, regione Basilicata, rispetto al modello generale di centrale di committenza, poiché alla stazione unica non è consentito rendersi, essa stessa, acquirente di lavori, servizi e forniture (diversamente dalle centrali uniche di committenza, *ex art. 33, comma 3-bis, del Codice dei contratti pubblici, di seguito analizzate*)⁵³.

La stessa sezione, con delibera n. 89/2013, ha inoltre ritenuto come “i fini di garanzia della trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione dei contratti impongano, nel caso di un ente locale

⁵² D. Sole, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, pp. 187 ss. La spinta promozionale nell'utilizzo delle SUA da parte delle Regioni è resa peraltro evidente dall'accentramento delle funzioni in capo all'Authority anticorruzione, presieduta dall'ex capo della Direzione distrettuale antimafia di Napoli, Raffaele Cantone.

⁵³ G. Sorrentino - A. Massari. *Gli acquisti sul Mepa*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014, p. 76.

che abbia aderito alla SUA, che l'affidamento avvenga attraverso di essa anche per i contratti sotto soglia (i quali lo ricordiamo, vedono la possibilità di ricorrere al mercato elettronico di Consip o altra centrale di committenza, o, in assenza, procedendo autonomamente)⁵⁴.

2.2.1. La stazione unica appaltante in Liguria (SUAR)

Con l'art. 21 della l.r. n. 51/2012, la regione Liguria, dopo Calabria e Marche, ha disposto la costituzione di una stazione unica appaltante a livello regionale⁵⁵, riscrivendo interamente l'art. 6 della l.r. n. 13/2003, con il quale era già stata individuata una forma di centralizzazione regionale in materia di appalti di servizi e forniture di beni aventi il carattere di "spesa comune", all'interno della struttura competente in materia di gara e contratti⁵⁶.

La sopra citata disposizione ha previsto come la struttura appena richiamata sia configurata come SUA, seguendo la disciplina tracciata dal d.P.C.M. n. 200/2011, prevedendosi un

⁵⁴ A. Massari - F. Usai, *Il mercato elettronico e gli acquisti di beni e servizi dopo la spending review*, op. cit., p. 289.

⁵⁵ Come sottolineato dalla proposta di legge regionale per l'istituzione della SUA, l'utilizzo di tale strumento è dipeso anche in virtù della sempre più crescente infiltrazione mafiosa che ha colpito la Liguria, come ad esempio lo scioglimento del consiglio comunale di Bordighera.

⁵⁶ Rapporto Itaca, *Le centrali di committenza per gli appalti nei piccoli comuni*, 2013, p. 31.

obbligo di adesione per gli enti costituenti il settore regionale c.d. allargato⁵⁷, gli enti strumentali e le società *in house* della Regione, dandosi invece facoltà di adesione a tutte le altre pubbliche amministrazioni aventi sede nella regione Liguria, sempre che non abbiano già aderito ad altra SUA a livello regionale, incluse autorità portuali ed aziende pubbliche di servizi alle persone.

In base ad una Convenzione stipulata con l’Anci e le prefetture dei quattro capoluoghi di Provincia, la Stazione unica può procedere agli adempimenti relativi all’affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia comunitaria d’interesse dei predetti enti; considerato l’espresso rinvio all’art. 33 del Codice dei contratti pubblici, la SUA svolge quindi anche, in questo caso, la funzione di centrale di committenza per i piccoli comuni.

Con deliberazione n. 1060, del 4 settembre 2013, si è così fissata la convenzione di cui dettosi dalla durata di tre anni, con possibilità di rinnovo per un periodo analogo a quello iniziale, con funzioni, oltre a quelle di centrale di committenza, di lotta e contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

⁵⁷ Settore questo inglobante soggetti istituzionali che producono beni e servizi non destinabili alla vendita, soddisfacendo bisogni collettivi ed operando una redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese, secondo quanto stabilito dal Regolamento UE n. 2223/96 (che definisce il settore delle amministrazioni pubbliche relativamente al sistema europeo dei conti nazionali e regionali) e dalla l. n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005).

Inoltre, l'Anci ha la facoltà di promuovere l'adesione alla stazione unica appaltante regionale presso i propri associati, sempre che questi non abbiano già aderito ad altra SUA costituita a livello provinciale.

Tra i servizi e le attività che vengono svolti dalla SUA della regione Liguria⁵⁸, vi sono quelli relativi all'acquisizione dei piani dei lavori pubblici dei soggetti convenzionati per il successivo e tempestivo inoltro alle Prefetture competenti ed i relativi atti tecnico-amministrativi, la collaborazione con i soggetti aderenti per la corretta individuazione dei contenuti della redazione e degli schemi degli atti di gara, l'acquisizione dei fondi necessari per sostenere le spese di gara, la nomina delle commissioni di gara ed aggiudicatrice in caso di aggiudicazione col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la trasmissione alla Prefettura competente dell'elenco di tutte le imprese che hanno partecipato alla procedura di gara e la gestione dell'attività di pre-contenzioso ed accesso agli atti.

Restano invece di competenza dei soggetti convenzionati⁵⁹, attività quali l'individuazione delle opere da realizzare e delle fonti di finanziamento, la stipulazione del contratto di appalto con

⁵⁸ Si veda a riguardo l'art. 3 della Convenzione tra prefetture, Regione Liguria ed Anci Liguria.

