

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI VENEZIA
FACOLTÀ DI ECONOMIA

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA AZIENDALE – VECCHIO
ORDINAMENTO**

TESI DI LAUREA

**E-GOVERNMENT E ICT NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE. ANALISI DEL
MODELLO CONSIP**

RELATORE: CH.MO PROF. GIUSEPPE MARCON

LAUREANDA: ARIANNA CALLEGARO
MATRICOLA N. 782651

ANNO ACCADEMICO 2003/2004

INDICE

CAPITOLO 1

E-government

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Introduzione e contesto di riferimento | 1 |
| 1.2 | Il piano d'azione eEurope | 3 |
| 1.3 | Il piano d'azione di e-government in Italia | 6 |
| 1.4 | E-government a livello europeo | 8 |
| 1.5 | Definizione di e-government | 10 |
| 1.6 | I soggetti del processo di e-government | 12 |
| | 1.6.1 La pubblica amministrazione | 12 |
| | 1.6.2 L'utente | 13 |
| | 1.6.3 L'AIPA | 14 |
| 1.7 | Il digital divide | 17 |

CAPITOLO 2

Le tecnologie dell'informazione nell'amministrazione pubblica

| | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | L'impatto delle nuove tecnologie sulle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni | 22 |
| 2.2 | Comunicazione ed Internet | 25 |
| 2.3 | Comunicazione ed informazione | 28 |
| 2.4 | La legge sulla comunicazione pubblica n. 150 del 07.06.2000 | 29 |
| 2.5 | La firma digitale | 30 |
| 2.6 | Carta d'identità elettronica e Carta nazionale dei servizi | 34 |
| 2.7 | Ufficio relazioni con il pubblico (URP) | 38 |
| 2.8 | Le reti civiche | 39 |

| | | |
|------|--------------------------------|----|
| 2.9 | I portali pubblici | 44 |
| 2.10 | ICT e pubblica amministrazione | 46 |
| | 2.10.1 Alcune teorie | 48 |
| 2.11 | E-learning | 49 |
| 2.12 | E-democracy | 52 |
| 2.13 | E-vote | 54 |

CAPITOLO 3

Le acquisizioni di beni e servizi nelle pubblica amministrazione mediante convenzione

| | | |
|------|--|-----|
| 3.1 | Evidenza pubblica | 57 |
| 3.2 | L'e-procurement | 59 |
| | 3.2.1 L'e-procurement e la sicurezza | 64 |
| | 3.2.2 L'e-procurement e il D.P.R. n. 384/2001 | 65 |
| 3.3 | Contesto di riferimento | 68 |
| 3.4 | Legge 23 dicembre 2000 n. 488 | 70 |
| | 3.4.1 Il modello Consip | 71 |
| 3.5 | Legge 23 dicembre 2000 n. 388 e Circolare n. 1 Del 23 giugno 2000 | 73 |
| 3.6 | Legge 28 dicembre 2001 n. 488 | 77 |
| 3.7 | Legge 27 dicembre 2002 n. 289 | 80 |
| 3.8 | Legge 1° agosto 2003 n. 212 | 90 |
| 3.9 | Legge 24 dicembre 2003 n. 350 | 93 |
| 3.10 | Il D.P.R. n. 101/2002 | 98 |
| | 3.10.1 Ambito soggettivo ed oggettivo del regolamento | 101 |
| | 3.10.2 Il bando di abilitazione ed il bando di gara | 102 |
| | 3.10.3 Il gestore del sistema ed il responsabile del procedimento | 104 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 3.10.4 | La compatibilità con la normativa comunitaria | 106 |
| 3.10.5 | Il mercato elettronico | 110 |
| 3.11 | La nuova Direttiva in materia di appalti | 115 |
| 3.12 | I risultati gestionali | 117 |

CAPITOLO 4

Caso Ca' Foscari

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.1 | Gli strumenti dell'e-procurement | 120 |
| 4.1.1 | Convenzioni nazionali | 120 |
| 4.1.2 | Gare telematiche | 122 |
| 4.1.3 | Marketplace (o mercato elettronico) | 123 |
| 4.2 | Decreto legislativo 12 luglio 2004 n. 168 | 124 |
| 4.3 | Vantaggi per le Università e criticità del sistema Consip | 126 |
| 4.4 | Gli acquisti di Ca' Foscari | 128 |

ALLEGATO

| | | |
|--|--|-----|
| | Regolamento operativo sistema acquisti on line | 141 |
| | Caratteristiche funzionali software "Pleiade" | 145 |
| | Esempio di ordinativo di fornitura | 147 |
| | Modulo di registrazione al sistema delle convenzioni | 149 |
| | Procedura di registrazione | 151 |
| | Autocertificazione | 152 |

CAPITOLO 5

| | | |
|--|--------------------|-----|
| | Conclusioni | 153 |
|--|--------------------|-----|

| | | |
|--|---------------------|-----|
| | Bibliografia | 156 |
|--|---------------------|-----|

CAPITOLO 1

E - government

1.1 Introduzione e contesto di riferimento

Negli ultimi anni, le istituzioni stanno prendendo atto di quanto sia importante usare le nuove tecnologie per conseguire migliori risultati in termini d'efficienza, efficacia ed economicità nell'espletamento delle proprie funzioni. Con il supporto della rete, le pubbliche amministrazioni possono fornire al cittadino servizi d'informazione, servizi di comunicazione e servizi transazionali (pratiche amministrative e altri servizi in linea). Per conseguire al meglio questi obiettivi è necessario che il modo di comunicare tra amministrazione e cittadino sia il più possibile vicino alle esigenze di quest'ultimo.

Le istituzioni tendono a darsi maggiore trasparenza e a riorganizzarsi per raggiungere uno snellimento delle procedure, una maggiore efficienza e una migliore qualità dei servizi offerti. Si tratta di un processo sicuramente lungo e difficile, poiché devono essere considerati moltissimi fattori: dai vincoli legislativi ai rapporti di potere tra centro e periferia, dal livello di formazione del personale alle procedure e responsabilità non sempre ben definite.

Le spinte all'innovazione e alla modernizzazione della pubblica amministrazione italiana sono state rafforzate dal processo d'integrazione dell'Unione Europea, che ha reso ancor più evidenti il nesso esistente tra l'efficienza della pubblica amministrazione (sia centrale sia locale) e la competitività del "sistema paese", e la distanza del livello quali-quantitativo dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione italiana rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea.

Lo scenario in cui opera oggi l'amministrazione pubblica è cambiato radicalmente e vari sono i fattori che hanno concorso a mettere in discussione il suo modo tradizionale di operare. Si pensi alla tendenza alla globalizzazione, alla rapidità dei cambiamenti sociali ed economici, alle aspettative dei cittadini e delle imprese, che la crescente diffusione delle informazioni e della comunicazione ha portato ad essere più esigenti.

A questo cambiamento ha concorso in modo determinante anche Internet, che insieme alle altre tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ha modificato profondamente produzione, lavoro, intermediazione, formazione, tempo libero, cultura, competenze. La diffusione di Internet e del commercio elettronico ha inoltre comportato una crescente pressione affinché le amministrazioni offriscero servizi on-line.

I fattori finora richiamati spingono affinché si crei un nuovo rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, in cui l'accesso alle informazioni e la trasparenza del processo amministrativo siano gli elementi fondamentali, e affinché si attivi un vero dialogo ed un rapporto di fiducia. Questo richiede una revisione della "macchina amministrativa", che dovrebbe essere vista non più come un organismo incomprensibile nelle sue finalità e nelle sue decisioni, ma piuttosto come un soggetto trasparente ed efficiente. Indubbiamente la tecnologia informatica costituisce una grande opportunità da utilizzare, perché qualsiasi progetto legato alla trasparenza e al diritto d'accesso possa essere realizzato.

Il presente lavoro si pone come obiettivo l'analisi di questo processo di cambiamento che si sta sviluppando nelle pubbliche amministrazioni, e che ha alla base l'implementazione delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione: l'e-government.

Il processo di riforma della pubblica amministrazione, avviato con le cosiddette "leggi Bassanini" e proseguito con la circolare del ministro

Stanca¹, è strettamente connesso all'introduzione dell'information and communication technology (ICT), che può rivelarsi un valido aiuto e sostegno della riforma, innescando o contribuendo alla realizzazione di nuovi progetti. In tal senso, la legge-quadro sulla comunicazione e l'informazione delle pubbliche amministrazioni (n. 150/2000) rappresenta un passaggio importante nel faticoso processo di modernizzazione degli apparati pubblici in Italia.

La nuova economia globale e i progressi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sollecitano le amministrazioni a sfoderare capacità di adattamento e di risposta al cambiamento non necessarie in passato, e sia i cittadini che il settore privato richiedono ai governi di garantire le condizioni per lo sviluppo e, al tempo stesso, di erogare i propri servizi mediante una varietà di sistemi e strumenti di accesso come telefono, televisione, pc e altri.

1.2 Il piano d'azione eEurope

La realizzazione del processo di e-government in Europa non ha trovato immediata diffusione, “dovendo passare per livelli successivi di attuazione tra loro collegati e volti a consentire, da un lato, un omogeneo percorso di sviluppo e di diffusione delle nuove tecnologie sul territorio e, dall'altro lato, un equilibrato percorso di crescita culturale, per il ricorso alle nuove tecnologie da parte delle amministrazioni pubbliche, dei cittadini, delle imprese e del terzo settore”².

Il piano eEurope nasce su iniziativa della Commissione Europea per stimolare i Paesi dell'Unione ad adottare progetti e programmi di sviluppo della società dell'informazione e dell'economia digitale.

¹ Direttiva 21 dicembre 2001 del ministro dell'Innovazione e le tecnologie, “Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione”.

² CAPOCCHI, A. (2002), “Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna”, in Azienda Pubblica n. 4-5.

Durante il Consiglio europeo di Lisbona del 23/24 marzo 2000 è stata analizzata una bozza di documento, “An Information Society for All”, con cui tutti i capi di Stato o di Governo dei Paesi membri hanno indicato come obiettivo da promuovere all’interno dell’iniziativa *eEurope* la realizzazione di un’economia concorrenziale e dinamica basata sullo sviluppo della conoscenza.

Il documento rileva, come, “ these changes , the most significant since the Industrial Revolution, are far-reaching and global. They are not just about technology. They will affect everyone, everywhere. Bringing communities, both rural and urban, closer together, creating wealth, sharing knowledge, they have huge potential to enrich everyone’s lives”³: viene sottolineato come, nel periodo successivo alla rivoluzione industriale, l’introduzione delle nuove tecnologie sia stato un aspetto fondamentale per la storia politico-economica dell’Europa.

Inoltre, evidenzia che “the objective of the *eEurope* initiative is ambitious. It aims to bring everyone in Europe – every citizen, every school, every company – online as quickly as possible. Accessing and using the Internet, whether via a computer, a mobile phone, or a TV set-top box, must become commonplace”⁴: l’obiettivo è quindi portare ogni cittadino, ogni scuola, abitazione, impresa e amministrazione all’interno dell’era digitale e, permettere loro di disporre di un collegamento on line.

Successivamente, nel Consiglio Europeo di Feira del 19-20 giugno del 2000, è stato emanato un piano d’azione per il raggiungimento degli obiettivi, entro la fine del 2002, indicati nel documento emanato a Lisbona. A tale scopo nel piano d’azione sono state individuate tre principali aree d’intervento e, per ciascuna area una serie di sotto-obiettivi:

³ *eEurope: An Information Society for All*, Lisbona, 23/24 marzo 2000, p. 2.

⁴ *eEurope: An Information Society for All*, Lisbona, 23/24 marzo 2000, p. 5.

| |
|---|
| 1. Accesso più economico, rapido e sicuro ad Internet |
| a. Accesso più economico e più rapido ad Internet |
| b. Accesso più rapido ad Internet per ricercatori e studenti |
| c. Reti e carte intelligenti sicure |
| 2. Investire nelle risorse umane e nella formazione |
| a. Giovani d'Europa nell'era digitale |
| b. Lavorare nell'economia basata sulla conoscenza |
| c. Partecipazione di tutti all'economia basata sulla conoscenza |
| 3. Promuovere l'utilizzo di Internet |
| a. Accelerare il commercio elettronico |
| b. Amministrazioni on line: accesso elettronico ai servizi pubblici |
| c. Assistenza sanitaria on line |
| d. Contenuti digitali per le reti globali |
| e. Trasporti intelligenti |

Sulla base delle attività svolte, in questi ultimi due anni, dalle varie amministrazioni europee, è stata successivamente richiesta dal Consiglio Europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002, e, presentata al Consiglio Europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002, una revisione del piano d'azione denominata "eEurope 2005 – Una società dell'informazione per tutti"⁶.

Gli obiettivi del piano eEurope 2005 sono⁷:

- la creazione di un contesto favorevole agli investimenti privati e pubblici in nuove tecnologie;
- la creazione di nuovi posti di lavoro;
- l'accrescimento della produttività;
- la modernizzazione dei servizi pubblici;
- la garanzia a tutti i cittadini di una maggiore partecipazione (e-inclusion) alla società dell'informazione globale.

⁵ MARASSO, L. (2001), Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government, Maggioli Editore, p. 54.

⁶ Disponibile all'indirizzo (<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>).

⁷ CAPOCCHI, A. (2003), Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche, Giuffrè editore, p. 296.

In conclusione, il piano d'azione *eEurope* 2005 mira ad estendere a tutti i cittadini e a tutte le imprese i benefici della rete Internet, imperativo sociale e condizione per la crescita economica.

1.3 Il piano d'azione di e-government in Italia

La spinta iniziale all'“uso strategico” delle nuove tecnologie per innovare la pubblica amministrazione italiana è stata sancita, il 23 giugno del 2000, dall' “Action Plan per l'e-government”⁸, redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

“Il piano d'azione si propone di superare la situazione attuale in cui le amministrazioni, sia centrali che locali, procedono alla propria informatizzazione perseguendo ciascuna esclusivamente i propri fini e le proprie priorità settoriali, senza alcun coordinamento, ma spesso sovrapponendosi tra loro, specie nei confronti delle amministrazioni locali”⁹.

Esso prevede tre obiettivi generali¹⁰:

- migliorare l'efficienza operativa interna delle amministrazioni;
- offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati e non più frammentati secondo le competenze dei singoli enti di governo;
- garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

Il processo di e-government, oltre alle amministrazioni centrali e locali, coinvolge regioni, province, comuni, scuole, ospedali, ovvero, ogni ente o organizzazione che svolga un servizio pubblico.

Gli enti locali, quindi, sono destinati a divenire il soggetto di front-office dell'intero sistema delle amministrazioni pubbliche.

⁸ Disponibile all'indirizzo <http://www.pianoegov.it>.

⁹ Piano d'azione di e-government (2000), p. 7.

¹⁰ BORGONOVÌ, E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano Egea, p. 375.

Recentemente, il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie ha pubblicato un documento contenente i dieci obiettivi di legislatura fissati dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione¹¹:

1) servizi on line a cittadini e imprese

- tutti i servizi prioritari disponibili on line;
- 30 milioni di CIE/CNS distribuite;
- 1 milione di firme digitali entro il 2003;

2) efficienza interna

- 50% della spesa per beni e servizi attraverso e-procurement;
- tutta la posta interna alla pubblica amministrazione via e-mail;
- tutti gli impegni ed i mandati gestiti on-line;

3) valorizzazione delle risorse umane

- alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici eleggibili;
- 1/3 della formazione erogata attraverso e-learning;

4) trasparenza

- 2/3 degli uffici della pubblica amministrazione con accesso on-line delle pratiche da parte dei cittadini;

5) qualità

- tutti gli uffici erogatori di servizio dotati di un sistema di customer satisfaction.

Gli strumenti necessari all'integrazione delle attività e delle funzioni delle amministrazioni sono¹²:

- la rete nazionale;
- la CIE che darà al cittadino il diritto d'accesso ai servizi pubblici erogati on line;
- la firma digitale.

¹¹ MIT (2002), Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura, Roma, reperibile al sito www.innovazione.gov.it.

¹² MELE, V. (2000), Information & communication technology nella pubblica amministrazione, in MENEGUZZO, M. Managerialità, Innovazione e Governance. La pubblica amministrazione verso il 2000, Aracne, p. 343.

1.4 *E-government a livello europeo*

L'Unione Europea svolge un ruolo di regia nei confronti di tutti gli Stati membri promovendo le azioni di informatizzazione e di "alfabetizzazione" e coordinando le varie esperienze in atto.

L'avvio del processo di trasformazione della pubblica amministrazione in Europa coincide con la firma del Trattato di Maastricht del 1992, che introduce il principio di sussidiarietà "in base al quale ogni soggetto deve cercare di rispondere autonomamente ai propri bisogni e deve cercare di risolvere autonomamente i propri problemi ricorrendo all'aiuto di altri soggetti solo quando non sono in grado di rispondere positivamente alle proprie esigenze"¹³.

Oggi, con l'evoluzione in atto della società, è fondamentale che i cittadini europei possano attingere alle informazioni pubblicamente disponibili in altri Stati membri dell'Unione Europea: la circolazione delle informazioni provoca competizione e di conseguenza comporta la realizzazione di processi di innovazione e cambiamento.

La Commissione Europea ha affidato ad una società di consulenza uno studio sulla qualità e l'utilizzazione dei servizi di e-government in Europa¹⁴: i risultati indicano che oltre l'80% degli utenti contattati (imprese e consumatori) è soddisfatto della qualità dei servizi on line offerti dalla pubblica amministrazione, soprattutto in termini di risparmio di tempo (84%) e maggiore flessibilità (65%).

Un altro studio¹⁵, realizzato dalla CGE&Y (Cap. Gemini Emst & Young) per la Direzione Generale per la Società dell'Informazione della Commissione Europea sui servizi pubblici informatizzati in Europa (i paesi

¹³ BORGONOV, E. (2000), "Decentramento: un termine diversi contenuti", in Azienda Pubblica n. 2-3.

¹⁴ Newsletter Garante Privacy del 21.12.2003, disponibile in lingua inglese all'indirizzo <http://www.topofthe.web.net>.

¹⁵ Rapporto generale Ott. 2001 – Ott. 2002, Disponibilità dei servizi pubblici on line: come avanza l'Europa?, disponibile in lingua inglese all'indirizzo <http://www.capgemini.be/pdf/CGEY-EuropeOnlinePublicServicesOverallReport.pdf>.

membri dell'Unione Europea più Islanda, Norvegia e Svezia), rileva che la percentuale media complessiva europea dello sviluppo dei servizi in Internet si attesta al 60%. La Svezia guida la classifica con un progresso, realizzato in un anno, del 26% e con il più alto punteggio in generale; seguono il Belgio con un progresso del 24% e la Danimarca con il 23%.

| <i>PAESE</i> | <i>OTTOBRE 2002</i> | <i>APRILE 2002</i> | <i>OTTOBRE 2001</i> |
|--------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| Svezia | 87% | 81% | 61% |
| Irlanda | 85% | 85% | 68% |
| Danimarca | 82% | 69% | 59% |
| Finlandia | 76% | 70% | 66% |
| Norvegia | 66% | 63% | 63% |
| Spagna | 64% | 58% | 50% |
| Francia | 63% | 61% | 49% |
| Regno Unito | 62% | 63% | 50% |
| Portogallo | 58% | 56% | 51% |
| Italia | 57% | 51% | 39% |
| Austria | 56% | 49% | 40% |
| Olanda | 54% | 42% | 37% |
| Islanda | 53% | 50% | 38% |
| Grecia | 52% | 54% | 39% |
| Svizzera | 49% | 35% | - |
| Germania | 48% | 46% | 40% |
| Belgio | 47% | 43% | 23% |
| Lussemburgo | 32% | 22% | 35% |

Fonte: Commissione Europea, Ottobre 2002

Come vedremo in seguito, uno dei principali problemi connessi con lo sviluppo dell'e-government sta nel fatto che “quasi sempre, questo tipo di innovazione implica una riorganizzazione dei processi amministrativi interni, spesso lenta e ostacolata dalla burocrazia”¹⁶. Queste difficoltà sono comuni a quasi tutti gli Stati europei, “fatta eccezione per i Paesi nordici, dove le strutture amministrative sono tradizionalmente efficienti, anche grazie al continuo controllo e stimolo della collettività” (Bracchi & Capra 2004). È interessante osservare inoltre, che in questi Paesi lo sviluppo

¹⁶ BRACCHI, G. & CAPRA, E. (2004), “Tecnologie ICT e innovazione: il posizionamento dell'Italia”, in *Economia Pubblica*, n. 1/2004.

dell'e-government è quasi sempre avvenuto secondo modalità bottom-up, cioè partendo da iniziative di eccellenza locali successivamente estese a tutta la nazione¹⁷.

