

*di Stefania Zuccolotto – pubblicato in ASTRID – Rassegna n.
10/2005*

1. Il processo d'acquisto nella Pubblica Amministrazione tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo

Nel 1870¹ venne istituito presso il ministero dell'Industria un Economato Generale. Secondo gli originari propositi, esso doveva rappresentare l'unità organizzativa a carattere generale per l'intera amministrazione dello Stato alla quale attribuire la gestione complessiva e la regolamentazione di tutte le attività legate all'approvvigionamento di beni e servizi necessarie al funzionamento dell'intero apparato statale.

Nonostante questo teorico piano iniziale, principalmente a causa dell'eccessivo aumento delle forniture richieste, nella pratica si poté assistere ad una frammentazione e ad un frazionamento dei criteri e delle competenze, anche attraverso la costituzione di Ragionerie centrali dei ministeri che esplicavano le mansioni definite dall'Economato presso i singoli ministeri². In questo modo, ogni amministrazione poteva disporre di un apposito stanziamento e adottare autonomi parametri di scelta e procedure relativamente ai criteri di acquisizione di beni e servizi; gli unici vincoli

¹ Regio Decreto del 17 febbraio 1870, n.5503 riguardante l'istituzione di un economato generale sotto la dipendenza del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio

² Redanò G. (1957), voce "Provveditorato generale dello Stato" in *Novissimo Digesto italiano*, vol.XIV, Torino: UTET

esistenti erano posti da dei regolamenti che stabilivano la cautele di assistenza, vigilanza e direzione occorrenti per garantire una buona esecuzione delle forniture.

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

Il triennio della guerra segnò per l'organizzazione dello Stato una fase decisamente particolare, in cui, prima di tutto, il Governo si vide conferire pieni poteri, e poi furono stabilite consistenti deroghe ai regolamenti di Contabilità dello Stato e vennero a cadere alcuni dei controlli esercitati dalla Corte dei Conti. A causa di questo stato d'emergenza l'Amministrazione vide man mano indebolito il rapporto istituzionale di subordinazione alle direttive politiche e vide crescere dei propri margini di autonomia e discrezionalità³.

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

³ MELIS G., (1996), *Storia dell'Amministrazione Italiana. 1861 – 1993*, Bologna: Il Mulino

All'inizio degli anni Venti del 1900, l'Italia si trovava in una situazione economica molto più vulnerabile rispetto ad altri paesi investiti dagli stessi problemi di riconversione della produzione e di riassetto delle finanze; non si fu peraltro in grado di prendere decisioni energiche e di imporsi alla burocrazia e all'esercito, in modo che il rinvio delle decisioni più impegnative finì per diventare prassi di governo.

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

2. Il Fascismo e la nascita del Provveditorato generale dello Stato

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

In tale contesto l'azione svolta dal Governo si sviluppò nell'ottica di determinare una vera e propria restaurazione finanziaria; il fulcro di questo processo fu il Ministero delle Finanze, al quale con Regio Decreto⁴ vennero restituite le competenze del soppresso Ministero del Tesoro. A questo

⁴ R.D. 31 dicembre 1922, n.1700, Fusione del Ministero del Tesoro con quello delle Finanze, pubblicato nella G.U. dell'8 gennaio 1923, n.5

provvedimento fece seguito la trasformazione delle Ragionerie centrali dei Ministeri in uffici delle Finanze, in virtù della quale divennero dei veri e propri reparti della Ragioneria generale all'interno delle Amministrazioni centrali⁵. Il passaggio delle Ragionerie ministeriali alle dirette dipendenze della Ragioneria Centrale, consolidò enormemente il ruolo di quest'ultima. Tale rafforzamento dell'amministrazione finanziaria fu completato dall'istituzione del Provveditorato generale dello Stato⁶, presso il ministero delle Finanze, il quale ereditò le attribuzioni del precedente Economato generale, costituito nel 1870 da Quintino Sella.

Con il Regio Decreto⁷ di istituzione al Provveditorato veniva affidato l'incarico di provvedere, per conto delle singole Amministrazioni:

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

Il Provveditorato aveva il compito di procedere a tali acquisizioni, di regola, mediante licitazione privata, salvo casi di particolare urgenza, nei quali si prevedeva la possibilità di agire attraverso trattativa privata, previa decreto di autorizzazione rilasciato dal Ministero delle finanze, o entro il limite di spesa di 50.000 lire, in cui esso aveva la facoltà di eseguire in economia⁸.

