



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi

# APPALTI PUBBLICI E CONCORRENZA

*Progetto Concorrenza di Confindustria  
coordinato da*

Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

## Indice

1.	La centralizzazione degli acquisti .....	3
1.1.	L'esperienza italiana: dal Provveditorato alla Consip .....	4
1.2.	Il funzionamento delle convenzioni quadro .....	7
1.3.	L'evoluzione normativa in materia di centralizzazione degli acquisti.....	9
1.4.	Il modello Consip: da strumento di modernizzazione a strumento di contenimento della spesa.....	12
2.	L' <i>e-procurement</i> .....	13
2.1.	L'esperienza italiana.....	14
2.2.	L'esperienza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.....	17
3.	L' <i>e-procurement</i> nelle nuove direttive comunitarie sugli appalti pubblici...	19
3.1.	L'impostazione delle direttive in materia di <i>e-procurement</i> .....	19
3.2.	Gli strumenti informatici nelle comunicazioni, nelle pubblicazioni e nelle presentazioni delle offerte .....	21
3.3.	Le procedure di aggiudicazione elettronica degli appalti.....	22
4.	Prospettive di applicazione del nuovo quadro giuridico comunitario in materia di appalti pubblici elettronici.....	24
	Bibliografia.....	26

## LA CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI E L'E-PROCUREMENT

Emanuela Buscemi\*

### 1. La centralizzazione degli acquisti

A partire dagli anni novanta gli Stati membri dell'Unione europea hanno rivolto un'attenzione crescente ai profili organizzativi e gestionali del *public procurement*, con l'obiettivo di ridurre i costi di gestione dell'attività contrattuale delle amministrazioni attraverso interventi di razionalizzazione organizzativa e di semplificazione procedurale. In particolare, le esigenze di contenimento della spesa pubblica imposte a livello comunitario hanno spinto gli Stati ad utilizzare sempre più spesso modelli centralizzati di gestione degli acquisti, tali da consentire un governo più efficiente della spesa<sup>1</sup>.

La centralizzazione degli acquisti, infatti, permette alle pubbliche amministrazioni di conseguire migliori condizioni economiche grazie all'aggregazione della domanda e all'aumento del proprio potere contrattuale. Un altro importante vantaggio consiste nella riduzione dei costi di transazione derivanti dalla semplificazione delle procedure. Inoltre modelli centralizzati d'acquisto possono favorire l'emersione di aree di spesa pubblica prima sottratte alla concorrenza in quanto, se considerate singolarmente, di dimensione inferiore alle soglie comunitarie.

La centralizzazione può tuttavia produrre anche effetti indesiderati, che devono essere adeguatamente tenuti in considerazione nella definizione dei meccanismi istituzionali. Occorre anzitutto evitare di limitare impropriamente la libertà di scelta delle amministrazioni, che possono avere differenti esigenze di acquisto. Inoltre, una rigida politica di centralizzazione può avere conseguenze negative sulla struttura dell'offerta, causando artificiosamente l'uscita dal mercato di imprese efficienti.

---

\*Assonime.

<sup>1</sup> Sull'argomento cfr. A. Sandulli (a cura di), *I contratti*, in *Diritto amministrativo applicato*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 217-258; L. Fiorentino, *Le centrali di committenza*, p. 63-70, in L. Fiorentino, C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee degli appalti pubblici*, in *Giorn. dir. amm., Quaderni*, n. 9, Milano, Ipsoa, 2004, p. V-272; R. Carata, *Le centrali di committenza*, p. 261-266, 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. XXI-956; L. Fiorentino, *Modello Consip, il quadro normativo vigente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2005, pp. 121-125; L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2004, pp. 269-273.; Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato generale – Dipartimento per le risorse umane e strumentali, *Public procurement network. Public procurement in Europe*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2005, p. 3-223.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica, iniziative di centralizzazione sono state attuate in diversi Stati membri utilizzando modelli organizzativi differenti<sup>2</sup>. Tali esperienze, nonché l'opportunità di individuare una soluzione organizzativa in grado di coniugare le esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica con quella di apertura effettiva alla concorrenza, hanno spinto il legislatore comunitario ad inserire nelle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce specifiche disposizioni in materia di centralizzazione degli acquisti. In particolare le direttive consentono espressamente agli Stati membri di prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di effettuare gli acquisti facendo ricorso ad una centrale di committenza.

La definizione comunitaria delle centrali di committenza tiene conto dei differenti modelli esistenti nei paesi membri, considerando non solo la struttura che "acquista forniture e servizi destinati alle amministrazioni aggiudicatrici", ma anche quella, come la Consip, che "aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici"<sup>3</sup>.

### 1.1. L'esperienza italiana: dal Provveditorato alla Consip

In Italia le recenti politiche di centralizzazione degli acquisti partono dal superamento dell'assetto organizzativo e funzionale imperniato sul Provveditorato generale dello Stato.

Invero, quest'ultimo organismo, istituito nel 1923 con funzioni di acquirente unico di beni e servizi<sup>4</sup>, aveva visto gradualmente scemare le proprie competenze a causa di specifiche norme che nel corso degli anni avevano autorizzato diverse amministrazioni ad agire in autonomia<sup>5</sup>. Di fatto, un modello organizzativo fortemente accentrato non

---

<sup>2</sup> Iniziative significative di centralizzazione sono state, ad esempio, intraprese dalla Danimarca, dalla Francia, dall'Inghilterra e dai Paesi Bassi. Su tali esperienze cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Public procurement network*, cit. e L. Fiorentino, *Le centrali di committenza*, cit., p. 66.

<sup>3</sup> Nella direttiva 2004/18/Ce le centrali di committenza sono definite dall'art. 1, par. 10 e disciplinate dall'art. 11. La disciplina comunitaria è ripresa nell'ordinamento nazionale dallo schema di decreto legislativo recante *Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, elaborato da un'apposita Commissione tecnica (c.d. Commissione de Lise) a seguito della delega contenuta nell'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62. Il profilo di novità che la disciplina comunitaria comporta rispetto al modello organizzativo già avviato in Italia consiste nell'estensione dell'ambito di applicazione anche al settore dei lavori pubblici. In tale senso cfr. L. Fiorentino, *Le centrali di committenza*, cit.; A. Sandulli (a cura di), *I contratti*, cit., p. 249-250; L. Fiorentino, *Verso un Codice unico degli appalti*, in *Astrid-Rassegna*, 23, 2006.

<sup>4</sup> Sul ruolo del Provveditorato dello Stato cfr. G. Borgia, *Il provveditorato generale dello Stato: uno strumento da rivitalizzare*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 1997, p. 590 ss.; L. Fiorentino, *Il nuovo Provveditorato generale dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 1998, p. 1113 ss..

<sup>5</sup> L'area di spesa governata dal Provveditorato, inizialmente molto estesa, si riduce gradualmente, in quanto diverse amministrazioni (trattasi per lo più delle cosiddette amministrazioni d'ordine) ottengono l'autonomia gestionale nel settore degli acquisti, oppure, pur non godendo di tale autonomia, sono dotate di appositi capitoli di bilancio destinati alle forniture di beni e di servizi. L'ultimo intervento riduttivo delle competenze del Provveditorato risale al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, istitutivo dell'Aipa, che attribuisce a ciascuna amministrazione la competenza a procedere direttamente agli acquisti nel settore dell'informatica. Per completare il quadro va aggiunto, infine, che l'articolo 44 della legge n. 224/1994 abroga l'articolo 14 della legge n. 1140/1942 che stabiliva la preventiva autorizzazione del Provveditorato

risultava più coerente con le dimensioni assunte nel tempo dalle pubbliche amministrazioni. Inoltre, il Provveditorato utilizzava procedure di spesa estremamente laboriose e desuete, non più aderenti alle esigenze operative delle pubbliche amministrazioni e non più rispondenti al principio di economicità.

Le spinte centrifughe ponevano a loro volta una serie di problemi: per un verso, esse impedivano di conseguire economie di scala; per altro verso, facevano venire meno l'unicità di indirizzo nel settore, l'uniformità delle procedure e dei prezzi per prodotti omogenei, oltre che la possibilità di assicurare standard minimi di qualità nelle dotazioni.

Era quindi emersa l'esigenza di individuare nuovi assetti organizzativi e funzionali per il governo degli acquisti, anche a fini di contenimento della spesa pubblica.

Tale necessità era strettamente collegata al processo di revisione organizzativa della pubblica amministrazione avviato fin dai primi anni novanta<sup>6</sup> grazie al quale si era progressivamente affermato un modello di gestione fondato sulla responsabilizzazione della dirigenza, in connessione con la nuova articolazione del bilancio dello Stato in centri di responsabilità decisionale<sup>7</sup>.

Inoltre, l'esigenza riformatrice si inquadra nella più ampia azione di risanamento finanziario enunciata nel documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) per gli anni 1997-1999, il quale attribuiva un ruolo centrale alla riduzione delle spese e in particolare al contenimento delle spese di gestione della "macchina pubblica" da ottenersi con la riduzione di sprechi ovvero con l'eliminazione di irrazionalità organizzative<sup>8</sup>.

In tale contesto, prende il via una riflessione critica sulla contrattualistica pubblica a seguito dei risultati ottenuti da un accurato studio del 1993 sui prezzi praticati alle pubbliche amministrazioni<sup>9</sup> nonché da un'indagine conoscitiva dei Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato sull'efficacia e l'economicità dell'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, pubblicata nel 1997<sup>10</sup>. Quest'ultima indagine, condotta su realtà organizzative differenti e su diverse categorie merceologiche, fa emergere un quadro degli acquisti pubblici improntato alla totale casualità. I risultati che fanno maggiormente riflettere sono la scarsa

---

per accertare l'indispensabilità e la congruità della spesa ogni qualvolta i singoli ministeri, dotati di autonomia, effettuassero spese a carico dei loro stati di previsione.

