

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO PRIMO IL PIANO DI AZIONE DELL'E-GOVERNMENT.....	6
1.1 Premessa.....	6
1.2 E-government: obiettivi e strumenti	7
1.2.1 La rete extranet	10
1.2.2 La Carta d'Identità Elettronica.....	14
1.2.3 La firma elettronica e il documento informatico	18
1.3 Fase I e II del processo di E-government.....	22
1.4 Il programma di Razionalizzazione della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione: l'E-procurement.....	25
1.4.1 L'e-procurement come forma di outsourcing.....	30
CAPITOLO SECONDO L'EVOLUZIONE STORICA DEL PROCESSO DI ACQUISTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	36
2.1 Il processo d'acquisto nella Pubblica Amministrazione tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo.....	36
2.2 La nascita del Provveditorato Generale dello Stato	37
2.3 Dal crollo del Fascismo alla fine degli anni Ottanta.....	39
2.4 Gli anni novanta.....	41
2.5 La costituzione della Consip S.p.A.	42
2.5.1 Le attività della Consip	49
2.6 La normativa comunitaria	52
2.6.1 La Direttiva n°18 del 2004: obiettivi e strumenti	52
2.6.2 I sistemi dinamici di acquisto.....	56
2.6.3 Le aste elettroniche	58
2.7 La legge finanziaria del 2006.....	60

CAPITOLO TERZO LE CONVENZIONI CONSIP	62
3.1 Le convenzioni quadro	62
3.1.1 <i>Come funzionano le convenzioni?</i>	65
3.2 Le convenzioni Consip negli Enti locali	72
3.3 Le convenzioni Consip nelle Università	75
3.4 Le convenzioni Consip nella Sanità	77
3.5 Alcuni dati sulle convenzioni	78
3.6 Criticità del sistema delle convenzioni	79
CAPITOLO QUARTO LE NUOVE PROSPETTIVE DELL'E-PROCUREMENT: LE ASTE ON-LINE E IL MARKETPLACE	82
4.1 La normativa nazionale di riferimento: il D.P.R. n°101 del 2002	82
4.2 Gli attori dell'e-procurement	87
4.3 Le gare telematiche	89
4.3.1 <i>Il bando di abilitazione</i>	90
4.3.2 <i>L'avviso di gara</i>	91
4.3.3 <i>L'invito</i>	93
4.4 Il mercato elettronico	94
4.4.1 <i>Fasi comuni, Ordine di Acquisto e Richiesta di Offerta</i>	101
4.4.2 <i>Sviluppo e consolidamento del mercato elettronico della P.A.</i>	111
CAPITOLO QUINTO UN PIANO DI FATTIBILITÀ PER LA PROVINCIA DI COSENZA	116
5.1 La situazione attuale	116
5.2 Dalla centralizzazione alla decentralizzazione del sistema di e-procurement ..	120
5.3 Analisi di alcune esperienze attivate	127
5.3.1 <i>Il Progetto SIEP: la Provincia di Salerno come polo di eccellenza per l'innovazione nella pubblica amministrazione regionale</i>	128
5.3.2 <i>Provincia di Mantova. Acquisti on-line, un progetto di successo</i>	130

5.3.3 <i>Comune di Campobasso. La nuova organizzazione della funzione acquisti</i>	137
5.3.4 <i>Provincia di Napoli. Il progetto Aste on-line e la sperimentazione del marketplace</i>	139
5.3.5 <i>Regione Emilia Romagna. Il progetto Intercent-ER</i>	145
5.4 Il progetto e-procurement della Provincia di Cosenza.....	149
5.4.1 <i>La L. regionale 34/2002</i>	152
5.4.2 <i>Le possibili fasi</i>	153
5.4.3 <i>I vantaggi e le criticità</i>	155
5.4.4 <i>La piattaforma: il software negotia.PA</i>	157
5.4.5 <i>I risultati del questionario</i>	160
CONCLUSIONI.....	167
APPENDICE.....	171
BIBLIOGRAFIA	184

A mio marito

INTRODUZIONE

Il valore del settore pubblico degli appalti è stimato in circa 1.429 miliardi di euro annui e rappresenta il 16 % del PIL dell'Unione Europea. Le procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici sono operazioni complesse che richiedono un considerevole dispendio di tempo e di risorse. Un loro impiego inefficiente può causare, pertanto, forti perdite in termini di produttività.

La normativa nazionale e comunitaria favorisce l'uso degli strumenti informatici e telematici nell'ambito delle tradizionali procedure di gara, prevedendo l'istituzione di sistemi di approvvigionamento interamente gestiti mediante strumenti elettronici. Per "electronic public procurement" s'intende, appunto, l'approvvigionamento di beni e servizi attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Il termine si riferisce a quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, derivanti dall'information communication technology, che consentono di riorganizzare e semplificare la gestione dei processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni.

Il termine nasce nel settore aziendale privato, ma al contrario di quest'ultimo nell'e-public procurement vi è un principio ulteriore necessario, che si sostanzia nell'obbligo di rispettare le garanzie proprie delle procedure ad evidenza pubblica.

L'adozione di questa nuova tecnica, in altre parole, non può pregiudicare le esigenze di tutela degli interessi pubblici connessi alla c.d. evidenza pubblica.

L'e-procurement è un elemento portante di un "sistema di e-government" e rappresenta uno dei temi emergenti nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione. Gli obiettivi che l'adozione di tale modello consente di perseguire sono i seguenti:

- rendere le procedure di approvvigionamento più snelle e più rapide;
- razionalizzare le procedure contrattuali ad evidenza pubblica;
- aprire il mercato delle forniture ad una più ampia concorrenza;
- garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di par condicio;
- agevolare il monitoraggio della spesa pubblica;
- rafforzare l'innovazione nell'attività e nell'organizzazione delle singole strutture amministrative;

- migliorare l'uso delle risorse umane e strumentali;
- accrescere l'efficacia dei servizi resi agli utenti interni ed esterni;
- rafforzare la capacità competitiva delle piccole e medie imprese;
- ridurre la spesa complessiva della pubblica amministrazione attraverso risparmi diretti e di processo.

L'impiego degli strumenti di e-procurement è disciplinato sia dalla normativa comunitaria in fase di recepimento (le direttive n. 17 e 18 del 2004 prevedono l'utilizzo di strumenti telematici a supporto delle procedure di gara, i sistemi dinamici d'acquisto e le aste elettroniche) sia dalla normativa nazionale vigente (che regola il mercato elettronico e le gare telematiche, ai sensi del d.P.R. n. 101 del 2002). Il quadro normativo, considerevolmente arricchitosi negli ultimi anni, sembra, dunque, aver raggiunto uno stadio di sviluppo tale da consentire la piena operatività delle modalità elettroniche di approvvigionamento, ferma restando, ovviamente, la necessità di recepire la recente normativa comunitaria.

A dispetto dell'impianto normativo, ormai pressoché completo, non è seguito un pieno utilizzo dell'e-procurement tale da considerarsi "alternativo" alle procedure tradizionali d'approvvigionamento.

L'attuale stadio di attuazione del quadro normativo rivela che le amministrazioni pubbliche hanno sviluppato procedure di e-public procurement dissimili, non integrate e spesso poco snelle, anche perché «contaminate» con elementi desunti dalle tradizionali procedure ad evidenza pubblica. Ciò nondimeno, sono emerse esperienze particolarmente positive, potenzialmente utilizzabili come esempi di best practices.

La sfera dell'amministrazione pubblica comprende enti e modelli organizzativi sempre più differenziati: amministrazioni centrali (ministeri, agenzie, autorità indipendenti, enti pubblici), regioni, enti locali (province, comuni, ecc.), enti sanitari (aziende ospedaliere, ASL, ecc.), Università, ecc. I contratti pubblici sono, di conseguenza, diversificati a seconda del tipo di ente: a fronte di tipologie di acquisti in larga parte comuni, ciascuna realtà ha poi esigenze specifiche fortemente eterogenee.

Un ruolo di primo piano, nella diffusione delle procedure telematiche d'approvvigionamento, è stato finora assunto dalla Consip s.p.a., che, su delega del

Ministero dell'economia e delle finanze, ha avviato la sperimentazione e l'implementazione di diversi strumenti di e-procurement (marketplace, piattaforma di gare telematiche, negozi elettronici, cataloghi on line). Presso le amministrazioni centrali, le esperienze più significative si sono concretizzate in acquisti sul mercato elettronico predisposto della Consip e nell'espletamento di alcune gare telematiche. Non sono mancate, poi, iniziative assunte dalle autonomie locali, che progressivamente si sono dotate di propri tools per sviluppare sistemi di e-procurement: basti menzionare, tra le regioni, il Piemonte, la Toscana, l'Emilia Romagna, o, tra le province, Firenze, Livorno, Siena, Rimini, Salerno o ancora enti quali l'ARPA, il CNR, l'ACI.

Tali esperienze, per quanto meritorie, non hanno dato luogo ad una effettiva integrazione organizzativa tra le amministrazioni, né ad un ben definito modello di approvvigionamento alternativo alle procedure tradizionali.

La conseguenza è che l'adozione delle procedure elettroniche d'appalto, nel settore pubblico, non è sinora «decollata». Lo dimostra la stima del «transato on line», che al momento è poco significativa, ed anzi assolutamente irrisoria se rapportata ai volumi di acquisto complessivi della pubblica amministrazione italiana.

L'effettivo raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati presuppone un'azione volta a rendere più efficace l'implementazione dell'e-procurement nelle pubbliche amministrazioni.

Manca, pertanto, un piano organico di attuazione che favorisca la definizione, il coordinamento e la messa in opera di obiettivi e strategie per informatizzare gli appalti pubblici.

A tal fine, appaiono necessari cambiamenti regolamentari, istituzionali e organizzativi. Occorre, in particolare, una concreta strategia di attuazione degli indirizzi generali di “impiego” dell'e- public procurement ed un efficace coordinamento delle politiche di governo promosse ai vari livelli (europeo, statale, regionale, locale).

La sfida reale risiede non nella mera utilizzazione degli istituti di e-procurement, ma in un cambiamento complessivo dei processi e delle modalità delle procedure telematiche d'approvvigionamento.

In tale contesto, il vero banco di prova per la costruzione di un mercato degli appalti pubblici elettronici è rappresentato dall'attuazione del nuovo quadro giuridico in materia di e-procurement, delineato dalle direttive europee n. 17 e 18 del 2004. Tali direttive forniscono un quadro coerente per lo svolgimento di appalti pubblici telematici che siano aperti, trasparenti e non discriminatori.

Tuttavia, un'inappropriata attuazione dell'e-public procurement comporta elevati rischi di frammentazione del mercato. Le barriere legali, tecniche e organizzative che potrebbero derivare dagli appalti on line sono una delle maggiori sfide da affrontare: una sfida che le amministrazioni pubbliche non possono fronteggiare in modo adeguato senza un disegno di implementazione adeguatamente coordinato.

La mia tesi di dottorato prende in considerazione tutti gli aspetti sopra menzionati ed in particolare si pone l'obiettivo di individuare un piano di implementazione di E-procurement per la Provincia di Cosenza.

Dal 2003, infatti, abbiamo assistito ad un radicale mutamento della situazione: le amministrazioni comunali e regionali più dinamiche hanno sviluppato la propria agenzia di procurement, cioè una versione locale della Consip e nuovi portali che forniscono centri commerciali basati sul Web, aste basate sul Web e altri servizi relativi al procurement e al marketing basato sul Web; così facendo le agenzie pubbliche scelgono i fornitori e gli strumenti IT che rispondono alle proprie esigenze e si allontanano da un modello vincolante di catalogo elettronico centralizzato.

Da una attenta analisi di alcune esperienze attive a livello locale - Regione Emilia Romagna, Provincia di Salerno, Provincia di Mantova, Provincia di Napoli e Comune di Campobasso – e dalla constatazione della quasi totale assenza di forme di e-procurement negli enti locali della regione Calabria, ho individuato quali potrebbero essere le possibili fasi per la realizzazione di una piattaforma digitale d'intermediazione a supporto, sia delle procedure di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni locali, sia delle attività di commercializzazioni di beni e servizi delle imprese locali; un mercato locale, dunque, dal basso verso l'alto, che non escluda i piccoli fornitori del territorio cosentino e non imponga prodotti standardizzati.

Tra queste fasi la più delicata è rappresentata dal “Piano di Comunicazione” che dovrà accompagnare il progetto (qualora venisse mai realizzato) per tutta la sua durata e dovrà essere accentrato principalmente sulla evidenziazione di quelle che sono le opportunità, ricadenti sull’intera collettività, che derivano dalla realizzazione di questo progetto, nonché dalla necessità di creare un “Knowledge System” istituzionale permanente, ovvero un sistema di concertazione e di condivisione delle conoscenze tra gli attori dello sviluppo socio-economico, in modo da canalizzare le sinergie raccolte verso il bene comune del proprio territorio, abbandonando, di converso, qualsiasi logica individualista.

È in tale contesto che ho elaborato un questionario da distribuire ai 155 comuni della Provincia cosentina, così da sapere qual è la loro effettiva conoscenza del tema dell’e-procurement, quali sono le esigenze specifiche (analisi delle richieste-esigenze degli uffici acquisti) e quali, ancora, i benefici e i rischi percepiti con l’adozione di una piattaforma di e-procurement.

CAPITOLO PRIMO

IL PIANO DI AZIONE DELL'E-GOVERNMENT

1.1 Premessa

Il termine “*e-procurement*” indica quell’insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative che consentono l’acquisizione di beni e servizi on-line, grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo delle reti telematiche.

Sebbene presenti tratti caratteristici per i quali può essere accostato al commercio elettronico, è opportuno precisare che da esso si distingue per il diverso oggetto di analisi. Il commercio elettronico, infatti, guarda in particolar modo al venditore e alle modalità di vendita; l’e-procurement, invece, assume il punto di vista dell’acquirente, di chi si approvvigiona e, quindi delle modalità di acquisto. In verità, come è facile intuire, essi rappresentano due aspetti distinti dello stesso fenomeno.

Questo processo di informatizzazione degli acquisti non è, peraltro, caratteristico del solo settore pubblico; nasce, infatti, nel settore privato, nell’ambito del quale si sviluppa dal cosiddetto CRM (Customer Relationship Management), per estendersi, in un momento successivo, alle attività di front office delle amministrazioni pubbliche. Ancorché nella prassi sia invalso l’uso generalizzato del termine e-procurement, nell’ipotesi di approvvigionamento da parte di una pubblica amministrazione è più corretto parlare di “*elettronic public procurement*”¹.

In Italia, la diffusione dell’e-procurement nel settore pubblico va collocata all’interno di un processo più ampio di rinnovamento della Pubblica Amministrazione, caratterizzato da un massiccio impiego delle moderne tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT), e da innovazioni legislative e processi di semplificazione dell’intera macchina amministrativa.

¹ Cfr. MAGGIPINTO A., *L'E-procurement per le gare degli Enti locali*, in “Guida agli enti locali – Il Sole 24 Ore”, n. 22, 4 giugno 2005

In particolare, si fa riferimento al cosiddetto “piano di azione per l’*e-government*”, varato nel giugno 2000 dal Consiglio dei Ministri su iniziativa dell’allora Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini.

Questo documento esamina, preliminarmente, lo stato di informatizzazione della pubblica amministrazione italiana, valutandolo non sufficiente da un punto di vista qualitativo, nel senso che esiste una generale carenza di integrazione, di finalizzazione unitaria, di visione condivisa e, soprattutto, una non adeguata utilizzazione delle opportunità offerte dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Le riforme avviate dal Piano di azione prevedono una rivoluzione nella cultura amministrativa dell’amministrazione pubblica: da una amministrazione dirigitica, verticale e segmentata, si vuole passare ad una amministrazione orizzontale, orientata al servizio, caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e verso l’ambiente esterno².

1.2 *E-government: obiettivi e strumenti*

Il fine dell’*e-government*, dunque, non consiste in una semplice riorganizzazione ed ammodernamento del servizio pubblico, ma è un processo che tende ad ottenere una maggiore efficacia, efficienza, trasparenza e semplicità dell’azione amministrativa, così da garantire un maggior vantaggio per gli usufruttori del servizio pubblico.

Protagoniste dell’innovazione dovranno essere le amministrazioni locali, che, nel modello decentrato e federale dello Stato, rappresentano il *front-office* dell’intero sistema amministrativo, mentre le amministrazioni centrali svolgeranno per lo più il ruolo di *back-office*³.

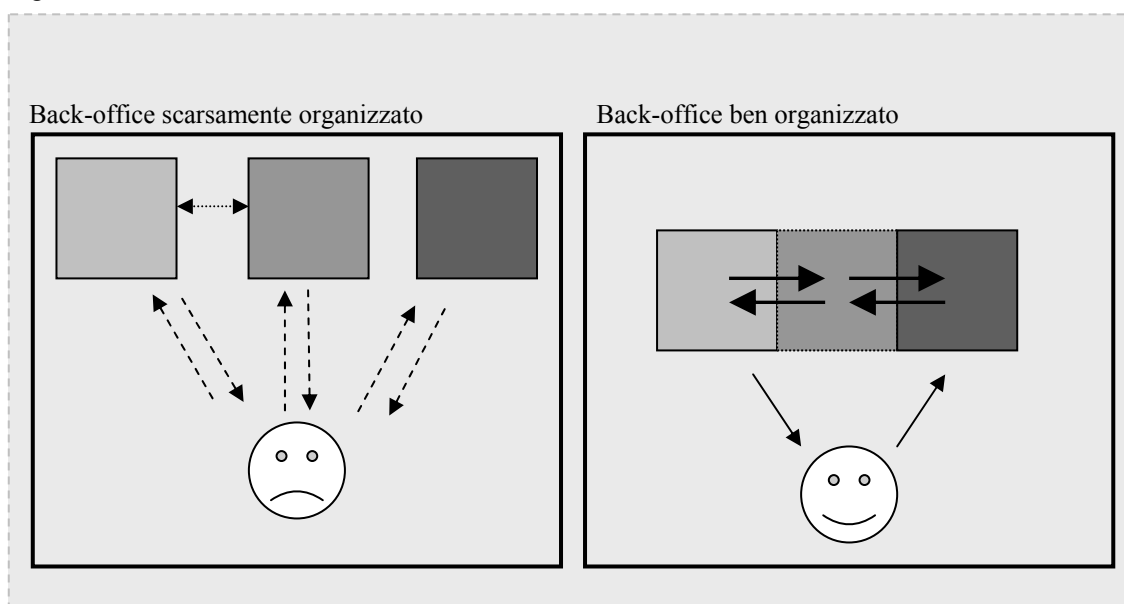
² Vedi GATTI M., *E-procurement. Il D.P.R. 101/2002 e gli acquisti in rete della P.A.*, Edizioni Simone, Napoli, 2002

³ Tutte le amministrazioni centrali che svolgono un ruolo di *back-office*, cioè, che per ragioni istituzionali possiedono archivi contenenti informazioni necessarie all’erogazione di servizi, sia propri che di amministrazioni terze, devono rendere accessibili i propri servizi sulla rete, senza oneri, a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *front-office*, al fine di consentire loro l’erogazione del servizio, senza richiedere al cittadino informazioni che sono già in possesso dell’amministrazione.

L'idea di fondo è quella di realizzare un grande processo di innovazione tecnologica che coinvolga tutto il sistema pubblico italiano, mettendolo, così, sullo stesso piano rispetto a quello di altri paesi più progrediti in tal senso.

Ciò sarà possibile grazie ad una serie di servizi infrastrutturali, che non sono riconducibili ad una singola amministrazione, ma al sistema di relazioni che intercorrono fra le stesse e sono al servizio del cittadino⁴.

Figura 1: Il cittadino e la PA



Fonte: Danish Technological Institute & Institut für Informations management Bremen

In particolare, il Piano di e-government prevede dieci obiettivi strategici, raggruppati in cinque grandi categorie⁵:

- Servizi on-line a cittadini e imprese; al centro di questo processo di rinnovamento in atto vi è, dunque, il cliente e i servizi da erogare; il piano prevede tutte quelle attività e quelle azioni che garantiscono la disponibilità dei servizi ritenuti prioritari mediante le reti telematiche. Affinché ciò possa diventare operativo sarà necessario distribuire Carte di Identità elettroniche e Carte Nazionali dei Servizi, nonché diffondere l'utilizzo della firma digitale.

⁴ Cfr. IASELLI M., *L'E-procurement. L'acquisizione di beni e servizi della P.A. nel quadro del piano di e-government*, Liguori Editore, Napoli, 2005

⁵ STANCA L., Atti del convegno "E-procurement, Pubblica Amministrazione e Imprese" – Forum P.A. 2003

- Efficienza, ossia miglioramento della capacità operativa delle Amministrazioni Pubbliche, mediante l'utilizzo delle varie forme di e-procurement, della posta elettronica certificata, nonché attraverso la gestione on-line dei pagamenti e degli impegni, così da garantire notevoli vantaggi in termini di tempo e di spesa;
- Valorizzazione risorse umane, mediante alfabetizzazione informatica sia dei dipendenti pubblici che dei cittadini;
- Trasparenza dell'azione amministrativa, garantita attraverso accesso on-line all'iter delle pratiche da parte dei cittadini;
- Qualità, misurata, fundamentalmente, dal grado di soddisfazione dell'utente.

Figura 2: I dieci obiettivi prioritari di e-government

Servizi on-line a cittadini e imprese
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tutti i servizi "prioritari" disponibili on-line 2. 30 milioni di Carte di Identità elettroniche e Carte Nazionali dei Servizi distribuite 3. Diffusione firme digitali
Efficienza interna della Pubblica Amministrazione
<ol style="list-style-type: none"> 4. 50% della spesa per beni e servizi tramite e-procurement 5. Posta interna alla Pubblica Amministrazione via e-mail 6. Totalità degli impegni e dei mandati di pagamento gestiti on-line
Valorizzazione risorse umane
<ol style="list-style-type: none"> 7. Alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici eleggibili 8. 1/3 della formazione erogata via e-learning
Trasparenza
<ol style="list-style-type: none"> 9. 2/3 degli uffici della Pubblica amministrazione con accesso on-line all'iter delle pratiche da parte dei cittadini
Qualità
<ol style="list-style-type: none"> 10. Tutti gli uffici che erogano servizi dotati di un sistema di soddisfazione dell'utente

Fonte: Atti del convegno "E-procurement, Pubblica Amministrazione e Imprese" – Forum P.A. 2003

Il Governo ritiene indispensabili tre strumenti per la realizzazione del piano di E-government⁶:

1. Una rete nazionale *extranet*;
2. La diffusione della Carta di Identità Elettronica (CIE);
3. Il pieno funzionamento della firma elettronica.

1.2.1 La rete extranet

Nel piano d'azione di E-Government un ruolo di primo piano è riservato alla Rete Nazionale della Pubblica Amministrazione: questa, infatti, rappresenta il sistema nervoso del nuovo Stato digitale.

La Rete Nazionale è un concetto in qualche modo virtuale: è, infatti, il nome dato alla federazione di reti che già esistono, ma che sono nate senza una particolare azione di coordinamento. Le ragioni che hanno portato alla sua ridefinizione, presente nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2001, sono da ricercare nella semplificazione e delocalizzazione progressiva delle funzioni di amministrazione attiva delle pubbliche amministrazioni, a seguito del processo federalista in atto nel nostro Paese.

L'infrastruttura tecnologica necessaria per realizzare il Piano di E-Government è rappresentata da una rete telematica a copertura nazionale, una *extranet* dell'amministrazione, che sia in grado di interconnettere tutti i sistemi informatici delle amministrazioni locali e centrali.

Tutte le amministrazioni, dunque, devono essere dotate di un sistema informativo progettato, non solo per l'automazione delle funzioni e delle procedure interne dell'amministrazione e per l'erogazione di servizi ai propri utenti, ma anche per l'erogazione di servizi direttamente ai sistemi informatici di tutte le altre amministrazioni.

Il modello della Rete Nazionale, predisposto dal Gruppo di lavoro per la Rete Nazionale, si configura come una *internet* di reti paritetiche, senza, cioè, gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali o organizzative, basata sulla stessa tecnologia di Internet, semplice e rapida da realizzare, consultabile in

⁶ IASELLI M., *Informatica Giuridica*, Liguori Editore, Napoli, 2002

qualunque momento e da qualunque postazione, che abbia un accesso ad Internet, facile da navigare.

Tali reti sono appartenenti ai diversi soggetti della pubblica amministrazione centrale e locale; in particolare sono presenti la RUPA (Rete Unitaria della pubblica amministrazione), per le amministrazioni centrali dello Stato, le RUPAR, per quelle regioni che hanno adottato il modello RUPA, optando per una modalità di interconnessione diretta con quest'ultima; le community network, che raccolgono sia le reti di categoria sia le reti territoriali, ed infine gli enti locali⁷.

La Rete Nazionale è stata realizzata per mezzo di due azioni coordinate:

- la prima, atta ad esaminare la interoperabilità tra le reti regionali esistenti e la Rete Unitaria;
- la seconda per realizzare una extranet virtuale per la copertura del territorio nazionale per le aree non coperte da altre iniziative locali.

La realizzazione della interoperabilità tra le reti territoriali esistenti costituisce un presupposto al decentramento di numerose funzioni amministrative ed è promossa congiuntamente dal Governo e dalle Regioni.

I progetti proposti nell'ambito del Piano di E-Government sono tutti diretti a consentire l'accesso telematico alle informazioni, ai servizi e alle transazioni delle principali amministrazioni e presuppongono la realizzazione di un sistema di portali.

I portali vengono anche proposti come mezzo per rendere fruibili quegli strumenti, come la firma digitale e la carta d'identità elettronica, da tempo introdotti a livello normativo, che altrimenti sarebbero difficilmente percepiti dai cittadini e dalle imprese come concreti e utili. A tal fine sarà importante standardizzare, attraverso l'emanazione di regole comuni, la interfaccia dei portali delle amministrazioni e pervenire all'unificazione delle modalità di accesso ai portali informativi e ai portali per l'erogazione di servizi delle principali amministrazioni centrali.

Nella costruzione della Rete Nazionale, l'Autorità, prima, e il piano di E-Government, poi, hanno riservato un posto di rilievo agli enti locali. Lo sviluppo delle reti telematiche regionali, il collegamento ad esse del sistema della pubblica amministrazione locale e la loro interconnessione con la Rete centrale, sono

⁷ Vedi "Linee guida per la Rete Nazionale: architettura e caratteristiche, del Gruppo di Lavoro per La Rete Nazionale – Unità Strategica per il Piano d'Azione di E-Government".

fondamentali per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi, garantire un effettivo decentramento, semplificare le procedure amministrative e permettere lo sviluppo economico locale nell'ambito dei processi che contraddistinguono la società dell'informazione.

All'interno del progetto riguardante la realizzazione della Rete Nazionale si colloca la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

Il progetto intersettoriale per la realizzazione della Rete Unitaria, adottato con la delibera del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995, costituisce un momento essenziale del processo di ammodernamento dell'Amministrazione Pubblica da tempo avviato in coerenza con gli obiettivi posti dal D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39. Il progetto rappresenta il punto di svolta nel processo di ammodernamento e semplificazione della Pubblica Amministrazione. La realizzazione della Rete Unitaria ha consentito, a livello centrale, infatti, di perseguire gli obiettivi dell'effettivo decentramento amministrativo, dell'avvicinamento delle amministrazioni pubbliche al cittadino e dell'ottimizzazione delle risorse informatiche.

La Rete Unitaria può essere considerata come un insieme di domini di comunicazione e software gestiti da una singola amministrazione.

La realizzazione della Rete garantisce al sistema informativo di ciascuna amministrazione l'accesso ai dati e alle procedure residenti nei sistemi informativi delle altre, nel rispetto della normativa in materia di limiti di accesso, di segreto e di tutela della riservatezza. Attraverso un sistema informativo integrato la Rete permetterà alle singole amministrazioni, da un lato, di 'colloquiare' tra di loro per lo scambio di ogni documento ed informazione utili e, dall'altro, di proporsi verso la collettività come centro unitario erogatore di dati e prestazioni amministrative, permettendo così l'avvicinamento del cittadino all'amministrazione e il decentramento effettivo di questa.

Le reti delle singole amministrazioni continueranno, anche dopo l'integrazione all'interno del sistema unico, ad avere una sorta di autonomia, conservando competenze e responsabilità nella progettazione e realizzazione dei propri sistemi informativi, sempre nel rispetto delle regole tecniche comuni.

Nella Rete Unitaria vengono garantite tre tipologie di servizi: i servizi di trasporto, i servizi di interoperabilità e quelli di cooperazione.

Il servizio di trasporto collega tra loro le amministrazioni Centrali dello Stato, gli enti pubblici non economici e le loro articolazioni sul territorio; il servizio di interoperabilità, invece, permette alle amministrazioni di scambiare informazioni e dati tra sistemi e applicazioni non omogenee. L'articolo 15, comma 1, della L. 15 marzo 1997, n. 59 ha consentito di dare immediato avvio alle complesse procedure di gara per la selezione del fornitore dei servizi di trasporto e di interoperabilità, dando in tal modo un'ulteriore spinta alla realizzazione della Rete Unitaria.

I servizi di cooperazione comprendono i servizi che consentono ai sistemi informativi delle diverse amministrazioni di "colloquiare" tra loro, realizzando quindi un sistema informativo unitario e federato.

A livello architettale, uno degli aspetti più interessanti è rappresentato dall'organizzazione della Rete Unitaria come "Rete di reti"; questo tipo di organizzazione permette di realizzare significative economie di scala, in quanto le singole reti sono configurate come reti private che utilizzano un'infrastruttura comune e rispetta, inoltre, l'autonomia di ogni singola amministrazione sia a livello funzionale che organizzativo.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 novembre 1997, ha definito i criteri per la realizzazione della Rete di Cooperazione degli Uffici di Gabinetto, Uffici legislativi e degli Uffici dei responsabili dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione (c.d. 'Rete G-Net'). Gli Uffici di Gabinetto, gli Uffici legislativi e le segreterie dei Ministri costituiscono gli elementi di raccordo organizzativo fondamentale, nelle Amministrazioni, tra indirizzo politico e responsabilità direttive e operative. La realizzazione di una rete di cooperazione degli Uffici di Gabinetto rappresenta un fondamentale supporto alle loro attività istituzionali; obiettivo di questa, infatti, è quello di migliorare le attività di scambio, elaborazione e reperimento delle informazioni di interesse.

Per il perseguimento di questi obiettivi la Rete «G-Net» offre: servizi di produttività individuale, servizi di supporto alla cooperazione e allo scambio di informatizzazioni, servizi di reperimento informazioni; inoltre, servizi di formazione, assistenza e consulenza organizzativa.

Sul versante tecnologico verranno messe a disposizione delle singole Amministrazioni un insieme di postazioni connesse sia in rete locale, sia in rete geografica, tramite un Centro di gestione, mediante il quale transiterà il traffico tra le Amministrazioni e tra questa e il mondo esterno.

La Rete Unitaria rappresenta un punto di riferimento anche per lo sviluppo dei mercati di intersezione tra informatica e telecomunicazioni, in quanto offre al settore delle imprese innovative la sponda istituzionale di una domanda pubblica conscia dei contenuti tecnologici e architettali più avanzati.

1.2.2 La Carta d'Identità Elettronica

La Carta d'Identità Elettronica (CIE) e la Carta Nazionale dei Servizi (CNS) sono individuati, nelle politiche di E-Government, come gli strumenti attraverso i quali i cittadini vengono riconosciuti in rete in modo certo, al fine di usufruire dei servizi erogati per via telematica dalle amministrazioni pubbliche.

Questi appaiono quindi quali strumenti indispensabili per lo sviluppo dei servizi di e-government "a maggior valore aggiunto", che necessitano di condizioni di certezza e sicurezza (si pensi ad esempio agli accessi ad archivi personalizzati, transazioni ecc.).

La CIE è una smart card ibrida, in quanto integra nel supporto in policarbonato sia una banda ottica che un microprocessore.

Più specificamente, i dati del titolare (compresa la foto) sono impressi in modo visibile sia sul supporto fisico, sia sulla banda ottica e memorizzati informaticamente sul microchip e ancora sulla banda ottica.

Il motivo della presenza di questa doppia tecnologia è il seguente: da un lato la banda ottica ha una funzione di sicurezza, in quanto non permette di modificare i dati in fase di contraffazione, dall'altro il microchip viene utilizzato per consentire il riconoscimento in rete del titolare e le "negoziazioni transazionali" tra chi richiede il servizio e chi lo eroga; sul microchip è, inoltre, possibile ospitare dei dati immessi dalle PP.AA. per accedere ai servizi qualificati da queste implementati, nonché certificati di firma digitale.

La CIE viene prodotta dall'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato ed è emessa dai Comuni. Il processo di emissione è stato inizialmente descritto dal D.M. 19 luglio 2000 e, in seguito, da tanti interventi normativi relativi, in particolare, alla realizzazione del back-bone applicativo INA - SAIA .

Ma cosa è il sistema INA - SAIA ?

Con la costituzione del Centro Nazionale per i Servizi Demografici (CNSD) nell'aprile del 2002, il Ministero dell'Interno ha centralizzato la gestione delle attività e delle infrastrutture informatiche relative:

- alla Carta d'Identità Elettronica,
- all'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA)
- al Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico (SAIA),
- alla tenuta delle Anagrafi degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE),
- alla vigilanza automatizzata sulle Anagrafi e lo Stato civile.

Il SAIA (Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico), realizzato presso il Ministero dell'Interno, si basa sull'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA), cui la Legge n. 88 del 31 maggio 2005 (G.U. del 31 maggio 2005, n. 125) attribuisce funzione di vigilanza anagrafica, imponendo ai Comuni di alimentarlo ed aggiornarlo costantemente con i dati anagrafici in loro possesso.

Attraverso la gestione del cosiddetto "back-bone applicativo INA-SAIA", il Centro Nazionale per i Servizi Demografici riesce a gestire lo scambio dei dati anagrafici fra i Comuni e le altre Amministrazioni. Tale sistema consentirà a tutti i Comuni l'emissione della Carta d'Identità Elettronica ai propri cittadini.

Con la Legge 31 marzo 2005, n. 43 (art. 7-vicies-ter, comma 2) si è stabilito che dal 1° gennaio 2006 i Comuni provvedano al rilascio della carta d'identità elettronica in sostituzione di quella cartacea e che, entro il 31 ottobre 2005, provvedano alla predisposizione dei necessari collegamenti all'INA e alla redazione del piano di sicurezza per la gestione delle postazioni di emissione della CIE.

La carta d'identità elettronica è stata individuata fin dal 1998 (seconda Legge Bassanini) come strumento di semplificazione del rapporto tra P.A. e cittadini, con l'obiettivo di salvaguardare diversi obiettivi:

- maggiore sicurezza nel processo di identificazione ai fini di polizia;

- utilizzo quale strumento di identificazione in rete per i servizi telematici;
- completa interoperabilità su tutto il territorio nazionale.

Nel 2001 è stato dato avvio ad una prima fase di sperimentazione che ha visto l'emissione di 100.000 carte da parte di 83 comuni selezionati alla sperimentazione. Tale sperimentazione ha consentito di valutare la complessità del processo di emissione, dalle implicazioni organizzative all'interno dei comuni ai requisiti di formazione per gli operatori coinvolti.

Recentemente i Ministri interessati hanno dato il via alla seconda fase di sperimentazione per verificare l'utilizzo della carta CIE, sia per motivi di pubblica sicurezza, sia per identificare il cittadino in rete.

Il D.Lgs. 10/2002, che ha recepito la direttiva europea 1999/93/CE sulla firma elettronica, ha ormai stabilito che istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica siano valide quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi.

L'utilità del formato elettronico, anche per i documenti di soggiorno degli extracomunitari in Italia, è stata confermata dal decreto del 3 agosto 2004 (G.U. del 6 ottobre 2004) siglato dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie. Il decreto "Regole tecniche e di sicurezza relative al permesso e alla carta di soggiorno" intende regolamentare le caratteristiche tecniche del documento elettronico che sarà in grado di fornire notizie dettagliate sul titolare della carta consentendo di limitare le contraffazioni e migliorare il monitoraggio dei confini del Paese.

La Carta Nazionale dei Servizi (CNS), che costituisce una sorta di anticipazione della carta d'identità elettronica, è una smart card per l'autenticazione del cittadino in rete che, non avendo la funzione di documento di riconoscimento "a vista" del titolare, è provvista esclusivamente di un microchip con caratteristiche equivalenti a quelle della Carta d'Identità Elettronica (CIE). La CNS, infatti, a differenza della CIE, non contiene la foto del titolare e non richiede particolari requisiti per il supporto fisico, consentendo così forme più flessibili e veloci di produzione ed erogazione.

Il 20 febbraio 2004 il Consiglio dei Ministri ha approvato il "Regolamento per la diffusione della Carta nazionale dei servizi, a norma dell'articolo 27, comma 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3". Tale DPR ha definito le caratteristiche e le modalità per il rilascio della CNS: in attesa della CIE, tutte le Pubbliche Amministrazioni possono, infatti, emettere la CNS per consentire ai cittadini di fruire dei servizi pubblici da un'unica postazione dotata di lettore (PC), senza doversi recare personalmente nei vari uffici.

La carta dovrà contenere i dati identificativi della persona (nome, cognome, sesso, data e luogo di nascita) e il codice fiscale. Accanto al certificato di autenticazione, la CNS potrà ospitare *anche il certificato di firma digitale* conforme al DPR 445/2000 e successive modificazioni.

Le Amministrazioni che emetteranno la CNS (potenzialmente tutte) dovranno individuare i servizi da rendere disponibili in rete mediante CNS e, stipulando accordi con le Regioni, potranno stabilire la predisposizione di carte con le *funzionalità di tessera sanitaria* consentendo, in questo modo, ai cittadini di collegarsi in rete con le strutture sanitarie del territorio per accedere ai servizi offerti.

Il decreto stabilisce che la CNS potrà essere utilizzata anche per i *pagamenti on line* del cittadino alla Pubblica Amministrazione, utilizzando il software reso disponibile dalle banche e le poste.

Grazie ad un accordo siglato il 7 giugno 2004 tra il CNIPA e l'e-Committee dell'ABI⁸, verrà progressivamente esteso a tutto il territorio nazionale il "Bankpass Web", un sistema di pagamenti telematici di tasse, prestazioni e servizi erogati dagli uffici pubblici decollato in via sperimentale a Bologna e Verona.

Con decreto interministeriale siglato il 9 dicembre 2004 dal Ministro dell'interno, dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie e dal Ministro dell'economia e delle finanze, sono sancite le "Regole tecniche e di sicurezza per l'emissione e l'utilizzo della CNS".

⁸L'e-Committee, Comitato di coordinamento delle infrastrutture per l'e-banking, è l'Associazione costituita dall'ABI nel dicembre del 2000, con lo scopo di studiare, progettare, realizzare e gestire servizi che, in applicazione delle più innovative tecnologie dell'informazione, consentano al Sistema bancario italiano di innalzare il valore dell'offerta al cliente. Oltre al servizio Bankpass Web, dall'attività dell'e-Committee hanno preso forma il Servizio Bankpass Mobile (sistema sicuro per effettuare trasferimenti di fondi tra privati e transazioni di pagamento tramite telefono cellulare) e il Servizio Bankpass Bollette (sistema di avvisatura e di pagamento multicanale basato sulle opportunità offerte dalle nuove tecnologie).

Le Amministrazioni nella fase di produzione ed emissione delle carte dei servizi dovranno attenersi alle specifiche tecniche individuate dal CNIPA e relative alla struttura del certificato di autenticazione in rete, alle regole per l'interoperabilità con la CIE e agli standard internazionali previsti per le smart card (serie ISO/IEC 7816).

Con bando di gara pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 maggio 2005 il CNIPA ha avviato il processo che porterà alla stipula di un contratto quadro per la fornitura alle Pubbliche Amministrazioni di un massimo di 3.000.000 di smart card conformi allo standard CNS⁹.

1.2.3 La firma elettronica e il documento informatico

La cosiddetta “firma elettronica” viene definita all’art. 1, c. 1 lett. q) del Codice della Pubblica Amministrazione digitale¹⁰ (D. LGS. n° 82 del 7 marzo 2005) come “l’insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica”, laddove per quest’ultima deve intendersi “la validazione dell’insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne distinguono l’identità nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie al fine di garantire la sicurezza dell’accesso” (lett. b)¹¹.

La normativa italiana individua quattro tipologie di firme elettroniche: semplici, avanzate, qualificate e digitali.

La firma elettronica *semplice* è l’insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica.

⁹ Dal sito del Ministero per l’Innovazione e le tecnologie “www.innovazione.gov.it”

¹⁰ Il Codice dell’amministrazione digitale rappresenta una vera e propria “costituzione digitale” che, in oltre settanta articoli, definisce diritti e doveri, principi e prospettive del cittadino italiano nella Società dell’Informazione. L’Italia è tra le prime nazioni a dotarsi di un simile strumento normativo, frutto di una rielaborazione in chiave moderna delle numerose leggi e norme che riguardano l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione da parte degli uffici pubblici nei rapporti con cittadini e imprese, da un lato, e nei rapporti giuridici tra privati, dall’altro.

¹¹ Per chiarimenti in merito alla firma digitale e per un attento esame della disciplina si rinvia a quanto espresso all’interno della rivista telematica InterLex (www.interlex.it)

La firma elettronica *avanzata* è la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, e collegata ai dati ai quali si riferisce, in modo tale da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati.

La firma elettronica avanzata presenta quindi requisiti di affidabilità superiori a quelli della firma elettronica semplice.

La firma elettronica *qualificata* è una firma elettronica avanzata che si basa su un certificato qualificato, ed è creata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma.

Infine, la firma *digitale* viene definita come un particolare tipo di firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche asimmetriche, una pubblica e una privata¹², che consente al titolare, tramite la chiave privata, e al destinatario, tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici (art. 1, c. 1 lett. s) del Codice). Questa firma può sostituire per sempre sigilli, punzoni, timbri e dà validità giuridica a qualsiasi attestazione nei rapporti tra privati, tra privati e pubbliche amministrazioni e tra amministrazioni.

Per rendere più sicura la firma elettronica questa deve essere certificata da un ente certificatore che risponda ai requisiti di legge e che si faccia garante dell'affidabilità della firma. Il codice dell'amministrazione digitale regola tale certificazione, in modo da conferire massima sicurezza alla firma elettronica, meglio di quanto ora avviene con la firma autografa.

In tale contesto è importante richiamare il concetto di documento informatico.

In base all'art. 1 lett. a) del D.P.R. n° 513 del 10/11/1997 "per documento informatico s'intende la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti"; ad esempio sarà tale un file testo (.txt), un documento Word (.doc), un file audio (.wav, .mp3, ecc.), un file video (.avi, .mpeg, ecc.).

¹² La chiave pubblica è una delle chiavi asimmetriche destinata ad essere resa pubblica al fine di permettere la verifica del terzo e della veridicità ed originalità della firma apposta sul documento informatico da parte del rispettivo titolare; la chiave privata è finalizzata ad essere conosciuta solo dal soggetto titolare, mediante il quale viene apposta la firma digitale sul documento informatico o viene decifrato il documento informatico da trasmettere al titolare della chiave pubblica.

Si tratta di una definizione fondamentale che deriva da una articolata evoluzione normativa.

Il primo intervento organico del legislatore nel settore informatico avviene con il D. Lgs. 12 febbraio 1993, n° 39, recante "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche". In tale testo normativo non è rinvenibile, tuttavia, alcuna definizione espressa di "documento informatico", mentre ampio spazio viene concesso all'aspetto teleologico (art. 1 c. 2: "L'utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati risponde alle seguenti finalità: [...]").

Si può dunque dire che, anche dopo l'emanazione di questo decreto, non si potesse ancora parlare di riconoscimento di un'autonoma dignità al "documento informatico". Permaneva, dunque, la classica distinzione tra "documenti elettronici in senso stretto", ossia documenti memorizzati in forma digitale nella memoria centrale dell'elaboratore o nelle memorie di massa, non intellegibili dall'uomo se non tramite apposite macchine che permettano di decodificare i segnali digitali di cui sono composti, e "documenti elettronici in senso ampio", cioè quei documenti formati tramite computer ma poi impressi su un supporto fisico tramite gli strumenti di output dell'elaboratore.

Il "documento informatico" è stato definito per la prima volta, e ha ottenuto tutela quantomeno penale, con la legge 547 del 23 dicembre 1993, recante "modificazioni e integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica".

L'art. 491 bis c.p., introdotto con tale legge, precisa, infatti, che "per documento informatico si intende qualunque supporto informatico contenente dati o informazioni aventi efficacia probatoria o programmi specificamente destinati ad elaborarli".

Il passo successivo è dato dall'art. 15. c. 2. della legge Bassanini, datata 15 marzo 1997, n° 59, che ha permesso la definitiva equiparazione del documento scritto e di quello informatico, stabilendo che *"Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge"*.

Equiparazione resa possibile, al di là delle differenti opinioni in merito all'applicabilità della disposizione penalistica all'intero ordinamento, anche dal passaggio da una visione "statica", in cui il computer è considerato una macchina isolata su cui interviene un singolo operatore, a una visione "dinamica", centrata, quindi, sulla telematica e sulla trasmissione di informazioni in forma digitale.

In questo senso, si può dire che è stata attuata una vera e propria "rivoluzione copernicana": infatti, fino ad oggi in un documento era più rilevante il "contenente" (carta filigranata, bollo, firma) che il "contenuto", in quanto "contenente" e "contenuto" erano fusi in un unicum inscindibile; ora, invece, a rilevare è solo più il contenuto.

La stessa definizione di documento informatico riportata nel D.P.R. n° 513, viene riproposta all'art. 1, lett. p) del codice dell'amministrazione digitale che, negli articoli successivi, ne individua le caratteristiche, le regole per la loro formazione, gestione e conservazione, nonché le misure tecniche, organizzative e gestionali volte a garantirne la loro integrità, disponibilità e riservatezza.

La forma del documento informatico fa riferimento alla tecnica di rappresentazione delle informazioni basata sulla tecnologia digitale; si tratta di un sistema di codificazione binaria (binary digit) dei documenti testuali, delle immagini e dei suoni che ha il suo fondamento tecnico sullo stato duale, binario, appunto, della materia (i circuiti) che vengono attraversati dalla corrente elettrica (positivo-negativo, 0-1).

Di cruciale importanza è la questione relativa alla validità ed all'efficacia probatoria del documento informatico.

L'efficacia probatoria (limitata) dei documenti informatici sarà pari a quella delle c.d. riproduzioni meccaniche (fotografiche, cinematografiche, fonografiche, ecc.), le quali fanno "piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime" (art. 2712 c.c.), equiparazione oggi ottenuta mediante la modifica del codice civile e l'aggiunta della tipologia "informatica" della "riproduzione" (art. 23, comma 1, del Codice).

Diverso e più complesso è il discorso sul documento informatico, ma sempre privo di sottoscrizione, che si voglia parificare, in quanto a valore legale, al

documento in forma scritta, intesa quest'ultima come rappresentazione grafica del linguaggio (o del pensiero).

Va premesso che nel nostro ordinamento la regola generale è la sottoscrizione (scrittura privata), mentre il documento scritto non sottoscritto è previsto da specifiche disposizioni normative: ad esempio, il codice civile prevede (art. 2705) il telegramma¹³, le carte e registri domestici (2707), l'annotazione in calce, in margine o a tergo di un documento (2708), taglie e tacche di contrassegno (2713) e, soprattutto, i libri e le scritture contabili (2709 e 2214 e ss.); diverse altre disposizioni di legge richiedono poi che una certa dichiarazione, anzi il relativo documento, debba essere necessariamente scritto, benché privo di sottoscrizione, ad es., la fattura ai fini IVA (art. 21 D.P.R. 633/1972), ecc.

