

LE CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI

di Francesca Di Lascio
(dilascio@uniroma3.it)

SOMMARIO: 1. *Premessa*; 2. *Le fonti comunitarie e statali di rilievo per il livello regionale*; 2.1. *Gli accordi tra Stato e regioni sul Sistema a rete*; 3. *L'ampiezza dei poteri regionali nel vigente sistema delle competenze*; 4. *Le centrali di committenza regionali*; 4.1 *Le centrali regionali esternalizzate*; 4.1.a. *Intercent ER*; 4.1.b. *SCR Piemonte s.p.a.*; 4.1.c. *Informatica Trentina s.p.a.*; 4.1.d. *Lombardia informatica s.p.a.*; 4.1.e. *InnovaPuglia s.p.a.*; 5. *Conclusioni*.

1. Premessa

Il presente contributo ha ad oggetto l'analisi delle fonti e degli assetti organizzativi attraverso cui le regioni, attuando il disposto normativo statale e sfruttando la propria autonomia legislativa e organizzativa, hanno istituito centrali di committenza per la gestione della funzione acquisti.

Come si vedrà, quello privilegiato è solo uno dei modelli individuati dalle amministrazioni regionali e, peraltro, pur nella sua riconducibilità ad un disegno unitario ispirato in prima istanza al «prototipo» Consip, presenta caratteri diversi da caso a caso, che ne rendono multiforme e mobile l'insieme degli elementi strutturali e fondanti. Questa tendenza emerge anche solo a voler guardare, superficialmente, la data istitutiva di ciascuna centrale regionale. Alcune, infatti, sono state previste e istituite prima che la Direttiva comunitaria 2004/18 e, in suo recepimento, il decreto legislativo n. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) «legittimassero» l'uso della figura in una fonte primaria. In altri casi, si è optato per strumenti di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, seppur non sempre riconducibili al modello della centrale di committenza, anche prima della riforma costituzionale del 2001.

L'attenzione delle amministrazioni regionali verso il predetto assetto organizzativo pare, quindi, trovare fondamento in esigenze che non sono necessariamente correlate col rinnovato assetto dei poteri istituzionali dalla riforma del Titolo V. Attraverso questo processo, infatti, è stata operata una profonda rideterminazione delle competenze legislative statali e regionali e del relativo riparto funzionale il che, in molti ambiti materiali, ha dato un nuovo impulso all'azione normativa di entrambi i livelli territoriali, spingendo le regioni a legiferare per affermare i propri spazi di autonomia normativa.

Se, invece, si considera che le prime disposizioni in vario modo riferite a modelli regionali centralizzati di acquisto (poi invero superate da una seconda “tornata” legislativa che ha delineato gli assetti vigenti del sistema), sono state emanate già alla fine degli anni Novanta, si comprende come l'attenzione rivolta agli strumenti in questione risponda piuttosto ad esigenze di contenimento della spesa pubblica comuni a

tutti i livelli territoriali. A questa *ratio*, invero, fa riferimento sia la progressiva e costante riduzione dei costi di funzionamento del sistema pubblico, sia le politiche di razionalizzazione organizzativa e di semplificazione procedurale ¹.

La generale rilevanza delle esigenze richiamate trova fondamento anche nel sistema delle fonti che regola il modello della centrale di committenza.

Al primo impulso comunitario, infatti, ha fatto seguito a breve l'adozione di norme interne, di recepimento ma anche di disciplina autonoma dell'istituto. Queste ultime, in specie, sono contenute in leggi finanziarie (come d'altronde pressoché tutta la «sincopata» disciplina che ha accompagnato sinora il sistema Consip) ma, a differenza di quanto prima accaduto, subiscono l'influsso della riforma costituzionale del 2001 e del principio di leale collaborazione tra livelli di governo, cardine delle relazioni ordinamentali fondate sul novellato art. 118 della Costituzione ². Uno dei frutti più evidenti di questa impostazione è il celere avvio del processo di attuazione del Sistema a rete previsto dalla legge finanziaria 2007 (su cui *infra*), operato a mezzo di un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni. Similmente, il metodo attraverso cui la rete delle relazioni collaborative sta prendendo corpo nel sistema multilivello in relazione alla razionalizzazione degli acquisti è la stipulazione di accordi integrativi a quello citato oppure di appositi protocolli d'intesa tra lo Stato, nella «veste» di Consip, e singole regioni e tra queste e gli enti locali (o altri soggetti istituzionali come le ASL) insistenti sul territorio di competenza.

2. Le fonti comunitarie e statali di rilievo per il livello regionale

L'introduzione della centrale di committenza, come strumento utile alla realizzazione di un sistema accentrato di acquisti nel settore pubblico, si deve al diritto comunitario, in specie alla direttiva 18/2004/CE del 30 aprile 2004 ³. Questo provvedimento, per espressa menzione, opera una presa d'atto del modello disciplinato, del quale rileva l'esistenza ed il funzionamento in diversi Stati membri in cui, grazie alla centralizzazione degli acquisti in capo a una sola amministrazione aggiudicatrice, si è ottenuto «*un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica*» (considerando 15) ⁴.

È in tale ottica che si rileva l'importanza di definire in modo univoco la nozione e le condizioni alle quali, legittimamente, gli Stati possono fare ricorso ad una centrale di committenza, senza con ciò imporre questo modello quale unica possibilità per le

¹ Vedi R. Tomei – V. D. Sciancalepore, *Centrali di committenza (dir. amm.)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», agg., Tomo I, , Torino, UTET, 2000., p. 177.

² In proposito, vedi l'approfondito saggio di F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in «Diritto pubblico», 2002, 3, p. 827 e ss.

³ Sulle centrali di committenza, come delineate dalla direttiva comunitaria 18/2004/CE, vedi L. Fiorentino, *Le centrali di committenza*, in L. Fiorentino - C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, Ipsa, 2004, p. 63 e ss., nonché R. Carata, *Le centrali di committenza*, in R. Garofoli - 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, p. 261 e ss.

⁴ Sui modelli europei, vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Public procurement network. Public procurement in Europe*, Roma, IPZS, 2005, reperibile in www.publicprocurementnetwork.org.

predette amministrazioni, cui rimane imputata la scelta degli strumenti da utilizzare nell'ambito di quelli previsti dalla richiamata direttiva⁵.

Secondo un'impostazione che il d.lgs. n. 163/2006 riprenderà poi a breve nel diritto interno, il suddetto provvedimento chiarisce, in primo luogo, che la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice⁶ e, in secondo luogo, distingue l'ipotesi in cui questa acquista direttamente forniture e servizi destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici da quella in cui la stessa procede all'aggiudicazione di appalti o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi in favore delle predette amministrazioni⁷.

L'ambito di operatività della previsione trova un temperamento nell'art. 11 della direttiva, laddove si riconosce, in fase di recepimento del disposto comunitario, la facoltà e non l'obbligo per gli Stati membri di prevedere nel relativo ordinamento il ricorso alla centrale di committenza. Peraltro, nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice ricorra a tale modello organizzativo, il suo operato è considerato legittimo rispetto ai contenuti delle disposizioni comunitarie soltanto se queste, a loro volta, sono state rispettate dalla centrale nello svolgimento delle proprie attività⁸.

Lo Stato italiano ha sfruttato la possibilità aperta dalle norme europee ed ha recepito il modello delle centrali di committenza nel Codice dei contratti, similmente a quanto avvenuto, ad esempio, nel sistema francese⁹.

Nel provvedimento, si riporta, innanzitutto, una definizione pressoché identica a quella contenuta nella direttiva 18/2004/CE, con espresso richiamo ai due modelli di centrale ivi previsti¹⁰. Sono poi fornite alcune precisazioni in merito alla possibilità che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possano acquisire lavori, servizi e forniture ricorrendo alle centrali, ciò anche costituendo appositi consorzi o associazioni (art. 33 Codice). A loro volta, le centrali sono sottoposte alla stretta osservanza delle disposizioni del d.lgs. n. 163/2006 e, di conseguenza, ai principi comunitari in tema di evidenza pubblica. Il rispetto di questi principi, tuttavia, si intende garantito solo a condizione che gli stessi siano di guida nelle procedure di scelta del contraente poste in essere dalle centrali.

Posto che già l'intervento di generalizzazione della figura operato dal legislatore comunitario avrebbe legittimato gli enti pubblici non statali ad avvalersi delle centrali di committenza¹¹, la normativa nazionale ha eliminato ogni dubbio a riguardo prevedendo (già alcuni mesi prima dell'adozione del d.lgs. n. 163/2006 e, quindi, dell'espresso recepimento del disposto europeo) che le aggregazioni di enti locali o, comunque, di enti decentrati di spesa possano espletare la funzione di aggregazione della domanda in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali con sede nel relativo territorio. In particolare la l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) ha assegnato un compito precipuo

⁵ Che al considerando 16 fa riferimento anche agli accordi quadro, ai sistemi dinamici di acquisizione, alle aste elettroniche ed al dialogo competitivo.

⁶ Nozione individuata a sua volta dall'art. 1, par. 9 del provvedimento, con riferimento anche al concetto di organismo di diritto pubblico.

⁷ Art. 1, par. 10, direttiva 18/2004/CE.

⁸ Art. 11 direttiva 2004/18/CE.

⁹ Sui caratteri delle centrali di committenza nel sistema francese, si veda O. Guézou, *Les centrales d'achat dans le nouveau code*, in «Actualité juridique du droit administratif», 2004, 7, p. 371 e ss.

¹⁰ Vedi l'art. 3, co. 34, del d.lgs. n. 163/2006.

¹¹ Vedi R. Tomei – V. D. Sciancalepore, cit., p. 186.

alle centrali di committenza territoriali, imputando loro lo svolgimento di valutazioni in merito all'effettiva possibilità di utilizzare le convenzioni stipulate o gli acquisti effettuati dai singoli enti per il rispetto dei parametri di qualità e di prezzo imposti come limiti massimi dalle convenzioni Consip¹².

La previsione, come si evince dalla norma, non ha portata facoltativa. Per meglio dire, nel momento in cui a livello regionale o locale gli enti territoriali decidono di operare i propri acquisti in autonomia rispetto al sistema Consip, sono tenuti a porre in essere le modalità operative indicate dal legislatore statale nell'obiettivo di contenere e razionalizzare la spesa pubblica.

Per espressa dizione dell'art. 1, co. 157, della legge finanziaria 2006, infatti, il modello di centralizzazione è imposto a livello sub statale in quanto utile a perseguire il generale obiettivo di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta, com'è noto, di una materia di portata trasversale, rimessa alla potestà concorrente ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, quindi, riferite ad un ambito in cui lo Stato è legittimato alla fissazione di principi fondamentali ai quali le regioni devono adeguarsi¹³.

Con la l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), l'uso delle centrali di committenza a livello regionale è stato oggetto di un'ulteriore ed importante riconoscimento.

Con norma non più precettiva bensì di impulso si è previsto, infatti, che le regioni possano costituire, anche associandosi tra loro, centrali di committenza operanti sul modello delineato dal Codice degli appalti e aventi come destinatarie le amministrazioni e gli enti (pure del Servizio sanitario nazionale) con sede sul territorio regionale¹⁴. Più precisamente, la finanziaria 2007 predilige uno dei due modelli ammessi dal d.lgs. n. 163/2006 poiché stabilisce che le centrali regionali procedano alla stipula di convenzioni di acquisto con i fornitori, cui poi accedono le amministrazioni interessate, similmente a quanto fa Consip per le amministrazioni centrali. Non viene, invece, fatta menzione della possibilità che dette strutture acquistino direttamente i beni e servizi per conto delle amministrazioni che ad esse hanno fatto ricorso.

Similmente a quanto avvenuto con la legge finanziaria 2006, anche qui il legislatore statale opera un riferimento, sia pure indiretto, al coordinamento della finanza pubblica¹⁵. Tuttavia, la medesima potestà che aveva giustificato un vincolo al sistema locale diviene ora il fondamento per un intervento promozionale posto in favore del livello regionale.

La *ratio* di tale impostazione ha diversi possibili fondamenti.

Innanzitutto, pare evidente che l'attuale assetto di poteri, come costituzionalmente delineato e definito anche dalle interpretazioni ormai nitide che ne ha dato la Corte costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, non permettono alla potestà legislativa statale di porre stringenti vincoli di dettaglio al sistema regionale, in specie sotto il profilo dei modelli organizzativi, nel momento in cui ciò accade in ambiti

¹² Vedi l'art. 1, co. 157 e 158, della l. n. 266/2005 (legge finanziaria per l'anno 2006).

¹³ Sul tema vedi, tra gli altri, L. Mercati, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2005, 6, p. 643 e ss.; A. Benedetti, *Competenza statale "di principi" e coordinamento della finanza pubblica*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2004, 7, p. 733 e ss.

¹⁴ Art. 1, co. 455, l. n. 296/2006.

¹⁵ All'art. 1, co. 455, della l. n. 296/2006 si parla, infatti, di contenimento e razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

connessi a materie concorrenti¹⁶. In secondo luogo (anche se questo non è detto in modo espresso nella norma in discussione come invece emerge dalle disposizioni comunitarie sulle centrali di committenza), lo Stato si trova a regolare uno strumento del quale le regioni fanno già un uso diffuso e da cui, spesso, traggono rilevanti vantaggi in termini di risparmi e razionalizzazione dei propri processi di acquisto. In tal senso, quindi, l'autonomia regionale ha teso in modo autonomo verso le finalità di risanamento dei conti pubblici e di contenimento della spesa che, come si è detto, sono priorità comuni a tutti i livelli territoriali.