<sup>6</sup> Cfr. l'articolo 3, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (ora articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) che riforma l'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni puntando in particolare sulla responsabilizzazione della dirigenza e sulla verifica dei risultati.

<sup>7</sup> Cfr. la legge 3 aprile 1997, n. 94 e il decreto legislativo agosto 1997, n. 279.

<sup>8</sup> In tal senso cfr. L. Fiorentino, *Il nuovo Provveditorato*, cit., p. 1116.

<sup>9</sup> Cfr. P. Marconi, *Indagine sui prezzi dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche nel 1993: analisi metodologica dei risultati*, ISPE, *Documenti di lavoro n. 35/96*, Roma, 1995.

<sup>10</sup> Cfr. Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – Ragioneria generale dello Stato – Servizi ispettivi di finanza, *Analisi dell'efficacia e dell'economicità delle forniture dei beni e servizi presso la pubblica amministrazione*, giugno 1997. L'indagine condotta dai Servizi ispettivi di finanza ha riguardato un campione di settantatré soggetti scelti tra amministrazioni centrali, enti pubblici istituzionali, enti delle forze armate e di polizia e aziende dei servizi sanitari ed ospedalieri. Sono stati considerati solo beni o servizi oggetto di acquisizioni ricorrenti (cancelleria, alimentari, attrezzatura da ufficio, attrezzature sanitarie, medicinali e prodotti assimilati, casermaggio e vestiario, locazioni ed assicurazioni).

programmazione dell'attività di approvvigionamento e l'elevata variabilità dei prezzi per prodotti omogenei.

Un primo tentativo di trasformare il Provveditorato, da organismo operativo in struttura di servizio atta a fornire la propria consulenza in materia contrattuale e tecnica alle amministrazioni di spesa, non produce gli esiti sperati<sup>11</sup>.

In occasione della legge finanziaria per il 2000 viene dunque varata un'altra riforma dei metodi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni volta a superare in modo definitivo il modello organizzativo e funzionale del Provveditorato e ad introdurre nuovi meccanismi di razionalizzazione, favorendo al contempo l'uso delle tecnologie informatiche, in coerenza con il piano nazionale di *e-government*.

In particolare, l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000) attribuisce al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi Ministero dell'economia e delle finanze) la funzione di stipulare convenzioni quadro – anche avvalendosi di società di consulenza specializzate – con le imprese fornitrici individuate nel rispetto della normativa vigente in materia di scelta del contraente. Le imprese così prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi stabiliti nelle convenzioni, ordinativi di forniture da parte di singole amministrazioni, sino alla concorrenza della quantità massima complessiva predeterminata.

A livello funzionale il legislatore individua, dunque, nelle convenzioni quadro lo strumento per conciliare le esigenze di coordinamento, attraverso la centralizzazione della scelta del fornitore, con le esigenze di autonomia dei singoli centri di spesa. Sono infatti le amministrazioni a decidere se, quando e come acquistare beni e servizi.

A livello organizzativo, con il decreto ministeriale 24 febbraio 2000 il Ministero dell'economia e delle finanze conferisce alla società Consip, da esso interamente posseduta, l'incarico di concludere per suo conto e per conto delle altre pubbliche amministrazioni le suddette convenzioni quadro. A tal fine la Consip assume la funzione di amministrazione aggiudicatrice ed è chiamata ad operare in veste di centrale degli acquisti, ponendo fine alla pregressa polverizzazione dei centri di responsabilità.

Due sono le ragioni alla base della scelta di Consip quale struttura operativa da utilizzare per la stipula e la gestione delle convenzioni: la flessibilità organizzativa di una società, seppure a totale capitale pubblico, rispetto ad una struttura tradizionale; le competenze informatiche da essa possedute, in vista dell'utilizzo delle moderne tecnologie per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Difatti il programma strategico di contrattazione centralizzata affidato alla Consip comporta non solo la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni, nonché il controllo e la verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, ma anche la realizzazione di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione della riforma<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. l'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430. Il nuovo modello mirava a costituire un organismo simile al *National Procurement Denmark*, che non effettua acquisti ma svolge un ruolo di facilitatore e di consulente delle amministrazioni. La riforma non produce i risultati attesi in ragione del fatto che "il processo avviene in modo conflittuale, senza il necessario coinvolgimento della dirigenza e soprattutto in un contesto poco propenso all'innovazione", in tal senso L. Fiorentino, *Gli acquisti on-line: la disciplina normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2002, p. 589.

<sup>12</sup> In tal senso cfr. la circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 23 giugno 2000, n. 1.

Prende così avvio un processo di modernizzazione che ha come principali obiettivi il miglioramento dei livelli di servizio, la semplificazione dei processi di approvvigionamento nonché la razionalizzazione e il contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni<sup>13</sup>.

## **1.2. Il funzionamento delle convenzioni quadro**

Il modello di funzionamento delle convenzioni quadro si basa su un sistema i cui attori principali sono le pubbliche amministrazioni, i fornitori e la Consip<sup>14</sup>. Il processo di stipula delle convenzioni prevede diverse fasi.

In primo luogo la Consip realizza indagini di mercato e procede ad un'analisi della domanda delle pubbliche amministrazioni, volta ad individuare le categorie merceologiche di beni o servizi più significative sulle quali concentrare le attività di razionalizzazione.

Nella fase successiva la Consip predisponde la documentazione di gara, la invia alle Autorità competenti (Agcm, Cnipa) per ottenere un parere di congruità e, tramite le procedure previste dalla normativa vigente in materia di scelta del contraente, individua le imprese fornitrici con cui stipulare le convenzioni quadro.

Con la stipula delle convenzioni si definiscono in via generale tutte le condizioni contrattuali ed economiche necessarie alla conclusione dei singoli contratti di acquisto. Ciò non comporta alcun impegno di spesa per le amministrazioni, le quali, dopo aver definito i propri fabbisogni e i requisiti di acquisto, provvedono agli approvvigionamenti rivolgendosi direttamente ai fornitori. L'adesione alle convenzioni da parte delle amministrazioni avviene dunque solo attraverso l'emissione dell'ordinativo di fornitura. Le amministrazioni in questo modo dispongono anche di dati analitici per il controllo della spesa e gestiscono direttamente i pagamenti nei confronti dei fornitori.

Il modello prevede infine che la Consip svolga una funzione di monitoraggio delle forniture, al fine di garantire il rispetto dei livelli qualitativi prefissati<sup>15</sup>. È inoltre prevista la costituzione di un sistema integrato di rilevazione dei livelli di servizio reso dai fornitori alle amministrazioni.

---

<sup>13</sup> Il percorso innovativo intrapreso porta all'inevitabile soppressione del Provveditorato generale dello Stato ad opera del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 147.

<sup>14</sup> Per attuare il programma di razionalizzazione degli acquisti la Consip opera attraverso una struttura interna dedicata: la Direzione Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione (Darpa).

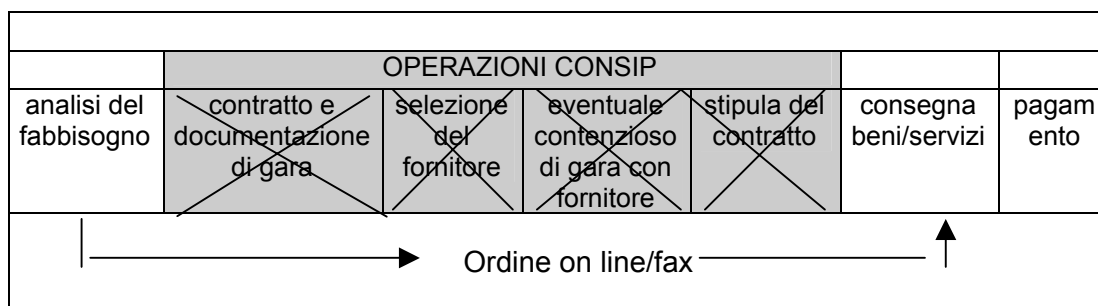
<sup>15</sup> Gli strumenti utilizzati per effettuare il monitoraggio sono tre: le verifiche ispettive, che hanno l'obiettivo di accertare oggettivamente il rispetto dei livelli di servizio previsti all'interno dei capitolati tecnici delle convenzioni e sono effettuate da organismi di ispezione accreditati, scelti tramite procedura di gara ad evidenza pubblica; i questionari, somministrati a campioni di amministrazioni ordinanti; i reclami, segnalazioni spontanee inviate dalle amministrazioni.

IL PROCESSO DI STIPULA E GESTIONE DI UNA CONVENZIONE			
Studio di fattibilità e definizione delle strategie	Scelta del fornitore e stipula della convenzione	gestione della convenzione	Monitoraggio dei livelli di servizio
<ul style="list-style-type: none"> <li>- individuazione di opportunità</li> <li>- studio di fattibilità</li> <li>- definizione delle strategie di gara</li> <li>- approvazione della strategia di gara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- predisposizione documentazione di gara</li> <li>- acquisizione parere autorità garante</li> <li>- pubblicazione documentazione di gara</li> <li>- esecuzione ed aggiudicazione gara</li> <li>- stipula convenzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- monitoraggio del livello massimale</li> <li>- eventuale estensione</li> <li>- eventuale proroga temporale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effettuazione verifiche ispettive</li> <li>- erogazione survey</li> <li>- analisi reclami</li> <li>- promuovere azioni correttive</li> </ul>

Al fine di assicurare un efficiente funzionamento del modello è previsto l'utilizzo di tecnologie innovative di *e-procurement*. Relativamente alle convenzioni quadro la Consip ha attivato i cosiddetti negozi elettronici, vetrine virtuali nell'ambito delle quali le pubbliche amministrazioni possono emettere ordinativi di fornitura *on line*, direttamente ai fornitori, tramite il portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)<sup>16</sup>.

