

## QUADERNI DI ASTRID

I lettori che desiderano informarsi  
sui libri e sull'insieme delle attività  
della Società editrice il Mulino  
possono consultare il sito Internet:  
**[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

# LO STATO COMPRATORE

L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni

A CURA DI  
LUIGI FIORENTINO

Prefazione di Franco Bassanini

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

ISBN 978-88-15-11504-1

---

Copyright © 2007 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito [www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

## INDICE

Prefazione, <i>di Franco Bassanini</i>	p. 7
Introduzione, <i>di Luigi Fiorentino</i>	21
I. L' <i>outsourcing</i> delle funzioni strumentali della pubblica amministrazione, <i>di Cristina Cicogna</i>	25
II. Evoluzione storica del processo d'acquisto della pubblica amministrazione, <i>di Stefania Zuccolotto e Lorenzo Minganti</i>	47
III. La spesa per acquisti di beni e servizi nella pubblica amministrazione: analisi dei dati relativi a tre settori nel periodo 1999-2003, <i>di Francesco Giustino</i>	79
IV. Appalti pubblici e concorrenza, <i>di Silvia Simone e Laura Zanettini</i>	119
V. Affidamenti <i>in house</i> e regole di concorrenza, <i>di Chiara Lacava e Gabriele Mazzantini</i>	161
VI. Corte costituzionale, <i>outsourcing</i> delle funzioni strumentali e processi di acquisto, <i>di Francesca Di Lascio</i>	191
VII. Effetti mancati del d.p.r. 101 e opportunità nel recepimento delle nuove direttive comunitarie, <i>di Adriano Leli</i>	211

VIII. L'organizzazione amministrativa dell' <i>e-government</i> , di Luigi Lascarpa	p. 223
IX. L'innovazione nei sistemi di pagamento come leva per una razionalizzazione delle procedure di acquisto: le <i>purchase cards</i> , di Edwin Morley-Fletcher e Alessandra de Marco	231
X. Dal modello Consip a un sistema di <i>procurement</i> nazionale, di Lucio Picci	285
XI. Piano strategico per l'implementazione dell' <i>e-public procurement</i> . Spunti di riflessione, di Davide Colaccino	307
Conclusioni e proposte, di Luigi Fiorentino	325
Appendice. Note sul sistema di acquisti di beni e servizi nelle amministrazioni regionali, di Marcella Grana	345
Gli autori	371
Indice particolareggiato	375

FRANCO BASSANINI

PREFAZIONE

Negli anni Novanta, le amministrazioni pubbliche italiane furono investite da una tumultuosa ma appassionante stagione di riforme. Dopo decenni di sostanziale immobilismo e di defatiganti quanto inutili dibattiti, il processo di ammodernamento del sistema amministrativo (e anche del sistema istituzionale, quanto meno nei suoi «rami bassi») sembrava, pur tra incertezze e contraddizioni, avviato in modo ormai irreversibile.

All'inizio, l'urgenza di una riforma radicale nasceva essenzialmente dalla necessità di ridurre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica e per rientrare nei parametri di Maastricht. Nell'ultimo quinquennio del Novecento, la spinta alla riforma trasse tuttavia alimento anche dalla convinzione che il Paese non avrebbe potuto affrontare le sfide della competizione globale, del mercato europeo, della rivoluzione digitale, dei grandi fenomeni migratori del nuovo secolo senza un sistema istituzionale e amministrativo più moderno, efficiente e performante: non solo meno costoso per i bilanci pubblici, dunque, ma anche capace di imporre minori costi regolatori e burocratici alle imprese e alle famiglie, e capace di fornire prestazioni e servizi di migliore qualità alle une e alle altre. Ma contava soprattutto il fatto che tale convinzione non era ormai più soltanto il patrimonio di una ristretta élite di illuminati innovatori (come era stato fino a qualche anno prima, all'epoca dello sconsolato Rapporto Giannini). Essa venne adottata dai Governi della seconda metà degli anni Novanta, venne assunta a fondamento e motivazione di una politica di riforme amministrative finalmente radicali, fu (con maggiore o minore consapevolezza) condivisa dalla grande maggioranza delle forze

sociali e della pubblica opinione e fu sostenuta, in Parlamento, da un largo schieramento *bipartisan*.

Così, tra il 1990 e il 2000, il costo del personale pubblico diminuì di due punti rispetto al Pil (dal 12,6% al 10,6%) collocando l'Italia nella fascia dei Paesi Ocse dotati di un'amministrazione pubblica meno costosa. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all'energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono liberalizzati e privatizzati. Le istituzioni territoriali furono dotate di assetti istituzionali più moderni, di governi più stabili, di compiti, poteri e risorse molto più rilevanti, anticipando processi di decentramento oggi avviati in tutte le principali democrazie europee. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, Utg), allineandosi (in questo caso con molto ritardo) ai modelli dei maggiori Stati europei. Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato. Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, *customer satisfaction* cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, l'Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo dell'autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di *e-government* del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici.

Alla fine del decennio, il rapporto Ocse del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform* in Italia, attestava gli «im-

pressionanti progressi» realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della qualità della regolazione, della semplificazione burocratica e dell'ammodernamento dell'amministrazione, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l'opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli. L'obiettivo di trasformare il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane in risorsa e fattore decisivo della crescita e la competitività del Paese sembrava allora a portata di mano.

A sette anni dall'inizio del nuovo secolo, che cosa è rimasto di quella spinta propulsiva? Alcuni di quegli esperimenti di innovazione hanno resistito, sopravvivono ancora isole di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali – ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili – indicano ancora nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del declino della competitività italiana. Il costo del personale pubblico rispetto al Pil è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi Ocse. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Lo «spacchettamento» dei ministeri ha prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato. Il piano di *e-government* è rimasto al palo. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iperregolazione. Responsabilità, merito, valutazione delle performance restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di *spoils system*, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

Missione impossibile, dunque? Dobbiamo rassegnarci a considerare il nostro sistema istituzionale e amministrativo un handicap, una palla al piede, più che una risorsa per crescere e competere? E magari ad abbracciare le teorie dello «Stato minimo», e ad attrezzarci per fare, per quanto possibile, a meno di un'amministrazione pubblica che non riesce a divenire moderna e efficiente? La risposta è no, e la motivazione è banale: semplicemente perché non possiamo permettercelo. Nell'epoca della competizione globale, l'handicap di un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso non può essere aggirato con scelte autarchiche o isolazioniste, con svalutazioni competitive, o soltanto riducendo drasticamente il perimetro delle attività e dei servizi gestiti dal pubblico. Nessun grande Paese democratico ha percorso questa strada. Le esperienze e le ideologie dello «Stato minimo» non hanno avuto successo duraturo. I sondaggi di opinione rivelano ovunque una nuova domanda di «pubblico». Ma di un pubblico moderno, efficiente, rispettoso dell'autonomia del privato, capace di accompagnare e promuovere la crescita civile e lo sviluppo economico.

La ripresa di un processo di riforma e di ammodernamento della macchina amministrativa che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai paesi che dispongono di amministrazioni più performanti e più innovative, rappresenta dunque oggi una scelta non eludibile. Non meno necessaria essa appare, peraltro, se il problema della ripresa della crescita e del rilancio della competitività del Paese viene affrontato dal punto di vista delle azioni necessarie per risolverlo. Nessuno dubita della necessità, a tal fine, di forti ed efficaci politiche pubbliche. Ma nessuna politica pubblica può essere concretamente realizzata (e, forse, neppure progettata) se mancano amministrazioni capaci di farlo. La politica può definire indirizzi e strategie, non supplire alle carenze di progettualità, efficienza ed efficacia di una «macchina» per troppi versi ancora inadeguata.

In quest'opera non si parte da zero, come all'inizio degli anni Novanta. Bene o male, una riforma c'è stata.

Non sono mancati errori e contraddizioni. Ma è stata, ciononostante, largamente apprezzata all'estero (in Francia, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, nelle conferenze internazionali), forse più che in Italia. Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata o tradita. Richiede certamente correzioni, integrazioni, aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali. Le amministrazioni pubbliche italiane non hanno bisogno di una nuova rivoluzione normativa, bensì di un complesso di azioni che incidano in modo radicale sulla cultura, sulla organizzazione, sugli strumenti, sui processi e sui prodotti delle pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi sono ormai largamente condivisi. Occorre innanzitutto mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; essa deve diventare la priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno. Occorre, conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente. Occorre ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, e della autonomia e responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati: dunque fermare la deriva verso lo *spoils system*, il clientelismo, il ritorno a pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione. Occorre investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l'innovazione, la produttività, i risultati. Occorre utilizzare fino in fondo le Ict come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi. Occorre ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e la

semplificazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale riduzione dei carichi regolativi e burocratici gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e per portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performance europee.

Occorre anche – *last but not least* – adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede forte capacità gestionale da parte delle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale. Uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni di regolazione, di promozione, di coordinamento e di supporto, necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza e l'efficienza di un sistema multilivello a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo Titolo V, riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

Ai problemi della ripresa del processo di modernizzazione dell'amministrazione italiana Astrid ha dedicato molte riflessioni, fin dalla sua fondazione, nel 2001. Dalla riforma istituzionale all'attuazione del Titolo V, dal federalismo fiscale alla riforma dei servizi pubblici locali, dalla preforma della regolazione alla semplificazione burocratica, dalla revisione delle procedure di bilancio alla riforma degli strumenti di controllo della spesa pubblica, dall'amministrazione scolastica all'amministrazione del welfare e a quella della giustizia, dalla riforma della dirigenza al reclutamento e alla formazione dei dipendenti pubblici, dall'aggiornamento del piano di *e-government* al codice dell'amministrazione digitale, le riflessioni collegiali dei gruppi di esperti riuniti da Astrid hanno in questi anni prodotto analisi e proposte che sono state spesso al centro del dibattito.

Il tema che si affronta in queste pagine non è meno cruciale. Lo è per l'ammodernamento dell'amministra-

zione; lo è per creare – come scrive Luigi Fiorentino – un ambiente amministrativo meno chiuso ai valori di efficienza e trasparenza; lo è per promuovere l'innovazione dei modelli organizzativi e gestionali delle amministrazioni pubbliche. Ma anche per aprire effettivamente il mercato italiano alla competizione e alla concorrenza; per offrire al sistema produttivo italiano il sostegno di una domanda pubblica trasparente e orientata ai prodotti e ai servizi più innovativi; e per garantire – *last but not least* – pagamenti in tempi rapidi e certi.

Non è compito di una prefazione riassumere l'accurata analisi dei problemi del procurement contenuta nel volume; né l'articolato pacchetto di proposte che viene avanzato per migliorare l'efficienza di questa attività sempre più rilevante per il concreto funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Ma credo necessario sottolineare, perché potrebbe non essere immediatamente evidente, che due nodi fondamentali della problematica dell'ammodernamento del sistema amministrativo possono trarre da questa ricerca suggestioni utili e importanti. Sono due nodi sui quali la riflessione e l'esperienza degli anni più recenti, ben ricostruite nel volume, consentono di fare passi avanti non irrilevanti.

Il primo concerne la ridefinizione del «perimetro» dell'amministrazione e l'esternalizzazione di compiti e funzioni da essa tradizionalmente svolte in passato. La focalizzazione delle amministrazioni pubbliche sul loro *core business*, con l'esternalizzazione di funzioni non strategiche, è – come è noto – uno degli strumenti più rilevanti di cui le amministrazioni possono far uso per ridurre i costi e migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini: sia dei servizi *core* ancora erogati direttamente dalle amministrazioni, sia di quelli esternalizzati, e dunque acquistati dai privati ma comunque regolati e vigilati mediante l'uso dei poteri pubblici. Ma tutto ciò a ben precise condizioni.

In linea di principio, nulla osta alla esternalizzazione di funzioni non strategiche e all'acquisto da terzi di beni e servizi di utilità generale prodotti dal mercato in regime

di concorrenza. Ma il problema non va affrontato in termini ideologici, ma pragmatici. Deve trattarsi, per l'appunto, di funzioni non strategiche. E occorre verificare che effettivamente il mercato sia in grado di assicurare servizi di migliore qualità a costi inferiori per la finanza pubblica e/o per gli utenti. Occorre anche verificare che siano effettivamente assicurate a tutti condizioni di uguaglianza nell'accesso ai servizi esternalizzati. E occorre infine che l'amministrazione disponga di poteri efficaci e sia o si metta in condizione di esercitare un costante monitoraggio sulle attività e i servizi esternalizzati, in modo da garantire il rispetto dei contratti di servizio e più in generale in modo da garantire che la qualità dei servizi e il rispetto dell'uguaglianza nell'accesso siano costantemente assicurati.

In concreto, si è spesso proceduto, in questi anni, a processi di esternalizzazione non coerenti con questi criteri, e dominati dall'esigenza di far cassa o addirittura dal non confessato ma evidente obiettivo di assicurare a privati posizioni di rendita e facili opportunità di profitto. Occorre dunque ripensare e ridefinire il rapporto tra amministrazione, esternalizzazione di funzioni, reclutamento di competenze adeguate ad assicurare la qualità dei servizi erogati direttamente dalle amministrazioni, e a esercitare in modo efficace le funzioni di regolazione e monitoraggio sui servizi esternalizzati. Quest'ultimo profilo non deve essere trascurato: nel rispetto del blocco delle assunzioni, in questi ultimi anni l'amministrazione ha indetto pochi concorsi, non si è dotata di manager giovani e capaci e di tecnici innovativi e competenti, ma è ricorsa massicciamente agli esterni, scelti spesso sulla base delle tessere di partito, o si è affidata, in alternativa, a società di consulenza o ha appaltato, non di rado, funzioni strategiche a «veicoli» privati sottoposti di fatto al comando politico, ma non alla vigilanza dell'amministrazione (società per azioni, fondazioni, ecc.). Occorre rivedere il rapporto tra uffici di linea e uffici di staff (riducendo drasticamente questi ultimi), valutare attentamente l'effettivo apporto delle competenze esterne e l'utilità delle esterna-

lizzazioni, avviare la ricostituzione di corpi tecnici all'interno dell'amministrazione che siano in grado di assolvere ai compiti strategici della progettazione, della regolazione, del monitoraggio e del controllo sugli *outsourcers* e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi da essi erogati. Occorre anche, in qualche caso, reinternalizzare attività strategiche, o comunque i servizi che l'amministrazione può gestire direttamente assicurando un miglior mix tra qualità e costi.

Dalle pagine che seguono nascono – come il lettore potrà constatare – suggestioni interessanti anche per quanto concerne il reperimento delle risorse finanziarie necessarie per alimentare il processo di ammodernamento dell'amministrazione. Uno dei limiti più pesanti della riforma degli anni Novanta derivò dalla necessità di concepirla come riforma a costo zero, anzi «a risparmio garantito», poiché le esigenze di risanamento della finanza pubblica imponevano una riduzione netta non indifferente dei costi complessivi della PA. Mancò così allora ogni possibilità di accompagnare la rivoluzione normativa e organizzativa avviata negli anni Novanta con i necessari investimenti.

Orbene, anche se gran parte delle misure necessarie erano allora e sono tuttora a costo zero (si pensi, per esempio, all'autocertificazione o alla riduzione dei carichi normativi), è tuttavia vero che la modernizzazione del sistema amministrativo non può prescindere da alcuni investimenti significativi. Se si adotta, come si deve, una impostazione rigorosa, essi possono essere contenuti in dimensioni tutto sommato modeste (e, certo, non comparabili con quelle che si rendono necessarie, per esempio, per dotare il paese di un sistema infrastrutturale competitivo o per realizzare un moderno sistema di ammortizzatori sociali). Ma ciò a condizione di una loro rigorosa finalizzazione (e limitazione) al perseguimento di tre soli obiettivi strategici. Innanzitutto la riqualificazione del capitale umano delle amministrazioni pubbliche mediante la formazione e riprofessionalizzazione del personale già in servizio e il reclutamento di nuove figure professio-

nali di elevata competenza e propensione all'innovazione (una nuova leva di giovani manager e di giovani tecnici). In secondo luogo, la creazione di un efficace sistema di incentivi, capace di premiare effettivamente (e in modo non irrilevante) i risultati, l'innovazione, la crescita professionale; senza di che, la parola meritocrazia resterebbe l'oggetto di dibattiti politico-letterari privi di ogni concretezza. Infine, le risorse tecnologiche per la digitalizzazione dell'amministrazione, compresa la reingegnerizzazione e la messa in rete dei *back office* delle amministrazioni, e la reinvenzione dei servizi da erogare ormai in forma elettronica. Si tratta – come è evidente – di investimenti suscettibili di produrre elevati ritorni di redditività per il paese, se rigorosamente finalizzati all'aumento della produttività delle amministrazioni pubbliche e al miglioramento della qualità dei loro servizi e delle loro prestazioni. Ma si tratta anche di investimenti suscettibili di produrre nel tempo risparmi notevoli, ancorché forse non immediati.

Orbene, la ricerca svolta dal gruppo di Astrid dimostra che consistenti risparmi di spesa sono possibili proprio utilizzando gli strumenti della esternalizzazione di funzioni non strategiche e della razionalizzazione delle attività di *procurement*, anche grazie alle tecnologie digitali e alla conseguente attivazione di *market places* elettroniche. Dimostra anche che ancora oggi permangono, che anzi si sono negli ultimi anni perfino accresciute consistenti aree di spreco, di spesa improduttiva e comunque di inefficienza nella spesa per acquisto di beni e servizi, e rilevanti fenomeni di uso non razionale e non efficiente dello strumento dell'*outsourcing*. Lo evidenzia del resto l'impetuoso aumento registrato negli ultimi anni dalla spesa per acquisto di beni e servizi, senza corrispondente riduzione della spesa per il personale della PA e per il funzionamento delle amministrazioni (un uso razionale dello strumento dell'esternalizzazione può ovviamente generare aumenti nel primo aggregato, ma in tal caso tuttavia essi dovrebbero essere più che compensati da maggiori risparmi nel secondo). Beninteso l'aumento della spesa per acquisto di beni e servizi si deve, presu-

mibilmente, non soltanto alla inadeguatezza dei sistemi di *procurement*, ma anche ad altri fattori sui quali pure è necessario e urgente intervenire, come il dilagare degli incarichi di consulenza, l'aumento delle spese di rappresentanza, i crescenti fenomeni di clientelismo favoriti dallo *spoils system* e da un'interpretazione estensiva e distorta del principio maggioritario (nel senso dell'assegnazione ai vincitori delle elezioni di un illimitato potere di appropriazione delle risorse pubbliche).

Sembra a me che questa analisi possa offrire supporto a una proposta in parte innovativa che merita di essere approfondita; e che consentirebbe di conciliare l'obiettivo di un rapido e consistente miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogati dalle amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di un loro significativo contributo al contenimento della spesa e al risanamento della finanza pubblica. Le risorse necessarie per finanziare gli investimenti necessari all'ammodernamento del sistema amministrativo (rigorosamente selezionati come sopra accennato) potrebbero essere reperite senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, destinando a questi investimenti una quota dei risparmi realizzati da ogni amministrazione, mediante operazioni di razionalizzazione del *procurement* e di esternalizzazione o reinternalizzazione di attività e servizi (nel senso e alle condizioni sopra accennate), oltre che di reingegnerizzazione dei processi, e di innovazione dei prodotti e dei servizi erogati. Si potrebbero così definire, per esempio mediante la legge finanziaria, obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili sulla base di precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, parametrando al raggiungimento di questi obiettivi le risorse a ciascuna amministrazione attribuite (con piena autonomia budgetaria), così come si tenta oggi di fare in Francia, nell'ambito della attuazione della Lof. Coerentemente, andrebbe adottata una regola virtuosa per il finanziamento dei contratti del settore pubblico: in forza della quale le risorse aggiuntive – rispetto a quanto necessario per mantenere invariato il livello delle retribu-

zioni in termini di potere d'acquisto – dovranno essere correlate agli incrementi di produttività effettivamente registrati, e misurati da valutatori affidabili sulla base di indicatori oggettivi, in modo da premiare e dunque da incentivare i miglioramenti della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni. La definizione di obiettivi e target in termini di produttività delle singole amministrazioni, presenta infatti indubbi vantaggi, perché permette di tener conto di eccezionali variazioni delle quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate (e così per esempio quando si renda necessario provvedere alla regolarizzazione di un alto numero di immigrati, per effetto di una legge di sanatoria dell'immigrazione irregolare).

È evidente che si tratta di una soluzione in concreto non praticabile fino a che non siano stati identificati e validati idonei indicatori di risultato e fino a che non siano state attivate affidabili procedure e organi di valutazione delle performance effettivamente realizzate dalle amministrazioni. È dunque assolutamente necessario e urgente avviare, anche potenziando gli strumenti di cooperazione e *benchmarking* già attivati in sede europea, l'elaborazione sistematica di indicatori quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi; istituire nuovi organismi di valutazione o strumenti di monitoraggio e validazione degli organismi esistenti; sperimentare metodi di incentivazione dei miglioramenti di produttività; introdurre strumenti affidabili di verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese, dunque degli utenti dei servizi e delle prestazioni amministrative. Andrebbero anche potenziate le carte dei servizi, o, forse meglio, andrebbero sostituite con contratti di servizio, da configurare come contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione (anche per le attività burocratiche, uno statuto dei diritti del cittadino dovrebbe aiutare a riconfigurarle come «servizi amministrativi» a favore dei cittadini e delle imprese, riprendendo e potenziando il percorso avviato con le leggi sul procedimento amministrativo del 1990 e del 2005).

In connessione, va valutata l'opportunità di apportare una parziale ma significativa correzione all'impianto della riforma dei controlli del 1999: quest'ultima configurava correttamente il controllo di gestione come attività propria dell'amministrazione (di *line*), e attribuiva all'autorità politica le attività di programmazione strategica, valutazione dei risultati e delle performance e valutazione dei dirigenti (funzioni di *staff*, svolte da organi di diretta collaborazione). Ma se è incontestabile la responsabilità della politica per la programmazione strategica (e dunque anche per la indicazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere), la valutazione dei risultati e delle performance dovrebbe configurarsi invece – sembra a me – come un'attività indipendente e imparziale, dunque affidabile per tutti. Sul modello del General Accounting Office americano o dell'Audit Office britannico, al suo vertice potrebbe essere preposta una personalità indipendente, scelta di comune intesa fra Governo e opposizione (nominata dai Presidenti delle Camere, se questi ultimi fossero eletti a maggioranza qualificata, o comunque tornassero a configurarsi come organi di garanzia; altrimenti nominata dal Governo, ma con il parere favorevole a maggioranza qualificata dei due terzi espresso dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere o da un apposito Comitato bicamerale per il parere sulle nomine). Sempre ad imitazione del modello americano, questo organismo dovrebbe essere dotato di adeguati servizi ispettivi, al servizio del Parlamento e della sua funzione di controllo, ma anche della Presidenza del Consiglio, e della sua funzione di direzione e coordinamento dell'intera attività del Governo. Dovrebbero essere previsti strumenti efficaci di partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti a queste attività di valutazione e di controllo o, quanto meno, strumenti di interlocuzione con gli organismi ad esse preposti. Quest'ultima esigenza suggerisce di valutare anche l'ipotesi di attribuire al Cnel il compito di esprimere l'organismo predetto. Il Cnel rappresenta infatti, nell'epoca del bipolarismo «selvaggio», una delle poche istituzioni ancora aperte ad un

dialogo *bipartisan*, e comprende al suo interno rappresentanti delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori, dunque dei principali utenti dei servizi pubblici.

Già prospettate in una nota di Astrid dell'estate del 2005, ipotesi analoghe a quelle or ora accennate sono tornate all'attenzione dell'opinione pubblica e della politica tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007. Hanno suscitato un dibattito anche appassionato, ma spesso confuso. Possono essere articolate in soluzioni tecniche assai diverse: ciascuna di esse richiede valutazioni non superficiali. Ma quello che a me par certo è che il problema che con queste ipotesi si è affrontato e tentato di risolvere non può essere eluso. Sarà oggetto del prossimo quaderno che Astrid dedicherà all'ammodernamento del sistema amministrativo italiano.

LUIGI FIORENTINO  
INTRODUZIONE

Una migliore organizzazione delle strutture e dei servizi e migliori strumenti del *public procurement* possono contribuire a costruire una amministrazione pubblica più aperta e più efficiente e, tramite questa, un sistema paese più competitivo?

Questa è la domanda centrale che attraversa tutti i contributi qui raccolti che, da diversi punti di vista, hanno cercato di esaminare l'evoluzione, le tendenze e le principali innovazioni dei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni.

Lo studio, in particolare, muove da un inquadramento generale del tema dell'*outsourcing* e da una ricostruzione dell'evoluzione storica del *public procurement*, per poi soffermarsi sulle principali tendenze della spesa per acquisti di beni e servizi nell'ultimo quinquennio. Vengono inoltre affrontate le principali problematiche in ordine al rapporto tra appalti pubblici e concorrenza alla luce della nuova disciplina comunitaria e nazionale e tenuto conto degli interventi recenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'analisi si concentra altresì sui principali processi di innovazione, dal modello «Consip», all'*e-procurement*, alla *purchase card*, evidenziando aspetti problematici, linee di tendenza e proposte di *governance* dell'innovazione negli acquisti.

Come studi recenti dimostrano, con riferimento ad altre esperienze, in particolare statunitensi<sup>1</sup>, l'innovazione dei modelli organizzativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni, e in particolare la riforma del *public procu-*

<sup>1</sup> S. Kelman, *Unleashing Change. A Study of Organizational Renewal in Government*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2005.

*rement*, rappresentano uno dei nodi centrali del disegno più generale di riforma volta a «reinventare» la pubblica amministrazione.

Nell'ambito della riforma più generale si inseriscono inoltre i processi di revisione del bilancio e dei poteri della dirigenza, avviati nell'ultimo decennio, che andrebbero rafforzati al fine di realizzare un'autentica responsabilizzazione della dirigenza per *budget* e obiettivi.

L'idea di fondo è che la riduzione della dimensione dell'amministrazione centrale nel c.d. *back office* e la sua riorganizzazione, il riorientamento dell'attività della Consip quale soggetto che organizza il mercato elettronico e garantisce l'interconnessione tra le varie piattaforme e fornisce alle autonomie il necessario supporto per organizzare «mercati elettronici territoriali», la revisione dei meccanismi contabili e la riduzione dei tempi di pagamento attraverso l'introduzione della carta di pagamento possano rappresentare innovazioni importanti per la modernizzazione organizzativa e gestionale delle amministrazioni. Ma tali cambiamenti potranno produrre benefici non solo direttamente per il comparto pubblico, quando questo sia chiamato a confrontarsi con il mercato, ma anche indirettamente per le imprese, per i consumatori e, quindi, in buona sostanza per la collettività. Potranno costituire, quindi, un volano per creare un ambiente amministrativo culturalmente meno chiuso e più aperto ai valori di efficienza e di trasparenza.

Questo volume riporta i risultati del Gruppo di lavoro di Astrid su «*Outsourcing, procurement*, contratti delle pubbliche amministrazioni: l'acquisto di beni e servizi della pubblica amministrazione tra sprechi e risparmio».

Al Gruppo di lavoro hanno partecipato Francesca Paola Anelli, Franco Bassanini, Cristina Cicogna, Davide Colaccino, Alessandra de Marco, Francesca Di Lascio, Luigi Fiorentino, Francesco Giustino, Marcella Grana, Chiara Lacava, Luigi Lascarpa, Adriano Leli, Alberto

Massera, Gabriele Mazzantini, Lorenzo Minganti, Edwin Morley-Fletcher, Lucio Picci, Fabio Santoro, Silvia Simone, Nereo Zamaro, Laura Zanettini e Stefania Zuccolotto.



## CAPITOLO PRIMO

### L'OUTSOURCING DELLE FUNZIONI STRUMENTALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

#### 1.1. *La nozione e gli ambiti di applicazione*

Negli ultimi quindici anni il mondo imprenditoriale, gli analisti e gli studiosi dei fenomeni economici hanno guardato con maggiore attenzione alle logiche manageriali, ritenute in grado di creare valore e di conseguire maggiori livelli di efficienza e di qualità. In questa prospettiva si inquadra il ricorso, sempre più frequente, da parte delle imprese private, a strumenti operativi quali l'esternalizzazione di attività e di servizi<sup>1</sup>.

L'esternalizzazione è uno strumento gestionale-organizzativo che consiste nell'affidare a fornitori terzi, presenti sul mercato in qualità di specialisti, per un periodo contrattualmente definito, 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<sup>2</sup>. In particolare, il

*Questo capitolo è di Cristina Cicogna.*

<sup>1</sup> Progetto «Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione», predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, Uipa-Ufficio per l'innovazione nella pubblica amministrazione, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2003.

<sup>2</sup> I processi di decentramento di attività all'esterno dell'impresa madre non rappresentano certamente un fenomeno nuovo, essendosi presentati, seppure con forme e modalità diverse, numerose volte nel corso della storia dell'impresa occidentale. Così, ad esempio, nel Medioevo e nel Rinascimento, i mercanti imprenditori operanti nel settore tessile acquistavano le materie prime e i coloranti in molte delle Regioni del mondo allora conosciuto e le affidavano ai vari artigiani specializzati nelle diverse fasi della lavorazione. L'imprenditore si limitava a controllare la qualità dei prodotti in ogni fase del ciclo produttivo, vendendoli poi sul mercato mondiale attraverso una rete di distri-

committente e il fornitore stipulano un contratto che, a differenza di quello di fornitura, prevede un coinvolgimento strategico della controparte nei piani di sviluppo del soggetto contraente. In tal modo, si realizza un «con-nubio» temporaneo basato su una collaborazione tra le parti<sup>3</sup>.

L'esternalizzazione, o *outsourcing*, ha avuto origine negli Stati Uniti e si è diffusa successivamente in altri Paesi, tra cui il Regno Unito, l'Australia e l'Italia. La sua espansione, in questi ultimi anni, è dovuta a diverse ragioni: in primo luogo, alla progressiva diffusione di nuove tecniche gestionali e, più in generale, dell'approccio noto come *new public management*; in secondo luogo, all'evoluzione del contesto economico, caratterizzato dallo sviluppo di tecnologie più sofisticate, dall'accrescimento della competizione e dalla globalizzazione dei mercati<sup>4</sup>.

Di recente, il ricorso all'*outsourcing* ha interessato anche la pubblica amministrazione. La diffusione di questo fenomeno è connessa a problematiche relative al risanamento della finanza pubblica, al miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni offerti e, infine, alla necessità di una maggiore efficienza delle strutture organizzative. Tuttavia, a oggi, meno del quaranta per cento dell'amministrazione italiana ricorre all'esternalizzazione, utilizzata invece dal novanta per cento delle grandi imprese<sup>5</sup>.

butori. Il sistema si riprodurrà, con forze e caratteristiche mutevoli nel tempo e nello spazio, sino ai tempi moderni.

<sup>3</sup> A. Ricciardi, *L'outsourcing strategico. Modalità operative tecniche di controllo ed effetti sugli equilibri di gestione*, Milano, Franco Angeli, 2000.

<sup>4</sup> In Italia, i processi di decentramento produttivo hanno assunto una grande rilevanza tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, in relazione al tentativo della grande impresa di risolvere i problemi relativi alla caduta delle barriere doganali, al crescere dei tassi di inflazione, alla «turbolenza» sindacale e alle prime crisi petrolifere; cfr. Rapporto Cresme (Centro Ricerche Economiche Sociologiche e di Mercato), *Facility Management*, Roma, 2002.

<sup>5</sup> Dati ricavati dal rapporto del Censis (Centro Studi Investimenti

L'indagine che segue, precisate le cause che hanno determinato l'avvio, nel nostro ordinamento, del processo di riforma amministrativa, analizza cinque aspetti: in primo luogo, gli obiettivi, i benefici e i rischi connessi all'adozione di tecniche di esternalizzazione; in secondo luogo, l'evoluzione e la disciplina attuale dell'istituto; in terzo luogo, le tipologie di *outsourcing*; in quarto luogo, i modelli organizzativi impiegati; in quinto luogo, i condizionamenti pubblicistici cui soggiace il ricorso all'esternalizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

## 1.2. *Le cause della riforma amministrativa*

In molti ordinamenti – la Francia, il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Nuova Zelanda e altri paesi dell'Europa centrale e orientale – è stato avviato nell'ultimo quarto di secolo un intenso processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. Tra le tecniche utilizzate, molto diffuse sono state quelle dirette alla riduzione delle funzioni amministrative (*contracting out* e *out-searching*), al ridimensionamento delle strutture amministrative (*agencification*), alla revisione dei processi di decisione (*process reengineering*), all'introduzione del calcolo economico e della comparazione dei costi (*value for money*) e alla devoluzione a privati di compiti pubblici (*private-public partnership*)<sup>6</sup>.

Un analogo processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche ha interessato anche l'Italia e ha tratto la sua forza propulsiva da almeno tre fattori.

In primo luogo, l'appartenenza all'Unione Europea ha implicato l'adattamento delle amministrazioni statali al nuovo sistema di governo sopranazionale, generando una

Sociali), *Problemi e prospettive dell'outsourcing nel sistema della pubblica amministrazione italiana*, dicembre 2002.

<sup>6</sup> Per un'ampia disamina delle origini e dell'evoluzione dell'esternalizzazione si veda A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 95 ss.

perdita di esclusività dell'azione amministrativa da parte dei poteri pubblici nazionali<sup>7</sup>.

In secondo luogo, l'incontenibile aumento di funzioni pubbliche ha comportato, da una parte, la crescita delle dimensioni e dei costi dei vari apparati e, dall'altra, un forte indebitamento e una crescente insoddisfazione da parte dei cittadini in merito alla qualità e all'efficienza dei servizi erogati.

In terzo luogo, ha influito la diffusione della dottrina della *new public management*, importata dal mondo anglosassone e favorita dalle iniziative dell'Organisation for Economic Cooperation and Development (Oecd)<sup>8</sup>. Per *new public management* si intende un nuovo approccio che, in contrapposizione alla tradizionale impostazione della scienza dell'organizzazione, fondata sui concetti di burocrazia e gerarchia, enfatizza e attribuisce priorità assoluta all'introduzione di strumenti e tecniche proprie del settore privato, finalizzate al miglioramento dell'efficienza

<sup>7</sup> Il processo di integrazione europea, intensificatosi in questi ultimi anni, ha infatti comportato una serie di mutamenti rilevanti all'interno delle singole amministrazioni nazionali, tra cui l'adozione di politiche di privatizzazione e di liberalizzazione, l'imposizione all'interno degli Stati di misure e di vincoli molto forti finalizzati al risanamento dei bilanci pubblici, e la trasformazione degli assetti strutturali delle amministrazioni. Si viene dunque sempre più a configurare una struttura dei pubblici poteri che si espande in senso orizzontale piuttosto che in verticale, disarticolandosi su più livelli, e che lascia spazi progressivamente più ampi all'instaurazione di rapporti di collaborazione tra pubblico e privato. S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2001, pp. 84 ss.; L. Torchia, *Diritto amministrativo nazionale e comunitario: sviluppi recenti nel processo di ibridazione*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunit.», 1997, pp. 845 ss. Sul tema delle riforme, cfr. da ultimo M. Savino, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo generale*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2278 ss.

<sup>8</sup> C. Pollitt e G. Bouckaert, *Public Management Reform*, 2000, trad. it. *La riforma del management pubblico*, Milano, Egea, 2002; C. Knill, *Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomus versus Instrumental Bureaucracies*, in «Journal of Public Policy», 1999, pp. 113 ss.

del settore pubblico<sup>9</sup>. Il *new public management* auspica il ripensamento delle procedure organizzative e decisionali dell'amministrazione stessa, l'adozione di metodologie e logiche proprie della gestione di impresa, l'orientamento alla *performance* e al controllo di gestione e l'adozione di strumenti basati sulla *public-private partnership*, quali l'*outsourcing*<sup>10</sup>. È in questo quadro, dunque, che si iscrive la nascita, nell'ordinamento interno, di una riflessione sulle tecniche di esternalizzazione.

### 1.3. *Gli obiettivi, i benefici, i rischi*

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

In merito al primo profilo, l'esternalizzazione consente un «alleggerimento» del carico funzionale dell'apparato burocratico e offre, perciò, la possibilità all'amministrazione di concentrare le proprie risorse sulle funzioni istituzionali. Il secondo aspetto è riconducibile alle maggiori capacità tecniche e specialistiche degli operatori privati:

<sup>9</sup> N. Lewis, *Reviewing Change in Government: New Public Management and Next Steps*, in «Publ. Law», 1994, pp. 105 ss.; M. Freedland, *Government by Contract and Public Law*, in «Publ. Law», 1994, pp. 86 ss.; G. Drewry, *The New Public Management*, in J. Jowell e D. Oliver (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 167 ss.; E. Ferlie, *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, New York, Routledge, 2002, pp. 78 ss.; A.C. L. Davies, *Accountability. A Public Law Analysis of Government by Contract*, New York, Oxford University Press, 2001; D. Grimshaw, S. Vincent e H. Willmott, *Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services*, in «Publ. Adm.», 2002.

<sup>10</sup> S. Cassese, *La riforma amministrativa in Europa e in Italia*, in *La modernizzazione dello Stato*, a cura di L. Fiorentino e M. Pacini, Milano, Franco Angeli, 2002, p. 13.

l'utilizzo di tale *expertise* e disponibilità di mezzi spesso permette l'erogazione di prestazioni qualitativamente superiori<sup>11</sup>. Infine, il ricorso all'esternalizzazione, in alcuni casi, può consentire all'amministrazione di realizzare anche consistenti risparmi di gestione.

Per il raggiungimento di tali obiettivi assume grande rilievo l'esercizio da parte dell'amministrazione della funzione di controllo, sia *ex ante* sia *ex post*, sulle procedure di esternalizzazione. Questo aspetto è 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 diretto.

Quanto ai rischi, vi sono due tipologie di fattori che possono incidere, in alcuni casi anche negativamente, su un processo di esternalizzazione: essi sono sia interni, sia 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'erronea valutazione nella scelta del fornitore, dall'inadeguato svolgimento dell'attività esternalizzata, dalla conclusione di accordi «deboli» sotto il profilo della disciplina contrattuale, o, infine, dalla predisposizione di meccanismi di controllo insufficienti.

#### 1.4. *L'evoluzione e la disciplina attuale dell'istituto*

A partire dagli anni Novanta del XX secolo, in particolare a seguito della firma del Trattato di Maastricht, è dato riscontrare una continuità nelle politiche economiche adottate dai diversi governi con riferimento all'obiettivo del ri-

<sup>11</sup> Una recente indagine, condotta nel 2003 dal Censis, sostiene che l'amministrazione in questo periodo storico, al contrario di quanto avviene nel mondo privato, sembra rivolgere l'attenzione in modo prioritario all'innalzamento della qualità dei servizi piuttosto che alla riduzione dei costi.

sanamento dei conti pubblici<sup>12</sup>. Da allora, sono state più frequentemente elaborate strategie di contenimento della spesa conseguibili non più mediante semplici tagli orizzontali delle disponibilità finanziarie, ma attraverso l'adozione di misure volte a incidere sull'organizzazione, sul personale e sull'attività delle amministrazioni pubbliche<sup>13</sup>.

In questa prospettiva, le azioni dei governi Amato e Ciampi hanno segnato una discontinuità rispetto alle precedenti politiche di bilancio. Il primo passo decisivo nel processo di riduzione della spesa pubblica si è registrato nel 1993, allorché il governo Amato ha attuato la legge delega riguardante i settori della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza locale<sup>14</sup>. Successivamente, nel 1994, durante il governo Ciampi, il programma di contenimento della spesa pubblica ha assunto tratti più organici, divenendo un pilastro dell'intera politica di bilancio. La razionalizzazione delle strutture amministrative, le forti riduzioni della spesa e la riflessione sulle attività contrattuali dell'amministrazione hanno rappresentato i tratti fondamentali della politica di tale governo<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Con il Trattato di Maastricht l'Italia si è impegnata a realizzare un programma di ampia e permanente riduzione del deficit di bilancio rispetto agli elevati livelli che si registravano in quel periodo.

<sup>13</sup> P. Marconi, L. Mercati e M.E. Montebugnoli, *Il contenimento della spesa*, in G. Vesperini (a cura di), *I governi del maggioritario*, Roma, Donzelli, 1998, p. 127; e L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, in «Giorn. dir. amm.», 2004, p. 269.

<sup>14</sup> Legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale».

<sup>15</sup> La legge finanziaria per il 1994 introduce il giudizio di congruità sui prezzi dei contratti non ancora stipulati e la revisione dei prezzi dei contratti già stipulati. Inoltre, si prevedono elenchi dei prezzi a cui le amministrazioni si devono attenere, oltre a una serie di norme tecniche finalizzate a ricondurre i prezzi contrattuali entro i limiti di quelli di mercato, incidendo peraltro attraverso una procedura di rinegoziazione anche sui contratti in corso. Tale previsione normativa, tuttavia viene modificata dal governo successivo prima ancora che potesse produrre i suoi effetti.

Il primo esecutivo Prodi ha, poi, attuato una riforma organica della contrattualistica pubblica, prendendo le mosse da un'analisi sistematica dei risultati e dei prezzi dei beni e servizi acquistati dalle varie amministrazioni. È stato contestualmente ridefinito il ruolo del Provveditorato generale dello Stato<sup>16</sup>.

Successivamente, anche a seguito dell'accorpamento del ministero del Tesoro e di quello del Bilancio e della Programmazione Economica (intervenuto nel 1997), una serie di fattori – il mutato assetto organizzativo delle amministrazioni centrali, il progressivo affermarsi di un modello di gestione fondato sulla responsabilizzazione della dirigenza e l'introduzione di rilevanti cambiamenti nella struttura del bilancio dello Stato – ha imposto la revisione dell'assetto funzionale (oltre che organizzativo) del Provveditorato generale dello Stato<sup>17</sup>.

La riorganizzazione ha portato all'istituzione di un organismo a struttura societaria, la Consip S.p.A., con il compito di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato<sup>18</sup>. L'istituzione di Consip S.p.A. non rap-

<sup>16</sup> Decreto-legge 19 novembre 1997, n. 414, recante «Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile» e decreto ministeriale del 22 dicembre 1997, recante «Affidamento alla Consip S.p.A. di compiti di servizi informatici del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica».

<sup>17</sup> Si veda la direttiva del ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 18 giugno 1998, recante «Nuove norme disciplinanti l'attività del Provveditorato generale dello Stato»; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, VI ed., 2000, p. 294; L. Fiorentino, *La normativa previdente*, in «Giorn. dir. amm.», 1998, p. 1115.

<sup>18</sup> Analoghe esperienze di accentramento in capo a un unico soggetto acquirente per conto delle diverse amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di conseguire finalità simili, si sono avute anche in Olanda con la costituzione della società Inkoopcentrum-Nic, per la gestione degli acquisti on line di beni e di servizi, e nel Regno Unito con l'istituzione dell'Ufficio centrale degli acquisti (Office of Government Commerce – Ogc). Per un approfondimento su tali strutture, cfr. il Progetto «*Esternalizzazioni delle funzioni amministrative*», predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, Uipa-Ufficio per l'innova-

presenta un tentativo isolato di affidamento «all'esterno» di attività e servizi dell'amministrazione. I primi interventi normativi in tale direzione si registrano, infatti, già all'epoca del primo governo Prodi. I documenti di programmazione economica e finanziaria (Dpef) 1997-1999 e 1998-2000, completando il disegno riformatore definito dai governi Amato e Ciampi, proponevano in modo esplicito la connessione tra politica di bilancio e riforma della pubblica amministrazione. Più in particolare, l'azione di contenimento della spesa prevista nel Dpef 1997-1999 era finalizzata in ampia misura a una maggiore efficienza amministrativa attraverso l'adozione di interventi indirizzati sia alle amministrazioni, sia a specifici settori<sup>19</sup>. In attuazione del disegno, si è provveduto in particolare alla riforma del bilancio dello Stato<sup>20</sup>, all'adozione di una legge sulla semplificazione amministrativa<sup>21</sup>, all'emanazione di un decreto sulle attività informatiche dell'amministrazione<sup>22</sup> e di un decreto sulla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese<sup>23</sup>.

Nello stesso periodo vengono introdotte, inoltre, alcune norme rilevanti per l'organizzazione e l'attività amministrativa, tra le quali rilevano sia quelle relative alla facoltà per le pubbliche amministrazioni di stipulare accordi di collaborazione con soggetti privati, sia quelle relative alla possibilità, per gli enti interessati alla dismis-

zione nella pubblica amministrazione, Presidenza del Consiglio, *Casi esteri – I fenomeni*, 2002.

<sup>19</sup> P. Marconi, L. Mercati e M.E. Montebugnoli, *Il contenimento della spesa*, cit., p. 148.

<sup>20</sup> Legge 3 aprile 1997, n. 94.

<sup>21</sup> Legge 15 maggio 1997, n. 127.

<sup>22</sup> Decreto-legge 3 dicembre 1997, n. 414, in particolare art. 1, comma 2, che prevede la possibilità di esternalizzare parte delle attività informatiche.

<sup>23</sup> Decreto-legge 31 marzo 1998, n. 123, in particolare agli artt. 3, commi 3 e 6, e 8, comma 2, il quale prevede che, per l'attività istruttoria o di erogazione di contributi pubblici, possono essere stipulate convenzioni di natura privatistica con società o enti in possesso dei necessari requisiti necessari allo svolgimento delle predette attività.

sione di attività non essenziali, di costituire società miste per l'esercizio delle attività cedute<sup>24</sup>.

I governi successivi hanno proseguito lungo il percorso intrapreso dai governi precedenti, anche se ai programmi e agli impegni dichiarati nei Dpef in tema di politiche di esternalizzazione non sempre hanno fatto seguito interventi incisivi.

Nei Dpef più recenti, la promozione delle politiche di esternalizzazione di attività e servizi interni alle amministrazioni, ascrivibile ad una logica di contenimento e risanamento della finanza pubblica, ha assunto tratti più decisi. Un primo riferimento è contenuto nel Dpef 2000-2003, laddove si incentiva il potenziamento di iniziative dirette ad aumentare il concorso dei privati all'esercizio di attività e di servizi pubblici attraverso l'adozione di procedure di esternalizzazione di «segmenti di attività pubblica»<sup>25</sup>.

Tale impegno, relativo al programma di razionalizzazione delle procedure di acquisto, viene confermato, e ulteriormente precisato, nel Dpef 2001-2004, ove si prevede che, in caso di inefficienze di gestione, al fine di conseguire un contenimento dei costi e un miglioramento della qualità dei servizi offerti, le pubbliche amministrazioni

<sup>24</sup> Al riguardo si segnala l'art. 44 della legge 15 marzo del 1997, n. 449, nel quale si prevede che le amministrazioni e gli enti interessati alla dismissione di attività pubbliche non essenziali possono costituire, per l'esercizio di tali attività, società miste tenute a mantenere per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni il personale adibito alle funzioni trasferite. Si stabilisce inoltre che la partecipazione pubblica a tali società non può avere durata superiore a cinque anni, in seguito ai quali avrà luogo la completa privatizzazione delle società stesse. Tale norma di carattere generale è rimasta tuttavia inattuata. Inoltre, l'art. 17, comma 2, della l. n. 127/1997 prevede la facoltà per i Comuni e le città metropolitane di costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, imponendo la scelta degli azionisti privati delle società stesse mediante procedure di evidenza pubblica.

<sup>25</sup> Dpef 2000-2003, cap. III, par. 2.3.

possano trasferire servizi in *outsourcing* mediante l'affidamento a soggetti terzi «di attività o processi aziendali»<sup>26</sup>.

Quanto sopra è definito legislativamente nell'art. 29, comma 1, della l. n. 448/2001, che autorizza le pubbliche amministrazioni<sup>27</sup> ad «acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione», a «costituire soggetti di diritto privato cui affidare i servizi svolti in precedenza», oppure ad attribuire questi ultimi a «soggetti di diritto privato già esistenti», scelti mediante procedure a evidenza pubblica. Inoltre, l'art. 33 della stessa legge, in materia di beni culturali, prevede la concessione della gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico a soggetti diversi da quelli statali<sup>28</sup>.

Anche nel più recente Dpef 2002-2006, la politica di esternalizzazione trova un suo spazio. In tale documento gli obiettivi di semplificazione, di riordino dell'organizzazione amministrativa e di maggiore competitività dell'economia giustificano un ricorso più frequente alle procedure di esternalizzazione<sup>29</sup>. Si prevede, infatti, che il governo possa ridurre il carico di compiti e funzioni gravanti sulle singole amministrazioni, attraverso l'affidamento di attività e servizi a soggetti privati, relativamente a quelle funzioni che comportino inefficienze gestionali<sup>30</sup>.

Da ultimo, occorre ricordare la modifica alla l. n. 241/1990, introdotta dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che introduce alcune novità riguardo al rapporto tra iniziativa privata e attività amministrativa. In proposito, l'art. 1-*bis* della l. n. 15/2005 afferma che «la pubblica ammini-

<sup>26</sup> Dpef 2001-2004, cap. IV, par. 7.

<sup>27</sup> Art. 1, comma 2, decreto-legge 30 marzo 2001, n. 165.

<sup>28</sup> Tale legge modifica l'art. 10, comma 1, del decreto-legge 20 ottobre 1998, n. 368.

<sup>29</sup> Dpef 2002-2006, cap. III, par. 2.5.

<sup>30</sup> A tal proposito, il recente decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343 dispone all'art. 3, comma 11-*ter*, che la Presidenza del Consiglio può provvedere alla gestione dei servizi generali di supporto attraverso società per azioni selezionate mediante gara pubblica.

strazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente». Tale principio, riferito all'intera attività amministrativa, legittima l'amministrazione a utilizzare strumenti giuridici di natura privatistica, quali l'esternalizzazione, stabilendo un duplice limite: che non si tratti di attività preordinata all'adozione di atti autoritativi e che non vi siano specifiche previsioni normative di divieto<sup>31</sup>.

Dalla ricognizione effettuata emerge, dunque, una tendenza normativa volta a favorire, in un'ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa, l'utilizzo di strumenti – quali l'esternalizzazione – fondati sull'instaurazione di rapporti di collaborazione (disciplinati contrattualmente) tra il pubblico e il privato. La tendenza in atto testimonia, d'altra parte, l'attenuarsi della contrapposizione tra sfera pubblica e privata, e il sempre più ampio contributo dei privati al buon andamento e all'efficienza organizzativa delle amministrazioni pubbliche<sup>32</sup>.

### 1.5. *Le tipologie di outsourcing*

Vi sono diversi criteri per classificare l'*outsourcing*. Uno di questi fa leva sulla natura delle funzioni amministrative che si affidano a terzi. È possibile, adottando il criterio delle attribuzioni, individuare due tipologie di esternalizzazioni: l'una relativa alle attività strumentali, l'altra riguardante le attività finali. La prima tipologia produce conseguenze essenzialmente sul piano organizzativo, interno all'amministrazione; la seconda tipologia ha,

<sup>31</sup> L'art. 1-ter della stessa legge, poi, stabilisce che anche i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative sono tenuti a rispettare i principi fondamentali dell'attività amministrativa, quali la trasparenza e il buon andamento. Per un commento a tale disposizione si veda G. Napolitano, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in «Giorn. dir. amm.», 2005, pp. 481 ss.

<sup>32</sup> S. Cassese, *La crisi dello Stato*, cit.

invece, riflessi anche all'esterno di questa, poiché incide direttamente sugli interessi dei privati.

### 1.5.1. *Le attività strumentali*

Individuare i caratteri delle diverse tipologie di attività amministrative, spesso, è poco agevole. A tal fine, può essere utile richiamare la distinzione tra attività cosiddette *core* e attività *no core*<sup>33</sup>.

Le prime non possono essere oggetto di esternalizzazione poiché sono strettamente connesse alle finalità istituzionali della struttura amministrativa. Tra queste rientrano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo (attività di programmazione economica, regolamentazione delle politiche di sviluppo, determinazione degli standard dei servizi erogati) e di controllo sui risultati finali. Le seconde, invece, qualificano singoli servizi, o specifiche aree di attività di supporto interno, «strumentali» allo svolgimento delle funzioni principali<sup>34</sup>. I caratteri di autonomia e di complementarità di queste ultime ne facilitano lo «scorporo» dal nucleo essenziale. Si pensi, ad esempio, all'acquisto di beni e servizi, alla manutenzione degli immobili e degli impianti, alla gestione dei servizi informatici o a quella delle buste paga dei dipendenti<sup>35</sup>.

L'esternalizzazione delle attività strumentali ha assunto con il tempo tratti più complessi ed eterogenei. Le ultime esperienze mostrano, infatti, una progressiva esigenza di gestire all'esterno non soltanto semplici attività, quali i servizi informatici, ma, piuttosto, insiemi di «pacchetti integrati» di attività e, talvolta, di intere procedure organizzative.

<sup>33</sup> Su questa distinzione, tra gli altri, K. Walsh, *Public Services and Market Mechanisms*, cit.

<sup>34</sup> Progetto «Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione», cit.

<sup>35</sup> Progetto «Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione», cit.

I principali problemi che incontra l'amministrazione, quando esternalizza funzioni di carattere strumentale, discendono da inefficienze di carattere gestionale. Questo aspetto è una conseguenza sia dell'eccessivo frazionamento delle attività affidate all'esterno, sia della molteplicità di fornitori con cui l'amministrazione si confronta, sia, infine, della inadeguata gestione amministrativa delle procedure stesse.

Per far fronte a tali problemi, in questi ultimi anni sono stati predisposti almeno due strumenti.

Il primo riguarda l'istituzione della società Consip S.p.A., cui è attribuito il compito di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato. La Consip è uno strumento innovativo sotto il profilo gestionale poiché, configurandosi come «struttura di servizio» delle singole amministrazioni, contribuisce a semplificare e razionalizzare il sistema di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle amministrazioni.

Il secondo strumento attiene alla diffusione del modello *Global Service*, che costituisce una rilevante novità nella gestione integrata dei servizi. Il modello *Global Service* mira a trasformare i numerosi micro-appalti, cui ricorrono attualmente le pubbliche amministrazioni, in un insieme unitario di attività, coordinate da un unico soggetto esterno specializzato<sup>36</sup>; a esso sono affidate sia le attività relative alla gestione e alla manutenzione degli immobili dell'amministrazione, sia le attività complementari all'utilizzo dell'immobile stesso (dal controllo dei consumi energetici alla gestione della sicurezza, dalle pulizie ai servizi interni di call center, fino al controllo degli accessi alla posta interna).

Il ricorso a questi strumenti offre la possibilità di porre rimedio al frazionamento contrattuale sia attraverso l'individuazione di un unico assuntore responsabile

<sup>36</sup> E. Pintus, *Il management dei processi d'acquisto. Le scelte d'innovazione sui servizi integrati*, in «Quad. Inn.», n. 1, 2001.

dell'intero «pacchetto», sia attraverso la creazione di un sistema unitario di governo della procedura, che include anche le funzioni di monitoraggio e programmazione. L'adozione del *Global Service* consente, inoltre, di individuare in modo puntuale e complessivo i costi che l'amministrazione è tenuta a sostenere e, in tal modo, di fare emergere la cosiddetta «spesa sommersa».

### 1.5.2. *Le attività finali*

La seconda categoria di attività esternalizzabili riguarda le attività finali, il cui svolgimento incide direttamente sulla sfera giuridica dei cittadini. In quest'ultimo periodo si registra una tendenza crescente ad affidare a soggetti esterni lo svolgimento di «segmenti di funzioni amministrative, fasi del procedimento amministrativo o attività specifiche e circoscritte»<sup>37</sup>.

Il fenomeno è collegato, in parte, alla graduale affermazione nel nostro ordinamento giuridico del principio di sussidiarietà «orizzontale», riconosciuto costituzionalmente nell'art. 118, comma 4, Cost. (che promuove «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»). I pubblici poteri possono, dunque, avvalersi, per l'esercizio delle proprie funzioni, di risorse rinvenibili sul mercato (quando si tratti di attività di rilevanza imprenditoriale) o della collaborazione di associazioni o fondazioni (ad esempio, per le attività aventi carattere sociale o non-profit).

Una esemplificazione è fornita dai casi di affidamento a società private di funzioni finora rientranti tra le attribuzioni tipiche dei pubblici poteri: la regolazione (si pensi all'attribuzione di poteri normativi alla società di gestione della borsa, cui è affidata l'elaborazione del regolamento del mercato mobiliare), la certificazione (basti

<sup>37</sup> Progetto «*Esternalizzazioni delle funzioni amministrative*», cit.

menzionare le attribuzioni delle società di certificazione di qualità, di revisione contabile, di assistenza fiscale e tributaria), l'attestazione (ci si riferisce alle società organismi di attestazione – Soa o ai consorzi di tutela delle denominazioni di origine protetta)<sup>38</sup>. Queste funzioni, il cui svolgimento è complementare a quelle di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, non perdono, tuttavia, la loro natura pubblicistica: pur essendo assunte da privati, sono «funzionalizzate», cioè dirette al perseguimento di un interesse pubblico, il che spiega i tratti di specialità del regime a esse attinente.

L'esternalizzazione di funzioni amministrative finali trova ampio utilizzo anche a livello regionale e locale.

In ambito regionale, alcuni legislatori, in attuazione del d.lgs. n. 112/1998, hanno previsto che gli enti territoriali possano stipulare convenzioni aventi a oggetto l'esercizio da parte di soggetti terzi di attività amministrative a carattere non discrezionale, riguardanti in alcuni casi la fase istruttoria, in altri quella conclusiva del procedimento amministrativo. In tale fattispecie, la fase procedimentale viene esternalizzata. Ad esempio, la Regione Toscana ha affidato la fase istruttoria di alcuni procedimenti ai Centri autorizzati di assistenza procedimentali<sup>39</sup>; la Regione Veneto, dal canto suo, ha stabilito che l'esternalizzazione può intervenire nelle materie dello sviluppo economico e delle attività produttive, del territorio e delle infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, della polizia amministrativa<sup>40</sup>. L'esternalizzazione di segmenti o fasi di procedimenti amministrativi è ammessa anche in altri ambiti: dalla fiscalità locale alla pianificazione urbanistica, edilizia e dei lavori pubblici, dalla difesa degli interessi pubblici in sede giudiziaria alla gestione patrimoniale,

<sup>38</sup> B.G. Mattarella, *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. I, pp. 716 ss.; A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 163 ss.

<sup>39</sup> L.r. Toscana n. 85/1998.

<sup>40</sup> L.r. Veneto n. 11/2001.

dalla gestione del rapporto di lavoro pubblico all'assistenza giuridico amministrativa, agli organi collegiali degli enti. Trattasi di atti e operazioni endoprocedimentali che gli enti locali, sia per l'inesistenza di apposite strutture organizzative, sia per l'insufficienza o per l'inadeguatezza di quelle di cui dispongono, ritengono opportuno cedere a terzi.

La «quota» di attività che residua all'amministrazione, una volta effettuato l'*outsourcing*, muta a seconda della natura dell'attività affidata a terzi. Nei casi di cessione di attività strumentali, relative al funzionamento interno dell'amministrazione, i compiti svolti da questa si sostanziano, prevalentemente, nell'esercizio di attività di vigilanza e controllo. Nelle ipotesi di affidamento di funzioni o fasi procedurali a privati, invece, l'amministrazione conserva l'esercizio di poteri di regolazione, indirizzo, programmazione e monitoraggio sull'imparziale e corretto esercizio delle attribuzioni conferite ai privati.

#### 1.6. *I modelli organizzativi delle attività esternalizzate*

La molteplicità dei fini che lo Stato persegue e la necessità di assicurare una equa partecipazione dei diversi interessi presenti nella società generano nella pubblica amministrazione una tendenza alla diversificazione delle forme organizzative<sup>41</sup>.

Anche nell'azione di esternalizzazione, le amministrazioni fanno ricorso a una pluralità di soluzioni organizzative, riconducibili essenzialmente a tre modelli.

Il primo consiste nella gestione delle attività, da parte dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, attraverso l'istituzione di organismi pubblici *ad hoc*, esterni all'apparato istituzionale (enti territoriali, enti pubblici

<sup>41</sup> C. Franchini, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo generale*, cit., vol. I, p. 265; M. Mazzamuto, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 77 ss.

strumentali, aziende municipalizzate, autorità amministrative indipendenti, agenzie operative centrali, università). Queste strutture, preposte allo svolgimento di attività e funzioni pubbliche precedentemente svolte da apposite unità inserite nell'organizzazione statale, sono destinate a rimanere, sia sotto il profilo formale sia sotto il profilo sostanziale, di natura pubblica (azienda, ente, agenzia)<sup>42</sup>. In questo caso, tuttavia, si tratta di un mero trasferimento di funzioni, interno all'amministrazione, poiché le competenze, seppure affidate a soggetti pubblici diversi dall'amministrazione interessata, non fuoriescono dall'ambito pubblicistico<sup>43</sup>.

Il secondo modello riguarda l'affidamento di compiti e servizi a soggetti di natura mista pubblico-privato<sup>44</sup>. In questa circostanza, le amministrazioni promuovono la costituzione di strutture autonome rispetto all'apparato pubblico aperte alla partecipazione di partner privati (società per azioni sotto un prevalente controllo pubblico, associazioni o fondazioni).

Il terzo e ultimo modello prevede l'affidamento di attività o funzioni di pubblico interesse ad un soggetto con

<sup>42</sup> Tale modalità operativa può essere in qualche misura paragonata alla politica «Improving Public Management: The Next Steps agencies», promossa dal governo anglosassone alla fine degli anni Ottanta, che ha rappresentato il culmine della lunga serie di riforme avvenute nel settore pubblico. Tale politica prevede l'istituzione di una serie di agenzie allo scopo di svolgere in maniera più efficace le funzioni esecutive dei dipartimenti governativi interessati e di porre rimedio all'inefficienza e alla scarsa responsabilità manageriale dei dirigenti pubblici. A riguardo, vedi L. Casini, *Le agenzie amministrative*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2003, pp. 393 ss.; L. Metcalfe e S. Richards, *Improving Public Management*, London, Sage, II ed., 1990, pp. 228-229.

<sup>43</sup> Progetto «L'esternalizzazione delle funzioni amministrative», cit.

<sup>44</sup> Molto dibattuta in dottrina è la natura della società mista. Sul punto si è registrata, infatti, una frontale contrapposizione tra quanti sostengono che tale società sia di natura interamente privatistica, sottoposta *tout court* alla disciplina delle società commerciali, e quanti, invece, sostengono che quello societario sia un paravento, dietro il quale si cela una struttura organicamente collegata all'ente pubblico, ossia un mero organo strumentale.

forma giuridica e assetto proprietario completamente privato. Tali soggetti di diritto privato possono essere già presenti sul mercato oppure costituiti *ex novo*.

In tutti questi casi, e indipendentemente dal modello gestionale impiegato, tra i due soggetti – il committente e l'affidatario dell'attività o servizio – si instaura un rapporto di ausiliarità e collaborazione regolato mediante contratto. Questo rapporto comporta una ripartizione di compiti e di poteri tra enti collegati, uno dei quali è in posizione sovraordinata dal punto di vista funzionale e detiene la potestà di controllo. Tale assetto non altera la finalità dell'azione, cioè il perseguimento di un interesse pubblico previsto dalla legge, per cui assume rilievo non la qualificazione dell'ente ausiliario, ma la natura (e disciplina) pubblicistica dell'attività svolta.

Talora la natura pubblicistica dell'attività si riflette anche sul profilo organizzativo. Spesso, infatti, il legislatore, nel disporre l'esternalizzazione di alcune funzioni, interviene anche sulla struttura organizzativa del soggetto, comprimendone la sfera di autonomia (es. Consip S.p.A., Coni Servizi, Patrimonio S.p.A.). Ciò è indice della preoccupazione del legislatore, soprattutto in alcune materie, di garantire in modo adeguato il perseguimento dell'interesse pubblico<sup>45</sup>.

### 1.7. *Il ricorso all'outsourcing: i condizionamenti pubblicistici*

Il ricorso allo strumento dell'esternalizzazione non è incondizionato: vi sono, infatti, almeno due ordini di limitazioni o condizionamenti<sup>46</sup>.

Il primo riguarda la sottoposizione dell'amministrazione al principio di legalità. Questo limite ha rilievo sia

<sup>45</sup> A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 406 ss.

<sup>46</sup> G. Napolitano, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, cit., pp. 484 ss.

sotto un profilo soggettivo<sup>47</sup>, riguardo alla costituzione di amministrazioni in forma societaria, sia sotto un profilo oggettivo, con riferimento alle attività che possono costituire oggetto di esternalizzazione<sup>48</sup>.

In merito al primo aspetto, l'art. 97, comma 1, Cost. stabilisce una riserva di legge in materia di organizzazione pubblica. In base a tale disposizione l'istituzione, la trasformazione, la modificazione di organismi pubblici e la disciplina interna spettano a una fonte normativa primaria. Questo principio trova conferma nelle norme istitutive delle società Patrimonio dello Stato<sup>49</sup>, Infrastrutture, Coni Servizi<sup>50</sup> e della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>51</sup>, costituite per lo svolgimento di attività esternalizzate<sup>52</sup>.

Quanto al secondo profilo, quello oggettivo, la legge riserva l'esercizio di talune funzioni a soggetti pubblici,

<sup>47</sup> D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 242 ss.

<sup>48</sup> B.G. Mattarella, *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo generale*, cit., vol. I, pp. 715 ss.

<sup>49</sup> La società Patrimonio dello Stato è stata istituita dall'art. 7 del d.l. n. 63/2002, convertito con modifiche nella l. n. 112/2002. L'art. 8 della stessa legge istituisce la società Infrastrutture.

<sup>50</sup> La Coni Servizi è stata istituita con il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 2002, n. 178.

<sup>51</sup> Al riguardo si veda l'art. 24, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2002, che attribuisce al Dipartimento per le risorse strumentali la facoltà di predisporre «progetti pilota di *outsourcing* anche attraverso l'eventuale costituzione di società miste per la gestione dei servizi generali di supporto» e l'art. 5 del d.lgs. n. 343/2003, che ha aggiunto all'art. 10 del d.l. 30 luglio 1999, n. 303 un comma in cui si dispone che la Presidenza può provvedere allo svolgimento di talune funzioni strumentali interne «attraverso società per azioni appositamente costituite, anche con partecipazione minoritaria di soggetti privati selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica».

<sup>52</sup> Vi sono, poi, ipotesi in cui la legge stessa impedisce il ricorso al diritto privato. Ad esempio, alcune leggi istitutive di enti prevedono la nullità delle delibere di trasformazione di questi in persone giuridiche di diritto privato. Cfr. G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 87 ss.

come avviene in alcune leggi regionali. In via generale, è preclusa la facoltà per gli organismi pubblici di affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni istituzionali, quali le attività di programmazione e di controllo<sup>53</sup>. Tale limite, invece, non sussiste in relazione alle attività di natura strumentale.

Si può osservare come alcuni limiti costituzionali, relativi all'esercizio di funzioni pubblicistiche da parte di soggetti privati, siano stati in parte superati in conseguenza della riforma del Titolo V della Costituzione. L'art. 118, comma 4, come ricordato, invita i pubblici poteri a promuovere «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Ciò autorizza, ad esempio, la compartecipazione di soggetti pubblici e privati nell'erogazione di prestazione nei settori della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza sociale.

Resta, invece, prerogativa dei pubblici poteri l'esercizio delle funzioni tradizionalmente considerate «sovrane», quali l'amministrazione della giustizia, la tutela dell'ordine pubblico, la cura dei rapporti con l'estero e la difesa<sup>54</sup>.

Un ulteriore ordine di limiti, infine, riguarda le finalità per le quali è possibile promuovere accordi di esternalizzazione: decisivo è il perseguimento di un interesse pubblico da parte dell'ente che vi ricorre. Questo condizionamento deriva dall'art. 97 Cost., cioè dal principio del buon andamento, che impone alle amministrazioni pubbliche di agire in modo efficiente, efficace ed economico.

<sup>53</sup> D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit.

<sup>54</sup> Si registrano, ultimamente, soprattutto all'estero, ad esempio nel Regno Unito, casi in cui viene affidato a privati l'esercizio di alcune attività di polizia e di gestione degli istituti penitenziari.



## CAPITOLO SECONDO

### EVOLUZIONE STORICA DEL PROCESSO D'ACQUISTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

#### 2.1. *L'evoluzione del processo d'acquisto nella pubblica amministrazione dalla fine del XIX secolo all'ultimo decennio del XX*

Nel 1870<sup>1</sup> venne istituito presso il ministero dell'Industria un Economato generale. Secondo gli originari propositi, esso doveva rappresentare l'unità organizzativa a carattere generale per l'intera amministrazione dello Stato alla quale attribuire la gestione complessiva e la regolamentazione di tutte le attività legate all'approvvigionamento di beni e servizi necessarie al funzionamento dell'intero apparato statale.

Nonostante questo teorico piano iniziale, principalmente a causa dell'eccessivo aumento delle forniture richieste, nella pratica si poté assistere a una frammentazione e a un frazionamento dei criteri e delle competenze, anche attraverso la costituzione di Ragionerie centrali dei ministeri che esplicavano le mansioni definite dall'Economato presso le singole amministrazioni<sup>2</sup>. In questo modo, ogni ministero poteva disporre di un apposito stanziamento e adottare autonomi parametri di scelta e procedure relativamente ai criteri di acquisizione di beni e servizi; gli unici vincoli esistenti erano posti da alcuni rego-

*Questo capitolo è di Stefania Zuccolotto, che ha curato i paragrafi 2.1, 2.2 e 2.3, e di Lorenzo Minganti, che ha curato i paragrafi 2.4, 2.5 e 2.6.*

<sup>1</sup> Regio decreto del 17 febbraio 1870, n. 5503, riguardante l'istituzione di un Economato generale sotto la dipendenza del ministero di Agricoltura, Industria e Commercio.

<sup>2</sup> G. Redanò, voce *Provveditorato generale dello Stato*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIV, Torino, Utet, 1957.

lamenti che stabilivano la cautele di assistenza, vigilanza e direzione occorrenti per garantire una buona esecuzione delle forniture.

Tra il 1915 e il 1918, anche a causa dello scoppio della prima guerra mondiale, l'amministrazione si trovò a dover far fronte ad un periodo di grossa evoluzione: infatti passò da un'organizzazione di dimensioni ancora piuttosto ridotte a quella di una grande burocrazia in continua espansione; da una struttura ancora piuttosto uniforme e coerente, a un assetto organizzativo ben più variegato e, sotto certi profili, con diverse contraddizioni interne.

Il triennio della guerra segnò per la struttura statale una fase decisamente particolare, in cui, prima di tutto, il governo si vide conferire pieni poteri. Furono, poi, stabilite consistenti deroghe ai regolamenti di contabilità dello Stato, e infine vennero a cadere alcuni dei controlli esercitati dalla Corte dei Conti. A causa di questo stato d'emergenza, l'amministrazione vide man mano indebolito il rapporto istituzionale di subordinazione alle direttive politiche e vide crescere dei propri margini di autonomia e discrezionalità<sup>3</sup>.

In questo contesto, lo Stato dovette affrontare ingenti spese per condurre la guerra. Se da un lato le ordinazioni belliche ridiedero slancio agli investimenti della grande industria consentendo alle imprese di disporre di forti liquidità e di trarre cospicui profitti, dall'altro l'Italia, come altri paesi, per finanziare la spesa di guerra decise di ricorrere sia all'espansione della base monetaria, sia all'indebitamento; le ripetute emissioni di titoli del debito pubblico consentirono di coprire solo in parte il disavanzo, mentre il resto si procurò tramite la continua stampa di nuova carta moneta, dando luogo così a una forte spirale inflativa.

All'inizio degli anni Venti del 1900, l'Italia si trovava in una situazione economica molto più vulnerabile rispetto ad altri paesi investiti dagli stessi problemi di ri-

<sup>3</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione Italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

conversione della produzione e di riassetto delle finanze; non si fu peraltro in grado di prendere decisioni energiche e di imporsi alla burocrazia e all'esercito, in modo che il rinvio delle decisioni più impegnative finì per diventare prassi di governo.

La crisi del dopoguerra giunse a una svolta decisiva sia sul versante sociale, sia su quello politico; il disorientamento della classe media diede la possibilità al movimento nazionalista di guadagnare sempre più piede.

La recessione economica sopraggiunta tra il 1920 e il 1921 aggiunse ulteriori motivi di preoccupazione, aggravò una situazione già precaria e restrinse ancor di più i margini di manovra del governo. In quest'ottica venne attivato un consistente processo di riforma dell'ordinamento statale e della pubblica amministrazione, improntata sia a un solido conservatorismo formale, sia a un rigido formalismo. L'esigenza di riconduzione a un'unità, anche legata a motivazioni di economicità e di controllo organico, portò ad un riaccentramento dei compiti riguardanti l'acquisizione, la gestione e la distribuzione dei beni e dei servizi.

In tale contesto, l'azione svolta dal governo si sviluppò nell'ottica di determinare una vera e propria restaurazione finanziaria; il fulcro di questo processo fu il ministero delle Finanze, al quale con regio decreto<sup>4</sup> vennero restituite le competenze del soppresso ministero del Tesoro. A questo provvedimento fece seguito la 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<sup>5</sup>. L'evoluzione delle Ragionerie ministeriali, da

<sup>4</sup> Regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1700, «Fusione del ministero del Tesoro con quello delle Finanze», in G.U. 8 gennaio 1923, n. 5.

<sup>5</sup> Regio decreto 28 gennaio 1923, n. 126, «Passaggio degli uffici di Ragioneria delle Amministrazioni centrali alla dipendenza del ministero delle Finanze», in G.U. 1° febbraio 1923, n. 26. Regio decreto 25 marzo 1923, n. 599, «Disposizioni per il funzionamento della Ragioneria delle Amministrazioni centrali e per il passaggio del relativo personale alle dipendenze del Ministero delle Finanze», in G.U. 12 maggio 1923, n. 112.

strutture autonome a uffici alle dirette dipendenze della Ragioneria centrale, consolidò enormemente il ruolo di quest'ultima. Tale rafforzamento dell'amministrazione finanziaria fu completato dall'istituzione del Provveditorato generale dello Stato<sup>6</sup>, presso il ministero delle Finanze, il quale ereditò le attribuzioni del precedente Economato generale, costituito nel 1870 da Quintino Sella.

Con il regio decreto di istituzione<sup>7</sup>, al Provveditorato veniva affidato l'incarico di provvedere, per conto delle singole amministrazioni:

- all'acquisto, conservazione e distribuzione degli stampati, della carta, degli oggetti di cancelleria, degli strumenti tecnici, e di quanto occorre al funzionamento dei vari uffici;
- all'acquisto e conservazione del mobilio;
- alla stampa, pubblicazione e coordinamento di atti e documenti vari.

Il Provveditorato aveva il compito di procedere a tali acquisizioni, di regola, mediante licitazione privata, salvo casi di particolare urgenza, nei quali si prevedeva la possibilità di agire attraverso trattativa privata, previo decreto di autorizzazione rilasciato dal ministero delle Finanze, o entro il limite di spesa di 50.000 lire, in cui esso aveva la facoltà di agire in economia<sup>8</sup>.

Al Provveditorato venne assegnato, inoltre, il compito di gestire il patrimonio immobiliare statale: dalla definizione della consistenza effettiva di tali beni, all'alienazione della parte di essi che non veniva reputata necessaria al funzionamento dell'amministrazione stessa, alla gestione degli immobili dati in affitto a funzionari statali; questo

<sup>6</sup> Regio decreto 18 gennaio 1923, n. 94, «Istituzione, presso il ministero delle Finanze, di un Provveditorato generale dello Stato», in G.U. 30 gennaio 1923, n. 24.

<sup>7</sup> Regio decreto n. 5503/1870.

<sup>8</sup> Regio decreto 11 marzo 1923, n. 540, «Disposizioni intese ad elevare i limiti stabiliti dalla legge di contabilità generale per i contratti da stipulare dal Provveditorato generale dello Stato», in G.U. 24 marzo 1923, n. 70.

allo scopo di valorizzare al massimo tale patrimonio e controllare l'effettiva disponibilità economica dello Stato.

Presso ogni amministrazione centrale venne strutturato un apposito ufficio<sup>9</sup> incaricato del servizio di raccolta delle richieste, di distribuzione delle materie di uso generale e degli stampati, nonché per le spese minute o imprevedibili secondo le disposizioni contenute nel regolamento sul servizio del Provveditorato stesso<sup>10</sup>. L'ufficio del consegnatario divenne una sorta di ufficio distaccato del Provveditorato generale presso ogni singola amministrazione statale; a esso dovevano pervenire tutte le richieste riferibili al servizio del Provveditorato stesso.

Nel 1928 venne istituito l'Istituto Poligrafico dello Stato<sup>11</sup>, con personalità giuridica e gestione autonoma, ma sottoposto alla vigilanza e al controllo del ministero del Tesoro, tramite il Provveditorato generale dello Stato, per lo svolgimento della sua attività e per la produzione dei lavori. Esso aveva l'obbligo di eseguire le forniture di carta, stampati, pubblicazioni e carte rappresentative di valori che venivano ordinate dal Provveditorato per i servizi delle varie amministrazioni statali centrali e provinciali, le Ferrovie dello Stato e le direzioni provinciali delle Poste e dei telegrafi; esso aveva in affidamento la gestione della Gazzetta Ufficiale, della Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno e della Libreria dello Stato.

Il passaggio del compito di gestire le spese strumentali da un'amministrazione «economica», quale l'Economato generale istituito presso il ministero dell'Industria, a una che controllava le finanze statali, peraltro con poteri enormemente rafforzati, quale il Provveditorato generale dello Stato, sottolineava chiaramente la volontà di sottoporre tutte le amministrazioni a un rigido controllo e di rendere uniformi le modalità di spesa.

<sup>9</sup> Art. 197 del regio decreto-legge 11 novembre 1923, n. 2395.

<sup>10</sup> Regio decreto 24 settembre 1923, n. 2140.

<sup>11</sup> Legge 6 dicembre 1928, n. 2744, «Costituzione dell'Istituto Poligrafico dello Stato», in G.U. 15 dicembre 1928, n. 291.

Attorno agli anni Trenta, il Provveditorato assunse, da un lato, il ruolo singolare di sostenitore della produzione nazionale rispetto alle forniture estere, in alcune circolari<sup>12</sup> infatti vennero avvertiti i consegnatari che si doveva dare «l'assoluta preferenza ai prodotti nazionali anche quando si tratti di fornire materiali e oggetti speciali di cancelleria»; dall'altro, impose alle amministrazioni una rigorosa economia nella gestione delle spese d'ufficio, con l'obiettivo di «contenere a ogni costo le spese nei limiti del fondo stanziato dal bilancio»<sup>13</sup>, sottolineandosi come «le assegnazioni effettuate dal Provveditorato [...] rappresentassero la massima concessione consentita dalle limitate disponibilità del bilancio», come evidenziato dalle disposizioni del Capo del Governo, Benito Mussolini<sup>14</sup>.

Nello stesso periodo, una interessante evoluzione riguardò le cosiddette amministrazioni «industriali», il ministero delle Poste<sup>15</sup>, il Commissariato per la Marina mercantile<sup>16</sup> e quello per le Ferrovie<sup>17</sup>, i quali vennero

<sup>12</sup> Circolare del 9 marzo 1929, relativa alla fornitura di materiali e oggetti di cancelleria; circolare del 20 gennaio 1933, relativa alla Scuola di merletti di Burano.

<sup>13</sup> Circolare del 10 gennaio 1931, relativa alle spese di ufficio di competenza del Provveditorato generale dello Stato.

<sup>14</sup> «Al riguardo debbo richiamare le disposizioni impartite da S.E. il Capo del Governo con la circolare del 28 marzo 1927, con la quale ricordava a tutti i funzionari il preciso dovere di spendere meno, riducendo anche quello che sembra necessario nella maggiore misura possibile», tratto dalla circolare del 10 gennaio 1931, relativa alle spese di ufficio di competenza del Provveditorato generale dello Stato.

<sup>15</sup> Ricostituito con la denominazione di ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, per effetto del decreto-legge 12 dicembre 1944, n. 413, relativo alla ripartizione del ministero delle Comunicazioni in due distinti ministeri, in G.U. 11 gennaio 1945, n. 5.

<sup>16</sup> Con decreto legislativo c.p.s. 31 marzo 1947, n. 396, i servizi relativi alla marina mercantile sono stati trasferiti dal ministero delle Comunicazioni al ministero della Marina mercantile, istituito con decreto c.p.s. 13 luglio 1946, n. 26, in G.U. 27 luglio 1946, n. 167.

<sup>17</sup> Tali attribuzioni sono state assegnate al ministero dei Trasporti e dell'Aviazione civile in materia di motorizzazione civile e di aviazione civile tramite, rispettivamente, il regio decreto-legge 26 giugno 1927, n. 1570 e la legge 30 gennaio 1963, n. 141.

accentrati nel ministero per le Comunicazioni<sup>18</sup>. In questo modo, i propositi di razionalizzazione del governo si modificarono, definendo una struttura di indirizzo che comprendeva alcune amministrazioni «di servizio» dotate di una marcata autonomia gestionale<sup>19</sup> e, di conseguenza, in parte svincolate dai controlli e dagli obblighi relativi al Provveditorato.

Alla fine degli anni Trenta, l'amministrazione era riuscita a conquistare un ruolo essenziale nella vita del paese, arrivando a «condizionare l'azione stessa del governo»<sup>20</sup>.

Dopo il crollo del fascismo, l'apparato della pubblica amministrazione, accresciuto in modo molto consistente durante il regime di Mussolini, si trovò a essere uno dei principali imputati riguardo alle critiche condizioni del sistema economico italiano e venne considerato dagli antifascisti la spina dorsale del regime. Un intenso fermento crebbe anche all'interno dell'amministrazione stessa e si verificarono numerosi fenomeni di intolleranza che resero sempre più difficoltosa l'attività degli apparati burocratici.

Nonostante gli inviti da parte dei governi che succedettero al regime a prendere provvedimenti contro gli alti funzionari che avevano apertamente sostenuto il fascismo, non ci fu un reale ricambio nell'élite amministrativa; questo aspetto fu un elemento che contribuì alla «continuità» quasi assoluta tra fascismo e post-fascismo degli ordinamenti amministrativi.

L'amministrazione nel dopoguerra rimase pressoché immobile, soprattutto a livello centrale. La nascente Co-

<sup>18</sup> Regio decreto-legge 30 aprile 1924, n. 596, «Istituzione del ministero delle Comunicazioni», in G.U. 3 maggio 1924, n. 105 e convertito con legge 17 aprile 1925, n. 473.

<sup>19</sup> La gestione autonoma fu disposta per le Poste con decreto-legge 23 aprile 1925, n. 520; per i servizi telefonici fu istituita l'azienda con decreto-legge 14 giugno 1925, n. 884; per le Ferrovie l'ordinamento fu stabilito con decreto-legge 22 maggio 1924, n. 868.

<sup>20</sup> M.S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1961.

stituzione non influì molto in questo ambito: essa infatti si limitò semplicemente a registrare l'esistente. I ministeri si mantennero sostanzialmente identici al modello d'anteguerra, anche se gli anni Quaranta furono contrassegnati da un apparente dinamismo organizzativo: scomparve il ministero delle Comunicazioni, fu istituito il ministero per la Costituente e così via.

Negli anni Cinquanta iniziò una nuova fase di interventismo statale, ereditandosi dal fascismo enti e uffici e consolidandosi il potere all'interno della pubblica amministrazione. Il ruolo della Ragioneria generale dello Stato e dell'intero sistema delle Ragionerie, come era stato definito dalla riforma fascista del 1923, non venne messo in discussione, ma anzi venne ulteriormente irrigidito da una serie di leggi riguardanti la gestione complessiva dell'amministrazione.

Con l'ulteriore sviluppo della struttura statale e il conseguente potenziamento delle strutture periferiche dello Stato, cambiò il ruolo del Provveditorato. La sua funzione regredì progressivamente, il suo compito si limitò sempre di più a soddisfare esigenze di carattere generale, lasciando sempre più spazio all'autonomia delle singole amministrazioni. Tale tendenza delle amministrazioni a sottrarsi alla tutela del Provveditorato per l'acquisto di beni e servizi necessari ai propri uffici venne confermata dalla l. n. 146/1980<sup>21</sup> relativamente al ministero delle Finanze, dal d.l. n. 111/1978<sup>22</sup> per il ministero di Grazia e Giustizia e, ancor prima, da norme di carattere transitorio per le aziende autonome e per il ministero dell'Interno.

<sup>21</sup> Art. 14 della legge 24 aprile 1980, n. 146, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 1980), in G.U. 28 aprile 1980, n. 115.

<sup>22</sup> Art. 29 del decreto-legge 14 aprile 1978, n. 111, contenente «Provvedimenti urgenti per l'amministrazione della giustizia», in G.U. 18 aprile 1978 e convertito, con modificazioni, dalla legge 10 giugno 1978, n. 271, in G.U. 14 giugno 1978, n. 163.

A metà degli anni Ottanta, il Provveditorato generale dello Stato tornò a conquistare un certo potere con il d.p.r. n. 478/1985<sup>23</sup>. Con tale decreto vennero elencate le forniture, i lavori, le provviste, i servizi che potevano essere eseguiti in economia da parte del Provveditorato per garantire il funzionamento dei servizi dell'amministrazione statale: dall'acquisto di mobili e arredi, oggetti di cancelleria, uniformi alla fornitura di beni e servizi occorrenti per il funzionamento dei servizi informatici; dalla pulizia al riscaldamento di locali; dall'affitto di locali allo svolgimento di corsi di formazione per il personale; dall'acquisto di libri e giornali, all'esecuzione di lavori di ricerca, indagine e studio.