⁵⁹ Art. 4 della Convenzione.

l'aggiudicatario e la gestione di tutti gli adempimenti successivi relativi all'esecuzione dello stesso⁶⁰, la comunicazione alla SUA Liguria di tutte le varianti intervenute.

3. Le centrali di acquisto negli enti locali: le centrali uniche di committenza dopo il d.l. n. 66/2014

L'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201/2011 (c.d. "Salva Italia"), aveva introdotto, all'art. 33, comma 3-*bis*, del Codice degli contratti pubblici, una nuova modalità di gestione accentrata degli appalti per i comuni con popolazione non superiore ai cinque mila abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia⁶¹.

Le modalità di costituzione delle centrali uniche di committenza, "amministrazione aggiudicatrice obbligata", sono due: i comuni possono avvalersi delle unioni dei comuni⁶² (di cui all'art. 32 del d.lgs n. 267/2000) già esistenti, oppure, possono sottoscrivere un apposito accordo consortile, dando così vita ad un

⁶⁰ Comprese tutte le comunicazioni d'obbligo all'Osservatorio Regionale dei contratti pubblici ed alla Prefettura competente in merito all'esecuzione del contratto.

⁶¹ Inalterata invece la possibilità, per i comuni oltre i 10 mila abitanti, di procedere ad acquisti per un valore non superiore ai 40 mila euro senza alcun obbligo di aggregazione.

⁶² E. Civetta, *La manovra Monti per gli enti locali*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, p. 60. L'art. 19 del Tuel ribadisce poi l'obbligo di gestione associata degli appalti, come prescritto in precedenza, all'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78/2010. Al seguente art. 30 è invece disposto che la durata delle convenzioni stipulate con Consip o centrale regionale non possano avere durata inferiore ai tre anni, dimostrando, i comuni interessati, "il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione". Alla luce di quanto detto, pare evidente un *favor*, tra le forme associative previste dal Tuel, per le convenzioni e per le unioni di comuni.

nuovo soggetto giuridico secondo le regole indicate nel T.U. degli enti locali (Tuel)⁶³.

Queste possibilità, tuttavia, devono esser integrate alla luce dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 95/2012; questo ha difatti aggiunto un ulteriore periodo al comma 3-*bis*, consentendosi, in alternativa al ricorso al modello della centrale di committenza, l'adesione alle convenzioni e/o l'utilizzo degli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di riferimento⁶⁴ (Consip o Centrali regionali d'acquisto).

Il quadro normativo descritto è stato successivamente modificato dal d.l. n. 66/14 (convertito in legge, n. 89/2014), da correlarsi alla riforma degli enti locali adottata con la l. n. 56/2014 (c.d. riforma Delrio⁶⁵); l'art. 33, comma 3-*bis*, è stato *ex novo* riscritto dall'art. 9, comma 4, eliminandosi il riferimento al limite dimensionale dei comuni ("i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi"), prevedendosi "l'avvalimento eventuale dei competenti uffici provinciali nella costituzione di apposito accordo consortile" ed, infine, sanzionando

⁶³ F. Di Lascio, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, cit., p. 212.

⁶⁴ Si guardi anche alla sent. della Corte cost., n. 36/2004 relativa alla compatibilità del sistema di committenza Consip rispetto alle istanze di decentramento ed autonomia degli enti locali, ritenuto legittimo dato il potere statale di coordinamento della finanza pubblica.

⁶⁵ "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", v. C. Tubertini, *Norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, VIII - IX, 2014, p. 795.

la violazione degli adempimenti previsti con il mancato rilascio del Codice Identificativo di Gara (CIG) ai suddetti Comuni⁶⁶.

Vari sono gli aspetti da analizzarsi in merito; in primo luogo la legittimazione del legislatore statale a disciplinare la suddetta materia, la quale è stata oggetto di continui esami da parte della Corte Costituzionale, specie nei primi anni seguenti alla riforma del titolo V della Costituzione.

Ex art. 117 Cost., a seconda del fine legislativo, qualora si evochi, quale titolo di legittimazione statale, quello della “riduzione della spesa pubblica”, rileva una competenza concorrente *ex comma 3*, ove si prevede l’“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”; in questa logica, da una parte, non potrebbero escludersi interventi del legislatore regionale di dettaglio, rispetto ai principi statali, e dall’altra, potrebbero sorgere dubbi di legittimità costituzionale sulla stessa natura dettagliata della suddetta disposizione statale⁶⁷.

Tuttavia, alla luce dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia, sembra di potersi dire che tale previsione legislativa statale sia comunque espressione della competenza

⁶⁶ Rilascio che oggi, in virtù del d.l. n. 90/2014, non spetterà più alla soppressa AVCP ma all’Authority Anticorruzione. S’è inoltre prorogato, *ex art. 23-ter* del d.l. n. 90, il termine per la costituzione di centrali uniche di committenza per l’acquisizione di servizi e forniture al 1° gennaio 2015 (al 1° luglio per i lavori pubblici).