⁵ R.D. 28 gennaio 1923, n.126, Passaggio degli uffici di Ragioneria delle Amministrazioni centrali alla dipendenza del Ministero delle Finanze, pubblicato nella G.U. del 1° febbraio 1923, n. 26.

R.D. 25 marzo 1923, n.599, Disposizioni per il funzionamento della ragioneria delle amministrazioni centrali e per il passaggio del relativo personale alle dipendenze del Ministero delle Finanze, pubblicato nella G.U. del 12 maggio 1923, n. 112.

⁶ R.D. 18 gennaio 1923, n.94: Istituzione, presso il Ministero delle finanze, di un provveditorato generale dello Stato. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 30 gennaio 1923, n. 24

⁷ Cfr. nota 4.

⁸ R.D. 11 marzo 1923, n. 540: Disposizioni intese ad elevare i limiti stabiliti dalla legge di contabilità generale per i contratti da stipulare dal provveditorato generale dello Stato. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 marzo 1923, n.70

Al Provveditorato venne assegnato, inoltre, il compito di gestire il patrimonio immobiliare statale: dalla definizione della consistenza effettiva di tali beni, all'alienazione della parte di essi che non veniva reputata necessaria al funzionamento dell'amministrazione stessa, alla gestione degli immobili dati in affitto a funzionari statali; il tutto allo scopo di valorizzare al massimo tale patrimonio e controllare l'effettiva disponibilità economica dello Stato.

Presso ogni Amministrazione centrale venne strutturato un apposito ufficio⁹ incaricato del servizio di raccolta delle richieste, di distribuzione delle materie di uso generale e degli stampati, nonché per le spese minute o imprevedibili secondo le disposizioni contenute nel regolamento sul servizio del Provveditorato stesso¹⁰. L'ufficio del Consegnatario diventò una sorta di ufficio distaccato del Provveditorato generale presso ogni singola amministrazione statale; ad esso dovevano pervenire tutte le richieste riferibili al servizio del Provveditorato stesso.

Nel 1928 venne istituito l'Istituto Poligrafico dello Stato¹¹, con personalità giuridica e gestione autonoma, ma sottoposto alla vigilanza ed al controllo del Ministero del Tesoro, tramite il Provveditorato Generale dello Stato, per lo svolgimento della sua attività e per la produzione dei lavori. Esso aveva l'obbligo di eseguire le forniture di carta, stampati, pubblicazioni e carte rappresentative di valori che venivano ordinate dal Provveditorato per i servizi delle varie Amministrazioni statali centrali e provinciali, le Ferrovie dello Stato e le direzioni Provinciali delle Poste e dei Telegrafi; aveva in affidamento la gestione della Gazzetta Ufficiale, della Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno e della Libreria dello Stato.

⁹ Art. 197 del Regio Decreto – Legge del 11 novembre 1923, n.2395

¹⁰ Regio Decreto del 24 settembre 1923, n.2140

¹¹ L. 6 dicembre 1928, n.2744, Costituzione dell'Istituto Poligrafico dello Stato, pubblicato nella G.U. del 15 dicembre 1928, n.291

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

Attorno agli anni '30 il Provveditorato assunse da un lato il ruolo singolare di sostenitore della produzione nazionale rispetto alle forniture estere, in alcune circolari¹² infatti vennero avvertiti i Consegantari che si doveva dare "l'assoluta preferenza ai prodotti nazionali anche quando si tratti di fornire materiali ed oggetti speciali di cancelleria"; dall'altro impose alle amministrazioni una rigorosa economia nella gestione delle spese d'ufficio con l'obiettivo di "contenere ad ogni costo le spese nei limiti del fondo stanziato dal bilancio"¹³, sottolineando come "le assegnazioni effettuate dal Provveditorato (...) rappresentassero la massima concessione consentita dalle limitate disponibilità del bilancio", come evidenziato dalle disposizioni del Capo del Governo, Mussolini¹⁴.