I vantaggi che si possono ottenere con la stipula di una convenzione quadro riguardano per un verso il conseguimento di prezzi competitivi, per altro verso la semplificazione dei processi d'acquisto. I risparmi di spesa derivano dalla riduzione dei costi unitari, ottenuta grazie all'aggregazione della domanda e all'espletamento di procedure ad evidenza pubblica. La semplificazione deriva dal fatto che la Consip è direttamente responsabile di molteplici fasi del processo di acquisto – comprensione dei fabbisogni, definizione della documentazione di gara, gestione dell'aggiudicazione, eventuale gestione del contenzioso connesso con la procedura ad evidenza pubblica – riducendo, in tal modo, gli oneri a carico delle singole amministrazioni.

Tabella 2 – Le semplificazioni del processo di acquisto



<sup>16</sup> Il negozio elettronico consente di prendere visione dell'intera gamma di prodotti/servizi a disposizione dell'utente il quale, una volta ottenuta la registrazione del proprio account (user name e password) può selezionare il prodotto e memorizzarlo in un carrello disponibile fino alla fase di validazione ed invio dell'ordine. Terminata la scelta dei prodotti è possibile inviare on-line l'ordine direttamente al fornitore.



### 1.3. L'evoluzione normativa in materia di centralizzazione degli acquisti

Il “modello Consip”, originariamente previsto come obbligatorio per le sole amministrazioni dello Stato, nel corso degli anni per ragioni di finanza pubblica ha subito modifiche sostanziali che hanno alternativamente ampliato o ristretto la sfera degli enti e delle amministrazioni obbligate ad aderire alle convenzioni, ovvero ad utilizzarne i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle convenzioni stesse.

Per maggior chiarezza espositiva è possibile distinguere quattro fasi dell'esperienza condotta dalla Consip<sup>17</sup>.

Nella fase iniziale, inaugurata dall'articolo 26 della legge finanziaria per il 2000, il ricorso alle convenzioni Consip è obbligatorio solo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Per tutte le altre pubbliche amministrazioni vi è la facoltà di aderire ovvero di utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzione<sup>18</sup>. Questa impostazione si rileva subito efficace. Molti enti dotati di autonomia, tra cui enti locali, università ed aziende sanitarie, vedono in Consip una struttura di servizio agile ed aderiscono autonomamente alle convenzioni, contribuendo ad un primo successo del modello<sup>19</sup>.

Il percorso intrapreso trova conferma nell'articolo 59 della legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di promuovere la formazione di aggregazioni tra enti decentrati di spesa (province, comuni, aziende sanitarie ed ospedaliere, università) al fine di elaborare strategie comuni di acquisto e di procedere all'eventuale stipula di convenzioni valide su parti del territorio nazionale. Gli enti non hanno l'obbligo di aderire alle convenzioni ma sono tenuti a motivare i provvedimenti con cui procedono all'acquisto a prezzi e condizioni meno vantaggiosi.

Per esigenze di contenimento della spesa viene però ben presto avviata una seconda fase, in cui è compiuta un'inversione di rotta. La legge finanziaria per il 2002 prevede che province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali per procedere ad acquisti in maniera autonoma sono tenuti ad utilizzare i prezzi delle

---

<sup>17</sup> In tal senso cfr. L. Fiorentino, *Modello Consip, il quadro normativo vigente*, cit.; L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2005*, cit.

<sup>18</sup> La versione originale dell'articolo 26, comma 3, della legge n. 488/1999 disponeva: “Le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate [...] Le restanti pubbliche amministrazioni hanno facoltà di aderire alle convenzioni stesse, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento”.

<sup>19</sup> L'iniziale successo del modello organizzativo basato sulla Consip è dovuto anche all'azione di affiancamento che essa svolge nei confronti delle amministrazioni, avviando vere e proprie azioni di miglioramento organizzativo e gestionale.

convenzioni come base d'asta al ribasso<sup>20</sup>. In questa stessa fase, poi, l'obbligo di aderire alle convenzioni Consip viene esteso alle aziende sanitarie e ospedaliere<sup>21</sup>.

Il sistema è ulteriormente irrigidito dall'articolo 24 della legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289). Tale norma da un lato abbassa a cinquantamila euro la soglia al di sopra della quale le amministrazioni che espletano procedure aperte o ristrette devono applicare la normativa nazionale di recepimento della disciplina comunitaria in materia di appalti; dall'altro, estende l'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip a tutti gli enti pubblici istituzionali (amministrazioni dello Stato, regioni, enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici e organismi di diritto pubblico). È inoltre prevista la nullità dei contratti stipulati in violazione dei predetti obblighi e la responsabilità amministrativa dei dipendenti che li hanno sottoscritti<sup>22</sup>.

In questa fase emergono rilevanti problemi nei rapporti della Consip con le amministrazioni e con il sistema delle imprese. Per quanto concerne le amministrazioni, la Corte dei Conti rileva come il primo triennio di implementazione del sistema di centralizzazione degli acquisti sia caratterizzato da un insoddisfacente livello qualitativo delle forniture e dei servizi resi dalle imprese selezionate, dalla scarsa chiarezza sui risparmi conseguiti, nonché da una tendenziale burocratizzazione che ha appesantito, anziché snellire, i rapporti con le amministrazioni<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda gli operatori economici, l'obbligo di ricorrere alle convenzioni causa forti tensioni con il tessuto economico locale ed in particolare con le piccole e medie imprese, che difficilmente riescono ad aggiudicarsi le gare bandite dalla Consip<sup>24</sup>. In tale contesto nasce il movimento di imprese denominato *Controconsip*: "chiaro indicatore di come sistemi normativi incoerenti possono generare stress tra i sistemi economici e le istituzioni"<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. l'articolo 24, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. L'articolo 24, comma 7, prevede altresì che gli enti locali emanino direttive affinché gli amministratori da loro designati negli enti e nelle aziende promuovano l'adesione alle convenzioni.

<sup>21</sup> Cfr. l'articolo 2 del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, successivamente convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405.

<sup>22</sup> Tale norma introduce problemi di compatibilità del "modello Consip" con il processo federalistico e di decentramento avviato dalla riforma del titolo V della Costituzione. In particolare diverse regioni hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dall'articolo 24 della legge n. 289/2002, contestando il potere legislativo statale in materia di acquisti pubblici. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 345/2004 ha ritenuto, invece, pienamente ammissibile la potestà legislativa statale in materia di acquisti pubblici riconducendola alla tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. Secondo la Corte, infatti, la "forza" di questa "materia-non materia", definita come competenza trasversale, vale di per sé a legittimare un eventuale intervento statale su settori apparentemente di sola spettanza regionale. In tal senso cfr. anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 417/2005.

<sup>23</sup> Corte dei Conti – Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti della spesa nelle amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003*, delibera n. 26/2003/G.

<sup>24</sup> I maggiori problemi sono emersi in seguito ad alcune gare aventi ad oggetto i servizi di *facilities* (pulizia, manutenzione di impianti) necessari al funzionamento degli edifici pubblici. Tale mercato è infatti composto prevalentemente da piccole e medie imprese che però non riescono a competere con i grandi gruppi ed in definitiva ad aggiudicarsi le gare bandite dalla Consip. Le piccole e medie imprese si trovano, così, a dover negoziare in qualità di sub-appaltatori, le condizioni delle loro prestazioni.

<sup>25</sup> Così L. Fiorentino, *Nuovi modelli organizzativi, tecnologie, processi nel public procurement: opportunità per maggiore concorrenza, efficienza, rinnovamento del mercato?*, Relazione al seminario "Più valore alla

A causa dei significativi problemi emersi, il progetto di razionalizzazione e potenziamento del sistema di centralizzazione degli acquisti forma oggetto di un repentino ripensamento. La terza fase si caratterizza per la rivisitazione del quadro normativo esistente che ha inizio con la legge 1° agosto 2003, n. 212, la quale modifica il regime di obbligatorietà di adesione alle convenzioni<sup>26</sup>. Il cambio di rotta è, poi, definitivamente sancito dalla legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) che ridisegna completamente il sistema di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni.

Attualmente l'adesione alle convenzioni stipulate dalla Consip è facoltativa per tutte le pubbliche amministrazioni. Queste ultime possono scegliere se utilizzare le convenzioni quadro ovvero procedere autonomamente all'acquisizione di beni e servizi. In quest'ultimo caso però, se è attiva una convenzione Consip e i beni sono tra loro comparabili, esse debbono utilizzarne i parametri di prezzo-qualità<sup>27</sup>.

Le amministrazioni possono, inoltre, decidere se continuare ad utilizzare le convenzioni o recedere dagli atti negoziali precedentemente stipulati con i fornitori selezionati dalla Consip.

Le regioni, le aziende sanitarie ed ospedaliere, gli enti locali e le università che non aderiscono alle convenzioni devono motivare i provvedimenti con cui procedono all'acquisto di beni e servizi a prezzi e condizioni meno vantaggiosi di quelli previsti nelle convenzioni.

Le regioni devono adottare le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere attuino i principi di cui all'articolo 26 della legge finanziaria per il 2000 e all'articolo 59 della legge finanziaria per il 2001.

Inoltre, nel quadro delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, la Consip, attraverso proprie articolazioni territoriali, può fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali e loro consorzi, assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali, nel rispetto dei principi di concorrenza.