Mentre l'art. 10 c. 2 del DPR 28 dicembre 2000, n°. 445 prevedeva che il documento informatico sottoscritto con firma elettronica soddisfaceva il requisito legale della forma scritta, l'art. 20, c. 2 del Codice dell'amministrazione digitale stabilisce che "il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta" se formato nel rispetto di regole tecniche (stabilite ai sensi dell'articolo 71 del medesimo Codice), "che garantiscano l'identificabilità dell'autore e l'integrità del documento".

Il documento informatico con firma semplice è rimesso alla libera valutazione del giudice (art. 20, c. 1), in accordo con la direttiva europea e con i principi del processo civile.

1.3 Fase I e II del processo di E-government

Si fa una distinzione tra prima e seconda fase di attuazione del processo di e-government; la prima fase si è sviluppata tra ottobre 2001 ed aprile 2003, secondo tre linee di azione fortemente correlate fra loro: la promozione di progetti di e-government volti allo sviluppo di servizi infrastrutturali e servizi finali all'utenza, la

¹³ Il telegramma consegnato all'ufficio postale, nella sua forma originale, può non essere sottoscritto.

definizione di un comune quadro tecnico e metodologico di riferimento, la creazione della rete dei Centri Regionali di Competenza (CRC¹⁴).

La prima linea di azione si è realizzata mediante l'emissione di un Avviso¹⁵ per il cofinanziamento di progetti finalizzati all'individuazione e realizzazione di servizi on-line per cittadini ed imprese. La valutazione dei progetti ha messo in luce il buon livello di progettualità espresso dal territorio, che ha consentito di selezionare ben 134 progetti, di cui 26 nel sud, per complessivi 500 milioni di euro, di cui 120 milioni cofinanziati dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (MIT), in misura non superiore al 50% dei progetti.

I progetti selezionati sono finalizzati, in massima parte, all'erogazione di servizi pubblici in rete rivolti a cittadini ed imprese, intesi, ora, come "clienti" da gestire con la massima attenzione.

Il concetto di cliente non significa che le pubbliche amministrazioni operano in un'ottica di profitto, ma più semplicemente che il loro obiettivo diventa quello di erogare servizi in linea con le esigenze di chi ne usufruisce, e la soddisfazione del ricettore del servizio è strumento fondamentale di verifica della sua qualità¹⁶.

La seconda fase dell'e-government, attualmente in corso, ha come obiettivo principale l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei processi di innovazione già avviati, sia per ciò che riguarda la realizzazione dei servizi per cittadini e imprese, sia per ciò che riguarda la realizzazione di servizi infrastrutturali in tutti i territori regionali. Essa prevede anche la realizzazione di servizi on-line per promuovere la cittadinanza digitale e specifiche misure per l'inclusione dei piccoli comuni, per la promozione dell'utilizzo dei servizi on-line e per la formazione e l'assistenza agli enti locali.

¹⁴ I Centri Regionali di Competenza per l'e-government e la Società dell'Informazione (CRC) sono strutture distribuite sul piano nazionale e costituite sulla base di protocolli d'Intesa tra il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie e i Presidenti delle Regioni, per favorire l'attuazione dell'e-government nelle Regioni e negli Enti Locali.

Il progetto CRC si prefigge oggi di conseguire i seguenti obiettivi:

- Contribuire all'estensione dell'innovazione a livello locale, specie dei piccoli comuni, promuovendo il riuso delle soluzioni, forme di gestione associata dei servizi, partnership con privati, ecc.;
- Contribuire alla promozione ed alla comunicazione dei nuovi servizi di e-government verso i destinatari finali;
- Contribuire a migliorare la conoscenza e la misurazione dell'innovazione.

¹⁵ Gazzetta Ufficiale – serie generale – n° 78 del 3 Aprile 2002

¹⁶ Cfr. IASELLI M., op. cit., pag.12

Con questa seconda fase si intende estendere, completare ed integrare quanto già avviato nella prima fase, potenziando le reti regionali e i servizi infrastrutturali e promuovendo il trasferimento e il riuso di soluzioni e servizi finali già pronti o in via di approntamento.

La seconda fase si differenzia dalla prima per il fatto di non prevedere un unico bando nazionale, ma diverse azioni mirate; infatti è finalizzata alla realizzazione di cinque linee di azione:

- Linea 1: sviluppo servizi infrastrutturali, al fine, cioè, di garantire una maggiore cooperazione ed interconnessione tra le amministrazioni pubbliche centrali e locali, così da semplificare i rapporti tra cittadini e la pubblica amministrazione.
- Linea 2: diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese (riuso), il cui obiettivo è quello di trasferire e riutilizzare le soluzioni sviluppate nell'ambito dei progetti cofinanziati nella prima fase. A tal fine è stato pubblicato un primo Avviso¹⁷ con il quale si è richiesto alle amministrazioni cofinanziate nella prima fase, di offrire per il riuso, in favore di altre amministrazioni, le soluzioni sviluppate nell'ambito dei propri progetti. L'insieme delle soluzioni pervenute in risposta a tale avviso costituisce il *Catalogo delle soluzioni di e-government*. È stato così pubblicato un secondo Avviso¹⁸ con il quale viene richiesto a regioni ed enti locali di proporre progetti di trasferimento e riuso delle soluzioni disponibili su *Catalogo*.
- Linea 3: inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'e-government. I comuni con meno di 5.000 abitanti sono oggi 5.836, ed in essi risiedono più di 10 milioni di abitanti: questa linea di azione si pone come fine di sostenere i processi di associazionismo e di cooperazione tra i piccoli Comuni, migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini, imprese e territorio, attivare iniziative per la riduzione del divario digitale sul territorio.
- Linea 4: avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy). Obiettivo di tale linea è quello di migliorare i

¹⁷ Gazzetta Ufficiale n°253 del 27 ottobre 2004

¹⁸ Gazzetta Ufficiale n°59 dell'11 marzo 2006

rapporti con i cittadini, promuovendone la loro partecipazione alla vita delle amministrazioni pubbliche e alle loro decisioni.

- Linea 5: promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini ed imprese¹⁹.

Alle cinque linee di azione se ne aggiunge una sesta, inizialmente non prevista, nota come T-Government, che consiste nella diffusione dei servizi di e-government attraverso il digitale terrestre per la pubblica amministrazione; questa tecnologia consentirà di attivare un nuovo canale di comunicazione verso il cittadino, sviluppando servizi relativi ai più svariati aspetti della vita quotidiana: dalla visualizzazione dei dati anagrafici alla richiesta di certificati, dall'informazione al pagamento da remoto, dall'accesso on-line ai servizi sociosanitari ai canali interattivi per il lavoro. La familiarità dell'interfaccia televisiva e l'uso del telecomando saranno un punto di forza nella diffusione dei nuovi servizi interattivi e potranno agevolare il raggiungimento di fasce deboli della popolazione.

1.4 Il programma di Razionalizzazione della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione: l'E-procurement

L'esigenza di razionalizzare la spesa proviene dalla situazione emersa da un'analisi condotta da una società di ricerca indipendente, che ha osservato e analizzato circa duemila atti di acquisto tra beni e servizi della Pubblica Amministrazione. Di questi oltre il 45% veniva fatto per il magazzino e, naturalmente, acquistare beni per alimentare un magazzino ha i suoi costi. Le procedure di acquisto erano talmente lunghe che era assolutamente indispensabile, nel momento in cui si portava a conclusione una procedura di acquisto, garantirsi una riserva di quel bene, in maniera tale da poterne disporre per un certo periodo di tempo prima di dover avviare una nuova procedura.

Ma acquistare per un magazzino piuttosto che acquistare direttamente per l'utilizzatore finale comporta ovviamente delle diseconomie.

¹⁹ Dal sito del Ministero per l'Innovazione e le tecnologie (www.innovazione.gov.it)

Inoltre più del 50% di questi atti era stato concluso a valle di procedure semplificate, ovvero di fatto sottratte a un esplicito confronto concorrenziale.

Solo il 3% degli acquisti veniva fatto attraverso delle gare aperte, cioè quelle che dovrebbero garantire il maggior confronto concorrenziale del mercato e, quindi, la possibilità per chi acquista di ottenere le migliori condizioni economiche.

Ulteriori dati emersi dall'analisi hanno indicato che la maggior parte dei procedimenti analizzati avevano una durata superiore a otto mesi, che solo il 18% degli acquisti era di importo superiore a 300 milioni di lire e, quindi, che l'82% erano piccoli acquisti fatti in maniera frammentata, senza poter cogliere effettive opportunità sul mercato. Infine, il prezzo di uno stesso bene variava da 3 a 17 volte il prezzo minimo di quello stesso bene e maggiori erano le quantità acquistate più alto era il prezzo unitario di quel bene.

Nell'ambito di uno scenario di questo genere, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha rilevato l'urgenza e l'esigenza di avviare un progetto di razionalizzazione della spesa, esigenza che si è concretizzata, quindi, con la finanziaria del 2000 e con il decreto successivo che ha affidato alla Consip (società interamente posseduta dal Ministero dell'Economia stesso e con unica ed esclusiva missione di servizio per lo Stato) il compito di implementare questo sistema delle convenzioni.

In realtà, l'obiettivo non è quello di fare in modo che la penna che prima costava 100, oggi costi 90, ma è quello di intervenire in un senso più ampio di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, quindi, di agire sui prezzi, di standardizzare la domanda della Pubblica Amministrazione e di mettere insieme dei volumi tali da poter raggiungere economie di scala rilevanti nello svolgimento delle procedure di gara, di semplificare i processi di acquisto, unitamente all'ottimizzazione dei tempi di approvvigionamento e dei livelli di servizio.

Le strategie adottate dal Programma, dunque, contemplano:

- la realizzazione di economia di scala mediante meccanismi di aggregazione della domanda;
- l'eliminazione di alcune fasi di scelta del contraente, in quanto affidate alla Consip S.p.A.;
- la misurazione dei livelli di servizio;

- l'introduzione di strumenti di e-procurement (cataloghi elettronici, gare telematiche, Market place).

Nel primo paragrafo abbiamo definito l'e-procurement come quel complesso insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative che, attraverso l'utilizzazione di internet e del mercato elettronico, permettono l'acquisizione di beni e servizi on-line.

È evidente che l'e-procurement, attraverso l'informatizzazione dei processi di acquisto, assicura l'aumento dell'efficienza e della trasparenza delle procedure di acquisto della P.A..

Ciò consente di snellire l'intero processo di approvvigionamento, riducendo la circolazione di documenti cartacei, i procedimenti, i tempi amministrativi, limitando il lavoro degli Uffici Acquisti, attraverso la semplificazione dello stesso processo di approvazione dell'ordine e delle procedure di pagamento.

I benefici che ne derivano, chiaramente tangibili, sono costituiti dalla possibilità di ricorrere ad un elevato numero di fornitori, dalla riduzione dei costi nell'acquisto on-line di prodotti, da un'ampia gamma di articoli, che consente, nello stesso tempo, di effettuare una rapida valutazione dei costi-benefici ed una rapida evasione degli ordini.

Indubbiamente tale sistema, consente di migliorare i rapporti con i fornitori e permette una effettiva riduzione dei costi amministrativi per ogni ordine di acquisto, da cui non trae vantaggio la sola amministrazione, ma i fornitori stessi²⁰.

Il programma, oltre a garantire la razionalizzazione della spesa e a rendere sistematico il processo di diffusione degli strumenti innovativi di procurement, sostiene lo sviluppo delle economie locali mediante l'utilizzo, a livello territoriale, di nuovi canali di comunicazione tra la domanda pubblica e l'offerta locale, attraverso azioni specifiche di supporto (Sportelli imprese, Sportelli PA, presenza diretta sul territorio).

La realizzazione del Programma è affidata ad una struttura i cui attori e ruoli sono raffigurati nella figura 3.

²⁰ ANELLI F. P., *E-procurement e outsourcing nella Pubblica Amministrazione*, pubblicato in ASTRID – Rassegna n°12, 2005

Figura 3: Organigramma Sistema E-procurement



Fonte: www.forumpa.it

Il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro (DAG) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso l'Ufficio per la Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A., definisce le linee guida del Programma e svolge funzioni di coordinamento, impulso e promozione dei singoli progetti attuativi. L'ufficio cura, inoltre, i rapporti con le Pubbliche Amministrazioni per gli aspetti normativi del Programma e con gli altri soggetti coinvolti (ad es. CNIPA).

La Direzione Acquisti in Rete della P.A. di Consip ha la responsabilità di individuare e promuovere soluzioni per la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, di definire e diffondere modelli e strumenti di e-procurement, di avviare e gestire, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i progetti volti a rendere più efficiente le attività di procurement delle P.A..

La Direzione è articolata nelle seguenti Aree Organizzative:

- Sistemi informativi. L'area Sistemi Informativi fornisce il supporto tecnologico necessario per la realizzazione e gestione della piattaforma di e-procurement, del Portale Acquisti in Rete della P.A., del sistema di Customer Relationship Management e del sistema di reporting.
- Strategie E-Procurement. L'area Strategie e-Procurement è focalizzata sulle attività di sviluppo dei modelli di e-Procurement, in particolare del Mercato Elettronico della P.A. e delle Gare Telematiche.
- Sourcing. L'area Sourcing è impegnata a sviluppare e gestire Convenzioni quadro rispondenti alle esigenze della Pubblica Amministrazione, supportare il consolidamento del Mercato Elettronico e garantire l'attività di supporto merceologico consulenziale su specifica richiesta delle P.A..
- Mercati. L'area Mercati recepisce le esigenze delle Amministrazioni e svolge attività di supporto mettendo a disposizione strumenti di informazione, formazione e consulenza, per assisterle nel percorso di cambiamento, determinato dall'introduzione dei nuovi strumenti di acquisto.
- Program Management. L'area Program Management svolge attività di indirizzo e coordinamento del Programma con l'obiettivo di migliorare l'efficienza complessiva delle operazioni, monitorare la performance ed individuare gli interventi a carattere trasversale utili per incrementare l'adesione complessiva al Programma.
- Legale. L'area Legale è dedicata ad attività di analisi e studio della normativa di settore e fornisce supporto giuridico-legale alle altre Aree operative.

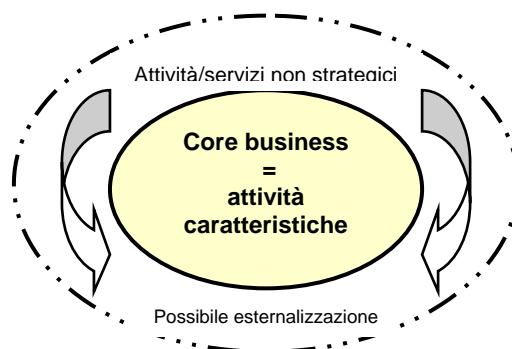
1.4.1 L'e-procurement come forma di outsourcing

Con il termine "outsourcing" (composto dalle parole "outside" e "resourcing") si intende la scelta di affidare, interamente o parzialmente, ad un fornitore esterno delle attività di servizio interne ad una organizzazione.

L'outsourcing ha acquisito maggior fama nei paesi anglosassoni, negli Stati Uniti, in modo particolare, a partire dalla crisi economica degli anni '80: alcuni giganti dell'industria automobilistica, le cui dimensioni erano diventate abnormi anche per lo sviluppo di aree complementari al core business, adottarono come soluzione fondamentale del problema contabile proprio l'outsourcing; il principio fondamentale sul quale si basa questo strumento è molto semplice: far fare ad altre organizzazioni quello che sanno fare meglio in modo da ridurre i costi, migliorare la qualità dei servizi o dei prodotti intermedi di cui si ha bisogno e liberare, così, risorse necessarie per lo sviluppo di ciò che costituisce la vera attività dell'organizzazione.

Come si può ben intuire, il fenomeno dell'outsourcing, dunque, afferisce principalmente al settore delle imprese private, ed, in particolare, a quello industriale e dei servizi, sebbene sia diventato di grande interesse anche per il settore pubblico, nel quale se ne osserva una sempre maggiore diffusione.

In termini privatistici, esso consiste nell'affidamento di fasi del processo produttivo a terzi attraverso contratti di subfornitura, preservando all'interno dell'impresa le fasi di progettazione e strategia commerciale. Tutto questo a fini di un vantaggio economico e di una maggiore efficienza dell'impresa la quale, esternalizzando attività "secondarie", può concentrare le proprie risorse umane e materiali sul proprio "core business", ossia sulle attività strategiche e sui processi produttivi che contraddistinguono l'azienda sul mercato.



Analogamente, nelle Amministrazioni Pubbliche, il vantaggio dell'outsourcing si dimostra sempre in termini di opportunità e convenienza economica, in quanto questa pratica incide positivamente sui costi e sull'efficienza dell'Ente rispondendo, infatti, ad un obiettivo di ottimizzazione dell'uso di risorse umane ed economiche a disposizione, nonché di velocizzazione dei tempi di erogazione dei servizi e delle informazioni al cittadino. In questo senso, l'outsourcing diviene un'occasione per modernizzare la struttura e rispondere in maniera più efficace ed economica ai bisogni dei cittadini e si concretizza nel progressivo trasferimento, in base a contratti, della produzione di servizi ed attività strumentali delle PA ad imprese esterne, pur continuando le stesse Amministrazioni a finanziare l'attività e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico.

L'esternalizzazione, perciò, incide in maniera decisiva sull'attuale processo di modernizzazione e di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione; a tal proposito, è possibile parlare sostanzialmente di due fenomeni distinti:

1. l'esternalizzazione determinata da un ampliamento delle funzioni svolte dalla Pubblica Amministrazione;
2. l'esternalizzazione generata, più di recente, dal tentativo di razionalizzazione delle strutture amministrative pubbliche.

La prima forma di outsourcing è quella, attualmente, maggiormente sperimentata, nascendo da una domanda sempre più estesa che la società civile esprime in termini di servizi al cittadino, di attività di assistenza, ecc.

L'outsourcing si dimostra come utile strumento di razionalizzazione produttiva, sull'esempio di ciò che accade nelle imprese private, affidando a terzi soprattutto alcune attività legate all'organizzazione interna, come ad esempio l'acquisto di forniture di beni e di servizi (e-procurement), la gestione e la manutenzione degli immobili o degli impianti, la gestione delle buste paga dei dipendenti, la gestione dei servizi mensa, ecc..

Le motivazioni che hanno favorito un tale sviluppo del ricorso all'outsourcing sono molteplici. In particolare, se si prende in esame la ricerca effettuata dal Censis e TESS nel 2003 presso numerose/i grandi imprese ed Enti Pubblici di grandi dimensioni, emerge come nelle P.A. l'outsourcing sia inteso come strumento che permette di:

- concentrare le risorse (sia umane che finanziarie) su specifiche funzioni e attività di rilevanza strategica, tralasciando quelle meno rilevanti e secondarie;
- controllare le attività più difficili da gestire;
- accelerare i processi di cambiamento o di riorganizzazione interni alle singole strutture.

Analogamente, i vantaggi che il ricorso all'esternalizzazione comporta e che attraggono maggiormente i potenziali committenti pubblici (e privati) sono:

- l'efficienza e la rapidità dei servizi in outsourcing;
- l'elevato livello di personalizzazione dei servizi stessi;
- la modulabilità, cioè la possibilità di apportare rapidamente e facilmente delle modifiche ai singoli servizi;
- la possibilità di usufruire di servizi che comportino non solo l'espletamento di determinate funzioni, ma che permettano anche al committente di monitorare costantemente il corretto svolgimento delle attività esternalizzate;
- la possibilità di usufruire di alcuni servizi attraverso le reti telematiche e informatiche.

Ai numerosi vantaggi evidenziati legati al processo di esternalizzazione le Pubbliche Amministrazioni devono anche tenere in considerazione alcune reali difficoltà che le scelte di esternalizzazione possono incontrare nel settore pubblico, e che, tra l'altro, non sono riscontrabili nel settore privato.

Prima fra tutti i rischi connessi alla caratterizzazione politica della gestione della P.A.; infatti, nel settore pubblico significativi cambiamenti politici possono compromettere le esigenze di stabilità gestionale ed amministrativa e, per questo motivo, la dirigenza amministrativa spesso è restia alla stipula di contratti di lungo termine. Inoltre, acquisti pubblici di beni e servizi possono essere caratterizzati da ritardi temporali e costi amministrativi e procedurali ed i sistemi di rilevazione contabile possono rendere difficile il confronto costi-benefici legati ai processi di esternalizzazione ed incomprensibili i comportamenti imprenditoriali dei dirigenti nel settore pubblico.

Alcuni ostacoli interni possono anche essere rappresentati da una forte burocrazia o da posizioni troppo marcate all'interno delle PP.AA di associazioni professionali e di organizzazioni sindacali.

Tuttavia, nonostante alcuni limiti del sistema, è possibile procedere ad un controllo sui livelli di costo e di rendimento attraverso un'attenta predisposizione delle clausole contrattuali.

Infatti, è chiaro che i processi di esternalizzazione richiedono alle Pubbliche Amministrazioni lo sviluppo di una capacità di "risk management", le cui caratteristiche fondamentali sono: capacità di valutazione sulla necessità strategica per l'ente pubblico e sull'utilizzo effettivo delle risorse interne nelle attività da esternalizzare; capacità di realizzazione di un centro specializzato all'interno delle PP.AA responsabile delle attività/servizi affidati a terzi, a cui è affidato il controllo sulla qualità dei servizi; quindi, riorganizzazione delle risorse umane, tecnologiche, e logistiche che risultano disponibili in seguito all'affidamento esterno; capacità di valorizzare il personale attraverso la creazione di un "mercato del lavoro" interno.

Naturalmente oltre agli ostacoli interni alla P.A. il processo di esternalizzazione può trovare anche ostacoli esterni riconducibili al sistema economico e sociale e all'assetto del sistema produttivo delle piccole e medie imprese locali.

Nonostante negli ultimi anni il ricorso all'outsourcing è un fenomeno in forte crescita e sempre più diffuso nella P.A., manca ancora una legislazione organica che ne disciplini il fenomeno, ed il tutto è lasciato a limitate norme di carattere generale e settoriali.

Fra quelle più rilevanti appare opportuno ricordare l'art. 44 della legge n. 449/1997 (legge finanziaria del 1998) che già allora prevedeva la cessazione di alcune attività proprie della P.A., che era abilitata a costituire delle società miste a cui partecipavano sia il personale adibito alle attività dismesse, sia altri soci scelti attraverso procedure concorsuali aperte, al fine di poter esercitare le attività dismesse.

Successivamente l'art. 29 della L. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) prevedeva che le Pubbliche Amministrazioni potessero acquistare sul mercato servizi precedentemente svolti al proprio interno, oppure potessero costituire

soggetti di diritto privato a cui affidare lo svolgimento di tali servizi. Tale norma prevedeva l'emanazione di un regolamento che disciplinasse la definizione dei servizi trasferibili e le modalità di affidamento.

Da un esame della normativa vigente in materia, le norme settoriali più significative appaiono quelle che disciplinano l'esternalizzazione dei servizi in materia di beni culturali e in materia di fondazioni universitarie.

In particolare in materia di beni culturali appare opportuno richiamare la cosiddetta Legge Ronchey che, già nel 1992, prevedeva l'affidamento ai privati dei servizi aggiuntivi.

Successivamente con il T.U. in materia di beni culturali, adottato con il Decreto Legislativo n°490/1999, l'art. 115 prevedeva tra le forme di gestione il concetto di affidamento a terzi, ovvero di partecipazione tra Ministero e terzi per la gestione dei beni culturali.

Il recente Codice dei Beni Culturali, adottato con D. Lgs. N°42/2004, al fine di garantirne una migliore efficienza nella gestione dei beni culturali, prevede un chiaro richiamo al ricorso all'outsourcing, attraverso l'esternalizzazione delle attività e dei servizi culturali.

Invece, per quanto riguarda le fondazioni universitarie, è previsto che le Università possono gestire le proprie attività strumentali ricorrendo a fondazioni partecipate da enti o da amministrazioni pubbliche o da soggetti privati.

La disciplina vigente in materia, comunque, prevede che per effettuare le esternalizzazioni è necessario ricorrere all'adozione di un contratto atipico, assimilabile di volta in volta all'appalto di servizi o a quello di manodopera, al trasferimento di azienda o al contratto di agenzia.

Sull'utilizzo di questo strumento nel settore pubblico, a più riprese si è registrato l'intervento della Corte dei Conti che ha fornito indicazioni specifiche disapprovando, in alcuni casi, l'eccessivo ricorso all'outsourcing, sostenendo che l'affidamento all'esterno di attività statali può avvenire solo in caso di effettivo risparmio di costi e qualora non vengano delegati veri e propri poteri amministrativi. Tuttavia la stessa Corte ha giustificato il ricorso all'esternalizzazione sulla base della necessità organizzativa e operativa.

Da un esame dei servizi che più frequentemente sono oggetto di esternalizzazione nell'Amministrazione centrale sono risultati esternalizzati i servizi di mensa, pulizie, manutenzione informatica, la gestione del personale, di archivio, di manutenzione di immobili.

Invece, se si guarda agli Enti Locali, questi appaiono generalmente più propensi ad esternalizzare servizi concreti e spesso ricorrono all'esternalizzazione non tanto per ottenere una riduzione dei costi o per la riorganizzazione degli uffici, quanto piuttosto per l'esigenza pratica di reperire personale specializzato : es. la carenza di organico nei Comuni rappresenta la causa di oltre la metà dei provvedimenti di esternalizzazione. Infatti, negli Enti Locali le attività che più frequentemente appaiono conferite in outsourcing sono quelle legate all'accertamento e alla riscossione di tributi, la determinazione delle dotazioni organiche, la gestione dei concorsi, la contabilità relativa al personale e la gestione delle attività contabili in genere.

Di fronte al crescente ricorso all'outsourcing ed in mancanza di una specifica normativa in materia, nel 2003 con delibera n°26, la Corte dei Conti è intervenuta su un progetto di acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa nelle Amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003, fissando alcuni limiti per circoscrivere il ricorso all'outsourcing.

Secondo quanto emerge dalla citata delibera, per la Corte dei Conti il ricorso all'esternalizzazione dovrebbe essere corredato da un previo studio di analisi della convenienza, consistente nella comparazione dei costi interni ed esterni dei sistemi tradizionali e di quello esternalizzato. Naturalmente dallo studio devono emergere valutazioni in termini di economicità, efficienza ed efficacia che devono basarsi su confronti econometrici, attraverso l'uso delle tecniche più aggiornate dell'ingegneria gestionale.

CAPITOLO SECONDO

L'EVOLUZIONE STORICA DEL PROCESSO DI ACQUISTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

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

L'esigenza di una razionalizzazione della spesa pubblica si avverte già alla fine dell'800; nel 1870, infatti, viene istituito con Regio Decreto, n°5503, un Economato Generale, sotto la dipendenza del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio; il suo obiettivo è quello di gestire e regolamentare tutte le attività legate all'approvvigionamento di beni e servizi dell'intero apparato statale.

Nonostante con esso si volevano accentrare i compiti riguardanti l'acquisizione, la gestione e la distribuzione dei beni e dei servizi, nella pratica, a causa dell'eccessivo aumento delle forniture richieste, ciò non avvenne; la frammentazione e il frazionamento dei criteri e delle competenze venne accentuato anche dalla costituzione di Ragionerie Centrali dei ministeri, il cui compito era quello di esplicitare le mansioni definite dall'Economato presso i singoli ministeri.

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 esistenti erano posti da 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 abbastanza ridotte, a quella di una grande burocrazia in continua espansione; da una struttura piuttosto uniforme e coerente, ad un assetto organizzativo variegato.

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 discrezionalità²¹.

In questo contesto lo Stato dovette affrontare ingenti spese per condurre la guerra. Ma 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.

2.2 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 della spesa pubblica.

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 Decreto²² vennero restituite le competenze del soppresso Ministero del Tesoro. A seguire ci fu la trasformazione delle Ragionerie centrali dei ministeri in Uffici delle Finanze; si trattava di veri e propri reparti della Ragioneria generale all'interno delle Amministrazioni centrali.

²¹ Vedi MELIS G., *Storia dell'Amministrazione Italiana. 1861 – 1993*, Il Mulino, Bologna, 1996

²² R.D. n°1700 del 31 dicembre 1922, Fusione del Ministero del Tesoro con quello delle Finanze, pubblicato nella G.U. n°5 dell'8 gennaio 1923.

Con R.D. n°94 del 18 gennaio 1923, venne istituito, presso il Ministero delle Finanze, il Provveditorato Generale dello Stato, il quale sostituì il precedente Economato Generale.

Il Provveditorato Generale doveva provvedere, per conto delle singole Amministrazioni:

1. all'acquisto, conservazione e distribuzione degli stampati, della carta, degli oggetti di cancelleria, degli strumenti tecnici, e di quanto necessario per il funzionamento dei vari uffici;
2. all'acquisto e conservazione del mobilio;
3. alla stampa, pubblicazione e coordinamento di atti e documenti.

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 economia.

Al Provveditorato venne assegnato, inoltre, il compito di gestire il patrimonio immobiliare statale: dalla definizione della sua consistenza effettiva, 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 ufficio²³ incaricato del servizio di raccolta delle richieste, di distribuzione delle materie di uso generale e degli stampati, nonché per le spese minute o imprevedibili, secondo le disposizioni contenute nel regolamento sul servizio del Provveditorato stesso.

Nel 1928 venne istituito l'Istituto Poligrafico dello Stato²⁴, 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

²³ Art. 197 del Regio Decreto – Legge dell'11 Novembre 1923, n°2395

²⁴ L. 6 dicembre 1928, n°2744, pubblicata nella G.U. del 15 dicembre 1928, n°291

statali, centrali e provinciali, delle Ferrovie dello Stato e delle 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.

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

Negli anni '30 il Provveditorato assunse sia il singolare ruolo di sostenitore della produzione nazionale rispetto alle forniture estere, sia impose alle amministrazioni una rigorosa economia nella gestione delle spese d'ufficio, al fine di contenere ad ogni costo le spese, nei limiti del fondo stanziato in bilancio.

2.3 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 146/80, relativamente al Ministero delle Finanze, dalla Decreto Legge 111/78, 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 1985; 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 agli oggetti di cancelleria, uniformi alla fornitura di beni e servizi occorrenti per il funzionamento dei servizi informatici; dalla pulizia al riscaldamento di locali; dall'affitto di locali allo svolgimento di corsi di formazione per il personale; dall'acquisto di libri e giornali, all'esecuzione di lavori di ricerca, indagine e studio.

2.4 *Gli anni novanta*

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 142²⁵ sul riordino delle autonomie locali e la 241²⁶ sul procedimento amministrativo; ed un decreto legislativo, il 29 del 1993²⁷, con cui fu dato avvio alla cosiddetta "privatizzazione" o "contrattualizzazione" del pubblico impiego.

Si sviluppò proprio in questi anni la tendenza all' "aziendalizzazione" delle pubbliche amministrazioni; vennero, così, 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 personale e relative relazioni sindacali, un diffuso impiego delle tecnologie, un

²⁵ L. 8 giugno 1990, n°142, Ordinamento delle autonomie locali, pubblicata nella G.U. S.O., del 12 giugno 1990, n°135

²⁶ 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

²⁷ 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.°0, S.O.

adeguato reperimento e impiego di risorse finanziarie, infine una attenta comunicazione e capillari relazioni esterne.

Il ruolo del Provveditorato tornò ad essere messo in discussione nel 1993, quando venne istituita l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA²⁸), alla quale venne assegnata la gestione delle spese di tipo informatico delle varie amministrazioni.

2.5 La costituzione della Consip S.p.A.

Nel 1997 ebbe inizio un processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato, di razionalizzazione delle strutture amministrative e di potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, dando anche avvio al riordino delle attività informatiche del Ministero stesso.

Il primo significativo risultato di questo processo fu l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica nel dicembre dello stesso anno. Rispetto all'obiettivo relativo al riordino delle attività informatiche, il Decreto Legislativo n°430 del 5 dicembre 1997 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, la Consip S.p.A.; nel dicembre 1997, dopo aver verificato il possesso dei requisiti richiesti, vennero assegnati a Consip s.p.a. compiti relativi alla:

- conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo integrativo della ragioneria regionale dello Stato – Corte dei conti;
- fornitura di hardware e di software standardizzato, necessari per il funzionamento e l'utilizzazione del sistema informativo;

²⁸ 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. Il CNIPA opera presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

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

- gestione dei servizi generali di supporto.

In tale contesto si inserì anche un consistente intervento sul Provveditorato Generale dello Stato. Le fasi del processo di acquisizione, così come erano previste dalla normativa di contabilità alla quale si faceva riferimento, non erano più aderenti alle esigenze operative delle amministrazioni statali e, soprattutto, non rispettavano più il principio di economicità. L'analisi dei modelli utilizzati in altri Stati europei e nel settore privato, 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. Venne preso in particolare considerazione il modello danese del National Procurement Denmark, in cui tale struttura non effettua acquisti, ma svolge un ruolo di facilitatore, offrendo alle amministrazioni una serie di servizi, quali, ad esempio, la definizione di contratti quadro con i fornitori per l'acquisizione di beni e servizi di impiego comune a numerosi enti, relativamente a forniture di grandi dimensioni e il continuo monitoraggio della domanda e dell'offerta, per riuscire a rispondere, nel migliore dei modi, alle necessità che possono sorgere. Seguendo tale esempio, il Provveditorato, con il R.D.L. 30 aprile 1924, n°596, venne investito da un totale cambiamento: da struttura operativa, venne trasformato in organo in grado di fornire supporto di competenza, in materia contrattuale e tecnica, alle amministrazioni acquirenti.

In questo modo i suoi compiti ora erano quelli di:

- assicurare la consulenza per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni dello Stato;
- procedere a controlli di qualità, su richiesta dei dirigenti responsabili degli acquisti, ai fini del DPR 20 aprile 1994, n° 367;
- provvedere, su specifica richiesta delle amministrazioni, all'esecuzione di specifici programmi di approvvigionamento di beni e servizi, anche comuni a più amministrazioni;
- 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 Direttiva Ministeriale del 18 giugno 1998, 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 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 stessa²⁹.

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

²⁹ Cfr. ZUCCOLOTTO S., *Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione*, pubblicato in ASTRID – Rassegna n°10, 2005

amministrazione, alla carenza di dati di spesa in termini di segmentazione e categorie merceologiche. Per far fronte a tali criticità, il progetto di razionalizzazione si poneva alcuni obiettivi, tra cui: l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni al fine di raggiungere volumi significativi di beni richiesti, ottenendo così la possibilità di conseguire economie di scala; l'esigenza di dotarsi di competenze specialistiche che conoscano il mercato e siano in grado di definire i requisiti dei beni e dei servizi necessari; la drastica semplificazione del processo d'acquisto e la consistente riduzione del *time to market*, ossia del tempo di risposta del mercato, inteso come il periodo che intercorre tra il momento della nascita del bisogno e la sua soddisfazione.

Per queste ragioni, in occasione della preparazione della Legge Finanziaria 2000 (Legge n°488 del 23 dicembre 1999), si sviluppò l'esigenza di mettere a punto un meccanismo in grado di garantire un uso oculato delle risorse e, al tempo stesso, puntasse all'utilizzo delle tecnologie più avanzate, consentendo di sfruttare le potenzialità di internet.

Con tale Finanziaria, infatti, si tracciò un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni. 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 Decreto Ministeriale del 24 febbraio 2000, 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 Amministrazione. Operava nel rispetto degli indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione secondo quanto disposto dal Decreto Legislativo n°414 del 19 novembre 1997³⁰.

La Direzione Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione (DARPA) di Consip, sulla base della conoscenza del mercato e 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. Quest'ultimi 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.

Nel frattempo il Provveditorato Generale dello Stato, dopo essere diventato una struttura di consulenza per le Amministrazioni, venne soppresso nel 2001 con il D.P.R. n°147.

La Legge finanziaria del 2000 (Legge 488/1999) prevedeva l'obbligo di adesione alle convenzioni quadro esclusivamente per le Amministrazioni centrali dello Stato (art. 26); i risultati positivi ottenuti in termini di adesioni da parte delle amministrazioni "obbligate", spinsero, però, il legislatore ad ampliare progressivamente l'utilizzo dello strumento delle convenzioni, prima con la legge

³⁰ 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 tali 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.

finanziaria del 2001 (Legge 388/2000), poi con la Legge finanziaria del 2002 (Legge 448/2001).

In particolare, l'art. 59 della Finanziaria 2001, disponeva che il Ministero dell'Economia e delle Finanze promuove aggregazioni di enti (province, comuni, aziende sanitarie ed ospedaliere, università) per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto, attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per spese merceologiche e l'eventuale stipula di convenzioni valide su parte del territorio nazionale, al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni del mercato da parte degli enti decentrati di spesa. Per massimizzare l'efficacia delle convenzioni e della collaborazione da fornire a dette aggregazioni di enti e aziende, la Consip S.p.A. si avvale della collaborazione della commissione tecnica per la spesa pubblica e dell'Istituto di studi e analisi economica, ISAE (art. 60).

La Finanziaria 2002 all'art. 24, nella sua originaria formulazione, disponeva in materia di acquisto di beni e servizi di province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali, prevedendo per tali enti la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dalla Consip, ovvero, in alternativa, l'adozione dei prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per procedere ad acquisti in maniera autonoma e la trasmissione degli atti relativi a tali acquisti ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo. Anche l'art. 32 ribadiva, per enti diversi da comuni e province, l'adesione alle Convenzioni Consip.

L'art. 24 della Legge Finanziaria del 2003 (Legge n°289 del 27 dicembre 2002) rafforzò l'esigenza di trasparenza nelle procedure di acquisto di beni e servizi, indirizzando le Amministrazioni verso l'utilizzo, ove possibile, del sistema delle convenzioni o delle gare ad evidenza pubblica.

Lo stesso articolo, introdusse, però, limiti più stringenti agli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni: ridusse a 50.000 euro la soglia di valore per esperire procedure aperte o ristrette nel rispetto della disciplina nazionale di recepimento della normativa comunitaria; estese l'obbligo di ricorrere alle convenzioni definite dalla Consip a tutte le amministrazioni, compresi gli enti locali, che hanno facoltà di procedere autonomamente solo adottando i prezzi delle stesse convenzioni come base di gara a ribasso; prevedeva la nullità del contratto stipulato

in violazione del predetto obbligo e la responsabilità amministrativa per il dipendente che lo aveva sottoscritto.

Non mancarono le polemiche: il problema riguardava essenzialmente la “obbligatorietà” dell’utilizzo delle convenzioni Consip, che inevitabilmente contrastava con il principio di autonomia gestionale che, invece, doveva essere garantito alle amministrazioni stesse.

Con la Legge n°212 del 2003 venne profondamente modificato l’art. 24 della Legge 448/2001: essa consentì agli Enti pubblici, alle società pubbliche, ai concessionari di pubblici servizi, nonché alle amministrazioni pubbliche, 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 sia con il Decreto n°269 del 2003 (convertito nella Legge n°326 del 2003), che abrogò l’art. 24 della Finanziaria 2003, che con la Finanziaria del 2004 (Legge n°350/2003), 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 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.

Nel luglio del 2004 con il D.L. n°168, 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.

Il 25 gennaio 2005 venne pubblicato il “Regolamento per le procedure di gara non concluse bandite dalla CONSIP S.p.A.” (D.P.C.M. 11 novembre 2004, n°325) in attuazione di quanto previsto dalla L. 24 dicembre 2003, n°350 (finanziaria 2004).

Il decreto elenca i principi generali cui le gare bandite dalla Consip ex art. 26 Legge 488/1999 si uniformano:

- a) parità di trattamento nell’ambito dell’aggiudicazione della gara;
- b) garanzia della massima trasparenza delle procedure;
- c) garanzia della massima e più diffusa pubblicità delle iniziative;
- d) massima pubblicità delle caratteristiche dei beni/servizi oggetto delle convenzioni;
- e) indicazione di un termine certo e congruo per la conclusione di un procedimento;
- f) esplicitazione dei criteri di aggiudicazione;
- g) inserimento nei bandi di fornitura dei soli servizi necessari per porre in essere utilmente la fornitura, privi di autonomia nel contesto del contratto;
- h) previsione espressa nei bandi di fornitura della facoltà per le PA di non acquisire anche i servizi accessori (non essenziali per la fornitura).

In base al decreto, Consip emana direttive e criteri su tempi e modalità di divulgazione delle informazioni ai soggetti interessati, provvedendo all’individuazione predeterminata dei criteri generali di valutazione per tipologie di gare, nonché alla predisposizione dei formulari per la raccolta di informazioni circa gli aspetti quantitativi e qualitativi dei beni e dei servizi cui le pubbliche amministrazioni sono interessate.

2.5.1 Le attività della Consip

Il ruolo assegnato alla Consip oggi, in seguito alla complessa strategia di rinnovamento della Pubblica Amministrazione, configura la società come organismo

strumentale all'azione dell'amministrazione, la quale, da parte sua, indirizza le attività in relazione agli obiettivi strategici individuati.

La Consip ha, quindi, la connotazione di una struttura dedicata alla progettazione e al governo delle attività assegnate, in grado di esprimere le competenze necessarie per affrontare progetti complessi relativi, non solo all'informatica, ma anche all'organizzazione, ai processi, alle tecnologie emergenti, nell'ambito di iniziative a forte carattere di innovazione e in una logica di costante integrazione con le strutture ministeriali.

Da questa impostazione discende il carattere di struttura "snella" della società, dotata di elevata professionalità e fortemente orientata a ricorrere al mercato per quanto attiene alle fasi realizzative dei progetti, così da massimizzare i benefici economici ottenibili dalla più ampia attivazione di meccanismi di libera e trasparente concorrenza, nel rispetto dei livelli di servizio richiesti nella Pubblica Amministrazione.

Gli obiettivi aziendali della Consip possono essere così sintetizzati:

- "internalizzare" le conoscenze di alto livello su organizzazione, processi e sistemi informativi dell'Amministrazione;

- "esternalizzare", per quanto possibile, le fasi realizzative dei progetti attraverso un ampio ricorso al mercato, nel rispetto delle regole nazionali e comunitarie;

- promuovere l'innovazione e il cambiamento nella Pubblica Amministrazione attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informatica.

Per quanto attiene in particolare all'informatica, le attività svolte dalla Consip sono:

1. elaborazione di studi di fattibilità;
2. predisposizione di progetti realizzativi, sempre sulla base delle proposte e dei piani approvati dall'amministrazione;
3. definizione dei criteri, delle modalità e delle regole di gestione della sicurezza logica e fisica del sistema informativo;
4. monitoraggio dei contratti di grande rilievo;

5. presidio delle aree applicative strategiche, al fine di assicurare capacità di intervento e tempi di soluzione dei problemi rilevati in coerenza con le esigenze espresse dall'amministrazione;
6. definizione e modalità dei bandi di gara, dei criteri di prequalifica, di valutazione dei fornitori e delle offerte, aggiudicazione delle commesse e stipula dei contratti;
7. conduzione delle attività ritenute dall'Amministrazione di rilevanza strategica e, pertanto, riservate in via esclusiva allo Stato (quale, ad esempio, la conduzione di centri elettronici per la gestione informatica della contabilità e della finanza pubblica).

Per quanto riguarda il posizionamento nei confronti della Pubblica Amministrazione e del mercato, occorre considerare che la Consip è un organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato, che opera secondo indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione (art. 1, comma 2 del Decreto legislativo n°414 del 19 novembre 1997) e che misura la propria efficienza dal contributo che è in grado di offrire all'Amministrazione nell'ottimizzazione dei processi e dell'organizzazione attraverso l'utilizzo delle tecnologie³¹.

È sottoposta ad un controllo specifico da parte del ministero dell'Economia e delle Finanze, sia sotto il profilo civilistico-societario, attraverso l'esercizio dei diritti tipici dell'azionista, che sotto quello amministrativo-gestionale, attraverso gli obblighi imposti, innanzitutto, dalla normativa di riferimento, anche per quanto riguarda il controllo della Corte dei Conti, nonché delle convenzioni sottoscritte con le Amministrazioni.

La Consip è equiparata alle Pubbliche Amministrazioni³² e si configura quale "amministrazione aggiudicatrice" alle procedure di gara per l'affidamento delle forniture di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione.

³¹ Diversamente da quanto accade per le aziende che operano sul mercato, dove, il principale parametro di misurazione del tasso di efficienza raggiunto nell'utilizzo delle risorse produttive, è costituito dal profitto.

³² D.Lgs. 12 febbraio 1993, n°39

2.6 La normativa comunitaria

Le direttive comunitarie sui pubblici approvvigionamenti sono state elaborate tra gli anni '80 e '90, quando ancora le tecnologie informatiche e telematiche non erano così ampiamente diffuse.

Tuttavia, negli ultimi anni, la comunità europea ha avviato un processo di riforma ed ammodernamento dell'apparato normativo riguardante le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Tale processo si è concluso con l'approvazione delle due direttive in materia di appalti pubblici (cd. "pacchetto legislativo") presentate dalla Commissione il 10 maggio 2000, come esito di un lungo processo di consultazione e di riflessione (Libro verde del 1996; Comunicazione del 1998; proposte del 2000) e approvate dopo quasi quattro anni. Si tratta della Direttiva UE n°18 del 2004 "Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure degli appalti pubblici dei lavori, di forniture e di servizi" e con la Direttiva n°17 del 2004 relativa al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto.

I testi, che rappresentano la novità più rilevante degli ultimi dieci anni nella disciplina comunitaria degli appalti pubblici, contengono alcuni aspetti e principi molto innovativi degli istituti e delle procedure di appalto, che avranno un impatto diretto e indiretto sulle pubbliche amministrazioni e potranno in prospettiva condizionare fortemente la legislazione e la prassi degli ordinamenti interni. L'analisi si sofferma in particolare sulla direttiva n. 2004/18/CE.

2.6.1 La Direttiva n°18 del 2004: obiettivi e strumenti

La direttiva n. 18/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori, persegue tre finalità principali:

1. la semplificazione e il rafforzamento della normativa, tramite l'unificazione delle discipline e il riassetto e miglioramento delle relative disposizioni;

2. la modernizzazione, con la piena applicazione al settore degli appalti dell'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche (e-procurement);

3. la flessibilità, attraverso l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi che riconoscano una maggiore libertà d'azione ai committenti pubblici nella costruzione dei contratti.

La finalità di semplificazione e razionalizzazione normativa è perseguita innanzitutto attraverso l'unificazione e l'armonizzazione delle discipline, che oggi regolano in modo distinto i tre settori degli appalti pubblici. La direttiva assume, pertanto, la forma di un "testo unico" per gli appalti di forniture, di lavori e di servizi.

La semplificazione si traduce, quindi, nella soppressione delle incoerenze, nel chiarimento delle disposizioni oscure o complesse e, soprattutto, nella ristrutturazione dei testi esistenti attraverso la regolazione uniforme di aspetti procedurali e formali.

Tra gli esempi più significativi dell'attività di semplificazione svolta dal legislatore comunitario vi è la nuova determinazione delle soglie; le precedenti direttive prevedevano soglie differenti e poco comprensibili con la conseguenza che non era facile, talvolta, determinare la soglia applicabile a un determinato appalto pubblico. Il legislatore ha operato in tre modi: diminuendo il numero di soglie differenti; indicando tutte le soglie in euro, in misura compatibile con gli obblighi internazionali della Comunità, ossia l'accordo sugli appalti pubblici (AAP), stipulato nel quadro dei negoziati multilaterali nell'Uruguay Round; infine, elevandone il valore.

All'esigenza di semplificazione e razionalizzazione risponde anche l'adozione in via generalizzata del vocabolario comune per gli appalti (Common Procurement Vocabulary - CPV), che consente di facilitare la divulgazione delle informazioni e l'accesso a queste, contribuendo in tal modo a una maggiore trasparenza e a una maggiore apertura degli appalti pubblici in Europa.