Si potrebbe dire, peraltro, che le motivazioni esposte trovano conferma nel ruolo riconosciuto alle amministrazioni regionali dall'art. 1, co. 457, della legge che si discute. Questa disposizione istituisce, infatti, un «Sistema a rete» operante sull'intero territorio nazionale e composto sia dalle centrali di committenza regionali, sia da Consip. Gli obiettivi demandati al sistema sono tra loro saldamente correlati: il perseguimento dell'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e la realizzazione di sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Tale impostazione collaborativa trova, nella finanziaria 2007, una parziale limitazione nei confronti degli enti del Servizio sanitario regionale, i quali, stando alla lettera della norma, sono tenuti in ogni caso ad avvalersi delle convenzioni stipulate dalle centrali di committenza territoriali¹⁷.

Peraltro, nelle soluzioni adottate dalle amministrazioni regionali, gli acquisti del settore sanitario presentano spesso una rilevanza e specificità autonoma, tanto da condurre a scelte organizzative che li distinguono di sovente dai modelli centralizzati previsti per gli altri beni e servizi. È ciò che accade, ad esempio, con la previsione di una centrale di committenza dedicata agli acquisti sanitari oppure con la definizione di forme associative o consortili più “leggere” che vedono coinvolte le ASL presenti sul territorio¹⁸. In tal senso, pare quindi che la disposizione statale citata possa essere suscettibile di porre eccessive limitazioni all'autonomia regionale, in specie in contesti regionali e locali già orientati verso modelli organizzativi distinti da quello indicato nelle fonti statali, ma non per questo meno efficaci ed efficienti.

Lo sviluppo del Sistema a rete ed il monitoraggio dei risultati che attraverso il suo utilizzo sono raggiunti spettano alla Conferenza Stato-Regioni che, nel quadro e nei limiti imposti dal patto di stabilità interno, deve adottare, con cadenza annuale, specifici programmi di attività.

¹⁶ Si veda *infra* il par. 2 per ulteriori approfondimenti sui limiti e contenuti dell'intervento statale nella materia degli acquisti di beni e servizi.

¹⁷ Vedi art. 1 co. 449, l. n. 292/06.

¹⁸ Sul tema, vedi l'interessante rapporto FIASO che mostra i risultati del Laboratorio di ricerca coordinato da M. Meneguzzo - G. Fiorani sul tema “*Analisi comparativa delle esperienze di aggregazione della domanda in sanità*”, reperibile in www.fiaso.it. Si ricorda, inoltre, che il sistema sanitario era già stato oggetto di specifiche disposizioni. Vedi, in tal senso, L'art. 2 del d.l. n. 405/01, come convertito dalla l. n. 405/01 e modificato dall'art. 3, co. 168, della l. n. 350/03, a mente del quale le amministrazioni regionali possono dettare disposizioni volte a promuovere l'adeguamento dei processi di acquisto posti in essere dai soggetti operanti nel settore (ASL e ospedali) ai principi generali del sistema Consip.

2.1. Gli accordi tra Stato e regioni sul Sistema a rete

Il primo atto adottato dallo Stato e dalle regioni per l'attuazione del Sistema a rete è stato l'Accordo del 24 gennaio 2008, repertorio n. 11/CSR, volto appunto alla costituzione del predetto Sistema¹⁹. Nella premessa del documento si richiama la necessità di predisporre un piano integrato di sviluppo della rete per l'acquisto di beni e servizi, che tenga conto del precetto normativo ma lo integri con uno studio sia dei modelli territoriali già operanti, sia di quelli in via di costituzione, così da puntare ad un'armonizzazione complessiva delle funzioni svolte dalle diverse centrali di committenza.

Le modalità per raggiungere lo scopo indicato sono diverse.

Innanzitutto, Stato e regioni sono stati concordi nel promuovere l'implementazione della rete valorizzando il ruolo e le attività delle centrali di committenza già operative a livello regionale, affinché le stesse si atteggino quale veicolo importante per lo sviluppo di altre centrali, con le quali condividere le competenze acquisite e, al contempo, collaborare alla costruzione di *partnership* strategiche.

Peraltro, e ciò pare un profilo che ben pone in evidenza lo spirito collaborativo del modello e del progetto complessivo di cui si discute, le parti firmatarie hanno previsto che il Ministero dell'economia e delle finanze possa prevedere specifiche azioni dirette alla realizzazione del Sistema a rete, operando però in raccordo con le altre amministrazioni centrali competenti (tra cui, in primo luogo, il CNIPA, cui è assegnato un ruolo importante per i profili legati, in generale, all'informatizzazione delle procedure e, nello specifico, al riuso delle tecnologie²⁰), con le istituzioni regionali nonché con CONSIP e con le altre centrali di committenza regionali.

L'intervento del Ministero dovrà, inoltre, operare nel rispetto di tutti i modelli di centralizzazione degli acquisti che le regioni hanno già attivato o che stanno attivando, senza quindi imporre il modello delle centrali e cercando in ogni caso di giungere ad assetti che tendano all'armonizzazione complessiva del sistema nazionale di *procurement*. In quest'ottica, è importante evidenziare che l'effettiva realizzazione ed implementazione del progetto deve poggiare su un criterio cardine, riconducibile ai due principi di differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione: il Sistema a rete è, infatti, definito come «progetto integrato a molteplici stadi, in relazione al livello di maturità delle diverse realtà territoriali» (art. 1). Superando, quindi, una impostazione di fondo che, sia pure con qualche eccezione, ha accompagnato buona parte dei processi di decentramento e riforma amministrativa che hanno interessato il nostro Paese a partire dai primi anni Novanta, in questo caso l'attuazione del cambiamento dovrà confrontarsi in modo flessibile con gli assetti regionali e locali: in specie, lo Stato dovrà sfruttare le proposte di tutti gli attori istituzionali per costruire azioni mirate realmente ai bisogni espressi dal territorio²¹.

¹⁹ Reperibile in www.statoregioni.it.

²⁰ Si consideri, in proposito, che l'intero art. 2 dell'Accordo è dedicato all'interoperabilità delle piattaforme di acquisto.

²¹ Per l'analisi dei principali caratteri del processo di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59/97 a dieci anni dalla sua emanazione, vedi L. Vandelli, *Il decentramento delle funzioni e il*

In proposito, nell'Accordo sono individuate tre linee di articolazione dell'intervento ministeriale.

La prima fa riferimento, come accennato, a forme di collaborazione e condivisione delle conoscenze in cui sono messi a sistema i profili di rilievo delle centrali regionali di committenza operanti con successo, così da portare alla costituzione di nuove centrali ma anche ad un'accelerazione nel processo di funzionamento a pieno regime di altre ad oggi in fase costitutiva. In secondo luogo, tutte le componenti del Sistema dovranno contribuire all'invio ed alla diffusione di informazioni utili mediante cui implementare uno specifico portale²². Infine, dovranno essere sviluppati acquisti comuni tra le centrali già operative e quelle in fase di avvio, muovendo in direzione bilaterale: queste ultime, infatti, avranno facoltà di rivolgersi sia a CONSIP, sia alle centrali regionali, con possibilità in entrambi i casi di promuovere gare sovra regionali.

L'Accordo reca altresì disposizioni sull'interoperabilità tra le piattaforme di acquisto utilizzate dalle diverse centrali di committenza. In particolare, si pone in evidenza la necessità di individuare codifiche e standard comuni a tutta la rete, tali da vincolare anche le centrali attualmente in costituzione le quali, divenute operative, potranno scegliere se dotarsi di una propria piattaforma telematica oppure avvalersi, mediante il riuso, di piattaforme già utilizzate da altri soggetti²³. In tal modo, attraverso la richiesta di servizi in modalità *application service provider* (ASP), le centrali più «giovani» potranno generare significative economie di gestione²⁴.

Seguono indicazioni relative all'uso dei mercati elettronici, rispetto ai quali Stato e regioni sono stati concordi nel disporre in modo più stringente un uso centralizzato degli strumenti esistenti e, particolarmente, del Mercato Elettronico della PA (c.d. MEPA)²⁵.

Le ragioni di fondo di questa impostazione sono due. Da un lato, infatti, i mercati elettronici, come attualmente articolati, richiedono elevate risorse per la loro gestione e, dunque, rendono poco economica la creazione di ulteriori piattaforme alternative o aggiuntive alle esistenti. In secondo luogo, per i firmatari dell'Accordo, l'*e-procurement* pare, per sua stessa natura, porsi come strumento «federale», stante la sua flessibilità gestionale e la possibilità di garantire una connessione tra amministrazioni ed imprese non direttamente collegata alla vicinanza territoriale²⁶.

federalismo amministrativo, in G. D'Alessio – F. Di Lascio (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 119 e ss.

²² Il successivo art. 6 dell'Accordo fa espreso riferimento, in tal senso, all'evoluzione del Portale "Acquisti in rete della PA" (www.acquistinretepa.it) mediante la sua configurazione in base a standard di accesso utilizzabili su tutto il Sistema a rete e da tutti i livelli di governo. In quest'ottica, è espressamente richiamato il valore derivante dall'uso delle nuove tecnologie operative, come ad esempio il web 2.0.

²³ Vedi l'art. 2 dell'Accordo.

²⁴ Ha agito in tal senso, ad esempio, la Regione Lazio con la costituzione di C.A.R. La, piattaforma di intermediazione digitale gestita sotto il profilo tecnico dalla società LAit s.p.a. sulla base di un progetto di riuso della piattaforma di Intercent, agenzia della Regione Emilia – Romagna.

²⁵ Sul quale, per maggiori informazioni, vedi www.acquistinretepa.it. In dottrina, vedi D. Colaccino, *Gli appalti pubblici elettronici*, in L. Fiorentino – C. Lacava (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Milano, Ipsoa, 2007; Id., *Piano strategico per l'implementazione dell'e-public procurement. Spunti di riflessione*, in L. Fiorentino (a cura di), *Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, Astrid, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 307 e ss.

²⁶ Vedi l'art. 3 dell'Accordo.

Dal lato della domanda, inoltre, è evidenziata l'importanza di implementare il coordinamento tra le diverse centrali di committenza affinché le stesse possano avere un ruolo di impulso e proposizione nel selezionare, all'interno del mercato elettronico e nelle convenzioni stipulate, i settori merceologici ritenuti più rilevanti da parte delle amministrazioni regionali e locali.

Questo aspetto è stato posto in rilievo dal legislatore statale anche nella legge finanziaria 2010. L'art. 1, co. 227, della l. n. 191/2009 ribadisce, infatti, la possibilità che in sede di Conferenza e nel contesto del Sistema a rete, siano indicati criteri utili per l'individuazione di categorie di beni e di servizi da porre come oggetto di accordi quadro conclusi da CONSIP. Così facendo, si ritiene possibile incidere in misura significativa sulla qualità e l'efficienza dei processi di acquisto.

L'aspetto considerato si lega con la realizzazione di uno specifico processo di analisi della domanda, non per singolo soggetto quanto rispetto alla misura complessiva dei partecipanti alla rete. Così facendo, infatti, sarà possibile individuare i reali fabbisogni delle predette amministrazioni nonché realizzare, in una seconda fase, un sistema utile a verificare il controllo dei consumi dalle stesse effettuati²⁷.

Nell'Accordo n. 11/CSR si prevede, infine, che la concreta attuazione delle disposizioni discusse avvenga sulla base dei lavori effettuati da un tavolo tecnico paritetico, operante attraverso gruppi di lavoro tematici ed istituito con un altro Accordo, adottato sempre il 24 gennaio 2008 con repertorio n. 15/CSR. A mente di tale provvedimento, il modulo organizzativo si discute assume carattere permanente e ad esso sono conferite tutte le funzioni istruttorie per la realizzazione del Sistema a rete. Nello specifico, il tavolo può operare a mezzo di specifici gruppi di lavoro i quali dovranno occuparsi delle materie espressamente indicate nell'Accordo, con la possibilità che, di volta in volta, ne sia richiesta, in ragione dei temi trattati o di specifici interessi da tutelare, l'integrazione della composizione ordinaria²⁸. Le risultanze dell'attività svolta sono portate all'attenzione della Conferenza, che se ne avvale per adottare i successivi atti necessari a garantire la graduale attuazione del progetto Sistema a rete.

In proposito, a distanza di due anni dall'adozione dei suddetti accordi, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture (AVCP) ha rilevato un sensibile ritardo nel quadro di attuazione del progetto rispetto ai tempi inizialmente previsti. Tale ritardo, almeno in parte, si ritiene sia dovuto ai tempi occorsi per la nomina dei nuovi rappresentanti del Governo a seguito dell'avvio della XVI Legislatura; in ogni caso, il differimento nell'attuazione delle fasi previste dagli accordi Stato - Regioni «può evidentemente contribuire a ridurre fortemente i possibili impatti positivi attribuiti dalla legge alla messa a regime del sistema»²⁹.

²⁷ Vedi art. 4 dell'Accordo.