⁶⁷ N. Pignatelli, *Codice degli Enti Locali*, Neldiritto.it, Roma, 2012, pp. 301 ss.

esclusiva della “tutela della concorrenza” (*ex art. 117, comma 2, Cost., lett. e*)⁶⁸, incidendo direttamente anche sulle logiche di mercato, posto che un accentramento della fase dell’aggiudicazione dei contratti pubblici determina l’aggregazione della domanda e quindi migliori condizioni di trasparenza e concorrenza nel mercato.

Questo ambito di competenza tende, pertanto, a comprimere in spazi assai angusti la suddetta competenza legislativa regionale (esercitabile ai soli fini dell’armonizzazione dei bilanci)⁶⁹.

In secondo luogo, dai dettati dispositivi, pare non ammettersi la costituzione di più centrali di committenza all’interno del medesimo territorio provinciale; ciò porta quindi ad escludere la gestione associata delle procedure di appalto tra comuni limitrofi siti in due territori provinciali diversi⁷⁰.

In terzo luogo, il ricorso agli “accordi consortili” (o convenzioni) genera criticità di natura operativa.

Infatti, passaggio imprescindibile, è l’individuazione di un comune capofila, potendo identificarsi il Responsabile unico del

⁶⁸ Come già affermato in precedenza con la sent. n. 345/2004 della Corte cost. Più di recente la sent. n. 220/2013 della Corte cost. ha negato l’applicabilità di tale disciplina per le regioni a statuto speciale.

⁶⁹ N. Pignatelli, *La centrale di committenza unica per i piccoli comuni. La gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica*, in *LexItalia*, III, 2013, p. 7.

⁷⁰ G. Vesperini, *Le nuove province*, in *Giorn. Dir. Amm.*, III, 2012, pp. 277-278; Id., *Il disegno del nuovo governo locale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, VIII-IX, 2014, pp. 790 ss.

procedimento all'interno della stessa struttura organizzativa di tale ente; il problema sorge per il fatto che gli accordi consortili non vengono ricompresi nell'elenco Istat delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato (*ex art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009*), senza poter in questo modo, il Responsabile unico, richiedere il codice identificativo di gara (CIG) all'Autorità competente⁷¹.

Alla luce di quest'ultima considerazione è poi da chiedersi: chi deve istituire la centrale unica? Sono due le ipotesi che si profilano.

La prima, laddove già esista un'Unione di comuni, spetta ai relativi organi darvi impulso per l'avvio del processo di centralizzazione; la seconda, se invece non vi sia un'unione, vedrà l'obbligo gravare sui singoli comuni che dovranno, *in primis*, tra di loro, sottoscrivere una convenzione ove s'individua l'amministrazione capofila cui rimettere il coordinamento complessivo, ed, *ex post*, deliberare se procedere del tutto in via convenzionale oppure optare per la costituzione di un'unione⁷².

⁷¹ Inoltre è dubbio se la costituzione di una centrale a mezzo di convenzione garantisca alla stessa una propria soggettività giuridica come diversamente accadrebbe nel caso delle Unioni di cui all'art. 3, comma 25, del Codice dei contratti pubblici (*acquire.. facendo ricorso a centrali di committenza anche associandosi o consorziandosi*). V. Rapporto Itaca, *Le centrali di committenza per gli appalti nei piccoli comuni*, 2013, cit. p. 87.

⁷² F. Frieri - L. Gallo - M. Mordenti, *Le unioni di comuni*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, pp. 81-82.

Tale quadro è sicuramente dipeso da un doppio obiettivo che il legislatore s'è posto a monte: da una parte, la tendenza a perseguire il contenimento della spesa pubblica incidendosi sui diversi livelli di governo con una spinta verso l'accentramento (in un'ottica diremmo "anti-federalista"); dall'altra, lo scopo di ridurre la frammentazione organizzativa, eliminandosi il rischio di duplicazioni di spesa e promuovendosi forme di associazionismo a "costo zero"⁷³.

Tuttavia, l'imposizione di una variegata normativa di dettaglio sul tema delle centrali uniche di committenza, rende sicuramente difficoltoso l'esercizio pieno dell'autonomia locale, scontrandosi con quello che è il principio di autodeterminazione⁷⁴; il legislatore infatti, per raggiungere stabilmente l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, come sostiene la dottrina⁷⁵, dovrà *in primis* ispirarsi a quel principio di "adeguatezza" che possa tener conto anche delle prerogative degli enti locali in questione⁷⁶.

⁷³ F. Merloni, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Regioni*, 2009, I, pp. 103-104; F. Politi, *Dall'unione alla fusione dei Comuni*, in *Ist. Fed.*, I, 2012, p. 5.

⁷⁴ C. Tubertini, *Le misure di riduzione dei costi della politica regionale e locale*, in *Giorn. dir. amm.*, VI, 2013, pp. 669 ss.

⁷⁵ P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 19-23.

⁷⁶ Ad esempio, consentendosi alle centrali uniche di procedere solo alla sottoscrizione di accordi e convenzioni (come nel caso di Consip), cui poi gli enti locali aderenti accedono per procedere ad acquisti a prezzi concorrenziali; oppure, indicando procedure per l'affidamento di appalti in nome o per conto di uno o più comuni aderenti (o, ancora, svolgendo entrambe le predette funzioni).