Allo scopo di sottolineare i progressi realizzati, da tutti e quindici gli Stati membri, in seguito all'iniziativa eEurope, riportiamo alcuni dati, relativi all'anno 2001, riportati su un documento¹⁸ emanato dall'Unione Europea il 5 febbraio 2002:

- la penetrazione di Internet nelle famiglie è pari al 38% circa;
- l'uso di Internet nella popolazione è pari al 50 % circa;
- la penetrazione di Internet nelle imprese con più di 10 dipendenti è quasi del 90%;
- Internet è diffuso in quasi l'80% delle scuole europee. Vi sono 12 studenti per computer non collegato alla rete e 25 studenti per ciascun computer collegato alla rete;
- solo il 6% della popolazione accede ad Internet da una postazione pubblica di accesso.

1.5 Definizione di e-government

In letteratura si definisce "governo elettronico":

- "l'insieme di tecniche per l'utilizzo sui metodi e strumenti del mondo ICT volti a facilitare i rapporti interni ed esterni alla pubblica amministrazione a tutti i livelli nell'esercizio delle sue attività di governo" (Marasso 2001, p. 50);
- "il processo di trasformazione delle relazioni interne ed esterne della pubblica amministrazione, attraverso attività sulla rete, tecnologie

¹⁷ CAPPIELLO, C. COLOMBO, E. FRANCALANCI, C. & VERCESI, P. (2002), "Trasferibilità delle tecnologie per la net economy nel distretto di Lecco", in Distretto industriale di Lecco: un progetto di trasformazione verso la Net economy, Franco Angeli, Milano.

¹⁸ eEurope 2002: Analisi comparativa dei progressi dell'iniziativa eEurope 2002, Bruxelles, 05.02.2002; eEurope 2002: Benchmarking – I giovani d'Europa nell'era digitale, Bruxelles, 2.10.2001.

informatiche e di comunicazione, per ottimizzare l'erogazione dei servizi, incrementare la partecipazione di cittadini e imprese e migliorare la capacità di governare"¹⁹;

- "il processo di implementazione all'interno del settore pubblico delle tecnologie ICT, per la realizzazione di un sistema organizzativo, gestionale, informativo/co e relazionale di tipo reticolare riflettente il modello di e-business sviluppato nel settore privato"²⁰.

Vi è anche chi distingue tra definizione statica (cosa si fa)

e definizione dinamica (perché si fa): la prima viene intesa come "fornitura di servizi tipici di "government" con il supporto delle tecnologie ICT, mentre la seconda, corrisponde al processo di trasformazione delle relazioni interne ed esterne del settore pubblico per ottimizzare le caratteristiche del servizio fornito e la partecipazione dei cittadini"²¹.

Le definizioni, finora analizzate, hanno tenuto in considerazione due ambienti di applicazione – l'aumento dell'efficienza interna della pubblica amministrazione ed il miglioramento delle relazioni esterne – insieme agli obiettivi di medio-lungo periodo.

Ci sono altre definizioni, invece, che propongono una "visione più ampia" di governo elettronico, come del "processo che implica una trasformazione complessa e dinamica di tutto l'apparato statale, ad ogni livello, che sfrutti le ICT per coinvolgere nella condivisione delle informazioni e delle strategie cittadini, aziende, amministrazioni e governi – anche esterni – e dipendenti della pubblica amministrazione"²².

¹⁹ DI MAIO, A. (2001), Adotta la "E", executive.it.

²⁰ HOLMES, D. (2001), E-gov: strategies for government, London: Nicholas Brealey Publishing, p. 2.

²¹ BALDASSI, V. (2003), "E-government", dispensa del Corso di "Informatica per l'e-government" Facoltà di Economia, Università Ca' Foscari di Venezia.

²² ZULFIQAR, KA, PAN, SL, LEE, J. & HUANG, JC. (2001), E-government: An Exploratory Study of On-Line Electronic Procurement Systems" Global Co-Operation in the New Millennium – The 9° European Conference on Information System, Bled (Slovenia).

Sempre nella sua accezione più ampia, il governo elettronico può essere inteso come “il perseguimento degli obiettivi di modernizzazione della pubblica amministrazione anche attraverso un impiego strategico delle ICT:

- all'interno delle singole amministrazioni (back office intra-amministrazioni);
- nelle relazioni tra le diverse amministrazioni pubbliche (back office inter-amministrazioni);
- nelle relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese (front office)” (Borgonovi 2002).

1.6 I soggetti del processo di e-government

I soggetti principali del processo di e-government sono:

- le pubbliche amministrazioni centrali e locali;
- gli utenti, i cittadini, le imprese, ...;
- l'AIPA, l'Autorità Informatica della pubblica amministrazione.

1.6.1 La pubblica amministrazione

Precedentemente, sono stati evidenziati gli obiettivi del piano nazionale di e-government che, per essere raggiunti, necessitano della cooperazione tra amministrazioni centrali e locali: queste ultime, infatti, sono destinate a divenire gli attori principali, assumendo sempre più il ruolo operativo di front office del servizio pubblico, mentre le amministrazioni centrali, sono destinate a svolgere un ruolo di back office.

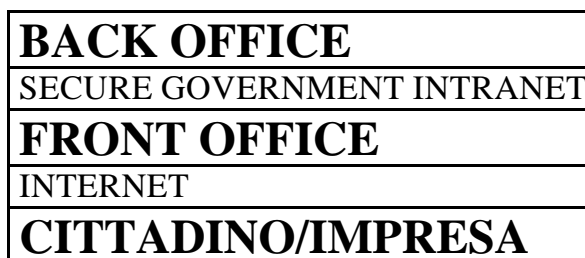
Amministrazioni di back office sono tutte le amministrazioni pubbliche che producono servizi pubblici senza avere però un rapporto diretto con il cittadino e/o impresa: sono “tra loro eterogenee, si pongono su livelli territoriali diversi, devono garantire al soggetto di front office un adeguato livello di integrazione nei processi di produzione del servizio pubblico e

devono consentire al soggetto di front office il facile accesso al loro interno” (Capocchi 2003, p. 137).

Sono amministrazioni di front office, invece, tutte le amministrazioni pubbliche che hanno un rapporto diretto con l’ambiente e che producono e distribuiscono il servizio pubblico.

Il servizio non è più la risultante dell’azione produttiva isolata di un’unica amministrazione, ma diviene il risultato (o output finale) di una somma di azioni (attività) integrate, poste in essere da più amministrazioni tra loro coordinate e collegate.

Il sistema delle amministrazioni pubbliche (Capocchi 2003, p. 133)



La rete Extranet collega tra loro tutte le amministrazioni pubbliche, mentre, la rete Internet permette all’utente di accedere alle informazioni ed ai servizi richiesti.

1.6.2 L’utente

Il cittadino/impresa si rivolge, nel richiedere il servizio, al soggetto di front office, che a sua volta, interagendo con altre amministrazioni pubbliche di back office, attiverà il processo di produzione del servizio richiesto e concluderà il processo di produzione con la distribuzione del servizio prodotto.

L’unificazione dei front office consentirebbe di risolvere alcune problematiche relative, rispettivamente, “all’attribuzione al cittadino

interessato dell'onere di individuare l'amministrazione competente all'erogazione del servizio, da un lato, e alle complicazioni relative alla complessità di molti procedimenti amministrativi, dall'altro"²³.

Quanto al primo aspetto, il cittadino può ottenere il servizio pubblico presentando l'istanza ad una qualsiasi amministrazione di front office abilitata al servizio, invece, il secondo aspetto si ricollega alla digitalizzazione dei flussi documentali interni alle amministrazioni e quindi, all'informatizzazione degli archivi pubblici che dovrebbe consentire il rapido reperimento di documenti necessari in rete.

1.6.3 L'AIPA

L'Autorità per l'Informatica della pubblica amministrazione²⁴, nota come AIPA, è un'autorità indipendente istituita dal decreto legislativo n. 39 del 1993 recante "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche"²⁵.

La struttura dell'AIPA è la seguente²⁶:

| | | |
|----------------------------|------------------------------|---------------------------|
| AUTORITA' | | |
| DIREZIONE GENERALE | | |
| ATTIVITA' ISTITUZIONALI | INDIRIZZO E FUNZIONAMENTO | COORDINAMENTO PROGETTI |

| | | | | | |
|---|---|---|--|---|---|
| CENTRO TECNICO | | | | | |
| F U N Z I O N A M E N T O | T R A S P O R T O | I N T E R O P E R A B I L I T A' | M O N I T O R A G G I O | S I C U R E Z Z A | C O O P E R A T I V A |

²³ CAMMAROTA, G. (2002), "L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici", in Informatica e diritto / Studi e ricerche n° 2/2002.

²⁴ Disponibile all'indirizzo www.aipa.it.

²⁵ Modificato dall'art. 42 della Legge 31 Dicembre 1993, n. 675.

²⁶ MENEGUZZO, M. (1999), Managerialità, Innovazione e Governance, la Pubblica Amministrazione verso il 2000, Aracne.

L'AIPA svolge una serie di compiti rilevanti, tra i quali si ricordano:

- la normazione in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni;
- il coordinamento dei progetti di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto;
- la verifica dei risultati conseguiti, valutando i costi e i benefici;
- l'elaborazione di indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi;
- la redazione di pareri e proposte indirizzate al Presidente del Consiglio dei Ministri in materia informatica;
- l'intrattenimento di relazioni con organismi comunitari ed internazionali²⁷.

In definitiva, l'autorità esercita ogni funzione utile ad ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di realizzazioni informatiche.

L'AIPA, quindi, si è inserita perfettamente nel processo di trasformazione dell'amministrazione statale, rappresentando una scelta coerente con l'orientamento già manifestato in altri importanti provvedimenti normativi, quali la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, la legge n. 142/1990 sulle autonomie locali, il decreto legislativo n. 29/1993 sulla riforma del pubblico impiego.

L'AIPA opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con piena autonomia tecnico-funzionale e indipendenza di giudizio.

È un organo collegato costituito dal Presidente e da quattro membri. Si è discusso, in dottrina, sulla natura dell'autorità: se essa fosse da considerare come un istituto di Stato o come potere indipendente.

²⁷ IASELLI, M. (1999), La rete unitaria della P.A. Edizioni Giuridiche Simone, p. 193.

Nel dibattito che aveva preceduto la sua istituzione, infatti, si era dubitato sulla necessità di creare un organismo operativo, quale un'agenzia, oppure una struttura idonea a regolare e controllare lo sviluppo dell'informatica, quale un'Autorità.

Il decreto, infine, istituiva un ibrido, con competenze prevalenti di indirizzo e regolazione, ma anche con potenzialità operative²⁸.

Gli obiettivi più importanti sono quelli che ruotano attorno alla realizzazione del “Sistema Informativo Unitario della pubblica amministrazione, lungo le due direttrici di fondo concernenti rispettivamente:

1. L'accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, al loro interno e negli intensificati rapporti vicendevoli, sfruttando le potenzialità della Rete Unitaria²⁹;
2. Il miglioramento dei servizi resi all'utente finale (cittadini e imprese)” (Smau & Aipa 2000, p. 49).

I progetti che in questa sede ci interessano maggiormente sono:

- La formazione della RUPA, rete unitaria della pubblica amministrazione;
- Il progetto sulla carta d'identità elettronica;
- Il progetto sulla firma digitale.

La RUPA è la “condizione tecnologica” per realizzare il disegno che l'Autorità si prefigge: l'organizzazione dell'insieme delle amministrazioni come “rete di amministrazioni”, cioè tante amministrazioni “separate, che sanno cooperare”³⁰, ma che in questa cooperazione non perdono la loro autonomia.

²⁸ D'ELIA CIAMPI, I. (2001) Diritto e tecnologie dell'informazione e comunicazione. Repertorio sistematico della normativa statale ed europea con testo integrale e note di coordinamento, ESI.

²⁹ SMAU & AIPA (2000), E-government: le amministrazioni pubbliche alzano le vele per competere in un sistema globale, Maggioli, p. 31.

³⁰ AIPA (2000), Informazioni, n. 2 anno 2, Marzo-Aprile.

1.7 *Il digital divide*

La rivoluzione tecnologica in atto sta trasformando radicalmente la società. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono un propulsore di quell'insieme di processi chiamato "globalizzazione".

Si parla ormai di "era dell'accesso"³¹ e quello alle tecnologie dell'informazione e ad Internet è oggi considerato un pre-requisito allo sviluppo economico e sociale.

Uno dei principali ostacoli allo sviluppo del governo elettronico è sotto il profilo dei destinatari dell'azione di governo, il digital divide: infatti, la possibilità di utilizzare la rete Internet al fine di utilizzare i servizi pubblici rischia di trasformarsi in discriminazione digitale, se non vengono generate le condizioni minime per usufruire dei servizi contemplati.

Il digital divide è in parte riconducibile alla non equa distribuzione di risorse digitali (informazioni) attraverso "risorse materiali", quali le infrastrutture di rete e l'apparato hardware e, in altra parte, riconducibile alla "mancanza di preparazione per l'impiego di risorse" (Capocchi 2003, p. 232).

Tutta la cittadinanza deve poter esercitare "il diritto di interconnessione", se così non fosse, si attuerebbe una selezione preventiva della domanda che finirebbe per limitare anche l'opportunità economica dell'investimento attuato dall'amministrazione.

L'obiettivo primario deve essere "l'accesso globale alla rete"³², proprio perché essendo la rete, una rete aperta, può coinvolgere un numero quanto più ampio possibile di soggetti.

In realtà la situazione è molto complessa perché la discriminazione digitale può avere natura diversa: può riguardare gli anziani, i portatori di handicap,

³¹ RIFKIN, J. (2000), "L'era dell'accesso", Mondadori.

³² GIULI, D. (2001), Background and objectives of the B.E.S.T beyond Internet framework research program, Internal Report Dipartimento di Elettronica e Telecomunicazioni, Università degli Studi di Firenze.

i ceti più poveri della popolazione, coloro che non conoscono la lingua inglese ecc...

Diverse sono le cause dell'esclusione digitale: carenza di infrastrutture, costi di connessione troppo elevati, o ancora mancanza di motivazioni personali o di capacità. Diverse sono anche le barriere, che, agendo sulle variabili che determinano l'accesso, si pongono come ostacolo e ne condizionano la qualità.

Queste stesse barriere possono diventare insormontabili, se non si prendono in considerazione modalità alternative di sviluppo, e sono le seguenti³³:

1. il reddito. Il reddito è in stretta relazione anche con altre variabili socio-economiche, quali il livello d'istruzione, la posizione lavorativa o la comunità di riferimento. Lo stesso acquisto di un PC se il reddito è basso diventa gravoso;

2. la lingua. È sufficiente pensare che nel 2000, l'87% dei documenti on line era in inglese³⁴. Questo comporta una forte limitazione di accesso alle informazioni presenti in rete per chi non conosce la lingua. Allo stesso modo sia i motori di ricerca più conosciuti, sia molti mezzi per accedere ad Internet (ad esempio software e hardware) sono in inglese.

Tra tutti gli utenti della rete, oltre 605 milioni nel settembre 2002, il 36,5% sono di lingua inglese, il 10,9% cinese, il 9,7% giapponese, il 7,2% sono coloro che parlano spagnolo, e il 3,8% sono gli utenti di lingua italiana³⁵.

3. il livello di educazione. Come abbiamo rilevato precedentemente, la variabile istruzione è condizionata dal reddito in modo direttamente proporzionale;

4. il mercato del lavoro. In generale, la percentuale dei disoccupati che utilizzano Internet è sempre inferiore a quella degli utenti tra i lavoratori.

³³ PUCCI, T. (2002), "Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide", in Informatica e diritto / Studi e ricerche, n. 2.

³⁴ LAZARUS, W. (2000), Online Content for Low-Income and Underserved Americans: the Digital Divide's New Frontier, The Children's Partnership, (<http://www.childrepartnership.org>).

³⁵ Global Internet Statistics by language (<http://www.greach.com/glstats/index.php3>).

Con la disoccupazione, diminuiscono le motivazioni e le necessità di sfruttare i vantaggi offerti dalle nuove tecnologie informatiche.

5. il genere. Il divario non è profondo se la donna è inserita a pieno titolo nella società, in condizione di parità con l'uomo; mentre lo è se la donna è in condizione di emarginazione. Negli Stati Uniti il divario di genere sta progressivamente diminuendo: nel settembre 2001 il 53,8% della popolazione femminile utilizzava la rete, quasi la stessa percentuale degli uomini che utilizzano la rete per una percentuale del 53,9³⁶.

6. le diverse etnie, l'età e il territorio.

7. la disabilità.

Il rischio che viene a configurarsi è quello di rafforzare il potere di chi già possiede molte risorse e di escludere progressivamente chi sta invece ai margini del mondo occidentale.

Un autore sostiene che “gli esclusi dalla società digitale non svaniscono nel nulla, ma restano molto presenti, insieme ai propri diritti e alle proprie necessità”³⁷.

Per rappresentare il rischio del digital divide è stato effettuato un documentario “The Hall in the Wall”³⁸, nel quale una telecamera nascosta ha filmato per ore quello che stava accadendo in un villaggio molto povero dell'India intorno ad un buco fatto in un muro di una strada frequentata da bambini e da ragazzi all'interno del quale era stato inserito un computer connesso ad Internet. “Il filmato evidenzia come i ragazzi, sebbene privi di conoscenze informatiche, siano riusciti in breve tempo ad utilizzare il computer e la connessione ad Internet. Il documentario sottolinea come alla base del digital divide vi sia un problema connesso alla distribuzione non equa delle risorse e non ad un gap culturale” (Capocchi 2003, p. 233).

³⁶ Unesco (http://www.unesco.org/webworld/portal_observatory/Access_Applications/Online_Governance/Arab_State_Positions/index.shtml).

³⁷ CASTELLS, M. (1998), Information Technology, Globalization, Social Development. Relazione per la UNRISD, Conference on Information Technologies and Social Development, Palais des Nations, Geneve. (<http://www.unrisd.org>).

³⁸ Studio Rossellini & Associates Inc, documentario rinvenibile al sito: www.rosselliniweb.com

Risulta un po' difficile comprendere a pieno le dimensioni di Internet e del digital divide senza l'impiego di cifre:

- attraverso Internet è possibile accedere ad oltre 2,5 miliardi di risorse documentarie, ma tutti i documenti connessi alla rete nel 2000 erano oltre 550 miliardi con un incremento quotidiano medio di 1,5 milioni di documenti³⁹;
- nel settembre 2002 gli utenti di Internet erano 605,60 milioni di persone, l'equivalente del 9,57 di tutta la popolazione mondiale. La maggior parte di questa popolazione vive nelle regioni più sviluppate, prevalentemente nel Nord del pianeta. Della totalità degli utenti 190,91 milioni sono europei, 187,24 milioni sono i cittadini dell'Asia e delle zone del Pacifico, 182,67 milioni sono cittadini di Canada e Usa, gli utenti latino-americani sono 33,35 milioni mentre gli africani on line 6,31 e i meridionali 5,12 milioni⁴⁰.
- in Europa orientale ed Asia centrale gli utenti di Internet costituiscono il 3,9 della popolazione, in America Latina e carabi la percentuale scende al 3,2%, nell'Asia orientale e nelle zone dell'Oceano Pacifico la cifra è del 2,3% della popolazione. La Regione nordafricana, il Medioriente, il Sud e il Sudest Asiatico e l'Africa subsahariana hanno una percentuale di utenti Internet su totale della popolazione dello 0,5 circa⁴¹.