## *2.2. Le riforme degli anni Novanta e il tentativo di innovare il Provveditorato generale dello Stato*

Il primo effettivo tentativo di invertire radicalmente le tendenze in atto nella pubblica amministrazione dal dopoguerra si realizzò negli anni Novanta. Si comprese che le esigenze di sviluppo del paese richiedevano amministrazioni pubbliche capaci di elaborare e attuare politiche efficaci, di migliorare la qualità dei servizi offerti e di conseguire un significativo recupero di efficienza. Queste esigenze risultarono ancor più impellenti facendo riferimento al fatto che, da un lato, sia i cittadini che le imprese erano spesso scarsamente soddisfatti per i servizi ricevuti; dall'altro, le stesse amministrazioni avevano serie difficoltà a intraprendere il cammino dell'innovazione, adeguandosi così ai cambiamenti in atto nel mercato.

Grandi spinte innovative vennero intraprese proprio nel 1990 con la l. n. 142/1990<sup>24</sup> sul riordino delle auto-

<sup>23</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 12 giugno 1985, n. 478: «Approvazione del regolamento sui lavori, le provviste ed i servizi da eseguire in Economia da parte del Provveditorato generale dello Stato», in G.U. 23 settembre 1985, n. 224.

<sup>24</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142, «Ordinamento delle autonomie locali», in G.U. 12 giugno 1990, n. 135, Suppl. ord.

nomie locali la l. n. 241/1990<sup>25</sup> sul procedimento amministrativo, e il d.lgs. n. 29/1993<sup>26</sup>, con cui fu dato avvio alla cosiddetta «privatizzazione» o «contrattualizzazione» del pubblico impiego.

Si sviluppò proprio in questi anni la tendenza all'«aziendalizzazione» delle pubbliche amministrazioni<sup>27</sup>. Vennero portati avanti progetti tesi ad ampliare i poteri dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, in relazione all'affermarsi del concetto di separazione tra politica e amministrazione, ad aumentare le responsabilità sui risultati e non più solo sui processi, a introdurre servizi di controllo interno con funzione di analisi comparativa dei costi e dei rendimenti.

Oltre alla capacità, da parte delle amministrazioni, di sviluppare modalità efficienti di *policy making*, risultò quindi necessario per esse sviluppare capacità strategiche di pianificazione degli obiettivi e di governo delle risorse disponibili, in una logica di insieme. La pubblica amministrazione si trovò così a dover cercare di sviluppare adeguati sistemi di controllo direzionale, strategie complessive di gestione dei servizi, una corretta organizzazione del lavoro, una efficiente direzione del personale<sup>28</sup> e relative relazioni sindacali<sup>29</sup>, un diffuso impiego delle tecnologie<sup>30</sup>,

<sup>25</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», in G.U. 18 agosto 1990, n. 192.

<sup>26</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», in G.U. 6 febbraio 1993, n. 30, Suppl. ord.

<sup>27</sup> L. Fiorentino, *Il nuovo Provveditorato generale dello Stato*, in «Giorn. dir. amm.», n. 12, 1998.

<sup>28</sup> La qualità del personale e la capacità di gestione delle risorse umane sono condizioni essenziali per dare alle pubbliche amministrazioni significative prospettive di sviluppo, anche perché, in passato, hanno rappresentato diversi punti deboli.

<sup>29</sup> La riforma del lavoro pubblico ha spostato le leve di gestione dal livello centrale alle singole amministrazioni, e dagli attori politici alla dirigenza; si parla infatti di contrattazione decentrata.

<sup>30</sup> Negli ultimi anni sono stati realizzati consistenti investimenti, fi-

un adeguato reperimento e impiego di risorse finanziarie, infine una attenta comunicazione<sup>31</sup> e capillari relazioni esterne<sup>32</sup>.

Il ruolo del Provveditorato tornò ad essere messo in discussione nel 1993<sup>33</sup>, quando venne istituita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa)<sup>34</sup>, alla quale venne assegnata la gestione delle spese di tipo informatico delle varie amministrazioni.

Nel 1997 ebbe inizio 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 bilancio, dando anche avvio al riordino delle attività informatiche del ministero stesso. Il primo significativo risultato di questo processo fu l'unificazione dei ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica<sup>35</sup> nel dicembre dello

nalizzati sia a dotare il personale di attrezzature informatiche e programmi applicativi, sia a sviluppare infrastrutture di rete all'interno degli enti.

<sup>31</sup> La comunicazione è lo strumento per promuovere l'amministrazione e i suoi servizi, per assicurare ai cittadini la conoscenza delle decisioni e delle funzioni istituzionali, per migliorare il livello di *accountability* delle amministrazioni.

<sup>32</sup> È importante che le amministrazioni pubbliche sviluppino un sistema di relazioni sempre più ampio sul territorio, migliorando i propri processi di comunicazione esterna. La possibilità di accedere facilmente a un mercato dei servizi per l'innovazione efficiente e di qualità è un fattore importante per favorire il cambiamento.

<sup>33</sup> Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, relativo all'istituzione dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, in G.U. 20 febbraio 1993, n. 42.

<sup>34</sup> Trasformata in Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, [www.cnipa.it](http://www.cnipa.it)) dall'art. 176, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, «Codice in materia di protezione dei dati personali», in G.U. 29 luglio 2003, n. 174, Suppl. ord. n. 123/L.

<sup>35</sup> Decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, «Unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica e riordino delle competenze del Cipe, a norma dell'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94», in G.U. 17 dicembre 1997, n. 293.

stesso anno. Rispetto all'obiettivo relativo al riordino delle attività informatiche, un successivo decreto<sup>36</sup> individuò la necessità di affidare questi processi a una struttura societaria nuova, esterna all'apparato amministrativo, ma operante unicamente ed esclusivamente a servizio dello Stato stesso; nel dicembre 1997, dopo aver verificato il possesso dei requisiti richiesti, vennero assegnati a Consip S.p.A.<sup>37</sup> compiti relativi alla:

- conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo integrativo della Ragioneria regionale dello Stato-Corte dei Conti;

- fornitura di hardware e di software standardizzato necessari per il funzionamento e l'utilizzazione del sistema informativo;

- conduzione tecnica degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti necessari per il funzionamento del sistema informativo integrato;

- gestione dei servizi generali di supporto.

In tale contesto si inserì anche un consistente intervento sul Provveditorato generale dello Stato. Le fasi del processo di acquisizione, così come erano previste dalla normativa di contabilità alla quale si faceva riferimento, non erano più aderenti alle esigenze operative delle amministrazioni statali e, soprattutto, non rispettavano più il principio di economicità.

L'analisi dei modelli utilizzati in altri Stati europei e nel settore privato portò all'introduzione nel sistema italiano di un modulo organizzativo maggiormente coerente con l'esigenza di realizzare l'autonomia di bilancio e la responsabilizzazione della dirigenza, prendendo in particolare considerazione il modello danese del «National Procurement

<sup>36</sup> Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, «Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile», in G.U. 3 dicembre 1997, n. 282.

<sup>37</sup> Decreto ministeriale 22 dicembre 1997, relativo all'affidamento a Consip S.p.A. (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici) di servizi informatici del ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, in G.U. 28 gennaio 1998, n. 22.

Denmark»<sup>38</sup>, in cui tale struttura non effettua acquisti, ma svolge un ruolo di facilitatore offrendo alle amministrazioni<sup>39</sup> una serie di servizi, quali, ad esempio, la definizione di contratti quadro con fornitori per l'acquisizione di beni e servizi di impiego comune a numerosi enti, relativamente a forniture di grandi dimensioni; e il continuo monitoraggio della domanda e dell'offerta per riuscire a rispondere nel migliore dei modi alle necessità che possono sorgere. Seguendo tale esempio, il Provveditorato, con la stessa legge che aveva ridefinito la struttura del precedente ministero del Tesoro<sup>40</sup>, venne investito da un totale cambiamento: da struttura operativa, venne trasformato in organo in grado di fornire supporto di competenza, in materia contrattuale e tecnica, alle amministrazioni acquirenti. In questo modo, i suoi compiti ora erano quelli di assicurare la consulenza per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni dello Stato; procedere a controlli di qualità su richiesta dei dirigenti responsabili degli acquisti, ai fini del d.p.r. n. 367/1994<sup>41</sup>; provvedere, su specifica richiesta delle amministrazioni, all'esecuzione di specifici programmi di approvvigionamento di beni e servizi, anche comuni a più amministrazioni<sup>42</sup>; elaborare parametri e criteri in materia di acquisizione e gestione economica delle risorse strumentali da parte delle amministrazioni centrali; esercitare le attribuzioni previste dalla legge in ordine all'attività dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Confermate dalla successiva direttiva ministeriale<sup>43</sup>, queste nuove attribuzioni determinarono una differente

<sup>38</sup> Il modello è consultabile tramite il sito internet [www.ski.dk](http://www.ski.dk).

<sup>39</sup> Essa si rivolge ad amministrazioni centrali, Regioni, enti locali e scuole.

<sup>40</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>41</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, «Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili», in G.U. 13 giugno 1994, n. 136, Suppl. ord.

<sup>42</sup> Cfr. art. 3, comma 4, decreto-legge 5 dicembre 1997, n. 430.

<sup>43</sup> Direttiva ministeriale 18 giugno 1998, «Nuove norme disciplinanti l'attività del Provveditorato generale dello Stato», in G.U. 7 luglio 1998, n. 516.

articolazione del Provveditorato e individuarono dei sostanziali cambiamenti nei rapporti con le varie amministrazioni dello Stato. Si diede, così, avvio al processo di identificazione dei centri di spesa presso le amministrazioni, ai quali il Provveditorato avrebbe dovuto fornire la propria consulenza sia in materia contrattuale e tecnica, sia in termini di riscontro dell'omogeneità e congruità dei prezzi spuntati dalle singole amministrazioni.

Questo imponente cambiamento di impostazione rientrava nel più generale piano di decentramento amministrativo perseguito dal governo.

Le amministrazioni, in tal modo, riuscirono a conquistare una discreta autonomia per quanto riguarda la gestione degli acquisti, peraltro già parzialmente ampliata negli anni precedenti attraverso regolamenti, approvati con specifici decreti del Presidente della Repubblica, che aumentavano le competenze delle singole amministrazioni rispetto alle spese in economia.

Il processo così avviato, però, non portò ai risultati sperati, in quanto avvenne in modo piuttosto conflittuale. Si trovò infatti a operare in un contesto decisamente poco «propenso all'innovazione»; forti resistenze vennero opposte da parte del corpo amministrativo, in quanto esso venne investito da queste riforme senza essere stato coinvolto nella fase di elaborazione della riforma stessa.

### *2.3. Il programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione*

Le modifiche intervenute negli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni e negli aspetti gestionali, quale, ad esempio, la responsabilizzazione della dirigenza, contribuirono a definire un quadro inedito dell'amministrazione e richiesero urgenti ed efficaci riforme.

Emerse in modo sempre più deciso l'esigenza di procedere a una complessa opera di razionalizzazione della spesa pubblica. Questo bisogno era dovuto principalmente all'esistenza di lunghe procedure d'acquisto, alla necessità di mi-

gliorare il livello dei servizi forniti, all'esigenza di sviluppare tecnologie abilitanti di *e-procurement* al fine di diffondere il commercio elettronico nella pubblica amministrazione, alla carenza di dati di spesa in termini di segmentazione e categorie merceologiche. Per far fronte a tali criticità il progetto di razionalizzazione si poneva alcuni obiettivi, tra cui: l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni al fine di raggiungere volumi significativi di beni richiesti, ottenendo così la possibilità di conseguire economie di scala; l'esigenza di dotarsi di competenze specialistiche che conoscano il mercato e siano in grado di definire i requisiti dei beni e dei servizi necessari; la drastica semplificazione del processo d'acquisto e la consistente riduzione del *time to market*<sup>44</sup>.

Per queste ragioni, in occasione della preparazione della legge finanziaria 2000<sup>45</sup>, si sviluppò l'esigenza di mettere a punto un meccanismo in grado di garantire un uso oculato delle risorse e che, al tempo stesso, puntasse all'utilizzo delle tecnologie più avanzate, consentendo di sfruttare le potenzialità di internet.

Con tale finanziaria, infatti, si tracciò un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>46</sup>. Con un decreto del febbraio del 2000<sup>47</sup>, il ministero dell'Economia e delle Finanze attribuì alla Concessionaria per i Servizi Informatici Pubblici

<sup>44</sup> «Tempo di risposta del mercato», ossia il periodo che intercorre tra il momento della nascita del bisogno e la sua soddisfazione.

<sup>45</sup> Legge 23 dicembre 1999, n. 488, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2000), in G.U. 27 dicembre 1999, n. 302, Suppl. ord. In argomento, Id., *La legge finanziaria per il 2000*, in «Giorn. dir. amm.», n. 5, 2000, p. 451.

<sup>46</sup> L. Fiorentino, *La riforma delle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione*, in «Giorn. dir. amm.», n. 1, 2001, p. 80; Id., *Il regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia*, in «Giorn. dir. amm.», n. 1, 2002, p. 5.

<sup>47</sup> Decreto ministeriale 24 febbraio 2000, «Conferimento alla Consip S.p.A. dell'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato», in G.U. 10 marzo 2000, n. 58.

(Consp S.p.A.) il compito di stipulare le convenzioni di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999.

Consp venne strutturata come una società per azioni interamente controllata dal ministero dell'Economia e delle Finanze, con unica ed esclusiva funzione di servizio allo Stato. Essa aveva il compito di fornire consulenza, assistenza e soluzioni informatiche per l'innovazione nella pubblica amministrazione<sup>48</sup>. Operava nel rispetto degli indirizzi strategici stabiliti dall'amministrazione, secondo quanto disposto dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414<sup>49</sup>.

La Direzione acquisti in rete della pubblica amministrazione (Darpa) di Consip, sulla base della conoscenza del mercato dell'analisi della domanda delle diverse amministrazioni, proponeva, condivideva e realizzava le strategie di approvvigionamento con un approccio unico al mercato. Tale struttura, al fine di assicurare un efficace ed efficiente funzionamento del modello, aveva, inoltre, il compito di progettare e realizzare strumenti innovativi di *e-procurement*. Le amministrazioni definivano i propri

<sup>48</sup> Secondo l'art. 1, comma 2, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), «per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

<sup>49</sup> Il d.lgs. n. 414/1997 – «Attività informatiche dell'amministrazione statale in materia finanziaria e contabile» – sottolinea l'esigenza che le attività informatiche, il cui esercizio deve essere riservato allo Stato, siano strutturate secondo criteri di piena integrazione tecnica e funzionale; individua la necessità di affidare tali attività a una struttura societaria del tutto nuova, operante unicamente ed esclusivamente a servizio dello Stato; prevede una successiva precisazione delle attività che la nuova Società è chiamata a svolgere secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'amministrazione; consente, in via transitoria ed eccezionale, l'affidamento diretto di attività a fornitori esterni, esclusivamente al fine di evitare rischi di discontinuità nell'erogazione di un servizio essenziale per l'esercizio delle funzioni istituzionali del ministero.

fabbisogni e i requisiti di acquisto e provvedevano agli approvvigionamenti rivolgendosi direttamente ai fornitori, disponevano periodicamente di dati analitici per il controllo della spesa, gestivano in autonomia i pagamenti ai fornitori. I fornitori interagivano con la Direzione acquisti in rete della pubblica amministrazione nella fase di stipula delle convenzioni e fornivano direttamente alle amministrazioni i beni, i servizi e la reportistica di supporto al monitoraggio della spesa.

Questo nuovo modello organizzativo nacque anch'esso in un clima poco propenso ad accettare l'innovazione. Rispetto alla precedente esperienza legata al Provveditorato, tale sistema mostrò immediatamente le sue qualità innovative, sia in termini di diffusione della tecnologia, sia per quanto riguardava l'introduzione di un nuovo approccio all'acquisto nelle pubbliche amministrazioni stesse.

Nel frattempo, il Provveditorato generale dello Stato, dopo essere diventato una struttura di consulenza per le amministrazioni, venne soppresso nel 2001<sup>50</sup>.

## 2.4. *L'evoluzione del modello Consip*

Limitando l'attenzione al ruolo attribuito a Consip all'interno del programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici avviato nel 2000, viene in evidenza che la pur breve vita di Consip ha attraversato tre fasi tra loro distinte.

### 2.4.1. *Nascita e consolidamento (1999-2003)*

Come già accennato, la legge finanziaria per il 2000<sup>51</sup> prevedeva (art. 26) che il ministero del Tesoro<sup>52</sup> potesse

<sup>50</sup> Art. 1, d.p.r. 22 marzo 2001, n. 147, «Regolamento recante modifiche all'organizzazione del ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica», in G.U. 24 aprile 2001, n. 95.

<sup>51</sup> Legge 23 dicembre 1999, n. 488.

<sup>52</sup> I riferimenti al ministero del Tesoro devono intendersi effettuati

stipulare apposite convenzioni quadro con imprese, individuate nel rispetto della normativa in materia di scelta del contraente, le quali si impegnavano ad accettare ordinativi di fornitura da parte dalle amministrazioni dello Stato. Il medesimo articolo prevedeva all'uopo che l'amministrazione si potesse avvalere di «società di consulenza specializzate», da scegliersi anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, che svolgessero le procedure di gara atte a individuare le imprese con le quali stipulare tali convenzioni. Il decreto ministeriale del 24 febbraio 2000 affidò alla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici – Consip S.p.A. l'attuazione del programma di razionalizzazione degli acquisti.

Il legislatore stabilì inizialmente 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 *benchmark* per i propri acquisti autonomi. Si valutò infatti opportuno, nella fase di *start-up* del modello, rendere obbligatorio l'utilizzo delle convenzioni esistenti da parte delle amministrazioni statali, al fine di garantire una sorta di «domanda garantita» per i servizi di Consip; l'ipotesi iniziale era quella, una volta esaurita la fase di avvio e consolidato il modello, di rendere facoltativo il ricorso alle convenzioni per tutte le amministrazioni.

Sia la stipulazione delle convenzioni, sia l'adesione alle stesse, erano accompagnate da apposite semplificazioni dei controlli contabili e amministrativi normalmente previsti.

I risultati delle prime convenzioni stipulate da Consip furono molto incoraggianti, in termini sia di rispar-

al ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), a seguito della riforma operata dal d.lgs. n. 300 del 1999.

mio conseguito, sia di numero d'adesioni da parte delle pubbliche amministrazioni: il favore e l'interesse con cui fu accolto il modello Consip può ricavarsi sia dall'elevato numero di amministrazioni non obbligate (es. Comuni) che aderirono al programma di razionalizzazione, sia dal rapido esaurimento per raggiungimento anticipato del massimale di fornitura di alcune convenzioni (vedi ad es. fotocopiatrici per medio/piccolo ufficio, Pc desktop, stampanti)<sup>53</sup>.

L'art. 58 della legge finanziaria 2001<sup>54</sup> contribuì a rafforzare il sistema apportando alcune modifiche marginali, di cui era emersa l'opportunità durante il primo anno d'esercizio delle convenzioni quadro. In primo luogo, l'art. 58 chiarì l'ambito di applicazione soggettiva della normativa precisando che le pubbliche amministrazioni cui si riferiva l'art. 26 della finanziaria dell'anno precedente erano quelle di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 29/1993; il chiarimento si era reso necessario a causa dell'elusione della normativa da parte di alcune amministrazioni. La disposizione stabilì, inoltre, che le convenzioni di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999 fossero stipulate da Consip, ribadendo così con una norma di rango legislativo quanto già stabilito con il d.m. 24 febbraio 2000. L'art. 59 della legge finanziaria 2001 stabiliva poi che il ministero del Tesoro potesse promuovere apposite aggregazioni di enti decentrati, ossia Regioni, enti locali, università ed aziende sanitarie e ospedaliere, «[...] con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto», allo scopo di sfruttare la somma delle spese di acquisto di beni e servizi per ottenere migliori condizioni contrattuali.

La finanziaria 2002<sup>55</sup> non si limitò ad operare un consolidamento del modello, ma v'introdusse un significativo elemento di rigidità, disponendo all'art. 24 che gli enti

<sup>53</sup> L'esaurimento di una convenzione quadro può infatti determinarsi o per scadenza dei termini di efficacia della stessa, oppure per il raggiungimento del predeterminato massimale di fornitura.

<sup>54</sup> Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>55</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

locali 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, nonché l'ultimo *step* di questa prima fase, ed in un qualche modo anche la forzatura del modello, fu operato dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2003<sup>56</sup>. 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 ribasso.

Fatta quindi eccezione per gli enti locali, la norma non consentiva di procedere ad acquisti in maniera autonoma neppure qualora imprese differenti da quelle individuate dalle convenzioni Consip fossero risultate disposte a fornire i medesimi beni e servizi a prezzi inferiori. A ben vedere, si trattava di una rigidità presente fin dalla prima versione del modello per le amministrazioni dello Stato, ma che ora destava una maggior attenzione per il concorso di due ragioni: l'ampliamento del novero di amministrazioni obbligate all'adesione e la vastità dell'offerta merceologica delle convenzioni quadro, giunta a coprire ormai la gran parte della tipologia di spesa generale della pubblica amministrazione; conseguenza era che la pressoché totalità degli acquisti delle amministrazioni obbligate doveva avvenire esclusivamente ricorrendo alle convenzioni Consip<sup>57</sup>.

Corollari di tale rigidità erano la nullità dei contratti stipulati in contrasto con tale norma, nonché la responsabilità personale del pubblico dipendente che vi avesse proceduto.

<sup>56</sup> Legge 27 dicembre 2002 n. 289. Cfr. L. Fiorentino, *La legge finanziaria e la pubblica amministrazione - III*, in «Giorn. dir. amm.», n. 4, 2003, p. 329.

<sup>57</sup> L. Fiorentino, *La motivazione del provvedimento di adesione alle convenzioni Consip*, in «Giorn. dir. amm.», n. 8, 2003, p. 835.

La dottrina non mancò di evidenziare i possibili effetti distorsivi che tale versione del modello Consip avrebbe potuto determinare sul mercato delle commesse pubbliche, sottraendone rilevanti quote alle piccole e medie imprese a favore di quelle più grandi. Del pari, si levarono le proteste di molte associazioni imprenditoriali, in particolare quelle rappresentative delle realtà imprenditoriali di minori dimensioni.

Il clima di forte disapprovazione nei confronti del sistema Consip risultò alimentato anche dalle osservazioni contenute nella segnalazione del 30 gennaio 2003 dell'Agcm<sup>58</sup> in materia di bandi di gara di Consip e dalla relazione del 20 giugno 2003 della sezione controllo gestione della Corte dei Conti. A ben vedere, si trattava di giudizi solo parzialmente critici, ma che furono letti, forse per il clima anti-Consip venutosi a creare, in termini negativi<sup>59</sup>.

#### 2.4.2. *L'«anno sabbatico» del modello (2003-2004)*

A seguito del contesto di critica e sfiducia che era maturato nei confronti di Consip, prese avvio, fin dalla seconda metà del 2003, l'opera di progressiva, ma altresì scoordinata, opera di smantellamento del modello.

In occasione della conversione del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, il cui art. 5 conteneva una norma di secondaria importanza riguardante Consip, con la legge 1° agosto 2003, n. 212, il Parlamento, accogliendo alcune delle critiche al sistema Consip, introdusse, potremmo dire «a sorpresa», alcuni emendamenti che segnavano un primo vistoso arretramento del modello. In particolare, l'obbligo di adesione alle convenzioni Consip veniva limitato alle convenzioni per l'«[...] acquisto

<sup>58</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato (segnalazione AS 251 del 30 gennaio 2003).

<sup>59</sup> L. Fiorentino, *Contratto di fornitura e convenzioni Consip*, in «Giorn. dir. amm.», n. 2, 2004, p. 223.

di beni e per l'approvvigionamento di pubblici servizi caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro». Questi servizi sarebbero dovuti essere individuati con un apposito decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), che non fu però mai emanato, forse per la di poco successiva nuova modifica dell'istituto. La formulazione non molto felice può far supporre che l'obbligo di adesione fosse venuto meno per convenzioni quali quelle di pulizia, e permanesse invece per quelle ad alto contenuto tecnologico. Si superavano poi alcune rigidità, come il divieto di acquistare autonomamente beni, anche quando i prezzi fossero inferiori a quelli delle convenzioni.

Un ulteriore parziale arretramento del modello fu operato dall'art. 15 della legge 24 novembre 2003, n. 326; ma fu la legge finanziaria per il 2004<sup>60</sup>, in particolare i commi 166-172 dell'art. 3, a decretarne il sostanziale azzeramento. La norma, che abrogava l'art. 24 della finanziaria 2003 e modificava profondamente l'art. 26 della finanziaria 2000, interveniva fondamentalmente in due direzioni: la limitazione dell'ambito di operatività delle convenzioni e l'abrogazione della cogenza del modello per ogni amministrazione pubblica.

Quanto al primo profilo, si prevedeva che Consip stipulasse esclusivamente convenzioni-quadro relative a beni e servizi che avessero «rilevanza nazionale», mentre la stipula di convenzioni a «rilevanza regionale» spettava ad aggregazioni di enti. Come spesso accade quando l'ambiguità lessicale è il frutto delle incertezze del legislatore, sono però possibili diverse interpretazioni dei concetti di «rilevanza nazionale» e di «rilevanza regionale», potendosi propendere ora per le tipologie di prodotto oggetto di convenzione, includendovi ad esempio forniture per la difesa o reti unitarie, ora per la semplice valenza

<sup>60</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350. Cfr. L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, in «Giorn. dir. amm.», n. 3, 2004, p. 269.

territoriale di efficacia della convenzione (interpretazione che avrebbe l'effetto sostanziale di neutralizzare l'innesto legislativo in parola), ora anche per la tipologia di amministrazioni destinatarie.

Poneva dubbi interpretativi anche la norma che facoltizzava il ricorso alle convenzioni quadro, non essendo chiaro se l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo da parte delle amministrazioni pubbliche che non aderivano al programma, costituisse un obbligo oppure una facoltà. Infine, con una norma di dubbia costituzionalità, veniva prevista la facoltà di recedere dai contratti di fornitura già stipulati a seguiti di convenzioni-quadro.

In realtà, molte di queste perplessità non ebbero modo di tradursi in difficoltà operative, poiché il Mef, con un provvedimento del 28 novembre 2003, aveva sospeso l'attivazione di nuove convenzioni da parte di Consip, proprio in vista delle modifiche al modello poi apportate dalla l. n. 350/2003.

Iniziava così un periodo, che durerà circa un anno, di «aspettativa forzata» per Consip, che possiamo definire l'«anno sabbatico». Questo periodo è stato però prezioso per Consip, poiché ha potuto riflettere su alcuni errori commessi, lanciare adeguatamente il mercato elettronico della pubblica amministrazione (dedicato in particolare alle imprese piccole e medie), e riflettere su alcune strategie aziendali.

È interessante osservare come anche la modifica del modello Consip operata dalla finanziaria 2004 non sia stata proposta dal governo, ma abbia tratto origine da un emendamento presentato nel corso della discussione parlamentare. Dall'esame degli interventi sul punto emerge con chiarezza come il legislatore ritenesse necessario intervenire per tutelare le imprese medio-piccole, considerate danneggiate dall'attività di Consip, sebbene non siano mancati alcuni interventi di tenore differente.

La l. n. 350/2003 ha così portato al suo valore minimo la cogenza del modello Consip; sebbene avesse sostanzialmente facoltizzato il ricorso alle convenzioni, tale legge appariva più come una sorta di norma sanzionatoria

nei confronti di Consip, in particolare alla luce del relativo dibattito parlamentare: pareva, in altri termini, che il modello, non avendo dato i risultati attesi, venisse accantonato dal legislatore. La struttura emersa dalle leggi n. 212/2003 e n. 350/2003 rappresentava quindi una pesante involuzione, non solo sulle discutibili scelte compiute dal legislatore negli ultimi due anni, ma anche rispetto al sistema che si era affermato nei primi anni di vigenza: in soli sei mesi era stato così travolto quanto costruito in quattro anni, cancellando non soltanto le leggi finanziarie per il 2002 e 2003 con le loro rigidità in materia, ma anche quelle per il 2000 e 2001, che avevano dato vita e consolidato quel modello che, seppur con qualche problema, tanto successo aveva riscosso in termini sia di adesioni da parte delle amministrazioni che di risparmio per il settore pubblico.

#### 2.4.3. *Il rilancio del modello (2004-2005)*

Senonché, a distanza di pochi mesi da questo giudizio così negativo sull'operato di Consip, espresso dal Parlamento, il governo Berlusconi ha promosso un nuovo modello, tentando di non riproporre gli errori del passato che ne avevano determinato la «crisi di rigetto», che fosse quindi più equilibrato e meno rigido. Si è così deciso di procedere a una nuova valorizzazione di Consip e a un contestuale rilancio delle sue attività. Tale modello, a tutt'oggi vigente, risulta dal combinato disposto della l. n. 191/2004 e del d.p.c.m. n. 325/2004<sup>61</sup>.

L'art. 1, comma 4, della legge 30 luglio 2004, n. 191, legge di conversione del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, contenente la manovra di assestamento della finanza pubblica di metà anno, ha modificato nuovamente l'art. 26 della l. n. 488/1999, innanzitutto eliminando i riferimenti

<sup>61</sup> L. Fiorentino, «Modello Consip»: *il quadro normativo vigente*, in «Giorn. dir. amm.», n. 2, 2005, p. 121.

alla «rilevanza nazionale» introdotti dalla l. n. 350/2003, ma soprattutto prevedendo il necessario utilizzo dei parametri qualità-prezzo quale alternativa all'adesione alle convenzioni Consip. Il comma 3 dell'art. 26 è stato infatti così modificato: «Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse»; tale formulazione ribadisce la possibilità per tutte le amministrazioni di aderire liberamente alle convenzioni-quadro Consip, precisando però in maniera chiara come l'utilizzo dei parametri delle convenzioni quale *benchmark*, in caso di non adesione alle stesse, rappresenti un obbligo per le amministrazioni, e non una mera facoltà.

La facoltà di aderire alle convenzioni Consip viene generalizzata a ogni amministrazione, superandosi quindi la distinzione iniziale, presente nel modello, fra amministrazioni statali obbligate e altre amministrazioni facoltizzate. In altri termini, il ricorso alle convenzioni Consip oggi avviene da parte delle amministrazioni esclusivamente su base volontaria, salvo naturalmente l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo quale *bench*. Divengono quindi applicabili anche al rapporto Consip-amministrazioni i principi sottesi al normale funzionamento dei mercati, ragion per cui Consip sarà stimolata a essere sempre più efficiente e a proporre convenzioni sempre più convenienti alle amministrazioni, per far sì che queste scelgano di avvalersi di Consip stessa. In caso contrario, le amministrazioni potranno rivolgersi direttamente al mercato, con il solo onere di una adeguata motivazione del mancato utilizzo di condizioni contrattuali che non abbiano ritenuto convenienti. Non si condivide pertanto l'opinione critica di quella parte di dottrina che ritiene che la l. n. 191/2004 abbia reso il modello Consip nuovamente cogente, o abbia leso l'autonomia delle amministrazioni.

Possiamo quindi osservare come, sebbene dopo essere transitato prima per l'eccessiva centralizzazione della l. n.

289/2002 e poi per il quasi totale azzeramento operato della l. n. 350/2003, il modello abbia raggiunto quella fase di «maturità» prevista dagli ideatori del programma, in cui l'adesione alle convenzioni avviene solo su base facoltativa. L'obbligo di *benchmark* per le amministrazioni che non aderiscono, impedendo a queste di acquistare prodotti meno vantaggiosi di quelli messi a disposizione da Consip, può ritenersi un'applicazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e dei suoi corollari di efficienza, efficacia ed economicità.

La l. n. 191/2004 prevede poi che il dipendente che procede alla stipulazione allegli al contratto una propria dichiarazione, redatta ai sensi dell'art. 47 del d.p.r. n. 445/2000, attestante il rispetto della normativa in commento. Si tratta di un nuovo adempimento teso a responsabilizzare il dipendente pubblico, ma che probabilmente si ridurrà a un mero aggravio dell'iter procedurale, in quanto volto a far dichiarare al funzionario null'altro se non che sta rispettando la vigente normativa. Se un tale principio si diffondesse nell'ordinamento, si potrebbe giungere alla assurda situazione in cui si autocertifichi la legittimità di ogni attività compiuta.

Il secondo provvedimento normativo che disciplina la versione vigente del modello è il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 novembre 2004, n. 325. Si tratta di un atto regolamentare emanato al fine di rilanciare l'attività di Consip, ai sensi dell'art. 3 comma 87 della l. n. 350/2003, che lo prevede al fine di «[...] indicare le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure non ancora concluse».

Non è ben chiaro l'ambito applicativo di tale decreto, se cioè si riferisca alle sole procedure di gara sospese nel novembre 2003, o a tutte le gare che saranno bandite nel futuro. Comunque sia, esso detta in gran parte principi assolutamente pacifici e consolidati in materia di gare di appalto di rilevanza comunitaria (parità di trattamento dei concorrenti, trasparenza, pubblicità delle procedure e delle caratteristiche dei beni oggetto delle convenzioni, predeterminazione dei criteri di valutazione delle offerte)

e del resto già pienamente rispettati da Consip fin dalle prime gare del 2000. È previsto che le commissioni di gara siano composte per un terzo da magistrati, per un terzo da dirigenti del Mef, e per un terzo da soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

Infine, è previsto che Consip riesamini le gare che furono sospese nel novembre 2003, per valutare quali debbano essere annullate in via di autotutela, quali revocate e per quali i concorrenti possano essere ammessi a presentare integrazioni all'offerta.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il decreto in parola non potesse essere un atto di recepimento della direttiva n. 2004/18/Ce, trattandosi di una norma di portata generale, e il cui recepimento non potesse limitarsi, neanche transitoriamente, a una sola amministrazione aggiudicatrice.

Visto il carattere scarsamente innovativo del d.p.c.m. n. 325/2004, si può forse ritenere che con la sua emanazione il governo abbia voluto lanciare un messaggio sulla ripresa dell'attività di Consip.

#### 2.4.4. *La razionalizzazione degli acquisti e il sistema di procurement nazionale introdotto dalla legge finanziaria 2007*

La regolazione in materia di acquisti pubblici è stata nuovamente rivisitata dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2007)<sup>62</sup>. L'art. 1, comma 449, dispone infatti che, entro il mese di gennaio di ogni anno, il ministro dell'Economia e delle Finanze individui, per le amministrazioni statali centrali e periferiche (esclusi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e di quelle universitarie), e tenendo conto delle caratteristiche del mercato e

<sup>62</sup> In G.U. 27 dicembre 2006, n. 299, Suppl. ord. n. 244.

del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi che tali amministrazioni sono obbligate ad acquistare ricorrendo alle convenzioni quadro stipulate dalla Consip S.p.A.<sup>63</sup>.

Gli enti del servizio sanitario nazionale sono invece tenuti «in ogni caso» ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto di riferimento. Ai fini del contenimento della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, la finanziaria 2007 ha infatti previsto (art. 1, comma 455) la possibilità per le Regioni di costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre Regioni, che operano quali centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio, ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Per le restanti amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) permane invece il precedente sistema facoltativo di acquisto mediante ricorso alle convenzioni Consip e a quelle stipulate dalle centrali regionali di acquisto, fermo restando, nel caso di non adesione alle convenzioni quadro, l'obbligo di utilizzarne i parametri qualità-prezzo come *benchmark*.

Particolarmente significativa è pure la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un sistema a rete tra centrali regionali e la Consip, previsto nel comma 457 dell'unico articolo di cui è composta la finanziaria, finalizzata al perseguimento di un'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e di sinergie tra amministrazioni centrali ed enti decentrati nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'ac-

<sup>63</sup> Il comma 453 prevede la possibilità di introdurre, con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il ministro per le Riforme e le Innovazioni, meccanismi di remunerazione sugli acquisti a carico dell'aggiudicatario delle convenzioni quadro.

quisto di beni e servizi, con la conseguente abrogazione dell'art. 59 della legge finanziaria 2001.

Il comma 457 prevede inoltre l'approvazione annuale da parte della conferenza Stato-Regioni, nel quadro del patto di stabilità interno, i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali d'acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi e la definizione delle modalità per monitorare il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi.

La finanziaria 2007 pone quindi finalmente le basi per la costruzione e lo sviluppo di un sistema di *procurement* nazionale, articolato e coordinato tra i diversi livelli di governo (Consip e centrali regionali)<sup>64</sup>.

#### 2.4.5. *Un primo bilancio del programma di razionalizzazione degli acquisti*

Le leggi finanziarie degli ultimi anni non sono intervenute sul modello Consip, o tutt'al più vi hanno apportato modifiche assolutamente marginali. In tal modo è stata garantita quella «tranquillità legislativa» necessaria per consentire a Consip di mostrare le potenzialità del programma di razionalizzazione degli acquisti: è infatti di tutta evidenza come i risultati di tale progetto non possano che essere apprezzati nel medio-lungo periodo. Sono state recentemente attivate, oppure sono in corso di attivazione, numerose convenzioni-quadro, alcune delle quali particolarmente innovative, che non erano disponibili nella prima fase del modello (es. assicurazioni per dirigenti e funzionari, *facility management*, ecc.).

Ciò posto, è comunque interessante interrogarsi se possa ritenersi sufficiente affidare il ruolo di *driver* del progetto al solo Mef, e non sia invece opportuno coin-

<sup>64</sup> Sul punto si rinvia a L. Fiorentino, *Razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in *La legge finanziaria del 2007 e la pubblica amministrazione*, in «Giorn. dir. amm.», n. 3, 2007, pp. 11-16.

volgere anche altri segmenti dell'esecutivo, in particolare il Dipartimento della funzione pubblica, che ha avuto un ruolo di primo piano nella difficile stagione delle riforme amministrative del nostro paese. Si pensi poi all'eventuale coinvolgimento di alcune di quelle amministrazioni che costituiscono il *target* dell'azione di Consip, quali gli enti locali o le aziende sanitarie, o ancora le università, che potrebbero essere rappresentate nel *board* di Consip, ad esempio, tramite le proprie associazioni nazionali<sup>65</sup>.

L'attuale configurazione del modello, anche grazie al concorso del mercato elettronico della pubblica amministrazione, gestito da Consip, sembra aver attenuato le rimozioni provenienti dal mondo imprenditoriale. Quello che può forse trarsi dall'analisi di cui sopra, è che il modello Consip poggia su un delicato equilibrio, che caratterizza a ben vedere tutta la disciplina dei contratti pubblici, tra l'istanza di risparmio pubblico e quello di tutela del mercato. La strumentalizzazione del modello per finalizzarlo a sole esigenze di risparmio, come fu operato dal legislatore con l'art. 24 della legge finanziaria 2003, ne pregiudica tale equilibrio, generando così effetti negativi indesiderati.

Infine, di particolare interesse il progetto «Intercenter» della Regione Emilia-Romagna, volto alla creazione di una centrale di committenza regionale (ribattezzata gergalmente «Consip regionale»); questa ha messo a disposizione le proprie convenzioni-quadro a partire dal settembre 2005, le quali hanno fin qui riscontrato una buona adesione da parte delle amministrazioni interessate. È naturalmente importante che si studino forme di coordinamento fra centro e periferia, da attuarsi su base volontaria e nel rispetto delle reciproche competenze, per

<sup>65</sup> Si cita al riguardo l'esempio della centrale di committenza danese Ski, ove il 55% del capitale sociale è detenuto dal ministero delle Finanze, mentre il 45% dall'associazione degli enti locali.

evitare eventuali duplicazioni di funzioni che diano luogo a diseconomie del sistema.

## 2.5. Alcuni dati significativi sulle convenzioni quadro Consip nel periodo 2000-2005

TAB. 1. *Andamento spese intermedie (acquisto beni e servizi) 1998-2004 (in milioni di euro)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Settore statale	12.705	13.363	15.196	14.687	14.335	16.773	16.540
Regioni		2.720	2.816	3.314	3.473	3.551	3.565
Enti locali	17.250	18.716	20.433	22.168	22.631	23.068	23.633
Sanità	32.898	37.105	41.662	48.614	44.300	47.805	49.417
Altri enti	6.662	6.573	7.131	8.530	8.169	7.912	8.088
Totale	69.515	78.477	87.238	97.313	92.908	99.109	101.243

Fonte: *Rel. gen. situaz. econ.*, vol. II, anni 2000-2004.

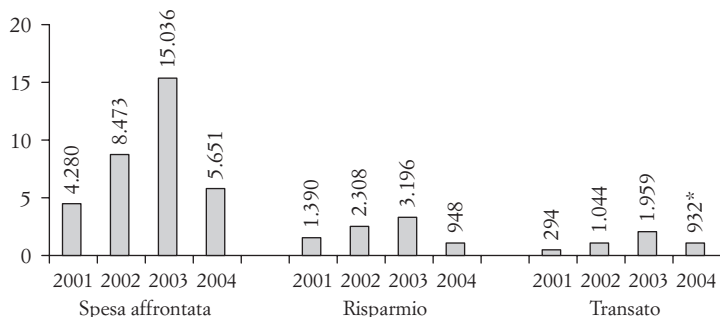


FIG. 1. Trend attività Consip 2001-2004. I principali indicatori del Programma (valori in milioni di euro).

\* Valore di stima.

Fonte: Annual report Consip 2004.

TAB. 2. *Distribuzione territoriale punti ordinanti registrati*

Punti ordinanti	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abruzzo	–	149	264	625	256	155
Basilicata	–	101	161	351	153	99
Calabria	–	308	495	974	433	240
Campania	4	501	731	2.040	960	523
Emilia-Romagna	6	402	751	1.639	701	354
Friuli-Venezia Giulia	–	203	326	595	321	151
Lazio	4	913	1.350	2.499	1.197	659
Liguria	4	246	399	745	369	198
Lombardia	9	796	1.320	3.068	1.334	699
Marche	2	170	268	642	275	149
Molise	–	63	109	193	90	56
Piemonte	5	468	727	1.531	794	438
Puglia	1	362	568	1.393	569	294
Sardegna	3	278	531	1.202	602	307
Sicilia	3	497	881	1.671	916	511
Toscana	2	459	757	1.769	838	420
Trentino-Alto Adige	-	130	159	212	128	67
Umbria	2	130	184	461	197	106
Valle D'Aosta	3	76	79	124	78	31
Veneto	7	426	722	1.697	821	476
Totale	55	6.678	10.782	23.431	11.032	5.933

Fonte: Estrazione DWH 20/10/2005.

## CAPITOLO TERZO

### LA SPESA PER ACQUISTI DI BENI E SERVIZI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: ANALISI DEI DATI RELATIVI A TRE SETTORI NEL PERIODO 1999-2003

#### 3.1. *Premessa*

Nel presente capitolo si intende fornire un quadro sintetico, ancorché non esaustivo, delle tendenze di fondo della spesa per acquisti di beni e servizi nelle amministrazioni pubbliche negli ultimi anni. Il sorgere di nuovi modelli di approvvigionamento dei beni e dei servizi funzionali all'attività istituzionale, le variazioni merceologiche intervenute nel periodo in tali forniture, connesse (con un inevitabile *lag* temporale) alle variazioni del fabbisogno espresso dalle amministrazioni, nonché le disposizioni legislative che hanno nel tempo disciplinato la materia – in un contesto, è bene ricordarlo, di progressivo conferimento di autonomia di spesa e di funzioni alle amministrazioni periferiche – configurano un sistema tridimensionale di coordinate di riferimento e di circostanze fondamentali utili a procedere nell'analisi.

L'ampia variabilità delle tipologie delle amministrazioni pubbliche rende ineludibile un restringimento del campo di osservazione e degli obiettivi dell'indagine. Partendo dall'analisi delle tendenze in atto in alcuni settori, si possono individuare direzioni nuove di ricerca e di analisi.

Le aspirazioni conoscitive di questo fenomeno, sempre più interessante per chi si accinga a rimodulare da un punto di vista legislativo o normativo-regolamentare la disciplina degli acquisti di beni e servizi, scontano un freno nella disponibilità non tempestiva di dati idonei a enucleare in modo omogeneo tutti gli aspetti. È noto infatti, soprattutto a chi opera nel campo delle statistiche

*Questo capitolo è di Francesco Giustino.*

della pubblica amministrazione, che nonostante i miglioramenti raggiunti grazie soprattutto all'adozione di indagini campionarie sui bilanci delle amministrazioni locali, la tempestività della disponibilità dei dati completi e revisionati costituisce tuttora un limite, dal momento che essi vengono diffusi da uno a due anni dopo l'anno di riferimento. Il miglioramento della tempestività di queste statistiche è indubbio che conferirebbe maggiore potenza e contribuirebbe a supportare il tentativo di strutturare strumenti di *governance* del fenomeno in oggetto.

Sarebbe quindi auspicabile disporre, per questo tipo di analisi, di una struttura coerente e standardizzata – cioè omogenea e affine all'analisi funzionale delle spese come classificate nel bilancio dello Stato – delle spese correnti per acquisti di beni e servizi nelle amministrazioni pubbliche. In tal modo, sarebbe possibile enucleare gli aspetti di maggiore rilievo, le criticità o le deviazioni rispetto a quanto programmato. Tale analisi si concentra, in questa fase, solo sulle tendenze «macro» osservate sul piano nazionale.

Il periodo preso in esame, alla luce della disponibilità dei dati e di ulteriori considerazioni volte a conferire sintesi agli esiti del lavoro, è il quinquennio 1999-2003.

La principale variabile oggetto di osservazione è l'impegno di spesa di parte corrente per acquisti di beni e servizi sostenuta dalle amministrazioni pubbliche facenti parte dell'universo preso in esame. In realtà, si dispone quasi sempre anche del dato relativo ai pagamenti, ma la scelta di utilizzare solo il dato relativo agli impegni di spesa risponde all'obiettivo della omogeneità e di valutare il fenomeno con il riferimento preciso all'adozione della decisione di acquisto, isolando inoltre il fenomeno della ciclicità e della stagionalità dei pagamenti, che risente di influenze spurie rispetto alla decisione di acquisto.

La platea di amministrazioni osservate è stata limitata ai seguenti tre settori:

- i ministeri;
- gli enti di previdenza ed enti pubblici non economici;

– le Regioni e gli enti locali in senso stretto (cioè Province e Comuni).

Tale assunzione è scaturita dalla considerazione che in queste amministrazioni si concentra una quota molto ampia del totale degli acquisti di beni e servizi, oltre al fatto che sono state reputate idonee a fare emergere la tendenza in atto (obiettivo dell'indagine), dalla disponibilità di dati e dalla constatazione che le altre amministrazioni sono in gran parte destinatarie di trasferimenti per acquisti già considerati e computati nei bilanci delle amministrazioni considerate.

Nel presente capitolo, pertanto, viene presentato un contributo di analisi quantitativa utile a operare un'indagine sulle tendenze in atto nel fenomeno oggetto di studio. È importante infatti avere chiaro il quadro delle premesse finora illustrato, oltre al fatto che alcuni dati utilizzati – per esempio, nel caso dei Comuni – sono stime desunte dalle rilevazioni rapide dei bilanci consuntivi. In altri casi, le variabili utilizzate sono desunte da repertori diversi e non raffrontabili (contabilità nazionale e finanza pubblica). Queste cautele derivanti dal materiale di base disponibile si aggiungono poi a quelle che scaturiscono dalla fluidità del quadro istituzionale: ci si riferisce con ogni evidenza al passaggio di funzioni e di risorse – con gli inevitabili sfasamenti, tra l'altro ancora in corso – verso le amministrazioni territoriali. A causa di detti sfasamenti – ancora difficili da cogliere in forma compita da parte dei sistemi statistici pubblici – non è ancora possibile un esercizio preciso di comparabilità tra quanto si rileva nel tempo e tra amministrazioni.

### 3.2. Sintesi

L'osservazione delle tabelle e dei grafici elaborati a partire dai dati disponibili, una volta chiarite le premesse metodologiche, consente di affermare che nel periodo considerato – il quinquennio 1999-2003 – si è registrato un incremento della spesa di parte corrente per acquisti

di beni e servizi nelle amministrazioni pubbliche. Tale incremento ha natura e intensità diversificate nei settori analizzati, pertanto si può dedurre che tale differenziazione si sia prodotta anche nelle altre amministrazioni. Diversamente, nei ministeri si è registrato nello stesso periodo una riduzione della spesa pubblica, probabilmente in connessione con il funzionamento del sistema delle convenzioni quadro Consip.

In sintesi (ma si abbia chiaro il quadro delle cautele esposte in premessa sulla difficoltà di addivenire a un esercizio di comparazione chiaro):

- per le Regioni e le Province autonome (dimensioni di spesa per l'acquisto di beni e servizi pari a 4,4 miliardi di euro annue) si osserva una crescita nel quinquennio pari al 35 per cento;

- per le Province (circa 3,1 miliardi di euro), un incremento del 96 per cento;

- per i Comuni (circa 20,7 miliardi di euro), un incremento lieve, pari al 6,5 per cento;

- per gli enti di previdenza (circa 1,5 miliardi di euro), una riduzione del 10 per cento;

- per i ministeri (circa 11 miliardi di euro a fine 2002), una riduzione del 23,6 per cento nel periodo 1999-2002, mentre nello stesso periodo le altre amministrazioni centrali dello Stato (circa 2,9 miliardi di euro) hanno fatto registrare un incremento pari al 21,3 per cento.

Nel corso dell'analisi, per i settori di cui si disponeva di una disaggregazione migliore dei dati (Regioni e Province), è stato possibile fare emergere il carattere alternato della allocazione della spesa (susseguirsi di incrementi e decrementi di spesa autoindotti) in una sorta di «stop and go». Alle stesse conclusioni sembra condurre l'analisi dei dati della spesa in alcuni ministeri. Questa circostanza suggerisce di procedere a valutare con attenzione la possibilità e la virtuosità di politiche di programmazione della spesa, e la loro iscrizione in più vaste azioni di governo del ciclo economico.

Ancor più che l'incremento della spesa, è interessante osservare la variazione della morfologia e della composi-

zione interna della spesa per acquisti di beni e consumi: si assiste a una regolare e ordinata transizione, che vede incrementata la quota relativa della spesa per la prestazioni di servizi e ridotta la quota relativa della spesa per l'acquisto di beni di consumo e di materie prime. Questo suggerisce, tra l'altro, che è in atto una progressiva affermazione del modello di *outsourcing*.

### 3.3. *La spesa per acquisti di beni e servizi nelle Regioni*

Nelle Regioni la dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi è stata piuttosto vivace. I grafici seguenti illustrano gli incrementi di spesa nel quinquennio considerato sia per la parte corrente che per la spesa in conto capitale: pur trattandosi di due tipologie di spesa qualitativamente e funzionalmente differenti, esse sono state accostate solo da un punto di vista quantitativo per illustrare come la parte di spesa corrente abbia subito un incremento in un quadro finanziario espansivo della spesa. Va infatti considerato che la parte di spesa in conto capitale viene misurata nell'anno di imputazione dell'impegno, pur avendo un impatto effettivo su un periodo più lungo.

Nel totale delle Regioni italiane, gli impegni di spesa fanno registrare una crescita del 35 per cento nella parte corrente e del 61 per cento nella parte in conto capitale. Tra il 2000 e il 2001 si constata un aumento degli impegni di spesa in conto capitale del 54 per cento tale incremento è riscontrabile soprattutto nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome.

La dinamica delle due variabili suddette viene illustrata nei due grafici seguenti per le Regioni a statuto ordinario e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome. Per una ponderazione del contributo quantitativo che le due tipologie istituzionali offrono al totale nazionale si ricorda che le Regioni ordinarie hanno rappresentato mediamente nel quinquennio il 59 per cento del complessivo nella parte corrente e il 32 per cento del complessivo nella parte in conto capitale.

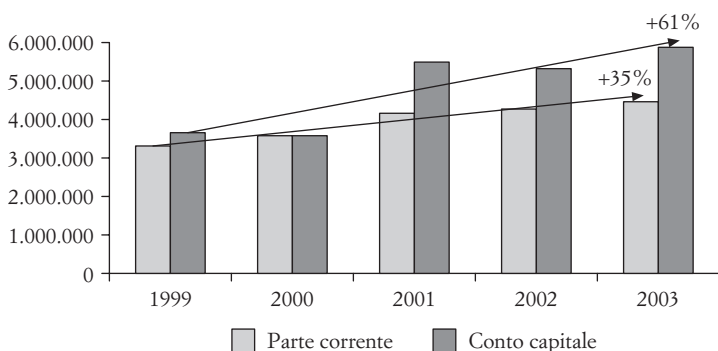


FIG. 1. Gli impegni di spesa corrente e in conto capitale (in migliaia di euro) nelle Regioni nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali*, vari anni).

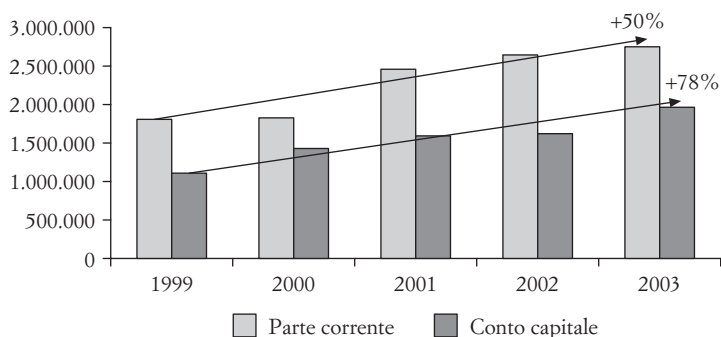


FIG. 2. Gli impegni di spesa corrente e in conto capitale (in migliaia di euro) nelle Regioni a statuto ordinario nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali*, vari anni).

Nelle Regioni a statuto ordinario la spesa di parte corrente per acquisti di beni e servizi ha subito un incremento del 50 per cento nel periodo considerato, a fronte di un aumento del 7 per cento registrato nelle Regioni

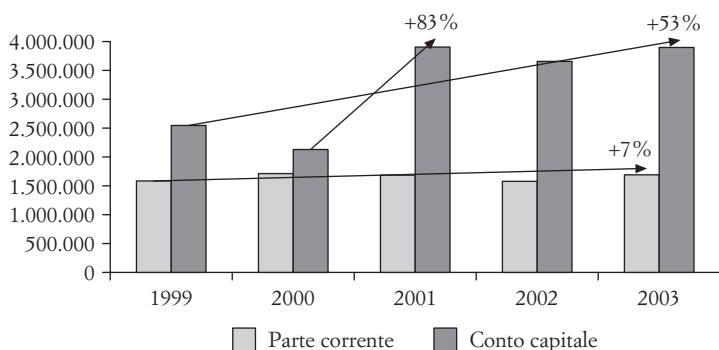


FIG. 3. Gli impegni di spesa corrente e in conto capitale (in migliaia di euro) nelle Regioni e Province a statuto autonomo nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

a statuto autonomo. In queste ultime inoltre, contrariamente a quanto avvenuto per le Regioni a statuto ordinario, la spesa in conto capitale ha sopravanzato di molto la spesa di parte corrente per acquisti di beni e servizi. Queste dinamiche sono illustrate nei grafici seguenti, in cui sono riportati anche alcuni incrementi percentuali.

È appena il caso di ricordare che tali dinamiche si sono caratterizzate in modo differenziato nelle varie Regioni: tuttavia, come già detto, in questa sede sono illustrate le variazioni registrate a livello nazionale.

Le tabelle 1 e 2 riportano la composizione degli impegni di spesa nelle Regioni italiane, nei valori assoluti correnti e nelle percentuali. In particolare, gli impegni di spesa per l'acquisto di beni e servizi passa dai 3,3 miliardi di euro del 1999 ai 4,4 miliardi di euro del 2003.

Gli impegni di spesa quindi evolvono nel quinquennio considerato nella loro composizione, riducendo la parte corrente a favore della spesa in conto capitale: gli acquisti di beni e servizi, in particolare, rappresentano il 47,4 per cento della spesa totale delle Regioni nel 1999 e il 43,1 per cento nel 2003. Per conferire maggiore stabilità alle

TAB. 1. *La composizione degli impegni di spesa nelle Regioni italiane: evoluzione (in migliaia di euro)*

	1999	2000	2001	2002	2003
Acquisto di beni e servizi (parte corrente)	3.294.503	3.535.456	4.133.913	4.240.696	4.445.483
Beni e opere immobiliari (c/cap.le)	3.512.514	3.421.395	5.291.379	5.041.174	5.519.785
Mobili, macchine e attrezzature (c/cap.le)	144.569	148.248	208.902	261.682	352.123
Totale	6.953.585	7.107.098	9.636.195	9.545.554	10.319.394

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni).

TAB. 2. *La composizione degli impegni di spesa nelle Regioni italiane: evoluzione in valori percentuali*

	1999	2000	2001	2002	2003
Acquisto di beni e servizi (parte corrente)	47,4	49,7	42,9	44,4	43,1
Beni e opere immobiliari (c/cap.le)	50,5	48,1	54,9	52,8	53,5
Mobili, macchine e attrezzature (c/cap.le)	2,1	2,1	2,2	2,7	3,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni).

percentuali, nelle figure 4 e 5 si mostra l'evoluzione della composizione della spesa tra il primo biennio (1999-2000) e l'ultimo biennio (2002-2003) del periodo considerato. Si osserva che per la parte corrente della spesa (pur aumentando in valore assoluto) si riduce la percentuale sul totale degli impegni di spesa di circa cinque punti percentuali: per contro, la parte in conto capitale è incrementata di quattro punti percentuali nella voce «Beni e opere immobiliari» (dal 49 al 53 per cento circa) e di un punto percentuale nella voce «Mobili, macchine e attrezzature» (dal 2 al 3 per cento circa).

L'analisi della variabile pagamenti/impegni consente di osservare che:

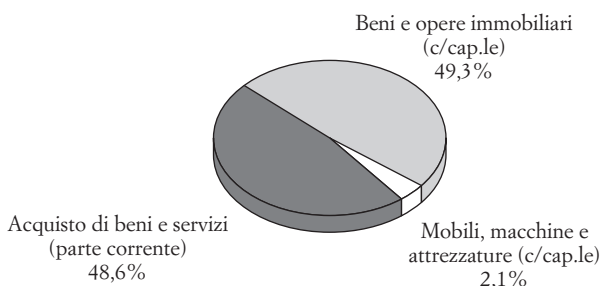


FIG. 4. La composizione percentuale del totale della spesa corrente e in conto capitale nelle Regioni nel periodo 1999-2000.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

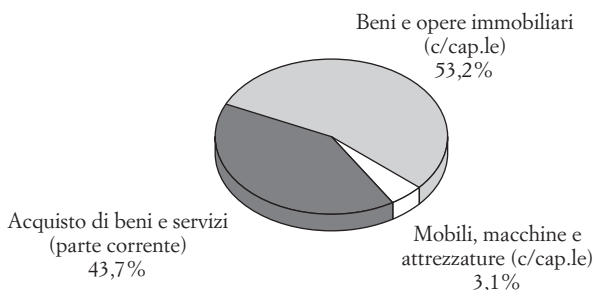


FIG. 5. La composizione percentuale del totale della spesa corrente e in conto capitale nelle Regioni nel periodo 2002-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

TAB. 3. *Pagamenti (migliaia di euro) nelle Regioni italiane e per gli acquisti di beni e servizi*

	1999	2000	2001	2002	2003	Variazione % 2003/1999
Acquisto di beni e servizi (parte corrente)	2.785.275	3.087.179	3.684.884	3.940.145	4.144.858	48,8
Beni e opere immobiliari (c/cap.le)	2.324.305	2.725.348	3.951.018	3.270.485	3.607.178	55,2
Mobili, macchine e attrezzature (c/cap.le)	98.452	119.118	138.498	177.643	245.853	149,7

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

TAB. 4. *Rapporto pagamenti/impegni (%) nelle Regioni italiane*

	1999	2000	2001	2002	2003
Acquisto di beni e servizi (parte corrente)	84,5	87,3	89,1	92,9	93,2
Beni e opere immobiliari (c/cap.le)	66,2	79,7	74,7	64,9	65,3
Mobili, macchine e attrezzature (c/cap.le)	68,1	80,4	66,3	67,9	69,8

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

TAB. 5. *La spesa corrente per acquisti di beni e servizi nelle Regioni e Province autonome (migliaia di euro, 1999-2003)*

	1999	2000	2001	2002	2003
Piemonte	196.244.325	216.356.706	404.348.567	439.085.081	466.776.084
Lombardia	232.305.412	230.852.102	232.715.995	257.160.497	250.864.341
Veneto	99.410.723	113.376.234	122.734.949	149.649.389	153.229.858
Liguria	113.127.301	91.398.410	118.789.218	119.711.545	134.771.476
Emilia-Romagna	146.293.131	140.917.331	149.436.804	179.744.105	186.027.486
Toscana	96.173.054	93.350.101	99.177.801	101.907.097	133.681.226
Umbria	82.775.646	37.996.251	45.526.709	54.691.768	60.621.059
Marche	59.792.797	65.032.253	107.044.989	83.614.678	91.256.594
Lazio	171.427.022	188.288.823	227.197.137	243.897.387	230.980.071
Abruzzo	44.772.681	49.613.948	57.113.419	59.460.268	62.988.864
Molise	25.569.265	24.596.776	26.993.136	53.379.566	73.198.238
Campania	273.173.679	262.391.609	492.789.745	530.829.701	513.902.237
Puglia	80.497.038	95.319.868	83.658.271	143.808.244	102.433.372
Basilicata	34.171.371	35.907.182	37.969.395	34.624.665	41.177.106
Calabria	181.586.246	180.615.307	256.009.234	208.588.835	252.818.692
Valle d'Aosta	161.746.554	152.212.760	165.654.583	153.207.792	151.591.599
Friuli-V.G.	100.367.717	109.071.049	113.556.994	131.377.950	146.537.168
Sicilia	613.702.634	681.139.511	655.328.028	549.106.151	642.936.484
Sardegna	196.552.134	300.964.225	234.370.207	276.419.476	282.159.212
Trentino-A.A. (+Tn+Bz)	384.814.101	466.055.354	503.497.963	470.432.164	467.532.109
Trentino-A.A.	61.852.944	67.358.375	114.425.158	48.929.697	31.989.736
Bolzano	213.680.427	285.561.931	268.406.266	290.081.522	293.810.380
Trento	109.280.730	113.135.048	120.666.539	131.420.945	141.731.993

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

– per la parte corrente della spesa (quella per gli acquisti di beni e servizi) tale variabile passa nel periodo considerato dall'84,5 per cento al 93,2 per cento, mentre per le altre due voci rimane più o meno costante;

TAB. 6. *Le variazioni percentuali della spesa corrente per acquisti di beni e servizi nelle Regioni e Province autonome nel periodo 1999-2003*

	2000-1999	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2003-1999
Piemonte	10,25	86,89	8,59	6,31	137,85
Lombardia	-0,63	0,81	10,50	-2,45	7,99
Veneto	14,05	8,25	21,93	2,39	54,14
Liguria	-19,21	29,97	0,78	12,58	19,13
Emilia-Romagna	-3,67	6,05	20,28	3,50	27,16
Toscana	-2,94	6,24	2,75	31,18	39,00
Umbria	-54,10	19,82	20,13	10,84	-26,76
Marche	8,76	64,60	-21,89	9,14	52,62
Lazio	9,84	20,66	7,35	-5,30	34,74
Abruzzo	10,81	15,12	4,11	5,93	40,69
Molise	-3,80	9,74	97,75	37,13	186,27
Campania	-3,95	87,81	7,72	-3,19	88,12
Puglia	18,41	-12,23	71,90	-28,77	27,25
Basilicata	5,08	5,74	-8,81	18,92	20,50
Calabria	-0,53	41,74	-18,52	21,20	39,23
Valle d'Aosta	-5,89	8,83	-7,51	-1,05	-6,28
Friuli-V.G.	8,67	4,11	15,69	11,54	46,00
Sicilia	10,99	-3,79	-16,21	17,09	4,76
Sardegna	53,12	-22,13	17,94	2,08	43,55
Trentino-A.A. (+Tn+Bz)	21,11	8,03	-6,57	-0,62	21,50
Trentino-A.A.	8,90	69,88	-57,24	-34,62	-48,28
Bolzano	33,64	-6,01	8,08	1,29	37,50
Trento	3,53	6,66	8,91	7,85	29,70

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni).

– i pagamenti per la spesa in beni e opere immobiliari rappresentano i due terzi degli impegni di spesa (i tre quarti nel biennio 2000-2001);

– i pagamenti per la spesa in mobili, macchine e attrezzature rappresentano poco più dei due terzi degli impegni di spesa a tale voce.

Nelle tabelle 5 e 6 si riportano i valori assoluti (in migliaia di euro correnti) e le variazioni percentuali annue degli impegni di spesa di parte corrente per gli acquisti di beni e servizi. Tali importi, ovviamente, risentono anche delle dimensioni economiche e finanziarie delle singole Regioni. L'esame dei valori riportati in tabella, però, consente di esprimere alcune valutazioni sulla variabilità



Regioni italiane e Prov. aut. (1999-2003)  
Incremento di spesa corrente per acquisti beni e servizi

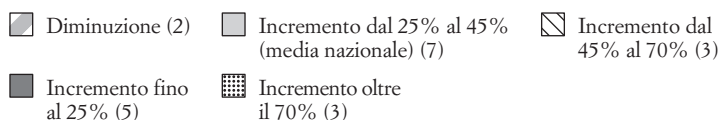


FIG. 6. La variazione percentuale della spesa corrente nelle Regioni nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali*, vari anni).

territoriale delle tendenze, finora espresse a livello nazionale, per gli acquisti di beni e servizi nelle singole amministrazioni regionali.

In alcune Regioni, come si vede, le variazioni annue e la variazione quinquennale sono piuttosto rilevanti. E, come sarà fatto osservare tra poco, se ne desume spesso un andamento tendenzialmente sinusoidale.

I volumi più elevati di spesa per gli acquisti di beni e servizi sono riscontrabili nelle Regioni Sicilia, Campania, Piemonte e Lombardia.

Al fine di rappresentare graficamente una sintesi efficace delle differenze territoriali delle variazioni degli impegni di spesa, è stata costruita la figura 6.

La cartina illustra la dinamica della spesa nelle Regioni e Province autonome<sup>1</sup>: in sette Regioni la dinamica è stata coerente con quella complessiva (pari a un incremento del 35 per cento nel quinquennio). L'incremento della spesa è stato più vivace della media nelle Marche, nel Veneto e nel Friuli-Venezia Giulia, mentre nelle Regioni Molise, Campania e Piemonte è stato ampiamente superato di due volte l'incremento medio.

Le Regioni Umbria e Val d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano mostrano un decremento della spesa per acquisti di beni e servizi.

L'ultima figura relativa alle Regioni, riportata di seguito, consente un'ulteriore riflessione.

Infatti, per quanto graficamente densa e di lettura non immediata, la figura fornisce un immediato indicatore grafico sulla correlazione temporale della spesa per acquisti di beni e servizi: si nota infatti che, molto spesso, gli incrementi positivi sono seguiti da decrementi altrettanto rilevanti. Ciò suggerisce l'esistenza di un fattore di autocorrelazione temporale negativo<sup>2</sup> nei processi di decisione dell'acquisto di beni e servizi. In altre parole, le

<sup>1</sup> Il dato relativo al Trentino-Alto Adige, per necessità di sintesi grafica, consolida le spese e le variazioni di spesa relative alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>2</sup> Si parla di autocorrelazione negativa se a un incremento positivo (o negativo) al tempo  $t$  corrisponde ricorrentemente un incremento negativo (o positivo) al tempo  $(t+1)$  delle dimensioni del fenomeno oggetto di studio.

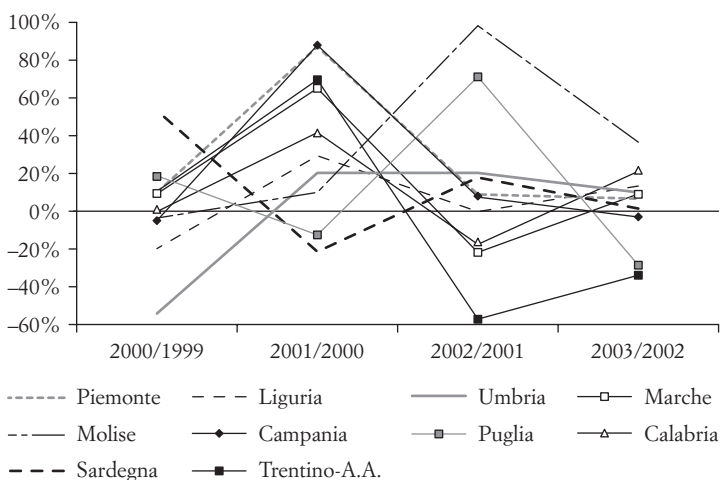


FIG. 7. Le variazioni annue percentuali della spesa corrente per acquisti di beni e servizi in alcune Regioni italiane e Province autonome.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni regionali, vari anni*).

forti contrazioni di spesa di un anno sono seguite da altrettanto considerevoli incrementi che, a loro volta, generano la decisione di contrarre la spesa nell'anno seguente in una sorta di processo di autoinduzione.

### 3.4. La spesa per acquisti di beni e servizi nelle Province

Tra il 1999 e il 2003 gli impegni di spesa complessivi (parte di spesa corrente e parte in conto capitale) delle Province italiane sono aumentati del 145 per cento.

In particolare, come evidenziato dalla figura 8, la parte di spesa corrente è quasi raddoppiata (+96 per cento), mentre la parte di spesa in conto capitale è quasi triplicata (+187 per cento), riflettendo in qualche modo le proporzioni relative degli incrementi registrati nelle Regioni (in cui l'incremento della spesa in conto capitale è

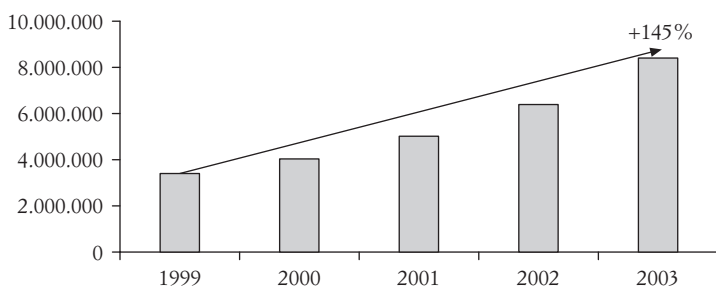


FIG. 8. Il totale degli impegni di spesa (parte corrente e parte in conto capitale, in migliaia di euro) nelle Province nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni*).

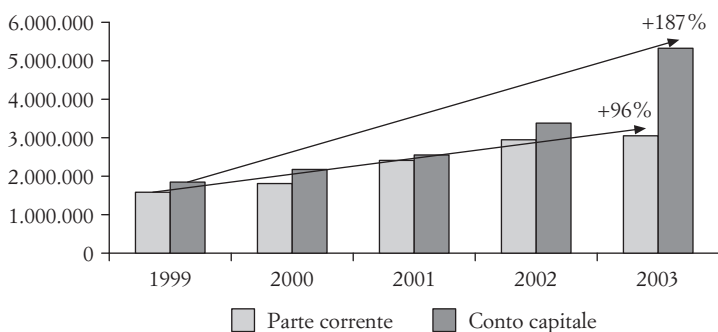


FIG. 9. Gli impegni di spesa corrente e in conto capitale (in migliaia di euro) nelle Province nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni*).

quasi doppia rispetto all'incremento della spesa di parte corrente), ma con una dinamica ancora più accentuata. Anche in questo caso, giova ripeterlo, l'accostamento delle spese di parte corrente alle spese in conto capitale non configura un'associazione omogenea, ma è finalizzato solo a raffigurare un quadro congiunturale di spesa finanziaria espansiva anche per le Province.

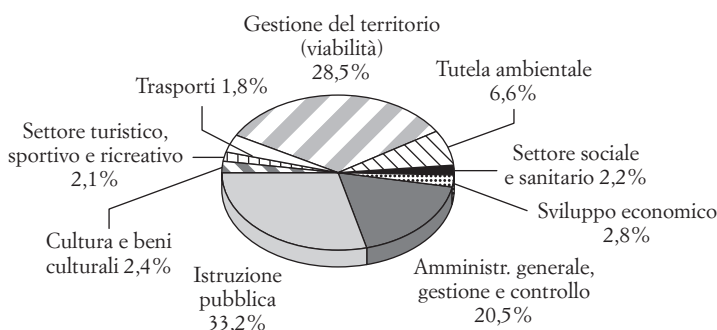


FIG. 10. La ripartizione percentuale della destinazione del totale degli impegni di spesa (parte corrente e parte in conto capitale) nelle Province nel periodo 1999-2000.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni*).

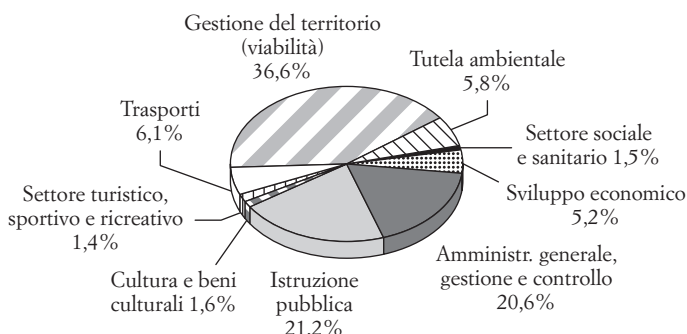


FIG. 11. La ripartizione percentuale della destinazione del totale degli impegni di spesa (parte corrente e parte in conto capitale) nelle Province nel periodo 2002-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni*).

Gli impegni di parte corrente per la spesa di acquisti per beni e servizi sono infatti passati da 1,6 miliardi di euro a 3,1 miliardi di euro, mentre la spesa in conto capitale che nel 1999 faceva registrare un impegno di poco

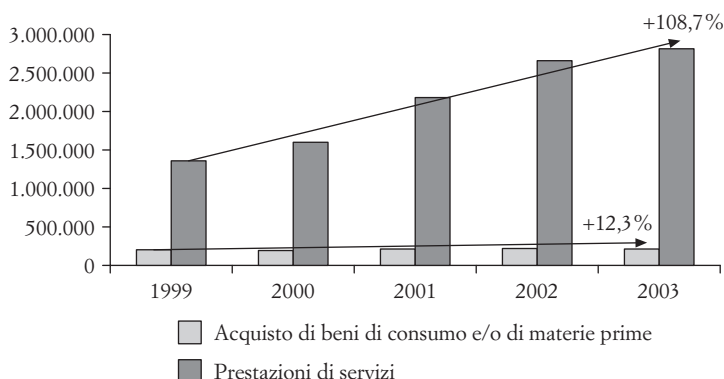


FIG. 12. Gli impegni di spesa corrente (in migliaia di euro) nelle Province nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali*, vari anni).

meno di 1,9 miliardi di euro nel 2003 supera i 5,3 miliardi di euro.

L'analisi della destinazione per funzioni degli impegni di spesa complessivi (parte di spesa corrente + parte in conto capitale) permette di osservare un incremento della quota destinata alla gestione del territorio (dal 28,5 al 36,6 per cento), ai trasporti (da 1,6 al 6,1 per cento), tra il primo e l'ultimo biennio del periodo considerato.

Si intende focalizzare ora lo studio sulla dinamica della parte corrente degli impegni di spesa nelle Province: l'incremento già visto del 96 per cento viene decomposto nella figura seguente negli incrementi specifici relativi all'acquisto di beni di consumo e/o materie prime e alla prestazione di servizi.

La voce «Prestazione di servizi» mostra una dinamica (+108 per cento) nettamente superiore a quella della voce «Acquisto di beni di consumo e/o materie prime», che registra un incremento del 12,3 per cento, quest'ultima in linea, in qualche modo, con la dinamica inflattiva. Questi incrementi specifici quinquennali, come illustrato in figura 13, sono stati scomposti nelle variazioni annue: il primo

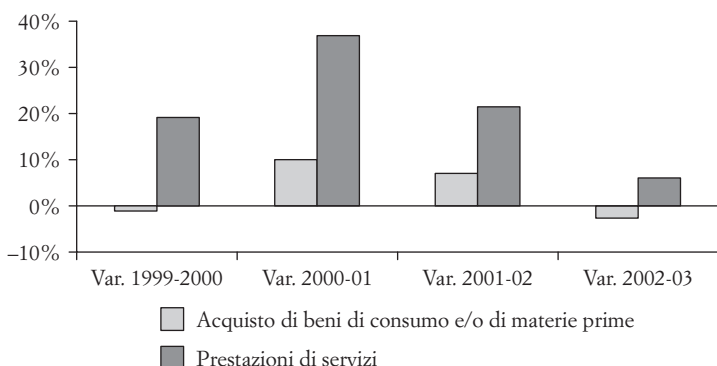


FIG. 13. La variazione percentuale degli impegni di spesa corrente nelle Province nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali*, vari anni).

biennio e l'ultimo biennio hanno mostrato una flessione rispettivamente dell'1,4 per cento e del 3,1 per cento degli impegni di spesa per acquisti di beni di consumo e/o materie prime, mentre i due bienni centrali sono caratterizzati da forti incrementi della spesa per la prestazione di servizi (+36,7 per cento e +21,5 per cento).

Un'ulteriore decomposizione dei tassi di variazione viene offerta nelle tabelle seguenti (dalla n. 7 alla n. 12), in cui si riportano per ogni anno del periodo 1999-2003 gli importi (in migliaia di euro correnti) degli impegni di spesa di parte corrente, suddivise per acquisti di beni di consumo e per prestazioni di servizi, e classificati in base alle funzioni di allocazione e le variazioni percentuali di tali variabili rispetto all'anno precedente.

Le funzioni più rilevanti dal punto di vista degli impegni di spesa corrente sono quindi:

- le funzioni di istruzione pubblica e le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (in cui oltre il 90 per cento della spesa in esame è rappresentata da prestazione di servizi);
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità) e le funzioni nel campo dei trasporti;

– le funzioni nel campo dello sviluppo economico, passate dai 59 milioni di euro del 1999 ai 346 del 2003.

La successione di tabelle permette di constatare le dinamiche interne alla spesa corrente e l'evoluzione funzionale della stessa. L'osservazione di tali tabelle mette in luce in più occasioni l'esistenza di variazioni annue negative, seguite a momenti espansivi.

Le variazioni intervenute nel periodo 1999-2003 negli impegni di spesa corrente, suddivise per funzione e per tipologia di interventi, sono riassunte nella tabella 12.

Di notevole rilievo appaiono gli incrementi registrati per le funzioni «Trasporti», «Gestione del territorio» e per le funzioni nel campo dello «Sviluppo economico»: in quest'ultimo caso l'incremento degli acquisti per beni di consumo e/o materie prime (+538,8 per cento) ha superato l'incremento delle prestazioni di servizi (+479,8 per cento).

TAB. 7. *Gli impegni di spesa corrente nelle Province nel 1999 (migliaia di euro correnti)*

	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	Prestazioni di servizi	Totale
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	56.875	347.087	403.963
Funzioni di istruzione pubblica	61.594	502.765	564.358
Funzioni relativa alla cultura e ai beni culturali	4.714	48.953	53.667
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	2.152	28.590	30.742
Funzioni nel campo dei trasporti	994	47.523	48.516
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità)	44.601	156.316	200.917
Funzioni nel campo della tutela ambientale	21.841	104.174	126.015
Funzioni nel settore sociale e sanitario	3.701	65.771	69.472
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	2.765	56.597	59.363
<b>Totale</b>	<b>199.237</b>	<b>1.357.776</b>	<b>1.557.012</b>

*Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni).*

TAB. 8. *Gli impegni di spesa corrente nelle Province nel 2000 (migliata di euro correnti)*

	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime (a)	Prestazioni di servizi (b)	Totale	Var % (a)	Var % (b)	Var % totale
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	54.043	409.276	463.319	-5,0	17,9	14,7
Funzioni di istruzione pubblica	54.754	548.723	603.477	-11,1	9,1	6,9
Funzioni relativa alla cultura e ai beni cultu- rali	4.328	55.115	59.443	-8,2	12,6	10,8
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ri- creativo	2.679	35.527	38.205	24,5	24,3	24,3
Funzioni nel campo dei trasporti	538	74.813	75.351	-45,9	57,4	55,3
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità)	44.550	179.526	224.075	-0,1	14,8	11,5
Funzioni nel campo della tutela ambientale	23.822	124.867	148.689	9,1	19,9	18,0
Funzioni nel settore sociale e sanitario	3.587	78.296	81.882	-3,1	19,0	17,9
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	8.168	107.930	116.098	195,4	90,7	95,6
Totale	196.469	1.614.072	1.810.541	-1,4	18,9	16,3

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni).

TAB. 9. *Gli impegni di spesa corrente nelle Province nel 2001 (migliaia di euro correnti)*

	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime (a)	Prestazioni di servizi (b)	Totale	Var % (a)	Var % (b)	Var % totale
Funzioni generali di amministr., gestione e controllo	55.458	490.286	545.744	2,6	19,8	17,8
Funzioni di istruzione pubblica	52.746	647.955	700.701	-3,7	18,1	16,1
Funzioni relativa alla cultura e ai beni culturali	4.791	65.735	70.525	10,7	19,3	18,6
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	2.730	45.631	48.360	1,9	28,4	26,6
Funzioni nel campo dei trasporti	604	279.087	279.691	12,4	273,0	271,2
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità)	56.700	243.687	300.387	27,3	35,7	34,1
Funzioni nel campo della tutela ambientale	26.124	139.099	165.223	9,7	11,4	11,1
Funzioni nel settore sociale e sanitario	4.017	83.079	87.096	12,0	6,1	6,4
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	12.425	211.132	223.557	52,1	95,6	92,6
Totale	215.594	2.205.691	2.421.285	9,7	36,7	33,7

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni).

TAB. 10. *Gli impegni di spesa corrente nelle Province nel 2002 (migliaia di euro correnti)*

	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime (a)	Prestazioni di servizi (b)	Totale	Var % (a)	Var % (b)	Var % totale
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	54.849	559.062	613.911	-1,1	14,0	12,5
Funzioni di istruzione pubblica	54.810	701.810	756.620	3,9	8,3	8,0
Funzioni relativa alla cultura e ai beni cultu- rali	5.013	67.921	72.934	4,6	3,3	3,4
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ri- creativo	2.857	58.191	61.048	4,7	27,5	26,2
Funzioni nel campo dei trasporti	675	366.992	367.667	11,7	31,5	31,5
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità)	67.153	352.902	420.055	18,4	44,8	39,8
Funzioni nel campo della tutela ambientale	28.295	201.469	229.765	8,3	44,8	39,1
Funzioni nel settore sociale e sanitario	4.153	97.859	102.013	3,4	17,8	17,1
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	12.967	274.478	287.445	4,4	30,0	28,6
Totale	230.772	2.680.686	2.911.457	7,0	21,5	20,2

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni).

TAB. 11. *Gli impegni di spesa corrente nelle Province nel 2003 (migliaia di euro correnti)*

	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime (a)	Prestazioni di servizi (b)	Totale	Var % (a)	Var % (b)	Var % totale
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	53.423	598.885	652.308	-2,6	7,1	6,3
Funzioni di istruzione pubblica	53.140	714.464	767.604	-3,0	1,8	1,5
Funzioni relativa alla cultura e ai beni cultu- rali	5.248	67.966	73.214	4,7	0,1	0,4
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ri- creativo	3.010	58.155	61.166	5,4	-0,1	0,2
Funzioni nel campo dei trasporti	912	448.390	449.302	35,1	22,2	22,2
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità)	61.032	326.648	387.681	-9,1	-7,4	-7,7
Funzioni nel campo della tutela ambientale	26.277	195.280	221.557	-7,1	-3,1	-3,6
Funzioni nel settore sociale e sanitario	2.960	95.334	98.294	-28,7	-2,6	-3,6
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	17.664	328.164	345.828	36,2	19,6	20,3
Totale	223.665	2.833.288	3.056.953	-3,1	5,7	5,0

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni).

TAB. 12. *La variazione percentuale degli impegni di spesa corrente nelle Province nel periodo 1999-2003*

	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	Prestazioni di servizi	Totale
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	-6,1	72,5	61,5
Funzioni di istruzione pubblica	-13,7	42,1	36,0
Funzioni relativa alla cultura e ai beni culturali	11,3	38,8	36,4
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	39,9	103,4	99,0
Funzioni nel campo dei trasporti	-8,2	843,5	826,1
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità)	36,8	109,0	93,0
Funzioni nel campo della tutela ambientale	20,3	87,5	75,8
Funzioni nel settore sociale e sanitario	-20,0	44,9	41,5
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	538,8	479,8	482,6
Totale	12,3	108,7	96,3

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni*).

### 3.5. *La spesa per acquisti di beni e servizi nei Comuni*

Nelle amministrazioni comunali gli impegni di spesa di parte corrente per l'acquisto di beni e servizi è cresciuto del 6,5 per cento nel periodo 2000-2003 (da 19,4 a 20,7 miliardi di euro correnti). Nello stesso periodo, la spesa in conto capitale (soprattutto acquisto di beni immobili) è cresciuta del 39,7 per cento.

Queste cifre suggeriscono quindi una crescita meno sostenuta della spesa rispetto a quanto riscontrato per le Regioni e per le Province, in particolare per quanto riguarda la spesa di parte corrente per l'acquisto di beni e servizi.

La rigidità della dinamica della spesa è riscontrabile anche nella destinazione per funzioni: nelle figure 15 e 16 sono riportate le ripartizioni della spesa corrente (impe-

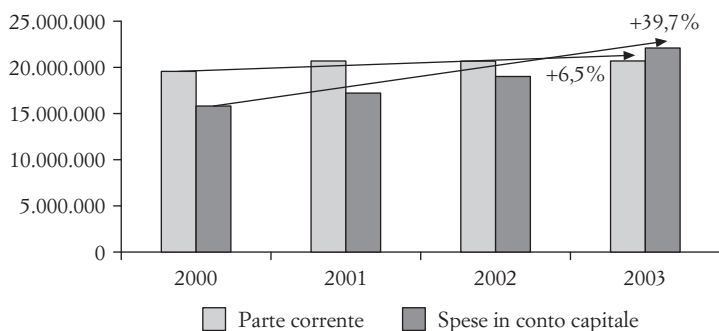


FIG. 14. Gli impegni di spesa corrente e in conto capitale (in migliaia di euro) nei Comuni nel periodo 2000-2003.