CONCLUSIONI

Come s'è potuto constatare, il sistema degli appalti centralizzati in Italia è ancora in via di sviluppo ed in continua evoluzione.

L'incessante normativizzazione, legata in particolare ad interventi mirati alla razionalizzazione della spesa pubblica, ha influenzato sensibilmente lo sviluppo della disciplina delle centrali di committenza; la strada che s'è inteso perseguire, tuttavia, pare essere quella della coerenza dei parametri prezzo-qualità individuati da Consip, la quale ha visto accrescere, nel corso del quindicennio preso in riferimento, a partire dalla legge n. 488/1999, il proprio potere di definizione dei *benchmarks* tramite la stipulazione di convenzioni (coadiuvando l'attività dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici e del suo Osservatorio, come visto soppressi e scalzati in tutte le funzioni dall'Autorità anticorruzione a partire dal giugno di quest'anno).

Vari però sono gli aspetti problematici che si sollevano dopo un'analisi completa del quadro giuridico.

In primo luogo le carenze del c.d. "sistema a rete", fondato sul coordinamento tra i centri di spesa regionali ma che trova varie

difficoltà per una sua concreta applicazione, specialmente a causa delle diverse esigenze (e dei differenti bilanci) delle singole amministrazioni; limite questo non sconfinabile anche in virtù dell'autonomia attribuita alle regioni ed agli altri enti locali con la riforma del titolo V del 2001 e sottolineato più volte dalla Corte costituzionale (esemplificativa la sentenza n. 417/2005 in cui la Consulta ha statuito come il legislatore statale debba limitarsi a stabilire “vincoli di principio”, lasciando agli enti libertà di allocazione delle risorse).

A questo aspetto problematico si connette la mancanza d'un controllo sul numero di centrali di acquisto sparse nel territorio nazionale, che, congiunto al complicato meccanismo di obblighi - facoltà di ricorso a Consip da parte delle amministrazioni pubbliche (statali e non), rende indubbiamente intricato e complesso il controllo sulla spesa pubblica e sul rispetto dei parametri prezzo-qualità (da qui l'interesse ad imporsi l'istituzione di un'unica centrale di committenza per regione e l'obbligo di creare centrali uniche negli enti locali entro il 31 dicembre 2014, come stabilito dal d.l. n. 66/2014, al fine di rendere maggiormente efficiente una politica di *spending review*).

Una soluzione, dinanzi a questo scenario, potrebbe essere la frammentazione delle competenze territoriali in materia di appalti di forniture, servizi e lavori in 4-5 maxi aree nazionali (nord ovest - nord est, centro, sud ed isole, come visti nel modello degli ESTAV nella regione Toscana), centralizzandosi le aggiudicazioni in capo a centrali di committenza interregionali integrate con le diverse realtà territoriali (magari sottoforma di SUA, sì da rispondere anche alle esigenze di lotta alla corruzione e fornendosi una maggiore garanzia di trasparenza nelle procedure di aggiudicazione), lasciando così anche ampi margini di manovra alle autonomie (tramite le centrali uniche di committenza di cui all'art. 33, com. 3-bis del Codice dei contratti pubblici) e stimolando la leale collaborazione tra enti.

Il tutto sotto l'impulso di Consip, non tanto come ente "aggiudicatore" ma, tornando a quello che era in un certo senso il suo ruolo iniziale, come "strumento di innovazione gestionale", capace di introdurre nelle amministrazioni quel *know-how* inerente ai meccanismi e processi di spesa coerenti con i poli dell'innovazione da una parte e della razionalizzazione della spesa dall'altro.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle innovazioni nel sistema di *e-procurement* italiano (che vede Consip attore ed artefice principale), questo, se paragonato ai sistemi europei, fa percepire una bassa intensità di innovazione organizzativa, a causa, da un lato, della scarsa tendenza alla dematerializzazione delle pratiche burocratiche da parte delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, della carente preparazione professionale dei funzionari pubblici nel settore degli acquisti pubblici, che invece risulta essere essenziale data la complessità e la tecnicità della materia inerente agli appalti; un sistema di monitoraggio adeguato, in questo caso, garantirebbe sicuramente *performances* di maggior rilievo ed una spinta anche al sistema meritocratico all'interno degli uffici pubblici.

Tuttavia, appare evidente come l'interesse del legislatore nazionale sia principalmente quello di limitare gli sprechi di denaro pubblico e al contempo di osteggiare il dilagante tema della corruzione, piaga che ha sempre afflitto la storia della repubblica italiana, perdendosi d'occhio in questo modo, però, ciò che dovrebbe essere il vero obiettivo da perseguirsi in tema di *public procurement*, ovvero la semplificazione e l'efficientamento dei processi di acquisto secondo un modello dinamico e maggiormente

flessibile grazie agli strumenti di *information and communication technology*.

