

AGGREGAZIONE E CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI IN ITALIA

Erica Bassano*

Abstract. *This study analyzes the regulatory evolution of public procurement in Italy. The evolutionary phases of the public procurement system are fully explored through Consip and the Aggregators, as well as the main provisions of the Procurement Code, also taking into account the tax and necessary technological innovation in the Public administration.*

Il presente studio analizza l'evoluzione normativa del procurement pubblico in Italia. Vengono compiutamente esplorate le fasi evolutive del sistema degli acquisti pubblici attraverso la Consip e i Soggetti Aggregatori, nonché le principali disposizioni del Codice Appalti, tenendo conto anche della imposta e necessaria innovazione tecnologica nella Pubblica amministrazione.

Sommario: **1.** Il processo di centralizzazione degli acquisti in Italia: la Consip e i Soggetti Aggregatori. **2.** La disciplina codicistica in materia di centralizzazione degli acquisti. **3.** Il ruolo dell'e-Procurement nel piano di azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020. **4.** Considerazioni conclusive.

* *Dottoranda di ricerca in Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema
Università degli Studi di Teramo*

1. Il processo di centralizzazione degli acquisti in Italia: la Consip e i Soggetti Aggregatori.

Nell'arco di qualche decennio il processo di centralizzazione degli acquisti è stato investito da continue e frammentarie modifiche normative¹.

Tra queste, l'origine dispositiva è senza dubbio rinvenibile nel d.lgs. n. 447 del 1997, nonché nella successiva legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Oggetto di tali previsioni è stata, infatti, la nascita della Centrale acquisti nazionale: la Consip SpA.

La ratio di tali interventi legislativi è rintracciabile nella diretta attribuzione alla Consip della responsabilità derivante dalle variegate e molteplici fasi del processo di acquisto quali la comprensione/elaborazione dei fabbisogni recepiti, la definizione della documentazione di gara, la gestione della fase di aggiudicazione e dell'eventuale fase di contenzioso, con il costante obiettivo della riduzione degli oneri e dei costi a carico delle singole amministrazioni.

Inizialmente costituita per gestire le attività informatiche delle amministrazioni dello Stato, la Consip SpA è approdata ad assumere, mediante l'ampliamento del primordiale oggetto sociale, il ruolo di amministrazione aggiudicataria per l'acquisto di beni e servizi; ciò è stato reso possibile anche attraverso l'efficace e tempestivo ricorso alle tecnologie informatiche.

Esplorato il punto di partenza della centrale di committenza Consip, appare indispensabile indagare i susseguiti molteplici interventi del sistema degli acquisti pubblici in Italia, procedendo per tappe e obiettivi cronologicamente distinti.

Nella stessa legge di Stabilità del 2000² vennero stabiliti gli obiettivi principali del processo di razionalizzazione della spesa pubblica, tra i

1 In Italia, il tema dell'aggregazione è stato spesso trascurato dalla dottrina. Fra i contributi in argomento di particolare rilevanza, si segnalano W. GASPARRI, *L'evoluzione della disciplina per la concentrazione della domanda di beni e servizi nell'amministrazione*, in D. SORACE (a cura di), *Amministrazione pubblica dei contratti*, Editoriale Scientifica, 2013; G.M. RACCA, *Le prospettive dell'aggregazione nell'amministrazione dei contratti pubblici*, in www.apertacontrada.it, 2014; F. DI LASCIO, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014; L. MISCALI, *Il ruolo della centralizzazione della committenza nella nuova fase di programmazione europea*, consultabile su www.lineavcp.it/, 2014; G. MATALUNI, *L'aggregazione dei soggetti aggiudicatori di contratti pubblici fra ragioni di integrità, specializzazione e riduzione della spesa*, in *Foro Amministrativo*, p. 2995. Più risalenti, ma di altrettanto interesse si segnalano: M. MENEGUZZO, *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla Amministrazione Pubblica*, in *Azienda Pubblica*, 1995; D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi d'innovazione nella PA?*, in *Azienda Pubblica*, 2005.

2 Si veda la legge n. 488/1999. Con la Legge Finanziaria del 2000 (art. 26) è stato imposto l'obbligo alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di ricorrere alle Convenzioni di Consip SpA, che veniva così ad assumere la funzione di amministrazione aggiudicatrice. Consip SpA assumeva l'incarico di stipulare Convenzioni e contratti destinati alle amministrazioni dello Stato per l'acquisto di beni e servizi a condizioni prefissate.

quali: la definizione delle strategie di acquisto, la stipulazione di Convenzioni competitive per le PP.AA., la promozione dell'utilizzo dell'*e-procurement*, la creazione degli strumenti di monitoraggio alle PP.AA., nonché la definizione di modelli innovativi di *e-procurement*.

Successivamente, con le leggi di Stabilità 2001, 2002 e 2003³ venne ampliato l'ambito di utilizzo delle Convenzioni Consip, con la precipua individuazione del novero delle amministrazioni pubbliche tenute ad utilizzarle.

Una prima importante novità venne poi registrata, sul modello Consip, nel corso degli anni 2004 e 2005 allorquando presero avvio le prime forme di aggregazione della spesa regionale - seppur con differenti profili organizzativi - in Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Toscana; tutte, ab origine focalizzate sulla possibile aggregazione e il conseguente monitoraggio della spesa in materia sanitaria.

E' di tutta evidenza come queste primordiali forme di aggregazione giunsero a compimento anticipatamente rispetto all'approvazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante il «*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*», con il quale all'articolo 33 venne recepita, a livello nazionale, la possibilità di acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso alle centrali di committenza.

Soltanto con la legge finanziaria 2007 venne confermata l'avvenuta introduzione nel sistema degli appalti pubblici delle centrali d'acquisto regionali⁴.

La disciplina a loro dedicata prevedeva l'operatività delle stesse non soltanto per le amministrazioni e gli enti regionali, ma anche per gli enti locali, gli enti del sistema sanitario regionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede all'interno del territorio regionale.

Non può, pertanto, non porsi in evidenza che con la creazione di un 'sistema -modello' nazionale e la proliferazione, via via crescente, dei sistemi regionali è venuto ad istituzionalizzarsi il c.d. sistema a rete⁵, diretto ad armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa per gli acquisti pubblici.