La facoltatività della adesione alle convenzioni Consip, così come disegnata dalla legge finanziaria 2004 e riaffermata dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 è, nell'ultima fase, rimessa in dubbio dalla legge finanziaria per il 2006, la quale, in presenza di certe condizioni, reintroduce per le amministrazioni pubbliche (ad eccezione delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale) l'obbligatorietà di adesione alle convenzioni, la nullità dei contratti stipulati in violazione e la responsabilità del dipendente che sottoscrive il contratto. In

---

pubblica amministrazione. Appalti pubblici tra efficienza e trasparenza", Roma, 23 novembre 2005, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

<sup>26</sup> Gli enti pubblici, le società pubbliche, i concessionari di pubblici servizi e tutte le amministrazioni pubbliche (ad eccezione degli uffici centrali delle amministrazioni statali) non sono più obbligati ad utilizzare per i propri acquisti le convenzioni quadro, hanno la facoltà di aderire ad esse o utilizzare i parametri di qualità e prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzione. Le convenzioni che può stipulare Consip sono limitate all'acquisto di beni e servizi caratterizzata "dall'alta qualità...e dalla bassa intensità di lavoro" (articolo 5, della legge n. 212/2003)

<sup>27</sup> L'articolo 26, comma 3, della legge n. 488/1999, così come modificato stabilisce che "le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.....".

particolare l'obbligatorietà delle convenzioni è prescritta a decorrere dal secondo bimestre del 2006 "qualora dal monitoraggio delle spese per beni e servizi emerge un andamento tale da poter pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi indicati nel patto di stabilità e crescita presentato agli organi dell'Unione europea"<sup>28</sup>.

#### **1.4. Il modello Consip: da strumento di modernizzazione a strumento di contenimento della spesa**

Come emerge dai paragrafi precedenti, il modello di centralizzazione degli acquisti imperniato sulla Consip nasce, nel 2000 come strumento di modernizzazione<sup>29</sup>.

Il "modello Consip" nelle intenzioni originarie del legislatore, infatti, non solo garantisce l'autonomia delle singole amministrazioni in coerenza con la riforma della struttura del bilancio, ma si configura prevalentemente come un'organizzazione di servizio in grado di fornire alle pubbliche amministrazioni un'assistenza globale nel settore del *public procurement*. Inoltre, la Consip dà impulso all'innovazione gestionale sfruttando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie grazie alle proprie competenze in materia.

Esigenze di finanza pubblica però condizionano l'innovatività dell'esperienza. I Governi succedutisi a partire dal 2000, pur essendo espressioni di coalizioni diverse, introducono progressivamente meccanismi di obbligatorietà che hanno la loro massima esasperazione nella legge finanziaria per il 2003 e che snaturano il "modello Consip", trasformandolo sempre più in uno strumento di contenimento della spesa.

Tale approccio, definito "ragionieristico"<sup>30</sup> in quanto trova solo nel prezzo il proprio parametro di riferimento, produce effetti economici negativi sia sulle singole amministrazioni che sul corretto dispiegarsi delle dinamiche di mercato con una forte penalizzazione della capacità competitiva delle piccole e medie imprese.

L'estensione alle amministrazioni decentrate dell'obbligo di adesione alle convenzioni risulta, da un lato poco, compatibile con la maggiore autonomia decisionale e la responsabilizzazione di tipo manageriale attribuita a tali amministrazioni dalle riforme degli ultimi anni; dall'altro, il sistema dell'obbligatorietà delle convenzioni ha prodotto in molti casi vantaggi ed opportunità commerciali soltanto per le imprese di grandi dimensioni.

È necessario inoltre sottolineare la scarsa adattabilità del modello centralizzato degli acquisti a settori ad elevata specificità, come il mercato dei dispositivi medici, in cui il versante dell'offerta è per lo più composto di piccole e medie imprese che operano a livello locale. In questo caso, la centralizzazione degli acquisti ha ridotto in modo significativo le opportunità di accesso al mercato da parte degli operatori del comparto che si sono trovati a fronteggiare un soggetto pubblico dotato di un potere

---

<sup>28</sup> L'articolo 1, comma 22 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

<sup>29</sup> A tal riguardo, la Corte dei Conti, nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2002*, qualifica il modello di centralizzazione degli acquisti imperniato sulla Consip quale "innovazione di sistema", in grado cioè di dispiegare ripercussioni di ordine generale sul complessivo assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche.

<sup>30</sup> Cfr. in tal senso R. Pardolesi, A. Renda, G. Colangelo, *Le prospettive di mercato e l'incerta regolamentazione degli acquisti di tecnologie mediche*, Law and Economics Lab, 2006.

contrattuale sempre più forte, producendo effetti indesiderabili sulla competitività dell'intero settore<sup>31</sup>.

Per effetto dell'intervento normativo contenuto nella legge finanziaria per il 2004, il "modello Consip" viene orientato nuovamente verso la sua originaria missione, vale a dire l'attività di assistenza alle amministrazioni pubbliche nel settore del *public procurement*. In tale rinnovato contesto normativo la Consip può esaltare il proprio ruolo di struttura di coordinamento intelligente del sistema: una centrale che organizza il mercato elettronico, che garantisca la interoperabilità dei sistemi di *e-procurement*, che aiuti le regioni e le autonomie a costruire sistemi coerenti.

## 2. L'*e-procurement*

La scelta del Ministero dell'economia e delle finanze di individuare la *Consip*, quale società da specializzare negli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni, è stata effettuata anche in ragione delle competenze da essa maturate nel settore informatico.

Grazie a tali competenze la *Consip* ha infatti sfruttato, fin da subito, le più moderne tecnologie per favorire il proprio rapporto con le amministrazioni e per facilitare l'incontro tra fornitori e amministrazioni aggiudicatrici, promovendo una serie di iniziative sperimentali finalizzate alla costruzione di un sistema di *e-procurement* pubblico.

L'*e-procurement* è una modalità di gestione delle procedure negoziali per l'acquisto di beni e servizi che sfrutta le possibilità offerte dallo sviluppo della rete *internet* e del commercio elettronico<sup>32</sup>.

Il crescente interesse, manifestato sia a livello comunitario che nazionale<sup>33</sup>, per l'introduzione di sistemi di *e-procurement* nel settore degli appalti pubblici è ascrivibile alla concreta possibilità, offerta da tali strumenti, di razionalizzare le procedure di approvvigionamento.

---

<sup>31</sup> La risposta delle imprese del settore alla morsa della razionalizzazione degli acquisti è stata una progressiva riduzione della spesa in ricerca e sviluppo e la ricerca di forme di collaborazione che potessero in qualche modo incrementare la probabilità di ottenere almeno quel numero minimo di forniture che ne garantissero la sopravvivenza sul mercato. In quest'ottica, particolare preoccupazione desta il progressivo ricorso al modello del *general contractor* nelle forniture alle aziende sanitarie e alle aziende ospedaliere. Un modello che è stato indebitamente importato dalla diversa realtà del *project financing* e che finisce con il creare indubbi svantaggi di medio e lungo periodo, deprimendo ad un tempo l'efficienza delle forniture e le prospettive del mercato. Per un'accurata analisi di tali problematiche cfr. R. Pardolesi, A. Renda, G. Colangelo, *Le prospettive di mercato*, cit.

<sup>32</sup> Sull'argomento cfr. D. Colaccino, *E-public procurement*, in AA.VV., *Le innovazioni nei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni. L'esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Il sole 24 ore, 2005, p. V-166; F.P. Anelli, *E-procurement e outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Astrid – Rassegna*, 12, 2005; D. Colaccino, *Piano strategico per l'implementazione dell'e-public procurement. Spunti di riflessione*, in *Astrid – Rassegna*, 2, 2006; L. Fiorentino, *Gli acquisti on-line*, cit., p. 585-594; A. Natalini, *Bandi di gara on line: ritardi ed incertezze*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2004, pp. 1224-1228.

<sup>33</sup> In Italia, l'interesse per l'*e-procurement* è emerso già nel *Piano nazionale per l'e-government* approvato il 22 giugno 2000 (Azione 12), nonché nelle *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione*, emanate il 21 dicembre 2001.

Invero, gli studi condotti e le esperienze già realizzate rivelano come l'uso di sistemi tecnologici avanzati per l'acquisto di beni e servizi comporti indubbi risparmi costituiti da una diminuzione dei costi relativi alla ricerca del prodotto da parte delle amministrazioni e da una riduzione delle spese sostenute per le transazioni commerciali.

Vi sono, inoltre, altri importanti vantaggi legati all'informatizzazione delle procedure di approvvigionamento. Gli strumenti di *e-procurement* aprono il mercato dei beni e dei servizi ad una più ampia concorrenza, l'uso di *internet* facilita la circolazione delle informazioni e l'accesso alle gare bandite dalle amministrazioni pubbliche, rafforzando in tal modo, il principio della *par condicio* delle imprese a partecipare alla gara. Infine affidare la scelta del contraente ad un sistema automatizzato, garantendo la tracciabilità e l'archiviazione digitale di ogni singola fase, contribuisce ad accrescere la trasparenza del processo d'acquisto<sup>34</sup>.

Naturalmente, l'introduzione di modelli di *e-procurement* pubblico deve avvenire tenendo conto dell'effettiva capacità tecnologica e culturale delle piccole e medie imprese, nonché della situazione di arretratezza informatica ed organizzativa di molte pubbliche amministrazioni.

## 2.1. L'esperienza italiana

In Italia, grazie alle competenze maturate dalla Consip nel settore delle tecnologie dell'informazione, la sperimentazione di modelli di *e-procurement* è iniziata relativamente presto. Infatti, ancor prima che venisse emanata una specifica disciplina in materia, la Consip si è dotata, attraverso una selezione operata con gara comunitaria, di un'infrastruttura tecnologica per sperimentare meccanismi di acquisto elettronico a legislazione vigente.

Dapprima, sfruttando le possibilità offerte dall'emanazione del testo unico in materia di documentazione amministrativa (decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000) in ordine all'utilizzo delle nuove tecnologie per il perfezionamento della documentazione e dei procedimenti amministrativi, la Consip ha sperimentato la conclusione *on line* delle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 488/1999, attraverso lo strumento dei negozi elettronici (cfr. il precedente paragrafo 2).

Successivamente, la società ha sperimentato vere e proprie aste *on line*, effettuate sia per proprio conto sia per fornire supporto ed assistenza ad enti locali, aziende sanitarie e università<sup>35</sup>. I consistenti risparmi percentuali ottenuti grazie all'utilizzo delle aste *on line* rispetto all'importo posto a base d'asta, hanno indotto anche alcune amministrazioni locali a provare modelli di transazione basati sull'utilizzo delle nuove tecnologie.