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni comunali, vari anni).

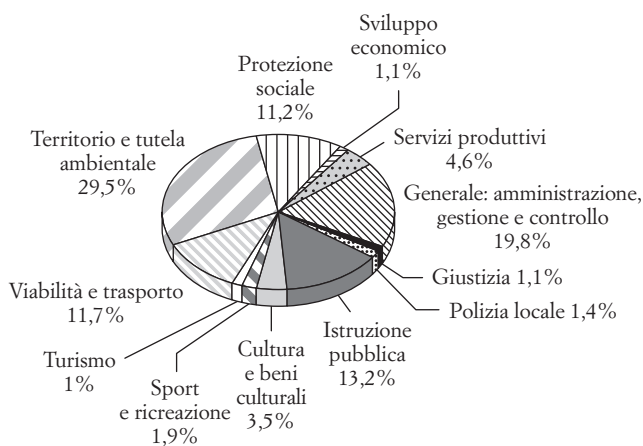


FIG. 15. La ripartizione percentuale della destinazione del totale degli impegni di spesa corrente per acquisti di beni e servizi nei Comuni nel 1999.

Fonte: Istat (Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni comunali, 1999).

gni) per acquisti di beni e servizi nei Comuni nel 1999 e nel 2002. Come si vede, le variazioni non sono rilevanti.

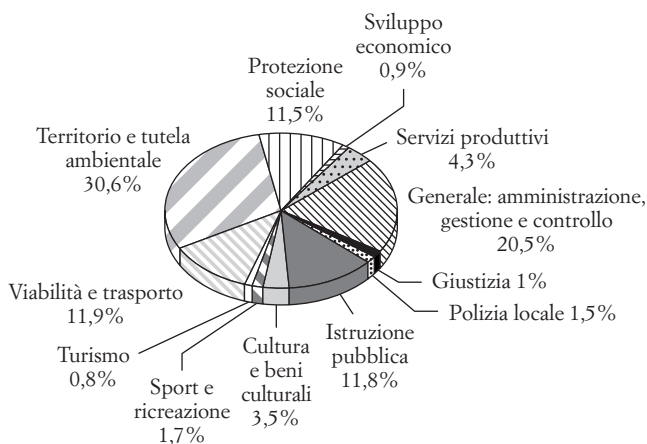


FIG. 16. La ripartizione percentuale della destinazione del totale degli impegni di spesa corrente per acquisti di beni e servizi nei Comuni nel 2002.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni comunali*, 2002).

La figura 17 decompone il tasso di incremento complessivo per l'acquisto di beni e servizi (+6,5 per cento tra il 2000 e il 2003) nelle variazioni annue delle due voci: acquisto di beni di consumo e/o materie prime (ridotti di un quarto nel quadriennio) e prestazioni di servizi (+13,9 per cento).

Anche per i Comuni, quindi, come già visto per le Province, seppure in proporzioni molto differenti tra loro, i dati prefigurano una riallocazione della spesa di parte corrente che alla riduzione (o a lievi incrementi) della spesa per acquisti di beni di consumo fa corrispondere consistenti incrementi nella spesa per la prestazione di servizi. Tale transizione è avvenuta in modo regolare nel corso del periodo analizzato e questo lascia pensare che esso non sia avvenuto per ragioni occasionali, ma che vi sia un processo generatore (politico-normativo) che presieda a questa evoluzione.

Si osservi, infatti, la composizione relativa degli impegni di spesa per beni di consumo e della spesa per la prestazione di servizi:

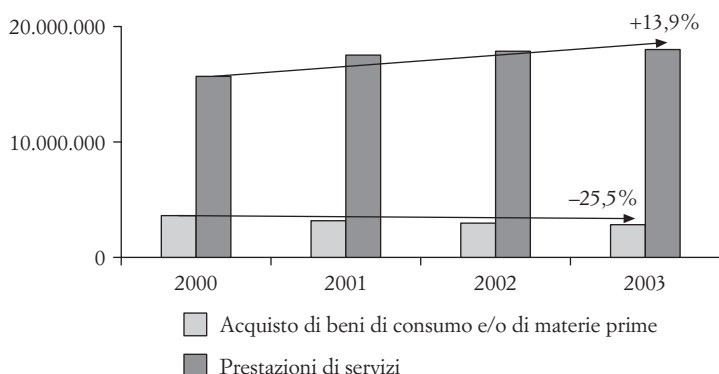


FIG. 17. Gli impegni di spesa corrente nei Comuni (in migliaia di euro) nel periodo 2000-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni comunali*, vari anni).

TAB. 13. La ripartizione percentuale degli impegni di spesa corrente nei Comuni nel periodo 2000-2003, tra spesa per acquisti di beni e prestazioni di servizi

	2000	2001	2002	2003
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	18,7	15,1	13,9	13,1
Prestazioni di servizi	81,3	84,9	86,1	86,9
<i>Totale spesa corrente per acquisti di beni e servizi</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni comunali*, vari anni).

– per i Comuni, la quota di spesa per acquisti di beni di consumo nel 2000 è pari al 18,7 per cento del totale, mentre la spesa per la prestazione di servizi è pari all'81,2 per cento evolvendo, come illustrato nella tabella 13, fino al 13,1 per cento e 86,9 per cento, rispettivamente.

– per le Province la quota di spesa per acquisti di beni di consumo nel 1999 è pari al 12,8 per cento del totale, mentre la spesa per la prestazione di servizi è pari all'87,2 per cento evolvendo, come illustrato nella tabella 14, fino al 7,3 per cento e 92,7 per cento rispettivamente.

TAB. 14. *La ripartizione percentuale degli impegni di spesa corrente nelle Province nel periodo 2000-2003, tra spesa per acquisti di beni e prestazioni di servizi*

	1999	2000	2001	2002	2003
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	12,8	10,9	8,9	7,9	7,3
Prestazioni di servizi	87,2	89,1	91,1	92,1	92,7
<i>Totale spesa corrente per acquisti di beni e servizi</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci delle amministrazioni provinciali, vari anni*).

Questa circostanza, solo in parte riconducibile alla variazione relativa della struttura dei prezzi<sup>3</sup> tra le due voci di spesa, sembra confermare l'ipotesi di transizione sempre più rilevante verso contratti di *outsourcing*.

### 3.6. *La spesa per acquisti di beni e servizi negli enti di previdenza*

Per l'analisi della spesa corrente degli enti di previdenza sono stati utilizzati i dati aggregati dei bilanci di tutti gli enti di previdenza pubblici e privati (fonte Istat): un universo di 28 enti che gestiscono oltre sessanta casse e fondi previdenziali.

Gli acquisti di beni e servizi negli enti di previdenza nel quinquennio osservato mostrano una progressiva riduzione: dopo un deciso incremento tra il 1999 ed il 2000, la tendenza alla riduzione finora osservata ha portato la variabile impegni di spesa di parte corrente per l'acquisto di beni e servizi ad assestarsi nel 2003 al di sotto del valore dell'anno 1999.

<sup>3</sup> Le variabili considerate in questo lavoro sono variabili di (impegni di) spesa complessiva: è però evidente che nella spesa complessiva si riflettono, compensandosi in modo additivo o moltiplicativo, le spese di una eterogeneità di beni o di servizi che a loro volta dipendono dalla eterogeneità dei prezzi correnti e dai loro andamenti relativi e assoluti (struttura dei prezzi).

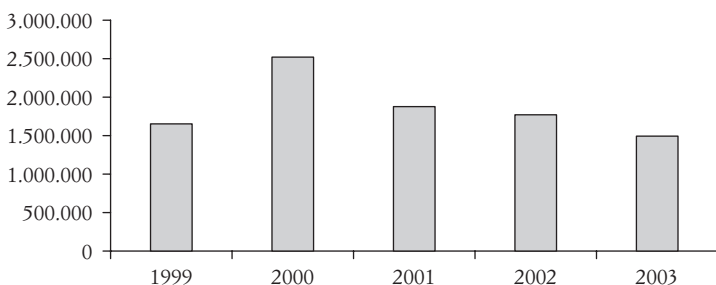


FIG. 18. Gli impegni di spesa corrente per acquisti di beni e servizi negli enti di previdenza nel periodo 1999-2003.

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci degli enti di previdenza, vari anni*).

Nel caso degli enti di previdenza, con ogni evidenza, la variabile acquisti di beni e servizi si configura soprattutto come voce ancillare delle spese di funzionamento: la tabella 15 riporta alcune voci di spesa corrente. Nei bilanci degli enti di previdenza, i principali capitoli di spesa corrente riguardano le spese generali di amministrazione (soprattutto spese per il personale e acquisti di beni e servizi) e la prestazione di servizi (erogazioni di trattamenti pensionistici e/o previdenziali).

Questa tabella di sintesi consente di enucleare alcuni macro-indicatori: se l'incidenza delle spese per gli organi dell'ente e per il personale sul totale delle spese correnti è passata dal 1,25 per cento del 1999 al 1,46 per cento (in valore assoluto si è passati da poco più di 2,4 mld di euro a quasi 3,5 mld di euro con un incremento del 43,71 per cento), l'incidenza della spesa per acquisti di beni e servizi sul totale delle spese correnti è passata dallo 0,86 per cento allo 0,62 per cento (facendo registrare in valore assoluto una riduzione del 10,07 per cento).

Quindi, si registra nel quinquennio una rimodulazione delle spese di funzionamento degli enti di previdenza: all'incremento delle spese per le risorse umane (anche in misura maggiore rispetto alle missioni istituzionali, cioè l'erogazione di trattamenti pensionistici, assistenziali, pre-

Tab. 15. Alcune voci di spesa corrente per gli enti di previdenza dal 1999 al 2003 (milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003
Totale spese correnti	192.932.651	199.966.326	212.077.709	228.845.277	238.074.836
Spese personale dip. e organi	2.419.766	2.649.909	3.141.103	3.115.430	3.477.556
Acquisti di beni e servizi	1.652.303	2.541.114	1.874.056	1.776.425	1.485.897
– Premi di assicurazione	10.047	12.869	12.972	8.506	7.020
– Fitti (reali e figurativi)	55.983	84.538	63.271	66.181	67.238
– Altri acquisti di beni e servizi	1.586.273	2.443.707	1.797.813	1.701.738	1.411.640

Fonte: Istat (Bilanci consuntivi degli enti di previdenza, vari anni).

TAB. 16. *Variazioni percentuali di alcune voci di spesa corrente per gli enti previdenziali nel periodo 1999-2003*

	Variazione % 2003/1999
Totale spese correnti	23,40
Spese personale dip. e organi	43,71
Acquisti di beni e servizi	-10,07
– Premi di assicurazione	-30,13
– Fitti (reali e figurativi)	20,10
– Altri acquisti di beni e servizi	-11,01

Fonte: Istat (*Bilanci consuntivi degli enti di previdenza, vari anni*).

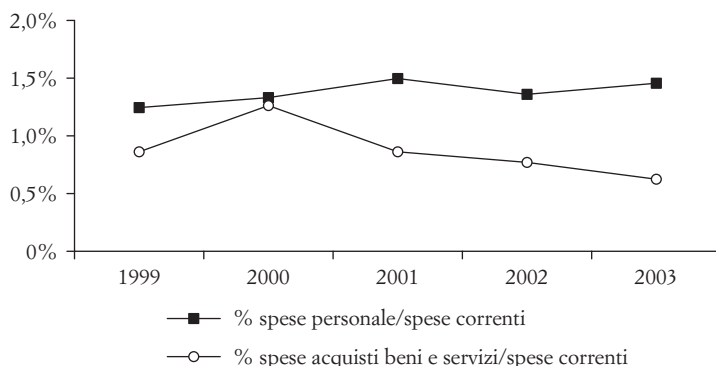


FIG. 19. *L'incidenza percentuale delle spese per il personale e gli organi dell'ente e delle spese per acquisti di beni e servizi sul totale della spesa corrente negli enti di previdenza nel periodo 1999-2003.*

Fonte: Istat (*Rilevazioni sui bilanci degli enti di previdenza, vari anni*).

videnziali e assicurativi) corrisponde un decremento delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Tale rimodulazione si innesta sulla fusione di enti e istituti del settore previdenziale e assicurativo che è avvenuta negli ultimi anni e, ovviamente, risente anche delle dinamiche salariali del comparto.

### 3.7. *La spesa per acquisti di beni e servizi nei ministeri*

Per l'analisi della spesa per acquisti di beni e servizi nei ministeri sono stati utilizzati i dati ricavati dal *Rendiconto*

*generale dello Stato* (vari anni) e utilizzati dall'Istat per l'Anuario delle Statistiche sulle pubbliche amministrazioni. Alla data odierna è possibile costruire la serie 1999-2002.

Tuttavia sono stati anche desunti i dati utilizzati in Contabilità Nazionale e inseriti nella categoria Consumi Intermedi: di tale categoria sono stati selezionati i dati relativi alle voci «Acquisti di beni» e «Acquisti di servizi» effettivi, eliminando una serie di voci non congruenti alle finalità della nostra indagine (ad esempio, l'acquisto di armi e materiale bellico che nei bilanci ministeriali sono classificati come spesa corrente).

Dai 14,3 miliardi di euro del 1999 si è passati a circa 11 miliardi di euro nel 2002, con una riduzione pari al 23,6 per cento.

Nelle altre amministrazioni centrali dello Stato<sup>4</sup>, come risulta dalla figura 21, la crescita è stata pari al 21,3%.

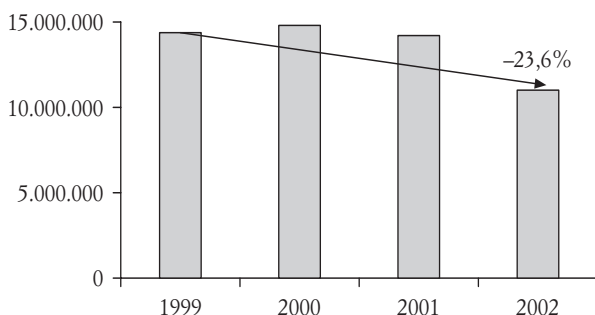


FIG. 20. Gli impegni di spesa corrente per acquisti di beni e servizi (in migliaia di euro) nei ministeri e nella Presidenza del Consiglio nel periodo 1999-2002.

Fonte: Istat (*Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche*, Collana Annuari, anni 1999-2002).

<sup>4</sup> Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, enti di regolazione dell'attività economica, enti produttori di servizi economici, autorità amministrative indipendenti, enti a struttura associativa, enti produttori di servizi culturali, enti e istituzioni di ricerca, istituti e stazioni sperimentali per la ricerca.

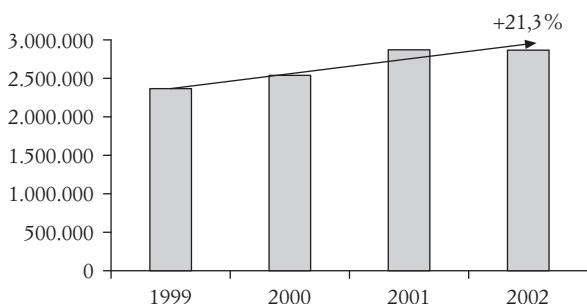


FIG. 21. Gli impegni di spesa corrente per acquisti di beni e servizi (in migliaia di euro) nelle altre amministrazioni centrali dello Stato nel periodo 1999-2002.

Fonte: Istat (*Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche*, Collana Annuari, anni 1999-2002).

TAB. 17. *Impegni di spesa per acquisti di beni e servizi nei ministeri e Presidenza del Consiglio e in altre amministrazioni centrali dello Stato nel periodo 1999-2002 (migliaia di euro)*

	1999	2000	2001	2002
Ministeri e Presidenza del Consiglio	14.345.788	14.694.843	14.195.064	10.958.919
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	189.385	194.169	250.876	287.519
Enti di regolazione dell'attività economica	18.104	31.112	28.494	27.192
Enti produttori di servizi economici	101.091	277.933	334.636	152.087
Autorità amministrative indipendenti	19.541	11.935	28.237	50.649
Enti a struttura associativa	-	22.825	19.784	21.240
Enti produttori di servizi culturali	986.422	866.718	848.528	972.902
Enti e Istituzioni di ricerca	1.049.238	1.141.067	1.316.318	1.329.490
Istituti e Stazioni sperimentali per la ricerca	21.128	41.591	70.913	52.789

Fonte: Istat (*Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche*, Collana Annuari, anni 1999-2002).

TAB. 18. *Variazioni percentuali annue degli impegni di spesa per acquisti di beni e servizi nei ministeri e Presidenza del Consiglio e in altre amministrazioni centrali dello Stato nel periodo 1999-2002*

	Variazione nell'intero periodo	Variazione 2000-1999	Variazione 2001-2000	Variazione 2002-2001
Ministeri e Presidenza del Consiglio	-23,6	2,4	-3,4	-22,8
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	51,8	2,5	29,2	14,6
Enti di regolazione dell'attività economica	50,2	71,9	-8,4	-4,6
Enti produttori di servizi economici	50,4	174,9	20,4	-54,6
Autorità amministrative indipendenti	159,2	-38,9	136,6	79,4
Enti a struttura associativa	-	-	-13,3	7,4
Enti produttori di servizi culturali	-1,4	-12,1	-2,1	14,7
Enti e Istituzioni di ricerca	26,7	8,8	15,4	1,0
Istituti e Stazioni sperimentali per la ricerca	149,9	96,8	70,5	-25,6

Fonte: Istat (*Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche*, Collana Annuari, anni 1999-2002).

In particolare, per i ministeri e la Presidenza del Consiglio si può osservare, dopo una prima oscillazione di qualche punto percentuale nel biennio 2000-2001, una decisa riduzione pari al 22,8 per cento nel 2002.

Anche nel caso dei ministeri, le analisi sui dati puntuali (cioè relative a ogni ministero e centro di spesa) offrono nuove conferme a quanto già visto per le Regioni e le Province: la spesa per acquisti di beni e servizi mostra un andamento sinusoidale, in cui vi è una successione di incrementi alternati positivi e negativi.

### 3.8. *Il personale delle pubbliche amministrazioni nel periodo 1999-2003*

La tabella 19 e la figura 22 riportano la stima della numerosità media annua nel corso del quinquennio 1999-2003 dei dipendenti a tempo indeterminato nei vari set-

TAB. 19. *La numerosità media annua dei dipendenti a tempo indeterminato delle amministrazioni pubbliche nel periodo 1999-2003 (nostre stime ed elaborazioni)*

Amministrazioni	1999	2000	2001	2002	2003
Ministeri	270.394	267.743	266.643	263.735	259.480
Aziende autonome	39.224	38.734	38.352	36.232	33.782
Scuola	987.071	1.055.389	1.127.648	1.132.181	1.128.637
Corpi di polizia	309.941	314.854	318.652	321.323	321.456
Forze armate	117.269	120.603	124.485	125.025	127.897
Magistratura	10.056	10.154	10.017	10.238	10.474
Diplomatici e Prefetti	2.594	2.578	2.583	2.582	2.573
<i>Totale Amministrazioni statali</i>	<i>1.736.547</i>	<i>1.810.054</i>	<i>1.888.378</i>	<i>1.891.314</i>	<i>1.884.296</i>
Università	104.839	107.152	110.817	113.110	112.214
Enti pubblici non economici	59.350	61.501	63.247	63.124	62.985
Regioni ed Enti locali	648.940	613.911	578.857	579.046	584.774
Servizio sanitario nazionale	657.580	670.681	684.494	691.225	689.587
Enti di ricerca	15.515	14.450	16.946	20.141	18.502
<i>Totale Amministrazioni locali</i>	<i>1.486.224</i>	<i>1.467.694</i>	<i>1.454.360</i>	<i>1.466.646</i>	<i>1.468.061</i>
<i>Totale complessivo</i>	<i>3.222.771</i>	<i>3.277.748</i>	<i>3.342.738</i>	<i>3.357.959</i>	<i>3.352.357</i>

Fonte: Rgs - Ministero dell'Economia (Conto Annuale, vari anni).

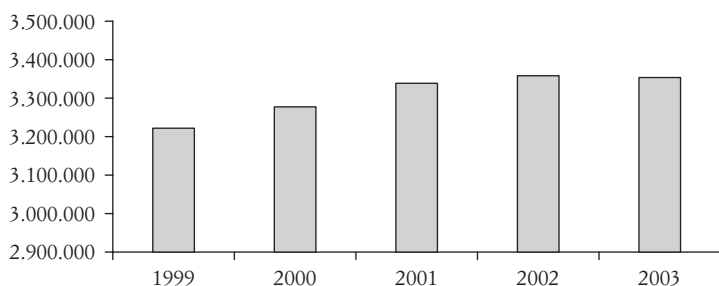


FIG. 22. La numerosità media annua dei dipendenti a tempo indeterminato delle amministrazioni pubbliche nel periodo 1999-2003 (nostre stime ed elaborazioni).

Fonte: Rgs – Ministero dell'Economia (*Conto Annuale*, vari anni).

tori della amministrazione pubblica (stima elaborata con il semplice criterio della popolazione media a partire dai dati del *Conto Annuale* che riporta i dati relativi alle numerosità al 31 dicembre di ogni anno). In tal modo, appare più aderente il riferimento agli indicatori strutturali che concernono la spesa corrente e la spesa per il personale dipendente che sono riportati in seguito.

Nel periodo considerato, i dipendenti pubblici (con contratto di lavoro a tempo indeterminato) sono aumentati di circa 130 mila unità nel complesso: tale variazione numerica, come si osserva in tabella 19, è stata piuttosto differenziata, dal momento che alcuni comparti fanno registrare contrazioni delle consistenze di personale mentre altri mostrano una tendenza all'aumento.

Le variazioni nelle numerosità di personale (insieme alle variazioni intervenute sul versante contrattuale e salariale) portano ad analoghe variazioni nella spesa per redditi da lavoro dipendente erogati dalle amministrazioni pubbliche.

Come si osserva nella tabella 20, l'incidenza del reddito da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni tra il 1999 e il 2003 è passata dal 10,6 per cento al 11,1 per cento, mentre il reddito da lavoro dipendente che nel 1999 rappresentava il 24 per cento delle spese

TAB. 20. *Alcuni indicatori strutturali sul costo del lavoro pubblico nel periodo 1999-2003 nel totale delle amministrazioni pubbliche (nostre elaborazioni)*

	1999	2000	2001	2002	2003
Spese correnti	492.017	512.658	541.794	557.332	581.775
di cui: reddito lav. dip.	117.955	123.480	131.084	136.423	143.870
% reddito lav. dip./spese correnti	24,0	24,1	24,2	24,5	24,7
% reddito lav. dip. p.a./Pil	10,6	10,6	10,8	10,8	11,1
Variazione annua reddito lav. dip	3,1	4,7	6,2	4,1	5,5

Fonte: Rgs – Ministero dell'Economia (*Conto Annuale*, vari anni).

TAB. 21. *Numero di personal computer nelle amministrazioni pubbliche centrali e negli enti pubblici nel periodo 1999-2003*

	1999	2000	2001	2002	2003
Amministrazioni centrali	216.231	288.838	320.389	337.558	388.146
Enti pubblici	58.660	68.920	75.219	76.347	78.292
<i>Totale amministrazioni centrali ed enti pubblici</i>	<i>274.891</i>	<i>357.758</i>	<i>395.608</i>	<i>413.905</i>	<i>466.438</i>

Fonte: Cnipa (*Relazione sullo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione*, vari anni).

correnti delle pubbliche amministrazioni alla fine del 2003 ne rappresentava il 24,7 per cento.

### 3.9. *La spesa per l'informatizzazione nella pubblica amministrazione nel periodo 1999-2003*

Per illustrare in sintesi l'evoluzione della spesa per l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni nel periodo 1999-2003, possiamo fare ricorso ai dati contenuti nelle relazioni al Parlamento presentate dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione: tuttavia, queste relazioni riportano indicatori e variabili rilevate nelle amministrazioni centrali e negli enti pubblici e la platea osservata non coincide con quella considerata nel corso del capitolo. Per questo, in questa

TAB. 22. *Rapporto tra postazioni di lavoro e dipendenti informatizzabili nelle amministrazioni pubbliche centrali e negli enti pubblici nel periodo 1999-2003*

	1999	2000	2001	2002	2003
Amministrazioni centrali	0,58	0,70	0,78	0,83	0,88
Enti pubblici	0,91	0,94	1,02	1,08	1,09
<i>Totale amministrazioni centrali ed enti pubblici</i>	<i>0,63</i>	<i>0,73</i>	<i>0,82</i>	<i>0,87</i>	<i>0,91</i>

Fonte: Cnipa (Relazione sullo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione, vari anni).

TAB. 23. *Spesa per acquisti di beni e servizi informatici (migliaia di euro correnti) nelle amministrazioni pubbliche centrali e negli enti pubblici nel periodo 1999-2003*

	1999	2000	2001	2002	2003
Amministrazioni centrali	1.227.370	1.500.846	1.365.102	1.470.757	1.354.493
Enti pubblici	335.112	406.381	521.258	504.530	445.327
<i>Totale amministrazioni centrali ed enti pubblici</i>	<i>1.562.483</i>	<i>1.907.227</i>	<i>1.886.360</i>	<i>1.975.287</i>	<i>1.799.820</i>

Fonte: Cnipa (Relazione sullo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione, vari anni).

TAB. 24. *Rapporto tra spesa totale per l'informatica e dipendenti nelle amministrazioni pubbliche centrali e negli enti pubblici nel periodo 1999-2003*

	1999	2000	2001	2002	2003
Amministrazioni centrali	2,26	2,40	2,31	2,35	2,20
Enti pubblici	5,85	6,67	8,33	7,93	6,41
<i>Totale amministrazioni centrali ed enti pubblici</i>	<i>2,56</i>	<i>2,74</i>	<i>2,79</i>	<i>2,81</i>	<i>2,58</i>

Fonte: Cnipa (Relazione sullo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione, vari anni).

sedè è opportuno concentrare la nostra attenzione sulle evoluzioni in atto, piuttosto che sulle specifiche quantificazioni delle variabili (spesa o indicatori fisici sull'informatizzazione).

L'introduzione sempre più capillare dei personal computer nelle attività delle amministrazioni ha prodotto la

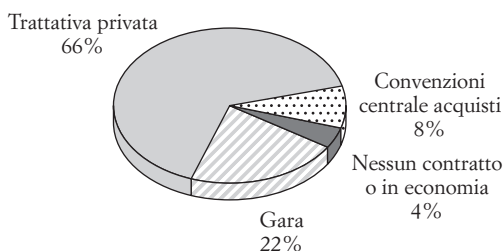


FIG. 23. La modalità di acquisizione dei contratti nel 2003 per tipologia di negoziazione nelle amministrazioni centrali ed enti (incidenza percentuale sul valore economico complessivo pari a 1,8 miliardi di euro).

Fonte: Cnipa (*Relazione sullo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione*, vari anni).

«copertura» del 91 per cento dei dipendenti delle amministrazioni monitorate (tab. 22)

La relazione annuale sullo stato dell'informatizzazione riporta altresì alcuni dati di estremo interesse sulle modalità di acquisizione dei contratti per beni e servizi informatici: nel 2003 circa due terzi (66 per cento) sono stati acquisiti tramite trattativa privata, l'8 per cento tramite convenzione con la centrale acquisti e il 22 per cento tramite gara.

Nella stessa relazione la quota di mercato It nazionale occupata dalla spesa delle pubbliche amministrazioni centrali nel 2003 viene stimata al 6,4 per cento, mentre nel 2002 era stimata al 7,2 per cento.



APPALTI PUBBLICI E CONCORRENZA

4.1. *Premessa*

L'amministrazione pubblica è una organizzazione economica al pari dell'impresa privata.

Essa è costituita da un insieme di persone che svolgono compiti specifici, sono distribuite secondo ruoli complementari e sono tenute insieme dal fine comune in vista del quale agiscono e per il raggiungimento del quale hanno bisogno di risorse, finanziarie e materiali. Uomini, mezzi, obiettivi condivisi sono gli elementi che accomunano ministeri e società per azioni private, enti pubblici e fondazioni private<sup>1</sup>.

Allo stesso modo di una impresa privata, dunque, l'amministrazione ha bisogno di personale, beni, servizi, denaro per lo svolgimento della sua attività, consistente nella cura dell'interesse pubblico specifico ad essa affidato dalla legge<sup>2</sup>. Usando la terminologia propria dei processi

*Questo capitolo è di Silvia Simone, che ha curato i paragrafi 4.2.3 e 4.3, e di Laura Zanettini, che ha curato i paragrafi 4.1, 4.2.1., 4.2.2. e 4.4.*

<sup>1</sup> La disciplina scientifica che analizza la struttura e i meccanismi di funzionamento delle organizzazioni, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata, è la scienza dell'organizzazione, sulla quale, per tutti, cfr. J.G. March e H.A. Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1957. Per un'analisi del sistema amministrativo italiano operata con il ricorso alle nozioni e alla metodologia proprie della scienza dell'organizzazione cfr. S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>2</sup> Sulle caratteristiche distintive della domanda pubblica di beni e servizi rispetto alla corrispondente domanda privata, Office of Fair Trading, *Assessing the Impact of Public Sector Procurement on Competition*, vol. I, London, 2004, pp. 43 ss., in <http://www.oft.gov.uk>. Nel rapporto sono altresì esaminati gli effetti dell'approvvigionamento pubblico sulla concorrenza del sistema economico complessivo.

produttivi, si può osservare che l'amministrazione deve procurarsi gli «input» necessari a conseguire gli «output» prestabiliti, ovvero i risultati individuati dal legislatore<sup>3</sup>. Detti «input» possono essere acquisiti tramite strumenti pubblicistici, come accade per il denaro, che entra nelle casse erariali attraverso il prelievo tributario; oppure privatistici, ricorrendo alla stipulazione di contratti con i privati interessati<sup>4</sup>.

Nel contesto delineato si inserisce la tematica degli appalti pubblici e precisamente quella dei contratti conclusi dalla pubblica amministrazione per l'acquisto di beni e servizi; contratti che, nei paesi anglosassoni, sono definiti di «public procurement», ovvero di approvvigionamento pubblico.

#### 4.2. *L'evoluzione della disciplina sugli appalti pubblici e la progressiva emersione dell'interesse alla «tutela della concorrenza»*

##### 4.2.1. *La normativa sulla contabilità generale dello Stato*

Nell'ordinamento giuridico italiano, sin dall'unificazione d'Italia, il meccanismo tipico con cui gli organi di governo selezionano i propri contraenti è la gara, detta anche asta o incanto. Come spiega uno studioso di contabilità dello Stato di fine Ottocento, De Brun, le ragioni alla base del favore di cui la gara pubblica gode sono sia politiche, perché essa «esclude ogni privilegio di classi e di persone», sia economiche, poiché «fa il tornaconto del-

<sup>3</sup> Invero, anche il procedimento amministrativo può essere considerato come un processo produttivo, cfr. M. Clarich, *Qualità dell'amministrazione e giustizia amministrativa*, in «Dir. pubbl.», 2001, pp. 271 ss.

<sup>4</sup> V. sul punto A. Bonomi, *Contratto amministrativo*, in *Dig. it.*, vol. III, Torino, Utet, 1898-1900, p. 422, il quale osserva che «[l]o Stato, le provincie, i Comuni, le Opere pie, in quanto possiedono come persone giuridiche, ed in quanto, per esplicare la loro attività, hanno bisogno di far lavori, assumere servizi, forniture, ecc., sono costretti ad avere rapporti contrattuali».

l'azienda: essa consegue il buon mercato per effetto della concorrenza pubblica»<sup>5</sup>.

La gara pubblica è considerata lo strumento ideale per soddisfare contestualmente tre interessi diversi: l'imparzialità dell'agire amministrativo, la convenienza delle scelte dell'amministrazione, la concorrenza tra i privati.

Sotto il profilo politico essa è metafora dello Stato borghese, nel quale tutti i cittadini, indistintamente, sono uguali dinanzi alla legge. L'effettiva parità di posizione dei soggetti interessati alla aggiudicazione del contratto pubblico postula infatti l'eguaglianza sul piano legislativo, la quale a sua volta esige l'imparzialità dell'agire amministrativo.

L'assenza di discriminazioni o, per usare le parole di De Brun, l'esclusione di «ogni privilegio di classi e di persone», costituisce la ragione politica sottesa al diffuso ricorso alla gara pubblica.

Il contratto pubblico, infatti, non è solo uno strumento del quale lo Stato si serve per procurarsi i beni e i servizi necessari allo svolgimento della propria attività. Nell'ottica degli aspiranti contraenti esso rappresenta soprattutto un bene, un vantaggio economico di cui l'amministrazione può disporre a favore di un soggetto oppure di un altro<sup>6</sup>. Da questo punto di vista diventa essenziale evitare qualsiasi forma di favoritismi e abusi.

Sotto il profilo economico, invece, l'asta riflette appieno l'ideologia liberistica, come delineata da Adam Smith: il modo migliore per realizzare il bene della collettività è lasciare i privati liberi di perseguire i propri interessi personali<sup>7</sup>. La competizione tra individui, mossi dal

<sup>5</sup> A. De Brun, *Contabilità di Stato*, in *Enc. giur. it.*, Milano, Vallardi, 1898, vol. II, p. 765.

<sup>6</sup> Sul contratto pubblico come «un bene, rispetto al quale possono manifestarsi diverse aspirazioni» v. F. Ledda, *Per una nuova normativa sulla contabilità pubblica*, in *Studi in onore di Antonio Amorth. Scritti di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 319 ss. e, in particolare, p. 324.

<sup>7</sup> Il riferimento è ad A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, Chicago-Londra-Toronto, Ency-

desiderio egoistico di aggiudicarsi la commessa pubblica, consente allo Stato di selezionare l'imprenditore migliore, ovvero quello che attribuisce al contratto il valore più alto ed è quindi disposto a pagare il prezzo inferiore pur di ottenerne l'aggiudicazione.

L'interesse alla gestione efficiente delle risorse dell'Erario viene soddisfatto insieme, o meglio, proprio grazie all'interesse privato alla massima utilità individuale, in virtù del meccanismo tipico del mercato, rappresentato dal libero esplicarsi della concorrenza. Il sistema della gara pubblica consente infatti di riprodurre le dinamiche proprie di un mercato libero, stimolando la più ampia partecipazione possibile alla competizione e lasciando operare quella «mano invisibile» capace di guidare il privato a perseguire, sia pure inconsapevolmente, il bene della collettività.

Tra concorrenza e convenienza esiste una relazione strumentale: la prima è protetta nella misura in cui è funzionale alla seconda e a essa si deroga quando il ricorso alla gara pubblica non consente di fare «il tornaconto dell'azienda» statale<sup>8</sup>. Anche la concorrenza ha infatti un costo, rappresentato dal tempo e dalle risorse finanziarie necessarie ad allestire la gara e, quando detto costo supera i vantaggi che dalla gara possono derivare allo Stato, questo ripiega su altri meccanismi di acquisizione dei propri «input»<sup>9</sup>.

clopaedia Britannica, 1952. Mette in luce l'influenza esercitata dalla ideologia liberistica e liberale sulla normativa contrattuale pubblica postunitaria F.P. Pugliese, *Sulla normazione contrattuale pubblica dopo l'unificazione*, in «Quad. stor.», 1971, vol. II, pp. 731 ss.

<sup>8</sup> Sul rapporto tra concorrenza e convenienza e, in particolare, sul ricorso al mercato stilizzato rappresentato dalla gara pubblica al fine di una migliore tutela dell'interesse del soggetto banditore v. M. Cafagno, *Lo Stato banditore. Gare e servizi locali*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 122-166, con ricchi richiami bibliografici agli studi di analisi economica del diritto, soprattutto relativi alla teoria dei giochi. Sul rapporto tra concorrenza e convenienza nell'ambito della normativa unitaria di contabilità e sulle eccezioni al ricorso alla gara ivi previste cfr. G. De Giuli, *Contabilità generale dello Stato*, in *Dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1895-1898, pp. 755-756.

<sup>9</sup> Più precisamente si può distinguere tra costi fissi e costi variabili:

In primo piano si staglia dunque l'interesse alla convenienza amministrativa, che costituisce l'anima originaria della disciplina sui contratti pubblici, tanto da giustificare la collocazione all'interno della normativa sulla contabilità di Stato. Rispetto alla convenienza dell'amministrazione, la concorrenza tra privati rimane a lungo in penombra, per uscirne fuori solo se e nei limiti in cui essa risulti idonea a tutelare le finanze pubbliche.

Nella normativa sulla contabilità di Stato la concorrenza è un interesse recessivo anche rispetto all'imparzialità. Invero, concorrenza e imparzialità pongono l'esigenza di un bilanciamento o, come dicono gli economisti, di un «trade off»<sup>10</sup>. Tutelare l'una significa assicurare agli aspiranti contraenti un terreno di gioco paritario, quello che negli studi di teoria della regolazione viene chiamato «level playing field», e ostacolare la conclusione di intese ai danni dell'amministrazione; per garantire l'altra occorre invece prevenire gli episodi di corruzione, ovvero evitare che l'allocatione dei contratti pubblici avvenga sulla base di lusinghe economiche o favoritismi politici.

La principale minaccia all'imparzialità è rappresentata dalla collusione tra stazione appaltante e aspiranti contraenti; per converso, la collusione tra aspiranti contraenti costituisce il rischio maggiore per la realizzazione e il mantenimento di una concorrenza effettiva. La pubblicità, le rigidità e gli automatismi che caratterizzano le procedure di assegnazione dei contratti pubblici circoscrivono gli ambiti di manovra dell'amministrazione e in tal modo allargano la distanza tra soggetto pubblico e pri-

i primi vengono sopportati a prescindere dal numero degli aspiranti contraenti, i secondi si innalzano con l'aumentare dei concorrenti. Sul punto cfr. O. Soudry, *A Cost-Effective Policy in Competitive Bidding for Public Procurement*, in *German Working Papers in Law and Economics*, University of Hamburg, 2003, pp. 13 ss.

<sup>10</sup> Sul punto cfr. Organization for Economic Development and Cooperation, *Competition Policy and Procurement Markets*, 1999, DAF/CLP(99)3/FINAL, 7-8, ove si sottolineano gli effetti propriamente *antitrust* che conseguono alla pubblicità e trasparenza delle procedure per l'assegnazione dei contratti pubblici.

vati. Al tempo stesso, tuttavia, avvicinano i privati, poiché costituiscono un incentivo a «dar luogo a coalizioni, ad artifici, a insidie» ai danni dell'amministrazione, soprattutto nei mercati che presentano una omogeneità dei beni o servizi oggetto di scambio e un ridotto numero di fornitori<sup>11</sup>. La pubblicità rende infatti i mercati trasparenti, mentre le rigidità e gli automatismi imbrigliano i movimenti dell'amministrazione e ne congelano la capacità di reagire dinanzi alle condotte collusive dei privati<sup>12</sup>.

La disciplina della contabilità di Stato, che costituisce il primo, rilevante corpo normativo dedicato ai contratti di «public procurement», ignora le problematiche che oggi chiameremmo di «antitrust», di collusione tra i concorrenti, pure intuite da alcuni commentatori e studiosi dell'epoca. Essa appare invece tutta pervasa dalla diffidenza nei confronti dell'amministrazione e dei privati, dal timore di cattura della prima da parte dei secondi, insomma dalla paura che la stazione appaltante possa esercitare la sua discrezionalità per colludere con la controparte contrattuale ai danni dello Stato<sup>13</sup>. Il modello re-

<sup>11</sup> Le parole tra virgolette sono di G. De Giuli, *Contabilità generale dello Stato*, cit., p. 749, che le usa in relazione ai mercati dei grani e dei tabacchi, per i quali il legislatore preunitario aveva previsto una deroga al ricorso alla gara pubblica. Sul tema cfr. anche A. De Cupis, *Legge sull'amministrazione del Patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*, Torino, Utet, 1899, pp. 227 ss.

<sup>12</sup> Sottolinea il *trade off* fra rigidità e flessibilità, imparzialità e informalità, sia pure limitatamente ai lavori pubblici M. Clarich, *La legge Merloni-quater tra instabilità e flessibilità*, in «Corr. giur.», 2002, pp. 1401 ss. Considerazioni analoghe, estese all'intero settore dei contratti pubblici, si rinvencono invece in L. Fiorentino e M. Clarich, *Appalti e concessioni: regole e prassi per il mercato*, in Confindustria, Centro Studi (a cura di), *Appalti pubblici e concorrenza*, studi per il convegno biennale su «Concorrenza – bene pubblico», tenutosi a Roma, il 17 marzo 2006, disponibile in [http://www.confindustria.it/AreeAtt/DocUfPub.nsf/60d3fbc7e8b24801c12565fd004e8fc9/5bf88442620420eac1257132005edcc1/\\$FILE/PAPER\\_7a.pdf](http://www.confindustria.it/AreeAtt/DocUfPub.nsf/60d3fbc7e8b24801c12565fd004e8fc9/5bf88442620420eac1257132005edcc1/$FILE/PAPER_7a.pdf).

<sup>13</sup> A tale proposito appare significativo il titolo di un volume degli anni Novanta, nel quale il futuro artefice della riforma statunitense degli appalti pubblici analizza la normativa federale sui contratti pubblici e l'impiego pubblico: S. Kelman, *Procurement and Public Management*:

golatorio adottato è a maglie strette e di tipo «command and control»: si basa sulla imposizione di minuziose norme di condotta e per garantirne il rispetto sono previsti molteplici controlli. Secondo la teoria della regolazione si tratta di incentivi negativi, che mirano a circoscrivere quanto più possibile il raggio di azione dell'amministrazione, piuttosto che a stimolarne l'esercizio del potere di scelta<sup>14</sup>. Secondo autorevole dottrina giuridica, si tratta di una normativa che prevede «troppi controlli. Tuttavia essi sono controlli sui mezzi, non sui risultati: si controlla la spesa, non l'opera. Inoltre sono controlli sugli atti e non sui progetti: si controlla il contratto non l'opera»<sup>15</sup>.

Il ruolo secondario della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici, insieme alla avversione del legislatore nazionale nei confronti della discrezionalità, vengono intaccati dal diritto comunitario.

#### 4.2.2. *Le direttive comunitarie sugli appalti pubblici*

Il diritto comunitario si propone di instaurare «un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, tra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» (art. 3,

*the Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington, American Enterprise Institute Press, 1990.

<sup>14</sup> Sui modelli regolatori v. A. Ogus, *Regulations, Legal Form and Economic Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 121 ss.; R. Baldwin e M. Cave, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, New York, Oxford University Press, 1999, pp. 55 ss. Per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione della normativa sulla contabilità generale dello Stato, con attenzione anche al tema dei contratti pubblici cfr. R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975.

<sup>15</sup> Sono le parole di S. Cassese, richiamate da G. Boncompagni, *Appalti e concorrenza*, in AA.VV., *Antitrust fra diritto nazionale e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 197. Si riferiscono alla disciplina dei lavori pubblici ma sono suscettibili di essere estese anche a quella degli altri contratti pubblici.

comma 1, lett. c tr. Ce) e di «un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno» (art. 3, comma 1, lett. g tr. Ce); e individua in «un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» uno dei principi cardine della politica economica della Comunità e degli Stati membri (art. 4, comma 2, tr. Ce).

È vero che il trattato istitutivo della Comunità europea, firmato nel 1957, non menziona gli appalti pubblici – il richiamo sarà inserito solo nel 1987, all'attuale art. 163, in una disposizione che mira a promuovere la ricerca e lo sviluppo tecnologico – e che le prime direttive comunitarie in materia, risalenti agli anni Settanta, passano quasi inosservate agli occhi degli Stati membri, che vi danno attuazione molto tardivamente e spesso in modo incompleto<sup>16</sup>.

Tuttavia, a partire dal 1985, anno di pubblicazione del Libro bianco sul mercato unico, il legislatore comunitario mostra un'attenzione costante verso il settore: è oramai evidente che le direttive emanate sono ampiamente ignorate e al contempo emerge l'importanza nevralgica degli appalti pubblici nell'ottica della creazione del mercato interno<sup>17</sup>. Per realizzare con successo una integrazione economica a livello europeo occorre infatti eliminare sia le tariffe sia le barriere non tariffarie alla libera circolazione e, tra queste ultime, gli appalti pubblici occupano una posizione di

<sup>16</sup> Offrono un quadro della tematica degli appalti pubblici nel trattato Ce e nelle prime direttive comunitarie dedicate al settore M. Chiti, *Regolamentazione e mercato nella disciplina degli appalti pubblici*, in A. Angeletti (a cura di), *Privatizzazioni ed efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 144 ss.; G. Morbidelli e M. Zoppolato, *Appalti pubblici*, in M.P. Chiti e G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, parte speciale, vol. I, pp. 213 ss.; C. Bovis, *The Regulation of Public Procurement as a Key Element of European Economic Law*, in «Eur. Law Rev.», 1998, pp. 220 ss. Sugli appalti pubblici di forniture, in particolare, v. S. Carbone e A. Taramasso, *Appalti pubblici di forniture (diritto comunitario)*, in «Enc. dir., Agg.», vol. III, 1999, pp. 122 ss.

<sup>17</sup> Commissione europea, *Libro bianco sul completamento del mercato interno*, COM(85) 310 finale, comunicazione del 14 giugno 1985, in particolare i paragrafi 81 ss., dedicati al «public procurement».

spicco<sup>18</sup>. Le legislazioni nazionali e le relative prassi amministrative applicative tendono ad accordare una marcata preferenza agli operatori economici nazionali a scapito di quelli stranieri, anche se più efficienti. È pertanto necessario armonizzare le discipline sulle procedure di aggiudicazione e rimuovere le discriminazioni ivi previste. Solo in questo modo si può aprire alla concorrenza i singoli mercati delle commesse pubbliche, garantendo alle imprese di partecipare alle gare bandite da uno Stato membro diverso da quello di stabilimento, in condizioni di parità con le imprese locali. Come ha lucidamente rilevato la Corte di giustizia, «il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è diretto ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e delle merci e a proteggere, quindi, gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni o servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro», in modo che essi possano «trovarsi su un piano di parità sia nel momento in cui essi preparano le loro offerte sia al momento in cui queste sono valutate dall'amministrazione aggiudicatrice»<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Conferme empiriche della segmentazione del mercato europeo degli appalti pubblici e della circostanza che detta segmentazione costituisce un ostacolo molto forte alla integrazione in Europa vengono alla Commissione dal rapporto su *Il costo della non Europa nel settore degli appalti pubblici*, del 1988, noto come «Rapporto Cecchini» dal nome del consulente della Commissione che lo ha curato. Una sintesi è contenuta nel volume P. Cecchini, *La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa*, Milano, Sperling & Kupfer 1988.

<sup>19</sup> Corte di giustizia, sentenza 18 ottobre 2001, causa C-19/00, *Siac Construction*, rispettivamente punto 32 e punto 34. Nel senso che l'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario sia quello di promuovere la concorrenza v., per gli appalti di lavori pubblici, Corte di giustizia, sentenza 16 settembre 1999, causa C-27/98, *Fracasso e Leitschultz*, punto 26; sentenza 12 luglio 2001, causa C-399/98, *Ordine degli architetti delle Province di Milano e Lodi*, punto 75; sentenza 27 novembre 2001, cause riunite C-285/99 e C-286/99, *Lombardini e Mantovani*, punto 34; sentenza 12 dicembre 2002, causa C-470/99, *Universale-Bau e a.*, punto 89. Per gli appalti di servizi v. Corte di giustizia, sentenza 20 ottobre 2005, causa C-264/03, *Commissione Ce c. Repubblica francese*, punto 60.

La base giuridica per l'adozione delle direttive sugli appalti pubblici è costituita dalla libertà di circolazione in tutte le sue declinazioni, positive e negative, previste dal trattato Ce: il divieto di «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità» (art. 12, comma 1); il divieto di «restrizioni quantitative all'importazione nonché [di] qualsiasi misura di effetto equivalente» (artt. 28 ss.); «la libertà di stabilimento» (artt. 43 ss.); «la libera prestazione dei servizi» (artt. 49 ss.); il divieto di «tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi» (artt. 56 ss.); il divieto di adottare misure restrittive della concorrenza (artt. 81 e 82 in combinato disposto con l'art. 10)<sup>20</sup>.

Come è stato efficacemente osservato, la concorrenza è «una situazione di fatto da conservare (se c'è), o una situazione di fatto da promuovere o instaurare (quando non c'è)»<sup>21</sup>.

Essa presenta inoltre una duplice accezione, soggettiva e oggettiva<sup>22</sup>. Da un lato essa indica il regime in cui a ciascun soggetto è assicurato l'esercizio della libertà di iniziativa economica. Dall'altro essa descrive il mercato caratterizzato dalla presenza di una pluralità di operatori economici, ognuno dei quali compra o vende una porzione talmente piccola del totale del prodotto scambiato, da non essere in grado di influenzare il prezzo di mercato con la propria condotta economica. Gli economisti descrivono il soggetto che opera in regime concorrenziale

<sup>20</sup> Mette in rilievo l'influenza che i principi del trattato hanno esercitato sulla disciplina comunitaria degli appalti pubblici S. Arrowsmith, *The Application of E.C. Treaty Rules to Public Utilities Procurement*, in «Pub. Proc. Law Rev.», 1995, pp. 255 ss. Detti principi trovano applicazione anche nei confronti dei contratti che per il ridotto valore economico sono sottratti all'applicazione delle direttive comunitarie; in questo senso v. Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Telaustria e a.*

<sup>21</sup> G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in «Dir. pubb.», 2002, p. 985.

<sup>22</sup> G. Ferri, *Concorrenza*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 532 ss.

come «price taker», in contrapposizione al monopolista e al monopsonista che sono invece «price maker», perché titolari di potere di mercato, rispettivamente dal lato dell'offerta e da quello della domanda.

Le direttive comunitarie approvate negli anni Ottanta e primi anni Novanta hanno l'obiettivo di promuovere una situazione di fatto che negli appalti pubblici europei non c'è. La concorrenza che costituisce il fine e il principio regolatore della normativa in materia è la libertà di iniziativa economica privata, ostacolata dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, che impediscono la partecipazione agli appalti delle imprese di altri Stati membri.

Negli atti della Comunità vi sono peraltro riferimenti anche all'accezione oggettiva della concorrenza, intesa come regime di mercato contraddistinto dalla parcellizzazione del lato dell'offerta (in alcune ipotesi di appalti pubblici, infatti, la domanda è interamente coperta dalla pubblica amministrazione, come accade per l'industria della difesa e il settore delle grandi opere infrastrutturali). In uno dei rapporti del 1996 dedicati al mercato unico, ad esempio, si ricorda che secondo le previsioni del legislatore comunitario la liberalizzazione degli appalti pubblici dovrebbe risultare nella presenza di più imprese nel mercato, con una conseguente riduzione dei prezzi pagati dalle amministrazioni per l'approvvigionamento pubblico<sup>23</sup>. Ritorna la visione liberistica del mercato, in base alla quale la competizione tra individui apporta benefici anche all'interesse pubblico.

A metà degli anni Novanta la Commissione europea avvia un processo di revisione del sistema normativo allora vigente, per stabilire se esso è in grado di perseguire la finalità proconcorrenziale prefissata o richiede piuttosto degli aggiustamenti. I primi atti del processo di revisione

<sup>23</sup> European Commission, *The Single Market Review, Subseries III: Dismantling of Barriers*, Volume II, *Public Procurement*. Una sintesi del rapporto è disponibile in [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/studies/stud26.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/studies/stud26.htm).

sono il Libro verde su *Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro*, del 1996, e la Comunicazione su *Gli appalti pubblici nell'Unione europea*, del 1998, pubblicata in seguito alle consultazioni sul Libro verde<sup>24</sup>.

Dalle consultazioni emerge la forte insoddisfazione sia delle stazioni appaltanti sia delle imprese nei confronti delle tre direttive classiche sui contratti pubblici – la 93/37/Cee sui lavori, la 93/36/Cee sulle forniture e la 92/50/Cee sui servizi – soprattutto perché esse disciplinano le relative procedure di aggiudicazione in modo eccessivamente rigido e formalistico<sup>25</sup>.

L'approccio regolatorio seguito dal legislatore comunitario ricalca quello proprio di molti legislatori nazionali, incluso quello italiano: per prevenire decisioni discriminatorie e abusi da parte della stazione appaltante vengono imposte norme dettagliate che descrivono in modo minuzioso la procedura di aggiudicazione, lasciando all'amministrazione un margine di scelta irrisorio. La vigilanza sul rispetto di dette norme è in larga misura affidata ai privati e ai loro ricorsi amministrativi e giurisdizionali ma, invece di garantire un efficiente approvvigionamento pubblico, il timore di azioni legali induce l'amministrazione a condotte di c.d. «over-compliance»<sup>26</sup>. Pur di evitare contestazioni da

<sup>24</sup> Rispettivamente COM(1996) 583 finale, comunicazione del 27 novembre 1996 e COM(1998) 143 finale, comunicazione dell'11 marzo 1998. Su entrambi, S. Arrowsmith, *The Community's Legal Framework on Public Procurement: «The Way Forward» at Last?*, in «Comm. Market Rev.», 1999, pp. 13 ss.

<sup>25</sup> Considerazioni analoghe riferite alla normativa italiana sono espresse dalla Corte dei Conti nel 1982, nella relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato, ove si sottolinea che le procedure di aggiudicazione degli appalti «sono probabilmente ispirate ad un eccessivo garantismo. Garantismo formale che si sostanzia nel privilegiare criteri meccanici e automatici di aggiudicazione, con fuga di responsabilità, ma con minore approfondimento d'indagine su chi possa offrire, ad esempio, le maggiori garanzie di migliore esecuzione» (citata da M. Filippi, *Commento all'art. 29 del d.lgs. 19 dicembre 1991*, n. 406, in «Nuove leggi civ. comm.», 1994, vol. III, p. 675).

<sup>26</sup> L'osservazione è contenuta in European Commission, *The Single*

parte degli aspiranti contraenti la stazione appaltante è infatti portata a rispettare in modo scrupoloso le norme che ne disciplinano l'attività, anche se ciò va contro l'interesse alla convenienza degli acquisti pubblici e danneggia i fornitori più dinamici e al passo coi tempi.

La prassi applicativa delle direttive mette in evidenza che la discrezionalità dell'amministrazione non può più essere considerata come una minaccia da tenere sotto costante controllo: essa costituisce piuttosto un valore da stimolare, poiché consente di individuare di volta in volta la soluzione contrattuale migliore, tenendo conto delle circostanze del caso concreto. Anche la diffidenza nei confronti dei privati è destinata a scemare: soprattutto in relazione all'acquisto di beni e servizi complessi, un loro maggiore coinvolgimento appare molto prezioso già nella fase di redazione del bando di gara e del capitolato d'oneri.

L'ultima direttiva comunitaria sugli appalti pubblici, 2004/17/Ce rappresenta il punto di avvio del processo di revisione avviato nel 1996 e fa proprie molte delle osservazioni emerse nel corso della consultazione sul Libro verde. Essa segna il passaggio da una regolazione di tipo «command and control» a una regolazione cooperativa, che mira a valorizzare sia il potere di scelta dell'amministrazione, sia il contributo informativo che i privati sono in grado di apportare nella procedura di aggiudicazione<sup>27</sup>.

*Market Review; Subseries III: Dismantling of Barriers; Volume II, Public Procurement*, cit., p. 147. A conclusioni del medesimo tenore giunge anche la letteratura giuseconomica che si è occupata di procedure amministrative in generale (cfr. M.D. McCubbins, R.G. Noll e B.R. Weingast, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in «Journal of Law Economics and Organization», 1987, pp. 243 ss.) e, in particolare, di procedure amministrative per l'acquisto di beni e di servizi (S. Greenstein, *Procedural Rules and Procurement Regulations: Complexity Creates Trade-Offs*, in «Journal of Law Economics and Organization», 1995, pp. 159 ss., sulla disciplina statunitense per l'acquisto di computer).

<sup>27</sup> Sulla regolazione cooperativa come modello regolatorio delle economie moderne v. L. Hancher e M. Moran, *Organizing Regulatory Space*, in L. Hancher e M. Moran (a cura di), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, pp. 271 ss. Conferme della crescente importanza del privato nell'ambito del diritto

Le principali finalità perseguite dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che hanno approvato la direttiva secondo la procedura di codecisione di cui all'art. 251, tr. Ce, sono tre: semplificazione, modernizzazione e appunto flessibilità<sup>28</sup>.

Invero, l'importanza della flessibilità negli appalti pubblici è avvertita anche da un altro organo comunitario, la Corte di giustizia.

Chiamata a pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un Tar italiano, la Corte di giustizia ha affermato che si pone in contrasto con il diritto comunitario, nella specie con la direttiva sui lavori pubblici, la disposizione nazionale che impone in termini generali e astratti alle stazioni appaltanti di ricorrere unicamente al criterio del prezzo più basso per aggiudicare il contratto pubblico<sup>29</sup>. Una disposizione simile, infatti, «priva le amministrazioni aggiudicatrici della possibilità di prendere in considerazione la natura e le caratteristiche peculiari di tali appalti, isolatamente considerati, scegliendo per ognuno di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta» (punto 40).

La flessibilità, che agli occhi del legislatore ottocentesco era la negazione dell'imparzialità, ora è considerata il presidio della libertà di iniziativa economica – «la libera concorrenza» – e della convenienza dell'agire amministrativo – «la selezione dell'offerta migliore».

comunitario dell'economia si trovano in Commissione europea, *Libro verde relativo al partenariato pubblico-privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 finale, comunicazione del 30 aprile 2004.

<sup>28</sup> Rispondono alle finalità indicate rispettivamente: l'accordo quadro; il sistema dinamico di acquisizione e l'asta elettronica; il dialogo competitivo. Per una analisi approfondita della direttiva 2004/17/Ce e di quella 2004/18/Ce dedicata ai settori esclusi v. L. Fiorentino e C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, «Quaderni del Giornale di diritto amministrativo», Milano, Ipsoa, 2004.

<sup>29</sup> Si allude a Corte di giustizia, sentenza 7 ottobre 2004, C-247/02, *Sintesi c. Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, in «Giorn. dir. amm.», 2005, con nota di C. Lacava, *La libertà di scelta dei criteri di aggiudicazione per le amministrazioni*, pp. 135 ss.

Tuttavia, per salvaguardare la concorrenza negli appalti pubblici non basta l'intervento promozionale del legislatore comunitario, perché l'iniziativa economica privata incontra due specie di ostacoli: non solo gli Stati membri, inclini a discriminare in favore degli operatori nazionali, ma anche le imprese private, propense a colludere per innalzare i profitti individuali<sup>30</sup>.

All'approccio «ex ante» deve perciò affiancarsi quello «ex post»: negli appalti pubblici regolazione e antitrust si integrano a vicenda realizzando una «benefica sinergia»<sup>31</sup>.

Su questo versante, tuttavia, la Commissione europea non si è distinta per il suo attivismo: a tutt'oggi i casi antitrust relativi a gare pubbliche decisi a livello comunitario si contano sulla punta delle dita<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Sul tema v. M. Libertini, *La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana*, in «Giur. cost.», 2005, pp. 1429 ss. e G. Corso, *Tutela della concorrenza*, in G. Corso e V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>31</sup> L'espressione è contenuta in Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione sull'attività svolta nel 2003*, Roma, 2004, p. 13, ove si individuano altresì i casi in cui regolazione e antitrust sono indipendenti o alternativi. Sottolineano la complementarietà tra regolazione, precisamente «auction design», e antitrust negli appalti pubblici R.C. Marshall e M.J. Meurer, *Bidder Collusion and Antitrust Law: Refining the Analysis of Price Fixing to Account for Special Features of Auction Markets*, in «Antitrust Law Journal», 2004, p. 110.

<sup>32</sup> Quelli dei quali si ha conoscenza sono: decisione 64/599/Cee, 22 ottobre 1964, relativa a una domanda d'attestazione negativa presentata in conformità dell'art. 2 del regolamento del Consiglio 17/62 (IV/A-00071-DECA); decisione 73/109/Cee, 2 gennaio 1973, relativa a una procedura d'applicazione degli artt. 85 e 86 tr. Cee (IV/26.918 – Industria europea dello zucchero); decisione 88/568/Cee, 24 ottobre 1988 relativa a una procedura in applicazione dell'art. 85 tr. Cee (IV/32.437/8 – Eurotunnel); decisione 92/204/Cee, 5 febbraio 1992, relativa ad un procedimento in forza dell'articolo 85 tr. Cee (IV/31.572 e 32.571 – Industria della costruzione nei Paesi Bassi). Sui casi richiamati cfr. P.A. Trepte, *Public Procurement and the Community Competition Rules*, in «Pub. Proc. Law Review», 1993, pp. 93 ss. Sulla fiacchezza della politica antitrust comunitaria in relazione alle gare pubbliche v. P. Klempere, *What Really Matters in Auction Design*, in «Journal of Economic Perspectives», 2002, pp. 169 ss.

### 4.2.3. Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture

A livello nazionale, un contributo significativo nel pieno riconoscimento del principio di libera concorrenza, quale cardine della disciplina degli appalti pubblici, è certamente da ascrivere al Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, approvato con d.lgs. 12 aprile 2006, n. 165<sup>33</sup>, e modificato con il successivo d.lgs. 26 gennaio 2007, n. 6<sup>34</sup>.

La disciplina degli appalti si presenta – alla luce del tessuto codicistico e, prima ancora, dell’articolato preambolo delle due direttive comunitarie recepite (la 18 e la 17/04) – quale esito di una rinnovata concezione dell’interesse pubblico, inteso ora come strumento funzionale al mercato, ossia come passaggio necessario a garantire la piena operatività del gioco concorrenziale, quale valore da promuovere oltre che da tutelare<sup>35</sup>.

In questa prospettiva, le norme sulle procedure ad evidenza pubblica – oggi raccolte e armonizzate in questo imponente *corpus* normativo – devono essere interpretate quale espressione dei principi (in buona parte di fonte comunitaria) che regolano e strutturano il mercato interno, rispetto al cui funzionamento il mercato del *public procurement* e l’efficienza della spesa pubblica giocano un ruolo assolutamente primario<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> In G.U. 2 maggio 2006, n. 100, Suppl. ord. n. 107.

<sup>34</sup> In G.U. 31 gennaio 2007, n. 25.

<sup>35</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenze: 12 dicembre 2002, causa C-470-99, *Universale-Bau AG*, in «Racc.», pp. I-11617, punto 89; 17 settembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus*, cit., punto 81; 16 settembre 1999, causa C-27/98, *Metalmeccanica Fracasso s.p.a.*, in «Racc.», pp. I-5697, punto 26, in «Foro it.», 1999, IV, pp. 508 ss., con nota di A. Barone.

<sup>36</sup> Il ruolo centrale svolto dalla Corte di giustizia «in interpreting the public procurement legal framework» è evidenziato da C.H. Bovis, *The New Public Procurement Regime in the European Union: A Critical Analysis of Policy, Law and Jurisprudence*, in «European Law Review», ottobre 2005, p. 609. Particolarmente significativa è, a riguardo, l’esclusione dal campo di applicazione della direttiva n. 17/04 dei comparti che, come le telecomunicazioni, sono in via liberalizzazione. Sul punto, v. anche la «liberalisation clause» contenuta nella decisione

Competitività e trasparenza dei mercati vengono infatti a costituire un binomio inscindibile, consentendo alle pubbliche autorità di acquistare beni e servizi a prezzi più contenuti e di qualità migliore, con una consistente semplificazione dei processi di acquisto e, dunque, con una benefica riduzione dei costi amministrativi e delle altre inefficienze del settore<sup>37</sup>.

La convergenza tra mercato degli appalti pubblici e principio di libera competizione è, per questa ragione, riconoscibile in diversi degli istituti contemplati dal Codice, diretti, in maniera più o meno specifica, a conformare la normativa di settore vigente ai principi concorrenziali (la cui elaborazione, giova ricordarlo, è geneticamente riconducibile, almeno per quanto riguarda la disciplina antitrust italiana, direttamente all'esperienza comunitaria),

della Commissione europea del 7 gennaio 2005, [2005] OJ L-7/7, citata da R. Roniger, F. Neumayr e H. Hemmelrath, *Public Procurement 2004/2005: The Legal Framework and Practice Keeps Developing*, in «Global Competition Review», *The European Antitrust Review 2006, Special Report*, p. 58, nota 11, nonché la decisione della Commissione europea dell'8 marzo 2006, C (2006) 690, in GUCE 15 marzo 2006, L 76, p. 6, secondo cui «l'esposizione diretta alla concorrenza è valutata in base a criteri oggettivi, tenendo conto delle caratteristiche specifiche del settore interessato». C.H. Bovis, *The New Public Procurement*, cit., pp. 626-627; L. Iannotta, *Gli appalti esclusi*, in R. Garofoli e M.A. Sandulli (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/Ce e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 69 ss., spec. pp. 82-85.

<sup>37</sup> In merito al rapporto tra settore degli appalti pubblici e tutela della concorrenza, v. G. Taccogna, *Criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici e concorrenza, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia*, in «Foro amm.-T.a.r.», n. 10, 2004, pp. 2801 ss.; J. Bercelli, *Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici ed il principio comunitario di concorrenza effettiva*, nota a Corte di giustizia, 7 ottobre 2004, causa C-247/2002, *ibidem*, n. 11, 2004, pp. 3239 ss. Sull'argomento v. anche la Comunicazione della Commissione europea del 7 maggio 2003, *Strategia per il mercato interno. Priorità 2003-2006*, COM (2003) 283, nonché la Segnalazione Agcm, AS187, *Bandi di gara in materia di appalti pubblici*, del 28 settembre 1999, in «Bollettino», n. 48/99. Cfr. anche C.H. Bovis, *The New Public Procurement*, cit., p. 609, il quale indica la disciplina antitrust «as a complementary regime for the regulation of public markets».

rispetto ai quali strumentalmente operano pure il principio di parità di trattamento (di cui il principio di non discriminazione costituisce una specifica espressione), di trasparenza, di reciprocità e di proporzionalità<sup>38</sup>.

Il principio di libera concorrenza, sotteso all'obiettivo generale di rendere il mercato degli appalti più efficiente, integrato e globalmente competitivo, permea infatti di sé l'intera opera di codificazione e le innovazioni che essa introduce rispetto al passato, guidando lo sforzo di semplificare, rafforzare e modernizzare la disciplina nazionale e le relative procedure applicative anche attraverso il ricorso a strumenti giuridici più flessibili (come il dialogo competitivo, il sistema dinamico di acquisizione, le centrali di committenza e la figura dell'accordo-quadro)<sup>39</sup>, orientati a creare, dinamicamente, un sistema amministrativo favorevole alla concorrenza<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie, circolare 1° marzo 2002, n. 3944, «Procedure di affidamento delle concessioni di servizi e di lavori», in G.U. 3 maggio 2002, n. 102.

<sup>39</sup> Cfr. 12° Considerando della dir. Ce n. 18/2004. A riguardo, v. C. Lacava, *Appalti e nuove tecnologie*, in *Le nuove direttive europee degli appalti pubblici*, cit., pp. 37-54, nonché R. Screpanti e G. Pasquini, *Le procedure: i nuovi strumenti di flessibilità*, *ibidem*, pp. 73-87. Il processo di modernizzazione avviato dal Codice risponde, tra l'altro, al principio enunciato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 241/90, concernenti norme generali sull'azione amministrativa», là dove dispone (art. 3-bis, «Uso della telematica») che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

<sup>40</sup> Sul punto si rinvia alla Comunicazione della Commissione europea del 7 maggio 2003, *Strategia per il mercato interno. Priorità 2003-2006* [COM (2003) 238 def.] e, da ultimo, alla Comunicazione del 14 marzo 2006, *Strategia politica annuale per il 2007. Accrescere la fiducia con le azioni*, [COM(2006) 122 def.], che prevede la semplificazione quale strumento per migliorare la normativa e dunque la *governance* europea e la fiducia dei cittadini. Sul punto, v. anche L. Fiorentino, *Conclusioni*, in *Le nuove direttive europee degli appalti pubblici*, cit., pp. 147-153; C.H. Bovis, *The Liberalisation of Public Procurement and its Effect on the Common Market*, Ashgate-Darhmouth, Ashgate International, 1998; J.M. Fernández Martín, *The EC Public Procurement*

Per accrescere la fiducia dei cittadini europei, anche le istituzioni comunitarie ritengono infatti che sia necessario disporre di «un'amministrazione moderna, efficiente e affidabile che realizzi le sue politiche»<sup>41</sup>.

Difatti, «anche amministrazioni strutturate con criteri moderni e servizi pubblici efficienti possono contribuire notevolmente alla promozione della competitività e dell'innovazione in Europa»<sup>42</sup>.

In questa cornice profondamente rinnovata e aperta in misura crescente al dialogo e al confronto tra Paesi membri, pubblico e privato non rappresentano più, quindi, monadi isolate, ma elementi raccordati e vicini, ricomposti attraverso forme di collaborazione fondate su nuovi modelli di negoziazione e di organizzazione della commessa pubblica (primo tra questi l'*e-procurement*)<sup>43</sup>,

*Regime: A Critical Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 1996. Sul punto v. anche la segnalazione Agcm AS226, *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, del 14 gennaio 2002, in «Bollettino», n. 1-2/2002, pp. 101 ss., spec. p. 102, che attribuisce alla semplificazione e alla generale revisione delle regole che disciplinano l'attività economica un ruolo *strumentale* alla promozione dei meccanismi concorrenziali.

<sup>41</sup> Così, testualmente, la Comunicazione della Commissione europea del 14 marzo 2006, *Strategia politica annuale per il 2007. Accrescere la fiducia con le azioni*, [COM(2006) 122 def.], p. 14, par. 1.

<sup>42</sup> In questi termini il Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013), COM (2005) 121 def. – 2005/0050 (COD), 2006/C 65/03, in GUCE 17 marzo 2006, C/65, p. 22, par. 1.4. Come evidenziato dal Parere del Comitato delle Regioni in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Valutazione 2005 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile: bilancio iniziale e orientamenti futuri*, 2006/C 81/08, in GUCE 4 aprile 2006, C 81, p. 30, par. 1.16, gli appalti pubblici attualmente sono responsabili del 15% del Pil dell'UE e ammontano a mille miliardi di euro circa.

<sup>43</sup> Sul punto v. L. Fiorentino, *Nuovi modelli organizzativi, tecnologie, processi nel public procurement: opportunità per maggiore concorrenza, efficienza, rinnovamento del mercato?*, Relazione presentata al Seminario «Più valore alla pubblica amministrazione. Appalti pubblici tra efficienza e trasparenza», Roma, 23 novembre 2005, disponibile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

applicati in un quadro normativo diretto a promuovere, attraverso la più ampia partecipazione tra imprese poste su un piano di parità e il massimo grado di pubblicità delle gare, la selezione del soggetto migliore<sup>44</sup>.

Le nuove regole dell'evidenza pubblica consentono infatti al soggetto pubblico di selezionare le migliori condizioni per la PA e un contraente affidabile, al soggetto privato garantiscono invece, attraverso la competizione di più imprese per il mercato, che l'amministrazione scelga in maniera imparziale e verificabile il contraente cui affidare l'appalto.

Perché quest'opera di riavvicinamento possa essere portata concretamente a termine, è peraltro necessaria una partecipazione penetrante da parte degli operatori di settore (in primo luogo delle stazioni appaltanti e del complesso dei regolatori e delle autorità di garanzia)<sup>45</sup>, chiamati a contribuire a un'azione di sensibilizzazione (anche in linea orizzontale e decentrata) degli apparati pubblici, ancora restii e poco permeabili a «internalizzare» il valore della concorrenza<sup>46</sup>.

Nell'attuale scenario il principio concorrenziale rappresenta infatti, a tutti gli effetti, un vero e proprio bene giuridico comune a pubblico e privato, in grado di orientare e guidare (oggi più di ieri) l'azione e le politiche di *procurement* delle amministrazioni, incentivando l'impiego di strumenti tali da garantire all'amministrazione aggiudicataria più libertà di azione e di scelta nel rivolgere la

<sup>44</sup> La difficoltà della legislazione di settore di comporre l'esigenza di assicurare, da un lato, rigore, trasparenza e imparzialità e, dall'altro, di garantire flessibilità, informalità e celerità delle procedure è bene evidenziata da M. Clarich e L. Fiorentino, *Appalti e concessioni: regole e prassi per il mercato*, in *Appalti pubblici e concorrenza, Progetto Concorrenza di Confindustria*, coordinato da I. Cipolletta, S. Micossi e G. Nardozi, Milano, Centro Studi Confindustria, 2005, a cui si rinvia.

<sup>45</sup> Sul punto si rinvia nuovamente a M. Clarich e L. Fiorentino, *Appalti e concessioni: regole e prassi per il mercato*, cit.

<sup>46</sup> V. anche G. Fidone, S. Gambuto e G. Mele, *Meccanismi elusivi e limitazioni della concorrenza nella prassi amministrativa degli appalti pubblici*, in *Appalti pubblici e concorrenza, Progetto Concorrenza di Confindustria*, cit., p. 29.

propria richiesta al mercato, e di assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, trasparenza e non discriminazione elaborati a livello europeo.

È quindi immaginabile (e auspicabile) che un impiego su larga scala delle nuove tecnologie e degli strumenti negoziali introdotti con la progressiva modernizzazione delle figure di gestione operativa applicate al settore delle commesse pubbliche porterà maggiore efficienza, efficacia ed economicità all'azione amministrativa e alle relative procedure, consentendo, in un clima di crescente trasparenza, la più ampia partecipazione e competizione in sede di gara, soprattutto alle piccole e medie imprese.

#### *4.3. Concorrenza negli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

Grande importanza nella elaborazione di principi generali e di *best practices* nel settore degli appalti pubblici deve riconoscersi all'attività svolta dagli organi di garanzia, chiamati a monitorare costantemente il settore degli appalti nell'effettivo conformarsi dei modelli operativi, procedurali e organizzativi elaborati a livello normativo e applicativo ai principi enucleati dalla normativa e dalla giurisprudenza europea (e oggi accolti nel Codice) nell'ottica di creare un mercato ultra-territoriale degli appalti pubblici realmente aperto e competitivo.

Primario dunque il ruolo dell'Autorità di vigilanza dei lavori, forniture e servizi (la cui competenza «integrata» costituisce proprio il frutto del nuovo Codice), dell'Autorità antitrust, intervenuta in varie occasioni a correggere le «disfunzioni concorrenziali» in cui il settore degli appalti pubblici con più frequenza incorre, evidenziandone i nodi problematici e segnalando l'opportunità di «aggiustamenti» tali da garantire l'effettiva competizione all'interno del mercato delle commesse pubbliche e nelle relative procedure<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> V. ad esempio i provvedimenti Agcm: n. 10831 del 13 giugno

L'Autorità garante ha quindi proceduto, mediante interventi di natura tanto sanzionatoria quanto «propositiva» e «propulsiva» (ma soprattutto svolgendo attività di segnalazione e consultiva ex art. 21 della l. n. 287/90), in un'ottica di promozione della concorrenza, all'individuazione e al suggerimento di principi generali di settore in varie direzioni, rivolgendo la sua azione alle imprese (con l'irrogazione di sanzioni), al legislatore ed alle stazioni appaltanti (mediante la formulazione di segnalazioni e pareri).

L'Autorità ha puntato l'attenzione soprattutto sul contenuto dei bandi di gara, sul fenomeno della illecita concertazione da parte delle imprese partecipanti alla gara delle modalità di presentazione delle offerte, dei prezzi e della spartizione dei lotti disponibili (c.d. *bid rigging*)<sup>48</sup>,

2001, *Pellegrini/Consip*, in «Bollettino», n. 24/2002; n. 11726 del 20 febbraio 2003, *Azienda di Trasporto pubblico locale-Petrolieri*, in «Bollettino», n. 8/2003; n. 9401 del 12 aprile 2001, *Test diagnostici per diabete*, in «Bollettino», n. 15/2001. V., inoltre, le segnalazioni Agcm: AS005, *Appalti e concorrenza*, del 1° luglio 1992; AS285, *Selezione delle imprese interessate al ciclo di produzione dei bollini autoadesivi per i prodotti farmaceutici*, dell'11 novembre 2004; nonché i provvedimenti 20 giugno 2002, n. 10878, *Consorzio Cooperative di Produzione e Lavoro /Milano Petroli-Arco-Trading*, in «Bollettino», n. 25/2002; 10 novembre 2004, n. 13716, *Edizioni Holding/Autostrade*, in «Bollettino», n. 46/2004. In dottrina v. P. Fattori e M. Todino, *La disciplina della concorrenza in Italia*, Bologna, Giappichelli, 2004, pp. 64-66; L.C. Ubertazzi, *Appalti pubblici, concorrenza e consumatori*, in «Dir. ind.», n. 1, 2003, pp. 74 ss. Cfr. L. Radicati Di Brozolo e M. Gustaffson, *Partecipazione alle gare e regole di concorrenza*, in «Dir. comm. internaz.», 2002, pp. 805 ss.; S. Mirate, *Autorità antitrust e controllo giurisdizionale sulle valutazioni tecniche*, in «Urban. e app.», n. 7, 2004, pp. 817 ss.

<sup>48</sup> In giurisprudenza v., a livello europeo, Commissione, decisioni: *Pre-insulated Pipes*, in GUCE, L 24, pp. 1 ss.; 5 febbraio 1992, 92/204/Cee, *Industria delle costruzioni dei Paesi Bassi – SPO*, in GUCE, L 92, pp. 1 ss.; e 2 gennaio 1973, 73/109/Cee, *Suiker Unie, Industria europea dello zucchero*, in GUCE, L 140, pp. 17 ss.; Corte di giustizia, sentenza 3 marzo 2005, *Fabricom SA vs. Etat Belge*, causa C-21/03, non ancora pubblicata; Tribunale Primo Grado, sentenze: 20 marzo 2002, *HFB e a. vs. Commissione*, in «Racc.», 2002, pp. II-1487; 21 febbraio 1995, *SPO e a. vs. Commissione*, in «Racc.», 1995, pp. II-289.

nonché sulle potenzialità anticoncorrenziali dei raggruppamenti temporanei d'impresa<sup>49</sup>.

Il dato di base da cui prendono spunto queste indagini è che, da un punto di vista concorrenziale, il settore degli appalti pubblici presenta un carattere del tutto peculiare. In questo ambito il confronto competitivo avviene infatti soltanto nella fase di accesso al mercato, in cui i concorrenti competono per aggiudicarsi l'incarico, il cui successivo svolgimento avviene invece in regime di esclusiva («La concorrenza avviene nel settore pubblico in modo del tutto diverso rispetto al settore privato: nel primo, la concorrenza tra le imprese si svolge esclusivamente nella fase della procedura di evidenza pubblica, mentre 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 in via ordinaria per la PA», così Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2004, n. 926, *Pellegrini/Consip*).

L'affidamento mediante gara garantisce quindi la sola competizione per il mercato, ossia a livello di preselezione, mentre sul piano della concreta instaurazione e gestione del rapporto la situazione che si crea a seguito dell'aggiudicazione è di sostanziale monopolio od oligopolio, essendo esclusa, per la stessa natura e modalità di svolgimento della procedura ad evidenza pubblica, la possibilità di una competizione tra operatori nel mercato<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 18 ottobre 2001, n. 5517; Cass. civ., sez. I, 2 marzo 1996, n. 1650, in «Riv. trim. app.», 1999, p. 209 s., nonché i provvedimenti Agcm n. 1796 del 21 febbraio 1994, *Consorzio Trevi*, in «Bollettino», n. 8/1994 e n. 1663 del 22 dicembre 1993, I78, *Consorzio Capri*, in «Bollettino», n. 40-41/93, p. 5 ss.

<sup>50</sup> Così F.M. Nicosia, «Modello Consip» tra Stato e mercato (*Lineamenti e prospettive evolutive*), in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2002, p. 714.

È quindi condivisibile l'affermazione secondo cui

Una gara pubblica, in quanto finalizzata alla stipulazione di un unico contratto con un unico contraente, non ha la funzione di dar vita, a regime, a una situazione concorrenziale, quanto di individuare quell'unico contraente, escludendo gli altri; sicché potrebbe affermarsi, sempre in senso tecnico-economico, che ogni gara non faccia che costituire «esclusive», almeno con riferimento allo specifico rapporto posto in gara, azzerando le possibili alternative, non proponendosi di farle convivere in concorrenza.

Per questa ragione, l'Autorità ha osservato che l'aggiudicazione mediante espletamento della gara – cioè, appunto, la concorrenza per il mercato – costituisce un valido strumento di individuazione del soggetto a cui affidare l'esecuzione di lavori, forniture o di gestire il servizio e di apertura della concorrenza solo nei settori in cui specifiche caratteristiche oggettive dell'attività, tecniche ed economiche, impongono e giustificano una limitazione del numero degli operatori ammessi a operare. Viceversa, nei casi in cui tali limitazioni non siano giustificate, l'attività dovrebbe essere svolta in regime di concorrenza nel mercato tra tutte le imprese<sup>51</sup>.

Pertanto, quando la concorrenza nel mercato non è possibile, il ricorso a meccanismi di gara consente, so-

<sup>51</sup> Segnalazione Agcm: AS222, *Disciplina dei servizi pubblici locali*, del 9 novembre 2001, in «Bollettino», n. 43/2001, p. 66, avente a oggetto il d.d.l. n. 699 del 2001, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» che all'art. 23 detta la nuova disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, prevedendo la sostituzione dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Secondo l'impostazione dell'art. 86, par. 2, del trattato Ce, i regimi che prevedono diritti speciali ed esclusivi in capo a un numero ristretto di operatori o a un'unica impresa rappresentano quindi l'eccezione. Resta salvo l'impiego delle autorizzazioni nei casi in cui sia necessario che gli imprenditori presentino determinati requisiti soggettivi.

prattutto nell'erogazione di pubblici servizi, i benefici del confronto competitivo tra gli operatori economici in fase di pre-selezione.

Perché le procedure di gara possano effettivamente rappresentare uno strumento utile a promuovere la concorrenza (almeno in una fase preliminare all'individuazione del soggetto aggiudicatario) è però indispensabile che le stesse siano disegnate con grande attenzione, al fine di evitare (o addirittura di facilitare) comportamenti anticompetitivi da parte delle imprese partecipanti<sup>52</sup>.

Per questa ragione, l'Autorità ha quindi delineato alcuni criteri generali per la predisposizione di bandi di gara che, nel rispetto della vigente disciplina di settore nazionale e comunitaria, siano conformi ai principi della concorrenza<sup>53</sup>.

*Par condicio* tra le imprese interessate a partecipare alla gara e proporzionalità dei requisiti e delle prestazioni contrattuali costituiscono, in particolare, i principi fondamentali attorno ai quali le stazioni appaltanti devono individuare le specifiche da inserire nei bandi, in modo da delineare nuove e maggiori opportunità di partecipazione alle imprese presenti nel settore<sup>54</sup>.

Alla luce di tali principi, l'Autorità ha segnalato ad esempio la capacità distorsiva delle limitazioni previste per l'ammissione alle gare, non proporzionate alle caratteristiche economiche e tecniche del bene o servizio in appalto, o che stabiliscono criteri di preselezione eccessi-

<sup>52</sup> Così la segnalazione Agcm AS226, *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, cit., p. 104.

<sup>53</sup> V. Segnalazione AS251, cit., p. 57.

<sup>54</sup> Cfr. Segnalazione AS333, *Previsioni sul modello di gara da adottare per l'evoluzione della rete unitaria per la pubblica amministrazione (Rupa) nell'ambito del sistema pubblico di connettività*, in «Bollettino», n. 8/2006, p. 69 ss.; A. Carosi, *Gli appalti pubblici di servizi alla luce della giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in «Appalti, urban., edil.», 2000, pp. 68-69.

vamente rigidi<sup>55</sup>, specie con riferimento all'entità minima del fatturato<sup>56</sup>.

I requisiti di idoneità e di solidità economica e finanziaria richiesti alle imprese per la partecipazione alle gare, ha evidenziato l'Autorità, devono infatti rispecchiare esigenze oggettive dell'amministrazione, conformemente a quei criteri di ragionevolezza e di imparzialità che fondano il legittimo esercizio della discrezionalità<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. Segnalazioni: AS251, *Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici – Consip S.p.a.*, del 30 gennaio 2003, in «Bollettino», n. 5/2003; AS107 del 2 dicembre 1997, *Affidamento dei servizi assicurativi da parte degli enti pubblici*, in «Bollettino», n. 47/1997. Contrario al principio di libera competizione è, ad esempio, l'adozione di un indice di capacità economico-finanziaria palesemente illogico ed irragionevole rispetto all'ammontare della prestazione oggetto della gara, poiché esso implica necessariamente un'automatica riduzione del numero dei soggetti potenzialmente in grado di aggiudicarsi la gara stessa. Sul punto, v. anche Tar Emilia-Romagna, Sez. Bologna, 7 novembre 1986, n. 584, in «Arch. giur. oo. pp.», 1987, p. 326.

<sup>56</sup> V. Segnalazione AS130 del 26 marzo 1998, *Appalti pubblici di servizi di raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani*, in «Bollettino», n. 11/1998.