Rispondono, invece, più direttamente ad esigenze di rafforzamento della normativa, da un lato le modifiche alla disciplina delle specifiche tecniche, in modo da garantire la massima apertura alla concorrenza e la maggiore partecipazione degli operatori, eliminando o riducendo gli ostacoli che possono discriminare gli operatori

nelle procedure di aggiudicazione; dall'altro lato il rafforzamento delle disposizioni relative sia ai criteri di aggiudicazione, tramite la previsione dell'obbligo (relativo) per l'amministrazione aggiudicatrice di indicare già nel bando di gara o nel capitolato d'onori la ponderazione dei criteri scelti in relazione all'appalto, sia ai criteri di selezione, attraverso l'inserimento dell'obbligo di esclusione dell'offerente per reati (passati in giudicato) di criminalità organizzata, di corruzione o di frode ai danni della Comunità.

All'esigenza di rafforzamento della disciplina risponde, altresì, la previsione dell'obbligo per gli Stati membri di assicurare la piena applicazione delle direttive medesime tramite meccanismi di controllo efficaci, accessibili e trasparenti, prevedendo a tale fine anche la designazione o l'istituzione di un'agenzia indipendente.

Si deve, inoltre, sottolineare, quale sostanziale novità rispetto alla disciplina precedente, il riferimento espresso alle caratteristiche ambientali sia tra le specifiche tecniche, sia tra i criteri di aggiudicazione, nonché il riferimento alle caratteristiche sociali.

La finalità di modernizzazione è perseguita, invece, principalmente attraverso la piena applicazione al settore degli appalti dell'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche, non solo nelle comunicazioni, ma anche nelle stesse procedure di gara, prospettando per la prima volta a livello europeo un vero e proprio sistema di appalti per via elettronica

Nella Direttiva n°18/2004/CE, infatti, si rileva l'importanza che la Comunità Europea attribuisce alle nuove tecniche di acquisto elettronico, in quanto "consentono un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, in particolare grazie al risparmio di tempo e di denaro derivante dal loro utilizzo".

L'esigenza di flessibilità, infine, è perseguita attraverso l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi che riconoscano una maggiore libertà di azione ai committenti pubblici. Il riferimento è, in particolare, a due istituti:

- il dialogo competitivo;
- l'accordo quadro.

Il dialogo competitivo è una procedura speciale del tutto nuova che trova applicazione esclusivamente nei casi di “appalti particolarmente complessi” (es. nel settore dell’alta tecnologia), per i quali le amministrazioni aggiudicatrici non siano in grado di definire dal punto di vista tecnico, giuridico o finanziario, i mezzi per soddisfare le proprie esigenze, o di impostare il progetto, o di valutare la portata delle diverse soluzioni. Essa risponde, quindi, alla necessità di consentire, all’interno di una procedura di aggiudicazione tradizionale, lo svolgimento di una fase iniziale flessibile e negoziale, nella quale le specifiche soluzioni tecniche vengano fissate sulla base di un “dialogo” con i partecipanti selezionati.

L’accordo quadro, invece, è un istituto già previsto nella disciplina comunitaria precedente (art. 5, direttiva n. 93/38/CE), che viene ora rafforzato ed esteso a tutti i settori. Si tratta di un contratto, o meglio di un programma di contratti, tra l’amministrazione aggiudicatrice e uno o più operatori, avente ad oggetto una pluralità di prestazioni protrate per un certo periodo di tempo.

Con esso le parti fissano le condizioni generali e le modalità di determinazione di successivi rapporti negoziali, consentendo così ai committenti di gestire le proprie commesse ripetute nel medio periodo beneficiando dell’evoluzione dei prodotti e dei prezzi. Sempre nella direzione di una maggiore flessibilità, si possono poi evidenziare nella direttiva, oltre al dialogo competitivo e all’accordo quadro, altre disposizioni innovative. Il riferimento è, in particolare, alla previsione, per la prima volta, di una disciplina specifica delle centrali di committenza, in modo da razionalizzare e regolamentare un fenomeno, oramai diffuso tra gli Stati dell’Unione europea, di creazione di appositi organismi per centralizzare gli acquisti di più amministrazioni – centrali o locali – unificandoli in capo ad un unico soggetto, per conseguire obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e di miglioramento del livello dei servizi.

Le tecniche di acquisto on-line previste dall’Unione Europea sono i “sistemi dinamici di acquisizione” e le “aste elettroniche”; la Direttiva fissa le norme specifiche riguardanti la loro istituzione ed il loro funzionamento.

2.6.2 I sistemi dinamici di acquisto

Il sistema dinamico di acquisizione è definito nella direttiva come un “processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche, generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell’amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo ed aperto per tutta la durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un’offerta conforme al capitolato d’oneri”.

Da questa definizione discende, anzitutto, una duplice condizione di applicabilità: da un lato, le amministrazioni possono utilizzare il sistema dinamico solo per gli acquisti di beni e servizi di uso corrente; dall’altro, le amministrazioni possono ricorrere a tale sistema e aggiudicare i relativi appalti esclusivamente utilizzando mezzi elettronici. Si desume, inoltre, che la caratteristica fondamentale del sistema dinamico è quella di configurarsi come un sistema aperto, basato su una forma di pre-qualificazione e cioè sulla creazione di un elenco di offerenti già accettati, al quale può accedere l’amministrazione. Il sistema, inoltre, non è chiuso perché, quando l’amministrazione deve procedere ad un appalto specifico, questo deve essere oggetto di un confronto concorrenziale preceduto da un bando di gara semplificato, che inviti tutti gli operatori economici interessati a presentare un’offerta indicativa; solo dopo aver terminato la valutazione di tutte le offerte indicative ed aver, quindi, ammesso gli offerenti al sistema, si invitano quest’ultimi a presentare un’offerta per l’appalto specifico.

Si possono distinguere quattro momenti principali di svolgimento della procedura.

Innanzitutto, per istituire un sistema dinamico le amministrazioni aggiudicatrici devono in via pregiudiziale:

- a) pubblicare un bando di gara, specificando che si tratta di un sistema dinamico di acquisizione;
- b) precisare nel capitolato d’oneri, tra l’altro, la natura degli acquisti previsti che sono oggetto di detto sistema, nonché tutte le altre informazioni necessarie;

c) offrire per via elettronica, dalla pubblicazione del bando fino alla conclusione del sistema, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'oneri e agli altri documenti.

Sono ammessi al sistema per tutta la durata prevista (massimo quattro anni, tranne casi eccezionali) gli operatori economici che soddisfino i criteri di selezione e che abbiano presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri e agli eventuali documenti complementari. Ogni appalto specifico deve essere, inoltre, oggetto di un confronto concorrenziale. Di conseguenza, una volta realizzato il sistema dinamico, qualora le amministrazioni aggiudicatrici intendano aggiudicare un singolo appalto, pubblicano un ulteriore "bando di gara semplificato" (seconda fase), con cui invitano gli operatori economici interessati a presentare nuovamente, entro un certo termine, un'offerta indicativa (al fine di essere ammessi al sistema dinamico, che risulta per questo motivo permanentemente aperto).

Dopo la valutazione di tutte le offerte indicative, le amministrazioni aggiudicatrici invitano tutti i soggetti ammessi al sistema a presentare una specifica offerta per l'oggetto dell'appalto (terza fase). A tal fine fissano un termine sufficiente per la presentazione delle offerte.

Le amministrazioni nell'ultima fase aggiudicano, quindi, l'appalto all'offerente che abbia presentato la migliore offerta in base ai criteri indicati nel bando di gara semplificato.

Da quanto sopra descritto si desume che il sistema dinamico di acquisizione disciplinato dalla nuova direttiva si configura, in sostanza, come una procedura specifica che consente alle amministrazioni aggiudicatrici – grazie alla creazione di un elenco di offerenti già accettati (quale forma di pre-qualificazione) e alla possibilità data a nuovi offerenti di aderirvi in qualsiasi momento – di disporre, attraverso i mezzi elettronici, di un ventaglio particolarmente ampio di offerte, al quale potere attingere, secondo le necessità, per aggiudicare i singoli appalti, in un arco di tempo sufficientemente ampio.

2.6.3 *Le aste elettroniche*

La direttiva comunitaria prevede una disciplina specifica sulle aste elettroniche, volta a fornire una loro definizione e regolamentazione univoca.

Tale disciplina rappresenta una novità assoluta nell'attuale quadro legislativo comunitario, che raccoglie e fa proprie, secondo un tipico processo bottom- up (cioè “dal basso verso l'alto”), le esperienze e le discipline affermatesi di recente nei diversi Stati membri, trasponendole a livello sopranazionale attraverso una regolamentazione uniforme che possa assicurare il rispetto delle norme e dei principi comunitari.

Nella nuova direttiva sugli appalti pubblici, l'asta elettronica è definita come “un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, e/o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico. Di conseguenza, appalti di servizi o di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, quali la progettazione di lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche”.

Tre sono le caratteristiche fondamentali della disciplina comunitaria delle aste elettroniche.

- L'asta elettronica si configura non come una procedura in sé, ma come una “tecnica” che può essere adoperata dalle amministrazioni aggiudicatrici in tutte le procedure ordinarie già previste e disciplinate dalla direttiva medesima (aperte, ristrette, negoziate), con conseguente applicazione delle relative regole e dei termini per la presentazione delle offerte.

- Tale tecnica può essere utilizzata dalle amministrazioni per l'aggiudicazione di appalti non solo di forniture e servizi (ambito in cui è nata e si è sviluppata), ma anche di lavori, a condizione che le caratteristiche oggetto di valutazione possano essere stabilite in modo preciso. Ciò può avvenire in particolare nel caso di appalti di forniture, lavori e servizi ricorrenti.

- Il ricorso a tale tecnica consente di richiedere agli offerenti – dopo una prima valutazione concreta delle loro offerte – di effettuare successivi ribassi sui prezzi

offerti ed, eventualmente, di migliorare gli altri elementi dell'offerta purché questi siano suscettibili di valutazione automatica. Ciò significa che la norma consente all'amministrazione di dar luogo ad una gara in cui le offerte vengono presentate e valutate esclusivamente su supporto elettronico, ma a condizione che gli elementi da valutare siano rappresentati dal prezzo o, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da altri fattori purché quantificabili.

L'articolo 54 della direttiva stabilisce le condizioni e le modalità di svolgimento dell'asta elettronica. Le amministrazioni che decidano di ricorrere ad un'asta devono indicarlo nel bando di gara. Il capitolato d'oneri, conseguentemente, deve esplicitare tutte le informazioni relative all'oggetto e allo svolgimento dell'asta.

Si possono, poi, distinguere quattro fasi principali nello svolgimento della procedura.

Nella fase iniziale, non ancora competitiva, le amministrazioni effettuano una prima valutazione completa delle offerte, conformemente ai criteri di aggiudicazione stabiliti e alla relativa ponderazione fissata nel capitolato d'oneri.

Terminata questa prima valutazione, nella seconda fase, tutti gli offerenti che abbiano presentato offerte ammissibili sono invitati simultaneamente, per via elettronica, a presentare nuovi prezzi e/o nuovi valori nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'invito contiene ogni informazione pertinente per il collegamento individuale al dispositivo elettronico utilizzato e precisa la data e l'ora di inizio dell'asta elettronica. L'invito precisa, altresì, la formula matematica che determinerà, durante l'asta elettronica, le riclassificazioni automatiche in funzione dei nuovi prezzi e/o dei nuovi valori presentati.

Nella terza fase, si svolge on-line la gara vera e propria, che non può tuttavia, avere inizio prima di due giorni lavorativi a decorrere dalla data d'invio degli inviti. L'asta elettronica può svolgersi in una o più fasi successive, secondo una procedura formalizzata e potrà prevedere meccanismi di autoestensione della durata.

Nel corso di ogni fase dell'asta elettronica, le amministrazioni aggiudicatrici comunicano, costantemente e in tempo reale, a tutti gli offerenti almeno quelle informazioni che consentano loro di conoscere in ogni momento la rispettiva

classificazione. Esse possono anche comunicare ulteriori informazioni riguardanti altri prezzi o valori presentati, purché sia previsto nel capitolato d'oneri.

Le amministrazioni aggiudicatrici dichiarano, quindi, conclusa l'asta elettronica secondo una o più delle seguenti modalità:

a) quando nell'invito a partecipare all'asta vengono indicate la data e l'ora preventivamente fissate;

b) quando non ricevono più nuovi prezzi o nuovi valori che rispondono alle esigenze degli scarti minimi;

c) quando il numero di fasi dell'asta fissato nell'invito a partecipare è stato raggiunto.

Nell'ultima fase, dopo aver dichiarato conclusa l'asta elettronica, le amministrazioni aggiudicano l'appalto in funzione dei risultati dell'asta medesima.

In conclusione, l'asta on-line è configurata dal legislatore comunitario come una tecnica che può essere utilizzata dalle amministrazioni aggiudicatrici a determinate condizioni, per stimolare una ulteriore fase competitiva all'interno delle ordinarie procedure ad evidenza pubblica, già previste e disciplinate dall'ordinamento comunitario, attraverso il ricorso al mezzo elettronico e purché ciò avvenga nel pieno rispetto dei principi comunitari.

2.7 La legge finanziaria del 2006

Le norme contenute nella legge finanziaria per l'anno 2006 intervengono con limitate modifiche anche in ordine alle disposizioni inerenti gli acquisti di beni e servizi degli enti locali e delle Amministrazioni Regionali.

Nello specifico il comma 158 della Legge stabilisce che "Le aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa, promosse anche ai sensi dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, espletano le funzioni di centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. In particolare operano valutazioni in ordine alla utilizzabilità delle suddette convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati ai fini del rispetto dei

parametri di qualità-prezzo di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488”.

Il comma 159, invece, fa salva “la facoltà delle amministrazioni ed enti regionali o locali di aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, ovvero di procedere ad acquisti in via autonoma nel rispetto dei parametri stabiliti al comma 3 dello stesso articolo 26”.

Infine il comma 160 ribadisce che “al fine di conseguire l'armonizzazione dei sistemi, gli enti locali e gli enti decentrati di spesa possono avvalersi della consulenza e del supporto della Consip S.p.A., anche nelle sue articolazioni territoriali, ai sensi dell'articolo 3, comma 172, legge 24 dicembre 2003, n. 350”.

CAPITOLO TERZO

LE CONVENZIONI CONSIP

3.1 Le convenzioni quadro

Per analizzare correttamente le sperimentazioni di e-procurement realizzate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la società Consip S.p.A., è opportuno richiamare il contesto normativo di riferimento.

L'art. 26, comma 1, della Legge finanziaria del 2000 (Legge 488/1999) stabilisce che “il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato. I contratti conclusi con l'accettazione di tali ordinativi non sono sottoposti al parere di congruità economica”.

Tale norma è stata poi ribadita ed integrata con la Legge 23 dicembre 2000, n°388 (Finanziaria 2001), il cui art. 58, comma 1, affida a Consip S.p.A. il compito di stipulare le convenzioni con i fornitori scelti mediante gare pubbliche, svolgendo, perciò, un compito da intermediario e di centro servizi per le amministrazioni centrali e locali; Consip rappresentava, dunque, l'unico soggetto in grado di stipulare le convenzioni, alle quali, poi, le singole amministrazioni sono chiamate ad aderire.

L'obbligo di adesione alle convenzioni, secondo quanto disposto dal comma 3 dell'art. 26 della Finanziaria del 2000, riguardava solamente le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, mentre lasciava agli enti locali la facoltà di scegliere autonomamente se aderire o meno. La legge finanziaria del 2001, art. 59, estende la facoltà di stipulare aggregazioni di acquisto anche a livello locale,

innovando, in maniera sensibile, le possibilità di gestione dell'intero processo di acquisto; la normativa, dunque, prevede la creazione di aggregazione di più enti pubblici, in modo tale da ottenere una concentrazione delle procedure di acquisto gestite dal solo soggetto cd. Capogruppo, con risparmi in termini di adempimenti e di prezzi, in considerazione della riduzione degli oneri procedurali e dei maggiori volumi proposti ai fornitori.

Lo stesso articolo 59 prevede la promozione di:

- a) più aggregazioni di province e di comuni, appartenenti a regioni diverse, indicati dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali;
- b) più aggregazioni di aziende sanitarie e ospedaliere appartenenti a regioni diverse indicate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano;
- c) più aggregazioni di università, appartenenti a regioni diverse, indicate dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane.

Le valutazioni attinenti l'opportunità di ricorrere alle convenzioni quadro, anziché agli acquisti effettuati dalle aggregazioni di enti, risponde a precisi criteri; in particolare la Consip ha suddiviso la spesa della pubblica amministrazione in due macro categorie: la spesa comune e la spesa specifica.

Per *spesa comune* si intende quella presente in tutti gli uffici della pubblica amministrazione, caratterizzata da elevati livelli di standardizzazione, nonché da mercati di fornitura tipicamente nazionali e concentrati; è il caso, ad esempio, dei fax, delle fotocopiatrici, del carburante, ecc..

La *spesa specifica* si suddivide, a sua volta, in *spesa specifica di ambito nazionale* e *spesa specifica di ambito locale*; la prima, peculiare degli enti locali, presenta caratteristiche omogenee tra tutte le amministrazioni e con mercati di fornitura tipicamente nazionali (buoni pasto, carta, ecc.); la seconda, anch'essa peculiare degli enti locali, ha, però, caratteristiche omogenee rispetto ad aree delimitate, i cui mercati di fornitura si caratterizzano per la forte presenza di componenti tipicamente locali (ad esempio il vestiario, la gestione delle mense, ecc.).

Dalla distinzione sopra riportata, risulta che, mentre la spesa comune e quella specifica di ambito nazionale, possono essere gestite con convenzioni che coprono,

in tutto o in parte, il territorio nazionale, per quella specifica di ambito locale conviene indirizzarsi verso una gestione più focalizzata in ambito locale³³.

Lo scopo dichiarato di tale sistema di convenzioni è quello di “realizzare economie di scala sui volumi di acquisto, ottimizzare la domanda e standardizzare i consumi, semplificare i processi di acquisto, migliorare i tempi di approvvigionamento e i livelli di servizio, promuovere la diffusione e l'utilizzazione di strumenti avanzati, quali il commercio elettronico, conseguire risultati in termini di riduzione di spesa”³⁴.

L'effetto semplificatorio di tale sistema è evidente; esso svincola le amministrazioni dall'onere burocratico di indire e gestire le gare per proprio conto, con una conseguente riduzione dei costi diretti e indiretti quali, ad esempio, le spese di pubblicazione degli avvisi di gara e i costi relativi alle giornate lavorative necessarie per l'espletamento delle operazioni di gara; elimina il problema di gestire eventuali aspetti critici legati alla gestione delle gare, come la definizione delle specifiche tecniche nei capitolati, la rilevazione di offerte anomale, eventuali ricorsi e contenziosi; riduce le fasi procedurali relative all'approvvigionamento dei beni e servizi a tre momenti fondamentali:

1. analisi dei fabbisogni e relativa emanazione dell'atto contenente la decisione di procedere all'acquisto, sempre di competenza e sotto la piena responsabilità dei dirigenti e dei responsabili di servizio preposti al settore acquisti;
2. semplice invio dell'ordine, velocizzato grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche; i beni e i servizi oggetti di convenzione, infatti, compongono un catalogo elettronico accessibile sul sito “Acquisti on line della Pubblica Amministrazione³⁵” sul quale è possibile acquistare direttamente;
3. pagamento.

³³ Vedi GATTI M., op. cit.

³⁴ Vedi Decreto del ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 24 febbraio 2000.

³⁵ <http://www.acquistiinretepa.it>



Ma il beneficio probabilmente più importante è quello del potere contrattuale acquisito in questo modo dalle amministrazioni; i limiti massimi di quantità che devono essere espressi in convenzione, infatti, sono individuati sulla base dell'insieme dei fabbisogni di più amministrazioni: in tal modo la Pubblica Amministrazione si presenta sul mercato come un soggetto unitario, forte da un punto di vista contrattuale, riuscendo così a negoziare e ad ottenere prezzi e condizioni particolarmente favorevoli, difficilmente ottenibili specie dai Comuni più piccoli³⁶.

3.1.1 Come funzionano le convenzioni?

Vediamo ora come operativamente funziona il sistema realizzato e gestito da Consip S.p.A..

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

Il passo successivo consiste nella predisposizione della gara; Consip predispone la documentazione di gara, la invia alle Autorità competenti (CNIPA,

36 Cfr. BARBIERO A. – OSIMO D. – SPAGNOLO L., *L'e-procurement nella Pubblica Amministrazione: guida pratica all'acquisto on-line di beni e servizi*, Maggioli Editori, Rimini, 2001

AGCM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) per ottenere un parere di congruità e, tramite le procedure previste dalla normativa vigente in materia di scelta del contraente, individua le imprese fornitrici con cui stipulare le convenzioni.

All'interno della gara pubblica vengono, naturalmente, definiti i vincoli relativi ai beni e servizi acquistabili e tutte le altre caratteristiche del rapporto cliente – fornitore, ad esempio: i tempi di consegna, eventuali modalità di assistenza tecnica, livelli minimi di servizio che devono essere garantiti al cliente, ecc.. Anche la convenzione viene stipulata direttamente fra Consip ed il fornitore che si impegna a fornire, nell'ambito dei quantitativi previsti e del periodo di validità dell'accordo, determinati beni e servizi, alle medesime condizioni, ad ogni amministrazione che aderirà alla convenzione. Una volta che la convenzione è attiva, le amministrazioni (centrali, locali ed enti locali) possono, fino ad esaurimento dei quantitativi disponibili, aderire alla convenzione che, come avviene per i fornitori, implica l'accettazione integrale delle condizioni di acquisto e di fornitura. Anche la gestione delle richieste di adesione e le relative procedure informatiche sono a carico di Consip e vengono svolte attraverso l'apposito sito web (www.acquistiinretepa.it); esso rappresenta il principale strumento di diffusione del Programma di razionalizzazione della Spesa ed è realizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla CONSIP.

La fase successiva riguarda l'adesione alle convenzioni.

La pubblicizzazione delle convenzioni attive e la possibilità di aderire a tali iniziative, sono accessibili direttamente on-line.

Per poter aderire alle convenzioni è necessaria una registrazione al sistema che può avvenire mediante due procedure:

- procedura di registrazione off line;
- procedura di registrazione on line .

Mediante la registrazione off line è possibile acquistare beni e servizi disponibili in Convenzione ricorrendo unicamente a moduli cartacei.

Gli utenti autorizzati a impegnare la spesa per conto dell'Amministrazione di appartenenza, per registrarsi off line devono effettuare i seguenti passi:

- Stampare il modulo off line, su carta intestata dell'Amministrazione (in appendice);

- Compilare e protocollare il modulo;
- Inviare la documentazione via fax/posta al Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite Consip (Consip S.p.A. - Via Isonzo, 19/E - 00198 Roma).
Al modulo deve essere allegata copia del documento di identità .

Una volta ricevuto il modulo correttamente compilato e l'eventuale documentazione integrativa, Consip invia un fax di conferma dell'avvenuta registrazione, che autorizza ad effettuare gli ordinativi mediante accesso ai cosiddetti “negozi elettronici” divisi per categorie merceologiche, attraverso i quali si possono consultare tutte le convenzioni disponibili e, quindi, procedere alla selezione degli articoli che si vogliono acquistare (figura 4). In questo caso la procedura prevede una prima parte on-line, che consiste nella selezione dei prodotti e nell'invio dell'ordine, ed una “cartacea”, che consiste nell'invio del contratto d'acquisto.

Le conferme del buon fine dell'ordine vengono notificate tramite e-mail, sia al fornitore che all'acquirente.

Mediante la registrazione on line è possibile, non solo acquistare in Convenzione utilizzando i Negozi Elettronici disponibili sul Portale, ed effettuare così gli ordinativi on line, ma, se si è in possesso di firma digitale, è possibile anche registrarsi al Mercato Elettronico e procedere agli acquisti con tale strumento.

Nel corso della registrazione on line si possono autorizzare nominativamente altri utenti, detti "Punti Istruttori", appartenenti alla stessa Amministrazione, a predisporre gli ordini.

Per la registrazione on line i passi da effettuare sono i seguenti:

- Compilare il Modulo di registrazione on line (figure 5 - 6 - 7);
- Definire la password e l'eventuale PIN; al termine della compilazione, infatti, il sistema genera un codice Utente e richiede di definire una "password" (parola chiave) a scelta. Nel caso in cui si sceglie di utilizzare il Mercato Elettronico, verrà chiesto di definire anche il PIN (personal identification number), nonché una domanda e risposta segreta. Completata tale procedura, il sistema produce un file (in formato .pdf) contenente i dati inseriti;

- Inviare la documentazione. Se durante la compilazione del modulo elettronico si dichiara di essere in possesso della firma digitale bisogna: scaricare il documento in formato pdf e firmarlo digitalmente; ricaricare il documento in formato pdf e inoltrarlo elettronicamente. La ricezione di una e-mail di conferma garantisce l'avvenuta registrazione. Se, invece, durante la compilazione del modulo elettronico si dichiara di non essere in possesso della firma digitale, e, di conseguenza, non è possibile registrarsi al Mercato Elettronico della P.A., si deve: stampare, su carta intestata dell'Amministrazione, il modulo compilato prodotto dal sistema durante la registrazione, oppure il modulo di registrazione in formato .doc (modulo di registrazione off line) e compilarlo con i dati immessi a sistema; sottoscrivere il modulo, datato e protocollato; inviare il modulo via fax/posta, al Ministero dell'Economia e delle Finanze tramite la Consip. Al modulo deve essere allegata copia del documento di identità.

A seguito della ricezione del modulo, Consip invia una e-mail di conferma dell'avvenuta registrazione on line.

Figura 4: Il portale Acquisti in rete della Pubblica Amministrazione - Fonte: www.acquistiinretepa.it

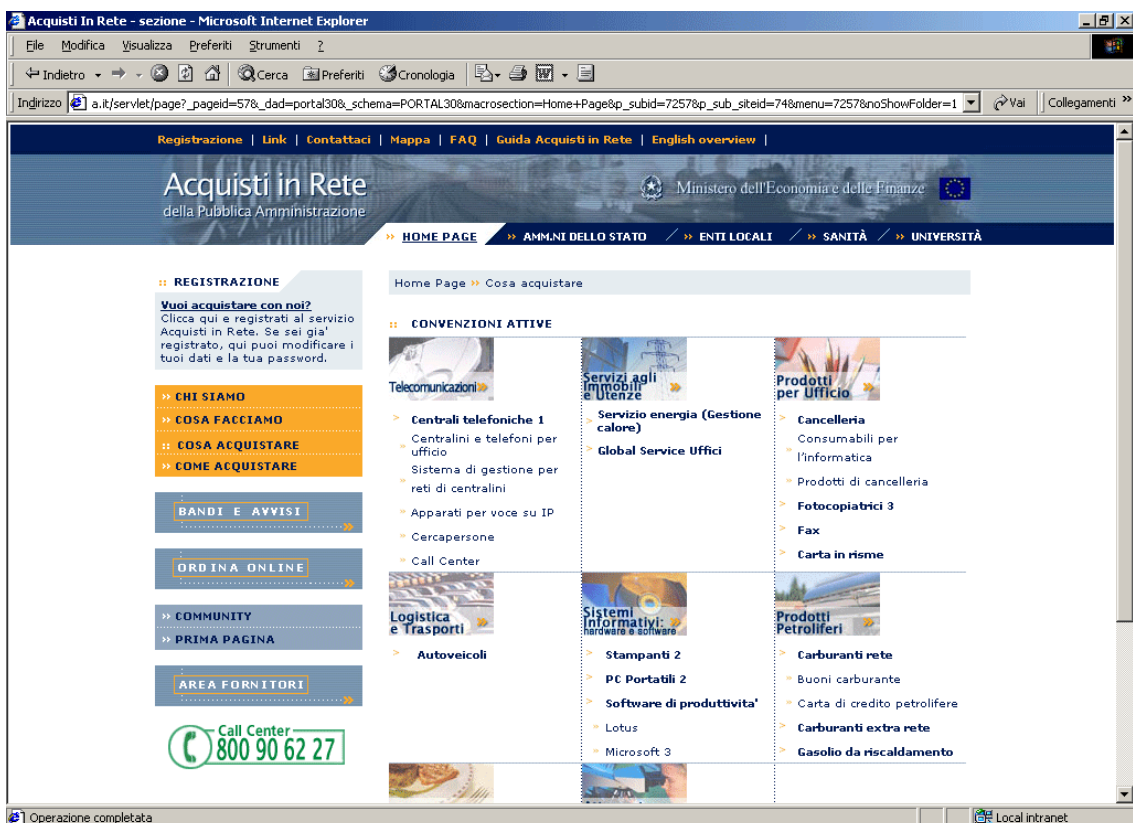


Figura 5: Percorso di registrazione al sistema acquisti in rete - Fonte: www.acquistiinretepa.it

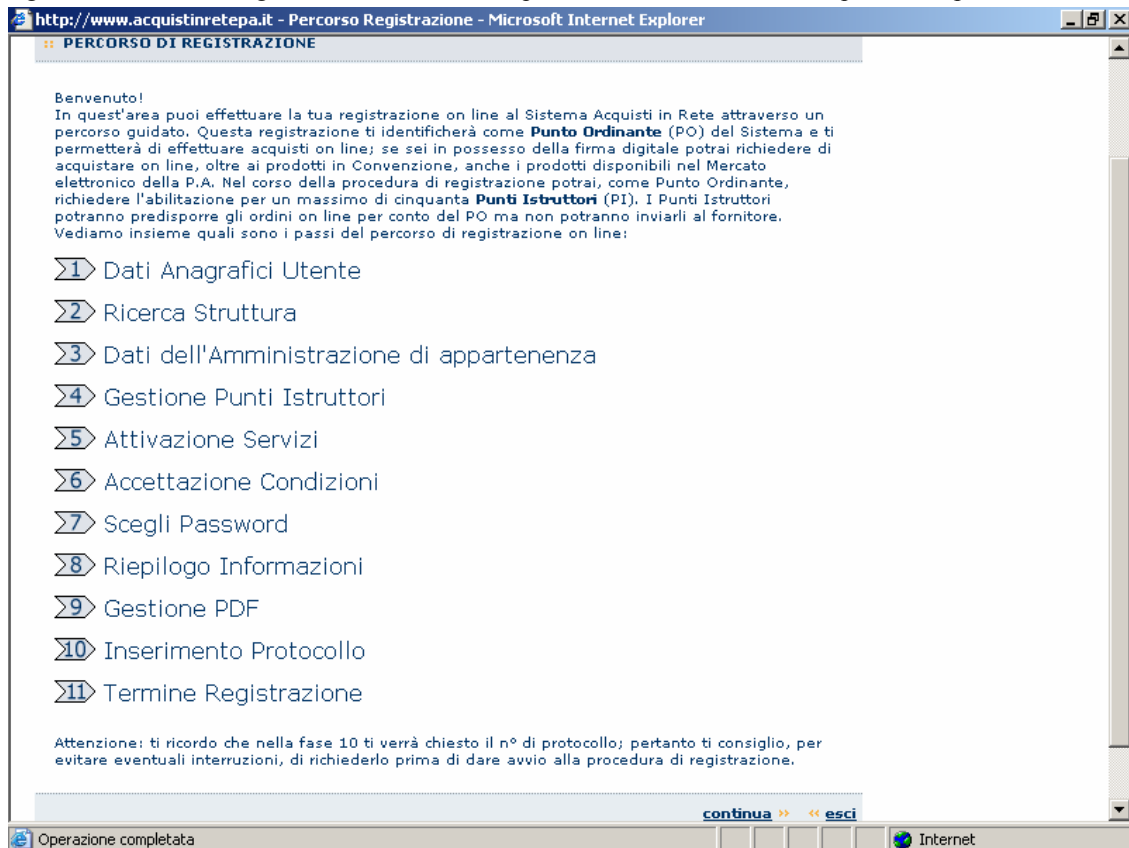


Figura 6: Primo passo: dati anagrafici utente - Fonte: www.acquistiinretepa.it



Figura 7: Terzo passo: Dati dell'amministrazione di appartenenza - Fonte: www.acquistinretepa.it

The screenshot shows a web browser window with the URL <http://www.acquistinretepa.it>. The page title is "Registrazione Punto Ordinate - Microsoft Internet Explorer". The logo "AcquistinRete della Pubblica Amministrazione" is visible. The main heading is "Registrazione Punto Ordinate".

The registration path is shown as: 1 > 2 > **Dati dell'Amministrazione di appartenenza** > 4 > 5 > 6 > 7 > 8 > 9 > 10 > 11.

The instruction reads: "Compila la scheda sottostante con i dati relativi all'ente di appartenenza e premi **continua**."

The form is titled "DATI DELL'AMMINISTRAZIONE DI APPARTENENZA". It asks "Ti stai registrando come?" and shows a dashed box containing "Struttura di appartenenza".

Fields include:

- Nome Amministrazione / Ente* (text input)
- Codice fiscale/P.IVA Ente* (text input)
- CF PI
- Provincia* (dropdown menu)
- Comune* (dropdown menu)
- CAP* (text input)
- Indirizzo (via e n.civico)* (text input)
- Denominazione Ufficio* (text input)
- Telefono* (text input)
- Sito Internet (text input with "http:\\" prefix)
- Fax* (text input)
- E-mail Ufficio (text input)

At the bottom, it says "* campi obbligatori" and provides navigation buttons: **continua** > **cancella** > **indietro** < < **esci**.

Il modello prevede, infine, che la Consip svolga una funzione di monitoraggio delle forniture, al fine di garantire il rispetto dei livelli qualitativi prefissati³⁷. È inoltre prevista la costituzione di un sistema integrato di rilevazione dei livelli di servizio reso dai fornitori alle amministrazioni.

IL PROCESSO DI STIPULA E GESTIONE DI UNA CONVENZIONE			
Studio di fattibilità e definizione delle strategie	Scelta del fornitore e stipula della convenzione	Gestione della convenzione	Monitoraggio dei livelli di servizio
<ul style="list-style-type: none"> ■ Individuazione di opportunità ■ Studio di fattibilità ■ Definizione delle strategie di gara ■ Approvazione della strategia di gara 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Predisposizione documentazione di gara ■ Acquisizione parere autorità garante ■ Pubblicazione documentazione di gara ■ Esecuzione ed aggiudicazione gara ■ Stipula convenzione 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monitoraggio del livello massimale ■ Eventuale estensione ■ Eventuale proroga temporale 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Effettuazione verifiche ispettive ■ Erogazione survey ■ Analisi reclami ■ Promuovere azioni correttive

³⁷ Gli strumenti utilizzati per effettuare il monitoraggio sono tre: le verifiche ispettive, che hanno l'obiettivo di accertare oggettivamente il rispetto dei livelli di servizio previsti all'interno dei capitolati tecnici delle convenzioni e sono effettuate da organismi di ispezione accreditati, scelti tramite procedura di gara ad evidenza pubblica; i questionari, somministrati a campioni di amministrazioni ordinanti; i reclami, segnalazioni spontanee inviate dalle amministrazioni.

Per quanto riguarda, invece, le convenzioni per la gestione degli acquisti on-line poste in essere da aggregazione di enti locali, quest'ultimi devono porre in essere alcuni atti di rilevanza giuridica "a monte" e "a valle" della convenzione medesima.

Gli atti "a monte" riguardano la manifestazione di volontà degli enti di procedere alla stipulazione della convenzione. Diversamente, gli atti "a valle", emanati dai singoli enti, comprendono i provvedimenti relativi all'esecuzione della convenzione medesima.

Esistono poi alcuni atti propedeutici fondamentali, che sono in genere posti in essere dall'ente capofila. Questi riguardano, in particolare:

- la stipulazione della convenzione tra l'ente capofila e l'operatore economico affidatario del sistema telematico di negoziazione (piattaforma tecnologica);
- la creazione di un albo telematico di imprese qualificate per la gestione delle gare on-line;
- l'adozione di un regolamento che disciplina le modalità di gestione delle gare telematiche.

Si possono, in particolare, distinguere tre fasi principali in sequenza tra loro:

La prima fase, come già accennato, è diretta alla formazione della volontà espressa degli enti locali di attuare una collaborazione durevole per l'acquisto on-line, in forma aggregata, di beni e servizi, attraverso la stipulazione di un'apposita convenzione.

Si tratta di una fase particolarmente delicata in quanto richiede una scelta strategica e politica del singolo ente locale.

La volontà di ogni ente si perfeziona, dunque, con l'emanazione, da parte dell'organo politico (consiglio comunale, provinciale, ecc.), di un'apposita delibera; in particolare, nella delibera consiliare l'ente stabilisce: di aderire alla convenzione per la gestione associata degli acquisti; di approvare contestualmente lo schema di convenzione, che diventa parte integrante e sostanziale della delibera stessa; di autorizzare i Dirigenti e/o i Responsabili competenti a porre in essere i provvedimenti necessari per dare attuazione alla convenzione medesima.

La seconda fase è costituita dalla stipulazione della convenzione per la gestione degli acquisti on-line di beni e servizi. La convenzione può, naturalmente,

avere caratteristiche diverse, che tengono conto delle specifiche esigenze degli enti aderenti.

I contenuti possono, in particolare, variare in relazione ai seguenti fattori principali:

- **soggettivo:** soggetti aderenti (province, comuni, altri enti locali, quali case di riposo, aziende sanitarie locali, ecc.);
- **territoriale:** maggiore o minore estensione territoriale;
- **oggettivo:** convenzione per la gestione in comune del sistema telematico o anche delle stesse procedure di gara.

La terza fase è quella relativa all'attuazione della convenzione. Questa fase si concretizza essenzialmente nella corresponsione degli oneri da parte degli enti locali al gestore del sistema in nome e per conto dell'ente capofila, in base all'adesione alla convenzione, oltre che in un'attività generale di monitoraggio complessivo del progetto.

3.2 Le convenzioni Consip negli Enti locali

I progetti pilota di e-procurement, attualmente in fase di realizzazione, coordinati dalla Consip riguardano tre tipologie ed aggregazioni di enti: gli enti locali, le Università e la Sanità.

Riguardo le Amministrazioni locali, esse hanno già partecipato attivamente al sistema delle convenzioni Consip, ed hanno potuto sperimentare sia le dinamiche di acquisto on line, sia i consistenti vantaggi in termini di riduzione dei tempi e della complessità delle gare, sia i notevoli risparmi economici. La nuova fase di sviluppo dell'e-procurement per le amministrazioni ha l'obiettivo di analizzare le tipologie di spesa e di individuare le strategie di acquisto in grado di rispondere al meglio alle esigenze delle amministrazioni, sia per quanto riguarda la tipologia di aggregazione di acquisto, sia per le diverse categorie merceologiche di beni e servizi necessari.

Quando il sistema sarà sviluppato ed a pieno regime, le pubbliche amministrazioni locali (in forma singola o associata) avranno a disposizione non soltanto il sistema delle convenzioni Consip, ma anche la possibilità di realizzare

aste on line e di partecipare a marketplace specifici per tipologia di beni e servizi trattati e per caratterizzazione territoriale.

Il Ministero del Tesoro ha affidato a Consip S.p.A. il compito di analizzare e proporre soluzioni per il coinvolgimento e la partecipazione delle amministrazioni locali a sistemi di e-procurement. A tal fine è stato attivato un Gruppo di lavoro che vede la partecipazione, oltre a Consip, dei Ministeri del Tesoro e dell'Interno, dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia) e dell'UPI (Unione delle Province Italiane).

Il 20 marzo 2001 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa fra questi soggetti che, oltre a stabilire l'organizzazione del gruppo di lavoro, indica i compiti e gli obiettivi da conseguire da parte del Comitato Guida (che è il gruppo di coordinamento dell'intera iniziativa).

I compiti del comitato guida sono:

1. definizione delle strategie per la realizzazione del progetto;
2. individuazione degli ambiti locali nei quali attivare i progetti pilota;
3. valutazione e definizione delle priorità di intervento sulle categorie merceologiche;
4. analisi e definizione delle modalità di intervento adatte ai singoli casi, anche in base alla distinzione fra iniziative in ambito locale e a validità nazionale;
5. coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti dalle singole sperimentazioni.

Sotto il coordinamento del Comitato Guida operano altri gruppi di lavoro, ed in particolare:

- il gruppo di lavoro per le convenzioni nazionali, coordinato da Consip e dal Ministero del Tesoro, con il supporto di ANCI e UPI;
- il gruppo di lavoro per le strutture locali, che attivano i progetti pilota la cui responsabilità è affidata ad Anci e Upi, con il supporto del Ministero del Tesoro e di Consip s.p.a.;
- il gruppo di lavoro per le convenzioni locali coordinato da ANCI e UPI con il supporto del Ministero del Tesoro e di Consip s.p.a..

Il funzionamento del sistema è basato su di una forte interazione fra le strutture centrale, in particolare i servizi affidati a Consip s.p.a. (compresa la gestione delle convenzioni per gli acquisti a catalogo) e le strutture locali. La collaborazione è necessaria per arrivare alla corretta definizione delle tipologie di spesa, delle esigenze di acquisto (in particolare per quanto riguarda prodotti specifici non facilmente standardizzabili) e delle modalità di intervento in grado di meglio rispondere a tali bisogni.

Fra i primi settori di intervento sono state individuate alcune tipologie di beni e servizi particolarmente importanti ed interessanti per la sperimentazione di strategie di e-procurement basate su aggregazioni locali di acquisto.

Servizi a livello locale:

- illuminazione pubblica, per la quale è prevista la realizzazione di convenzioni in ambito locale per l'assegnazione dei servizi di gestione degli impianti di illuminazione;
- energia elettrica, per la quale è necessaria la costituzione di un "cliente idoneo" all'acquisto sul libero mercato dell'energia elettrica in ambito locale e/o regionale in base alle dimensioni dei quantitativi di acquisto;
- servizi di global service per le scuole, per i quali è prevista la stipula di convenzioni locali per l'assegnazione dei servizi di gestione delle infrastrutture scolastiche;
- servizi di catering per le scuole, per i quali è prevista la stipula di convenzioni locali per l'assegnazione dei servizi di gestione delle mense scolastiche.

Servizi a livello nazionale:

- assicurazioni, per le quali la strategia di acquisto è individuata nella realizzazione di una gara aperta ex d.lgs. 157/95, valida sull'intero territorio nazionale, ma modulata in base ai diversi settori geografici;
- buoni pasto, per l'aggiudicazione dei quali la strategia di acquisto è individuata nella realizzazione di una gara aperta ex d.lgs. 157/95, valida sull'intero territorio nazionale, ma modulata in base ai diversi settori geografici;

- carta, per la quale è prevista la realizzazione di una gara aperta con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa³⁸.

3.3 Le convenzioni Consip nelle Università

Per quanto riguarda le Università, l'analisi della tipologia di spesa ha permesso di individuare tre categorie principali:

1. la spesa specifica per la ricerca e la didattica (in buona parte può essere considerata comune a più università, ma con una porzione difficilmente standardizzabile rappresentata dagli impianti e dai macchinari e dalla manutenzione di immobili e attrezzature);

2. la spesa comune degli atenei (riguarda i servizi agli immobili, le assicurazioni ed altri servizi comuni);

3. la spesa omogenea ad altre amministrazioni pubbliche (telefonata, materiali di consumo, ecc., per la quali sono già utilizzabili le convenzioni Consip).

Attraverso la realizzazione di tre progetti pilota in fase di progettazione e realizzazione, si cerca di analizzare e valutare concretamente le potenzialità legate all'e-procurement per le Università italiane. L'obiettivo dei progetti pilota è di giungere alla definizione di modalità di acquisto in grado di rispondere alle diverse esigenze legate sia alle caratteristiche dell'ente acquirente sia delle particolari tipologie di beni e servizi acquistati.

Il gruppo di lavoro per l'analisi delle strategie di acquisto e per la realizzazione dei progetti pilota, vede la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti con il coordinamento delle iniziative affidato ad un Comitato Guida.

Il Comitato Guida comprende rappresentanti del Ministero del Tesoro, che svolge un compito di promozione, coordinamento e di garanzia dell'intero progetto, e del mondo accademico. La gestione operativa del progetto è affiancata, in tutte le sue fasi, dal supporto tecnico di Consip s.p.a. che provvede sia alle attività di comunicazione che a quelle di elaborazione ed attuazione delle strategie.

³⁸ Vedi IASELLI M., op. cit., pagg. 57-60

In questa fase iniziale il progetto prevede la realizzazione di tre aggregazioni di università, le quali operano sulla base ed in coordinamento con gli indirizzi del Comitato Guida, con il supporto tecnico di Consip. I gruppi di coordinamento delle aggregazioni sono quindi i primi referenti per i singoli atenei partecipanti, che sono chiamati a partecipare attivamente all'individuazione delle strategie d'acquisto soprattutto per quanto riguarda i processi organizzativi.

Il Comitato Guida ha approvato la predisposizione di tre progetti pilota dedicati a tre diverse aggregazioni di Università le quali si concentreranno all'analisi ed alla realizzazione di modalità di acquisto per diverse categorie merceologiche.

Le aggregazioni di Università sono così composte:

- L' Aggregazione A comprende le Università di Bologna, Padova e Cosenza ed i Politecnici di Bari, Milano e Torino ed il pilota sarà mirato agli acquisti di attrezzature tecnico-scientifiche.

- L'Aggregazione B comprende le Università di Ancona, Ferrara, Firenze, Genova, Pisa, Roma 3, Siena, Scuola Normale Superiore e Scuola Sant'Anna di Pisa per quanto riguarda gli acquisiti di libri e riviste scientifiche

- L'Aggregazione C coinvolge l'Università "La Sapienza" di Roma per quanto attiene i servizi agli immobili (facility management)

Per ogni tipologia di aggregazione ed in base alle diverse categorie merceologiche verranno individuate le modalità di acquisto in grado di rispondere al meglio alle diverse esigenze.

I progetti pilota si concentreranno principalmente sulle tipologie di beni e servizi specifici per le diverse aggregazione, tenendo presente che per quanto riguarda gli acquisiti di beni e servizi "comuni" ad altre pubbliche amministrazioni saranno disponibili le convenzioni stipulate da Consip s.p.a. a livello nazionale.

Il 7 settembre 2001 si è tenuta la prima asta on line italiana, realizzata da Consip per conto delle Università di Bologna, Padova e dei Politecnici di Bari, Milano e Torino per l'acquisto di videoproiettori. L'asta on line ha consentito di realizzare un risparmio del 28% rispetto alla base iniziale di gara (per ulteriori informazioni è disponibile il comunicato ufficiale di Consip).

Bisogna considerare questi progetti pilota come potenziali portatori di modalità di acquisto e di interazione fra diverse amministrazioni ma non in maniera esclusiva:

si avranno così possibilità complementare ad altre già utilizzate (ad esempio i classici bandi gara) o da sperimentare³⁹.

3.4 Le convenzioni Consip nella Sanità

Infine per quanto riguarda la sanità, tramite il sistema delle convenzioni Consip, circa il 30% delle strutture sanitarie ha già sperimentato procedure di e-procurement, e quindi hanno già potuto valutare i vantaggi e le dinamiche organizzative legate agli acquisti on line.

Per procedere con l'evoluzione e l'estensione delle esperienze, Consip s.p.a. ha individuato due linee di intervento:

- la prima mira a realizzare un progetto pilota per la gestione di un centro logistico integrato per la distribuzione di farmaci e materiali sanitari;
- la seconda linea operativa ha l'obiettivo di sviluppare modelli di acquisto flessibili e complementari tra loro, quali marketplace ed aste on line.

Per l'attuazione della primo filone di attività è stato predisposto un progetto pilota per la gestione unificata della logistica del farmaco e dei prodotti sanitari a Bologna. Al progetto partecipano, oltre al ruolo di progettazione e supporto tecnico svolto da Consip, le ASL Città di Bologna, ASL Bologna Nord, ASL Bologna Sud, ASL Imola, l'Azienda Ospedaliera S. Orsola Malpighi, 12 strutture ospedaliere ed oltre 175 strutture territoriali (ambulatori, Centri di assistenza, ecc.).

Il Centro Logistico gestirà il magazzino e la distribuzione dei prodotti alle ASL, alle Aziende Ospedaliere ed ad altre strutture convenzionate, diverrà l'unico referente per l'emissione degli ordini d'acquisto ai fornitori (svolgendo quindi una funzione di aggregatore di acquisti).