²⁸ Si tratta, nello specifico, di Aspetti normativo - legali, Tecnologie, Processi e Iniziative e strumenti di acquisto.

²⁹ Vedi, in merito, il rapporto conclusivo dell'indagine finalizzata al *Censimento ed analisi dell'attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete*, approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 27-28 gennaio 2010 e reperibile sul sito dell'Autorità (www.autoritalavoripubblici.it). L'osservazione riportata è tratta da p. 10.

3. L'ampiezza dei poteri regionali nel vigente sistema delle competenze

Esaminato l'assetto delle disposizioni comunitarie e statali in tema di centrali di committenza, occorre ora brevemente fare riferimento al grado effettivo di ampiezza della potestà legislativa regionale nella definizione dei modelli di centralizzazione degli acquisti, posto che pressoché tutte le regioni hanno definito il proprio assetto sulla base di un'apposita legge, poi attuata con ulteriori provvedimenti, molto spesso adottati dalla Giunta o dal suo Presidente.

In proposito, si è già avuto modo di ripercorrere, sul tema specifico, alcune delle decisioni rilevanti assunte dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, utili al fine di comprendere, aldilà del dato testuale, i profili critici dell'esercizio dei poteri costituzionali in vario modo riconducibili alla funzione acquisti³⁰.

A riguardo, si può fare riferimento innanzitutto alla sentenza 15 novembre 2004, n. 345 della Corte costituzionale³¹, nella quale sono stati esaminati diversi ricorsi regionali posti contro numerose disposizioni della l. n. 289/02, in specie laddove veniva imposto alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere a procedure di gara comunitarie se le stesse intendessero procedere all'acquisto di beni e servizi per un importo di valore superiore a cinquantamila euro. Erano esclusi da tale imposizione solo alcuni soggetti tassativamente individuati (Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, cooperative sociali e amministrazioni aderenti alle convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.a. o, in alternativa, al mercato elettronico)³².

Nella pendenza della decisione, il quadro normativo oggetto di impugnativa è stato oggetto di diverse modifiche, alcune significative al punto da portare quasi tutte le regioni ricorrenti al ritiro dei propri ricorsi, stante la soddisfazione delle proprie pretese a causa dell'evoluzione legislativa intervenuta. In base al nuovo assetto, infatti, si è posta la tutt'ora vigente alternativa tra il ricorso alle convenzioni quadro stipulate da CONSIP e l'uso dei parametri di qualità e di prezzo da questa fissati nelle sue convenzioni quali limiti massimi all'acquisto «autonomo» di beni e servizi. La seconda possibilità è stata, però, rafforzata dalla previsione secondo cui la violazione degli obblighi configurati avrebbe configurato causa di responsabilità amministrativa per i dirigenti degli uffici preposti agli acquisti.

Ciò nonostante, la Regione Veneto ha sostenuto la perduranza del proprio interesse a ricorrere. Nei suoi confronti la Corte costituzionale si è quindi espressa, delineando un orientamento di segno negativo.

Il Supremo collegio ha, infatti, sostenuto che la materia degli acquisti deve essere ricondotta alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. e, della Costituzione, ciò in considerazione del fatto che, oramai, le procedure ad evidenza pubblica (che rappresentano uno dei mezzi di esplicitazione della predetta funzione)

³⁰ Sia consentito in proposito, rinviare a F. Di Lascio, *Corte Costituzionale, outsourcing delle funzioni strumentali e processi di acquisto*, in L. Fiorentino (a cura di), *Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 2007, p. 191 e ss., nonché a Id., *L'acquisto di beni e servizi nel vigente sistema delle competenze legislative*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2006, 5, p. 475 e ss. Vedi anche G. Fares, *La disciplina degli appalti sotto soglia e il sistema CONSIP al vaglio della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, 6, p. 3859 e ss.

³¹ Reperibile in www.cortecostituzionale.it.

³² Vedi l'art. 24, co. 1 e co. 2, della l. n. 289/2002.

hanno assunto un ruolo fondamentale per gli operatori economici interessati agli appalti pubblici. In particolare, la Corte ha posto evidenza sulla «forza» della tutela della concorrenza quale «materia-non materia» ovvero competenza trasversale in grado di condizionare ambiti diversi e, quindi, di legittimare un intervento legislativo statale anche in settori riconducibili alla potestà residuale regionale, come appare in prima istanza nel caso in discussione ³³.

In base a quanto affermato, la Corte non ha, tuttavia, trascurato di affermare che si pone per il legislatore statale un limite invalicabile, apparendo sproporzionata, rispetto all'obiettivo di tutela indicato, l'adozione di una norma atta ad imporre una disciplina di dettaglio tale da configurare una illegittima compressione dell'autonomia regionale ³⁴.

Concludendo, la Corte ha affermato che le norme contenute nella l. n. 289/02, laddove impongono l'obbligo di effettuare procedure ad evidenza pubblica fissandone l'ambito oggettivo e soggettivo, così come quelle che collegano alla violazione di tale obbligo sanzioni civili (come la nullità del contratto stipulato) o misure di responsabilità amministrativa, sono pienamente legittime in quanto giudicate espressione del potere statale di regolazione del mercato e di promozione, al suo interno, di un corretto e pieno sviluppo della concorrenza tra gli operatori.

Nella sentenza 14 novembre 2005, n. 417, la Corte costituzionale ha deciso su alcuni ricorsi aventi ad oggetto la censura di incostituzionalità di disposizioni contenute nel d.l. n. 168/2004, come convertito dalla l. n. 191/2004. In particolare, le questioni discusse hanno riguardato l'apposizione di vincoli alle procedure di acquisto di beni e servizi operate dal legislatore statale, ritenute dalle regioni ricorrenti gravemente lesive delle proprie prerogative e della propria autonomia organizzativa.

³³ In generale sul tema, vedi G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in «Diritto pubblico», 2002, 3; Id., *Tutela della concorrenza*, in G. Corso – V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte spec., Milano, Giuffrè, 2006, I, p. 3 e ss.; M. D'Alberti, *Concorrenza*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, II, p. 1140 e ss.; Id., *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in «Diritto amministrativo», 2004, 4, p. 705 e ss.; 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», 2003, 3; R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2004, 4; P.A. Cinti – G. Savini, *L'attività normativa statale e la "tutela della concorrenza"*, in «Amministrazione in cammino», (reperibile all'indirizzo www.amministrazionincammino.luiss.it), 2004.

³⁴ L'orientamento è espresso nella sentenza 27 luglio 2004, n. 272, reperibile in www.cortecostituzionale.it. Per un commento sul tema, vedi A. Concaro – I. Pellizzone, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 2005, 3; 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», (reperibile all'indirizzo www.amministrazionincammino.luiss.it), 2004; M. D'Angelosante, *La tutela della concorrenza*, in L. Vandelli – A. Pioggia, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 77 e ss. Per l'interpretazione data dalla Corte sull'incidenza del principio di tutela della concorrenza in rapporto alla disciplina dei contratti pubblici contenuta nel Codice degli appalti, vedi A. Massera, *La disciplina dei contratti pubblici: la relativa continuità in una materia instabile*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009, 12, p. 1252 e ss.; A. De Michele, *La potestà legislativa delle Regioni in materia di contratti pubblici dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 401 e n. 431 del 2007*, in «Le istituzioni del federalismo», 2007, 5, suppl., p. 7 e ss. Più recentemente, sullo stesso tema, vedi anche la sentenza 1 agosto 2008 n. 322 (reperibile in www.cortecostituzionale.it).

Si è fatto riferimento, nello specifico, alle disposizioni di modifica dell'art. 26, co. 3, della l. n. 488/99, attraverso cui si era prevista la facoltà, per le amministrazioni che intendevano acquistare beni e servizi, di scegliere tra il ricorso alle convenzioni centralizzate stipulate da CONSIP e l'indizione di una procedura autonoma in cui fossero utilizzati i parametri da questa indicati quali limiti massimi di spesa. In tal caso, si poneva, tuttavia, un generalizzato obbligo di trasmissione dei provvedimenti adottati agli uffici ed alle strutture interne deputate allo svolgimento del controllo di gestione.

Come nella sentenza n. 345/04, la Corte costituzionale ha ritenuto la questione non fondata, sia pure facendo leva su un principio distinto dalla tutela della concorrenza. Si è ritenuto, più precisamente, che nel caso in esame la controversia potesse essere interpretata alla luce dell'ambito materiale relativo al coordinamento della finanza pubblica, ciò anche alla luce del carattere facoltativo e non obbligatorio dell'opzione posta in carico alle amministrazioni regionali. A supporto della decisione, è richiamato l'orientamento espresso con la precedente sentenza 26 gennaio 2004, n. 36, secondo cui non sarebbe contestabile «la legittimità costituzionale della norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante»³⁵. Nella stessa ottica, la Corte ha 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».

Diversamente, sia con riguardo ad ulteriori disposizioni che avevano 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, sia in relazione ad ipotesi di responsabilità disciplinare ed erariale dei funzionari agenti in violazione delle nuove previsioni e rispetto a specifici obblighi di comunicazione e di controllo agli organi, la Corte ha accolto le censure prospettate dalle regioni.

In particolare, ha richiamato alcuni principi consolidati, espressi e ribaditi in precedenti decisioni, secondo cui devono essere giudicati incostituzionali vincoli che gravano su singole voci di spesa dei bilanci di regioni ed enti locali³⁶. Più specificamente, perché un limite alle politiche di bilancio possa essere considerato quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica, esso deve avere ad oggetto «o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi». Pertanto, 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.

Gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale, specialmente con la sentenza n. 345/04, tendono a delimitare piuttosto che ad ampliare i confini della potestà

³⁵ Reperibile in www.cortecostituzionale.it.

³⁶ Vedi, in proposito, la già richiamata sentenza n. 36/2004 ma anche le sentenze nn. 376/2003 e 390/2004, tutte reperibili su www.cortecostituzionale.it.

regionale, avvalendosi di principi connessi a materie trasversali per ridurre la portata effettiva. Pertanto, la riconduzione della disciplina relativa alla gestione dei processi di acquisto all'interno della tutela della concorrenza, rischia di porre in discussione sia i contenuti delle leggi regionali già emanate in questo settore, sia quelli delle norme di futura adozione.

Con ciò, naturalmente, non si vuole intendere che le regioni non abbiano la possibilità di individuare proprie peculiari modalità di organizzazione dei processi richiamati: la valorizzazione dei moduli organizzativi regionali si rinviene, d'altronde, in tutte le recenti disposizioni statali aventi ad oggetto la centralizzazione degli acquisti. L'autonomia regionale, tuttavia, e la conseguente predilezione per l'uno o l'altro modello organizzativo, non deve comportare deroghe al necessario svolgimento delle procedure di gara atte a realizzare quella concorrenza tra gli operatori che la Corte, così come il legislatore comunitario, hanno posto con forza quale principio generale dell'intero sistema ordinamentale.

A quanto detto deve aggiungersi il perdurante peso del vincolo derivante dai principi statali contenuti nella norme generali di coordinamento della finanza pubblica, riaffermato con la discussa sentenza n. 417/05. D'altro canto, con questa stessa decisione, la Corte ha ridefinito anche i confini dell'intervento statale, invasivo delle competenze legislative costituzionalmente garantite alle regioni per l'effettiva realizzazione della propria autonomia di spesa e di gestione.

È, quindi, solo alla luce di processi realmente collaborativi, peraltro non necessariamente fondati su atti di natura legislativa (come d'altronde appare quello promosso per la costituzione del Sistema a rete), che Stato e regioni potranno trovare il giusto punto di equilibrio nell'esercizio delle rispettive competenze e, di conseguenza, adottare politiche effettivamente proficue per tutto il territorio nazionale.

4. Le centrali di committenza regionali

Sulla base del quadro costituzionale e normativo descritto e degli spazi da questo delineati per l'autonomia regionale, molte amministrazioni hanno provveduto a ridefinire il proprio assetto organizzativo in materia di approvvigionamenti di beni e servizi.

Caratteristica comune alle esperienze regionali è, come si è accennato, la ricerca di forme mediante cui attuare la centralizzazione degli acquisti. Dato questo elemento, ricorrente in termini di assetto dei sistemi regionali, si ravvisano forti diversità da territorio a territorio.

L'elemento più significativo, in tal senso, è dato dal grado di strutturazione prescelto per l'organizzazione della funzione in esame, che muove da modelli «leggeri» in cui alcuni soggetti istituzionali operano sulla base di accordi e convenzioni (sfruttando anche alcune delle forme associative previste dal d.lgs. n. 267/00 per gli enti locali, come ad esempio i consorzi), a modelli in cui l'amministrazione regionale ha deliberato l'istituzione di un nuovo soggetto giuridico cui imputare l'esercizio della funzione acquisti.

In entrambe le ipotesi è possibile ravvisare ulteriori modulazioni dell'assetto organizzativo, che poggiano sulla distinzione tra esercizio associato delle attività di

approvvigionamento senza costituzione di un soggetto *ad hoc* e svolgimento delle stesse con relativa imputazione ad un soggetto appositamente costituito.