<sup>57</sup> Cfr. Segnalazione AS187 del 17 dicembre 1999, *Bandi di gara in materia di appalti pubblici*, in «Bollettino», n. 48/1999. Con riguardo alla sussistenza dei requisiti economico-finanziari e/o tecnico/organizzativi dell'operatore economico, particolare interesse e rilevanza riveste l'istituto dell'avvalimento, contemplato dalla direttiva 2004/18/Ce con riguardo ai i c.d. requisiti di ordine speciale (v. art. 47, par. 2 e 3, relativo alla capacità economica finanziaria e art. 48, par. 3 e 4, relativo alla capacità tecnica e professionale) e ora recepito dal nuovo Codice degli appalti. L'istituto permette infatti all'operatore economico, se del caso e per un determinato appalto, di fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. I requisiti di carattere strettamente soggettivo, morali, di affidabilità, di regolarità della gestione, di non essere soggetto a sanzioni o misure previste dalla legislazione antimafia devono invece, necessariamente, essere posseduti dal concorrente. A riguardo si vedano: Corte di giustizia: 14 aprile 1994, causa C-389/92, *Ballast Nedam Groep NV*, in «Riv. trim. app.», 1995, pp. 307 ss., con nota di D. Spinelli, *Brevi riflessioni sulla nozione di holding e di gruppo nel settore degli appalti pubblici*, e in «Riv. trim. app.», 1996, pp. 83 ss., con nota di A.M. Romito, *Partecipazione di una holding al mercato degli appalti di pubblici: il superamento del problema formale delle distinte persone giuridiche dalle consociate in relazione alle direttive Ce 71/2004 e*

In un'ottica di proporzionalità, l'Autorità ha pertanto invitato le stazioni appaltanti a richiedere, per le prestazioni di minore complessità, di stabilire un livello del fatturato e delle dimensioni temporali dell'attività non eccessivamente elevati, tali da non consentire la partecipazione delle imprese che effettivamente possiedono i requisiti prescritti.

Il principio di proporzionalità rappresenta infatti, secondo un assunto condiviso dalla recente giurisprudenza amministrativa nazionale, un precetto generale (di matrice comunitaria) volto a indirizzare l'esercizio del potere discrezionale della PA, per evitare che i provvedimenti che incidono sulle situazioni soggettive degli interessati siano sproporzionati, e dunque eccessivi, rispetto alla situazione da disciplinare.

Il fine cui il principio di proporzionalità tende, nelle linee più generali, è infatti quello di assicurare che la PA non imponga misure eccedenti quanto necessario per il soddisfacimento delle sue concrete esigenze, preferendo tra le varie alternative possibili la misura meno restrittiva e meno invasiva, calibrata in relazione a quanto strettamente necessario per il perseguimento dello scopo<sup>58</sup>.

La discrezionalità dell'amministrazione aggiudicataria nella determinazione dei requisiti del bando è inoltre

71/05; 18 dicembre 1997, C-5/97, *Ballast Nedam Groep*, in «Riv. trim. app.», 2000, pp. 197 ss., con nota di A.M. Romito, *La partecipazione di una holding al mercato degli appalti di lavori pubblici. Atto secondo*; 2 dicembre 1999, C-176/98, *Holst Italia Spa/Comune di Cagliari*, in «Riv. dir. pubbl. comunit.», 2000, pp. 1405 ss., con le conclusioni dell'Avvocato generale P. Langer. A livello nazionale, v. Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 novembre 2005, n. 620; Sez. VI: 23 dicembre 2005, n. 7376; 13 dicembre 2005, n. 7134; 23 settembre 2005, n. 5194; 17 settembre 2003, n. 5287; 3 settembre 2003, n. 4883; 7 febbraio 2003, n. 645; Sez. V, 25 marzo 2002, n. 1695, in «Cons. St.», 2002, I, pp. 959 ss.; Tar Campania, Sez. I, 21 marzo 2006, n. 3108 e 23 marzo 2006, n. 3146; Tar Toscana, Sez. II, 15 novembre 2005, n. 6157; Tar Lazio, Sez. III, 11 marzo 2004, n. 2704; Tar Lombardia, Sez. III, 30 aprile 2003, n. 1090.

<sup>58</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 ottobre 2003, n. 6628, in «Serv. pubbl. app.», 2004, pp. 183 ss.

limitata dal divieto di referenze incongruenti, allo scopo di evitare che l'oggetto del contratto sia determinato con l'obiettivo di agevolare forme di selezione occulta<sup>59</sup>.

Così l'Autorità ha segnalato l'incompatibilità con il principio di libera concorrenza della richiesta di forniture di sistemi per applicazioni a uso diagnostico i cui elementi costitutivi rechino tutti lo stesso marchio, qualora non sussistano particolari ragioni tecniche e qualitative che giustifichino, in generale, una limitazione di questo tipo<sup>60</sup>, come pure la disponibilità di rimesse e strutture logistiche idonee alla gestione di una rete di trasporto pubblico di linea (nel Comune di Roma), tale da perpetuare gli assetti industriali e di mercato esistenti e da impedire l'ingresso di nuovi operatori<sup>61</sup>.

Anche lo strumento dei raggruppamenti d'impresa è stato oggetto, in varie occasioni, di esame da parte dell'Autorità.

<sup>59</sup> Tra le pratiche non conformi a legge, ad esempio, è stata individuata la richiesta di una soglia di fatturato maturata sul solo mercato di riferimento (Cfr. Segnalazione Agcm AS187 del 17 dicembre 1999, cit.). Una pratica di questo tipo non porta a una selezione basata sulle effettive capacità tecniche ed economiche delle imprese, ma all'arbitraria esclusione dalla possibilità di partecipare alla gara sulla base di esperienze acquisite su mercati geografici diversi. In senso conforme, v. Corte di giustizia, 25 ottobre 2005, C-234/03; *Conste SA e a./Instituto Nacional de Gestion Sanitaria*, in GUCE 8 aprile 2006, C 86, pp. 1-2.

<sup>60</sup> Segnalazione AS178 del 7 luglio 1999, *Appalti pubblici di forniture di materiale radiografico*, in «Bollettino», n. 25/1999.

<sup>61</sup> Prov. Agcm n. 14830 del 9 novembre 2005, I657, *Servizi aggiuntivi di trasporto pubblico nel Comune di Roma*, in «Bollettino», n. 43/2005, pp. 5 ss. A conferma di questo orientamento v. pure la segnalazione AS310, *Progettazione del servizio per l'intervento su sostanze tossico-nocive nel mare*, del 16 agosto 2005, in «Bollettino», n. 30/05, pp. 65 ss., ove l'Autorità ha rilevato l'incidenza anticoncorrenziale della richiesta contenuta nel capitolato tecnico relativo all'appalto-concorso per la progettazione di un servizio di scoperta e intervento per la riduzione, il contenimento e il recupero di idrocarburi, loro derivati e altre sostanze tossico-nocive nel mare territoriale e per l'esecuzione del medesimo, della disponibilità di un elevato numero di unità navali con caratteristiche tecniche e attrezzature molto specifiche da fornire in tempi molto ristretti.

A questo proposito, l'Autorità è favorevole a che, salvo casi eccezionali<sup>62</sup>, le stazioni appaltanti limitino la possibilità di associarsi solo a quelle imprese che singolarmente non sarebbero in grado di soddisfare i requisiti richiesti nel bando<sup>63</sup>. L'Autorità, infatti, «auspica che la previsione di Rti sia limitata ai casi in cui essi siano effettivamente necessari per aumentare, e non per ridurre, il numero di partecipanti alla gara»<sup>64</sup>.

Parere positivo l'Autorità ha espresso pure in merito alla scelta dell'amministrazione appaltante di ripartire la fornitura in una pluralità di lotti, il cui numero ritiene opportuno che sia sempre inferiore al numero di imprese partecipanti<sup>65</sup>.

Nell'ottica di evitare un'alterazione nel funzionamento del gioco concorrenziale, l'Autorità si è poi detta favorevole all'inserimento nei bandi di gara di previsioni concernenti il divieto di partecipare alla gara per le imprese che, singole o associate in raggruppamenti temporanei o in consorzi, hanno rapporti di controllo o collegamento *ex art. 2359*, commi 1, 2 e 3, c.c., con altre imprese partecipanti a loro volta singolarmente o in forma associata<sup>66</sup>,

<sup>62</sup> Consiglio Stato, sez. VI, 8 aprile 2000, n. 2056.

<sup>63</sup> Cfr. A. Argentati, *L'associazione temporanea tra imprese negli appalti pubblici e nella disciplina antitrust*, in «Riv. dir. comm.», 2000, p. 295. Sottolinea il carattere solo *eventuale* della inadeguatezza tecnico-finanziaria delle imprese associate a partecipare singolarmente alla gara, potendo quindi presentarsi in Ati anche imprese di grandi dimensioni, S. Cattaneo, *Associazioni temporanee d'imprese negli appalti pubblici: la disciplina dei requisiti*, in «Riv. giur. edil.», 1993, II, p. 47; implicitamente, P. Carbone, *Le associazioni temporanee di imprese e le possibilità operative delle piccole e medie imprese in materia di appalti pubblici*, in «Riv. dir. impr.», 1990, pp. 144 e 146; e Id., *Associazioni temporanee di imprese e consorzi nell'appalto di opere pubbliche*, in «Giur. it.», 1988, II, p. 92.

<sup>64</sup> Agcm, Segnalazione AS187, cit., p. 101.

<sup>65</sup> Anche Segnalazione AS333, cit., p. 70.

<sup>66</sup> Sul punto, v. anche R. Spagnuolo Vigorita, *Collegamento di imprese nella gare d'appalto: sulla necessità della ricerca di un «punto di equilibrio» tra la tutela della concorrenza e la garanzia della regolarità sostanziale delle procedure di scelta del contraente*, nota a Tar Lazio, sez. I-ter, 17 luglio 2002, n. 6326, in «Foro amm.», 2002, pp. 2889 ss.;

e all'esclusione assoluta per i concorrenti coinvolti in situazioni oggettive lesive della *par condicio* tra i concorrenti e/o lesive della segretezza delle offerte.

Diversamente, infatti, si aprirebbe la gara al rischio di offerte che, pur provenendo formalmente da imprese apparentemente autonome e indipendenti, sono in realtà legate da vincoli interni, fattuali o giuridici, tali da costituire sostanzialmente un unico centro di interessi<sup>67</sup>.

In ordine al criterio per l'identificazione del soggetto aggiudicatario, l'Autorità ha poi considerato quello basato sul solo prezzo come il sistema di aggiudicazione tendenzialmente più adeguato in una prospettiva pro-concorrenziale, in quanto strutturalmente oggettivo e trasparente<sup>68</sup>.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che associa al dato meramente economico ulteriori parametri di aggiudicazione (quali la qualità, il valore tecnico del servizio, il valore estetico e funzionale, l'assistenza tecnica e i termini di esecuzione del contratto, che possono assumere un rilievo anche maggiore del primo), potrebbe invece rivelarsi più idoneo laddove caratteristiche qualitative del prodotto o del servizio possono concorrere, anche alternativamente, al soddisfacimento di un peculiare interesse dell'amministrazione<sup>69</sup>. In queste ipo-

Consiglio di Stato, sez. VI, 28 febbraio 2000, n. 1056, in «Ammin. e contab. dello Stato ed enti pubbl.», 2000, pp. 633 ss., con nota di C. Greco, *Quale tutela della concorrenza nelle gare d'appalto di opere pubbliche?* Cfr. anche Tar Campania, Sez. I, 26 settembre 1997, n. 2385; Tar Puglia, Sez. I, 31 dicembre 1996, n. 917; Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 aprile 1994, n. 344.

<sup>67</sup> V., tra le altre, Segnalazione AS333, cit., p. 70.

<sup>68</sup> In senso critico, A. Carosi, *Gli appalti pubblici*, cit., pp. 70-71.

<sup>69</sup> Nell'indagine svolta da C. Bentivogli, P. Casadio, R. Cullino e C. Fabrizi, *I problemi del mercato delle opere pubbliche. Un'indagine empirica*, in *Appalti pubblici e concorrenza*, cit., p. 21, l'adozione del criterio del prezzo più basso implica, in linea generale, il minor onere per l'ente pubblico. Se però il ribasso è troppo elevato, tale criterio può introdurre un elemento di distorsione del mercato e dei meccanismi concorrenziali, accrescendo il rischio che le imprese adottino comportamenti opportunistici, con riflessi negativi sulla corretta esecuzione e sulla qualità del lavoro, nonché sulla tempestività della sua esecuzione. Già la Corte di

tesi si tratterà di operare un bilanciamento tra l'interesse pubblico a un confronto competitivo leale e trasparente e l'interesse specifico della stazione appaltante ad acquisire beni o servizi maggiormente conformi alle esigenze del caso.

Le ragioni della preferenza per l'uno o l'altro criterio dovranno essere adeguatamente esposte dalla PA, sulla base di una scelta effettuata in maniera oggettiva, ossia in funzione della natura e delle caratteristiche qualitative del bene o del servizio oggetto della fornitura.

In merito alla variabile «prezzo», l'Autorità ha anche suggerito che, allo scopo di disincentivare eventuali collusioni tra i partecipanti alla gara, la stazione appaltante valuti l'opportunità di fissare il c.d. «prezzo di riserva», ovvero il prezzo massimo che è disposta a pagare per la fornitura. Valori contenuti e comunque definiti di questa variabile, portando il prezzo a una stima prossima al valore di mercato, limitano infatti il margine di guadagno a cui le imprese possono aspirare attraverso la determinazione congiunta delle modalità di partecipazione alla gara

giustizia, del resto, con sentenza del 7 ottobre 2004, C-247/02 (in «Foro amm.-Tar», 2004, pp. 2424 ss., con note di G.M. Di Lieto, *Criteri di aggiudicazione dei lavori pubblici: riflessioni dalla sentenza della Corte di giustizia*; e di G. Taccogna, *Criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici e concorrenza, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, ibidem*, pp. 2801 ss.; in «Giust. civ.», 2004, pp. 2898 ss., con osservazioni di R. Baratta), ha dichiarato l'art. 21 della l. n. 109/04 (c.d. legge Merloni) contrastante con il principio sancito dall'art. 30, n. 1 della direttiva 93/37/Cee, che coordina la procedura di aggiudicazione in materia di appalti pubblici di lavori, nella parte in cui fissa, per l'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata, il criterio del prezzo più basso come unico parametro di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, privando «le amministrazioni aggiudicatrici della possibilità di prendere in considerazione la natura e le caratteristiche peculiari di tali appalti, isolatamente considerati, scegliendo per ognuno di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta». Sul punto, v. anche R. De Nictolis, *La Corte Ce e l'art. 21, legge Merloni: le amministrazioni aggiudicatrici possono scegliere il criterio di aggiudicazione*, in «Urban. e app.», 2004, pp. 1272 ss.; J. Bercelli, *Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici ed il principio comunitario di concorrenza effettiva*, cit., p. 3239.

e del livello di sconto offerto, così scoraggiando la costituzione di appositi cartelli.

Con riguardo agli aspetti concorrenziali legati ai meccanismi di acquisizione centralizzata delle forniture di beni e servizi per la PA, l'Autorità ha sottolineato la necessità che la centralizzazione degli acquisti sia svolta prestando particolare attenzione agli effetti sugli equilibri concorrenziali dei mercati interessati, potendo essa determinare la costituzione di barriere all'ingresso e la formazione di posizioni di privilegio nelle forniture alla PA<sup>70</sup>.

La centralizzazione degli acquisti corrisponde infatti a una situazione di unicità di offerta «che tende a produrre condizioni economiche e qualitative di forniture dei servizi molto distanti da quelle che si otterrebbero in un regime concorrenziale».

Recenti considerazioni riguardano poi il fenomeno dell'affidamento diretto<sup>71</sup>, rispetto al quale l'Autorità ha delineato i confini entro i quali il ricorso a tale strumento non solleva questioni di natura concorrenziale (AS336, *Modalità di affidamento di lavori nell'ambito di concessioni pubbliche*)<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> AS333, cit., p. 72, nonché AS334, *Previsioni sul modello di gara da adottare per l'evoluzione della rete unitaria per la Pubblica Amministrazione (Rupa) nell'ambito del sistema pubblico di connettività*, in Bollettino, n. 8/06, pp. 74 ss.; AS094, *Aipa – Convenzioni per la fornitura di prodotti informativi di uso comune*, in «Bollettino», n. 24/1997.

<sup>71</sup> L'istituto trova le sue origini nella sentenza della Corte di giustizia, 18 novembre 1999, causa C-107/98, *Teckal S.r.l. c. Comune di Viano e azienda Gas – Acqua Consorziale (Agac) di Reggio Emilia*, in Racc., 1999, pp. I-8121 e in «Urban. e app.», 2000, p. 227; sent. 13 ottobre 2005, causa C-458/03, *Parking Brixen Gmbh/Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG*. Sull'argomento v. anche F. Caringella, *Affidamento in house*, in *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/Ce e nella legge comunitaria n. 62/2005*, cit., pp. 231-260; A. Nobile, *Le nuove direttive: i principi generali*, in *Le nuove direttive europee degli appalti pubblici*, cit., pp. 31-33; R. Roniger, F. Neumayr e H. Hemmelrath, *Public Procurement 2004/2005: The Legal Framework and Practice Keeps Developing*, cit., p. 58.

<sup>72</sup> La segnalazione è pubblicata in «Bollettino», n. 11/2006, pp. 37 ss.

L'obbligo di portata generale di ricorrere a una procedura a evidenza pubblica ai fini della scelta dell'affidatario, normativamente imposto, incontra infatti alcune deroghe con riguardo alla fattispecie dell'affidamento «in house», ravvisabile allorché il controllo esercitato dall'Autorità pubblica concedente sull'ente (o società) concessionario sia un controllo del tutto analogo a quello che la suddetta Autorità esercita sui propri servizi e, contestualmente, detto ente (o società) realizzi la maggior parte della sua attività con l'Autorità detentrici<sup>73</sup>.

Difatti, in linea generale, la necessità di garantire un'effettiva concorrenza per il mercato individua nella gara – alla luce di principi comunitari di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza, applicabili anche alle concessioni di pubblici servizi<sup>74</sup> – la procedura tendenzialmente esclusiva di aggiudicazione, rispetto alla quale il meccanismo della scelta diretta deve costituire un'evenienza eccezionale e sussidiaria, giustificabile solo in presenza di specifiche ragioni tecniche ed economiche. La scelta del concessionario deve avvenire quindi, in linea di principio, secondo criteri obiettivi e trasparenti, tali da

<sup>73</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, *Parking Brixen*, cit. Sull'argomento v. inoltre, tra gli altri, A. Clarizia, *Tendenze e prospettive in tema di esternalizzazione*, disponibile sul sito [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); nonché, ivi, A. Annibaldi, *Gli affidamenti in house, dal diritto comunitario ai servizi pubblici locali*; D. Diverio, *Le concessioni di servizi tra situazioni puramente interne e rispetto dei principi comunitari*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunit.», 2005, pp. 610 ss.

<sup>74</sup> Estende la deroga in materia di appalti *in house* anche alle concessioni, Corte di giustizia, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, in «Urban. e app.», n. 1, 2006, pp. 31 ss., con nota di P. Lotti, *Concessioni di pubblici servizi, principi dell'in house providing e situazioni interne*. Sul punto v. pure Commissione Ue, Comunicazione interpretativa delle concessioni nel diritto comunitario, 12 aprile 2000. Esclude la possibilità di affidamento diretto senza gara di servizi pubblici in caso di società mista, Corte di giustizia, sentenza 10 novembre 2005, causa C-29/04, in «Urban. e app.», n. 2, 2006, con commento di M. Giovannelli. Sul principio di parità di trattamento, di cui il divieto di discriminazione in base alla nazionalità costituisce specifica espressione, v. Corte di giustizia, sentenza 25 aprile 1996, causa C-7/94, *Commissione/Belgio*, I-2043, punti 33 e 54.

assicurare in ogni caso, e valutate le circostanze concrete, la concorrenza tra gli operatori interessati<sup>75</sup>.

Particolare interesse riveste sul tema la segnalazione AS336 in materia di affidamento di lavori nell'ambito di concessioni pubbliche, con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, congiuntamente all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, a seguito di una segnalazione dell'Ance, ha avviato una verifica generale volta a considerare gli effetti di alcune previsioni normative della l. n. 109/94, formulando alcune indicazioni volte a stimolare uno sviluppo effettivamente concorrenziale del settore.

Oggetto specifico di indagine della segnalazione è la misura dei lavori realizzati al di fuori del ricorso a procedure di gara a evidenza pubblica, e dunque la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della l. n. 109/94.

La legge, infatti, dopo aver fissato quale principio generale (art. 1, comma 1), che

In attuazione dell'art. 97 della Costituzione l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori,

stabilisce all'art. 2, comma 3, che

<sup>75</sup> Cfr. le segnalazioni Agcm: AS331, *Modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali*, in «Bollettino», n. 35/2005; AS222, *Disciplina dei servizi pubblici locali*, del 9 novembre 2001, in «Bollettino», n. 43/2001, pp. 65 ss., cit.; AS310, *Modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali*, in «Bollettino», n. 35/2005, pp. 67 ss. Sul punto, v. anche le segnalazioni Agcm: *Disposizioni in materia di ordinamento e autonomia degli enti locali*, rispettivamente del 24 febbraio 1997, in «Bollettino», n. 7/1997, pp. 45 ss. e del 12 novembre 1997, in «Bollettino», n. 44/1997, pp. 72 ss. A riguardo si rinvia anche a Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, del 12 aprile 2000; Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, *Teleaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG*, causa C-324/1998. Sul punto è intervenuta anche la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie, circolare del 6 giugno 2002, n. 8756.

[...] Le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre ai concessionari di lavori pubblici, con espressa previsione del contratto di concessione, di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale minima del 30 per cento del valore globale dei lavori oggetto della concessione oppure possono invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale, ove sussista, del valore globale dei lavori oggetto della concessione che essi intendono affidare a terzi. Per la realizzazione delle opere previste nelle convenzioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ovvero rinnovate e prorogate ai sensi della legislazione vigente, i concessionari sono tenuti ad appaltare a terzi una percentuale minima del 40 per cento dei lavori, applicando le disposizioni della presente legge [...].

La fissazione inderogabile di una percentuale minima del valore globale dei lavori fa sì che vi sia un livello minimo di lavori aggiudicati a seguito di un confronto competitivo tra le imprese, arginando il ricorso, frequente soprattutto nel settore autostradale, alla trattativa privata e la diffusa prassi (consentita dalla novella del 1999 alla legge 28 aprile 1971, n. 287, «Modifiche ed integrazioni all'attuale legislazione autostradale»), delle società concessionarie di servizi autostradali di svolgere attività d'impresa diverse da quella principale (ovvero la costruzione e l'esercizio delle tratte autostradali assentite in concessione) attraverso l'assunzione diretta o indiretta di partecipazioni di collegamento o controllo in altre società.

La conferma della necessità di porre un argine all'uso da parte delle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo dello strumento organizzativo dell'*in house* giunge pure dalla segnalazione svolta di recente dall'Autorità con riguardo ai servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e alle modalità con cui alcuni enti pubblici territoriali, nella casistica sottoposta all'analisi delle direzioni istruttorie, hanno provveduto all'affidamento della gestione di tali servizi<sup>76</sup>. Utilizzando la forma della segnala-

<sup>76</sup> AS375, *Affidamento di servizi pubblici locali aventi rilevanza economica secondo modalità c.d. in house e ad alcuni contenuti delle legge delega in materia di tali servizi*, in «Bollettino», n. 50/2006.

zione/parere l'Autorità ha infatti, congiuntamente, inviato un monito agli enti locali e una sollecitazione al legislatore delegato, impegnato nella revisione della normativa sui servizi pubblici locali, a tener conto dei principi anti-trust stabiliti a livello nazionale e comunitario. Tale orientamento costituisce non a caso una delle «anime» del disegno di legge governativo n. 772 di riordino dei servizi pubblici locali, il quale introduce alcune significative novità rispetto all'ordinamento previgente, incidendo profondamente sull'art. 113 del testo unico degli enti locali.

Il disegno di legge c.d. Lanzillotta ordina, infatti, secondo una esplicita gerarchia le forme possibili di affidamento delle nuove gestioni e di rinnovo per quelle già in corso, designando la gara quale procedura generale per l'individuazione del gestore. L'affidamento diretto *in house* o a società mista viene invece indicato quale ipotesi derogatoria rispetto al principio generale della procedura competitiva ad evidenza pubblica, e comunque temporanea, ovvero ammessa per alcune specifiche fattispecie di servizi pubblici locali<sup>77</sup>.

Ciò dà ulteriore riprova della centralità dell'azione di monitoraggio e input che l'Autorità svolge costantemente nel favorire l'implementazione della cultura e dei principi concorrenziali sia all'interno del tessuto normativo, che delle scelte operate dalle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali per l'affidamento e la gestione del servizio, in un'ottica complessiva di liberalizzazione del settore e, al contempo, di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa.

<sup>77</sup> Per un'analisi più approfondita del tema si rinvia al capitolo V del presente volume.

#### 4.4. *Tutela della concorrenza e appalti nella giurisprudenza costituzionale*

Per completare l'analisi dedicata al tema della concorrenza negli appalti pubblici appare fondamentale l'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, più volte chiamata a chiarire la portata delle modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione, operate con la legge costituzionale n. 3/2001.

Come è noto, il comma 2 del riformato art. 117 Cost. non indica gli appalti pubblici tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre menziona, per la prima volta nel testo costituzionale, la «tutela della concorrenza» (lett. *e*).

Gli appalti pubblici non sono previsti neppure nell'elenco di materie di competenza legislativa concorrente e tale circostanza ha dapprincipio indotto le Regioni a ritenere che nel nuovo quadro costituzionale esse fossero titolari di una esclusiva sulla regolazione in materia, in particolare nel settore dei lavori pubblici, dove gli interventi legislativi statali sono da sempre più numerosi. Detta interpretazione del testo costituzionale è stata tuttavia respinta dalla Corte costituzionale in una importante sentenza del 2003, nella quale si è affermato che

la mancata inclusione dei «lavori pubblici» nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.3, *Considerato in diritto*)<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Corte costituzionale, sentenza 25 settembre 2003, n. 303, in «Cons. Stato», 2003, con nota di C. De Rose, *Opere pubbliche tra Stato, Regioni ed Europa: note a margine delle sentenze della Corte costituzionale n. 302 e n. 303 del 2003*, pp. 2453 ss. Al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici sono dedicate an-

Il criterio ermeneutico utilizzato è quello teleologico, che consente di attribuire una valenza trasversale, e dunque una potenzialità espansiva, alla materia oggetto di interpretazione. Al criterio teleologico il giudice delle leggi ricorre anche per chiarire l'ampiezza e la portata della tutela della concorrenza: a partire dalla sentenza n. 14 del 2004, la Corte è costante nell'affermare che essa

non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quella accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche rivolte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o a instaurare assetti concorrenziali (sentenza n. 14 del 2004, punto 4, *Considerato in diritto*)<sup>79</sup>.

Sono pertanto riconducibili alla menzionata materia non solo la l. n. 287/1990, che prevede misure di «ripristino dell'equilibrio perduto», ma anche tutti gli interventi legislativi statali con finalità di promozione della concorrenza, ovvero volti a stimolare l'esercizio della libertà di iniziativa economica e l'instaurarsi di un regime concorrenziale in un mercato caratterizzato da elevate barriere all'ingresso e dal ridotto numero di imprese<sup>80</sup>. Tuttavia, per essere

che le sentenze 26 gennaio 2004, n. 36 e 29 gennaio 2004, n. 49, sulle quali R. Caranta, *Appalti pubblici e opere pubbliche tra competenza statale e competenza regionale*, in «Giur. it.», 2004, pp. 1056 ss. In argomento cfr. A. Celotto, *Appalti di lavori pubblici, governo del territorio e riforma del Titolo V della Costituzione*, in <http://www.giustamm.it>.

<sup>79</sup> Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 2003, n. 14, in «Le Regioni», 2004, con nota di R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, pp. 990 ss. Cfr. anche S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giur. it.», 2005, pp. 460 ss. e A. Pace, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela della concorrenza»?*, in «Giur. cost.», 2004, pp. 259 ss.

<sup>80</sup> Vi rientrano dunque tutte le normative statali di liberalizzazione dei servizi pubblici, approvate a partire dagli anni Novanta in recepimento delle direttive comunitarie di settore. In questo senso, peraltro, si era espresso il giudice amministrativo, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione. V. Consiglio di Stato, IV sez., sentenza 17

costituzionalmente legittima, la legge statale che in nome della concorrenza incide su materie di competenza regionale deve soddisfare due condizioni: avere una portata macroeconomica<sup>81</sup> e apparire ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo proconcorrenziale perseguito<sup>82</sup>.

Con specifico riferimento agli appalti pubblici occorre dunque stabilire in quale misura la relativa disciplina rientri nell'ambito della tutela della concorrenza, e sia pertanto di competenza dello Stato, ovvero sia riconducibile alle materie di potestà legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni. In proposito, spunti di riflessione interessanti emergono dalla sentenza n. 272 del 2004, vertente sulla legittimità costituzionale di alcuni articoli del testo unico degli enti locali, d.lgs. n. 267/2000<sup>83</sup>. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che individuava, in modo dettagliato e integrando le discipline di settore, i criteri in base ai quali doveva essere aggiudicata la gara per l'affidamento del servizio pubblico locale. Ad avviso del giudice costituzionale, infatti, la disposizione statale «pone

maggio 2002, n. 2922, richiamato da M. Clarich, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2003, pp. 91 ss.

<sup>81</sup> Tale portata va di regola negata, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale, laddove sia disposto uno stanziamento finanziario molto modesto (cfr. sentenze 10 febbraio 2005, n. 77 e 7 marzo 2005, n. 107, relative a misure di sostegno rispettivamente alle imprese marittime per il riarmodernamento della flotta e ai distretti industriali della nautica di porto).

<sup>82</sup> Il requisito della proporzionalità e adeguatezza dell'intervento statale è ritenuto sussistente nelle disposizioni della legge finanziaria 2004 che dispongono un contributo economico per l'acquisto dei *decoder* (sentenza 4 aprile 2005, n. 151), mentre non è stato ravvisato nelle disposizioni della medesima legge che mirano a promuovere la diffusione all'estero del *made in Italy* (sentenza 2 maggio 2005, n. 175).

<sup>83</sup> Sentenza 13 luglio 2004, n. 272, in «Le Regioni», 2005, pp. 261-262, con nota di F. Casalotti, *Il riparto della potestà legislativa «alla prova» della disciplina dei servizi pubblici locali*, *ibidem*, pp. 262 ss. V. anche C.E. Gallo, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in «Dir. amm.», 2005, pp. 127 ss.

in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale» (punto 3, *Considerato in diritto*). Invero, le osservazioni della Corte costituzionale riecheggiano quelle, precedentemente richiamate, della Corte di giustizia.

Del pari, degna di menzione è la sentenza n. 29 del 2006, pronunciata in un giudizio dove oggetto di impugnazione è una legge regionale sui servizi pubblici locali, l.r. Abruzzo n. 23/2004, che avrebbe invaso la riserva statale in materia di tutela della concorrenza<sup>84</sup>. La Corte ritiene che la maggior parte delle disposizioni censurate (alcune relative alle procedure di gara) siano immuni dal vizio contestato, per due ragioni: innanzitutto esse hanno carattere integrativo della normativa statale, poiché disciplinano aspetti che il legislatore statale non prende in considerazione; in secondo luogo rispondono all'obiettivo di aprire il settore alla concorrenza. Estendendo agli appalti pubblici l'iter argomentativo seguito dalla Corte per i servizi pubblici locali, appare ragionevole ritenere conforme alla Costituzione l'intervento legislativo delle Regioni che sia realizzato negli spazi lasciati aperti dalla disciplina statale sugli appalti e sia volto ad ampliare la concorrenza.

Conferme alla interpretazione proposta vengono dalla sentenza n. 345 del 2004: secondo la Corte la tutela della concorrenza è il titolo giuridico che legittima gli interventi statali volti a estendere l'obbligo del ricorso alla gara oltre i limiti tracciati dal legislatore comunitario, che lo prescrive limitatamente ai contratti il cui valore economico superi soglie predeterminate<sup>85</sup>. Come al legislatore

<sup>84</sup> Sentenza 23 gennaio 2006, n. 29, in «Guida agli enti locali», 2006, con nota di C. Copponi e R. Peticari, *Utility: norme regionali più garantiste sugli aspetti non disciplinati dalla legge nazionale*, pp. 108 ss.

<sup>85</sup> Corte costituzionale, sentenza 28 ottobre 2004, n. 345, in «Le Regioni», 2005, pp. 431 ss., con nota di A. Concaro e I. Pellizzone,

statale è consentito di integrare la normativa comunitaria ampliando l'ambito di applicazione delle procedure di gara, così il legislatore regionale dovrebbe essere legittimato a dettare disposizioni sugli appalti pubblici integrative di quelle nazionali, purché dirette a promuovere la concorrenza nel settore. A ciò va aggiunto che, in forza dell'art. 117, comma 1, Cost., le Regioni sono espressamente tenute al rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». In particolare, su di esse incombe l'obbligo di «adottare procedure a evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria», con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della legge che non preveda il relativo obbligo di gara (sentenza n. 129 del 2006, punto 5.3 *Considerato in diritto*)<sup>86</sup>.

La tutela della concorrenza opera dunque come limite e principio regolatore nei confronti non solo della potestà legislativa statale, ma anche di quella regionale<sup>87</sup>. Il suo rispetto impone da un lato l'obbligo, negativo, di astenersi dall'adottare misure legislative suscettibili di ostacolare l'esercizio della libertà economica privata laddove questa sia già garantita; dall'altro l'obbligo, positivo, di eliminare

*Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sentenza n. 345 del 2004 della Corte costituzionale, ibidem, pp. 434 ss.*

<sup>86</sup> Sentenza 28 marzo 2006, n. 129, in <http://www.giustamm.it>, 2006, con note di A. Celotto, *Diritto comunitario e giudizio di costituzionalità* e G. Tulumello, *L'urbanistica consensuale, la concorrenza e gli accordi amministrativi: cronaca di una incostituzionalità annunciata*. Spiega la Corte che le direttive comunitarie che sanciscono e disciplinano l'obbligo di gara «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.». La loro violazione comporta pertanto una indiretta violazione della norma costituzionale sulla tutela della concorrenza.

<sup>87</sup> Così G. Tesauro, resoconto dell'audizione resa il 5 dicembre 2001, nell'ambito della *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali*, in <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm01/Indagini%20conoscitive/cost-012d.pdf>.

gli impedimenti alla concorrenza esistenti nell'ordinamento.

Tuttavia, in assenza di una chiara e precisa ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze legislative sugli appalti pubblici, è verosimile ritenere che la Corte costituzionale sarà più volte sollecitata dalle Regioni a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del Codice dei contratti pubblici<sup>88</sup>. La tutela della concorrenza potrebbe essere considerata il titolo di legittimazione per una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, soprattutto in relazione ad aspetti quali la qualificazione delle imprese, i sistemi di aggiudicazione, le forme di pubblicità e i termini per le gare, che più di altri sono funzionali all'apertura dei mercati delle commesse pubbliche<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Al riparto di competenze il nuovo codice dedica una sola e piuttosto scarna disposizione, l'art. 4, sul quale v. i primi commenti di A. Celotto, *Gli appalti pubblici tra competenze statali e competenze regionali. Primi spunti*; V. Lopilato, «Norme sulla competenza» e «norme sussidiarie»: qualche notazione a margine dello schema di decreto sul «Codice degli appalti», entrambi in <http://www.giustamm.it>, 2006.

<sup>89</sup> Così G. D'Auria, *I contratti*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 295. Facendo leva sull'esigenza di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, la Corte costituzionale ha, ad esempio, rigettato i ricorsi presentati da alcune Regioni nei confronti del Codice delle comunicazioni elettroniche, d.lgs. 259 del 2003 (sentenza 14 luglio 2005, n. 336). Invero, lo strumentario a cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso nei servizi pubblici, per evitare che dopo la riforma del Titolo V la relativa disciplina potesse essere frammentata in una pluralità di normative regionali eterogenee, potrebbe ritornare anche nelle future pronunce costituzionali sugli appalti pubblici. Per un esame della più recente giurisprudenza costituzionale sui servizi pubblici v. M. Clarich e L. Zanettini, *Servizi pubblici*, in G. Corso e V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, cit.

## CAPITOLO QUINTO

### AFFIDAMENTI *IN HOUSE* E REGOLE DI CONCORRENZA

#### 5.1. *Premessa*

Gli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni devono avvenire, di regola, attraverso gare pubbliche. Il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e concorrenza, infatti, vincola gli amministratori pubblici a comportamenti efficienti di spesa nell'interesse della collettività, impedendo distorsioni nei mercati in cui operano le imprese fornitrici.

Ciò non esclude che in alcune circostanze per le pubbliche amministrazioni possa risultare efficiente provvedere alle esigenze istituzionali mediante i propri strumenti tecnici e organizzativi, senza rivolgersi al mercato (c.d. «autoproduzione»), e quindi con minori costi di transazione. In alternativa all'utilizzo di strutture organizzative interne, la costituzione da parte delle amministrazioni di «società dedicate», può a sua volta presentare vantaggi di maggiore flessibilità contrattuale e di trattamento fiscale.

L'istituto dell'*in house providing*<sup>1</sup> di origine inglese (e

*Questo capitolo è di Chiara Lacava, che ha curato i paragrafi 5.1, 5.2 e 5.4, e di Gabriele Mazzantini, che ha curato il paragrafo 5.3.*

<sup>1</sup> Sull'istituto dell'*in house providing* la bibliografia è molto vasta. Si vedano, tra gli altri, G. Greco, *Gli affidamenti «in house» di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2000, p. 1461; A. Chiara, *Appalti in house, concessione in house ed esternalizzazione*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», fasc. 3-4, 2001, p. 495; B. Mameli, *Affidamenti in house e libera concorrenza* (commento a Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 16-09-2003, n. 13623), in «Urban. e app.», n. 12, 2003, p. 1419; K. Weltzien, *Avoiding the Procurement Rules by Awarding Contracts to an In-House Entity: The Scope of the Procurement Directives in the Classical Sector*, in «Pub. Proc. Law Rev.», n. 5, 2005, p. 237; C. Guccione,

di introduzione giurisprudenziale a livello comunitario) allude proprio alle ipotesi in cui l'amministrazione aggiudicatrice reperisce un bene o un servizio, ovvero affida un lavoro, attingendolo all'interno della propria compagine organizzativa o tramite una società da questa interamente controllata, in contrapposizione al più noto percorso della c.d. «esternalizzazione».

In queste ipotesi, il diritto comunitario e nazionale prevedono un'eccezione alle regole e ai principi generali in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, consentendo a determinate condizioni, una modalità di affidamento in via diretta del servizio medesimo, alternativa alla gara pubblica.

In tal senso, la problematica dell'*in house* rappresenta lo spartiacque tra la gestione interna dell'amministrazione e l'esternalizzazione del servizio (e quindi l'obbligo di procedere a gara, in applicazione delle regole in materia di appalti).

Tale problematica assume una particolare rilevanza in Italia, soprattutto in considerazione del processo di trasformazione e di liberalizzazione in atto nella gestione dei servizi pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la riforma dei servizi pubblici locali, attuata con il nuovo art. 113 del testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000) sembra segnare il ritorno della società a partecipazione maggioritaria o totalitaria dell'ente locale come modello gestionale centrale, prevedendo altresì espressamente il ricorso all'affidamento *in house*.

Ultimamente, il fenomeno della diffusione di società

*L'affidamento diretto di servizi a società mista*, in «Giorn. dir. amm.», n. 3, 2005, pp. 271 ss.; G. Greco, *Imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico, affidamenti «in house»: ampliamento o limitazione della concorrenza?*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», n. 1, 2005, p. 61; L. Iera, *Appalti pubblici, servizi pubblici, affidamento in house, partecipazione e controllo. Un difficile intreccio*, in «Nuovo dir.», fasc. 5, 2005, p. 351; A. Le Donne e C. Pierotti, *Gestione in house dei servizi pubblici locali: contaminazioni, suggestioni, soluzioni*, in «Astrid-Rassegna», n. 5, 2006; C. Lacava, *In house provinding e tutela della concorrenza*, in «Giorn. dir. amm.», n. 8, 2006, pp. 841 ss.

pubbliche regionali e locali si sta espandendo a macchia d'olio, oltre che per la prestazione di servizi pubblici, anche per attività normalmente fornite dal mercato, quali ad esempio i servizi informatici, la piccola manutenzione, la formazione, la consulenza, l'organizzazione di convegni, i servizi di ingegneria, i servizi per il territorio e l'ambiente, persino i call center.

L'estensione di modelli organizzativi partecipati in modo totalitario o anche solo parziale da parte delle amministrazioni pubbliche pone l'esigenza di fare chiarezza su tale ambito. L'approccio deve essere duplice. Da un lato occorre invertire la tendenza di utilizzare strumenti privatistici solo formalmente (S.p.A. a totale partecipazione pubblica) per compiti che possono essere affidati a privati o svolti all'interno dell'amministrazione. Ciò molto spesso avviene per eludere le normative in materia di contenimento della spesa pubblica e, a volte, anche le regole comunitarie in materia di appalti pubblici. Dall'altro, occorre approfittare dell'occasione costituita dal recepimento delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici (nn. 17 e 18 del 2004) attraverso il «Codice dei contratti pubblici di servizi, lavori, forniture», per ribadire la natura «eccezionale» dell'affidamento diretto e, viceversa, il principio di carattere generale del ricorso alla gara e quindi ai principi di concorrenza e di trasparenza.

Il capitolo muove da una breve ricostruzione dell'istituto dell'*in house providing*, secondo il diritto comunitario e nazionale, allo scopo di delinearne le caratteristiche e i limiti di applicabilità. Successivamente, il lavoro si focalizza sulla sua applicazione in Italia, in particolare nel settore dei servizi pubblici locali, cercando di fornire alcune stime del fenomeno, in modo da potere evidenziare tendenze ed evoluzioni.

## 5.2. *L'in house providing: caratteristiche e limiti di applicabilità*

### 5.2.1. *L'istituto dell'in house providing nel diritto comunitario*

Il primo accenno alla questione degli appalti *in house* si ritrova nel Libro bianco del 1998, dove la Commissione europea utilizza tale espressione per indicare gli appalti «aggiudicati all'interno della pubblica amministrazione, ad esempio amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'amministrazione e una società da questa interamente controllata»<sup>2</sup>. Ma è la Corte di giustizia a delinearne le caratteristiche principali e i limiti di applicabilità con una serie di pronunce emesse negli ultimi anni, dalla prima storica *Teckal* del 1999 fino ad alcune recenti, che segnano, seppure con qualche oscillazione, una tendenza verso un'interpretazione restrittiva dell'istituto dell'affidamento diretto, che viene così a caratterizzarsi quale modalità eccezionale di acquisizione di forniture, servizi e lavori da parte delle amministrazioni, in deroga alle regole generali di trasparenza e concorrenza. Queste le tappe principali<sup>3</sup>.

Dopo una prima pronuncia non conclusiva sul tema<sup>4</sup>, un importante pronunciamento si è avuto con la nota

<sup>2</sup> Comunicazione Commissione europea 11 marzo 1998, *Gli appalti pubblici nell'Unione Europea*, COM (98) 143 def.

<sup>3</sup> Per approfondimenti sulla giurisprudenza comunitaria in tema di *in house providing*, si rinvia, tra gli altri, a C. Guccione, *Affidamenti in house e nozione di organismo di diritto pubblico* (Nota a Corte di giustizia sez. VI 8 maggio 2003), in «Riv. trim. appalti», fasc. 3-4, 2004, p. 945; E. Scotti, *Le società miste tra in house providing e partenariato pubblico privato: osservazioni a margine di una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in «Foro amm.-C.d.S.», fasc. 3, 2005, p. 665; G. Fiengo, *Ulteriori sviluppi sull'in house providing*, in «Rass. Avv. Stato», n. 3, 2005, p. 44; G. Piperata, *L'affidamento in house nella giurisprudenza del Giudice comunitario*, in «Giorn. dir. amm.», n. 2, 2006, p. 133; M. Di Donna, *Il caso chiuso, degli affidamenti in house*, in «Giorn. Dir. Amm.», n. 4, 2006, p. 377.

<sup>4</sup> Caso *RISAN.*, Corte di giustizia, 9 settembre 1999, causa C-108/98.

sentenza *Teckal* del 18 novembre 1999<sup>5</sup>, in cui si trattava dell'affidamento della prestazione di determinati servizi a un consorzio costituito da più amministrazioni aggiudicatrici. Con la sentenza viene affermato il principio secondo cui l'applicazione della disciplina sugli appalti e quindi le procedure a evidenza pubblica possono essere non applicate in caso di contratto stipulato tra un ente pubblico e una persona giuridica distinta, purché sussistano due condizioni:

- l'ente pubblico eserciti sul soggetto in questione un «controllo analogo» a quello esercitato sui propri servizi;
- il soggetto in questione realizzi la parte più importante della propria attività a favore dell'ente pubblico che lo controlla.

Dal dibattito sorto sulla pronuncia, e dalla stessa interpretazione fornita dalla Commissione<sup>6</sup>, emergono le seguenti caratteristiche: persona «distinta» sarebbe quella dotata di una diversa forma giuridica rispetto all'amministrazione aggiudicatrice; il «controllo analogo» sarebbe integrato da un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione in relazione ai più importanti atti di gestione del soggetto affidatario; quanto alla «destinazione» dell'attività prevalente dell'affidatario, il principale parametro sarebbe costituito dal fatturato. La *ratio* è in sostanza quella di ammettere lo svolgimento diretto del servizio da parte dell'amministrazione (*in house providing*) anche eventualmente con il ricorso a un soggetto diverso, purché legato alla prima da una sorta di rapporto di «delegazione interorganica».

Con la sentenza 11 gennaio 2005, *Stadt-Halle*<sup>7</sup>, confermata con la successiva decisione 21 luglio 2005 *Corame*<sup>8</sup>, il giudice comunitario ha preso più specificamente ed espressamente posizione sul tema delle modalità di affidamento di servizi a società miste partecipate dall'am-

<sup>5</sup> Corte di giustizia, 18 novembre 1999, causa C-107/98.

<sup>6</sup> Nota della Commissione europea del 26 giugno 2002.

<sup>7</sup> Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, causa C-26/03.

<sup>8</sup> Corte di giustizia, 21 luglio 2005, C-231/03.

ministrazione aggiudicatrice. In buona sostanza, la Corte ha escluso che l'affidamento a una società mista, seppure partecipata maggioritariamente dall'ente pubblico, possa essere equiparato all'*in house*, con il corollario per cui anche in tal caso dovranno trovare applicazione le procedure a evidenza pubblica previste in materia di appalti.

Ferma, infatti, restando l'insussistenza di un obbligo da parte dell'ente pubblico di «esternalizzare» gli appalti, occorrerà comunque fare sempre ricorso alle procedure a evidenza pubblica quando l'amministrazione aggiudicatrice intenda affidare un servizio a una «società distinta» alla quale essa stessa partecipi insieme a un socio privato. Le ragioni poste a fondamento sono duplici:

- da un lato, l'esclusione della gara verrebbe di fatto a conferire un vantaggio concorrenziale al socio privato, seppure «in parte qua»;
- dall'altro, la partecipazione del capitale privato alla società affidataria verrebbe di fatto a sviare la missione dagli interessi pubblici verso interessi privatistici.

Con la successiva sentenza 13 ottobre 2005, *Parking Brixen*<sup>9</sup>, la Corte di giustizia sembra portare alle estreme conseguenze l'interpretazione restrittiva dell'affidamento *in house* sotto il profilo del «controllo analogo». Essa, infatti, si spinge a sancire l'illegittimità dell'affidamento della concessione del servizio di gestione di un parcheggio pubblico a pagamento, con corrispettivo da parte di terzi utenti, nel caso in cui, nonostante la titolarità totalmente pubblica del soggetto gestore, non appare comunque possibile perseguire da parte della pubblica amministrazione il «controllo analogo» su di esso, alla stessa stregua di quello partecipato sui propri servizi. Tre sono in particolare gli indici rivelatori negativi al cui esistere è esclusa la praticabilità del controllo analogo:

- la possibilità dell'ampliamento dell'oggetto sociale;
- l'espansione territoriale dell'attività a tutto lo Stato e all'estero;

<sup>9</sup> Corte di giustizia, 13 ottobre 2005, C-485/03.

– l'apertura obbligatoria della società al capitale privato.

Da ultimo, con la sentenza 6 aprile 2006 *Anav*<sup>10</sup>, su questione pregiudiziale sottopostale con ordinanza di remissione dal Tar Puglia<sup>11</sup>, la Corte ribadisce comunque la legittimità da parte di un ente locale dell'affidamento diretto di un servizio pubblico a una società della quale esso detenga l'intero capitale alle condizioni già affermate (controllo analogo e attività). In tal senso, essa fa salve le disposizioni nazionali operanti in materia (*in primis* l'art. 113, d.lgs. n. 267/2000), affermando che esse sono «conformi al diritto comunitario, fermo restando che l'interpretazione di tale disciplina deve a sua volta essere conforme alle esigenze del diritto comunitario».

In sintesi, dalla ricostruzione più in generale della giurisprudenza comunitaria si possono desumere i seguenti principi. Innanzitutto, viene affermato un principio fondamentale in materia di organizzazione pubblica, in base al quale le amministrazioni sono libere di scegliere il modulo organizzativo attraverso cui realizzare l'interesse pubblico e, più precisamente, se avvalersi delle proprie strutture organizzative (*in house*) ovvero di soggetti giuridici esterni (*outsourcing*). Si tratta, quindi, di una scelta in funzione della realizzazione dell'interesse pubblico affidato dalla legge, riservata in via esclusiva all'autonomia e alla responsabilità dell'amministrazione. È quindi compatibile con il diritto comunitario la libertà dell'ente committente in merito alla scelta dei modelli organizzativi attraverso cui svolgere i servizi di propria competenza. Si tratta del c.d. principio di «alternatività» o di «equivalenza» nella scelta degli strumenti amministrativi per la cura degli interessi pubblici.

In secondo luogo, per quanto riguarda specificamente il modello dell'affidamento diretto di un appalto pubblico di lavori, servizi, forniture, la Corte ne ha sancito la le-

<sup>10</sup> Corte di giustizia, 6 aprile 2006, C-410/04.

<sup>11</sup> Tar Puglia, sez. III, ordinanza 8 settembre 2004, n. 885.

gittimità qualora ricorrano contemporaneamente quattro condizioni:

- l'ente pubblico deve avvalersi di un soggetto giuridicamente distinto;
- l'ente pubblico deve avere una partecipazione totalitaria nel capitale della società;
- l'ente pubblico deve avere un controllo assoluto sulla società;
- la società deve svolgere la propria attività in favore dell'ente pubblico di riferimento.

In questo caso, infatti, la società affidataria del servizio diventa parte dell'organizzazione amministrativa, assimilabile a uno dei servizi della medesima (o, come si usa dire, *longa manus* dell'amministrazione) da cui si distingue solo sul piano formale, così da giustificare la non applicabilità delle procedure a evidenza pubblica.

L'affidamento diretto può quindi solo avvenire a favore di una società sulla quale l'amministrazione aggiudicatrice esercita «un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi».

Tale requisito va inteso in senso sostanziale. Non si tratta della mera nozione di controllo societario: occorre che il soggetto pubblico abbia un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività della società. La partecipazione di un privato, anche minoritaria, al capitale della società partecipata dall'ente locale contraddice tale condizione. Nemmeno la proprietà interamente pubblica è condizione sufficiente: occorre verificare in concreto i poteri dell'organo di amministrazione e l'assenza di una «vocazione commerciale» della società. La Corte di giustizia richiede anche che la società pubblica svolga la parte prevalente della propria attività in favore dell'amministrazione. Se non si verificano tali condizioni, l'attività deve essere appaltata a privati secondo le regole procedurali e sostanziali degli appalti pubblici.

Con riferimento all'esperienza italiana, le maggiori difficoltà derivano proprio dalla necessità di costruire tra l'ente e la società un rapporto di controllo tale da escludere qualsiasi autonomia della seconda rispetto al primo,

anche tenuto conto delle nuove norme di diritto societario italiano.

Restano inoltre alcuni elementi di incertezza e dubbi interpretativi – ad esempio sotto il profilo del controllo (numero dei soggetti controllanti e destinatari dell'attività del soggetto controllato, ecc.) o della destinazione dell'attività (es. momento di valutazione della stessa) –, che né il giudice comunitario, né tanto meno il giudice nazionale, spesso oscillante nelle sue decisioni<sup>12</sup>, hanno chiarito in via definitiva, sostanzialmente confermando che si tratta di una materia non cristallizzata, bensì soggetta a valutazioni ancora in parte «mobili» e legate alla casistica specifica.

### 5.2.2. *L'affidamento in house nell'ordinamento italiano*

L'elaborazione del giudice comunitario sugli affidamenti *in house* è stata ripresa dal legislatore italiano in occasione dell'ultima riforma dell'ordinamento generale dei servizi pubblici locali.

<sup>12</sup> Così, ad esempio, il Consiglio di Stato, mentre in una prima decisione dava un'interpretazione forse eccessivamente ampliata dell'approvvigionamento *in house* (Consiglio di Stato, sez. V, 19 febbraio 2004, n. 679), in una successiva, al contrario ha messo in discussione l'intero sistema di affidamento diretto, ravvisando in esso una possibile violazione delle norme poste a presidio della concorrenza (Consiglio di Stato, sez. V, ord. 22 aprile 2004, 2316). Cfr., inoltre, Tar Puglia, sez. III, 22 luglio 2004, n. 885 e Tar Liguria, 27 maggio 2004, n. 822. Per approfondimenti, si rinvia, tra gli altri, a L. Valentino, *Gli affidamenti in house tra principi di concorrenza e prerogative statali alla luce della recente giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in «Dir. Unione Europea», n. 4, 2005, p. 739; O.M. Calsolaro, *In House providing: il Tar Napoli interpreta il concetto di controllo analogo*, in «Foro amm.-Tar», fasc. 5, 2005, p. 1787; A. Massero, *L'«in house providing»: una questione da definire: Consiglio di Stato, sez. V, ord. 22 aprile 2004, n. 2316*, in «Giorn. dir. amm.», n. 8, 2004, p. 849; M. Galesi, *In house providing: verso una concreta definizione del «controllo analogo»? (commento a Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza 22 aprile 2004, n. 2316)*, in «Urban. e app.», n. 8, 2004, p. 931; M. Riccio, *La dubbia sanabilità degli affidamenti «in house providing» (commento a Consiglio di Stato, sez. V, 18 febbraio 2004, n. 679)*, in «Urban. e app.», n. 6, 2004, p. 690.

Infatti, il nuovo art. 113 del d.lgs. del 18 agosto 2000 n. 267<sup>13</sup>, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ricorre in due casi al sistema dell'*in house providing* come modello per l'organizzazione dei servizi pubblici locali. Innanzitutto, tale modello è previsto per la gestione delle reti<sup>14</sup>. In secondo luogo, è previsto quale modello di gestione del servizio. La norma, infatti, individua differenti modalità di affidamento e opera una distinzione fondamentale tra i servizi a rilevanza economica e i servizi privi di rilevanza economica<sup>15</sup>.

Per i servizi a rilevanza economica viene innanzitutto stabilito il principio della separazione tra la proprietà delle reti e degli impianti, di norma riservata all'ente locale, e l'erogazione del servizio, affidata a soggetti terzi. L'affidamento del servizio, poi, può avvenire secondo tre diverse modalità:

- a società di capitali, individuate attraverso procedure a evidenza pubblica;
- in via diretta (cioè senza una gara pubblica) a favore di società a capitale misto, nelle quali però il socio privato sia stato scelto con procedure a evidenza pubblica;
- in via diretta a società a capitale interamente pubblico, ma solo a condizione che l'ente pubblico titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società

<sup>13</sup> Come modificato dall'art. 14 della l. n. 269/2003 e dall'art. 4, comma 234, della l. n. 350/2003 (legge finanziaria 2004).

<sup>14</sup> Art. 113, comma 4.

<sup>15</sup> Sull'affidamento *in house* nell'ordinamento italiano, e in specie sulla disciplina dei servizi pubblici locali, si vedano M. Giorello, *L'affidamento dei servizi pubblici locali tra diritto comunitario e diritto nazionale*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2004, 929; R. Ursi, *Brevi osservazioni sui presupposti dell'approvvigionamento in house di servizi pubblici locali alla luce del nuovo testo dell'art. 113, comma 5, lett. c, del testo unico sugli enti locali*, in «Foro it.», n. 4, 2004, p. III-196; C. De Rose, *Le società miste ed i lavori in house tra norme comunitarie e norme nazionali: spunti da un convegno dell'IGI*, in «Cons. Stato», n. 9, 2003, II, 1611; R. Ursi, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in «Dir. amm.», fasc. 1, 2005, p. 179.

realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla (affidamento *in house*)<sup>16</sup>.

L'erogazione del servizio pubblico locale privo di rilevanza economica, invece, è affidata direttamente dall'ente locale, a seconda dei casi, a società a capitale interamente pubblico, ad aziende speciali e a istituzioni.

Da sottolineare, inoltre, che il modello della società *in house* è stato fatto oggetto di disciplina anche da parte di alcune leggi regionali intervenute in materia. Il riferimento è, da un lato, alla legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, che disciplina nel dettaglio l'istituto, in ordine alle diverse conseguenze che ne discendono sotto il profilo sia strumentale che funzionale; dall'altro, alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 giugno 2005, n. 13, la quale, disciplinando l'organizzazione del servizio idrico integrato, indica l'affidamento diretto quale modello ordinario (in controtendenza con l'idea della eccezionalità) di gestione del servizio in questione.

La nuova disciplina dei servizi pubblici locali prevede dunque un modello di *in house providing* conforme ai dettami del giudice comunitario, in quanto ricorrono esattamente gli stessi presupposti e i limiti di applicabilità dell'istituto stabiliti nelle diverse pronunce della Corte di giustizia. Vi è pertanto dal punto di vista formale una equiparazione (almeno con riferimento agli aspetti normativi) tra quanto stabilito dal diritto comunitario e quanto previsto dall'ordinamento italiano.

Nel testo unico delle disposizioni sugli enti locali manca ancora, tuttavia, una importante precisazione: il ricorso all'affidamento *in house* deve costituire un'eccezione, che le pubbliche amministrazioni devono giustificare. Dimostrandone caso per caso la necessità, nonché i vantaggi che ne derivano in termini di minori costi e maggiore efficienza, ma anche l'impossibilità di soluzioni diverse e meno restrittive della concorrenza.

Inoltre, è difficile negare che la recente riforma segni

<sup>16</sup> Art. 113, comma 5.

il ritorno della società a partecipazione maggioritaria o totalitaria dell'ente locale come modello gestionale centrale, in parziale contraddizione con il processo di liberalizzazione del settore dei servizi pubblici, tanto che autorevole dottrina ha parlato di «neosocialismo municipale»<sup>17</sup>.

Il paradosso della disciplina contenuta nella riforma dei servizi pubblici locali sta proprio nella circostanza che, se da un lato, essa offre, rispetto alla precedente, sicuramente il fianco a minori rilievi sotto il profilo formale della compatibilità con la normativa comunitaria; dall'altro, essa risulta dal punto di vista sostanziale per più aspetti foriera di «chiusura al mercato» e segna, nei fatti, la rinascita delle società pubbliche e degli affidamenti diretti<sup>18</sup>.

È stato evidenziato in dottrina<sup>19</sup> che il soggetto affidatario *in house* è a sua volta sottoposto all'obbligo di osservanza della disciplina degli appalti pubblici, con la conseguenza che l'apertura alla concorrenza si sposterebbe per così dire «a valle», cioè non nel momento dell'affidamento diretto, ma in quello successivo in cui l'affidatario acquista lavori, beni e servizi da terzi. Peraltro, come evidenziato da altri<sup>20</sup>, lo spostare la concorrenza «a valle» non significa affatto che il saldo complessivo sia in pareggio, ovvero non significa che il complesso delle gare, che gli affidamenti evitano, si realizzi poi «a valle» e a opera dell'affidatario *in house*.

<sup>17</sup> S. Cassese, *Il neosocialismo municipale*, in «Corriere della sera», 29 ottobre 2003, il quale sottolinea come la nuova disciplina produca «un ordinamento schizofrenico. Lo Stato diventa leggero al centro, pesante alla periferia. Le imprese pubbliche nazionali vengono privatizzate e i settori dominati da monopoli legali liberalizzati, così rispondendo al diritto comunitario. Invece, in periferia si lasciano vivere imprese pubbliche e si consente la loro espansione.

<sup>18</sup> R. Ursi, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, cit., p. 207.

<sup>19</sup> D. Casalini, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, Jovene, 2003, p. 285.

<sup>20</sup> G. Greco, *Imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico, affidamenti «in house»: ampliamento o limitazione della concorrenza?*, cit., p. 74.

Si deve, infatti, tenere conto che gli affidamenti diretti possono essere distinti in due tipi: un primo, in cui l'affidatario opera come mero sostituto o intermediario dell'ente affidante e si rivolge a terzi per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori; un secondo in cui l'affidatario opera in proprio come imprenditore, fornitore o prestatore di servizi, organizzando con i propri mezzi e personale i fattori della produzione. Nel primo caso – che la direttiva n. 18/2004 e il Codice dei contratti qualificano correttamente come «centrale di committenza» – il principio di concorrenza non è pregiudicato poiché la centrale è qualificata come amministrazione aggiudicatrice ed è quindi tenuta ad osservare le procedure a evidenza pubblica. Diversamente, nel secondo caso – nel cui ambito sono inquadrare le società di gestione delle reti e di erogazione dei servizi ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 questo effetto non si verifica, perché l'affidatario realizza direttamente i prodotti da fornire i servizi e i lavori da svolgere, determinandosi di conseguenza una perdita secca in termini di concorrenza.

Per questo risultano fondamentali i richiami alla necessità di interpretare in maniera rigorosa la sussistenza dei requisiti dell'affidamento *in house* legittimanti l'applicabilità di deroghe al principio di concorrenza, configurandosi la società *in house* come uno «special purpose vehicle», uno strumento a tempo e ben caratterizzato quanto a modalità e limiti di applicazione.

Tali richiami sono venuti innanzitutto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale, in diverse segnalazioni, ha più volte ribadito il proprio orientamento sul tema, sottolineando come, conformemente a quanto indicato anche a livello comunitario, il ricorso all'*in house* debba essere considerato un'eccezione rispetto al principio generale della gara pubblica nella scelta delle modalità di affidamento di servizi, lavori e forniture, non soltanto in materia di appalti ma anche laddove a trovare applicazione sia l'istituto della concessione<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Si vedano, ad esempio, la Segnalazione AS222 «Disciplina dei

La normativa statale deve essere infatti interpretata alla luce dei principi generali del diritto comunitario. I trattati stabiliscono in primo luogo il principio di un'economia di mercato e in libera concorrenza e garantiscono la libera prestazione dei servizi nell'ambito del mercato unico europeo. In applicazione di tali principi, il diritto comunitario prevede una disciplina degli appalti pubblici fondata sulla non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza. Coerentemente, detta disciplina individua la gara come procedura tendenzialmente esclusiva di aggiudicazione.

Inoltre, tali regole generali, nonostante formalmente dettate con riferimento alla materia degli appalti, sono state considerate applicabili anche alle concessioni di pubblici servizi, come chiarito dalla Commissione europea<sup>22</sup> e come sancito dalla Corte di giustizia (sentenza 7 dicembre 2000, *Telaustria*, causa C-324/98).

Come noto, la concessione presenta rispetto all'appalto tratti distintivi riconducibili, in particolare, alla natura unilaterale del titolo, al carattere surrogatorio dell'attività in concessione; al trasferimento di potestà pubbliche in capo al concessionario e all'incombenza in capo allo stesso del rischio di gestione legato alla controprestazione da parte degli utenti. A ben vedere, tuttavia, pur nella diversità degli istituti e benché alle concessioni non risulti astrattamente applicabile la disciplina in materia di appalti (come confermato anche dalle nuove direttive europee 17 e 18 del 2004 e recepite nel Codice dei contratti pubblici), anche in relazione alle stesse troveranno applicazione i principi generali di non discriminazione,

servizi pubblici locali», pubblicata in «Bollettino», n. 43/2001; la Segnalazione AS266 «Normativa di settore dei servizi idrici», pubblicata in «Bollettino» n. 35-36/2003, e la Segnalazione AS311 «Modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali», pubblicata in «Bollettino», n. 35/2005. Da ultimo, la Segnalazione AS5375 «Affidamento di servizi pubblici locali aventi rilevanza economica secondo modalità c.d. *in house* ed alcuni contenuti della legge delega in materia di tali servizi», pubblicata in «Bollettino», n. 50/2006.

<sup>22</sup> Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario, 12 aprile 2000, 121/02.

parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

Il diritto comunitario e nazionale prevedono quindi, secondo l'Autorità garante, solo in via eccezionale la possibilità di derogare alla regola della gara attraverso affidamenti diretti (*in house*). Di qui, la necessità, per gli enti locali che intendano procedere all'affidamento dei servizi secondo tale modalità, di motivare sempre e con chiarezza l'effettivo sussistere delle circostanze giustificanti l'opportunità di tale affidamento, in quanto, secondo il diritto comunitario e nazionale, l'affidamento dei servizi pubblici deve in linea generale, salvo le eccezioni espressamente stabilite, rispettare il principio di tutela della concorrenza, che si concretizza nella necessità di procedere attraverso gara.

I richiami a un'interpretazione restrittiva dell'applicazione dell'istituto dell'*in house* sono venuti anche, seppure non sempre in modo lineare, da strutture governative. Il riferimento è, tra l'altro, da un lato, alla circolare 6 giugno 2002, n. 8756, della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie, nella quale si rappresenta come, anche per gli appalti il cui importo risulti inferiore alla soglia stabilita dalle direttive comunitarie, il ricorso alla scelta diretta deve essere un'evenienza eccezionale, giustificabile solo in presenza di specifiche ragioni tecniche ed economiche. Si impone pertanto una scelta del concessionario effettuata secondo criteri obiettivi e trasparenti, tali da assicurare in ogni caso (e valutate le circostanze concrete) la concorrenza tra i soggetti interessati.

Dall'altro alla circolare del ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 2004<sup>23</sup>, la quale circoscrive l'affidamento *in house* (ma non anche quello a società miste) ai margini del sistema, configurandolo come eccezione cui

<sup>23</sup> Circolare 6 dicembre 2004.

ricorrere soltanto in casi eccezionali e residuali, venendosi contrariamente ad eludere i principi derivanti dai trattati, in particolare le norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché i principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento che disciplinano il mercato dei servizi.

Tale affidamento potrebbe trovare giustificazione esclusivamente in una motivata e comprovata ragione di interesse pubblico che obiettivamente escluda la possibilità di ricorrere alla gara e la stessa «durata della società *in house*, nell'atto di affidamento, dovrà essere motivata e obbligatoriamente limitata al tempo necessario per il superamento degli impedimenti all'effettiva messa in concorrenza del servizio». Più di recente, si segnalano alcune iniziative governative. Innanzitutto, con il d.-l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto «Bersani») convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, sono stati stabiliti limiti all'attività delle società costituite dagli enti locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di medesimi enti (art. 13). Inoltre, è attualmente in discussione al Senato il d.d.l. AS 772 «Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali» (c.d. d.d.l. Lanzillotta) che si propone di riformare organicamente la disciplina generale dei servizi pubblici locali. Il disegno di legge, tra l'altro, contiene una disciplina dell'*in house*, che ammette il ricorso a tale modalità di affidamento solo in ipotesi circoscritte ed entro limiti ben precisi.

### 5.3. *La diffusione della gestione in house nei settori delle public utilities*

#### 5.3.1. *Premessa*

L'affidamento *in house*, come già ricordato, è previsto, in generale, dall'art. 113, comma 5, lett. c, del Tuel e, come specifica il primo comma dello stesso articolo, la disciplina relativa alla modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali risulta inderogabile e integrativa

delle discipline di settore. Tuttavia, si precisa anche che «restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie. Restano escluse dal campo di applicazione del presente articolo i settori disciplinati dai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79 e 23 maggio 2000, n. 164 e successive modificazioni».

Da ciò consegue che la possibilità di ricorrere all'affidamento *in house* è stata esplicitamente esclusa dai settori dell'energia elettrica, dove per la gestione delle reti locali il decreto Bersani ha previsto un periodo transitorio di 30 anni (che scade il 31 dicembre 2030) in cui vengono sostanzialmente confermate le concessioni in essere all'entrata in vigore del decreto stesso, e al termine del quale è previsto la concessione delle reti mediante gare a evidenza pubblica, e da quello del gas, dove il decreto Letta ha previsto esclusivamente il ricorso alle gare a partire dal 1° gennaio 2006, termine successivamente prorogato al 1° gennaio 2008 (o, addirittura, al 1° gennaio 2011 in alcuni particolari casi)<sup>24</sup>.

Dopo varie disposizioni legislative succedutesi nel tempo e che hanno reso il quadro normativo assai mutevole e incerto, la possibilità dell'*in house* è stata esclusa anche dal settore dei trasporti pubblici locali: un emendamento introdotto nell'art. 1, comma 48, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, (c.d. Delega ambientale)<sup>25</sup> ha infatti precisato, che, quanto previsto dall'art. 113 del Tuel e successive modificazioni, «non si applichi al settore del trasporto pubblico locale che resta disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni», ribadendo così l'intento di liberalizzare il settore con le modalità prevista dal decreto Burlando (così come modificato nel 1999). In questo settore la fine del periodo transitorio è stata alla fine prorogata al

<sup>24</sup> Il termine è stato così prorogato dall'art. 23 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, in G.U. 30 dicembre 2005, n. 303.

<sup>25</sup> Legge 15 dicembre 2004, n. 308, «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislatura in materia ambientale e misure di diretta applicazione».

31 dicembre 2006 dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2006), con la possibilità di una ulteriore estensione fino al 31 dicembre 2007 se ricorrono le condizioni stabilite dal comma 3-ter dell'art. 18 del d.lgs. 422/1997 (aggiunto, al pari del già citato comma 3-*quater* e dei successivi commi 3-*quinquies*, 3-*sexies* e 3-*septies*, dall'art. 1, comma 394, della stessa l. 266/2005)<sup>26</sup>.

Stessa sorte, alla fine, è toccata anche all'attività di gestione dei rifiuti. L'affidamento diretto a società strumentali e interamente controllate da enti locali era infatti reso possibile dalle disposizioni del d.lgs. n. 269/2003, ma l'art. 202 del nuovo Codice dell'ambiente ha recentemente imposto, per l'affidamento della gestione del servizio, il ricorso a procedure a evidenza pubblica<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Le condizioni previste dal comma 3-ter sono:

a) nel caso di aziende partecipate da Regioni o enti locali, che, entro il 31 dicembre 2006, sia avvenuta la cessione, mediante procedure ad evidenza pubblica, di almeno il 20 per cento del capitale sociale ovvero di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti a società di capitali, anche consortili, nonché a cooperative o consorzi, purché non partecipate da Regioni o da enti locali;

b) in ogni altro caso, che, entro il suddetto termine del 31 dicembre 2006, si dia luogo a un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale ovvero alla costituzione di una società consortile, con predisposizione di un piano industriale unitario, di cui siano soci almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale. Le società interessate dalle operazioni di fusione o costituzione di società consortile devono operare all'interno della medesima Regione ovvero in bacini di traffico uniti da contiguità territoriale, in modo che tale nuovo soggetto unitario risulti affidatario di un maggiore livello di servizi di trasporto.

<sup>27</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale». In particolare, l'art. 202 al primo comma recita: «L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

### 5.3.2. I settori: il servizio idrico integrato e il servizio di igiene ambientale

L'affidamento *in house* resta quindi, attualmente, possibile solo nel caso del servizio idrico integrato. Tra l'altro, il d.d.l. c.d. Lanzillotta, sopra citato, dispone che la gestione delle risorse e dei servizi pubblici resti necessariamente pubblica. Ai fini di questo lavoro, però, si sono analizzati anche i dati relativi al settore dei rifiuti, in cui, come abbiamo visto, il ricorso all'affidamento diretto è stato escluso solo recentemente.

Per ciò che riguarda il servizio idrico, sui 91 ambiti territoriali ottimali (Ato) individuati a livello nazionale, alla fine del 2004 risultavano effettuati 38 affidamenti (il 42 per cento degli Ato totali): di questi, un solo ambito ha indetto la gara, mentre in 25 casi (66 per cento del totale) si è fatto ricorso all'affidamento diretto a una società mista a prevalente capitale pubblico, mentre nei restanti 12 Ato (32 per cento del totale) l'affidamento ha riguardato società interamente pubbliche<sup>28</sup>. Gli affidamenti *in house*, quindi, hanno riguardato finora circa il 13 per cento degli Ato totali, e ben un terzo di quelli in cui è stato ultimato l'affidamento.

Il settore della gestione dei rifiuti solidi urbani (Rsu) è forse quello più complesso e articolato, sia da un punto di vista dei modelli gestionali presenti oggi in Italia, sia per il numero di operazioni e fasi comprese nel comparto (spezzamento, raccolta, trasporto, recupero e smaltimento), ognuna con un diverso grado di contendibilità. In particolare, le attività di raccolta e spazzamento risultano dei monopoli naturali in cui è possibile introdurre solamente forme di concorrenza per il mercato, mentre altri servizi, quali il recupero, lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti presentano un maggior grado di apertura alla concorrenza nel mercato; inoltre, se nel primo

<sup>28</sup> Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2004), *Terzo Rapporto sullo stato di avanzamento della L. 36/94 luglio 2004*, aggiornato al luglio 2004.

caso troviamo numerose gestioni in mano pubblica, nel secondo accanto a operatori pubblici non è raro trovare anche attori privati. La forte diffusione delle gestioni in economia rende il settore ancora notevolmente frammentato, con numerosi piccoli operatori che operano in un ambito territoriale di dimensione comunale.

La riforma del settore sta però iniziando a produrre alcuni frutti e negli ultimi anni si è assistito, da un lato, a un diffuso processo di aggregazione che sta portando a un aumento della dimensione media degli operatori, e, dall'altro, alla progressiva privatizzazione delle società pubbliche, che vedono sempre più spesso capitali privati affiancarsi a quelli degli enti locali grazie alla trasformazione delle società pubbliche in società miste.

Ciononostante, il processo di liberalizzazione è tutt'altro che a buon punto e, come succede spesso, un quadro normativo incerto e particolarmente permissivo (poiché lascia aperte soluzioni alternative alla gara) non agevola l'effettivo abbattimento dei monopoli legali locali e l'introduzione della competizione per la gestione del servizio.

Come è stato sottolineato in una recente ricerca dell'Istituto Medio credito centrale (Mcc), «la *deregulation* del settore sconta, invece, gravi ritardi con riferimento alle modalità di affidamento del servizio. In particolare, laddove il servizio veniva affidato a gestori pubblici o a società miste a prevalente capitale pubblico si continua a rilevare la tendenza da parte dei nuovi Ato a confermare gli affidamenti diretti, senza il ricorso a gare»<sup>29</sup>. Gli enti locali giocano ancora un ruolo di particolare rilievo sia nei piccoli Comuni, dove sono ancora particolarmente diffuse le gestioni dirette, sia nei Comuni più grandi, dove invece il modello prevalente è quello della società per azioni a capitale pubblico.

Negli ultimi anni la presenza del pubblico all'interno del settore è andata via via intensificandosi: in base ad

<sup>29</sup> Mcc, *Lucky Town. Il sistema delle local utility in Italia*, Milano, 2005, p. 111.

TAB. 1. *Forme di gestione della raccolta e trasporto: confronto per numero di Comuni e per numero di abitanti serviti (valori percentuali)*

Tipo di gestione	Per numero di Comuni		
	1998	2002	2005
Gestione diretta	24,3	14,7	11,1
Società pubbliche	27,3	30,0	34,8
Società miste	2,6	12,0	15,9
Società private	45,9	43,2	38,2
	Per numero di abitanti		
	1998	2002	2005
Gestione diretta	18,9	12,1	5,2
Società pubbliche	39,6	43,3	45,3
Società miste	2,6	11,9	18,8
Società private	38,9	32,7	30,7

Fonte: Osservatorio servizi igiene urbana.

alcuni dati pubblicati da Mcc, a una progressiva riduzione delle gestioni in economia, fa riscontro un aumento delle partnership pubblico/privato e delle società completamente pubbliche; la presenza delle società private tende invece a ridursi, nonostante il ricorso sempre più frequente all'*outsourcing* da parte delle società pubbliche per alcune fasi e operazioni (in particolare, il recupero di rifiuti riciclabili) della filiera dell'igiene urbana<sup>30</sup>.

Questi dati vengono confermati da altri più recenti contenuti nel terzo rapporto dell'Osservatorio dei servizi di igiene urbana, in base al quale il numero di Comuni serviti da società private sarebbe passato, fra il 1998 e il 2005, dal 45,9 per cento al 38,2 per cento, mentre le gestioni dirette sarebbero scese dal 24,3 per cento all'11,1 per cento, le società miste dal 2,6 per cento al 15,9 per cento e le società completamente pubbliche (che rappresentano la quota di affidamento diretto) sarebbero passate dal 27,3 per cento al 34,8 per cento (tab. 1), cioè da circa un quarto a oltre un terzo del totale<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 112-113.

<sup>31</sup> Osservatorio servizi igiene urbana, *Le forme di gestione dei rifiuti*

Il dato sulla presenza del pubblico diventa ancora più accentuato se si osserva il fenomeno in termini di abitanti serviti: nel 1998, infatti, la presenza delle società a capitale completamente pubblico era molto simile a quella delle società completamente private, mentre oggi le prime hanno una quota di mercato superiore del 50 per cento a quella detenuta dalle seconde.

### 5.3.3. *Gli affidamenti dei lavori pubblici*

Lo scenario descritto a livello locale si ripropone in maniera speculare anche a livello nazionale, dove il fenomeno degli affidamenti diretti a imprese a capitale completamente pubblico risulta essere un fenomeno assai rilevante. Come già messo in evidenza dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche nel caso delle concessioni di lavori pubblici si fa largo ricorso a procedure alternative alla gara<sup>32</sup>.

Nonostante ciò, in base ad alcuni dati acquisiti dall'Autorità garante risulta che l'80 per cento degli appalti di lavori di importo superiore a 1.000.000 di euro, eseperti a partire dal 1999, è stata affidata per mezzo di trattativa privata, mentre solo nel 20 per cento dei casi si è fatto ricorso a licitazione privata. Per avere un'idea della grandezza economica del fenomeno, su un totale di 11 miliardi di euro di importo complessivo, i lavori espletati da imprese scelte con l'affidamento diretto ammontano a circa 8,4 miliardi (78 per cento); in particolare, ben il 31 per cento dei lavori riferibili alle concessioni assentite senza gara sono stati affidati ad imprese proprie o controllate dal concessionario. Come stato rilevato all'interno della segnalazione già citata, «Tenuto conto che tali lavori

*urbani*. 3° Rapporto, Ferrara, 2006, p. 13. I dati sono relativi ad un'indagine condotta su un campione di oltre 2.700 Comuni italiani.

<sup>32</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, Segnalazione AS336, in «Bollettino», n. 11/2006. In merito si veda il cap. IV del presente volume.

sono realizzati da un numero limitato di imprese (14), poche imprese hanno dunque il privilegio di realizzare lavori pubblici per un ammontare considerevole, in assenza di libera concorrenza»<sup>33</sup>.

#### 5.3.4. *I settori dell'information and communication technology (Ict)*

La situazione non sembra diversa nemmeno nei settori dell'*information and communication technology* (Ict). In base a una recente ricerca condotta da Assinform, nel settore dei servizi Ict ben il 46,4 per cento della domanda della pubblica amministrazione, e circa il 20 per cento della domanda totale, vengono soddisfatte da imprese a capitale pubblico che hanno ottenuto un affidamento *in house*. Il fenomeno risulta inoltre in crescita: il fatturato di queste aziende è infatti cresciuto, fra il 2003 e il 2004, del 12,5 per cento, mentre ben 16 delle 34 imprese del campione di indagine sono state costituite fra il 1996 ed il 2004. Il loro livello di efficienza risulta leggermente al di sotto della media nazionale, anche se spesso non ci sono criteri di efficienza economica alla base delle decisioni degli enti locali di ricorrere agli affidamenti *in house*, ma piuttosto motivazioni legate a una maggiore conoscenza del territorio e della clientela finale: dall'esame dei costi interni e del fatturato delle imprese risulta, infatti, che i dipendenti delle aziende *in house* «costano» il 35,1 per cento in più della media nazionale del settore (59.020 euro l'anno, contro 43.700 di media), a fronte di una produzione che è del 33,5 per cento superiore alla media nazionale (133.355 euro per dipendente contro 99.900 euro medi dell'intero comparto).

A livello nazionale il quadro resta sostanzialmente immutato. Le imprese *in house* soddisfano il 25,5 per cento

<sup>33</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato (2006), Segnalazione AS336, cit.

TAB. 2. *Imprese in house nel settore Ict: rilevanza del fenomeno e scostamenti dalla media di settore (valori percentuali)*

Imprese <i>in house</i>	Domanda PA servita	Domanda totale servita	Scostamento da media settore	
			Costi per dipendente	Prodוז. per dipendente
Imprese nazionali	25,5	14,5	+124,4	+115,7
Imprese locali	46,4	19,9	+35,1	+33,5

della domanda di servizi *high tech* della pubblica amministrazione e il 14,5 per cento della domanda totale del mercato, ma la loro efficienza risulta al di sotto della media di settore. A fronte di un costo medio per dipendente superiore del 124,4 per cento rispetto alla media di settore, infatti, il valore della produzione supera la media settoriale solo del 115,7 per cento (tab. 2).

### 5.3.5. *Quadro di sintesi*

Dai dati riportati emerge in modo abbastanza evidente come il processo di liberalizzazione dei settori dei servizi pubblici a rilevanza economica, e non solo, incontra ancora dei grossi ostacoli, primo fra tutti la tendenza da parte degli enti locali a innalzare barriere all'ingresso dei privati nella gestione delle reti e delle infrastrutture.

Il giudizio non può essere tuttavia netto e definitivo, ma deve in realtà tenere conto di alcune considerazioni che non permettono di delineare con certezza una linea di tendenza per lo sviluppo futuro del comparto dei servizi pubblici locali.

In molti settori non si è ancora concluso il periodo transitorio che raccorda l'era dei monopoli locali a quella dei mercati liberalizzati e, di conseguenza, le amministrazioni locali non sono state ancora chiamate a dover decidere se ricorrere a un affidamento piuttosto che a una concessione. Paradossalmente (e, forse, nemmeno tanto), i periodi transitori più lunghi si registrano proprio nei set-

TAB. 3. *Presenza delle imprese a capitale completamente pubblico nei vari servizi pubblici locali. Tabella riassuntiva*

Settori	Periodo transitorio	<i>In house</i>	Valore <i>in house</i>
Gas	Da 31-12-2007 a 31-12-2010	Non previsto	
Elettrico Idrico	31-12-2030	Non previsto	32% degli Ato affidati
Tpl	Da 31-12-2006 a 31-12-2007	Dal 2005 non previsto	
Rifiuti		Dal 2006 non previsto	34,8% dei Comuni

tori che hanno imposto, in modo esplicito, il ricorso alle gare per l'affidamento dei servizi, come il gas e l'energia elettrica.

In altri settori, in particolare in quello idrico, che risulta essere quello allo stato più avanzato nel percorso di apertura alla concorrenza, almeno per ciò che riguarda la gestione delle reti di distribuzione, ben un terzo degli affidamenti effettuati nel 2004 hanno riguardato società a capitale interamente pubblico e, parallelamente, anche nel settore dei rifiuti si assiste a un progressivo avanzamento delle aziende totalmente pubbliche (tab. 3).

L'apertura dei settori dei servizi locali alle gare e la possibilità che al pubblico possa sostituirsi il privato non garantisce un automatico miglioramento degli indici di efficacia ed efficienza relativi alla gestione dei servizi e un conseguente innalzamento del rapporto qualità/prezzo; e del resto, la stessa Commissione europea non si è mai esplicitamente schierata a favore della proprietà pubblica o privata. Il ricorso a una gestione integrata del servizio, in cui la proprietà delle infrastrutture fa capo alla stessa società pubblica che le gestisce e che eroga il servizio, come avviene per le gestioni *in house*, ha infatti il vantaggio di evitare, almeno in linea teorica, una tariffa finale che sia eccessivamente gonfiata dal fenomeno conosciuto come *double-marginalization*; d'altro canto, eludere il confronto con altri attori concorrenti, evitando di indire procedure a evidenza pubblica, non permette neppure di conseguire i guadagni associati a una gestione più econo-

TAB. 4. Risultati di esercizio di imprese italiane attive nei settori dei servizi pubblici locali, anni 2001-2004. Dati in percentuale

Tipo di azienda	2001			2002			2003			2004		
	Risultato di esercizio			Risultato di esercizio			Risultato di esercizio			Risultato di esercizio		
	Perdita o pareggio	Utile	Totale	Perdita o pareggio	Utile	Totale	Perdita o pareggio	Utile	Totale	Perdita o pareggio	Utile	Totale
Aziende con capitale totalmente o parzialmente pubblico anche a livello locale	26,9	73,1	100,0	33,8	66,2	100,0	25,3	74,7	100,0	37,0	63,0	100,0
Altre aziende	25,8	74,2	100,0	26,2	73,8	100,0	34,7	65,3	100,0	27,6	72,4	100,0
Totale	26,0	74,0	100,0	27,3	72,7	100,0	33,6	66,4	100,0	29,0	71,0	100,0

Fonte: Ufficio statistico Banca d'Italia.

TAB. 5. *Variazione del fatturato di imprese italiane attive nei settori dei servizi pubblici locali, anni 2001-2004. Dati in percentuale*

Tipo di azienda	Periodo			
	2001	2002	2003	2004
	Var. % fatturato	Var. % fatturato	Var. % fatturato	Var. % fatturato
Aziende con capitale totalmente o parzialmente pubblico anche a livello locale	16,7	3,8	3,4	15,7
Altre aziende	8,7	1,6	5,2	8,7
Totale	13,4	2,6	4,5	11,2

Fonte: Ufficio statistico Banca d'Italia.

mica dell'erogazione del servizio da parte di un soggetto selezionato tramite gara<sup>34</sup>.