Al fine di tratteggiarsi un nuovo disegno per un “sistema di *procurement* nazionale” (attuante un vera e propria riformulazione delle procedure di acquisto, conseguendosi in questo modo risparmi ed incidendosi al contempo, e in positivo, sui costi dell’amministrazione), serviranno, dunque, misure drastiche, come ad esempio la cancellazione delle capacità di spesa “autonoma” delle più di trentamila stazioni appaltanti sparse per il territorio nazionale, affidandosi a Consip nell’ausilio della definizione dei prezzi e della scelta delle forniture, servizi e lavori “più vantaggiosi”, e l’attuazione effettiva delle pratiche centralizzatrici disciplinate sia nel Codice dei contratti pubblici (all’art. 33, com. 3-bis) sia negli interventi prevedenti la riduzione ad un numero massimo di committenze (trentacinque, come previsto dall’art. 9 del d.l. 66/2014), evitando quella pratica, tutta italiana, di prorogare i termini di attuazione delle norme al fine di scongiurare complesse situazioni di stallo e di blocco dell’apparato burocratico-amministrativo.

BIBLIOGRAFIA

Albano G. L. - Antellini Russo F., *Problemi e prospettive del Public Procurement in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione ed obiettivi di politica economica*, in *Econ. Pubbl.*, III, 2009, 809 - 830 pp.;

Albano G. L. - Sparro M., *Strategie flessibili per un public procurement centralizzato*, in *Economia Pubblica*, I, 2010, 1-8 pp.;

Amovilli P., *Obbligatorietà delle convenzioni Consip e nullità del contratto*, in *Urbanistica ed appalti*, III, 2014, 269-277 pp.;

Anelli F. P., *E-procurement ed outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Astrid-rassegna*, XII, 2005, 1-17 pp.;

Arrowsmith S., *The law of public and utilities procurement*, Londra, Sweet & Maxwell, 2011, 1359 pp.;

Assini N., *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Roma, Wolters Kluwer, 2009, 1626 pp.;

Baldassare F. - Labroca A., *Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, 272 pp.;

Baccarini S., *Codice dell'appalto pubblico*, Milano, Giuffrè Editore, 2011, 2690 pp.;

Baldanza A., *Prime considerazioni della Corte dei Conti sul sistema di acquisti centralizzato*, in *Foro amm. Cds*, I, 2003, 7 - 8 pp.;

Baldi M. - Tomei R., *La disciplina dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2009, 1888 pp.;

Bassi G. - Greco M., *Gli appalti pubblici dopo i decreti Spending Review e Crescita*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, 788 pp.;

Biancardi S., *Guida operativa agli appalti di servizi e forniture*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, 542 pp.;

Bottari C., *La disciplina degli acquisti di servizi e beni nelle aziende sanitarie*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013;

Broggi D., *Consip: una novità nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 2006;

Id., *Consip: significato d'un'esperienza. Teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Milano, Franco Angeli, 2008;

E. Buscemi, *La centralizzazione degli acquisti e l'e-procurement*, in *Appalti pubblici e concorrenza*, Centro studi Confindustria, aprile 2011;

Buzzacchi C. - Pizzolato F. - Satta V., *Regioni e strumenti di governance dell'economia. Le trasformazioni degli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 2007, 146 pp.;

Cancilla F. A., *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, 406 pp.;

Capuzza V., *I Requisiti di ordine generale nelle nuove direttive europee sui contratti pubblici*, in "Contratti pubblici: inizia il viaggio all'interno delle direttive" organizzato da IGI - Istituto Grandi Infrastrutture in Roma (6 maggio 2014);

Caranta R., *Appalti pubblici ed opere pubbliche tra competenza statale e competenza regionale*, in *Giur. It.*, 2004, 493 - 499 pp.;

Id., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, IV, 2004, p. 383 - 398;

Id., *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012, 547 pp.;

Caranta R. - Dragos D. C., *La mini-rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, V, 2014, 493 - 504 pp.;

Caringella F., *Corso di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2013, pp. 106 ss;

Casetta E., *Compendio di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, 576 pp.;

Cassese S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, I, 81 - 94 pp.;

Id., *Dieci anni di riforme amministrative, un bilancio*, 1^a Conferenza nazionale dell'alta dirigenza statale (Roma 3-5 febbraio);

Catricalà A., *I contratti della concorrenza*, Torino, Utet, 2011, 972 pp.;

Chieppa R., *Il Codice amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 1097 pp.;

Cianflone A., *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2012, 2304 pp.;

Cinti P.A. - Savini G., *L'attività normativa statale e la tutela della concorrenza*, in *Amministrazione in cammino*, 2004;

Civetta E., *La manovra Monti per gli enti locali*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, 385 pp.;

Clarich M., *Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il successo della legge anticorruzione*, Guida al diritto de Il Sole 24 Ore, n°46, 2012, 6-13 pp.;

Commissione europea, *Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi*, 2011, seconda edizione, 45 pp.;

Comporti G. D., *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Napoli, Percorsi di diritto amministrativo, 2011, 398 pp.;

Concaro A. - Pellizzone I., *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, III, 2005, 511 - 528 pp.;

Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 1577/1996, in *Foro amm. CdS*, p. 3321;

Id., sez. VI, sent. n. 926/2004, "*Pellegrini-Consip*";

Corte cost., 7 novembre 1995, n.482, reg. Emilia Romagna e altro, in *Giur. Cost.*,VI, 1995, 533 - 536 pp.;