Diversi sono gli strumenti che i governi possono utilizzare per superare questo ostacolo (Marasso 2001, p.74):

- la predisposizione di punti d'accesso, pubblici e gratuiti, ai servizi informativi di rete. Si pensi alle postazioni d'accesso ad Internet nelle biblioteche, nelle scuole, nelle università, nei cinema o addirittura come in alcuni Paesi Europei alle fermate degli autobus;
- l'allocazione di risorse destinate in modo specifico alla formazione e all'utilizzo della telematica;

³⁹ University of California Berkeley, (2000).

⁴⁰ Nua Internet Survey (<http://www.nua.ie>).

⁴¹ Le percentuali sono tratte dal Rapporto sullo Sviluppo Umano 2002, presentato dall'UNDP il 24 maggio 2002 a Manila nelle Filippine.

- lo sviluppo del canale telefonico attraverso la creazione di call center raggiungibili attraverso numeri gratuiti;
- l'organizzazione di corsi gratuiti aperti a tutti per diffondere una preparazione di base sull'impiego di nuovi strumenti, quali la CIE, la CNS, la firma digitale e la rete Internet;

Il governo centrale può delegare detti interventi ai governi locali più vicini al territorio e più consapevoli delle caratteristiche della propria popolazione e dei bisogni da essa espressi.

Per raggiungere questo obiettivo tutte le amministrazioni pubbliche devono concentrare gli sforzi e le risorse e, i Paesi membri dell'Unione Europea devono confrontarsi allo scopo di adottare misure omogenee per contrastare i vincoli e i limiti che possono ostacolare la realizzazione del processo di e-government.

CAPITOLO 2

Le tecnologie dell'informazione nell'amministrazione pubblica

2.1 L'impatto delle nuove tecnologie sulle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni

Per comprendere a pieno il processo di introduzione delle tecnologie informatiche nelle pubbliche amministrazioni⁴² dobbiamo ripercorrere alcuni passaggi essenziali. Il primo, consiste nell'introduzione di tecnologie, prima meccanografiche e poi informatiche, per la semplificazione di singole attività o processi produttivi. Fenomeno nato nell'impresa privata e poi rapidamente trasferito nelle organizzazioni pubbliche. La finalità principale perseguita è la riduzione del lavoro manuale.

Il secondo passaggio introduce tecnologie informatiche e telematiche non più limitate a singole attività o processi, ma all'intera amministrazione.

L'informatica diventa elemento fondamentale per il controllo dei procedimenti interni alle amministrazioni e, quindi, per la riorganizzazione degli apparati. Siamo di fronte ad un'organizzazione per processi e per obiettivi, in cui l'informatizzazione di singole procedure evolve verso la creazione di veri e propri "sistemi informativi", in grado non solo di dare supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa (semplificando la raccolta e la conservazione delle informazioni), ma anche di controllarne

⁴² REY, G. (1999), *Informazione e politiche pubbliche: non è mai troppo tardi*, Università di Roma Tre Working paper, n. 12.

l'efficacia e l'efficienza e, quindi, di fornire elementi per ulteriori processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle attività.

Attraverso i sistemi informativi si realizza un primo livello, interno alle singole amministrazioni, d'integrazione delle fonti di conoscenza. Dati e informazioni raccolti in funzione strumentale allo svolgimento di singole attività amministrative (informazioni per la decisione) o alla gestione d'apparati organizzativi e di risorse (informazioni per la gestione), cominciano ad acquistare un ulteriore ruolo (un valore aggiunto) in termini di conoscenza.

Nel secondo passaggio, si nota come le nuove tecnologie conferiscano maggiore importanza al tema della trasparenza e dell'accesso dei cittadini alle informazioni. Ma rimane forte il limite dei processi di informatizzazione (creazione di sistemi informativi) di questa seconda fase. Le amministrazioni, infatti, costituiscono sistemi informativi chiusi (cioè non comunicanti con altre amministrazioni), rigidi e verticali; inoltre, la decisione di costituire reti o sistemi informativi è rimessa alle singole amministrazioni, senza che ci sia una politica pubblica che induca alla generalizzazione del processo.

Una fase intermedia, che può essere però considerata ancora interna alla seconda, è quella che ha visto la nascita di una prima politica d'estensione del processo all'intero sistema delle amministrazioni centrali dello Stato. Ci riferiamo alla creazione, con il d.lgs. n. 39 del 1993, di una Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) come autorità tecnica di supporto al processo di "progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati".

Il terzo passaggio del processo, invece, è caratterizzato dall'irrompere delle tecnologie digitali e, soprattutto, di Internet, che insieme consentono una profonda trasformazione nella concezione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni.

Con Internet si sommano tecnologie tipicamente informatiche (computer e relativi software applicativi) all'utilizzazione delle telecomunicazioni per la circolazione delle informazioni.

Internet è una rete aperta, alla quale è relativamente facile accedere, sia per costituire propri siti, sia semplicemente per utilizzare i diversi servizi forniti.

Con riferimento all'impatto sulle pubbliche amministrazioni, possiamo rilevare che, con questa nuova tecnologia aumenta considerevolmente la capacità di trattamento dei dati e delle informazioni. Questa capacità è già notevolmente accresciuta dall'introduzione delle tecnologie informatiche "tradizionali" e dalla loro sempre maggiore integrazione e interconnessione all'interno delle singole amministrazioni.

Con Internet sono di molto semplificate le possibilità di integrazione e di interconnessione di sistemi informativi tra le amministrazioni, lasciando a ciascuna l'autonomia decisionale quanto alla configurazione dei rispettivi servizi.

È il tema dell'interoperabilità, che significa accesso prioritario delle amministrazioni ai dati in possesso delle altre fino a costituire una "rete delle reti", cui si possa accedere tendenzialmente da ciascuno dei suoi punti (front office) per ottenere informazioni disponibili nell'intera rete (cioè conservate presso le altre amministrazioni intese come back office). Naturalmente i problemi di integrazione delle basi di dati e di informazioni dell'amministrazioni si spostano dal lato strettamente tecnico (più facilmente risolvibile) al lato dei contenuti e delle forme necessariamente unitarie di classificazione dei dati omogenei.

Con Internet le amministrazioni sono in grado di ottenere, in modo ben più ampio, una gran massa di informazioni loro fornita dai cittadini attraverso l'utilizzo della rete (sia attraverso i siti web che attraverso la posta elettronica).

Internet ha anche un impatto sul cittadino. All'aumentata capacità di trattamento dei dati delle amministrazioni corrisponde, per il cittadino, un'aumentata possibilità di accesso alle informazioni di cui le amministrazioni sono in possesso. In più, aumenta la sua capacità di elaborare autonomamente le informazioni messe a disposizione attraverso la rete.

Attraverso le tecnologie dell'informazione, e in particolare Internet, la stessa tematica della trasparenza e dell'accesso si trasforma nella problematica della creazione e condivisione di un vero e proprio patrimonio informativo d'interesse generale, nel quale le informazioni pubbliche⁴³ acquistano un ruolo centrale. Questa condivisione dell'informazione è stata vista come la più importante forma di diffusione e democratizzazione del potere.

2.2 *Comunicazione ed Internet*

Il processo di modernizzazione che, in questi anni, sta investendo la pubblica amministrazione, sembra iniziato per due ordini di motivi:

1. Internet si evolve, e da “rete di calcolo” diventa “rete di comunicazione”⁴⁴;
2. la pubblica amministrazione si apre ai soggetti destinatari dell'azione amministrativa e inizia a confrontarsi concretamente con temi legati alla comunicazione⁴⁵.

L'esplosione dell'uso di Internet a scopi comunicativi, è scaturita da alcune innovazioni tecniche, come l'applicazione della tecnologia digitale e la

⁴³ VENTURINI, F. (1994), *Le fonti per lo studio dell'amministrazione pubblica italiana*, Bologna.

⁴⁴ PACCAGNELLA, L. (2000), *La comunicazione al computer*, ed. Il Mulino, Bologna, p. 11 e ss. Nel primo capitolo l'autore sottolinea come, il computer abbia modificato il suo ruolo da quello di “calcolatore” a quello di mezzo di comunicazione fondamentale.

⁴⁵ ARENA, G (2000), *Dalla trasparenza alla comunicazione nell'arco del decenni*, in Riv. it. di comunicazione pubblica, n. 5 p. 109, ed Franco Angeli: “la funzione di comunicazione pubblica con la Legge n. 150/2000 diventa fondamentale e soprattutto contribuisce all'attuazione dei nuovi principi del diritto amministrativo introdotti dalle riforme amministrative degli anni '90”.

diffusione delle reti a banda larga. Ma, le evoluzioni tecniche, oltre a rappresentare la spinta del mezzo Internet, possono anche essere utilizzate per vari fini, soprattutto comunicativi.

Spesso, si sente dire che gli individui, grazie ad Internet, non hanno più bisogno di muoversi, poiché sono le informazioni ed i servizi ad andare verso di loro⁴⁶.

Quindi, proprio il convergere di “tecniche telecomunicative, strumenti informatici e c.d. multimedialità”⁴⁷ ha aperto un nuovo scenario nelle telecomunicazioni che può definirsi rivoluzionario.

Fino a pochi anni fa mancava completamente, nella mentalità amministrativa, la logica della comunicazione; oggi, invece, assumono grande importanza il dialogo continuo⁴⁸ e una buona strategia di comunicazione.

Alcuni autori⁴⁹, ritengono che l’effetto di una buona comunicazione istituzionale sia una “sana democrazia” (Cattani 1998) nel senso di: partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale, apprendimento formativo, formazione delle scelte, socializzazione politica.

Nel rapporto Censis 2000⁵⁰ si legge che “i nuovi strumenti, Internet in particolare, non hanno ancora assunto le dimensioni di una massa critica, capace di stravolgere il sistema dei consumi culturali”.

Nel rapporto Censis e Forum PA 2003, invece, Internet è considerato uno strumento che può incidere con efficacia nel processo di innovazione della pubblica amministrazione. Il 36,4% degli intervistati ritiene che la pubblica amministrazione sia migliorata negli ultimi due anni (tab. A). Questa

⁴⁶ COSTANZO, P. (1997), “Le nuove forme di comunicazione in rete: Internet”, in www.interlex.it.

⁴⁷ DONAGGIO, A. (1998), dall’introduzione al libro di CATTANI, A. “Internet e la comunicazione pubblica”, ed. Scuola Superiore della pubblica amministrazione, p. 33 e ss.

⁴⁸ ARENA, G. (1995), La comunicazione di interesse generale, ed. il Mulino, Bologna, p. 15. L’autore indica tre modi per al pubblica amministrazione di amministrare: convincendo, costringendo o controllando.

⁴⁹ CATTANI A., (1998), Internet e la comunicazione pubblica, pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pag. 111.

⁵⁰ L’intero rapporto Censis 2000 è disponibile sul sito www.censis.it.

opinione può essere, almeno in parte, legata alla fiducia nell'adozione degli strumenti innovativi, dal momento che le categorie più convinte del miglioramento della pubblica amministrazione sono maggiormente interessate nell'uso delle nuove tecnologie: diplomati e laureati sono in buona misura convinti che i servizi siano più efficienti rispetto a due anni fa.

Tab. A – Opinione espressa dagli intervistati alla domanda circa il funzionamento della pubblica amministrazione negli ultimi due. Per titolo di studio (val. %)

| | Nessuno- elementare | Media inferiore | Media superiore | Laurea | Totale |
|-------------------|---------------------|-----------------|-----------------|--------|--------|
| Migliorato | 25.6 | 36.3 | 41.3 | 46.9 | 36.4 |
| Peggiorato | 37.2 | 24.7 | 18.1 | 17.5 | 24.8 |
| Rimasto invariato | 34.5 | 37.1 | 38.6 | 33.1 | 36.7 |
| Non so | 2.7 | 1.9 | 2.0 | 2.5 | 2.1 |
| Totale | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fonte: Censis e Forum PA, 2003.

Il 52,6% degli italiani (tab. B) è convinto che Internet possa migliorare la qualità dei servizi della pubblica amministrazione.

Tab. B – Opinione espressa dagli intervistati alla domanda se Internet possa migliorare la qualità dei servizi della pubblica amministrazione. Per titolo di studio (val %). Confronto 2000-2003

| Miglioramento della P.A. tramite Internet | Nessuno - elementare | Media inferiore | Media superiore | Laurea | totale |
|---|----------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| - | 2000 2003 | 2000 2003 | 2000 2003 | 2000 2003 | 2000 2003 |
| Molto | 28.1 43.0 | 44.9 52.5 | 53.5 54.7 | 56.9 69.4 | 45.6 52.6 |
| Abbastanza | 33.0 34.5 | 33.0 37.2 | 36.6 37.3 | 36.7 28.1 | 34.7 36.0 |
| Poco | 11.7 13.3 | 8.1 8.1 | 5.7 6.3 | 5.1 1.9 | 7.7 8.1 |
| Non so | 27.2 9.2 | 14.0 2.2 | 4.2 1.7 | 1.3 0.6 | 12.0 3.3 |
| Totale | 100.0 100.0 | 100.0 100.0 | 100.0 100.0 | 100.0 100.0 | 100.0 100.0 |

Fonte: Censis e Forum PA, 2003.

2.3 *Comunicazione e informazione*

Tentiamo di distinguere il concetto di informazione da quello di “comunicazione”⁵¹, utilizzando una serie di criteri:

1. le finalità perseguite. Se consideriamo l’informazione, la trasmissione di conoscenza ha per obiettivo la pubblicità e la diffusione di dati (certi). Nel caso della comunicazione, invece, la trasmissione di conoscenza ha il fine di guidare il comportamento di una o di entrambe le parti del processo.

E altrettanto vero, però, che anche la comunicazione assolve a finalità di pubblicità e diffusione di dati certi (Arena 2001, p. 60-61), per questo motivo, consideriamo la distinzione sufficiente ma non appagante;

2. i rapporti tra amministrazione e cittadino. Se consideriamo l’informazione, i rapporti sarebbero di tipo unilaterale, con l’amministrazione che fornisce informazioni al cittadino. Nel caso della comunicazione, invece, i rapporti sarebbero di tipo bilaterale, con uno scambio reciproco di informazioni;

3. gli strumenti di trasmissione utilizzati. Mezzi di comunicazione di massa, come la stampa, si utilizzerebbero nel caso dell’informazione, mentre la comunicazione avverrebbe in forma diretta (attraverso l’accesso agli uffici dell’amministrazione o ai siti informatici da essa predisposti).

Quest’ultimo è il criterio adottato dalla legge n. 150 del 2000 in materia di disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Quindi, le definizioni potrebbero basarsi su un criterio organizzativo: le attività di informazione riservate all’ufficio stampa, quelle di comunicazione all’ufficio relazioni con il pubblico.

Anche questo tipo di distinzione risulta essere però insufficiente.

⁵¹ L’autore che ha dato il maggior contributo teorico alla nozione di comunicazione è: ARENA, G. (2001), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini; ARENA, G. (1995) *La comunicazione di interesse generale*, Bologna.

2.4 *La legge sulla comunicazione pubblica n. 150 del 7.6.2000*

La legge n. 150/2000 conferma come la comunicazione può contribuire “all’attuazione dei nuovi principi del diritto amministrativo introdotti dalle riforme amministrative degli anni ‘90” (Arena 2000, p. 107 e ss).

Se non ci fosse stato il periodo di riforme, in particolare quello contraddistinto dalla legge n. 241/1990, questa legge non sarebbe mai stata emanata. Lo scopo è quello di creare “un’amministrazione partecipata, aperta, disposta a confrontarsi con cittadini considerati come interlocutori fondamentali per il buon funzionamento della pubblica amministrazione” (Arena 2000, p. 106).

La legge 241/1990 che sancisce il diritto di accesso alla documentazione amministrativa, crea i presupposti per l’emanazione della legge sulla comunicazione, in quanto dispone i soggetti sullo stesso piano dell’amministrazione e rende possibile un’interazione con essa.

I destinatari della legge⁵² sono quelli individuati dal decreto n. 29/1993, cioè tutte le amministrazioni pubbliche.

La legge descrive i vari settori di intervento:

1. l’informazione ai mezzi di comunicazione di massa;
2. la comunicazione esterna ai cittadini, alla collettività, agli altri enti;
3. la comunicazione interna.

In essa, per la prima volta nel nostro ordinamento, sono specificati gli obiettivi della comunicazione delle pubbliche amministrazioni⁵³:

- a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione;
- b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- c) favorire l’accesso ai servizi pubblici promovendo la conoscenza;

⁵² NUCCI, G. (2000), “Elementi portanti, aree di intervento, finalità”, in rivista italiana di comunicazione pubblica, n. 5, ed. F. Angeli.

⁵³ CORSI, M, GULLO, E. & GUMINA, A. (2002), “L’impatto delle tecnologie dell’informazione sul settore delle amministrazioni pubbliche”, in Economia Italiana n°2/2002.

- d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
- f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

La legge è una tappa dell'intero processo di riforma della pubblica amministrazione, ed è possibile che “questa nuova funzione di comunicazione possa, da un lato, essere riconosciuta come una tra le funzioni che una pubblica amministrazione oggi non può non svolgere, alla pari con altre funzioni più tradizionali, dall'altro, contribuire all'attuazione dei nuovi principi del diritto amministrativo introdotti dalle riforme amministrative” (Arena 2000, p.109).

2.5 *La firma digitale*

Dal punto di vista normativo, la firma digitale è stata introdotta dalla legge “Bassanini” n. 59 del marzo 1997, con l'art. 15, che recita: “... gli atti, i dati e i documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici e telematici, sono validi e rilevanti ad ogni effetto di legge”.

Il D.P.R. n. 513/1997, successivo alla “Bassanini”, ha segnato il tramonto di una concezione che affidava alla carta la certezza giuridica, per privilegiare le soluzioni, tecnologicamente affidabili, in grado di favorire in modo efficiente le relazioni delle pubbliche amministrazioni al loro interno, nei rapporti con altre pubbliche amministrazioni, nonché con i cittadini e le imprese.

Le disposizioni di tale decreto sono state poi “assorbite” dal D.P.R. n. 445/2000.

Le regole tecniche per la formazione e la conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono state emanate dall’AIPA, con la deliberazione 14 dicembre 2000, n. 51, sulla base dell’art. 18, comma 3, del D.P.R. n. 513/1997, quindi pochi giorni dopo la pubblicazione del D.P.R. n. 445/2000, che ha abrogato il D.P.R. n. 513/1997.

Il D.P.R. n. 513/1997 definisce la firma digitale come il “risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore 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”.

La firma è stata denominata “digitale” in quanto risultante da calcoli numerici, dall’eccezione inglese “digit” che significa cifra.

La firma digitale è un insieme di bit e si basa su una tecnica che permette, con l’aiuto di un algoritmo matematico, “di trasformare un messaggio leggibile a tutti, in forma illeggibile per quei soggetti che non posseggono una chiave segreta di decifrazione”⁵⁴.

Infatti, ad ogni persona viene assegnata una coppia di chiavi delle quali, una è nota a tutti, l’altra invece, è nota solo all’interessato: una delle due chiavi serve per codificare il messaggio, l’altra per decodificarlo.

La firma digitale consente al sottoscrittore di rendere manifesta l’autenticità di un documento informatico ed al destinatario di verificarne la provenienza e l’integrità.

⁵⁴ STUMPO, G. (2002), “Brevi note sulla firma digitale”, in Informatica ed enti locali n. 3.

La firma digitale deve assolvere le seguenti funzioni⁵⁵:

autenticazione: il destinatario di un messaggio digitale ha la certezza dell'identità del mittente;

integrità del documento: il documento una volta firmato non può essere modificato, senza che tale modifica sia rilevata;

segretezza: solo il legittimo destinatario potrà conoscere il contenuto del messaggio;

non ripudiabilità da parte del sottoscrittore.