Alcuni dati forniti dalla Banca d'Italia relativi alle imprese attive nei settori delle *public utilities* sembrano confermare quanto fin qui rilevato: dalle tabelle 4 e 5 si nota infatti che fra il 2001 e il 2004, da un lato, le imprese in cui almeno una quota di capitale è in mano pubblica hanno visto crescere il proprio fatturato in misura mediamente maggiore rispetto alle imprese private (tranne che nel 2003), e che, dall'altro, le imprese private hanno registrato risultati di esercizio mediamente migliori rispetto alle imprese almeno parzialmente pubbliche (con l'eccezione del 2003). Negli ultimi anni, quindi, le quote di mercato in mano pubblica fanno registrare un trend in aumento, nonostante i risultati di esercizio ottenuti siano peggiori delle imprese private.

<sup>34</sup> Sul punto si veda anche A. Petretto, *Forme di affidamento e double marginalization in un monopolio naturale regolato di un servizio pubblico locale*, in «Pol. econ.», n. 3, 2005, pp. 341-359.

#### 5.4. *Considerazioni conclusive*

L'istituto dell'affidamento *in house* risulta caratterizzato come si è visto da una dinamica evolutiva di particolare interesse: introdotto inizialmente come rimedio eccezionale dalla Corte di giustizia europea, poi generalizzato dal legislatore italiano come modello ordinario di organizzazione dei servizi pubblici locali, oggi tale istituto è al centro di numerosi interventi, soprattutto giurisprudenziali, finalizzati a delinearne con maggiore precisione i tratti fondamentali. Tuttavia, le problematiche relative alla concreta applicazione dell'affidamento diretto che rimangono ancora aperte sono tali e tante da potere facilmente ipotizzare che la questione rimarrà «aperta», almeno fino a quando la transizione verso un «ordinamento europeo dei servizi di interesse economico generale» non sarà completata.

Come si è visto dall'analisi dei dati, non è possibile trarre delle conclusioni definitive e puntuali, soprattutto a causa della eterogeneità di scenari che il comparto «servizi pubblici locali» racchiude al proprio interno, e per la ulteriore confusione normativa che spesso caratterizza i singoli settori. Tuttavia, sembra di poter rilevare come l'istituto dell'*in house*, nella sua concreta applicazione in Italia, soprattutto nei settori delle *public utilities*, tenda ad annullare gli effetti del processo di liberalizzazione, primo fra tutti quello del confronto con altre imprese, volto alla selezione dell'azienda più efficiente, con un danno che si ripercuote sia sull'intero sistema economico che, in ultima istanza, sui consumatori finali.

Più in generale, si assiste a livello locale all'affermazione di forme di chiusura dal mercato e di rinascita delle società pubbliche e degli affidamenti diretti, che ostacolano l'introduzione della competizione nella gestione dei servizi pubblici locali. La strategia di molti enti locali sembra infatti quella di focalizzarsi sul territorio nel quale si è operato storicamente, evitando di innescare la competizione con le altre ex municipalizzate. Da questo punto di vista, sarebbe più auspicabile una maggiore apertura

ai capitali privati, dato che nella quasi totalità dei casi la maggioranza dei capitali resta saldamente in mano agli enti pubblici locali e, conseguentemente, la gestione delle imprese assume spesso logiche politiche di mantenimento dello *status quo*, piuttosto che mirare alla ricerca della massima efficienza produttiva e allocativa, che sta alla base del principio di concorrenza.

Questa realtà sollecita considerazioni più generali. Come da alcuni rilevato<sup>35</sup>, emerge un dato spesso trascurato, ossia che l'ordinamento comunitario risulta assai più flessibile di quanto appaia. Esso, infatti, consente, per questi servizi sia il modello dell'*outsourcing* (affidamento all'esterno attraverso le procedure a evidenza pubblica), sia quello dell'*in house providing* (mantenimento all'interno della sfera pubblica della gestione) richiedendo, peraltro, che una volta assunto il primo modello, se ne segue fino in fondo la logica, ossia quella della pubblicità, della trasparenza, del confronto concorrenziale, cioè dei principi del libero mercato; mentre, se si opta per il secondo, si realizzino esattamente le condizioni prescritte, ovvero il totale controllo da parte dell'ente pubblico affidante della società di gestione del servizio.

In altri termini, il diritto comunitario, come si è visto, conferma il principio fondamentale di piena autonomia e di equivalenza nella scelta da parte delle amministrazioni pubbliche del modello organizzativo attraverso cui realizzare l'interesse pubblico e, in particolare, se avvalersi delle proprie strutture organizzative oppure di soggetti giuridici esterni nell'acquisizione di beni e servizi.

<sup>35</sup> R. Ursi, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, cit. Nello stesso Libro verde sul partenariato pubblico privato, la Commissione ha sottolineato come «la scelta se esternalizzare o meno la gestione dei servizi pubblici compete esclusivamente alle autorità pubbliche. Infatti il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non si esprime riguardo all'opzione degli Stati membri se garantire un servizio pubblico attraverso i propri stessi servizi o affidarli invece ad un terzo»: *Libro verde sul partenariato pubblico privato*, 30 aprile 2004, COM (2004) 327, cit.

Si deve ritenere allora che la scelta discrezionale delle amministrazioni pubbliche di optare tra esternalizzazione ovvero autoproduzione attraverso società pubbliche non è sindacabile nell'ottica del diritto comunitario e dipende solo dal contesto di riferimento e dalla prassi.

In questa prospettiva è presumibile che le vecchie municipalizzate, ora trasformate in società pubbliche, continueranno a svolgere il loro servizio, sotto la copertura dell'*in house providing*, mentre per gli enti locali più piccoli si aprirà la strada dell'*outsourcing* attraverso gara ovvero la gestione associata. Tuttavia, sarà compito di tutti gli organismi deputati al controllo (giudice amministrativo, Autorità garante della concorrenza e del mercato, ecc.), ma anche delle stesse istituzioni pubbliche, vigilare affinché non si realizzino forme di commistione, ovvero forme di «in house all'italiana», che violino i principi di concorrenza e di trasparenza.

## CAPITOLO SESTO

### CORTE COSTITUZIONALE, *OUTSOURCING* DELLE FUNZIONI STRUMENTALI E PROCESSI DI ACQUISTO

#### 6.1. *Premessa*

La revisione del Titolo V della Costituzione, riorganizzando le competenze legislative e amministrative, ora ripartite tra Stato e Regioni sulla base di quanto disposto dai novellati artt. 117 e 118, ha avviato una profonda fase di riflessione e di conseguenti conflitti tra i poteri coinvolti. In molti casi, questa «tensione» è sfociata in un contenzioso costituzionale che ha assunto caratteri particolarmente «aspri» e che non sempre è riuscito a dare soluzioni alle complesse questioni interpretative poste dalle amministrazioni ricorrenti.

La tendenza descritta sembra presentare molteplici chiavi di lettura, che possono essere utilizzate anche per cercare di comprendere quali motivazioni siano alla base del fatto che, a più di quattro anni di distanza dalla riforma, molte disposizioni del nuovo Titolo V non siano ancora state attuate.

Ciò detto, le radici di questa criticità di fondo, possono in parte essere rintracciate nella discrasia esistente tra il momento di approvazione della riforma costituzionale e quello di avvio della sua concreta attuazione, avvenuti nel corso di due diverse legislature, peraltro di segno opposto. A ciò deve aggiungersi, nella fase attuativa, il ritardo dovuto al c.d. «ostruzionismo della maggioranza» del precedente governo, dichiaratamente poco favorevole a molti dei caratteri propri dell'assetto definito dal novellato Titolo V<sup>1</sup>.

*Questo capitolo è di Francesca Di Lascio.*

<sup>1</sup> In tal senso, cfr. L. Vandelli, *L'attuazione della riforma del titolo V*

Per altro verso, i meccanismi di effettivo «funzionamento» della riforma costituzionale sono stati rallentati dalle ricorrenti imperfezioni tecniche contenute nel testo riformato, nonché da alcuni «tasselli» mancanti al completamento di un disegno organico in senso pienamente federale del nostro Stato<sup>2</sup>. In proposito, si è sostenuto che la causa di queste lacune possa essere rintracciata nella mancanza di un ampio, quanto necessario, consenso delle forze politiche coinvolte nella fase di progettazione e definizione della l. cost. n. 3/2001<sup>3</sup>.

Successivamente, con l'approvazione della l. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), che contiene la disciplina di adeguamento alle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 3/2001, sono state fornite alcune rilevanti precisazioni in merito ai meccanismi procedurali atti alla definizione dei rapporti tra normativa statale e regionale, sia con riguardo alla configurazione assunta da quest'ultima, sia con riferimento all'assetto delle competenze negli ambiti materiali che l'art. 117, comma 3, ha rimesso alla potestà concorrente<sup>4</sup>.

*e le prospettive della legge 131, in AA.VV., Legge «La Loggia» – Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, Rimini, Maggioli, 2003.*

<sup>2</sup> F. Cuocolo, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, parte seconda, Cost.*, in «Quad. reg.», 2003, p. 721, parla di «disposizioni talora oscure o suscettibili di diverse conclusioni», facendo tra l'altro riferimento alle possibili interpretazioni della mutazione terminologica intervenuta nell'art. 117, comma 1, laddove si precisa che Stato e Regioni hanno «potestà legislativa» a fronte della precedente versione del medesimo articolo in cui, alle seconde, veniva attribuita la competenza a «emanare norme legislative».

<sup>3</sup> Cfr. G. De Martin, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Amministrazione in cammino», Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro «V. Bachelet», reperibile all'indirizzo [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2001, che richiama, in particolare, il riassetto del Parlamento con l'introduzione della Camera delle autonomie, l'accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale e il potenziamento dei meccanismi di «dialogo» tra livelli di governo.

<sup>4</sup> Tra i primi commenti alla legge c.d. La Loggia si segnalano G. Ve-

In tal senso, ha fatto molto discutere la previsione contenuta nell'art. 1, comma 4, della l. n. 131/2003 che, in sede di prima applicazione e in attesa che il Parlamento definisca i principi fondamentali delle materie concorrenti, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «meramente ricognitivi» dei predetti principi, come desumibili dalla legislazione vigente<sup>5</sup>.

Si segnala in proposito che la sostanziale inattuazione della richiamata delega, il cui esercizio è subordinato al rispetto dei criteri di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità e omogeneità; nonché degli ulteriori principi indicati dall'art. 1 comma 6, della legge La Loggia, ha reso necessario prorogare per ben due volte il termine inizialmente disposto<sup>6</sup>.

La descritta situazione di «stallo» non ha, tuttavia, impedito alla Corte costituzionale di intervenire nei ricorsi aventi a oggetto questioni relative alla formulazione,

sperini, *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Giorn. dir. amm.», n. 11, 2003, pp. 1109 ss.; G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Milano, Giuffrè, 2003; e C. Cittadino, *Legge «La Loggia» – Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit.

<sup>5</sup> Si veda, tra gli altri, l'opinione espressa da A. D'Atena, *Legislazione concorrente, principi fondamentali e delega per la formazione dei principi fondamentali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), nella sezione «Speciale Regioni», e, dello stesso Autore, *La difficile transazione in tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», n. 3, 2003, pp. 317 ss.

<sup>6</sup> In particolare, in un primo momento l'art. 1 della l. n. 140/2004 ha spostato il termine utile per l'esercizio della delega da un anno a due anni a partire dall'emanazione della l. n. 131/2003. In un secondo momento, l'art. 4 della l. n. 306/2004 ha portato detto termine a tre anni. Quanto all'esercizio del potere governativo, a oggi, l'unico provvedimento emanato in attuazione dell'art. 1 della l. n. 131/2003 è il d.lgs. n. 30/2006, recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni (in G.U. 8 febbraio 2006, n. 32). Sono, invece, in via di definizione ulteriori provvedimenti aventi a oggetto la ricognizione dei principi relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici, alle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, nonché il governo del territorio.

ai contenuti o alle procedure di attuazione della l. cost. n. 3/2001, come definite dalla legge La Loggia.

In tal senso, il riferimento più significativo è alla sentenza n. 280/2004 che, accontentando solo una parte delle censure mosse dalle Regioni ricorrenti, ha dichiarato incostituzionali i commi 5 e 6 dell'art. 1 della citata legge, giudicati in contrasto con una lettura «minimale» del potere di delega concesso al Governo, in quanto suscettibili di alterare «il carattere ricognitivo dell'attività delegata [...] in favore di forme di attività di tipo selettivo», tali da estendere la medesima delega «in maniera impropria e indeterminata, a un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie», ciò in assenza di precisi criteri direttivi<sup>7</sup>. Dal che sarebbe possibile ravvisare, nel giudizio della Consulta, la violazione dell'art. 76 della Costituzione<sup>8</sup>.

La misura del ruolo svolto dalla Corte costituzionale nella difficile attuazione della riforma del Titolo V è, in verità, molto più ampia di quanto descritto. La Consulta, infatti, interviene in modo crescente a partire dal 2001, tanto da assumere la fisionomia di «giudice creativo» nell'individuazione di soluzioni interpretative di risposta alle continue richieste di orientamento avanzate dallo Stato e dalle Regioni.

Negli anni sinora intercorsi dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, si può, in effetti, dire che il contenzioso relativo al Titolo V non ha «risparmiato» pressoché nessuna delle materie elencate dall'art. 117, all'interno delle

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sentenza 13 luglio 2004, n. 280, reperibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>8</sup> Per un commento alla sentenza n. 280/2004, si veda F. Drago, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*, in «Federalismi.it», n. 22, 2004, rivista telematica reperibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Più in generale sul tema, si segnala, dello stesso autore, *Legislazione concorrente e ricognizione dei principi fondamentali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004.

quali la Corte ha, di volta in volta, dovuto ricondurre gli «oggetti» protagonisti del contenzioso a essa spettante<sup>9</sup>.

Questo diffuso processo di interpretazione e definizione ha riguardato, com'era prevedibile, anche gli strumenti gestionali posti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per l'esercizio delle proprie funzioni e dei propri servizi, tra cui può essere ricompresa l'esternalizzazione degli stessi al di fuori dell'organizzazione amministrativa originaria e, in specie, la gestione in *outsourcing* dei processi di acquisto.

In particolare, con la sentenza n. 277/2005 la Corte costituzionale si è pronunciata in tema di *outsourcing* dei servizi di supporto a strutture di diretta collaborazione, mentre con le sentenze n. 36/2004, n. 345/2004 e, da ultimo, n. 417/2005, la Consulta ha espresso il suo orientamento sulla ripartizione delle competenze legislative e amministrative inerenti la gestione dei processi di acquisto<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Nella relazione su La giustizia costituzionale nel 2003 il presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky ha affermato che l'opera di definizione delle materie indicate dall'art. 117 è avvenuta sulla base di un criterio legislativo-evolutivo, dal quale discende la possibilità che un mutamento nella legislazione ordinaria di settore possa comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto di competenze indicate dal predetto articolo. In tal senso, «al fine di identificare la materia cui una norma afferisce, assume rilievo la finalità perseguita: una legge regionale sugli animali esotici, per esempio, in quanto persegue obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria viene ricondotta alla materia concorrente della «tutela della salute» (sentenza n. 222); mentre la disposizione statale che impone anche alle Regioni di riservare, nell'acquisto dei pneumatici per i loro autoveicoli, una quota di almeno il 20% ai pneumatici ricostruiti viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente (sentenza n. 378)» (la relazione è reperibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V è stata oggetto del quaderno di documentazione n. 37, curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte*, Roma, 2004. In generale, un utilissimo strumento di consultazione è dato dalla banca dati *Contenzioso istituzionale – Titolo V* della Regione Emilia-Romagna, reperibile all'indirizzo [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it).

<sup>10</sup> Le decisioni sono reperibili all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) e [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

6.2. *L'esternalizzazione dei servizi di supporto agli uffici di diretta collaborazione (sentenza n. 277/2005)*

La decisione assunta con la sentenza n. 277/2005 ha riguardato il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), ritenuto lesivo degli artt. 3, comma 1, 51, comma 1, e 97, comma 1 e comma 3 della Costituzione.

La fattispecie in esame non fa, dunque, un diretto riferimento ai profili, più volte richiamati, di riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, ma coinvolge alcuni dei principi di base dell'organizzazione amministrativa nel suo complesso, che pure devono essere interpretati alla luce del vigente assetto costituzionale.

Nello specifico, con la norma regionale censurata è stata autorizzata la stipula di una convenzione tra la società Lazio Service S.p.A. e la Regione Lazio (in specie, con l'Ufficio di presidenza), il cui oggetto è stato indicato nell'affidamento diretto alla predetta società dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione afferenti al Consiglio regionale.

La Lazio Service S.p.A. è stata costituita ai sensi dell'art. 12 della l.r. n. 10/2001 (recante disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2001), che ha ammesso questa possibilità subordinandola al rispetto di talune condizioni.

In primo luogo, è stato disposto l'obbligo di avvalersi del supporto dell'Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo del Lazio (Sviluppo Lazio S.p.A.) durante le procedure di costituzione della nuova società.

Un'ulteriore condizione è stata individuata nelle modalità di gestione della costituenda società, il cui funzionamento sarebbe gravato sul Fondo di rotazione per lo sviluppo regionale del Lazio, di cui all'art. 24 della l.r. n. 6/1999 (già affidato a Sviluppo Lazio S.p.a), mentre la sua organizzazione doveva avvalersi di forza lavoro selezionata secondo le tipologie e con le finalità indicate dall'art. 10, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 468/1997.

Questo provvedimento contiene la revisione della disciplina sui lavori socialmente utili<sup>11</sup> prevedendo, tra l'altro, che le amministrazioni pubbliche, al momento della progettazione dei medesimi lavori, promuovano

la costituzione di apposite società miste che abbiano ad oggetto attività uguali, analoghe o connesse a quelle già oggetto dei progetti in questione, a condizione che la forza lavoro in esse occupata sia inizialmente costituita, nella misura non inferiore al 40 per cento, dai lavoratori già impegnati nei progetti stessi, ovvero in progetti di contenuti analoghi, ancorché promossi da altri enti e nella misura non superiore al 30 per cento da soggetti aventi titolo ad esservi impegnati; tale condizione andrà rispettata per un periodo non inferiore a 60 mesi.

In tal modo, il legislatore ha voluto perseguire un duplice obiettivo: da un lato, la creazione di opportunità occupazionali per il personale impegnato nei lavori socialmente utili, e, dall'altro, la soddisfazione di esigenze istituzionali connesse all'esecuzione di servizi aggiuntivi non precedentemente affidati in appalto o in concessione.

Con l'istituzione della Lazio Service S.p.A., la Regione Lazio ha ritenuto di aver dato seguito e attuazione alla ricordata finalità, tra l'altro espressamente richiamata anche dall'art. 31, comma 1, della l.r. n. 2/2004, che fa menzione dell'obiettivo di promuovere, con la costituzione della predetta società per azioni, la razionalizzazione, l'integrazione ed il miglioramento dell'efficacia nei servizi necessari al funzionamento delle strutture di diretta collaborazione poste a supporto del Consiglio regionale.

Ciò che rileva, invero, ai fini della successiva impugnazione della l.r. n. 2/2004 da parte del governo, è il successivo meccanismo di selezione e reclutamento a tempo indeterminato del personale impiegato nelle strutture di *staff* della Regione.

Infatti, il comma 3 del discusso art. 31 ha stabilito che, a partire dalla data di stipula della convenzione, la

<sup>11</sup> In attuazione di quanto disposto dall'art. 22 della l. n. 196/1997, c.d. legge Treu.

società dovesse porre a disposizione del Consiglio un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni utilizzati dal citato organo, sulla base di quanto disposto dal Titolo II del regolamento di organizzazione approvato con la delibera 29 gennaio 2003, n. 3<sup>12</sup>.

A questa previsione, l'art. 31, comma 4, ha aggiunto che, in sede di prima applicazione, la convenzione dovesse stabilire «tempi e modalità per l'assunzione, da parte della società Lazio Service S.p.A., con contratto a tempo indeterminato, del personale indicato al comma 3, con priorità ai lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale».

L'articolo in esame ha poi precisato che dette assunzioni dovessero avvenire «con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione Lazio» (comma 7) e che agli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione si dovesse provvedere con «gli stanziamenti del capitolo del bilancio del Consiglio regionale concernente le spese del personale» (comma 6).

Secondo il Governo ricorrente, l'esternalizzazione dei servizi di supporto così configurata, pur non essendo illegittima sotto il profilo della modalità di affidamento alla Lazio Service S.p.A., è comunque censurabile.

Il meccanismo derivante dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 31, infatti, eluderebbe in modo inequivocabile il principio costituzionale dell'accesso ai pubblici uffici mediante concorso pubblico e, di conseguenza, anche i principi di eguaglianza tra i cittadini e di buon andamento dell'attività amministrativa.

La Regione si è difesa affermando che, nel merito, la norma impugnata perseguisse l'obiettivo di stabilizzazione del personale addetto a lavori socialmente utili, conformemente a quanto disposto dalla legge statale. L'assunzione dei predetti dipendenti, inoltre, non sarebbe avvenuta al-

<sup>12</sup> Il regolamento di organizzazione del Consiglio regionale è reperibile sul sito [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it).

l'interno dell'organico della Regione bensì di quello della Lazio Service S.p.A., soggetto privato a tutti gli effetti e, come tale, legittimato al reclutamento del proprio personale secondo le ordinarie procedure di «libero mercato»<sup>13</sup>.

A fronte del quadro così delineato, la Corte ha evidenziato, in primo luogo, come l'esternalizzazione dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio non presenta alcun vantaggio in termini economici per la Regione: i costi derivanti dall'accordata preferenza per questa modalità gestionale, infatti, gravano sui capitoli del bilancio ordinariamente utilizzati per far fronte alle spese del personale in servizio (art. 31, comma 6, l.r. Lazio n. 2/2004).

D'altro canto, si potrebbe obiettare, che la finalità della norma in esame è «la razionalizzazione, l'integrazione e il miglioramento dell'efficacia» dei servizi di supporto e non la crescita dell'economicità nel complesso dell'organizzazione amministrativa regionale.

In altre parole, si ritiene che un'amministrazione pubblica possa autonomamente deliberare di modificare la gestione delle proprie funzioni rispetto all'originario assetto «in house» e che questa scelta possa essere rivolta alla crescita della qualità-efficienza piuttosto che alla riduzione dei costi economici e finanziari dati da una certa attività.

Ciò, naturalmente, a patto che, pur non verificandosi quel risparmio di spesa cui è diretta la previsione generale contenuta nell'art. 29 della l. n. 448/2001, non vi sia un aggravio delle spese sostenute prima dell'esternalizza-

<sup>13</sup> Si sottolinea come, per altro verso, la Regione abbia sostenuto che il ricorso proposto dal Governo fosse infondato a causa dell'inedoneità delle presunte lesioni, dedotte con richiamo a principi generali estranei al riparto delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione. La Corte costituzionale ha, tuttavia, disatteso questa doglianza ribadendo un orientamento consolidato in base al quale «lo Stato può impugnare le leggi regionali in via principale deducendo come parametro qualsiasi norma costituzionale, pur se estranea al riparto delle competenze» (in tal senso, vedi le sentenze n. 194/2002, n. 274/2003 e n. 164/2004, tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

zione delle funzioni e/o dei servizi, come sembrerebbe avvenire, in effetti, nel caso in esame<sup>14</sup>.

Ben più rilevante è l'obiezione che la Corte costituzionale muove alla sussistenza di un vincolo di fiduciarità particolarmente intenso tra i soggetti estranei destinati ai servizi di supporto e gli organi di indirizzo politico cui gli stessi fanno riferimento, elemento questo comprovato sia dall'analisi della legislazione regionale di settore, sia da quella del regolamento di organizzazione richiamato dall'art. 31 della l.r. n. 2/2004.

In particolare, si evidenzia come l'art. 11 del predetto regolamento colleghi la durata dell'assunzione, oltre che a un termine comunque definito (5 anni) a quella della legislatura in corso, che non può mai essere «superata» dalla durata degli incarichi conferiti ai soggetti posti a disposizione degli uffici di *staff*.

Secondo la Corte è proprio avverso questa previsione, legittima e coerente con i principi generali posti a base dell'organizzazione amministrativa, fondata sul criterio generale di distinzione tra politica e amministrazione, che si scontra l'ipotesi dell'assunzione con contratto a tempo indeterminato dei predetti soggetti da parte della Lazio Service S.p.A.

In tal modo, infatti, il richiamato vincolo fiduciario perde completamente rilievo poiché, al termine della vigente legislatura non si produrrà più automaticamente la caducazione dei rapporti di impiego in atto, il che precluderebbe agli organi di vertici del futuro Consiglio regionale di valersi, nel corso del loro mandato, di propri collaboratori di fiducia.

Si precisa, tuttavia, che l'ipotesi da ultimo indicata non è espressamente prevista dalla legge regionale impugnata, quasi a lasciare aperta la possibilità che i futuri organi di indirizzo politico continuino comunque a selezionare il proprio *staff* secondo criteri fiduciari, valendosi di

<sup>14</sup> Vedi, in merito, G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 88 ss.

personale distinto, ma aggiuntivo, rispetto a quello della Lazio Service S.p.A.

In tal caso, tuttavia, l'inevitabile quanto irrazionale aggravio del bilancio regionale renderebbe illegittima la modalità organizzativa prescelta, se non altro sotto il profilo dei possibili rilievi contabili prospettati dalla Corte dei Conti in fase di controllo successivo sulla gestione.

Alla luce delle considerazioni esposte, la Corte costituzionale ha ritenuto i contenuti dell'art. 31 della l.r. n. 2/2004 intrinsecamente irragionevoli e lesivi del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché suscettibili di incidere sull'ambito materiale dell'ordinamento civile che, come noto, l'art. 117, comma 2, lett. *l*, rimette alla potestà esclusiva dello Stato.

6.3. *La disciplina di acquisto di beni e servizi è materia regionale?* (sentenze n. 36/2004, n. 345/2004 e n. 417/2005)

Nel corso del travagliato processo legislativo che ha condotto al vigente quadro normativo in tema di acquisti, la Corte costituzionale è più volte intervenuta con proprie decisioni, fornendo utili chiavi di interpretazione dei conflitti insorti<sup>15</sup>. In particolare, le Regioni hanno ritenuto in diverse occasioni che la disciplina statale fosse lesiva delle proprie attribuzioni, in quanto estesa oltre i confini delle competenze legislative tracciati dall'art. 117 della Costituzione.

In effetti, un esame ricognitivo degli elenchi di materie contenuti nei commi 2 e 3 del predetto articolo, dimostra come la funzione di approvvigionamento non sia stata assegnata né alla potestà esclusiva dello Stato, né a quella concorrente. Stando a un'interpretazione testuale si potrebbe, quindi, affermare che l'ambito in questione, ai

<sup>15</sup> Per un'accurata ricostruzione dei processi di cambiamento intervenuti nella modalità organizzativa della funzione acquisti, si veda il capitolo II di questo volume.

sensi del comma 4 del predetto art. 117, sia stato rimesso alla potestà legislativa regionale.

In verità, i «punti di contatto» tra il settore che si considera e altri collocati negli elenchi di cui al predetto articolo comportano, inevitabilmente, la necessità di interpretare la presunta competenza regionale in modo più «sfumato»: gli orientamenti espressi a riguardo dalla Corte costituzionale si pongono, invero, proprio in questo senso.

In specie, la disciplina dei modelli di acquisto di beni e servizi può ben essere ricompresa all'interno del più ampio *nomen* appalti pubblici e questo, a sua volta, «attrae» la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e Cost.)<sup>16</sup>.

D'altro canto, la tutela della concorrenza trova un limite o, quanto meno, un contemperamento, nelle esigenze dettate dalla funzione di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei bilanci pubblici. A questa potestà concorrente, infatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto in molti casi una valenza «rafforzata», reputando che anche norme statali di dettaglio potessero essere inquadrate come principi generali di coordinamento dei sistemi finanziari locali<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Sul tema, vedi G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in «Dir. pubbl.», n. 3, 2002; L. Buffoni, *La «tutela della concorrenza» dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 3, 2003; R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 4, 2004.

<sup>17</sup> Vedi, in proposito, le considerazioni di L. Mercati, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in «Giorn. dir. amm.», n. 6, 2005, pp. 648 ss. Sullo stesso tema, vedi anche A. Benedetti, *Competenza statale «di principi» e coordinamento della finanza pubblica*, in «Gior. dir. amm.», n. 7, 2004, p. 738; Id., *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Competenze e diritti*, in S. Gambino (a cura di), Milano, Giuffrè, 2003; C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in «Giur. cost.», 2004, pp. 497 ss.

È, quindi, difficile ipotizzare che la disciplina delle procedure per l'acquisto di beni e servizi possa essere interamente ricondotta alla potestà residuale delle Regioni e che, in conseguenza di ciò, lo Stato non possa in alcun modo interferire nella definizione di principio di questa materia.

Ciò che rileva, invece, è la necessità di individuare quali siano i limiti cui vincolare la legislazione statale, in modo da impedire invasioni eccessive della potestà regionale che possano compromettere quelle competenze che, senza dubbio, sono «riservate» in senso pieno alle medesime Regioni. Si pensi, ad esempio, alle funzioni connesse all'ordinamento degli uffici.

Le questioni esposte sono state più volte oggetto di decisioni della Corte costituzionale.

Una prima pronuncia, in particolare, ha riguardato alcune questioni sollevate dalla Regione Basilicata con riferimento all'art. 24 della l. n. 448/2001, nella parte in cui imponeva agli enti locali di adottare i prezzi delle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso in caso di procedure di acquisto svolte autonomamente<sup>18</sup>.

Più specificamente, la ricorrente ha lamentato la lesione della competenza regionale relativa all'organizzazione e al funzionamento degli enti locali, giudicando che la disposizione richiamata imponesse in modo autoritativo un comportamento alle amministrazioni locali.

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione non fondata, riconducendo la materia oggetto di ricorso all'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Posto questo orientamento, la Consulta ha poi ritenuto che «l'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale».

<sup>18</sup> Vedi la sentenza n. 36/2004.

Successivamente, con la sentenza n. 345/2004 sono stati esaminati i ricorsi con cui diverse Regioni hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della l. n. 289/2002 e, in particolare, dell'art. 24 della predetta norma, nella sua interezza o solamente per alcuni commi<sup>19</sup>.

Le ricorrenti hanno impugnato, in particolare, la disposizione statale recante l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alle procedure comunitarie per l'acquisto di beni e servizi con importo superiore a 50.000 euro, a esclusione dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, delle cooperative sociali e delle amministrazioni aderenti alle convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.A. o, in alternativa, al c.d. mercato elettronico (comma 2).

Nella pendenza dei ricorsi, il richiamato quadro normativo è stato ripetutamente modificato e le previsioni oggetto delle doglianze regionali sono state abrogate. In conseguenza di ciò, quasi tutte le Regioni hanno ritirato i propri ricorsi, giudicando cessato il proprio interesse. La Regione Veneto, invece, ha ritenuto che l'abrogazione non retroattiva delle disposizioni impugunate facesse persistere le proprie pretese riguardo al riconoscimento della potestà legislativa esclusiva regionale in tema di acquisto di beni e servizi.

È nei confronti di questa Regione, dunque, che la Corte si è espressa, ritenendo la questione non fondata.

Nella sentenza n. 345/2004, infatti, la disciplina dell'acquisto di beni e servizi viene ricondotta alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e, della Costituzione, in ragione della generale valenza assunta dalle procedure a evidenza pubblica, anche in rapporto alle recenti direttive europee in tema di appalti. È attraverso il corretto svolgimento delle medesime proce-

<sup>19</sup> Le Regioni che hanno presentato ricorso sono la Toscana, il Piemonte, la Valle d'Aosta, l'Umbria, l'Emilia-Romagna e il Veneto, cui si aggiunge la Provincia autonoma di Bolzano.

ture, infatti, che la Corte ritiene possa essere realizzata l'effettiva garanzia degli interessi di cui sono portatori gli operatori economici e le imprese interessate agli appalti.

Viene, in tal modo, ribadita la «forza» di questa «materia-non materia», in più occasioni definita come competenza trasversale in grado di interessare più ambiti diversi, che vale di per sé a legittimare un eventuale intervento statale su settori apparentemente di sola spettanza regionale<sup>20</sup>.

Per altro verso, la Consulta richiama una sua precedente decisione, nella quale la norma statale che impone una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza, viene individuata come suscettibile di produrre «una illegittima compressione dell'autonomia regionale» (sentenza n. 272/2004)<sup>21</sup>.

Alla luce delle considerazioni riportate, le norme contenute nella l. n. 289/2002 che impongono l'obbligo di effettuare procedure a evidenza pubblica, fissandone l'ambito oggettivo e soggettivo, oppure quelle che collegano

<sup>20</sup> In generale sul tema, vedi G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, cit.; L. Buffoni, *La «tutela della concorrenza» dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, cit.; R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, cit.; P.A. Cinti e G. Savini, *L'attività normativa statale e la «tutela della concorrenza»*, in «Amministrazione in cammino», 2004.

<sup>21</sup> Per un commento agli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale in tema di tutela della concorrenza vedi A. Concaro e 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», n. 3, 2005; M. Barbero, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza. Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004*, in «Amministrazione in cammino», 2004. Da ultimo, M. D'Angelosante, *La tutela della concorrenza nelle sentenze della Consulta successive alla riforma del Titolo V Cost.: dalla funzione legislativa a quella amministrativa*, reperibile all'indirizzo [www.grupposanmartino.it](http://www.grupposanmartino.it).

alla violazione di tale obbligo sia sanzioni civili come la nullità del contratto, sia misure di responsabilità amministrativa, sono state ritenute pienamente legittime.

Sono, infatti, espressione del potere statale pieno di regolazione del mercato e di promozione, al suo interno, di un corretto e pieno sviluppo della concorrenza tra gli operatori.

La sentenza n. 417/2005 ha avuto a oggetto, tra l'altro, il ricorso presentato dalla Regione Valle d'Aosta avverso le disposizioni del d.l. n. 168/2004, nelle parti in cui questo poneva specifici vincoli alle procedure regionali di acquisto di beni e di servizi.

Il provvedimento richiamato, infatti, ha modificato l'art. 26, comma 3, della l. n. 488/99, introducendo due nuovi commi (3 e 3-*bis*), il primo dei quali ha previsto la facoltà per le amministrazioni pubbliche che intendono acquistare beni e servizi di scegliere tra il ricorso alle convenzioni centralizzate stipulate dalla Consip S.p.A. oppure una procedura autonoma che, però, deve utilizzare i parametri da questa indicati come limiti massimi di spesa. Alle amministrazioni che optano per questa seconda ipotesi, tuttavia, il comma 3-*bis* impone un generalizzato obbligo di trasmissione dei provvedimenti adottati agli uffici e alle strutture interne deputate allo svolgimento del controllo di gestione.

La Regione ricorrente ha giudicato queste disposizioni statali eccessivamente dettagliate, tanto da risultare lesive delle proprie attribuzioni legislative, individuate dallo Statuto in riferimento alle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» e «ordinamento degli enti locali».

Come avvenuto nelle altre sentenze, la Corte costituzionale ha disatteso le aspettative della ricorrente ed ha interpretato le previsioni del d.l. n. 168/2004 quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

A supporto della decisione, è stato richiamato l'orientamento espresso con la sentenza n. 36/2004, nella quale si è giudicata non contestabile «la legittimità costituzio-

nale della norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante». Nella stessa ottica, la Corte ha, poi, precisato che

anche l'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale: mentre la previsione della trasmissione degli atti relativi agli organi di revisione contabile degli enti, al fine dell'esercizio dei controlli loro spettanti, ha carattere strumentale rispetto all'obbligo suddetto.

Di segno opposto è, però, l'opinione espressa in riferimento ai commi 9, 10 e 11 del discusso art. 1 del d.-l. n. 168/2004, che hanno introdotto vincoli molto stringenti per le spese riguardanti, tra l'altro, l'acquisto di beni e servizi da parte delle Regioni e degli enti locali. L'ultimo dei commi citati, in particolare, ha posto per l'anno 2004 una forte riduzione alle predette spese, con la sola eccezione di quelle connesse all'erogazione di servizi connessi a diritti soggettivi dell'utente.

A ciò devono aggiungersi apposite disposizioni relative alla responsabilità disciplinare ed erariale dei funzionari agenti in violazione di detto limite, nonché a specifici obblighi di comunicazione e di controllo agli organi a ciò ordinariamente deputati.

Questa disciplina, secondo la ricorrente, non può essere qualificata alla stregua di norme riconducibili a principi fondamentali di coordinamento e, al contrario, è suscettibile di porre una lesione dell'autonomia finanziaria, costituzionalmente tutelata dall'art. 119.

La Corte costituzionale ha accolto le censure così prospettate, richiamando anche in questo caso alcuni principi espressi nelle precedenti decisioni, con specifico riferimento all'orientamento secondo cui devono essere giudicati incostituzionali i vincoli che gravano su singole voci di

spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali<sup>22</sup>. Più specificamente, perché un limite alle politiche di bilancio possa essere considerato quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica, esso deve avere a oggetto «o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi».

La Corte ha ribadito, quindi, che la legge statale può porre solamente limiti complessivi, tali da rendere gli enti territoriali liberi di disporre discrezionalmente l'allocazione delle risorse in loro possesso tra i singoli ambiti di spesa.

Poste queste argomentazioni, nella parte in cui fa riferimento alle Regioni e agli enti locali, l'art. 1, commi 9, 10 e 11, del d.-l. n. 168/2004 (come convertito dalla l. n. 191/2004) è stato giudicato incostituzionale.

#### 6.4. *Brevi riflessioni conclusive*

Gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale nelle sentenze esaminate permettono di trarre alcune indicazioni in merito alla misura dello spazio all'interno del quale può essere esercitata la potestà regionale nella gestione delle esternalizzazioni e, in particolare, nella disciplina dei processi di acquisto di beni e servizi.

Più specificamente, mentre la sentenza n. 277/2005 non pone ulteriori vincoli alla facoltà delle singole Regioni di trasferire all'esterno del proprio *core business* servizi e/o funzioni, ma si limita a richiamare la necessità del doveroso rispetto dei principi costituzionali, la sentenza n. 345/2004 ha certamente un carattere più restrittivo.

La prima delle due decisioni, infatti, riporta, sia pure indirettamente, al rispetto delle disposizioni generali con-

<sup>22</sup> Vedi la già richiamata sentenza n. 36/2004, ma anche le sentenze nn. 376/2003 e 390/2004.

tenute nella legislazione statale in tema di *outsourcing*, delle quali si è già sottolineato il carattere promozionale e non cogente. A queste vanno, tuttavia, aggiunte le norme che regolano singole fattispecie di esternalizzazione, che recano vincoli più o meno stringenti a seconda delle diverse ipotesi.

Ciò vuol dire che non sembrano porsi ostacoli a leggi regionali di carattere generale che prevedano regole e principi ulteriori riguardanti le modalità di utilizzo dell'*outsourcing* di funzioni e servizi all'interno del territorio di riferimento.

Si pongono, semmai, questioni di opportunità nella definizione dei provvedimenti regionali, che dovrebbero delimitare con attenzione il perimetro e le condizioni per poter ricorrere alle ipotesi di esternalizzazione. In specie, è importante che si precisi, rafforzando quanto disposto dalle leggi statali, che taluni compiti non sono comunque trasferibili all'esterno dell'organizzazione amministrativa perché ricadenti nel *core business* cui appartengono le funzioni pubbliche inderogabili, alla luce del principio costituzionale di legalità.

Per contro, può essere ben più flessibile (e il dato positivo lo dimostra), l'assetto dell'organizzazione amministrativa riferito alle funzioni strumentali, tra cui si può ricomprendere la gestione dei processi di acquisto.

Contro questa impostazione, si pone però la riconduzione della disciplina relativa alla gestione dei processi di acquisto all'interno della tutela della concorrenza, che rischia di porre in discussione sia i contenuti delle leggi regionali già emanate in questo settore, sia quelli delle norme di futura adozione<sup>23</sup>.

Si deve sempre considerare, infatti, che la possibilità per le Regioni di individuare proprie peculiari modalità di organizzazione dei processi richiamati non può comportare deroghe al necessario svolgimento delle procedure di

<sup>23</sup> In merito, si segnala la ricognizione effettuata da M. Grana, riportata in appendice alla presente pubblicazione.

gara atte a realizzare quella concorrenza tra gli operatori che la Corte ha posto con forza quale limite all'autonomia regionale.

A quanto detto deve aggiungersi il perdurante peso del vincolo derivante dai principi statali contenuti nelle norme generali di coordinamento della finanza pubblica, che, come prevedibile, è stato nuovamente riaffermato con la discussa sentenza n. 417/2005. D'altro canto, con questa stessa decisione, la Corte ha ridefinito anche i confini dell'intervento statale, ancora una volta invasivo delle competenze legislative costituzionalmente garantite a Regioni ed enti locali per l'effettiva realizzazione della propria autonomia di spesa e di gestione.

Aldilà dello specifico caso in discussione e dei profili di specificità della decisione richiamata, con la discussa sentenza si è nuovamente posto il problema della questione derivante dalla sostanziale inattuazione dei profili finanziari collegati alla riforma del Titolo V operata nel 2001, a fronte della quale continua a porsi il problema di raggiungere un reale equilibrio nei rapporti, da un lato, tra Stato e Regioni e, dall'altro, tra queste ultime e gli enti locali.

## CAPITOLO SETTIMO

### EFFETTI MANCATI DEL D.P.R. 101 E OPPORTUNITÀ NEL RECEPIMENTO DELLE NUOVE DIRETTIVE COMUNITARIE

#### 7.1. *Premessa*

L'evoluzione tecnologica dei sistemi di controllo e di gestione dei processi, e una sempre maggior attenzione alla riduzione dei costi da parte della pubblica amministrazione, ha portato ad analizzare in dettaglio il processo di approvvigionamento degli enti. Tale processo, regolamentato da un quadro normativo ben preciso per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni, bene si adatta a essere ingegnerizzato e automatizzato attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche e telematiche.

A livello nazionale, l'obiettivo n. 4 delle *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione* del dicembre 2002 prevedeva per il 2005 la gestione del 50 per cento della spesa pubblica attraverso strumenti di *e-procurement* (strumenti telematici a supporto degli approvvigionamenti). Per il 2003 l'obiettivo era fissato a 3.000 milioni di euro (circa il 12 per cento della spesa).

Le linee guida del Piano di *e-government* piemontese, presentate nell'aprile del 2001 alla Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, derivano direttamente dal Piano nazionale di *e-government* e mirano alla realizzazione del «SistemaPiemonte», attraverso un'azione partecipata e cooperativa tra le diverse amministrazioni. Il Piano di azione piemontese parte dal presupposto che «la PA deve diventare fornitore di un cliente che si chiama cittadino o impresa. Di conseguenza, occorre progettare infrastrutture e servizi perché il livello di interazione migliori». Nello specifico, in Piemonte, l'affermazione del nuovo modello

*Questo capitolo è di Adriano Leli.*

di sviluppo e gestione dei servizi delineato dai principi di *e-government* è favorita da alcune peculiarità:

- la frammentazione del numero di enti locali e la polverizzazione sul territorio come fattori di stimolo per l'efficienza di collegamenti e servizi di rete e per la promozione dell'associazionismo;

- la vocazione tecnologica e la progettualità diffusa, condizioni indispensabili per la sperimentazione e la costruzione di infrastrutture e di servizi telematici innovativi;

- l'esistenza di RUPARPIEMONTE, intesa come infrastruttura per l'erogazione di servizi, strumento di cooperazione e luogo di incontro e confronto;

- l'organizzazione in rete della PA locale, in raccordo con la PA centrale, grazie anche alla presenza del modello Csi (modello consortile, pubblico, che riesce a promuovere sinergie nella logica della costruzione del Sistema Piemonte per l'attuazione del decentramento attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione);

- la presenza della «Conferenza permanente Regione-Autonomie locali», quale organo di rappresentanza degli enti locali piemontesi e tavolo per la concertazione dei processi di delega e di riforma federalista dello Stato;

- l'esistenza di consolidati strumenti di lavoro quali i Piani di sviluppo del Sistema Informativo ai vari livelli territoriali.

Tra le undici azioni identificate per il raggiungimento del Piano, due in particolare si attuano con la progettazione di un sistema di *e-procurement* per SistemaPiemonte:

- «fornire nuovi servizi on line a cittadini e imprese» (Azione 4);

- «migliorare la capacità delle amministrazioni di dialogare fra di loro, aumentandone l'efficienza organizzativa, la produttività e la capacità di contenimento della spesa, quali elementi fondanti per dialogare con le altre amministrazioni sul SistemaPiemonte. Con questa logica vengono ad esempio proposti [...] la costruzione di strumenti a supporto degli acquisti per la pubblica amministrazione (portale acquisti)» (Azione 8).

Il d.p.r. n. 101/2002<sup>1</sup>, «regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 maggio 2002, n. 125, ha considerevolmente innovato il panorama degli acquisti di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, il provvedimento disciplina le modalità di utilizzo degli strumenti informatici e telematici nelle procedure di acquisto, sia per importi inferiori che superiori a quelli fissati dalle soglie comunitarie. Le opzioni previste sono due: le gare telematiche e il mercato elettronico; quest'ultimo di esclusiva pertinenza delle procedure «sotto soglia».

Quasi contestualmente, a livello comunitario si è delineato un nuovo quadro degli approvvigionamenti pubblici che ha portato, in particolare, all'approvazione della direttiva n. 2004/18/Ce e dell'Action Plan sui sistemi di *procurement* pubblici, fortemente indirizzato all'utilizzo degli strumenti telematici.

Se a livello nazionale il Programma di Razionalizzazione della Spesa Pubblica ha visto Consip eseguire gare telematiche (per sé e per alcuni enti del governo centrale) e poi disegnare e consolidare il mercato elettronico della pubblica amministrazione, a livello regionale e locale molte amministrazioni hanno riconosciuto negli strumenti telematici di approvvigionamento un'opportunità notevole non solo per innovare i processi e renderli più veloci, ma anche per conseguire risparmi. Si sono quindi cominciate a diffondere «a macchia di leopardo» su tutto il territorio nazionale innovative e interessanti iniziative atte a ideare, progettare e realizzare gare telematiche e mercati elettronici. Alcune Regioni hanno approvato leggi di disciplina del settore e molti enti locali hanno recepito nei propri regolamenti amministrativi l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto.

<sup>1</sup> Cfr. L. Fiorentino, *Gli acquisti on-line: la disciplina normativa*, in «Giorn. dir. amm.», 2002, n. 6, p. 585.

## 7.2. *Il d.p.r. n. 101/2002*

### 7.2.1. *Alcuni effetti nell'operatività degli enti*

A partire da aprile del 2002, quasi tutte le amministrazioni si sono interrogate sulla possibilità di utilizzare strumenti telematici a supporto del proprio flusso d'approvvigionamento. Prima di allora, solamente poche amministrazioni pilota, sull'onda positiva dell'esperienza Consip, avevano abbozzato alcune modalità operative per utilizzare tali nuove possibilità, messe a disposizione dalla tecnologia. Il Comune di Torino, ad esempio, aveva bandito una gara telematica (allora gara on-line) rifacendosi al regio decreto del 1924, disciplinante l'utilizzo del meccanismo della candela vergine durante le aste, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici. Tale riferimento era necessario per inquadrare dal punto di vista normativo le nuove possibilità messe a disposizione (già da alcuni anni prima, come servizio per le imprese private) dai nuovi servizi Internet.

Con il d.p.r. n. 101/2002, prima tra gli Stati europei, l'Italia ha cercato di definire e uniformare i meccanismi per effettuare gli acquisti a livello telematico. Tale provvedimento, sicuramente operativo, innovativo e lungimirante, ha tuttavia, forse anche a causa della sua genesi stessa, creato alcune zone d'ombra sull'effettivo utilizzo delle procedure telematiche che lo stesso intende disciplinare. La prima impressione avuta, a seguito di un'attenta e approfondita lettura del decreto, fu che lo stesso fosse stato emanato a uso e consumo della sola Consip, pur non citandola in modo diretto. L'art. 11, che disciplina l'utilizzo del mercato elettronico, in particolare, evidenzia infatti come

il ministero dell'Economia e delle Finanze e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche avvalendosi di proprie strutture e concessionarie, predispongono gli strumenti elettronici e telematici necessari alla realizzazione di un mercato elettronico della pubblica amministrazione, e curano l'esecuzione, anche attraverso

l'affidamento a terzi, di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del mercato stesso<sup>2</sup>.

Consip stessa, tra l'altro, tra il 2002 e il 2003, riteneva che fosse l'unica detentrica della possibilità di utilizzare strumenti telematici: nelle loro prime presentazioni alle Amministrazioni locali, il messaggio forte era «Consip come gestore delle convenzioni a livello nazionale e gestore del mercato della pubblica amministrazione – Mepa».

Anche la stessa Consip, d'altra parte, faceva fatica a interpretare il d.p.r. n. 101/2002 in certi suoi passaggi, forse anche perché da tale interpretazione dovevano seguire specifiche funzionali ben definite per il fornitore della tecnologia (selezionato tramite gara a evidenza pubblica), in modo tale che potessero essere messi a disposizione sistemi informativi già nativamente aderenti alla normativa in vigore. L'approccio di Consip, probabilmente anche visto il ruolo, è stato quello di applicare letteralmente il d.p.r. e, nelle zone d'ombra soggette a interpretazione, applicare nel modo più restrittivo possibile la normativa vigente in materia di appalti.

Parallela a questa visione della Consip, tuttavia, diverse realtà territoriali interpretavano il d.p.r. n. 101/2002 come un'opportunità sia per utilizzare i nuovi strumenti telematici, sia per affrancarsi, in qualche modo, dall'obbligatorietà delle convenzioni nazionali. Nell'interpretazione del decreto, le pubbliche amministrazioni territoriali, visto anche che «le Regioni, le Province, le città metropolitane, i Comuni e le comunità montane possono applicare le disposizioni del presente regolamento se così dispongano nell'ambito della propria autonomia»<sup>3</sup>, hanno cercato, nei limiti della normativa, di semplificare ulteriormente le procedure d'acquisto con metodi telematici, con l'obiettivo di aumentare il recupero d'efficienza intrinseco nell'utilizzo di detti strumenti.

<sup>2</sup> Art. 11, comma 5, del d.p.r. n. 101/2002.

<sup>3</sup> Art. 2, comma 4, del d.p.r. n. 101/2002.

### 7.2.2. *Alcuni effetti mancati: gare telematiche*

Uno dei concetti innovativi definiti dal d.p.r. n. 101/2002, è il concetto di «abilitazione». Si parla infatti di «utente» come del «fornitore di beni o il prestatore di servizi abilitato ai sensi del presente regolamento a partecipare alle procedure telematiche di acquisto attraverso il processo di autorizzazione». Inoltre l'art. 4 del medesimo d.p.r. n. 101/2002 prevede espressamente che tutte le procedure telematiche di acquisto debbano essere precedute da specifiche fasi di abilitazione aperte al pubblico. È quindi di competenza dell'amministrazione definire i requisiti per l'abilitazione dei soggetti dichiarati idonei alle procedure telematiche di acquisto. L'abilitazione ha certamente finalità differenti a seconda che si tratti di mercato elettronico o di gare telematiche. Nel secondo caso, infatti, l'abilitazione deve necessariamente essere seguita dall'avviso di gara contenente le specifiche relative all'oggetto dell'appalto; nel mercato elettronico, invece (destinato ad acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario), la semplice abilitazione del fornitore è sufficiente perché l'amministrazione possa acquistare, mediante ordine diretto, un prodotto dal catalogo del fornitore stesso.

Se si analizza, in particolare, la tempistica relativa alle gare telematiche, la sommatoria dei tempi necessari alla predisposizione della gara, tenendo conto sia del periodo di pubblicazione del bando di abilitazione alle gare telematiche (60 giorni), sia del periodo relativo alla pubblicazione dell'avviso di gara (30 giorni), compresi i 10 giorni che devono intercorrere tra l'invito e la negoziazione, ammonta ad almeno 90 giorni. Chiaramente il sistema, se paragonato ai 52 giorni di pubblicazione di un pubblico incanto di valore europeo, non avrebbe ragion d'essere, alla luce dell'obiettivo di semplificazione e di snellimento del procedimento amministrativo. Chiaro è che, visto il meccanismo di abilitazione multiplo (valevole cioè per più eventi di gara nel corso dei due anni successivi), il risparmio in termini di giorni si avrebbe per le gare suc-

cessive alla prima, in cui risultano essere sufficienti i 30 giorni di pubblicazione dell'avviso. Su tale procedimento, invero, si innestano alcune osservazioni relative all'applicabilità di tale normativa a gare a livello comunitario. Pur assimilando teoricamente il bando di abilitazione a una preinformativa a livello comunitario, evidente è la discrasia tra le diverse norme. Il meccanismo del bando di abilitazione alle gare telematiche, inoltre, prevede una, seppur di massima, pianificazione degli acquisti da parte dell'amministrazione, pianificazione che risulta nella realtà molto difficoltosa, per i motivi più vari. Le perplessità, fino a ora riportate, relativamente alle tempistiche di gara, hanno spinto alcune Regioni (Regione Piemonte e Regione Toscana, ad esempio) a semplificare ulteriormente il meccanismo delle gare telematiche, recependo parzialmente il d.p.r. n. 101/2002 e modificandolo in fase di definizione dei propri regolamenti e/o leggi regionali. Il Piemonte<sup>4</sup>, ad esempio, permette a se stessa e alle amministrazioni piemontesi di collassare concettualmente il bando di abilitazione e l'avviso di gara, riportando la gara telematica a un evento singolo, in cui da subito vengono comunicate al fornitore le caratteristiche dei beni o dei servizi nonché le modalità di esperimento della gara stessa. Non vengono disciplinati termini di pubblicazione diversi rispetto a quelli già vigenti per l'amministrazione (regionali, nazionali o comunitari a seconda del valore economico dell'appalto).

### *7.2.3. Alcuni effetti mancati: mercato elettronico*

Il decreto, in relazione alle modalità di creazione del mercato elettronico, lascia margini di discrezionalità all'interpretazione che ciascuna amministrazione può dare del concetto di «abilitazione». Tra le varie soluzioni pos-

<sup>4</sup> Linee Guida della Regione Piemonte sulle procedure telematiche d'acquisto.

sibili, Consip ha scelto l'abilitazione cosiddetta «di fornitori e prodotti», ritenendo che questa fosse la soluzione più idonea in funzione dell'uso e delle finalità sottese al proprio mercato elettronico. L'opportunità di tale abilitazione discende da un'espressa previsione che richiede di indicare all'interno del bando di abilitazione «le specifiche tecniche, costruttive e di qualità dei beni, nonché i livelli dei servizi cui raffrontare i beni e servizi offerti ai fini dell'abilitazione dei fornitori»; la preventiva verifica di conformità dei beni e dei servizi offerti nel mercato elettronico alle specifiche e ai requisiti stabiliti dal capitolato tecnico potrebbe essere opportuna in funzione della procedura di acquisto mediante ordine diretto, nella quale le amministrazioni acquistano direttamente dai cataloghi dei fornitori abilitati. In tale caso, l'abilitazione dell'utente rappresenta un procedimento complesso, nell'ambito del quale non soltanto si richiede al fornitore la dimostrazione di possedere una serie di requisiti stabiliti dal bando, ma in cui l'amministrazione è obbligata a svolgere una complessa attività di analisi e verifica delle specifiche tecniche e dei requisiti costruttivi e di qualità dei prodotti offerti dai fornitori medesimi ai fini dell'abilitazione.

Da tale interpretazione ne consegue la necessità di una struttura operativa che «validi» tutti i prodotti che i fornitori inseriscono a catalogo. Poiché meccanismi di mercato elettronico, che presuppongono un impegno iniziale di predisposizione dei cataloghi a fronte di uno snellimento successivo delle procedure d'acquisto, sopravvivono<sup>5</sup> solamente se il volano del catalogo<sup>6</sup> è tale da coprire i costi fissi di gestione dello stesso con i ricavi, variabili, ottenibili in fase di ordinativo, creare strutture operative che crescono, in termini di risorse necessarie, in modo direttamente proporzionale rispetto al numero di articoli non è certamente un fattore abilitante al successo dell'iniziativa. Alcune pubbliche amministrazioni territoriali (Regione

<sup>5</sup> Molte sono le esperienze già vissute dalle aziende private.

<sup>6</sup> In termini di numero di articoli disponibili.

Piemonte, Regione Toscana, Comune di Firenze) hanno inteso l'abilitazione legata sia al fornitore (con riferimento ai requisiti d'ammissione espressi nel bando), sia alla categoria merceologica oggetto del bando stesso a cui il fornitore chiede di abilitarsi, ma non al singolo articolo.

Per esemplificare, il fornitore X è abilitato a proporre tutti gli articoli della categoria Y che lui ritiene di voler rendere disponibili. I prodotti dovranno far riferimento ai requisiti del bando solamente come requisiti minimi. In tal modo si alleggeriscono le attività di predisposizione dei cataloghi elettronici a favore delle attività di supporto agli enti in fase di utilizzo (per il processo di acquisto) del sistema telematico.

### *7.3. La direttiva comunitaria n. 2004/18/Ce*

Il recepimento della nuova direttiva comunitaria unificata in materia di appalti pubblici da parte del governo italiano è sicuramente l'opportunità per coordinare le diverse procedure, chiarire le modalità con cui effettuare procedure telematiche d'acquisto, semplificare il processo d'acquisto fornendo alle amministrazioni strumenti più semplici e flessibili.

Non sfruttare tale opportunità non sarebbe solamente un'«occasione mancata», ma un grosso ostacolo all'informaticizzazione, alla semplificazione e alla razionalizzazione dell'intervento della pubblica amministrazione, anche nei confronti delle imprese private (per le quali le attività per la pubblica amministrazione sono una percentuale di fatturato considerevole). La nuova direttiva introduce due nuove procedure che si affiancano alle tradizionali procedure aperte, negoziate e ristrette: l'accordo quadro ed il sistema dinamico di acquisizione. A tutte queste procedure può essere applicata, per la fase di negoziazione, l'asta elettronica<sup>7</sup>, strumento quindi a supporto delle pro-

<sup>7</sup> Art. 54 della direttiva n. 2004/18/Ce.

cedure e non procedura a sé stante. Già tale caratteristica, mette in netta evidenza come la gara telematica disciplinata dal d.p.r. n. 101/2002 non sia l'asta elettronica della direttiva n. 2004/18/Ce. La gara telematica, infatti, nel d.p.r. n. 101/2002 indicata come procedura di scelta del contraente, ha caratteristiche che si possono ritrovare sia nell'asta elettronica, sia nel sistema dinamico di acquisizione. Lo stesso mercato elettronico del d.p.r. n. 101/2002 ha alcune caratteristiche che non permettono di trovare una sua corretta collocazione nella nuova direttiva.

Capovolgendo il punto di vista, analizzando quanto previsto dalla nuova direttiva, si evidenzia come il sistema dinamico di acquisizione abbia affinità con la gara telematica: entrambi sono procedure telematiche di scelta del contraente, tuttavia il primo fa riferimento ad acquisti di natura corrente, mentre la seconda non evidenzia limitazioni in tal senso. Rispetto al mercato elettronico, invece, il sistema dinamico di acquisizione potrebbe assomigliare a un mercato in cui non è consentito l'ordine diretto, ma solamente effettuare richieste di preventivo a tutti i fornitori abilitati.

La nuova direttiva inoltre ha come obiettivo l'unificazione delle procedure per gli appalti di beni, servizi e lavori pubblici. Tale opportunità consente di allargare l'utilizzo delle procedure telematiche ai lavori pubblici, appalti dove preponderante è l'aggiudicazione al prezzo più basso (criterio di scelta del contraente che ben si adatta a tali procedure). Vi sono già alcune amministrazioni<sup>8</sup> che utilizzano le procedure telematiche per l'affidamento, in cottimo fiduciario, di lavori al di sotto dei 100.000,00 euro. Il ricorso a tali sistemi consente infatti sia una maggior trasparenza e controllo delle operazioni di gara, sia l'automazione di attività complesse dal punto di vista del tempo necessario, ma a basso valore aggiunto (quali ad esempio il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta).

<sup>8</sup> Ad esempio la Provincia di Mantova.

Altra novità che necessita di un corretto recepimento da parte del Governo italiano è la possibilità di definire centrali di committenza, riprendendo a tutti livelli istituzionali il modello Consip (consentito attualmente con legge dello Stato). Esistono molte esperienze di amministrazioni territoriali<sup>9</sup> che ricorrono alla condivisione con altri enti del processo d'approvvigionamento come leva significativa per la razionalizzazione della spesa. La possibilità di creare in modo snello, veloce e dinamico tali centrali, consentirebbe di concentrare le attività di acquisto, a oggi ripetute più volte da tutti gli enti, distribuire il carico di lavoro su più soggetti, nonché migliorare il prezzo d'acquisto sfruttando le possibili economie di scala.

Sarebbe inoltre auspicabile una definizione chiara e precisa delle modalità di pubblicazione dei bandi e delle aggiudicazioni da parte delle amministrazioni tramite l'utilizzo delle nuove tecnologie. Diverse sono già le esperienze a livello regionale di «Portali regionali per la pubblicazione dei bandi». Considerata la diffusione di Internet presso le imprese, tale meccanismo di pubblicazione potrebbe sostituire, almeno in parte, alcuni degli onerosi obblighi che la normativa nazionale impone alle pubbliche amministrazioni<sup>10</sup>.

Si evidenzia, al riguardo, che il Consiglio dei ministri ha approvato il Codice dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture, per il recepimento delle direttive comunitarie nn. 2004/17/Ce e 2004/18/Ce, secondo quanto stabilito dall'art. 25 della l. n. 62/2005 (legge comunitaria 2004). Il Codice sembra in effetti cogliere le opportunità sopra evidenziate, sia introducendo nel nostro ordinamento il sistema dinamico di acquisizione, oltre alle aste elettroniche, sia prevedendo una nozione ampia di centrale di committenza, con riferimento quindi non solo alla Consip, ma anche alle esperienze regionali.

<sup>9</sup> Ad esempio Comune di Torino e Provincia di Brescia.

<sup>10</sup> Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, pubblicazione sui giornali a tiratura nazionale e locale.

#### 7.4. *La legge finanziaria 2007*

Un forte input all'introduzione e alla promozione del mercato elettronico per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni proviene da ultimo dalla legge finanziaria 2007, la quale introduce l'obbligo a decorrere dal 1° luglio 2007, di ricorrere, per gli acquisti al di sotto della soglia comunitaria, al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 11, comma 5, del d.p.r. n. 101/2002, per le sole amministrazioni statali centrali e periferiche, esclusi istituti, scuole di ogni ordine e grado, nonché istituzioni educative ed universitarie (così il comma 450 dell'art. 1).

La finanziaria 2007 prevede inoltre, con la medesima esclusione di cui sopra, che le transazioni compiute dalle amministrazioni statali centrali e periferiche avvengano, per le convenzioni che hanno attivo il negozio elettronico, attraverso la rete telematica, «salvo che la stessa rete sia temporaneamente inutilizzabile per cause non imputabili all'amministrazione procedente e sussistano ragioni di imprevedibile necessità e urgenza certificata dal responsabile dell'ufficio» (comma 452).

È prevista infine dal comma 454, senza che da ciò derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, la realizzazione da parte del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Mef e con il supporto di Consip s.p.a., sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (così come ridenominata dal Codice degli appalti), di un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni statali a supporto della definizione dei fabbisogni di beni e servizi, nel quale vengono altresì definiti un insieme di indicatori di spesa comune, utilizzati in fase di formazione dei relativi capitoli di bilancio.

## CAPITOLO OTTAVO

### L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL'E-GOVERNMENT

#### 8.1. *L'evoluzione dell'organizzazione*

Lo sviluppo dell'informatica nelle pubbliche amministrazioni nei primi anni Ottanta è stato caratterizzato e condizionato dall'iniziativa propulsiva di alcune pubbliche amministrazioni. Tale azione, che avrebbe potuto manifestare effetti innovativi su tutta l'amministrazione pubblica, non fu vista come un'attività coordinata tra le varie strutture, volta, tra l'altro, al mutamento della macchina organizzativa e dei processi di lavoro, ma più semplicemente come l'acquisizione di beni e servizi a carattere strumentale utili per l'attività della singola amministrazione interessata<sup>1</sup>.

Fu il legislatore che, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera *mm*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, affidò a un apposito organo, identificato poi dal successivo decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, nell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa), le funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli interventi, al fine di dare un nuovo impulso e un nuovo indirizzo al processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Tali compiti sono stati espletati in particolare attraverso attività di regolazione, e cioè la predisposizione di norme tecniche e dei criteri di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché l'adozione dei criteri tecnici riguardanti la sicurezza dei sistemi.

*Questo capitolo è di Luigi Lascarpa.*

<sup>1</sup> Cfr. A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-Government*, a cura di G. Vesperini, Milano, Giuffrè, 2004, p. 7.

L'istituzione dell'Aipa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri determinò un mutamento nella concezione dell'informatizzazione dell'azienda pubblica, vista non come la semplice acquisizione di beni e servizi strumentali, ma come un nuovo processo organizzativo dei processi di lavoro e dell'erogazione dei servizi da parte di ciascuna amministrazione.

A fronte di un organismo preposto all'attività di indirizzo tecnico-gestionale delle politiche dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, le funzioni di indirizzo e controllo politico furono affidate al ministro per la Funzione Pubblica, affiancando, in tal modo, lo sviluppo dell'innovazione tecnologica al più ampio disegno di riorganizzazione e semplificazione della macchina pubblica.

Tale assetto tuttavia ebbe vita breve, in quanto già dal 1996 si assistette a una nuova riorganizzazione dell'organizzazione pubblica dell'*e-gouvernement* attraverso la trasformazione dell'Aipa in amministrazione indipendente, al fine di «vigilare sui particolarismi, di cui sono portatrici le singole amministrazioni, e presiedere all'introduzione dell'Irc nelle pubbliche amministrazioni»<sup>2</sup>. Nell'ambito dell'Aipa fu successivamente istituito il Centro tecnico per la realizzazione e gestione della rete unitaria della pubblica amministrazione<sup>3</sup>, successivamente collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. F. Cardarelli, *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in «Dir. Inf.», 1994, p. 947; R. Cori, *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione un anno dopo*, in «Queste Istituzioni», 1994, p. 117; F. Marozza, *L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione*, in «Informatica ed enti locali», 1995, p. 95; I. D'Elia, *Natura giuridica e funzioni dell'Aipa. Dalla disciplina normativa all'esperienza del suo concreto operare*, Aica, Congresso annuale 27-29 settembre 1995, Atti, vol. I, p. 565.

<sup>3</sup> Art. 17, comma 19, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Per un'analisi della dottrina sulla Rupa si veda M. Minerva, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica amministrazione*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», 1998, p. 623.

<sup>4</sup> Art. 24, comma 6, della legge 23 novembre 2000, n. 340. Per la de-

All'alba del terzo millennio, con il secondo governo Berlusconi, il quadro istituzionale ha mutato nuovamente il proprio assetto con la scissione delle politiche dell'innovazione tecnologica dalle attribuzioni del ministro per la Funzione Pubblica, per essere affidate all'istituendo ministro per l'Innovazione e le Tecnologie. Gli effetti di tale scissione si sono manifestati attraverso l'incremento dell'utilizzo delle tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni, cui non è seguito tuttavia un analogo sviluppo dei processi organizzativi interni delle amministrazioni.

Il nuovo assetto dell'organizzazione amministrativa dell'*e-government* ha visto, così, da un lato un referente politico individuato nel ministro senza portafoglio con una specifica delega per le politiche dell'innovazione tecnologica, supportato da una struttura amministrativa costituita dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie<sup>5</sup> e dal Centro tecnico di cui si è detto; dall'altro lato era invece collocata l'Aipa, quale organismo tecnico connotato da terzietà e indipendenza di giudizio e dotato, tra l'altro, di poteri di normazione tecnica relativi all'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di ricondurre a unità le varie funzioni distribuite tra i vari organismi citati, il precedente governo ha varato uno schema di regolamento che, sopprimendo l'Aipa e il Centro tecnico, istituiva l'Agenzia per informatica nella pubblica amministrazione. Tale regolamento non fu mai concretamente emanato, inducendo successivamente il governo a «trasformare» l'Aipa in Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione – Cnipa<sup>6</sup>.

finizione e attuazione dei programmi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, ivi compresa l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione, il Governo si avvale del Centro tecnico di cui al comma 19 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, che è collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>5</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre 2001.

<sup>6</sup> Per le vicende dell'Agenzia per l'informatica nella pubblica amministrazione si veda A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, cit., p. 11.

Più che una trasformazione, si è in realtà trattato di un mutamento della denominazione. La natura meramente nominalistica<sup>7</sup> della riforma ha lasciato invariate le competenze già assegnate all'Aipa e al Centro tecnico, operando un mero riassetto organizzativo tale da porre alle dipendenze dell'organo politico (ministro per l'Innovazione e le Tecnologie) il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e il Cnipa<sup>8</sup>, al quale sono state attribuite le competenze già del Centro tecnico.

## 8.2. *Le prospettive*

Nell'assetto così definito, un primo aspetto riguarda le differenti attribuzioni del Cnipa e del Dipartimento. L'uno si occupa della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'altro si occupa dell'*e-government* nel paese. In tal modo, però, la distinzione è in funzione dei destinatari e non della natura tecnica o politico-amministrativa dei soggetti. Si ripropone così un Cnipa che svolge funzioni politiche. Peraltro, nelle cospicue assegnazione di fondi dell'*e-government* il Dipartimento in molti casi si è limitato ad essere soggetto erogatore di fondi al Cnipa.

Gli assetti organizzativi interni al Cnipa evidenziano, come detto, una commistione tra attribuzioni tecniche e attribuzioni politiche. L'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2002, con il quale è stata disciplinata l'utilizzazione di quota dei proventi derivanti dalle licenze Umts per il piano *e-government*, ha

<sup>7</sup> L'art. 176, comma 6, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, prevede che la denominazione «Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione» contenuta nella vigente normativa sia sostituita dalla seguente: «Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione».

<sup>8</sup> L'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 39/1993, come modificato dall'art. 176, comma 3, del d.lgs. n. 196/2003 ha previsto che il Cnipa opera per l'attuazione delle politiche del ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

previsto la costituzione presso il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie di un tavolo congiunto permanente di consultazione e cooperazione con le amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali per l'indirizzo, il coordinamento a livello nazionale del piano di azione del programma di *e-government*, il monitoraggio dei relativi progetti. Tale tavolo è attualmente istituito presso il Cnipa.

In tema di funzioni il Cnipa, come detto, ha ereditato le funzioni consultive sui progetti delle amministrazioni centrali. Tuttavia, laddove il Cnipa è esso stesso amministrazione erogatrice dei progetti, si è verificato il singolare caso di amministrazione che controlla se stessa fornendo pareri su progetti ideati e realizzati dal Cnipa medesimo.

Il d.lgs. n. 39/1993, nel quale sono indicate le funzioni ereditate dall'Aipa, assegna al Cnipa il compito di dettare norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione, mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché della loro qualità e relativi aspetti organizzativi; dettare criteri tecnici riguardanti la sicurezza dei sistemi<sup>9</sup>; tuttavia l'art. 8, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, prevede che «le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, o, per sua delega del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie»; inoltre con forma più generale l'art. 71 del Codice dell'amministrazione digitale<sup>10</sup> prevede che «le regole tecniche sono dettate, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie».

Occorre a questo punto chiarire a chi spetta adottare le regole tecniche dell'*e-government*, dato che sia il mini-

<sup>9</sup> Art. 7, comma 1, lettera *a*.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

stro ne ha definite alcune<sup>11</sup>, sia il Cnipa ne ha adottate altre<sup>12</sup>.

Il quadro normativo delle funzioni del Cnipa ha avuto un ulteriore sviluppo, con le disposizioni normative intervenute anche dopo l'«istituzione» del Cnipa medesimo<sup>13</sup>.

L'art. 10 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, istitutivo del sistema pubblico di connettività, che ha attribuito al Cnipa il ruolo di acquirente unico di servizi e beni tecnologici in favore delle amministrazioni pubbliche lascia spazio ad alcune perplessità, anche perché questa attribuzione non sembra essere un fatto episodico, ma l'espressione di una più generale linea di tendenza<sup>14</sup>.

Anche la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), ha attribuito nuove competenze al Cnipa, demandando a tale organismo il compito di stipulare contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici per servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici. A questi contratti, le pubbliche amministrazioni centrali<sup>15</sup> sono tenute ad aderire, salvo dimo-

<sup>11</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 febbraio 2004, «Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici» (in G.U. 27 aprile 2004, n. 98); e decreto ministeriale 8 luglio 2005, «Requisiti tecnici e i diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici» (in G.U. 8 agosto 2005, n. 183).

<sup>12</sup> Deliberazione 17 febbraio 2005, n. 4, «Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico» (in G.U. 3 marzo 2005, n. 51).

<sup>13</sup> Evidentemente la sovrapposizione di ruoli e di competenze non è il frutto di un complesso coordinamento di norme ma deriva da scelte volute.

<sup>14</sup> Cfr. A. Natalini, *Il sistema pubblico di connettività*, in *I mercati dell'amministrazione*, a cura di G. Della Cananea, in «Quaderni del Giornale di diritto amministrativo», Milano, Ipsoa, pp. 87 ss. del datiloscritto.

<sup>15</sup> Art. 1, comma 1, lettera z, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, definisce pubbliche amministrazioni centrali (Pac) le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza ne-

strare che una soluzione alternativa sia maggiormente vantaggiosa. In tal modo il Cnipa, oltre a essere il soggetto che dovrebbe occuparsi della regolazione dell'informatica pubblica, ha assunto la veste di operatore economico all'interno dello stesso mercato, in quanto si occupa di acquisizione, produzione e fornitura di beni e servizi Ict.

La medesima legge finanziaria n. 311 del 2004 (artt. 192-196) ha previsto che il Cnipa stipuli contratti quadro per l'acquisizione di prodotti software e hardware che consentano di semplificare e uniformare le prassi amministrative. Tale disposizione è stata criticata dalla dottrina, la quale ha evidenziato che, in tal modo, il Cnipa è diventato una struttura incoerente, che svolge funzioni sia di regolazione tecnica, sia di condizionamento agli acquisti delle amministrazioni<sup>16</sup>.

In conclusione, l'assetto attuale del Cnipa, in relazione ai più recenti interventi normativi, evidenzia una struttura caratterizzata da una commistione tra attribuzioni tecniche e attribuzioni politiche, tra funzioni di regolazione e controllo e funzioni di gestione diretta degli acquisti di beni e servizi tecnologici. Di qui, la necessità di procedere rapidamente a una riforma del Cnipa verso una struttura più coerente.

Il coinvolgimento del Cnipa in sede di elaborazione di regole tecniche è previsto da ultimo dalla legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), con riguardo all'introduzione dei sistemi di pagamento mediante la carta di acquisto elettronico per i pagamenti di limitato importo, introdotto in via (inizialmente) di sperimentazione per l'acquisto di beni e servizi da parte del ministero dell'Economia e delle Finanze dal comma 451 dell'art. 1 dell'ultima finanziaria.

goziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Con tale definizione si è inteso far riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a esclusione delle Regioni e delle autonomie locali.

<sup>16</sup> G. D'Auria, *Legge finanziaria e pubblica amministrazione – L'amministrazione centrale*, in «Giorn. dir. amm.», n. 4, 2005, p. 372.



L'INNOVAZIONE NEI SISTEMI DI PAGAMENTO  
COME LEVA PER UNA RAZIONALIZZAZIONE  
DELLE PROCEDURE DI ACQUISTO:  
LE *PURCHASE CARDS*

9.1. *Strategie di riforma della contabilità pubblica*

9.1.1. *La difficoltà di realizzare un maggior controllo della spesa*

È una constatazione comune, fra gli osservatori delle vicende della finanza pubblica italiana, quella che ormai si imponga l'esigenza di conseguire un più stringente controllo della spesa.

Da un lato perché già il Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009 affermava che «l'esperienza dimostra che i disavanzi si riducono in modo duraturo solo riducendo le spese. Se si aumentano soltanto le entrate, dopo un periodo di apparente risanamento, le spese e i disavanzi tornano a crescere»<sup>1</sup>.

Dall'altro, perché alla luce di un deficit di cassa costantemente superiore a quello di competenza, il problema primario viene ormai presentato, drasticamente, come quello di «far calare le spese il più velocemente possibile»<sup>2</sup>.

*Questo capitolo è di Edwin Morley-Fletcher e Alessandra de Marco.*

<sup>1</sup> Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2006-2009, 16 luglio 2005.

<sup>2</sup> È questa, per esempio, la tesi sostenuta esplicitamente da un osservatore come Luigi Cappugi, il quale rileva che «le spese ormai da troppi anni superano stabilmente le entrate: oggi [...] di circa 7 miliardi/mese di fabbisogno [...] Nel [prossimo] Dpef si dovrebbe indicare un obiettivo di rientro del fabbisogno, prima di operazioni straordinarie di copertura... Si tratta di azzerare questo fabbisogno nell'arco di cinque anni senza aumentare le tasse. Questo è il punto vero di svolta di tutta la nostra situazione di finanza pubblica» (L. Cappugi, *Ridurre fabbisogno e debito: ecco le priorità per il Dpef 2006*, in «Il Riformista», 28 aprile 2006). An-

Chi giunge a queste conclusioni indica anche la necessità imprescindibile di poter disporre di un effettivo *budget* di cassa aggiornato in tempo reale, e tale da consentire di superare l'inadeguato quadro conoscitivo offerto a scadenza periodica dalle relazioni trimestrali sulla stima del fabbisogno e sulla situazione di cassa, introdotte nell'ordinamento italiano a partire dal 1978.

Com'è noto, la costruzione del bilancio dello Stato poggia ancora su di una impostazione derivante dall'originario impianto della legge De Stefani del 1923, in base alla quale il bilancio ufficiale è solo quello di competenza giuridica. Si tratta di un'impostazione che, di fatto, concorre però a determinare quell'assenza di un «quadro nitido della finanza pubblica» che è lamentata da molti<sup>3</sup> e che «costituisce da sempre il tallone d'Achille del sistema italiano»<sup>4</sup>.

D'altra parte, l'attuale strutturazione della contabilità pubblica italiana non è in linea né con i criteri di *accrual accounting* dell'International Public Sector Accounting Standards Board, verso i quali si stanno orientando numerosi paesi Ocse<sup>5</sup>, né con il Sistema Europeo dei Conti

che il Governatore della Banca d'Italia, ha affermato che «vanno realizzati interventi strutturali che interessino le principali voci di spesa e tutti i livelli di governo», e che a tal fine, fra le priorità, «è necessario frenare la spesa primaria corrente», procedendo anche a una «compressione delle spese di funzionamento dell'Amministrazione». Egli ha peraltro sottolineato come, per «incidere in modo duraturo sul bilancio pubblico», sia indispensabile un «cambiamento deciso delle regole della spesa. Altrimenti, come dimostra l'esperienza, correzioni anche pesanti producono risultati effimeri» (*Considerazioni finali*, in Banca d'Italia, Assemblea generale ordinaria dei partecipanti, 31 maggio 2006).

<sup>3</sup> A. Alesina, M. Maré e R. Perotti, *Le procedure di bilancio in Italia. Analisi e proposte*, in F. Giavazzi, A. Penati e G. Tabellini (a cura di), *La costituzione fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1998; vedasi anche G. Vegas, *I documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna e G. Vegas, *Il Bilancio dello Stato*, Milano, Il Sole-24 Ore, 2005: «La discordanza tra stanziamenti di competenza e di cassa, tra appostazioni di bilancio ed erogazioni di Tesoreria, ha finito col minare la stessa credibilità di questo documento contabile» (p. 38).

<sup>4</sup> L. Verzichelli, *La politica di bilancio*, Bologna, Il Mulino, 1999.

<sup>5</sup> J.R. Blöndal, *Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments*, in «Oecd Journal on Budgeting», n. 1, 2003.

nazionali e regionali (Sec 95), adottato con regolamento del Consiglio dell'Unione Europea nel 1996.

Analogamente al principio di contabilità di competenza economica (*accrual-based accounting*), in base al quale si richiede che «spese e posizioni debitorie siano contabilizzate in riferimento a quando i beni e servizi sono stati consegnati o effettuati, anche se i pagamenti non hanno ancora avuto luogo»<sup>6</sup>, il Sec 95 rende evidente la necessità di disporre sia di un bilancio di competenza economica, sia di un bilancio di cassa, in quanto

da un lato dispone la costruzione dei conti non finanziari secondo criteri di competenza economica, per cui il saldo complessivo degli stessi, l'indebitamento netto, è espressione di tale principio di valutazione dei flussi; dall'altro lato, nei conti finanziari, coerenti ed integrati con quelli non finanziari, stabilisce che siano esposti i c.d. «other accounts receivable and payable», che sono quei crediti e debiti che rappresentano proprio gli sfasamenti temporali fra momento di registrazione dell'operazione economica e la sua regolazione monetaria, cioè le differenze fra competenza economica e cassa<sup>7</sup>.

Risulta pertanto confermata, anche alla luce di questi criteri, l'esigenza prioritaria di disporre pure in Italia di una piena «tracciabilità» di tutti i flussi finanziari, oggi dispersi fra i diversi livelli di governo, e di potersi avvalere, correlativamente, di una contabilità realmente in grado di integrare in modo esaustivo *budget* di cassa e bilancio di competenza. Non sarà infatti possibile conseguire un reale monitoraggio delle politiche di spesa e la valutazione dei loro effetti in termini di efficienza e di efficacia senza

<sup>6</sup> B.H. Potter e J. Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management*, Washington, International Monetary Fund, 1999.

<sup>7</sup> Senato della Repubblica, V Commissione Programmazione Economica e Bilancio, *Indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale*, Audizione dell'Istituto di studi e analisi economica (Isae), 2 aprile 2003.

passare da un controllo formale della spesa, che si innesta sul meccanismo «esterno» della registrazione dell'impegno [...], a un'analisi dei flussi di cassa che ricostruisca dall'interno le determinanti dei profili temporali delle erogazioni, le rispettive caratteristiche economiche e finanziarie, la proficuità rispetto agli obiettivi che, settore per settore, si vogliono conseguire<sup>8</sup>.

### 9.1.2. *Gli obiettivi della riforma Ciampi del 1997 e la permanenza del «debito sommerso»*

Nel recente passato, gli interventi adottati di anno in anno hanno puntato essenzialmente su meccanismi di contenimento della spesa basati su tetti, limiti quantitativi e modulazioni temporali, ma hanno inciso molto meno sulle componenti strutturali della spesa pubblica, né hanno ancora determinato una riorganizzazione profonda delle amministrazioni pubbliche, dei loro modelli operativi, dei sistemi di controllo interno.

Da un lato, la riforma Ciampi del 1997<sup>9</sup> ha introdotto in Italia il principio del bilancio per obiettivi, il cui perno è l'analisi di efficienza, efficacia ed economicità, basata su di un'articolazione per centri di costo e unità previsionali di spesa (Upb) e, pertanto, in prospettiva, su funzioni obiettivo espresse con parametri misurabili. Il che dovrebbe condurre anche l'Italia a disporre di indicatori di prestazione e forme costanti di controllo di gestione, idonei a consentire una sempre più penetrante analisi costi-risultati dell'azione pubblica.

Il successivo decreto n. 286/1999 ha puntato a rendere «obbligatoria» l'adozione di un sistema di controllo di gestione al livello delle amministrazioni centrali.

<sup>8</sup> P. De Ioanna, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in *Il Bilancio dello Stato*, cit., p. 256. Vedasi anche M. Marciano, *Monitoraggio della spesa pubblica e valutazione delle politiche*, in «Astrid-Rassegna», n. 30, 29 maggio 2006.

<sup>9</sup> D.lgs. 279/1997.

Sia pure lentamente, si è così venuto a manifestare un aumento della consapevolezza e delle competenze nel campo dei controlli di gestione presenti nei ministeri. Come rileva, tuttavia, il *Rapporto di legislatura* del 2006 dell'apposito Comitato per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato<sup>10</sup>, «si tratta di risultati ancora fragili, talvolta episodici, che spesso dipendono dalla buona volontà e dalla competenza di un numero limitato di persone in ciascuna amministrazione». Si è ancora lontani, insomma, dall'aver reso i controlli «fonte, essi stessi, di scelte gestionali», così da poter «evitare o correggere gli sprechi, gli abusi, gli errori, le disfunzioni della gestione precedente», in modo da farne non «un momento di contrapposizione all'amministrazione attiva, ma un mezzo di *decision* e *policy-making*»<sup>11</sup>.

Dall'altro lato, e con effetti del tutto immediati, la stessa riforma Ciampi aveva stabilito che le erogazioni di cassa delle Upb dovessero essere assoggettate ad autorizzazioni di cassa che stabilissero il limite dei pagamenti da effettuarsi nel corso dell'esercizio di riferimento.

In questo modo, ritardando i pagamenti delle spese impegnate (sia in conto competenza, sia in conto residui), e operando in parallelo uno svuotamento programmato dei conti di tesoreria, è stato possibile migliorare nettamente le risultanze di cassa. Anche se poi il miglioramento non ha potuto non rivelarsi in buona misura illusorio, in quanto i bilanci successivi sono risultati necessariamente gravati da impegni di spese del passato non ancora liquidati. Tanto da dover ancora emanare, nel 2002, un decreto-legge «recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica», che ha vieppiù accentuato tale approccio ispirato a modalità discrezionali di «con-

<sup>10</sup> Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive – Rapporto di legislatura*, marzo 2006.

<sup>11</sup> G. Ladu, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 265.

trollo empirico», dando la facoltà, al ministro dell'Economia e delle Finanze, di disporre (con quelli che diverranno negli anni successivi i decreti «taglia spese») la limitazione all'assunzione di impegni (con l'esclusione delle spese per stipendi, pensioni, interessi, e le altre spese «obbligatorie»), e la riduzione delle stesse spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali, con l'esclusione degli organi costituzionali<sup>12</sup>.