La legge finanziaria 2008 venne, poi, ulteriormente a rafforzare il ruolo della Consip conferendole, tra le altre, la funzione di elaborare indicatori e parametri di spesa sostenibile da mettere a disposizione delle altre amministrazioni statali, centrali e periferiche, quali strumenti di supporto nonché di predisporre "modelli di

³ Si vedano la legge n. 388/2000 art. 58, la legge n. 488/2001 art. 24 e la legge n. 212/2003 art. 24.

⁴ Art.1 commi 455 e 456, legge n. 296/2006.

⁵ L. SPAMPINATO, *Soggetti aggregatori e spending review negli acquisti in sanità*, in *Giornale Italiano di Nefrologia*, 2017, p. 1 ss.

*comportamento secondo canoni di efficienza nell'attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi"*⁶.

Con la medesima legge, il Ministero dell'economia e delle Finanze venne incaricato di individuare annualmente le tipologie dei beni e dei servizi, non ricompresi in convenzioni esistenti, per le quali le amministrazioni statali avrebbero dovuto delegare alla Consip SpA l'espletamento di procedure di gara di importo superiore alla soglia comunitaria.

In tale quadro normativo venne ad innestarsi la legge 13 agosto 2010, n. 136 rubricata *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"*, laddove all'art. 13 prevedeva espressamente che con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sarebbero state definite le modalità per la promozione dell'istituzione, in ambito regionale, di una o più Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. Successivamente, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2011 contribuì a conferire attuazione al disposto di cui sopra stabilendo precipuamente in sei articoli: i) la finalità e le modalità di promozione della SUA; ii) i soggetti aderenti; iii) l'attività e i servizi della SUA; iv) gli elementi essenziali delle convenzioni tra enti aderenti e SUA; v) le forme di monitoraggio e i controlli degli appalti; vi) la collaborazione ed il coordinamento tra le Amministrazioni.

Emerge con estrema limpidezza come nell'intento del legislatore, sin dalla sua originaria costituzione, la Stazione Unica Appaltante avrebbe dovuto assicurare una maggiore professionalità nella gestione delle procedure di gara e, quindi, un'azione più snella e tempestiva sotto il profilo dell'*agere* amministrativo, creando le condizioni necessarie alla realizzazione di una progressiva semplificazione degli adempimenti e delle procedure, nonché alla minuziosa riduzione del contenzioso di gara e di esecuzione.

E' lo stesso D.P.C.M. in argomento che all'art. 2, comma 2, venne altresì ad affermare che: *"la SUA ha natura giuridica di Centrale di Committenza e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale"*.

In tal senso contribuì anche la legge finanziaria 2013⁷ laddove con circoscritta previsione venne ad aumentare il novero delle amministrazioni pubbliche i cui processi di approvvigionamento sarebbero dovuti obbligatoriamente intervenire attraverso le

⁶ Sul punto si veda la legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244.

⁷ Art.1 commi 149 -158, legge n. 228/2012.

Convenzioni o gli Accordi Quadro messi a disposizione dalla Consip e/o dalle centrali di competenza regionali; alternativamente, avrebbero potuto procedere - nel rispetto della normativa vigente - con autonome procedure di gara utilizzando i sistemi telematici di negoziazione predisposti dai soggetti summenzionati.

Dal primo gennaio 2013 vennero, altresì, obbligati ad effettuare - gli acquisti per il tramite delle convenzioni quadro - anche gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative e universitarie⁸.

Soltanto per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria venne invece esteso a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e alle Autorità Amministrative Indipendenti l'obbligo di fare ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), gestito da CONSIP, o agli strumenti di *e-procurement* messi a disposizione dalle Centrali Regionali di acquisto⁹.

Tale vasto ed eterogeneo programma di riassetto ed ammodernamento della Pubblica Amministrazione venne a trovare nuova linfa in seguito alla approvazione del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66¹⁰, convertito, con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 con il quale venne affermata a livello nazionale l'istituzione di un elenco di Soggetti Aggregatori nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti; in particolare, il comma 5 dell'art. 9, venne a stabilire che: *“Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e di servizi, le Regioni costituiscono ovvero designano, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore secondo quanto previsto al comma 1. In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35”*.

Attualmente - con la delibera ANAC n. 781 del 4 settembre 2019, in aggiornamento alle precedenti delibere - i componenti l'elenco dei soggetti aggregatori sono 32.

Proseguendo nell'analisi delle fondamentali e più significative tappe, di lì a poco con il DPCM 11 novembre 2014 vennero altresì definiti i requisiti necessari ai fini dell'iscrizione nell'elenco ANAC dei Soggetti Aggregatori.

Così come, ulteriore riferimento nazionale di particolare interesse, venne a concretizzarsi con il DPCM 24 dicembre 2015, laddove ai fini

8 L.CASTELLANI, F. DECAROLIS, G. ROVIGATTI, *Il Processo di Centralizzazione degli Acquisti Pubblici: Tra Evoluzione Normativa e Evidenza Empirica*, su [www.https://open.luiss.it/files/2017/11/CastellaniDecarolisRovigatti.pdf](https://open.luiss.it/files/2017/11/CastellaniDecarolisRovigatti.pdf), 2017, p. 1 ss.

9 Art. 328 del D.P.R. n. 207 del 2010.

10 G. FERRARI, *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale: primi commenti al D.L. 66/14*, in www.lineavcp.it, 2014, p. 1 ss.; F. RUSSO, *I soggetti aggregatori nel d.l. 66/2014*, in www.personaedanno.it, 2016, p. 2 ss.

dell'attuazione di quanto previsto all'art. 9, comma 3 del dl n. 66 del 24 aprile 2014 vennero individuate le categorie merceologiche di beni e servizi e le relative soglie di obbligatorietà al superamento delle quali le Amministrazioni - statali centrali e periferiche, nonché le regioni, gli enti regionali, i loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale - avrebbero dovuto obbligatoriamente ricorrere ai Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle procedure di acquisto.