Nello stesso periodo una interessante evoluzione interessò le cosiddette Amministrazioni "industriali", il Ministero delle Poste¹⁵, il Commissariato

¹² Circolare del 9 marzo 1929 relativa alla Fornitura di materiali ed oggetti di cancelleria; Circolare del 20 gennaio 1933 relativa alla Scuola di merletti di Burano

¹³ Circolare del 10 gennaio 1931 relativa alle spese di ufficio di competenza del Provveditorato Generale dello Stato

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

¹⁵ Ricostituito con la denominazione di Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, per effetto del D. Lgt. 12 dicembre 1944, n.413, relativo alla Ripartizione del Ministero delle Comunicazioni in due distinti Ministeri, pubblicato nella G.U. dell' 11 gennaio 1945, n.5

per la Marina Mercantile¹⁶ e quello per le Ferrovie¹⁷, i quali vennero accentrati nel Ministero per le Comunicazioni¹⁸. In questo modo i propositi di razionalizzazione del Governo si modificarono, definendo una struttura di indirizzo che comprendeva alcune amministrazioni “di servizio” dotate di una marcata autonomia gestionale¹⁹ e di conseguenza in parte svincolate dai controlli e dagli obblighi relativi al Provveditorato.

Alla fine degli anni Trenta l'amministrazione era riuscita a conquistare un ruolo essenziale nella vita del Paese, arrivando a “condizionare l'azione stessa del Governo”²⁰.

¹⁶ Con D. Lgs. C.P.S. 31 marzo 1947, n.396, i servizi relativi alla marina mercantile sono stati trasferiti dal ministero delle Comunicazioni al Ministero della Marina Mercantile, istituito con D.C.P.S. 13 luglio 1946, n.26, pubblicato nella G.U. del 27 luglio 1946, n.167

¹⁷ Tali attribuzioni sono state assegnate al Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile in materia di motorizzazione civile e di aviazione civile tramite, rispettivamente, il R.D.L. 26 giugno 1927, n.1570 e la L. 30 gennaio 1963, n.141

¹⁸ R.D.L. 30 aprile 1924, n.596, Istituzione del Ministero delle Comunicazioni, Pubblicato nella G.U. del 3 maggio 1924, n.105 e convertito in legge con L. 17 aprile 1925, n.473

¹⁹ La gestione autonoma fu disposta per le Poste con D.L. 23 aprile 1925, n.520; per i servizi telefonici fu istituita l'azienda con D.L. 14 giugno 1925, n.884; per le Ferrovie l'ordinamento fu stabilito con D.L. 22 maggio 1924, n.868.

²⁰ GIANNINI M.S., (1961), *Parlamento e Amministrazione*, in *L' amministrazione pubblica in Italia*, Bologna: Il Mulino

3. La stasi: dal crollo del Fascismo alla fine degli anni Ottanta

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

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

L'amministrazione nel dopoguerra rimase pressoché immobile soprattutto a livello centrale. La nascente Costituzione non influì molto in questo ambito, essa infatti si limitò semplicemente a registrare l'esistente. I Ministeri si mantennero sostanzialmente identici al modello d'anteguerra, anche se gli anni quaranta furono contrassegnati da un apparente dinamismo organizzativo: scomparve il Ministero delle Comunicazioni, fu istituito il Ministero per la Costituente e così via.

Negli anni '50 iniziò una nuova fase di interventismo statale, ereditando dal fascismo enti ed uffici e consolidando il potere all'interno della Pubblica amministrazione. Il ruolo della Ragioneria generale dello stato e dell'intero sistema delle Ragionerie, come era stato definito dalla riforma fascista del 1923, non venne messo in discussione, ma anzi, venne ulteriormente

irrigidito da una serie di leggi riguardanti la gestione complessiva dell'Amministrazione.

Con l'ulteriore sviluppo della struttura statale ed il conseguente potenziamento delle strutture periferiche dello Stato, cambiò il ruolo del Provveditorato. La sua funzione regredì progressivamente, il suo compito si limitò sempre di più a soddisfare esigenze di carattere generale, lasciando sempre più spazio all'autonomia delle singole Amministrazioni. Tale tendenza delle Amministrazioni a sottrarsi alla tutela del Provveditorato per l'acquisto beni e servizi necessari ai propri uffici, venne confermata dalla Legge 146/80²¹ relativamente al Ministero delle Finanze, dalla Decreto Legge 111/78²² per il Ministero di Grazia e Giustizia e ancor prima da norme di carattere transitorio per le aziende autonome e per il Ministero dell'Interno.