L'attuale normativa italiana è in fase di ristrutturazione per essere resa coerente con i principi della direttiva europea sulla firma elettronica 1999/93/CE, con cui il legislatore europeo ha inteso regolamentare l'uso delle firme elettroniche e la relativa applicazione al documento informatico⁵⁶.

La firma elettronica è definita come “l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure concessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica” ed il provvedimento introduce la nozione di “firma elettronica avanzata” come “procedura 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 da rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati”.

La normativa distingue anche due tipi di firma elettronica: quella “debole” e quella “forte”. La firma digitale “debole” assicura la provenienza del documento, ma non l'integrità dello stesso, mentre la firma digitale “forte” assicura contemporaneamente la provenienza del documento e l'integrità del documento⁵⁷.

⁵⁵ TRIPODI, E. (2001), “La firma elettronica e digitale nella pubblica amministrazione”, in SARZANA DI S. IPPOLITO, F. (2001), E-government, Piacenza, La Tribuna.

⁵⁶ Il decreto legislativo, 23 gennaio 2002, n. 10, pubblicato nella G.U. 15 febbraio 2002 n. 39, è consultabile sul sito <http://e-jus.it/db/data/Dlgs.vo.23-01-02-firma-digitale.htm>.

⁵⁷ Come chiarito dalla circolare AIPA/CR/27 del 16.02.2001.

Inoltre, l'articolo 6 del suddetto decreto distingue il valore probatorio del documento informatico – pari a quello delle riproduzioni meccaniche di cose e fatti – da quello del documento informatico sottoscritto con firma elettronica “debole” – liberamente valutabile dal giudice – e da quello, infine, sottoscritto con firma digitale (o firma elettronica avanzata), il quale fa piena prova fino a querela del falso.

La previgente disciplina delineata, come abbiamo rilevato in precedenza, dal D.P.R. n. 513/1997 poi trasfuso nel D.P.R. 445/2000, era caratterizzata da un evidente complessità tecnologica della firma digitale italiana rispetto all' “eterogeneo” modello attuale.

Risultano evidenti, pertanto, le difficoltà di coordinare la nuova impostazione normativa con quella preesistente, distinta da un maggior grado di sicurezza in relazione alla “autenticità ed alla provenienza del documento, con ogni conseguente effetto anche sotto il profilo processuale probatorio”⁵⁸.

Un'ulteriore innovazione introdotta dal d.lgs. n. 10/2001 consiste nella liberalizzazione del sistema di certificazione delle firme digitali, che, come è evidente, implicherà sostanziali novità sia sotto il profilo degli obblighi che delle responsabilità. Secondo la nuova impostazione, infatti, il ruolo del certificatore può essere svolto da chiunque intenda effettuare servizi di certificazione, anche in assenza di preventiva autorizzazione⁵⁹.

Nella precedente disciplina normativa, invece, era previsto che il riconoscimento della validità e della rilevanza di un documento informatico sottoscritto con il sistema di crittografia a chiavi asimmetriche venisse assicurato da quei soggetti, pubblici o privati, che rilasciavano il certificato della chiave pubblica, con il relativo controllo da parte dell'AIPA⁶⁰.

⁵⁸ CIACCI, G. (2002), “Semplificazione e liberalizzazione per la nuova firma elettronica”, in *Dir. Prat. Soc.*, n. 5.

⁵⁹ CIACCI, G. (2000), *La firma digitale*, Milano.

⁶⁰ Le circolari AIPA/CR22 del 26 luglio 1999 e AIPA/CR/24 del 19 giugno 2000 illustravano e disciplinavano le modalità tecniche per presentare domanda di iscrizione nell'elenco dei

2.6 *Carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi*

La carta d'identità elettronica (CIE) costituisce un'innovazione di portata enorme, introdotta con il DPCM 437 del 1999⁶¹.

Il progetto⁶² CIE è condotto dal Ministero dell'Interno, in collaborazione con il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, l'AIPA e le Associazioni di categoria: al Ministero è delegato il compito di controllare tutti i momenti del processo di emissione.

La CIE non sarà solo il nuovo documento di riconoscimento personale, ma consentirà al cittadino di accedere a tutti i servizi della pubblica amministrazione erogati on line.

Si tratta di una "carta ibrida"⁶³, composta di elementi tecnologici diversi: una banda ottica a lettura laser che svolge una funzione di sicurezza non permettendo la modifica dei dati, e, un microprocessore che consente il riconoscimento in rete del titolare e le negoziazioni transazionali tra chi richiede il servizio e chi lo eroga.

L'utilizzo delle suddette tecnologie rende il documento difficilmente falsificabile.

"La firma digitale sarà la principale modalità di accesso sicuro alle informazioni ed ai servizi on line" (Marasso 2001): tutte quelle azioni come firmare un documento o presentarsi di persona per ricevere o consegnare un certo documento, possono essere sostituite dall'inserimento del tesserino in un lettore collegato ad Internet.

Con la CIE si intende dare (Capocchi 2003, p. 278):

verificatori, nonché le linee guida per l'interoperabilità degli stessi e per garantire omogeneità operativa tra gli utenti della firma digitale.

⁶¹ DPCM n. 437 del 22 ottobre 1999 con cui è stato approvato il "regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica e del documento d'identità elettronica, a norma dell'art. 2, comma 10, della legge 15 maggio 1997 n. 127, come modificato dall'articolo 2, comma 4, della legge 1 giugno 1998, n. 191".

⁶² MINISTERO DELL'INTERNO (2000) Linee guida per i Comuni. Stazione Emissione. Progetto di sperimentazione CIE.

⁶³ BRUSCHI, M. (2001), "Carta d'Identità Elettronica e Carta Nazionale dei Servizi" in SARZANA DI S. IPPOLITO, F. (2001), E-government, Piacenza, La Tribuna.

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

La tabella 1 elenca i servizi che digitalmente potranno essere effettuati con la CIE, mentre, la tabella 2 descrive i servizi nazionali che è possibile rendere disponibili in maniera sicura con la CIE.

Tabella 1 – SERVIZI EROGABILI DA PARTE DEI COMUNI

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Presentazione istanze prenotazione servizi • Consultazione banche dati: <ul style="list-style-type: none"> - avanzamento pratiche - posizioni tributarie - situazione multe • Pagamenti: <ul style="list-style-type: none"> - ICI - TARSU - mense scolastiche - parcheggi - abbonamenti trasporti urbani | <ul style="list-style-type: none"> • Autocertificazioni e rilascio certificati • Procedure elettorali • Firma digitale • Altro: <ul style="list-style-type: none"> - rilevazioni presenze - scarico cartografia digitale - attività sportive - verifica permesso soggiorno stranieri |
|--|---|

(Fonte: Bruschi 2001)

Tabella 2 – SERVIZI EROGABILI DA AMMINISTRAZIONI CENTRALI

| Dal Ministero dell'Interno | Da altre Amministrazioni Centrali |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - voto elettronico - permesso di soggiorno - cambiamento di residenza - variazioni stato civile | <ul style="list-style-type: none"> • Ministero della Salute: <ul style="list-style-type: none"> - carta sanitaria • Previdenza (INPS-INAIL): <ul style="list-style-type: none"> - consultazione posizionale previdenziale - riscossione pensioni • Fisco on line: <ul style="list-style-type: none"> - consultazione posizione fiscale - invio dichiarazione dei redditi - invio dichiarazione IVA |

(Fonte: Bruschi 2001)

In realtà, i problemi non mancano.

“L’uso della banda ottica – scelta perché i dati che contiene non sono in alcun modo modificabili – comporta costi aggiuntivi notevoli”⁶⁴ che non tutti i Comuni sono in grado di fronteggiare.

Inoltre, fino ad oggi, Il Ministero dell’Interno “ha fornito il modulo software di interfacciamento con la tessera alla sola piattaforma Windows”⁶⁵, di conseguenza, il cittadino può accedere ai servizi solo tramite uno specifico programma e uno specifico governo operativo e, con il decreto 6 Novembre 2003 lo stesso Ministero si riserva di fornire le “specifiche del filesystem della tessera solo ai soggetti che facciano motivata richiesta e che devono garantire i livelli di sicurezza dello stesso (filesystem)”⁶⁶.

Altri governi europei, invece, hanno pubblicato i meccanismi relativi alle proprie tessere elettroniche. È il caso del Belgio⁶⁷, della Svezia⁶⁸, della Finlandia⁶⁹ e dell’Estonia⁷⁰.

Il rischio che si corre, in questo senso, è che la CIE diventi “uno strumento monopolistico e antidemocratico” (Fsf Europe 2004) annullando le promesse di universalità, interoperabilità e di sicurezza delle transazioni.

Al fine di consentire la realizzazione dei progetti di e-government, è stato inoltre previsto uno strumento nazionale di identificazione in rete: la carta nazionale dei servizi⁷¹ (CSN), la cui diffusione affiancherà quella della CIE. La CSN è un documento esclusivamente destinato a consentire l’accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Esso consente di riconoscere l’identità dell’utente e di verificarne la sua

⁶⁴ SUBIOLI, P. (2004), “La tessera nazionale dei servizi crea spazio al cittadino digitale”, in Guida agli Enti locali n° 4, Il Sole 24 Ore.

⁶⁵ FSF EUROPE (2004), “Carta d’identità elettronica: Promessa tradita?”, in www.i-dome.com.

⁶⁶ <http://iuritalia.com/GU/20040329/>

⁶⁷ <http://www.rjksregister.fgov.be>

⁶⁸ <http://www.egov.vic.gov.au>

⁶⁹ <http://www.fineid.fi>

⁷⁰ <http://martin.paljak.pri.ee>

⁷¹ In tema, l’art. 9, comma 3, t.u. sulla documentazione amministrativa del 2000, dispone: “Le pubbliche amministrazioni provvedono a definire e a rendere disponibili per via telematica moduli e formulari elettronici validi ad ogni effetto di legge”.

legittimazione all'erogazione del servizio, "anche se utilizzata presso un ente diverso da quello che l'ha rilasciato"⁷².

Sebbene la CSN sia una carta dotata delle stesse caratteristiche della CIE, rispetto alla struttura del microprocessore e al software ivi contenuto, essa, a differenza della CIE, "non contiene gli elementi di sicurezza per il riconoscimento a vista del titolare, cioè gli ologrammi prodotti dall'Istituto Poligrafico dello Stato e la banda ottica inserita sul retro della carta"⁷³. Inoltre, la CNS non possiede i particolari requisiti di sicurezza del supporto plastico che caratterizzano, invece, la CIE.

Questa sorta di "universalità" della CSN è un aspetto di grande importanza per gli enti locali. Questi enti, in uno Stato a forte decentramento autonomistico, dovranno funzionare sempre più da front office integrato per l'erogazione di servizi spettanti alle amministrazioni centrali.

Con riferimento alla CSN, bisogna chiarire se essa rappresenti uno strumento di mera identificazione, giuridicamente certa, dell'utente, ovvero se possa essere utilizzata, in alternativa alla firma digitale, per sottoscrivere documenti informatici.

La CSN può includere la chiave privata di sottoscrizione digitale, ma può anche esserne priva. Se la CSN ospita anche il servizio di firma digitale, l'accesso ai servizi e la firma devono essere regolati da due diverse coppie di chiavi asimmetriche. Quindi, in linea teorica, l'utente potrebbe dotarsi di CSN che svolgono la sola funzione di identificazione, oppure che, in aggiunta a questa, siano utilizzabili anche per apporre firme digitali.

Nonostante il d.lgs. n. 10/2002, preveda, tre diverse tipologie di sottoscrizione informatica, nella CNS l'unica apposizione consentita è la firma digitale, perché, al momento, l'unica completamente regolamentata.

⁷² MASUCCI, A. (2003), "Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative", in *Diritto Pubblico* n. 3.

⁷³ CAMMAROTA, G. (2002), *L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici*, in *Informatica e diritto / Studi e ricerche* n. 2.

Concludendo, la CNS rappresenta, a tutt'oggi, uno degli strumenti più innovativi e potenzialmente più efficaci a disposizione dell'ente erogatore per rendere l'azione amministrativa sempre più rispondente ai concreti bisogni degli utenti/clienti e per rinnovare di continuo il servizio loro offerto.

2.7 *Ufficio relazioni con il pubblico (URP)*

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), e in particolare Internet, hanno impatti strutturali sulle modalità e gli strumenti di gestione delle organizzazioni pubbliche, sulle modalità di formazione del consenso e della partecipazione democratica, sui livelli qualitativi e sulla tipologia di beni e servizi erogati, sugli assetti organizzativi e la tipologia di relazioni interorganizzative, e, sulla modalità e gli stili di comunicazione pubblica.

Gli URP, come ha messo in luce la dottrina⁷⁴, svolgono, tra gli altri, “il fondamentale ruolo di ridurre la complessità burocratica attraverso azioni di comunicazione pubblica finalizzate a meglio orientare il cittadino rispetto ai servizi offerti dalle amministrazioni” (Camarota 2002). Gli URP, inoltre, dovrebbero consentire la cosiddetta “reazione di voce dei cittadini” (Arena 1999), ossia la reazione dell'utenza a fronte dei servizi pubblici erogati.

Le attività dell'URP sono quindi interessate dagli sviluppi tecnologici a diversi livelli, sia per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro nei propri uffici, sia per quanto riguarda le opportunità offerte dal nuovo canale rappresentato da Internet.

⁷⁴ ARENA, G. (1999), Gli uffici per le relazioni con il pubblico: commento all'art. 12 del d. lgs. 3 febbraio, n. 29, in CARINCI, F. & D'ANTONA, M., Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Milano.

Se si considerano le tipiche attività di un URP comunale, ci si rende conto dell'importanza delle ICT e in particolare di Internet. Nella tabella⁷⁵ seguente, sono state schematizzate alcune attività caratteristiche dell'URP, i relativi esempi di utilizzo di Internet per lo svolgimento di tali attività ed infine, le interazioni organizzative necessarie sia a livello interno che esterno all'amministrazione.

| <i>Attività URP</i> | <i>Esempi di utilizzo di Internet in relazione all'attività URP</i> | <i>Interazioni necessarie interne o esterne all'ente</i> |
|---|---|---|
| Informare e orientare sulla struttura organizzativa del Comune, sugli orari e le attività dei servizi pubblici presenti sul territorio, sulle pratiche e la modulistica | Informazione on line/ moduli on line | Coordinamento interno all'amministrazione |
| Offrire informazioni sulla vita della città, in particolare sulle iniziative culturali, sportive e sociali | Informazione on line. Criticità: le informazioni sulle iniziative devono essere costantemente aggiornate | Coordinamento interno all'amministrazione e raccolta informazioni da soggetti esterni |
| Garantire il diritto di accesso agli atti, alle informazioni e ai documenti del Comune | Informazioni e documenti on line. Criticità: accessibilità delle informazioni e dei documenti | Coordinamento interno all'amministrazione |
| Promuovere iniziative e attività informative su temi di particolare rilevanza sociale e culturale | Possibilità di promozione on line delle iniziative informative. | Coordinamento interno ed esterno all'amministrazione, rilevazione dei fabbisogni informativi. |
| Analizzare ed effettuare il monitoraggio dell'utenza attraverso lo strumento della customer satisfaction | Questionari e sondaggi on line | Relazioni esterne. Monitoraggio qualità percepita del servizio pubblico |

In conclusione, l'URP si porrebbe quindi, come ufficio di collaborazione con gli uffici operativi dell'amministrazione, ma anche come garante della trasparenza amministrativa, nella qualità di ufficio responsabile dei servizi di informazione al pubblico.

2.8 Le reti civiche

Le reti civiche rappresentano un passaggio del processo che ha visto, e vede, la pubblica amministrazione entrare in contatto con le tecnologie

⁷⁵ MELE, V. (2002), "Comunicazione su Internet e Ufficio Relazioni con il Pubblico", in Informatica ed Enti locali n. 10/2002.

informatiche. Nella rete civica, il cittadino riesce a reperire le informazioni di qualsiasi natura e i documenti di cui ha bisogno, e, in taluni casi, anche alcuni servizi pubblici locali: la “rete civica è la porta d’accesso al sottosistema di amministrazioni pubbliche locali tra loro collegate ed interconnesse” (Capocchi 2003, p. 263).

Gli elementi che caratterizzano una rete civica⁷⁶ sono:

- la tecnologia;
- il territorio, ossia un contesto geografico limitato⁷⁷, che definisce l’identità, l’ambito di estensione, gli utenti, gli obiettivi e i principali contenuti dell’informazione in rete;
- la forma della relazione, che tende allo scambio bilaterale interattivo, improntato a rapporti di simmetria;
- i contenuti, dati delle informazioni e servizi che sono forniti tramite le reti;
- l’accesso, che deve essere il più esteso possibile, per garantire la sopravvivenza e la crescita della rete civica;
- gli attori promotori appartenenti a vari settori dell’organizzazione sociale, dovrebbero essere coinvolti nel realizzare obiettivi di carattere locale e strategie di cooperazione attraverso le reti telematiche.

Varie sono le analisi che hanno cercato di dare una definizione completa di “rete civica”, fornendo definizioni che hanno già un chiaro modello di rete civica⁷⁸:

“Una rete civica è un ambiente telematico che si propone di promuovere e favorire la comunicazione, lo scambio e l’erogazione di servizi fra i cittadini e tutti i soggetti pubblici e privati (associazioni, enti pubblici,

⁷⁶ BERRA, M. (1997), “Le reti civiche tra comunità e mercato”, in Quaderni di sociologia n. 13/1997.

⁷⁷ A differenza di quanto prospettato dal progetto RUPA, riferibile innanzi tutto al collegamento tra amministrazioni pubbliche, le reti civiche nascono in primo luogo per creare un luogo “di relazione e di scambio con la popolazione locale e non”.

⁷⁸ CASAPULLA, G, DE CINDIO, F, GENTILE, O. & SONNANTE, L. (1998), “Le reti civiche: una risorsa per la comunità”, in Problemi dell’informazione, n. 1, p. 32 ss.

aziende) che costituiscono una comunità locale e, al tempo stesso, aprire la comunità locale alla comunicazione via rete con il resto del mondo”⁷⁹.

“Le reti civiche possono essere considerate delle strutture che combinano le proprietà delle reti telematiche, quale la variazione immediata della dimensione della spazialità, con le identità dei luoghi e dei bisogni. Rappresentano un mezzo per ricostruire una forma particolare di comunità, in cui senso di appartenenza, un complesso di valori condivisi, un sistema di organizzazione sociale e di interdipendenza, abbiano sempre a fondamento principale l’appartenenza territoriale, ma l’interazione sia determinata più dalla accessibilità che dalla prossimità spaziale. Le reti civiche, incentrate su obiettivi e interessi locali, tracciano anche una strada che si apre e si immette nelle ampie autostrade informatiche mondiali” (Berra 1997, p. 8).

In linea generale, molte possono essere le funzioni delle reti civiche (Berra 1997, pp. 11-12):

- la conoscenza del territorio e un uso più agevole delle risorse;
- la diffusione di programmi di alfabetizzazione, alfabetizzazione informatica e navigazione;
- l’accesso universale ai grandi rami di comunicazione telematica (tramite i servizi di posta elettronica e il collegamento ad Internet);
- il ripristino di un senso di comunità all’interno attraverso sistemi di conferenze e scambio di informazioni;
- la crescita di una democrazia elettronica.

Nelle esperienze italiane di rete civica è stata sottolineata la differenza tra due diverse architetture o organizzazioni tecnologiche: il modello strettamente locale, che non dà accesso ad Internet, e quello misto, locale/globale, che invece fornisce questo accesso⁸⁰.

⁷⁹ AIREC (1998), Reti civiche: istruzioni per l’uso, Milano.

⁸⁰ MANACORDA, P. (1995), “Rete sotto casa, non una patria minore”, In “Telèma” n. 1/1995.