In tal senso, è possibile individuare i seguenti assetti:

1. uffici regionali che, in diverso modo, svolgono funzioni di aggregazione della domanda di più amministrazioni presenti sul territorio (è il caso della Regione Abruzzo, della Regione Veneto e della Regione Sicilia);
2. uffici regionali o altri soggetti giuridici (società per azioni) che svolgono la medesima funzione aggregativa ma attraverso lo svolgimento di gare sulla base di piattaforme telematiche poste a servizio delle amministrazioni interessate (è il caso della Regione Lazio e della Regione Puglia);
3. amministrazioni (spesso afferenti al sistema sanitario) che, sulla base di specifici accordi o convenzioni, svolgono gare quali consorzi di acquisto, individuando, tra di esse, una stazione appaltante unica (è il caso della Regione Emilia – Romagna, della Regione Lombardia e della Regione Valle d’Aosta);
4. consorzi o agenzie regionali, formalmente esterne rispetto all’organigramma della regione di riferimento ma prive di personalità giuridica e strettamente dipendenti dall’ente regionale (è il caso della Regione Emilia – Romagna, della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Regione Umbria e della Regione Toscana);
5. società per azioni, a capitale interamente regionale, operanti secondo logiche e regole privatistiche (è il caso della Regione Campania, della Regione Piemonte e della Provincia autonoma di Trento)³⁷.

Rapportando questa classificazione alle definizioni normative prima esaminate, emerge innanzitutto come, sotto il profilo della natura giuridica, i modelli prescelti dalle regioni italiane possano tutti essere ricondotti alla nozione di centrale di committenza indicata dal d.lgs. n. 163/2006. Il Codice, infatti, si è detto, riferisce la nozione di amministrazione aggiudicatrice a taluni soggetti ben individuati ovvero «le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti»³⁸.

Se, invece, si esamina il grado di esternalizzazione della funzione acquisti rispetto all’organigramma dell’amministrazione regionale, ci si accorge che, in generale, non si presentano forme di c.d. esternalizzazione «forte»: in nessuna ipotesi, infatti, la competenza sugli approvvigionamenti di beni e servizi è affidata a soggetti formalmente e sostanzialmente distinti dalla stessa regione. In merito, si è, dunque, correttamente parlato di forme di esternalizzazione «debole», con locuzione riferibile specialmente ai casi in cui la scelta del modello giuridico risponde all’obiettivo di trasferire all’esterno

³⁷ Ulteriori dati nonché le fonti di riferimento utili a comprendere il concreto assetto di ciascun modello regionale, sono contenuti nella successiva Tabella 1. Nel citato Rapporto dell’AVCP volto al *Censimento ed analisi dell’attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete* viene richiamato il censimento effettuato nel 2008 sullo stato di funzionamento o istituzione delle centrali di acquisto regionali, che sono classificate in tre macrocategorie, due delle quali riferite al settore merceologico di operatività (solo settore sanità o vari settori) e l’altra relativa alla forma giuridica ovvero con indicazione dei casi in cui le funzioni di centrale sono svolte da ASL Regionali o sub - regionali Uniche ovvero operanti da Capofila conto di altre ASL Regionali nel settore della Sanità (vedi p. 15).

³⁸ Art. 3, co. 25, d.lgs. n. 163/2006.

del plesso organizzativo la funzione acquisti, imputandola però a soggetti strettamente controllati dall'amministrazione regionale ³⁹.

Si tratta, peraltro, di una considerazione che è applicabile solo alle ultime due ipotesi sopra indicate ossia all'esercizio a mezzo di consorzi o agenzie regionali ed a quello fondato su società per azioni. Negli altri casi non si può dire, infatti, che vi sia la costituzione di un nuovo soggetto giuridico, realizzandosi piuttosto la costruzione di rapporti collaborativi e cooperativi tra più amministrazioni, sulla base di appositi atti consensuali.

Una significativa differenza tra i due modelli richiamati quali forme di esternalizzazione della funzione acquisti è che solo nelle società per azioni il soggetto istituito dall'amministrazione regionale è sicuramente dotato di personalità giuridica (con conseguenti riflessi in termini di maggiore autonomia organizzativa e gestionale), dovendosi invece effettuare una verifica caso per caso nei confronti dei consorzi e delle agenzie.

D'altro canto, è bene ribadire che, pure nelle fattispecie in cui l'opzione delle regioni si è orientata verso forme giuridiche più strutturate, si tratta pur sempre di società per azioni a totale partecipazione pubblica, riconducibili sostanzialmente al modello *in house* ⁴⁰. Ciò comporta che le medesime società, affinché possano ricevere direttamente la gestione della funzione acquisti da parte delle regioni che le hanno costituite, devono necessariamente essere dotate dei requisiti prescritti dal diritto comunitario per detta figura giuridica, specie in relazione al controllo analogo e ai soggetti destinatari dell'attività e dei servizi erogati.

In tal senso, è, quindi, rilevante porre attenzione all'assetto della partecipazione azionaria cui le stesse sono soggette, che configura la soddisfazione dei criteri richiesti

³⁹ Vedi, D. Colaccino, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali d'acquisto locali*, in L. Fiorentino – B. G. Mattarella, *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2007. In generale, sul tema delle esternalizzazioni si veda AA.VV., *Le esternalizzazioni (Atti del XVI convegno degli amministrativisti italo - spagnoli)*, Bologna, Bononia University Press, 2007 (in specie, G. Napolitano, *La Pubblica Amministrazione e le regole dell'esternalizzazione*, p. 17 e ss. e F. Merusi, *Le esternalizzazioni: tendenze nel diritto amministrativo italiano*, p. 259 e ss); G. Piperata, *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in «Diritto amministrativo», 2005, 4, p. 963 e ss.; D. Cepiku, *L'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche. Teorie, politiche ed esperienze a livello internazionale*, Roma, Aracne, 2006; F. Di Lascio, *Quale esternalizzazione delle funzioni amministrative?*, in «Queste istituzioni», 2004, 133-134, p. 165 ss.; IRPA, *Primo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2007; IRPA, *Secondo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2009; Dipartimento della funzione pubblica, *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2006; Dipartimento della funzione pubblica, *Le esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, Roma, Rubbettino, 2005; Dipartimento della funzione pubblica, *Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella Pubblica amministrazione*, Roma, Rubbettino, 2004.

⁴⁰ In generale, sulle società pubbliche nel sistema locale, vedi M. Cammelli – M. Dugato, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, in specie C. Vitale, *Modelli privatistici di collaborazione stabile tra amministrazioni: le società a partecipazione integralmente pubblica nel sistema locale*, p. 63 e ss. nonché M. Cammelli – M. Dugato, *Le società degli enti territoriali alla luce dell'art. 13 del d.l. n. 223/2006*, p. 347 e ss. Vedi anche R. Ursi, *La Corte costituzionale traccia i confini dell'art. 13 del decreto Bersani*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009, 1, p. 11 e ss

per l'*in house* solo al ricorrere di talune specifiche condizioni nell'assetto concreto del governo societario da parte dell'ente o degli enti locali costituenti ⁴¹.

In proposito, i casi regionali esaminati, con attenzione per i territori in cui si è proceduto all'istituzione di una società per azioni per lo svolgimento della funzione acquisti, presentano omogeneità nelle soluzioni adottate.

SO.RE.SA. s.p.a., SCR Piemonte s.p.a. e Lombardia Informatica s.p.a. (all'interno della quale, dal 2007, è operativa la Centrale Regionale Acquisti) nascono, infatti, con clausole statutarie che hanno previsto il controllo totale di un unico socio pubblico (rispettivamente, della Regione Campania ⁴², della Regione Piemonte ⁴³ e della Regione Lombardia ⁴⁴) nonché l'impossibilità di prevedere future cessioni a soci privati.

Si differenzia, invece, Informatica Trentina s.p.a., il cui attuale socio di maggioranza è la Provincia autonoma di Trento e la cui partecipazione coinvolge l'amministrazione regionale nonché molti comuni e soggetti istituzionali del territorio ⁴⁵. Peraltro, nel dubbio che potessero porsi problemi di compatibilità con i principi imposti al diritto interno dal diritto comunitario e alla luce del c.d. decreto Bersani, a fine 2006 la società ha avviato la cessione di diversi pacchetti azionari, con un processo concluso solamente alla fine del 2009 e volto, per l'appunto, ad adeguare l'assetto aziendale con i vincoli dettati dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionale sulle società strumentali delle amministrazioni regionali e locali ⁴⁶.

Oltre al grado di strutturazione del modello giuridico prescelto, è di interesse e può rappresentare un utile elemento di classificazione delle ipotesi studiate, porre in evidenza l'ambito dei destinatari dell'attività svolta dalle centrali regionali. In particolare, questo si presenta molto ampio quando include gli enti locali, gli enti del servizio sanitario e altri soggetti istituzionali presenti sul territorio, mentre è più ristretto quando rivolto solamente alle aziende sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere.

Questa distinzione, tuttavia, non si pone in modo necessariamente alternativo o esclusivo. Alcune realtà territoriali hanno, infatti, adottato sistemi misti di centralizzazione in cui coesistono più centrali le quali si occupano, ciascuna nel proprio ambito, di operare acquisti solo per le amministrazioni che ad esse si rivolgono ed aderiscono.

⁴¹ Per un commento ad alcune recenti decisioni in tema di società pubbliche *in house* vedi R. Caranta, *Ancora in salita la strada per le società miste*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2008, 11, p. 1120 e ss.; G. Piperata, *Modelli societari e compiti pubblici: un connubio all'insegna dell'incertezza*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2008, 11, p. 1126 e ss.; R. Ursi, *Riflessioni sulla governance delle società in mano pubblica*, in «Diritto amministrativo», 2004, 4, pp. 747 e ss.; R. Villata, *Pubblici servizi. Discussione e problemi*, Torino, Giuffrè, 2008, p. 315 e ss.

⁴² Vedi la l.r. n. 24/05 della Regione Campania nonché il sito <http://nuke.soresa.it>.

⁴³ Vedi la l.r. Piemonte n. 19/2007 nonché il sito www.scr.piemonte.it.

⁴⁴ Vedi le l.r. 33/07 e 14/97 della Regione Lombardia, nonché i siti www.lispa.it e www.centraleacquisti.regione.lombardia.it.

⁴⁵ Sugli orientamenti giurisprudenziali emergenti in tema di società *in house* costituite e governate da più enti locali, vedi M. Giorgio, *L'in house pluripartecipato: nuovo modello societario o apparato amministrativo?*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009, 12, p. 1269 e ss.

⁴⁶ Vedi www.infotn.it.

4.1. Le centrali regionali esternalizzate

Si è detto che solo alcuni dei modelli regionali individuati per l'esercizio centralizzato dei compiti di approvvigionamento possono essere considerati vere e proprie forme di esternalizzazione della funzione acquisti.

Ci si è riferiti, in tal senso, alle ipotesi in cui si assiste alla costituzione di un nuovo soggetto giuridico al quale la funzione viene imputata o affidata e, in misura minore, a quelle in cui lo svolgimento dei compiti connessi agli acquisti avviene mediante l'uso di piattaforme telematiche che non sono gestite dalle amministrazioni regionali bensì da soggetti a queste esterni. Si tratta, in specie, di società per azioni che non hanno come oggetto principale della propria *mission* l'acquisto di beni e servizi in nome e per conto delle regioni di riferimento, essendo invece costituite prevalentemente per l'esercizio di funzioni connesse più in generale all'innovazione tecnologica ed all'informatizzazione dell'azione amministrativa. Solo nell'ambito dei loro molteplici compiti, quindi, detti soggetti si occupano anche dello svolgimento di gare telematiche finalizzate agli approvvigionamenti, non potendo pertanto essere considerati centrali di committenza nel senso proprio attribuito a questa figura dal Codice degli appalti e dalle fonti nazionali in materia.

Nel primo gruppo considerato possono essere individuate due categorie: da un lato, i consorzi e le agenzie regionali, e, dall'altro, le società per azioni. Rispetto ai primi, il modello da considerare è la Regione Emilia – Romagna ⁴⁷. Nel secondo gruppo, sono invece incluse le società per azioni costituite dalla Regione Piemonte e dalla Regione Trentino - Alto Adige.

Infine, vi sono dei modelli intermedi, nel senso descritto, cui possono essere ricondotti quelli prescelti dalle regioni Lombardia e Puglia.

4.1.a. Intercent ER

Con la l.r. 24 maggio 2004, n. 11, intitolata *Sviluppo regionale della società dell'informazione*, la Regione Emilia – Romagna ha costituito l'agenzia regionale Intercent – ER, senza dubbio una delle realtà più innovative nel campo della centralizzazione degli acquisti per il settore pubblico.

La scelta per il modello dell'agenzia è inserita, dal citato provvedimento, nel più ampio contesto dell'informatizzazione dell'amministrazione regionale. L'intero Capo V della l.r. 11/2004 è, infatti, dedicato alla disciplina del sistema telematico di negoziazione e, in particolare, è stato l'art. 18, co. 1, della citata legge a prevedere l'introduzione di un sistema di *e-procurement* attraverso cui perseguire la razionalizzazione della spesa per l'approvvigionamento di beni e servizi ⁴⁸. Dato questo

⁴⁷ Per i motivi già esposti, non sono prese in considerazione le centrali di committenza costituite per l'esercizio dell'acquisto nel solo settore della sanità, com'è il caso del CSC Friuli Venezia – Giulia, dell'ESTAV Toscana e dell'Agenzia Umbria Sanità.