A metà degli anni '80 il Provveditorato Generale dello stato tornò a conquistare un certo potere con il DPR n. 478 del 1985²³. Con tale Decreto vennero elencate le forniture, i lavori, le provviste, i servizi che potevano essere eseguiti in economia da parte del Provveditorato, per garantire il funzionamento dei servizi dell'Amministrazione statale: dall'acquisto di mobili ed arredi, oggetti di cancelleria, uniformi alla fornitura di beni e servizi occorrenti per il funzionamento dei servizi informatici; dalla pulizia al riscaldamento di locali; dall'affitto di locali allo svolgimento di corsi di

²¹ Art. 14 della L. 24 aprile 1980, n.146 contenente Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 1980), pubblicata nella G.U. del 28 aprile 1980, n.115

²² Art. 29 del D.L. 14 aprile 1978, n.111 contenente Provvedimenti urgenti per l'amministrazione della giustizia, pubblicato nella G.U. del 18 aprile 1978 e convertito in legge, con modificazioni, con L.10 giugno 1978, n.271, pubblicata nella G.U. del 14 giugno 1978, n.163

²³ Decreto del Presidente della Repubblica del 12 giugno 1985, n. 478: "Approvazione del regolamento sui lavori, le provviste ed i servizi da eseguire in economia da parte del Provveditorato generale dello stato", pubblicato nella G.U. del 23 settembre 1985, n. 224.

formazione per il personale; dall'acquisto di libri e giornali, all'esecuzione di lavori di ricerca, indagine e studio.

4. Le riforme degli anni Novanta ed il tentativo di innovare il Provveditorato generale dello Stato

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

Grandi spinte innovative vennero intraprese proprio nel 1990 con due leggi: la 142²⁴ sul riordino delle autonomie locali e la 241²⁵ sul procedimento amministrativo; ed un decreto legislativo, il 29 del 1993²⁶, con cui fu dato avvio alla cosiddetta "privatizzazione" o "contrattualizzazione" del pubblico impiego.

²⁴ L. 8 giugno 1990, n.142, Ordinamento delle autonomie locali, pubblicata nella G.U. del 12 giugno 1990, n.135, S.O.

²⁵ L. 7 agosto 1990, n.241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, pubblicata nella G.U. del 18 agosto 1990, n.192

²⁶ D. Lgs. 3 febbraio 1993, n.29, Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n.421, pubblicato nella G.U. del 6 febbraio 1993, n.30, S.O.

Si sviluppò proprio in questi anni la tendenza all' "aziendalizzazione" delle pubbliche amministrazioni²⁷. Vennero portati avanti progetti tesi ad ampliare i poteri dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, in relazione all'affermarsi del concetto di separazione tra politica e amministrazione; ad aumentare le responsabilità sui risultati e non più solo sui processi; ad introdurre servizi di controllo interno con funzione di analisi comparativa dei costi e dei rendimenti.

Oltre alla capacità, da parte delle Amministrazioni, di sviluppare modalità efficienti di policy making, risultò quindi necessario per esse sviluppare capacità strategiche di pianificazione degli obiettivi e di governo delle risorse disponibili, in una logica di insieme. La pubblica amministrazione si trovò così a dover cercare di sviluppare adeguati sistemi di controllo direzionale, strategie complessive di gestione dei servizi, una corretta organizzazione del lavoro, una efficiente direzione del personale²⁸ e relative relazioni sindacali²⁹, un diffuso impiego delle tecnologie³⁰, un adeguato reperimento e impiego di risorse finanziarie, infine una attenta comunicazione³¹ e capillari relazioni esterne³².

²⁷ Cfr. Fiorentino L. (1998), *Il nuovo Provveditorato Generale dello Stato*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fascicolo 12, anno 1998

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

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

³⁰ Negli ultimi anni sono stati realizzati consistenti investimenti, finalizzati sia a dotare il personale di attrezzature informatiche e programmi applicativi, sia a sviluppare infrastrutture di rete all'interno degli Enti.

³¹ La comunicazione è lo strumento per promuovere l'Amministrazione ed i suoi servizi, per assicurare ai cittadini la conoscenza delle decisioni e delle funzioni istituzionali, per migliorare il livello di accountability delle Amministrazioni.