È quindi emersa l'esigenza di un intervento normativo volto a creare un contesto favorevole allo sviluppo degli strumenti di *e-procurement*.

A tal proposito l'articolo 24, comma 4, della legge 24 novembre 2000, n. 340 ha disposto che con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, siano "definite le procedure di scelta del

<sup>34</sup> In tal senso cfr. D. Colaccino, *E-public*, cit., p. 62. cit.

<sup>35</sup> Sulle sperimentazioni di aste *on line* effettuate dalla Consip s.p.a. ancor prima dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002 cfr. F. Cerisano, *P.a., aste on line al debutto*, in *Italia Oggi*, n. 213, dell'8 settembre 2001, p. 33.

contraente e le modalità di utilizzazione degli strumenti informatici che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare ai fini dell'acquisizione in via elettronica ed informatica di beni e servizi”.

Di conseguenza il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, coadiuvato dalla Consip, ha elaborato un “Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi”(decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101), che anticipa la legislazione europea in materia<sup>36</sup>. Esso stabilisce i principi, i criteri e le modalità per lo svolgimento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto e, in particolare, disciplina due distinti procedimenti: la gara telematica per gli acquisti sopra e sotto la soglia comunitaria e il mercato elettronico della pubblica amministrazione (c.d. *market place*), solo per gli acquisti sotto la soglia comunitaria.

Entrambe le procedure telematiche di acquisto si caratterizzano per essere precedute da specifiche fasi di abilitazione dei fornitori di beni o dei prestatori di servizi attuate con bandi conformi alla normativa nazionale e comunitaria.

Le gare telematiche sono procedure di scelta del contraente autonome ed alternative rispetto alle procedure tradizionali che consentono di svolgere in via telematica la fase di presentazione e di valutazione delle offerte, nonché la fase di aggiudicazione. Esse possono essere finalizzate sia alla stipula di convenzioni quadro sia all'aggiudicazione di forniture di beni e servizi per singole amministrazioni.

**Box 1 – Modalità di svolgimento delle gare telematiche**  
**Le gare telematiche sono disciplinate dagli articoli 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002. Si possono individuare quattro fasi principali di svolgimento della procedura.**

1. Pubblicazione di un bando di abilitazione dei fornitori per una o più categorie merceologiche. Sessanta giorni prima dell'inizio della procedura di gara telematica, l'amministrazione, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, pubblica il bando per l'abilitazione dei potenziali offerenti alla partecipazione alle gare. L'abilitazione ha un periodo di validità (non superiore ai ventiquattro mesi) durante il quale l'amministrazione può pubblicare specifici avvisi di gara. Il bando di abilitazione non è, quindi, necessariamente relativo ad un'unica gara, potendo riferirsi ad un numero indefinito di gare.
2. Pubblicazione di avvisi di gara successivi, relativi alle categorie merceologiche previste nel bando. L'avviso di gara va pubblicato almeno trenta giorni prima della negoziazione *on line*. La pubblicazione del singolo avviso di gara riapre i termini per la domanda di abilitazione e nuovi soggetti possono chiedere di essere abilitati.
3. Emissione degli inviti alla gara ai fornitori selezionati per la partecipazione. Il responsabile del procedimento, almeno dieci giorni prima dell'inizio delle procedure di gara, invita a partecipare alla gara tutti i fornitori interessati che siano preventivamente o tardivamente abilitati. Nell'invito vengono indicate le modalità per partecipare alla procedura, nonché il giorno e l'ora in cui è fissato l'inizio delle operazioni.
4. Espletamento della singola gara, relativa all'avviso, attraverso l'utilizzazione di una piattaforma telematica a supporto della ricezione delle offerte dei fornitori e della loro valutazione. Il processo di gara, infatti, è agevolato dalla valutazione automatica delle offerte ricevute da parte del sistema informatico di negoziazione e la predisposizione di una graduatoria sulla base dei criteri predefiniti dall'amministrazione. È possibile inoltre utilizzare la modalità a ribassi successivi per aumentare la competizione dei fornitori. Per sottoscrivere documenti ed atti di gara si usa la firma digitale.

<sup>36</sup> Procedure elettroniche per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni sono state disciplinate dal legislatore comunitario soltanto con le nuove direttive sugli appalti pubblici. Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002, inoltre, l'Italia è stata la prima nazione europea ad introdurre una specifica regolamentazione in materia di *e-procurement*.

A differenza delle gare telematiche il *market place* non è una procedura competitiva in senso stretto, ma è un luogo di intermediazione digitale, realizzato tramite una infrastruttura tecnologica, per favorire l'incontro tra domanda e offerta di beni e servizi sotto la soglia comunitaria. Esso è un mercato di tipo selettivo, cioè accessibile solo a utenti abilitati. I fornitori abilitati offrono i propri prodotti pubblicandoli su cataloghi elettronici; a loro volta, le unità ordinanti delle amministrazioni, consultando i cataloghi *on line*, possono confrontare i beni e i servizi, acquistare direttamente, oppure richiedere ulteriori offerte ai fornitori per negoziare prezzi e condizioni migliorative. Grazie ad un accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri, la Consip è stata incaricata della progettazione, dello sviluppo e dell'organizzazione del mercato elettronico della pubblica amministrazione<sup>37</sup>. Tale mercato viene gestito sul portale attivo sul sito internet [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it). Non mancano, inoltre, iniziative assunte dalle autonomie locali, che progressivamente si sono dotate di propri strumenti per sviluppare sistemi di *e-procurement*<sup>38</sup>.

### Box 2 – Funzionamento del mercato elettronico

La realizzazione del mercato elettronico della pubblica amministrazione, destinato agli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitaria, è disciplinato dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002. Il procedimento necessario a far funzionare il *market place* si articola in tre fasi.

1. Abilitazione dei fornitori di beni e servizi attraverso uno o più bandi pubblici.
2. I fornitori, così selezionati, presentano sul sito indicato dall'amministrazione procedente, propri cataloghi con i prodotti offerti. I cataloghi *on line* costituiscono una sorta di "vetrina virtuale", nella quale i fornitori presentano i prodotti descritti in modo dettagliato, fornendo informazioni sulle specifiche tecniche e sui prezzi. Naturalmente le informazioni sui beni e servizi devono essere omogenee, in modo da rendere possibile il loro confronto. Come in tutti i mercati reali è possibile trovare lo stesso prodotto offerto da diversi fornitori a prezzi e condizioni commerciali differenti (tempo di consegna, tipo di garanzia, termini di pagamento, ecc.). I fornitori, inoltre, possono variare i propri cataloghi, dando vita ad un processo competitivo trasparente basato sia sull'innalzamento della qualità dei prodotti e dei servizi offerti, sia sul miglioramento dei prezzi.
3. Le unità ordinanti delle amministrazioni, una volta entrati nel sistema inserendo la user id e la password personali, possono innanzitutto navigare tra i cataloghi pubblicati dai fornitori abilitati, ricercando e confrontando prodotti mediante il motore di ricerca (indicando alcuni parametri di ricerca, ad esempio la provincia di consegna, la tipologia del prodotto, la marca, ecc.) oppure seguendo un percorso facilitato attraverso le diverse categorie merceologiche. Una volta individuato il prodotto di interesse, il *market place* permette all'unità ordinante di operare secondo due diverse procedure telematiche di acquisto: l'ordine diretto e la richiesta d'offerta<sup>39</sup>. In entrambi i casi il sistema informatico di negoziazione supporta l'intera transazione d'acquisto. Nel primo caso il sistema predispose gli "ordini" che, firmati digitalmente dall'unità ordinante, vengono inviati al fornitore. Se invece l'amministrazione opta per la richiesta di offerta, questa viene formulata con l'ausilio del

<sup>37</sup> Ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002. Cfr. D. Colaccino, *E-public procurement*, cit., p. 78.

<sup>38</sup> Tra le varie esperienze condotte si segnala il portale degli acquisti della regione Piemonte (<http://acquisti.sistemapiemonte.it>) e le iniziative intraprese dai tre Consorzi di Area Vasta istituiti dalla legge della regione Toscana n. 40/2004 che disciplina il servizio sanitario regionale, competenti, tra l'altro, in materia di approvvigionamento di beni e servizi.

<sup>39</sup> L'amministrazione, nello scegliere quale delle due procedure utilizzare dovrà fare riferimento ai propri regolamenti interni e al decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384. Infatti, anche per gli acquisti effettuati tramite mercato elettronico si deve rispettare il principio della pluralità di raccolta di preventivi. La possibilità di effettuare l'ordine diretto e contemplata soltanto laddove il prodotto da acquistare presenti caratteri di specialità o quando la spesa non superi i 20.000 euro, soglia elevata a 40.000 euro allorché si tratti di beni e servizi da acquistare per imprevedibili esigenze di ordine pubblico.



sistema e inoltrata per via telematica ai fornitori selezionati dall'acquirente. Anche i fornitori, per rispondere, formulano la propria migliore offerta in via telematica. Una volta che il tempo disponibile per presentare le offerte è scaduto, il sistema informatico di negoziazione consente all'acquirente di prendere visione delle offerte ricevute e provvede a valutare in maniera automatica le offerte stesse, predisponendo una graduatoria sulla base dei criteri scelti dell'unità ordinante.

Dal quadro delineato, risulta chiaro che il principale vantaggio del mercato elettronico, oltre allo snellimento delle procedure d'acquisto e alla massima trasparenza, consiste nell'accrescimento delle possibilità di incontro tra domanda e offerta<sup>40</sup>.

## 2.2. L'esperienza della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Dipartimento per le risorse strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ora Dipartimento per le risorse umane e strumentali, ha avviato, a partire dal novembre 2003, un processo di sperimentazione dei nuovi strumenti di *e-procurement* disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002<sup>41</sup>. Le esperienze, che sono state condotte con il duplice obiettivo di provare nuovi strumenti di semplificazione dei processi d'acquisto e di razionalizzare la spesa, hanno riguardato sia le gare telematiche che il *market place*<sup>42</sup>.