Il primo modello a cui appartiene nella sua fase costitutiva RCM (la rete civica di Milano) si appoggia ad un network a sé stante, che resta circoscritto nella realtà locale, creando un ambiente tecnologicamente chiuso ad Internet, con lo scopo di creare un ambiente maggiormente protetto, in grado di rafforzare non solo la partecipazione ma anche il senso di appartenenza alla comunità locale.

Sul versante opposto, troviamo le reti Internet-oriented, in cui si accede alla rete comunitaria entrando in Internet e l'accesso alla rete globale può essere fornito dall'ente promotore, senza la mediazione dei provider locali.

Iperbole e la Rete Civica di Bologna sostengono la connettività, offrendo ai cittadini tutte le possibilità esistenti sulla rete, con la convinzione che ognuno di noi, non solo appartiene alla propria comunità locale ma anche ad una pluralità di comunità - politica, religiosa, di interessi culturali e scientifici - e che solo le reti globali permettono di agire insieme a tutte queste identità.

Questa bipartizione è venuta progressivamente meno da quando Internet si è imposto come lo standard universale di collegamento telematico.

In generale, i problemi che i soggetti promotori di una rete civica si trovano a dover affrontare sono (Manacorda 1995):

- *scelte strategiche*: definizione degli obiettivi da conseguire. I più comuni sono: il rafforzamento della coesione della comunità; la trasparenza dei poteri pubblici; il rafforzamento della democrazia locale; la fornitura ai cittadini di servizi per il lavoro...
- *scelte politiche*: individuazione dei soggetti da coinvolgere;
- *scelte progettuali*: definizione dei vari tipi di interazione per gli utenti della rete (posta elettronica, forum...);
- *scelte economiche*: valutazione della forma di finanziamento;
- *scelte sociali*.

Se analizziamo l'esperienza nordamericana, italiana ed europea, ci troviamo di fronte ad una pluralità di tipologie di reti civiche, in cui le

autonomia locali e le pubbliche amministrazioni giocano ruoli decisamente diversi:

- Civic net (rete della pubblica amministrazione);
- Community net (rete dei cittadini);
- City net (“città vetrina”).

Nel primo caso abbiamo le reti promosse dalle pubbliche amministrazioni per fornire per via telematica informazioni e servizi di pubblica utilità ma soprattutto per migliorare il dialogo tra amministratori e cittadini.

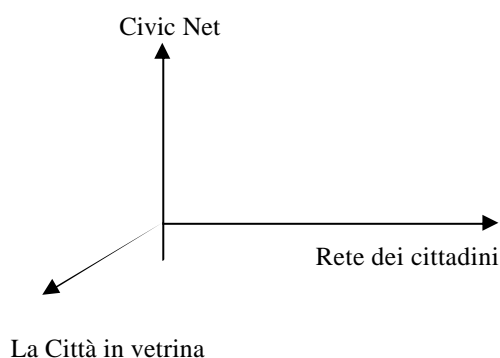
Le “reti di cittadini” sono reti nate e tenute in vita attraverso l’azione continua dei cittadini, secondo un modello tipicamente bottom-up.

Infine, con l’affermarsi del web, si fa avanti la volontà delle città di “mettersi in vetrina” per farsi conoscere.

Mentre nelle prime due esperienze la presenza degli utenti è attiva e il contesto è quello della comunità locale, l’ultimo caso prevede livelli di interattività più bassi e offre servizi ed informazioni utili soprattutto ai non residenti.

Il funzionamento e la sopravvivenza della rete civica risulterà dall’equilibrio di tutte e tre le dimensioni.

Figura 1 – Le tre dimensioni delle rete civica⁸¹



⁸¹ A.I.Re.C. – Associazione Informatica e Reti civiche Lombardia, URL: <http://www.retecivica.milano.it/airec/reticiv.htm>.

2.9 *I portali pubblici*

Dopo la rivoluzione telefonica che ha portato in Italia trenta milioni di cellulari, un'altra innovazione, di portata paragonabile è Internet.

L'Italia ha cercato negli ultimi anni di adeguare la propria normativa per soddisfare in modo efficiente le richieste, sempre maggiori, di cittadini e aziende: questi ultimi, dovranno trasformarsi da soggetti passivi a soggetti attivi nei confronti della pubblica amministrazione.

L'utilizzazione delle nuove tecnologie rientra nel più generale tema dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, che "richiede una conoscenza estesa e affidabile del fenomeno, una matura prospettiva politica e istituzionale e strumenti di governo appropriati. Ha bisogno, inoltre, della partecipazione attiva e creativa di quanti operano a vario titolo presso l'amministrazione e di una sensibilità diffusa tra i cittadini verso i problemi del suo funzionamento"⁸².

Si comprende, quindi, l'importanza del coordinamento dell'informatizzazione pubblica in Italia⁸³. La pubblica amministrazione ha oggi rivalutato il suo rapporto con il cittadino, inquadrandolo nel profilo di utente, ovvero cliente, dell'amministrazione stessa.

Sono nati così i nuovi portali nazionali, dedicati appositamente ai cittadini. Al riguardo, è di interesse la relazione annuale redatta dall'AIPA al 31 dicembre 2001 dalla quale, tra l'altro, si evince che il numero di siti esistenti nella pubblica amministrazione italiana alla fine del mese di maggio 2001 è di circa 3.130: tra essi circa 1.053 sono relativi alle amministrazioni centrali; 93 sono relative alle Province; circa 1.600 relativi ai Comuni.

⁸² D'ELIA, I. (2002), Informatica e Pubblica Amministrazione: quadro normative e istituzionale, in NANNUCCI, R. "Lineamenti di Informatica giuridica, ESI, Napoli, p. 331.

⁸³ D'ELIA, I. & CIAMPI, C. (1987), L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive, Roma, La Nuova Scientifica.

Il 21 dicembre 2001, è stata emessa la direttiva del Ministro per l'Innovazione sulle "Linee guida in materia di digitalizzazione", i cui indirizzi prioritari raccomandano di :

1. migliorare il livello di servizio ai cittadini e alle imprese;
2. favorire l'efficienza e l'economicità di gestione;
3. potenziare l'attuale infrastruttura;
4. sviluppare le competenze informatiche e tecnologiche dei dipendenti dello Stato;
5. promuovere la diffusione dell'innovazione nel Paese;
6. introdurre strumenti innovativi di coordinamento e gestione delle iniziative.

Al paragrafo due della direttiva citata si individuano le direttrici di intervento principali che devono qualificare in generale l'attività di ogni Ministro, ossia il miglioramento del "livello di servizio ai cittadini e alle imprese, attraverso l'attivazione di punti unici di contatto con le amministrazioni" e l'"abilitazione di strumenti di identificazione del cittadino". Tali indirizzi garantiranno la trasparenza dell'azione amministrativa (uffici digitali, portale nazionale del cittadino, ecc.).

A completamento e supporto di quanto indicato nelle "Linee guida", è stata emanata in data 30 maggio 2002 la direttiva "Conoscenza ed uso del dominio internet ".gov.it" ed efficace interazione del portale nazionale "Italia.gov.it" con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali".

In quest'ottica, il Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie ha acquisito un nuovo dominio di secondo livello ".gov.it" che sarà il suffisso di tutti quei siti dell'amministrazione centrale e periferica che possiedano determinati requisiti di affidabilità⁸⁴.

⁸⁴ L'attivazione del dominio di secondo livello è stata effettuata anche in altri Paesi europei, quali la Francia (".gouv.fr"), la Spagna (".gob.es"), e il Regno Unito (".gov.uk"). Direttive simili sono state adottate, infatti, anche in altri Paesi, quali la Francia nel 1999 e la Gran Bretagna nel 2001.

Le caratteristiche di qualità che devono possedere i vari siti sono innanzitutto rappresentate da una chiara presentazione delle informazioni e dei servizi offerti, facilmente raggiungibili dalla pagina web principale. Successivamente, la direttiva individua specifici requisiti in termini di accessibilità, usabilità, efficacia, identificazione e controllo di accesso, privacy e sicurezza, monitoraggio e previsione di sviluppi futuri.

Se tutto procederà come previsto, in rete saranno presto presenti veri e propri portali della pubblica amministrazione utilizzabili per consultare leggi e decreti, reperire moduli e certificati, ottenere le autorizzazioni richieste alle imprese, cercare di mettere insieme domanda e offerta di lavoro.

Il Portale già attivo all'indirizzo www.italia.gov.it ha come suoi partner fissi l'Ansa, che fornisce sia le notizie di attualità, che un servizio di informazione specifico dalle regioni, ed il Sole 24 Ore, che curerà una specifica rubrica: "L'esperto risponde". Il partner tecnologico è invece la Finsiel, azienda del gruppo Telecom Italia molto attiva nell'offerta di soluzioni per il mercato dell'Information Technology.

Il piano di e-government prevede poi il Portale unificato delle norme, partendo dal prototipo già funzionante "norme in rete", in modo tale che l'utente possa reperire tutti i documenti di cui necessita.

2.10 ICT e pubblica amministrazione

In Europa, si usa la sigla ICT (Information and Communication Technology) per indicare l'insieme delle industrie manifatturiere e dei servizi che operano nel settore dell'informatica (IT), delle telecomunicazioni (TLC) e dei media (editoria, televisione, cinema e musica); allo stesso scopo, negli USA si preferisce l'acronimo IT (Information Technology).

Oggi, molti condividono l'idea che siamo entrati nella Società dell'Informazione: società in cui potenzialità e sviluppo economico non dipendono solo dalla ricchezza materiale, ma anche, e soprattutto, dai beni immateriali come l'informazione e la conoscenza. La crescita del settore dell'ICT, coincisa proprio con questo cambiamento, pare essere la spinta più incisiva che ha generato lo sviluppo economico della seconda metà degli anni '90 e non vi è attività che possa sottrarsi al suo impatto o ignorare le opportunità che ne derivano. Gli effetti della nuova tecnologia non coinvolgono solo la pubblica amministrazione, ma tutto il Paese, cioè istruzione, industria e consumatori.

“Istituzioni più efficienti eliminano le diseconomie produttive, garantendo un miglior funzionamento del mercato; nello specifico, assicurano maggiori incentivi all'accumulazione del capitale umano sia per la riduzione dell'incertezza endogena delle relazioni socio-economiche, sia per il ruolo di input complementare che le istituzioni hanno nella generazione stessa del capitale umano”⁸⁵.

L'impiego delle ICT non facilita soltanto le attività interne delle pubbliche amministrazioni, ma anche la comunicazione fra amministrazioni diverse nonché l'interazione con i cittadini e le imprese.

Inoltre, il ruolo assunto dalle ICT nella “progettazione di sistemi informativi automatizzati è ormai divenuto imprescindibile in realtà aziendali che operano in contesti dalla crescente complessità” (Borgonovi 2002, p. 369).

I diversi contributi sul tema consentono comunque di evidenziare due approcci antitetici al rapporto tra tecnologie e pubbliche amministrazioni (Borgonovi 2002, p. 370):

- Il primo, definibile come sostanziale “determinismo tecnologico”, che evidenzia un atteggiamento “passivo” delle pubbliche amministrazioni,

⁸⁵ CORSI, M, GULLO, E, & GUMINA, A. (2002), “L'impatto delle tecnologie dell'informazione sul settore delle amministrazioni pubbliche”, in *Economia Italiana* n° 2/2002.

le quali di fatto si limiterebbero a “subire” le innovazioni delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, adattando, con maggiore o minore rapidità, a queste ultime i propri processi tipici, la propria struttura organizzativa e i propri modelli di gestione;

- Il secondo, volto a enfatizzare le spinte al cambiamento generate dalle pubbliche amministrazioni in modo autonomo, riconoscendo comunque le non trascurabili potenzialità che le nuove tecnologie rivestono nel supportare i processi di modernizzazione.

2.10.1 Alcune teorie

Negli anni '70 cominciano a svilupparsi le prime teorie sullo sviluppo dell'ICT nel settore pubblico. La tabella seguente descrive le tre scuole principali di pensiero: trasformista, continuista e strutturalista⁸⁶:

| TRASFORMISTI | CONTINUISTI | STRUTTURALISTI |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Le ICT costituiscono una tecnologia rivoluzionaria basata sulla rapida ed inedita capacità sinergica nel settore dei PC e delle telecomunicazioni. • Ne consegue una metamorfosi sociale paragonabile alla transizione prima alla società agricola, e poi alla società industriale. • Le previsioni possono basarsi sull'identificazione delle tendenze innovative e sui casi esemplari, che, proiettate su un arco temporale di medio-lungo periodo, costituiscono gli scenari futuri. | <ul style="list-style-type: none"> • Le ICT rappresentano lo stadio attuale di un processo di sviluppo a lungo termine delle capacità tecnologiche, che, tuttavia, sarà costellato da ritardi, insuccessi e, soprattutto, dalla resistenza al cambiamento che determinerà l'inerzia organizzativa. • Non sarà l'utilizzo delle ICT a trasformare le istituzioni sociali: il cambiamento sarà impresso dalle politiche sociali. • Le previsioni possono basarsi sulla estrapolazione di esperienze passate, che, proiettate su un arco temporale di breve periodo, costituiscono a segmenti specifici di analisi come segmenti ristretti del settore industriale. | <ul style="list-style-type: none"> • Le ICT hanno implicazioni rivoluzionarie rispetto alla struttura economica e porterà a importanti cambiamenti anche della struttura sociale. • Non sono però solo gli sviluppi tecnologici ad influire sulle caratteristiche delle istituzioni sociali, né le istituzioni sociali pongono una barriera impenetrabile al cambiamento: esiste piuttosto un processo omeostatico in cui gli impulsi degli sviluppi tecnologici e gli input che provengono dalla società si tarano vicendevolmente, con l'alternarsi – a seconda dei settori, del momento, dell'area – della prevalenza di una spinta sull'altra. |

⁸⁶ MELE, V. (2001), “L'ambito d'intervento della pubblica amministrazione nell'era digitale. Alcune teorie e primi spunti di analisi”, in Azienda Pubblica n. 4/2001.

Quindi, secondo i trasformisti l'emergere dell'ICT sta portando alla trasformazione del sistema sociale contemporaneo in "Società dell'Informazione".

Negli anni '70, la scuola più affermata era sicuramente la continuista, secondo la quale le ICT derivano direttamente da generazioni precedenti di tecnologie dei computer e delle comunicazioni, e, non richiedono, come invece sostenevano i trasformisti, il cambiamento profondo dei processi di apprendimento.

La terza prospettiva è quella strutturalista, la quale però, non accetta il determinismo tecnologico e neppure la monolitica resistenza al cambiamento enfatizzata dal pensiero continuista.

2.11 *E-learning*

Il progetto *eLearning* ha lo scopo di accelerare, all'interno dei Paesi dell'Unione Europea, l'adeguamento dell'istruzione e della formazione alle esigenze della Società dell'informazione.

Il piano d'azione *eLearning*, presentato al Consiglio e al Parlamento Europeo il 28 marzo 2001, "si propone di assicurare un crescente rafforzamento della cooperazione tra settore pubblico e privato, tra coloro che sono impegnati negli ambiti dell'insegnamento e della formazione e quelli che lavorano nelle industrie che curano i contenuti didattici"⁸⁷.

L'iniziativa si basa su quattro assi principali⁸⁸:

- sviluppo delle attrezzature;
- formazione a tutti;
- sviluppo di servizi e di contenuti multimediali di qualità;

⁸⁷ MUSUMECI, A. (2003), *L'e-government nella scuola*, Editrice La Scuola. p. 4.

⁸⁸ MEINI, D. (2001), "L'e-learning nella pubblica amministrazione", in SARZANA DI S. IPPOLITO, F. (2003) *E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, La tribuna.

- sviluppo di centri di acquisizione delle conoscenze e loro collegamento in rete.

“L’e-learning comprende i processi di formazione, di apprendimento e di knowledge management resi possibile da Internet. Più precisamente, l’e-learning non riguarda solo la formazione in senso stretto ma attiene più in generale ai processi di trasmissione, di scambio e di sviluppo della conoscenza fra individui, gruppi e organizzazioni resi possibili dalla rete”⁸⁹.

L’e-learning rappresenta la soluzione tecnologicamente più avanzata al problema della formazione a distanza tramite Internet. L’e-learning, infatti, si fonda sulla comunicazione a distanza in tempo reale mediata dal computer: indipendentemente dal luogo e dal tempo d’interazione, è possibile scambiare continuamente idee ed informazioni.

La tecnologia Internet permette di comunicare sia attraverso sistemi di comunicazione semplici, per esempio la posta elettronica, sia tramite sistemi più complessi, per esempio multimediali.

Lo sviluppo di tali percorsi formativi avviene secondo quattro direttrici principali⁹⁰:

- La costruzione di un’offerta partendo dai bisogni dei clienti, non dai prodotti o servizi;
- La gestione dei rapporti con i clienti attraverso tutti i canali comunicativi e distributivi mantenendo le medesime modalità;
- La concentrazione delle risorse e degli sforzi sulle competenze “core” (quelle per cui si ritiene di avere un valore aggiunto o di essere innovativi), gestendo le altre attraverso meccanismi di outsourcing;
- Il ricorso (se necessario) ad alleanze strategiche per offrire ai clienti soluzioni “one spot”, cioè complete.

⁸⁹ NACAMULLI, R. (2003), La formazione, il cemento e la rete. Elearnig, management delle conoscenze e processi di sviluppo organizzativo, Etas.

⁹⁰ DELLA ROVERE, A. & LA NOCE, F. (2003), “E-learning: opportunità tecnologiche e globalizzazione per cogliere vantaggi competitivi”, in Amministrazione & finanza n. 1/2003.

Nell'e-learning avviene una modifica del paradigma tradizionale: l'erogante (il mezzo di comunicazione) modifica l'erogato (il contenuto)⁹¹. “Dalla conoscenza tradizionale veicolata attraverso uno strumento innovativo, si passa ad una conoscenza pensata e strutturata secondo le regole del nuovo mezzo di comunicazione” (Della Rovere & Noce 2003). Ad esempio, nella lettura di un libro si segue tradizionalmente l'ordine dei capitoli, mentre, leggere il medesimo libro attraverso Internet può rappresentare un'esperienza differente, grazie alle possibilità offerte dai collegamenti ipertestuali.

La rete digitale consente di ampliare le possibilità della formazione anche ai casi in cui non è possibile essere presenti nello stesso luogo e nello stesso momento. Ciò, però, comporta la sostituzione delle tipiche dinamiche relazionali, che si vengono ad instaurare tra soggetti presenti nella stessa “aula”, con elementi di diverso tipo, caratteristici della rete digitale, quali interattività, multimedialità, ipertestualità e pervasività (Della Rovere & Noce 2003).

Con l'interattività si è in grado di raggiungere un'utenza più ampia e di offrire una maggiore personalizzazione della comunicazione.

La multimedialità arricchisce le possibilità di apprendimento degli utenti di sistemi mediatici.

L'ipertestualità consente una scelta personalizzata nella fruizione del servizio e la pervasività permette di sfruttare i benefici della formazione on line.

In termini di vantaggi, i più intuitivi e immediati sono i seguenti:

“costi più bassi (per esempio minori costi di formazione), circa il 40% in meno di tempo di formazione, a causa della selezione individuale e del tempo personale di apprendimento, tasso più alto di ritenzione dell'apprendimento, per merito del “learning by doing” e dell'uso di elementi multimediali” (Meini 2001).

⁹¹ VALENTE, P. (2002), Il continente digitale, Milano.

Pur se questi vantaggi appaiono evidenti ed intuitivi, forti resistenze derivano ancora da parte dei primi potenziali utilizzatori (Capocchi 2003):

- 1) i costi di produzione sono in assoluto più elevati rispetto a quelli di un tradizionale corso di formazione: in realtà, però, un corso e-learning può essere erogato ad un pubblico di partecipanti decisamente ampio, così da ridurre notevolmente il costo di formazione per singolo fruitore;
- 2) la penetrazione dei pc e di Internet è relativamente bassa, in quanto poco diffusi o presenti con apparecchiature obsolete;
- 3) la comprensione dei fabbisogni formativi è molto difficile considerando il numero di soggetti coinvolti e la diversità di competenze che la pubblica amministrazione deve garantire.