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

Il ruolo del Provveditorato tornò ad essere messo in discussione nel 1993³³, quando venne istituita l'Autorità per l'Informatica nella pubblica amministrazione (AIPA³⁴), alla quale venne assegnata la gestione delle spese di tipo informatico delle varie amministrazioni.

Nel 1997 ebbe inizio un processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato, di razionalizzazione delle strutture amministrative e di potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, dando anche avvio al riordino delle attività informatiche del Ministero stesso. Il primo significativo risultato di questo processo fu l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica³⁵ nel dicembre dello stesso anno. Rispetto all'obiettivo relativo al riordino delle attività informatiche, un successivo Decreto³⁶ individuò la necessità di affidare questi processi ad una struttura societaria nuova, esterna all'apparato amministrativo, ma operante unicamente ed esclusivamente a servizio dello Stato stesso; nel dicembre 1997, dopo aver verificato il possesso dei requisiti richiesti, vennero assegnati a Consip s.p.a.³⁷ compiti relativi alla:

- conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo integrativo della ragioneria regionale dello Stato – Corte dei conti;

³³ Decreto legislativo n.39 del 12 febbraio 1993, relativo all'istituzione dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, pubblicato nella G.U. del 20 febbraio 1993, n.42

³⁴ Trasformata in CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, www.cnipa.it) dall'art.176 comma 3 del Decreto Legislativo n.196, del 30 giugno 2003, "Codice in materia di Protezione dei Dati Personali, pubblicata nella G.U. del 29 luglio 2003, Serie gen. N.174, Supplemento ordinario n.123/L.

³⁵ Decreto Legislativo del 5 dicembre 1997, n. 430: "Unificazione dei Ministeri del tesoro e del Bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'articolo 7 della legge del 3 aprile 1997, n. 94", pubblicata sulla G.U. del 17 dicembre 1997, n. 293.

³⁶ D. Lgs. 19 novembre 1997, n.414, Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile, pubblicato nella G.U. del 3 dicembre 1997, n.282

³⁷ Decreto Ministeriale del 22 dicembre 1997 relativa all'Affidamento a Consip s.p.a. (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici) di servizi informatici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, pubblicato nella G.U. del 28 gennaio 1998, n.22

- fornitura di hardware e di software standardizzato necessari per il funzionamento e l'utilizzazione del sistema informativo;
- conduzione tecnica degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti necessari per il funzionamento del sistema informativo integrato;
- gestione dei servizi generali di supporto.

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

Analizzando i modelli utilizzati in altri Stati europei e nel settore privato, portarono all'introduzione nel sistema italiano di un modulo organizzativo maggiormente coerente con l'esigenza di realizzare l'autonomia di bilancio e la responsabilizzazione della dirigenza. Prendendo in particolare considerazione il modello danese del National Procurement Denmark³⁸, in cui tale struttura non effettua acquisti, ma svolge un ruolo di facilitatore offrendo alle amministrazioni³⁹ una serie di servizi, quali, ad esempio, la definizione di contratti quadro con dei fornitori per l'acquisizione di beni e servizi di impiego comune a numerosi enti, relativamente a forniture di grandi dimensioni; il continuo monitoraggio della domanda e dell'offerta per riuscire a rispondere nel migliore dei modi alle necessità che possono sorgere. Seguendo tale esempio, il Provveditorato, con la stessa Legge che aveva ridefinito la struttura del precedente Ministero del Tesoro⁴⁰, venne investito da un totale cambiamento: da struttura operativa, venne trasformato in organo in grado di fornire supporto di competenza, in

³⁸ www.ski.dk

³⁹ Essa si rivolge ad Amministrazioni centrali, Regioni, Enti Locali e Scuole.