⁴⁸ In specie, l'art. 18, co. 2, della legge prevede che mediante lo sviluppo di modalità informatiche e telematiche di negoziazione, il sistema tende: «a) a contenere la spesa, anche attraverso la definizione delle procedure di selezione dei fornitori, l'aggregazione e la standardizzazione della domanda, il monitoraggio dei consumi, lo sviluppo della concorrenza e l'adeguamento degli standard di qualità agli

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

Intercent-ER è stata attivata con decreto del Presidente della Giunta regionale, sulla base di una preventiva delibera mediante cui erano state approvate le norme organizzative utili all'avvio delle attività dell'agenzia nonché ad una prima regolazione dei rapporti tra questa e la Regione ⁴⁹.

In generale, in Emilia – Romagna la possibilità di istituire agenzie e aziende per il perseguimento delle finalità istituzionali, delle politiche dell'ente e per l'organizzazione e gestione di particolari attività e servizi, era già stata prevista poco prima dell'avvio di Intercent – ER dalla l.r. 24 marzo 2004, n. 6, intitolata *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università*.

Questo provvedimento dedica l'art. 43 al modello delle agenzie e le distingue in due tipologie: agenzie operative ed agenzie di supporto tecnico e regolativo.

Le prime svolgono «compiti strettamente operativi ed attuativi comportanti consistenti volumi di lavoro e criteri d'azione specifici, in relazione ad attività che, se realizzate nell'ambito dell'ordinaria struttura dei servizi regionali, potrebbero comportare rilevanti problematiche organizzative o procedurali, oppure significativi rischi di disservizio». A tal fine, dispongono di risorse a destinazione vincolata (art. 43, co. 1).

Alle seconde spettano invece «compiti istruttori, di supporto progettuale alle funzioni di regolazione, standardizzazione e accreditamento proprie della Regione Emilia-Romagna, in ambiti specificamente definiti, nei quali svolgono un'attività di ricerca e sviluppo sulla base di un'autonoma capacità ideativa e progettuale». Detti soggetti gestiscono le risorse loro assegnate nell'ambito di specifici progetti, all'avvio dei quali si attivano nell'esercizio delle suindicate funzioni (art. 43, co. 2).

Stante il quadro delle competenze ad essa affidate, Intercent pare riconducibile al primo dei due modelli richiamati dalla legge n. 6/2004. Peraltro, è alla stessa pienamente applicabile il disposto di cui all'art. 43, co. 3, del medesimo provvedimento, a mente del quale, se l'ordinamento prevede l'attribuzione ad un'agenzia della personalità giuridica, ritenendo che i compiti assegnati rendano necessaria una forte autonomia dall'amministrazione regionale, può essere derogato l'ordinario procedimento di istituzione con deliberazione della Giunta. Nel caso in esame, infatti, si è detto che Intercent è stata formalmente istituita con decreto del Presidente della

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

⁴⁹ In particolare, l'attivazione dell'agenzia si deve al decreto P.G.R. del 10 novembre 2004, n. 293 (reperibile in www.regione.emilia-romagna.it), mentre l'approvazione delle norme organizzative ad essa funzionali è avvenuta con la del. G.R. del 2 novembre 2004, n. 2163 (non pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione). La procedura di istituzione dell'agenzia è indicata dall'art. 19, co. 1, della l.r. n. 11/2004.

Giunta regionale e, in tale atto, sulla base del disposto di cui alla l.r. n. 11/2004, è stata altresì prevista l'attribuzione della personalità giuridica all'agenzia⁵⁰.

A questo carattere, peraltro, si lega anche il riconoscimento di una forte autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (nei limiti di quanto previsto dalla l.r. n. 11/2004, che sottopone Intercent all'indirizzo ed al controllo dell'amministrazione regionale), nonché l'imposizione dell'osservanza di criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento della propria missione.

Il fondamento, l'ampiezza ed il contenuto dei poteri di controllo assegnati alla Regione possono essere delineati esaminando, in modo congiunto, diverse disposizioni contenute in altre fonti legislative regionali.

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

In secondo luogo, l'art. 43, co. 6 e 7, della l.r. n. 6/2004 dispone che la Giunta definisca, separatamente per le agenzie operative e per quelle di supporto tecnico e regolativo «a) le finalità e gli scopi specifici per i quali possono essere istituite...; b) le modalità di raccordo con le direzioni generali e con la Giunta regionale; c) i livelli di autonomia procedurale e gestionale ed i poteri del direttore dell'agenzia; d) eventuali assetti organizzativi e funzionali; e) le modalità di assegnazione e di reperimento delle risorse finanziarie, strumentali ed umane; f) le modalità di assegnazione, da parte della Giunta regionale, del budget necessario al funzionamento delle agenzie ed al perseguimento dei loro scopi, sulla base di una valutazione operata con il direttore dell'agenzia sulle concrete esigenze annuali e pluriennali; g) il livello retributivo del direttore dell'agenzia; h) le forme di controllo sui risultati, sull'attività e sulla gestione» (co. 6). Il secondo comma precisa, invece, che per le agenzie del tipo cui si è ricondotta Intercent, l'atto richiamato si occupi anche di prevedere l'attribuzione di compiti di natura prevalentemente operativa e di servizio, in attuazione di procedimenti statali o regionali e, solo in casi specifici e circoscritti, definiti dalla Regione, nonché di disporre

⁵⁰ A tal proposito, si ricorda che l'art. 18, co. 3, della l.r. n. 11/2004 indica i compiti di Intercent nell'introduzione di «un sistema di negoziazione per gli acquisti di beni e servizi standardizzabili secondo le esigenze comuni, realizzato anche attraverso la stipulazione delle convenzioni» nonché di «procedure telematiche di acquisto di beni e servizi, realizzate sia attraverso gare telematiche, sia attraverso il mercato elettronico regionale». Posto, in ogni caso, che «La modalità inerente la gestione centralizzata degli acquisti di beni e servizi sarà adottata con particolare riferimento alla fornitura di beni e servizi di serie, standardizzati, fungibili e validati dai destinatari» (art. 19, co. 4). Il funzionamento del sistema di acquisto centralizzato è disciplinato, nel dettaglio, dall'art. 21 della suddetta legge, mentre le procedure telematiche di acquisto devono svolgersi secondo i criteri indicati dal successivo art. 22.

che dette agenzie operino prevalentemente con tale amministrazione, con gli enti da essa dipendenti e con gli enti locali presenti sul territorio (co. 7) ⁵¹.

Di grande rilievo per comprendere il ruolo di Intercent nel proprio territorio, è l'analisi dei soggetti in favore dei quali l'agenzia svolge la propria attività.

A riguardo, l'art. 19, co. 5, della l.r. n. 11/2004 ha stabilito che l'attività dell'agenzia debba essere rivolta, in via esclusiva, alla regione, agli enti regionali ⁵², alle aziende del servizio sanitario regionale, agli enti locali, enti, aziende ed istituti da questi costituiti o partecipati e, infine, agli istituti di istruzione scolastica e universitaria. L'agenzia può prestare i propri servizi anche in favore di altre pubbliche amministrazioni, nonché di enti ed organismi di diritto pubblico, pure laddove appartenenti ad altre regioni (art. 19, co. 8). Peraltro, con disposizione di più recente introduzione, si è previsto che possano rientrare in tale novero le società e in generale gli organismi non ricompresi tra quelli citati, costituiti o partecipati in via maggioritaria dalle amministrazioni indicate con finalità di promozione e sostegno delle attività inerenti allo sviluppo economico, sociale, culturale, del territorio ⁵³. Infine, i servizi di Intercent possono essere prestati anche in favore delle organizzazioni di volontariato «iscritte nell'albo regionale o nei registri provinciali delle organizzazioni di volontariato nonché dei centri di servizio al volontariato dell'Emilia-Romagna» ⁵⁴.

Nel disegno del legislatore regionale, quindi, Intercent assume il ruolo di vera e propria «cabina di regia» del sistema degli acquisti, secondo un modello rafforzato anche dalla l.r. n. 28/2007, il cui art. 3 impone alle amministrazioni aggiudicatrici operanti nell'ambito del suddetto sistema regionale di avvalersi di Intercent nei casi e con le forme e modi previsti dalla l.r. n. 11/2004. Inoltre, quando i soggetti elencati possono decidere autonomamente, sulla base delle proprie valutazioni di opportunità, se ricorrere o meno alle procedure centralizzate gestite da Intercent, gli stessi devono comunque effettuare una valutazione preliminare di convenienza in merito agli strumenti ed alle possibilità di acquisto proposti dalla centrale.

La molteplicità e la conseguente ampiezza delle categorie di potenziali destinatari delle attività e dei servizi offerti dall'agenzia ha radice, d'altronde, nel forte collegamento tra la sua azione e il progetto di *e-government* promosso dalla Regione Emilia – Romagna: a questa iniziativa, infatti, partecipano ben quarantanove amministrazioni presenti sul territorio regionale quali utilizzatori del sistema di intermediazione con il mercato nei processi di acquisto. L'obiettivo del medesimo progetto è, d'altronde, indicato nella stessa legge istitutiva di Intercent che richiama espressamente l'importanza di promuovere «la partecipazione delle piccole e medie

⁵¹ In concreto, la prima regolazione dei termini del rapporto tra la Regione ed Intercent sono stati indicati nella delibera della Giunta regionale del 27 gennaio 2005, n. 125, recante lo *Schema di Convenzione 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* (non pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione).

⁵² Si tratta, in particolare, delle agenzie, delle aziende, degli istituti e, in generale, degli organismi di diritto pubblico dalla stessa Regione costituiti, purché privi di personalità giuridica privatistica, nonché dei loro consorzi ed associazioni.

⁵³ Il co. 8 bis dell'art. 19 in esame è stato aggiunto alla l.r. n. 11/2004 dall'art. 32 della l.r. 26 luglio 2007, n. 13.

⁵⁴ Vedi il co. 8 ter dell'art. 19 della l.r. n. 11/2004, aggiunto dall'art. 1 della l.r. 30 novembre 2009, n. 21.

imprese alle diverse procedure di *e-procurement* delle pubbliche amministrazioni» (art. 19, co. 7, l.r. n. 11/2004)⁵⁵.

Infine, con riferimento alla forma giuridica di Intercent, dalla lettura dell'art. 20 della legge istitutiva emerge che la scelta per il modello agenzia operativa sia funzionale ad una successiva trasformazione in società per azioni, avente ad oggetto sociale esclusivo la gestione del sistema centralizzato di acquisti e delle attività a questo strumentali. Tale possibilità è ammessa in ragione dei risultati conseguiti nel consolidamento del sistema di razionalizzazione degli acquisti, come valutati dalla Giunta regionale ed espressi in apposita relazione al Consiglio. In caso di trasformazione, alla società potrebbero partecipare anche altri enti pubblici, a condizione che la Regione mantenga sempre la maggioranza del capitale.

4.1.b. SCR Piemonte s.p.a.

Con la l.r. n. 19/2007, la Regione Piemonte ha istituito la Società di Committenza Regione Piemonte s.p.a. (SCR), società di capitali interamente partecipata dall'amministrazione regionale. Stando al disposto normativo, SCR è stata espressamente costituita quale centrale di committenza, ai sensi delle norme e dei principi comunitari e nazionali in materia ed il suo scopo attiene alla razionalizzazione della spesa pubblica ed all'ottimizzazione delle procedure di scelta del contraente, specialmente con riguardo ai settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle telecomunicazioni e della sanità (art. 1).

Le funzioni e le competenze della società sono rese in dettaglio dal successivo art. 2, co. 2, a mente del quale SCR deve occuparsi della redazione dei documenti preliminari alla progettazione ed alla realizzazione di studi di fattibilità su opere di interesse, dell'acquisto di forniture e servizi (anche mediante sistemi dinamici di acquisizione), dell'aggiudicazione di appalti pubblici secondo quanto previsto dal Codice dei contratti, della conclusione di accordi quadro destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori nonché di tutte le attività accessorie e strumentali alle attività indicate.

Come nel caso di Intercent, anche la SCR s.p.a. svolge la sua attività in favore di molti soggetti. Ai sensi dell'art. 3 della legge istitutiva, infatti, rientrano nel novero dei servizi da essa offerti le medesime categorie ammesse per la predetta agenzia, con l'eccezione dei soggetti del volontariato e con l'aggiunta delle agenzie territoriali per la casa.

Le condizioni a cui è ammesso il ricorso alla società sono, però, differenziate, con modalità che pongono un regime abbastanza stringente all'autonomia dei soggetti coinvolti.

Nello specifico, per i compiti propri della centrale di committenza, la regione, gli enti regionali, gli organismi di diritto pubblico dalla regione costituiti o partecipati, i loro consorzi o associazioni e, infine, gli enti del servizio sanitario regionale, ricorrono

⁵⁵ Ulteriori informazioni possono essere rintracciate nel sito www.intercent.it. Il modello collaborativo emergente in Emilia – Romagna è rilevato anche da A. Leli, *Le centrali d'acquisto territoriali: modelli diversi per un obiettivo comune*, disponibile sul sito www.astrid.eu. L'Autore parla, infatti, di «forte condivisione (e non sovrapposizione) di obiettivi tra l'agenzia regionale e le Amministrazioni del territorio utilizzatrici».

alla SCR s.p.a. per i soli interventi individuati nella programmazione che la Giunta regionale deve effettuare annualmente in relazione alle attività di interesse regionale da assegnare alla società. Tale assetto può essere derogato in caso di urgenza, previa comunicazione alla Giunta. Tutti gli altri soggetti, invece, hanno facoltà di ricorrere alla centrale regionale solamente sulla base di apposite convenzioni.