Conio P., *L'offerta più vantaggiosa sbaraglia il massimo ribasso: possibile la gara solo sulla qualità, non sul prezzo*, in *Edilizia e Territorio de il Sole 24 Ore*, II, 2014, 18 -25 pp.;

Cutajar O. - Massari A., *Codice dei contratti pubblici commentato con la giurisprudenza*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014, 1600 pp.;

D'Alessio G.- Di Lascio F., *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009;

Damonte R. - Morselletto M., *Il sistema di scelta del contraente*, Roma, Wolters Kluwer, 2007;

De Nictolis R., *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Milano, Giuffrè, 2007, 1235 pp.;

Id., *Manuale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Epc Libri, 2010, 1867 pp.;

Id., *La riforma del codice appalti*, in *Urbanistica ed appalti*, VIII-IX, 2014, 873 - 884 pp.;

De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2004, vl. I, 561 pp.;

Di Diego S., *Onlus ed imprese sociali*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011;

Di Folco M., *Gli acquisti pubblici e gli appalti*, in *Gior. Dir. Amm.*, X, 2012, 923 - 927 pp.;

G. Di Gaspare, *Nuove formule di regolazione, controllo e trasparenza nei contratti pubblici*, in *Amministrazione in cammino*, 19 luglio 2014, 1 - 10 pp.;

Di Lascio F., *La centralizzazione degli appalti pubblici, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, in *Giorn. dir. amm.*, II, 2014, 205 - 219 pp.;

Duni G., *L'amministrazione digitale: il diritto amministrativo nell'informatica*, Milano, Giuffrè, 2007;

Failla G., *I sistemi di auditing delle scelte pubbliche: ruolo dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per creare condizioni di cooperazione*, in *Riv. trim. appalti*, 2004, 25 - 49 pp.;

Falzea A. - Grossi P. - Cheli E. - Grasso F., *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2007, 1502 pp.;

Fidone G., *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, Giappichelli, 2012, 437 pp.;

Fieschi M., *Le forniture verdi in Italia - Green public procurement: norme, capitolati ed esperienze d'acquisto di prodotti ambientalmente preferibili*, in *Edilizia e Territorio - Il Sole 24 Ore*, Novembre 2004, 14 - 23 pp.;

Filosa R. - Marotta G., *Stabilità finanziaria e crisi. Il ruolo dei mercati, delle istituzioni e delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, 389 pp.;

Fiorentino L., *Il nuovo provveditorato generale*, in *Giorn. dir. amm.*, XII, 1998, 1251 - 1256 pp.;

Id., *La riforma delle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, I, 2001, 82 - 84 pp.;

Id., *Il regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia*, in *Giorn. dir. amm.*, I, 2002, 7 -11 pp.;

Id., *La legge finanziaria e la pubblica amministrazione - III*, in *Giorn. dir. amm.*, IV, 2003, 329 -333 pp.;

Id., *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, in *Giorn. dir. amm.*, III, 2004, 269 - 273 pp.;

Id., *“Modello Consip” e quadro normativo vigente*, in *Giorn. dir. amm.*, II, 2005, 122 - 125 pp.;

Id., *Lo stato compratore, l'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino 2007, 369 pp.;

Id., *Il Modello Consip nella finanziaria per il 2008*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, V, 483 - 487 pp.;

Id., *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, Bologna, Il Mulino, 2011, 398 pp.;

Id., *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, IV, 2013, pp. 353-355;

Fiorentino L. - Pacini M., *La modernizzazione dello Stato*, Milano, Franco Angeli, 2002, 145 pp.;

Formez, *Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Primo Monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. n. 150/2009*, Roma, 7 maggio 2010;

Forte P., *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, Giuffrè, 2011;

Frieri F. - Gallo L. - Mordenti M., *Le unioni di comuni*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013;

Gambarotta A. - Natale D., *Il trasferimento delle attività informatiche di Consip a Sogei: un'occasione per potenziare ulteriormente lo sviluppo digitale della PA*, Club dirigenti tecnologie dell'informazione, Roma, giugno 2013;

Gamberini A., *Appunti per le lezioni del corso del diritto degli appalti dei servizi e delle forniture*, Milano, Giuffrè, 2013, 194 pp.;

Garofoli R. - Sandulli M. A., *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, Giuffrè, 2005, 312 pp.;

Giacalone P., *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto lgs. 39/93 al Codice dell'amministrazione digitale*, Bologna, Franco Angeli, 2007;

Giannini M. S., *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1961;

Giovagnoli R., *Il nuovo regolamento sui contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2011, 1039 pp.;

Giovannelli L., *Contabilità dello stato e sistema europeo dei conti nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2006;

Girolami M., *Le nullità di protezione nel sistema delle invalidità negoziali*, Padova, Wolters Kluwer, 2008;

Gonzalez S., *El contracto administrativo*, Madrid, Civitas, 2003, 825 pp.;

Hinna L., *Spending review vs taglio di spesa pubblica?*, Roma, Donzelli, 2012;

C. Iaione, *Le società in house per i servizi strumentali*, in www.astrid.eu.

C. Iemulo, *Direttive appalti 2014. Guida alle novità*, Catania, Cesda, 2014;

Il Sole 24 Ore, *Cdm, al via riforma Pa con 15mila nuovi posti di lavoro e poteri a Cantone*, 13 Aprile 2014;