⁴⁰ Cf. nota 18

materia contrattuale e tecnica, alle amministrazioni acquirenti. In questo modo i suoi compiti ora erano quelli di: assicurare la consulenza per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni dello Stato; procedere a controlli di qualità, su richiesta dei dirigenti responsabili degli acquisti, ai fini del DPR 20 aprile 1994, n. 367⁴¹; provvedere, su specifica richiesta delle amministrazioni, all'esecuzione di specifici programmi di approvvigionamento di beni e servizi, anche comuni a più amministrazioni⁴²; elaborare parametri e criteri in materia di acquisizione e gestione economica delle risorse strumentali da parte delle amministrazioni centrali; esercitare le attribuzioni previste dalla legge in ordine all'attività dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Confermato dalla successiva Direttiva Ministeriale⁴³, queste nuove attribuzioni determinarono una differente articolazione del Provveditorato e individuarono dei sostanziali cambiamenti nei rapporti con le varie Amministrazioni dello Stato. Si diede, così, avvio al processo di identificazione dei Centri di Spesa presso le Amministrazioni, ai quali il Provveditorato avrebbe dovuto fornire la propria consulenza sia in materia contrattuale e tecnica, sia in termini di riscontro dell'omogeneità e congruità dei prezzi spuntati dalle singole Amministrazioni.

Questo grosso cambiamento di impostazione rientrava nel più generale piano di decentramento amministrativo perseguito dal Governo.

Le Amministrazioni in questo modo riuscirono a conquistare una discreta autonomia per quanto riguarda la gestione degli acquisti; peraltro già parzialmente ampliata negli anni precedenti attraverso Regolamenti, approvati con specifici Decreti del Presidente della Repubblica, che

⁴¹ D.P.R. 20 aprile 1994, n.367, Regolamento recante la semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, pubblicato nella G.U. del 13 giugno 1994, n.136, S.O.

⁴² Cf. art. 3, comma 4, del D.L. 5 dicembre 1997, n. 430

⁴³ Dir.Min. 18 giugno 1998, Nuove norme disciplinanti l'attività del Provveditorato generale dello stato, pubblicato nella G.U. del 7 luglio 1998, n.516

aumentavano le competenze delle singole Amministrazioni rispetto alle spese in economia.

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

5. Consip S.p.a. si sostituisce al Provveditorato generale dello Stato

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

Emerse in modo sempre più deciso l'esigenza di procedere ad una complessa opera di razionalizzazione della spesa pubblica. Questo bisogno era dovuto principalmente all'esistenza di lunghe procedure d'acquisto, alla necessità di migliorare il livello dei servizi forniti, all'esigenza di sviluppare tecnologie abilitanti di e-procurement al fine di diffondere il commercio elettronico nella pubblica amministrazione, alla carenza di dati di spesa in termini di segmentazione e categorie merceologiche. Per far fronte a tali criticità il progetto di razionalizzazione si poneva alcuni obiettivi, tra cui: l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni al fine di raggiungere volumi significativi di beni richiesti, ottenendo così la possibilità di conseguire economie di scala; l'esigenza di dotarsi di competenze specialistiche che conoscano il mercato e siano in grado di definire i requisiti dei beni e dei servizi necessari; la drastica semplificazione del processo d'acquisto e la consistente riduzione del time to market⁴⁴.

Per queste ragioni, in occasione della preparazione della Legge Finanziaria 2000⁴⁵, si sviluppò l'esigenza di mettere a punto un meccanismo in grado di garantire un uso oculato delle risorse e, al tempo stesso, puntasse

⁴⁴ Tempo di risposta del mercato, ovvero il periodo che intercorre tra il momento della nascita del bisogno e la sua soddisfazione.

⁴⁵ Legge n. 488 del 23 dicembre 1999, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2000), pubblicata nella G.U. del 27 dicembre 1999, n.302, S.O.

all'utilizzo delle tecnologie più avanzate, consentendo di sfruttare le potenzialità di internet.

Con tale Finanziaria, infatti, si tracciò un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, nell'art.26 venne attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche attraverso strutture dedicate, quali ad esempio Consip s.p.a. , la funzione di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si sarebbero impegnate ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi stabiliti, ordinativi di fornitura sino alla concorrenza di un quantitativo di beni o servizi predeterminato. In questo modo le Pubbliche Amministrazioni, sulla base di tali convenzioni, potevano emettere ordinativi di forniture attraverso tali strutture dedicate perfezionando la procedura di ogni singolo acquisto di beni o servizi oggetto dei contratti quadro già stipulati. Con un Decreto nel febbraio del 2000⁴⁶, il Ministero dell'Economia e delle Finanze attribuì alla Concessionaria per i Servizi Informatici Pubblici (Consip s.p.a.) il compito di stipulare le convenzioni di cui all'art. 26 della Legge n. 488 del 1999. Le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato erano tenute ad utilizzare tali convenzioni, mentre le restanti Amministrazioni avevano la facoltà di aderire o utilizzare i parametri di qualità e prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto delle convenzioni.