La l.r. n. 19/2007 si occupa poi di indicare i criteri di gestione che la società deve adottare nell'espletare le sue funzioni (art. 4) e di individuare gli organi della società (art. 5). Questo secondo aspetto, in particolare, ha ricevuto una regolazione specifica nello statuto della società, che dedica il Titolo III, artt. 6 -14, alle indicazioni dei compiti di ciascun organo nonché alle relative modalità di funzionamento ⁵⁶.

4.1.c. Informatica Trentina s.p.a.

Come accennato, l'esercizio della funzione acquisti nel territorio della Provincia autonoma di Trento avviene sulla base di una convenzione stipulata tra l'amministrazione e la Informatica Trentina s.p.a.

La società è stata costituita sulla base della l. prov. n. 10/1980, intitolata *Istituzione di un sistema informativo elettronico provinciale*, nella quale la Provincia ha stabilito di affidare in concessione ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico «l'impianto, lo sviluppo e la gestione del sistema informativo elettronico» finalizzato alla raccolta ed elaborazione di dati socio - economici nell'ambito provinciale nonché al soddisfacimento delle esigenze di automazione della Provincia e di altri enti operanti nel territorio ed interessati a tale servizio (art. 2). L'ambito di attività svolte da Informatica Trentina s.p.a. è, dunque, molto più ampio dell'esercizio dei compiti connessi all'approvvigionamento di beni e servizi in favore di amministrazioni ed enti insistenti nell'ambito provinciale ⁵⁷.

Peraltro, il ruolo della società è stato recentemente riarticolato nel contesto del più ampio processo riformatore che ha interessato la Provincia a seguito dell'emanazione della l. prov. n. 3/2006, recante norme di riordino del sistema amministrativo provinciale. In particolare, con l'obiettivo di assicurare ai soggetti istituzionali strumenti operativi comuni, si è proceduto ad una nuova definizione dei compiti delle agenzie e delle società pubbliche costituite e partecipate dalla Provincia e, in tale contesto, Informatica Trentina s.p.a. è stata individuata quale soggetto chiave operante nel settore dei servizi informatici, sia con riferimento alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, sia in quanto vera e propria «società di sistema». È in tal senso, infatti, che è stata prevista la possibilità di partecipazione al capitale sociale da parte degli enti locali e, contemporaneamente, sono state disposte regole volte a realizzare un nuovo sistema di *governance* societaria ⁵⁸.

⁵⁶ Lo statuto è reperibile sul sito della SRC s.p.a. (www.scr.piemonte.it).

⁵⁷ In proposito, vedi, ad esempio, la descrizione dei servizi offerti nella Carta dei servizi di Informatica Trentina s.p.a. (reperibile in www.infotn.it).

⁵⁸ Vedi, in proposito, la delibera della Giunta Provinciale n. 468/2008, intitolata *Approvazione dello schema di convenzione per la «governante» di Informatica Trentina S.p.A. quale società di sistema, ai sensi degli articoli 33, comma 7 ter e 13, comma 2, lettera b) della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino). Atti conseguenti.* (reperibile in

Per comprendere in che modo, all'interno del descritto procedimento complessivo di riordino, si delinea il ruolo di Informatica Trentina s.p.a. quale centrale di committenza, occorre fare riferimento ad ulteriori disposizioni mediante cui la Provincia ha, nel tempo, progressivamente disegnato l'assetto vigente dei modi di esercizio di tali funzioni da parte della citata società.

Si tratta, in primo luogo, dell'art. 39 bis della l. prov. n. 23/1990, come introdotto dalla l. prov. n. 3/2001. Questa disposizione, intervenendo sulla disciplina dell'attività contrattuale, ha individuato nella Provincia il soggetto deputato a definire convenzioni di acquisto con imprese selezionate attraverso procedura competitiva nonché a costituire consorzi di acquisto di beni e servizi con altri enti operanti sul territorio provinciale. La stessa disposizione ha poi ammesso la possibilità che tali iniziative, se non direttamente realizzate dalla Provincia, potessero essere affidate in concessione a una società per azioni a totale capitale pubblico.

Successivamente, il predetto art. 39 bis è stato modificato dall'art. 71 della l. prov. n. 1/2002, il quale ha aggiunto un periodo al co. 3, prevedendo la facoltà che l'esercizio delle richiamate funzioni in tema di approvvigionamenti potesse essere rimesso «alla società cui sono affidati i servizi disciplinati dalla legge provinciale 6 maggio 1980, n. 10 (Istituzione di un sistema informativo elettronico provinciale)», ovvero alla Informatica Trentina s.p.a..

Questo assetto normativo è stato poi attuato e definito con la del.G.P. n. 1211/2003, a mezzo della quale è stato avviato un importante progetto di *e – procurement* articolato in due fasi: nella prima, di tipo sperimentale, la Provincia ha individuato in Informatica Trentina s.p.a. la società incaricata di realizzare la «struttura di servizio» provinciale per gli acquisti, mentre nella seconda si è proceduto all'avvio a regime mediante la stipulazione, nel 2006, di un'apposita convenzione operativa tra la società e l'amministrazione, così da individuare le concrete modalità di erogazione dei servizi indicati.

La delibera è un documento molto utile per comprendere quale siano stati gli obiettivi che l'amministrazione provinciale si è posta nel momento in cui ha deciso avviare la costruzione di un assetto centralizzato di *procurement* nel proprio territorio e, in specie, quali siano stati i passaggi che l'hanno portata a favorire il modello di una centrale acquisti esterna rispetto al suo plesso organizzativo.

In specie, quanto ai primi, il documento richiama «l'esigenza di ridurre la spesa e di conseguire un recupero di efficienza del settore pubblico» - quali fattori guida - «nella ricerca di scelte gestionali evolute nelle politiche di acquisto, finalizzate alla modernizzazione e alla riorganizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi, realizzate mediante la programmazione dei bisogni, alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento e alla semplificazione delle procedure di spesa». Viene, di

www.delibere.provincia.tn.it). Il funzionamento del sistema descritto non pare, dunque, essere stato influenzato dalla costituzione dell'Agenzia per i servizi prevista dall'art. 39 bis della l. prov. n. 3/2006, come introdotto dall'art. 23 della l. prov. n. 23/2007 ed a mente del quale a detto soggetto avrebbero potuto essere attribuite, in via regolamentare e previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, le attività amministrative di acquisizione di servizi e forniture nonché quelle relative alle procedure di appalto di opere pubbliche. In proposito, vedi il commento di M. Cozzio, *Al via la centrale di committenza trentina con la formula dell'agenzia*, in *Giustizia Amministrativa*, 2009, 7 (reperibile in www.giustamm.it).

seguito, ripercorsa l'evoluzione delle fonti normative statali sulle politiche di acquisto, con attenzione per la possibilità introdotta dalla legge finanziaria 2001 di realizzare l'aggregazione di enti di spesa decentrati per l'elaborazione di strategie comuni di approvvigionamento attraverso la standardizzazione degli ordini per specie merceologiche. Si evidenzia, infine, come, dopo aver costruito a livello provinciale un assetto delle fonti che sostenesse la possibilità di effettuare scelte innovative in tema di *procurement*, l'amministrazione abbia giudicato necessario effettuare un'analisi di fattibilità volta ad «acquisire gli idonei elementi strutturali atti a determinare la realizzabilità economico-finanziaria per la costituzione di una Centrale acquisti locale».

Al termine di questo studio, sono state individuate quattro opzioni possibili tra le quali selezionare quella considerata più opportuna per la costituzione della centrale di committenza: l'individuazione di una struttura interna all'ente provinciale, l'adesione alle convenzioni stipulate da CONSIP, l'adesione a centrali acquisti di tipo «privatistico» e, infine, la costituzione a livello locale di una struttura con funzioni di centrale di committenza. Quest'ultima modalità è apparsa maggiormente in grado di consentire la realizzazione di un'effettiva convenienza nella gestione della funzione acquisti, sia in relazione al dimensionamento quantitativo della spesa per approvvigionamenti, sia con riguardo all'attitudine di creare un sistema a rete sul territorio provinciale in cui siano coinvolti i soggetti istituzionali ivi operanti ed è stata, sulla base di tali motivazioni, prescelta dalla Provincia.

Tuttavia, in luogo di costituire *ex novo* un soggetto cui affidare le competenze in tema di acquisti, è emerso l'orientamento di procedere all'attivazione della centrale di committenza conferendone le relative funzioni alla Informatica Trentina s.p.a.. L'amministrazione provinciale ha, infatti, ritenuto che la società detenesse già le necessarie capacità tecniche e di infrastrutturazione tecnologica utili alla realizzazione del progetto e questo aspetto è parso di rilevante importanza al fine di limitare ad aspetti organizzativi e di carattere giuridico – amministrativo gli impegni derivanti dal nuovo disegno organizzativo.

I rapporti tra la Provincia, i propri enti funzionali, gli enti locali e la società sono stati regolati con apposita convenzione, documento al quale è stata rinviata la definizione di ogni aspetto necessario per lo svolgimento delle funzioni derivanti dall'affidamento in concessione.

Successivamente, all'interno della Informatica Trentina s.p.a. è stata costituita, nell'ambito delle direzioni di linea previste in organigramma, una Direzione acquisti quale unità responsabile di tutte le attività di gestione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi in favore sia delle amministrazioni «clienti», sia della stessa società⁵⁹. È questa struttura che, attraverso una graduale introduzione dei principali strumenti di *e-procurement* (in particolare, avvalendosi di negozi elettronici, gare telematiche e del mercato elettronico), sta esercitando la funzione di centrale acquisti in favore della Provincia, dei suoi enti strumentali, degli enti locali nonché delle università e delle società pubbliche controllate dall'amministrazione provinciale, con risultati significativi già dal primo anno di attività⁶⁰.

⁵⁹ Vedi <http://www.infotn.it/IT/organizzazione/>.

⁶⁰ Vedi ulteriori dettagli in <http://www.infotn.it/IT/approvvigionamenti-eprocurement/>.

4.1.d. Lombardia informatica s.p.a.

Anche in Lombardia, la soluzione adottata è stata quella della centrale di committenza regionale ma con conferimento di funzioni ad una società per azioni già esistente. Nel caso di specie, e come sopra accennato, la Centrale Regionale Acquisti è stata costituita all'interno della Lombardia Informatica s.p.a., in attuazione di quanto disposto dall'art. 1 della l.r. n. 33/07 (c.d. collegato alla legge finanziaria regionale 2008).

Questo provvedimento ha modificato la l.r. n. 14/97, che si occupava di disciplinare l'attività contrattuale della regione e, al fine di razionalizzare le procedure di acquisto, ha stabilito che le stesse potessero essere esperite anche attraverso l'uso di sistemi e strumenti telematici, mediante il ricorso a infrastrutture tecnologiche appositamente predisposte oppure avvalendosi di modalità centralizzate di acquisto, ivi compreso il modello della centrale acquisti di cui all'art. 33 del Codice degli appalti⁶¹.

Ciò detto, si è poi espressamente disposto che le funzioni di centrale di committenza fossero esercitate dalla Lombardia Informatica s.p.a., il cui oggetto sociale è in verità ben più esteso. In particolare, a mente dell'art. 4 dello Statuto si legge che: «La Società ha per oggetto la fornitura di servizi e prestazioni informatiche, nonché ogni attività a tali servizi connessa, contemplati dai piani e progetti approvati dalla Regione Lombardia»⁶².

I compiti della Lombardia Informatica quale centrale acquisti regionale sono stati precisati dall'art. 1, co. 4, della l.r. n. 33/07, il quale ha stabilito che la Lombardia Informatica s.p.a., sulla base della programmazione regionale e con attenzione alle esigenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo di aggregazione degli acquisti rispetto a singole categorie merceologiche, provvedesse a stipulare convenzioni sul modello Consip, ad aggiudicare appalti di beni e servizi destinati ad uno o più soggetti, a concludere accordi quadro e ad istituire sistemi dinamici di acquisto. Secondo il disposto normativo, gli enti suddetti sono quelli di cui all'art. 1 della l.r. n. 30/06 ovvero

⁶¹ La disposizione richiamata ha sostituito l'art. 3, co. 7, della l.r. n. 14/97.