Italia V., *Enciclopedia degli enti locali. Appalti, Contratti, Convenzioni*, Milano, Giuffrè, 2008, tomo I, 1560 pp.;

Leone L., *Centrali di committenza più forti e appalti congiunti spingono l'aggregazione della domanda*, in *Edilizia e Territorio*, il *Sole 24 Ore*, II, 2014, 9 -14 pp.;

Macrì M., *Il nuovo sistema di acquisti di beni e servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, XII, 2012, 1167 - 1173 pp.;

Maltoni A., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, Giappichelli, 2005;

Mangiaracina F., *Gli appalti telematici*, Milano, Dike Giuridica, 2008;

Mascolini A., *Il dialogo competitivo*, in *Progetto & Pubblico*, VI, 2007, 38 - 40 pp.;

Id., *Appalti centralizzati nella p.a.*, in *Italia Oggi*, 24 aprile 2014, 17 p.;

Id., *Authority appalti potenziata*, in *Italia Oggi*, 29 aprile 2014, 11 p.;

Id., *Appalti, aggregatori numerati*, in *Italia Oggi*, 11 maggio 2014, 16 p.;

Massari A., *Gli acquisti sul mercato elettronico e sul MePA*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, 678 pp.;

Massari A. - Usai F., *Il mercato elettronico e gli acquisti di beni e servizi dopo la Spending Review*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, 582 pp.;

Massari A.- Montalti M. - Accursio P. O., *L'accordo quadro nei contratti pubblici*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, 702 pp.;

Masucci A., *Le aste elettroniche e la modernizzazione delle procedure di aggiudicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, III, 2013, 317 - 335 pp.;

Mattarella B. G., *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, Bologna, Il Mulino, 2006;

Mazzantini G., *La spesa per l'acquisto di beni e servizi nella p.a.*, in *Terzo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pp.aa.*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012, 231 pp.;

Mazzocco D. T., *I nuovi procedimenti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 490;

Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996;

Meneguzzo M. - Fiorani G., *Analisi comparativa delle esperienze di aggregazione della domanda in sanità*, Roma, About Pharma, 2008;

Merloni F., *Riflessioni sull' autonomia normativa degli enti locali*, in *Regioni*, 2009, I, pp. 103-106;

Mirabella M. - Zerman P. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 1086 pp.;

Miriello C., *Manuale di legislazione universitaria*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2007;

Monsurrò P., *Le tasse in Italia e in Europa: un confronto*, Torino, IBL, 2012;

Montella U., *Guida all'applicazione del codice dei contratti pubblici*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, 535 pp.;

Id., *Le centrali di committenza come strumento di razionalizzazione degli acquisti*, XXII Convegno SAD (28-30 sett. 2011, Alghero).

Napolitano G., *“Le esternalizzazioni”*, XVI Convegno dell'Associazione degli amministrativisti italo-spagnoli (Genova 25-27 maggio 2006);

Id., *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello stato”*, in *Giorn. dir. amm.*, XII, 2010, pp. 1303 ss;

Id., *L'effetto sospensivo della stipula del contratto pubblico*, in *Gazz. amm.*, I, 2011, 103 - 109 pp.;

Nicosia F. M., *“Modello Consip” tra Stato e mercato (Lineamenti e prospettive evolutive)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2002, III, 198 - 207 pp.;

Occhiena M., *Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile*, in *Riv. dir. econ.*, II, 2013, 522 - 536 pp.;

Olivieri L., *Le novità della spending review per gli acquisti di beni e servizi*, in *Appalti e Contratti*, IX, 2012, 67 - 81 pp.;

id., *Acquisti p.a., 2 miliardi di risparmio*, in *Italia Oggi*, 23 aprile 2014, p. 22;

Ongaro E., *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali ed operativi*, Reggio Calabria, Rubbettino, 2010;

Parlangeli R. - Pellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA*, Bologna, Franco Angeli, 2012, p. VI;

Pedullà F., *L'affidamento degli appalti sociali*, Milano, *Il Sole 24 Ore - Dossier*, 2008, 15 - 17 pp.;

Perfetti L. R., *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Giuffrè, 2013, 2720 pp.;

Pignatelli N. - C. Napoli, *Codice degli Enti Locali*, Neldiritto.it, Roma, 2012, 2109 pp.;

Id., *La centrale di committenza unica per i piccoli comuni. La gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica*, in *LexItalia*, III, 2013, 98 - 111 pp.;

Pinelli C., *Appalti pubblici ed opere pubbliche tra competenza statale e competenza regionale*, in *Giur. Cost*, V, p. 496;

Pioggia A., *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011;

Pironti M., *Economia e Gestione delle imprese e dei sistemi competitivi*, Padova, Libreriauniversitaria.it, 2012;

Politi F., *Dall'unione alla fusione dei Comuni*, in *Ist. Fed.*, I, 2012, 1 - 25 pp.;

Ponti B., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2013;

Ponzio S., *La verifica di congruità delle offerte rispetto alle convenzioni Consip s.p.a. negli appalti pubblici di forniture e servizi*, in *Foro amm. CdS*, XII, 2009, 2356 - 2370 pp.;