Di fatto, malgrado le potenzialità in senso diverso della riforma Ciampi, ha continuato a perdurare la prevalenza del cosiddetto metodo incrementale, in base al quale le assegnazioni delle voci di bilancio nel preventivo non vengono effettuate in rapporto alle funzioni, ma al fabbisogno dei capitoli di spesa. Sono risultati in tal modo privilegiati i centri di spesa che in passato avevano avuto assegnazioni migliori, rispetto ai propri compiti, senza che emergesse chiaramente il rapporto con le attività funzionali cui essi dovevano servire.

Un punto cruciale, se si vuole andare realmente al di là delle semplici rilevazioni degli stanziamenti di competenza giuridica e degli impegni di spesa suddivisi per classificazione economica, e avviare davvero una politica di controllo di gestione, è quello di riconoscere innanzitutto come indispensabile l'esigenza di riuscire a porre sotto controllo anche le fatture passive da ricevere, e quelle ricevute ma non pagate.

Entrambi tali tipi di posizioni debitorie, insieme con i residui per impegni latenti e i residui di stanziamento degli esercizi precedenti, costituiscono difatti parte consistente di quel cosiddetto «debito sommerso», che è stato stimato ammontare ancora al 10-15 per cento del Pil<sup>13</sup>, dopo che era stato rilevato come, alla fine degli anni Novanta, il totale dei residui passivi propri delle amministrazioni, sia centrali sia locali, eccedesse in Italia il 30 per cento del Pil<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> L. 246/2002.

<sup>13</sup> L. Cappugi, *Radiografia di un paese che non è in grado di sapere quanti soldi spende*, in «Il Riformista», 28 settembre 2005.

<sup>14</sup> F. Reviglio, *Budgetary Transparency for Public Expenditure Con-*

In assenza di una più adeguata contabilizzazione di tali poste in bilancio, sarà difficile credere che la spesa pubblica non continui a crescere in modo ancora in buona misura incontrollato, malgrado i nuovi vincoli normativi e la rilevante novità, potenzialmente estremamente positiva, dei controlli contabili su base telematica.

### 9.1.3. *La novità del Siope*

Vero è che una novità significativa è appunto costituita dall'avvio ormai operativo del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope). Nato dalla collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia, l'Istat e il Cnipa, il Siope persegue infatti l'obiettivo di migliorare la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici sia sotto l'aspetto della quantità di informazioni disponibili, sia sotto il profilo della qualità e tempestività.

L'archivio informatico, gestito dalla Banca d'Italia, dovrà permettere alla Ragioneria di costruire i conti pubblici passando dalla rilevazione trimestrale dei dati a una rilevazione giornaliera. Il che costituirà l'auspicata premessa non solo per consentire «un adeguato e attendibile monitoraggio», idoneo a determinare «tempestive azioni correttive», ma anche un «nuovo, più efficiente, sistema dei pagamenti», che porterà, «col tempo, a un avvicinamento tra la contabilità di cassa e quella di competenza giuridica – con una conseguente più agevole gestione dei conti pubblici – grazie alla concreta possibilità di evitare l'accumulazione di ampie giacenze di Tesoreria nonché la formazione di elevati residui passivi»<sup>15</sup>.

Con l'adozione di una codifica uniforme di tutte le operazioni di riscossione e pagamento, il Siope consente

*trol*, Imf Working Paper 01/8, International Monetary Fund, Washington, 2001.

<sup>15</sup> Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale*, cit.

di superare la disomogeneità tra i dati rilevati dai differenti sistemi contabili delle amministrazioni, eliminando quelle asimmetrie, esistenti tra amministrazioni centrali ed enti territoriali, che rischierebbero di accentuarsi con l'attuazione del federalismo fiscale. Attraverso l'attribuzione alle reversali di incasso e ai mandati di pagamento di un codice gestionale coerente con la classificazione economica Sec 95, il Siope permetterà di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle regole europee, senza però intervenire sui sistemi contabili adottati dai vari enti, e agendo «a valle», direttamente sull'informazione.

Il decreto di attuazione del Siope<sup>16</sup> impone alle banche e agli uffici postali (tesorieri/cassieri degli enti locali) di non accettare disposizioni di pagamento o di incasso prive di codificazione. In questo modo si mira a creare un flusso giornaliero informativo che alimenti l'archivio di finanza pubblica gestito dalla Banca d'Italia.

I dati sulle operazioni vengono classificati secondo codici uniformi su tutto il territorio nazionale per tipologia di enti. In particolare, si può rilevare come la Banca d'Italia abbia segnalato nel febbraio 2006 che quasi tutte le Regioni e Province autonome (21 su 22) e quasi tutti i Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e le Province, tutte le università e quasi tutti i dipartimenti universitari, per un totale complessivo di circa 2.700 enti su di una platea potenziale di circa 3.100, già trasmettevano quotidianamente i dati sulle operazioni di pagamento eseguite tramite mandato informatico.

Su tale base, entro la fine del 2006 il ministero dell'Economia e delle Finanze dovrebbe poter disporre on line (sul sito dedicato [www.siope.it](http://www.siope.it)) di informazioni giornaliera sulla situazione di cassa per le operazioni effettuate con mandato informatico dalle amministrazioni pub-

<sup>16</sup> Decreti contenenti la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione del Siope per le Regioni, gli enti locali e le università, in attuazione dell'art. 28, comma 5, della l. n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) e dell'art. 1, comma 79, legge 30 dicembre 2004, n. 31 (legge finanziaria 2005), in G.U., 10 marzo 2005.

bliche e, parallelamente, ciascun ente incluso nel Siope dovrebbe poter non solo accedere alle informazioni, analitiche e aggregate, per quanto attiene alle proprie operazioni, ma anche confrontare i risultati di bilancio da esso conseguiti con quelli degli enti della categoria di appartenenza, così da disporre di un metro di valutazione dell'efficienza della propria gestione operativa.

#### 9.1.4. *Un confronto con il processo di riforma attuato nel Regno Unito*

In una presa di posizione congiunta, studiosi come Giarda, Petretto, Pisauro, Lorenzini e Vignocchi hanno voluto indicare l'esempio delle riforme avviate in Inghilterra da Tony Blair con la *Comprehensive Spending Review* del 1998 e il *Government Resources and Accounts Act* del 2000. Del nuovo approccio, ispirato al criterio della gestione orientata al risultato (*outcome focused management*) e dell'economicità (*cost effectiveness/value for money*), sulla scia della *National Performance Review* già posta in opera, a partire dal 1992, dall'amministrazione Clinton negli Stati Uniti, gli studiosi italiani hanno in particolare apprezzato le procedure decisionali adottate. Queste ultime hanno infatti consentito al governo del Regno Unito di ottenere più realistiche valutazioni degli effetti degli interventi di contenimento della spesa pubblica e di garantire che l'andamento dei costi di produzione dei servizi e della domanda per beni e servizi fossero resi compatibili con gli obiettivi di natura finanziaria definiti nel processo di bilancio.

Per Giarda e gli altri coautori dello studio qui citato è proprio la mancanza di un simile collegamento che deve considerarsi come uno degli elementi caratteristici del sistema italiano<sup>17</sup>, mentre essi rilevano in Italia il prevalere

<sup>17</sup> D.P. Giarda, A. Petretto, G. Pisauro, S. Lorenzini e C. Vignocchi, *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica*, relazio-

di un effetto di «frammentazione», come conseguenza implicita dell'approccio tradizionale alla formazione del bilancio. Quest'ultimo, imperniato, com'è, su di «una serie di trattative tra Tesoro e singoli centri di spesa, a partire dalle richieste di questi ultimi», dà luogo ai ben noti difetti di un simile «approccio *bottom-up*», e cioè a una costante «distorsione verso l'aumento della spesa», e al fatto che esso «non consente riallocazioni tra i ministeri e non permette di far emergere le priorità politiche»<sup>18</sup>.

La soluzione che indicano tali studiosi, ispirandosi appunto all'esempio inglese, consiste nell'adozione di «una procedura di tipo *top-down*, in cui il punto di partenza è una decisione politica che fissi il livello totale della spesa e la sua allocazione tra i principali programmi». Questo approccio richiede un sistema pluriennale di programmazione della spesa

che contenga informazioni sulla *baseline*: le tendenze del bilancio in assenza di nuove decisioni politiche. Il punto chiave della procedura è che per ogni ministro vi sia un limite prefissato alla spesa di sua competenza. Una volta presa la decisione, il Tesoro non si occupa dell'allocazione di bilancio interna a ciascun ministero, ma soltanto del livello aggregato di spesa. «Ogni ministro è il proprio ministro del bilancio»: ogni ministro di spesa può liberamente allocare il denaro tra i programmi gestiti dal suo ministero e tra le varie agenzie che dal suo ministero dipendono. Ciò crea un senso di *ownership* nei rispettivi ministri per le azioni intraprese, le decisioni sono migliori perché più informate», in quanto «i ministri di spesa sono nella posizione migliore per giudicare i meriti relativi dei propri programmi»<sup>19</sup>.

Non è questa la sede per ripercorrere l'iter che va dai *Public Service Agreements* e dai *Service Delivery Agreements* oggetto della *Spending Review*, fino agli aggregati

ne per la Conferenza «Oltre il Declino», organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma, 3 febbraio 2005.

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> *Ibidem.*

di riferimento (*Department Expenditure Limits* e *Annually Managed Expenditure*) del sistema di controllo della spesa all'interno della legge di stanziamento (*Appropriation Act*), che è poi a sua volta corredata, alla fine di ogni anno finanziario, dai resoconti sulla spesa dei singoli Dipartimenti del Governo (*Appropriation Accounts*) e da specifici *Value for Money Reports*, predisposti dall'organo indipendente incaricato del controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, il National Audit Office.

Merita invece di rilevare come il complesso processo di ristrutturazione del bilancio pubblico britannico, in un'ottica orientata al rigoroso controllo della spesa e alla valutazione dei risultati, si sia caratterizzato per la compresenza di quattro elementi fondamentali: la definizione *top-down* dei vincoli di bilancio della *Total Managed Expenditure*, la piena autonomia di spesa dei Dipartimenti all'interno di quei parametri e la parallela accresciuta autonomia delle articolazioni territoriali all'interno del processo di *devolution*, la forte attenzione, infine, rivolta ai costi di transazione interni all'amministrazione. È quest'ultimo elemento il fattore che ha maggiormente motivato la scelta di seguire i suggerimenti del National Audit Office, miranti ad «accrescere l'efficienza degli acquisti pubblici dei beni di *routine*»<sup>20</sup> tramite l'introduzione dell'uso di una *Government Procurement Card* per gli acquisti di minore importo.

Questa indicazione, inizialmente formulata in riferimento specificamente al ministero della Difesa, è divenuta poi parte integrante del generale processo di razionalizzazione degli acquisti<sup>21</sup> approvato, nel 2000, alla

<sup>20</sup> Nao, *Improving Efficiency of the Procurement of Routine Items*, Report by the Comptroller and Auditor General, 20 June 1997.

<sup>21</sup> H.M. Treasury – Cabinet Office, *Efficiency in Civil Government Procurement*, luglio 1998; P. Gershon, *Review of Civil Procurement in Central Government*, Report presented to the UK Government in April 1999; Sir Malcolm Bates, *Modern Government, Modern Procurement*, Report presented to the UK Government in Summer 1999; Nao, *Modernising Procurement*, Report by the Comptroller and Auditor General, 20 ottobre 1999.

costituzione dell'Office of Government Commerce<sup>22</sup>. È per l'appunto sul nesso intercorrente fra controllo della spesa, razionalizzazione degli acquisti, costi amministrativi e innovazione nei sistemi di pagamento, che si intende incentrare l'analisi nelle pagine che seguono, non senza aver prima aver fatto qualche cenno, tuttavia, anche al percorso di riforma del processo di bilancio avviato in Francia a partire dal 2001, sulla base della nuova *Loi Organique relative aux lois de finance* (Lof).

#### 9.1.5. *Il processo di riforma avviato in Francia con la Lof*

La legge organica del 2001 viene sovente definita anche *nouvelle constitution financière*, in quanto non solo ha innovato fortemente le modalità di redazione dei documenti di bilancio e, più in generale, di programmazione economica, ma ha anche perseguito l'obiettivo di determinare l'acquisizione di più incisivi poteri istruttori, di informazione e di controllo, da parte del Parlamento.

Abbandonando la vecchia struttura del bilancio approvato per capitoli, la nuova legge mantiene peraltro la tradizionale distinzione tra unità contabili e unità di voto. Le unità di voto sono rappresentate esclusivamente dalle missioni, sulle quali il Parlamento è chiamato a esprimersi. Ciascuna missione è indicativa di una «priorità dello Stato e comprende un insieme di programmi che concorrono alla definizione di una politica pubblica».

Il divieto di emendabilità *in peius*, sancito dalla Costituzione del 1958, opera solo con riferimento al tetto di spesa complessivo rappresentato da ciascuna missione in cui si articola il bilancio dello Stato. Nel rispetto di tale divieto, i membri del Parlamento possono presentare emendamenti che aumentino gli stanziamenti di uno o

<sup>22</sup> Ogc, *E-Procurement for the Government in the 21st Century: Turning Strategy Into Action*, novembre 2000; Lynkeus, *E-Government, E-Procurement e Government Procurement Card*, ricerca sponsorizzata da Visa International, settembre 2001.

più programmi inclusi in una missione, a condizione che non aumenti lo stanziamento complessivo della missione stessa.

Il nuovo bilancio dello Stato deve essere redatto in due versioni, la prima secondo il principio tradizionale della *comptabilité en caisse*, la seconda sulla base di un principio di competenza economica (*comptabilité en exercice*), così da convergere con le regole di costruzione dei conti europei e con gli *International Public Sector Accounting Standards*.

Dagli 850 programmi iniziali, il bilancio si è venuto articolando in un numero via via più ristretto, che per il 2006 è divenuto di 133 programmi suddivisi in 34 missioni.

L'accento è stato posto fortemente sulla valutazione dei risultati, per cui, nel quadro di ciascun *budget opérationnel de programme*, viene definito anche un *projet annuel de performance*, seguito poi, a consuntivo, da un *rapport annuel de performance*.

Alle due macro partizioni (missioni, programmi) la legge affianca un terzo livello di articolazione del bilancio: quello per azioni. Anche a queste ultime, che svolgono una funzione di dettaglio dei programmi, devono essere associati obiettivi precisi e indicatori di risultati. Il costo di ogni azione deve essere calcolato in termini globali, secondo il principio di un accertamento che muova da una base a *zero euro*, ossia secondo il criterio del cosiddetto *zero budgeting*.

All'assegnazione di risorse (*crédits*) associate a ciascuna azione, o insieme di azioni, all'interno di un programma fa da contrappeso una forte autonomia gestionale di chi ha la responsabilità della realizzazione. Ciò si traduce nel principio per cui il programma costituisce una *enveloppe fongible*, di modo che chi ne è responsabile può allocare liberamente le risorse assegnate (entro il vincolo di non poter accrescere i costi del personale), in funzione delle priorità e degli obiettivi perseguiti.

Sul piano della gestione informatica, le diverse fasi della spesa a livello di amministrazione centrale sono state ge-

stite dapprima dal sistema *Accord (Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Reglement de la Dépense de l'État)*, poi evoluto nel progetto *Palier 2006*. Quest'ultimo dovrà infine approdare, a partire dal 2008, al sistema integrato *Chorus*, che si applicherà a circa 30.000 operatori di tutte le amministrazioni pubbliche.

Anche in Francia, analogamente al Regno Unito, il processo di reingegnerizzazione della contabilità pubblica si è accompagnato a una forte attenzione ai costi di transazione interni all'amministrazione.

La modernizzazione dei sistemi di pagamento, la dematerializzazione delle transazioni, il rinnovamento profondo dei metodi di controllo della spesa secondo modalità atte a determinare sia controlli più efficaci e tempestivi, sia un'accresciuta flessibilità delle procedure, abbinata a una maggiore fluidità dei meccanismi di pagamento, sono stati i principi ispiratori che hanno condotto, dopo un'ampia fase di estesa sperimentazione su molteplici livelli amministrativi e territoriali, all'adozione del *décret n. 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat*.

In questo modo, anche in Francia, sulla scia della *Government Procurement Card* inglese, l'introduzione di una carta di acquisto per la pubblica amministrazione è divenuta un fattore che è ritenuto parte integrante del più complessivo processo di riforma e di informatizzazione della contabilità dello Stato. Definita strumento per l'ordinazione e il pagamento degli acquisti di importo modesto (*de faible enjeu*), è la carta di acquisto per la pubblica amministrazione indicata come espressione di una «mutata concezione del controllo della spesa e degli acquisti, determinatasi in ambito sia pubblico sia privato»<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, *La carte d'achat dans les collectivités locales et les établissements public locaux*, Paris, MINEFI-IPress, 2005.

## 9.2. *Le carte di acquisto come «leva tecnologica» per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*<sup>24</sup>

L'introduzione, sia nel Regno Unito sia in Francia, di apposite carte per gli acquisti della pubblica amministrazione, vale come testimonianza di un dato più generale, e cioè di come, fra le applicazioni tecnologiche atte a consentire alla PA di liberare risorse e di ridurre marcatamente il costo dei servizi, meritino pienamente di figurare i sistemi elettronici di pagamento (Sep). L'esperienza internazionale dimostra infatti che la diffusa introduzione di modalità elettroniche di pagamento costituisce un fattore di modernizzazione dell'economia e di accelerazione dello sviluppo.

Non solo il diffondersi dei Sep nell'amministrazione pubblica concorre fortemente a ridurre gli elementi di «frizione» e di «non-trasparenza» nel funzionamento dell'economia nel suo insieme, ma consente anche alla stessa PA di acquisire una molto più penetrante e tempestiva conoscenza del proprio modo di operare, abbattendo nel contempo i propri costi di transazione. Nella misura in cui il diffondersi dei sistemi elettronici di pagamento costituisce un meccanismo generatore di fiducia, e quindi un volano di integrazione, standardizzazione e distribuzione dei rischi nell'economia nel suo insieme<sup>25</sup>, l'applicazione dei Sep all'operato dell'amministrazione pubblica concorre anche fortemente a ripristinare un più adeguato livello di fiducia nell'amministrazione stessa e nella certezza dei suoi tempi e delle sue modalità di risposta al mondo delle imprese.

<sup>24</sup> La parte seguente del capitolo costituisce in larga misura una sintesi, a cura di Alessandra de Marco, di uno studio svolto da Lynkeus nell'autunno del 2005 per conto di Citigroup: *Ragioni e opportunità per introdurre anche in Italia una Carta per gli Acquisti della Pubblica Amministrazione (Capa)*.

<sup>25</sup> C. Tresoldi (a cura di), *L'economia dei sistemi di pagamento*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Un rapporto di Global Insight<sup>26</sup> rileva una correlazione diretta fra crescita dei Sep e sviluppo del Pil che porta a quantificare in un 5 per cento del Pil il costo per mantenere modalità di pagamento in contanti anziché elettroniche e a rilevare che, su scala internazionale, un sistema di pagamento su base cartacea ha un costo che è dalle due alle tre volte superiore a quello elettronico: nel 2003 le imprese statunitensi presentavano un costo medio per il pagamento di un ordine di acquisto effettuato con procedure tradizionali pari a \$ 91, mentre ottenevano un risparmio del 76 per cento, con un costo medio di \$ 21 per transazione elettronica con carta di credito.

L'adozione di modalità alternative di pagamento non rappresenta pertanto solo il naturale completamento del processo di modernizzazione delle procedure di acquisto delle amministrazioni pubbliche, che ha preso avvio in Italia nella prima metà degli anni Novanta con l'introduzione del mandato informatico e ha visto negli ultimi anni l'introduzione e la diffusione di strumenti come i cataloghi elettronici, il *marketplace* e le aste on-line; essa è un elemento centrale su cui è oggi possibile intervenire per stimolare anche nel nostro paese innovazioni nelle pubbliche amministrazioni in termini di decentramento, responsabilizzazione individuale, gestione delle attività strumentali e orientamento all'efficienza.

Nel settore privato e nelle pubbliche amministrazioni di altri paesi i pagamenti elettronici sono già ampiamente diffusi. Le amministrazioni italiane sono invece ancora indietro su questo aspetto. Se il mandato informatico ha semplificato una fase della procedura di pagamento, le altre fasi, nella maggior parte delle pubbliche amministrazioni, sono ancora gestite con procedure articolate e complesse, che impegnano ingenti quantità di risorse e non garantiscono ai fornitori di beni e servizi tempi di paga-

<sup>26</sup> Global Insight, Inc., *The Impact of Electronic Payment on Economic Growth*, 2004, in <http://www.globalinsight.com/Highlight/HighlightDetail508.htm>.

mento certi. L'utilizzo della carta di credito è ancora essenzialmente limitato e circoscritto alle spese di viaggio e rappresentanza, mentre i fornitori lamentano i ritardi nei pagamenti e la complessità degli adempimenti burocratici.

Le carte di acquisto aziendali (*purchase cards*), già adottate ampiamente nel settore privato e dalle pubbliche amministrazioni di alcuni paesi esteri, possono essere considerate una «leva tecnologica» per la modernizzazione delle amministrazioni stesse, in grado di innovare radicalmente i processi di *procurement*, con risparmi di tempi e di costi e con un aumento sia della trasparenza delle operazioni che dell'efficienza, ottenendo in tal modo delle rilevanti ripercussioni sull'intero sistema economico.

### 9.3. Alcune criticità dei sistemi tradizionali di pagamento

Stime internazionali<sup>27</sup> valutano che nelle amministrazioni pubbliche, così come nel settore privato, il 90 per cento dei pagamenti per spese di funzionamento riguarda gli acquisti di servizi di assistenza, piccole manutenzioni, forniture per ufficio, computer, software e spese di missione del personale. Si tratta, quindi, di spese di basso ammontare unitario che però generano un rilevante carico di lavoro amministrativo, con alti costi di transazione nel caso in cui vengano utilizzati mezzi di pagamento tradizionali.

In Italia, le procedure di acquisto e pagamento delle pubbliche amministrazioni sono caratterizzate, anche per ordini di importo limitato, da elevata complessità e soggiacciono a vincoli di processo, organizzativi e di strumenti. Il processo di acquisizione dei beni e servizi può coinvolgere un elevato numero di soggetti e di unità organizzative. L'effettuazione dell'ordine e l'emissione del mandato di pagamento prevedono passaggi di documen-

<sup>27</sup> Commonwealth Business Council and Visa, *Payment Solutions for Modernising Economies*, settembre 2004, ma vedasi anche: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, *La carte d'achat*, cit.

tazione tra le diverse unità e spesso anche tra più soggetti all'interno delle stesse, e la duplicazione di alcuni controlli. La separazione delle responsabilità su fasi contigue del processo, la ripartizione dell'attività di acquisto tra più soggetti e il ricorso limitato alla delega, costituiscono i principali vincoli organizzativi. Infine, malgrado il positivo processo di implementazione di Siope, non sono ancora pienamente sfruttate le potenzialità degli strumenti informatici, la firma digitale è in fase di prima diffusione, ed è ancora prevalente la documentazione in formato tradizionale. L'insufficiente dotazione di strumenti e sistemi di condivisione dei dati richiede ai soggetti, sia interni che esterni alle PA, coinvolti nelle procedure di pagamento di fornire più volte le stesse informazioni.

Nel complesso mix di controlli formali e sostanziali che caratterizza l'intero processo, si registra la possibilità di conseguire un grado di controllo uguale o superiore a fronte di un minore utilizzo di risorse, oppure di ripensare l'intero processo in modo da generare valore aggiunto per l'organizzazione. Nei casi in cui il processo è gestito con strumenti tradizionali o con risorse informatiche utilizzate in modo non pienamente razionale, le informazioni generate durante le diverse fasi non sono archiviate in basi dati e quindi non sono utilizzabili per il monitoraggio in tempo reale, né per verificare l'efficienza delle procedure di acquisto.

A fronte di un elevato impiego di risorse, la generazione di valore aggiunto per l'amministrazione è limitata. In un'analisi condotta da Lynkeus su alcuni uffici del ministero dell'Economia, i tempi impiegati in una transazione effettuata ricorrendo a convenzione Consip sono stati stimati in 546 minuti nel caso di pagamento in contanti e 865 nel caso di mandato informatico, quantificabili in costi-risorsa rispettivamente di euro 232 e euro 362<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Nel caso sia esaurita la disponibilità di fondi presso la Tesoreria e sia dunque necessario attendere un nuovo accreditamento di fondi i tempi salgono a 918 minuti e i costi a euro 445 (Lynkeus, *Analisi normativa, organizzativa e sperimentazione dell'introduzione di una Carta d'acquisto per la PA*, Roma, 2002).

I vincoli sopra descritti si traducono in tempi di pagamento ai fornitori imprevedibili e comunque in media ampiamente superiori ai 30 giorni previsti dal d.lgs. n. 231/2002. È stato stimato<sup>29</sup> che, nel caso di pagamento tramite ordine di accreditamento, il tempo medio è di circa 95 giorni, anche se con variabilità molto alta. Nel caso di pagamento tramite mandato informatico il tempo medio dall'ordine all'invio della pratica all'Ufficio centrale di bilancio (Ucb) del Mef è in prima istanza di circa 89 giorni, con una grande variabilità connessa al tempo necessario per completare l'iter amministrativo<sup>30</sup>, che fa sì che si vadano ampiamente a superare i 95 giorni del pagamento in contanti. Come accennato, la trasmissione digitale dei dati riguarda solo una parte residuale dell'intero processo, rendendo superflua solo una minima parte della documentazione cartacea preesistente.

Nel sistema attuale i fornitori svolgono impropriamente il ruolo di finanziatori delle amministrazioni pubbliche, con conseguenze spesso dannose<sup>31</sup>. I tempi di pa-

<sup>29</sup> La rilevazione è stata svolta da Lynkeus nella primavera del 2002 presso il ministero dell'Economia e Finanze su di un campione di fatture (Lynkeus, *Analisi normativa, organizzativa e sperimentazione dell'introduzione di una Carta d'acquisto per la PA*, cit.). Maggiori dettagli sulle risultanze ottenute verranno esposti più oltre, al paragrafo 9.5.1.

<sup>30</sup> Le successive fasi prevedono: il controllo formale e di merito della documentazione da parte dell'Ucb, con eventuali ricicli presso l'ufficio specificamente incaricato degli acquisti; l'invio on-line dell'ordine di pagamento registrato all'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (Igepa) presso la Ragioneria generale; il riscontro da parte dell'Igepa della presenza di liquidità sui capitoli di spesa interessati dagli acquisti; l'autorizzazione al pagamento per la Tesoreria; la comunicazione da parte della Tesoreria al fornitore dell'attivazione in suo favore del mandato.

<sup>31</sup> Secondo uno studio della Commissione europea, un'insolvenza delle imprese su quattro è dovuta a ritardi nei pagamenti. I termini di pagamento in Italia andrebbero da un minimo di 79 giorni in Trentino-Alto Adige a un massimo di 542 giorni in Abruzzo, con una media di circa 300 giorni. Questi dati si confrontano con quelli europei che variano da una media di circa 32 giorni nei paesi scandinavi a una media di 78 giorni nell'Europa meridionale (Servizio studi del Senato, *Legge finanziaria 2005. Schede di lettura*, Roma, 2004).

gamento sono considerati in sede di definizione dei preventivi e si riflettono sul prezzo del bene in misura legata alla valutazione del fornitore dello slittamento del pagamento cui andrà incontro, stimato in base all'esperienza passata. A causa di questa dinamica, le pubbliche amministrazioni si trovano a corrispondere ai propri fornitori interessi impliciti definiti *ex ante* e non correlati né all'effettivo impegno finanziario del fornitore né al proprio fabbisogno di credito.

Il generalizzato ritardo nei tempi di pagamento produce effetti differenti sulle imprese di dimensioni diverse. Le piccole e medie imprese che, rispetto a quelle di maggiori dimensioni, si interfacciano con il mercato del credito, con maggiore difficoltà e a condizioni economiche meno favorevoli, si trovano a essere maggiormente penalizzate. Questa circostanza genera una distorsione della competizione a favore delle imprese di maggiori dimensioni e una insufficiente valorizzazione delle realtà produttive locali, in special misura per le pubbliche amministrazioni più piccole, cui i fornitori locali sono potenzialmente in grado di offrire alcune tipologie di beni e servizi a prezzi più favorevoli e garantendo condizioni di fornitura più flessibili, anche a ragione della possibilità di avvalersi di beni già presenti in magazzino.

Un ulteriore risultato dell'aleatorietà dei tempi di pagamento è la mancata evidenziazione contabile delle fatture già ricevute, ma non ancora portate all'incasso, di cui si è già fatto cenno, rilevando come tale fenomeno concorra strutturalmente ad alimentare un debito sommerso permanente della PA.

Le problematiche dei costi e del debito sommerso potrebbero trovare soluzione, almeno in parte, ove venissero introdotte anche in Italia quelle modalità gestionali che consentano di trasferire su sistemi di pagamento interamente elettronici le transazioni di importo meno rilevante, che rappresentano meno del 10 per cento del totale delle spese per acquisti di beni e servizi, ma corrispondono a più del 70 per cento delle transazioni totali.

## 9.4. *La Carta d'acquisto per la pubblica amministrazione (Capa)*

### 9.4.1. *Le purchase cards per la PA*

Le Carte di acquisto per la pubblica amministrazione (Capa) sono carte di pagamento che ripropongono in ambito pubblico la formula, già sperimentata da tempo con successo in ambito privato, della cosiddetta *purchase card*, ossia della carta di pagamento utilizzata dalle imprese per l'approvvigionamento di beni e servizi ricorrenti e per le spese di missione del personale. Questo sistema di pagamento, già in essere, come si è visto, in Regno Unito e in Francia, è in via di utilizzazione, in svariati altri paesi europei (Germania, Olanda, Svezia, Norvegia, Irlanda, Svizzera, Belgio e Spagna).

Si tratta di una modalità di decentramento delle funzioni di acquisto di beni e servizi per esclusivo fine aziendale, in base alla quale diviene possibile assegnare a specifici dipendenti *purchase cards*, cui sono associate specifiche delimitazioni d'impiego, in modo che essi possano procedere agli acquisti direttamente dai fornitori, preferibilmente sulla base di convenzioni-quadro.

La semplificazione delle procedure di acquisto associate all'uso della *purchase card* può produrre, specialmente per gli acquisti di minore importo e a carattere reiterato, risparmi molto consistenti in termini di costi di processo e di transazione, e tali risparmi sono destinati ad accentuarsi con lo sviluppo dell'*e-procurement*.

La Capa può svolgere tutte le funzioni normalmente svolte da una *card* aziendale, con limitazioni, quanto al tetto di spesa (individuali o all'interno di una specifica unità previsionale) e quanto all'ambito merceologico d'impiego, che siano congrue con le esigenze di decentramento operativo della PA. È in grado inoltre di fornire funzioni di rendicontazione automatica, con trasmissione periodica a una pluralità di destinatari degli estratti conto anche in formato digitale, controlli sull'iter delle operazioni e delle attività svolte per l'approvvigionamento di

beni e dei servizi, prevenzione delle frodi e tutela dei dati sia personali che istituzionali. Può essere inoltre interoperabile con le procedure di *e-procurement*.

In un processo d'acquisto mediante *purchase card* i titolari delle carte acquistano dai fornitori, anche per telefono, fax, e-mail, commercio elettronico o di persona. Ogni transazione è verificata in pochi secondi rispetto agli specifici parametri di spesa predefiniti per ciascun titolare di carta, assicurando che lo stesso sia effettivamente autorizzato alla transazione. Questo procedimento responsabilizza il personale incaricato del *procurement* ed elimina la necessità di compilare richieste e ordini di acquisto e di ottenere le relative approvazioni. Allo stesso modo, si elimina la necessità, per gli Uffici acquisti, di emettere assegni o mandati elettronici di pagamento per ogni ordine di acquisto: la transazione effettuata utilizzando la Carta è a tutti gli effetti una transazione finanziaria completa che consente un tempestivo pagamento del fornitore.

La banca convenzionatrice degli esercenti (banca *acquirer*) provvede a pagare il fornitore entro il periodo concordato (generalmente circa 4 giorni).

A fine mese, (ovvero al termine del periodo concordato), l'amministrazione riceve dalla banca emittente (banca *issuer*) gli estratti conto con il riepilogo dettagliato e consolidato di tutte le transazioni effettuate con la Carta. I dati elettronici memorizzati dalla banca emittente possono costituire la base per diverse tipologie di estratti conto, a seconda dell'ottica di indagine. I rapporti possono essere forniti elettronicamente o, se necessario, in cartaceo, con suddivisioni per centro di costo, fornitore, titolare della carta, ecc. I dati di spesa possono anche essere inseriti direttamente in un *Enterprise Resource Planning* (Erp) o nei sistemi contabili, riducendo così i costi legati alla digitazione dei dati e la possibilità di errori umani. In tal modo si aumenta la trasparenza del *procurement* della PA e si facilita una ridefinizione delle strategie di acquisto nei confronti dei fornitori. Gli estratti conto trasmessi periodicamente dalla banca emittente sono anche tecnicamente idonei a svolgere il ruolo di fatture ai fini dell'Iva.

In seguito al riscontro analitico semplificato dei dati registrati elettronicamente nel sistema gestionale, l'amministrazione provvede a pagare, entro il ciclo di fatturazione, la banca emittente (secondo la tempistica stabilita contrattualmente, ma con un presumibile *grace period* di 60-90 giorni dopo aver ricevuto l'estratto conto), nel frattempo i fornitori sono pagati dalle banche convenzionatrici.

#### 9.4.2. *Le esperienze di utilizzo di purchase cards in ambito internazionale*

Le esperienze riscontrabili sul piano internazionale forniscono indicazioni convergenti circa l'approccio metodologico seguito per semplificare le procedure di acquisto e pagamento. I paesi che hanno già introdotto la *purchase card* nelle amministrazioni pubbliche hanno seguito un approccio ispirato al *New Public Management*, trasponendo metodi e sistemi già sperimentati con successo nel settore privato e ricorrendo a partner privati esterni per uno svolgimento più efficiente di alcuni segmenti delle procedure.

Negli Stati Uniti la *Purchasing Card* è stata introdotta dalla General Services Administration (Gsa) alla fine degli anni Ottanta. Alla fine del 2004, con circa 310.000 carte in circolazione, le transazioni con *Smartpay Purchase* ammontavano a oltre \$ 17 miliardi. È da segnalare l'obbligatorietà di fatto dell'impiego di tale tipo di «carta» che si è realizzata negli Stati Uniti a partire da quando, nel 1999, è divenuto obbligatorio effettuare tutti i pagamenti pubblici tramite trasferimento elettronico (Eft), e la *Government Purchase Card* è stata indicata ufficialmente come una delle modalità riconosciute a tali fini. In particolare, la «carta» è stata indicata come modalità preferenziale per l'acquisto e il pagamento delle transazioni di minore importo, le cosiddette *micro-purchases*, la cui soglia è stata determinata in \$ 2.500.

Diversamente dagli Stati Uniti, in Gran Bretagna la *Government Procurement Card* (Gpc) è stata introdotta a par-

tire dal 1997 solo come *best practice*, e quindi come modalità suggerita a carattere indicativo, senza alcun vincolo di obbligatorietà, in quanto opzione disponibile, in un'ottica di efficienza e di riduzione dei costi di approvvigionamento, per effettuare gli acquisti e il pagamento dei beni e servizi di minor valore. A giugno 2005, il numero delle carte Gpc era di 69.160 per un numero di transazioni totali di circa 8,5 milioni (oltre 240.000 al mese) e una spesa complessiva cumulata di £ 1,4 miliardi (£ 41.6 milioni al mese).

In Francia la *carte d'achat* per le amministrazioni pubbliche è stata introdotta nell'ottobre del 2004. La sperimentazione delle *carte d'achat* è stata condotta di pari passo con l'esame degli aspetti relativi alla dematerializzazione delle fatture.

#### 9.4.3. *Le possibilità di outsourcing per l'introduzione della Carta d'acquisto per la PA*

L'introduzione della Capa in Italia potrebbe avvenire, come già negli altri paesi che hanno introdotto la *purchase card* per le PA, ricorrendo a fornitori esterni specializzati. Per i pagamenti per l'approvvigionamento di beni di uso ricorrente possono essere impiegate carte di acquisto analoghe alle *purchase cards* emesse da tutti i principali circuiti di carte di credito per il settore privato. Questa soluzione permetterebbe di ottenere un prodotto efficace già presente sul mercato a un prezzo competitivo, avere flessibilità nella scelta della tecnologia, mantenere nel tempo i sistemi di acquisto e pagamento aggiornati allo stato dell'arte della tecnologia, sfruttando il *know-how* e le economie di scala di produttori specializzati. Il tutto senza sostenere investimenti o distogliere risorse per la realizzazione, la gestione e l'aggiornamento di un sistema di semplificazione delle procedure interno all'amministrazione. Il ricorso a intermediari finanziari specializzati consentirebbe nel tempo anche possibili integrazioni delle *purchase cards* con altre funzioni (identificazione, firma digitale) rese possibili dall'uso delle carte a microprocessore.

## 9.5. *L'impatto sulle pubbliche amministrazioni e sui fornitori*

### 9.5.1. *La semplificazione delle attuali procedure di acquisto e di pagamento*

Come è noto, le procedure di acquisto delle pubbliche amministrazioni prevedono la competenza di uffici diversi a seconda del bene da reperire e un iter specifico in caso di bene oggetto di convenzione Consip. In linea generale per ciascun ordine la procedura prevede: la richiesta, l'autorizzazione all'acquisto, la verifica della disponibilità di cassa e di magazzino, la contabilizzazione dell'ordine, la consegna del bene, l'inventariazione (o l'iscrizione in apposito registro se si tratta di beni di facile consumo). L'iter della richiesta è generalmente seguito dal consegnatario.

In base al d.p.r. n. 384/2001, per gli acquisti di modesto importo il consegnatario può ricorrere a fornitori usuali, senza la necessità di un confronto tra preventivi, fino a un limite di euro 20.000<sup>32</sup>.

Le attuali procedure individuano quattro diverse modalità di pagamento, di cui tre fanno parte della Contabilità ordinaria e una della Contabilità speciale.

La prima è il Mandato diretto (bonifico su conto corrente bancario o postale), non soggetto a rendicontazione annuale o semestrale, ma al controllo preventivo dell'Ufficio centrale di bilancio (Ucb) o delle ragionerie provinciali. L'informatizzazione del Mandato diretto (il c.d. Mandato informatico) ha rappresentato un primo importante passo per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di pagamento<sup>33</sup>. È stato evidenziato come il

<sup>32</sup> Tale tetto è definito a livello regolamentare ed è elevato a euro 40.000 nel caso di acquisizione di beni e servizi connessi a impellenti e imprevedibili esigenze di ordine pubblico.

<sup>33</sup> Nel corso del 2004 le amministrazioni centrali e gli enti pubblici non economici hanno emesso oltre 24 milioni di atti di impegno e pagamento on-line, tra cui mandati informatici, ordini di accreditamento, stipendi e pensioni (Cnipa, *Relazione Annuale 2004*).

Mandato informatico può comportare un ritardo di dette procedure.

La seconda modalità di pagamento è l'ordinativo di pagamento (mezzo di pagamento amministrativo cartaceo assimilabile a un comune assegno).

La terza è il pagamento in contanti con fondi prelevati dalla Tesoreria.

L'ultima modalità di pagamento è costituita dall'ordinativo di pagamento in Contabilità speciale, che consiste in un afflusso di fondi (mediante ordine di accreditamento) su un unico conto della Tesoreria, sul quale gravano tutti i capitoli di spesa. Tale forma di pagamento, che ha come unico limite l'ammontare complessivo dell'accreditamento effettuato ed è sottoposta a un controllo esclusivamente successivo, garantisce la più ampia forma di autonomia decisionale attualmente consentita nell'ambito della pubblica amministrazione italiana.

L'analisi svolta da Lynkeus nel 2002<sup>34</sup> presso il ministero dell'Economia e delle Finanze ha mostrato che i risparmi di tempo conseguibili a seguito dell'introduzione della Carta d'acquisto per la PA sono valutabili, a seconda dei casi considerati, tra il 30 e il 60 per cento. Più precisamente, nei casi in cui il pagamento avviene in contanti il tempo medio complessivo<sup>35</sup> passa da circa 1.000 minuti a meno di 330, pari a una riduzione del 70 per cento. Nel caso del pagamento con Mandato informatico

<sup>34</sup> Al fine di valutare le differenze di tempi e costi fra le diverse modalità di acquisto e pagamento sono stati presi in considerazione due casi concreti: pagamento in contanti per acquisto in convenzione e pagamento via Mandato informatico per acquisto in convenzione Consip. Gli uffici interessati dalle interviste (e da verifiche sul campo) sono stati scelti all'interno della sede centrale del Mef di Roma e presso le sedi periferiche di Bologna e Palermo. I costi di processo sono stati determinati a partire dai tempi delle singole attività, sulla base dei costi-risorsa complessivi. I costi-risorsa complessivi derivati sono stati calcolati in base al tempo impiegato messo in relazione alle diverse qualifiche professionali.

<sup>35</sup> Considerando anche la procedura di accreditamento fondi.

il tempo medio si riduce da più di 800 minuti a meno di 550 minuti, con una riduzione del 36 per cento.

I risparmi in termini di costo-risorsa variano dall'11 al 63 per cento. Il divario fra questi dati è determinato dal fatto che a maggiori livelli di decentramento (qualora, la titolarità della carta sia attribuita a funzionari di qualifica professionale meno elevata) corrispondono costi-risorsa minori. Nel medio periodo, la semplificazione delle procedure d'acquisto dovrebbe favorire la riduzione del numero delle risorse umane attualmente impiegate in queste attività, anche se l'effettivo recupero di produttività per le pubbliche amministrazioni risulterebbe subordinato all'adozione di interventi organizzativi e specifiche azioni di formazione, finalizzati a ricollocare appropriatamente le risorse umane precedentemente addette agli adempimenti amministrativi. L'introduzione della Capa potrebbe favorire, già nel breve periodo, un utilizzo più efficiente e razionale, in termini di tempi di lavoro e di conseguente assegnazione di compiti, delle risorse esistenti.

La riduzione dei tempi di pagamento sarebbe determinata anche dall'accorpamento dei mandati informatici. Al contrario della situazione attuale, infatti, in cui è necessario effettuare un Mandato informatico per ogni ordine di acquisto, la *purchase card* consente di effettuare a fine mese un unico mandato informatico relativo all'intero estratto conto della carta, purché le transazioni in esso contenute siano imputabili a un unico capitolo di spesa, oppure di effettuare un numero di mandati informatici uguale al numero di capitoli di spesa coinvolti dall'insieme delle transazioni imputate alla carta. In entrambi i casi si contrarrebbero notevolmente i tempi richiesti dall'espletamento delle procedure amministrative per il pagamento<sup>36</sup>.

Verrebbe inoltre fortemente a ridursi la frequente reiterazione della procedura di accredito di fondi che

<sup>36</sup> L'effetto è nettamente più marcato quando il titolare della carta si trova a gestire acquisti afferenti a un solo capitolo di spesa, il che costituisce un ulteriore argomento a favore del decentramento.

si rende oggi necessaria per il pagamento in contanti di beni acquistati in economia ogni qualvolta venga a esaurirsi presso la Tesoreria la disponibilità di fondi sul corrispondente capitolo di spesa. L'analisi citata ha stimato in 400 minuti di lavoro effettivo il tempo medio per ogni nuova procedura di accreditamento.

Le procedure di controllo, pur molto penetranti sotto il profilo sostanziale, risulterebbero meno costose: il passaggio da un controllo preventivo formale a un controllo successivo di merito comporterebbe in ultima istanza una forte riduzione dei tempi di transazione. Anche le procedure di autorizzazione diventerebbero più semplici e più rapide all'aumentare del grado di decentramento.

L'utilizzo della Capa comporterebbe una procedura aggiuntiva rispetto a quelle oggi esistenti e cioè la verifica degli estratti conto. Inoltre si renderebbero necessari ulteriori controlli nel caso in cui si attuino forme di decentramento decisionale e un'eventuale revisione dei massimali mensili e annuali assegnati alle diverse carte.

#### *9.5.2. Potenziamento delle capacità di controllo*

L'introduzione della Capa in Italia permetterebbe di affiancare a un controllo della spesa pubblica ancora essenzialmente procedurale, una tripla forma di controllo sostanziale. L'individuazione del soggetto cui affidare la carta e dei limiti della carta stessa (importo massimo consentito per ciascuna transazione; importo mensile e annuale ammesso sia per la carta che per l'unità di spesa; delimitazione merceologica; delimitazione temporale) costituirebbe una forma aggiuntiva di controllo preventivo. Una seconda forma di controllo sarebbe effettuata contestualmente all'atto di acquisto mediante la verifica della titolarità della carta e del rispetto dei limiti di spesa e di delimitazione merceologica necessari per l'autorizzazione all'acquisto. Infine, la reportistica prodotta e la disponibilità di dati in formato digitale permetterebbero di controllare in tempo reale i consumi per categoria merceolo-

gica e di rilevare con maggiore accuratezza e tempestività i fabbisogni che innescano ordini successivi. La possibilità di controlli successivi, che nell'ambito dell'utilizzo della *purchase card* risultano pervasivi e a basso costo, può costituire un potente incentivo *ex ante* al controllo degli sprechi.

Vi è inoltre da considerare che il sistema di controllo oggi in vigore attribuisce a vari stadi dell'amministrazione il potere di fatto di rallentare le procedure di pagamento e, potenzialmente, un siffatto potere può dare luogo a relazioni non del tutto trasparenti tra funzionari e fornitori. Al contrario, l'adozione di strumenti che garantiscano ai fornitori certezza circa i tempi di pagamento eliminerebbe ogni elemento di ambiguità.

Infine, la disponibilità di dati interamente digitali sull'evoluzione delle spese effettuate consente di costruire database aggregati per i consumi della PA che possono essere interrogati con costi trascurabili rispetto a quelli delle procedure attuali, evidenziando allo stesso tempo una maggiore quantità di elementi. La possibilità di capitalizzazione conoscitiva del mercato e dei propri acquisti è potenzialmente in grado di generare una migliore e più precisa capacità di spesa, accrescendo il potere contrattuale nei confronti dei fornitori, e tradursi quindi in una riduzione dei prezzi unitari di acquisto. A questa può associarsi un potenziamento del ruolo di Consip e delle centrali di acquisto locali.

#### 9.6. E-invoicing: *la digitalizzazione delle fatture*

Come evidenziato dalla recente esperienza francese, uno degli elementi base per consentire la piena realizzazione dei potenziali risparmi associati alla Carta di acquisto per la PA riguarda la digitalizzazione delle fatture.

Si tratta di un problema strettamente regolamentare, in quanto da un punto di vista tecnico non esistono ostacoli. Negli estratti conto possono infatti essere dettagliatamente contabilizzati, mese per mese, gli estremi di ogni

transazione effettuata tramite *purchase card*, per conto dell'azienda o dell'amministrazione acquirente, con i fornitori convenzionati, specificando gli importi al netto e al lordo dell'Iva e ogni altro elemento necessario. Ogni estratto conto risulta così costituito da tante sezioni quante sono le singole operazioni di acquisto concluse con i vari fornitori convenzionati; ognuna di tali sezioni, contenendo tutti gli elementi di cui alla normativa fiscale in materia di registrazione ai fini Iva, risulta pienamente in grado di assolvere alle funzioni di una fattura tradizionale.

In Italia il decreto-legge 20 febbraio 2004 ha disciplinato la semplificazione, modernizzazione e armonizzazione delle modalità di fatturazione previste in materia di imposta sul valore aggiunto, in recepimento della direttiva comunitaria n. 2001/115. Il suddetto decreto-legge è stato oggetto di una circolare (circolare Agenzia entrate 19 ottobre 2005, n. 45) che ne specifica le modalità di attuazione.

La normativa consente la dematerializzazione (digitalizzazione) delle fatture e costituisce quindi un passo avanti verso la possibilità di un accredito Iva diretto delle transazioni effettuate con carta di credito. In un tale mercato, come è già il caso nel Regno Unito, in Belgio, in Germania, in Olanda, in Irlanda e in Norvegia i fornitori che scelgono il sistema integrato possono non emettere più le fatture perché i dati forniti negli estratti conto delle banche emittenti sono interamente validi ai fini Iva.

### 9.7. *Decentramento, empowerment e responsabilizzazione*

È stato in precedenza evidenziato come i risparmi sui costi di processo, conseguibili in Italia dall'introduzione di una Carta d'acquisto per la PA, siano suscettibili di aumentare al crescere del decentramento. L'adozione di una *purchase card* permetterebbe infatti alle amministrazioni di innovare il modello organizzativo della funzione approvvigionamento, prevedendo per alcune tipologie di

beni strumentali il decentramento degli acquisti a livello dei singoli dirigenti o funzionari, mediante assegnazione di un *budget* da utilizzare con la carta. L'attuale architettura dei poteri d'acquisto all'interno delle amministrazioni discende anche dalla necessità di garantire un adeguato controllo gerarchico sugli atti. Nel momento in cui le potenzialità di controllo aumentano, potrebbe essere ragionevole avviare un processo di revisione dell'attribuzione delle responsabilità individuali che miri ad aumentare l'efficienza complessiva delle amministrazioni in un quadro di controllo sugli atti che resti comunque uguale o superiore a quello attuale.

Come già evidenziato, a un controllo preventivo formale, che genera significativi costi di processo a fronte di un limitato controllo di merito della spesa, può essere sostituito un controllo preventivo *una tantum* sull'atto di *empowerment* di utilizzo della carta e sulla definizione dei limiti di spesa e delle categorie merceologiche acquistabili. Inoltre, il rigoroso controllo successivo di merito, che la *purchase card* rende possibile attraverso la reportistica disponibile, consente di combinare una semplificazione delle procedure iniziali di acquisto (richiesta e autorizzazione) con un maggiore e migliore controllo complessivo.

Il decentramento può apportare dei benefici in termini di migliore impiego delle risorse sia economiche, sia umane. In prima approssimazione, come già menzionato, i vantaggi immediati sarebbero da rinvenire in una semplificazione delle procedure di acquisto e pagamento con risparmi nei costi di processo sia in termini di costo/risorsa (nella misura del 36 per cento circa) sia in termini di tempo (con una riduzione pari al 39 per cento). Inoltre l'assegnazione della carta e l'associato decentrato potere decisionale favorirebbero una più accentuata responsabilizzazione individuale, tanto più marcata quanto più abbinata a forme esplicite di incentivazione.

È tuttavia evidente che uno sviluppo in tal senso presuppone un'accurata strategia di *change management*. Un cambiamento organizzativo di tale portata deve infatti essere pianificato e adeguatamente comunicato alle ri-

sorse umane, affinché sia metabolizzato culturalmente e ne siano accettate le implicazioni fortemente innovative quanto alla struttura di potere interna alle amministrazioni. Attività di formazione specifiche possono consentire di gestire in modo ottimale il cambiamento organizzativo, favorendo le necessarie modifiche nei comportamenti, sia internamente alla PA sia all'esterno, nei rapporti con i fornitori. Sensibilità nella comunicazione, diffusione di informazioni e supporto alle unità richiedenti sulle finalità e sulle modalità operative della Capa possono contribuire a trasmettere a tutti gli interlocutori coinvolti linee guida sulle nuove modalità di gestione del processo di pagamento.

In questa ipotesi risulterebbe altresì necessario assicurare la compatibilità tra la definizione dei processi e la normativa vigente, per rimuovere eventuali vincoli normativi al decentramento.

Attualmente nelle amministrazioni centrali il decentramento dei poteri di spesa avviene solo al di sotto dei 150.000 euro in favore dei dirigenti di seconda fascia, restando riservate ai dirigenti di prima fascia le spese superiori al predetto importo. Potrebbe pertanto essere ipotizzato di dotare tutti gli economati delle diverse amministrazioni di una Capa, così da poter ridurre molto fortemente il ricorso al contante e ai connessi costi gestionali, procedurali e di rendicontazione per le spese di minore importo e di carattere ricorrente.

Un'opzione, a minore impatto organizzativo rispetto a un ampio decentramento dell'acquisto di beni e servizi, potrebbe consistere nel posizionare inizialmente la Capa presso le persone che agiscono in qualità di consegnatari, avviando rapidamente una parte dei risparmi di processo. I consegnatari sono in grado di comunicare direttamente con i fornitori e concordare le specifiche (quali requisiti, tempi e modalità di consegna) atte a garantire l'efficacia di processamento dell'ordine e risolvere contestualmente eventuali dubbi connessi con i beni o servizi richiesti. Aggregare la domanda di uno o più uffici sotto lo stesso portafoglio in seno a un'unica persona

può permettere di raccogliere ordini per conto di più unità (ad esempio ordini di cancelleria). I singoli numeri e codici della carta possono essere registrati con opportuni fornitori per gli ordini degli uffici raggruppati. Ciò può valere in generale per qualsiasi categoria di spesa e rispondere alla logica di semplificare la burocrazia e liberare dai processi amministrativi tempo che possa essere impiegato in modo migliore. Tempo e risorse di un dipartimento acquisti possono essere investiti nell'approvazione di un estratto conto mensile, anziché nell'autorizzazione di ogni singola transazione di basso valore, così come nella definizione di misure di negoziazione di nuovi accordi quadro.

#### 9.7.1. *Riduzione dei costi di processo e dei tempi di pagamento*

L'introduzione di una *purchase card* comporta effetti diretti e indiretti sia sui costi sostenuti dalle amministrazioni per le procedure di approvvigionamento che su quelli sostenuti dai fornitori nei rapporti con la PA. La semplificazione delle procedure si traduce in una consistente contrazione dei tempi di pagamento, con una riduzione sia dei costi di processo e sia dei connessi costi di transazione, come già esaminato nel precedente paragrafo. Inoltre, tempi di pagamento certi e più rapidi possono tradursi in una riduzione dei costi unitari di acquisto, che risulta ulteriormente amplificata da una maggiore competizione fra i fornitori per l'apertura alle Pmi e dai minori oneri amministrativi da questi sostenuti. Infine, l'accresciuta conoscenza della spesa reale da parte dell'amministrazione può consentire una ottimizzazione delle scorte di magazzino e migliorare pertanto la gestione della liquidità pubblica.

Dalle analisi condotte nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Francia risulta che l'introduzione della *purchase card* nelle amministrazioni pubbliche consente un risparmio stimabile tra il 70 e l'80 per cento dei costi di processo, rispetto a un acquisto con procedura tradizionale.

Nel Regno Unito i possibili risparmi ottenibili con la Gpc rispetto alla procedura tradizionale si valutano intorno ai 60 euro, con un costo medio a transazione pari a 26 euro<sup>37</sup>. In USA, nel 2003<sup>38</sup>, il costo medio di processo per un ordine di acquisto è sceso da \$ 91 della procedura tradizionale ai \$ 21 se processato con *purchase card*, evidenziando analogamente un risparmio medio a transazione pari \$ 69 (circa il 79 per cento).

Per l'Italia, sulla base delle indagini<sup>39</sup> effettuate nel 2002 presso il ministero dell'Economia e delle Finanze, l'entità dei risparmi in termini di costo-risorsa è stimabile in media del 36 per cento, con un intervallo di variabilità compreso fra l'12 e il 63 per cento. L'entità di tali risparmi in maniera direttamente proporzionale al livello di decentramento. I risparmi in termini di tempo sono invece in media del 39 per cento, con un intervallo di variabilità compreso fra il 29 e il 60 per cento. Anche l'entità dei risparmi in termini di tempo varia in maniera direttamente proporzionale al livello di decentramento, anche se con una varianza minore rispetto al caso dei risparmi in termini di costo-risorsa.

Come esaminato, i fornitori della pubblica amministrazione devono fronteggiare non solo il problema dei ritardi, ma anche il problema altrettanto rilevante della variabilità dei tempi di pagamento<sup>40</sup>, e il costo associato a tale rischio viene in qualche misura traslato sulla PA stessa sotto forma di maggiori prezzi unitari.

L'introduzione della Capa, con pagamento in tempi brevi e certi, può determinare una riduzione dei prezzi di vendita da parte dei fornitori stessi, che risulterebbe ulte-

<sup>37</sup> Secondo uno studio Deloitte & Touche del 2003 realizzato per il *National E-Procurement Project*.

<sup>38</sup> Dati di Visa International.

<sup>39</sup> Lynkeus, *op. cit.*

<sup>40</sup> L'evidenza empirica indicava, nel 2001, che il Mef pagava in media a 3-4 mesi, mentre altri settori della pubblica amministrazione, soggetti a stringenti vincoli di liquidità (in particolare le Asl, le Aziende ospedaliere e gli Irrcs) pagavano spesso a 12 mesi e anche a scadenze più lunghe.

riormente amplificata da una maggiore competizione fra i fornitori per l'apertura alle Pmi, che è favorita dall'uso della carta. Inoltre, per quanto riguarda i fornitori, si può determinare una diminuzione dei costi amministrativi da essi sostenuti. La riduzione dei prezzi può essere stimata fra il 5 per cento e il 10 per cento, secondo i settori specifici e secondo la capacità negoziale esercitata dalla PA, capacità che verrebbe nel tempo a rafforzarsi grazie alla maggiore conoscenza delle quantità acquistate e dei ritmi di spesa.

### 9.7.2. *Trasferimento dell'onere finanziario per la dilazione di pagamento su intermediari specializzati e accresciuta concorrenza fra i fornitori*

Con la *purchase card*, un rapporto che vede contrapporsi l'amministrazione al fornitore in posizione di debolezza viene sostituito da un rapporto molto più paritario tra pubblica amministrazione e banca emittente, che a sua volta genera una concorrenza esplicita sul costo tra intermediari finanziari. La *card* trasferisce il debito della PA dai suoi fornitori a un creditore unico: la banca emittente. Un intermediario finanziario specializzato viene quindi a sostituire il fornitore nel compito di finanziare la PA, quando richiesto: ciò dovrebbe garantire una maggiore efficienza complessiva, poiché le conseguenze di un eventuale ritardo nei pagamenti non ricadono sul fornitore, ma sull'amministrazione stessa. I costi di un ritardo nei pagamenti da parte di un'amministrazione alla banca emittente sono certi, espliciti e trasparenti: ciò certamente introduce un incentivo ad aumentare l'efficienza interna dei processi amministrativi.

Si consideri anche che, allo stato attuale, le PA più efficienti subiscono indirettamente le conseguenze negative derivanti dalla presenza di altre amministrazioni meno efficienti, visto che in sede di formulazione delle offerte le imprese fanno riferimento a un tempo atteso medio di pagamento per definire il loro prezzo. Sotto questo pro-

filo, l'introduzione di una Carta d'acquisto della PA costituirebbe uno strumento per responsabilizzare le singole amministrazioni, premiando quelle più efficienti.

L'attuale incertezza dei tempi di pagamento ha inoltre l'effetto di restringere la concorrenza fra i fornitori, determinando di conseguenza, anche per tale via, un probabile incremento di costo. I fornitori di minori dimensioni sono certamente più esposti degli altri alle conseguenze di un ritardo nei pagamenti: infatti, da un lato, essi hanno accesso al credito bancario a condizioni meno favorevoli; dall'altro, pur dovendo sostenere gli stessi costi – in termini assoluti – per far valere i propri diritti, l'incidenza percentuale di questi può risultare più elevata.

La garanzia di pagamenti certi e a breve termine può consentire l'ingresso nel mercato delle commesse pubbliche anche alle Pmi e agli operatori di minori dimensioni che, nella situazione attuale, subiscono una distorsione della concorrenza ai loro danni a causa delle peggiori condizioni di accesso al credito.

### *9.7.3. Dematerializzazione delle fatture e migliore gestione della liquidità pubblica*

La Carta di acquisto della PA potrebbe consentire, attraverso l'evidenziazione dell'Iva, di assumere gli estratti conto emessi dalla banca emittente come sostitutivi dei tradizionali documenti di fattura, con significativi vantaggi amministrativi – e quindi di costo – connessi alla contabilizzazione degli acquisti, specie se di basso valore unitario, anche e soprattutto per i fornitori. In relazione alle diverse condizioni di mercato, ciò potrebbe ancora una volta tradursi in minori prezzi unitari di offerta.

Per quanto riguarda la gestione delle scorte, sembra corretto supporre che il livello delle scorte per la pubblica amministrazione dipenda (così come per le imprese private) principalmente da tre ordini di fattori. Un primo fattore è relativo ai costi di transazione, poiché quanto più onerosa e complessa è la procedura di acquisto, tanto più conve-

niente risulta concentrare gli acquisti in poche transazioni di grande ammontare: elevati costi di transazione portano a un incremento del magazzino. Vi è poi un secondo fattore, costituito dalla durata della procedura di acquisto: quanto più lunga e aleatoria, tanto maggiore è il livello di scorte «precauzionale» necessario per tutelarsi dai possibili danni che possono derivare all'amministrazione stessa da un eventuale esaurimento delle scorte. Infine, quanto maggiore è il costo di finanziamento per la PA e quanto maggiore è il costo materiale di gestione del magazzino, tanto minore risulta essere – a parità di altre condizioni – il livello ottimale delle scorte. Da un esame di questi tre fattori si desume che l'utilizzo della Capa potrebbe ridurre il livello delle scorte ottimali delle pubbliche amministrazioni, con immediate implicazioni positive sugli oneri finanziari.

#### 9.8. *Costi della Carta d'acquisto della PA e possibile impiego di carte virtuali*

Una completa valutazione degli effetti dell'introduzione della Capa deve tenere conto non solo dei diversi vantaggi di questo strumento, ma anche dei costi associati. I fornitori pagano una commissione (in percentuale del valore di ogni transazione) alla banca *acquirer* con la quale sono convenzionati per accettare acquisti effettuati con carte di pagamento. Questa commissione, denominata solitamente *Merchant Service Fee* o *Merchant Service Charge* (Msc), è negoziata individualmente con la banca convenzionatrice e può variare a seconda del tipo di esercente e della sua dimensione. Solitamente la commissione si situa a un livello compreso fra il 2 e il 3 per cento e copre i costi di processo della banca convenzionatrice oltre alla commissione di interscambio (*interchange fee*) pagata alla banca emittente per ogni transazione effettuata tramite Pos. A titolo esemplificativo, nel caso di una carta transitante sul circuito Visa o Mastercard le regole in atto impongono che alla banca emittente, qualora si tratti di una banca diversa da quella operante come convenziona-

trice, venga riconosciuto per ogni transazione elettronica un *interchange fee* fra l'1,25 e l'1,65 per cento, in funzione del circuito utilizzato, del modo in cui è stata processata la transazione e del livello dei dati forniti.

La commissione Msc è un costo aggiuntivo per il fornitore e deve essere valutata rispetto alla garanzia di pagamenti più rapidi, al potenziale incremento conseguibile nel volume di vendite e ai risparmi di costo ottenibili grazie alla semplificazione dei processi. Mentre i benefici derivanti dai pagamenti più rapidi e dall'aumento del giro d'affari sono di evidenza immediata, più complesso è illustrare i risparmi che un fornitore può ottenere attraverso la semplificazione dei processi.

Una ricerca sui fornitori della pubblica amministrazione nel Regno Unito ha fatto emergere che i risparmi di costo ottenuti dai fornitori che usano il più avanzato sistema di accreditamento Iva (*Level III*) sono valutati nelle condizioni correnti a un livello di £ 5 per transazione, e sono collegati all'eliminazione di procedure manuali quali l'aggiornamento del registro vendite, il sollecito dei pagamenti, il versamento degli assegni e le rendicontazioni mensili. Per le imprese che riescono concretamente a conseguirli, i risparmi dovuti al recupero di efficienza sul processo sono già di per se stessi essere maggiori dei costi della commissione Msc. Una Msc del 2,5 per cento attualmente pagata alla banca convenzionatrice equivale a un costo di £ 2,95 rispetto al valore della transazione media realizzata con la carta (£ 118). Di conseguenza risparmi unitari sui costi di processo pari mediamente a £ 5 si traducono in risparmi netti medi a transazione di £ 2,05 (il 41 per cento).

Si consideri infine che, o comunque in forma telematica, si potrebbe ipotizzare l'uso della carta virtuale per gli acquisti attraverso il portale Consip, con ulteriori conseguenti benefici derivanti da risparmi di costo, da un migliore riscontro e dall'integrazione dei dati elettronici. La combinazione di una Carta d'acquisto e del portale Consip permetterebbe di ottenere un completo strumento di *e-procurement*, rivolto all'intero ciclo di acquisto, dall'ordine all'effettivo pagamento e al riscontro.

## 9.9. Una stima dei possibili risparmi per il settore pubblico

La valutazione dell'effetto a livello aggregato dell'introduzione su vasta scala di una Capa in Italia può essere effettuata prendendo a riferimento l'impatto della stessa nei paesi in cui è già utilizzata a regime. Nel 2004 il volume globale degli approvvigionamenti pubblici generato dalle 310.000 carte *Smartpay* complessivamente emesse a livello federale negli Stati Uniti è ammontato a \$ 17,1 miliardi, dando luogo a circa 26,5 milioni di transazioni del valore medio di \$ 645. Gli acquisti transitanti tramite *Smartpay* corrispondono allo 0,7 per cento della spesa pubblica USA. Ove si traspongano tali risultanze al contesto italiano, un programma maturo di diffusione della Capa, comparabile ai livelli di impiego raggiunti negli Stati Uniti dalla *Smartpay*, potrebbe a regime interessare lo 0,7 per cento della spesa pubblica, per un totale di quasi euro 4,76 miliardi, su di un totale di euro 679,8 miliardi.

Un livello di spesa di euro 4,76 miliardi, transitante attraverso lo strumento Capa (in analogia con i parametri americani, ma ipotizzando che la soglia delle *micro-purchases* si collochi al livello di euro 5.000, più che doppio di quello statunitense di \$ 2.500), genererebbe un volume di transazioni pari all'incirca a 7 milioni<sup>41</sup>. Considerando costi amministrativi medi per transazione «tradizionale» stimati in euro 300, si otterrebbe un costo amministrativo globale di circa 2,1 miliardi.

Con riferimento a questo dato, una riduzione dei costi di processo del 70 per cento equivarrebbe alla cifra non irrilevante di quasi euro 1,5 miliardi. Se invece prudentialmente si considera un risparmio medio del 36 per cento, il risparmio equivale a quasi euro 756 milioni<sup>42</sup>.

A questi risparmi strutturali, ma di lungo periodo, dovrebbero aggiungersi quelli derivanti dalla probabile riduzione del prezzo unitario dei beni acquistati. In una situazione di pagamenti a scadenza certa, verrebbe meno

<sup>41</sup> Lynkeus, *Ragioni e opportunità*, cit.

<sup>42</sup> Lynkeus, *Analisi normativa, organizzativa e sperimentazione*, cit.

per il fornitore l'esigenza di caricare implicitamente un sovrapprezzo sull'iniziale prezzo di offerta dei beni, e come conseguenza delle più accessibili condizioni di ingresso nel mercato del *procurement* pubblico, ne risulterebbe anche fortemente ampliata la potenziale platea delle imprese fornitrici, e in particolare di quelle di minori dimensioni, con ovvi benefici in termini di accresciuta competitività dell'insieme dell'offerta. Questi risparmi sono stimabili in misura del 7 per cento dell'attuale prezzo di offerta.

Un altro fattore di risparmio deriverebbe dai risparmi sul costo medio della gestione e del finanziamento delle scorte delle forniture pubbliche (valutabili in misura del 0,6 per cento del prezzo), resi possibili dalla certezza per ciascun titolare della carta di poter procedere via via agli acquisti necessari, entro il tetto di spesa accordato, a costi di transazione ridotti, in un'ottica di maggiore flessibilità e di conseguente più efficace gestione della liquidità pubblica.

Un ulteriore fattore può definirsi l'*X-efficiency* che deriverebbe dalla più diffusa responsabilizzazione, trasparenza e molto più efficace rendicontazione degli acquisti effettuati dai molteplici titolari di *purchase card*. Questo incremento di efficienza può essere stimato in misura del 3 per cento del valore complessivo degli acquisti. La disponibilità di reportistica dettagliata, accurata e tempestiva permetterebbe di evidenziare volta per volta ogni acquisto effettuato con l'accensione della posizione debitoria e la durata (e il conseguente costo in termini di interessi passivi) della medesima. Il che consentirebbe di far emergere, in termini di precisa connessione con i comportamenti di ciascun titolare della *card*, quell'insidioso fattore di accrescimento del debito pubblico sommerso derivante dalla pratica di effettuare acquisti con ritardata contabilizzazione delle fatture. Con l'introduzione della Capa, gli acquisti entro la soglia ipotizzata (euro 5.000) potrebbero essere tutti effettuati nei limiti del *budget* revisionale. Qualora circostanze particolari dovessero indurre a compiere operazioni di approvvigionamento prive di stanziamento, anche se rientranti nei margini di flessibilità consentiti al titolare, ciò risulterebbe evidenziato in modo trasparente.

Un ulteriore fattore di risparmio potrebbe germinare da un'azione di negoziazione con fornitori operanti all'interno di convenzioni quadro Consip. L'immediata rilevazione digitale di ogni transazione attuata tramite Capa farebbe sì che si possa formalmente disporre anche a livello centralizzato di una conoscenza puntuale e in tempo reale degli acquisti effettivi, così da poter far scattare degli sconti quantità che potrebbero arrivare fino all'1,5 per cento.

Va segnalato, infine, che un'ultima forma di riduzione di costo viene usualmente praticata dagli intermediari finanziari sotto forma di *issuing rebate*, vale a dire come percentuale riconosciuta dalla banca emittente in riduzione dell'ammontare dovuto a saldo dell'estratto conto di fine anno per le transazioni effettuate tramite carta di acquisto. *L'issuing rebate* è correlato ai volumi di transazioni raggiunti e al *grace period* eventualmente concesso, oltre che al livello in essere della commissione di interscambio bancario.

Una prima stima dei fattori di risparmio qui accennati porta a formulare le due ipotesi quantitative contenute nella tabella seguente:

TAB. 1. *Riduzioni dei costi di procurement rese possibili dalla Capa*

Milioni di euro, calcolati su di un ammontare di spesa, per acquisti sino a euro 5.000, pari a euro 4,76 miliardi*		
	Caso A (70 per cento di risparmio sui costi amm.)	Caso B (36 per cento di risparmio sui costi amm.)
Riduzione dei costi amministrativi	1,469	756
Risparmi sui costi di acquisto (7 per cento di <i>mark-up</i> da parte del fornitore)	333	333
Risparmi in termini di <i>Working Capital Management</i>	29	29
<i>X-efficiency</i> (3 per cento)	143	143
«Sconti quantità» riconosciuti dai fornitori	71	71
<i>Issuing rebate</i>	14	14
<b>Totale</b>	<b>2,059</b>	<b>1,345</b>

\* Vale a dire lo 0,7 per cento dell'insieme della spesa pubblica italiana.

Fonte: elaborazione Lynkeus.

## 9.10. *Il quadro normativo di riferimento*

L'utilizzo di forme di pagamento alternative a quelle tradizionalmente utilizzate dalle amministrazioni pubbliche è stato introdotto nell'ordinamento normativo dall'art. 1 della l. n. 549/1995<sup>43</sup>, prevede l'utilizzo della carta di credito da parte di dirigenti e funzionari pubblici per l'esecuzione di spese, anche all'estero, rientranti nella rispettiva competenza, «qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle ordinarie procedure».

Il dettato della l. n. 549/1995, pur riconoscendo la carta di credito tra i sistemi di pagamento, ne limita quindi l'utilizzo ai soli casi ove il ricorso alle normali procedure non sia possibile o conveniente. In una interpretazione rigorosa, la dizione prescelta – «qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle ordinarie procedure» – porterebbe a escludere l'utilizzo della carta di credito per il pagamento di tutte le spese di funzionamento. Tuttavia, se si considera che dalle rilevazioni effettuate sia nel nostro che in altri paesi, per le spese minute i costi di transazione superano largamente i prezzi di acquisto dei beni e servizi, se ne può desumere che in questi casi l'utilizzo di una carta di pagamento risponderebbe al requisito della maggiore convenienza. A questo si aggiunga che la necessità di rispettare i tempi di pagamento di 30 giorni pena la corresponsione ai fornitori di interessi per ritardato pagamento, disposta dal d.p.r. n. 384/2001, apre ulteriori spazi alla convenienza per le pubbliche amministrazioni dell'utilizzo di questo strumento rispetto alle tradizionali procedure.

Il successivo d.m. n. 701/1996, attuativo dell'art. 1, commi da 47 a 53, della l. n. 549/1995, nel ribadire che l'uso della carta di credito è consentito soltanto qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle procedure ordinarie, individua puntualmente le tipologie di spese per le quali l'utilizzo è ammesso. Fondamentalmente si

<sup>43</sup> Art. 1, comma 47.

tratta delle spese di viaggi e rappresentanza (cosiddette spese *T&E*), cui si aggiungono più genericamente «beni, lavori e servizi in economia».

L'inserimento della generica tipologia «beni, servizi e lavori in economia» supporta l'ipotesi che l'introduzione di una carta di pagamento in Italia sia attuabile anche mantenendo immutato il quadro normativo esistente. Le possibilità di utilizzo in questo ambito sono ampliate dal disposto del d.p.r. n. 384/2001, che ha elevato a 130.000 euro il limite di importo per l'acquisizione di beni e servizi con la procedura in economia. L'importo massimo previsto dall'ordinamento italiano per l'acquisizione di beni e servizi in economia permetterebbe di introdurre anche nel nostro paese non solo una carta di pagamento con funzioni e modalità di uso analoghe a quelle adottate in altri paesi europei, ma di ampliarne ulteriormente l'ambito di utilizzo.

La normativa citata, se può essere intesa in un'accezione più restrittiva, lascia comunque spazi per interpretazioni più ampie. Il *Vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli enti e organismi pubblici* del ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>44</sup> prevede il graduale utilizzo della carta di credito per il pagamento delle spese ricorrenti delle amministrazioni statali, menzionando esplicitamente anche l'acquisto di beni, servizi e lavori in economia. Estende poi anche alle restanti amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 la possibilità di avvalersi di queste procedure di pagamento, adattandole ai rispettivi ordinamenti amministrativo-contabili. In linea con questa interpretazione, nel capitolato della gara recentemente bandita da Consip per l'affidamento del servizio finanziario di pagamento mediante carta di credito<sup>45</sup>, tra le tipologie di operazioni

<sup>44</sup> Circolare del ministero dell'Economia e delle Finanze del 1° luglio 2004, n. 30.

<sup>45</sup> Capitolato tecnico della gara bandita da Consip per l'affidamento del servizio finanziario di pagamento mediante carte di credito in favore delle pubbliche amministrazioni.

che possono essere effettuate con carta di credito sono specificate, oltre alle spese di missione e all'anticipo contanti, anche tutte le altre tipologie di spesa previste dalla norma vigente, e vi è una menzione espressa delle tipologie previste dal d.m. n. 701/1996. È tuttavia da segnalare che lo stesso *Vademecum*, in un successivo punto del testo riferito alle spese di missione, puntualizza invece che permane la necessità di limitare l'utilizzazione della carta di credito alle sole spese correlate all'espletamento di missioni in Italia e all'estero<sup>46</sup>.

In sintesi, anche se l'espressione utilizzata dal legislatore fa intendere che la carta sia utilizzabile in circostanze eccezionali e non come strumento di ordinaria gestione dei pagamenti, si ritiene che nel quadro normativo esistente siano rinvenibili spazi per l'introduzione della *purchase card* in Italia come modalità di acquisto e pagamento per le spese di funzionamento di importo limitato.

Due ulteriori aspetti significativi del quadro normativo riguardano i soggetti abilitati all'uso della carta di credito e il regime di contabilità. In relazione al primo punto, il d.m. n. 701/1996 individua puntualmente i soggetti che possono divenire titolari di carta di credito: i soggetti che operano negli uffici di diretta collaborazione, i magistrati, gli avvocati e procuratori dello Stato, i dirigenti e funzionari delle amministrazioni pubbliche. Il dirigente generale è responsabile per i provvedimenti di rilascio della carta, di limite di utilizzo, di sospensione e di revoca. È quindi possibile delineare un sistema di decentramento operativo e gestionale funzionale alle esigenze di ciascuna struttura organizzativa.

La possibilità di utilizzo della carta da parte dei dirigenti e funzionari permette già da subito un maggior grado di decentramento degli acquisti rispetto alla attuale configurazione. Tuttavia, se si volesse ipotizzare un

<sup>46</sup> Questa limitazione era già prevista dalla nota n. 8029084 del 19 maggio 1998 dell'ex ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Provveditorato generale dello Stato.

utilizzo per le spese di funzionamento fino a 5.000 euro anche da parte di soggetti altri rispetto a dirigenti e funzionari, ad esempio assicurando a tutte le amministrazioni la possibilità di assegnare la *card* ai consegnatari, allora si dovrebbe prevedere una modifica normativa consistente nell'estensione della possibilità di utilizzo a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Lo stesso d.m. n. 701/1996 prevede che a favore del dirigente competente della gestione amministrativo-contabile delle carte vengano emessi ordini di accreditamento a valere sui capitoli pertinenti di bilancio, da estinguersi con quietanza di entrata di contabilità speciale. Gli ordinativi di pagamento ai fornitori sono emessi entro i limiti degli accreditamenti concessi. Per un utilizzo a regime della *purchase card* potrebbe risultare opportuna una modifica normativa che ne consenta l'utilizzo anche in regime di contabilità ordinaria, modificando opportunamente le procedure interessate al fine di tenere conto delle peculiarità distintive di questo strumento e beneficiare pienamente dei vantaggi conseguibili.

A completamento del quadro normativo, si segnala la circolare del ministero dell'Economia e delle Finanze 1° luglio 2004, n. 30, con la quale, al fine di evitare i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, si invitano i dirigenti degli enti pubblici ad adottare procedure di informatizzazione, dalla fase dell'ordine a quella del pagamento. Si ricorda poi il già menzionato d.lgs. n. 52/2004, con l'annessa circolare Agenzia delle entrate 19 ottobre 2005, n. 45, grazie al quale, in attuazione della direttiva n. 2001/115/Ce, è possibile emettere e inviare fatture in modalità elettronica.

Una prima ipotesi per l'introduzione di una Carta d'acquisto per la PA in Italia potrebbe prevedere l'avvio di un'ampia sperimentazione, comparabile per dimensioni a quella svolta per la *Carte d'Achat* francese, basata sulle possibilità di impiego per acquisti in economia consentite dalla normativa in essere per la carta di credito dei funzionari pubblici e comprensiva degli aspetti connessi al decentramento e alla dematerializzazione delle fatture.

Ciò consentirebbe di dare maggiore impulso anche alla distribuzione della stessa carta *T&E*, che comunque costituirebbe, se applicata pervasivamente nell'ambito della PA, un significativo fattore di modernizzazione.

Un più massiccio ricorso alla normativa in essere per la carta di credito, permettendo l'introduzione di *purchase cards* per gli acquisti in economia, contribuirebbe anche a togliere all'impiego delle carte di pagamento da parte delle PA quel carattere di strumento cui ricorrere solo in via eccezionale, che traspare invece chiaramente sia dall'utilizzo limitato sia dalla normativa sin qui adottata per le carte di credito. D'altra parte, è un dato di evidenza internazionale che le amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso alle carte di pagamento hanno tutte attentamente distinto le carte *T&E* per i funzionari dalle *purchase cards* affidate ai dipendenti per consentire acquisti di importo inferiore a determinate soglie.

È inoltre da menzionare la singolarità tecnica per la quale il già menzionato bando Consip, per la gara a procedura aperta per «l'affidamento del servizio finanziario di pagamento mediante carte credito in favore delle pubbliche amministrazioni», del maggio 2005 ha previsto anche la parallela emissione di carte di credito individuali. Tali carte individuali, con di norma un tetto di spesa di 2.500 euro, possono essere utilizzate «anche per le spese personali» e comportano l'addebito «sul conto corrente bancario del titolare, dipendente dell'amministrazione».

Il dipendente potrà effettuare le spese utilizzando direttamente la carta presso gli esercizi che accettano tale forma di pagamento e la potrà utilizzare anche per spese attinenti a beni e servizi in economia disciplinati da speciali regolamenti. Il dipendente presenterà «la nota spese (relativa alla trasferta e/o alle altre spese autorizzate dall'amministrazione) alla Funzione amministrativa competente, chiedendo il rimborso delle spese». Nel bando si precisa che la banca emittente sarà «estranea al rapporto tra il titolare e l'amministrazione relativamente alla nota spese e al rimborso delle spese effettuate con la carta di credito del titolare nell'esercizio delle sue funzioni e/o

compiti e/o attività in qualità di dipendente dell'amministrazione».

La *ratio* del testo del bando sembra voler essere quella di consentire un margine di flessibilità e speditezza operativa per quei funzionari che siano disposti ad assumersene formalmente la responsabilità in proprio, in attesa di ottenere poi il dovuto rimborso dall'amministrazione. Un simile approccio renderebbe necessario effettuare una valutazione di affidabilità di credito dei singoli dipendenti pubblici secondo la clausola della responsabilità personale; di conseguenza, alcuni di questi potrebbero non ricevere la carta. Si renderebbe necessario per questi ultimi adottare e mantenere un meccanismo di gestione in deroga tutto da definire.

Inoltre, in un programma di responsabilità individuale, le perdite a fine anno sono sottratte dall'*issuing rebate* e quindi è probabile che, in un programma di *corporate liability*, la retrocessione effettuata sia più alta.

Nella situazione prevista dal disciplinare del bando della gara per l'affidamento del servizio della carta di credito i titolari della carta sarebbero responsabili per tutti gli aspetti relativi ai pagamenti e ai rapporti con la banca emittente. Un sistema di *corporate liability* determinerebbe evidenti vantaggi per l'amministrazione pubblica. Tale sistema, infatti, non richiede valutazioni di affidabilità di credito, il che permette all'amministrazione stessa di individuare liberamente i titolari della carta. I potenziali sconti sulla spesa totale non sarebbero compromessi da possibili passività sulle carte individuali – come potrebbe succedere in un programma di responsabilità individuale. Inoltre, se l'uso della carta divenisse obbligatorio per le spese di limitato ammontare, anche al fine di ottenere dati più precisi e maggior potere contrattuale, il quadro della *corporate liability* faciliterebbe certamente questi obiettivi. Infine, bisogna ricordare che in un programma *corporate* le eventuali passività dovute a un uso improprio della carta possono essere coperte da una forma assicurativa e che «le condizioni d'uso» dei circuiti internazionali delle carte di pagamento non consentono spese personali sulle carte *T&E*.

### 9.11. *Modifiche normative per l'introduzione su larga scala della Capa*

Per beneficiare pienamente delle opportunità offerte dalle *purchase cards*, consentendo in particolare un utilizzo a regime in tutte le PA italiane, la possibilità di adottare modalità decentrate per gli acquisti di beni e servizi strumentali e la dematerializzazione delle fatture dovrebbero essere predisposti alcuni adeguamenti normativi, e più in dettaglio, secondo quanto già esaminato:

- la revisione del limite di utilizzo della carta solo per i beni e i servizi acquistati in economia;

- la possibilità di avvalersi di parametri *ad hoc* per la definizione dei limiti d'utilizzo delle carte già in sede di emissione, con un puntuale riscontro per ogni singola transazione in fase di autorizzazione all'uso, e poi nel momento della rendicontazione;

- la revisione della normativa contabile in modo da rendere pienamente esplicita la possibilità di utilizzare la carta non solo in contabilità speciale, ma anche in contabilità ordinaria, o in modo tale che l'addebito possa essere effettuato direttamente su conto corrente postale;

- la possibilità di estendere la platea dei possibili destinatari della carta (non solo a dirigenti e funzionari, ma anche agli impiegati).

Un ampliamento delle tipologie di spesa previste dal decreto ministeriale che attualmente regola la carta di credito può essere agevolmente realizzato facendo leva sulla maggiore convenienza di questo strumento per i lavori in economia e per gli acquisti di beni e servizi in economia realizzati con procedure tradizionali, ai sensi del d.p.r. n. 384/2001, con il ricorso alle convenzioni Consip e in futuro al mercato elettronico.

Gli strumenti tecnico-contabili per allargare l'area di utilizzo della carta di credito sono già individuati nell'art. 7 del d.m. n. 701/1996 e si fondano sull'istituzione di apposite contabilità speciali di cui sia titolare il dirigente generale o il dirigente appositamente delegato, competente per la gestione amministrativa contabile delle carte

di credito. Questa soluzione di gestione contabile si presenta particolarmente opportuna per le spese di acquisto di beni e servizi e per i lavori effettuati dalle amministrazioni centrali. Al riguardo occorre seguire il procedimento previsto dall'art. 10 del d.p.r. n. 367/1994, richiamato dall'art. 7 del d.m. n. 701/1996, secondo il quale le contabilità speciali possono essere istituite con decreto autorizzativo del ministro dell'Economia e delle Finanze.

Per le amministrazioni periferiche occorre distinguere tra quelle dotate di contabilità speciale e le altre. Per le prime, quali gli enti militari e le prefetture, l'impiego della carta di credito non presenta particolari problemi e i pagamenti degli estratti conto inviati dall'istituto di credito emittente la carta di credito potranno avvenire a cadenza mensile con unico ordinativo di pagamento tratto sui fondi della contabilità speciale. Nel caso di fondi di contabilità speciale versati su appositi conti correnti postali, come avviene per le contabilità degli enti militari o come può avvenire, in generale, per le spese di modico ammontare, ai sensi dell'art. 15 del d.p.r. n. 367/1994, il saldo dell'estratto conto mensile può avvenire con addebito diretto sul conto corrente postale.

Per le amministrazioni periferiche prive di contabilità speciale, la loro eventuale istituzione potrebbe rivelarsi non opportuna, in considerazione della procedura di attivazione (decreto del ministro dell'Economia) e della generale scarsa rilevanza quantitativa delle risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi. In tali uffici queste tipologie di spese vengono sostenute generalmente con imputazione a uno specifico capitolo, denominato «spese per il funzionamento dell'ufficio», sul quale vengono disposti accreditamenti in favore dei singoli funzionari delegati. Pertanto, la soluzione più semplice appare quella di attribuire a tali funzionari una Capa per un importo pari al finanziamento del capitolo in questione; a cadenza mensile, il funzionario delegato può emettere un apposito ordinativo di pagamento per saldare l'estratto conto inviategli dall'istituto di credito emittente.