Considerata la costante necessità di proseguire ad implementare il sistema di acquisto aggregato, ad integrazione delle categorie e soglie già ricomprese nel sopra citato decreto, sono state recentemente, in seguito all'emanazione del DPCM 11 luglio 2018, individuate ulteriori categorie di beni e servizi, nonché le relative soglie di obbligatorietà.

A tal proposito, è bene precisare che lo stesso art. 9, comma 3 decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 in coordinamento con la legge di stabilità 2016 venne altresì a prevedere che l'Autorità nazionale anticorruzione non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma, non ricorrano a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

Orbene, tale quadro normativo di riferimento lascia prefigurare come accanto all'attività di indizione e gestione delle procedure di gara aggregate per le categorie previste nell'aggiornato DPCM, attuata mediante una precipua e dettagliata ricognizione dei fabbisogni, sia di spesa sanitaria che di spesa comune, l'attività svolta dai Soggetti Aggregatori è rivolta anche alla gestione di procedure di acquisizione di beni e servizi extra DPCM, agli adempimenti richiesti da ANAC e MEF, nonché alla partecipazione di ciascun Soggetto Aggregatore presso il Tavolo dei Soggetti Aggregatori il quale ha, tra le altre funzioni, il compito di individuare e proporre alla Presidenza del Consiglio le categorie merceologiche e le soglie di valore al di sopra delle quali è previsto l'obbligo di ricorrere ai Soggetti Aggregatori.

Con notevole stupore, attraverso la legge di Bilancio 2017¹¹ è tornata all'attenzione del legislatore una importante previsione in tema di predisposizione del programma degli acquisti di beni e servizi, che come ben interpretata è stata resa obbligatoria dal nuovo Codice degli appalti in relazione ad acquisizioni di importo pari o superiori a 40mila euro.

A tal uopo, il comma 424 dell'art. 1 prevede espressamente *“l'obbligo di approvazione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi, di cui all'art. 21, commi 1 e commi da 6 a 9 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 si applica a decorrere dal bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018”*.

¹¹ Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Di fatto, posponendo l'obbligo di predisposizione e approvazione della programmazione, nonché i connessi adempimenti a carico del RUP a far data dall'esercizio finanziario del 2018.

A completamento di ciò, circa la tanto attesa, quanto criticata attività di programmazione, anche il Consiglio di Stato è giunto ad esprimersi, osservando come la programmazione rispecchia pienamente l'organizzazione dell'attività istituzionale dell'Ente secondo un programma. Prosegue sostenendo che si tratta di un processo che, attraverso aggiustamenti progressivi, deve portare - guidando e responsabilizzando l'amministrazione - a raggiungere maggiori ed elevati livelli qualitativi e quantitativi nella cura dell'interesse pubblico. Così come, aspramente sottolinea quanto dall'analisi specifica di tale elemento emerge che il legislatore, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, ha in passato dedicato maggiore attenzione alla fase della selezione del contraente predisponendo numerose norme di dettaglio, mentre poche norme disciplinavano la fase della programmazione; ciò sul presupposto che la corretta gestione della fase della selezioni assicuri la scelta di un buon contraente e, di conseguenza, un esatto adempimento della prestazione dedotta in contratto¹².

Tuttavia, appare d'obbligo evidenziare che le fasi di affidamento e esecuzione del contratto non possano prescindere da una attenta ed adeguata programmazione, alla quale lo stesso legislatore ha dedicato - condivisibilmente - maggiore attenzione. Così come la stessa Autorità Nazionale Anticorruzione aveva già evidenziato, nella determinazione n. 5 del 6 novembre 2013 - Linee guida su programmazione, progettazione e esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture - che la programmazione non è soltanto un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, la valutazione delle strategie di approvvigionamento, l'ottimizzazione delle risorse ed il controllo delle fase gestionale, ma costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. In questo senso la fase della programmazione è volta a garantire una visione d'insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto, migliorando le chance di un'efficiente gestione dello stesso, a partire dall'individuazione dei fabbisogni fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione.

Attualmente, al fine di consentire alle Amministrazioni Pubbliche di comunicare al Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori i dati della programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro viene reso disponibile,

12 A fini di completezza si rinvia direttamente a: Consiglio di Stato, comm. Spec., 13 febbraio 2017, n. 351, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it. Sul tema di particolare rilievo il contributo di U.USAI, *La legge di bilancio 2017 pospone di un anno l'obbligo della predisposizione del programma degli acquisti di beni e servizi*, in *Gazzetta degli Enti Locali*, 2016, p. 1 ss.

nell'area Soggetti Aggregatori¹³, il tracciato standard da utilizzare e le modalità di trasmissione. Si rende disponibile l'Elenco delle iniziative che consente di conoscere, in dettaglio, lo stato delle iniziative promosse dai Soggetti Aggregatori nei territori di riferimento.

Appare emblematica, altresì, la funzione chiave del Tavolo tecnico dei Soggetti Aggregatori¹⁴, il quale costituisce un importante strumento di raccordo e pianificazione della programmazione degli acquisti delle PP.AA. La condivisione delle scelte, delle esperienze e delle professionalità, il flusso continuativo e informativo tra le parti, l'integrazione delle attività approdano ad un sistema unico ed integrato.

Se è vero che l'aggregazione della domanda si pone l'obiettivo di ridurre i costi e di aumentare l'efficienza dei processi, è altrettanto indispensabile - come si dirà in seguito - investire in tecnologie al fine di scongiurare il rischio di pratiche non trasparenti.

Orbene, l'analisi storico - funzionale sin qui condotta rende doverose una serie di considerazioni in ordine alle criticità e ai vantaggi circa la complessa attività di centralizzazione e aggregazione della spesa della Pubblica Amministrazione.

Stando all'analisi dei dati e delle informazioni acquisite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione¹⁵, a circa tre anni dall'avvio del sistema di centralizzazione previsto dalla *spending review*, una prima dirimente criticità emerge in ordine all'eterogeneo e variegato panorama che ci si trova dinanzi.

Si tratta, infatti, di un contesto caratterizzato dalla molteplicità dei modelli organizzativi adottati¹⁶, dalla diversa consistenza di risorse finanziarie e umane e dalla conseguente diversa ripartizione dei compiti e delle funzioni assegnate ed espletate.