⁶² Tale oggetto ampio è ulteriormente specificato con riferimento alle seguenti attività:

«- la creazione e la conduzione di progetti per l'introduzione e l'utilizzo della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT) nella Regione Lombardia, compresa l'individuazione delle tecniche di gestione più adatte al raggiungimento degli obiettivi di servizio indicati dalla Regione stessa, in un quadro di costi/benefici controllabile;

- l'individuazione di nuove tecnologie (ad esempio: Market Place, Digital Terrestrial Television, etc.) finalizzate a migliorare i processi operativi dell'amministrazione regionale i quali, attraverso la razionalizzazione e semplificazione amministrativa del sistema, creino valore ai servizi per il cittadino, valorizzando gli investimenti già effettuati, relativi ai sistemi ed ai sottosistemi già presenti, nonché valutando gli impegni ed i ritorni di quelli da effettuare;

- l'impostazione e lo svolgimento di gare pubbliche per incarico della Regione, anche a favore di altri organismi di diritto pubblico di interesse regionale, per il reperimento di contraenti privati destinati a realizzare i progetti di cui al punto precedente, ove non affidati alle altre articolazioni della attuale S.p.A. Lombardia Informatica;

- il controllo delle forniture e dei livelli di servizio prestati da terzi alla Regione, nell'ambito di contratti scaturenti dalle gare di cui al punto precedente, allo scopo di identificarne gli impatti operativo - gestionali, di migliorare l'operatività delle innovazioni previste, di monitorare i livelli di servizio di tutte le prestazioni erogate dall'amministrazione, di valutare la persistenza nel tempo degli aspetti costi/prestazioni, anche con riferimento alle alternative eventualmente presenti sul mercato». Lo statuto della Lombardia Informatica s.p.a. è reperibile in www.lispa.it.

gli enti del c.d. sistema regionale: la Regione, gli enti e le aziende (anche autonome), da essa istituiti, gli enti del servizio sanitario regionale e le società regionali. A questo elenco, l'art. 4 dello Statuto della società aggiunge gli enti locali territoriali e, in generale, i soci, precisando che non possono essere forniti servizi a questi soggetti «se non in relazione a specifici contratti, anche multilaterali, nei quali il corrispettivo sia determinato in base ai livelli di mercato»⁶³.

Sotto il profilo organizzativo, come nel caso della Informatica Trentina s.p.a., le funzioni svolte dalla centrale in relazione all'acquisto di beni e servizi, sono state assegnate ad una specifica unità operativa, denominata Direzione Centrale Regionale Acquisti e collocata nell'ambito delle strutture dell'Area Demand della società.

Infine, secondo l'art. 1, co. 6, l.r. n. 33/07, le attività della centrale di committenza devono essere svolte mediante l'uso della piattaforma regionale per l'*e-procurement* già prevista nell'Accordo di Programma Quadro «Società dell'informazione» siglato il 4 aprile 2005. La piattaforma, denominata Sistema di intermediazione telematica (Sintel), deve permettere lo svolgimento di procedure di affidamento da gestire, in tutto o in parte, con sistemi telematici.

4.1.e. InnovaPuglia s.p.a.

Dopo un lungo periodo di sperimentazione, la Regione Puglia ha recentemente disciplinato con fonte legislativa il proprio sistema centralizzato di acquisti, rendendo permanente il modello di cui alla del. G.R. 28 giugno 2005, n. 945.

Questo provvedimento ha regolato la Convenzione quadro fra l'amministrazione regionale e la Società Tecnopolis Csata s.c.a.r.l, avente ad oggetto alcune attività contenute del POR Puglia 2000-2006 in tema di società dell'informazione e di *e-government*. Tra queste, era richiamato il Progetto 2.5, denominato «Centri Territoriali per l'aggregazione dei processi di acquisto degli Enti Locali pugliesi (CAT)», il cui obiettivo consiste nella realizzazione di un sistema telematico a supporto dei processi di *marketplace* per la compravendita di beni e servizi delle amministrazioni presenti sul territorio regionale⁶⁴.

Per l'attuazione delle attività descritte nella convenzione, la Regione ha disposto un affidamento diretto in favore della Tecnopolis s.c.a.r.l, ponendo in essere una procedura legittima secondo le disposizioni vigenti in materia di contratti pubblici al momento della stesura dell'atto, in merito alla quale era stato richiesto ed ottenuto un parere favorevole da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha ritenuto

⁶³ In proposito, si segnala che in diversi punti dello Statuto della società si utilizza il termine «soci» (vedi, ad esempio, art. 3, art. 4, co. 3, art. 6, co. 3), mentre in realtà l'art. 7 dell'atto stabilisce che «*può essere socio solo la Regione Lombardia*». Quanto al rapporto tra la Centrale Regionale Acquisti e gli enti territoriali, si segnala il Protocollo d'intesa siglato tra la Regione Lombardia e l'ANCI Lombardia il 13 giugno 2008 nel quale, tra l'altro, le parti si impegnano a sviluppare specifiche modalità di collaborazione e partecipazione (punto 6) (reperibile in www.centraleacquisti.regione.lombardia.it).

⁶⁴ La bozza della convenzione approvata in via definitiva nel 2005 era, peraltro, già stata oggetto della del. G.R. del 10 agosto 2001 n. 1162.

di poter qualificare la società come organismo di diritto pubblico ai sensi degli indici richiesti dal diritto comunitario per tale figura giuridica⁶⁵.

Successivamente, è stata emanata la l.r. n. 26/2006, alla quale è stata data attuazione con la del. G.R. 3 agosto 2007, n. 1381, che si è occupata in particolare del disposto di cui all'art. 20 della citata legge, recante disposizioni sulla costituzione di unioni di acquisto tra gli enti operanti nel settore sanitario⁶⁶.

In proposito, è rilevante osservare come tale delibera abbia posto le basi per la realizzazione di un progetto di centralizzazione degli acquisti che non interessa solamente la sanità. Ciò è evidente se si guarda agli obiettivi del progetto CAT, mediante cui si vuole realizzare un modello di processo di approvvigionamento *on line* rivolto, oltre che agli enti del servizio sanitario regionale, anche alla Regione ed agli enti a questa collegati. Inoltre, viene prefigurata la realizzazione a regime e la messa in esercizio di un sistema regionale e non settoriale di *e-procurement*, promosso ed esteso su base volontaria anche agli enti locali.

Occorre considerare, inoltre, che la del. G.R. n. 1381/2007 è intervenuta, come si è detto, al termine di una fase di sperimentazione durata quarantadue mesi, nel corso dei quali è stata portata a termine sia la progettazione preliminare, sia quella definitiva del progetto CAT. Per tale ragione, il provvedimento ha chiarito nelle premesse come, al fine di concludere anche la progettazione esecutiva, fosse necessaria la definizione di specifici presupposti normativi e, in specie, la redazione di una bozza di disegno di legge regionale volta ad istituire formalmente il centro di acquisto ed a disciplinarne la struttura, l'organizzazione e le attività.

È in tale contesto che la Regione ha emanato la l.r. n. 4/2010, il cui art. 54 è dedicato specificamente alla Centrale di acquisto territoriale denominata EmPULIA. L'attività della centrale, attraverso il cui utilizzo l'amministrazione regionale intende promuovere la razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi dei soggetti istituzionali aventi sede nel proprio territorio, si fonda sull'uso di strumenti telematici, (in particolare, su un sistema informatico complesso sviluppato nell'ambito del piano regionale di *e-government*) e sulla base di un accordo di programma sottoscritto tra la Regione Puglia, il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero per l'innovazione e tecnologie⁶⁷.

Nuovamente, nel citato provvedimento si specifica che le attività di EmPULIA hanno carattere sperimentale sino alla fine dell'anno 2012 e che solo dopo tale ulteriore periodo, si procederà all'istituzione della centrale acquisto territoriale quale soggetto

⁶⁵ Tra le motivazioni adottate, la Presidenza del Consiglio ha rilevato anche la detenzione della quota di maggioranza da parte della Regione nel capitale azionario della Tecnopolis s.c.a.r.l. Vedi in proposito la nota Pcm 13 luglio 2004, n. 66.

⁶⁶ La delibera è, infatti, intitolata *Sperimentazione del Centro Territoriale per l'aggregazione dei processi di acquisto degli Enti Locali Pugliesi (progetto CAT) ed adempimenti connessi all'art. 20, comma 4, della Legge regionale 9 agosto 2006, n. 26*. L'art. 20, co. 4, della l.r. n. 26/2006 fa riferimento, in particolare, all'istituzione del Nucleo regionale per il coordinamento delle Unioni d'acquisto, collocato presso l'Assessorato alle politiche della salute della Regione ed incaricato della pianificazione, promozione e sviluppo delle attività connesse con l'acquisizione della domanda di beni necessari per il funzionamento delle aziende del servizio sanitario nazionale realizzati sulla base di protocolli d'intesa formulati in ragione di direttive vincolanti impartite dal medesimo Nucleo.

⁶⁷ Il riferimento è all'accordo materia di *e-governement* e società dell'informazione della Regione Puglia sottoscritto il 4 agosto 2004.

competente per l'esercizio in via definitiva delle funzioni di centrale di committenza in favore dei soggetti prima richiamati, ai sensi e secondo il disegno di cui al d.lgs. 163/2006. Aldilà di tale generico rinvio, la l.r. n. 4/2010 si occupa di chiarire quali saranno i compiti di EmPULIA e precisa che la stessa dovrà occuparsi dell'aggiudicazione di appalti destinati alle amministrazioni coinvolte, della stipulazione delle convenzioni quadro del tipo previsto dall'art. 26 della l. n. 488/1999 e della conclusione di accordi quadro ai sensi dell'art. 59 del Codice degli appalti. A queste funzioni, che ricalcano quelle già assegnate da altre Regioni alle proprie centrali, si aggiunge la gestione e tenuta dell'albo dei fornitori *on line* previsto da un apposito regolamento regionale (co. 6).

Il sistema centralizzato progettato dalla Regione Puglia pare, peraltro, articolato nel pieno rispetto delle disposizioni statali sui processi di acquisto di beni e servizi e, in specie, con riferimento a quelle contenute nella l. n. 296/2006: la l.r. n. 4/2010 prevede, infatti, l'obbligatorietà dell'adesione alle convenzioni quadro per le regioni e per gli enti ed aziende del servizio sanitario nazionale e, invece, sancisce la facoltatività di tale adesione per gli enti locali ed i loro consorzi o associazioni, che possono avvalersi della centrale mediante l'emissione di singoli ordinativi di fornitura o partecipando al sistema informatico predisposto per gli approvvigionamenti telematici.

Quanto alla gestione delle funzioni relative alle procedure volte a realizzare la centralizzazione degli approvvigionamenti, la l.r. n. 4/2010 prevede una sorta di doppio livello di responsabilità. In primo luogo, infatti, stabilisce che detta gestione è affidata all'Area organizzazione e riforma dell'amministrazione, incardinata nella Giunta regionale (art. 54, co. 2). Successivamente, però, chiarisce che la Regione si avvale della società *in house* InnovaPuglia s.p.a. per tutta una serie di compiti rilevanti, come la gestione tecnica del sistema informatico di supporto alle attività di EmPULIA, ivi compresa l'assistenza tecnica per la risoluzione delle problematiche tecnico-operative connesse con il suo corretto e regolare funzionamento, nonché lo sviluppo e la promozione del medesimo sistema in relazione al suo utilizzo da parte delle amministrazioni coinvolte e, infine, il supporto alla gestione *on line* dell'albo dei fornitori (co. 10) ⁶⁸.

Il provvedimento non reca ulteriori informazioni sulla citata società, che è nata dalla fusione tra Tecnopolis s.c.a.r.l. e l'Istituto finanziario regionale pugliese Finpuglia s.p.a. nel contesto di un più ampio processo di riorganizzazione delle società partecipate dalla Regione, promosso dalla l.r. n. 7/2008 recante norme finalizzate a conformare tali soggetti giuridici al modello *in house* sulla base delle evoluzioni del diritto comunitario e nazionale in materia.

La razionalizzazione ha comportato, in specie, l'acquisizione alla proprietà regionale di tutte le quote di partecipazione detenute da altri soci nella Tecnopolis

⁶⁸ Nonostante, come si è detto, le attività svolte dalla Regione attraverso EmPULIA abbiano ancora carattere sperimentale, il progetto della centrale acquisti sta producendo risultati significativi sotto diversi aspetti, anche ulteriori rispetto all'originale *mission* di risparmio e razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. La Regione Puglia, infatti, è risultata vincitrice, quale proponente del progetto EmPULIA, del Premio *Lavoriamo insieme* indetto dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione in collaborazione con FORUM PA per l'anno 2009, nell'ambito tematico *Iniziativa per la lotta alla corruzione*, con la motivazione che il processo di centralizzazione ha migliorato fortemente la trasparenza dell'attività contrattuale svolta nel proprio territorio. Per maggiori informazioni vedi il sito www.lavoriamoinsieme.forumpa.it.

s.c.a.r.l. e l'adeguamento del relativo assetto societario. Così facendo, la Regione si è conformata al dettato della Commissione europea che aveva avviato una specifica procedura di infrazione sul presupposto che il rapporto tra la suddetta società e la Regione non soddisfacesse tutti i requisiti dell'*in house*, contrariamente a quanto invece affermato dalla Presidenza del consiglio dei ministri pochi anni prima⁶⁹. In un secondo momento, il processo è stato perfezionato con la fusione che ha dato origine, nel dicembre 2008, ad InnovaPuglia s.p.a., della quale la Regione è ora l'unica proprietaria⁷⁰.

5. Conclusioni.

L'analisi svolta sui modelli adottati dalle regioni per la centralizzazione degli acquisti ha evidenziato una crescente diffusione delle centrali di committenza, sul modello previsto dal Codice degli appalti e in attuazione degli indirizzi posti a base degli accordi tra Stato e regioni per la costruzione del Sistema a rete nazionale di *procurement*.