2.12 *E-democracy*

La democrazia elettronica può essere descritta come la trasposizione on line di problemi che, in realtà, sono al centro del dibattito politico e amministrativo da secoli.

Diversi studiosi si sono pronunciati sulla crisi delle istituzioni democratiche dando vita a “due filoni principali di interpretazione, uno che enfatizza la tendenza elitaria e uno quella egualitaria della democrazia”⁹². Secondo il primo, il funzionamento delle istituzioni si basa “sull’affidamento delle decisioni ad élites competenti e capaci di deliberare, anche se per antonomasia non egualitarie” (Mele 2002). Secondo l’altro bisogna, invece, perseguire l’originale missione della democrazia di diffondere quanto più possibile la base della partecipazione. “Questo trade-off tra deliberazione e partecipazione, costituisce un’occasione per valorizzare l’utilizzo delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, che permetterebbe di allargare la base di partecipazione” (Mele 2002).

⁹² MELE, V. (2002), Partecipazione democratica e comunità on line: l’esperienza delle reti civiche italiane, in Informatica ed Enti locali n. 6/2002.

Infatti, le ICT possono avere significative potenzialità nel supporto ai processi democratici, sul duplice versante⁹³:

- degli input (legittimazione attraverso la partecipazione);
- degli output (performance del sistema politico).

La gestione del consenso e l'esercizio della partecipazione democratica si realizzano secondo tre fondamentali modalità di interazione tra governo e cittadino:

- la trasmissione di informazioni dal governo al cittadino (per esempio, annuncio delle politiche);
- la consultazione del cittadino nella fase di formulazione delle politiche;
- la partecipazione attiva del cittadino.

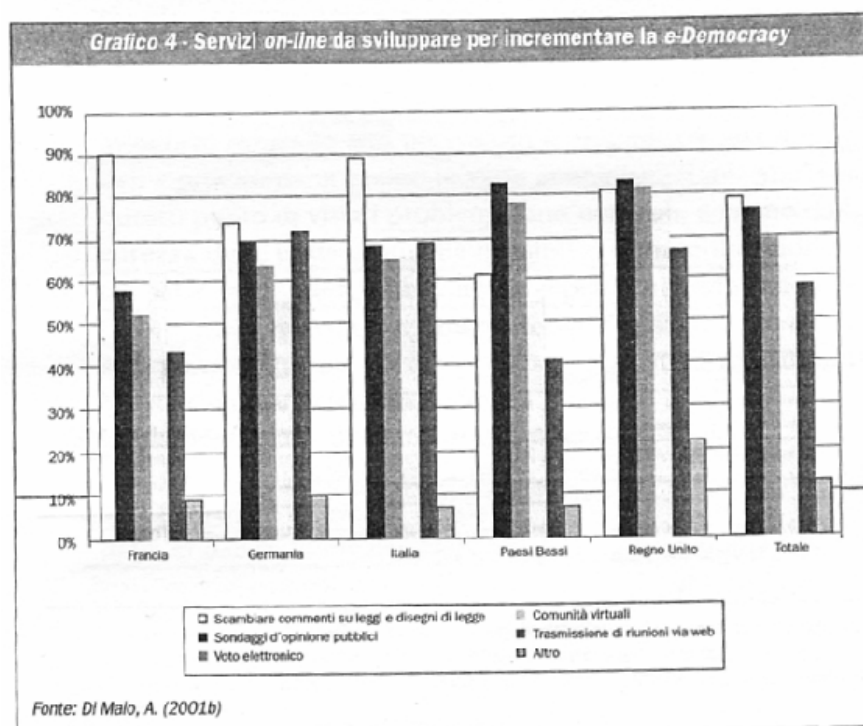
Per comprendere a pieno le tre modalità appena descritte può essere utile far riferimento alla tabella seguente (Borgonovi 2002, p. 383):

Potenziale democratico dell'interazione

| <i>Potenziale Interattivo dello Strumento</i> | <i>Potenziale democratico dell'interazione</i> | | |
|---|--|---|--|
| | <i>Basso (informazione)</i> | <i>Medio (consultazione)</i> | <i>Alto (partecipazione attiva)</i> |
| <i>Alto (per esempio forum)</i> | Rapida raccolta di informazioni (per esempio, pareri autentici in materia fiscale). Avvio di procedure complesse per esempio, autorizzazione all'insediamento di attività produttive) | Accordi e discussioni di negoziazione per la stesura di un piano regolatore. Votazioni consultive (per esempio, chiusura al traffico del centro storico) | Sperimentazioni di partecipazione diretta dei cittadini alla fase legislativa (per ora assai limitate) |
| <i>Medio (per esempio mailbox)</i> | Avvio di semplici procedure on line (rinnovo del passaporto, cambio di indirizzo, pagamento di multe ecc.) | Scelta della scuola | Elezioni e voto (telegioco) |
| <i>Basso (per esempio brochure)</i> | Informazioni su ubicazioni degli uffici o sui documenti necessari | Annunci di pubblico interesse. Pubblicazione di leggi, decreti, regolamenti | Informazioni su elezioni e voto |

⁹³ BORGONOV, E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano Egea, p. 382.

La democrazia digitale può essere definita come lo scambio elettronico del valore contenuto nel processo democratico: per intendersi, per i cittadini basterebbe già poter partecipare con commenti ed opinioni alla stesura di leggi o alla formulazione di proposte, mentre meno popolari risultano essere forme di e-democracy più complessa, come votazioni, referendum o partecipazione diretta ai lavori assembleari. Interessante, a riguardo, è il grafico seguente:



FONTE: DI MAIO 2001.

Uno degli strumenti di e-democracy è il voto elettronico che può migliorare il rapporto tra utenti e organi rappresentativi, mettendo in atto una sorta di “attività di controllo” sul mandato affidato ai propri eletti. A questo argomento è dedicato il successivo paragrafo.

2.13 E-vote

Fin dai primi anni Ottanta il legislatore ha manifestato interesse nei confronti dei sistemi di automazione elettorale, infatti, proprio a quegli

anni, risalgono i primi disegni di legge. “L’e-vote è stato introdotto sia per snellire le procedure di espressione del suffragio, sia per ridurre al minimo eventuali errori nello spoglio e tentativi di manipolazione delle preferenze elettorali da parte degli scrutatori”⁹⁴.

Per una migliore comprensione, poiché tante le modalità di espressione del suffragio a mezzo di elaboratori elettronici, appare opportuno operare una classificazione.

Esistono sistemi di votazione on line e off line: nei primi, i computer sono collegati in rete, invece, nei sistemi off line i computer utilizzati non sono collegati in rete tra di loro.

Vi è poi la possibilità di esprimere il proprio voto tramite terminali privati collegati per mezzo di reti telematiche con uno o più server centrali incaricati della raccolta di dati oppure tramite terminali posti nei vari seggi elettorali collocati in luoghi pubblici come scuole, ospedali e università per esempio.

Com’è noto l’Università di Pisa, ha adottato, prima in Italia, il sistema del voto elettronico per l’elezione del rettore⁹⁵.

Il Ministero dell’Interno si è fatto promotore di alcune iniziative tendenti ad introdurre fasi di sperimentazione in diverse località⁹⁶.

La Commissione Europea sta lavorando a due progetti, E-Poll e CyberVote. “Il CyberVote permetterà di votare sia via Internet tramite terminali anche privati collegati alla rete, sia per mezzo di telefoni cellulari; mentre, il sistema E-Pool permetterà di votare attraverso chioschi e cabine di voto collocate in luoghi pubblici” (Orofino 2001).

⁹⁴ OROFINO, G. (2001), “L’e-vote”, in SARZANA DI S. IPPOLITO F., E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale, Piacenza, La tribuna.

⁹⁵ TEDESCO, V. (2002), “E-government, firma digitale e voto elettronico: situazioni ormai necessarie per lo sviluppo. Alcune possibili applicazioni”, in www.diritto.it.

Sono entrambi sistemi in via di sperimentazione che contribuiranno a migliorare la situazione delle moderne democrazie.

Un ulteriore vantaggio concerne la riduzione degli errori di voto, in quanto i programmi e-vote consentono di manifestare la propria preferenza in due sole maniere, ovvero: esprimere la propria preferenza, oppure votare scheda bianca. Non vi sono quindi possibilità di annullamento della scheda.

Più discussa, invece, è la questione circa la convenienza di eventuali meccanismi di automazione elettorale. Il risparmio è di tutta evidenza in eventualità di home voting, mentre non si può dire altrettanto se si vota all'interno di speciali cabine elettorali. In quest'ultima ipotesi, si dovrebbero spendere somme cospicue per la predisposizione delle macchine in ogni seggio e per la formazione professionale degli scrutatori.

CAPITOLO 3

Le acquisizioni di beni e servizi nella pubblica amministrazione mediante convenzione

3.1 *Evidenza pubblica*

“L’insieme delle regole di diritto pubblico e di diritto privato che regolano l’attività contrattuale della pubblica amministrazione costituiscono la normativa dell’evidenza pubblica”⁹⁷.

Il contratto è caratterizzato da due procedimenti: il primo, tra le parti, “ha ad oggetto la formazione della volontà secondo le norme privatistiche (anche se con qualche variazione), mentre il secondo, che si svolge tra l’autorità procedente e l’autorità di controllo, è finalizzato ad evidenziare le ragioni di pubblico interesse che inducono la pubblica amministrazione a contrattare” (De Luca, 2002, p. 200).

Le fasi fondamentali della sequenza procedimentale individuate dalla giurisprudenza sono cinque:

- fase di deliberazione a contrarre;
- fase di aggiudicazione;
- fase di stipulazione;
- fase di approvazione;
- fase di esecuzione.

⁹⁷ DE LUCA, G. (2002), *Contabilità di Stato e degli Enti pubblici*, Edizioni giuridiche Simone, p. 199.

La procedura da seguire per la ricerca del contraente deve essere scelta fra quelle previste dalla normativa vigente, tenendo conto dell'importo della spesa da sostenere, delle caratteristiche del bene da acquistare o del servizio da eseguire, delle modalità di esecuzione, ecc.

Le procedure di scelta previste dal nostro ordinamento sono quattro⁹⁸: l'asta pubblica o pubblico incanto, la licitazione privata, l'appalto concorso, la trattativa privata.

1. asta pubblica o pubblico incanto: gara in cui sono ammessi tutti coloro che abbiano i requisiti indicati nel bando di gara; il contraente viene scelto in base alla migliore offerta;
2. licitazione privata: sistema in cui solo ad alcune ditte o imprese, ritenute idonee, è data la possibilità di partecipare alla gara; viene scelto il contraente che abbia presentato l'offerta più vicina ad una cifra precedentemente determinata e tenuta segreta;
3. appalto concorso: sistema cui si ricorre quando i servizi e le forniture richiedono specifiche competenze tecniche: la pubblica amministrazione stabilisce il prezzo e predispone un progetto preliminare e, sulla base degli stessi, ogni concorrente presenta il proprio progetto particolareggiato. A decidere è chiamata una Commissione che procede ad una valutazione tecnica;
4. trattativa privata: procedimento che si attua mediante contratti informali con uno o più contraenti ritenuti idonei.

I primi due sistemi di scelta sono anche definiti di tipo meccanico o automatico: consentono di giungere alla scelta del contraente senza interventi di valutazione delle caratteristiche del bene o servizio offerto, ma solo sulla scorta del prezzo migliore, e cioè attraverso la comparazione dei prezzi offerti.

⁹⁸ BECCATI, N. (2003), "Le forniture di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni", in www.Infoius.it.

Le altre due procedure (appalto concorso e trattativa privata) sono configurate, invece, come procedure negoziali in cui il contraente sceglie attraverso la valutazione delle caratteristiche del prodotto o servizio offerto e delle altre condizioni della prestazione, oltre che del prezzo.

3.2 *L'e-procurement*

“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 della rete Internet e del commercio elettronico”⁹⁹.

Nello specifico, il rapporto di acquisizione viene esaminato dal punto di vista dell’acquirente; quando questi sia una pubblica amministrazione, il termine corretto dovrebbe essere “public e-procurement”, ma è ormai correntemente acquisita l’abitudine di utilizzare anche nell’accezione pubblicista la sola espressione “e-procurement”.

Esistono, però, delle differenze tra l’agire della pubblica amministrazione e i rapporti tra privati nell’e-procurement. “Per ciò che concerne la specifica materia contrattuale si ricorre tradizionalmente alla distinzione tra la fase di formazione della volontà e quella dell’esecuzione dell’accordo; la prima è disciplinata dal diritto pubblico, mentre nella seconda non sono solitamente ravvisabili distinzioni rispetto a quanto dettato dal codice civile. Di conseguenza, mentre per i soggetti privati sono giuridicamente irrilevanti gli atti che precedono la stipulazione di un contratto, gli enti pubblici, onde addivenire alla scelta del contraente, devono attenersi al rispetto delle forme prescritte dalle leggi in materia. Il complesso di queste regole permea le procedure dette di “evidenza pubblica”, le cui fonti normative sono integrate dall’insieme delle principi elaborati nel corso del tempo da

⁹⁹ SARZANA DI SANT’IPPOLITO, F. (2003), “L’e-procurement pubblico”, in F. SARZANA DI SANT’IPPOLITO, *Egovernment: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, La Tribuna, p. 219.

dottrina e giurisprudenza pubblicistiche, quali ad esempio il rispetto della par condicio fra i partecipanti, l'obbligo di trasparenza. La necessaria adozione di criteri ermeneutici ispirati a favorire la massima partecipazione alle procedure, ecc.”¹⁰⁰.

In dottrina, c'è una netta divisione tra quanti ritengono di ricomprendere il fenomeno dell'e-procurement pubblico nella tradizionale disciplina degli appalti¹⁰¹ e quanti, collocano l'e-procurement all'interno dell'e-commerce della pubblica amministrazione¹⁰².

Il raggiungimento dell'interesse pubblico, e quindi la differenziazione tra l'agire della pubblica amministrazione e le attività del commercio elettronico, sembra essere stata presa in considerazione dal legislatore nazionale ma non dal legislatore comunitario, che considera evidentemente il sistema dell'e-procurement pubblico come uno strumento di affermazione del commercio elettronico. Quindi, il legislatore italiano ha ritenuto di mantenere un'impostazione tradizionale non modificando la disciplina del commercio elettronico per ricomprendervi le fattispecie di commercio elettronico della pubblica amministrazione.

In entrambi i settori, pubblico e privato, il presupposto per l'uso della nozione di e-procurement è l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure d'acquisto di beni e servizi negli enti pubblici.

Una fondamentale premessa alla sua diffusione è, innanzitutto, la presenza nel nostro ordinamento di norme che, disciplinando l'efficacia dei

¹⁰⁰ GATTI, M. (2001a) “E-procurement sottosoglia: analisi normativa e modelli a confronto” in www.diritto.it.

¹⁰¹ GATTI, M. (2001b) “Appalti pubblici sopra soglia di beni e servizi con strumenti informatici e telematici: ipotesi di utilizzo attuale e prospettive future, in Giustizia amministrativa, n. 7-8.

¹⁰² La Commissione Europea sostiene un equiparazione tra le due forme d'acquisto (pubblica e privata) sostenendo, nella Comunicazione “Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico” come il commercio elettronico consista nello “svolgimento di attività commerciali e di transazioni per via elettronica, la distribuzione on line di contenuti digitali, l'effettuazione per via elettronica di operazioni finanziarie e di borsa, gli appalti pubblici on line ed altre procedure transattivi delle pubbliche amministrazioni”.

documenti informatici, consentono alle pubbliche amministrazioni di acquisire beni e servizi con modalità diverse rispetto al passato¹⁰³.

Nel piano d'azione per l'e-government del 22 giugno 2000 viene stabilito che, attraverso l'e-procurement, si vogliono raggiungere i seguenti obiettivi:

- ridurre la spesa per le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione;
- rendere le procedure più snelle e più rapide;
- garantire la massima trasparenza nelle operazioni di gara;
- aprire il mercato delle forniture e renderlo più competitivo.

Questi obiettivi coincidono con i vantaggi attesi dalla completa realizzazione del sistema di e-procurement. Infatti, prima ancora della necessità di razionalizzare e di modernizzare i processi, la spinta iniziale all'avvio al sistema delle convenzioni è stata senz'altro l'esigenza di ridurre la spesa pubblica e di conseguire un recupero di efficienza. È innegabile, inoltre, che l'accentramento della politica degli acquisti, il monitoraggio delle procedure e la verifica successiva tramite l'utilizzo dello strumento informatico comporti una forte spinta al controllo ed alla riduzione della spesa, facilitando l'attività di programmazione a livello di governo e di singola amministrazione.

In secondo luogo, la possibilità per le amministrazioni di acquistare tramite procedure semplificate riduce in modo significativo sia i tempi sia i passaggi procedurali, rendendo attuabile l'approvvigionamento di beni e servizi con notevole tempestività rispetto al momento in cui sorge l'esigenza. Inoltre, la gestione informatizzata delle procedure d'acquisto, permettendo una standardizzazione delle informazioni, consentirà la loro immediata accessibilità ed elaborazione, garantendo, altresì, la piena integrazione con il sistema finanziario apportando, in generale, benefici alla funzionalità dei processi interni.

¹⁰³ Il riferimento è agli acquisti effettuati avvalendosi delle convenzioni-quadro stipulate dalla società Concessionaria Servizi Informatici Pubblici s.p.a. (Consip) dell'allora Ministero del tesoro.

L'impiego degli strumenti di e-procurement non coinvolge soltanto le procedure di scelta del contraente, estendendosi anche alle fasi antecedenti come, ad esempio, alla definizione dei fabbisogni onde pervenire alla programmazione degli acquisti, nonché a quelle successive all'aggiudicazione finalizzate precipuamente alla gestione dei rapporti contrattuali.

Molti sono i vantaggi che possono scaturire dal processo di e-procurement, in particolare¹⁰⁴:

- la possibilità di entrare in contatto in tempi brevi con più fornitori;
- la facilità di comparazione tra i prodotti/servizi e le condizioni di più fornitori;
- la riduzione dell'impiego della carta nei processi di decision-making e una conseguente riduzione dei tempi;
- la standardizzazione delle procedure di ordine;
- la disintermediazione;
- l'aumento della trasparenza nei processi d'acquisto;
- la potenziale riduzione dei livelli delle scorte di magazzino.

Vantaggi altrettanto significativi sono rinvenibili in uno studio realizzato nel novembre 2000 dalla Commissione Europea per il Mercato Interno¹⁰⁵, la quale ha voluto analizzare alcune esperienze in materia di e-procurement effettuate nei diversi Paesi. Lo scopo dello studio è stato quello di fornire, attraverso l'identificazione, l'analisi e la valutazione dei progetti sperimentali in tema di e-procurement nell'Unione Europea, un affidabile e completo punto di vista sul tema.

Il principale vantaggio, risultato dall'analisi dei vari progetti e apportato dall'impiego degli strumenti di e-procurement, è risultato essere la maggiore efficienza dei processi di acquisto, con il conseguente risparmio

¹⁰⁴ CAPOCCHI, A. (2003), Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche, Giuffrè Editore, p. 284.

¹⁰⁵ "Analysis of electronic public procurement pilot in the European Union". Disponibile all'indirizzo <http://simap.eu.int>.

di attività lavorativa. Allo stesso modo, anche la standardizzazione dei dati trattati nelle procedure, conseguente all'impiego degli strumenti informatici, risulta essere un altro beneficio particolarmente apprezzato. Infine, altri benefici, secondo lo studio, si avrebbero, in presenza di acquisti di forniture di scarso valore unitario, tecnologicamente non complesse.