Ciò, alla luce delle sfalsate tempistiche di sviluppo e organizzazione dei Soggetti Aggregatori regionali, come brevemente ripercorse in precedenza, non potrebbe essere diversamente; se da una parte alcuni di questi, sorti agli inizi degli anni Novanta, oggi vantano una solidità organizzativa e maturità strutturale tale da consentire migliori scelte

13 In tale ottica è stata istituita un'area dedicata ai Soggetti Aggregatori sul portale web Acquisti in rete www.acquistinretepa.it.

14 Il Tavolo dei Soggetti Aggregatori è istituito presso ITACA – Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale. A tal uopo si deve precisare che l'istituto, sin dal 2015, ha individuato anche una serie di elementi guida per l'attuazione degli obblighi di aggregazione della domanda pubblica di cui al decreto legge n. 66 del 2014, consultabile su http://www.itaca.org/soggetti_aggregatori.asp.

15 Relazione ANAC del avente ad oggetto: “Corte dei Conti – Sezione Riunite in sede di controllo – Richiesta dati ed informazioni di competenza specifica Anac (nota CdC prot. Anac n. 0071180 del 21.8.2018) ai fini della redazione di un nuovo referto al Parlamento avente per oggetto l'informatica pubblica, deliberato con deliberazione n. 12/2017/SS.RR.contr. in data 22 dicembre 2017 della stessa Sezione riunite della Corte”, disponibile su https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/RegolazioneContratti/ProposteDiLineeGuida/relazione_unitaria.pdf.

16 Sul pluralismo delle centrali di committenza è doveroso il richiamo all'importante contributo di A. ZITO, M. IMMORDINO, *Aggregazione e centralizzazione della domanda pubblica di beni: stato dell'arte e proposte di migliorie al sistema vigente*, in *Nuove autonomie*, 2018, p. 226 ss.

strategiche e un avanzamento di qualità professionale in settori e processi ancora poco esplorati, dall'altra altri Soggetti Aggregatori risentono della scarsa esperienzialità e della accentuata confusione organizzativa.

Al contempo sono proprio quest'ultimi, infatti, ad evidenziare ulteriori criticità circa la scarsa condivisione delle esperienze nonostante l'istituzione del Tavolo tecnico dei Soggetti Aggregatori. Lo stesso potrebbe fungere quale sede privilegiata di discussione per l'individuazione delle *best practices*, delle più idonee strategie di gara, nonché della più opportuna modalità di gestione del contenzioso.

Sarebbe dunque auspicabile il decollo di quel reale 'sistema a rete' mediante il quale rendere possibile la continua trattazione e analisi di tematiche comuni, anche legate alle criticità nell'applicazione e nell'evoluzione dello stesso Codice dei Contratti.

Accanto alle, certamente non esaustive, criticità evidenziate non può prescindere dal porre in evidenza i, sicuramente prevalenti, vantaggi che tale attività di razionalizzazione della spesa della Pubblica Amministrazione, per il tramite della centralizzazione e aggregazione delle committenze, ha indiscutibilmente avuto il pregio di produrre.

Deve, innanzitutto, farsi riferimento alla più importante e significativa ragione che ha indotto il legislatore italiano a prevedere forme di centralizzazione e aggregazione dell'attività contrattuale: la realizzazione di risparmio di spesa.

Quest'ultima, fungendo da richiamo per le molteplici Pubbliche Amministrazioni, opera non soltanto in termini di produzione di economie di scala mediante la conclusione di contratti e convenzioni di maggior volume, ma anche quale riduzione del numero di intermediari e risparmio dei costi e conseguente semplificazione dei complessi processi di gestione diminuendone il loro numero¹⁷.

In tal senso anche Carlo Cottarelli, già commissario alla *Spending review*, ha stimato in oltre sette miliardi di euro i possibili risparmi derivanti dal fenomeno della centralizzazione degli acquisti¹⁸.

Ma, considerando che le amministrazioni si ritrovano dinanzi una certezza dei costi che rende migliore l'utilizzo delle risorse a disposizione, v'è di più; la maggiore professionalizzazione delle risorse umane e la ripartizione dei compiti e delle funzioni rende le strutture strategicamente più competitive e innovative.

La qualità della prestazione e l'efficienza della spesa aumentano se la procedura contrattuale è gestita da soggetti esperti che possiedono

17 B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione delle committenze*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, p. 613 ss. Sulle ragioni poste a giustificazione del *favor* di cui gode l'aggregazione della domanda pubblica di beni si veda A.ZITO, M. IMMORDINO, *Aggregazione e centralizzazione della domanda pubblica di beni: stato dell'arte e proposte di migliorie al sistema vigente*, cit., p. 223.

18 C. COTTARELLI, *La lista della spesa*, Milano, 2015, p. 43.

una ottima conoscenza dei mercati, dei prodotti e delle norme che regolano le procedure.

Di talché sarebbe auspicabile che il personale adeguatamente formato e 'controllato' possa svolgere l'attività professionale in modo permanente.

Deve riconoscersi, poi, come siano proprio i Soggetti Aggregatori a rappresentare un effetto di stimolo verso i fornitori, che risultano essere incentivati a migliorare l'efficienza delle proprie prestazioni e risultano spinti ad investire nell'innovazione.

Lo stesso impiego e sfruttamento delle più innovative e moderne tecnologie nella gestione dell'intera attività contrattuale è sicuramente un ulteriore merito attribuibile all'attività - per quanto ancora in fase di sviluppo e perfezionamento - di centralizzazione delle committenze.

Tale strumento di politica pubblica appare, così, in grado di realizzare obiettivi desiderabili come, ad esempio, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente.

Infine, di indiscusso pregio, è la crescita culturale che la Pubblica amministrazione, *tout court*, acquisisce nella gestione dei contratti complessi¹⁹.

Pertanto, una approfondita analisi di tale meccanismo di razionalizzazione, in tutte le sue fasi, appare in grado di condurre all'ideazione di nuove strategie di valorizzazione aventi - sempre come in passato - quale primario obiettivo la migliore tutela dell'interesse pubblico²⁰.