### a) gare telematiche

L'ufficio logistica integrata del Dipartimento per le risorse umane e strumentali – ufficio delegato all'acquisizione di beni e di servizi – ha colto l'occasione dell'allestimento di una nuova sede della Presidenza del Consiglio dei ministri per sperimentare le gare telematiche. Sono stati, dunque, pubblicati due bandi di abilitazione rispettivamente per la fornitura di arredi e per i complementi di arredo. Sulla base del primo bando di abilitazione sono state espletate ed aggiudicate, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le gare telematiche per la fornitura di arredi direzionali, arredi operativi e sedute per ufficio. Sulla base del secondo bando di abilitazione, invece, risultano espletate ed aggiudicate, con il criterio del prezzo più basso, una gara telematica per la fornitura di divani e poltrone e una per la fornitura di tende.

Grazie alle gare sperimentate si sono ottenuti risparmi diretti e risparmi indiretti. I primi sono legati alle percentuali di ribasso rispetto all'importo posto come base d'asta (vedi Tab. 3). I secondi, invece, derivano principalmente da un considerevole snellimento procedurale, con economie legate anche alla smaterializzazione dei documenti e al minor impiego di personale.

<sup>40</sup> In tal senso cfr. D. Colaccino, *E-public procurement*, p. 78.

<sup>41</sup> Le competenze del Dipartimento sono la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento di beni e servizi, ivi compresi quelli di natura informatica, e la gestione degli immobili in uso alla Presidenza (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2004).

<sup>42</sup> Su tale argomento si cfr. D. Colaccino, *L'esperienza applicativa del Dipartimento per le risorse umane e strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, p. 89-105, in AA.VV., *Le innovazioni nei processi di acquisto*, cit; A. Sandulli (a cura di), *I contratti*, cit., p. 244-246.

Tabella 3

Fornitura	Percentuale di ribasso sulla base d'asta	Criterio di aggiudicazione
Arredi direzionali – lotto 1	13,26	Offerta econom. più vantaggiosa
Arredi direzionali – lotto 2	50,24	Offerta econom. più vantaggiosa
Arredi operativi	43,41	Offerta econom. più vantaggiosa
Sedute per ufficio – lotto 1	39,01	Offerta econom. più vantaggiosa
Sedute per ufficio – lotto 2	61,45	Offerta econom. più vantaggiosa
Divani e poltrone	61,00	Prezzo più basso

È necessario sottolineare che il Dipartimento per le risorse umane e strumentali della Presidenza del Consiglio ha potuto sperimentare le gare telematiche grazie alla stretta collaborazione e al dialogo continuo con la Consip. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha infatti autorizzato l'amministrazione ad utilizzare la piattaforma tecnologica della Consip a supporto dello svolgimento delle procedure di gara. In ragione di ciò la Consip ha messo a disposizione le funzionalità ed i servizi necessari per la completa gestione elettronica della gara telematica, ha fornito all'amministrazione consulenza ed assistenza durante l'intera durata delle procedure di gara e ha messo a disposizione un *call center* dedicato a supporto di tutti i fornitori partecipanti.

Nell'ambito di alcune gare telematiche espletate<sup>43</sup>, inoltre, il Dipartimento per le risorse umane e strumentali ha introdotto una variante procedurale alla disciplina ex decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002 per poter formulare un giudizio estetico *off line* dei beni offerti, dato che esso non può essere oggetto di procedura telematica di negoziazione. Il sistema automatizzato di negoziazione *on line*, infatti, è in grado di valutare solo i beni e i servizi le cui caratteristiche tecniche possano essere fissate in maniera precisa e ricondotte a formule matematiche. La previsione di una fase di valutazione *off line* dei parametri estetici dei beni ha consentito di aggirare il problema tecnico descritto e di utilizzare, anche in questo caso, la procedura di gara telematica. Si sono potuti così coniugare i vantaggi derivanti dallo strumento di *e-procurement* con la necessità di preservare la qualità di beni necessari a soddisfare specifiche utenze<sup>44</sup>.

#### b) market place

<sup>43</sup> Arredi direzionali, arredi operativi, sedute per ufficio.

<sup>44</sup> In pratica, la fase di negoziazione *on line* è stata preceduta dall'attribuzione del punteggio relativo al giudizio estetico secondo modalità tradizionali. La soluzione utilizzata è ben descritta in D. Colaccino, *L'esperienza applicativa*, cit., p. 98-100.

### 3. L'e-procurement nelle nuove direttive comunitarie sugli appalti pubblici

#### 3.1. L'impostazione delle direttive in materia di e-procurement

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE introducono una specifica disciplina in materia di appalti pubblici elettronici prospettando, per la prima volta a livello europeo, un vero e proprio sistema di *e-procurement* pubblico, in cui l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche è previsto non solo nelle comunicazioni, ma anche nelle procedure di gara<sup>46</sup>.

Fino ad oggi, infatti, l'assenza di una chiara e completa normativa in materia aveva impedito alle amministrazioni aggiudicatrici una piena adozione delle tecniche e degli strumenti di *e-procurement*, sebbene le istituzioni comunitarie avessero più volte sollecitato l'uso delle tecnologie informatiche per l'aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici<sup>47</sup> e avessero adottato alcune direttive contenenti norme comuni relative agli aspetti giuridici della società dell'informazione<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Su tale argomento cfr. A. de Marco, *Le procurement card e i sistemi innovativi di pagamento*, giugno 2005, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it); l'uso di sistemi di pagamento elettronico avrebbe delle ripercussioni positive sia in relazione al buon andamento della pubblica amministrazione (maggiore responsabilizzazione dei soggetti che fanno gli ordini di spesa), che in relazione al sistema imprenditoriale (le imprese, infatti, si vedrebbero pagare immediatamente le forniture).

<sup>46</sup> Sull'argomento cfr. C. Lacava, *Appalti e nuove tecnologie*, p. 37-59, in L. Fiorentino, C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee*, cit.; G. Barbon, *i sistemi dinamici di acquisizione e le aste elettroniche*, p. 451-466, in R. Garofoli, M. A. Sandulli (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti*, cit..

Per chiarezza espositiva, nel presente lavoro, si fa riferimento alle sole norme contenute nella direttiva 2004/18/Ce, poiché esse sono riprodotte in modo pressoché identico nella direttiva 2004/17/Ce.

<sup>47</sup> Già nella comunicazione *Gli appalti pubblici nell'Unione europea* dell'11 marzo 1998 (COM (98) 143 def.), la Commissione aveva stabilito un obiettivo particolarmente ambizioso: realizzare entro il 2003 un sistema paneuropeo di aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici. A tale fine, la Commissione si impegnava a proporre nel "pacchetto legislativo" modifiche alle direttive vigenti per istituire la parità tra i mezzi elettronici di scambio di informazione e gli altri mezzi esistenti e invitava gli Stati membri ad impegnarsi a garantire la compatibilità e l'interoperabilità dei sistemi di aggiudicazione elettronica, anche tramite strumenti appositamente messi a disposizione. Successivamente, nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, veniva chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri "di prendere i provvedimenti necessari per garantire che entro il 2003 le procedure relative agli appalti comunitari e pubblici fossero espletate per via elettronica". Il piano d'azione *e-Europe 2005: una società dell'informazione per tutti*, (COM (2002) 263 def.), stabiliva, inoltre, che entro la fine del 2005 gli Stati membri devono effettuare una percentuale significativa degli appalti pubblici secondo procedure elettroniche. Più recentemente la Commissione europea, nella comunicazione *Il ruolo dell'e-government per il futuro dell'Europa (testo rilevante ai fini del SEE)*, del 26 settembre 2003, (COM (2003) 567 def.), sottolinea l'importanza strategica delle nuove tecnologie nel settore degli appalti pubblici. In particolare, essa evidenzia che "gli appalti pubblici tradizionali sono operazioni complesse che richiedono un forte dispendio di tempo e di risorse e causano pertanto forti perdite in termini di produttività. L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può aumentare l'efficienza, migliorare la qualità e la convenienza economica di tali operazioni e generare sensibili risparmi per il contribuente. Queste tecnologie possono contribuire al miglioramento delle relazioni con i fornitori, ad una maggiore soddisfazione degli utenti, ad un migliore uso delle risorse umane nelle procedure di appalto e infine ad un

Alla base della scelta delle istituzioni comunitarie di procedere verso una disciplina comune dell'*e-procurement* pubblico vi è, da un lato, la constatazione della grande diffusione e del costante sviluppo nei diversi Stati membri degli strumenti elettronici di acquisto<sup>49</sup>; dall'altro lato, la consapevolezza che "tali tecniche consentono un aumento della concorrenza e dell'efficienza della commessa pubblica, in particolare grazie al risparmio di tempo e di denaro derivante dal loro utilizzo"<sup>50</sup>.

Per le istituzioni comunitarie, dunque, il processo di modernizzazione concorre al perseguimento dell'obiettivo generale, cui tendono le direttive succitate, di rendere più competitivo ed efficiente il mercato degli appalti pubblici. Ciò all'ovvia condizione che l'uso delle tecniche di acquisto elettronico avvenga nel rispetto delle norme stabilite dalle direttive sugli appalti pubblici e dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza<sup>51</sup>.

Le nuove direttive attuano la modernizzazione attraverso l'introduzione di norme che ampliano e rafforzano l'uso dei mezzi elettronici nelle pubblicazioni, nelle comunicazioni e nelle presentazioni delle offerte, nonché di norme che disciplinano in modo specifico due procedure telematiche per l'aggiudicazione degli appalti pubblici: le aste elettroniche e i sistemi dinamici di acquisizione<sup>52</sup>.

---

maggior controllo della spesa pubblica... L'adozione dalla nuova legislazione offre la possibilità di modernizzare le procedure di appalto del settore pubblico...".