Dal un punto di vista quantitativo, è previsto che nel primo anno di attività, il Centro Logistico unificato gestirà un corrispettivo economico di circa 100 miliardi, per passare a 150 nel secondo anno di attività ed a circa 200 a pieno regime.

Data la complessità del settore e le difficoltà legate alla standardizzazione di prodotti molto specifici, alla definizione e alla selezione dei prodotti, alla gestione

³⁹ Dal sito del Ministero per l'Innovazione e le tecnologie www.innovazione.gov.it

della distribuzione che deve consentire assortimenti flessibili, è necessario completare l'analisi dei prodotti utilizzati e per giungere ad una progressiva standardizzazione dei cataloghi di acquisto e per consentire un corretto monitoraggio degli acquisiti e dei listini dei prodotti.

Per quanto riguarda la seconda linea di intervento, sono ancora in fase di studio le possibili strategie di intervento:

- convenzioni nazionali (per quei beni altamente standardizzabili e comuni a molte amministrazioni);
- convenzioni locali, che possono essere stipulate sia sulla base di gare realizzate in maniera centrale da Consip, sia ad aggregazioni di acquisto locali,
- ricorso alla realizzazione di marketplace soprattutto per quanto riguarda beni di largo consumo e che necessitano di assortimenti frequenti, ma di importi relativamente bassi.

Per la definizione di queste strategie, che devono essere viste come complementari tra loro e non esclusive, verrà portata avanti un'analisi delle tipologie di spesa ed effettuati monitoraggi e confronti con altre esperienze, quali quelle rappresentate dagli altri progetti pilota sull'e-procurement.

3.5 Alcuni dati sulle convenzioni

I risultati 2005 del sistema delle convenzioni hanno evidenziato un significativo incremento del valore della spesa affrontata (è la spesa complessiva della P.A. per quelle categorie merceologiche in cui Consip ha attivato una convenzione) e del risparmio potenziale (è il risparmio di spesa che si può ottenere grazie alle riduzioni del prezzo unitario praticato alle P.A., a parità di quantità acquistate), grazie all'aggiudicazione di nuove iniziative ed al rinnovo di convenzioni scadute o esaurite, offrendo alle amministrazioni un paniere di beni e servizi sempre più ampio ed in linea con i loro fabbisogni.

Per quanto riguarda il transato delle convenzioni (il valore degli ordini effettuati sul sistema), nel 2005 si è attestato su un valore di poco inferiore a quello

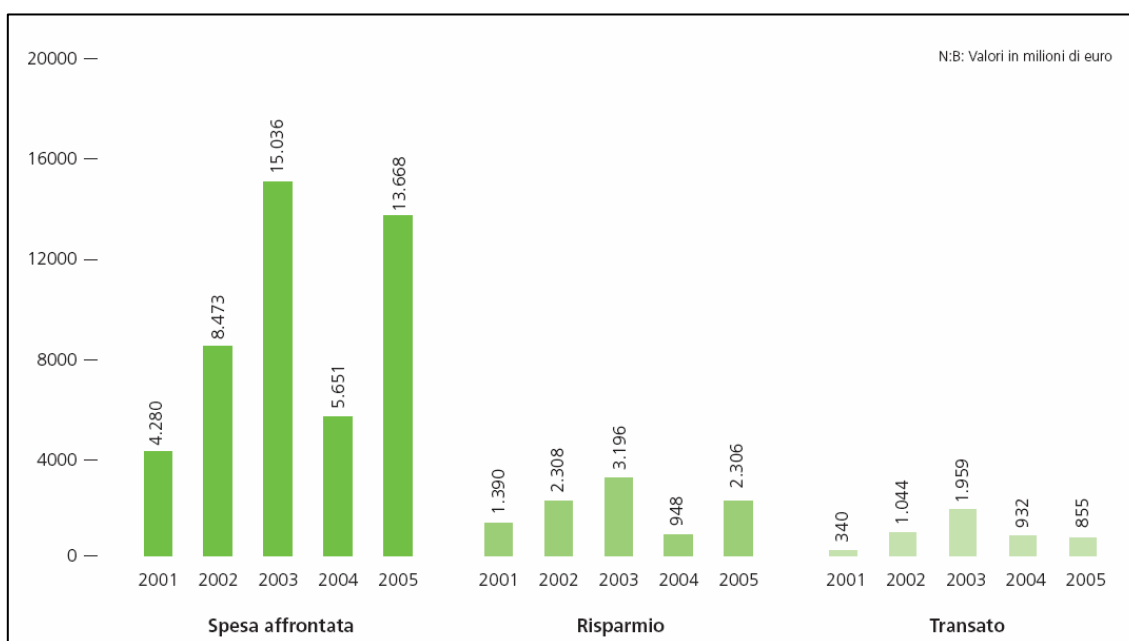
del 2004; un dato comunque molto positivo, visto il particolare contesto operativo del Programma.

L'attività di rinnovo delle convenzioni è infatti ripresa solo all'inizio del 2005, dopo la momentanea sospensione della pubblicazione di nuove gare durata per tutto il 2004, che ha causato il progressivo esaurimento delle convenzioni ancora attive.

La prima parte del 2005 è stata dedicata al processo di rilancio del sistema delle convenzioni e all'indizione di nuove gare (di qui la crescita notevole della spesa affrontata) e dunque gran parte dei beni e servizi offerti con le nuove convenzioni, per motivi fisiologici, è stata resa disponibile solo nel secondo semestre 2005.

Nel grafico di seguito riportato a è rappresentato l'andamento generale delle principali grandezze gestite dal Programma dall'avvio sino ad oggi.

Nell'anno 2005, la spesa affrontata è stata pari a circa 13,7 miliardi di euro, generando un risparmio medio potenziale del 17%, pari a circa 2,3 miliardi di euro.



Fonte: Rapporto Annuale Consip 2005

3.6 Criticità del sistema delle convenzioni

I vantaggi derivanti dal sistema delle convenzioni Consip sono immediatamente apprezzabili e di grande impatto, sia sul versante del risparmio dovuto ai bassi prezzi di aggiudicazione, sia su quello della semplificazione delle

procedure di acquisto, sia, soprattutto, sul fronte della liberazione di risorse dell'amministrazione, che potranno, così, essere impegnate in attività a maggior valore aggiunto rispetto alla gestione delle procedure di acquisto.

Nonostante ciò bisogna ammettere che a distanza di qualche anno dall'attivazione di queste convenzioni, non sembra che si configurino solo vantaggi; le maggiori problematiche derivanti dal ricorso alle convenzioni nazionali sono, forse, legate alle possibili ripercussioni negative in tema di libertà di concorrenza, sia con riferimento all'esclusione dal mercato di un numero considerevole di soggetti, specie delle Piccole e Medie imprese, che non dispongono dei requisiti di qualificazione sufficienti alla partecipazione alle procedure, con pregiudizio della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata, sia rispetto ai pericoli derivanti dalla possibile configurazione di situazioni di monopolio da parte delle poche aziende partecipanti, le quali, nel caso di aggiudicazione, si troverebbero a controllare grandi fette di mercato.

Questo sistema di acquisto non tiene in considerazione di quello che l'ex Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, definisce il "Sistema Paese", mentre si fonda su una visione economica piuttosto "limitata" che ruota solo ed esclusivamente intorno alle Pubbliche Amministrazioni, senza considerare l'esistenza di importanti realtà economiche come le Piccole e Medie imprese.

Inoltre, anche la qualità dei prodotti acquistati ne risente; la centralizzazione degli acquisti, infatti, porta inevitabilmente ad una prevalenza dell'aspetto *prezzo* rispetto a quello della *qualità*. Il vantaggio derivante dal minor prezzo d'acquisto, reso possibile grazie alle maggiori quantità richieste, si rivela inferiore alle aspettative, in quanto non si può contare sui benefici che, diversamente, un fornitore potrebbe cogliere da un rapporto personalizzato con ciascun cliente.

Un altro problema da non sottovalutare riguarda la dirigenza; negli ultimi tempi stiamo assistendo ad importanti interventi normativi ed organizzativi rivolti essenzialmente allo sviluppo dell'autonomia decisionale dei pubblici dirigenti, che acquistano secondo logiche di delega e capacità di spesa. Il sistema di acquisto delineato da Consip, invece, riduce, anzi, annulla del tutto l'autonomia del dirigente pubblico, che è tenuto solo ad aderire a determinate convenzioni, facendo emergere

da parte dello Stato una sostanziale sfiducia nei confronti dei propri vertici dirigenziali.

Con l'abolizione dell'obbligo della conformità imposto a tutte le agenzie pubbliche dall'art. 24 della Legge Finanziaria del 2003, resa possibile, in particolar modo, dalla pressione da parte delle piccole e medie imprese⁴⁰, nonché delle Amministrazioni Pubbliche, sono stati intrapresi importanti passi per modificare i processi di acquisizione del governo; la strada intrapresa è stata quella di una graduale personalizzazione delle procedure di e-procurement, con il passaggio da una struttura iniziale obbligatoria, a soluzioni facoltative e flessibili, dai cataloghi elettronici alle aste on-line e al marketplace elettronico.

Il catalogo elettronico, infatti, risulta meno compatibile a soddisfare le richieste sempre più sofisticate delle amministrazioni pubbliche; ciò vale, ad esempio, per le scuole, per i centri di ricerca e le agenzie sanitarie, poiché spesso i materiali scolastici specifici, i prodotti chimici, medici e chirurgici non sono disponibili nei cataloghi elettronici. Per risolvere questo problema, la Consip ha sviluppato le gare telematiche e un marketplace, in modo tale da offrire alle amministrazioni acquirenti una vasta gamma di prodotti e un lotto di fornitori più ampio tra cui scegliere.

⁴⁰ riunitesi in associazioni di protesta, come il Comitato Controconsip (www.controconsip.it) costituitosi nell'aprile del 2003

CAPITOLO QUARTO

LE NUOVE PROSPETTIVE DELL'E-PROCUREMENT: LE ASTE ON-LINE E IL MARKETPLACE

4.1 La normativa nazionale di riferimento: il D.P.R. n°101 del 2002

Oltre al sistema delle convenzioni, che verrà mantenuto anche in futuro, Consip S.p.A. già da tempo sta analizzando e progettando le possibilità di espansione della sperimentazione dell'e-procurement per le pubbliche Amministrazioni italiane.

L'obiettivo è quello di ottenere un aumento non solo quantitativo della sperimentazione (estensione delle convenzioni a nuovi settori merceologici, incremento dei soggetti coinvolti), ma anche una maggiore disponibilità di modalità operative e di modelli di acquisto che siano maggiormente rispettosi dei principi della concorrenza e della trasparenza.

Fra queste le *aste on line* e il *marketplace*.

Prima di analizzare i due sistemi telematici di acquisto, è opportuno dedicare un cenno alle disposizioni del D.P.R. n°101 del 4 aprile 2002, "Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi".

Prima dell'entrata in vigore di tale decreto solo alcuni momenti della formazione della fattispecie negoziale pubblica erano realizzabili in via informatizzata. Era, infatti, previsto il semplice utilizzo di singoli strumenti informatici a supporto e in aggiunta alle diverse procedure di aggiudicazione. L'articolo 18, comma 5, del D.lgs. n°158 del 1995, ad esempio, prevedeva, per le imprese partecipanti ad una gara d'appalto nei settori speciali, che "quando le domande di partecipazione sono inoltrate per telegramma, telex, telefax, telefono o con qualsiasi altro mezzo elettronico, esse devono essere confermate per lettera spedita prima della scadenza dei termini stabiliti ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 3". L'impiego di strumenti elettronici riguardava, dunque, specifiche ed isolate fasi delle procedure di approvvigionamento; Per di più, essi non sostituivano, ma si

aggiungevano agli strumenti tradizionali: le domande inoltrate per via elettronica dovevano comunque essere confermate per lettera con firma autografa e nei termini stabiliti. Dunque, all'atto di approvazione del D.P.R. n°101 del 2002 non si poteva parlare di un sistema di e-procurement in senso proprio, per la mancanza di disposizioni normative che tipizzassero, attribuendo loro valore giuridico, i meccanismi informatici ed automatizzati per eseguire le operazioni di selezione del contraente.

Il D.P.R. n°101/2002 segna una svolta in materia di electronic public procurement. L'obiettivo è razionalizzare e semplificare la gestione delle procedure d'approvvigionamento, sfruttando i benefici derivanti dall'informatizzazione delle stesse. Non si tratta soltanto di un ulteriore strumento di presentazione di documenti o di un nuovo mezzo di trasmissione, il regolamento consente a tutti gli attori del processo di utilizzare le nuove procedure offerte dall'information communication technology in via elusiva.

Le novità introdotte dal decreto in questione prevedono la possibilità di svolgere la fase di presentazione e di valutazione delle offerte, nonché la fase di aggiudicazione, per via telematica e prevedono, altresì, l'utilizzo di strumenti informatici a supporto delle procedure di approvvigionamento.

Vengono disciplinati i criteri e le modalità con le quali le amministrazioni pubbliche possono procedere all'acquisto di beni e servizi, di importo inferiore e superiore alla soglia comunitaria, attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente. Viene, inoltre, completata la disciplina dell'e-procurement, mediante la previsione di due procedure telematiche d'acquisto: le gare telematiche ed il mercato elettronico.

E' importante notare come il Regolamento in questione non obblighi ad effettuare tutte le fasi endo-procedimentali con modalità telematiche, ma consente che una o più fasi si svolgano con le modalità ordinarie e con l'utilizzo di strumenti tradizionali. Si pensi all'utilizzo del fax in caso di anomalie di funzionamento del sistema informatico o alla valutazione off line di determinati parametri da parte delle commissioni aggiudicatrici rispetto alla fase della negoziazione on line

Il Regolamento, naturalmente, non pregiudica l'applicabilità dei principi generali dei procedimenti ad evidenza pubblica. Nel predisporre le procedure di

scelta del contraente privato, le pubbliche amministrazioni debbono comunque rispettare i principi di pubblicità, trasparenza e par condicio. Tali principi sono espressamente ribaditi dall'articolo 2, comma 2, del decreto citato: “le procedure telematiche d'acquisto assicurano la parità di condizioni dei partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure”. Vengono, inoltre, garantiti i più generali principi di tutela della privacy e di accesso ai documenti amministrativi.

Per quel che riguarda l'ambito di applicazione delle norme in esame, principio fondamentale del D.P.R. n°101 è quello della facoltatività. L'articolo 2, comma 3 prevede, infatti, che le disposizioni del Regolamento si applichino “alle amministrazioni che, per gli approvvigionamenti di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di volta in volta decidano, con provvedimento motivato e secondo le modalità richieste dai rispettivi ordinamenti, di effettuare gli approvvigionamenti attraverso procedure telematiche di acquisto comunicando al gestore del sistema prescelto le informazioni ed i dati necessari”. Rimane ferma, dunque, la possibilità per le amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente, anche utilizzando, a supporto del procedimento, sistemi elettronici e telematici secondo le disposizioni della normativa vigente. IL principio della non obbligatorietà, come più volte accennato, è confermato dal decreto legge n°168 del 2004, recante “Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica”, il cui articolo 1 comma 4 lett. c), modificando l' articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n°488, prevede che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere all'acquisto di beni e servizi, “anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n°101”.

Pertanto, una pubblica amministrazione, prima di procedere all'acquisto di una determinata fornitura di beni e/o servizi, può valutare, considerando le specifiche tecniche del bene e/o servizio e salvo quanto previsto per gli acquisti in convenzione, se utilizzare la procedura “tradizionale” o quella telematica.

Ai sensi dell' articolo 1, lett. e), del D.P.R. n°101, per amministrazioni si intendono “tutti i soggetti, gli enti e gli organismi tenuti all'applicazione delle

normative nazionali e comunitarie in tema di appalti pubblici, con esclusione delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni e delle comunità montane”. Il Regolamento è, dunque, applicabile alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e agli organismi di diritto pubblico. Le disposizioni in questione sembrano, inoltre, essere applicabili, pur in assenza di una specifica previsione, ai settori speciali, la cui normativa – il D.lgs. n°158 del 1995 – già prevedeva, come si è detto, il supporto di strumenti elettronici alle procedure di approvvigionamento.

Il D.P.R. n°101 del 2002, infine, è applicabile agli enti locali solo ove questi lo decidano. L’articolo 2 comma 4, infatti, stabilisce che “le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni e le comunità montane possono applicare le disposizioni del presente Regolamento se così dispongano nell'ambito della propria autonomia”. In tal caso, dunque, l’ente locale che intenda aggiudicare una fornitura attraverso gara telematica o mercato elettronico, dovrà emanare apposito provvedimento che manifesti la volontà di utilizzare le procedure telematiche.

Per quel che attiene agli strumenti telematici a supporto delle procedure di e-procurement, il Regolamento prevede l’utilizzo del documento informatico, la sua trasmissione telematica, gli archivi elettronici e la firma digitale.

L’articolo 4, comma 3, del D.P.R. n°101/2002 prevede che “alle comunicazioni ed alle trasmissioni di documenti tra gli utenti e le amministrazioni si applicano le disposizioni di cui all'art. 14 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n°445. Le comunicazioni, le richieste e gli inviti agli utenti si hanno per eseguiti con la spedizione effettuata alla casella di posta elettronica indicata dal destinatario nell'ambito della procedura telematica di acquisto”. Ciò significa che la trasmissione telematica del documento informatico che avvenga con modalità che assicurino l'avvenuta consegna equivale alla notificazione per mezzo posta. Lo stesso articolo 4 prevede, poi, al comma 6, che le offerte, le dichiarazioni e gli atti risultanti dalle operazioni effettuate nell’ambito dei sistemi informatici di negoziazione, debbano essere comunque confermate successivamente a mezzo di sottoscrizione. Resta comunque ferma la possibilità di inviare tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione anche per via telematica. Tali istanze e dichiarazioni sono valide se sottoscritte mediante la firma digitale, basata su un

certificato qualificato, rilasciato da un certificatore accreditato e generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura. L'utilizzo della firma digitale è, inoltre, previsto in altre due disposizioni contenute nell'articolo 8: il comma 2, il quale prevede che il responsabile del procedimento apponga la propria firma, anche digitale, sul verbale delle operazioni prodotto automaticamente dal sistema e sul verbale di aggiudicazione; e il comma 3, che prevede che l'ufficiale rogante certifichi la ricezione dei verbali dal responsabile del procedimento, apponendovi la sua firma, anche digitale.

Passando ai sistemi informatici di e-procurement, il Regolamento in questione li definisce, all'articolo 1 lett. d), come “le soluzioni e gli strumenti elettronici e telematici che consentono la presentazione delle offerte da parte degli utenti e la classificazione delle offerte stesse secondo metodologie e criteri predefiniti”. Si tratta di veri e propri meccanismi informatici ed automatizzati per eseguire le operazioni di formulazione telematica delle offerte e di selezione del contraente. Naturalmente non possono essere oggetto di valutazione automatizzata i beni/servizi le cui specifiche tecniche, valutabili su parametri oggettivi, siano troppo complesse da essere trasformate in formule matematiche utilizzabili dal sistema informatico. L'articolo 6, inoltre, prevede che il sistema per le procedure telematiche di acquisto sia realizzato con modalità e soluzioni che impediscono di operare variazioni sui documenti e sulle operazioni compiute nell'ambito delle procedure. Il sistema deve essere altresì in grado di individuare eventuali anomalie nelle procedure e nelle offerte economiche, segnalandole al gestore e all'amministrazione, e di produrre automaticamente il verbale delle operazioni di negoziazione.

In virtù del nuovo contesto regolamentare, nelle procedure telematiche d'acquisto possono essere individuate due importanti fasi: l'abilitazione ed il processo di autorizzazione. L'articolo 5 del D.P.R. 101 prevede che le amministrazioni pubbliche individuino, predisponendo le necessarie autorizzazioni, i soggetti abilitati, cioè gli utenti che possano avvalersi delle procedure telematiche di acquisto. La selezione dei fornitori deve avvenire “nel rispetto delle modalità e dei criteri stabiliti nei bandi di abilitazione e per la durata ivi prevista”. La selezione

consente di partecipare alle gare telematiche delle quali viene pubblicato l'avviso o alla predisposizione di cataloghi di beni e servizi sul mercato elettronico⁴¹.

4.2 Gli attori dell'e-procurement

L'utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure di approvvigionamento implica la presenza di nuovi soggetti, le cui competenze e funzioni devono, peraltro, coordinarsi con quelle esercitate dagli organi tradizionalmente preposti alle stesse. Gli attori coinvolti sono, in particolare, il gestore del sistema, il responsabile del procedimento, l'unità ordinante e l'utente.

Il *gestore del sistema* è, in base alla definizione fornita dall'art. 1, comma 1 lett f) del D.P.R. 101 del 2002, "il soggetto pubblico o privato di cui l'amministrazione può avvalersi [...] per la gestione tecnica dei sistemi informatici di negoziazione".

Le funzioni attribuite a tale soggetto, dunque, sono, come previsto dall'articolo 7, di natura puramente tecnica; egli, infatti, è incaricato dall'amministrazione dei servizi di conduzione tecnica dei sistemi e delle applicazioni informatiche necessarie al funzionamento delle procedure telematiche di acquisto, assumendosi ogni responsabilità e fornendo idonea garanzia bancaria o assicurativa. È tenuto, inoltre, secondo il disposto dell'art. 6, comma 2, a controllare i principali parametri di funzionamento del sistema stesso, segnalando le anomalie delle procedure ed evidenziando le offerte che presentino carattere anormalmente basso.

Il gestore del sistema deve essere individuato "nel rispetto della normativa vigente in tema di scelta del contraente"; dovrà essere, quindi, indetta una procedura per l'affidamento di un servizio, tenendo in considerazione la circostanza in base alla quale, allo stato attuale, essendo il numero dei soggetti in grado di fornire tali servizi ancora piuttosto limitato, in attesa di una maggior presenza sul mercato, potrà ricorrersi all'affidamento tramite procedure negoziate.

Le funzioni e le responsabilità attribuite al gestore del sistema sono di grande rilevanza: egli deve approntare i sistemi telematici di negoziazione in modo tale che

⁴¹ Vedi COLACCINO D., "E-public procurement", pubblicato in "Le innovazioni nei processi d'acquisto delle pubbliche amministrazioni. L'esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei Ministri", Il Sole 24 Ore – Roma 2005

il funzionamento degli stessi si svolga nel rispetto dei principi di sicurezza fissati dalle disposizioni contenute nei regolamenti emanati ai sensi dell'art. 15, comma 2 della legge 31 dicembre 1996, n°675 - Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

Altro soggetto coinvolto designato dall'amministrazione e individuato dall'articolo 8 del Regolamento, è il *responsabile del procedimento*, il quale "provvede alla risoluzione di tutte le questioni anche tecniche inerenti la procedura, compresa quella relativa alla abilitazione degli utenti". A differenza del gestore del sistema, il responsabile del procedimento si occupa, dunque, dei profili amministrativi. Ad esso è, inoltre, attribuito il fondamentale ruolo di coordinatore dell'intera procedura di gara.

Egli deve, dunque, attestare il corretto svolgimento di tutte le operazioni; tale adempimento si conclude con la sottoscrizione, anche digitale, del verbale delle operazioni prodotto automaticamente dal sistema, nonché del verbale di aggiudicazione, convalidando i risultati del procedimento.

Per *unità ordinante* si intende, invece, come previsto dall'articolo 1, comma 1, lett. h) del citato D.P.R., il soggetto abilitato dall'amministrazione pubblica di pertinenza ad impegnare la stessa per l'acquisto di beni e servizi⁴².

Tale definizione va letta congiuntamente all'art. 5, comma 1 del decreto per il quale "le amministrazioni individuano secondo i propri ordinamenti i soggetti abilitati che possono avvalersi delle procedure telematiche di acquisto, predisponendo i necessari processi di autorizzazione; la legge, inoltre si riferisce all'unità ordinante soltanto con riferimento al capo III – Acquisti di beni e servizi sotto la soglia comunitaria - e a proposito del mercato elettronico della pubblica amministrazione; per quanto, invece, attiene lo svolgimento delle gare telematiche di cui al Capo II, i soggetti di cui all'art. 5 saranno, evidentemente, differenti.

Infine, l'articolo 1, comma 1, lett. g), stabilisce che per *utente* si intende il fornitore di beni o il prestatore di servizi abilitato a partecipare alle procedure telematiche di acquisto attraverso il processo di autorizzazione. Gli utenti, dunque, sono coloro che hanno superato la fase di abilitazione e che, conseguentemente, possono accedere al sistema informatico tramite il processo di autorizzazione.

⁴² In concreto, l'unità ordinante è il soggetto dotato di poteri di spesa.

4.3 Le gare telematiche

Le gare telematiche, di cui al Capo II del D.P.R. 101/2002, sono procedure di selezione del fornitore, basate su sistemi di negoziazione telematica, valide per importi sia superiori sia inferiori alla soglia comunitaria⁴³.

Si possono svolgere diversi modelli di gara telematica, ottenibili combinando le possibili modalità di negoziazione (busta aperta o chiusa, offerta unica o con rilancio) con differenti criteri di aggiudicazione (al prezzo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa) e di ripartizione:

Modalità di negoziazione	Criteri di aggiudicazione	Tipologia di procedimento	Criteri di ripartizione
<ul style="list-style-type: none"> • Busta chiusa, ovvero una negoziazione in cui le offerte presentate dai fornitori non sono visibili fino al termine della sessione di negoziazione • Busta aperta, ovvero una negoziazione in cui le offerte dei fornitori sono visibili a tutti, in modo anonimo, nel momento stesso in cui sono presentate 	<ul style="list-style-type: none"> • Al prezzo più basso, dove l'offerta vincente è quella di valore economico più basso pervenuta entro i termini della negoziazione • All'offerta economicamente più vantaggiosa, dove le offerte sono classificate in base al valore ponderato del punteggio economico con il punteggio tecnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Offerta Unica, ovvero gare caratterizzate da un'unica sessione di rilancio • Con rilancio, ovvero gare caratterizzate da più sessioni di rilancio definite/indefinite ad intervalli discreti di tempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Lotto unico, in cui l'aggiudicazione avviene per l'intero quantitativo richiesto • Lotti multipli, in cui i beni/servizi oggetto della gara sono ripartiti ed aggiudicati in lotti distinti

⁴³ Le soglie comunitarie vengono fissate ogni due anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Limiti di soglia degli appalti pubblici espressi in euro nonché di quelli derivanti dall'accordo CEE-WTO-GPA espressi in euro ed in DSP ai fini dell'applicazione della normativa europea, sono attualmente i seguenti (G.U. n. 293 del 17 dicembre 2005):

Soglie Comunitarie	1) euro	5.000.000
	2) euro	200.000
	3) euro	750.000
	4) euro	400.000
	5) euro	600.000
Soglie WTO-GPA	1) DSP	130.000 = euro 137.234
	2) DSP	200.000 = euro 211.129
	3) DSP	400.000 = euro 422.258
	4) DSP	5.000.000 = euro 5.278.227

Lo svolgimento di una gara telematica assume forme peculiari in relazione a tre passaggi procedurali: l’emanazione del bando di abilitazione degli aspiranti concorrenti, l’avviso di gara e l’invito a partecipare alla gara.

4.3.1 Il bando di abilitazione

La fase di abilitazione delle ditte fornitrici per l’accesso al sistema informatico di negoziazione on line dell’amministrazione, è una delle fasi che maggiormente caratterizza le procedure telematiche d’acquisto rispetto a quelle tradizionali. L’articolo 9 del Regolamento stabilisce che l’ente appaltante, almeno sessanta giorni prima dell’inizio della procedura di gara telematica e nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, pubblichi il “bando per l’abilitazione dei potenziali offerenti alla partecipazione alle gare stesse”.

Il contenuto minimo che il bando di abilitazione deve possedere è espressamente indicato nell’articolo 9 comma 3, del D.P.R. n°101/2002. Nel bando di abilitazione, l’amministrazione può indicare le categorie merceologiche di beni e servizi che, in un secondo momento, potranno essere oggetto di apposite gare. L’amministrazione potrà espletare tali procedure, attraverso sistemi informatici di negoziazione, nel corso del periodo di validità dell’abilitazione, non superiore ai ventiquattro mesi.

Per un principio di massima apertura al mercato, nel bando di abilitazione possono essere, altresì, specificate più classi per le quali gli utenti possono abilitarsi in relazione alle loro capacità tecniche, finanziarie ed economiche. Durante il periodo di validità dell’abilitazione, l’amministrazione potrà pubblicare specifici avvisi, indicando quale delle categorie merceologiche e delle classi indicate nel bando di abilitazione è oggetto di gara telematica.

E’ importante sottolineare che, con il singolo avviso, vengono riaperti i termini per la domanda di abilitazione e, perciò, nuovi soggetti potranno abilitarsi, manifestando il loro interesse a partecipare alla gara. Il bando di abilitazione non è, quindi, necessariamente relativo ad una unica gara, potendo riferirsi ad un numero indefinito di gare. Tale peculiarità è dettata da esigenze di risparmio di processo, di

snellimento della procedura e di semplificazione del sistema di approvvigionamento di beni e/o servizi.

Successivamente alla pubblicazione del bando di abilitazione, effettuata secondo le modalità tradizionali (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, avvisi sui quotidiani) e on-line sul sito dell'amministrazione appaltante, l'impresa in possesso dei requisiti prescritti dal bando può richiedere l'abilitazione utilizzando la funzione telematica disponibile sul portale, sottoscrivendo con firma digitale la propria domanda. Al completamento della richiesta di abilitazione, il sistema assegna al fornitore una casella di posta elettronica, che viene utilizzata quale strumento di "comunicazione ufficiale". Nella fase di abilitazione al bando, il responsabile del procedimento, coadiuvato da una commissione di abilitazione, valuta le domande di abilitazione ed invia, utilizzando la posta elettronica, la comunicazione dell'esito ai fornitori.

In particolare, il comma 4 dell'articolo 9 prevede che l'amministrazione "delibera sulle domande di abilitazione nel termine di quindici giorni dalla ricezione, comunicando all'utente quanto previsto nel processo di autorizzazione, nonché le categorie e le classi per le quali risulta abilitato".

La sequenza procedimentale prosegue, poi, con la pubblicazione dell'avviso di gara.

4.3.2 L'avviso di gara

L'avviso di gara va pubblicato almeno trenta giorni prima della negoziazione on line. In base alle disposizioni contenute nel bando di abilitazione, l'ente appaltante precisa l'oggetto e la quantità della fornitura, il criterio di aggiudicazione, il sistema di negoziazione e ogni altra informazione necessaria ai fini dello svolgimento della gara telematica e alla stipula del contratto.

Come si è detto, tale procedura non lede in alcun modo i principi di par condicio e di massima apertura delle pubbliche gare: con la pubblicazione dell'avviso di gara, infatti, si riaprono i termini per l'abilitazione e nuovi soggetti possono chiedere di abilitarsi. In tal caso, tuttavia, l'abilitazione c.d. "tardiva"

consente al fornitore di partecipare solo alla gara relativa all'avviso per cui ha richiesto l'abilitazione, dovendo presentare una nuova richiesta laddove intenda partecipare ad un nuovo avviso.

L'articolo 10, comma 2, prevede che l'avviso di gara contenga “le modalità, conformi a quelle previste dal bando di abilitazione per la medesima categoria e classe, di presentazione delle domande di abilitazione da parte di soggetti non precedentemente abilitati. Il termine di presentazione di tali domande non può essere inferiore a quindici giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso”.

L'avviso deve, inoltre, contenere le seguenti informazioni:

a) la categoria di beni o servizi e la classe che identifica, in conformità con le procedure di abilitazione, i soggetti abilitati;

b) la descrizione, anche mediante rinvio alla documentazione tecnica, del sistema informatico di negoziazione (scelto tra quelli indicati nel bando di abilitazione), nonché delle modalità e delle metodologie utilizzate per procedere alla valutazione e classificazione delle offerte;

c) i termini per la fornitura dei beni o l'esecuzione dei servizi, la qualità e la quantità dei beni e dei servizi, il luogo della consegna o dell'esecuzione, insieme agli altri elementi del contratto da concludere;

d) i criteri valutativi per provvedere all'aggiudicazione, con particolare riguardo, nel caso di procedimento da aggiudicare con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, alle metodologie e agli specifici parametri per permetterne la valutazione;

e) le eventuali garanzie aggiuntive che l'utente dovrà rilasciare preventivamente per partecipare alla gara;

f) l'individuazione del responsabile del procedimento, se diverso da quello indicato nel bando di abilitazione.

Successivamente alla pubblicazione dell'avviso di gara, effettuata secondo le modalità sopra descritte, l'impresa già abilitata al bando richiederà di partecipare alla gara; l'impresa che, invece non sia abilitata al bando o sia costituita in raggruppamento temporaneo di impresa, richiederà, contestualmente, l'abilitazione e la partecipazione alla gara. In entrambi i casi, le domande sono effettuate telematicamente e sottoscritte con firma digitale. Nella fase di gestione dell'avviso

di gara, il responsabile del procedimento, supportato dalla commissione di gara, riceve e verifica le domande pervenute.

Terminata questa fase, il successivo passaggio è l'inoltro degli inviti ai soggetti abilitati e che abbiano manifestato il loro interesse a partecipare alla gara.

4.3.3 L'invito

L'articolo 10, al comma 3, prevede che il responsabile del procedimento, almeno dieci giorni prima dell'inizio delle procedure di gara, inviti a partecipare alla gara tutti i fornitori interessati che siano abilitati (preventivamente o tardivamente), e dunque siano ammessi a partecipare alla gara.

L'invito, ai sensi del D.P.R. n°101 del 2002, si configura come un passaggio ad hoc, tipico della procedura telematica. Nella procedura tradizionale, di regola, l'amministrazione fissa già nell'avviso di gara un termine perentorio entro il quale le imprese partecipanti devono inviare, presso un determinato luogo, le offerte tecniche e/o economiche, al fine di una loro valutazione. In una procedura di gara telematica, invece, l'amministrazione, solo al termine della valutazione delle domande di partecipazione all'avviso di gara, comunica agli utenti il momento esatto in cui si svolgerà la negoziazione on line. Si configura, in tale caso, una sorta di "invito a presentarsi virtualmente in un determinato momento sul sistema", al fine di formulare telematicamente l'offerta.

L'invito conterrà tutte le informazioni necessarie per partecipare alla procedura telematica di negoziazione, compresa l'indicazione del giorno e dell'ora per i quali è fissato l'inizio delle operazioni di gara: la negoziazione on line.

Il sistema realizzato dalla Consip consente lo svolgimento di modelli di negoziazione diversificati in base ai criteri di aggiudicazione (prezzo più basso, facendo riferimento, cioè, alla sola componente economica o offerta economicamente più vantaggiosa, che pondera le offerte attraverso parametri tecnico-qualitativi standardizzati), ed in base alle modalità di presentazione delle

offerte (“busta” aperta/chiusa⁴⁴ e round, o lotto, singolo/multiplo). Nella fase di negoziazione, il responsabile del procedimento, assistito dalla commissione di gara, utilizza il sistema telematico per verificarne il corretto svolgimento della gara.

Al termine delle operazioni di negoziazione, il sistema telematico formula la graduatoria delle offerte. La commissione di gara, effettuate con esito positivo le verifiche sulle eventuali offerte anomale e sulle caratteristiche tecniche dei prodotti offerti dal fornitore risultato primo nella graduatoria delle offerte, procede (con le stesse modalità previste per le gare “tradizionali”) ad effettuare l’aggiudicazione.

Le gare telematiche possono essere adottate dalla Consip ai fini della stipula di convenzioni per beni e servizi di interesse nazionale ex art. 26 della legge finanziaria del 2000, o per acquisti di beni informatici del Ministero dell’Economia e delle Finanze sopra o sotto soglia, così come previsto dal D.lgs n°414 del 1997. In tali casi, è la Consip stessa ad assumere il ruolo di amministrazione aggiudicatrice.

4.4 Il mercato elettronico

L’articolo 11 del D.P.R. n°101 del 2002 disciplina la realizzazione di un “mercato elettronico della pubblica amministrazione”, la cui operatività è peraltro limitata agli acquisti di beni e servizi di piccolo importo unitario i cosiddetti acquisti sotto soglia, e a quei beni che hanno una più alta specializzazione e una minor standardizzabilità.

Anche in questo caso si tratta di uno strumento facoltativo rispetto a quello tradizionale, in cui, per gli acquisti di beni e servizi relativi a spese in economia, si applicano le procedure previste dal D.P.R. n°384 del 2001.

Analogamente a quanto avviene nella gara telematica, anche nel mercato elettronico occorre instaurare un apposito procedimento per l’abilitazione degli utenti. Il comma 3 dell’articolo 11 stabilisce che “le amministrazioni abilitano, al mercato elettronico, i fornitori di beni e servizi tramite uno o più bandi pubblicati in

⁴⁴ Busta chiusa fa riferimento ad una negoziazione in cui le offerte presentate dai fornitori non sono visibili fino al termine della sessione di negoziazione; Busta aperta si riferisce a una negoziazione in cui le offerte dei fornitori sono visibili a tutti, in modo anonimo, nel momento stesso in cui sono presentate. Nel Lotto unico l’aggiudicazione avviene per l’intero quantitativo richiesto; nei Lotti multipli i beni/servizi oggetto della gara sono ripartiti ed aggiudicati in lotti distinti

conformità alla normativa vigente”. Naturalmente, anche in questo caso, il sistema dovrà garantire i principi di parità di condizioni dei partecipanti, di trasparenza e di apertura delle procedure.

Ma che cos'è, esattamente, il mercato elettronico?

Il mercato elettronico, ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento, è essenzialmente costituito da una struttura informatica tramite la quale le unità ordinanti, nel rispetto della normativa prevista per l'approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione, possono effettuare acquisti diretti ovvero richiedere ulteriori offerte tramite i cataloghi predisposti dagli utenti selezionati attraverso un bando di abilitazione.

Per unità ordinante si intende, come chiarito dall'articolo 1, comma 1, lett. h) del D.P.R. n°101 citato, il soggetto autorizzato dall'amministrazione pubblica di pertinenza ad impegnare la stessa per l'acquisto di beni e servizi. Questa disposizione va letta congiuntamente all'articolo 5, comma 1, dello stesso decreto, alla stregua del quale “le amministrazioni individuano, secondo i propri ordinamenti, i soggetti abilitati⁴⁵ che possono avvalersi delle procedure telematiche d'acquisto, predisponendo i necessari processi di autorizzazione”.

L'unità ordinante, dunque, è quella che inoltra la richiesta di offerta e fissa i criteri in base ai quali il sistema informatico di negoziazione provvede a valutare in maniera automatica le offerte ricevute dagli utenti, come previsto dal comma 2 dell'articolo 11.

Il marketplace permette all'unità ordinante di operare secondo due diverse procedure telematiche di approvvigionamento di beni e servizi: l'ordine diretto di acquisto (OdA) e la richiesta di offerta (RdO). L'amministrazione, nel primo caso, ex comma 1, effettua acquisti “direttamente dai cataloghi predisposti dagli utenti selezionati”; nel secondo caso, ex comma 2, richiede “ulteriori offerte agli utenti”, avviando, in tal modo, una sorta di “gara informale” tra i concorrenti.

Nella richiesta di offerta, “il sistema informatico di negoziazione provvede a valutare in maniera automatica le offerte ricevute, predisponendo una graduatoria

⁴⁵ Per effettuare gli ordini, il punto ordinante deve sottostare ad una sorta di procedimento di abilitazione, che consiste nel compilare un modulo contenente la domanda di registrazione disponibile sul sito www.acquistinretepa.it. Il modulo, in conformità alle modalità previste nello stesso sito, è sottoscritto a mezzo di firma digitale; per ciascun punto ordinante registrato vengono attivati account (password e PIN) e una casella di posta elettronica da parte del gestore del sistema, che permetteranno l'acquisto on-line.

sulla base dei criteri scelti dall'unità ordinante tra le opzioni proposte dal sistema stesso”.

L'amministrazione, nello scegliere quale delle due procedure utilizzare, dovrà fare riferimento ai propri regolamenti interni e al D.P.R. n°384 del 2001. Il combinato disposto del comma 1 all'articolo 11 del D.P.R. n°101/2002 e dell'articolo 5 del D.P.R. n°384/2001 obbliga, anche per gli acquisti effettuati tramite mercato elettronico, al rispetto del principio della pluralità di raccolta dei preventivi. La possibilità di avvalersi dell'ordine diretto è contemplata soltanto laddove il prodotto da acquistare presenti caratteri di specialità o quando la spesa non superi 20.000 euro, soglia elevata a 40.000 euro allorché si tratti di beni e servizi da acquistare per imprevedibili esigenze di ordine pubblico.

La decisione sul tipo di processo di acquisto da eseguire sul mercato elettronico – “ordine diretto” o “richiesta di offerta” – si basa sugli stessi criteri di opportunità e di legittimità seguiti dalle amministrazioni nelle procedure tradizionali. Entrambi i processi di acquisto si basano su “cataloghi predisposti dagli utenti selezionati attraverso un bando di abilitazione”. Tutti i beni e i servizi disponibili sul marketplace devono essere, quindi, definiti nel catalogo elettronico che costituisce il database dal quale i punti ordinanti possono selezionare ed ordinare i prodotti e/o servizi resi disponibili dai fornitori abilitati.

In particolare, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del regolamento, il bando di abilitazione deve contenere: a) le categorie merceologiche per settori di prodotti e servizi in cui è organizzato il mercato elettronico, b) le specifiche tecniche dei beni, nonché i livelli dei servizi cui raffrontare i beni e servizi offerti dai fornitori; c) le modalità ed i requisiti, soggettivi ed oggettivi, che i fornitori devono possedere per essere abilitati; d) la durata dell'abilitazione; e) l'indicazione del sito nel quale sono rese disponibili al pubblico ulteriori informazioni, con particolare riferimento ai mezzi telematici disponibili per la presentazione delle domande di abilitazione, agli strumenti informatici e telematici messi a disposizione degli utenti per la pubblicazione dei cataloghi e l'invio delle offerte, alle informazioni sul funzionamento del mercato elettronico, alle metodologie generali utilizzate dal sistema per le richieste automatiche di quotazione, alle fattispecie automatiche di esclusione del singolo utente, alle modalità ed ai criteri per la dimostrazione da parte

degli offerenti del possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi e la loro permanenza, alle modalità con cui avverranno le comunicazioni.

I cataloghi on line sono analoghi ai cataloghi cartacei: forniscono le informazioni sui prezzi, sulle specifiche tecniche e sulle descrizioni dei prodotti e dei servizi da gestire nel formato elettronico e possono, quindi, essere usati per sostenere qualsiasi transazione. Si tratta di una sorta di “vetrina” virtuale dinamica, dove i fornitori presentano una serie di prodotti, con le relative specifiche tecniche. E’ sulla base di questa “vetrina” che si svolgono le negoziazioni. Naturalmente le informazioni sui beni/servizi presenti nel catalogo elettronico devono essere omogenee, in modo da rendere possibile il loro confronto. A riguardo, vi è una differenza tra il D.P.R. n°101/2002 e le direttive europee in materia di appalti pubblici elettronici, per ciò che attiene ai sistemi dinamici d’acquisto e agli accordi quadro. Mentre il Regolamento in questione, all’articolo 11, comma 1, fa espresso riferimento ai cataloghi, al contrario, quest’ultimi non vengono esplicitamente previsti dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, le quali prevedono soltanto che le amministrazioni pubbliche possano avvalersi di strumenti telematici ed elettronici d’acquisto che non pregiudichino i principi di par condicio, non discriminazione e trasparenza.

Dal quadro delineato, risulta chiaro che la realizzazione di un mercato elettronico consente di coniugare la massima trasparenza con la massima flessibilità di incontro tra domanda e offerta. Il principale vantaggio del mercato elettronico, oltre all’evidente snellimento delle procedure d’acquisto, consiste nel considerevole accrescimento delle possibilità di incontro tra domanda e offerta: nell’ambito del mercato virtuale, è possibile scambiare informazioni e dati, presentare e cercare prodotti, contattare nuovi clienti e fornitori, avviare, perfezionare e concludere transazioni economiche, ecc.. In particolare, fornitori e acquirenti possono creare, gestire e consultare cataloghi di beni e/o servizi, scegliere le modalità di determinazione del prezzo, operare acquisti e vendite in maniera semplificata rispetto alle procedure tradizionali.

L’articolo 11, comma 5, del D.P.R. n°101/2002, prevede, infine, che “il Ministero dell’Economia e delle Finanze e il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche avvalendosi di proprie

strutture e concessionarie, possano predisporre gli strumenti elettronici e telematici necessari alla realizzazione di un mercato elettronico della pubblica amministrazione, curando l'esecuzione, anche attraverso l'affidamento a terzi, di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione dello stesso”.

Con un accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, la Consip S.p.A. è stata incaricata della progettazione, dello sviluppo e dell'organizzazione del mercato elettronico della pubblica amministrazione. Tale mercato viene gestito sul portale attivo sul sito internet www.acquistinretepa.it.

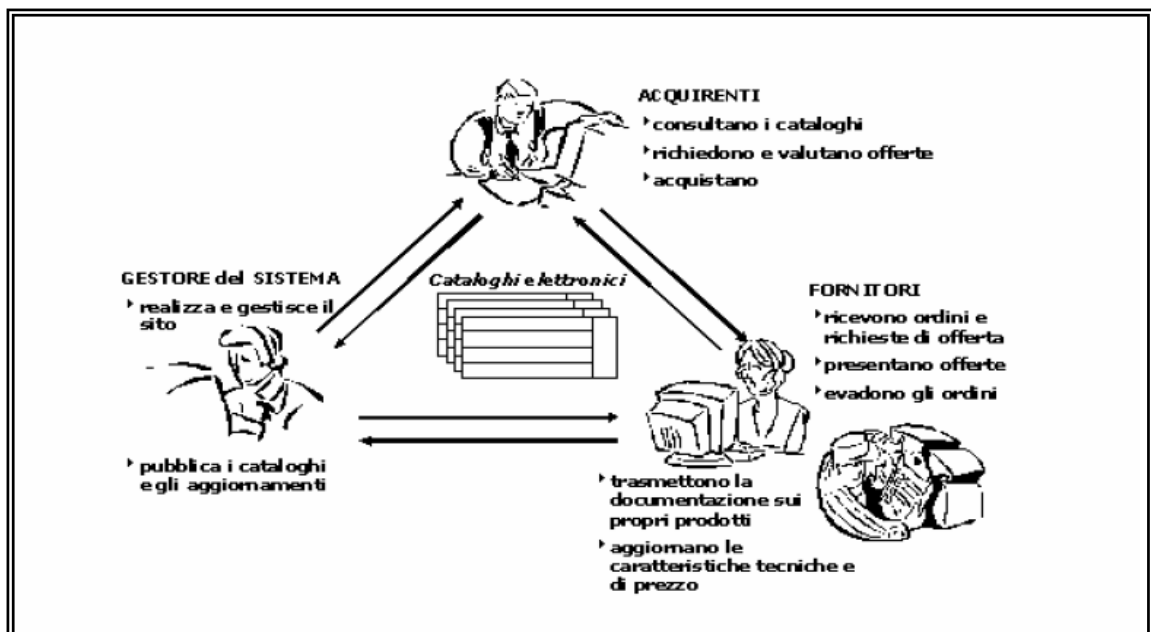
Il mercato in questione è un mercato digitale, in cui i punti ordinanti, rappresentati dai funzionari delle pubbliche amministrazioni autorizzati ad effettuare acquisti, possono ricercare, confrontare ed acquisire una pluralità di beni e di servizi. Le aziende fornitrici sono quelle abilitate a presentare i propri cataloghi sul sistema, in conformità a specifici bandi, pubblicati dalla Consip, per le diverse categorie merceologiche.