Concludendo, l'intento del legislatore sembra essere quello di transitare da un sistema polverizzato di stazioni appaltanti, caratterizzato da una alta frammentazione delle competenze, scarsa standardizzazione delle procedure e difficoltà di conseguire economie di scala, ad un modello di aggregazione a rete²¹, con un ridotto numero di stazioni appaltanti, in grado di standardizzare le procedure e produrre benefici e vantaggi non solo economici; un primo risultato, nell'ottica di una più pervadente logica di *spending review* nella P.A., si è palesato con il passaggio e la contestuale riduzione - sull'intero territorio nazionale - da 36.000 Stazioni Appaltanti a 32 Soggetti Aggregatori.

19 Le ragioni indicate nel testo sono evidenziate in tutti gli studi dedicati al tema. Cfr. M.E. COMBA, *Aggregazioni di committenza e centrali di committenza: la disciplina europea e il modello italiano*, in *Urbanistica e Appalti*, 2016, p. 1053 ss.; G.M. RACCA, *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI, *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Napoli, 2017, p. 171 ss.

20 Relazione alla Camera dei deputati, REVISIONE DELLA SPESA: obiettivi, attività e risultati 2014-2016, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017.

21 M. DE BENEDETTI, *I soggetti aggregatori: nuovo modello organizzativo nella pubblica amministrazione italiana*, in *Amministrazione in Cammino*, consultabile su <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 2017, p. 2 ss.

Il modello così come disegnato dalla normativa nazionale vuole contribuire allo sviluppo di nuove logiche di programmazione, coordinamento e controllo delle risorse, alla modernizzazione dell'apparato amministrativo, alla innovazione di prodotto e di processo, nonché alle decisioni e alle scelte di finanza pubblica.

I soggetti aggregatori rappresentano la sintesi di tale esperienza; hanno, nel breve periodo, acquisito la capacità e la legittimazione di compiere macro-gare aggregate di beni e servizi e di ritrasferire alla stazione appaltante richiedente il negozio stipulato.

2. La disciplina codicistica in materia di centralizzazione degli acquisti.

Nell'ambito degli acquisti pubblici, nell'arco di circa quindici anni, le molteplici ed eterogenee disposizioni che si sono susseguite hanno contribuito a forgiare una nuova fisionomia giuridica e organizzativa all'intero settore.

In tal senso, non ci si può esimere dallo specificare quanto l'evoluzione della disciplina abbia avuto un forte impatto anche nell'elaborazione del testo del Codice dei Contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016) e delle successive modificazioni, da ultimo approdate alla legge del 14 giugno 2019 n. 55.

Il Codice degli appalti risulta - anche a seguito degli ultimi recenti interventi legislativi - orientato verso due principali direzioni: da un lato mirando a qualificare le imprese partecipanti ai processi di acquisti pubblici mediante l'individuazione di una serie di requisiti funzionali e qualitativi per gli aspiranti fornitori, dall'altro volgendo la sua attenzione alla qualificazione delle amministrazioni pubbliche, in particolar modo di quella delle stazioni appaltanti, attraverso la delineazione di un articolato sistema volto ad aumentare le competenze e l'efficienza organizzativa dello "Stato compratore"²².

In tal senso, sin dalla legge delega²³, alla base della nuova normativa, dopo aver elencato i principi di semplificazione, innovazione e trasparenza a cui si sarebbe dovuto ispirare il nuovo Codice Appalti, si delineavano come obiettivi fondamentali: la razionalizzazione della

22 L.CASTELLANI, F. DECAROLIS, G. ROVIGATTI, *Il Processo di Centralizzazione degli Acquisti Pubblici: Tra Evoluzione Normativa e Evidenza Empirica*, cit., pp. 19-20.

23 Articolo 1 legge delega n. 11/2016.

spesa²⁴, la centralizzazione ed efficientamento degli acquisti pubblici²⁵ e la qualificazione delle stazioni appaltanti²⁶ come mezzo per trasporre e realizzare a livello organizzativo i primi due obiettivi.

Come si può vedere si tratta di obiettivi diversi rispetto a quelli, maggiormente specifici poiché finalizzati su strumenti e modelli per il disegno delle procedure di gara d'appalto, sin dalle origini alla base dell'istituzione del sistema Consip per la centralizzazione degli acquisti.²⁷ Tuttavia, gli obiettivi del nuovo Codice non sembrano entrare in contrasto o mostrare incoerenza con questi ultimi ma ne costituiscono, seppur esplicitati ben sedici anni dopo l'avvio del processo di centralizzazione, le necessarie premesse. Si ravvisano a monte, infatti, gli obiettivi di ampio raggio e di raccordo con la legislazione europea, che la Consip SpA ha progressivamente cercato di realizzare dalla sua fondazione nel processo di centralizzazione degli acquisti e modernizzazione del sistema di *procurement*.

Deve aggiungersi come lo stesso decreto legislativo in argomento è anche tornato con decisione sul concetto di aggregazione e centralizzazione delle committenze intessendo una relazione a doppio filo con l'altro fondamentale concetto di qualificazione delle stazioni appaltanti la cui formula può essere sintetizzata nella locuzione: 'meno stazioni appaltanti, ma con standard qualitativi, di efficienza e professionalizzazione più elevati'.

Principi e tematiche che hanno trovato ulteriore conferma anche nel recente intervento normativo.

Sin dall'aprile 2016, infatti, con il varo del nuovo Codice dei Contratti le stazioni appaltanti ex articolo 37 comma 1 del nuovo

24 Articolo 1 legge n. 11/2016 lett. bb): "razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi."

25 Articolo 1 legge n. 11/2016 lett. cc): "revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili dalla società CONSIP Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico, al fine di garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese."

26 Articolo 1 legge n. 11/2016 lett. dd): "contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare nel proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto, nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera bb), con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea, e fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze, a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti."

27 Si veda il par.3 sulla creazione e l'implementazione del sistema Consip.

Codice hanno la possibilità di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a Euro 40.000 e di lavori di importo inferiore a Euro 150.000. Per acquisti di importo superiore è necessaria la qualificazione di cui all'art.38 e si procede mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione, mentre ove la stazione appaltante non sia qualificata deve ricorrere ad una centrale di committenza ovvero ad un'aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.