## 9.12. Conclusioni

Lo scenario operativo sin qui delineato tiene conto del carattere prevalente delle spese sostenibili mediante l'uso della Capa, rappresentate da esborsi di modico ammontare e di natura ricorrente, attualmente effettuate con largo ricorso al contante, soprattutto da parte dei cassieri delle amministrazioni centrali. Nulla esclude, tuttavia, la possibilità di saldare gli estratti conto mensili con il ricorso allo strumento del Mandato informatico, come già avviene per le spese di missione.

Il ricorso allo strumento di pagamento della Capa si presenta in rapporto di opportuna complementarietà con il Mandato informatico, in quanto consente di ridurre i titoli di spesa a quelli necessari a saldare gli estratti conto mensili, con conseguente snellimento delle procedure amministrative e di controllo. L'effetto di riduzione dei titoli di spesa da emettere, in conseguenza dell'accorpamento dei pagamenti risultanti dagli estratti conto, si verifica anche nei casi di gestione contabile del funzionario delegato e del titolare di contabilità speciale.

Analogamente, l'introduzione della Capa può concorrere ad accelerare l'attivazione del sistema di controllo telematico Siope, alleggerendolo immediatamente della gestione diretta di un numero rilevantissimo di micro-acquisti, pur assicurando nel contempo la registrazione delle medesime specifiche di codifica funzionale.

Lynkeus ha stimato in circa 7 milioni il numero delle transazioni al di sotto dei 5.000 euro che potrebbero venire gestite in *outsourcing* tramite carta di pagamento (circa 147.000 ogni 100 milioni di spesa), qualora in Italia si raggiungesse un tasso di penetrazione della Capa comparabile a quello conseguito negli Stati Uniti per la spesa federale.

In Francia, il Ministère des Finances ha ritenuto accettabile un costo amministrativo per transazione pari al 5 per cento del valore transato. In Italia, con un costo medio di 300 euro, ciò implicherebbe di stabilire la soglia delle *micro-purchases* a 6.000 euro. Con la proposta qui

avanzata, relativa agli acquisti al di sotto dei 5.000 euro, è possibile realizzare complessivamente risparmi oscillanti fra uno e due miliardi di euro all'anno, cui dovrebbe poi aggiungersi il vantaggio derivante per i conti pubblici da un molto più tempestivo versamento dell'Iva da parte dei fornitori, a fronte della certezza del pagamento delle fatture da parte delle banche emittenti la Capa.

Lo Stato italiano potrebbe negoziare un *grace period* vantaggioso e la corresponsione di un tasso di interesse alle migliori condizioni competitive per eventuali periodi di ulteriore ritardo nel pagamento degli estratti conto delle carte di acquisto. Si è già visto come la più accurata e tempestiva reportistica, connessa all'uso della Capa, potrà consentire di evidenziare volta per volta ogni acquisto effettuato con accensione di posizione debitoria e la durata (e il conseguente costo in termini di interessi passivi) della medesima, in modo da evitare il perpetuarsi del debito pubblico sommerso derivante dalla ritardata contabilizzazione degli acquisti. Con la Capa, gli acquisti entro la soglia ipotizzata di 5.000 euro verrebbero finalmente tutti effettuati solo entro il *budget* previsionale, e qualora circostanze particolari dovessero indurre a compiere operazioni di approvvigionamento prive di stanziamento, anche se rientranti nei margini di flessibilità consentiti al titolare della Capa, ciò risulterebbe trasparentemente evidenziato.

La prospettiva dell'introduzione della Capa determina la possibilità di porre in essere un'importante riforma «che non costa», avvalendosi, in un contesto di partnership pubblico-privata, di un'innovazione gestionale e tecnologica che può svolgere un ruolo cruciale nell'abbattere i costi di transazione delle funzioni amministrative.

È noto il rischio sovente connesso ai progetti di informatizzazione della PA, quello che l'Ocse ha definito la minaccia non percepita che incombe sull'*e-government*<sup>47</sup>, il problema, cioè, di evitare «massicci fallimenti pubblici

<sup>47</sup> Ocse, *The Hidden Threat to E-Government: Avoiding large government IT failures*, Public Management Policy Brief n. 8, marzo 2001.

nell'impiego dell'It, come spesso avviene quando i *budget* vengono superati, le scadenze non sono rispettate e la qualità del nuovo sistema è molto al di sotto dello standard stabilito all'inizio del progetto».

L'Ocse ha formulato la raccomandazione che «ogni sistema It debba essere visto come uno strumento e un mezzo per altri fini – in particolare per un cambiamento nei processi di management», e avere ben presente che «nel settore pubblico il ruolo dell'It deve trovare corrispondenza nel modo in cui le organizzazioni sono gestite». Ecco perché un progetto riformatore dovrebbe proporsi innanzitutto di suscitare forze capaci di appoggiarne l'azione ed erodere le inevitabili resistenze corporative all'innovazione.

In tale ottica, nel caso di impiego della Capa, il progetto riformatore potrebbe trovare l'appoggio maggiore proprio nei funzionari stessi della PA, qualora un numero sufficiente di essi fosse posto in grado di percepire meglio il funzionamento del sistema della «carta di acquisto» e di influire quotidianamente sulla sua implementazione.

In altri termini, tale progetto riformatore potrebbe introdurre gradualmente automatismi di interazione, tra l'amministrazione pubblica e i suoi funzionari, che possano via via vincere le resistenze degli interessi più radicati modificando i comportamenti anche in assenza di macchinose e difficili regolazioni dall'alto.

Per intraprendere tale via occorre tenere presente che le resistenze al cambiamento poggiano fortemente sul controllo dell'informazione contabile e sul mantenimento di un ampio margine di discrezionalità amministrativa. Se l'informazione amministrativa, autenticata e autorizzata all'origine nella «carta di acquisto», diviene la premessa operativa perché possa esplicarsi l'autonomia personale dal singolo funzionario, vengono meno quelle condizioni burocratiche che ingenerano oggi situazioni di insufficiente trasparenza e tempestività di conoscenza.

In virtù di un simile processo l'azione riformatrice non sarebbe più sospinta soltanto dall'alto di un potere politico isolato, ma verrebbe sostenuta quotidianamente

dal potere diffuso di funzionari dotati della responsabilità e della capacità di adottare le scelte più efficaci in termini della necessaria predisposizione degli strumenti richiesti per espletare le proprie mansioni entro un contesto preciso di limiti prefissati e di controlli tempestivi, capillarmente penetranti, non eludibili ed efficaci.

### 9.13. *La legge finanziaria 2007*

Le considerazioni svolte sinora sembrano peraltro aver ispirato quanto previsto, in maniera del tutto innovativa rispetto al passato, dalla l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), intervenuta nelle more della pubblicazione del presente volume, la quale, al comma 451, introduce in via sperimentale l'uso da parte del Mef della carta di acquisto elettronica per i pagamenti relativi all'acquisto di beni e servizi di importo limitato, «anche in deroga alla normativa vigente».



## CAPITOLO DECIMO

### DAL MODELLO CONSIP A UN SISTEMA DI *PROCUREMENT* NAZIONALE

#### 10.1. *Premessa*

Le amministrazioni pubbliche richiedono una quantità di beni e di servizi che è tale da orientare l'offerta complessiva del sistema economico. L'impatto si ha innanzitutto da un punto di vista merceologico: per esempio, una domanda con un elevato contenuto tecnologico spinge i produttori ad adeguare l'offerta in modo opportuno. Inoltre, se le amministrazioni pubbliche sono efficaci nello scegliere i fornitori, questi sono spinti all'efficienza. Nel caso opposto, le imprese hanno un interesse a investire non per aumentare la qualità dei prodotti o per ridurre i costi, ma per garantirsi delle rendite – assumendo buoni avvocati che siano in grado di sfruttare il contenzioso che si ha quando i progetti esecutivi sono carenti, coltivando relazioni pubbliche e private e, nell'evenienza peggiore, pagando «bustarelle» per ottenere commesse.

Queste osservazioni valgono a illustrare non soltanto l'importanza dell'argomento, ma anche l'ampio spettro delle sue implicazioni, tali per cui ogni proposta riguardo al *procurement* pubblico sottintende l'idea che, chi la avanza, ha dell'economia nazionale, ma anche, come vedremo, dell'amministrazione pubblica. Con questa premessa, in quel che segue si svolgono alcune considerazioni che riguardano l'assetto complessivo del sistema di *procurement* italiano. Si affronteranno innanzitutto due questioni di cui l'esperienza passata ha mostrato l'importanza: i rapporti tra *procurement*, dimensioni di impresa e benessere collettivo, e le ragioni a favore della presenza

*Questo capitolo è di Lucio Picci.*

di una agenzia di *procurement* centralizzata (o, almeno, a favore di un coordinamento stretto tra diverse agenzie). L'obiettivo principale consiste nell'individuare le caratteristiche desiderabili del sistema di *procurement* nazionale, alla luce dell'esperienza di Consip e delle altre amministrazioni che si stanno dotando di strumenti moderni di *procurement*. Vi è inoltre la necessità di costruire un quadro coerente di azione tra i soggetti che si occupano di tecnologie dell'informazione all'interno dell'amministrazione centrale (il Cnipa<sup>1</sup> e Consip stessa), e che tenga conto delle nuove responsabilità attribuite all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d'ora in poi, «Autorità di vigilanza»), già Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, le cui competenze sono state estese dal Codice dei contratti di lavori, servizi e forniture (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come modificato dal decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6; d'ora in poi, «Codice dei contratti»).

Con lo sguardo rivolto al futuro più lontano, si offrono poi alcune considerazioni che riguardano gli effetti dell'introduzione nel processo di *procurement* pubblico sulla reputazione degli attori coinvolti. A differenza delle imprese, che nei loro acquisti si affidano solitamente al metodo della trattativa, le amministrazioni pubbliche tipicamente nella loro scelta non hanno modo di tener conto della reputazione del potenziale fornitore. La differenza deriva dai limiti che una pesante sovrastruttura regolamentare pone alle amministrazioni pubbliche, motivata essenzialmente dal desiderio di contrastare fenomeni di corruzione<sup>2</sup>. Ignorare la reputazione delle imprese ha però

<sup>1</sup> Il Cnipa è il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, opera presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione delle politiche del ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, e unifica in sé due organismi preesistenti: l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Centro tecnico per la rete unitaria della pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Si veda, tra gli altri, S. Kelman, *Remaking Federal Procurement*, in «Public Contracts Law Journal», Summer 2002.

conseguenze importanti e negative, tanto più gravi quanto più il bene che si desidera acquisire è complesso e difficile da descrivere nei suoi dettagli all'interno di un contratto. La reputazione agisce infatti per le imprese da potente pungolo a fornire prodotti di alta qualità, e la costruzione di una buona reputazione è un obiettivo che porta le imprese a migliorarsi nel tempo. Collocare al centro di una strategia di riforma del *procurement* pubblico il concetto di reputazione significa adottare un progetto complessivo di riforma che miri, attraverso la responsabilizzazione degli attori coinvolti, a uno snellimento delle procedure e, in sostanza, a un accorciamento della distanza che vi è tra i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e il modo di operare proprio del settore privato.

Nel corso degli anni Novanta, gli Stati Uniti hanno intrapreso un siffatto progetto di trasformazione del *procurement* del governo federale, brevemente descritto per quel che può insegnarci, e anche per colmare una lacuna, dato che in Italia esso è stato misteriosamente ignorato. In sede di conclusioni, si tenterà inoltre di suggerire come, anche alla luce dell'esperienza americana, si possa introdurre qualche opportuna novità all'interno del dibattito sul *procurement* pubblico.

## 10.2. *Le ragioni per una «centrale degli acquisti»<sup>3</sup>*

Negli ultimi anni alcune amministrazioni locali hanno intrapreso un percorso di creazione di loro cen-

<sup>3</sup> Un'analisi dettagliata dei motivi che consigliano la centralizzazione del *procurement* pubblico è in N. Dimitri, F. Dini e G. Piga, *When Should Procurement Be Centralized?*, in N. Dimitri, G. Piga e G. Spagnolo (a cura di), *Handbook of Procurement: Auctions, Contracting, Electronic Platforms and Other Current Trends*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Gli autori, in particolare, sottolineano come i vantaggi della centralizzazione siano maggiori quando il prodotto o servizio *a*) è standardizzato *b*) attiene alle funzioni strategiche dell'amministrazione *c*) deve essere ottenuto con urgenza e *d*) quando il *procurement* è realizzato utilizzando prevalentemente strumenti elettronici.

trali di committenza. Inoltre, il recente Codice dei contratti ha ampliato i poteri dell'Autorità di vigilanza, estendendoli alle forniture e ai servizi, quindi all'insieme del *procurement* pubblico. Anche per questo, si può già affermare che il futuro sistema nazionale sarà un sistema «federato», volendo con questo termine, un po' abusato, intendere che il suo funzionamento complessivo risulterà dall'esito del lavoro congiunto di diverse istituzioni. Perché un sistema nazionale vi sia, si dovrà affrontare e risolvere il problema complesso del suo governo, definendo i rapporti tra i soggetti coinvolti. Per questo, è utile muovere da alcune considerazioni che riguardano la desiderabilità che vi siano non una moltitudine di attori, come è nella realtà, ma una singola «centrale di committenza», come si intese quando, nel 2000, si affidò l'incarico a Consip. Le motivazioni principali che depongono a favore della individuazione di un'unica centrale di committenza sono:

- la possibilità, per una agenzia centrale, di acquisire risorse specializzate nella predisposizione dei capitolati tecnici, la cui inadeguatezza induce a errori e inefficienze e spinge le imprese a effettuare scelte opportunistiche e volte al *rent-seeking*;

- la possibilità di gestire con maggiore efficacia ed efficienza il contenzioso che talvolta segue l'aggiudicazione delle gare;

- la possibilità di costruire sistemi informativi per la gestione e il monitoraggio di mercati elettronici, in una situazione in cui la presenza di elevati costi fissi, e di ridotti costi d'uso, ne sconsiglia la duplicazione;

- la possibilità, attraverso l'aggregazione della domanda, di ottenere prezzi unitari vantaggiosi;

- la possibilità, per il gestore di un tale sistema informativo, di produrre regolarmente e con costo ridotto dati statistici atti a monitorare i prezzi, a dar loro pubblicità e, per questa via, a disincentivare inefficienze e corruzione.

Si tratta di motivazioni in sé difficilmente confutabili, dalle quali emerge una prima conclusione: è vero che il sistema di *procurement* nazionale sarà il frutto dell'azione

congiunta di più attori, ma è importante che vi sia una regia forte, in grado di cogliere, per quanto possibile, i vantaggi elencati.

Una considerazione particolare merita la costituzione dei *market place* elettronici da parte di alcune amministrazioni locali. La separazione delle piattaforme informatiche rischia di pregiudicare le attività di monitoraggio dei mercati (ora responsabilità dell'Autorità di vigilanza)<sup>4</sup> e comporta un costo per le imprese che intendono accedere a più mercati. Si privilegiano le imprese grandi, ma in modo potenzialmente perverso, perché di esse si premia non un'eventuale maggiore efficienza, ma la superiore capacità dell'ufficio commerciale. Il sistema di *procurement* nazionale dovrà garantire coerenza e interoperabilità tra le piattaforme esistenti, anche attraverso la definizione di categorie merceologiche comuni, per giungere a un adeguato livello di integrazione delle basi di dati che fanno capo ai diversi sistemi.

Per ultimo, il processo di costruzione di agenzie regionali non tiene conto della scarsa disponibilità di risorse umane adeguate al funzionamento complessivo del sistema di *procurement* pubblico, e la domanda di personale qualificato da parte di ciascuna agenzia finisce per creare un'externalità negativa a danno del sistema. Per esempio, la progettazione e la conduzione di aste (tradizionali o on-line) richiede un livello elevato di competenza tecnica, per la quale in Italia vi è una disponibilità ridotta. In queste condizioni, dovrebbe trovare applicazione un meccanismo di selezione delle competenze e dei talenti dalla periferia (le Regioni) verso il centro (Roma). Centrali di committenza locali che tentino di catturare presso i capoluoghi di regione personale qualificato rischiano di drenare risorse che potrebbero e dovrebbero, per semplificare, lavorare in Consip o presso l'Autorità di vigilanza.

<sup>4</sup> Cfr. paragrafo 10.5. del presente capitolo.

Risultano così identificati tre obiettivi prioritari per una politica volta a dar forma al nuovo sistema di *procurement* nazionale. In primo luogo si deve dotare il sistema di una regia forte. In secondo luogo si deve evitare la proliferazione di mercati elettronici e, nell'impossibilità di farlo, se ne deve ottenere l'interoperabilità. Da ultimo, è necessario che il centro del sistema ottenga per sé le migliori risorse umane, evitando che queste vengano trattene in periferia.

Chiari segnali di un percorso orientato alla costituzione di un sistema di *procurement* nazionale si riscontrano peraltro nella finanziaria 2007 e nella creazione, ivi contemplata, di un «sistema a rete» da parte delle centrali di acquisto regionali e Consip, allo scopo tanto di armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa che di instaurare un meccanismo sinergico nell'utilizzo a livello centrale e locale degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi (art. 1, comma 457).

Un'ulteriore forma di coordinamento tra il sistema centrale di acquisti della pubblica amministrazione e la corrispondente dimensione territoriale è poi rappresentata dai programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto che la Conferenza unificata Stato-Regioni è chiamata ad approvare annualmente, nel quadro del Patto di stabilità interno, dal medesimo comma della finanziaria, razionalizzando le forniture di beni e servizi acquisiti e la relativa spesa e monitorando il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi.

### 10.3. *Dimensione d'impresa e benessere collettivo*

Le critiche ricevute da Consip negli anni passati per il ruolo selettivo che le sue gare hanno avuto nel favorire le grandi imprese e la grande distribuzione erano in realtà rivolte a una delle basi del suo mandato: l'essere un «aggregatore della domanda», da cui di necessità deriva un'opera selettiva che premia le grandi imprese. I riflessi di queste critiche furono molteplici, e il più evidente si

ebbe con la fine della prima fase dell'«obbligatorietà» delle convenzioni<sup>5</sup>, e l'inizio di quell'«anno sabbatico» di sostanziale inattività per la centrale degli acquisti, il 2003-2004<sup>6</sup>. Una misura sintetica e per ora conclusiva dell'esito di quello scontro si può cogliere nella nomina a presidente di Consip, nel luglio 2005, di Roberto Maria Radice, già presidente di Confapi e, ancor più, in un curioso atto di nemesi politico-amministrativa, ossia nella successiva nomina ad amministratore delegato di Danilo Broggi, già sostenitore e promotore di un'associazione di piccole imprese che si diede per nome «Contro Consip».

La decisione di alcune amministrazioni di dotarsi di loro centrali di committenza fu, in parte, un ulteriore riflesso di quello scontro. Come nel caso della Regione Emilia-Romagna, che all'«Agenzia Regionale di sviluppo dei mercati telematici» (Intercent) attribuisce, tra gli altri, «il ruolo di interfaccia nei confronti dei fornitori, incentivando la partecipazione delle piccole e medie imprese locali, favorendo lo sviluppo delle capacità concorrenziali, l'implementazione e promozione di nuove strategie d'acquisto, la promozione dell'utilizzo dei sistemi elettronici»<sup>7</sup>.

Nel considerare la sensatezza di abdicare alle pressioni provenienti dagli interessi organizzati delle piccole e medie imprese e della piccola e media distribuzione, è necessaria evidentemente una dose di realismo. È evidente che, se si desidera non pregiudicare l'intervento innovativo nel suo complesso, il punto di vista di chi possiede un significativo potere di lobby deve essere considerato e pesato. Chi è chiamato a rappresentare gli interessi generali deve

<sup>5</sup> Cfr. il capitolo II del presente volume.

<sup>6</sup> Consip non rimase inerte nei confronti delle critiche, e decise di investire considerevoli risorse nella costruzione di un *market place* digitale, come descritto, per esempio, in D. Colaccino, *La piattaforma e-procurement di Consip S.p.A.*, in AA.VV., *Le innovazioni nei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni*, Il Sole-24 Ore, 2005, per permettere l'accesso a fornitori di dimensione anche modesta.

<sup>7</sup> Dal sito di Intercent, [http://www.intercent.it/portal/page?\\_pageid=201,1603028&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.intercent.it/portal/page?_pageid=201,1603028&_dad=portal&_schema=PORTAL).

però anche considerare il merito delle obiezioni sollevate. Innanzitutto il *market place*, per sua natura, non discrimina la piccola distribuzione. Vero è che il suo utilizzo è ancora esiguo e il suo impatto modesto, ma crescente<sup>8</sup>. Supponendo per contro che il sistema delle gare, se pur vinte dalle grandi imprese a discapito di quelle piccole, generi risparmi significativi, non è chiaro per quali motivi l'amministrazione dovrebbe tralasciare un tale vantaggio e subire un onere maggiore. In tal caso si avrebbero due effetti negativi, il primo statico – l'acquisto di beni e servizi più costosi – e il secondo dinamico, dovuto alla permanenza sul mercato di imprese relativamente inefficienti.

Che si tratti di una questione rilevante nella fase attuale dell'economia italiana, lo dimostrano alcuni studi che hanno tentato di individuare quali fattori abbiano determinato i tassi di crescita del prodotto nazionale dei paesi industrializzati nell'ultimo decennio. Emerge un certo consenso sul fatto che l'economia statunitense è cresciuta più velocemente rispetto a quella europea, grazie a una rapida crescita della produttività del settore dei servizi, che è seguita a una raggiunta maturità delle tecnologie dell'informazione. Parte importante di questa tendenza è rappresentata dal progresso che si è avuto nel settore della distribuzione e della logistica<sup>9</sup>. Vi è in Europa, e ancor di più in Italia, ampio spazio per ottenere incrementi consistenti di produttività in questo settore, in parte grazie a effetti di scala, che si esprimono come minimo nella possibilità di recuperare i sensibili costi fissi legati alla realizzazione dei necessari sistemi informativi. Il ruolo della domanda espressa dalle amministrazioni

<sup>8</sup> Nel 2005, in base a dati di fonte Consip, si sono avute nel *market place* transazioni per circa 30 milioni di euro, una quantità ancora modesta, ma con un tasso di crescita che, dal febbraio 2005 al febbraio 2006, è pari al 138 per cento per il volume e al 72 per cento per il numero delle transazioni.

<sup>9</sup> Si veda R.J. Gordon, *Why was Europe left at the Station, when America's Productivity Locomotive Departed?*, Working paper, 2004. Disponibile on-line all'indirizzo: <http://faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/P368-CEPR.pdf>.

pubbliche può essere molto importante per orientare il sistema produttivo e distributivo nazionale in questa direzione o, al contrario, per relegarlo in una posizione relativamente arretrata.

Una tale considerazione dovrebbe costituire il punto di partenza per ogni ragionamento riguardo al *procurement* pubblico e alla sua influenza sui mercati nazionali, per poi decidere, eventualmente, che è preferibile vivere in un paese dove non c'è Wal-Mart<sup>10</sup>, ma con la consapevolezza che, in base a tutto quel che sappiamo dell'esperienza di crescita recente delle economie industrializzate, ogni scelta di conservazione ha un costo. Un costo che non è pagato da chi detiene interessi che riescono a rappresentarsi in «associazione di categoria» e, per questa via, a mantenere delle rendite.

#### 10.4. *Verso un sistema di procurement nazionale*

Consideriamo più nel dettaglio i diversi attori coinvolti e le loro responsabilità all'interno del sistema. Vi sono le centrali di committenza, innanzitutto Consip; vi è l'amministrazione centrale dello Stato (con al suo interno il Dipartimento della funzione pubblica), che è chiamata agli interventi di adeguamento dell'amministrazione, se si vuol essere coerenti con la visione secondo la quale un migliore *procurement* pubblico si accompagna a un'amministrazione migliore, quindi trasformata. Il sistema dovrebbe basarsi sull'utilizzo intelligente delle tecnologie dell'informazione. Tali competenze si trovano presso Consip, ma anche in Cnipa che, a oggi, è una struttura tec-

<sup>10</sup> Wal-Mart è la principale catena distributiva mondiale, avendo realizzato oltre 300 miliardi di dollari di vendite nel più recente anno fiscale, e si distingue per la disponibilità di un sistema logistico avanzato. È fortemente criticata da molti osservatori, soprattutto per l'impatto che ha sulle comunità locali e per le sue relazioni industriali giudicate da taluni paternalistiche e vessatorie. Su Wal-Mart esiste un'ampia letteratura, di tipo sia scientifico, sia giornalistico.

nica del ministero dell'Innovazione e Tecnologia. Consip, oltre a occuparsi di *procurement*, è il gestore dei sistemi informativi del ministero dell'Economia e delle Finanze, che da soli costituiscono una considerevole porzione dell'*e-government* (presente e possibile) italiano. Vi è inoltre l'Autorità di vigilanza, che recentemente ha visto ampliarsi sensibilmente il suo mandato, e di cui ci si occuperà di seguito<sup>11</sup>.

### 10.5. *La nuova Autorità di vigilanza*

L'Autorità di vigilanza, prevista dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ed entrata in funzione con la legge 18 novembre 1998, n. 415, come «Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici», si è vista notevolmente ampliare il raggio d'azione dal recente Codice dei contratti. Essa infatti deve ora vigilare non soltanto sui lavori pubblici, ma anche sui contratti di servizi e forniture (art. 6), e in questo modo viene ad assumere un ruolo centrale all'interno del sistema di *procurement*. L'Autorità sovrintende all'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, descritto nell'art. 7. Gli obiettivi dell'Osservatorio sono indicati nel 4° comma dell'articolo medesimo. Tra questi, vi è il calcolo dei costi standardizzati, non più limitati ai lavori pubblici come era in precedenza, ma estesi all'insieme delle attività di *procurement*.

Come nel concreto l'Autorità di vigilanza interpreterà i nuovi ruoli che le sono stati assegnati è difficile a dirsi e, di necessità, è opportuno limitarsi ad una lettura ed interpretazione del recente Codice dei contratti. Del resto, esso non è avaro di dettagli<sup>12</sup>. In particolare, l'art. 7,

<sup>11</sup> Al riguardo, un'analisi meno circoscritta si trova in L. Miconi, *Nuovi ruoli e competenze dell'Autorità*, 2006, presentato al Convegno Unitel, Pescara, 21 aprile 2006, pubblicato su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>12</sup> Si tratta di dettagli in gran parte già presenti in atti normativi precedenti, che ora assumono però un significato ben diverso a causa delle nuove responsabilità che sono attribuite all'Autorità di vigilanza.

comma 3, afferma che «l'Osservatorio, in collaborazione con il Cnipa, opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria Centrale dello Stato, dei Ministeri interessati» e, riassumo in sintesi, di Istat, Inps, Inail, Upi, Anci, Camere di commercio e Consip<sup>13</sup>. Il comma successivo indica che, per la produzione dei costi standardizzati, si avvale dei «parametri qualità – prezzo di cui alle convenzioni stipulate dalla Consip» (non si cita, e si dovrebbe, il *market place* di Consip, né gli altri). Sempre al comma 4, all'Osservatorio è attribuito il compito di «promuovere la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti, nonché le Regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici».

Emerge chiaramente come il legislatore veda nell'Autorità di vigilanza un elemento coordinante del sistema di *procurement*, almeno per quanto concerne la raccolta sistematica di informazioni sul suo funzionamento. Per questo, il legislatore prevede l'utilizzo delle tecnologie informatiche. Se questa previsione, già inclusa nella l. n. 109/1994, era sino a ora meno evidente, perché si applicava ai soli lavori pubblici, essa oggi assume un significato centrale. Infatti, con l'estensione del mandato dell'Autorità, diventa essenziale la collaborazione con amministrazioni che hanno già in funzione dei sistemi informativi che sono di ovvia rilevanza per l'assolvimento dei compiti dell'Autorità di vigilanza e del suo Osservatorio.

<sup>13</sup> Si tratta di una versione appena modificata dell'art. 15 della l. n. 109/1994, che prevedeva che l'Osservatorio dei lavori pubblici operasse «mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato dei ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), delle Regioni, dell'Unione Province d'Italia (Upi), dell'Associazione nazionale comuni italiani (Anci), delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle casse edili».

Tra queste vi è innanzitutto Consip, nella sua duplice veste di centrale di committenza (e di proprietario del principale *market place*) e di gestore dei complessi sistemi informativi del ministero dell'Economia e delle Finanze, tra i quali quello della Ragioneria dello Stato.

Il quadro complessivo è caratterizzato dalla presenza di diverse organizzazioni, ciascuna titolare di insiemi informativi rilevanti, e dell'Istat, con il suo mandato e le sue competenze specifiche.

L'insieme dell'informazione statistica che l'Autorità può ottenere tramite il suo Osservatorio è di due tipi concettualmente distinti. Da un lato, vi è l'informazione statistica di tipo «tradizionale», che si ottiene attraverso la raccolta di dati (per esempio, tramite la somministrazione di questionari) che poi vengono opportunamente analizzati. Oltre a questa, vi è l'informazione che si può ottenere direttamente da un sistema informativo, come semplice «vista» della base di dati sottostante<sup>14</sup>. Un esempio di quest'ultimo è costituito dalle statistiche di accesso a un sito web, che sono prodotte in tempo reale da un apposito programma a partire dal file ove vengono automaticamente registrati i singoli accessi, e non certo inviando questionari agli utenti di Internet per chiedere loro se e quando hanno visitato quel sito.

A mano a mano che il *procurement* viene svolto tramite l'utilizzo di strumenti informatici, per l'Osservatorio dell'Autorità di vigilanza cresce la possibilità di svolgere i suoi compiti ottenendo i dati per mezzo di viste di quanto è già contenuto nei sistemi informativi, e di ottenere in tempo reale statistiche «integrate» con gli strumenti informatici utilizzati per il *procurement*. A oggi questa possibilità è già presente con i *market place*. L'Autorità di vigilanza e il suo Osservatorio, strategicamente, dovrebbero

<sup>14</sup> In L. Picci, *Reputation-based Governance of Public Works* (2006), preparato per il II International Public Procurement Conference, Roma, 21-23 settembre 2006 [disponibile on-line: <http://didattica.spbo.unibo.it/picci/rebag-publicworks.pdf>], definisco questi due tipi di informazione statistica rispettivamente *ad hoc* e «integrata».

investire nella produzione di statistiche «integrate» tratte direttamente dalle piattaforme informatiche, e spendere meno tempo e risorse per realizzare indagini statistiche di tipo tradizionale che, verosimilmente, sono destinate a perdere importanza a mano a mano che si diffonde l'utilizzo di piattaforme informatiche per il *procurement*. In sintesi, per l'Autorità di vigilanza è più importante la collaborazione con Consip, che con Istat. L'Autorità, in particolare, dovrebbe attrezzarsi per svolgere un ruolo a favore dell'integrazione degli strumenti informatici in uso. Così facendo, contribuirebbe anche, indirettamente, a risolvere gli altri problemi di integrazione presenti, per esempio, tra i diversi *market place*.

#### 10.6. *Il ruolo di Consip*

Nel delineare il ruolo futuro di Consip, si deve innanzitutto pronunciare l'auspicio che essa, diversamente da quanto è accaduto negli ultimi anni, goda in futuro di un quadro di riferimento per quanto possibile stabile, che è un prerequisito perché qualsivoglia amministrazione possa svolgere con efficacia il ruolo che le è assegnato. La fase attuale nella vita di Consip, seguita alla l. n. 191/2004 e al d.p.c.m. n. 325/2004, supera almeno in parte le rigidità precedenti e, nel contempo, è coerente con l'idea del sistema di *procurement* nazionale qui proposto, non più formato da un'unica «centrale degli acquisti», ma caratterizzato dalla presenza di più soggetti. Un sistema in cui non vi è obbligatorietà da parte dei punti ordinanti di servirsi di questa o di quella agenzia, ma che deve essere complessivamente vincolato dall'esigenza di interoperabilità delle piattaforme e di accessibilità dell'informazione statistica che esse generano.

In un tale sistema, Consip dovrebbe svolgere un ruolo di riferimento per tutti i soggetti detentori di *market place*, per garantirne il coordinamento e l'interoperabilità, anche attraverso la definizione di categorie merceologiche

comuni<sup>15</sup>, così contribuendo anche alle esigenze dell'Osservatorio dell'Autorità di vigilanza. Le amministrazioni avrebbero facoltà di servirsi di Consip ed eventualmente dell'agenzia regionale di competenza, a seconda della loro percepita convenienza. Il successo ultimo di Consip e delle agenzie regionali si misurerebbe dalla loro capacità di procurare alle amministrazioni beni e servizi a condizioni vantaggiose. Una misura del successo del sistema di *procurement* nazionale nel suo complesso si avrebbe dall'analisi non soltanto dei dati sulle transazioni che esso gestisce, ma anche dalla sua efficacia nel fornire un *benchmark* sulle condizioni di approvvigionamento, in grado di vincolare opportunamente le amministrazioni che decidono di acquistare al di fuori del sistema. La presenza di questi chiari incentivi fornirebbe uno stimolo ai soggetti coinvolti a comportarsi virtuosamente: le agenzie di *procurement* (Consip e le altre) a essere efficaci ed efficienti, e le amministrazioni a effettuare i loro acquisti alle condizioni migliori.

I rapporti tra Consip e le amministrazioni locali meritano una considerazione aggiuntiva. Per evitare un fenomeno di moltiplicazione delle piattaforme informatiche, Consip dovrebbe offrire un pacchetto di servizi, in parte comune, in parte in funzione delle esigenze espresse, alle Regioni che non hanno (ancora) intrapreso un percorso di costruzione di loro agenzie di committenza. L'offerta potrebbe includere la disponibilità, a condizioni di favore, di una sezione dedicata del *market place*. Consip dovrebbe inoltre incrementare la sua capacità consulenziale nei confronti delle amministrazioni per la predisposizione di gare di vario genere. Una tale offerta complessiva di servizi disincentiverebbe ulteriori scelte di costituzioni di agenzie regionali.

Per quanto sia doveroso contrastare in questo modo il processo di proliferazione delle centrali di committenza, è

<sup>15</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni di Davide Colaccino nel capitolo XI di questo volume.

necessario riconoscere che sarebbe velleitario e controproducente cercare di ostacolarlo esplicitamente. Velleitario, perché chi già ha realizzato investimenti cospicui non arretrerebbe. Controproducente, perché un'azione di contrapposizione pregiudicherebbe l'indispensabile collaborazione tra Consip, i governi regionali e le altre amministrazioni coinvolte. Non ci si deve del resto attendere che tutti i governi regionali costituiscano delle agenzie di committenza, sia per il costo che queste hanno, a fronte di benefici incerti, sia perché le capacità di costruzione istituzionale delle Regioni non sono omogenee. Fondamentale, in ogni caso, sarà la riposta che verrà dal centro: se questo saprà fornire strumenti adeguati alla periferia, essa avrà minori incentivi a intraprendere iniziative autonome.

#### 10.7. Procurement ed e-government

Il *procurement* pubblico in misura crescente si svolgerà in rete, utilizzando sistemi informatici che devono essere caratterizzati da un grado crescente di integrazione e di interoperabilità. I sistemi informatici per il *procurement* si presteranno per un'integrazione ulteriore con gli applicativi contabili e, in generale, con le procedure gestite presso la Ragioneria dello Stato. Il *procurement* pubblico rappresenterà una porzione crescente dell'*e-government* nazionale, e il sistema di *procurement* nazionale tenderà a costituire un sottoinsieme di un più ampio sistema di *e-government* nazionale.

Non si possono qui approfondire i temi che riguardano il ruolo di Consip nella sua missione di gestore del sistema informatico del ministero dell'Economia e delle Finanze. Si tratta di un ruolo importante e in parte in sovrapposizione con il mandato del Cnipa, sia per l'importanza relativa che hanno (o dovrebbero avere) i sistemi informativi del ministero all'Interno di un disegno complessivo di *e-government*, sia per il peso relativo di Consip quale struttura tecnica a disposizione dell'amministrazione centrale. Considerata anche l'eccessiva fran-

tumazione degli interventi nel corso degli ultimi anni<sup>16</sup>, è necessario rendere più coerente il quadro delle politiche sulle tecnologie che, a vario titolo, sono rivolte all'amministrazione pubblica centrale.

#### 10.8. *Considerazioni reputazionali nel procurement pubblico negli Stati Uniti*

Negli Stati Uniti, nel corso degli anni Novanta, si è avuta una riforma profonda delle modalità di acquisizione di beni e servizi da parte dell'amministrazione pubblica, all'interno del più ampio progetto guidato dall'allora vicepresidente Al Gore che prese il nome di «Reinventing government». In particolare, tra le molte modifiche realizzate la riforma introdusse la considerazione sistematica della reputazione delle imprese all'interno del processo di scelta del fornitore. Si propone, dunque, nelle linee essenziali, un resoconto di quel che, nei fatti, è stato l'esperimento più coraggioso di riforma realizzato negli ultimi decenni.

I cambiamenti più importanti furono guidati da Steven Kelman, professore presso la Kennedy School of Government e, dal 1993 sino al 1997, *Administrator* dell'Office of Federal Procurement Policy (Ofpp). La riforma modificò principalmente quelle che Steven Kelman definisce le «prime due gambe del *contracting management*: *business strategy management* e scelta del fornitore, e per lo più ignorò la «terza gamba»: l'amministrazione del contratto<sup>17</sup>. La breve descrizione che segue si concentra principalmente sul ruolo della reputazione all'interno di questa riforma.

<sup>16</sup> Si veda L. Picci, *Misurare l'E-Government: il caso italiano*, in «Astrid-Rassegna», 31 gennaio 2006. Disponibile on-line all'indirizzo: [http://www.astrid-online.it/E-governme/L\\_Picci-Misurare-l-egov\\_il-caso-it-3.pdf](http://www.astrid-online.it/E-governme/L_Picci-Misurare-l-egov_il-caso-it-3.pdf). Visitato il 5 maggio 2006.

<sup>17</sup> S. Kelman, *Remaking Federal Procurement*, cit. Tutte le traduzioni dall'inglese, in quel che segue, sono dell'autore.

L'utilizzo sistematico di informazioni sul rendimento dei fornitori è progressivamente aumentato nel corso degli anni Novanta, a partire dalla Ofpp Policy Letter N. 92-5 (30 dicembre 1992), che obbligava le agenzie a stilare valutazioni sulle imprese per i nuovi contratti e a utilizzare le informazioni sui comportamenti precedenti per le nuove aggiudicazioni. Il processo di riforma fu segnato da due atti legislativi, il Federal Acquisition Streamlining Act (Fasa) del 1994 il Federal Acquisition Reform Act del 1995. In seguito alla riforma, le considerazioni relative alla reputazione di un'impresa non si riflettono soltanto in una possibile esclusione dalla gara da parte dell'amministrazione (una possibilità che era già chiaramente presente nel Federal Acquisition Rules, Part 9.104-c, ma che tipicamente veniva applicata solo in casi estremi in cui l'impresa si fosse distinta precedentemente per gravi inadempienze contrattuali). Le considerazioni sulla reputazione sono divenute parte integrante del computo dei meriti relativi di un'offerta, e contribuiscono quindi alla scelta finale, insieme al giudizio sulla qualità e al prezzo, per tutti i contratti al di sopra dei \$ 100,000.

La *Federal Acquisition Streamlining Act (Fasa)*, del 13 ottobre 1994

ha codificato gli obblighi a considerare la performance passata nell'aggiudicare il contratto, e fornisce linee guida su come l'amministrazione debba utilizzare le informazioni sulla performance delle imprese. La circolare Federal Acquisition 90-26 del 4 aprile 1995 ha implementato gli obblighi relativi a Ofpp e Fasa all'interno delle *Federal Acquisitions Rules (Far)*<sup>18</sup>.

Attualmente, le Federal Acquisition Rules trattano questioni relative alla reputazione in Part 9.104, Part 15.608 e Part 42.1501. In particolare, le modifiche del

<sup>18</sup> Office for Government-wide Policy, *White Paper Past Performance*, dicembre 1997, Washington D.C., disponibile on-line all'indirizzo: <http://www.arnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/pbsc/library/ASIWp-past-perform.pdf>.

1998 alla Part 15, relative alla procedure per la scelta del fornitore, richiedono che la performance passata costituisca uno dei due fattori di giudizio, insieme a qualità e prezzo, per tutti gli acquisti sopra soglia. La reputazione di un fornitore è valutata dall'autorità che è responsabile per la scelta del fornitore, che per questo utilizza informazioni circa i progetti precedentemente realizzati dall'impresa in questione, eventualmente unite ad altra evidenza raccolta altrove, anche nel settore privato. Le opinioni che esprimono gli amministratori pubblici rivestono rilievo prioritario, sono archiviate per tre anni e formano gran parte dell'evidenza circa la reputazione delle imprese. L'intero processo che porta alla formulazione dell'operato di un'impresa all'interno di un rapporto contrattuale è fortemente proceduralizzato, e riguarda quattro aspetti distinti:

- la qualità del lavoro, come definito nel contratto;
- il rispetto delle previsioni di spesa;
- il rispetto dei tempi di consegna;
- le *business relation*, ossia la qualità dell'interazione dell'impresa con l'amministrazione, l'attenzione per la soddisfazione del cliente, il rispetto dei tempi previsti per tutti gli oneri amministrativi<sup>19</sup>.

Le valutazioni vengono assegnate individualmente in ciascuna delle quattro voci per mezzo di un voto compreso tra 0 e 5. All'interno di una procedura ben definita, l'impresa ha facoltà di discutere con l'amministrazione le valutazioni ricevute e di presentare le sue eventuali contro-deduzioni. Al termine del processo vengono archiviate sia la valutazione dell'amministrazione, sia le eventuali repliche dell'amministrazione. I documenti ufficiali pongono molta enfasi sul diritto dell'impresa di conoscere in anticipo il modo in cui verrà valutata e sulla necessità di una comunicazione continua tra l'amministrazione e l'im-

<sup>19</sup> Office of Federal Procurement Policy, *Best Practices for Collecting and Using Current and Past Performance Information*, maggio 2000, Washington D.C., disponibile on-line all'indirizzo: <http://www.acqnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/pbsc/library/OFPPbp-collecting.pdf>.

presa stessa. L'accorciamento della «distanza del braccio», che tradizionalmente ha caratterizzato i rapporti tra amministrazione pubblica e imprese, nei fatti, è stato un obiettivo più generale della riforma, che ha teso a trasformare una relazione spesso conflittuale in un rapporto tra partner. La strategia di riforma ha parallelamente tentato una deregolamentazione del *procurement* e una maggiore responsabilizzazione degli ufficiali pubblici coinvolti, ben esemplificata dall'introduzione di carte di credito per tutti gli acquisti al di sotto dei \$ 2.500, che per l'amministrazione statunitense rappresentano circa il 70 per cento delle transazioni<sup>20</sup>.

Un ruolo rilevante nel garantire che le valutazioni dell'amministrazione non siano una mera formalità ha il Federal Torts Claims Act, che protegge l'amministratore dalla responsabilità personale per reati civili di *common law* (*common law torts*). Qualora un amministratore dovesse essere denunciato da un'impresa, in seguito alla certificazione dell'Attorney General, gli Stati Uniti si sostituirebbero all'amministratore in giudizio<sup>21</sup>. Un'ulteriore caratteristica importante delle valutazioni dell'amministrazione è che queste non sono pubbliche, e a esse può accedere soltanto l'impresa interessata e gli amministratori impegnati in un processo di selezione di un fornitore.

Diverse amministrazioni pubbliche hanno sviluppato dei sistemi informativi per gestire la registrazione delle informazioni sulla reputazione delle imprese. Il più noto di questi è il Contractor Performance System presso il National Institute of Health, che è utilizzato anche da un buon numero di altre amministrazioni<sup>22</sup>. Tra gli altri sistemi in uso, da segnalarsi sono quelli presso la National Aeronautics and Space Administration (Nasa) e il Depart-

<sup>20</sup> S. Kelman, *Remaking Federal Procurement*, cit.

<sup>21</sup> Office of Federal Procurement Policy, *Best Practices*, cit.

<sup>22</sup> Un totale di 27 Federal Departments o Independent Agencies, con oltre 11.000 utenti federali. Dati presenti nel sito web del CPS-NIH, <http://cps.od.nih.gov/>, presentazione ufficiale del 28 gennaio 2005.

ment of Defense (Dod). Queste tre applicazioni principali si sono unite nel realizzare una piattaforma integrata per lo scambio di informazioni sulla reputazione tra i sistemi, il Past Performance Information Retrieval System (Ppirs), in funzione dal 2002. Per un tale sistema integrato, così come per i sistemi che lo costituiscono, «l'accesso è ristretto agli individui che si occupano di selezione dei fornitori [*source selection*]. Le imprese possono accedere unicamente ai dati che le riguardano»<sup>23</sup>.

L'esperienza che si è accumulata in seguito alla riforma degli anni Novanta mostra che le imprese dedicano grande attenzione alle valutazioni che ricevono dall'amministrazione, perché percepiscono la loro rilevanza nel processo di selezione dei fornitori<sup>24</sup>. Questo, di per sé, costituisce prova del funzionamento complessivo del sistema, nel senso che la riforma è riuscita a rendere rilevanti, per la prima volta, considerazioni sulla reputazione delle imprese all'interno del *procurement* pubblico, e per questa via a modificare sensibilmente l'insieme degli incentivi in gioco<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Dal sito web Ppirs, pagina principale, <http://www.pppirs.gov>.

<sup>24</sup> In J.J. Petrillo, *Using Past Performance to Steer Contract Awards*, in «Government Computing News», 24, n. 17, 5 luglio 2005, si trova una serie di rilievi critici su come concretamente venga valutata la reputazione delle imprese. Disponibile on-line all'indirizzo [http://appserv.gcn.com/24\\_17/petrillo/36248-1.html?topic=petrillo](http://appserv.gcn.com/24_17/petrillo/36248-1.html?topic=petrillo).

<sup>25</sup> Un sistema che fornisce incentivi forti soltanto raramente punisce comportamenti contrari agli obiettivi, perché gli incentivi sono sufficienti per consigliare comportamenti virtuosi, e perché la maggiore responsabilizzazione che comportano contribuisce a escludere dal sistema quegli attori che non sono in grado di comportarsi in modo virtuoso. L'evidenza statistica mostra che questo accade all'interno del sistema informatico CPS-NIH. La grande maggioranza dei progetti sono giudicati «buoni», «eccellenti» o «eccezionali». Più del 15 per cento delle realizzazioni sono giudicate «eccezionali», un dato che lascia supporre una certa generosità nei giudizi (dal sito web del CPS-NIH, <http://cps.od.nih.gov/>, presentazione ufficiale del 28 gennaio 2005).

## 10.9. Conclusioni

È difficile prevedere che cosa la XV legislatura porterà al *procurement* pubblico italiano. L'esperienza di questi anni dovrebbe almeno aver convinto dell'esigenza di garantire a Consip un quadro di riferimento costante nel tempo, di adoperarsi per un governo migliore delle principali strutture tecniche con competenze informatiche che sono a disposizione dell'amministrazione centrale, e di garantire una cinghia di trasmissione più stretta tra queste e l'azione di politica di riforma dell'amministrazione pubblica. Su come l'Autorità di vigilanza saprà interpretare le sue nuove responsabilità non è lecito fare previsioni, se non per auspicare che esse vengano onorate con lungimiranza, per far sì che l'Autorità di vigilanza non soltanto sia efficace nello svolgere i compiti che le sono assegnati esplicitamente dalla legge, ma che la sua azione risulti anche utile a favorire un'integrazione più stretta tra le parti del sistema.

Considerazioni sulla reputazione delle imprese (e degli altri attori coinvolti) potrebbero essere inserite con prudenza all'interno del sistema, anche in assenza di modifiche alle norme vigenti. La presenza sempre più importante di sistemi informatici a supporto delle attività di *procurement* permette l'introduzione di idonei meccanismi reputazionali, già applicati in altri contesti con successo. Si pensi al ruolo che essi svolgono all'interno del mercato elettronico «eBay», in cui ogni venditore o acquirente ha interesse a comportarsi onestamente (anche) perché teme i possibili giudizi negativi da parte dell'interlocutore<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Si veda L. Picci, *Misurare l'E-Government*, cit., sull'utilizzo di un «sistema reputazionale basato su Internet» per la *governance* dei lavori pubblici. Su impulso del suo Comitato scientifico, negli ultimi anni Consip ha svolto un'attività di ricognizione per valutare l'opportunità e la possibilità di inserire un meccanismo reputazionale all'interno del suo *market place*. Si veda G. Spagnolo e F. Dini, *Meccanismi reputazionali e mercati elettronici: problematiche economiche e possibili soluzioni per il public procurement*, Roma, Quaderni Consip, 2004.

Se numerosi argomenti inducono a ritenere che l'esperienza americana meriti non soltanto di essere studiata e in qualche misura imitata, ma anche coraggiosamente estesa, di opinione ben diversa è stato sino a ora il legislatore italiano, al punto che, nelle 278 pagine del nuovo Codice dei contratti, la parola «reputazione» non appare neppure una volta. Ma le leggi di domani si basano sui ragionamenti di oggi. L'auspicio è che sul *procurement* pubblico si sviluppi anche in Italia un dibattito che sia meno legato ai testi sacri del diritto amministrativo e comunitario e che sia più attento agli incentivi dei tanti attori coinvolti nei processi di governo dell'amministrazione pubblica: in altri termini, un dibattito più moderno.

PIANO STRATEGICO PER L'IMPLEMENTAZIONE  
DELL'E-PUBLIC PROCUREMENT.  
SPUNTI DI RIFLESSIONE

11.1. *Premessa*

Il valore del settore pubblico degli appalti è stimato in circa 1.429 miliardi di euro annui e rappresenta il 16 per cento del Pil dell'Unione Europea. Le procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici sono operazioni complesse che richiedono un considerevole dispendio di tempo e di risorse. Un loro impiego inefficiente può causare, pertanto, forti perdite in termini di produttività.

Al fine di consolidare e ammodernare il regime delle procedure d'appalto e creare le condizioni per realizzare un mercato degli appalti pubblici più efficiente e competitivo, il legislatore comunitario e quello nazionale favoriscono, tra l'altro, l'uso degli strumenti informatici e telematici nell'ambito delle tradizionali procedure di gara, prevedendo l'istituzione di sistemi di approvvigionamento interamente gestiti mediante strumenti elettronici. Per «*electronic public procurement*» s'intende, appunto, l'approvvigionamento di beni e servizi attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Il termine si riferisce a quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, derivanti dall'*information communication technology*, che consentono di riorganizzare e semplificare la gestione dei processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'*e-procurement* è un elemento portante di un «sistema di *e-government*» e rappresenta uno dei temi emergenti nel processo di modernizzazione della pubblica am-

ministrazione. Gli obiettivi che l'adozione di tale modello consente di perseguire sono i seguenti:

- rendere le procedure di approvvigionamento più snelle e più rapide;
- razionalizzare le procedure contrattuali a evidenza pubblica;
- aprire il mercato delle forniture a una più ampia concorrenza;
- garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di *par condicio*;
- agevolare il monitoraggio della spesa pubblica;
- rafforzare l'innovazione nell'attività e nell'organizzazione delle singole strutture amministrative;
- migliorare l'uso delle risorse umane e strumentali;
- accrescere l'efficacia dei servizi resi agli utenti interni ed esterni;
- rafforzare la capacità competitiva delle piccole e medie imprese;
- ridurre la spesa complessiva della pubblica amministrazione attraverso risparmi diretti e di processo.

L'impiego degli strumenti di *e-procurement* in Italia è disciplinato sia dal «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture» di recepimento delle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 2004<sup>1</sup>, sia dalla normativa nazionale vigente (che regola il mercato elettronico e le

<sup>1</sup> Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce» come modificato dal decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6. Sul sistema di *e-procurement* previsto dalle direttive nn. 17 e 18 del 2004 e dal Codice unico degli appalti, cfr. L. Fiorentino e C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee degli appalti pubblici*, in «Giorn. dir. amm.», Quaderni, n. 9, 2004; D. Colaccino, *Gli appalti pubblici elettronici*, in L. Fiorentino e C. Lacava (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in «Quaderni del Giornale di diritto amministrativo», Milano, Ipsoa, 2007; D. Spinelli e M. Portaluri, *E-procurement, sì all'on-line purché sia garantita la qualità*, in *Il Codice degli appalti. La guida al decreto per lavori, servizi e forniture*, in «Edilizia e Territorio» Milano, 2006, p. 82; C. Giurdanella, *Pubblicazione telematica di bandi di gara in procedure di rilievo comunitario*, in «Dir. informatica», n. 2, 2005, p. 73.

gare telematiche, ai sensi del d.p.r. n. 101/2002)<sup>2</sup>. Il quadro normativo, considerevolmente arricchitosi negli ultimi anni, sembra, dunque, aver raggiunto uno sviluppo tale da consentire la piena operatività delle modalità elettroniche di approvvigionamento.

Tuttavia, alla predisposizione di un impianto normativo, ormai pressoché completo, non è seguito un pieno utilizzo dell'*e-procurement*, tale da considerarsi «alternativo» alle procedure «tradizionali» d'approvvigionamento. L'attuale stadio di attuazione della normativa, infatti, rivela che le amministrazioni pubbliche hanno sviluppato procedure di *e-public procurement* dissimili, non integrate e spesso poco snelle, anche perché «contaminate» con elementi desunti dalle tradizionali procedure a evidenza pubblica. Ciò nondimeno, sono emerse esperienze particolarmente positive, potenzialmente utilizzabili come esempi di *best practice*.

La sfera dell'amministrazione pubblica comprende enti e modelli organizzativi sempre più differenziati: amministrazioni centrali (ministeri, agenzie, autorità indipendenti, enti pubblici), Regioni, enti locali (Province, Comuni, ecc.), enti sanitari (aziende ospedaliere, Asl, ecc.), università, ecc. I contratti pubblici sono, di conseguenza, diversificati a seconda del tipo di ente: a fronte di tipo-

<sup>2</sup> Sul d.p.r. 101/2002 cfr. L. Fiorentino, *Le innovazioni gestionali e l'uso delle nuove tecnologie*, in A. Sandulli (a cura di), *Diritto amministrativo applicato*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 241 ss.; D. Colaccino, *E-public procurement*, in AA.VV., *Le innovazioni nei processi d'acquisto delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Il Sole-24 Ore, 2005; L. Fiorentino, *Gli acquisti on-line: la disciplina normativa*, in «Giorn. dir. amm.», n. 6, 2002, pp. 585 ss.; F. Leggiadro, *Regolamento sulle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi*, in «Urban. e app.», n. 7, 2002, pp. 269 ss.; F. Sarzana di S. Ippolito, *L'e-procurement pubblico*, in *E-government: profili teorici e applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, La Tribuna, 2003, p. 217; M. Gatti, *E-procurement. Il d.p.r. n. 101/2002 e gli acquisti in rete della PA*, Napoli, Simone, 2002; A. Massari, *E-procurement: il modello del mercato elettronico*, in «Comuni d'Italia», n. 12, 2002, pp. 1569 ss.; M. Greco, *Il regolamento per l'acquisizione elettronica ed informatica di beni e servizi*, in [www.appaltiecontratti.it](http://www.appaltiecontratti.it); G. Turano, *Le problematiche normative e legali dell'e-procurement negli appalti pubblici*, in «Urban. e app.», n. 5, 2001, pp. 480 ss.

logie di acquisti in larga parte comuni, ciascuna realtà ha poi esigenze specifiche fortemente eterogenee. Un ruolo di primo piano, nella diffusione delle procedure telematiche d'approvvigionamento, è stato finora assunto dalla Consip S.p.A., che, su delega del ministero dell'Economia e delle Finanze, ha avviato la sperimentazione e l'implementazione di diversi strumenti di *e-procurement* (mercato elettronico, gare telematiche, negozi elettronici, cataloghi *on line*). Presso le amministrazioni centrali, le esperienze più significative si sono concretizzate in acquisti sul mercato elettronico predisposto della Consip e nell'espletamento di alcune gare telematiche. Non sono mancate, poi, iniziative assunte da singoli enti, che progressivamente si sono dotate di propri *tools* per sviluppare sistemi di *e-procurement*: basti menzionare, tra le Regioni, il Piemonte, la Toscana, l'Emilia-Romagna, o, tra le Province, Firenze, Livorno, Siena, Rimini, o ancora enti quali l'Arpa, il Cnr, l'Acì. Tali esperienze, certamente meritorie, non hanno, tuttavia, dato luogo a una effettiva integrazione organizzativa tra le amministrazioni, né a un ben definito modello di approvvigionamento alternativo alle procedure tradizionali. La conseguenza è che l'adozione delle procedure elettroniche d'appalto, nel settore pubblico, non è sinora «decollata». Lo dimostra la stima del transato *on line*, che al momento è poco significativa, e anzi assolutamente irrisoria se rapportata ai volumi di acquisto complessivi della pubblica amministrazione italiana.

L'effettivo raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati presuppone un'azione volta a rendere più efficace l'implementazione dell'*e-procurement* nelle pubbliche amministrazioni. Manca, pertanto, un piano organico di attuazione che favorisca la definizione, il coordinamento e la messa in opera di obiettivi e strategie per informatizzare gli appalti pubblici. A tal fine, appaiono necessari cambiamenti regolamentari, istituzionali e organizzativi. Occorre, in particolare, una concreta strategia di attuazione degli indirizzi generali di «impiego» dell'*e-public procurement* e un efficace coordinamento delle politiche di governo promosse ai vari livelli (europeo, statale, regionale, locale).

La sfida reale risiede non nella mera utilizzazione degli istituti di *e-procurement*, ma in un cambiamento complessivo dei processi e delle modalità delle procedure telematiche d'approvvigionamento.

In tale contesto, il vero banco di prova per la costruzione di un mercato degli appalti pubblici elettronici è rappresentato dall'attuazione del nuovo quadro giuridico in materia, delineato dal Codice unico degli appalti. Il Codice fornisce un quadro coerente per lo svolgimento di appalti pubblici telematici che siano aperti, trasparenti e non discriminatori. Tuttavia, una inappropriata attuazione dell'*e-public procurement* potrebbe comportare elevati rischi di frammentazione del mercato. Le barriere legali, tecniche e organizzative che potrebbero derivare dagli appalti *on line* sono una delle maggiori sfide da affrontare: una sfida che le amministrazioni pubbliche non possono fronteggiare in modo adeguato senza un complessivo disegno di implementazione adeguatamente coordinato ed organico.

## 11.2. *Piano strategico: i passi da compiere*

Tale intervento, muovendo dall'analisi della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici elettronici e dell'esperienza fin qui maturata, propone alcune riflessioni per l'individuazione di un piano strategico per l'implementazione dell'*e-public procurement*. Tali proposte, se concretamente e tempestivamente attuate, possono rappresentare uno dei principali tasselli nella revisione del management degli appalti pubblici.

### 11.2.1. *Attuare in modo circostanziato il quadro normativo sull'e-procurement previsto dal Codice unico sugli appalti pubblici*

Il nuovo quadro normativo sull'*e-procurement* offerto dalle direttive europee nn. 17 e 18 del 2004 (relative, ri-

spettivamente, alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali e alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) intende favorire, da una parte, l'uso degli strumenti informatici e telematici nell'ambito delle tradizionali procedure di gara; dall'altra, l'istituzione di procedure di acquisto interamente elettroniche (sistemi dinamici d'acquisto) e di sistemi di aggiudicazione interamente automatizzati (aste elettroniche). Ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, l'art. 25 della legge comunitaria 2004 (legge 18 aprile 2005, n. 62) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a definire il quadro normativo di recepimento delle due direttive, provvedendo, in particolare, alla raccolta in un «Codice unico» sia della disciplina degli appalti e concessioni di rilevanza comunitaria, sia degli appalti e concessioni sotto soglia comunitaria. L'ampia delega al Governo prevede, come criteri per la compilazione del testo unico, oltre al riferimento alle due direttive e al coordinamento con le altre norme comunitarie, il rispetto anche per i contratti sotto soglia dei principi di semplificazione, riduzione dei tempi, massima flessibilità degli strumenti giuridici; l'estensione dell'ambito di competenza dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici anche a tutti gli altri settori (servizi, forniture, settori esclusi) e, infine, l'adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia C-247/2002 sui criteri di aggiudicazione. Il recepimento delle direttive è stato realizzato attraverso il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce».

Il Codice persegue in linea generale gli stessi obiettivi indicati dalle direttive comunitarie: semplificazione e rafforzamento della disciplina, flessibilità dei contratti pubblici, modernizzazione delle procedure di gara. In particolare, quest'ultimo obiettivo è attuato attraverso l'introduzione della possibilità di ricorrere a strumenti di *e-procurement*:

- utilizzo di mezzi elettronici e telematici nella trasmissione e pubblicazione dei bandi e degli avvisi, nelle comunicazioni e nella presentazione delle offerte;
- introduzione di meccanismi di aggiudicazione interamente automatizzati, le aste elettroniche;
- previsione di procedure telematiche di approvvigionamento, i sistemi dinamici d'acquisto.

Il Codice, recependo in modo integrale e completo il sistema di *e-procurement*, così come configurato nelle direttive comunitarie nn. 17 e 18, apporta disposizioni innovative rispetto al contesto normativo delineato nell'ordinamento italiano dal decreto del Presidente della Repubblica del 4 aprile 2002, n. 101, «Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche d'acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi», con conseguente necessità di modifica della attuale regolamentazione.

### *Proposte*

Una pronta e piena adozione delle nuove disposizioni previste dal nuovo testo unico degli appalti pubblici è essenziale al fine di evitare che sorgano barriere nel settore degli appalti pubblici e che la concorrenza venga distorta. È, altresì, necessario un loro effettivo coordinamento con il d.p.r. n. 101/2002, al fine di evitare possibili «confusioni» tra le procedure da utilizzare. Interpretazioni erronee e contrastanti delle nuove regole possono, come sopra affermato, determinare una frammentazione del mercato. Sarebbe perciò opportuno individuare in maniera tempestiva un regolamento di esecuzione e attuazione, peraltro già previsto dall'art. 5 del Codice unico, che specifichi la portata delle prescrizioni cui devono conformarsi gli appalti elettronici.

È però fondamentale distinguere tra l'attuazione formale del contesto normativo e l'applicazione pratica dell'*e-procurement*. Al fine di sfruttare appieno tutte le poten-

zialità dell'Ict negli appalti pubblici, si rendono necessarie delle riforme concrete che vadano ben oltre il recepimento della normativa comunitaria. Le autorità pubbliche devono così investire in infrastrutture tecniche adeguate e devono riconsiderare l'assetto istituzionale e organizzativo, mentre si devono adeguare le procedure e i sistemi amministrativi ristrutturando e modernizzando la gestione degli acquisti nelle pubbliche amministrazioni. Il contesto normativo e operativo dovrebbe offrire agli acquirenti e ai fornitori i giusti incentivi per passare dagli appalti in modalità cartacea a quelli in modalità elettronica.

### 11.2.2. *Informatizzare le procedure di approvvigionamento*

La sperimentazione finora compiuta ha evidenziato che l'utilizzo dell'*e-procurement*, per essere pienamente efficace, deve essere integrale e integrato. Il ricorso a procedure in parte cartacee e in parte telematiche, da un lato, e l'utilizzo di tali procedure secondo modalità non integrate con i vari sistemi informativi, dall'altro, comportano rilevanti diseconomie e ritardi.

Nella prassi, l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement* non ha prodotto la necessaria rivisitazione delle procedure d'approvvigionamento. I nuovi istituti di *e-procurement* sono stati applicati in fasi procedurali circoscritte. Di conseguenza, non ne sono state sfruttate a pieno le potenzialità e individuate le implicazioni in termini di razionalizzazione e semplificazione delle procedure di appalto nel loro complesso. Anche laddove si è proceduto all'acquisto di beni e servizi tramite procedure telematiche (gare telematiche e mercato elettronico), non sono stati adeguati la struttura organizzativa e i meccanismi di controllo e di contabilità esistenti. Inoltre, l'utilizzo di sistemi di *e-procurement* non è stato integrato con altri istituti volti alla informatizzazione dell'azione amministrativa: si pensi, ad esempio, alle possibili sinergie derivanti da un utilizzo integrato di fatturazione elettronica, firma digitale, pagamento tramite *procurement card*, contabilità

informatizzata, archiviazione elettronica, protocollo informatico, ecc.

### *Proposte*

Le tecnologie informatiche offrono al settore pubblico nuove opportunità di utilizzo di soluzioni logistiche avanzate. L'approccio corretto verso l'*e-procurement* non può essere quello di concepire l'utilizzo di procedure telematiche negli acquisti come mero strumento tecnologico che, al più, facilita lo svolgimento delle procedure tradizionali e delle pratiche amministrative con esse consolidate. L'approccio corretto richiede l'elaborazione di procedure integralmente nuove: solo così è possibile valorizzare l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici e promuovere una più moderna concezione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Sarà necessario informatizzare le varie fasi della procedura d'approvvigionamento attraverso l'ausilio di strumenti e processi elettronici e telematici e di vere e proprie piattaforme di *e-procurement*. Ciò renderebbe possibile la gestione *on-line* dell'intera procedura, che, in ipotesi, potrebbe essere articolata nelle seguenti fasi:

- pubblicazione *on-line* dell'avviso di gara (*e-notice*);
- presentazione telematica delle offerte (*e-tendering*);
- aggiudicazione attraverso asta elettronica (*e-awarding*);
- invio telematico dell'ordinazione (*e-ordering*);
- fatturazione elettronica (*e-invoicing*);
- pagamento con *procurement card*.

Il catalogo elettronico potrebbe rappresentare lo strumento più idoneo ai fini della presentazione delle offerte elettroniche. Sarà necessario, a tal fine, predisporre, anche attraverso appositi regolamenti, tecniche comuni in grado di rendere omogenee le informazioni dei beni/servizi presenti sui cataloghi.

Per garantire il passaggio agli appalti elettronici, inoltre, sarà necessario integrare e informatizzare alcuni pro-

cedimenti amministrativi: non solo quelli direttamente connessi alle procedure d'appalto, ma anche quelli indirettamente connessi (come, ad esempio, le procedure di contabilità, di gestione e di controllo). In questo senso, il pieno utilizzo di alcuni strumenti, quali la posta certificata, la firma digitale, il protocollo informatico, il mandato di pagamento elettronico, potrebbe creare le condizioni per una integrale informatizzazione degli appalti pubblici.

### 11.2.3. *Completare il quadro giuridico mediante gli appropriati strumenti di base*

La pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana avviene ancora in formato cartaceo e secondo modalità costose, desuete e inadeguate a consentire una più ampia circolazione delle informazioni rilevanti. Occorre ricorrere a modalità alternative, del resto ammesse dalla normativa: l'art. 24, comma 1, della l. n. 340/2000 ha stabilito, infatti, che «a decorrere dal 1° gennaio 2001, le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare tutti i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti informatici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che stabilisce altresì le necessarie modalità applicative». Tale disposizione, nonostante la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 2 febbraio 2005, AS 290, non ha mai trovato attuazione. Nel frattempo, il sistema di pubblicità dei bandi è stato definito dal Codice degli appalti. In particolare, l'art. 66 prevede la pubblicazione dei bandi sulla GUCE, sulla GURI, sul «profilo di committente della stazione appaltante», sul sito del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sul sito dell'Osservatorio dei contratti pubblici, nonché, per estratto, su due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e due a diffusione locale. L'innovazione disciplinata dal Codice riguarda anche l'utilizzo di processi informatici e telematici per la trasmissione degli avvisi di gara e di sistemi di co-

dificazione degli appalti, come il c.d. Cpv (*Common Procurement Vocabulary*). Ciò al fine di consentire un trattamento immediato delle informazioni e dei dati utilizzabili nei prospetti statistici degli appalti pubblici.

### *Proposte*

Sul piano operativo, si segnalano alcune priorità:

– individuare un unico sito informatico per la pubblicazione telematica degli avvisi di gara, al fine di gestire, mediante un sistema interamente elettronico, la raccolta e la pubblicazione degli avvisi di gara. L'eccessiva preoccupazione del legislatore nell'assicurare ampia pubblicità rischia, infatti, di ingenerare confusione e di incrinare le finalità di chiarezza e trasparenza perseguite dall'istituto;

– assicurare l'effettivo utilizzo dei Cpv negli appalti pubblici e l'effettiva raccolta dei dati ai fini dei prospetti statistici degli appalti pubblici;

– porre sullo stesso piano, nel concreto utilizzo, i mezzi elettronici e gli strumenti classici di comunicazione e di scambio di informazioni.

Il nuovo sistema deve tener conto dei formulari standard, delle specifiche tecniche individuate a livello europeo dall'Opoce (Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee) e di una possibile interconnessione con il Ted (*Tenders Electronic Daily*). È superfluo sottolineare che, nella misura in cui saranno accresciute la trasparenza e la facilità di reperimento delle informazioni riguardanti gli appalti offerti sull'intero territorio nazionale (e, in prospettiva, nell'intero mercato dell'Unione Europea): *a*) aumenteranno le possibilità per le imprese di presentare offerte; *b*) si realizzerà un mercato concorrenziale aperto a operatori non soltanto locali; *c*) ne deriveranno consistenti vantaggi anche per le stazioni appaltanti, in considerazione della maggior qualificazione e varietà dell'offerta.

#### 11.2.4. *Coordinare i diversi livelli di governo*

Le esperienze attuative fin qui maturate hanno evidenziato un problema di coordinamento tra le iniziative assunte dai vari livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale). Ad esempio, nel contesto esistente, oltre alla «piattaforma Consip», cioè all'insieme di servizi offerti dalla Consip S.p.A. (predisposizione di convenzioni-quadro e negozi elettronici, organizzazione di un mercato elettronico e assistenza nell'espletamento di gare telematiche), proliferano un pluralità di piattaforme regionali e locali. Questa proliferazione dovrebbe servire a garantire servizi *ad hoc*, differenziati sulla base delle diverse realtà ed esigenze territoriali. In pratica, però, molto spesso accade che piattaforme diverse finiscano per fornire servizi identici, con conseguente duplicazione di servizi e degli investimenti connessi. Ferma restando l'importanza di individuare gli aspetti che possono essere lasciati alla libera determinazione delle singole amministrazioni, è necessario prevenire l'insorgere di barriere tra le diverse soluzioni di *e-procurement* adottate ai diversi livelli.

#### *Proposte*

Appare, perciò, opportuno dar vita a un sistema coerente di *e-procurement*, che eviti inutili e costose sovrapposizioni tra la piattaforma elaborata a livello centrale e le piattaforme locali, nonché tra queste ultime. Un adeguato coordinamento verticale – tra la Consip e le amministrazioni regionali e locali – e orizzontale – tra amministrazioni territoriali – consentirebbe di realizzare consistenti economie di scala. Naturalmente, da tale dialogo non potrà essere escluso il settore delle imprese che partecipano alle gare pubbliche. È necessario, più in generale, attuare e garantire uno scambio di informazioni e un coordinamento tra i diversi livelli amministrativi e i vari *stakeholders*.

Nel rispetto del riparto di competenze definito dal nuovo Titolo V della Costituzione, e in osservanza dei

principi individuati dal governo centrale, si dovrebbe avviare una rete di coordinamento pronta a soddisfare le esigenze di integrazione operativa tra i vari livelli e tra i vari mercati elettronici. In tal senso, Consip potrebbe essere il soggetto che organizza il mercato elettronico della pubblica amministrazione e che garantisce l'integrazione delle reti dei «mercati elettronici territoriali».

Sarebbe importante, inoltre, istituzionalizzare, a livello comunitario, una sede di raccordo in materia di appalti pubblici elettronici, in modo da assicurare un costante monitoraggio diretto a prevenire l'insorgere di barriere, da una parte, all'interno del mercato comune e, dall'altra, a livello internazionale (dove occorre tener conto degli sviluppi e impegni assunti in sede Omc).

Ai fini del coordinamento si dovrebbe istituire un «Comitato strategico per l'*e-procurement*», formato dai rappresentanti delle istituzioni maggiormente coinvolte nel processo di introduzione e diffusione degli appalti pubblici elettronici. Il Comitato potrebbe definire un *Action plan* nazionale (sulla base del Piano d'azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici della Commissione europea, Bruxelles, 13 dicembre 2004), individuando gli obiettivi, il metodo, i ruoli, le responsabilità e il monitoraggio dei risultati. Il Comitato potrebbe essere istituito in ambito Funzione pubblica, in stretta sinergia con i soggetti coinvolti: ministero della Economia e delle Finanze, Consip S.p.A., Cnipa per gli aspetti tecnologici, Conferenza Stato-Regioni, Dipartimento innovazione e tecnologia, Associazioni di categoria, e con le altre istituzioni attive in materia.

#### 11.2.5. *Favorire l'interoperabilità*

L'utilizzo di strumenti informatici e telematici inadeguati o di standard tra loro incompatibili potrebbe avere l'effetto di precludere il raggiungimento degli obiettivi sopra enunciati, creando vere e proprie barriere tecnico/funzionali sia sul lato della domanda che sul lato del-

l'offerta. L'adozione di soluzioni tecniche incompatibili potrebbe rendere impossibile l'accesso dei fornitori ai sistemi di appalti elettronici e scoraggiare la loro partecipazione a causa delle difficoltà supplementari o dei maggiori costi. Lo stesso effetto potrebbe essere determinato dal moltiplicarsi di piattaforme di *e-procurement* ai diversi livelli (comunitario, nazionale e territoriale) con standard diversi tra di loro. Lo sviluppo delle varie procedure telematiche negli appalti pubblici non può avere l'effetto di restringere l'accesso degli operatori all'interno del mercato degli appalti pubblici.

### *Proposte*

Nel definire i sistemi d'appalto *on-line* bisogna ispirarsi all'idea che i mezzi di comunicazione e gli strumenti elettronici impiegati siano non discriminatori, facilmente accessibili e interoperabili, tali da non limitare l'accesso degli operatori economici alla procedura d'appalto. In particolare, una interoperabilità tra le varie soluzioni, per essere veramente efficace, deve passare necessariamente attraverso i diversi livelli: tecnico, semantico e organizzativo. Al riguardo, sarebbe opportuno elaborare standard e schemi comuni, assumendo come parametro gli standard e gli schemi elaborati a livello europeo e internazionale dal Cefact (*Centre for trade facilitation and electronic business* presso l'Onu) e dal Cen/Iss (Comitato europeo di standardizzazione). Bisogna, quindi, individuare soluzioni interoperabili attraverso il dialogo tra le diverse parti interessate – pubbliche e private – a livello internazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale, garantendo l'integrazione degli strumenti di *e-procurement* con i sistemi informativi utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese. Inoltre, bisogna decidere di utilizzare mezzi e tecnologie compatibili con le tecnologie generalmente utilizzate, in modo da non creare barriere tecniche per l'accesso agli appalti pubblici elettronici.

Infine, sempre allo scopo di evitare l'emergere di barriere elettroniche, le autorità pubbliche, nel redigere regolamenti e nel progettare i sistemi di appalti elettronici, dovrebbero basarsi sui risultati della verifica di impatto della regolazione. Oltre all'impiego dei metodi di analisi previsti dalla normativa (Air e Vir), si dovrebbe individuare, in prospettiva, un sistema di certificazione dei sistemi *e-procurement*, volendo includere, come oggetto dell'attività di certificazione, sia le tecnologie e gli standard dei dati, sia i modelli organizzativi e le regolamentazioni operative. Ciò non solo per rendere i sistemi interoperabili, ma anche al fine di evitare che l'informattizzazione degli appalti pubblici sia guidata dall'industria tecnologica.

#### 11.2.6. *Incentivare la comunicazione istituzionale e lo sviluppo delle competenze*

Uno dei maggiori problemi rilevati nella prassi è l'applicazione selettiva della normativa esistente: alcune amministrazioni utilizzano le procedure telematiche d'approvvigionamento e altre no. Di conseguenza, il risparmio di processo viene realizzato solo da una parte del settore pubblico, senza che la diversa scelta compiuta dalle amministrazioni abbia un ragionevole fondamento. Non vi è dubbio che l'applicazione selettiva delle norme in materia di *e-procurement* dipenda da una mancanza di consapevolezza e di informazione (tra le amministrazioni e le imprese che partecipano alle gare pubbliche) circa i benefici di questi nuovi strumenti. Se la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure non sono accompagnate da un'adeguata formazione dei soggetti chiamati a gestirle e da un incremento della capacità di risposta delle amministrazioni e delle imprese, il rischio è che le innovazioni normative non portino a conseguenze apprezzabili in termini di risparmio nei costi diretti e indiretti.

## *Proposte*

Alla luce di quanto detto, sembra necessaria la predisposizione di un sistema di comunicazione istituzionale che consenta una più ampia diffusione delle *best practice* e delle conoscenze in materia. Si tratta di attivare una vera e propria *governance* strategica del sistema, in un'ottica complessiva di coordinamento e integrazione tra tutti i livelli istituzionali, di comunicazione capillare, di una buona politica per il reclutamento e la formazione del personale pubblico, di un corretto ed efficace controllo di gestione finalizzato ad evitare lo spreco di risorse.

Ciò richiede una campagna di informazione e di formazione indirizzata sia al settore pubblico sia al settore privato (fornitori). A tal fine può essere utile una combinazione di diversi canali e metodi di comunicazione (tali canali e modalità potrebbero essere costituiti, per esempio, da internet, pubblicazioni, seminari, incontri informativi, pubblicità).

Per lo sviluppo delle competenze necessarie potrebbe essere utilizzato un portale nazionale (come ad esempio il portale della Consip [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)) che offra una guida e gli strumenti necessari per l'attuazione dell'*e-procurement* nel settore pubblico.

Ciascuna amministrazione, inoltre, deve predisporre strutture e professionalità che siano in grado di combinare l'utilizzo delle nuove tecnologie con il rispetto dei principi giuridici e la soddisfazione delle specifiche esigenze della macchina amministrativa.

### 11.3. *Conclusioni*

Un piano strategico per l'implementazione delle procedure telematiche di approvvigionamento può sicuramente costituire l'occasione per intervenire significativamente sul sistema degli appalti pubblici.

Ciò, tuttavia, non basta. A fianco alla rivisitazione in termini strategici dell'*e-procurement*, infatti, è necessario

promuovere delle incisive politiche amministrative di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, definendo uno scenario contrassegnato da regole chiare, semplici e certe, in cui tutti i soggetti economici siano in grado di conoscere e valutare il grado di rischio e i livelli di convenienza delle proprie iniziative. In tal senso, la parziale responsabilizzazione degli operatori pubblici nella gestione dell'organismo loro affidato alimenta la costante propensione al consumo basata sulla perversa equazione «maggiore spesa=maggiore assegnazione di fondi». In tale ottica va riconsiderata anche la «politica dei tagli» che non può operare se non attraverso una selezione e una razionalizzazione delle esigenze. È risaputo, infatti, che quando i tagli hanno esaurito il loro effetto, il livello della spesa ritorna alla soglia storica, o addirittura a una soglia superiore, accertato che il soddisfacimento di talune esigenze era stato solo rinviato. Solo un impegno continuo volto a eliminare attività inutili o sprechi può portare a una sana e corretta gestione delle risorse. Ai titolari dei poteri di spesa, in relazione agli obiettivi a essi attribuiti, devono essere assegnate risorse sulla base di un chiaro e preciso percorso valutativo che faccia riferimento a elementi quali l'obbligatorietà o meno della spesa, i termini di scadenza delle obbligazioni assunte, nonché ai programmi-obiettivo previsti e adeguatamente commisurati al tempo e alle risorse, umane, tecnologiche e finanziarie, che si rendono disponibili. Tale gestione, affiancata alla programmazione del fabbisogno e alla gestione delle scorte, servirà, tra l'altro, a evitare che siano disposti accreditamenti in misura eccedente le effettive necessità.

Un generalizzato tentativo di diffondere l'impiego della rete telematica per lo svolgimento delle transazioni compiute dalle amministrazioni statali centrali e periferiche viene introdotto, con alcune limitazioni, dall'art. 1, comma 452, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), con specifico riferimento alle convenzioni che hanno attivo negozio elettronico. Complementare è poi la realizzazione (comma 454) da parte del ministro per le

Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Mef e con il supporto di Consip S.p.a. e il parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, di un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato, tali da consentire la definizione dei fabbisogni di beni e servizi e di un insieme di indicatori sui livelli di spesa sostenibili per le categorie di spesa comune.

LUIGI FIORENTINO

## CONCLUSIONI E PROPOSTE

### 1. *Il trend della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi*

L'analisi della spesa pubblica nel quinquennio 1999-2003 evidenzia un trend costante di incremento della spesa di parte corrente per acquisti di beni e servizi nelle amministrazioni pubbliche<sup>1</sup>. Tale incremento ha natura e intensità diversificate nei settori analizzati. Così, nelle autonomie territoriali si passa da un incremento lieve per i Comuni (+6,5 per cento), a uno più consistente per le Regioni (+35 per cento), fino ad arrivare a una crescita del 96 per cento per le Province, in connessione con il trasferimento di nuove funzioni e attribuzioni. Per quanto riguarda poi le amministrazioni centrali, per i soli ministeri si è registrata nello stesso periodo una riduzione della spesa pubblica (-23,6 per cento), probabilmente in relazione con il funzionamento del sistema delle convenzioni quadro Consip, mentre le altre amministrazioni centrali (organi costituzionali, enti pubblici, autorità di regolazione, ecc.) hanno fatto registrare un aumento.

Dall'analisi emerge poi il carattere alternato dell'allocazione della spesa (susseguirsi di incrementi e decrementi di spesa autoindotti) in una sorta di «stop and go». Alle stesse conclusioni sembra condurre l'analisi dei dati della spesa in alcuni ministeri. Questa circostanza suggerisce di procedere a valutare con attenzione la possibilità e la virtuosità di politiche di programmazione della spesa, e la loro iscrizione in più vaste azioni di governo del ciclo economico.

Un altro elemento interessante di analisi è costituito

<sup>1</sup> Cfr. il capitolo III del presente volume.

inoltre dalla variazione della morfologia e della composizione interna della spesa per acquisti di beni e consumi: si assiste a una regolare e ordinata transizione che vede incrementata la quota relativa della spesa per la prestazioni di servizi e ridotta la quota relativa della spesa per l'acquisto di beni di consumo e di materie prime. Questo suggerisce, tra l'altro, che è in atto una progressiva affermazione del modello di *outsourcing*.

2. *Lo scenario sovranazionale: la disciplina comunitaria degli appalti pubblici e la sua attuazione quale opportunità per una maggiore concorrenza*

Ripercorrendo le trasformazioni indotte dalle direttive comunitarie del 2004 e dalla loro attuazione<sup>2</sup>, sembra emergere un dato: la disciplina degli appalti pubblici si presenta oggi quale strumento funzionale al mercato, come passaggio obbligato per garantire la piena operatività del confronto concorrenziale inteso quale valore da promuovere oltre che da tutelare.

Le norme di procedure a evidenza pubblica devono quindi essere interpretate, integrate e attuate alla stregua dei principi comunitari di trasparenza, non discriminazione e concorrenza e delle regole stabilite dalle nuove direttive, che disciplinano il mercato interno, rispetto al cui funzionamento il *public procurement* e l'efficienza della spesa pubblica, giocano un ruolo centrale.

Competitività e trasparenza dei mercati costituiscono, infatti, un binomio inscindibile nel consentire alle pubbliche amministrazioni di acquistare beni e servizi e di realizzare opere a prezzi più bassi e di qualità migliore, con una consistente semplificazione dei processi di acquisto e, dunque, con una benefica riduzione dei costi amministrativi e delle altre inefficienze del settore. Ne è un esempio il sistema di *e-procurement* previsto dalle direttive<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. il capitolo IV del presente volume.

<sup>3</sup> Cfr. il capitolo VII del presente volume.

Fondamentale perché queste innovazioni non restino «sulla carta» ma possano tradursi in realtà concreta è il ruolo attribuito agli organi di garanzia e di vigilanza del mercato. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana è intervenuta al riguardo in diverse occasioni, chiarendo alcuni nodi problematici del rapporto tra disciplina degli appalti pubblici e sviluppo della concorrenza.

Tra questi, le modalità prescelte dagli enti pubblici per l'affidamento di servizi, lavori e forniture, contro la tendenza diffusa soprattutto a livello locale, di un'estensione, al di là dei limiti e vincoli stabiliti dalla disciplina comunitaria e nazionale, dell'affidamento diretto in alternativa alla gara pubblica.

In tal senso, la problematica dell'*in house providing*<sup>4</sup> rappresenta lo spartiacque tra la gestione interna dell'amministrazione e l'esternalizzazione del servizio (e quindi l'obbligo di procedere a gara, in applicazione delle regole in materia di appalti).

Occorre, pertanto, che anche all'interno delle amministrazioni pubbliche vengano sempre più promossi e perseguiti modelli pro-concorrenziali ed efficientistici. La concorrenza deve diventare in tal senso un «parametro» corrente per l'operare delle amministrazioni sia nella loro vita interna (attività gestionale, ecc.), sia nell'assunzione di decisioni strategiche (ad esempio, nel momento di operare scelte tra forme di gestione «in house» o, invece, ricorso al mercato), sia ancora nei rapporti con il mercato stesso.

Affinché questo obiettivo possa essere raggiunto è necessaria, d'altra parte, un'azione congiunta, a livello politico e istituzionale, che premi quelle amministrazioni pubbliche che adottino decisioni di apertura ai mercati, che introducano meccanismi di *favor* per la concorrenza, che rompano i monopoli privati, in modo da favorire e rafforzare lo sviluppo di una cultura della concorrenza nel nostro paese.

<sup>4</sup> Cfr. il capitolo V del presente volume.

### 3. Il contesto nazionale. È mutato o no?

La riforma del Titolo V della Costituzione, com'è noto, ha profondamente modificato il sistema delle relazioni fra i diversi livelli di governo centrale, regionale e locale. Essa costituisce una delle più grandi riforme costituzionali dal 1948, in quanto trasforma in radice l'intero assetto del governo territoriale e sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia, configurando una nuova architettura della Repubblica italiana. Inoltre, rappresenta il consolidamento e completamento sul piano costituzionale del processo del c.d. federalismo amministrativo avviato nel 1997.