Consip venne strutturata come una società per azioni interamente controllata dal ministero dell'Economia e delle Finanze, con unica ed esclusiva funzione di servizio allo Stato. Essa aveva il compito di fornire consulenza, assistenza e soluzioni informatiche per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione⁴⁷. Operava nel rispetto degli indirizzi strategici

⁴⁶ D.M. 24 febbraio 2000, Conferimento alla Consip s.p.a. dell'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle Amministrazioni dello stato, pubblicato nella G.U. del 10 marzo 2000, n. 58

⁴⁷ Secondo l'art. 1, comma 2, D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 1, comma 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), "per Amministrazioni Pubbliche si intendono tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi

stabiliti dall'Amministrazione secondo quanto disposto dal Decreto Legislativo 414 del 19 novembre 1997⁴⁸.

La Direzione Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione (DARPA) di Consip sulla base della conoscenza del mercato dell'analisi della domanda delle diverse Amministrazioni, proponeva, condivideva e realizzava le strategie di approvvigionamento con un approccio unico al mercato. Tale struttura, al fine di assicurare un efficace ed efficiente funzionamento del modello aveva, inoltre, il compito di progettare e realizzare strumenti innovativi di e – procurement. Le Amministrazioni definivano i propri fabbisogni ed i requisiti di acquisto e provvedevano agli approvvigionamenti rivolgendosi direttamente ai fornitori, disponevano periodicamente di dati analitici per il controllo della spesa, gestivano in autonomia i pagamenti ai fornitori. I fornitori interagivano con la Direzione Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione nella fase di stipula delle convenzioni e fornivano direttamente alle Amministrazioni i beni, i servizi e la reportistica di supporto al monitoraggio della spesa.

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

compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

⁴⁸ D. L.vo 414 / 1997 – Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile. Esso sottolinea l'esigenza che le attività informatiche, il cui esercizio deve essere riservato allo Stato, siano strutturate secondo criteri di piena integrazione tecnica e funzionale; individua la necessità di affidare alle attività ad una struttura societaria del tutto nuova, operante unicamente ed esclusivamente a servizio dello Stato; prevede una successiva precisazione delle attività che la nuova Società è chiamata a svolgere secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione; consente, in via transitoria ed eccezionale, l'affidamento diretto di attività a fornitori esterni, esclusivamente al fine di evitare rischi di discontinuità nell'erogazione di un servizio essenziale per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministero.

riguardava l'introduzione di un nuovo approccio all'acquisto nelle pubbliche amministrazioni stesse.

Nel frattempo il Provveditorato Generale dello Stato dopo essere diventato una struttura di consulenza per le Amministrazioni, venne soppresso nel 2001⁴⁹.

I risultati positivi ottenuti in termini di adesioni da parte delle amministrazioni "obbligate"⁵⁰ e non ad utilizzare le convenzioni stipulate da Consip S.p.a., spinsero il legislatore ad ampliare progressivamente l'utilizzo dello strumento delle convenzioni quadro, prima con l'art.59 della Legge finanziaria 2001⁵¹, poi con la Legge finanziaria del 2002⁵². La logica di fondo era quella di diffondere il modello alle altre amministrazioni pubbliche, promuovendo l'aggregazione di centri d'acquisto specializzati su categorie merceologiche settoriali. In questo modo Consip, da un lato, concludeva convenzioni quadro per beni e servizi ad "uso comune", dall'altro promuoveva l'innovazione presso l'amministrazione periferica⁵³.

Da questo punto di vista si raggiunse il massimo sviluppo di tale sistema con la Legge finanziaria 2003⁵⁴. Nell'art.24 venne abbassata la soglia, a 50.000€, al di sopra della quale le amministrazioni dovevano applicare la normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria in materia di acquisizione di beni e servizi e si rafforzò il ruolo di Consip s.p.a.; peraltro il legislatore prevedeva la nullità dei contratti stipulati in violazione

⁴⁹ Art.1 del D.P.R. 22 marzo 2001, n.147, Regolamento recante modifiche all'organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, pubblicato nella G.U. del 24 aprile 2001, n.95

⁵⁰ L'art.26 della Legge 488/1999 (Legge finanziaria 2000) prevedeva l'obbligo di adesione alle convenzioni quadro solamente per le Amministrazioni centrali dello Stato.