Si rinviene, invece, una tenue novità²⁸ l'ipotesi di cui all'art. 37 comma 4 laddove si statuisce che in ogni caso se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia procede ricorrendo ad una centrale di committenza/soggetti aggregatori qualificati ovvero a unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza o associandosi o consorziandosi in centrali di committenza cioè, ancora, ricorrendo alla Stazione Unica Appaltante (SUA) costituita ai sensi della L. 56/2014 (Legge Delrio).

Analizziamo ora più nel dettaglio le disposizioni normative relative alla centralizzazione e alla qualificazione delle Stazioni Appaltanti.

Il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016 e le sue ss.mm.ii.), dunque, affronta il tema del l'aggregazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e della riduzione del numero delle stazioni appaltanti, pur senza razionalizzare la frammentata e confusionaria legislazione precedente²⁹.

Allo stesso tempo la nuova normativa si focalizza sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e ne disegna i presupposti. Si tratta, come può agevolmente comprendersi, di tematiche strettamente correlate, che trovano il proprio fondamento nella originaria legge delega. Più specificatamente è rinvenibile in essa tale precipua statuizione: *“il contenimento dei tempi e la piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione (...) con possibilità, a*

²⁸ Più specificatamente così come previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del decreto - legge 18 aprile 2019, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55, il suddetto comma non trova applicazione, in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, nelle more della riforma complessiva del settore e comunque nel rispetto dei principi e delle norme sancite dall'Unione europea, in particolare delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, per le procedure per le quali i bandi o gli avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto - legge 18 aprile 2019, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, per le procedure in relazione alle quali, alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte. E', altresì, previsto articolo 1, comma 3 del decreto - legge 18 aprile 2019, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55, che entro il 20 novembre 2020 il Governo presenta alle Camere una relazione sugli effetti della sospensione per gli anni 2019 e 2020, al fine di consentire al Parlamento di valutare l'opportunità del mantenimento o meno della sospensione stessa.

²⁹ L. FIORENTINO, *Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2016, p. 1161 ss.

seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea". In altri termini, l'obiettivo dell'efficienza e della competitività viene fatto passare dal legislatore per la riduzione del numero e la qualificazione delle stazioni appaltanti. Sono innovazioni importanti perché si pongono il fine di migliorare la qualità e ad aumentare la dimensione di tali soggetti, pur ponendosi in un'ottica di contenimento della spesa pubblica. Si tratta, inoltre, disposizioni coerenti con l'evoluzione storica della centralizzazione degli acquisti iniziata con la Legge Finanziaria del 2000 e lo sviluppo del sistema Consip.

L'innovazione risiede nella scelta di introdurre la qualificazione delle stazioni appaltanti è in linea con la sfida di competitività, obiettivo delle nuove procedure, per il cui raggiungimento deve, necessariamente, prevedersi una riduzione del loro numero ed una migliore professionalizzazione delle strutture pubbliche. La legge delega definiva l'obiettivo a cui il legislatore delegato doveva mirare: "razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti (...) prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi"³⁰.

Dunque, elemento caratterizzante il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti è la sua configurazione come un sistema composto da più livelli, che instaura un processo di professionalizzazione delle stazioni appaltanti rimesso alla responsabilità diretta dell'amministrazione³¹.

³⁰ Cfr. art. 1, comma 1, lett. bb), legge delega n. 11/2016.

³¹ A fini di completezza dell'analisi legislativa condotta deve precisarsi che con la legge di conversione del 14 giugno 2019, n. 55 è stato introdotto il comma *1bis*). Esso statuisce che: "Al fine di ottimizzare le procedure di affidamento degli appalti pubblici per la realizzazione delle scelte di politica pubblica sportiva e della relativa spesa pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2020, la società Sport e salute Spa è qualificata di diritto centrale di committenza e può svolgere attività di centralizzazione delle committenze per conto delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori operanti nel settore dello sport e tenuti al rispetto delle disposizioni di cui al presente codice". Deve aggiungersi che come disposto dall'articolo 1 comma 28 del decreto - legge 18 aprile 2019, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55, a decorrere dal 18 giugno 2019 le risorse del Fondo Sport e Periferie di cui all'articolo 15 del decreto legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, sono trasferite alla società Sport e salute Spa, la quale subentra nella gestione del Fondo e dei rapporti pendenti.

3. Il ruolo dell'e-Procurement nel piano di azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020.

Nel percorso normativo delineato risulta evidente quanto sia complesso aggregare in un unico soggetto competenze, investimenti e capacità tecnologiche.

E' proprio in tale direzione che occorre dare rilievo a quanto statuito dal Piano d'azione dell'Unione europea per l'e-Government 2016-2020 "Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione"³², laddove viene circoscritta e ben definita la locuzione terminologica di *e-Government* quale supporto ai processi amministrativi, miglioramento della qualità dei servizi e aumento dell'efficienza interna del settore pubblico.

In tal senso, preme ribadirsi che i servizi pubblici digitali hanno lo scopo di ridurre gli oneri amministrativi che gravano in capo alla pubblica amministrazione mirando a renderla efficiente, più agevole e trasparente e meno costosa.

Altresì, l'utilizzo delle tecnologie digitali come parte integrante delle strategie di modernizzazione della pubblica amministrazione può comportare ulteriori vantaggi economici e sociali per la società nel suo complesso³³.

Può ritenersi che la trasformazione digitale della pubblica amministrazione sia un elemento essenziale per il successo del mercato unico.

Già con i precedenti Piani d'azione si era affermato lo sviluppo dell'e-Government sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Tuttavia, allo stato attuale, i cittadini e le imprese non godono di tutti i benefici di servizi digitali che dovrebbero essere disponibili senza soluzione di continuità in tutta l'UE.

Con il varo del un nuovo Piano d'azione per l'e-Government per il periodo 2016-2020 ci si è posti l'obiettivo di eliminare le barriere digitali esistenti, che ostacolano la realizzazione del mercato unico digitale, e di evitare l'ulteriore frammentazione nel contesto della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. Il Piano d'azione per l'e-Government nell'UE intende essere uno strumento per unire gli sforzi e consentire agli Stati di perseguire le loro strategie e attività così da permettere di godere degli important membri i vantaggi che l'e-Government può apportare alle imprese, ai cittadini e alle stesse pubbliche amministrazioni.