Dal punto di vista tecnico, per poter accedere al mercato elettronico, punti ordinanti e fornitori devono essere dotati di alcuni requisiti tecnologici: un computer, una connessione ad internet ed un kit di firma digitale (costituito da smartcard con certificato digitale, lettore di smartcard e relativo software). La firma digitale, conferendo valore legale ai documenti sottoscritti, rende possibile la conclusione della transazione di “acquisto digitale”. Deve essere rilasciata da uno dei certificatori accreditati dal CNIPA ed intestata al soggetto che, essendo titolare del potere di firma, è responsabile dell'impegno assunto dalla pubblica amministrazione o dall'azienda fornitrice.

Passiamo, quindi, ad analizzare il funzionamento del sistema. Il mercato elettronico della pubblica amministrazione è basato sui cataloghi di prodotti presentati dai fornitori. E' assimilabile ad una grande “vetrina virtuale”, nella quale le pubbliche amministrazioni possono trovare i prodotti di loro interesse. Un aspetto determinante della disciplina contenuta nel D.P.R. n°101/2002 è la previsione di un percorso specifico di abilitazione dei cataloghi di prodotti, distinto dall'abilitazione dei fornitori. In tal modo, le transazioni sono vincolate ai beni ed ai servizi presenti

nel catalogo. Il catalogo assume, perciò, un rilievo centrale, essendo lo strumento operativo che agevola la ricerca e il confronto dei beni e dei servizi da parte delle amministrazioni e, così, consente lo snellimento dei processi di acquisto. Come nei mercati reali, anche nel mercato elettronico è possibile trovare lo stesso prodotto, offerto da fornitori diversi a prezzi e condizioni contrattuali differenti (tempo di consegna, tipo di garanzia, termini di pagamento, ecc). D'altra parte i fornitori possono variare i propri cataloghi, dando vita ad un processo competitivo trasparente, basato sia sull'innalzamento della qualità dei prodotti e dei servizi offerti, sia sul miglioramento dei prezzi.

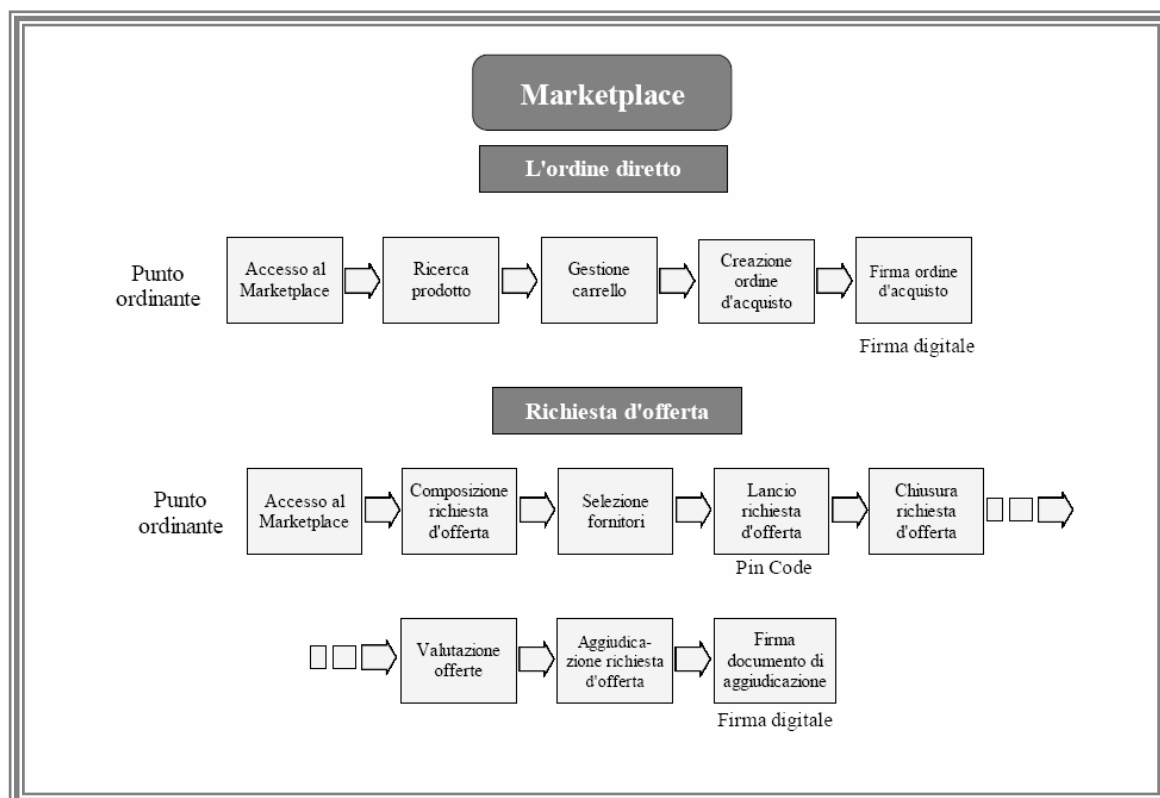
Nella figura seguente, è descritto in modo sintetico il funzionamento del sistema del mercato elettronico.



E' importante notare che, una volta identificato il prodotto di interesse, l'ufficio acquirente può decidere se acquistarlo direttamente, accettando dunque prezzi e condizioni di fornitura pubblicati, oppure chiedere un'offerta ad uno o più fornitori, selezionandoli tra quelli presenti nel mercato elettronico. In entrambi i casi il sistema informatico supporta l'intera transazione di acquisto.

Nel caso dell'ordine diretto da catalogo, il sistema predispone gli "ordini". Una volta firmati digitalmente dal punto ordinante, questi vengono inviati al fornitore, il quale non deve far altro che eseguirli secondo le condizioni di fornitura standard previste nel bando di abilitazione relativo alla categoria merceologica a cui appartengono i beni ordinati.

Se, invece, l'Amministrazione ha optato per la richiesta di un'offerta, questa verrà formulata con l'ausilio del sistema e sottoposta "telematicamente" ai fornitori selezionati ed invitati dall'acquirente. Anche i fornitori, nel formulare la loro migliore offerta, utilizzano il sistema. Scaduto il tempo disponibile per presentare le offerte, il sistema consente all'acquirente di prendere visione delle offerte, classificandole in base al prezzo globale. Ancora una volta sarà compito dell'amministrazione acquirente decidere se e a chi aggiudicare, sulla base dei criteri indicati nella richiesta di offerta o comunque ritenuti più idonei in base alle proprie esigenze. I tratti salienti delle due opzioni d'acquisto possono essere schematizzati nel modo seguente.



Risulta, dunque, evidente che il mercato elettronico costituisce uno strumento di forte innovazione e snellimento del processo di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, senza, però, modificare le regole giuridiche e commerciali che disciplinano il processo stesso. Occorre, d'altra parte, tener presente che la procedura c.d. aperta non può essere praticata sul mercato elettronico, riessendo quest'ultimo un mercato "selettivo", accessibile unicamente a fornitori abilitati. Nella procedura aperta, infatti, l'invito a presentare l'offerta per una specifica fornitura è pubblicato dalla amministrazione su organi di informazione di accesso pubblico (stampa, siti internet, bollettini/gazzette ufficiali, ecc.).

4.4.1 Fasi comuni, Ordine di Acquisto e Richiesta di Offerta

Se si analizza in maniera più dettagliata i processi inerenti alle opzioni di acquisto sopra specificate, è possibile mettere in evidenza come le due modalità di acquisto tramite mercato elettronico – ordine diretto e richiesta di offerta – attraversino delle fasi comuni, nel senso che è prevista preliminarmente, ai fini della composizione del cosiddetto "carrello della spesa", l'effettuazione delle stesse operazioni, concluse le quali, il punto ordinante si troverà di fronte alla scelta di acquistare direttamente uno o più prodotti selezionati o di proporre altrimenti una richiesta di offerta personalizzata.

Descriviamo ora nello specifico le operazioni relative alle fasi comuni delle due modalità di acquisto.

È possibile accedere al mercato elettronico della P.A. seguendo i link presenti sul portale <http://www.acquistinretepa.it/> o digitando direttamente l'indirizzo <https://eproc.acquistinretepa.it/services/login.jsp>. Il sito utilizza un protocollo di sicurezza per garantire la riservatezza delle operazioni di acquisto svolte dall'utente.

Per poter effettuare gli acquisti è necessario, come già accennato in precedenza, essere registrati al servizio, e, dunque, per poter accedere all'ambiente di lavoro, gli utenti dovranno inserire login e password, definiti in fase di registrazione.

La prima fase del processo d'acquisto consiste nella ricerca dei prodotti tra quelli inseriti nel catalogo e sono possibili due modalità di ricerca:

1. La prima modalità prevede la “navigazione ad albero” all'interno del catalogo dei prodotti/beni disponibili, scendendo lungo una scala di categorizzazione dei prodotti/beni disponibili sempre più specifica, fino all'ultimo livello in cui si articola il Catalogo (il “metaprodotto”) ossia il livello che raccoglie tutti gli articoli di uno specifico settore merceologico descrivibili con i medesimi attributi;
2. L'altra modalità prevista è quella di “ricerca libera”, inserendo all'interno del motore di ricerca interno al sistema uno o più termini da ricercare. È possibile utilizzare i classici operatori booleani⁴⁶ per affinare la ricerca, o altre opzioni messe a disposizione dal sistema che consentono anche di specificare, tra gli altri, marca del prodotto e prezzo di riferimento.

L'esito finale delle attività di ricerca si concretizza nella visualizzazione di un elenco di prodotti/servizi, comprendente una breve descrizione del prodotto stesso, del relativo fornitore, del prezzo unitario e dei tempi previsti per la consegna. È possibile ordinare l'elenco degli articoli visualizzati in base ad una qualsiasi delle caratteristiche descrittive dei prodotti offerti (ad es. il prezzo), o – se la ricerca ha restituito un gran numero di risultati – sottoporre i risultati ad una serie di filtraggi, in modo da visualizzare solo quelli rispondenti a determinati valori.

A questo punto, l'utente può inserire i risultati di proprio interesse all'interno di un elenco di “articoli preferiti” (per un più rapido accesso a tali articoli nelle sessioni successive, evitando così di dover effettuare la stessa ricerca nelle successive sessioni), oppure procedere alla fase successiva del processo di acquisto: la composizione del “carrello”.

Una volta individuato il prodotto/servizio, il primo passo per la definizione dell'ordine è rappresentato dall'aggiunta di quel prodotto al carrello degli acquisti; bisognerà, perciò, specificare la quantità del bene/servizio da acquistare, dopo di che è possibile effettuare una nuova ricerca, fino a quando non si siano individuati (e

⁴⁶ Quali ad esempio, l'uso di doppi apici (“”) per racchiudere termini di cui si voglia l'esatta corrispondenza, o il segno meno (-) per escludere risultati che contengono il termine specificato, o ancora il carattere asterisco (*) per ricercare termini che comincino per il termine inserito (ad es. la ricerca di “sta*” potrebbe restituire risultati quali stabilizzatori, stampi, stampanti, ecc.).

aggiunti) tutti i prodotti desiderati. A questo punto è possibile procedere all'acquisto vero e proprio.

Le fasi comuni appena descritte possono essere rappresentate graficamente come segue:

Fasi comuni OdA e RdO

	Accesso alla piattaforma del marketplace	Ricerca del/i prodotto/i	Composizione del carrello della spesa
	Individuazione dei link di accesso presenti sul portale acquistinretepa.it	Visualizzazione pagina di benvenuto (1) Ricerca del prodotto attraverso selezione della <i>categoria merceologica</i> ed utilizzo del motore di ricerca oppure	Selezione di uno o più articoli da aggiungere al carrello della spesa
Attività	Inserimento Login e Password	(2) Ricerca del prodotto attraverso inserimento della <i>parola chiave</i> ed utilizzo del motore di ricerca	Verifica delle condizioni previste in riferimento all'area di consegna, al lotto minimo ordinabile, alla disponibilità massima di periodo, ecc.
		Esame dei risultati della ricerca visualizzati e selezione dei prodotti di interesse mediante le funzioni Filtra risultati oppure ordina per	Definizione della quantità di prodotto da acquistare per un importo \geq di quello minimo di consegna indicato nel capitolato tecnico del bando di riferimento
		Confronto	Aggiornamento del totale
		Analisi del confronto diretto tra i prodotti selezionati proposto dal sistema in forma tabellare	Inserimento dei prodotti nel carrello
Obiettivo	Visualizzazione pagina di benvenuto	Selezione di uno o più articoli da aggiungere al carrello della spesa	Selezione della modalità di acquisto OdA oppure RdO

Fonte: Formez, *Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche*

La selezione della modalità di acquisto (OdA oppure RdO) rappresenta, per l'amministrazione ordinante, una scelta di opportunità.

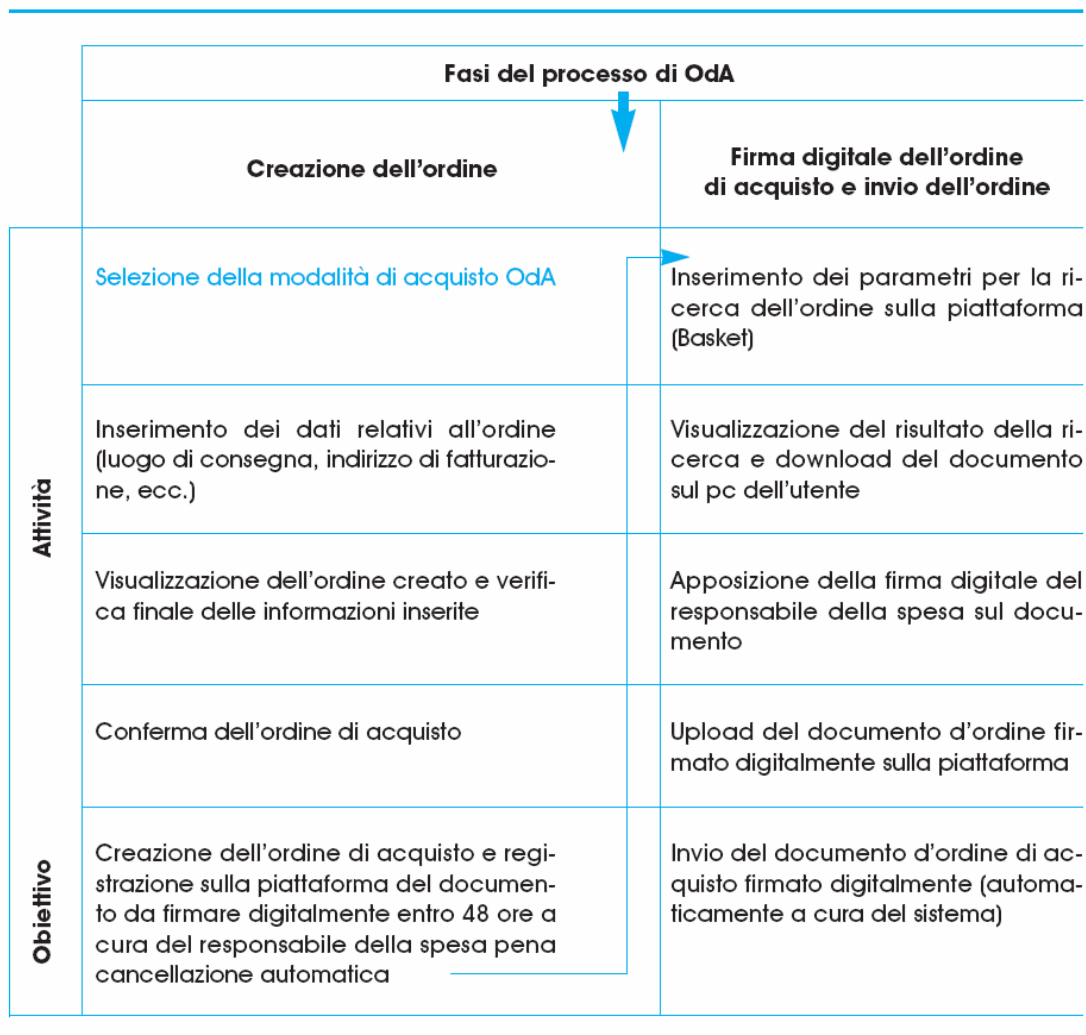
È ovvio che l'acquisto tramite ordine diretto comporta un tempo di evasione decisamente più breve rispetto alla richiesta di offerta che, come già accennato,

presuppone l'avvio di una gara informale in cui i concorrenti abilitati possono formulare ribassi sui prezzi dei prodotti riportati a catalogo.

L'ordine diretto si presta, dunque, meglio in relazione a quegli acquisti che presentano carattere di necessità e/o urgenza, ma ha lo svantaggio di non consentire all'amministrazione ordinante alcun tipo di contrattazione. In particolare non è garantito il fatto che il prezzo del prodotto proposto dal fornitore sia il più basso tra quelli da quest'ultimo praticabili. I fornitori, ad esempio, soprattutto quelli che si impegnano alla consegna dei propri beni anche al di fuori della provincia o della regione di residenza, hanno la tendenza ad inserire prezzi medi che li mettano al riparo da eventuali maggiorazioni di spesa per consegne da effettuarsi in luoghi diversi rispetto a quelli dove avviene la produzione o dove essi esercitano la loro attività. È questa, infatti, una possibilità che non è loro dato conoscere a priori. Se, inoltre, consideriamo che la richiesta di offerta può essere avanzata anche nei confronti di un solo fornitore, è intuitivo come questa modalità di acquisto possa portare non solo a delle riduzioni di prezzo, ma anche ad accordi personalizzati sulle condizioni della fornitura (tempi di consegna, garanzie eventuali, ecc.).

In ogni caso, il contratto concluso si comporrà della proposta del fornitore abilitato e del documento di accettazione dell'unità ordinante e verrà disciplinato dalle condizioni generali relative al prodotto abilitato oggetto del contratto e dalle condizioni particolari eventualmente esistenti. Esso, inoltre, sarà sottoposto, come per l'ordine diretto, alla disciplina generale e speciale che regola la materia degli acquisti da parte della Pubblica Amministrazione.

Di seguito si riportano rispettivamente gli schemi del processo di acquisto tramite Ordine di Acquisto e Richiesta di Offerta dal momento in cui viene selezionata la rispettiva opzione, cioè dopo aver espletato le operazioni relative alle fasi comuni del processo:



Fonte: Formez, *Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche*

Come si evince dallo schema, il sistema richiede una serie di informazioni, finalizzate all'identificazione univoca dell'ordine in corso e al corretto recapito della merce richiesta. Nel rispetto delle aree di consegna definite da ciascun fornitore, è possibile specificare differenti destinazioni della merce nell'ambito del medesimo ordine⁴⁷. Definite queste opzioni, è possibile concludere la creazione dell'ordine di acquisto, con la generazione automatica da parte del sistema di un documento non modificabile (in formato “.pdf”) che, una volta firmato digitalmente, verrà inviato al fornitore affinché venga espletato.

⁴⁷ Non è invece possibile richiedere la consegna in sedi diverse di articoli facenti parte del medesimo ordine. In questo caso è necessario procedere alla creazione di ordini diversi per ogni sede di consegna.

L'operazione di firma digitale dell'ordine è esclusivo appannaggio del Punto Ordinante (PO), che ha potere di spesa per l'amministrazione che rappresenta. Egli – individuato l'ordine da perfezionare – deve scaricare sul proprio personal computer il documento d'ordine creato dal sistema, firmarlo digitalmente mediante l'apposita procedura da eseguire off-line, ed inviare la copia firmata nuovamente al sistema, aggiungendo eventualmente anche il numero di protocollo interno all'amministrazione. È importante ricordare che dalla creazione dell'ordine alla sua firma digitale non possono trascorrere oltre 48 ore, pena il suo annullamento e l'impossibilità di ricaricarlo. Con il perfezionamento dell'ordine, il carrello acquisti si svuota del suo contenuto⁴⁸.

L'acquisto secondo richiesta di offerta è gestito dal sistema mediante modalità a “buste chiuse”, il che significa che le proposte dei fornitori potranno essere visualizzate solo dopo la chiusura della RdO e l'apertura delle buste. La graduatoria riporterà le proposte in ordine crescente di prezzo. Anche questa modalità prevede le fasi, precedentemente descritte, di ricerca dei prodotti/servizi e di successiva composizione del carrello acquisti.

La procedura di creazione di una RdO si articola in sei passi.

1. Descrizione della RdO. È necessaria una breve descrizione dell'oggetto della RdO così da favorire l'identificazione univoca della procedura.

2. Inserimento indirizzi, annotazioni ed allegati. Occorre specificare gli indirizzi relativi alla consegna della fattura e alla spedizione degli articoli. È possibile aggiungere allegati descrittivi degli articoli oggetto della RdO (specifiche tecniche o disegni).

3. Elenco articoli da acquistare. Questa fase consente di dettagliare gli articoli per i quali si desidera un'offerta. Il sistema presenta i prodotti precedentemente inseriti nel carrello. È possibile modificare alcuni dati identificativi del prodotto (“descrizione”, “produttore”, “codice articolo”)⁴⁹ e specificare un “prezzo unitario massimo” a base dell'offerta o un “prezzo atteso”.

⁴⁸ Ciò avviene, peraltro, anche a seguito della disconnessione – anche accidentale – dal portale, elemento che costituisce probabilmente una forma di vulnerabilità per il sistema medesimo.

⁴⁹ I fornitori possono inserire nelle proprie proposte solo articoli già abilitati al Mercato Elettronico, per cui è necessario porre attenzione a non connotare l'articolo con informazioni che precluderebbero ai fornitori invitati la risposta.

4. Definizione dei parametri per l'invio delle proposte. In questa fase è possibile specificare i termini temporali di svolgimento della procedura d'acquisto. Si tratta di impostare data e ora di "apertura della RdO" (il termine, cioè, a partire dal quale tutti i fornitori invitati possono proporre le proprie offerte) e di "chiusura della RdO" (termine oltre il quale non saranno accettate ulteriori proposte). La data di "accettazione della proposta" specifica il termine di validità delle proposte inviate dai fornitori. Si può indicare una data entro la quale dovrà avvenire la consegna della merce ordinata.

5. Invito ai fornitori. Questa operazione consente di definire la lista dei fornitori che saranno invitati a partecipare alla RdO. Oltre ai fornitori associati agli articoli inseriti nel carrello della RdO (proposti in automatico dal sistema), è possibile invitare altri soggetti tra tutti quelli abilitati al Mercato Elettronico, oppure estendere l'invito ad un elenco di partecipanti già definito in passato (fornitori "Preferiti").

6. Riepilogo dati e invio RdO. Effettuato un controllo generale di tutti i dati e apportate le opportune modifiche, la RdO è pronta per l'invio. Il sistema richiederà l'inserimento del proprio codice numerico personale (PIN), definito in sede di registrazione al Mercato Elettronico, e procederà all'invito ai fornitori a partecipare. Ora non è più possibile modificare l'RdO.

Il fornitore invitato a partecipare alla negoziazione, accedendo all'area "RdO"/"risposta a RdO" del portale, potrà prendere visione di tutte le RdO inviategli dalle amministrazioni acquirenti. Individuata la richiesta cui vuole rispondere, potrà esaminarne nel dettaglio il contenuto e procedere alla formulazione della proposta. Nel far questo, dovrà seguire le "Regole di presentazione delle proposte", ossia le regole della procedura di RdO stabilite dall'amministrazione.

Presa visione del tempo rimasto per la formulazione della proposta e della data di chiusura della RdO, il fornitore procede all'inserimento di ogni informazione richiesta dal PO, selezionando dal proprio catalogo, per ciascuna riga/articolo oggetto della RdO, l'articolo che meglio risponde alle richieste del PO e inserendo il prezzo unitario dell'articolo. Una volta completata la formulazione dell'offerta, è possibile inoltrarla al PO previo inserimento del proprio codice numerico di

identificazione personale (PIN) e firma digitale del documento di offerta, generato in automatico dal sistema.

Una volta scaduti i termini per la presentazione delle proposte, accedendo alla sezione “Gestione RdO”/“RdO aperte”, il PO può controllare lo stato d’avanzamento della negoziazione. Le informazioni proposte dal sistema riguardano il tempo rimasto alla chiusura, la cronologia delle proposte e gli articoli interessati. È anche possibile, per un PO, procedere all’annullamento della RdO, descrivendone i motivi e informando automaticamente via e-mail interna tutti i fornitori invitati. Per valutare, invece, le proposte ricevute, occorre innanzitutto sbloccare la RdO tramite la funzione “Sblocca RdO”. Il sistema visualizzerà l’elenco delle RdO chiuse, da cui si potrà selezionare quella da sbloccare. Da questo momento la RdO è visibile al solo PO, che può tuttavia decidere di renderla visibile anche ai fornitori attraverso l’apposito bottone “Mostra proposta ai fornitori”. Accedendo all’elenco delle proposte attive, il PO avrà quindi la possibilità di invalidare una proposta, qualora questa non risulti soddisfacente (sarà necessario motivare l’invalidazione, compilando lo specifico campo; il fornitore verrà avvisato tramite e-mail e comunicazione dal sistema), oppure potrà procedere all’accettazione di una delle proposte selezionando la voce “Aggiudica RdO”.

Il sistema propone una graduatoria delle proposte pervenute secondo una classificazione crescente per prezzo. Tale proposta tuttavia non vincola il PO, che rimane libero di scegliere la proposta ritenuta più adeguata. Contestualmente all’accettazione, il sistema genera automaticamente un documento non modificabile (in formato “.pdf”). Come per gli acquisti diretti, il perfezionamento del contratto è vincolato alla firma digitale della transazione effettuata. All’atto del caricamento a sistema del documento di accettazione firmato digitalmente, il sistema invierà automaticamente ai fornitori partecipanti una notifica dell’avvenuta aggiudicazione.

Sarà, quindi, cura del fornitore entrare nella propria sezione RdO e verificare in che modo sia stata giudicata la propria offerta.

La transazione tra le parti si conclude con la gestione della consegna e dei resi per merce acquistata. Il sistema propone delle funzioni atte a gestire, in tempo reale e in condivisione con gli attori coinvolti nella transazione, anche questi aspetti. Dalla pagina di accesso al Mercato Elettronico, infatti, è possibile accedere all’area “Resi

e consegne”. In quest’area, il fornitore potrà comunicare al PO la data di consegna prevista, la quantità consegnata e il riferimento al documento di trasporto per l’ordine in corso di evasione. Il PO, successivamente, potrà comunicare al fornitore l’avvenuta ricezione del singolo articolo in ordine. Di fatto la funzione consente di completare l’inserimento dei dati sulle linee di consegna create dai fornitori: per ogni riga di consegna il PO immette la quantità ricevuta e la data di ricezione, scalandola dalla quantità complessiva prevista dall’ordine fino a quando lo scarto sia nullo, evento che imposta automaticamente lo stato dell’ordine come “completato”.

Nel caso, infine, venisse consegnata merce difettosa, non richiesta oppure consegnata al di fuori del tempo stabilito, il PO potrà effettuare dei resi, comunicando al fornitore la quantità della merce restituita e la motivazione per cui è stato effettuato il reso. Il fornitore, da parte sua, prenderà visione dell’avvenuta resa e ne confermerà la ricezione.

Fasi del processo di RdO	
Predisposizione ed invio della richiesta di offerta	Verifica offerte pervenute, firma digitale ed invio dell'ordine
<p style="text-align: center;">↓</p> <p>Selezione della modalità di acquisto RdO</p>	<p style="text-align: center;">↓</p> <p>Dalla data di chiusura della RdO e dopo notifica tramite e-mail alla casella di posta del PO, visualizzazione delle RdO aperte e sblocco delle proposte pervenute (eventuale visualizzazione a tutti i fornitori delle singole proposte pervenute)</p>
<p>Passo 1 Inserimento di una breve descrizione della RdO e delle informazioni relative al contenuto ed alle modalità di esecuzione</p>	<p>Confronto e analisi delle proposte ricevute</p>
<p>Passo 2 Inserimento dei dati relativi alla RdO (luogo di consegna, indirizzo di fatturazione, termini di pagamento, aggiunta allegati, ecc.)</p>	<p>Selezione proposte ricevute (è eventualmente possibile annullare una o più proposte dietro motivazione)</p>
<p>Passo 3 (personalizzazione) Composizione del dettaglio degli articoli (modifica dei valori degli attributi specifici, inserimento eventuali informazioni sul prezzo)</p>	<p>Analisi graduatoria proposte pervenute e selezione per aggiudicazione migliore proposta (opzione "Accetta proposta")</p>
<p>Passo 4 Inserimento delle informazioni relative alle date di riferimento per lo svolgimento della gara informale (RdO)</p>	<p>Inserimento dei parametri per la visualizzazione ed il download del documento di accettazione sul pc utente</p>
<p>Passo 5 (Invito fornitori) Eventuale eliminazione/aggiunta dei fornitori da invitare</p>	<p>Apposizione della firma digitale del responsabile della spesa sul documento e upload sulla piattaforma</p>
<p>Passo 6 Riepilogo dati, visualizzazione Rdo ed invio previo inserimento Pin Code</p>	<p>Invio del documento d'ordine di acquisto firmato digitalmente (automaticamente a cura del sistema) entro 30 gg dal momento dell'accettazione della proposta a cura del responsabile della spesa pena cancellazione automatica</p>

Fonte: Formez, *Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche*

Si rammenta che, in relazione al passo 4, per date di riferimento si intende quanto segue:

Data di riferimento	Descrizione
Data di apertura della RdO	Data e ora a partire dalla quale tutti i fornitori invitati possono proporre le proprie offerte. Il sistema proporrà, come preimpostata, la data odierna.
Data di chiusura della RdO	Termine oltre il quale non saranno più accettate ulteriori proposte.
Data di accettazione dell'offerta	Data e ora entro la quale il PO si riserva la facoltà di accettare l'offerta. Le proposte inviate dai fornitori sono irrevocabili fino a tale data.

In relazione al passo 5, il sistema trascina automaticamente i fornitori collegati alla scelta dell'articolo di interesse. I fornitori da invitare possono attingersi da:

- elenco di tutti i fornitori;
- elenco dei fornitori inclusi tra i “preferiti”;
- elenco dei fornitori che dispongono del metaprodotto o dei metaprodotto relativi ai prodotti ricercati.

4.4.2 Sviluppo e consolidamento del mercato elettronico della P.A.

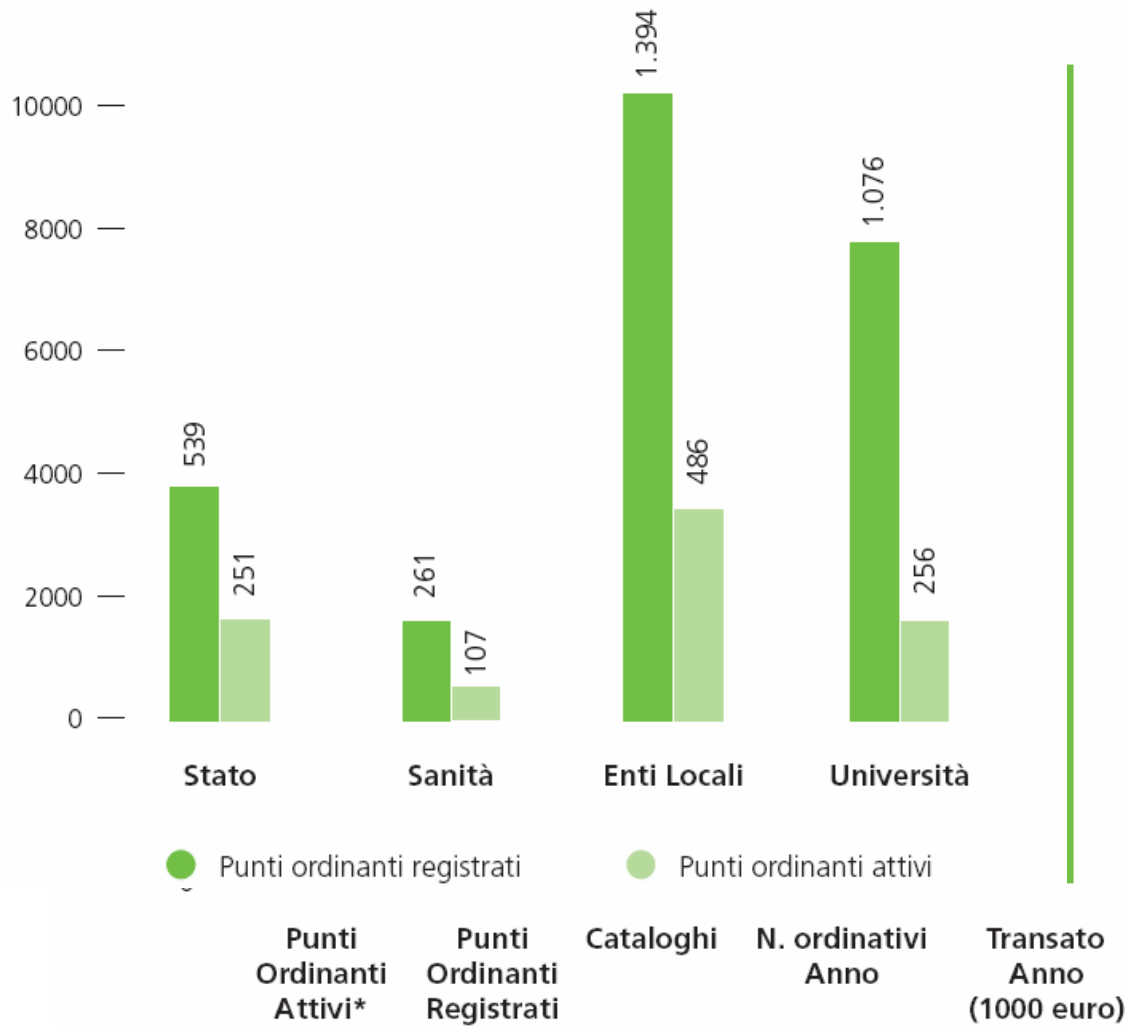
Il MEPA ha chiuso il suo terzo anno di attività, nel segno di una crescita significativa dei suoi risultati. L'utilizzo del sistema si sta diffondendo su tutto il territorio nazionale, coinvolgendo un numero crescente di pubbliche amministrazioni e fornitori e registrando un incremento costante delle principali grandezze che lo caratterizzano.

Ecco i principali numeri del 2005:

- 29,9 milioni di euro di transato;
- 9.677 ordini di acquisto;
- 1.100 Punti Ordinanti (PO) attivi.

L'andamento delle principali grandezze è illustrato dai grafici seguenti.

PO registrati e attivi al 31/12/2005

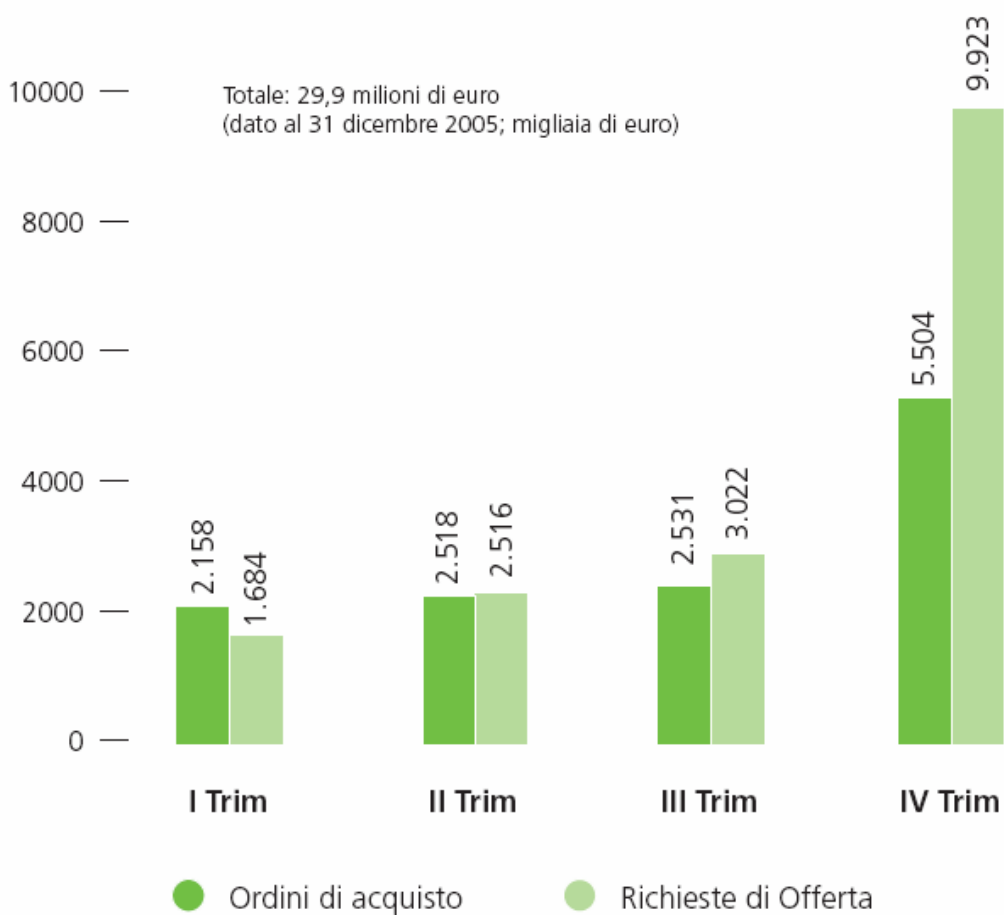


Fonte: Rapporto annuale Consip 2005

**indicano i Punti Ordinanti che hanno eseguito almeno un ordine nell'anno*

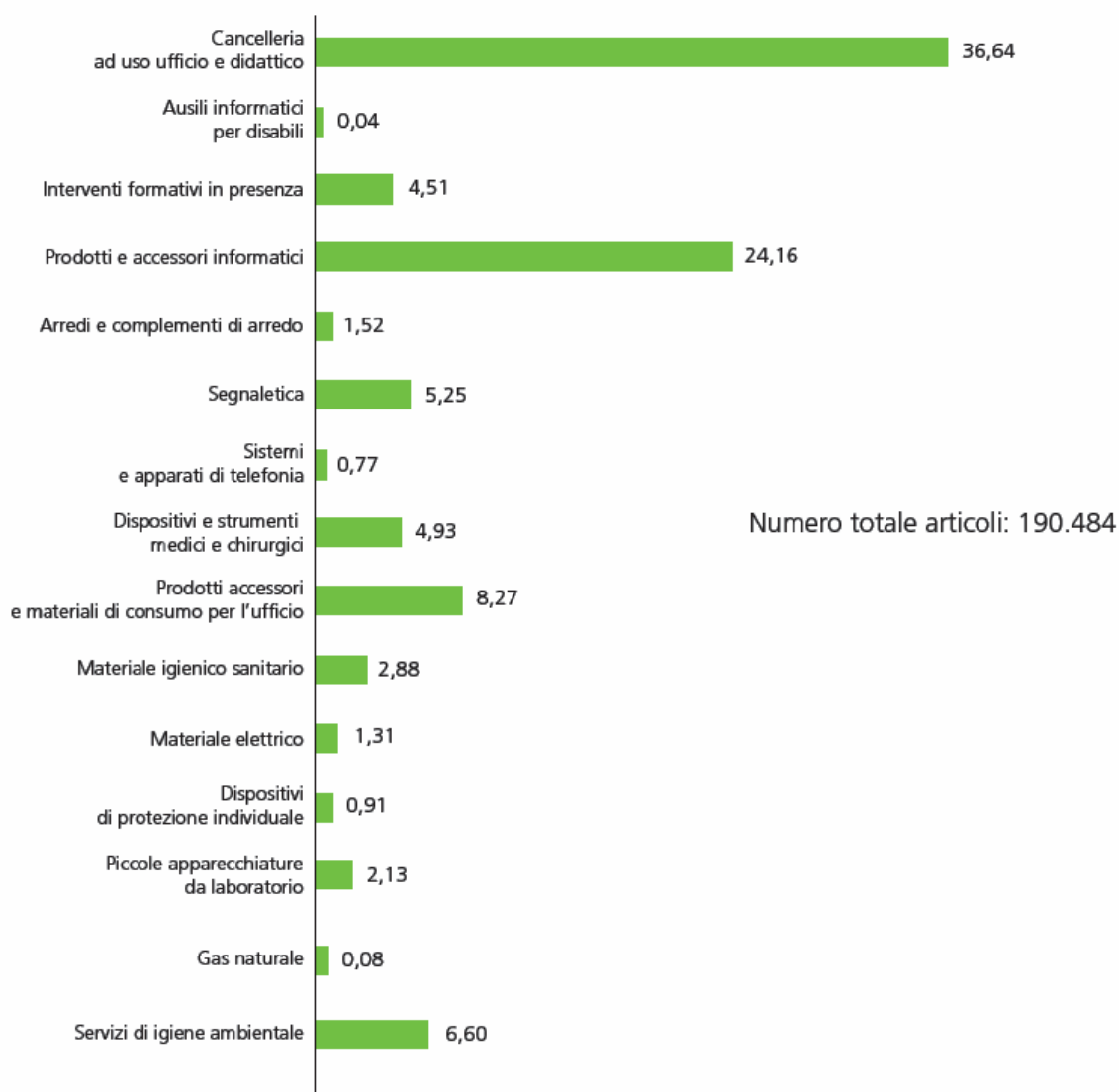
Fonte: Rapporto annuale Consip 2005

Valore del transato 2005



Fonte: Rapporto annuale Consip 2005

Articoli presenti sul Mercato Elettronico al 31-12-2005 (% sul totale)



Fonte: Rapporto annuale Consip 2005

Come evidenziato nel grafico “Articoli presenti sul Mercato Elettronico al 31-12-2005” risultano pubblicati sul MEPA 190.484 articoli relativi a 16 categorie merceologiche.

Per quanto riguarda i fornitori, sono state abilitate 597 imprese, molte delle quali presentano i prodotti per più categorie; c'è infatti un'alta trasversalità tra i

bandi di prodotti informatici, di ufficio e di forniture per ufficio. Per questo motivo il numero complessivo dei cataloghi disponibili è di 771.

Il popolamento del MEPA da parte dei fornitori è stato favorito dal miglioramento del processo di abilitazione, in particolare dall'utilizzo di cataloghi "facilitati". Si tratta di cataloghi in cui sono già codificati alcuni prodotti compatibili con il bando. Attraverso questo strumento, il fornitore che intende commercializzare quei prodotti deve solo inserire alcune informazioni, quali le proprie condizioni commerciali.

Per ciò che riguarda la selezione delle categorie merceologiche, essa è stata effettuata in modo da soddisfare le esigenze di acquisto di beni e servizi maggiormente diffuse nella P.A., offrendo un bilanciamento tra ampiezza (varietà delle tipologie di beni/servizi) e profondità (assortimento di prodotti/servizi nell'ambito della stessa tipologia) di gamma.

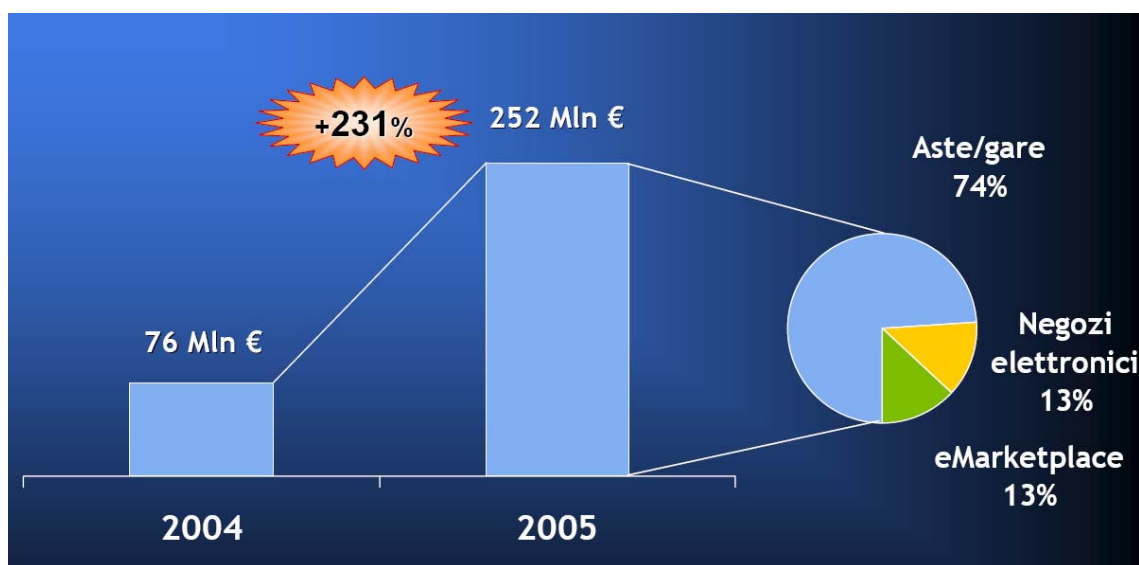
CAPITOLO QUINTO

UN PIANO DI FATTIBILITÀ PER LA PROVINCIA DI COSENZA

5.1 La situazione attuale

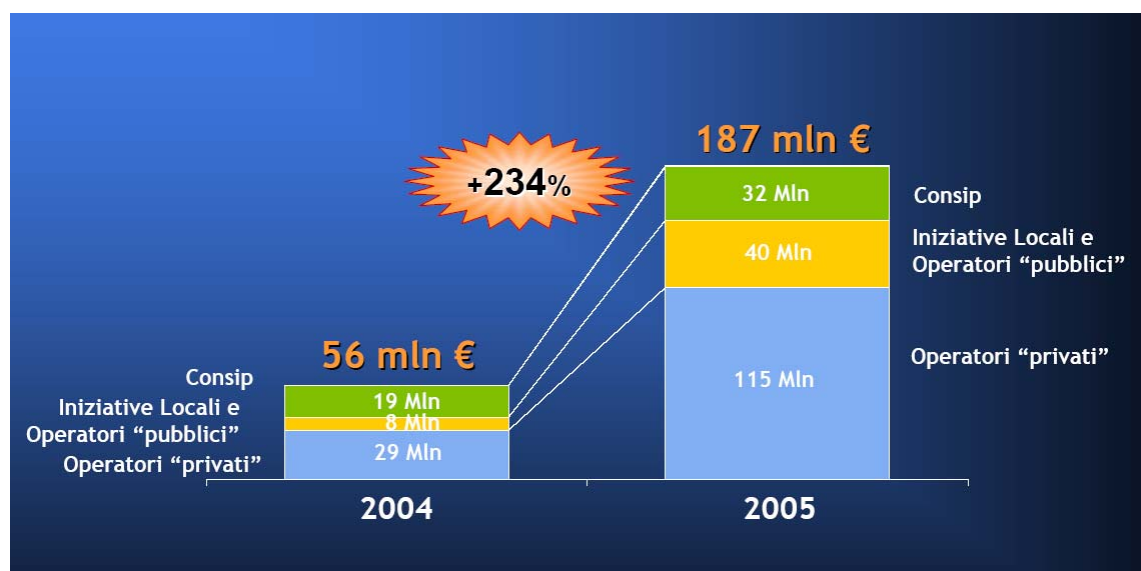
La pubblica amministrazione utilizza ancora poco Internet come canale di acquisto di beni e servizi. È quanto emerge dall'osservatorio della School of Management del Politecnico di Milano, un laboratorio d'analisi dedicato al mercato B2B e alle sue evoluzioni in seno all'amministrazione italiana.

La quota di spesa riservata all'approvvigionamento on-line registra comunque tassi di crescita che lasciano prevedere una diffusione più decisa dell'e-procurement per gli anni a venire: su oltre 103 miliardi di euro nel 2005, la PA ha comprato tramite gare d'appalto on-line (e-sourcing) o servendosi di siti di commercio elettronico per un totale di 252 milioni di euro. Una cifra ancora modesta, se si considera la spesa complessiva, ma un balzo in avanti del 231%; infatti si è passati dai 76 milioni di euro del 2004 ai 252 del 2005, di cui il 74% destinato alle aste on-line, il 13% ai negozi elettronici ed il 13% al Marketplace.