Con tale affermazione non si vuole sostenere che le procedure di acquisizione la cui aggiudicazione sia condizionata in maniera rilevante dall'apprezzamento qualitativo del bene o servizio siano precluse all'e-procurement, ma che occorre ricordare che la standardizzazione dei dati e delle procedure, su cui si fondano i sistemi di e-procurement verrebbe in parte ridotta dalla presenza di fasi, quali, ad esempio, la valutazione tecnica di un offerta, non effettuabili in via automatizzata.

Successivamente al piano d'azione per l'e-government del giugno 2000, altre disposizioni hanno espressamente ricondotto le azioni di e-procurement nel più ampio quadro dell'e-government.

In particolare, il documento del 13 febbraio 2002, emanato in occasione della riunione del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, prevede che "il volume di spesa per acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione attraverso strumenti di e-procurement, dovrà passare dagli attuali 250 milioni di euro, ai 3.000 del 2003, ai 12.000 del 2005, con la finalità di razionalizzare la spesa pubblica, semplificando i processi di acquisto. Le azioni previste per conseguire tali scopi prevedono interventi normativi recanti i criteri e le modalità di utilizzo delle procedure telematiche per gli approvvigionamenti della pubblica amministrazione entro marzo 2002, la realizzazione della versione definitiva della piattaforma di e-procurement della pubblica amministrazione centrale, entro giugno 2002, nonché la promozione dell'utilizzo degli strumenti di e-procurement anche a livello locale".

In conclusione, l'e-procurement rappresenta indubbiamente un'opportunità per ottenere grandi risparmi, sia in termini di prezzi negoziabili in sede di

gara, sia con riferimento all'abbattimento dei costi interni legati all'espletamento delle procedure in conseguenza della loro semplificazione, tuttavia, non può essere considerato alla stregua della mera implementazione di strumenti tecnologici a supporto dei processi d'acquisto perché esprime un cambiamento più ampio, che coinvolge l'organizzazione e la gestione dell'intero sistema delle amministrazioni pubbliche.

3.2.1 L'e-procurement e la sicurezza

La sicurezza e la riservatezza sono alla base del sistema su cui poggia l'e-procurement e, più in generale, del funzionamento dell'intero processo di e-government.

La relazione presentata il 20 maggio 2003 al Presidente della Repubblica dal Garante per la Protezione dei dati personali sottolinea l'importanza di questi temi e afferma: “una nuova concezione integrale della persona, alla cui proiezione del mondo corrisponde il forte diritto di non perdere mai il potere di mantenere il pieno controllo sul proprio corpo elettronico, distribuito in molteplici banche dati, nei luoghi più diversi. Un diritto che si caratterizza ormai come componente essenziale della nuova cittadinanza, da intendere come il fascio di poteri e doveri che appartengono ad ogni persona, e non più come il segno d'un legame territoriale o di sangue”¹⁰⁶.

I soggetti pubblici riescono ad esercitare maggiormente il potere di controllo grazie a strumenti quali smartcards, firma digitale, pagamento on line, tessera sanitaria ecc.

Il governo italiano ha iniziato a lavorare sulla gestione della sicurezza all'interno della rete Internet¹⁰⁷ ed ha provveduto a nominare un Comitato tecnico nazionale sulla sicurezza informatica e delle telecomunicazioni

¹⁰⁶ RODOTÀ, S. (2003), Garante per la Protezione dei dati Personali, Relazione 2002, Roma, 20 maggio 2003, p. 7. Disponibile all'indirizzo www.garanteprivacy.it.

¹⁰⁷ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri: Sicurezza Informatica e delle telecomunicazioni nelle pubbliche amministrazioni statali, Roma, 16 gennaio 2002.

nelle pubbliche amministrazioni, composto da cinque esperti ed avente funzioni di indirizzo e di coordinamento delle iniziative in materia di sicurezza¹⁰⁸.

Il Comitato ha elencato le misure attraverso le quali il principio di sicurezza si ritiene osservato¹⁰⁹:

- garantire l'integrità e la riservatezza delle informazioni che circolano nella rete;
- le fonti di erogazione dei servizi devono essere affidabili e certificate;
- le informazioni personali devono essere accessibili esclusivamente da parte del titolare dei dati;
- nelle interazioni con la pubblica amministrazione l'utente deve fornire il minor numero di informazioni di carattere personale e queste ultime devono essere utilizzate esclusivamente per verificare il diritto di accesso al servizio;
- l'abilitazione all'accesso ai servizi deve poter essere concessa in funzione di specificità dell'utente attestata dagli organismi competenti.

3.2.2 *L'e-procurement e il D.P.R. n. 384/2001*

Gli operatori del settore acquisti si sono spesso trovati in difficoltà ad appaltare beni e servizi di modesta entità piuttosto che negli importi elevati. Ciò è dipeso soprattutto dalla scarsa chiarezza normativa che disciplina gli appalti di tal genere sotto la soglia comunitaria (200.000 DSP).

Mentre, infatti, per gli appalti di fornitura e di servizi di importo superiore ai 200.000 DSP trovano rispettivamente applicazione il d.lgs. 24.07.1992, n. 358, così come modificato dal d.lgs. 20.10.1998, n. 402 e il d.lgs.

¹⁰⁸ Decreto Interministeriale, Istituzione del Comitato tecnico nazionale sulla sicurezza informatica e delle telecomunicazioni nelle pubbliche amministrazioni, Roma, 24 luglio 2002.

¹⁰⁹ Comitato Tecnico della Commissione permanente per l'Innovazione e le Tecnologie, L'e-government per un federalismo efficiente, Note di riferimento per lo sviluppo dell'e-government nelle amministrazioni centrali, nelle regioni e negli enti locali, Roma, aprile 2003, pag. 23.

17.03.1995, n. 157, così come modificato dal d.lgs. 25.02.2000, n. 65, per gli appalti di forniture sotto soglia si fa riferimento al D.P.R. 18.04.1994, n. 573, per gli appalti di servizio sotto soglia non esiste una normativa specifica.

Per l'importanza e l'utilità che la procedura in economia riveste per le acquisizioni di beni e servizi di importo non elevato ed urgente, il regolamento per la semplificazione della procedura di aggiudicazione di beni e servizi, di cui al D.P.R. del 18 aprile 1994, n. 573, all'art. 10 aveva previsto che "entro tre mesi dalla pubblicazione del presente regolamento con successivo regolamento governativo... si determinano i criteri omogenei ed i limiti per il ricorso all'acquisto di beni o servizi in economia da parte delle amministrazioni...".

Tale regolamento non è mai stato emanato ed è sempre rimasto allo stato di schema.

Recentemente, è stata completata la stesura di un altro regolamento, recante norme di semplificazione dei procedimenti di spese in economia, previsto non più dal citato D.P.R. n. 573/1994, ma dalla legge 8 marzo 1999, n. 50.

Tale regolamento, emanato con il D.P.R. 20.08.2001, n. 384, pubblicato nella G.U. del 24.01.2001, n. 248, mira a disciplinare il procedimento di spese in economia in modo uniforme per tutte le amministrazioni.

Innanzitutto, occorre esaminare l'ambito soggettivo mettendo in relazione la disposizione di cui all'art. 1, comma 1 con quella di cui all'art. 12. Nella prima norma si afferma che il regolamento disciplina il sistema delle procedure di effettuazione delle spese per l'acquisizione in economia di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, mentre, l'art. 12 dispone la possibilità che le norme del regolamento possano applicarsi anche alle amministrazioni pubbliche non statali che così dispongano nell'ambito della propria autonomia, salvo che aderiscano alle convenzioni poste in essere da Consip s.p.a. ex art. 26 della legge n. 488/1999.

Interpretando la disposizione di cui all'art. 2, comma 1 del regolamento, si tende a considerare il D.P.R. n. 384/2001 una traccia per la stesura di un proprio regolamento all'interno di un ente locale che tenga conto delle proprie peculiarità, della propria struttura organizzativa nonché del limite di importo per i diversi appalti da espletare. Infatti, il suddetto articolo prevede l'adozione di un apposito provvedimento di individuazione dell'oggetto e dei limiti di importo delle singole voci di spesa e, comunque, per importi inferiori ai 200.000 euro, o ai 130.000 euro per le sole amministrazioni statali.

Le procedure in economia si svolgono, di norma, tramite il ricorso al cottimo fiduciario, per il quale le amministrazioni richiedono almeno cinque preventivi redatti secondo le indicazioni contenute nella lettera d'invito, formulata con i contenuti individuati dal regolamento; una volta selezionato il contraente, si procede mediante "scrittura privata semplice, oppure con apposita lettera con la quale il committente dispone l'ordinazione delle provviste e dei servizi".

Il D.P.R. n. 384/2001, pur subordinando la sua applicabilità all'adozione di un provvedimento che contenga l'indicazione dei beni e servizi acquisibili in economia, con i rispettivi limiti di importo, non impone specifici vincoli all'ampiezza di tale delimitazione; l'ente locale potrà, quindi, decidere che tutti gli acquisti effettuati per importi inferiori alle soglie comunitarie, siano realizzati mediante il ricorso a procedure in economia, le quali, saranno gestibili, in tutto o in parte, con l'ausilio di strumenti informatici e telematici.

A mio parere, la richiesta di almeno cinque preventivi, se da un lato snellisce notevolmente le procedure, dall'altro, potrebbe limitare la concorrenza con due conseguenze: la riduzione della qualità dei beni e dei servizi acquisiti e l'aumento dei prezzi d'acquisto. Infatti, se una ditta sa di non avere molti potenziali concorrenti, spinta a guadagnare il più possibile,

formularà i minori sconti sull'importo a base d'asta e fornirà beni e servizi non sempre eccellenti.

Inoltre, a mio giudizio, la non obbligatorietà di richiedere preventivi per spese che non superano i 20.000 euro rappresenta un'altra problematica che spinge ad affermare la necessità di una regolamentazione a livello di singolo ente. Sarebbe pertanto necessario adeguare tale limite alle singole realtà prevedendo apposita norma nel regolamento.

3.3 Contesto di riferimento

A partire dagli anni '70 dello scorso secolo si è via via fatta più evidente la necessità di innovare la pubblica amministrazione attraverso la sistematica rivisitazione di concetti, modelli organizzativi e sistemi che apparivano stabili nel tempo ed immutabili, ma che si sono poi rivelati inadeguati nel raffronto con una realtà in continuo mutamento. Negli anni successivi si è dipanato un vivace dibattito dottrinario sfociato in un processo riformatore di ampia portata che ha investito tutti gli apparati amministrativi incidendo anche nella struttura dei rapporti tra lo Stato e le autonomie.

In tale contesto evolutivo la razionalizzazione della politica degli acquisti da strumento di semplice contenimento dei costi ha assunto la valenza di elemento di propulsione nella modernizzazione e nello sviluppo dell'organizzazione. Questi aspetti spinsero il vertice politico ad avviare un'ampia riflessione sul ruolo e sulle funzioni dell'istituzione del Provveditorato generale dello Stato, che, nel 1978, svolgeva, salvo alcune eccezioni, le funzioni di acquirente e distributore di quanto potesse occorrere, in beni e servizi, per il funzionamento degli uffici dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato. Nel quadro della riorganizzazione del Ministro del tesoro si decise di derogare alla politica di accentramento degli acquisti riattribuendo la piena autonomia alle singole amministrazioni. Sul piano organizzativo, il Provveditorato generale dello

Stato, orientato di nuovo verso funzioni consulenziali, soprattutto a favore delle amministrazioni centrali, poteva esperire in proposito gare soltanto su richiesta delle singole amministrazioni dello Stato e offriva consulenza in materia contrattuale per l'acquisto di beni e servizi da parte di dette amministrazioni, anche attraverso la predisposizione di schemi tipo di contratti e di capitolati d'acquisto.

La riforma non produsse gli aspetti sperati, né in termini organizzativi, né in termini gestionali, perché il sistema di decentramento completo degli acquisti comportava delle criticità¹¹⁰:

- la riduzione dell'effetto di economia di scala che si era sino allora conseguito mediante gli acquisti centralizzati, in cui il committente "pubblica amministrazione" poteva ottenere condizioni di prezzo e qualità indubbiamente migliore rispetto alle singole amministrazioni;
- la difficoltà di monitorare e di ricevere informazioni sull'andamento della spesa pubblica per l'acquisizione di beni e servizi;
- la carenza della fase di programmazione degli acquisti, in quanto ciascuna amministrazione procedeva in via autonoma.

Con il D.P.R. 22 marzo 2001, n. 147, il servizio centrale del Provveditorato generale dello Stato è stato soppresso.

Nello stesso senso, anche uno studio relativo al settore degli acquisti di beni e servizi necessari per il funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione, effettuato dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, allo scopo di ottenere una riduzione della spesa pubblica, verificò che, "con l'impiego delle nuove tecnologie informatiche e, quindi, con il risparmio di costi e di tempi, un organismo, avente compiti specifici negli acquisti pubblici, potesse raggiungere l'obiettivo di razionalizzare la spesa pubblica..., standardizzando i consumi, semplificando i tempi di approvvigionamento e i livelli di

¹¹⁰ SCHIANCHI, A. (2003), "L'e-procurement quale strumento di attivazione del cambiamento della pubblica amministrazione", in Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n. 3/2003.

servizio, promovendo la diffusione e l'utilizzazione di strumenti avanzati quali il commercio elettronico e conseguendo risultati in termini di riduzione di spesa"¹¹¹.

Furono queste alcune fra le motivazioni che portarono il Ministro del tesoro a rivedere il sistema, introducendo importanti novità tese a superare il modello organizzativo e funzionale di governo degli acquisti delle pubbliche amministrazioni allora in essere.

3.4 Legge 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000)

La norma contenuta nell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, mira a razionalizzare la spesa relativa ai pubblici acquisti. Detto articolo ha stabilito 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 e 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".

I contenuti previsti dalla citata norma possono essere riassunti come segue: il Ministero, anche avvalendosi di soggetti terzi, stipula convenzioni-quadro con fornitori scelti tramite le usuali procedure di evidenza pubblica, aventi ad oggetto l'impegno da parte di questi ultimi a garantire le loro prestazioni a favore delle stazioni appaltanti che, di volta in volta, decideranno di ricorrervi, nei limiti e alle condizioni contenute nelle stesse convenzioni.

¹¹¹ SPADARO, A. & NOBILE, A. (2004), *Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione, Stato, Enti pubblici, Enti locali*, A.S.L., Maggioli Editore, p. 519.

3.4.1 Il modello Consip

In attuazione della legge finanziaria del 2000, il Ministero del tesoro (attualmente Ministero dell'economia e delle finanze), con decreto emanato il 24 febbraio 2000, ha deliberato di avvalersi della società Consip s.p.a., Concessionaria servizi informatici pubblici, per concludere le convenzioni di cui al citato articolo 26 della legge n. 488/1999. Quindi, il legislatore non si riferisce più alle “società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica”, che avrebbero dovuto collaborare con il Ministero del tesoro, ma, affida a Consip s.p.a. l'incarico di concludere, per conto suo e per conto delle altre pubbliche amministrazioni, le convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 1999; in conseguenza di tale delega la Consip s.p.a. assume la funzione di “amministrazione aggiudicatrice”.

Il legislatore ha introdotto così nell'ordinamento italiano un peculiare modello di centralizzazione degli acquisti che, seppure con caratteristiche diverse, trova riscontro in differenti paesi comunitari. In particolare, i diversi modelli attualmente adottati dall'Unione Europea sono suddivisibili tra quelli in cui la struttura preposta ad effettuare acquisti a livello centralizzato presta un ruolo di assistenza, intermediazione e supporto alle amministrazioni nello svolgimento delle procedure di scelta del contraente e nella conclusione delle relative convenzioni (Portogallo, Danimarca, Inghilterra) e quelli in cui le stesse strutture agiscono direttamente come acquirenti, trasferendo, in un secondo momento, la proprietà di beni e servizi alle amministrazioni (Francia, Finlandia).

La Consip nasce nel 1997 come s.p.a. interamente partecipata dal Ministero del tesoro, operante senza scopo di lucro, ma “con il compito di perseguire, sia per statuto che per legge, attività di natura esclusivamente pubblicistica

a favore dello Stato” (art. 1, comma 2, d.lgs n. 414/1997)¹¹². Inoltre, essa è equiparata alle amministrazioni pubbliche agli effetti del d.lgs. n. 39/1993, che disciplina il settore dei servizi informatici delle amministrazioni dello Stato.

Gli organi della Consip, e, tra questi, in particolare, il Collegio sindacale, riferiscono periodicamente al Ministero sull’andamento della gestione nonché sull’economicità e l’efficacia delle operazioni poste in essere in esecuzione delle funzioni attribuite alla società stessa.

Essa svolge le seguenti attività (Spadaro & Nobile 2004, pag.522-523) :

- l’assistenza delle singole amministrazioni centrali e periferiche nella pianificazione dei volumi complessivi dei fabbisogni di beni e servizi;
- la conclusione, per conto delle amministrazioni pubbliche, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi, delle convenzioni e dei contratti quadro, sempre ai sensi di detto art. 26, per l’acquisto di beni e servizi nel rispetto della vigente normativa in materia di procedura di scelta del contraente;
- l’utilizzazione – nella fase preventiva e nella gestione delle convenzioni e dei contratti quadro – di strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi o al controllo di spesa, con l’uso delle nuove tecnologie nella raccolta e nella elaborazione dei dati sugli effettivi fabbisogni, sui reali consumi e sui relativi costi;
- la comunicazione – con l’utilizzo di strumenti elettronici – sia alle amministrazioni dello Stato che alle restanti pubbliche amministrazioni della conclusione delle convenzioni e dei contratti quadro;
- l’indicazione delle modalità di adesione delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e delle restanti pubbliche amministrazioni alle convenzioni ed ai contratti quadro stipulati ai sensi del più volte citato art. 26 della legge n. 488/1999;

¹¹² In particolare, la Consip è sottoposta ad un controllo specifico da parte del Ministero, sia sotto il profilo civilistico-societario, sia sotto il profilo amministrativo-gestionale.

- l'offerta di un'attività di supporto rientrante nelle attività attribuite alla società stessa, a richiesta della pubblica amministrazione e concernente specifiche esigenze;
- la predisposizione, utilizzando le reti telematiche, per le diverse amministrazioni, di un bollettino periodico relativo alle attività svolte;

Pertanto, si può affermare che la Consip funzioni come “una struttura di servizio per gli acquisti delle amministrazioni, interponendosi tra queste e le imprese fornitrici”¹¹³.

È importante ricordare che, come previsto dal terzo comma del predetto articolo 26, le amministrazioni statali sono obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalla Consip, mentre, le altre pubbliche amministrazioni, cioè quelle indicate nel comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (sostituito dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001) come gli enti locali, le istituzioni universitarie, le camere di commercio, gli enti pubblici non economici, le A.S.L., hanno la facoltà di aderire alle convenzioni stesse o di utilizzarne almeno i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

Con l'impiego della Consip, “l'Italia ha avviato alcune sperimentazioni attivate dal Ministero del tesoro, raccogliendo in poco tempo l'adesione di circa 4.000 amministrazioni centrali e locali” (Capocchi 2003, p. 282), le quali, inoltre, possono reperire tutte le informazioni utili e necessarie sull'utilizzo degli strumenti di e-procurement tramite il portale www.acquistinrete.it attivo dal mese di luglio 2000.