³² Commissione europea (2016) 179, 19 aprile 2016 definitivo.

³³ Raccomandazione del Consiglio sulle strategie per la pubblica amministrazione digitale, OCSE, 2014.

Deve, pertanto, riconoscersi che il Piano d'azione sin qui delineato fornisce un approccio dinamico e flessibile, per stare al passo con un contesto in rapida evoluzione³⁴.

Da tempo, le pubbliche amministrazioni degli Stati membri aspirano ad essere aperte, flessibili e collaborative nelle loro relazioni con cittadini e imprese, utilizzando l'e-Government per aumentare la loro efficienza ed efficacia e migliorare costantemente i servizi pubblici³⁵.

Sul tema, il Piano d'azione in argomento impone agli Stati Membri quale obiettivo da raggiungere entro il 2020 che ciascuna Pubblica amministrazione debba essere aperta, efficiente, inclusiva e soprattutto debba essere in grado di fornire servizi pubblici digitali end-to-end senza frontiere, personalizzati e intuitivi a tutti i cittadini e a tutte le imprese nell'UE.

Con l'introduzione di sette principi guida per l'e-Government la Commissione europea ha precipuamente indicato le modalità con cui ciascuna Pubblica Amministrazione può trasformarsi in un'entità tecnologicamente avanzata e rispondente alla evoluzione delle esigenze. Tra questi deve darsi rilievo al:

- ✓ principio digitale per definizione;
- ✓ principio una tantum;
- ✓ principio di apertura e trasparenza dei dati e dei processi amministrativi;
- ✓ principio interoperabile per definizione;
- ✓ principio di fiducia e sicurezza;
- ✓ principio di inclusività e accessibilità;
- ✓ principio transfrontaliero per definizione.

Sulla stessa prospettiva di rivoluzione tecnologica anche l'Agenzia per l'Italia Digitale con il Team per la Trasformazione Digitale nel suo Piano triennale³⁶ di recente pubblicazione ha impostato la strategia evolutiva in linea con i principi generali dettati dall'Unione Europea, individuando alcune aree di applicazione progettuale e specificando, per un orizzonte temporale preciso, i principali obiettivi e le soluzioni tecnologiche più innovative necessarie per accompagnare e accelerare il passo della trasformazione digitale del Paese.

Tra le piattaforme abilitanti la Trasformazione Digitale viene indicato il sistema nazionale di *e-procurement* che interconnette, in modalità interoperabile, tutti gli attori del processo di approvvigionamento della Pubblica Amministrazione, garantendo in modalità telematica la gestione e il governo dell'intero ciclo di vita degli appalti pubblici nel

³⁴ Sul punto si rinvia alla consultazione su <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/mid-term-evaluation-e-government-action-plan-2011-2015-implementation-smart-2012-006020>.

³⁵ Dichiarazione ministeriale di Malmo sull'e-Government, 2009.

³⁶ Sul punto si rinvia ad Agid - Agenzia per l'Italia Digitale "Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione", consultabile su www.agid.gov.it/tags/piano-triennale, 2017..

rispetto delle disposizioni delle direttive europee e del Codice degli appalti.

Tale spinta innovativa ha condotto a porre attenzione e analisi verso il *Public Procurement*.

Il termine *Public Procurement* identifica quella parte di spesa pubblica destinata all'acquisto diretto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione. Il *Public Procurement* può rappresentare una leva di politica economica di particolare rilievo perché in grado di intervenire direttamente a stimolare il livello di attività economica di un Paese, creando occupazione, proteggendo le imprese nazionali dalla competizione globale, favorendone gli investimenti e aumentandone la competitività³⁷.

Ad esempio, un *Public Procurement* orientato all'ammodernamento delle infrastrutture, allo sviluppo dei settori verdi e ad alto contenuto tecnologico contribuisce alla crescita economica sia dal punto di vista occupazionale sia dello stimolo all'innovazione.

Sebbene, dunque, il ruolo strategico del *Public Procurement* risulti essere particolarmente importante nell'attuale contesto economico caratterizzato da una forte contrazione dei livelli di attività con sensibili riduzioni della capacità produttiva³⁸, resta tuttavia indiscutibile il peso rilevante della spesa per gli approvvigionamenti sul reddito nazionale.

La reale efficacia del PP come strumento di politica industriale, specie in un contesto di contrazione dell'economia, si ottiene pertanto in concomitanza di interventi mirati di razionalizzazione della spesa. La gestione degli appalti pubblici appare quindi come una questione politica di importanza fondamentale in particolare nel contesto di restrizioni di bilancio in cui gli Stati membri devono oggi amministrare le risorse pubbliche.

L'e-*Public Procurement*, come risultato dei principi guida di e-Government³⁹ applicati ai processi di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni, costituisce sicuramente uno degli ambiti più significativi in cui l'impiego delle tecnologie informatiche induce maggiore qualità e una migliore allocazione delle risorse statali. La gestione degli appalti pubblici appare quindi come una questione politica di importanza fondamentale in particolare nel contesto di

37 C. EDQUIST, L. HOMMEN, L.TSIPOURI, *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publisher, 2000, p. 51 ss.

38 V. CIRILLO, D. GUARASCIO, *Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe*, *Intereconomics*, 2015, p. 1 ss.

39 Con l'introduzione di sette principi guida per l'e-Government la Commissione europea indica le modalità con cui ciascuna Pubblica Amministrazione può trasformarsi in un'entità tecnologicamente avanzata e rispondente alla evoluzione delle esigenze. Si tratta del: principio digitale per definizione, principio una tantum, principio di apertura e trasparenza dei dati e dei processi amministrativi, principio interoperabile per definizione, principio di fiducia e sicurezza, principio di inclusività e accessibilità, principio transfrontaliero per definizione.

restrizioni di bilancio in cui gli Stati membri devono oggi amministrare le risorse pubbliche.