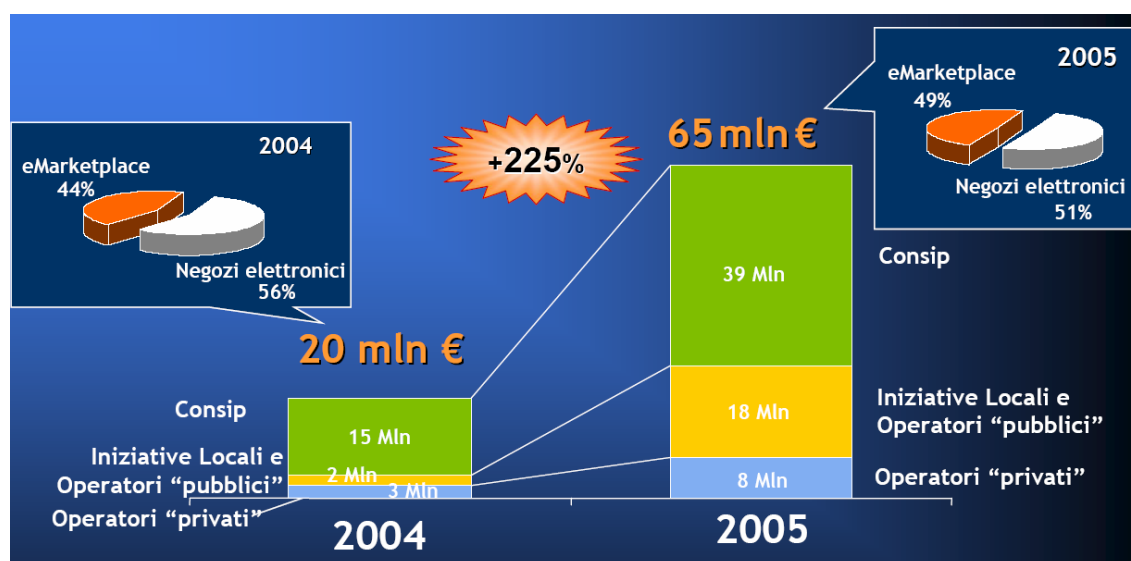
Fonte: www.osservatori.net

Le aste on-line hanno registrato un incremento del 234%, passando dai 56 milioni del 2004 ai 187 milioni del 2005, spesi in acquisti di beni (materiale informatico ed elettronico, arredi, cancelleria, vestiario) e servizi (energia, servizi di noleggio, servizi di pulizia, servizi finanziari, ristorazione ecc.).



Fonte: www.osservatori.net

I volumi di acquisto effettuati con il Marketplace e i Cataloghi elettronici segnano, invece, una crescita del 225%, dai 20 milioni del 2004 ai 65 milioni del 2005.

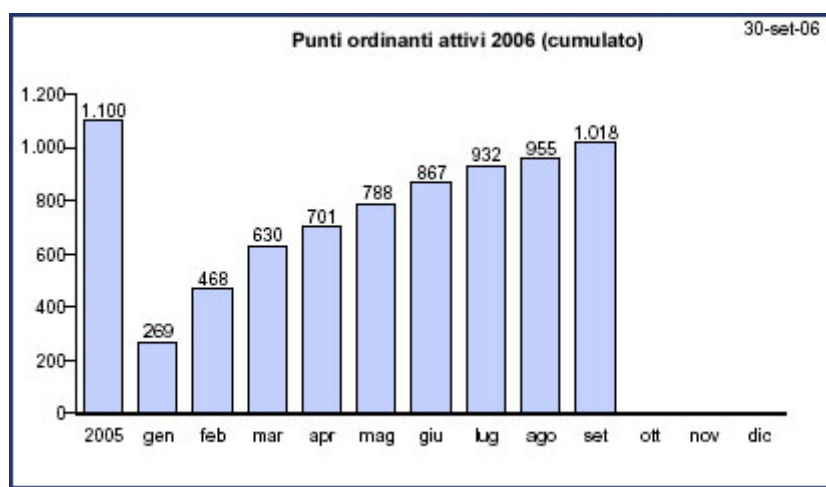


Fonte: www.osservatori.net

Nel 2006 la tendenza è ancora in aumento, specie per quanto riguarda il mercato elettronico.

Si stimano, infatti, 3.724 utenti registrati, di cui 1.018 attivi nel 2006, punti ordinanti cioè che hanno effettuato almeno un acquisto sul Mercato Elettronico nell'anno in corso.

I punti ordinanti attivi nell'anno sono cresciuti, rispetto allo stesso periodo del 2005, del 33% e sono suddivisi tra Enti Locali (46%), Università e Istruzione (23%), Stato (21%) e Sanità (10%).



I fornitori abilitati a offrire i propri articoli sul Mercato Elettronico, alcuni su tutto il territorio nazionale e altri in ambiti locali definiti, arrivano, invece, a quota 821, per un totale di 1.066 cataloghi.

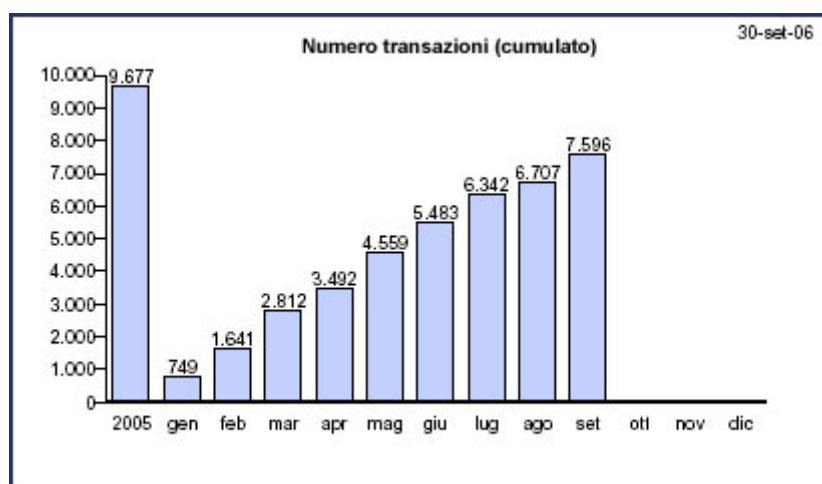
È stato quantificato che, dall'attivazione del cosiddetto "MEPA", il valore degli acquisti effettuati sul sistema ha raggiunto 59 milioni di euro. Una cifra che rende il Mercato Elettronico un caso avanzato di utilizzo dell'e-Procurement nell'ambito della P.A. a livello europeo.

Passando ai prodotti presenti sul catalogo, sono suddivisi in 19 diverse categorie merceologiche, per un totale di più di 217.000 articoli. Le categorie con il maggior numero di articoli sono quella relativa alle Forniture per ufficio e l'ICT. E sono anche le più "gettonate": l'ICT rappresenta il 75% del valore del totale degli acquisti effettuati sul Mercato Elettronico e le Forniture per ufficio il 21%.

Alcune tipologie di beni e servizi (metaprodotto) sono disponibili solo in aree geografiche limitate ma, rispetto allo scorso anno, quelli offerti da almeno cinque fornitori sul 50% del territorio nazionale sono aumentati del 20%. Rispetto al 2005 si è, infatti, verificato un continuo ampliamento e aggiornamento dei cataloghi ed è stata migliorata la distribuzione geografica dei fornitori per poter soddisfare la crescente domanda delle P.A.

CATEGORIA	% ARTICOLI
Forniture per ufficio	44%
ICT	29%
Servizi	12%
Sanità	7%
Altri beni	8%

La crescita del Mercato Elettronico è confermata anche dal numero di transazioni che, da gennaio a settembre 2006, hanno raggiunto quota 7.596, con un valore complessivo di più di 21 milioni di euro. Un incremento significativo, rispetto al 2005, si è registrato soprattutto tra le Amministrazioni della Sanità, arrivando al 23% del valore del transato del 2006.



Nel 2006 (gennaio - settembre) l'87% delle transazioni sono state effettuate tramite OdA e il 13% tramite RdO, anche se, considerando il valore delle transazioni, questo è determinato per il 61% dalle RdO, e per il 39% dalle OdA.

Questo dato testimonia che la Richiesta di offerta, con la possibilità che ne consegue di personalizzare i beni / servizi offerti, è utilizzata per transazioni di maggior valore e complessità.

5.2 Dalla centralizzazione alla decentralizzazione del sistema di e-procurement

Come già visto in precedenza, dal 2003 la situazione del procurement in Italia è mutata radicalmente: allontanandosi da un modello vincolante di catalogo elettronico centralizzato, le agenzie pubbliche scelgono i fornitori e gli strumenti IT che rispondono alle proprie esigenze. Le amministrazioni comunali e regionali più dinamiche, infatti, hanno sviluppato la propria agenzia di procurement, cioè una versione locale di Consip, e nuovi portali che forniscono centri commerciali basati sul web, aste basate sul web e altri servizi relativi al procurement e al marketing sempre basato sul web. In questo contesto, la Consip offre alle agenzie di stato e locali, servizi di consulenza e soluzioni personalizzate per il project management e lo sviluppo IT.

Questo passaggio da un sistema di procurement centralizzato a uno decentralizzato non è derivato da una radicale devoluzione del procurement alle agenzie locali e regionali, né è stato il risultato degli spinoff tecnologici a livello di agenzie. La tecnologia è l'unico elemento della trasformazione attuale del public procurement, costituito da un insieme di scelte di leggi, policy, tecnologie, processi di gestione e di alcuni risultati non previsti o almeno non attribuibili alla leadership utilizzata. Ciò che rende innovativo il caso italiano è il modo in cui le parti coinvolte nella riforma, cioè i responsabili delle decisioni, i dirigenti e il personale della Consip, i dirigenti pubblici e i fornitori, hanno appreso dall'esperienza che il percorso verso un procurement migliore è più complesso di quanto previsto.

Nei primi due anni di applicazione del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica, la Consip lanciò gli Accordi Quadro Nazionali (AQN) attraverso i collegamenti basati sul Web e il catalogo elettronico. I collegamenti basati sul Web venivano utilizzati per gli AQN in vigore non attraverso il catalogo elettronico, ma attraverso le procedure tradizionali di procurement. I collegamenti basati sul Web miravano, quindi, a informare le agenzie acquirenti delle forniture disponibili a livello nazionale.

Quando gli AQN aumentarono di numero e in copertura delle categorie di beni e servizi, il catalogo elettronico divenne il metodo preferito. Era utilizzato per rendere subito disponibili gli ultimi accordi della Consip per le forniture nazionali alle agenzie acquirenti.

Il catalogo elettronico implicava poco lavoro di coordinazione e transizione, senza la necessità, quindi, di personalizzare lo strumento in base alle esigenze specifiche. Inoltre, era compatibile con gli accordi tradizionali sul procurement delle agenzie pubbliche e facilmente adottabile. Le agenzie pubbliche potevano accedere al catalogo su Internet, selezionare l'articolo desiderato e specificare la quantità desiderata al prezzo fissato negli AQC come negoziato dalla Consip. Ciò spiega perché i legislatori ne richiedevano l'adozione obbligatoria per tutte le agenzie pubbliche.

Il catalogo elettronico, ovviamente, era meno compatibile con le richieste sempre più sofisticate di servizi integrati e attrezzature high-tech, ad esempio la gestione delle risorse, gli strumenti di diagnostica e le forniture per la ricerca scientifica. In tali circostanze, lo strumento non si prestava più a un utilizzo flessibile, personalizzato in base al contesto.

Per personalizzare il supporto, la Consip ha sviluppato le aste on-line e il marketplace elettronico⁵⁰.

Un altro fattore che ha influenzato la trasformazione del government procurement in Italia riguarda quelle regole e norme relative all'impostazione dell'ambiente di autorizzazione a livello nazionale ed europeo. La questione principale relativa alla guida e al supporto dei dirigenti pubblici nell'utilizzo delle nuove pratiche di procurement è rappresentata dal processo di autorizzazione che

⁵⁰ Vedi Cap. IV

determina se le pratiche sono condotte in conformità con le norme per i contratti pubblici.

Le sfide legali possono anch'esse porre alcuni ostacoli alla comunità dei fornitori, che devono combattere con un 'labirinto di norme per il procurement', con i governi centrali, regionali e locali, tutti con le proprie regole e alcuni addirittura in conflitto con le proprie agenzie.

In realtà, le questioni legali in merito all'utilizzo degli strumenti IT per il government procurement sono molto complesse; l'Italia regola le assegnazioni dei contratti di procurement con regole formali, con uno status legale.

Il problema principale della norma sul procurement nazionale riguarda il raggiungimento del valore della moneta nel procurement. Ciò richiama una serie di aspetti da considerare.

Primo, è necessario garantire che i beni, le opere o i servizi acquistati siano conformi ai requisiti. Ad esempio, se è importante, da un lato, che il sistema IT sia in grado di gestire tutte le informazioni rilevanti con la rapidità richiesta, è anche importante che il denaro non venga sprecato per caratteristiche non necessarie.

Secondo, il valore della moneta implica che i requisiti specificati vengono ottenuti in base ai migliori termini possibili. Ciò non vuol dire necessariamente il prezzo più basso: i costi dell'intero ciclo, i costi di esecuzione, la manutenzione e così via, sono altrettanto rilevanti, così come le considerazioni non finanziarie quali la qualità del prodotto o la consegna del servizio. Infine, tutto ciò implica che il contraente scelto abbia le capacità finanziarie e tecniche per adempiere al contratto in base ai termini stabiliti.

Tuttavia, altri obiettivi quali la competizione, la pubblicità, l'integrità e la trasparenza hanno ricevuto una sempre maggiore attenzione, in particolare con l'introduzione dei servizi IT nel government procurement.

Sembra, inoltre, che gli aspetti procedurali sollevino una notevole preoccupazione per la legalità delle operazioni di e-procurement. Infatti, tutte le misure di sicurezza antitrust e anti-mafia, così come tutte le garanzie per la pubblicità, la trasparenza e l'integrità nelle aste pubbliche, sollevano una serie di problemi relativi alla sicurezza che diventano il centro del procurement. Ad esempio, nella fase obbligatoria degli AQN, le preoccupazioni per la competizione,

la corruzione e l'attività criminale emersero tra tutte le preoccupazioni per la centralizzazione, l'efficienza amministrativa, i costi, la scelta del fornitore e la flessibilità, mettendo in discussione la legalità e l'efficienza degli AQN eseguiti mediante il catalogo elettronico. Inoltre il favoreggiamento delle grandi società rispetto alle PMI, rappresentò un altro problema che portò alla sospensione degli AQN nel 2004.

Un altro importante fattore che è stato determinante ai fini della trasformazione del public procurement in Italia è il modo in cui le amministrazioni pubbliche gestiscono le nuove procedure di acquisizione. La gestione, infatti, è fondamentale per il successo dei progetti di e-procurement; una tale enfasi della gestione è giustificata praticamente perché i dirigenti si trovano in una posizione migliore per poter modificare le pratiche di gestione rispetto alle condizioni esterne all'organizzazione.

La funzione di gestione comprende sia aree generiche che specifiche. Le funzioni di gestione generiche comprendono la gestione dei progetti, la pianificazione strategica e la misurazione delle prestazioni; queste garantiscono un'adatta pianificazione ed esecuzione dei processi di acquisizione. Le funzioni specifiche comprendono il modo in cui i dirigenti eseguono diversi cicli di procurement come se fossero collegati alle dinamiche di procurement delle agenzie specifiche. Ad esempio, i ricercatori che lavorano nei laboratori hanno costante bisogno di reagenti chimici. I reagenti chimici, però, non possono essere acquistati e immagazzinati in grandi quantità poiché non hanno una lunga durata. Ciò implica che l'impiegato del procurement che lavora per i laboratori chimici deve sviluppare un sistema di procurement che soddisfi queste esigenze.

In effetti, il problema principale della trasformazione del procurement nelle agenzie pubbliche riguarda la scarsa qualifica del personale addetto ai processi di acquisizione. Gli impiegati mediamente qualificati, che sono, in media, più anziani e addetti a lavori di minor importanza, limitano notevolmente il cambiamento nelle operazioni di procurement. La mancanza attuale di personale da impiegare nel settore degli acquisti è collegata all'arresto nelle assunzioni che il governo ha stabilito nel 2002 come misura per ridurre il bilancio che però influenzò negativamente l'aspetto morale e le motivazioni, sminuendo il senso del progetto.

Inoltre è da considerare che tra gli impiegati pubblici gli 'acquirenti', tra i vari profili esistenti nell'amministrazione, godono di una reputazione relativamente sfavorevole; una conseguenza di questa percezione è che l'acquisto non è considerato come un'attività importante delle agenzie pubbliche come nel settore privato. Quindi, i requisiti per l'acquisto non sono diretti verso le pratiche commerciali e i dipendenti pubblici e quindi le agenzie pubbliche non considerano il 'punto di vista del consumatore' quando scelgono e acquistano beni e servizi per l'amministrazione.

Per quanto riguarda le pratiche specifiche del procurement, l'esperienza degli AQN ha dimostrato che le agenzie pubbliche o acquistano tutti i beni e servizi o niente, producendo in questo modo risultati inutili e improduttivi. L'acquisto, al contrario, deve essere selettivo, con lo scopo di raggiungere un punto strategico per determinare il tipo e il livello dell'acquisizione di beni e servizi. Questo richiederebbe ai dirigenti pubblici di comprendere le proprie esigenze strategiche e identificare il fornitore che le possa soddisfare. Un altro problema riguarda la determinazione di un bilancio inferiore a quello necessario per le spese di procurement, che implica un aumento dei costi. Gli aumenti dei costi nascondono le spese informali e invisibili causate dalla mancanza di sourcing competitivo.

La principale debolezza amministrativa è rappresentata dalla mancanza di meccanismi per il controllo dei contraenti e l'assenza di una cultura della gestione delle prestazioni. La conoscenza della gestione delle relazioni contrattuali, invece, consente ai dirigenti pubblici di anticipare alcuni problemi potenziali, quali la scarsa qualità del servizio e la non risposta alle richieste di servizi. L'unico modo in cui i dirigenti possono accertarsi della capacità di un fornitore è quello di condurre delle ricerche di mercato. Tuttavia, le agenzie pubbliche sottovalutano comunemente le risorse e i tempi della ricerca dei fornitori di servizi. In questo ambito, la Consip offre il vantaggio delle ricerche di mercato sistematiche, che raccolgono informazioni importanti nel tempo. Le competenze tecniche dello staff della Consip trasformano la comprensione del mercato in una fonte di informazioni preziose sulla qualità, sul prezzo e sull'evoluzione delle forniture del mercato.

La maggior parte delle agenzie pubbliche mantiene stretti rapporti con i fornitori tradizionali che operano sui mercati locali. Ad esempio, per acquistare

materiale di cancelleria giorno per giorno, le unità di acquisto si rivolgono al negozio vicino con cui hanno sviluppato un rapporto di fiducia nel tempo. È molto improbabile che queste unità conducano una ricerca di mercato per cercare l'offerta più competitiva. Le forniture essenziali per i grandi uffici è probabile che vengano cercate attraverso una più accurata ricerca di mercato. In maniera interessante, nell'acquisto di beni e servizi, i dirigenti pubblici intervistati hanno dimostrato una maggiore consapevolezza dei costi e delle esigenze della propria agenzia, confrontando regolarmente le condizioni contrattuali dei fornitori locali con quelle negoziate dalla Consip per le forniture nazionali. Tuttavia, è chiaro che tra le agenzie pubbliche non esiste alcun incentivo per la creazione di prestazioni migliori a costi inferiori nelle operazioni di procurement.

Per garantire un buon rapporto, sia l'agenzia che i fornitori devono rispettare i principi basilari dei rapporti, effettuando le dovute modifiche, mantenendo le relazioni operative e comunicando frequentemente. Le agenzie pubbliche devono comunicare le proprie esigenze e preoccupazioni in modo tale che le richieste di servizi e i cambiamenti possano essere integrati nelle successive revisioni e aggiornamenti nella consegna dei servizi. In altre parole, dovrebbe essere in vigore un sistema di gestione delle prestazioni che si occupi delle questioni relative alla determinazione del prezzo, ai pagamenti, alla garanzia, alla risoluzione delle dispute e alla sicurezza. Lo strumento principale della gestione delle prestazioni è l'uso dei contratti a livello di servizi che descrivono il tipo e l'ambito di servizio fornito, della disponibilità del servizio e delle misurazioni delle prestazioni. Un contratto di servizi crea una certa flessibilità perché la priorità del servizio e le esigenze possono cambiare e le clausole penali vengono contestate quando la qualità del servizio non viene mantenuta e la determinazione del prezzo non è chiara per la quantità del servizio consegnata.

A causa della rapida diffusione dei nuovi modelli di e-procurement nelle agenzie a livello locale, i dirigenti pubblici dovranno misurarsi con la realtà della gestione dei contratti. Per le agenzie più deboli, tuttavia, è necessario un grande sforzo per la creazione di funzioni personalizzate.

Il modello centrale degli AQN è stato, inoltre, criticato per aver limitato la competizione delle grandi aziende in grado di offrire le forniture nazionali, rispettando le specifiche dei prodotti stabilite dalla Consip a livello nazionale.

Presumibilmente, il sistema stava escludendo le piccole aziende, poiché queste non erano qualificate a proporre offerte per i grandi contratti pubblici. Quindi, si sollevarono una serie di problemi in merito all'equità e all'uniformità.

I costi della conformità alle norme sul government procurement impediscono alle piccole aziende di proporre offerte; il costo di un'offerta regolare per i progetti di e-procurement, infatti, può essere proibitivo a causa dell'importante investimento nella transizione del servizio e della determinazione dell'impiego del capitale. Allo stesso tempo, le piccole aziende non sono a conoscenza dei canali giusti per proporre offerte pubbliche di successo. Inoltre, il governo generalmente paga i contratti alla consegna e senza anticipi. Ciò impedisce alle piccole aziende di proporre le proprie offerte per i contratti pubblici, poiché non hanno riserve economiche sufficienti. Infine, il governo in Italia paga i fornitori con un considerevole ritardo, il che elimina un altro gruppo di potenziali piccole aziende offerenti.

Quanto appena affermato, conferma che la competizione affrontata dalle aziende in grado di proporre offerte per i contratti pubblici è più ristretta di quanto si pensi. I prezzi e la qualità di beni e servizi forniti dal governo, quindi, offrono scarsi margini di competizione. Tuttavia, le grandi aziende spesso vendono i propri prodotti di qualità inferiore al governo perché lo considerano un cliente meno esigente rispetto alle aziende private. I ritardi del governo nei pagamenti dei fornitori, inoltre, fa sì che questi cerchino altri contratti con i clienti privati. Questi contratti rendono difficile per i fornitori rispettare i contratti pubblici. Tutti questi fattori si aggiungono a una serie di disincentivi e a un processo di "selezione avversa" tra le aziende che fanno offerte per i contratti pubblici, aggiudicandoseli.

Così, il problema della qualità e dei costi nel public procurement non è collegato necessariamente alla dimensione delle aziende che vendono i propri prodotti al governo. Al contrario, diversi fattori fanno sì che i fornitori statali vendano i propri beni e servizi di qualità inferiore o a costo maggiore. Il risultato finale è lo stesso disincentivo per la qualità che si verifica, per diversi motivi, per le

piccole aziende che condividono una piccola parte del mercato pubblico. Le aziende più piccole possono, a loro volta, non produrre esattamente quanto richiede il governo e possono richiedere più assistenza, ma considerare allo stesso tempo il governo come un cliente perché mancano delle alternative di mercato, di cui dispongono invece le grandi aziende.

5.3 Analisi di alcune esperienze attivate

Le procedure telematiche di acquisto si sono sviluppate in modi differenti in ambito locale, tenendo conto delle criticità territoriali e delle singole realtà amministrative. Le esperienze illustrano un panorama composito quanto alla soluzione e-procurement adottata, alla tipologia di amministrazione, alla scelta strategica e alle risorse a disposizione.

Si passa, ad esempio, da interventi di riorganizzazione interna, alla sperimentazione di singole procedure telematiche di acquisto (aste on-line, marketplace), fino ad esperienze di utilizzo completo di strumenti di e-procurement oramai a regime.

Dal punto di vista delle soluzioni tecnologiche impiegate, le esperienze variano dall'impostazione di soluzioni personalizzate, costruite ad hoc, al ricorso a soluzioni presenti sul mercato con caratteristiche di sicurezza ed efficacia consolidate.

Un ulteriore elemento di differenziazione tra i vari sistemi adottati è costituito dall'ampiezza dei servizi offerti dalla soluzione e-procurement implementata, spaziando dal sistema di appalti on-line della Provincia di Mantova e a quello delle gare e del marketplace della Provincia di Napoli, fino a giungere alla creazione di veri e propri portali per gli acquisti a livello regionale (come nel caso della Regione Piemonte, tramite il CSI Piemonte, la piattaforma digitale della Provincia di Salerno e della Provincia di Crotone).

Anche dal punto di vista della tipologia di finanziamento dell'investimento in tecnologia applicata all'innovazione del processo di acquisto, si evidenziano situazioni diverse tra le varie amministrazioni. Si va dall'utilizzo di risorse interne,

al finanziamento di soggetti esterni come nel caso di progetti finanziati dall'Unione Europea (es., Provincia di Salerno), e di altri finanziati con Fondi nazionali.

Tra gli interventi di innovazione organizzativa più interessanti troviamo la scelta di accentramento della funzione acquisti della Provincia di Pisa, del Comune di Campobasso e del Comune di Udine. Nella strada verso l'innovazione delle procedure di acquisto di beni e servizi, altra importante soluzione organizzativa adottata con frequenza consiste nell'aggregazione degli enti appartenenti ad un territorio, per far leva sul volume degli acquisti e ottimizzare i costi di fornitura, come nel caso di eccellenza della Provincia di Mantova.

Gestione degli acquisti sotto diversi aspetti con obiettivi comuni di razionalizzazione della spesa, snellimento delle procedure e riduzione dei tempi delle forniture, miglioramento della qualità dei beni e servizi acquistati sono i risultati raggiunti dalle agenzie pubbliche.

Questa la sintesi delle interessanti esperienze di innovazione delle amministrazioni locali di seguito descritte.

5.3.1 Il Progetto SIEP: la Provincia di Salerno come polo di eccellenza per l'innovazione nella pubblica amministrazione regionale

Questo case study illustra il sistema di e-procurement (SIEP) implementato dalla provincia di Salerno. Il SIEP propone un approccio innovativo che si allontana dal modello di e-procurement nazionale della Consip. Invece di centralizzare gli acquisti, escludere i piccoli fornitori locali e imporre prodotti standardizzati, cataloghi rigidi e soluzioni sorpassate lontane dalle esigenze specifiche dei clienti e delle aziende pubbliche locali, il SIEP crea un marketplace locale dal basso verso l'alto trasferibile a livello regionale. Il SIEP garantisce risparmi di tempo e denaro per le agenzie pubbliche rafforzando allo stesso tempo i rapporti trasparenti e a costi convenienti con le aziende locali.

Il progetto SIEP si inserisce nell'ambito delle azioni promosse dalla Regione Campania per l'attuazione della Società dell'Informazione (misura 6.2 del P.O.R. Campania 2000/2006), ed è cofinanziato dall'Unione europea, Stato e Regione, nel

pieno rispetto della normativa italiana in materia di gare telematiche (artt. 9 e 10 del DPR n. 101 del 4/04/2002) e di protezione dei documenti attraverso firma digitale (art. 24 del DPR n. 445 del 28/12/2000). Il valore dell'investimento complessivo supera il milione di euro.

Il progetto è stato implementato prima nella provincia di Salerno, coinvolgendo 158 comuni per poi estendersi a tutta la regione Campania (cioè, Napoli, Caserta, Avellino e Benevento), i comuni e le agenzie locali. Il SIEP mira a garantire la trasparenza, un sistema di ordini più rapido, un risparmio di denaro e di tempo per tutti i processi di procurement, promuovendo una più ampia scelta di fornitori per le agenzie pubbliche e utilizzando le aziende locali.

A differenza dell'esperienza della Consip, che non coinvolge le agenzie pubbliche locali né le piccole e medie aziende nella scelta dei fornitori, il SIEP intende coordinare i 158 comuni appartenenti alla provincia di Salerno nel processo di e-procurement. Lo scopo è quello di creare un marketplace attraverso le associazioni dal basso verso l'alto della domanda di procurement delle amministrazioni pubbliche locali mediante un processo on-line di offerta pubblica. Le agenzie pubbliche locali inizieranno a condividere esigenze e processi, evitando l'imposizione dall'alto della Consip di prodotti, soluzioni, prezzi, tempi e procedure standard.

La provincia di Salerno ha tenuto una serie di incontri con i funzionari del procurement in tutti i comuni per stipulare un accordo sulle procedure di procurement e formare i funzionari pubblici sulla gestione delle operazioni elettroniche. Inoltre, è stato distribuito un questionario on-line per raccogliere le richieste specifiche sul procurement e adattare il sistema alle esigenze dei clienti. Lo scopo è quello di dare potere alle amministrazioni comunali e raccogliere importanti informazioni per realizzare un sistema di e-procurement personalizzato.

Il SIEP offre tre vantaggi principali: garantisce la trasparenza delle procedure on-line, poiché tutte le operazioni di procurement sono certificate elettronicamente; consente una notevole riduzione dei tempi e la distribuzione delle stesse informazioni a tutti i partecipanti; infine, il risparmio sui costi viene ottenuto mediante la scelta delle migliori forniture pubblicizzate in Internet, il che porta a un sistema di procurement più affidabile.

La sfida del SIEP consiste non solo nel garantire un coordinamento continuo di 158 comuni, ma anche nella gestione delle differenze esistenti tra questi comuni. Ad esempio, l'amministrazione comunale di Cava dei Tirreni comprende 80.000 abitanti, mentre il comune di Serramezzana ne ha solo 400. Senza dubbio, il primo presenta esigenze, modelli di acquisto e propensioni all'innovazione completamente diversi dal secondo. La gestione di queste differenze è fondamentale per impostare un sistema di e-procurement dal basso verso l'alto in cui l'amministrazione pubblica non impone più un prezzo e un prodotto, ma sviluppa un processo orientato al mercato basato sulla trasparenza e sul rispetto delle regole.

Le imprese fornitrici e le amministrazioni pubbliche campane possono accedere alla piattaforma SIEP, rispettivamente per la registrazione al sistema e per procedere agli acquisti di beni e servizi, attraverso il sito <http://siep.provincia.salerno.it>

5.3.2 Provincia di Mantova. Acquisti on-line, un progetto di successo

La Provincia di Mantova è tra le amministrazioni più avanzate nell'utilizzo di nuove modalità di acquisto. Gli investimenti di questi anni hanno portato l'ente tra i casi di buone pratiche innovative nel panorama nazionale. È in un quadro di innovazione generale dell'ente che rientra il Progetto "Acquisti on-line" iniziato in via sperimentale alla fine del 2002.

Il progetto si innesta, come già detto, nella più generale strategia di implementazione di servizi in ambiente web (es. Sistema Informativo Lavoro, Centro di Catalogazione Bibliotecaria, Sistema Informativo Territoriale, ecc.) rivolti ai cittadini e alle imprese e con l'obiettivo di sviluppo del principio della sussidiarietà nei confronti degli enti locali del territorio provinciale, in considerazione del ruolo di ente di promozione e coordinamento attribuito alla provincia.

Per la realizzazione del progetto, l'ente ha provveduto prioritariamente alla ridefinizione dei ruoli all'interno della struttura organizzativa con assegnazione di compiti diversi, tenendo conto delle professionalità esistenti all'interno.

Successivamente, per favorire l'approccio al sistema da parte della struttura interna e degli uffici operativi dei vari enti convenzionati, è stato individuato il Settore Patrimonio, Provveditorato e Contratti quale struttura organizzativa referente della gestione del sistema, che si occupa della tenuta dell'albo telematico, di fornire indicazioni tanto alle ditte quanto agli uffici interessati alle problematiche connesse alla fase di iscrizione e abilitazione, alla verifica dei settori merceologici di interesse e alla gestione delle gare telematiche

Il progetto nasce dall'esigenza di snellire i procedimenti, nell'ottica di rendere economica, efficiente e trasparente l'azione amministrativa.

La Provincia di Mantova, dopo aver regolamentato al proprio interno la materia, ha strutturato il progetto ponendosi come ente capofila e di coordinamento di un progetto sperimentale per la gestione di un servizio di gare on-line, per le forniture, i servizi e i lavori da affidare tramite gara ufficiosa o trattativa privata, che coinvolge nell'ambito territoriale provinciale, i comuni mantovani e gli enti che gestiscono le case di riposo.

Il sistema degli acquisti on-line consente, attraverso Internet, la gestione elettronica delle procedure di gara, dalla pubblicazione del bando fino all'aggiudicazione provvisoria. Presupposto necessario per la partecipazione alle gare on-line è l'iscrizione delle imprese interessate ad un albo telematico.

La Provincia di Mantova, riconoscendo le potenzialità offerte dal sistema delle gare telematiche, ha avviato in via sperimentale il progetto di gare telematiche per gli approvvigionamenti. Inoltre, nell'ambito delle proprie funzioni di promozione e coordinamento, la Provincia ha inteso sviluppare tale progetto coinvolgendo i comuni del territorio mantovano.

Con una convenzione stipulata con il gestore del sistema è stata creata una rete informatica unitaria per gli acquisti on-line, cui possono accedere tutti gli enti aderenti, e un albo telematico delle imprese la cui gestione è affidata alla Provincia. In particolare l'iter seguito è stato il seguente:

- approvazione di un atto di indirizzo contenente le modalità operative per gli acquisti on-line;
- individuazione del gestore del sistema informatico;

- approvazione di uno schema di convenzione con i comuni che intendono aderire;
- pubblicazione del bando di abilitazione per la creazione dell'albo telematico;
- revisione dell'atto di indirizzo, prevedendo il ricorso alle gare telematiche, anche nelle ipotesi di gare sopra la soglia comunitaria, e per l'affidamento di lavori limitatamente a quelli da eseguire in economia mediante cottimi fiduciari ed alla trattativa privata per i quali la normativa prevede la procedura della gara informale;
- pubblicazione di un nuovo bando di abilitazione con aggiornamento delle categorie merceologiche inserite nell'albo telematico, per consentire, così, l'implementazione del sistema delle gare telematiche;
- implementazione del progetto, con coinvolgimento delle strutture che gestiscono le case di riposo operanti sul territorio mantovano;
- pubblicazione di un ulteriore nuovo bando di abilitazione con aggiornamento delle categorie merceologiche inserite nell'albo telematico per rendere possibile l'estensione del sistema delle gare telematiche anche agli enti che gestiscono le case di riposo.

Il progetto si articola nelle seguenti fasi.

Attività già realizzate

1. Individuazione degli obiettivi da raggiungere. Gli obiettivi sono quelli già indicati in precedenza. Questi obiettivi sono frutto di incontri tra le risorse umane della Provincia di Mantova, ente capofila del progetto. Questa fase ha inizio nel settembre del 2002.

2. Individuazione dei limiti strutturali del progetto. In questa fase gli obiettivi teorici individuati al livello precedente si traducono in strumenti pratici da utilizzare nella fase operativa degli acquisti on-line.

3. Definizione degli attori del progetto. Questi sono la Provincia di Mantova e, potenzialmente, i 70 Comuni del territorio. In una prima fase di sperimentazione, biennale, solo alcuni Comuni hanno deciso di partecipare.

4. Scelta di un partner tecnologico esterno. È stata individuata la ditta Pleiade s.r.l., in quanto ha già sviluppato un sistema di base ed ha già collaborato con enti pubblici con altri progetti simili a questo. Questa fase si completa nel luglio del 2002.

5. Individuazione, con il partner tecnologico esterno, della tecnologia e della metodologia di realizzazione del servizio. Ciò ha portato alla definizione delle risorse così come illustrate in precedenza. Fondamentale è stata la possibilità di interoperabilità tra le piattaforme, la possibilità di migrare il sistema su piattaforme diverse, la fornitura di servizi ASP, l'indipendenza dal lato client limitata alla necessità di un browser.

6. Individuazione del tipo di gare gestibili dal sistema. I macro-tipi di gara sono:

- al ribasso (ad offerta palese);
- ad offerte segrete:
 - con il criterio del prezzo più basso
 - con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che a sua volta

comprende diversi tipi di gara.

La gara al ribasso è una trattativa di tipo dinamico. Con questo strumento l'ente pone in confronto diretto un numero di fornitori qualificati, i quali si troveranno a offrire prezzi sempre più competitivi per i prodotti o servizi richiesti.

Le gare ad offerta segreta on-line ricalcano completamente le analoghe trattative effettuate con i metodi tradizionali.

Le trattative ad offerta segreta possono essere aggiudicate sulla base di due criteri: criterio del prezzo più basso e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le trattative aggiudicate sulla base del prezzo sono di due tipi: trattative solo sul prezzo e trattative con valutazione qualitativa minima.

Nel caso di offerta segreta con il criterio del prezzo più basso (solo prezzo), la ditta fornitrice, dopo aver letto accuratamente le condizioni di gara, risponde inserendo via Internet nel sistema il prezzo della propria offerta.

Nel caso in cui sia necessario assicurare un'indispensabile qualità dei prodotti anche attraverso l'analisi di campioni, al fine di rispettare il principio del rapporto prezzo/qualità, l'ente può decidere di aggiudicare la gara sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

I criteri di valutazione (es. qualità della prestazione, modalità e tempi di esecuzione, durata del periodo di garanzia ecc.) vengono indicati nell'avviso di gara e/o nel capitolato.

7. Definizione del livello di interazione tra provincia e comuni. A questo livello si sono individuate le competenze di provincia e comuni. Si è scelto di riservare il ruolo di capofila alla Provincia, che gestisce l'albo telematico unico anche per conto di tutti gli enti convenzionati.

8. Realizzazione di una piattaforma web con tecnologia open-source con cui realizzare aste per acquisti on-line, personalizzazione del software base di Pleiade per implementare le esigenze del progetto, quindi, definizione delle categorie merceologiche dei fornitori, creazione dell'home page ospitata con un link nel sito della Provincia di Mantova, <http://www.provincia.mantova.it/acquisitionline>, creazione delle pagine dei singoli comuni, implementazione delle gare, ecc.. La piattaforma diviene disponibile per la sperimentazione a partire dall'ottobre 2002.

9. Adozione di un provvedimento recante "Modalità operative per gli acquisti on-line" volto a regolamentare la materia delle gare telematiche. Tale provvedimento, per la cui stesura si è tenuto conto delle disposizioni del DPR n. 101/2002 è stato predisposto tenendo conto delle esigenze specifiche della Provincia di Mantova e dei comuni mantovani interessati all'iniziativa.

10. Stesura di una convenzione tra la Provincia di Mantova e i comuni aderenti all'iniziativa.

11. Pubblicazione del bando di abilitazione per la creazione dell'albo telematico.

12. Revisione dell'originario atto di indirizzo prevedendo il ricorso alle gare telematiche anche nelle ipotesi di gare sopra la soglia comunitaria e per l'affidamento di lavori, limitatamente a quelli da eseguire in economia mediante cottimi fiduciari ed alla trattativa privata per i quali la normativa prevede la procedura della gara informale;

13. Pubblicazione di un nuovo bando di abilitazione con aggiornamento delle categorie merceologiche inserite nell'albo telematico per tener conto dell'implementazione del sistema delle gare telematiche;

14. Implementazione del progetto, con coinvolgimento delle strutture che gestiscono le case di riposo operanti sul territorio mantovano;

15. Pubblicazione di un ulteriore nuovo bando di abilitazione con aggiornamento delle categorie merceologiche inserite nell'albo telematico per tener

conto dell'estensione del sistema delle gare telematiche anche agli enti che gestiscono le case di riposo.

Attività che si prevede di realizzare

Si intende promuovere l'acquisto di beni e servizi in forma aggregata tra una pluralità di enti locali, creando una sorta di centrale degli acquisti.

Dopo un primo periodo di sperimentazione, il sistema si è sviluppato quale sistema usuale per gli approvvigionamenti e proprio in questo senso la Provincia sta elaborando un progetto per la promozione dell'acquisto di beni e servizi in forma aggregata tra una pluralità di enti locali, creando una sorta di centrale degli acquisti. In altre parole si costituirà un gruppo di lavoro ed un singolo ente gestirà la procedura dall'indizione sino all'aggiudicazione anche per conto di altri, sulla base di specifiche convenzioni. È indubbio che numerosi saranno i vantaggi previsti: dall'acquisizione dei beni a condizioni estremamente vantaggiose al risparmio di risorse umane e strumentali derivanti dalla gestione di un'unica procedura in luogo di tante gare.

Vantaggi conseguiti

Tra i vantaggi rilevati la Provincia ha registrato rilevanti risparmi in termini economici. Il risparmio complessivo per l'anno 2003 è stato pari a euro 251.806,47 su 21 gare per importi a base d'asta complessivi di euro 780.294,49. I risparmi sono stati rilevati fino al 20.11.2003, prendendo in considerazione i risultati delle gare telematiche effettuate. Per alcune gare l'importo posto a base d'asta è stato quello delle convenzioni stipulate da Consip. Sono in corso di svolgimento altre gare.

Altro importante miglioramento concreto è da individuarsi nella creazione di una rete tra diversi enti pubblici operanti sul territorio della provincia, volta alle acquisizioni telematiche di beni e servizi o all'affidamento telematico di alcune tipologie di lavori pubblici. Il primo passo è stato quello di creare un unico albo telematico, utilizzato dalla Provincia di Mantova e dagli enti convenzionati, dove le imprese qualificate possono iscriversi. Questi i principali vantaggi rilevati.

• Per le ditte:

– con un'unica iscrizione la ditta ha la possibilità di partecipare a tutte le gare telematiche attivate da tutti gli enti aderenti al sistema, nella categoria merceologica di interesse. L'inserimento nell'albo telematico tra i soggetti abilitati, suddivisi per

categoria merceologica, permetterà infatti di avvisare automaticamente per ogni nuova gara tutte le aziende che hanno i requisiti per parteciparvi;

– per la partecipazione alle singole gare telematiche non sarà più necessario presentare specifiche domande di partecipazione. Durante il periodo di validità dell'iscrizione pari a 24 mesi, la richiesta di iscrizione all'albo telematico e la successiva abilitazione sostituiscono tutte le richieste di partecipazione alle gare stesse;

– durante lo svolgimento della gara le procedure sono semplificate dal momento che l'offerta economica e tecnica viene presentata telematicamente, con conseguente riduzione di tempi e costi e garanzia di maggiore trasparenza delle procedure.

- Per le stazioni appaltanti:

– possibilità di disporre di un albo telematico con numerose imprese registrate: al 4.12.2003 le imprese abilitate risultano essere 438 (in corso di abilitazione altre 59). Il vantaggio è particolarmente significativo per i piccoli enti che singolarmente non sarebbero in grado di suscitare l'interesse di altrettante ditte e che, oltretutto, non devono accollarsi le procedure di abilitazione, affidate esclusivamente alla Provincia di Mantova quale ente capofila;

– eliminazione degli adempimenti relativi alla fase di ammissione alla singola gara: infatti l'iscrizione all'albo telematico, a seguito di processo di abilitazione, consente all'impresa di partecipare a tutte le gare successivamente indette nella specifica categoria merceologica alla quale risulta iscritta;

– eliminazione di una serie di operazioni necessarie per il corretto espletamento delle procedure di gara tradizionali, quali il ricevimento e la custodia dei plichi delle offerte, la verifica del rispetto dei termini e delle modalità di presentazione delle stesse. Il sistema consente, infatti, di ricevere le offerte esclusivamente per via telematica, da parte delle imprese abilitate, nei termini e con le modalità indicate nel bando di gara. Le offerte così pervenute rimarranno anonime e segrete fino alla scadenza del termine di presentazione e verranno “aperte” elettronicamente solo dopo tale termine;

– conseguimento di risparmi anche in termini economici, come si può evincere dai risultati ottenuti con le gare espletate. A titolo esemplificativo si cita l'asta

pubblica telematica per la fornitura di cartucce aggiudicata con uno sconto del 23% sulla base d'asta. Si precisa che la base d'asta era stata determinata utilizzando in larga parte i prezzi risultanti dalla convenzione Consip/Corporate Express;

– stimolo della concorrenza tra le imprese. Rispetto alle precedenti esperienze di analoghe gare svolte con procedure tradizionali si è registrata una maggiore partecipazione con evidenti risvolti in termini di concorrenzialità. Ciò anche perché, per ogni gara attivata, il sistema prevede una segnalazione automatica a tutte le ditte iscritte nella relativa categoria merceologica;

– garanzia di trasparenza nello svolgimento delle gare, dal momento che, qualsiasi fornitore abilitato è in grado di conoscere immediatamente, mediante l'utilizzo del sistema informatico, i risultati della gara;

– rispetto della normativa in materia di trattativa privata circa l'obbligo della preventiva indagine di mercato. Il sistema telematico consente di condurre automaticamente tale indagine tra tutti gli iscritti all'albo telematico nella categoria merceologica di interesse.

5.3.3 Comune di Campobasso. La nuova organizzazione della funzione acquisti

Il Comune di Campobasso ha avviato i primi importanti passi verso il percorso di innovazione del processo di gestione degli acquisti. L'aspetto da cui si è partiti per intraprendere la strada dell'innovazione è la componente organizzativa. La funzione acquisizione di beni e servizi del Comune, fino al 2002, era frazionata tra varie strutture operative: l'Economato curava gli acquisti minuti (in regime di economia, fino ad un valore soglia di 1.000.000 di vecchie lire) e di beni e servizi a gestione tipicamente economale (servizio pulizia e materiali di pulizia, carta, cancelleria e stampati, toner, nastri e materiali consumabili per ufficio, libri e manifesti, acquisti complementari per attività di rappresentanza, feste e manifestazioni gestite dal Comune, buoni pasto, ecc.); l'Ufficio Tecnico si occupava, oltre che, degli appalti di opere e lavori pubblici, anche degli acquisti di beni minuti per le attività di manutenzione, nonché degli appalti di servizi comunque afferenti al settore tecnico; le altre strutture dell'ente curavano la gestione diretta

delle singole procedure, quando si trattava di porre in essere acquisti di beni o servizi di una certa rilevanza (arredi, macchine, apparecchiature, servizi gestiti in appalto, etc.), che interessavano specificamente le strutture stesse. In tale contesto di competenze frazionate, l'unico momento unificante era rappresentato dalla funzione del Servizio Contratti che, intervenendo però, soltanto alla conclusione della procedura di acquisto, uniformava per lo meno le modalità di predisposizione e stipula del contratto.

Questa situazione organizzativa era fonte di diverse problematiche:

- conflitti di competenze tra dirigenti in caso di acquisti di una certa complessità che interessavano più strutture;
- produzione di atti in forme non omogenee e spesso giuridicamente viziati, stante la carenza di competenze specialistiche unificate in capo ad un unico soggetto organizzativo e conseguente elevato contenzioso con i fornitori;
- scarsa conoscenza del mercato, dei prodotti e dei fornitori da parte degli acquirenti e conseguente basso standard qualitativo e di efficienza degli acquisti.

Si pone nell'ottica di miglioramento di queste problematiche, e dell'intera struttura amministrativa dell'ente, l'istituzione del Settore Provveditorato/Economato e Contratti, operativa dal mese di luglio del 2002. A seguito di un processo di riorganizzazione complessiva dell'ente, sono state create aree dirigenziali omogenee, e all'interno di una di esse, l'Area dirigenziale n. 3 (in cui sono confluiti tutti quei servizi tradizionalmente afferenti la materia degli affari generali e del personale), è stato inserito il settore in questione.

In particolare, il settore è suddiviso in due Servizi (Servizio Contratti; Servizio Provveditorato/economato e gare), ed è gestito operativamente da un funzionario incaricato di posizione organizzativa che ha anche la responsabilità diretta del Servizio Contratti e coordina l'attività di un altro funzionario a sua volta responsabile del Servizio Provveditorato/economato e gare (provveditore/economista). Il Servizio Contratti si occupa delle attività di predisposizione e stipula di tutti i contratti dell'ente (appalti di servizi, forniture, opere o lavori, concessioni, locazioni, etc.), stipulati a seguito di procedure poste in essere da qualsiasi ufficio o servizio del Comune.