Le scelte in tal senso adottate dalle amministrazioni regionali presentano alcuni elementi comuni ed altri di differenziazione.

Innanzitutto luogo, la costituzione di centrali di committenza regionali non presuppone l'individuazione di una forma giuridica autonoma rispetto all'amministrazione di origine delle funzioni e, dunque, una collocazione esterna della centrale rispetto all'organigramma della regione di riferimento. Vi sono, infatti, casi in cui le centrali sono incardinate in uffici regionali, che acquisiscono tali competenze nell'ambito di una riarticolazione complessiva dell'assetto organizzativo dell'ente di appartenenza⁷¹. Altrove, la funzione di centrale è svolta da soggetti che si pongono quali capofila rispetto agli acquisti di enti della stessa natura, operando con funzioni di coordinamento sulla base di accordi e protocolli di intesa: è quanto avviene particolarmente a livello sanitario⁷².

Ciò nonostante, se si considerano le ipotesi più recenti di costituzione di centrali a livello regionale, pare emergere, tra le opzioni giudicate più opportune dalle amministrazioni, quella relativa all'affidamento della funzione acquisti a soggetti esterni all'organizzazione amministrativa della regione di riferimento oppure, in alternativa, a soggetti giuridici già esistenti, in diverso modo controllati dall'ente regionale. In entrambe, le ipotesi, quindi, le regioni (spesso sulla base, come si dirà, di lunghi processi di sperimentazione dei progetti di centralizzazione) ritengono più conveniente optare per forme di gestione esternalizzata delle suddette funzioni piuttosto che per una loro amministrazione diretta.

⁶⁹ Vedi a riguardo la procedura n. 2005/2336 avviata nella seduta del 18 settembre 2008, cui ha fatto seguito un secondo sollecito e poi l'adozione di un parere motivato, prima dell'archiviazione disposta per adeguamento al richiamo da parte della Regione Puglia.

⁷⁰ Per ulteriori informazioni in merito, si vedano le premesse della del. G.R. 7 maggio 2009, n. 751 intitolata *Società "in house" Innovapuglia s.p.a. Convenzione per la disciplina di fornitura dei servizi. Affidamento servizi nell'ambito dei programmi comunitari 2007 - 2013* (reperibile in <http://www.regione.puglia.it/index.php?anno=xl&page=burp&opz=getfile&file=1.htm&num=109>).

⁷¹ Sardegna, Sicilia, Veneto ad esempio, ma anche nel Lazio la piattaforma CarLA è gestita, sotto il profilo organizzativo ed amministrativo, da una Direzione regionale.

⁷² Tra gli altri casi, in Emilia - Romagna, nelle Marche e in Molise.

In proposito, è possibile fare due ulteriori osservazioni.

Con riferimento al modello giuridico prescelto per la centrale di committenza, se si fa eccezione per il caso della Regione Emilia – Romagna, che ha provveduto a costituire un'agenzia regionale *ad hoc*, le altre regioni considerate hanno attribuito le competenze di gestione centralizzata degli approvvigionamenti a soggetti già esistenti e dotati di due caratteri ricorrenti: la forma societaria e lo svolgimento di funzioni principali ultronee rispetto a quelle relative agli acquisti di beni e servizi.

In specie, quanto al primo aspetto, si tratta di società che, soprattutto alla luce delle rapide evoluzioni del diritto comunitario ed interno in tema di *in house*, sono state recentemente riorganizzate o, quantomeno, ne è stata riorganizzata la *governance* in modo da renderla compatibile e non in contrasto con gli indicatori necessari all'ammissibilità del suddetto modello (dalla quale peraltro deriva, conseguentemente, la legittimità di eventuali affidamenti diretti da parte dell'amministrazione regionale di riferimento). Da ciò è frequentemente derivato l'acquisto delle quote di eventuali ulteriori soci da parte della regione interessata, per giungere ad un assetto proprietario unitario del capitale azionario⁷³.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, sulla scia di quanto disposto dal Ministero dell'economia e delle finanze sin dalla prima attribuzione di funzioni alla Consip s.p.a., le regioni hanno ritenuto utile avvalersi di società che già si occupavano di innovazione tecnologica, in specie con riferimento alla costruzione e progettazione dei sistemi informativi regionali ed alla diffusione degli strumenti di *e-government*. Così facendo, è stato possibile, da un lato, ottenere tempi brevi per la realizzazione dei progetti di centralizzazione e, dall'altro, minimizzare i costi infrastrutturali derivanti dalla costruzione delle architetture poste a base dei nuovi sistemi di *procurement*, che hanno prospettato, in prevalenza, meri costi di transizione e di adattamento di tecnologie già esistenti ed operative per altre finalità⁷⁴.

La seconda osservazione riguarda il fatto che i sistemi regionali nei quali si è deliberato l'avvio di forme di centralizzazione sul genere descritto sono giunti alla formalizzazione definitiva ed alla messa in esercizio permanente del modello solo dopo lunghe sperimentazioni pluriennali, durante le quali sono state scandite fasi differenti di assestamento dei progetti inizialmente individuati. Sotto il profilo delle fonti, ciò ha comportato in diversi casi la preventiva adozione di atti amministrativi e di atti convenzionali, cui solo al termine del processo sperimentale ha fatto seguito l'emanazione di uno o più provvedimenti di rango legislativo.

Ne è conseguita, specialmente negli anni più recenti, la constatazione di assetti regionali in rapido quanto continuo mutamento, secondo caratteri, tuttavia, differenti rispetto alle frequenti modifiche normative intervenute a livello statale con riguardo al sistema Consip.

Le regioni, infatti, hanno, innanzitutto, dovuto recepire gli adeguamenti ad esse imposti dal diritto comunitario e dalla sua evoluzione rispetto ai criteri di legittimità degli affidamenti diretti a società pubbliche. Per altro verso, però, la sequenza di

⁷³ Sul tema, vedi l'approfondimento di C. Iaione, *Le società in house per i servizi strumentali. Riflessioni sull'art 13 del Bersani*, in www.astrid.eu.

⁷⁴ Nel caso della Regione Lazio, come già accennato, questo profilo appare con specifica evidenza poiché la piattaforma CarLa è stata articolata sulla base di un progetto di riuso della piattaforma Intercent progettata ed utilizzata dalla Regione Emilia – Romagna.

provvedimenti emanati è stata funzionale ad accompagnare l'andamento dei processi sperimentali volti alla misurazione dei costi e dei benefici nell'opzione di centralizzazione prescelta, prima di sancirne l'adozione definitiva.

In tal senso, si tratta senza dubbio di una pratica lodevole, peraltro non comune ai processi di esternalizzazione che le amministrazioni pubbliche pongono in essere, nei quali non è infrequente l'assenza di un tale studio sui possibili effetti che il mutamento organizzativo produrrà rispetto all'assetto pregresso dell'istituzione coinvolta. Anzi, a fronte dell'avvio di processi di esternalizzazione che rispondono a precise strategie di riforma dell'assetto organizzativo, vi sono casi in cui «le esternalizzazioni sono l'esito di sollecitazioni contingenti» che mirano a soddisfare esigenze puntuali di elusione di vincoli e controlli imposti dal legislatore⁷⁵. Così facendo, tuttavia, viene meno il valore potenziale che lo strumento dell'esternalizzazione può assumere per la costruzione di un disegno dell'organizzazione amministrativa nel quale le risorse pubbliche sono impiegate in una prospettiva che, almeno nelle intenzioni degli attori istituzionali deputati a governare detti processi di trasformazione, tende ad una loro allocazione efficiente ed economica rispetto agli interessi pubblici perseguiti.

Si tratta di una riflessione che riguarda il livello statale al pari di quello regionale e locale e che interessa non solo gli enti territoriali ma anche gli altri soggetti pubblici presenti sui diversi livelli territoriali. Nel caso della funzione acquisti pare, tuttavia, che le scelte sinora adottate dalle regioni possano rappresentare un buon punto di partenza per la trasposizione di soluzioni efficaci anche ad altri ambiti di governo.

⁷⁵ G. Napolitano, *La Pubblica Amministrazione e le regole dell'esternalizzazione*, in AA.VV., *Le esternalizzazioni (Atti del XVI convegno degli amministrativisti italo - spagnoli)*, cit., p. 22.

TABELLA N. 1: I MODELLI DI CENTRALIZZAZIONE REGIONALI DEGLI ACQUISTI

Regione	Centrale di committenza	Natura giuridica	Compiti	Legge di riferimento	Altre fonti	Sito
Abruzzo	Ufficio unico acquisti	Ufficio regionale (dovrebbe operare presso la Segreteria regionale sanità e sociale ma non è in organigramma)	ND	l.r. 15/04	del. GR 224/07	www.regione.abruzzo.it
Basilicata*			CAS		del. 1713/06	
Calabria	Stazione Unica Appaltante	Autorità regionale	ND	l.r. 26/07	del. 185/07 - del. 213/08 - del. 277/08	
Campania	SO.RE.SA.	Società per azioni	CAS	l.r. 24/05	del. GR 1452/07	www.soresa.it
Emilia-Romagna	Intercent ER	Agenzia regionale	CAT	artt. 18 – 23 l.r. 11/04	del. P.G.R. n. 293/04 - del. G.R. n. 2163/04	www.intercent.it
	Area Vasta Romagna	Associazione (composta da ASL)	CAS			www.areavastaromagna.it
Friuli-Venezia Giulia	Centro Servizi Condivisi	ASL***	CAS	l.r. 20/04		www.csc.sanita.fvg.it
Lazio	Centrale Acquisti Regione Lazio (C.A.R.La) gestita dalla Direzione regionale Economia e Finanza	Piattaforma di intermediazione digitale (progettata da LAit s.p.a. con riuso della piattaforma Intercent)	CAT	art. 49 l.r. 4/06	del. G.R. 828/07 – del. G.R. 444/07	www.regione.lazio.it www.laitspa.it
Liguria**	Centrale Regionale di Acquisto	Consorzio	CAS	art. 7 l. 14/07 (mod. l. 14/09)		www.regione.liguria.it
Lombardia	Centrale Acquisti	Ufficio interno di Lombardia informatica s.p.a.	CAT	l.r. 33/07 - l.r. 14/97		www.centraleacquisti.regione.lombardia.it

	Accordo Interaziendale Provveditori Est Lombardia AIPEL	Consorzio	CAS			
Marche	ASUR ASL Unica-Capofila	ASL	CAS	l.r. 13/03	del. G.R. n. 6/05	www.asur.marche.it
Molise	Azienda sanitaria Regione Molise ASREM	ASL	CAS			www.asrem.org
Piemonte	SCR Piemonte	Società per azioni	CAT	l.r. 19/07		www.scr.piemonte.it
Puglia	Empulia	Piattaforma di intermediazione digitale (gestita da Innovapuglia s.p.a.)	CAT	art. 54 l.r. n. 4/10	del. G.R. n. 1381/07- del. G.R. n. 945/05	www.empulia.it www.innova.puglia.it
Sardegna	Centro di Acquisto Territoriale	Ufficio regionale	CAT	l.r. 2/07	del. CIPE n. 17/03	www.sardegncat.it
Sicilia	Ufficio regionale per i pubblici appalti	Ufficio regionale (si occupa degli enti ex art. 1 l.r. 241/85 e svolge anche gare con unioni di acquisto)	ND	l.r. 10/93 (abrog. in parte ex art. 42 l.r. 7/02 e mod. l.r. 7/03)		www.regione.sicilia.it
Toscana	ESTAV ASL Unica-Capofila	Agenzia regionale	CAS	l.r. 38/07		www.estav-centro.toscana.it
Trentino-Alto Adige	Direzione acquisti	Ufficio interno di Informatica Trentina s.p.a.	CAT	l. p. n. 3/06 - art. 39 bis l. p. n. 23/90 (intr. l. p. n. 3/01 e mod. art. 71 l. p. n. 1/02) - art. 2 l. p. n. 10/1980	del. G.P. n.1211/03	www.infotn.it
	ASL Unica Trento	ASL	CAS			
Umbria	Agenzia Umbria Sanità	Agenzia regionale	CAS	l.r. 16/07		www.ausumbria.it
Valle d'Aosta	ASL Unica-Capofila	ASL	CAS			www.ausl.vda.it
Veneto	Centro Regionale Acquisti Sanità	Ufficio regionale	CAS		del. G.R. n.702/02 Progetto regionale acquisti	www.regione.veneto.it

Legenda:

CAT – Centrale acquisti territoriale / **CAS** – Centrale acquisti sanità / **ND** – Informazione non disponibile

Note:

* Con del.1713/06 si richiede alle ASL la centralizzazione degli acquisti; nel 2007 si affida la funzione di centrale di committenza all'A.O. San Carlo di Potenza.

** Istituita nel 2007 come centrale di committenza ex art. 33 Codice appalti, a valenza per tutti gli enti regionali, è poi stata ridimensionata ai soli enti SSN nel 2009.

*** Dal 1° gennaio 2010 le attività e funzioni dell'Agenzia regionale CSC sono state trasferite al Dipartimento Servizi Condivisi dell'Azienda Ospedaliero - Universitaria S. Maria della Misericordia di Udine.