Racca G., *La professionalità nei contratti pubblici della sanità: centrali di committenza ed accordi quadro*, in *Foro amm. TAR*, VII-VIII, 2010, 1744 - 1758 pp.;

Raganelli B., *Il dialogo competitivo*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, II, 2009, 128 pp.;

Ranieri C., *Gli acquisti sociali negli appalti pubblici: strumenti e buone pratiche locali*, seminario del progetto NO CIGSS, Camera di commercio di Roma, 18 giugno 2012;

Roganti M., *Appalti pubblici solo con firma digitale*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 maggio 2014;

Sanino M., *Commento al codice dei contratti pubblici*, Torino, Utet, 2007, 1246 pp.;

Santacroce B., *Fattura elettronica: dal 6 giugno scatta l'obbligo con la p.a.*, in *Il Sole 24 Ore - Focus*, mercoledì 28 maggio 2014, 1 - 3 pp.;

Santilli G., *Appalti, autorità spaccettata*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2014, 11 p.;

Santise M., *Coordinate ermeneutiche del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, 801 pp.;

Santoro P., *Le fasi di formazione dei contratti pubblici*, in *Riv. Trim. App.*, II, 2007, 149 - 166 pp.;

id., *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013, 567 pp.;

Savelli L., *Appalti “ spezzatino” per favorire le piccole e medie imprese: chi non s’adegua deve motivare*, in *Edilizia e Territorio de il Sole 24 Ore*, II, 2014, 25 - 33 pp.;

Sciandra L., *Gli appalti pubblici nell’UE: regole e realizzazioni*, in *Studi e note di economia*, II, 2005, 48 -55 pp.;

Sinibaldi A., *Manuale di conservazione digitale*, Bologna, Franco Angeli, 2012;

Sole D., *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011, 280 pp.;

G. Squillace, *Le procedure telematiche e le modalità di gestione dell’asta elettronica*, Catania, CeSDA, 2014;

Tar Lazio, sez. III, 12 dicembre 2009, sent. n. 12839, S.I. s.p.a. c. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in *Foro amm. TAR*, XI, 2009, 1233 - 1239 pp.;

Testa F. - Iraldo F. - Ricotta S., *Il GPP in Italia: l’emanazione del piano nazionale degli acquisti verdi*, in *Energie & Ambiente Oggi*, III, 2008, 59 - 61pp.;

Traina D. M., *Verso il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici: il dialogo competitivo*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, XI, 2005, 1974 - 1982 pp.;

Tubertini C., *Le misure di riduzione dei costi della politica regionale e locale*, in *Giorn. dir. amm.*, VI, 2013, 669 - 674 pp.;

Id., *Norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giorn. dir. amm.*, VIII - IX, 2014, 794 - 804 pp.;

Università degli studi di Tor Vergata, *Come acquista la pubblica amministrazione. Primo rapporto nazionale*, 2011, 78 pp.;

Usai F., *La programmazione degli acquisti dopo la spending review*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2013;

Vesperini G., *Le nuove province*, in *Giorn. Dir. Amm.*, III, 2012, pp. 277 - 279;

Id., *Il disegno del nuovo governo locale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, VIII-IX, 2014, 786 – 793 pp.;

Zerman P. M., *La trasparenza della P.A. tra accesso e privacy nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile 2011.

DELIBERE AMMINISTRATIVE

ANAC, delibera n. 50/2013, *Linee guida per l'aggiornamento del programma triennale di trasparenza 2014/2016*;

Id., determinazione n. 2 del 6 Aprile 2011;

Id., comunicazione n. 3 del 21 maggio 2014;

AVCP, *Censimento ed analisi dell'attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete*, 28 gennaio 2010;

Commissione europea, *Strategia politica annuale per il 2007. Accrescere la fiducia con le azioni*, comunicazione del 14 marzo 2006;

Id., *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, comunicazione n. 4/2010;

Id., *Strategia Europa 2020: per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, comunicazione n. 202/2010;

Id., *A strategy for e-procurement*, comunicazione del 24 aprile 2012;

Consip , *Riflessioni sull'impatto economico degli istituti innovativi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, in *Quaderni Consip*, 2007, 38 pp.;

Id., *Regole di funzionamento dei sistemi d'acquisto*, in *Quaderni Consip*, 2008, 55 pp.;

Id., *L'e-procurement ed i suoi vantaggi*, in *Strategie amministrative*, 2010, 80 pp.;

Id., *La catena del valore nei processi d'acquisto online*, in *Strategie Amministrative Consip*, 2011, 15 pp.;

Id., *La nuova piattaforma di e-procurement*, in *Rapporto Annuale 2011*, 63 pp.;

Id., *Manuale d'uso del sistema di e-procurement per le pubbliche amministrazioni. Linee guida all'utilizzo del mercato elettronico*, in *Quaderni Consip*, 2013, 29 pp.;

Id., *Peppol, the Pan European Public procurement on line: a balance and a proposal based on the project experience*, in *Quaderni Consip*, I, 2014, 35 pp.;

Consiglio Europeo, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionali e di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia*, n. 7, 2 giugno 2014;

Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Circolare del 23 ottobre 2012, n. 31.