<sup>48</sup> Cfr. la direttiva n. 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999 relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, che mira a stabilire norme comuni in materia di riconoscimento giuridico delle firme elettroniche e di accreditamento dei prestatori di servizi di certificazione negli Stati membri. Cfr. inoltre la direttiva n. 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione (cosiddetta "direttiva sul commercio elettronico").

<sup>49</sup> Per una panoramica dei sistemi di *e-procurement* europei cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato generale – Dipartimento per le risorse umane e strumentali, *Public procurement network. Public procurement in Europe*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2005, p. 3-223.

<sup>50</sup> Cfr. Considerando 12 della direttiva 2004/18/CE.

<sup>51</sup> Il processo di modernizzazione della normativa e delle procedure, che mira a consentire il più largo impiego delle *Information and Communication Technology* (Ict) anche nel settore degli appalti pubblici, costituisce uno dei tre obiettivi centrali delle direttive n. 17 e 18 del 2004 (gli altri due sono: la semplificazione della disciplina vigente e l'esigenza di flessibilità degli strumenti giuridici utilizzati). In tal senso cfr. C. Lacava, *Introduzione*, p. 7-13, in L. Fiorentino, C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee*, cit., e L. Fiorentino, *Verso un Codice unico degli appalti*, cit., il quale constata che tali finalità sono state ampiamente riprese nell'ordinamento nazionale dallo schema di decreto legislativo recante *Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*.

<sup>52</sup> Nella proposta originaria della Commissione relativa alle nuove direttive in materia di appalti pubblici del 10 maggio 2000 era contemplato esclusivamente l'ampliamento ed il rafforzamento del ricorso ai mezzi elettronici nelle comunicazioni e nelle presentazioni delle offerte. La previsione di sofisticati sistemi di acquisto elettronico, invece, è frutto dell'*iter* di approvazione delle direttive, e in particolare delle proposte di alcuni Stati membri (la delegazione danese per le aste elettroniche; e quella austriaca per i sistemi dinamici di acquisizione).

### 3.2. Gli strumenti informatici nelle comunicazioni, nelle pubblicazioni e nelle presentazioni delle offerte

Il legislatore comunitario aveva già dato agli Stati membri la facoltà di autorizzare nel settore pubblico la presentazione di offerte di beni e servizi con mezzi alternativi a quelli tradizionali<sup>53</sup>, e aveva previsto la possibilità, in casi eccezionali e in risposta ad una richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, di trasmettere il bando di gara per posta elettronica all'Ufficio pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee per la successiva pubblicazione con termini abbreviati<sup>54</sup>.

Tuttavia soltanto con le nuove direttive i mezzi elettronici vengono messi sullo stesso piano dei classici strumenti di comunicazione<sup>55</sup>.

Nell'ambito dei rapporti tra operatori economici e stazioni appaltanti, queste ultime possono infatti decidere di eseguire tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni esclusivamente attraverso i mezzi elettronici o mediante una combinazione di mezzi tradizionali e mezzi elettronici<sup>56</sup>. Gli operatori economici, pena l'esclusione dalle gare stesse, devono adeguarsi alla scelta operata dalle amministrazioni, in capo alle quali è così riconosciuto un vero e proprio "diritto esclusivo al mezzo di comunicazione"<sup>57</sup>. Ovviamente per non limitare l'accesso alle procedure di aggiudicazione, i mezzi elettronici da usare nelle comunicazioni devono essere di "carattere non discriminatorio, comunemente disponibili al pubblico e compatibili con i prodotti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione generalmente in uso"<sup>58</sup>.

Le direttive prevedono inoltre l'uso dei mezzi elettronici per la trasmissione di bandi ed avvisi da parte delle amministrazioni aggiudicatrici alla Commissione. La comunicazione elettronica, in tal caso, comporta l'importante vantaggio di ridurre i termini minimi per lo svolgimento delle procedure. In particolare essa consente la riduzione del tempo necessario alla pubblicazione di bandi ed avvisi<sup>59</sup>, nonché dei termini per la ricezione delle offerte (nelle procedure aperte) o delle domande di partecipazione (nelle procedure ristrette, nelle procedure negoziate e nel dialogo competitivo)<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. le direttive n. 93/38/Cee e n. 98/4/Ce e in particolare l'articolo 1, paragrafo 7 di quest'ultima lì dove si riferisce a "qualsiasi altro mezzo elettronico".

<sup>54</sup> Cfr. l'articolo 25, paragrafo 3 della direttiva n. 93/38/Cee.

<sup>55</sup> Cfr. considerando 35 della direttiva n. 2004/18/Ce e considerando 46 della direttiva n. 2004/17/Ce.

<sup>56</sup> Cfr. l'articolo 42, della direttiva n. 2004/18/Ce, nonché l'articolo 77 dello schema di Codice che recepisce fedelmente quanto stabilito nella direttiva.

<sup>57</sup> Cfr. in tal senso C. Lacava, *Appalti e nuove tecnologie*, cit., p. 42.

<sup>58</sup> Nello schema di Codice è previsto che gli scambi di comunicazione tra amministrazioni aggiudicatrici e operatori economici devono avvenire tramite posta elettronica certificata (articolo 77, comma 5). Inoltre la trasmissione delle offerte per via elettronica può essere effettuata solo utilizzando la firma elettronica digitale (articolo 77, comma 6, lettera b).

<sup>59</sup> Cfr. l'articolo 36, paragrafo 3 della direttiva classica, nonché l'articolo 66, comma 3 dello schema di Codice.

<sup>60</sup> Cfr. l'articolo 38, paragrafi 5 e 6 della direttiva n. 2004/18/Ce, nonché l'articolo 70, comma 8 dello schema di Codice.

Di recente la Commissione, per facilitare la pubblicazione *on line* di bandi ed avvisi<sup>61</sup>, ha adottato nuovi formulari standard disponibili in formati accessibili elettronicamente che tengono conto delle informazioni richieste dalle nuove direttive<sup>62</sup>.

### 3.3 Le procedure di aggiudicazione elettronica degli appalti

Il legislatore comunitario, sotto la spinta di alcuni Stati membri, ha avvertito l'esigenza di definire un sistema d'acquisto elettronico e di regolamentarne l'istituzione e il funzionamento "onde garantire l'equo trattamento degli operatori economici che desiderassero farne parte"<sup>65</sup>. Tale disciplina dunque, diversamente da quanto avviene per le aste elettroniche, non discende da esperienze comuni, e di conseguenza pone alcuni problemi interpretativi che dovranno essere chiariti in sede applicativa.

Il sistema dinamico d'acquisizione si caratterizza per essere un processo d'acquisto interamente elettronico, che può essere utilizzato solo per acquisti di uso corrente<sup>66</sup> e

---

<sup>61</sup> Per quanto riguarda la pubblicazione di bandi ed avvisi la normativa europea prevede che i bandi di gara degli appalti pubblici il cui importo oltrepassi una determinata soglia, che varia a seconda del tipo di appalto, siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale, serie S, e possano essere consultati gratuitamente. Dal luglio 1998 la Gazzetta ufficiale S è disponibile esclusivamente in formato elettronico ed è accessibile *off-line* mediante cd-rom, oppure *on-line* su internet mediante la banca dati TED (*tenders electronic daily*), all'indirizzo <http://ted.publications.eu.int/official/>.

<sup>62</sup> A tal proposito cfr. il Regolamento Ce n. 1564/2005 della Commissione del 7 settembre 2005 e la direttiva 2005/51/Ce della Commissione del 7 settembre 2005, pubblicati entrambi nella GUCE L 257 del 1 ottobre 2005. Fino all'adozione dei nuovi modelli le amministrazioni aggiudicatrici dovevano utilizzare i formulari standard previsti nella direttiva n. 2001/78/Ce. La revisione di tali formulari era una delle azioni previste nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici*, del 13 dicembre 2004. I nuovi modelli sono ora disponibili *on-line* sul sito [www.simap.eu.int](http://www.simap.eu.int), il portale che mira ad incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche nel settore degli appalti pubblici.

<sup>63</sup> Cfr. il considerando 16 della direttiva 2004/18/Ce.

<sup>64</sup> Il sistema dinamico di acquisizione è introdotto dal considerando 13, definito dall'articolo 1, paragrafo 6, e disciplinato dall'articolo 33. Quest'ultimo articolo è inserito nel Capo V, dedicato alle "Procedure". Le aste elettroniche sono introdotte dal considerando 14, definite dall'articolo 1, paragrafo 7, e disciplinate dall'articolo 54. Quest'ultimo articolo è inserito nel Capo VII – Sezione III, riservati rispettivamente allo "Svolgimento della procedura" e alla "Aggiudicazione dell'appalto".

<sup>65</sup> Cfr. considerando 13. Inoltre, in tal senso cfr. l'articolo 33, paragrafo 7 della direttiva 2004/18/Ce il quale ribadisce che "le amministrazioni aggiudicatrici non possono ricorrere a detto sistema in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza".

<sup>66</sup> Il riferimento ad "acquisti di uso corrente" sembra limitare l'uso dei sistemi dinamici di acquisizione soltanto per l'acquisto di beni e servizi, sembrando difficile ipotizzare un loro utilizzo per appalti di lavoro, che presentano un certo grado di complessità e non sono certamente di uso corrente. Seguendo la lettera della norma, inoltre, il ricorso a tali sistemi è escluso per l'acquisto di beni e servizi che presentino un carattere particolarmente complesso, come anche per quelle forniture che devono essere realizzate in base a specifiche tecniche del committente. Cfr. in tal senso G. Barbon, *I sistemi dinamici di acquisizione*, cit., p.458, (anche nota 21).

che si configura come sistema “aperto”. Tale procedura, infatti, “consente alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre – grazie alla creazione di un elenco di offerenti già ammessi e alla possibilità offerta a nuovi offerenti di aderirvi – di un ventaglio particolarmente ampio di offerte grazie ai mezzi elettronici utilizzati e, quindi, di assicurare un’utilizzazione ottimale delle finanze pubbliche mediante un’ampia concorrenza”<sup>67</sup>.