Il processo di *e-procurement* implica la sostituzione, lungo tutta la catena, delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di comunicazione e trattamento dei dati. L'utilizzo degli strumenti informatici e telematici è inserito sia nelle diverse fasi del processo di acquisto in senso stretto, che porta all'aggiudicazione dei contratti, sia nello svolgimento di tutte quelle attività e procedure che sono ad esso ausiliarie e collaterali e che concorrono alla realizzazione degli approvvigionamenti: ricognizione dei fabbisogni, analisi dei prezzi e *rating* dei fornitori.

Gli appalti diventano più efficienti e concorrenziali assicurando un notevole risparmio in termini di tempo e di costi, consentendo un migliore utilizzo delle risorse impiegate nelle procedure.

Gli appalti pubblici sono procedure complesse che richiedono un notevole dispendio di tempo e di risorse e che, se mal gestiti, portano ad una forte perdita di produttività e di efficienza.

L'impiego delle ICT rappresenta lo strumento ottimale per incrementare l'efficienza del sistema di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni e, per il suo tramite, la trasparenza, la concorrenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica. Il processo di *e-procurement* implica la sostituzione, lungo tutta la catena, delle procedure cartacee con procedure basate sui sistemi di comunicazione e trattamento dei dati.

L'utilizzo degli strumenti informatici e telematici è inserito sia nelle diverse fasi del processo di acquisto in senso stretto, che porta all'aggiudicazione dei contratti, sia nello svolgimento di tutte quelle attività e procedure che sono ad esso ausiliarie e collaterali e che concorrono alla realizzazione degli approvvigionamenti: ricognizione dei fabbisogni, analisi dei prezzi e *rating* dei fornitori⁴⁰.

In tale ambito, ai Soggetti Aggregatori è demandata l'innovazione del *public procurement* attraverso l'adozione mandatoria di piattaforme digitali capaci di sfruttare i risultati e i prodotti definiti nell'ambito del CEN (BII WS, PC 434 "*electronic invoicing*", PC 440 "*electronic public procurement*") e dei Large Scale Pilot (PEPPOL, e-SENS), riportati nell'art. 44 del Codice dei Contratti, come modificato. E' evidente come il meccanismo di centralizzazione degli acquisti incentrato su CONSIP e sui Soggetti Aggregatori Regionali rappresenti un potente cambiamento che non si traduce solo nel contenimento della spesa ma che attraverso la definizione di una domanda pubblica qualificata può

40 S. PUGGIONI, *Il ruolo delle Ict nell'innovazione del processo di approvvigionamento della Pa*, in *PubblicaAmministrazione* 24, 2016, p. 5 ss.

incentivare le imprese a produrre nuovi servizi, svolgendo un ruolo fondamentale per la politica industriale del paese⁴¹.

Proprio su tale ultimo aspetto, si mira costantemente all'attribuzione di un ruolo strategico alle tecnologie ICT.

4. Considerazioni conclusive.

In tale studio si è tentato di esplorare compiutamente il ruolo strategico del Soggetto Aggregatore, quale figura rivoluzionaria della pubblica amministrazione verso la quale occorre, avendone l'occasione e il rigore necessario, generare il massimo dinamismo tecnico e più specificatamente si è tentato di volgere lo sguardo alla imposta innovazione tecnologica della pubblica amministrazione avendo particolare riguardo al settore degli appalti pubblici.

L'aggregazione della domanda certamente rappresenta il "salto" culturale più avanzato nella semplificazione dei complessi processi di approvvigionamento, incidendo profondamente nella modalità di concepire e attuare la decisione pubblica.

In tale prospettiva si è mirato ad analizzare gli obiettivi strategici di modernizzazione della pubblica amministrazione tra i quali la realizzazione dell'interoperabilità attraverso le frontiere e il favorire un'interazione agevole con i cittadini attraverso azioni concrete volte ad accelerare l'attuazione della legislazione esistente e la diffusione dei servizi pubblici online.

Si è, altresì, tentato di dimostrare come le Pubbliche amministrazioni degli Stati membri stiano correttamente transitando, anche in seguito ai molteplici stimoli della Commissione europea e della normativa di settore, verso la completa digitalizzazione delle procedure di appalto, l'uso di registri dei contratti e le firme elettroniche interoperabili ponendo l'accento sul documento di gara unico europeo, sul registro online dei certificati (*e-Certis*), sulla fatturazione elettronica e su un approccio coordinato allo sviluppo di sistemi per gli appalti elettronici nazionali.

Ad oggi, si può sostenere che gli obiettivi - seppur parzialmente attuati - hanno fatto sì che un numero elevato di aziende potesse presentare offerte per gli appalti pubblici per via elettronica ovunque nell'Unione europea e l'accettazione della fatturazione elettronica da parte delle pubbliche amministrazioni nell'UE.

Per queste ragioni, si ritiene dover porre viva attenzione all'argomento, continuando ad arricchire e a rendere più evidenti le

⁴¹ Voce *E-Procurement*, consultabile su www.agid.gov.it/it/piattaforme/procurement.

ragioni intrinseche del voler realizzare la cultura della qualità e della valutazione del merito degli acquisti della Pubblica Amministrazione.

Sono necessari ulteriori sforzi per assicurare l'adozione delle norme e delle specifiche tecniche europee e internazionali esistenti, nonché di nuove norme e specifiche tecniche sviluppate nell'ambito del piano relativo alle priorità per la normazione delle TIC (tecnologie per l'informazione e la comunicazione).

In tale prospettiva la stessa Commissione europea coordinerà con gli Stati membri lo sviluppo di un prototipo di catalogo europeo di norme tecniche per le TIC per gli appalti pubblici, che promuoverà l'interoperabilità nell'acquisto di soluzioni digitali incoraggiando il riferimento a una serie comune di norme tecniche e di profili per le TIC nelle gare d'appalto.

Pertanto, occorre prestare particolare attenzione all'interoperabilità e ai vantaggi che il ricorso effettivo alle tecnologie digitali può apportare. L'obiettivo è quello di sbarazzarsi di procedure inutilmente complesse, cartacee o ridondanti.

Si ritiene indispensabile continuare a promuovere la vera e propria rivoluzione culturale in atto intesa quale insediamento di un cammino, la cui eredità arrivi a innovare ogni aspetto della vita amministrativa e serva da guida per le tante sfide che occorrerà affrontare nei prossimi anni al fine di accelerare la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni negli Stati membri.