Tra i principi e le regole fondamentali stabilite dalla l. n. 3/2001 si sottolineano: l'affermazione del principio di «pari dignità» istituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali; il riconoscimento del ruolo essenziale delle Regioni nella fase c.d. «discendente» del processo legislativo comunitario; il rovesciamento del precedente sistema delle fonti; la riserva della potestà regolamentare alle Regioni nelle materie di competenza residuale delle stesse e in quelle di competenza concorrente; la soppressione del precedente criterio del parallelismo fra le funzioni legislative e le funzioni amministrative; la riforma del sistema dei controlli; l'espansione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

In sostanza, la complessiva riforma del Titolo V della Costituzione, che deriva non solo dalla l. n. 3/2001, ma anche dalle leggi costituzionali n. 1/1999 (piena autonomia statutaria alle Regioni, elezione diretta dei presidenti regionali) e n. 2/2001 (Regioni a statuto speciale), intende consentire l'affermazione di un'organizzazione pubblica in senso fortemente autonomistico, se non sostanzialmente di tipo federalista (se si ammette che la forma di Stato federale costituisca un vasto *genus* al quale appartengono molte varietà e specie).

È però altrettanto noto che la riforma costituzionale ha incontrato – e incontra tuttora – notevoli difficoltà di attuazione, sia per fattori «endogeni» (esistenza di de-

terminati tasselli mancanti, oscurità di alcuni punti delle nuove norme), sia e soprattutto per fattori «esogeni» (scarsa e contraddittoria volontà del Governo Berlusconi), tanto da richiedere una nuova azione legislativa (l. n. 131/2003), peraltro non risolutiva e in fase di stallo.

In generale, nella politica del Governo Berlusconi si sono registrate tendenze opposte: da una parte, la spinta ad andare oltre, verso un modello federale più «competitivo» o addirittura oltre il modello federale, dall'altra ritorni centralistici, attraverso l'emanazione di leggi e regolamenti governativi che presentano profili di incostituzionalità (a partire dalla «legge obiettivo» sulle grandi infrastrutture).

Al tempo stesso, la situazione ha stimolato un crescente intervento della Corte costituzionale, diventato sempre più giudice «creativo» nell'individuazione di nuove soluzioni interpretative di risposta alle continue richieste di orientamento presentate dallo Stato e dalle Regioni<sup>5</sup>.

Questo continuo processo di interpretazione e definizione ha riguardato naturalmente anche gli strumenti gestionali posti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per l'esercizio delle proprie funzioni e dei propri servizi. Peraltro, il dibattito sull'allocazione della potestà legislativa a livello statale (in considerazione della materia della tutela della concorrenza) o a livello regionale (in quanto non menzionata tra le altre materie) della disciplina degli acquisti di beni e servizi resta tuttora aperto.

Da alcune recenti pronunce della Corte, sembra comunque confermata la facoltà delle singole Regioni di prevedere leggi di carattere generale che disciplinino regole e modalità di utilizzo dell'*outsourcing* di funzioni e servizi all'interno del territorio di riferimento. La riconduzione della disciplina relativa alla gestione dei processi di acquisto all'interno della tutela della concorrenza, rischia però di porre in discussione i contenuti delle leggi regionali già emanate o di quelle di prossima adozione.

<sup>5</sup> Cfr. il capitolo VI del presente volume.

Si evidenzia, peraltro, come da ultimo, con la sentenza n. 417 del 2005, la Corte abbia ribadito l'illegittimità di norme statali che fissino vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, con particolare riguardo, tra l'altro, alle spese per acquisto di beni e servizi, in quanto il legislatore statale deve limitarsi a stabilire vincoli alle politiche di bilancio ma solo con «disciplina di principio», lasciando agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

#### 4. *Modelli di organizzazione degli acquisti e rapporto centro-periferia*

L'esperienza italiana presenta un elevato grado di complessità che «lascia alle proprie spalle» una tradizione di centralizzazione burocratico-amministrativa, senza flessibilità e con rigidità eccessiva nelle varie fasi di gestione del ciclo degli acquisti.

I diversi modelli relazionali sono espressione della visione organizzativa di insieme che in un determinato momento storico, in una determinata realtà, le classi dirigenti ritengono rispondente alle finalità complessive della loro missione. Il sistema relazionale centro-periferia è, quindi, da intendersi storicizzato in una determinata fase. I modelli relazionali tra centro e periferia possono essere diversi. Le alternative conosciute nei diversi paesi sono le seguenti:

- esiste un unico ufficio acquirente per tutte le amministrazioni centrali dello Stato. Questo modello può presentare alcune varianti;
- è riconosciuta autonomia alle singole amministrazioni. Un «centro» in questo caso potrebbe avere compiti di monitoraggio e di diffusore di informazioni;
- esiste una struttura di servizio (societaria) nelle due varianti: modello italiano (Consip) (offre opportunità alle amministrazioni) e modello francese (Ugap). Si tratta di strutture che presentano flessibilità gestionale e introdu-

cono sistemi negoziali. Il rapporto tra le amministrazioni e la struttura di servizio può essere libero o negoziale.

Esistono vantaggi e svantaggi dei singoli modelli: i modelli centralistici e i modelli decentrati.

I *modelli centralistici* permettono il raggiungimento di livelli quantitativi tali da raggiungere la cosiddetta «massa critica» per ottenere, quindi, economie di scala. Tali modelli presentano, però, aspetti negativi in termini di efficienza ed efficacia dei processi: i tempi di risposta non sono brevi e i processi di acquisto hanno aggravamenti procedurali tali da non consentire tempi di risposta brevi, rapidi. Si riscontrano, quindi, diseconomie gestionali che incidono anche sul modello di management. Non si afferma una logica manageriale, di responsabilizzazione, bensì una logica deresponsabilizzante che segmenta la catena di «responsabilità».

I *modelli decentrati*, invece, mentre enfatizzano la logica di autonomia, frazionano la spesa e, quindi, incidono sui prezzi che le amministrazioni spuntano.

Esiste, poi, un problema di rapporto con il mercato. I modelli centralistici mal si adattano a una realtà caratteristica dell'economia europea: l'importanza delle piccole e medie imprese e dei cosiddetti «mercati locali».

Un altro profilo attiene, invece, ai processi di autonomia delle organizzazioni pubbliche. Processi che negli ultimi anni si sono sempre più sviluppati anche su impulso di organizzazioni internazionali (Oecd, Fmi).

Si tratta di un processo di «convergenza» dei modelli gestionali delle organizzazioni pubbliche verso i modelli delle organizzazioni private. Modelli che presentano i seguenti tratti caratteristici: la gestione delle risorse attraverso il metodo del *budget*; l'introduzione di modelli di pianificazione strategica e valutazione dei risultati. In particolare, per quanto concerne la «gestione delle risorse finanziarie», questa impostazione prevede l'attribuzione di risorse finanziarie ai cosiddetti «centri di responsabilità» e da questi ai centri di spesa (corrispondenti a unità organizzative di differente livello). Si tratta di processi di autonomia che hanno favorito il diffondersi nelle pubbli-

che amministrazioni di tendenze verso modelli decentrati di gestione degli acquisti.

I Paesi europei sono stati interessati nella fase di avvicinamento alla moneta unica da politiche finanziarie restrittive (tra cui l'Italia), miranti a raggiungere gli obiettivi delineati nel Trattato di Maastricht. Ed è in quella fase, in quel momento storico, che si delineano nuovi modelli relazionali nell'ambito dello Stato centrale e tra questo e gli enti territoriali e regionali.

Due processi vengono, quindi, a delinearsi:

- l'impegno dello Stato verso l'Unione Europea (nel cosiddetto «Patto di stabilità»);

- l'impegno delle amministrazioni pubbliche (statali, regionali, enti territoriali, università, enti del sistema sanitario, camere di commercio) verso lo Stato.

È in questo ambito, quindi, che viene reimpostata su basi nuove la tematica del contenimento della spesa di funzionamento delle amministrazioni dello Stato, e quindi anche della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

È importante notare che ciò avviene in presenza di processi via via più avanzati di federalismo, ovvero di devoluzione di poteri e risorse dello Stato centrale alle Regioni e da queste alle autonomie locali.

In questo ambito è stato delineato un nuovo modello gestionale: convenzione-quadro – obbligatorietà per le pubbliche amministrazioni (statali) e tendenza a coinvolgere anche le amministrazioni non statali: prima attraverso la creazione di aggregati specializzati su determinate categorie merceologiche, poi prevedendo (o ipotizzando) forme di obbligatorietà anche per le amministrazioni regionali e locali.

La disciplina della materia si è trovata quindi in questi anni di fronte al seguente dilemma: obbligatorietà o volontarietà dell'adesione alle convenzioni.

Tre diversi fattori hanno determinato una progressiva crisi del sistema, fino agli ultimi interventi normativi che cercano di ridare un assetto positivo:

- estensione dell'obbligatorietà (autonomie territoriali e società pubbliche) e conseguente limitazione dell'autonomia gestionale dei singoli enti;

– estensione delle categorie merceologiche oggetto delle convenzioni anche all'area dei servizi (es. *facilities*) non idonea;

– modificazione del ruolo di Consip da struttura di innovazione a «quasi» stazione appaltante (riproducendo in parte il ruolo del Pgs).

In particolare, l'esperienza di Consip, come è stato illustrato<sup>6</sup>, può essere distinta in quattro fasi storiche:

– prima fase (l.f. 2000): obbligatorietà solo per amministrazioni centrali;

– seconda fase (l.f. 2001-2002): rafforzamento ed estensione del sistema delle convenzioni anche alle amministrazioni non statali e, in particolare, alle autonomie territoriali (Regioni, Comuni ed enti locali), nonché alle autonomie funzionali (università, aziende sanitarie e ospedaliere);

– terza fase (l.f. 2003): si sconvolge il modello originario e si prevede un modello di «centralizzazione rafforzata»: ulteriore estensione della obbligatorietà (società pubbliche) e previsione della nullità dei contratti stipulati in violazione dell'obbligo di procedere a gare comunitarie o di aderire alle convenzioni Consip. Si attribuisce poi a Consip il potere di svolgere a richiesta delle amministrazioni l'attività di stazione appaltante;

– quarta fase (l.f. 2004): si cerca di frenare la crisi del sistema. Innanzitutto, si stabilisce la facoltatività della adesione alle convenzioni da parte di tutte le amministrazioni pubbliche (anche statali); le amministrazioni possono altresì utilizzarne i parametri di prezzo e di qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzioni. Inoltre, mentre la Consip stipulerà esclusivamente convenzioni-quadro per ordinativi di fornitura di beni e servizi «di rilevanza nazionale», gli enti decentrati di spesa potranno costituire, su impulso del ministero dell'Economia, aggregazioni di enti con il compito di elaborare strategie comuni per la stipula di conven-

<sup>6</sup> Cfr. il capitolo II del presente volume.

zioni di beni e servizi «di rilevanza regionale». La Consip poi, attraverso proprie articolazioni territoriali, fornirà consulenza, ove richiesta, agli enti locali nella definizione di strategie di acquisto. La Consip infine promuoverà l'*e-procurement* e le iniziative specifiche.

L'attuazione della recente normativa sugli acquisti non è comunque esente da difficoltà sia interpretative (significato di convenzione di rilevanza nazionale *versus* rilevanza regionale), sia operative (rapporto tra Consip e sistemi regionali e locali soprattutto con riferimento ai problemi di interoperabilità, ecc.).

Un nuovo meccanismo, più flessibile, è introdotto dalla finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), la quale prevede all'art. 1, comma 449, un sistema che da un lato obbliga le amministrazioni statali centrali e periferiche (esclusi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e di quelle universitarie) ad acquistare ricorrendo alle convenzioni quadro stipulate dalla Consip s.p.a. le tipologie di beni e servizi che il ministro dell'Economia e delle Finanze individua entro il mese di gennaio di ogni anno tenendo conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti; dall'altro, invece, impone agli enti del servizio sanitario nazionale di approvvigionarsi utilizzando, «in ogni caso», le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto di riferimento.

Per le restanti amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) permane invece il precedente sistema facoltativo di acquisto mediante ricorso alle convenzioni Consip e a quelle stipulate dalle centrali regionali di acquisto, fermo restando, nel caso di non adesione alle convenzioni quadro, l'obbligo di utilizzarne i parametri qualità-prezzo come *benchmark*.

## 5. *Piano strategico per la modernizzazione gestionale e operativa delle pubbliche amministrazioni*

### 5.1. *Obiettivi del Piano*

Il quadro sopra delineato evidenzia come a oggi sussistano ancora numerosi ambiti e margini di intervento per l'innovazione dei modelli organizzativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni.

La proposta muove dal presupposto che il *public procurement* rappresenti una occasione fondamentale per rinnovare le amministrazioni. Si propone così di attuare un Piano strategico finalizzato alla revisione dei meccanismi di acquisto per reingegnerizzare l'intera filiera organizzativa e manageriale delle amministrazioni.

I processi di acquisto dovrebbero in tal senso rappresentare uno dei fulcri principali del «Piano per l'innovazione», predisposto nell'ambito del programma di governo, e in linea con la strategia europea di Lisbona (2000).

La logica del piano strategico non deve però essere di tipo «additivo», non deve cioè aggiungere nuove normative o strumenti, ma intervenire sui meccanismi esistenti per modificarli e individuare determinati indirizzi gestionali e operativi. Essa, inoltre, non deve essere parziale, ma generale.

Nell'ambito del Piano strategico generale assume poi specifica rilevanza il Piano strategico per l'*e-procurement*<sup>7</sup>.

### 5.2. *Riformare la Consip*

Tra le varie azioni, la principale è rappresentata dal rilancio del ruolo di Consip. Consip deve dismettere il ruolo di «provveditorato» sebbene in forma moderna e riposizionarsi come strumento di «innovazione permanente». Non può più essere una mera stazione appaltante,

<sup>7</sup> Cfr. il capitolo XI del presente volume.

un «garificio». Deve agire attraverso una logica per progetti e tornare allo spirito delle origini.

L'azione di Consip va, quindi, riorientata per renderla più coerente sia rispetto al modello istituzionale (federale), sia rispetto alla sempre più diffusa valorizzazione di istanze autonomistiche, sia rispetto alle esigenze di modernizzazione gestionale.

Occorre pertanto limitare l'azione di Consip quale stazione appaltante, rilanciando invece il ruolo di motore dell'innovazione gestionale, in modo da introdurre nelle amministrazioni *know-how* e capacità per ridisegnare meccanismi e processi di spesa coerenti con la dimensione delle stesse e con la loro vocazione, ma sullo sfondo di un processo riformatore ed innovatore. Solo così si possono coniugare le esigenze di coordinamento e di razionalizzazione con le esigenze di autonomia gestionale delle amministrazioni.

In altri termini, la missione di Consip deve essere quella di aiutare e sostenere le amministrazioni a rivedere i meccanismi di acquisto e a reingegnerizzare i processi; a rivisitare la filiera gestionale e a svolgere gare per convenzioni-quadro soltanto su alcune aree qualificate di spesa. Occorre poi evitare di modificare con frequenza il quadro normativo, ma anzi addivenire presto a un testo coordinato e unitario delle disposizioni vigenti, che elimini contraddizioni e sovrapposizioni ancora esistenti.

Ma il futuro del modello si gioca soprattutto sulla diffusione dei nuovi strumenti di *e-procurement*, anche sulla spinta delle iniziative comunitarie. In tal senso, al Piano strategico generale si deve associare un «Piano strategico per l'*e-procurement*».

Consip deve innanzitutto organizzare e implementare il mercato elettronico e gli altri sistemi dinamici di acquisto. Essa, inoltre, nei rapporti con le autonomie, deve configurarsi quale agenzia o struttura di *governance* di un moderno «sistema a rete».

Per fare ciò occorre strutturare ai diversi livelli di governo del territorio un sistema interoperabile. In particolare, Consip deve promuovere e sostenere la costruzione

di una «rete» di piattaforme interoperabili guidate da un insieme di regole condivise sui diversi profili, in modo da eliminare il sorgere di «barriere elettroniche».

Le Regioni devono essere condotte verso una forma di cooperazione istituzionale con il centro al fine di definire accordi periodici (biennali o triennali), finalizzati a strutturare forme di collaborazione, di scambio di flussi informativi, di nessi di interoperabilità. Questo al fine di evitare sia forme di neocentralismo che forme inutili di duplicazioni proprie di un regionalismo senza centro.

Si viene così a delineare un nuovo disegno per un «sistema di *procurement* nazionale» non più formato da un'unica «centrale degli acquisti», ma caratterizzato dalla presenza di più soggetti. Un sistema in cui non vi è obbligatorietà da parte dei punti ordinanti di servirsi di questa o di quella agenzia, ma che è complessivamente vincolato dalla presenza di procedure cogenti atte a garantire un'ampia pubblicità riguardo alle decisioni di *procurement* delle amministrazioni (e degli amministratori) e ai loro effetti<sup>8</sup>.

In un tale sistema, Consip dovrebbe garantire la pubblicità delle condizioni prevalenti del *procurement* pubblico, sia nell'insieme che nel dettaglio, attraverso un'informazione puntuale. Compito congiunto di Consip e delle Agenzie regionali è di garantire la coerenza delle categorie merceologiche al fine di garantire la comparabilità dei dati e il necessario collegamento dei diversi sistemi informativi.

In questo quadro, le amministrazioni mantengono la piena facoltà di rivolgersi a Consip come alle agenzie regionali. Esse però dovrebbero avere un obbligo, supportato da una semplice procedura informatica, di rendere pubbliche le condizioni di acquisto per beni ottenuti al di fuori del sistema di *procurement* nazionale.

Consip può, inoltre, svolgere una importante funzione anche per il lancio, in cooperazione con le centrali regionali e le Regioni in genere, di «unioni di acquisto», per

<sup>8</sup> Cfr. il capitolo X del presente volume.

arrivare a forme unificate di organizzazione dei servizi amministrativi nei Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. Questo però deve realizzarsi mediante un meccanismo non obbligatorio, ma attraverso azioni incentivanti.

### 5.3. *Ripensare l'organizzazione amministrativa dell'e-government*

Allo stesso modo, occorre rivedere il ruolo contraddittorio di Cnipa, quale luogo di mera gestione degli acquisti, confermato e aggravato dai recenti interventi normativi, che vede il Centro al tempo stesso stazione appaltante e organo di programmazione, indirizzo e controllo sui beni informatici<sup>9</sup>.

Occorre, più in generale, ripensare l'organizzazione amministrativa dell'*e-government*, che incontra attualmente limiti e resistenze, prevedendo anche la costituzione di nuovi strumenti organizzativi più efficienti per la «*Governance* della società della conoscenza», quali luogo di visione strategica e di reale innovazione.

### 5.4. *Innovare i sistemi di pagamento: le purchase cards*

Il Piano strategico deve essere anche l'occasione per prevedere una revisione dei meccanismi contabili delle pubbliche amministrazioni e, più specificamente, dei sistemi di pagamento. Tra le problematiche rilevate dal mondo delle imprese, il ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce uno degli elementi più ricorrenti. Si passa da 200 a 900 giorni di ritardo. L'impatto negativo sul sistema delle imprese è evidentemente molto rilevante. Occorre, quindi, una proposta forte di innovazione dei sistemi di pagamento, anche prevedendo in via sperimentale l'introduzione di sistemi automatici di pagamento attraverso carte di credito.

<sup>9</sup> Cfr. il capitolo X del presente volume.

L'esperienza internazionale dei sistemi elettronici di pagamento (Sep) dimostra infatti che la diffusa introduzione di modalità elettroniche di pagamento costituisce un fattore di modernizzazione dell'economia e di accelerazione dello sviluppo e consente alla stessa amministrazione di acquisire una molto più penetrante e tempestiva conoscenza del proprio modo di operare, abbattendo nel contempo i propri costi di transazione.

In particolare, si propone di introdurre anche nel nostro sistema il concetto di «Procurement Card», e cioè di una «Carta di acquisto per la PA» (Capa), come carta di pagamento, già sperimentata in ambito privato (*purchase card*) e utilizzata per l'approvvigionamento di beni e servizi ricorrenti, con specifiche delimitazioni di impiego. La Carta rappresenta un importante strumento di semplificazione delle procedure e di risparmio in termini di costi di processo e di transazione<sup>10</sup>.

Essa consente al tempo stesso un accresciuto decentramento e rafforzamento della responsabilità del singolo funzionario degli acquisti, con agevole controllo cartaceo e digitale, molto rilevanti riduzioni dei costi di processo, ampliamento della platea dei fornitori, diminuzione dei prezzi di acquisto ed evidenziazione immediata di ogni posizione debitoria derivante da operazioni di *procurement* pubblico, con trasferimento del debito che si ha oggi nei confronti del debitore verso una diversa tipologia di soggetti.

La situazione attuale verrebbe infatti sostituita con l'automatica evidenziazione del debito (depurato del sovrapprezzo) nei confronti delle istituzioni bancarie che, fungendo temporaneamente da emittenti della carta di acquisto, lo onorano immediatamente verso i fornitori, lo comunicano con proprio estratto conto alla pubblica amministrazione e fanno valere su di esso un tasso di interesse determinato in modo contrattualmente competitivo.

Con favore deve dunque essere accolta la sperimentazione da parte del ministero dell'Economia e delle Fi-

<sup>10</sup> Cfr. il capitolo IX del presente volume.

nanze della carta di acquisto elettronica per i pagamenti di limitato importo, prevista, «anche in deroga alla disciplina vigente», dal comma 451 dell'unico articolo di cui è composta la legge finanziaria 2007, che rinvia invece ad un momento successivo l'introduzione generalizzata del predetto sistema di pagamento.

### 5.5. Outsourcing, procurement: *strumenti per l'innovazione?*

Il Piano strategico deve inoltre intervenire sulla riorganizzazione delle amministrazioni e più specificamente sull'area dei c.d. «settori generali». Il sistema infatti può funzionare solo se si incide sul management, sulla dimensione delle amministrazioni e, più in generale, sulla cultura.

L'area dei settori generali (*back office*) ha ancora oggi, soprattutto nelle amministrazioni centrali, un peso molto elevato. Rappresenta, infatti, il 46 per cento (dati Rgs – 2003) del personale impiegato.

Un obiettivo di fondo deve essere quello di rendere più equilibrato il rapporto nelle amministrazioni tra le risorse destinate al *core business* e le risorse destinate ad attività strumentali e di supporto, per arrivare gradualmente a un rapporto non superiore al 10 per cento, in linea con le organizzazioni private più efficienti.

Per raggiungere tale obiettivo è necessario innovare profondamente i meccanismi utilizzati. In tale ottica, può essere utile il ricorso non ideologico ai processi di esternalizzazione, volti a creare moduli organizzativi e gestionali che possano vedere gradi diversi di coinvolgimento dei privati e comunque utilizzando queste occasioni anche come opportunità per il personale interno in una ottica di valorizzazione delle risorse umane.

Deve però essere chiaro che non si vuole teorizzare lo «Stato minimo», né tanto meno ideologizzare modelli privatistici. L'*outsourcing* non è un fatto ideologico, ma soltanto una scelta di convenienza e di opportunità per l'amministrazione.

Lo scopo di una riorganizzazione delle amministrazioni deve essere un altro: dare una struttura organizzativa creativa al settore pubblico, assicurare una gestione rigorosa ed efficiente e mettere in piedi un sistema di finanziamento appropriato. Il settore privato in tale ambito può contribuire a raggiungere questi obiettivi, ma non può e non deve essere mai un surrogato del settore pubblico.

Un giusto approccio nell'utilizzo delle tecniche di esternalizzazione deve rispettare almeno tre criteri. Il primo è quello di tutelare l'equità sociale e assicurare che i pubblici servizi rispondano ai bisogni di tutti i cittadini, ovvero continuare a garantire l'accesso universale. Il secondo è che il ruolo del privato deve rappresentare un valore aggiunto nell'erogazione di un servizio di elevata qualità ed efficienza. Il terzo è che devono essere previsti idonei sistemi di responsabilità e di controllo in modo da garantire l'*accountability* nei confronti dei cittadini e delle collettività, ciò soprattutto attraverso un rilancio della riforma del bilancio nel senso di favorire sempre di più metodologie che valorizzino l'autonomia dei dirigenti e meccanismi di responsabilità di risultato.

Da questo punto di vista, la scelta della modernizzazione e, in modo più specifico, dell'esternalizzazione, non deve essere mai solo una scelta di risparmio e di razionalizzazione della spesa, ma deve essere innanzitutto una scelta organizzativa, complessiva e ragionata e ancorata alla realtà concreta.

Inoltre, non esiste un solo modello «bon a tout faire», ma esiste una pluralità di soluzioni e modalità organizzative tra le quali la singola amministrazione può scegliere tenuto conto delle specifiche esigenze. L'amministrazione può quindi muovere dagli strumenti tradizionali fino ad arrivare a forme articolate e sofisticate di collaborazione con i privati (*private finance initiative, public private partnership*).

Qualunque sia il modello, è necessario, in ogni caso, che nel rapporto con il privato l'amministrazione pubblica non abbia un ruolo subordinato, ma si confronti

con questo e anzi sostenga i processi di cambiamento e di innovazione anche all'esterno, nel mercato, oltre che al proprio interno, in modo da rafforzare la competitività del sistema paese.

Un segnale significativo in questo senso si coglie nell'obiettivo di fondo del comma 404, lettera *f*), della legge finanziaria 2007 e della riduzione sistematica e progressiva del personale addetto alle funzioni di supporto ivi previsto<sup>11</sup>, da realizzare attraverso un processo di riorganizzazione diretto a riconvertire il personale attraverso azioni di ricalificazione professionale e la riduzione progressiva del numero di risorse umane adibite a funzioni *non core* di una quota annua non inferiore all'8 per cento, sino a raggiungere il *target* del 15 per cento imposto dalla finanziaria.

Anche se siamo ancora distanti dal pieno utilizzo di tecniche di management aziendali è comunque innegabile che si stia evidenziando un sistematico sforzo delle nostre amministrazioni pubbliche ad adattare i modelli e gli strumenti gestionali e organizzativi privatistici alle proprie esigenze, dando vesti moderne ai propri processi di decisione e di approvvigionamento e aprendosi al confronto con le dinamiche del mercato.

Anche se si tratta ancora di segnali iniziali, possiamo ben immaginare che, con quest'ultimo intervento normativo, il legislatore abbia voluto mostrare la chiara volontà di rimediare a quello scarto che, già dall'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, induceva M.S. Giannini a considerare la gestione delle funzioni di supporto delle nostre amministrazioni pubbliche «fortemente arretrate rispetto a quelle dell'organizzazione privata»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità.

<sup>12</sup> Cfr. *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1982, pp. 722 ss.

APPENDICE

NOTE SUL SISTEMA DI ACQUISTI DI BENI  
E SERVIZI NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI



NOTE SUL SISTEMA DI ACQUISTI DI BENI  
E SERVIZI NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

*Premessa*

Il contributo che si intende fornire alla formulazione delle proposte e alle scelte decisionali che attengono alle politiche di acquisto di beni e servizi nella pubblica amministrazione, ha un taglio analitico e ricognitivo di una specifica, importante realtà istituzionale qual è quella delle Regioni, che si ritiene debba in primo luogo essere conosciuta e studiata nella sua complessità, per comprendere verso quali interventi e soluzioni sia più opportuno orientare le scelte organizzative e verso quali linee va evolvendo il sistema. Lo scopo è quello di fornire un contributo in grado di definire meglio, in una prospettiva di breve e di medio periodo, le soluzioni che possono integrare le esigenze espresse dalle diverse realtà territoriali con i criteri di razionalità ed efficienza di un sistema aperto e articolato su più livelli, che ammette anche interventi di coordinamento nazionale che, entro limiti che non si pongano in contrasto con l'autonomia regionale, possono essere ritenuti opportuni e appaiono coerenti con il nostro ordinamento (cfr. sentenze n. 417/2005 e n. 36/2004 Corte cost.).

La breve indagine che si è compiuta si articola in due parti, l'una relativa alla raccolta di dati e informazioni all'interno di schede riassuntive, relative a ciascun ambito territoriale esaminato, l'altra contenente la ricerca e la eventuale evidenziazione delle tendenze che possono manifestarsi all'interno del variegato sistema regionale.

Per quanto riguarda il metodo seguito per l'elaborazione delle schede, si è ritenuto necessario acquisire in primo luogo alcune informazioni che attengono al quadro dei vincoli normativi, delle procedure, delle preferenze

in atto, rilevando, ove possibile, anche le motivazioni che concorrono a formare le decisioni all'interno di ciascuna struttura regionale incaricata del settore. Il livello di ricerca al quale si è ritenuto di dover fermare l'indagine, che è stata condotta in tempi piuttosto contenuti, integra i dati oggettivi con l'indispensabile acquisizione delle informazioni che provengono dall'interpretazione della realtà normativa nazionale e regionale assunta dai responsabili, spingendosi anche a una indagine volta a individuare le criticità del sistema ritenute più rilevanti e le proposte concrete per migliorare le procedure in atto.

La fase del lavoro relativa alla raccolta e all'analisi delle informazioni che riguardano il sistema degli acquisti, il grado di informatizzazione delle procedure, le strutture costituite dalle Regioni per l'espletamento delle attività di approvvigionamento di beni e acquisizione di servizi, è stata portata a termine rilevando le informazioni direttamente presso i dirigenti responsabili dei diversi settori competenti. Si è provveduto a predisporre un questionario, costruito in parte con domande a risposta rigida e in parte con quesiti aperti alle valutazioni dei responsabili regionali, relative agli aspetti positivi e alle difficoltà riscontrate in merito al sistema Consip, così come rispetto ai problemi applicativi manifestati nelle diverse fasi di informatizzazione delle procedure. Non si sono raccolti soltanto i dati che attengono al sistema in essere, ma anche quelli che riguardano le sperimentazioni in atto e le proposte normative in avanzata fase di approvazione. Per alcune Regioni è stato indispensabile impiegare gli strumenti dell'intervista, per poter acquisire in tempo utile le informazioni richieste.

Malgrado non siano stati acquisiti i dati e le informazioni di tutte le Regioni, il quadro complessivo dell'indagine compiuta può ritenersi sufficientemente rappresentativo della realtà territoriale del nostro paese. L'indagine si è conclusa nel mese di luglio 2005.

---

REGIONE PIEMONTE

*Sistema degli acquisti*

La Regione ha promosso il portale degli acquisti, realizzato dal Consorzio per il sistema informativo Csi Piemonte, mettendo a disposizione degli enti locali una piattaforma per gestire, attraverso procedure telematiche, l'approvvigionamento di beni e servizi.

Le principali attività del portale sono:

- la gestione delle gare telematiche;
- la gestione di acquisti in forma associata attraverso la stipula di convenzioni tra enti;
- la gestione di acquisti tramite mercato elettronico.

All'interno della Regione, i settori competenti sono diversi, a seconda che gli acquisti riguardino l'economato, i beni mobili o le apparecchiature informatiche.

Oltre che rendere disponibile il Portale degli acquisti (inserito all'interno del più ampio portale Sistema Piemonte) agli altri enti regionali, la Regione e il Consiglio regionale del Piemonte utilizzano il sistema per i loro acquisti.

Dal 2004 sono state effettuate otto gare telematiche per un importo complessivo di circa 2 milioni di euro.

La Regione ha di recente pubblicato (insieme al Comune di Torino, alla Provincia di Torino e al Csi Piemonte) un bando di abilitazione al mercato elettronico per apparecchiature informatiche (23 categorie merceologiche).

*Normativa di riferimento*

L.r. 24 gennaio 1984, n. 8;

Linee guida per gli acquisti in forma telematica approvate con d.g.r. 49-11596 del 26 gennaio 2004.

*Settori e strutture particolari*

La Direzione Patrimonio e tecnico gestisce tutti gli appalti relativi a beni, servizi e lavori pubblici dell'ente (ad esempio acquisizione e noleggio delle autovetture, acquisto di stampanti multifunzione, telefonia mobile, apparecchiature informatiche, ecc.).

Con regolamento regionale 21 giugno 2002, è stata istituita l'Agenzia regionale delle strade, Ares Piemonte, quale ente di diritto pubblico economico strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica e autonomia amministrativa, che può compiere operazioni commerciali, mobiliari e finanziarie per la realizzazione del catasto delle strade, stipulando convenzioni per l'attività di manutenzione ordinaria, straordinaria e programmata.

#### *Problemi evidenziati e osservazioni critiche*

Il settore sanitario è quello che manifesta maggiori criticità rispetto all'utilizzo di procedure telematiche d'acquisto.

Nel 2004 è stato realizzato (in collaborazione con Csi Piemonte e Consip) uno studio di fattibilità per l'avvio di un mercato elettronico specializzato in ambito sanitario per tutte le Aziende sanitarie del Piemonte.

Nel 2004, alcune Asl hanno utilizzato il sistema per la gestione di gare telematiche.

#### *Iniziative in corso di perfezionamento*

Con un Programma Interreg la Regione ha sviluppato, insieme all'Unioncamere, un progetto per la pubblicazione dei bandi di gara nei paesi transfrontalieri, utilizzando il sistema delle Camere di commercio, per favorire lo sviluppo dell'economia regionale all'estero.

Questa iniziativa si inserisce all'interno del più ampio progetto di pubblicazione su un unico portale di tutti i bandi di gara (beni, servizi e lavori pubblici) di tutte le pubbliche amministrazioni piemontesi.

#### *Informatizzazione dell'espletamento delle procedure di gara*

Negli ultimi due anni sono state effettuate gare telematiche sia a buste chiuse virtuali sia dinamiche, con rilancio diretto dei fornitori.

L'aggiudicazione può avvenire con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (con la valutazione automatica di attributi oggettivi) oppure con il criterio del prezzo più basso.

---

---

## PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

### *Sistema degli acquisti*

La Provincia autonoma di Bolzano non utilizza un sistema «tipo Consip», né utilizza un sistema di acquisti diretti in rete, con società accreditate.

Le procedure seguite sono quelle dell'evidenza pubblica.

### *Normativa di riferimento*

L.p. n. 17/1993; d.p.p. n. 25/1995; l.p. n. 6/1998; d.p.p. n. 41/2001.

### *Temi considerati critici*

Art. 12 del d.lgs. 494/1996. Costi per la sicurezza non soggetti a ribasso.

### *Iniziative in corso di perfezionamento*

La Provincia sta elaborando un disegno di legge di recepimento delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce.

Il modello sul quale si è in un primo momento concentrato lo studio, per l'elaborazione del testo, è stato quello della Regione Veneto.

Successivamente, sono state introdotte alcune modificazioni, suggerite dallo studio della normativa austriaca.

### *Gestione dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

Non si utilizzano sistemi informatici per la gestione dei bandi di gara.

La pubblicazione dei bandi avviene sul sito internet della Provincia autonoma, con possibilità di acquisire dal sito tutta la documentazione necessaria.

---

---

## REGIONE VENETO

### *Sistema degli acquisti*

Il sistema di acquisti dei beni avviene con cataloghi selezionati attraverso un bando di abilitazione.

Il sistema delineato è analogo a quello della Consip.

### *Iniziative in corso di perfezionamento*

La Regione non ha realizzato ancora alcuna forma particolarmente innovativa di acquisto di beni e servizi.

Ha tuttavia delineato un disegno di legge regionale contenente le norme per il recepimento delle direttive Ce 17/2004 e 18/2004 per gli appalti di lavori, forniture e servizi, che ha discusso con tutti i soggetti interessati.

Si prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano stipulare accordi-quadro, da aggiudicare mediante un avviso di preinformazione concluso con uno o più operatori economici con lo scopo di stabilire le condizioni da applicare sia ai prezzi che alle quantità.

Per acquisti di uso corrente, viene disciplinato il sistema dinamico di acquisizione, interamente elettronico, limitato nel tempo e aperto a qualsiasi operatore economico che soddisfi i criteri di selezione individuati, che presenti una offerta significativa conforme ai capitolati d'oneri.

Disposizioni dettagliate prevedono le modalità di svolgimento dell'asta elettronica.

Le norme prevedono il promotore privato, per l'erogazione di quei servizi pubblici o di pubblica utilità che saranno finanziati con risorse parzialmente o totalmente a carico degli operatori economici proponenti.

### *Pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

La Regione ha costituito un sistema per la pubblicazione sul proprio sito di tutti i bandi di gara che ha scopo informativo e di consultazione, non valido ai fini della pubblicità legale.

---

---

## REGIONE LOMBARDIA

### *Sistema degli acquisti*

La Regione non ha elaborato un sistema di acquisti diretti in rete, con società accreditate.

La Regione utilizza, là dove ritenute idonee, le convenzioni Consip.

### *Normativa di riferimento*

L.r. 19 maggio 1997, n. 14 e succ. modif.

### *Settori particolari e osservazioni critiche*

La Regione solleva alcuni apprezzamenti e alcune considerazioni critiche sulle convenzioni Consip.

Con riferimento ai costi è stato accertato un risparmio modesto rispetto a quello auspicato, mentre con riferimento alla qualità si rileva che per alcuni servizi (pulizie, fotocopiatrici, gasolio) le convenzioni hanno garantito livelli buoni e in linea con gli standard aziendali. Per altri servizi (manutenzioni, igiene ambientale e global service immobiliare in generale) i livelli erogati non sono in linea con gli standard regionali.

Si sottolinea poi che esistono in generale notevoli problemi relativi al coordinamento degli Rti, poiché manca un soggetto che all'interno dell'Rti funga da unico soggetto interlocutore e coordinatore dei servizi.

### *Iniziative in corso di perfezionamento*

Attraverso Lombardia Informatica, la Regione Lombardia ha in corso una gara per l'affidamento della progettazione e sviluppo di una piattaforma informatica (SinTel) per l'esperimento di tutti i tipi di procedure per via telematica (Ogr P02 del 2004), che garantisce l'interoperabilità tra il modello organizzativo della Regione e quello gestito da Consip.

L'obiettivo principale è quello di accreditare i fornitori, anziché un catalogo di prodotti, consentendo anche agli operatori economici piccoli e locali di poter accedere al mercato telematico.

Dal 2001, è stato previsto un sistema sperimentale per la gestione dei processi di acquisto, che deroga alla procedura prevista dalla l.r. n. 14/1997.

La Regione ha stipulato inoltre con Consip un protocollo d'intesa, che vede la partecipazione di alcune Asl alla fase sperimentale del *market place* Consip.

Può ora dirsi conclusa anche la fase di analisi e di studio di fattibilità della nuova piattaforma integrata della Regione e delle aziende sanitarie e si è in attesa dell'emanazione, da parte della Dg Bilancio, della normativa regionale in materia di procedure telematiche per l'approvvigionamento di beni e servizi.

### *Modalità di espletamento delle gare*

Le procedure di acquisto di beni e servizi della Regione Lombardia sono quelle disciplinate dalla normativa comunitaria, statale e regionale, quindi attraverso gare pubbliche, trattative private, usi del commercio.

Le modalità sono quelle tradizionali, attraverso l'uso di strumenti cartacei.

L'art. 3 della l.r. 14/1997, recentemente modificato, prevede che tutte le procedure di acquisto di beni e servizi possano essere esperite anche avvalendosi di strumenti elettronici e informatici e provvede a regolamentare tali procedure.

Attualmente, dal gennaio 2004, con il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, è possibile acquistare fino alla soglia di 130.000 euro beni e forniture presso uno dei fornitori iscritti all'Albo regionale.

Oltre 2.500 ditte si sono iscritte alle 30 categorie merceologiche previste e circa il 30 per cento di esse aderisce al *market place*.

#### *Iniziative normative in corso*

La Regione ha predisposto un disegno di legge per l'attuazione della direttiva comunitaria 2004/18/Ce del 31 marzo 2004 in materia di appalti pubblici, che prevede, all'art. 18, l'istituzione di un Albo speciale dei fornitori della Regione, per l'affidamento di appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria con il sistema della trattativa privata, degli usi del commercio e secondo le norme di diritto privato delle Asl.

Una norma, in particolare, si occupa dell'utilizzo di strumenti elettronici e telematici, riservando ai fornitori locali maggiori spazi operativi, salvaguardando il mercato delle piccole e medie imprese.

Nell'ambito degli importi di gara sottosoglia, viene introdotta la possibilità di avvalersi di una fase di rilancio delle offerte, che permette di chiedere agli operatori economici miglioramenti nel prezzo o nella qualità, con il metodo del c.d. rilancio automatico.

Si prevedono poi accordi-quadro, con lo scopo di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un periodo di quattro o cinque anni, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

---

---

## REGIONE LIGURIA

### *Sistema degli acquisti*

La Regione non utilizza un sistema di acquisto proprio, «tipo Consip».

Si è proceduto all'adesione alla convenzione Consip, con particolare riferimento ai buoni pasto, ovvero a utilizzarne i parametri qualitativi e di prezzo a base delle gare autonomamente espletate.

### *Normativa di riferimento*

R.r. n. 5/2003.

### *Temî considerati critici*

Integrazione dei sistemi di gara telematica con il protocollo informatico; la firma digitale; la posta elettronica.

Disciplina dei «rilanci».

### *Settori particolari*

Con la legge 9 aprile 1985, n. 17, la Regione Liguria ha costituito una Società (Datasiel SpA) che svolge compiti di stazione appaltante per acquisti di beni e servizi informatici.

### *Iniziative in corso di perfezionamento*

È in corso una sperimentazione di un sistema del tipo *e-procurement* finalizzato agli acquisti.

### *Gestione informatizzata dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

Non si utilizzano sistemi informatici per la gestione dei bandi di gara. Sono comunque in corso sperimentazioni, al momento con risultati non soddisfacenti.

Si utilizzano sistemi informatici della Regione per la pubblicazione dei bandi di gara, come modalità aggiuntiva alle forme obbligatorie previste dalla normativa.

---

*Sistema degli acquisti*

Il 10 novembre 2004 è stata costituita l'Agenzia regionale per l'acquisto di beni e servizi, denominata Intercent-ER.

L'Agenzia ha il compito di promuovere e sostenere un sistema di intermediazione digitale, quale struttura di supporto alle attività di compravendita di beni e servizi tra aziende e organizzazioni. Opera sia per razionalizzare la spesa della PA sia al servizio delle organizzazioni esterne, fornendo, anche a livello nazionale, servizi di *market place* e di *monitoring* integrato.

Ha il compito di creare le condizioni necessarie al contenimento della spesa delle PA, svolgendo attività di riduzione dei prezzi unitari attraverso l'aggregazione della domanda e il monitoraggio della spesa. Svolge ruolo di interfaccia nei confronti dei fornitori, incentivando la partecipazione delle piccole e medie imprese locali, favorendo lo sviluppo delle capacità concorrenziali, la promozione di nuove strategie di acquisto. Per sostenere il processo di ottimizzazione degli acquisti, l'Agenzia si avvale di tre strumenti: convenzioni quadro, mercato elettronico e gare telematiche.

La Regione si avvale di un sistema per gli acquisti cui possono accedere i fornitori che si sottopongono a un processo di abilitazione.

L'Agenzia svolge la propria attività in favore:

- della Regione e degli enti regionali, quali le agenzie, le aziende e gli istituti, anche autonomi e, in generale, gli organismi di diritto pubblico dalla stessa costituiti, purché privi di personalità giuridica privatistica, nonché di loro consorzi e associazioni, ed inoltre degli enti e delle aziende del servizio sanitario regionale;

- degli enti locali, nonché degli enti, delle aziende e degli istituti, anche autonomi, delle istituzioni, delle società e in generale degli organismi di diritto pubblico da questi costituiti o partecipati e comunque denominati, nonché di loro consorzi e associazioni, e inoltre degli Istituti di istruzione scolastica e universitaria presenti e operanti nel territorio regionale;

- di altre pubbliche amministrazioni, enti e organismi di diritto pubblico comunque denominati, anche appartenenti ad altre Regioni.

Le amministrazioni regionali sono obbligate a utilizzare le convenzioni-quadro stipulate con i fornitori, mentre gli enti lo-

cali e le altre amministrazioni possono aderire alle convenzioni o attraverso l'emissione di ordinativi di fornitura oppure con un provvedimento generale.

#### *Normative regionali di riferimento*

La legge 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), che all'art. 19 ha previsto la costituzione di una Agenzia telematica per l'acquisto di beni e servizi, dotata di personalità giuridica.

In particolare disciplinano il settore le disposizioni contenute nel Capo VI della legge citata, «Sistema regionale di negoziazione telematica per le pubbliche amministrazioni, e relativi atti attuativi»:

– Delibera della Giunta regionale n. 2163 del 2/11/2004 (Approvazione di norme organizzative relative all'avvio dell'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici, *ex l.r.* 11/2004);

– Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 293 del 10 novembre 2004 (Attivazione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici – Intercent-ER);

– Delibera della Giunta regionale n. 125 del 27 gennaio 2005 (Schema di Convezione operativa e accordo di servizio da sottoscrivere con Intercent-ER; approvazione del regolamento di organizzazione e contabilità di Intercent-ER e del relativo bilancio di previsione per l'anno 2005).

#### *Problemi evidenziati e osservazioni critiche*

Fino al marzo 2005 sono 26 gli enti registrati.

In questi primi mesi di attività l'Agenzia ha predisposto tre convenzioni-quadro, per l'acquisto di fotocopiatrici, personal computer, siringhe.

Le imprese aggiudicatrici si impegnano ad accettare, a condizioni e prezzi stabiliti, ordinativi predeterminati.

Dopo la stipula delle convenzioni, sono allestiti appositi cataloghi elettronici, grazie ai quali le PA possono effettuare ordinativi di forniture on line. Si stima che il risparmio conseguito possa aggirarsi intorno all'8%.

L'Agenzia svolge attività di analisi della domanda, selezione del fornitore, monitoraggio della fornitura.

Tuttavia l'analisi costi/benefici effettuata va sottoposta a verifica e a un attento monitoraggio della fase sperimentale, non essendo ancora possibile indicare alcun risultato economico definitivo.

### *Modalità di espletamento delle gare*

Le gare vengono espletate ai sensi del d.p.r. n. 101/2002.

La piattaforma utilizzata si basa su Oracle Exchange e Oracle Portal.

Il servizio di hosting del sistema viene svolto dal raggruppamento temporaneo di impresa che ha fornito la piattaforma.

---

---

## REGIONE TOSCANA

### *Sistema di acquisto*

La Regione Toscana non ha istituito un'unica centrale di acquisto. Tutte le direzioni generali, per le materie di loro competenza, possono acquisire beni e servizi utilizzando la normativa regionale per importi sottosoglia o quella comunitaria, per importi superiori. La responsabilità contrattuale è quindi direttamente assunta dagli stessi dirigenti e le loro strutture effettuano le relative gare e trattative negoziate. A supporto di questa attività contrattuale esiste una struttura trasversale collocata nella Direzione generale Bilancio e finanze, che ha il compito di svolgere «Attività contrattuale della Regione Toscana: elaborazione normativa e regolamentare, redazione del programma annuale dei contratti e della relazione sull'attività contrattuale, consulenza e assistenza agli uffici, enti, aziende ed agenzie regionali. Presidenza delle gare pubbliche. Attività dell'Ufficiale Rogante». È demandata a tale struttura, oltre alla consulenza sulle attività contrattuale verso tutti gli uffici regionali – le agenzie regionali – e le aziende regionali, lo svolgimento delle gare (sono collocati in tale struttura sia il dirigente incaricato di effettuare il presidente di gara che gli ufficiali roganti che svolgono i compiti notarili nelle gare e nei contratti pubblici). Gli ufficiali roganti provvedono anche alla stipula dei contratti che vengono determinati dalla gare pubbliche.

Per quanto attiene al mercato elettronico, l'Amministrazione non ha intenzione di realizzarne uno in proprio. Al momento, per far fronte a specifiche necessità, si utilizza quello di Consip. L'obiettivo di medio periodo tuttavia è di far decollare i mercati elettronici che alcune realtà territoriali toscane (Comune di Firenze, Comune di Livorno) hanno realizzato e di far

si che gli stessi siano completamente interoperabili con quanto presente sul mercato.

Si deve segnalare che la l.r. n. 12/2001 e il suo regolamento (d.p.g.r. n. 45/R del 5 settembre 2001) prevedono che i contratti di appalto di forniture e servizi affidati attraverso procedure aperte, ristrette, e negoziate possano stabilire, per la durata contrattuale e fino alla concorrenza di un importo massimo prestabilito, l'impegno dell'impresa affidataria ad applicare gli stessi prezzi, patti e condizioni del contratto stipulato anche nei confronti di altri uffici regionali centrali e periferici, nonché di enti, agenzie e aziende regionali.

Questa norma crea quindi i presupposti per costruire, in questo momento, i contratti per adesione e, successivamente, per aprire anche nuovi percorsi finalizzati alla costituzione di possibili centrali di acquisti fra enti.

#### *Normative regionali di riferimento*

Per l'attività contrattuale i riferimenti sono: la l.r. n. 12/2001 e la normativa comunitaria.

Regolamento di attuazione della l.r. n. 12/2001, per lo «Svolgimento delle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi» approvato con d.g.r. n. 1478 del 23 dicembre 2002, emanato con decreto del Presidente n. 4/R del 7 gennaio 2003.

#### *Temi considerati critici.*

Costruzione del capitolato per l'attivazione del servizio di gestione delle aste on-line.

È risultato sicuramente più complesso il passaggio dalla realizzazione del regolamento per le aste on-line alla predisposizione della vera e propria gara di aggiudicazione del servizio di *outsourcing* delle stesse.

#### *Settori particolari*

Per quanto riguarda gli acquisti delle Asl, la l.r. n. 22/2001, nonché la deliberazione del C.R. n. 144/2002, la l.r. n. 44/2004 e la l.r. n. 40/2005, hanno disciplinato la costituzione e il funzionamento dei Consorzi di area vasta, nelle forme civilistiche di società consortili a responsabilità limitata, per aggregare le funzioni tecnico amministrative delle aziende sanitarie a livello sovraziendale, a partire dalla gestione dei processi di approvvigionamento e della gestione dei sistemi informativi, con particolare riguardo all'integrazione e organizzazione dei Cup (Centri unificati di prenotazione) e alla gestione del patrimonio,

per le funzioni in materia di manutenzioni, appalti, alienazioni. Sono state così devolute ai consorzi gli adempimenti connessi all'individuazione del fornitore, la stipula dei contratti, l'emissione degli ordini e tutti gli altri adempimenti connessi al ciclo di approvvigionamenti.

Dal 1° gennaio 2003 le procedure di acquisto a essi delegate sono svolte in via esclusiva.

#### *Iniziative in corso di perfezionamento*

Si sta provvedendo alla predisposizione di una gara per l'individuazione di un gestore al quale demandare la fornitura in *outsourcing* del servizio di espletamento delle gare.

Si tratta di sviluppare l'ipotesi di asta telematica già regolamentata con un provvedimento del 2002, per la gestione della maggioranza degli acquisti della Regione.

Si prevede inoltre di completare l'informatizzazione delle procedure tradizionali di gara, ancora parzialmente automatizzate.

La Regione ha in corso la predisposizione di un capitolato finalizzato all'individuazione di una impresa che dovrà provvedere alla gestione delle aste on-line e alla automazione delle procedure di gara tradizionali.

Ciò è supportato dal regolamento, realizzato in attuazione alla l.r. n. 12/2001, per lo «Svolgimento delle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi» che «per adesione» potrebbe e dovrebbe essere applicato anche in altri enti territoriali e nell'ambito del settore della sanità. Il regolamento in questione, pur collegandosi al d.p.r. n. 101/2002 regolamenta in modo diverso la materia.

#### *Gestione informatica dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

Non è ancora attuato il sistema telematico delle procedure di gara.

Attualmente il bando di gara non viene realizzato in funzione della possibilità specifica di utilizzare sistemi elettronici di gestione.

La predisposizione dei bandi viene realizzata dal momento della loro trasmissione al GUCE, GURI, BURT, per la loro pubblicazione.

Tutti i bandi della Regione, nonché tutti i documenti di gara, quali capitolati d'oneri, allegati tecnici e di supporto conoscitivo, domanda di partecipazione e scheda di rilevazione

delle caratteristiche dell'impresa offerente, scheda di offerta tecnica ed economica, vengono pubblicati sul sito della Regione.

Vengono inoltre utilizzati specifici forum di discussione, gestiti direttamente dagli uffici competenti, per rendere disponibili le domande formulate dalle imprese interessate a partecipare alle gare, con le relative risposte predisposte dagli uffici competenti.

---

---

## REGIONE UMBRIA

### *Sistema di acquisti utilizzato*

La Regione utilizza Consip ogni volta che ciò è possibile e conveniente, salvo l'attivazione di procedure specifiche che partano dalle condizioni Consip. È allo studio all'interno del sistema Sap il modulo per gli acquisti on-line

La Regione non utilizza un sistema di acquisti diretti in rete, con società accreditate.

Ogni acquisizione di beni o forniture avviene con le ordinarie procedure, o aderendo alle convenzioni Consip.

Con legge regionale 23 febbraio 2005, n. 17 è stata prevista la costituzione di una società a partecipazione pubblica di tipo consortile per lo svolgimento di molteplici funzioni, tra le quali l'acquisizione di beni e servizi.

### *Temi considerati critici*

1) Legislazione nazionale in continua evoluzione e spesso contraddittoria;

2) ruolo Consip instabile e comunque non esteso a tutte le categorie merceologiche più utili (es. prodotti informatici).

### *Settori particolari*

La l.r. n. 17/2005 introduce la gestione integrata di funzioni tecniche amministrative in materia di sanità pubblica, tra le quali l'acquisizione di beni e servizi e l'ottimizzazione logistica. A oggi è iniziato l'iter legislativo di un disegno di legge per la trasformazione del Consorzio in un'agenzia del sistema sanitario.

Tale organismo, che ha tra le sue competenze gli acquisti delle Asl, a oggi non è operativo.

*Gestione informatica dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

È in corso di informatizzazione la gestione dei bandi di gara.

I bandi di gara sono pubblicati, oltre che sul Bollettino Ufficiale della Regione, anche tramite internet, sul sito della Regione.

*Iniziative in corso di perfezionamento*

La Regione sta completando la predisposizione di una propria normativa in materia di appalti anche alla luce dell'esperienza delle altre Regioni. L'elaborazione è stata affidata a un gruppo di lavoro composto da professionalità interne e da professionalità indicate dalle organizzazioni di categoria.

All'interno di tale approfondimento si sta ipotizzando la costituzione di sistemi e/o organismi che a livello regionale possano portare all'attivazione di procedure per l'approvvigionamento di beni e servizi di più ricorrente necessità.

---

---

## REGIONE MARCHE

*Sistema di acquisti*

La Regione non utilizza un sistema di acquisto tipo Consip.

Non si utilizza un sistema di acquisti in rete, con società accreditate, se non in limitati casi relativi al campo sanitario.

Per l'espletamento delle gare si utilizzano i sistemi tradizionali.

*Normativa di riferimento*

L.r. 20 giugno 2003, n. 13.

*Settori particolari*

Con deliberazioni della giunta regionale n. 1505 del 4 novembre 2003 e n. 6 del 11 gennaio 2005 è stato istituito il sistema «e-market». È stato stabilito di affidarne l'attuazione in via sperimentale all'azienda sanitaria unica regionale (Asur).

*Iniziative in corso di perfezionamento*

Nel 2003 la Regione ha promosso un progetto sperimentale, denominato «e-market», per introdurre procedure telematiche di acquisto a supporto di tutte le amministrazioni regionali.

Nella sua fase di sperimentazione, il progetto vede coinvolto il settore sanitario.

Gli obiettivi prioritari che la Regione si è posta sono la razionalizzazione delle procedure d'acquisto e la valorizzazione delle piccole e medie imprese regionali, creando una vetrina virtuale con lo scopo di accrescerne la visibilità.

L'ideazione e la progettazione del sistema sono state effettuate garantendo l'interoperabilità con il sistema Consip.

In fase di sperimentazione i servizi previsti sono quelli di registrazione dei punti ordinanti, della navigazione e ricerca su cataloghi elettronici, quello della valutazione comparativa dei prezzi, quello di invio di ordini di acquisto e di offerta.

*Gestione informatica dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

Non esiste un apposito sito. Si è in attesa dell'emanazione dei d.p.c.m. attuativi dell'art. 24 della legge n. 340/2000.

---

---

## REGIONE LAZIO

*Sistema di acquisti*

La Regione non ha istituito un'unica struttura appositamente dedicata a tali compiti, e ha fatto ricorso alle convenzioni Consip per alcuni tipi di acquisto (per cancelleria, carta per fotocopie, fax, noleggio autovetture e acquisto carburante).

*Temi considerati critici*

Per quanto riguarda il sistema Consip, la Regione rileva alcuni aspetti positivi. In particolare sottolinea la maggiore rapidità del processo di acquisizione. Rispetto alle criticità del sistema, rileva che non sempre i prezzi delle convenzioni, pur se vantaggiosi, sono i migliori sul mercato.

*Settori particolari*

Si deve rilevare che, per il settore informatico, vige un sistema particolare di acquisizione di beni e di forniture. È stata infatti costituita una società per azioni (Laziomatica), che provvede alle forniture di hardware e software.

*Gestione informatica dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

Per la pubblicazione dei bandi di gara si provvede alla pubblicazione sul sito internet della Regione.

---

---

REGIONE CAMPANIA

*Sistema degli acquisti*

Il Settore Provveditorato ed economato è la struttura preposta agli acquisti di beni e servizi della Giunta regionale della Campania.

Non si utilizza alcun sistema particolare di acquisti.

La Regione non fa ricorso a un sistema di acquisti diretti in rete, con società accreditate, ma si avvale delle convenzioni e del *market place* della Consip.

Il sistema Consip ha dato risultati positivi in termini di riduzione dei tempi e dei costi di gestione e semplificazione dell'iter procedurale.

*Temi considerati critici*

I prodotti e i servizi disponibili con il sistema Consip non sono ancora sufficienti a soddisfare le esigenze di approvvigionamento dell'ente. Vi è poca flessibilità di adattamento del *market place* alle esigenze dell'amministrazione.

*Normativa di riferimento*

L.r. n. 11/91.

L.r. n. 43 del 31 dicembre 1994 e succ. modif. e integr.; d.g.r. n. 9037 del 29 dicembre 1995.

*Modalità di espletamento delle gare*

Attraverso procedure ristrette o negoziate nell'ambito dei vincoli delle vigenti direttive nazionali e comunitarie.

Per acquisti entro euro 10.329,14 oltre Iva, con gara informale tra ditte iscritte nel vigente elenco dei fornitori della Giunta regionale della Campania.

Oltre tale importo, e fino alla soglia comunitaria, con procedure a evidenza pubblica con pubblicazione sul BURC.

### *Gestione informatica dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

Non vi sono procedure informatizzate per la gestione dei bandi di gara.

I bandi si pubblicano sul sito della Giunta regionale della Campania.

---

---

## REGIONE BASILICATA

### *Sistema di acquisti*

La Regione Basilicata utilizza il sistema Consip ogni volta che lo ritiene conveniente. In particolare, ha riscontrato un buon rapporto qualità/prezzo per alcuni prodotti e servizi (noleggio fotocopiatrici, notebook, videoproiettori, fax, ecc.). In altri casi, utilizza albi di fornitori accreditati presso la Regione.

La Basilicata ha stipulato, il 31 marzo 2005, con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (Cnipa) e il Mef, un Accordo di programma quadro in materia di società dell'informazione, che prevede la creazione di Centri territoriali per l'aggregazione dei processi di acquisto degli enti locali delle Regioni del Mezzogiorno.

Il progetto ha l'obiettivo di far evolvere le attuali modalità di acquisto delle amministrazioni delle Regioni coinvolte, verso modalità innovative che prevedano un consistente ricorso all'utilizzo di tecnologie informatiche (*e-procurement*).

I finanziamenti sono stati accordati dal Cipe.

### *Settori particolari*

Per gli acquisti delle strutture sanitarie pubbliche sono state previste «unioni di acquisto», per l'approvvigionamento in modo coordinato di farmaci, materiale sanitario e per l'espletamento di servizi (pulizia, mense, lavanderia), nonché forme di *e-procurement* che consentono di effettuare acquisti on-line unificati, rafforzando il potere contrattuale delle aziende.

Non si è costituita alcuna struttura unitaria e, allo stato, le scelte adottate non sono operative.

---

---

## REGIONE PUGLIA

### *Sistema degli acquisti*

La Regione utilizza la Consip. La necessità di far ricorso al sistema è previsto dalla l.r. 7 gennaio 2004, n. 1, che all'art. 6 dispone che, al fine di conseguire risparmi di spesa, i competenti uffici regionali devono procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso l'utilizzazione delle convenzioni quadro definite dalla Consip.

### *Normativa di riferimento*

L.r. 7 gennaio 2004, n. 1.

L.r. 2/1977 e successive modificazioni e integrazioni.

### *Settori particolari*

I Centri regionali dei servizi educativi e culturali Crsec derogano alle normali procedure di acquisto (l.r. n. 1/2004, art. 13). Si prevede una dichiarazione del responsabile, da rilasciare sulla fattura, di aver effettuato ricerca di mercato e si attesta che il prezzo è congruo (fino a 2.500 euro).

Per il settore della sanità, le Asl si avvalgono dell'Albo dei fornitori ospedalieri on-line, istituito in via sperimentale, che assolve l'obbligo di pubblicazione obbligatoria.

### *Problemi evidenziati e osservazioni critiche*

Il sistema di acquisti tramite il sistema Consip ha dato risultati positivi per alcune forniture, quali il gasolio, il carburante, la carta per fotocopiatrici, il noleggio delle fotocopiatrici, mentre ha dato risultati negativi per apparecchiature informatiche, attrezzature per ufficio, cancelleria.

### *Gestione informatica dei bandi di gara e pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

La Regione non utilizza sistemi informatizzati.

La pubblicazione dei bandi avviene sul sito della Regione Puglia.

---

---

## REGIONE SICILIA

### *Sistema degli acquisti*

La Regione utilizza il sistema Consip.

All'interno della Regione, non vi è una centrale acquisti, ma ogni Dipartimento può espletare gare e acquistare, in base alla legge n. 10/1999.

Sono state recentemente concluse tre importanti convenzioni aderendo alla Consip: acquisto di 7.000 centrali telefoniche con manutenzione *in house*, servizi trasmissivi, telefonia mobile.

Per altri servizi, come quello di pulizia, si adotta il sistema *global service*.

### *Normativa di riferimento*

L.r. n. 7/2002.

Decreto del Presidente della Regione 11 luglio 2005, per l'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture.

### *Iniziative in corso di perfezionamento*

Nell'ambito del Por 2000-2006, la Regione ha elaborato un progetto per lo sviluppo dei processi di *e-government*, per la realizzazione e acquisizione dei servizi informatici di base e applicativi.

Il progetto prevede la possibilità di ricorrere a una struttura societaria mista, a prevalente partecipazione regionale, per la gestione delle attività di acquisizione di servizi informatici di competenza delle amministrazioni regionali.

---

---

## REGIONE SARDEGNA

### *Sistema degli acquisti.*

La Regione non ha costituito strutture od organismi incaricati di svolgere in via esclusiva le funzioni di approvvigionamento dei beni e acquisizione dei servizi.

Le strutture deputate in prevalenza, ma non in via esclusiva ai suddetti compiti, sono il Servizio provveditorato e il Servizio tecnico presso la Direzione generale enti locali e finanze dell'Assessorato degli enti locali finanze e urbanistica.

La Regione non utilizza il sistema Consip, né utilizza un sistema di acquisti diretti in rete, con società accreditate.

Per le forniture e i servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria si effettuano delle gare informali precedute da ricerche di mercato.

*Normativa di riferimento*

D.p.g. 28 aprile 2005, n. 66.

*Pubblicazione dei bandi di gara su siti informatici*

La Regione non utilizza sistemi informatici.

---

*Brevi note conclusive*

Sono state acquisite le schede di 14 Regioni e di una Provincia autonoma. In particolare, risultano aver risposto al breve questionario elaborato per questa indagine le Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna. Sono pervenuti anche i dati della Provincia autonoma di Bolzano.

Non tutte le schede forniscono un quadro esaustivo delle informazioni richieste. Alcune sono molto sintetiche, omettendo la compilazione di alcuni campi, mentre altre (in particolare quelle delle Regioni Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana) sono più dettagliate e ricche di particolari che consentono di rilevare anche le soluzioni innovative e i percorsi sperimentali che si sono intrapresi.

L'analisi dei dati e delle informazioni che sono state elaborate per ciascuna Regione fa emergere una varietà di scelte organizzative che non sembra possa essere, se non con evidenti forzature, ricondotta all'interno di una o più specifiche e definite linee di tendenza, delineando un quadro piuttosto eterogeneo di opzioni regolative. Le realtà regionali mostrano a un tempo processi di razionalizzazione e di innovazione avanzati, come anche criticità irrisolte e aporie procedurali e gestionali rilevanti.

Rispetto all'adesione al sistema di acquisti di beni e servizi in rete con il sistema Consip, non sembra che

la collocazione territoriale assuma un valore rilevante. Si deve segnalare un cospicuo numero di adesioni al sistema in esame sia nell'Italia settentrionale che in quella centrale e meridionale. In particolare, utilizzano il sistema Consip la Lombardia e in parte il Piemonte, la Liguria, la Toscana, l'Umbria, il Lazio, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Sicilia. Non utilizzano tale sistema la Provincia autonoma di Bolzano, il Veneto, le Marche, la Sardegna. Vi sono alcune realtà regionali, come l'Emilia-Romagna (e, in prospettiva, anche le Marche), che si pongono in modo autonomo ma integrato con il sistema Consip, verso la costituzione di strutture o di sistemi regionali di gestione degli acquisti, con lo scopo di fornire un supporto alle PA situate nel territorio, di promuovere un sistema di accreditamento locale dei fornitori, congruente e connesso con il sistema centrale, di costituire una struttura che svolga un ruolo di interfaccia tra le imprese e le organizzazioni operanti in uno specifico ambito territoriale. Sia nell'ipotesi in cui si istituiscano agenzie, sia nel caso si sviluppino soltanto, per successiva adesione di enti, reti organizzative locali per acquisti on-line (come sembra profilarsi per la Regione Toscana), permane la possibilità, funzionale ed applicativa, di aderire al sistema Consip.

L'attenzione regionale per il sistema produttivo locale, per le piccole e medie imprese che agiscono sul territorio, si concretizza spesso nella capacità, inserita nei protocolli d'intesa con la Consip, di individuare specifici settori merceologici che mantengano un'attenzione particolare verso i fornitori che si muovono entro l'ambito territoriale di riferimento.

Spesso l'adesione al sistema Consip non è svolta in modo esclusivo, ma per alcuni ambiti merceologici (come nelle Regioni Piemonte e Liguria, nella Regione Sicilia, nella Campania, nella Puglia, nella Basilicata). Le realtà territoriali che adottano un sistema misto, diretto verso il sistema Consip per alcuni tipi di acquisto e, per altri settori di beni, organizzato attraverso albi regionali dei for-

nitori, operano le scelte volta a volta ritenute più opportune a seconda del catalogo di prodotti offerti in rete.

Le soluzioni organizzative, in questo senso, in più di una realtà territoriale (come ad es. l'Umbria e Basilicata), non appaiono assunte sulla base di parametri prestabiliti e definiti in anticipo, poiché si ritiene di orientarsi verso l'uno o l'altro tipo di sistema a seconda che esso risulti, per ciascun prodotto o servizio da acquisire, conveniente e vantaggioso.

Per gli acquisti compiuti al di fuori del sistema centrale, la scelta prevalente sembra quella di accreditare i fornitori (in alcuni casi attraverso una piattaforma telematica, come in Lombardia, in altri casi con un sistema tradizionale), piuttosto che una serie di prodotti. Il livello di informatizzazione delle procedure di acquisto, in questo senso, è il fattore che contraddistingue più marcatamente le diverse realtà regionali.

L'adesione al sistema Consip, nel caso dei protocolli d'intesa stipulati dalle Regioni, muove dalla constatazione che il rapporto tra la qualità dei beni e dei servizi offerti su una gamma più ampia di fornitori, il prezzo di acquisto indicato su quantitativi significativi, nonché la semplificazione delle procedure che ne consegue, risulta sicuramente più conveniente della scelta basata sulla selezione delle ditte che possono essere individuate da ciascuna Regione per singole gare o che si muovono in un ambito territoriale troppo ristretto per poter ritenersi realmente competitive. In alcune realtà regionali, come in Sardegna e nella Provincia autonoma di Bolzano, non si utilizza né il sistema Consip né alcun altro sistema di acquisti diretti in rete.

Mentre per le categorie comuni di beni e servizi le scelte organizzative assunte da ciascuna Regione appaiono eterogenee, evidenziando la difficoltà di rintracciare profili evolutivi uniformi, vi sono alcuni settori che fanno emergere la comune consapevolezza di dover disciplinare in modo speciale e particolare le procedure in esame. Va segnalato, in tal senso, che in tutte le realtà regionali vi sono iniziative, già assunte o in corso di perfezionamento,

per trovare soluzioni *ad hoc* per gli acquisti nel settore sanitario, considerato il segmento che soffre di maggiori criticità. Molte Regioni (ad es. Piemonte, Toscana, Marche, Umbria, Basilicata, Puglia) hanno delineato procedure specifiche per gli acquisti di beni e servizi in questo ambito applicativo, come anche strutture particolari che aggregano la domanda a livello sovraziendale, per risolvere i particolari problemi di celerità e qualità che contraddistinguono le acquisizioni di beni e servizi in questo campo. Tuttavia alcune realtà regionali segnalano ancora difficoltà di gestione del sistema, anche rispetto all'utilizzo di procedure telematiche di acquisto.

Rispetto alle note che attengono alla convenienza, all'economicità, allo snellimento delle procedure, alla qualità di beni e servizi offerti dal sistema Consip, vi sono alcuni richiami ricorrenti tra le Regioni, che evidenziano l'apprezzamento e la positiva valutazione per l'acquisizione di prodotti e servizi che presentano un buon rapporto qualità/prezzo (ad es.: fax, noleggio fotocopiatrici, gasolio, telefonia mobile, notebook, ecc.), mentre le criticità segnalate attengono soprattutto all'insufficienza del catalogo di prodotti disponibili.

Infine, va evidenziato un certo ritardo e alcune difficoltà nell'informatizzazione delle procedure di gara. Sono poche le Regioni che hanno provveduto a regolamentare le procedure di acquisto con strumenti informatici e non tutte dispongono di un sistema integrato di ricerca.



## GLI AUTORI

FRANCO BASSANINI, Parlamentare dal 1979 al 2006, Ministro della Funzione pubblica nei governi Prodi, D'Alema, Amato (1996-2001), Professore ordinario nell'Università di Roma «La Sapienza».

CRISTINA CICOGNA, Dottoranda di ricerca in Amministrazione pubblica europea e comparata presso la Facoltà di Economia dell'Università di Roma «La Sapienza».

DAVIDE COLACCINO, Esperto in organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione. Consulente della Presidenza del Consiglio dei ministri e membro dell'*E-procurement working group* presso la DG Mercato interno della Commissione europea.

ALESSANDRA DE MARCO, Economista aziendale, è dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri dove ricopre l'incarico di direttore del Servizio Affari Generali del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità. È Professore a contratto di Organizzazione delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche. Ha studiato alla Wharton School of Management dell'University of Pennsylvania.

FRANCESCA DI LASCIO, Ricercatore di diritto amministrativo presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

LUIGI FIORENTINO, Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. È stato Capo del Dipartimento per le risorse umane e strumentali della Presidenza del Consiglio dei ministri. È Professore a contratto presso la Facoltà di Ingegneria gestionale dell'Uni-

versità di Roma Tor Vergata. Ha scritto su varie tematiche di diritto amministrativo e collabora con numerose riviste specializzate.

FRANCESCO GIUSTINO, si occupa di statistica, di economia e di pubblica amministrazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Ha perfezionato studi comparati nelle stesse materie presso l'École Nationale d'Administration (Parigi), la London School of Economics (Londra) e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (Roma).

MARCELLA GRANA, Dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri. Presso la Conferenza Stato-Regioni e Unificata, si occupa di lavori pubblici, appalti e attività produttive.

CHIARA LACAVALLO, Funzionario dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. È dottore di ricerca in organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione. Ha scritto in materia di riforma delle amministrazioni pubbliche, regolazione, concorrenza, privacy, appalti pubblici, ambiente.

LUIGI LASCARPA, Esperto in *E-government*.

ADRIANO LELI, Responsabile in Csi Piemonte dell'area *e-procurement* e gare, area dedicata allo sviluppo di una piattaforma regionale di *e-procurement*.

GABRIELE MAZZANTINI, Contrattista di specializzazione presso il Gabinetto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottore di ricerca in Economia e gestione delle imprese e dei sistemi locali, Professore a contratto di Economia industriale presso la facoltà di Economia dell'Università di Firenze.

LORENZO MINGANTI, Avvocato. Dottore di ricerca in diritto ed economia con una tesi su Consip e l'*e-procu-*

*rement.* Dipendente e collaboratore di amministrazioni pubbliche. Assessore all'urbanistica presso il Comune di Minerbio (BO).

EDWIN MORLEY-FLETCHER, insegna Scienza dell'Amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma «La Sapienza» ed è presidente della società di consulenza Lynkeus.

LUCIO PICCI, (Ph.D., University of California, San Diego) insegna all'Università di Bologna, dove è direttore dei laboratori Tek Tank. Dal 2002 al 2005 è stato membro del Comitato scientifico di Consip, e nel 2000 e 2001 rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Advisory Committee del World Wide Web Consortium.

SILVIA SIMONE, Funzionario presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ha approfondito i temi della concorrenza a livello comunitario ed internazionale conseguendo un dottorato di ricerca in Diritto privato comunitario in materia di «Consumatori e mercato» e il titolo di «Global Stiefel Fellow» in diritto antitrust presso la New York Law School.

LAURA ZANETTINI, LL.M. in Competition Law and Economics presso la Erasmus Universiteit di Rotterdam. Dottoranda in Diritto ed economia e assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma. Avvocato in Roma.

STEFANIA ZUCCOLOTTO, Esperta in organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione. Si occupa di appalti pubblici con particolare riguardo alle centrali di committenza.



## INDICE PARTICOLAREGGIATO

Indice	p. 5
Prefazione, <i>di Franco Bassanini</i>	7
Introduzione, <i>di Luigi Fiorentino</i>	21
1. <i>L'outsourcing</i> delle funzioni strumentali della pubblica amministrazione, <i>di Cristina Cicogna</i>	25
1.1. La nozione e gli ambiti di applicazione	25
1.2. Le cause della riforma amministrativa	27
1.3. Gli obiettivi, i benefici, i rischi	29
1.4. L'evoluzione e la disciplina attuale dell'istituto	30
1.5. Le tipologie di <i>outsourcing</i>	36
1.5.1. Le attività strumentali	37
1.5.2. Le attività finali	39
1.6. I modelli organizzativi delle attività esternalizzate	41
1.7. Il ricorso all' <i>outsourcing</i> : i condizionamenti pubblicistici	43
2. Evoluzione storica del processo d'acquisto della pubblica amministrazione, <i>di Stefania Zuccolotto e Lorenzo Minganti</i>	47
2.1. L'evoluzione del processo d'acquisto nella pubblica amministrazione dalla fine del XIX secolo all'ultimo decennio del XX	47
2.2. Le riforme degli anni Novanta e il tentativo di innovare il Provveditorato generale dello Stato	55
2.3. Il programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione	60
	375

2.4.	L'evoluzione del modello Consip	63
2.4.1.	Nascita e consolidamento (1999-2003)	63
2.4.2.	L'«anno sabbatico» del modello (2003-2004)	67
2.4.3.	Il rilancio del modello (2004-2005)	70
2.4.4.	La razionalizzazione degli acquisti e il sistema di <i>procurement</i> nazionale introdotto dalla legge finanziaria 2007	73
2.4.5.	Un primo bilancio del programma di razionalizzazione degli acquisti	75
2.5.	Alcuni dati significativi sulle convenzioni quadro Consip nel periodo 2000-2005	77
3.	La spesa per acquisti di beni e servizi nella pubblica amministrazione: analisi dei dati relativi a tre settori nel periodo 1999-2003, <i>di Francesco Giustino</i>	79
3.1.	Premessa	79
3.2.	Sintesi	81
3.3.	La spesa per acquisti di beni e servizi nelle Regioni	83
3.4.	La spesa per acquisti di beni e servizi nelle Province	92
3.5.	La spesa per acquisti di beni e servizi nei Comuni	102
3.6.	La spesa per acquisti di beni e servizi negli enti di previdenza	106
3.7.	La spesa per acquisti di beni e servizi nei ministeri	109
3.8.	Il personale delle pubbliche amministrazioni nel periodo 1999-2003	112
3.9.	La spesa per l'informatizzazione nella pubblica amministrazione nel periodo 1999-2003	115
4.	Appalti pubblici e concorrenza, <i>di Silvia Simone e Laura Zanettini</i>	119
4.1.	Premessa	119

4.2.	L'evoluzione della disciplina sugli appalti pubblici e la progressiva emersione dell'interesse alla «tutela della concorrenza»	120
4.2.1.	La normativa sulla contabilità generale dello Stato	120
4.2.2.	Le direttive comunitarie sugli appalti pubblici	125
4.2.3.	Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture	134
4.3.	Concorrenza negli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato	139
4.4.	Tutela della concorrenza e appalti nella giurisprudenza costituzionale	155
5.	Affidamento <i>in house</i> e regole di concorrenza, di Chiara Lacava e Gabriele Mazzantini	161
5.1.	Premessa	161
5.2.	<i>In house providing</i> : caratteristiche e limiti di applicabilità	164
5.2.1.	L'istituto dell' <i>in house providing</i> nel diritto comunitario	164
5.2.2.	L'affidamento <i>in house</i> nell'ordinamento italiano	169
5.3.	La diffusione della gestione <i>in house</i> nei settori delle <i>public utilities</i>	176
5.3.1.	Premessa	176
5.3.2.	I settori: il servizio idrico integrato e il servizio di igiene ambientale	179
5.3.3.	Gli affidamenti dei lavori pubblici	182
5.3.4.	I settori dell' <i>information and communication technology</i> (Ict)	183
5.3.5.	Quadro di sintesi	184
5.4.	Considerazioni conclusive	188
6.	Corte costituzionale, <i>outsourcing</i> delle funzioni strumentali e processi di acquisto, di Francesca Di Lascio	191
6.1.	Premessa	191
		377

6.2.	L'esternalizzazione dei servizi di supporto agli uffici di diretta collaborazione (sentenza n. 277/2005)	196
6.3.	La disciplina di acquisto di beni e servizi è materia regionale? (sentenze n. 36/2004, n. 345/2004 e n. 417/2005)	201
6.4.	Brevi riflessioni conclusive	208
7.	Effetti mancati del d.p.r. 101 e opportunità nel recepimento delle nuove direttive comunitarie, <i>di Adriano Leli</i>	211
7.1.	Premessa	211
7.2.	Il d.p.r. n. 101/2002	214
7.2.1.	Alcuni effetti nell'operatività degli enti	214
7.2.2.	Alcuni effetti mancati: gare telematiche	216
7.2.3.	Alcuni effetti mancati: mercato elettronico	217
7.3.	La direttiva comunitaria n. 2004/18/Ce	219
7.4.	La legge finanziaria 2007	222
8.	L'organizzazione amministrativa dell' <i>e-government</i> , <i>di Luigi Lascarpa</i>	223
8.1.	L'evoluzione dell'organizzazione	223
8.2.	Le prospettive	226
9.	L'innovazione nei sistemi di pagamento come leva per una razionalizzazione delle procedure di acquisto: le <i>purchase cards</i> , <i>di Edwin Morley-Fletcher e Alessandra de Marco</i>	231
9.1.	Strategie di riforma della contabilità pubblica	231
9.1.1.	La difficoltà di realizzare un maggior controllo della spesa	231

9.1.2. Gli obiettivi della riforma Ciampi del 1997 e la permanenza del «debito sommerso»	234
9.1.3. La novità del Siope	237
9.1.4. Un confronto con il processo di riforma attuato nel Regno Unito	239
9.1.5. Il processo di riforma avviato in Francia con la Lolf	242
9.2. Le carte di acquisto come «leva tecnologica» per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche	245
9.3. Alcune criticità dei sistemi tradizionali di pagamento	247
9.4. La Carta d'acquisto per la pubblica amministrazione (Capa)	251
9.4.1. Le <i>purchase cards</i> per la PA	251
9.4.2. Le esperienze di utilizzo di <i>purchase cards</i> in ambito internazionale	253
9.4.3. Le possibilità di <i>outsourcing</i> per l'introduzione della Carta d'acquisto per la PA	254
9.5. L'impatto sulle pubbliche amministrazioni e sui fornitori	255
9.5.1. La semplificazione delle attuali procedure di acquisto e di pagamento	255
9.5.2. Potenziamiento delle capacità di controllo	258
9.6. <i>E-invoicing</i> : la digitalizzazione delle fatture	259
9.7. Decentramento, <i>empowerment</i> e responsabilizzazione	260
9.7.1. Riduzione dei costi di processo e dei tempi di pagamento	263
9.7.2. Trasferimento dell'onere finanziario per la dilazione di pagamento su intermediari specializzati e accresciuta concorrenza fra i fornitori	265
9.7.3. Dematerializzazione delle fatture e migliore gestione della liquidità pubblica	266
9.8. Costi della Carta d'acquisto della PA e possibile impiego di carte virtuali	267
9.9. Una stima dei possibili risparmi per il settore pubblico	269

9.10. Il quadro normativo di riferimento	272
9.11. Modifiche normative per l'introduzione su larga scala della Capa	278
9.12. Conclusioni	280
9.13. La legge finanziaria 2007	283
10. Dal modello Consip a un sistema di <i>procurement</i> nazionale, di <i>Lucio Picci</i>	285
10.1. Premessa	285
10.2. Le ragioni per una «centrale degli acquisti»	287
10.3. Dimensione d'impresa e benessere collettivo	290
10.4. Verso un sistema di <i>procurement</i> nazionale	293
10.5. La nuova Autorità di vigilanza	294
10.6. Il ruolo di Consip	297
10.7. <i>Procurement</i> ed <i>e-government</i>	299
10.8. Considerazioni reputazionali nel <i>procurement</i> pubblico negli Stati Uniti	300
10.9. Conclusioni	305
11. Piano strategico per l'implementazione dell' <i>e-public procurement</i> . Spunti di riflessione, di <i>Davide Colaccino</i>	307
11.1. Premessa	307
11.2. Piano strategico: i passi da compiere	311
11.2.1. Attuare in modo circostanziato il quadro normativo sull' <i>e-procurement</i> previsto dal Codice unico sugli appalti pubblici	311
11.2.2. Informatizzare le procedure di approvvigionamento	314
11.2.3. Completare il quadro giuridico mediante gli appropriati strumenti di base	316
11.2.4. Coordinare i diversi livelli di governo	318

11.2.5. Favorire l'interoperabilità	319
11.2.6. Incentivare la comunicazione istituzionale e lo sviluppo delle competenze	321
11.3. Conclusioni	322
12. Conclusioni e proposte, <i>di Luigi Fiorentino</i>	325
1. Il trend della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi	325
2. Lo scenario sovranazionale: la disciplina comunitaria degli appalti pubblici e la sua attuazione quale opportunità per una maggiore concorrenza	326
3. Il contesto nazionale. È mutato o no?	328
4. Modelli di organizzazione degli acquisti e rapporto centro-periferia	330
5. Piano strategico per la modernizzazione gestionale e operativa delle pubbliche amministrazioni	335
5.1. Obiettivi del Piano	335
5.2. Riformare la Consip	335
5.3. Ripensare l'organizzazione amministrativa dell' <i>e-government</i>	338
5.4. Innovare i sistemi di pagamento: le <i>purchase cards</i>	338
5.5. <i>Outsourcing, procurement</i> : strumenti per l'innovazione?	340
Appendice. Note sul sistema di acquisti di beni e servizi nelle amministrazioni regionali, <i>di Marcella Grana</i>	345
Premessa	345
Le schede regionali	347
Brevi note conclusive	366
Gli autori	371
	381

Finito di stampare nel mese di giugno 2007  
presso le Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino  
DTP: Centro Immagine - Capannori (Lu)

## PUBBLICAZIONI DI ASTRID CON IL MULINO

### QUADERNI DI ASTRID

*Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, prefazione di Romano Prodi, introduzione di Giuliano Amato, 2003, pp. 308.

*L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta, 2004, pp. 226.

*Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, 2004, pp. 334.

*La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2004, pp. 374.

*Welfare e federalismo*, a cura di Luisa Torchia, 2005, pp. 192.

*Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, 2005, pp. 314.

*I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali*, a cura di Elena Paciotti, 2006, pp. 154.

*Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, a cura di Marco Cammelli e Francesco Merloni, 2006, pp. 276.

*Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, 2006, pp. 438.

## ALTRE PUBBLICAZIONI

LIBRI DI ASTRID, Passigli Editori, Firenze

*Costituzione: una riforma sbagliata*, a cura di Franco Bassanini, 2004.

*Sviluppo o declino*, a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini, 2005.

*Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, a cura di Bruno Dente e Franco Bassanini, 2007.

*La riforma elettorale*, di Enzo Cheli, Franco Bassanini, Cesare Pinelli, Stefano Passigli *et al.*, 2007.

STUDI E RICERCHE SCELTI DA ASTRID, Passigli Editori, Firenze

*L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, di Nicola Verola, 2006.

PAPER DI ASTRID, Passigli Editori, Firenze

*Il sistema radiotelevisivo. Dieci proposte di riforma*, a cura di Enzo Cheli e Paola M. Manacorda, 2006.

*Per un nuovo ordinamento giudiziario*, a cura di Elena Paciotti, 2006.

*La Rai del futuro*, di Paolo Gentiloni, Giuliano Amato, Enzo Cheli, Leopoldo Elia *et al.*, 2007.