### **Box 3 – Svolgimento della procedura di un sistema dinamico di acquisizione**

Le modalità per istituire e gestire un sistema dinamico d’acquisizione vengono definite dall’articolo 33 della direttiva n. 2004/18/Ce. Dalla lettura di tale norma si possono individuare quattro fasi principali di svolgimento della procedura:

1. Per istituire un sistema dinamico di acquisizione le amministrazioni aggiudicatrici devono:
  - a) pubblicare un bando di gara specificando che si tratta di un tale sistema;
  - b) fissarne la durata (non superiore ai quattro anni, tranne casi eccezionali);
  - c) precisare nel capitolato d’oneri la natura degli acquisti previsti, nonché tutte le informazioni necessarie riguardanti il sistema di acquisizione, l’attrezzatura elettronica e le specifiche tecniche di connessione;
  - d) offrire per via elettronica, dalla pubblicazione del bando fino alla conclusione del sistema, l’accesso libero, diretto e completo al capitolato d’oneri e a qualsiasi documento complementare.Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad accordare a qualsivoglia operatore per tutta la durata del sistema, la possibilità di presentare un’offerta indicativa. Tutti gli operatori che hanno presentato un’offerta indicativa conforme al capitolato d’oneri sono ammessi nel sistema. Le offerte indicative possono inoltre essere migliorate in qualsiasi momento, a condizione che restino conformi al capitolato d’oneri.
2. Ogniquale volta le amministrazioni aggiudicatrici intendano aggiudicare un singolo appalto nel quadro del sistema, sono tenute a pubblicare un ulteriore bando di gara semplificato, con cui invitano tutti gli operatori economici interessati a presentare un’offerta indicativa. In questo modo il sistema dinamico risulta permanentemente aperto.
3. Ogni appalto specifico deve essere oggetto di un confronto concorrenziale, quindi dopo aver valutato le offerte indicative dei nuovi offerenti, le amministrazioni aggiudicatrici invitano tutti gli offerenti ammessi al sistema a presentare una specifica offerta per ogni appalto da aggiudicare e a tal fine fissano un termine.
4. Le amministrazioni aggiudicano l’appalto all’offerente che abbia presentato la migliore offerta in base ai criteri indicati nel bando di gara.

---

<sup>67</sup> Considerando 13, della direttiva n. 2004/18/Ce. Questo nuovo istituto è stato recepito dalla dallo schema di Codice il quale all’articolo 60 disciplina il sistema dinamico di acquisto secondo le medesime modalità previste dall’articolo 33 della direttiva 2004/18/CE.

#### **Box 4 – Modalità di svolgimento dell'asta elettronica**

Le modalità di svolgimento della procedura di un'asta elettronica sono individuate dall'articolo 54 della direttiva n. 2004/18/Ce. Preliminarmente, le amministrazioni aggiudicatrici che decidono di ricorrere ad un'asta elettronica lo devono indicare nel bando di gara. In questo caso il capitolato d'oneri dovrà contenere alcune informazioni relative agli elementi oggetto dell'asta elettronica, alle condizioni di svolgimento della stessa e ai dispositivi elettronici utilizzati. Si possono poi distinguere quattro fasi:

1. *le amministrazioni aggiudicatrici devono, innanzitutto, fare una prima valutazione completa delle offerte;*
2. *tutti gli offerenti che hanno presentato offerte ammissibili sono invitati simultaneamente per via elettronica a presentare nuovi prezzi o nuovi valori (nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa);*
3. *si svolge on line la gara vera e propria. L'asta può svolgersi in più fasi successive e nel corso di ogni fase le amministrazioni aggiudicatrici comunicano in tempo reale agli offerenti le informazioni che consentono loro di conoscere in ogni momento la rispettiva classificazione. Le amministrazioni possono inoltre annunciare il numero di partecipanti alla fase dell'asta, ma non possono rendere nota l'identità degli offerenti durante lo svolgimento dell'asta elettronica;*
4. *le amministrazioni aggiudicatrici dichiarano quindi conclusa l'asta elettronica e, sulla base dei risultati dell'asta elettronica, aggiudicano l'appalto.*

#### **4. Prospettive di applicazione del nuovo quadro giuridico comunitario in materia di appalti pubblici elettronici**

Dall'utilizzo delle aste elettroniche e dei sistemi dinamici di acquisizione potranno derivare molti vantaggi: trasparenza delle procedure d'appalto, flessibilità di incontro tra domanda e offerta, competitività del mercato, razionalizzazione della spesa delle pubbliche amministrazioni, abbreviazione dei termini tecnici per l'espletamento delle procedure.

Nel procedere al recepimento della disciplina giuridica dell'*e-procurement* pubblico, gli Stati membri devono peraltro tener conto di una serie di rischi connessi all'utilizzo dei sistemi automatizzati. In relazione a ciò la Commissione europea ha affermato che "le barriere legali, tecniche e organizzative che possono derivare dagli appalti *on line* sono una delle maggiori sfide per i responsabili politici" e ha, inoltre, evidenziato le

<sup>68</sup> Cfr. considerando 14 della direttiva n. 2004/18/Ce.

<sup>69</sup> L'istituto delle aste elettroniche è recepito dall'articolo 85 dello schema di Codice. La relazione illustrativa della commissione tecnica che accompagna lo schema del Codice, dopo aver sottolineato le profonde differenze tra le aste elettroniche come disciplinate dalle direttive in esame e le gare telematiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002, ritiene che "il destino di tale ultima fonte normativa, quanto meno per ciò che concerne la regolamentazione degli acquisti di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, sia quello dell'abrogazione.[.....] Volendo, tuttavia, salvaguardare il livello di avanzamento dell'ordinamento italiano nella regolamentazione della materia delle gare telematiche, si potrebbe tentare di elaborare la disciplina di recepimento prevedendo la possibilità di utilizzare sistemi telematici per la conduzione dell'intera procedura di gara".



criticità che devono essere affrontate per salvaguardare la concorrenza, e in particolare per evitare che sorgano barriere al commercio transfrontaliero<sup>70</sup>.

Barriere legali potrebbero sorgere nel caso in cui le direttive non siano recepite puntualmente da tutti gli Stati membri. In tal senso è anche necessaria un'armoniosa interpretazione delle nuove regole.

Per quanto attiene alle barriere tecnologiche, mancano strumenti generalizzati e interoperabili per le ordinazioni e le fatturazioni elettroniche, ma ciò che desta maggior preoccupazione è l'utilizzo delle firme elettroniche avanzate tra imprese di un Stato membro e amministrazioni aggiudicatrici di altri Stati<sup>71</sup>. Infatti "i problemi di interoperabilità riscontrati nonostante l'esistenza di norme comuni e l'assenza di un mercato europeo maturo per questo tipo di firme frappongono un ostacolo reale e forse persistente agli appalti elettronici transfrontalieri"<sup>72</sup>.

Infine, per poter contribuire in maniera efficace al miglioramento dell'efficienza e della concorrenza del settore degli appalti pubblici l'informatizzazione deve essere accompagnata da significativi interventi di riorganizzazione delle procedure di acquisto delle amministrazioni e di adeguamento della struttura organizzativa che tengano conto delle esigenze di integrazione orizzontale tipiche delle tecnologie informatiche.

---

<sup>70</sup> Cfr Commissione, *Piano d'azione per l'attuazione*, cit.

<sup>71</sup> Le nuove direttive, invero, non stabiliscono quale tipo di firma elettronica vada usato nelle gara d'appalto, tuttavia consentono agli Stati membri di "esigere che le offerte presentate per via elettronica possano effettuarsi solo utilizzando una firma elettronica avanzata" (articolo 42, paragrafo 5, lettera b), della direttiva n. 2004/18/Ce). In attuazione di tali disposizioni, il cosiddetto progetto De Lise stabilisce che "le offerte presentate per via elettronica possono essere effettuate solo utilizzando la firma elettronica digitale come definita e disciplinata dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (articolo 70, comma 6, lettera b).

<sup>72</sup> Cfr. Commissione, *Piano d'azione*, cit.

## Bibliografia

- AA.VV., *Le innovazioni nei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni. L'esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Il sole 24 ore, 2005, p. V-166.
- F.P. Anelli, *E-procurement e outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Astrid-Rassegna*, 12, 2005.
- G. Borgia, *Il provveditorato generale dello Stato: uno strumento da rivitalizzare*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 1997, p. 590 ss.
- F. Cerisano, *P.A., aste on line al debutto*, in *Italia oggi*, n. 213, 8 settembre 2001, p.33.
- D. Colaccino, *Piano strategico per l'implementazione dell'e-public procurement. Spunti di riflessione*, in *Astrid – Rassegna*, 2, 2006.
- Corte dei Conti – Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e delle spese nelle amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003*, delibera n. 26/2003/G.
- L. Fiorentino, *Gli acquisti on-line: la disciplina normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2002, p. 585-594.
- L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2004, pp. 269-273.
- L. Fiorentino, *Il nuovo Provveditorato generale dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 1998, p. 1113 ss.
- L. Fiorentino, *Modello Consip, il quadro normativo vigente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2005, pp. 121-125;
- L. Fiorentino, *Verso un Codice unico degli appalti*, in *Astrid-rassegna*, 23, 2006.
- L. Fiorentino, C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee degli appalti pubblici*, in *Giorn. dir. amm., Quaderni*, n. 9, Milano, Ipsoa, 2004, p. V-272.
- 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. XXI-956.
- A. Natalini, *Bandi di gara on line: ritardi ed incertezze*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2004, pp. 1224-1228.
- R. Pardolesi, A. Renda, G. Colangelo, *Le prospettive di mercato e l'incerta regolamentazione degli acquisti di tecnologie mediche*, Law and Economics Lab, 2006.
- A. Sandulli (a cura di), *I contratti*, in *Diritto amministrativo applicato*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 217-258.