⁵¹ Legge n. 388 del 23 dicembre 2000, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2001).

⁵² Legge n. 448 del 28 dicembre 2000, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2002).

⁵³ Fiorentino L. (2002), *Gli acquisti on line: la disciplina normativa*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fascicolo 6, anno 2002.

⁵⁴ Legge del 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2003), pubblicata nella G.U. del 31 dicembre 2002, n.305, S.O.

dell'obbligo di procedere a gara comunitaria o dell'obbligo di utilizzare le contratti quadro conclusi dalla stessa Consip. In questo modo si intendeva: da un lato, ampliare la concorrenza tra operatori e garantire la trasparenza dell'azione amministrativa; dall'altro, garantire il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica attraverso un utilizzo maggiormente esteso delle convenzioni stipulate da Consip s.p.a.⁵⁵.

Il sopra citato articolo della Legge Finanziaria 2003 suscitò una lunga serie di polemiche legate soprattutto alla difficoltà di concepire tale estensione dell' "obbligatorietà" dell'utilizzo delle convenzioni Consip in relazione all'autonomia gestionale che invece doveva essere garantita alle amministrazioni stesse. Nell'estate del 2003⁵⁶ si ritenne opportuno intervenire modificando tale articolo, in modo da consentire agli Enti pubblici, le società pubbliche, i concessionari di pubblici servizi, nonché le amministrazioni pubbliche⁵⁷ di stipulare "ogni tipo di contratto senza utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip s.p.a., qualora il valore dei costi e delle prestazioni dedotte in contratto sia uguale o inferiore a quello previsto dalle stesse convenzioni definite dalla Consip s.p.a."

Tale tendenza venne ulteriormente ribadita con la Finanziaria 2004⁵⁸ la quale limitò l'oggetto delle convenzioni stipulate da Consip al solo acquisto di beni e servizi con "rilevanza nazionale", sottolineò peraltro che le amministrazioni statali non avevano più l'obbligo di aderire alle convenzioni, ma solamente la facoltà di ricorrervi o di utilizzarne i

⁵⁵ Fiorentino L. (2003), *Gli acquisti delle pubbliche amministrazioni dopo l'art.24 della legge finanziaria*.

⁵⁶ L.1 agosto 2003, n.212, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 24 giugno 2003, n.143, recante disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip s.p.a., pubblicato nella G.U. l'11 agosto 2003, n.185, S.O.

⁵⁷ Si considerano tutte le Pubbliche Amministrazioni con l'unica esclusione per quelle statali relativamente ai soli uffici statali.

⁵⁸ L. 24 dicembre 2003, n.350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2004), pubblicata nella G.U. del 27 dicembre 2003, n.299, S.O.

parametri di prezzo-qualità relativamente all'approvvigionamento dei medesimi prodotti, ed infine svincolò gli Enti locali e le aziende degli enti medesimi dall'obbligo di utilizzare i prezzi definiti nelle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso negli acquisti gestiti autonomamente. Sempre attraverso tale Finanziaria si introdusse la possibilità per Consip di modificare il proprio ruolo, sottolineando la possibilità per la stessa di fornire, attraverso le proprie articolazioni territoriali, supporto e consulenza su specifica richiesta delle amministrazioni locali in merito alle esigenze legate all'approvvigionamento di beni e servizi.

Infine nel luglio del 2004⁵⁹ venne ribadita per le Amministrazioni la facoltà di ricorrere o meno alle convenzioni stipulate da Consip, annullando peraltro il riferimento alla "rilevanza nazionale" dei servizi oggetto delle convenzioni stesse. In tale occasione, al fine di responsabilizzare maggiormente le Amministrazioni sulle spese per forniture, vennero inoltre introdotte disposizioni atte a rafforzare la verifica del rispetto dei parametri di qualità e prezzo da parte degli uffici incaricati del controllo interno delle amministrazioni stesse.

⁵⁹ D.L. n.168 del 12 luglio 2004, "*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*", convertito con L. 30 luglio 2004, n.191, "*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*".