Il Servizio Provveditorato/economato, oltre alle tipiche funzioni economiche (servizi economici, cassa economica, acquisti in regime di economia, gestione del magazzino, inventario, utenze, etc.), si occupa anche della gestione centralizzata delle procedure di acquisizione (gare d'appalto, ricerche di mercato, trattative, etc.) di tutti i beni e servizi utilizzati dall'ente, agendo quale servizio di supporto nel caso in cui l'acquisto riguardi altre, specifiche strutture comunali. Le procedure di gara inerenti gli appalti di opere o lavori pubblici vengono invece espletate da un Ufficio gare specializzato posto alle dipendenze del dirigente dall'area tecnica (area n. 6).

La nuova configurazione organizzativa della funzione acquisti, gare e contratti ha consentito di risolvere gran parte delle criticità del vecchio assetto organizzativo. Non solo, ma la specializzazione professionale (procedurale e di conoscenza del mercato) che ne deriva rappresenta un significativo presupposto per lo sviluppo ulteriore della funzione acquisti, anche con l'utilizzo di modalità tecnologiche ed organizzative innovative (gare telematiche, mercato elettronico, cataloghi elettronici, gruppi di acquisto, etc.). Anche su questo versante il Comune ha compiuto i primi passi: pubblicazione su Internet di tutti i bandi di gara, utilizzo delle convenzioni Consip, revisione ed adeguamento della normativa regolamentare interna in materia di acquisti e contratti, elevazione della soglia degli acquisti in economia a 50.000 euro. È soprattutto in questo senso che il Comune intende muoversi, dopo la ristrutturazione organizzativa verso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

5.3.4 Provincia di Napoli. Il progetto Aste on-line e la sperimentazione del marketplace

La Provincia di Napoli è tra gli enti che già da tempo hanno avviato un processo di innovazione atto a migliorare e semplificare le procedure di acquisto di beni e servizi.

Dal punto di vista organizzativo, da circa un quinquennio, l'ufficio delegato all'acquisizione di beni e servizi, la Direzione Provveditorato ed Economato, ha iniziato un graduale processo di cambiamento nell'ottica della razionalizzazione dei procedimenti di acquisto e della programmazione degli stessi.

Il processo è partito nel 2001 con l'introduzione della predisposizione annuale del Piano degli approvvigionamenti e del relativo bando di pre-informazione, si è sviluppato attraverso la sperimentazione delle aste telematiche (nel corso del 2003 circa l'80% delle procedure di acquisto in economia – ovvero di importo non superiore a 50.000 euro – è avvenuto con l'utilizzo delle aste telematiche) ed è giunto nel 2004 all'implementazione del marketplace, tramite l'utilizzo di una piattaforma digitale in modalità ASP.

A livello organizzativo, l'Amministrazione Provinciale di Napoli ha optato per una scelta che privilegia l'accentramento degli acquisti (dalla programmazione all'approvvigionamento) in capo ad un'unica struttura dotata di elevate professionalità, la Direzione Provveditorato ed Economato, al fine di ottimizzare i processi di acquisto. Inoltre, a livello normativo, l'Ente si è dotato di un nuovo regolamento che, nel recepire i principi guida del DPR. n. 101/2002, costituisce un flessibile ed aggiornato strumento di supporto agli operatori del settore attraverso scelte mirate alla semplificazione delle procedure.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnologici di supporto alle nuove modalità di acquisto, il progetto Aste on-line si basa sull'utilizzo di una piattaforma telematica acquistata dall'ATI BNL Multiservizi (ora Actalis spa)/FST s.r.l. nell'anno 2002, a seguito di espletamento di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di poter ottenere un prodotto dagli elevati standard qualitativi che meglio rispondesse alle molteplici esigenze dell'Ente.

Il progetto Aste on-line della Provincia di Napoli, infatti, consiste nell'espletamento degli appalti pubblici, ovvero degli appalti di servizi (disciplinati dal D.Lgs. n. 157/95) e di forniture (disciplinati dal D.Lgs. n. 358/92) mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

Il progetto è passato attraverso diverse fasi/attività per la sua realizzazione.

Sotto l'aspetto dei profili generali, è interessante individuare le competenze dei soggetti attori:

- Provincia di Napoli – Direzione Provveditorato ed Economato: analisi del fabbisogno annuale di tutto l'Ente (con contestuale raffronto dei dati consuntivi dell'anno precedente); adozione del programma annuale di approvvigionamento; elaborazione degli atti di gara (bando, capitolato speciale d'appalto, disciplinare

d'oneri, istanza di partecipazione, schede tecniche) con individuazione della procedura più idonea a razionalizzare la spesa; assolvimento di tutti gli adempimenti collegati alle forme di pubblicità previste dalla vigente normativa; espletamento della gara con valutazione delle offerte, individuazione della ditta aggiudicataria; stipula del contratto unitamente a tutti i controlli previsti dalla vigente normativa.

Inoltre, è interessante sottolineare che la realizzazione del progetto Aste on-line rappresenta una grande opportunità per le risorse umane coinvolte all'interno dell'amministrazione. Gli "addetti ai lavori", infatti, pur avendo maturato esperienze professionali di tipo giuridico-economico, riescono, anche attraverso la collaborazione di personale interno con professionalità di tipo informatico, a costituire i veri "driver" del processo di sviluppo del territorio, ovvero riescono, anche sulla base dell'esame dei bisogni e delle attese dei soggetti presenti sul mercato, a veicolare gli strumenti di policy vigenti. Al tempo stesso non è possibile, tuttavia, nascondere che l'applicazione delle nuove tecnologie all'attività amministrativa genera a volte, anche negli operatori, momenti di incertezza determinati da una normativa non sempre completa e armonica, ma soprattutto da un fattore culturale.

- ATI BNL Multiservizi /FST: creazione e gestione della piattaforma telematica denominata E-PA(e-Procurement & Auctions) accessibile via web. La piattaforma E-PA, funzionante in modalità ASP (Application Service Provider), rappresenta il luogo virtuale in cui le ditte interessate presentano la propria offerta in regime di massima trasparenza e concorrenzialità.

- Fornitori: le ditte interessate, a seguito di pubblicazione di bandi o di spedizione di inviti a partecipare, presentano la propria offerta in via telematica apponendo la propria firma digitale. Pur rilevando che la partecipazione alle gare telematiche indette dalla Provincia di Napoli è consentita a tutte le imprese, occorre notare come il contesto territoriale in cui si innesta in maniera diretta il progetto Aste on-line presenti sicuramente una peculiare caratteristica, comune a tutto il Sud Italia: il livello di diffusione dell'utilizzo degli strumenti di ICT è sicuramente inferiore alla media nazionale. L'elevato numero di imprese di piccole e medie dimensioni unitamente alla scarsità delle infrastrutture di base, inoltre, non consente

la nascita di una “società dell’informazione”, non consente, cioè, di creare un’offerta di IT in grado di rispondere alla domanda proveniente dal mercato.

La mission dell’Amministrazione Provinciale di Napoli si esprime nel proporsi come volano di sviluppo del territorio in cui opera ponendosi nell’ottica di creare all’interno del target di riferimento la consapevolezza che l’utilizzo degli strumenti informatici rappresenta un elemento chiave per poter operare nel mercato globale.

A conferma si evidenzia che l’esperienza della Provincia di Napoli ha registrato un elevato interesse da parte delle ditte; infatti, il fornitore associa l’utilizzo delle procedure telematiche ad una maggiore trasparenza e correttezza della procedura di gara, nonché ad una riduzione dei costi e degli oneri formali a suo carico. Sono scomparsi i sigilli con ceralacca, non più carte, buste e timbri, ma solo un computer e la firma digitale.

L’attenzione rivolta alle esigenze dei fornitori ha spinto sempre la Direzione Provveditorato ed Economato alla ricerca di soluzioni tecniche in grado di garantire la “multicanalità dell’erogazione dei servizi”, ovvero di garantire l’accesso ad un servizio attraverso differenti strumenti, al fine di consentire un migliore e più efficace accesso ad un maggiore numero di utenti. Sono stati, infatti, adottati i seguenti canali di erogazione dei servizi:

- portale web: il sito istituzionale della Provincia di Napoli sul quale vengono inseriti tutti gli atti di gara scaricabili gratuitamente da parte delle ditte, nonché vengono pubblicati tutti i quesiti formulati dalle ditte per ogni singola procedura, completi di relativa risposta, al fine di garantire la massima partecipazione alle gare.

- call center: le ditte interessate alle gare on-line possono contattare un servizio di Help Desk gestito dall’ATI BNL/FST, nonché contattare direttamente la Direzione Provveditorato ed Economato anche attraverso la posta elettronica.

Si segnala, infine, la realizzazione di un’apposita “Guida all’accesso delle Aste on-line della Provincia di Napoli”, fornita per ogni gara a tutti i fornitori partecipanti.

Punto di forza del progetto Aste on-line risulta la facilità di utilizzo; infatti, per la partecipazione alla gara telematica sono richiesti semplicemente un PC con collegamento alla rete internet e la firma digitale.

Alla facilità di uso del sistema E-PA si unisce un elevato livello di sicurezza garantito dalla presenza della firma digitale di tipo avanzato per ogni transazione commerciale. Con il progetto Aste on-line e l'utilizzo della piattaforma telematica E-PA, è possibile svolgere tre diverse tipologie di negoziazione:

- gare ad evidenza pubblica (pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso);
- marketplace;
- acquisti diretti su piazza.

L'attivazione del marketplace, a seguito di un processo di informatizzazione dell'Albo dei fornitori della Provincia di Napoli, prevede una soluzione strategicamente innovativa rappresentata dalla possibilità di contattare in tempi brevissimi (tramite l'invio di un messaggio di posta elettronica) tutti i fornitori interessati facenti parte di una determinata classe merceologica, i quali sempre mediante canali telematici possono presentare la propria offerta firmata digitalmente.

La creazione dell'Albo telematico dei fornitori è stata realizzata attraverso i seguenti step:

- approvazione di un nuovo disciplinare tecnico relativo alla gestione dell'Albo fornitori;
- pubblicazione sul sito istituzionale della Provincia;
- comunicazione a tutte le imprese iscritte all'Albo tradizionale in merito all'attivazione del market place e alla contestuale possibilità di presentare istanza per l'inserimento dell'Albo telematico;
- creazione di un database aggiornato delle imprese iscritte;
- caricamento dei dati acquisiti sulla piattaforma telematica.

Per comprendere le reali potenzialità del marketplace occorre analizzare in via analitica i flussi di dati/informazioni generati tra la Provincia di Napoli, il sistema E-PA e i fornitori.

1. La Direzione Provveditorato ed Economato, individuata la fornitura da effettuare, inserisce nel sistema E-PA i dati relativi alla procedura di acquisto.

2. La piattaforma telematica, sulla base dei dati immessi, consulta un database contenente tutte le ditte iscritte nell'Albo fornitori della Provincia di Napoli

(aggiornato ogni tre mesi); visualizza soltanto quelle ditte iscritte nella categoria e classe relative al prodotto da acquistare.

3. Successivamente, la Direzione Provveditorato ed Economato attiverà una delle seguenti opzioni:

a) invitare tutti i fornitori iscritti a quella determinata categoria/classe;

b) invitare solo alcuni fornitori selezionati secondo criteri di natura oggettiva che meglio possano soddisfare le particolari e specifiche esigenze: ad esempio, viene adottato il criterio territoriale (ovvero secondo la sede di attività) laddove è necessario individuare una struttura ricettiva ubicata in particolari zone della Provincia di Napoli.

Appena individuata una delle predette opzioni, il sistema E-PA provvede in maniera contestuale a trasmettere a tutti i fornitori “selezionati” l’invito a presentare l’offerta attraverso un messaggio di posta elettronica, allegando eventualmente anche le caratteristiche tecniche e/o le immagini del prodotto/servizio oggetto di negoziazione.

La Direzione Provveditorato ha in programma, altresì, di potenziare tale strumento di negoziazione attraverso l’utilizzo della posta certificata. La posta certificata è un servizio di “messaggistica” che, attraverso l’utilizzo degli standard riguardanti la posta elettronica, è in grado di fornire attestazioni di recapito con garanzia di identificazione del mittente e del destinatario; il servizio garantisce, inoltre, l’integrità, il non ripudio, la tracciabilità e la storicizzazione dei messaggi.

I fornitori “contattati” si collegano al sistema via Internet, presentano il proprio certificato digitale per essere riconosciuti e per accedere alle funzioni della piattaforma e presentano la propria offerta. Sulla base delle offerte presentate, il sistema determina in modo automatico l’offerta migliore e, quindi, in via provvisoria, la ditta aggiudicataria.

Il prossimo obiettivo di medio termine che si prefigge l’Amministrazione Provinciale di Napoli è l’acquisto su cataloghi elettronici presentati e gestiti dalle imprese iscritte all’Albo telematico dei fornitori.

Esaminate le funzionalità del progetto Aste on-line, occorre adesso evidenziare gli aspetti positivi che hanno spinto la Provincia di Napoli a realizzare e ad incentivare il servizio delle gare telematiche:

- la riduzione dei costi di acquisto – sulla base delle procedure espletate è stata calcolata mediamente una riduzione dei costi pari al 32% circa;

- la riduzione dei tempi per l'espletamento delle gare – la gestione delle procedure di gara attraverso la piattaforma telematica consente un iter procedimentale molto snello e veloce con inevitabili riflessi sull'economicità dell'azione amministrativa; la semplificazione e la razionalizzazione dell'attività svolta, inoltre, consentono un migliore utilizzo delle risorse umane coinvolte nel progetto;

- massima sicurezza e trasparenza – il Progetto abbina all'evidente flessibilità delle funzioni del sistema E-PA un elevato standard di sicurezza attraverso una precisa attività di autenticazione;

- miglioramento dell'immagine della P.A.

Gli acquisti on-line della Provincia di Napoli rappresentano, infine, uno strumento di cooperazione, di coordinamento e di competitività nell'ambito di uno scenario economico globalizzato.

In piena sintonia con il ruolo dell'Ente Provincia delineato dal D.Lgs. n. 267/2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", l'Amministrazione Provinciale di Napoli ha l'ambizione, mettendo a disposizione la propria esperienza in favore di tutti i Comuni presenti sul territorio di competenza, di realizzare acquisti in forma associata e sfruttare la "leva volume".

5.3.5 Regione Emilia Romagna. Il progetto Intercent-ER

La Regione Emilia-Romagna si propone come uno dei principali attori del processo di diffusione e utilizzo integrato delle "tecnologie dell'informazione e comunicazione" (ICT) nella società regionale e nelle Pubbliche amministrazioni, ponendosi due obiettivi fondamentali; da un lato, sostenere lo sviluppo economico e sociale del territorio, stimolando la competitività del sistema, con particolare riferimento all'adeguamento delle infrastrutture e alla diffusione omogenea dell'utilizzo delle nuove tecnologie, al fine di permettere alle imprese regionali di rispondere alle nuove esigenze del mercato; dall'altro, favorire il miglioramento

dell'efficienza delle attività delle Pubbliche amministrazioni, il potenziamento delle capacità operative e l'economicità di gestione.

Il progetto di modernizzazione e innovazione, già prospettato nel DPEF 2003-2005 e nel Piano Telematico Regionale, ha trovato piena applicazione nella Legge Regionale n.11 del 2004, “Sviluppo Regionale della Società dell’Informazione”, nella quale sono stati definiti gli obiettivi specifici e gli ambiti di intervento.

In questo contesto, grazie anche alla collaborazione degli Enti locali e delle Aziende sanitarie, nasce Intercent-ER, un sistema di acquisto mediante procedure informatizzate (e-procurement) per la razionalizzazione della spesa per l'approvvigionamento di beni e servizi delle Amministrazioni pubbliche.

La realizzazione del progetto e la promozione del sistema sono affidate a un'Agenzia regionale, denominata “Intercent-ER - Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici” , che ha il compito di promuovere e sostenere il processo di ottimizzazione degli acquisti e di gestire la piattaforma tecnologica predisposta dalla Regione.

Il ruolo dell’Agenzia è quello di implementare e presidiare le funzioni e i modelli di intermediazione diretti (convenzioni, mercato telematico e gare telematiche) e indiretti (osservatorio acquisti regionale, gruppi di acquisto, ecc.), rispondendo alle esigenze peculiari e agli impatti che essi suscitano nelle Pubbliche amministrazioni e nel mercato dei fornitori.

Mediante lo sviluppo di modalità informatiche e telematiche di negoziazione il sistema tende a:

- a) contenere la spesa, anche attraverso l'aggregazione e la standardizzazione della domanda, il monitoraggio dei consumi, lo sviluppo della concorrenza e l'adeguamento degli standard di qualità agli effettivi fabbisogni;
- b) semplificare il processo di acquisto interno;
- c) garantire l'autonomia nella pianificazione dei fabbisogni, nell'emanazione degli ordini di acquisto e nel controllo dei consumi;
- d) assicurare la trasparenza del mercato degli appalti pubblici di servizi e forniture, stimolando l'ordinato sviluppo delle capacità concorrenziali;
- e) sostenere la crescita e l'innovazione delle imprese del territorio regionale.

Tra i principali vantaggi per le Pubbliche amministrazioni e le Aziende sanitarie:

- possibilità di attuare politiche di acquisti in economie di scala;
- snellimento dei processi e supporto amministrativo in particolare per gli Enti di piccole dimensioni;
- utilizzo di tecnologie per attività di intermediazione digitale, anche come stimolo all'innovazione;

- monitoraggio dei consumi e delle spese in tempo reale;
- accesso ad un mercato di fornitura più allargato;

Tra i vantaggi per le imprese:

- maggiore visibilità della propria offerta commerciale;
- efficienza nei tempi di contrattazione;
- possibilità di utilizzare nuovi canali di vendita per allargare la propria base clienti;
- miglioramento e ottimizzazione dei processi di pianificazione.

Intercent-ER è un progetto di portata particolarmente ampia poiché sostiene l'innovazione su vari fronti (Pubbliche Amministrazioni locali, area sanità, mondo "aziende") e diversi livelli di intervento (singola organizzazione, livello regionale e nazionale). Per questi motivi è stata creata una Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici che costituisce una nuova modalità per gestire gli acquisti di beni e servizi.

L'Agenzia ha il compito di:

- realizzare i piani indicati dalla Regione per creare le condizioni necessarie al contenimento della spesa delle PA, svolgendo attività di riduzione dei prezzi unitari attraverso l'aggregazione della domanda e il monitoraggio della spesa;
- proporre nuovi piani di sviluppo per semplificare i processi di acquisto delle PA, sostenendo la diffusione di acquisti on line (e-procurement) e la standardizzazione dei processi;
- garantire efficienza ed elevata qualità del servizio offerto, assicurandone la continuità, l'ampiezza dell'offerta e la misurazione sistematica della qualità dei prodotti e della loro rispondenza ai fabbisogni delle PA;

- svolgere un'azione di comunicazione, promuovendo l'adesione delle PA alle proprie iniziative, coinvolgendole per recepirne i fabbisogni e i dati di spesa;

- svolgere il ruolo di interfaccia nei confronti dei fornitori, incentivando la partecipazione delle piccole e medie imprese locali, favorendo lo sviluppo delle capacità concorrenziali, l'implementazione e promozione di nuove strategie d'acquisto, la promozione dell'utilizzo dei sistemi elettronici.

Per sostenere il processo d'ottimizzazione degli acquisti, l'Agenzia dispone di tre strumenti:

- **Convenzioni:** a seguito di una gara telematica o tradizionale, l'Agenzia stipula convenzioni quadro in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura fino alla concorrenza di un quantitativo di beni o di servizi predeterminato. A seguito della stipula vengono allestiti cataloghi elettronici contenenti informazioni sui beni/servizi oggetto della convenzione.

- **Mercato elettronico:** consente di effettuare approvvigionamenti direttamente da cataloghi predisposti da fornitori selezionati attraverso una procedura di abilitazione. Lo strumento può essere utilizzato per acquisti al di sotto della soglia comunitaria.

- **Gare telematiche:** procedura di scelta del contraente attuata con l'ausilio di strumenti informatici che consente la presentazione e la classificazione delle offerte in tempo reale con metodologie e criteri predefiniti.

L'Agenzia svolge la propria attività in favore:

a) della Regione e degli Enti regionali, quali le Agenzie, le Aziende e gli Istituti, anche autonomi e, in generale, gli organismi di diritto pubblico dalla stessa costituiti e comunque denominati, purché privi di personalità giuridica privatistica, nonché di loro Consorzi ed Associazioni, ed inoltre degli Enti e delle Aziende del servizio sanitario regionale;

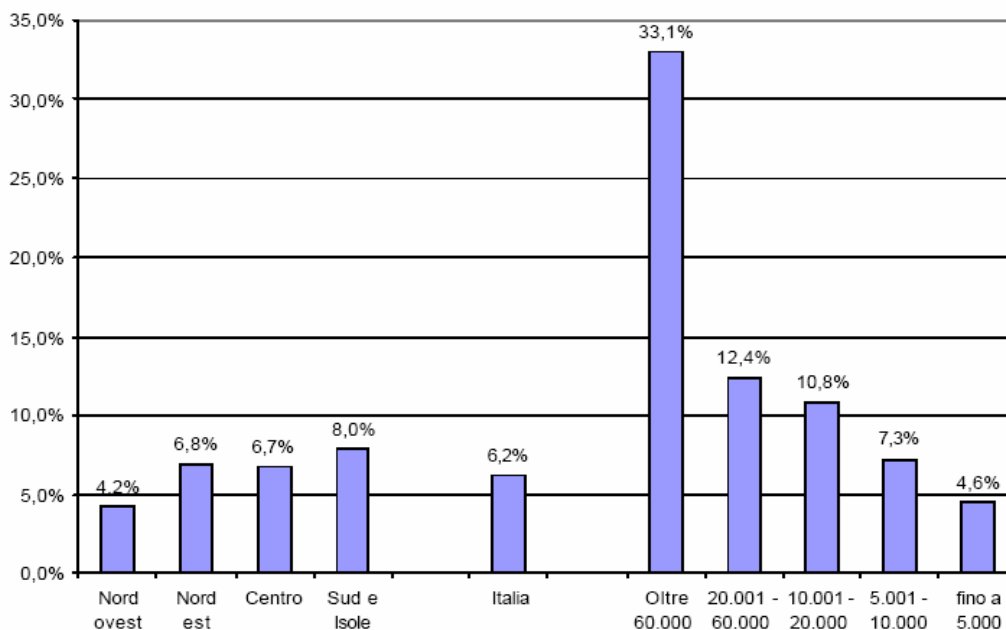
b) degli Enti locali, nonché degli Enti, delle Aziende e degli Istituti, anche autonomi, delle istituzioni, delle società e in generale degli organismi di diritto pubblico da questi costituiti o partecipati e comunque denominati, nonché di loro Consorzi ed Associazioni, e inoltre degli Istituti di istruzione scolastica e universitaria presenti e operanti nel territorio regionale;

c) di altre Pubbliche Amministrazioni, Enti ed organismi di diritto pubblico comunque denominati, anche appartenenti ad altre regioni.

5.4 Il progetto e-procurement della Provincia di Cosenza

Il mezzogiorno, contro ogni aspettativa, come si evince dal grafico seguente, occupa una buona posizione in termini di acquisti tramite e-procurement:

Comuni che hanno effettuato acquisti mediante e-procurement per ripartizione geografica e classe di ampiezza demografica - Anno 2005 (percentuale di comuni sul totale)



In particolare, in Calabria sono 97 le pubbliche amministrazioni registrate al Mercato elettronico e di queste 36 sono risultate attive, e cioè hanno effettuato almeno un ordine. E' quanto emerge dall' ultimo rapporto Consip sulla diffusione del mercato elettronico nella pubblica amministrazione relativo al quarto trimestre 2005, i cui risultati sono stati resi noti dalla Camera di Commercio di Reggio Calabria.

Secondo il rapporto, per quanto riguarda i fornitori, sono 18 (le imprese) ad oggi abilitate al Mercato elettronico in Calabria, distribuite principalmente nelle province di Reggio Calabria (7) e Cosenza (8). La maggior parte degli acquisti

effettuati sul territorio regionale attraverso questo sistema riguarda la categoria hardware e macchine per ufficio (77,9%), seguita dalla cancelleria ad uso ufficio e didattico (6,9%), arredi e complementi di arredo (5,4%), segnaletica (5,4%), elettronica, fotografia, ottica e audio/video (1,9%) e software (1,7%). Le transazioni totali effettuate a mezzo di ordini diretti di acquisto e richieste di offerta, nel quarto trimestre 2005, ammontano ad oltre un milione settecentomila euro, realizzando un punto di massimo nel corso del 2005 e suggerendo realistiche aspettative di ulteriore crescita per il 2006. "Al di là dei valori assoluti dei numeri - e' detto in un comunicato della Camera di Commercio di Reggio Calabria - i dati di trend mostrano una evidente crescita complessiva del mercato sia dal lato della numerosità degli operatori (amministrazioni ed imprese) che delle transazioni, mostrando come sempre più gli operatori calabresi ricorrano per la loro attività di procurement e di fornitura al sistema telematico.

Il crescente utilizzo del mercato elettronico, soprattutto da parte delle pubbliche amministrazioni che vi ricorrono sempre più spesso per gli acquisti quale procedura di evidenza pubblica snella ed efficiente, potrebbe generare rischi di spiazzamento per le nostre piccole e micro imprese, se queste non adegueranno la propria organizzazione al fine di utilizzare al meglio questa piattaforma di e-procurement". La Camera di Commercio di Reggio, è detto ancora nella nota, proprio al fine di favorire l'abilitazione e l'operatività delle imprese fornitrici al mercato elettronico ha attivato, in collaborazione con Consip uno sportello di assistenza alle imprese che consente in via preferenziale di abilitarsi al sistema.

Il problema esiste, però, a livello locale; non esistono, infatti, sistemi autonomi di acquisto, se si esclude il caso della Provincia di Crotone, che però ad oggi risulta in fase di progettazione, dunque ancora non attivo.

La mia tesi di dottorato si pone ora, dunque, l'obiettivo di individuare le fasi necessarie per l'implementazione di un sistema di e-procurement per la Provincia di Cosenza, considerata, in questo caso, come ente capofila.

L'obiettivo è quello di implementare per il territorio della Provincia di Cosenza una piattaforma digitale d'intermediazione a supporto sia delle procedure di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni locali, sia delle attività di commercializzazioni di beni e servizi delle imprese locali; un mercato locale,

dunque, dal basso verso l'alto, che non escluda i piccoli fornitori del territorio cosentino e non imponga prodotti standardizzati.

Il progetto potrebbe contribuire a:

- ✚ Incrementare l'efficienza e l'efficacia dei processi d'acquisto di organizzazioni e amministrazioni e, quindi, indirettamente, il valore che esse possono offrire ai cittadini e alle imprese;
- ✚ Migliorare la produttività, attraverso l'abbattimento del tempo impiegato per l'attivazione del processo di acquisto dell'ordine e mediante la riduzione di attività routinarie, così da dedicarsi ad attività con maggiore valore aggiunto;
- ✚ Ridurre il costo delle spese legate alle forniture di beni e servizi degli Enti della Provincia;
- ✚ Accrescere il livello competitivo delle imprese e delle organizzazioni operanti sul territorio, favorendo la concorrenza;
- ✚ Implementare un efficace sistema informativo Provinciale, migliorando in tal modo la comunicazione, lo scambio e la condivisione di informazioni tra soggetti diversi (enti, cittadini, imprese, ecc.);
- ✚ Favorire un processo di informatizzazione all'interno della Provincia di Cosenza;
- ✚ Creare ricadute occupazionali mediante la formazione di nuove figure professionali;
- ✚ Standardizzare i processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni aderenti al progetto e monitorare le fasi del processo d'acquisto;
- ✚ Garantire maggiore trasparenza nella diffusione delle informazioni e semplificare le procedure;
- ✚ Aiutare significativamente le imprese locali a commercializzare i propri prodotti al di fuori del proprio territorio, allargando in tal modo i mercati di riferimento.

Tale progetto pur avendo due obiettivi diversi, in quanto è da una parte rivolto alla razionalizzazione delle procedure di approvvigionamenti interne alle P.A. e, dall'altro, a sostenere l'economia locale attraverso una re-ingegnerizzazione di

alcuni processi produttivi, soprattutto a monte e a valle della filiera produttiva, è accomunato da un unico denominatore ovvero l'uso delle nuove tecnologie offerte da internet.

Internet, infatti, per le aziende rappresenta un'opportunità, ma anche una necessità; è una opportunità perché le imprese che lo usano presentano: un allargamento del mercato di riferimento, un contatto diretto e costante con i propri clienti, una riduzione dei costi commerciali; un ritorno dell'investimento (ROI) molto significativo; difatti, secondo l'indagine condotta da Banca Italia e citata nel piano per l'innovazione digitale nelle imprese, predisposto di concerto tra il Ministero delle attività produttive e il Ministero per l'innovazione e le tecnologie, per ogni Euro in più investito in Innovazione digitale (ICT) si registra una crescita del prodotto pari a 1,8 Euro, mentre nel caso di investimenti non ICT la crescita si attesta a circa 1,1 Euro. Non solo, ma per ogni Euro speso in ricerca ed innovazione si registra un aumento degli investimenti diretti esteri (IDE) pari a 4 Euro⁵¹.

Internet è una necessità perché il mercato digitale è in continua espansione, le pubbliche amministrazioni lo utilizzeranno sempre più per approvvigionarsi e per erogare servizi, i concorrenti lo utilizzano sempre in maniera crescente, accaparrandosi significative quote di mercato.

5.4.1 La L. regionale 34/2002

Con l'emanazione della legge regionale n. 34 del 2002, meglio nota come legge di attuazione del decentramento amministrativo, il legislatore ha riconosciuto un ruolo fondamentale alle Province in tema:

- ◆ di assistenza tecnica ai comuni(Art 2, comma 2 lett. G);
- ◆ di promozione e coordinamento dei progetti dei sistemi produttivi locali (Art 34, comma 1, lett. d);
- ◆ di programmazione relativa alla innovazione e trasferimento tecnologico a supporto del tessuto industriale (Art 34, comma 1 lett. e).

⁵¹ Fonte: centro ricerca BCI

È proprio nell'ambito delle suddette competenze che la Provincia di Cosenza potrebbe elaborare questo progetto, con il fine di dare un significativo strumento a sostegno dello sviluppo di tutto il suo territorio.

5.4.2 Le possibili fasi

Per la realizzazione di tale progetto sono state individuate quattro fasi fondamentali, che vanno dalla divulgazione dell'idea progettuale, all'avvio sperimentale della piattaforma, dall'estensione della piattaforma di e-procurement agli altri enti del territorio, alla realizzazione di un marketplace per le imprese private.

Per quanto riguarda la prima fase, ossia la divulgazione dell'idea progettuale, sarà fondamentale convogliare tale idea ai fruitori del sistema, in modo da raccogliere tra gli enti pubblici del comprensorio provinciale, le necessarie sinergie per l'approvvigionamento di beni e servizi, diffondendo, al tempo stesso, all'interno del tessuto produttivo, le opportunità offerte dal marketplace per lo sviluppo locale.

In particolare con tale fase si vuole:

- * Creare consenso presso la Provincia e presso i 155 comuni del territorio;
- * Accreditare la provincia di Cosenza come polo di eccellenza per l'innovazione nella PAL;
- * Comunicare il progetto all'esterno;
- * Creare una base di conoscenza condivisa;
- * Creare "orgoglio" di appartenenza.

La prima fase, a sua volta, si articola in una serie di azioni che possono essere consequenziali, ma che vivono anche in modo indipendente; ognuna di tale azione ha influenza in modo diretto o indiretto sulle altre attività e viene realizzata attraverso appositi strumenti, che sono:

- Questionario: per fotografare la percezione del progetto a oggi;
- Documentazione: per fornire informazioni complete, coerenti e corrette sul progetto;

- Workshop: come momento di sintesi e di “inaugurazione” della parte operativa del progetto;
- Seminari e convegni: per dare continuità ai messaggi;
- Relazioni con i media: per accreditare a tutto tondo il progetto e i suoi protagonisti

Il questionario dovrebbe garantire la possibilità di acquisire informazioni relative alla conoscenza del tema e-procurement, alle esigenze specifiche degli uffici acquisti, ai benefici e rischi percepiti con l’adozione di una piattaforma e-procurement.

Per presentare all’interno e all’esterno l’iniziativa è fondamentale definire un panel di materiali di riferimento, ossia un’apposita documentazione, in particolare:

- Brochure divulgativa con descrizione degli obiettivi del progetto e dei vantaggi che può apportare ai diversi interlocutori;
- Poster da inserire in ufficio con il nome del progetto e un’immagine che li renda gradevoli;
- Documentazione esplicativa, che senza andare nel dettaglio tecnico, consenta una comprensione più approfondita della soluzione, eventualmente arricchita da esperienze di successo analoghe in altre realtà

Il workshop è il momento principale del piano di comunicazione e risponde a diverse esigenze:

- momento conclusivo della fase di startup con la relativa presentazione dei risultati del questionario;
- momento di incontro e di confronto sui temi dell’e-procurement, le sue potenzialità e le criticità;
- decollo del progetto;
- momento celebrativo volto a creare consenso e coinvolgimento.

Il workshop dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- Relatori: autorità del contesto locale e opinion leader di settore;
- Invitati: rappresentanti degli uffici acquisti dei comuni, responsabili degli acquisti della Provincia, Sindaci e Direttori generali;
- Location: Cosenza, meglio se negli spazi istituzionali della Provincia;

Infine, dovrebbero essere coinvolti a vario titolo le redazioni di un panel di testate, nazionali e locali.

Dove opportuno i redattori verranno coinvolti nel workshop, ma in altri casi, si cercherà di coinvolgere le redazioni con articoli di approfondimento.

Si vuole, infatti, creare un rapporto continuativo con i media che consenta alle diverse testate di approfondire i vari aspetti del progetto.

Per ciò che riguarda la seconda fase si dovrà procedere all'avvio sperimentale del sistema, limitatamente alle procedure di approvvigionamento della Provincia di Cosenza. In tal caso sarà necessario valutare l'opportunità di acquistare o realizzare la piattaforma.

La fase successiva consisterà nel rendere fruibile la piattaforma anche agli enti del comprensorio; in questo caso sarà necessario stipulare convenzioni e definire piani di approvvigionamento comuni tra gli enti aderenti alla piattaforma di e-procurement.

L'ultima fase consisterà nel dare l'opportunità alle imprese locali di allargare i propri mercati di riferimento; affinché ciò possa avvenire la Provincia dovrà fornire alle imprese una attività di supporto per l'inserimento dei propri prodotti sulla piattaforma.

5.4.3 I vantaggi e le criticità

I principali elementi innovativi e, quindi, i punti di forza che caratterizzano il progetto sono:

- ✓ Innovazione nel vendere: crescerà la percezione dell'esterno verso l'imprenditorialità turistica cosentina;
- ✓ Incremento e diffusione ulteriore della cultura della partecipazione, della condivisione delle conoscenze e del fare da parte dei diversi attori dello sviluppo locale;
- ✓ Risultati reali, misurabili e di reale efficacia, poiché si recupera flusso monetario da invenduto;

- ✓ Il potere pervasivo e diffusivo della rete moltiplicherà l'opportunità di contatti e di e-business per gli imprenditori locali.

Non mancano, naturalmente aspetti di criticità da gestire nella realizzazione del progetto.

Il primo problema da affrontare riguarda la ricerca di una forte sponsorship politica, ovvero il sostegno politico decisivo al progetto; sarà necessario, in tal caso, promuovere l'utilizzo di tavole rotonde di sensibilizzazione con presenza della stampa;

Un'altra criticità potrebbe essere costituita dalla difficoltà di coordinamento tra le unità organizzative; potrebbe risultare utile la creazione di un cronogramma di avanzamento dei lavori, predisposto dai rappresentanti dei soggetti coinvolti, nonché la realizzazione di un network con gli altri enti pubblici, così da garantire il coinvolgimento di un funzionario per ogni ente, preposto ad accelerare la tempistica di recepimento delle informazioni e per la creazione di un comunità di pratica ad hoc;

Altri problemi riguardano l'individuazione delle specifiche competenze professionali da coinvolgere nel progetto, nonché il reperimento delle risorse economico-finanziarie. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto si potrebbe ricorrere al co-finanziamento del progetto con fondi UE.

Inoltre, la scarsa presenza nel nostro territorio di linee di trasferimento dei dati ad alta velocità (ADSL e cd Larga banda) influisce negativamente sulla realizzazione del progetto, così come, più semplicemente, la mancanza in alcuni Comuni della Provincia di un rete intranet impedisce processi informativi ed integrativi.

Ma il vero fattore ostativo, tuttavia, (quello in un certo senso più difficile da superare) non va ricercato in aspetti meramente infrastrutturali. Quanto nella resistenza culturale all'innovazione, resistenza che è fortemente radicata quasi sempre all'interno delle aziende pubbliche.

Ecco perché buona parte del successo di questo progetto, se realizzato, dipenderà da quanto efficace sarà il piano della "comunicazione", che dovrà accompagnare il progetto per tutta la sua durata. Tale piano dovrà essere accentrato principalmente sulla evidenziazione di quelle che sono le opportunità, ricadenti

sull'intera collettività, che derivano dalla realizzazione di questo progetto, nonché dalla necessità di creare un “Knowledge System” istituzionale permanente, ovvero un sistema di concertazione e di condivisione delle conoscenze tra gli attori dello sviluppo socio-economico, in modo da canalizzare le sinergie raccolte verso il bene comune del proprio territorio, abbandonando, di converso, qualsiasi logica individualista.

5.4.4 La piattaforma: il software negotia.PA

Molte Pubbliche Amministrazioni⁵² per effettuare su internet i propri acquisti di beni e servizi, sia sotto sia sopra la soglia comunitaria, utilizzano il software Negotia PA 3.0, che può essere gestito direttamente da personale dell'Ente.

L'Ente ha la possibilità di acquistare una licenza del software oppure di utilizzarlo in ASP; i principali fruitori del sito sono gli addetti agli acquisti, che hanno la possibilità di inserire personalmente le gare e verificarne l'andamento fino alla conclusione.

Negotia PA 3.0 gestisce tutto il processo di acquisto, dalla pubblicazione del bando di gara alla spedizione dell'ordine di fornitura.

Tale sistema rispetta la vigente normativa in tema di acquisti della Pubblica Amministrazione e di metodo di scelta del contraente.

Il software Negozia presenta varie caratteristiche funzionali:

1. Albo fornitori: le ditte fornitrici si iscrivono ad un albo fornitori elettronico che funge anche da mailing-list.

2. Elenco delle tipologie dei prodotti: pubblico e gestito dall'Ente.

3. Due macrotipologie di trattativa:

3.1 Al Ribasso (asta dinamica al ribasso): durante la trattativa ogni fornitore può rilanciare la sua offerta fino alla data di chiusura, tutte le offerte sono visibili ma anonime. Alla fine della trattativa il programma visualizza l'elenco delle offerte ordinandole per ordine decrescente di prezzo. Le offerte vincenti saranno confermate, dalle ditte fornitrici, con firma digitale.

⁵² Il Comune di Siena, l'Università Ca' Foscari di Venezia, il Comune di Arese, la Provincia di Mantova, la Provincia di Firenze, il Comune di Mantova e diversi comuni del mantovano.

3.2 Con singola offerta (offerte in busta chiusa): ogni fornitore può effettuare una sola offerta. Nessuno può vedere le offerte fino al momento della chiusura delle trattative. Allo scadere dei termini previsti viene pubblicato l'elenco delle offerte in ordine decrescente di prezzo. Le offerte vincenti saranno confermate, dalle ditte fornitrici, con firma digitale. Nel caso di trattative con singola offerta il sistema prevede anche la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; in questo caso i fornitori inviano i campioni dei prodotti e l'ufficio competente assegna il punteggio ai campioni pervenuti. Il punteggio rimane comunque non pubblicato fino alla scadenza dei termini della gara. La graduatoria delle offerte viene stilata e pubblicata in funzione del rapporto qualità prezzo, tenendo conto dei parametri previsti. Nel caso di trattative su più lotti il buyer può affidare le offerte più vantaggiose per ogni lotto anche se effettuate da fornitori differenti.

4. Schede prodotto servizio: in caso di gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, se le caratteristiche individuate per l'assegnazione dei punteggi sono misurabili, il buyer predispose una scheda elettronica in cui fissa caratteristiche e punteggi.

I fornitori, al momento di presentare la loro offerta si troveranno davanti la scheda e agendo su dei menù a tendina indicheranno quali caratteristiche sono presenti nella loro offerta ed in che misura.

In questo modo il sistema attribuirà in automatico i punteggi prestabiliti e la commissione li integrerà con i punteggi per le caratteristiche non misurabili.

5. Archivio: tutte le trattative concluse possono essere archiviate all'interno del sistema stesso. L'archivio consente di recuperare con estrema facilità tutti i dettagli di tutte le trattative.

6. Log file: il percorso di tutti gli utenti all'interno dell'area riservata del sistema (praticamente tutto tranne la home page e le pagine informative) è registrato e ricostruibile.

7. Back up: è presente un sistema per il back up periodico di tutti i dati dell'applicazione.

8. Offerte anormalmente basse: gestione del sub-procedimento di determinazione e di verifica delle offerte che presentino carattere anormalmente basso

9. Archiviazione ottica: esportazione della documentazione di gara necessaria all'archiviazione ottica in formato rtf firmabile digitalmente.

10. Predisposizione dei verbali di gara: generazione automatica del verbale delle operazioni e del verbale di assegnazione. (in forma narrativa e non in forma di semplice report delle operazioni).

11. Comunicati: il Comune ha la possibilità di pubblicare comunicati rivolti a tutti gli utenti del sistema in home page, grazie ad un sistema di publishing user friendly adatto anche a personale che non conosce linguaggi di programmazione.

12. Mailing verso buyer e fornitori: esistono sistemi di mailing che consentono di comunicare via e-mail con tutti i buyer e fornitori iscritti al sistema.

13. Personalizzazione testi: tutti i testi delle comunicazioni inviate tramite il sistema dall'amministrazione ai fornitori o richieste ai fornitori sono personalizzabili in sede di configurazione del sistema e restano modificabili anche in tempi successivi.

14. Personalizzazione grafica: le pagine del sito acquisti vengono personalizzate con elementi grafici indicati dall'ente in modo da rendere il sito acquisti in linea con il sito istituzionale.

15. Mercato elettronico: possibilità di effettuare acquisti di beni e servizi con il sistema del mercato elettronico.

Il mercato elettronico condivide l'albo fornitori e l'elenco delle categorie merceologiche con la parte "gare" del sistema stesso.

L'Ente ha la possibilità scegliere per ogni categoria merceologica se accettare o meno che i fornitori abilitati inseriscano i propri prodotti nel mercato elettronico e se i fornitori possono iscrivere tali prodotti con una descrizione "libera" oppure se devono compilare delle schede di valutazione analoghe a quelle utilizzate nelle gare con offerta economicamente più vantaggiosa.

I fornitori inseriscono loro prodotti nel mercato. L'amministrazione ha la facoltà di scegliere se acquistare direttamente dal mercato elettronico trasmettendo al fornitore un ordine di acquisto, oppure se far partire una gara tra i fornitori iscritti a quella categoria merceologica.

Il sistema gestisce la pubblicazione del bando di abilitazione al mercato elettronico.

Da un punto di vista tecnico il software Negozia PA 3.0 presenta le seguenti caratteristiche principali:

- Database utilizzato: MySQL;
- Linguaggio di scripting lato server: PHP;
- Server: il software può essere installato a scelta su server dell'Ente sia Linux sia NT, oppure può essere mantenuto su un server esterno in hosting;
- Trasmissione dati: su internet in maniera criptata e certificata tramite protocollo SSL;

5.4.5 I risultati del questionario

Il questionario preparato è idealmente distinto in 3 parti diverse, ossia:

- Scenario (conoscenza del tema e-procurement);
- Esigenze specifiche (analisi delle richieste-esigenze degli uffici acquisti);
- Benefici e rischi percepiti con l'adozione di una piattaforma di e-procurement.

<u>QUESTIONARIO</u>
<u>ANAGRAFICA</u> Amministrazione: _____ Carica: _____ Numero dipendenti dell'amministrazione: _____
<u>ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE</u> 1) Esiste una struttura dedicata esclusivamente ai processi di approvvigionamento? <input type="checkbox"/> si <input type="checkbox"/> no 2) Quante persone sono addette al processo di approvvigionamento? _____

3) La sua amministrazione ha adottato un sistema di approvvigionamento elettronico?

si no

4) Se si, potrebbe indicare quale sistema è stato adottato e da quanto tempo?

GLIACQUISTI

5) La sua amministrazione ha in essere contratti quadro per le seguenti tipologie di beni?

Beni durevoli si no

Beni di consumo si no

Altro si no

6) Quali sono i volumi di spesa nella sua amministrazione per approvvigionamenti?

Beni durevoli 0 – 100.000 100.000 – 300.000 oltre 300.000

Beni di consumo 0 – 50.000 50.000 – 150.000 oltre 150.000

Altro 0 – 50.000 50.000 – 150.000 oltre 150.000

7) Qual'è la distribuzione geografica, in termini percentuali, dei fornitori?

% locali _____

% provinciali _____

% regionali _____

% nazionali _____

8) Che tipo di procedure, in termini percentuali, vengono utilizzate per gli acquisti?

% fondo economale

% gara pubblica (asta pubblica, appalto concorso, licitazione privata, altro)

% trattativa privata

CONSIP

9) Sono stati effettuati acquisti tramite il servizio CONSIP?

un voto da 1 a 5)?

Razionalizzazione dei processi _____

Riduzione dei costi _____

Migliore qualità del servizio di approvvigionamento _____

Migliore immagine del servizio di approvvigionamento _____

Migliore trasparenza del servizio di approvvigionamento _____

16) E' rimasto soddisfatto delle forniture CONSIP?

si, perché _____

no, perché _____

17) Ritieni sia importante, in caso venga utilizzato un sistema di approvvigionamento elettronico, curarne anche gli aspetti di sicurezza informatica, privacy, protezione dei dati da intromissioni non autorizzate o da manomissione interna?

si

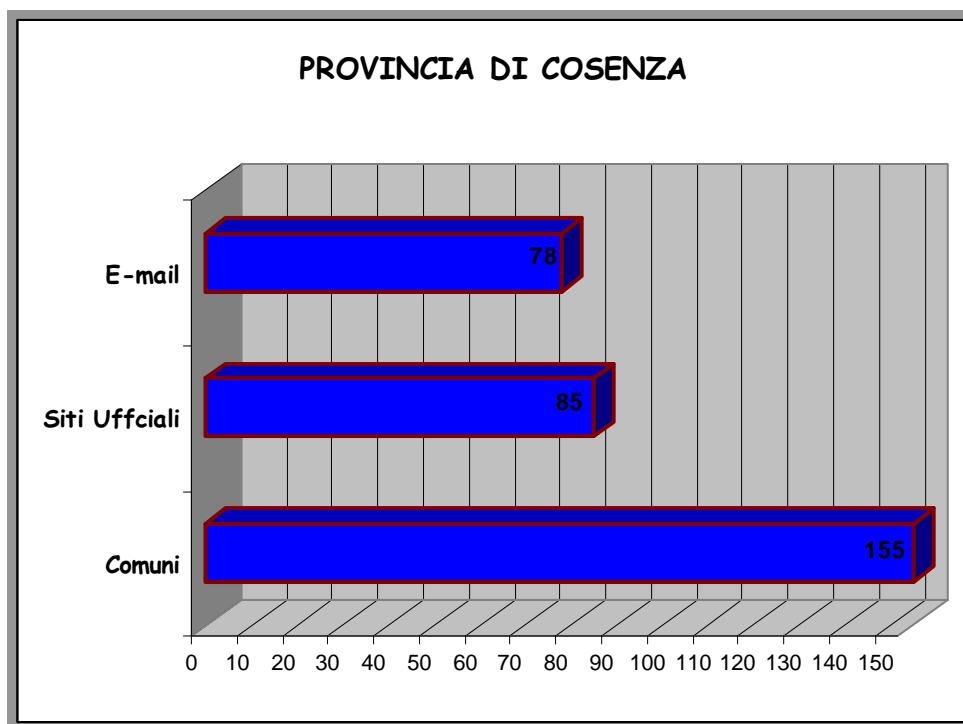
in parte

no

Il primo ostacolo è stato rappresentato dalla distribuzione del questionario; visto l'argomento della ricerca, il mezzo ritenuto più idoneo per la sua diffusione è stato la Posta Elettronica.

La difficoltà nel reperire gli indirizzi e-mail dei comuni della Provincia cosentina, ci permette già di fare un primo quadro sulla situazione attuale in tema di informatizzazione e, dunque, di utilizzo delle nuove tecnologie, della Pubblica Amministrazione in Calabria.

Su 155 comuni della Provincia, infatti, solo 85 – circa il 55% - hanno un sito internet ufficiale, ma alcuni di questi sono in fase di realizzazione e, di conseguenza, gli indirizzi di posta elettronica che sono stati individuati risultano inferiori rispetto al numero dei siti, ossia sono 78; in ogni caso, è stato contattato il 50% della totalità del campione.

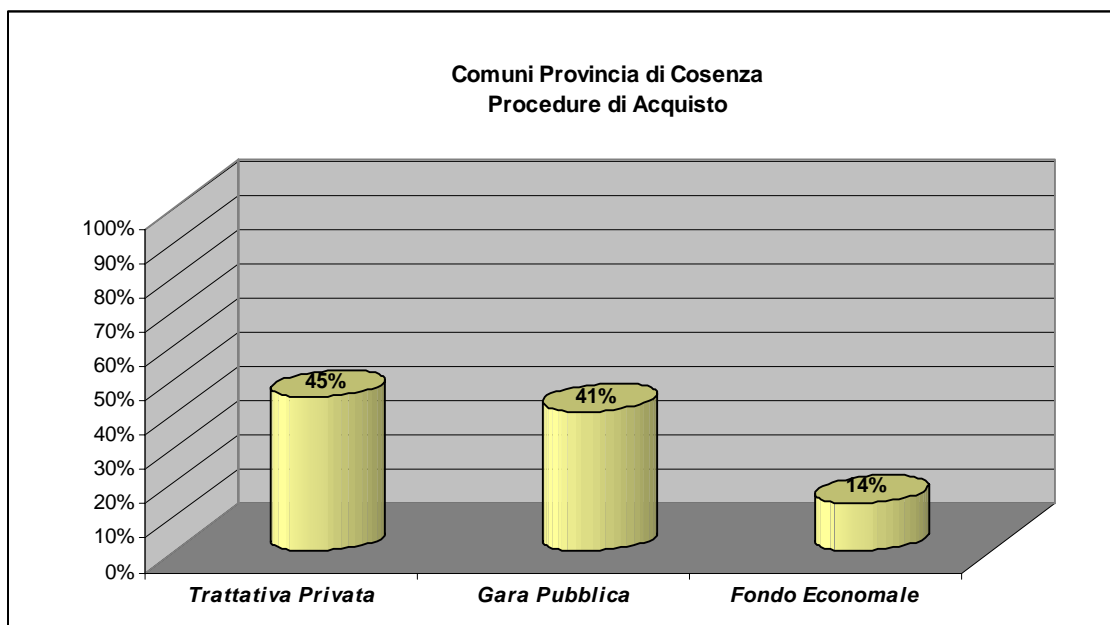


L'altro problema riscontrato riguarda la percentuale di redemption: nonostante i solleciti, solo 38 Enti – circa il 48,72% - hanno compilato e rispedito al mittente il questionario; per accrescere le adesioni sarebbe stato fondamentale che lo stesso fosse stato percepito come un'iniziativa della Provincia stessa.

Analizzando nello specifico i risultati del questionario, per quanto riguarda l'organizzazione delle amministrazioni esaminate, per il 75% di esse non esiste una struttura dedicata esclusivamente ai processi di approvvigionamento e non ha mai adottato nemmeno un sistema di approvvigionamento elettronico.

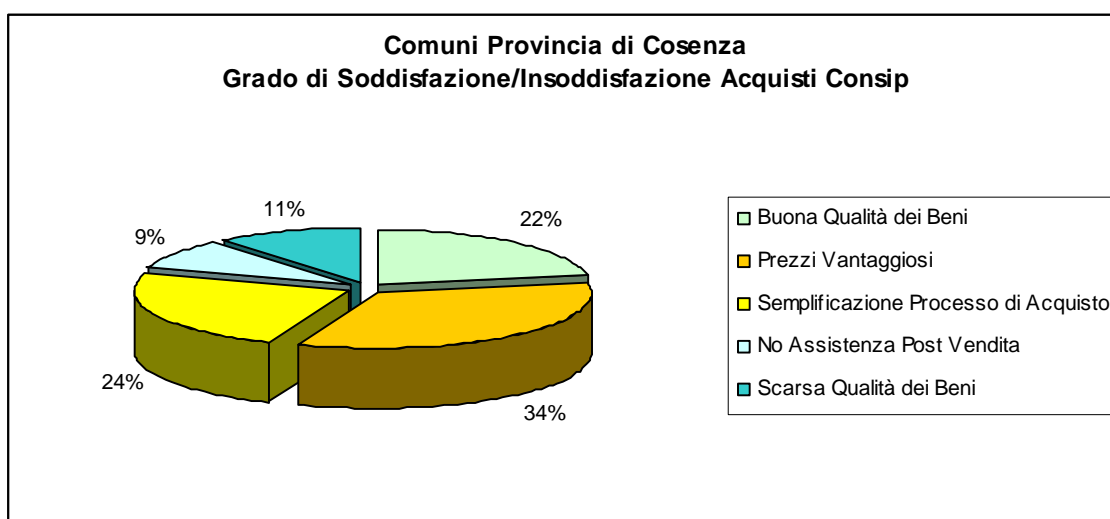
Per ciò che riguarda, invece, gli acquisti la stessa percentuale di comuni non ha in essere contratti quadro, i volumi di spesa non superano i centomila euro e si acquista prevalentemente da fornitori locali.

Le procedure di acquisto utilizzate sono rappresentate da una percentuale maggiore (45%) dalla trattativa privata, seguita (41%) dalla gara pubblica e, per ultimo (14%), dal fondo economale.



Tutti i comuni della Provincia cosentina hanno effettuato acquisti di beni durevoli e di consumo tramite convenzione Consip e per importi che non superano i cinquantamila euro.

L'80% dei comuni sono rimasti soddisfatti degli acquisti effettuati sul portale www.acquistiinretepa.it; la soddisfazione si riferisce prevalentemente alla qualità dei beni, ai prezzi vantaggiosi e alla semplificazione dei processi di acquisto, mentre il rimanente 20% ritiene che la qualità della merce è scarsa e che non vi sono state attività di assistenza post vendita da parte dei fornitori.



La totalità dei comuni, inoltre, ritiene che il processo di informatizzazione possa apportare concreti vantaggi per l'amministrazione dell'ente.

Nel questionario sono stati individuate cinque tipologie di vantaggio e, cioè: razionalizzazione dei processi, riduzione dei costi, migliore qualità del servizio di approvvigionamento, migliore immagine del servizio di approvvigionamento, migliore trasparenza del servizio di approvvigionamento, ed è stato richiesto di esprimere per ognuno di essi un voto da 1 a 5, dove 5 rappresenta il livello maggiore di vantaggio percepito ed 1 quello minore.

Dal questionario emerge che, in media, è stato attribuito un punteggio pari a 3 alla razionalizzazione dei processi, 4 alla riduzione dei costi, 3 al miglioramento della qualità del servizio, 3 alla migliore immagine del servizio di approvvigionamento e 4 alla migliore trasparenza del servizio stesso.

Infine tutti gli enti esaminati ritengono che sia importante, in caso venga utilizzato un sistema di approvvigionamento elettronico, curarne anche gli aspetti di sicurezza informatica, privacy, protezione dei dati da intromissioni non autorizzate o da manomissione interna.

CONCLUSIONI

Nonostante i risultati soddisfacenti, è bene sottolineare in tale sede l'esistenza di barriere all'utilizzo di sistemi di E-procurement nella Pubblica Amministrazione italiana.

Innanzitutto, la tecnologia disponibile sul mercato non è adeguata alle esigenze ed alle procedure d'acquisto della PA; infatti, le piattaforme maggiormente diffuse sul mercato risultano poco o difficilmente adattabili alle stringenti esigenze procedurali della PA italiana.

Da ciò ne derivano rilevanti diseconomie e ritardi, dovuti al fatto che spesso si fa ricorso a procedure in parte cartacee e in parte telematiche, ed inoltre tali procedure vengono utilizzate secondo modalità non integrate con i vari sistemi informativi.

Nella prassi, l'utilizzo degli strumenti di e-procurement non ha prodotto la necessaria rivisitazione delle procedure d'approvvigionamento. I nuovi istituti di e-procurement sono stati applicati in fasi procedurali circoscritte. Di conseguenza, non ne sono state sfruttate a pieno le potenzialità ed individuate le implicazioni in termini di razionalizzazione e semplificazione delle procedure di appalto nel loro complesso. Anche laddove si è proceduto all'acquisto di beni e servizi tramite procedure telematiche (gare telematiche e mercato elettronico), non sono stati adeguati la struttura organizzativa ed i meccanismi di controllo e di contabilità esistenti. Inoltre, l'utilizzo di sistemi di e-procurement non è stato integrato con altri istituti volti alla informatizzazione dell'azione amministrativa: si pensi, ad esempio, alle possibili sinergie derivanti da un utilizzo integrato di fatturazione elettronica, firma digitale, pagamento tramite procurement card, contabilità informatizzata, archiviazione elettronica, protocollo informatico, ecc.

Un altro problema è rappresentato dalla normativa che non risulta sempre chiaramente interpretabile, oppure presenta delle carenze.

Tale problema sarà sicuramente in parte risolto attraverso una pronta adozione delle nuove disposizioni previste dalle direttive 17 e 18 in materia di appalti pubblici elettronici; ciò è essenziale al fine di evitare che sorgano barriere e che la concorrenza venga distorta. E', altresì, necessario un loro effettivo coordinamento

con il D.P.R. n. 101 del 2002, al fine di evitare possibili “confusioni” tra le procedure da utilizzare. Interpretazioni erronee e contrastanti delle nuove regole possono, come detto, determinare una frammentazione del mercato. Sarebbero, perciò, necessarie norme regolamentari che specificino la portata delle prescrizioni cui devono conformarsi gli appalti elettronici.

Un terzo aspetto è rappresentato da una totale assenza di coordinamento tra i diversi livelli di governo; le esperienze fin qui maturate hanno evidenziato un problema di coordinamento tra le iniziative assunte dai vari livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale). Come sappiamo, nel contesto esistente, oltre alla “piattaforma Consip”, cioè all’insieme di servizi offerti dalla Consip s.p.a. (predisposizione di convenzioni-quadro e negozi elettronici, organizzazione di un mercato elettronico e assistenza nell’espletamento di gare telematiche), proliferano un pluralità di piattaforme regionali e locali; ciò dovrebbe servire a garantire servizi ad hoc, differenziati sulla base delle diverse realtà ed esigenze territoriali. In pratica, però, molto spesso accade che piattaforme diverse finiscano per fornire servizi identici, con conseguente duplicazione di servizi e degli investimenti connessi. Ferma restando l’importanza di individuare gli aspetti che possono essere lasciati alla libera determinazione delle singole amministrazioni, è necessario prevenire l’insorgere di barriere tra le diverse soluzioni di e-procurement adottate ai diversi livelli.

Appare, perciò, opportuno dar vita ad un sistema coerente di e-procurement, che eviti inutili e costose sovrapposizioni tra la piattaforma elaborata a livello centrale e le piattaforme locali, nonché tra queste ultime. Un adeguato coordinamento verticale – tra la Consip e le amministrazioni regionali e locali – e orizzontale – tra amministrazioni territoriali – consentirebbe di realizzare consistenti economie di scala. Naturalmente da tale dialogo non potrà essere escluso il settore delle imprese che partecipano alle gare pubbliche. E’ necessario, più in generale, attuare e garantire uno scambio di informazioni ed un coordinamento tra i diversi livelli amministrativi e i vari stakeholders.

Per garantire l’interoperabilità tra le diverse piattaforme, è opportuno elaborare standards e schemi comuni e assumerli come parametro a livello europeo ed internazionale. Bisogna individuare soluzioni interoperabili attraverso il dialogo tra

le diverse parti interessate sia a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, sia nell'ambito del settore privato. I dispositivi elettronici, le c.d. "piattaforme di e-procurement", devono essere inquadrati in regole predefinite, per evitare che l'informatizzazione degli appalti pubblici sia guidata dall'industria tecnologica.

Bisogna garantire l'integrazione degli strumenti di e-procurement con i sistemi informativi utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese. Inoltre, bisogna decidere di utilizzare mezzi e tecnologie compatibili con le tecnologie generalmente utilizzate in modo da non creare barriere tecniche per l'accesso agli appalti pubblici elettronici.

Infine, sempre al fine di evitare l'emergere di barriere elettroniche, le autorità pubbliche, nel redigere regolamenti e nel progettare i sistemi di appalti elettronici, dovrebbero basarsi sui risultati della verifica di impatto della regolazione.

Si potrebbe pensare, in prospettiva, ad un sistema di "certificazione dei sistemi e-procurement", volendo includere, come oggetto dell'attività di certificazione, sia le tecnologie e gli standard dei dati, sia i modelli organizzativi e le regolamentazioni operative.

Un altro aspetto da non sottovalutare è costituito dalla mancanza di consapevolezza e di informazione, tra le amministrazioni e le imprese che partecipano alle gare pubbliche, circa i benefici di questi nuovi strumenti.

Se la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure non sono accompagnate da una adeguata formazione dei soggetti chiamati a gestirle e da un incremento della capacità di risposta delle amministrazioni e delle imprese, il rischio è che le innovazioni normative non portino a conseguenze apprezzabili in termini di risparmio nei costi diretti e indiretti.

E' necessario, perciò, dar vita ad un sistema di comunicazione istituzionale che consenta una più ampia diffusione delle best practices e delle conoscenze in materia. Si tratta di attivare una vera e propria governance strategica del sistema, in un'ottica complessiva di coordinamento e integrazione tra tutti i livelli istituzionali, di comunicazione capillare, di una buona politica per il reclutamento e la formazione del personale pubblico, di un corretto ed efficace controllo di gestione finalizzato ad evitare lo spreco di risorse.

Ciò richiede una campagna di informazione e di formazione indirizzata sia al settore pubblico sia al settore privato (fornitori). A tal fine può essere utile una combinazione di diversi canali e metodi di comunicazione (tali canali e modalità potrebbero essere costituiti, per esempio, da internet, pubblicazioni, seminari, incontri informativi, pubblicità).

APPENDICE

1. Modulo di registrazione off line al Portale Acquisti in rete della PA



Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
tramite
Consip S.p.A.
Via Isonzo, 19/E
00198 Roma
Fax 06 85449 345

MODULO DI REGISTRAZIONE DELLE UNITA' ORDINANTI AL SISTEMA DELLE CONVENZIONI AI SENSI DEGLI ARTT. 46 E 47 DEL D.P.R. N. 445/2000

(da inviare su carta intestata, con indicazione della data e del numero di protocollo)

Il sottoscritto

1.a Nome e cognome (*):

1.b nato a (*) Stato:

Provincia:

Comune:

1.c il (*):

domiciliato, ai fini del presente atto, presso la sede dell'Amministrazione di appartenenza, di seguito indicata;

1.d Documento di identità tipo (**):

n(*), , allegato in copia (artt.38,

comma 3, e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445)

1.e Codice fiscale (*):

1.f Incarico:

in data richiede con atto prot. la registrazione e l'accesso al Sistema delle Convenzioni. A tal fine consapevole della responsabilità e delle conseguenze di natura civile e penale previste in caso di dichiarazioni mendaci, falsità in atti ed uso di atti falsi, anche ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445 e consapevole, altresì, che qualora emerga la non veridicità del contenuto della presente dichiarazione questa Unità Ordinante decadrà dai benefici per i quali la stessa è rilasciata,

DICHIARA

- di essere autorizzato ad emettere ordinativi di fornitura in nome e per conto dell'Amministrazione di appartenenza per l'utilizzazione delle Convenzioni finalizzate all'approvvigionamento di beni e servizi ai sensi degli artt.26 L.23 dicembre 1999,n.488 s.m.i. e 58 L.23 dicembre 2000, n.388, nonché 24, comma 3, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289 nei limiti dei poteri al sottoscritto conferiti ovvero dell'Amministrazione sotto indicata;
- che l'Amministrazione di appartenenza di seguito indicata rientra tra quelle legittimate ad avvalersi delle Convenzioni;
- di aver preso piena conoscenza e di accettare in ogni loro parte le informazioni e le disposizioni pubblicate sul Sito www.acquistinretepa.it per la registrazione, l'accesso e l'utilizzo del Sistema delle

- Convenzioni, ivi comprese le note legali e le istruzioni di funzionamento del Sistema, nonché i documenti agli stessi allegati, ovvero da questi richiamati o citati;
- di possedere la dotazione tecnica minima necessaria per utilizzare il Sistema delle Convenzioni e di aver attentamente valutato il carattere innovativo del Sistema di acquisto attuato con strumenti telematici, tenendo indenne, di conseguenza, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Consip S.p.A. da ogni responsabilità e/o richiesta di risarcimento per danni derivanti dall'utilizzo del Sistema delle Convenzioni, nonché degli strumenti telematici ed elettronici impiegati nella procedura elettronica di acquisto;
 - di tenere indenne il Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché la Consip S.p.A. da ogni e qualsivoglia responsabilità e/o richiesta di risarcimento per danni derivanti da malfunzionamenti o da difetti relativi ai servizi di connettività necessari a raggiungere, attraverso la rete pubblica di telecomunicazioni, il Sistema delle Convenzioni, ovvero dall'utilizzo dei predetti servizi;
 - con riferimento ai codici identificativi attribuiti (Password e User ID), di aver adottato, anche nei confronti dei propri dipendenti e/o collaboratori, tutte le misure tecniche ed organizzative necessarie ad assicurare la riservatezza e la protezione dei codici in oggetto, nonché di aver effettuato le operazioni di registrazione - attraverso i necessari ausili telematici - in totale riservatezza e, comunque, in modo che i codici generati non potessero essere conosciuti da altri soggetti non autorizzati;
 - di essere consapevole che qualsivoglia atto, azione e/o fatto operato all'interno del Sistema delle Convenzioni con i predetti codici identificativi sarà inequivocabilmente attribuito al sottoscritto;
 - di aver preso visione dell'informativa resa ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e di acconsentire all'utilizzo dei dati personali per le finalità ivi stabilite;
 - che ogni eventuale comunicazione inerente la procedura di registrazione e/o richieste di chiarimento e/o di integrazione della documentazione presentata, nonché qualsiasi comunicazione si rendesse necessaria per la partecipazione del sottoscritto al Sistema delle Convenzioni, si intenderà validamente effettuata al numero di fax o all'indirizzo di posta elettronica indicati al punto 2.m o 2.n.

2.a Denominazione dell'Amministrazione/Ente/Azienda (*):

2.b Denominazione dell'unità organizzativa di 1° livello (es. dipartimento) (*):

2.c Denominazione dell'unità organizzativa di 2° livello (es. servizio, direzione) (*):

2.d Ragione sociale (*):

2.e Denominazione ufficio (*):

2.f Codice fiscale / P. I. Ente (*):

2.g Indirizzo (Via e numero civico) (*):

2.h Provincia (*):

2.i Comune (*):

CAP (*):

2.l Numero di telefono (*):

2.m Numero di fax (*):

2.n Indirizzo di posta elettronica:

Il sottoscritto si impegna a comunicare tempestivamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite Consip S.p.A., qualsiasi modifica dovesse riguardare i dati forniti con la presente autocertificazione e, in particolare, l'eventuale venir meno in capo all'Amministrazione di appartenenza dei requisiti previsti dalla legge per l'adesione al Sistema delle Convenzioni, ovvero dell'autorizzazione ad operare acquisti per conto dell'Amministrazione sopra indicata, nonché l'eventuale revoca dei poteri di spesa al sottoscritto conferiti.

Il sottoscritto autorizza il Ministero dell'Economia e delle Finanze al trattamento, anche tramite Consip S.p.A., dei dati forniti, ai fini dell'abilitazione ai servizi richiesti con la presente, nonché allo svolgimento di tutte le attività conseguenti; per finalità funzionali all'attività svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Consip S.p.A. quali ricerche di mercato, analisi economiche e statistiche, divulgazione

di servizi, invio di materiale informativo e di aggiornamenti su iniziative e programmi del Ministero dell'Economia e delle Finanze e/o di Consip S.p.A.; per finalità legate al monitoraggio dei consumi ed al controllo della spesa delle Amministrazioni o degli Enti Contraenti; per il controllo della spesa totale, nonché per l'analisi degli ulteriori risparmi di spesa ottenibili; per l'esercizio da parte di Consip S.p.A. di attività informative presso altre Pubbliche Amministrazioni e per le ulteriori finalità connesse alla realizzazione del programma di razionalizzazione della spesa pubblica.

Il trattamento dei dati, improntato alla massima riservatezza e sicurezza nel rispetto della normativa sopra richiamata, dei regolamenti e della normativa comunitaria, avverrà con strumenti manuali, elettronici o comunque automatizzati.

Il conferimento dei dati ha natura facoltativa, tuttavia, senza tali dati non sarà possibile usufruire dei servizi richiesti.

Il sottoscritto autorizza espressamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze a rendere pienamente disponibili, anche tramite Consip S.p.A., ed anche in formato elettronico, i dati, per le finalità sopra evidenziate, ai Fornitori abilitati alle procedure telematiche di acquisto, all'Amministrazione di appartenenza e ad altre Pubbliche Amministrazioni, nonché ai soggetti eventualmente incaricati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ovvero da Consip S.p.A., allo svolgimento di attività comunque connesse alla prestazione dei servizi offerti e/o a specifiche indagini di mercato sulla spesa pubblica o sulla soddisfazione degli utenti del Sistema delle Convenzioni o di altre procedure telematiche di acquisto; al personale di Consip S.p.A. e del Ministero dell'Economia e delle Finanze; a collaboratori autonomi, professionisti, consulenti, che prestino attività di consulenza od assistenza a Consip S.p.A. od al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'elenco dettagliato dei soggetti ai quali i dati personali potranno essere comunicati, sarà fornito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per esso dalla Consip S.p.A. dietro espressa richiesta dell'interessato.

Titolare del trattamento dei dati è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Via XX Settembre, n. 97, al quale ci si potrà rivolgere per l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'art. 7 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, qui sotto integralmente riportato.

Art. 7 D.Lgs. 30 giugno 2003, n.196 (Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti)

1. L'interessato ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

2. L'interessato ha diritto di ottenere l'indicazione:

- a) dell'origine dei dati personali;
- b) delle finalità e modalità del trattamento;
- c) della logica applicata in caso di trattamento effettuato con l'ausilio di strumenti elettronici;
- d) degli estremi identificativi del titolare, dei responsabili e del rappresentante designato ai sensi dell'articolo 5, comma 2;
- e) dei soggetti o delle categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di rappresentante designato nel territorio dello Stato, di responsabili o incaricati.

3. L'interessato ha diritto di ottenere:

- a) l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati;
- b) la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati;
- c) l'attestazione che le operazioni di cui alle lettere a) e b) sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si rivela impossibile o comporta un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato.

4. L'interessato ha diritto di opporsi, in tutto o in parte:

- a) per motivi legittimi al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta;

b) al trattamento di dati personali che lo riguardano a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale.

(Luogo, data e firma)

(Timbro dell'Amministrazione)

() Campo obbligatorio*

*(**) Campo obbligatorio. Inserire uno fra Carta d'Identità, Patente, Passaporto, Tessera di riconoscimento rilasciata da un'Amministrazione dello Stato munita di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente*

Attenzione

L'originale della presente dichiarazione deve essere conservata ed archiviata dal richiedente; la stessa dichiarazione deve essere trasmessa via fax al numero 06 85449 345 unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, ai sensi dell'art. 38 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

La trasmissione via fax dell'evidenza informatica della presente dichiarazione viene effettuata ai sensi e per gli effetti dell' art. 3, comma 2, D.Lgs. 12 febbraio 1993 n. 39 ove applicabile.

2. D.P.R. 4 aprile 2002, n°101 – Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi

CAPO I

NORME COMUNI

1. Definizioni. - 1. Ai fini del presente regolamento si intendono:

a) per procedure telematiche di acquisto, le procedure di gara telematica e di mercato elettronico disciplinate ai Capi II e III;

- b) per gare telematiche, le procedure di scelta del contraente disciplinate al Capo II ed attuate in via elettronica e telematica;
- c) per mercato elettronico, le procedure di scelta del contraente attuate in via elettronica e telematica disciplinate al Capo III;
- d) per sistemi informatici di negoziazione, le soluzioni e gli strumenti elettronici e telematici che consentono la presentazione delle offerte da parte degli utenti e la classificazione delle offerte stesse secondo metodologie e criteri predefiniti;
- e) per amministrazioni, tutti i soggetti, gli enti e gli organismi tenuti all'applicazione delle normative nazionali e comunitarie in tema di appalti pubblici, con esclusione delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni e delle comunità montane;
- f) per gestore del sistema, il soggetto pubblico o privato di cui l'amministrazione può avvalersi, nel rispetto della normativa vigente in tema di scelta del contraente, per la gestione tecnica dei sistemi informatici di negoziazione;
- g) per utente, il fornitore di beni o il prestatore di servizi abilitato ai sensi del presente regolamento a partecipare alle procedure telematiche di acquisto attraverso il processo di autorizzazione;
- h) per unità ordinante, ogni soggetto abilitato nell'ambito dell'amministrazione pubblica di pertinenza ad impegnare l'amministrazione per l'acquisto di beni e servizi;
- i) per sito, il punto di presenza sulle reti telematiche, dove sono resi disponibili i servizi e gli strumenti tecnologici necessari all'espletamento delle procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi;
- l) per registrazioni di sistema, gli archivi elettronici contenenti gli atti, i dati, i documenti e le informazioni relative alle procedure telematiche di acquisto;
- m) per processo di autorizzazione, la modalità informatica che consente all'utente la partecipazione alle procedure telematiche di acquisto;
- n) per strumento di sottoscrizione, la firma digitale basata su di un certificato qualificato, rilasciato da un certificatore accreditato e generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura.

2. Obiettivi ed ambito di applicazione. - 1. Il regolamento disciplina lo svolgimento di procedure telematiche di acquisto che consentono alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente.

2. Le procedure telematiche di acquisto assicurano la parità di condizioni dei partecipanti nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure, nonché delle disposizioni, anche tecniche, di recepimento della normativa comunitaria sulle firme elettroniche e sulla documentazione amministrativa.

3. Le disposizioni del regolamento si applicano alle amministrazioni che, per gli approvvigionamenti di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di volta in volta decidano, con provvedimento motivato e secondo le modalità richieste dai rispettivi ordinamenti, di effettuare gli stessi attraverso procedure telematiche di acquisto comunicando al gestore del sistema prescelto le informazioni ed i dati necessari. Rimane ferma la possibilità per le amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente anche utilizzando, a supporto del procedimento, sistemi elettronici e telematici secondo le disposizioni della normativa vigente.

4. Le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni e le comunità montane possono applicare le disposizioni del presente regolamento se così dispongano nell'ambito della propria autonomia e salvo che non aderiscano alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni.

5. Le procedure di scelta del contraente previste dal regolamento possono essere adottate anche ai fini della stipula delle convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

3. Principi organizzativi. - 1. Le procedure telematiche di acquisto sono realizzate seguendo principi di sicurezza fissati dalle disposizioni contenute nei regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e conformemente ai principi stabiliti dal comma 1 di detto articolo.

2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi si esercita con l'interrogazione delle registrazioni di sistema che contengono la documentazione in formato elettronico degli atti della procedura. L'invio al soggetto che vi abbia titolo di copia autentica della documentazione è effettuato dall'amministrazione secondo i principi e le modalità stabilite in tema di documentazione amministrativa. Sono escluse dal diritto di accesso le soluzioni tecniche ed i programmi per elaboratore utilizzati dall'amministrazione o dal gestore del sistema ove coperti da diritti di privativa intellettuale.

3. L'accesso delle amministrazioni o degli altri soggetti che vi abbiano diritto per espressa disposizione legislativa o regolamentare, è effettuato con le medesime modalità di cui al comma 2.

4. Le amministrazioni eseguono i trattamenti dei dati personali necessari alle finalità di cui al presente regolamento nel rispetto della disciplina in materia.

4. Pubblicità, atti e comunicazioni. - 1. Le procedure telematiche di acquisto sono precedute da specifiche fasi di abilitazione aperte al pubblico e regolate, con bandi conformi alla normativa nazionale e comunitaria, dai capi II e III del regolamento.

2. I bandi di abilitazione, gli avvisi di gara e di aggiudicazione nonché ogni altra comunicazione al pubblico sono altresì pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente e, quando disponibile, sul sito individuato ai sensi dell'articolo 24, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340.

3. Alle comunicazioni ed alle trasmissioni di documenti tra gli utenti e le amministrazioni si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Le comunicazioni, le richieste e gli inviti agli utenti si hanno per eseguiti con la spedizione effettuata alla casella di posta elettronica indicata dal destinatario nell'ambito della procedura telematica di acquisto.

4. Le forme di comunicazione previste dal presente articolo sono valide anche ai fini delle disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Le operazioni effettuate nell'ambito delle gare telematiche e dei sistemi informatici di negoziazione sono riferibili all'utente sulla base del processo di autorizzazione e si intendono compiute nell'ora e nel giorno risultanti dalle registrazioni di sistema. Le registrazioni di sistema sono effettuate ed archiviate, anche digitalmente, in conformità alle disposizioni tecniche e normative emanate ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Il tempo del sistema è sincronizzato sull'ora italiana riferita alla scala di tempo UTC (IEN), di cui al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 30 novembre 1993, n. 591.

6. Le offerte, le dichiarazioni e gli atti risultanti dalle operazioni di cui al comma 5 sono comunque successivamente confermati con l'utilizzo dello strumento di sottoscrizione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, che ha sostituito il comma 2 dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

5. Processo di autorizzazione. - 1. Le amministrazioni individuano, secondo i propri ordinamenti, i soggetti abilitati che possono avvalersi delle procedure telematiche di acquisto, predisponendo i necessari processi di autorizzazione.

2. Il processo di autorizzazione è definito dalle amministrazioni nel rispetto delle modalità e dei criteri stabiliti nei bandi di abilitazione e per la durata ivi prevista. Allo scadere del periodo di validità dell'abilitazione, il sistema, in maniera automatica, revoca l'abilitazione concessa.

3. In ogni momento le amministrazioni, qualora ne ravvisino la necessità, possono chiedere agli utenti l'invio di attestazioni, autocertificazioni o di altra documentazione comprovante il permanere dei requisiti oggettivi o soggettivi, nonché delle eventuali qualifiche professionali o particolari iscrizioni ad albi o elenchi pubblici, che hanno determinato l'abilitazione dell'utente.

6. Sistema informatico per le procedure telematiche di acquisto. - 1. Il sistema per le procedure telematiche di acquisto è realizzato con modalità e soluzioni che impediscono di operare variazioni sui documenti, sulle registrazioni di sistema e sulle altre rappresentazioni informatiche e telematiche degli atti e delle operazioni compiute nell'ambito delle procedure.

2. Il sistema consente al gestore ed alle amministrazioni di controllare i principali parametri di funzionamento del sistema stesso, segnalando altresì le anomalie delle procedure e evidenziando le offerte che presentano carattere anormalmente basso.

7. Gestore del sistema. - 1. Il gestore del sistema è incaricato dall'amministrazione dei servizi di conduzione tecnica dei sistemi e delle applicazioni informatiche necessarie al funzionamento delle procedure telematiche di acquisto, assumendone ogni responsabilità e fornendo idonea garanzia bancaria o assicurativa anche per il rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 3, comma 1.

2. Il gestore del sistema assume il ruolo di responsabile del trattamento dei dati e, su richiesta dell'amministrazione titolare del trattamento stesso, cura gli adempimenti, di competenza della medesima amministrazione, in ordine alla operatività dei processi di autorizzazione.

- 8. Responsabile del procedimento.** - 1. Il responsabile del procedimento designato dall'amministrazione provvede alla risoluzione di tutte le questioni anche tecniche inerenti la procedura, compresa quella relativa all'abilitazione degli utenti.
2. Il responsabile del procedimento, verificata la regolarità della procedura e dell'offerta, appone la propria firma, anche digitale, sul verbale delle operazioni prodotto automaticamente dal sistema, nonché sul verbale di aggiudicazione, convalidando i risultati del procedimento.
3. L'amministrazione, ove espressamente previsto dalle disposizioni di legge regolanti l'attività negoziale delle pubbliche amministrazioni, nomina un ufficiale rogante. L'ufficiale rogante provvede a ricevere il verbale di aggiudicazione, apponendo la sua firma, anche digitale, su questo e sul verbale delle operazioni di gara convalidati dal responsabile del procedimento.
4. Nelle procedure di cui al presente decreto si fa luogo all'approvazione del contratto con strumenti telematici.

CAPO II

GARE TELEMATICHE

- 9. Bando di abilitazione.** - 1. Le gare telematiche sono precedute, almeno sessanta giorni prima dell'inizio delle procedure, dalla pubblicazione, a cura dell'amministrazione e nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, di un bando per l'abilitazione dei potenziali offerenti alla partecipazione alle gare stesse.
2. Nel bando di abilitazione le amministrazioni possono limitarsi ad indicare il volume globale degli appalti per ciascuna delle categorie di servizi e di beni che esse intendono aggiudicare nel periodo di validità dell'abilitazione, attraverso diversi sistemi informatici di negoziazione; possono altresì specificare le diverse classi per le quali gli utenti sono abilitati in relazione alle loro capacità tecniche, finanziarie ed economiche, al fine di garantire la massima partecipazione alle procedure telematiche di acquisto.
3. Il bando contiene in particolare i seguenti elementi:
- a) i contenuti e le modalità di presentazione della domanda di abilitazione, con riferimento in particolare alla dichiarazione dell'indirizzo elettronico del richiedente, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
 - b) le categorie merceologiche dei beni e dei servizi e le eventuali classi di abilitazione degli utenti; c) i criteri e le modalità, inclusa l'indicazione delle eventuali procedure telematiche utilizzate, per la presentazione e la valutazione delle domande di

abilitazione con particolare riguardo alla dimostrazione della capacità economica e finanziaria dei richiedenti, della capacità tecnica e del possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi;

d) l'indicazione del sito nel quale le amministrazioni rendono contestualmente disponibili al pubblico le seguenti informazioni:

1) l'eventuale documentazione tecnica, informativa ed amministrativa relativa all'individuazione dei beni da fornire e dei servizi da prestare;

2) l'indirizzo di posta elettronica dell'amministrazione presso cui si possono richiedere informazioni complementari;

3) le procedure e le metodologie utilizzate per la classificazione delle offerte, per l'aggiudicazione, nonché per la segnalazione delle offerte di carattere anormalmente basso ed eventuali altre anomalie;

4) i casi di sospensione della procedura a seguito di anomalie segnalate dal sistema;

5) le fattispecie automatiche di esclusione del singolo utente;

6) l'elencazione e la descrizione dei sistemi informatici di negoziazione che saranno utilizzati nei successivi avvisi di gara, con la descrizione, per ciascuno di essi, delle procedure, delle modalità e dei criteri di scelta del contraente;

e) l'indicazione del responsabile del procedimento;

f) la durata, non superiore a 24 mesi, dell'abilitazione degli utenti;

g) le garanzie che il fornitore dovrà rilasciare preventivamente per accedere al sistema informatico di negoziazione.

4. L'amministrazione delibera sulle domande di abilitazione nel termine di quindici giorni dalla ricezione, comunicando all'utente quanto previsto nel processo di autorizzazione, nonché le categorie e le classi per le quali risulta abilitato.

10. Avviso di gara e invito. - 1. L'avviso di gara è pubblicato nelle forme previste dall'articolo 4, comma 2, almeno trenta giorni prima della data fissata per l'inizio delle operazioni. Entro il termine previsto per la comunicazione degli inviti le amministrazioni deliberano anche sulle domande di abilitazione inoltrate nei termini previsti dall'avviso di gara. I requisiti previsti dall'avviso di gara sono identici a quelli previsti dal bando di abilitazione.

2. L'avviso di gara contiene in particolare le seguenti indicazioni:

a) la categoria di beni o di servizi e la classe che identifica, in conformità con le procedure di abilitazione, i soggetti abilitati;

- b) le modalità, conformi a quelle previste dal bando di abilitazione per la medesima categoria e classe, di presentazione delle domande di abilitazione da parte di soggetti non precedentemente abilitati. Il termine di presentazione di tali domande non può essere inferiore a quindici giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso;
- c) la descrizione, anche mediante rinvio alla documentazione tecnica, del sistema informatico di negoziazione scelto tra quelli indicati nel bando di abilitazione, nonché delle modalità e delle metodologie utilizzate per procedere alla valutazione e classificazione delle offerte;
- d) i termini per la fornitura dei beni o l'esecuzione dei servizi, la qualità e quantità dei beni e dei servizi, il luogo della consegna o dell'esecuzione, nonché di tutti gli altri elementi del contratto da concludere;
- e) i criteri valutativi per provvedere all'aggiudicazione con particolare riguardo, nel caso di procedimento con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, alle metodologie ed agli specifici parametri utilizzati per permetterne la valutazione;
- f) le eventuali garanzie aggiuntive che l'utente dovrà rilasciare preventivamente per partecipare alla gara;
- g) l'individuazione del responsabile del procedimento se diverso da quello indicato nel bando di abilitazione.

3. L'invito è trasmesso ai soggetti abilitati, almeno dieci giorni prima della data fissata per l'inizio delle procedure di gara, per mezzo della posta elettronica o di altri strumenti telematici indicati nel bando di abilitazione. Nell'invito vengono indicate le modalità per partecipare alla procedura, nonché il giorno e l'ora per cui è fissato l'inizio delle operazioni.

CAPO III

ACQUISTI DI BENI E SERVIZI SOTTO LA SOGLIA DI RILIEVO

COMUNITARIO

11. Mercato elettronico della pubblica amministrazione. - 1. Le unità ordinanti delle amministrazioni, avvalendosi del mercato elettronico, possono effettuare acquisti di beni e servizi, al di sotto della soglia di rilievo comunitario, direttamente dai cataloghi predisposti dagli utenti selezionati attraverso un bando di abilitazione. Per gli acquisti di beni e servizi relativi a spese in economia si applicano le procedure previste dal decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384.

2. Il mercato elettronico consente altresì di richiedere ulteriori offerte agli utenti. Il sistema informatico di negoziazione provvede a valutare in maniera automatica le

offerte ricevute, predisponendo una graduatoria sulla base dei criteri scelti dall'unità ordinante tra le opzioni proposte dal sistema stesso.

3. Le amministrazioni abilitano, al mercato elettronico, i fornitori di beni e servizi tramite uno o più bandi pubblicati in conformità della normativa vigente.

4. Il bando di abilitazione al mercato elettronico contiene in particolare:

a) le categorie merceologiche per settori di prodotti e servizi in cui è organizzato il mercato elettronico;

b) le specifiche tecniche, costruttive e di qualità dei beni, nonché i livelli dei servizi cui raffrontare i beni e servizi offerti ai fini dell'abilitazione dei fornitori;

c) le modalità ed i requisiti, soggettivi ed oggettivi, necessari per le domande di abilitazione ed i principi di valutazione delle stesse, nonché l'indicazione delle eventuali procedure automatiche per la loro valutazione;

d) la durata dell'abilitazione degli utenti a partecipare al mercato elettronico;

e) l'indicazione del sito nel quale, conformemente a quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, sono rese disponibili al pubblico ulteriori informazioni, con particolare riferimento ai mezzi telematici disponibili per la presentazione delle domande di abilitazione; agli strumenti informatici e telematici messi a disposizione degli utenti per la pubblicazione dei cataloghi e l'invio delle offerte; alle informazioni sul funzionamento del mercato elettronico; alle metodologie generali utilizzate dal sistema per le richieste automatiche di quotazione; alle fattispecie automatiche di esclusione del singolo utente; alle modalità ed ai criteri per la dimostrazione da parte degli offerenti del possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi e la loro permanenza, anche al momento della conclusione del contratto; alle modalità con cui avverranno le comunicazioni; alle modalità con cui verranno pubblicati sul sito, se necessario, gli avvisi di aggiudicazione delle forniture di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 573.

5. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche avvalendosi di proprie strutture e concessionarie, predispongono gli strumenti elettronici e telematici necessari alla realizzazione di un mercato elettronico della pubblica amministrazione, e curano l'esecuzione, anche attraverso l'affidamento a terzi, di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del mercato stesso.

12. Norma finale. - 1. L'attuazione del presente regolamento non comporta in ogni caso nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

BIBLIOGRAFIA

ALMINI L. – LANZETTI S. (a cura di), *Procurement e competitività*, in “Sistemi & Impresa”, Fasc. 7, 2005

ANELLI F. P., *E-procurement e outsourcing nella Pubblica Amministrazione*, pubblicato in ASTRID – Rassegna n°12, 2005

BARBIERO A. – OSIMO D. – SPAGNOLO L., *L'e-procurement nella Pubblica Amministrazione: guida pratica all'acquisto on-line di beni e servizi*, Maggioli Editori, Rimini, 2001

BERTERO G., *E-procurement la nuova frontiera del business*, in “Logistica Management”, Settembre 2000

CALÌ – PERROTIN, *Il marketing d'acquisto: strategie e tattiche. L'impatto dell'e-procurement*, Franco Angeli, Milano, 2002

CATALANO G. (a cura di), *L'organizzazione e la gestione degli acquisti di beni e servizi nelle università: le prime esperienze di e-procurement*, Il mulino, Bologna, 2004

CAVAGNARO F., *Gli scenari dell'e.Procurement*, in “Logistica Management”, Fasc. 137, 2003

CILLI A., *Manuale del web. Tecnologie, normative e management*, Franco Angeli, Milano, 2004

COLACCINO D., “*E-public procurement*”, pubblicato in “*Le innovazioni nei processi d'acquisto delle pubbliche amministrazioni. L'esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”, Il Sole 24 Ore – Roma 2005

COLACCINO D., *“La piattaforma e-procurement della consip S.p.A.”*, pubblicato in *“Le innovazioni nei processi d’acquisto delle pubbliche amministrazioni. L’esperienza di e-procurement della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*, Il Sole 24 Ore – Roma 2005

COLACCINO D., *Piano strategico per l’implementazione dell’E- public procurement. Spunti di riflessione*, pubblicato in ASTRID – Rassegna n°2, 2006

DALLA LONGA R. – PINTUS E. (a cura di), *I lavori pubblici e la riforma. Quali modelli di regolamentazione, quali modelli di management*, Egea, Milano 2000

DE MAGISTRIS V. (a cura di), *Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche*, Formez, Roma, 2005

FIorentino L., *Nuovi modelli organizzativi, tecnologie, processi nel public procurement: opportunità per maggiore concorrenza, efficienza, rinnovamento del mercato?*, Relazione al Seminario *“Più valore alla pubblica amministrazione”*. Appalti pubblici tra efficienza e trasparenza, Roma, 23 novembre 2005

FORMEZ, *L’innovazione nei processi di acquisto nella P.A. regionale e locale*, Roma, 2003

GATTI M., *E-procurement. Il D.P.R. 101/2002 e gli acquisti in rete della P.A.*, Edizioni Simone, Napoli, 2002

GATTI M., *E-procurement sotto soglia: analisi normativa e modelli a confronto*, in *“Diritto&Diritti”*, settembre 2001

GIUFFRIDA M. - STABILINI G., *E-procurement: grandi benefici attesi, poche le esperienze concrete. Per ora....*, in *Economia&Management* n°3, Maggio 2000

IASELLI M., *Informatica Giuridica*, Liguori Editore, Napoli, 2002

IASELLI M., *L'E-procurement. L'acquisizione di beni e servizi della P.A. nel quadro dell'e-government*, Liguori Editore, Napoli, 2005

MAGGIPINTO A., *L'E-procurement per le gare degli Enti locali*, in “Guida agli enti locali – Il Sole 24 Ore”, n. 22, 4 giugno 2005

MARRA M., *Innovazione nel settore dell'e-procurement: l'esperienza italiana*, IBM Business Consulting Services, 2004

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

OLIVIERI L., *La disciplina delle acquisizioni dei beni e dei servizi in economia (aggiornato al d.lgs. n. 231/2002 e alla legge n. 350/2003)- 2° edizione riveduta e corretta*, Halley Editrice, 2004

PINTUS E. (a cura di), *Modelli innovativi nei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano, 2000

PONTI A., *Gli appalti di forniture e servizi nella pubblica amministrazione (aspetti organizzativi, gestionali e procedurali)*, Halley Editrice, 2003

PONTIGGIA C., *E-procurement, c'è più scelta e si risparmia*, in Weekit n°35, 26 Ottobre 2001

RAPPORTO ASSINTEL E FEDERAZIONE ECONOMIA DIGITALE, *Internet nella comunicazione con i fornitori: la Supply Chain e l'E-procurement nei processi produttivi*, Anno 2000

SPATARO A., *Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini, VII edizione

STANCA L., Atti del convegno “*E-procurement, Pubblica Amministrazione e Imprese*” – Forum P.A. 2003

SUBIOLI P., *Innovazione, direttive per l'ufficio digitale*, in “Guida agli Enti Locali – Il Sole 24 Ore”, n. 5, 8 febbraio 2003

SUBIOLI P., *Le parole che guidano l'ufficio tecnologico. Innovazione, processo sempre più spinto*, in “Guida agli Enti Locali – Il Sole 24 Ore”, n. 19, 15 maggio 2004

S.A., *È l'E-procurement a primeggiare*, in “Logistica Management”, Fasc. 132, 2002

S.A., *Un progetto di ricerca sull'E-procurement*, in “Logistica Management”, Fasc. 150, 2004

S.A., *Uno studio di Accenture sul procurement outsourcing*, in “Logistica Management”, Fasc. 145, 2004

VOLPIN C., *Gli investimenti in E-procurement danno i primi risultati*, in Digital Business, Novembre 2001

ZUCCOLOTTO S., *Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione*, pubblicato in ASTRID – Rassegna n°10, 2005

SITOGRAFIA

www.acquistiinretepa.it: Portale acquisti in rete della Pubblica Amministrazione

www.astrid-online.it: Sito internet dell'Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

www.consip.it: Portale Consip SpA

www.cnipa.it: Sito internet del Centro Nazionale dell'Informatica per la Pubblica Amministrazione

www.crc.calabria.it: Sito internet del Centro Regionale di Competenza della Calabria

www.diritto.it: Portale giuridico

www.entilocali.ilsole24ore.com: Guida agli Enti Locali del sole 24 ore

www.formez.it: Portale Formez – Centro di formazione e studi del Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio

www.forumpa.it: Portale Forum della Pubblica Amministrazione

www.innovazione.gov.it: Portale del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie

www.interlex.it: Sito internet della rivista telematica InterLex

www.lagazzettadeglientilocali.it: Sito internet “La gazzetta degli enti locali”

www.osservatorio.net: Sito Osservatori ICT Management della School of Management del Politecnico di Milano

www.patrimonioacquisti.formez.it: Canale telematico Patrimonio & acquisti nella P.A. di Formez (Centro di Formazione Studi)

www.pleiade.it: Sito ufficiale Pleiade - società di consulenza nelle strategie di comunicazione on line