3.5 *Legge 23 dicembre 2000, n. 388 e Circolare n. 1 del 23 giugno 2000*

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Circolare n. 1 del 23 giugno 2000, ha precisato le incombenze che le amministrazioni dello Stato

¹¹³ BARBIERO, A. OSIMO, D. & SPAGNOLO, L. (2001), L'e-procurement nella pubblica amministrazione: guida pratica nell'acquisto on line di beni e servizi, Maggioli editore, Rimini, p. 21.

sono tenute ad osservare per l'acquisizione di beni e/o servizi mediante l'utilizzo delle convenzioni di cui all'articolo 26 della legge n. 488/1999, prevedendo, tra l'altro, che "l'emissione degli ordinativi di forniture debba essere preceduta dall'assunzione dell'impegno di spesa sui pertinenti capitoli dello stato di previsione". Per quanto concerne le modalità operative, la Circolare n. 1/2000 distingue fra amministrazioni centrali e uffici periferici delle amministrazioni centrali (De Luca 2002, p. 310-311):

- Per quanto riguarda le amministrazioni centrali, una volta acquisita la comunicazione dell'avvenuta definizione delle convenzioni da parte del Ministero dell'economia, ovvero della Consip affidataria del servizio, i titolari dei singoli centri di responsabilità amministrativa interessati procedono alla definizione dei contratti d'acquisto, previa assunzione dell'impegno di spesa sui pertinenti capitoli dello stato di previsione, da effettuare con il consueto intervento dell'Ufficio Centrale del Bilancio. Quest'ultimo cura la registrazione dell'impegno di spesa, valicando gli ordinativi di fornitura emessi dall'amministrazione;
- Per quanto concerne gli uffici periferici delle amministrazioni statali, essi seguono lo stesso procedimento innanzi delineato, con l'unica differenza che l'assunzione dell'impegno e il successivo pagamento hanno luogo con l'intervento dei competenti Uffici di riscontro.

L'art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 ha esteso l'ambito di applicazione della norma a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165/2001: amministrazioni dello Stato (compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado), le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. La norma stabilisce che "le convenzioni di cui al citato art. 26 sono stipulate

dalla Concessionaria servizi informatici pubblici (Consip) s.p.a., per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ovvero di altre pubbliche amministrazioni di cui al presente comma, e devono indicare, anche al fine di tutelare il principio della libera concorrenza e dell'apertura dei mercati, i limiti massimi dei beni e dei servizi espressi in termini di quantità. Le predette convenzioni indicano altresì il loro periodo di efficacia". Con questa norma e con le precedenti, diventa sempre più difficoltoso per le piccole e medie imprese poter gareggiare, su un piano di parità, con le imprese di maggiori dimensioni, ed è per questo motivo che non concordo con chi sostiene che il legislatore "si fa carico di talune preoccupazioni legate all'eventuale distorsione dei principi in materia di libertà di concorrenza, derivanti dai considerevoli volumi di beni scambiati, teoricamente idonei a creare situazioni di rendita in capo ai soggetti aggiudicatari, escludendo nel contempo dal mercato le altre imprese"¹¹⁴.

L'art 59 della medesima legge è ancora più vincolante dell'articolo 26, più volte citato, per quanto concerne le pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato. Infatti, tale norma, al comma 1, prevede la promozione da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di aggregazione di enti – come più aggregazioni di province e di comuni, di aziende sanitarie e ospedali o di università appartenenti anche a regioni diverse e indicate dalle rispettive conferenze permanenti – con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologica e la eventuale stipula di convenzione valide su parte del territorio nazionale, a cui volontariamente possono aderire tutti gli enti interessati. Il comma 5, invece, stabilisce che "alle regioni, alle aziende sanitarie e ospedaliere, agli enti locali e alle università che non aderiscono alle convenzioni si applicano le disposizioni

¹¹⁴ GATTI, M. (2004), "Ambiti e problematiche di applicazione del D.P.R. n. 101 del 2002", in *Rivista trimestrale degli Appalti* n. 2/2004.

di cui al comma 3 dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. In tale ipotesi, essi devono pertanto utilizzare “i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto delle medesime condizioni”.

Analogamente a quanto effettuato con il precedente decreto ministeriale del 24 febbraio 2000, con il decreto ministeriale 2 maggio 2001 il Ministero dell'economia e delle finanze ha decretato di avvalersi della Consip s.p.a. anche per l'esecuzione di quanto disposto dall'art. 59 della legge finanziaria 2001.

Per di più, lo stesso articolo prevede che “gli enti devono motivare i provvedimenti con cui procedono all'acquisto di beni e servizi a prezzi e a condizioni meno vantaggiose di quelli stabiliti nelle convenzioni suddette e in quelle di cui all'art. 26 della citata legge n. 488 del 1999”.

L'art. 60 della stessa legge 388/2000 dispone che la Consip con la collaborazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica e dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE), provveda alla definizione di una classificazione merceologica delle principali voci di acquisto della pubblica amministrazione.

Le convenzioni previste dall'art. 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 differiscono da quelle stipulate per tutto il territorio nazionale dalla Consip, il cui oggetto è costituito da beni e servizi comuni a tutte le amministrazioni.

Due aspetti che caratterizzano le convenzioni effettuate da aggregazioni di enti, sono:

- la validità solo su parte del territorio nazionale;
- l'oggetto rappresentato da beni specifici che servono al funzionamento soltanto di alcune amministrazioni, come le università, i comuni...

Quindi, le singole amministrazioni hanno l'opportunità di ricorrere alle convenzioni-quadro oppure hanno la facoltà di acquistare avvalendosi delle aggregazioni di enti; la Consip, in particolare, ha suddiviso la spesa della

pubblica amministrazione in due 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 prevalentemente nazionali e concentrati (ad esempio fax, fotocopiatori, carburanti); la spesa specifica è ulteriormente stata divisa fra quella di ambito nazionale, con caratteristiche omogenee tra tutte le amministrazioni e con mercati di fornitura tipicamente nazionali (ad esempio carta e buoni pasto), e quella di ambito locale, ma con caratteristiche omogenee rispetto ad aree delimitate, i cui mercati di fornitura si caratterizzano per la forte presenza di componenti tipicamente locali (ad esempio vestiario, gestione mense). Quindi, in particolare, 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 sull'ambito locale.

3.6 Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002)

La legge finanziaria 2002 ha ulteriormente ampliato le competenze della Consip s.p.a., prevedendo un ampliamento degli enti obbligati a servirsi di tale struttura. L'art. 24, al comma 6, ha stabilito che per l'acquisto di beni e servizi, le province, i comuni, le comunità ed i consorzi di enti locali, per poter procedere ad acquisti in maniera autonoma, ossia senza aderire alle convenzioni stipulate ai sensi degli art. 26 della legge finanziaria 2000 e 59 della legge finanziaria 2001, devono adottare i prezzi di dette convenzioni come base d'asta al ribasso. Il comma 7 prevede che gli enti locali emanino direttive affinché gli amministratori da loro designati negli enti e nelle aziende promuovano l'adesione alle convenzioni di cui sopra oppure, nel caso degli acquisti in modo autonomo, osservino la prescrizione secondo la

quale essi devono adottare i prezzi delle convenzioni stesse come base d'asta al ribasso. Il comma 8, per di più, stabilisce che detti enti ed aziende devono promuovere opportune azioni dirette ad ottenere l'esternalizzazione dei servizi originariamente prodotti al proprio interno, al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale.

Infine, l'art. 32, comma 1, prevede che gli enti pubblici diversi dagli enti locali, nonché gli enti privati interamente partecipati devono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dei più volte citati articoli 26 e 59.

Inoltre, per il settore sanitario, nell'ambito di un'azione finalizzata alla riduzione della spesa, si decide la sostanziale obbligatorietà per le aziende sanitarie ed ospedaliere di aderire alle convenzioni (art. 2, d.lgs. 18 settembre 2001, n. 347). Le regioni, coerentemente con questa impostazione, sono obbligate a decidere le sanzioni da applicare nei confronti degli amministratori inadempienti.

In conclusione, dalla lettura delle norme emerge che (Spadaro & Nobile 2004, p. 531):

- viene ribadita l'osservanza delle norme contenute negli articoli 26 e 59 delle precedenti due leggi finanziarie in materia di acquisti di beni e servizi;
- viene, nel contempo, estesa l'osservanza di tali norme a tutti gli enti pubblici non economici e agli enti privati interamente partecipati;
- viene prevista la promozione di azioni perché tutti gli organismi interessati, siano essi lo Stato, gli enti locali o gli enti pubblici, esternalizzino i servizi originariamente prodotti al proprio interno, allo scopo di ottenere economie di spesa accompagnate da una migliore efficienza gestionale.

Il regime antecedente all'entrata in vigore dell'art. 24 della legge n. 448/2001, aveva indotto parte della dottrina a sostenere che "è importante dimostrare di volta in volta la convenienza economica di detta scelta con riferimento non soltanto al prezzo del bene o del servizio spuntato dalla Consip s.p.a. o dalle aggregazioni di enti ed al prezzo che la singola

amministrazione conosce..., ma anche con riferimento ai tempi e alle modalità di consegna del bene o di prestazione del servizio, in quanto per esempio, i tempi di consegna o di prestazione più lunghi di quelli contrattuali praticati dai fornitori abituali dell'ente aggiudicatore comportano spesso dei costi indiretti a causa del ritardo nell'espletamento dei compiti dell'ente stesso, collegato alla non tempestiva disponibilità di quel bene o servizio. Pertanto, l'amministrazione ricorrerà all'esperimento di gare e non all'adesione alle convenzioni stipulate da Consip o dalle aggregazioni di enti, qualora emerga dal predetto confronto che le convenzioni stesse comportano costi aggiuntivi o risparmi molto piccoli rispetto agli esborsi abitualmente sostenuti dall'amministrazione per l'acquisto di beni e servizi che le occorrono per il suo funzionamento" (Spadaro & Nobile 2004, p. 527).

Queste considerazioni, a mio parere, alla luce delle restrizioni apportate dall'articolo 24, legge n. 448/2001, non sembrano estendibili agli enti locali, per i quali la facoltà di non aderire alle convenzioni risulterebbe circoscritta all'effettuazione di acquisti a prezzi inferiori, non rilevando la convenienza che può derivare da specifiche clausole accessorie, e ferma restando la necessaria disponibilità, nell'ambito delle stesse convenzioni, dei beni e servizi nel momento in cui l'ente ne ha bisogno.

Concludendo, è importante ricordare che nei casi in cui si decida di non avvalersi delle convenzioni Consip è necessaria la motivazione, e ciò perché numerose disposizioni impongono agli organi di controllo di verificare l'effettiva adesione alle stesse, prevedendo sanzioni a carico dei

responsabili nei casi di accertata irregolarità¹¹⁵.

3.7 *Legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003)*

L'art. 24 della legge finanziaria per l'anno 2003 contiene diverse importanti novità in materia di acquisti di beni e servizi.

Il primo comma prevede che “per ragioni di trasparenza e concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici, quali individuate nell'art. 1 del d.lgs. n. 358/1992 e nell'art. 2 del d.lgs. n. 157/1995 e successive loro modificazioni, espletano procedure aperte o ristrette, con le modalità previste dalla normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria, anche quando il valore del contratto è superiore a 50.000 euro”.

Il precedente regime, invece, prevedeva che:

- sopra i 200.000 DSP pari a 249.681 euro si applicava la normativa comunitaria per tutte le amministrazioni aggiudicatrici con l'eccezione delle amministrazioni centrali per le quali il limite era abbassato a 130.000 euro;
- tra 249.681 e i 130.000 euro si applicava il regime di gara nazionale di cui al D.P.R. 1994 n. 573 per tutte le amministrazioni aggiudicatrici con l'eccezione delle amministrazioni centrali per le quali la gara nazionale era esperibile solo sotto i 130.000 euro;
- sotto i 130.000 euro erano attivabili, per le amministrazioni centrali le procedure in economia di cui al D.P.R. 20 agosto 2001 n. 384 e per tutte le

¹¹⁵ Art. 26, comma 4, legge n. 488/1999: “Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, verificano l'osservanza dei parametri”.

Art. 2, legge n. 405/2001: “1. Le regioni, inoltre, prevedono con legge le sanzioni da applicare nei confronti degli amministratori che non si adeguino. 2. Tali provvedimenti sono trasmessi al collegio sindacale ed alla regione territorialmente competente per consentire l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo”.

L'art. 24, comma 6, legge n. 448/2000 stabilisce che gli atti relativi alla mancata adesione alle convenzioni “sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo”.

altre amministrazioni le procedure in economia previste dai singoli ordinamenti.

Destinatario della norma sono:

a) le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti pubblici territoriali (province, comuni e comunità montane) e le loro unioni, consorzi o associazioni, gli altri enti pubblici non economici;

b) gli organismi di diritto pubblico; va osservato che sono tali gli organismi, dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici od organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici.

Il primo comma dell'articolo 24 è stato oggetto di un intenso dibattito in dottrina. In parte, condivido l'interpretazione secondo la quale "la norma non rende inapplicabili le disposizioni che disciplinano la trattativa privata e l'acquisto in economia di beni e servizi, in quanto l'obbligo di ricorrere alle procedure comunitarie per effettuare acquisti aventi un importo superiore a 50.000 euro riguarda soltanto le procedure aperte o ristrette, ossia soltanto il pubblico incanto, la licitazione privata e l'appalto concorso e non anche la procedura negoziata o trattativa privata" (Spadaio & Nobile 2004, p. 533).

Quindi, se dovessi analizzare la norma solo da un punto di vista letterale, potrei ritenere che il D.P.R. 384/2001 non sia affatto stato abrogato dall'articolo 24 della legge finanziaria, in quanto l'ambito di applicazione del comma 1 della stessa legge non ricopre quello della trattativa privata.

È altrettanto vero, però, che la norma sembrerebbe vanificare in parte l'effetto semplificativo del regolamento n. 384/2001, "scoraggiando" il

ricorso a procedure di cottimo fiduciario e di affidamento diretto e riaffermando la imprescindibilità del ricorso al sistema convenzionale previsto dall'articolo 29 della legge n. 488/1999.

Ritengo, inoltre, che il legislatore abbia palesato la sua sfiducia nel metodo di scelta del contraente mediante trattativa privata diretta attraverso il comma 5 dell'articolo in esame, prevedendo che le amministrazioni possano far ricorso alla trattativa privata solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

Pleonastica risulta essere la prima parte del comma 5 perché la trattativa privata è sempre stata una modalità di acquisizione eccezionale, da motivare di volta in volta in relazione alle circostanze di fatto e di diritto che la giustificano. Sono, invece, elementi di novità l'obbligo di far precedere la trattativa stessa da un'indagine di mercato e la comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

Per di più, nel ribadire il principio dell'obbligo di utilizzo del sistema convenzionale, il legislatore introduce una responsabilità diretta del dipendente che se ne discosta e la nullità dei contratti così stipulati.

L'articolo in esame, al comma 4, prevede la nullità dei contratti stipulati:

- in violazione del comma 1 che stabilisce l'espletamento delle gare comunitarie ogni qual volta il valore presunto dell'acquisto di beni o servizi sia superiore a 50.000 euro;
- in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip.

Lo stesso comma stabilisce, inoltre, che "il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni anzidette e quello indicato nel

contratto¹¹⁶”.

Reputo che il legislatore, ancora una volta, abbia sottolineato, tra le righe del quarto comma, che la trattativa privata costituisce un metodo eccezionale di scelta del contraente e non un metodo ordinario di snellimento delle procedure.

Nonostante il legislatore cerchi di incentivare l'uso delle convenzioni Consip s.p.a. e delle procedure aperte o ristrette, allo stesso tempo, ammette delle deroghe. Precisamente dispone che sono esclusi da tale obbligo:

- a) i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- b) le pubbliche amministrazioni che facciano ricorso alle convenzioni stipulate dalla Consip s.p.a. ovvero al mercato elettronico di cui all'art. 11 del D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101;
- c) tutte le pubbliche amministrazioni nei casi di stipula di convenzioni per la fornitura di beni o servizi stipulate con le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381.

Quindi, per i comuni con meno di 5000 abitanti, la soglia comunitaria resta quella fissata dalla normativa precedente con la conseguente possibilità per detti enti di effettuare gare nazionali sino a 249.681 euro ai sensi del D.P.R. n. 573/1994 e procedure in economia anche al di sopra del limite di 50.000 euro ma sempre nell'ambito delle soglie di cui ai propri regolamenti.

In assenza di tale deroga, i comuni avrebbero subito gli aumentati costi dovuti specialmente agli esborsi pubblicitari derivanti dall'aumentato numero delle gare formali da esperire secondo le regole comunitarie. Basti pensare che per ogni gara, le spese pubblicitarie, comprensive delle spese

¹¹⁶ In dottrina (MONTELLA, U. (2003), “Gli appalti di forniture e di servizi alla luce dell'art. 24 della legge finanziaria 2003. Il ruolo della Consip s.p.a.”, in *Amministrazione Italiana* n. 3/2003), si era osservato come in realtà l'espressione fosse utilizzata in modo atecnico, dovendosi più probabilmente parlare di “inefficacia”, e ciò in quanto la nullità sarebbe di norma improduttiva di ogni effetto giuridico, laddove il contratto, se pur viziato, sarebbe destinato ad espletare i suoi effetti tra amministrazione e dipendente che lo ha sottoscritto, divenendo, appunto, inefficace nei confronti dell'amministrazione. La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale articolo, con sentenza n. 26 del 06.02.2001 ha parlato di inefficacia nei confronti della pubblica amministrazione del contratto stipulato in violazione delle norme di regolarità contabile di cui ai primi 3 commi dell'articolo 35 del d.lgs. n. 77/1995.

per la pubblicità su almeno tre quotidiani, ammontano, mediamente, a circa 10 mila euro per contratti il cui ammontare superi appena i 50.000 euro.

La seconda deroga prevede che non si abbia nessuna gara da parte dell'ente che aderisce alle convenzioni in quanto, semmai, una gara è stata previamente esperita dalla Consip come amministrazione aggiudicatrice per la scelta del contraente della convenzione quadro.

La terza deroga, infine, era inevitabile perché lo scopo esistenziale delle cooperative sociali è l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini.

Proseguendo l'analisi dell'art. 24 della legge finanziaria 2003, il comma 3 ribadisce l'obbligo:

- delle amministrazioni statali e gli enti pubblici istituzionali di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip s.p.a., come previsto dalle precedenti leggi finanziarie relative agli anni 2000, 2001 e 2002;
- delle province, dei comuni, delle comunità montane e dei consorzi di enti locali, indicati nel comma 6 dell'art. 24 della legge n. 448/2001, di adottare i prezzi delle convenzioni quadro definite dalla Consip s.p.a. come base d'asta al ribasso, qualora vogliano procedere ad acquisti in modo autonomo, ossia senza aderire a dette convenzioni quadro.

Nelle leggi finanziarie precedenti tale obbligo vigeva per le amministrazioni centrali dello Stato mentre, ad esempio, per le province, i comuni, le comunità montane ed i consorzi di enti locali si disponeva la possibilità di aderire alle convenzioni Consip s.p.a., fatto salvo in ogni caso che per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti dovevano adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso e trasmettere gli atti relativi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.

Dal confronto con le leggi finanziarie precedenti si nota come il legislatore abbia incentivato ulteriormente l'influenza della Consip s.p.a. sull'attività degli enti locali nell'acquisizione di beni e servizi.

Il comma 6, una delle novità più rilevanti della finanziaria 2003, prevede che “al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica e per consentire il monitoraggio dei consumi pubblici, la Consip s.p.a. può stipulare convenzioni quadro ai sensi dell’articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, per l’approvvigionamento di beni o servizi di specifico interesse di una o più amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo nel rispetto di quanto stabilito dal comma 3, ovvero può svolgere facoltativamente ed a titolo gratuito, per conto e su richiesta delle amministrazione medesime, le attività di stazione appaltante, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici”.

A mio giudizio, questa norma può rivelarsi molto pericolosa per gli enti locali in quanto porta a delegare ad un soggetto terzo uno dei propri compiti e funzioni, quali l’acquisto di beni e servizi per l’espletamento delle proprie attività. La norma prevista al comma 6 unita all’utilizzo delle convenzioni stipulate da Consip s.p.a. può portare ad una limitazione dell’autonomia tanto voluta e difesa dagli enti.

Sarebbe opportuno, invece, che gli enti dimostrassero, in questa fase, le proprie capacità nell’espletare gare d’appalto sia in forma singola che in forma associata utilizzando anche i mezzi che la tecnologia e le leggi consentono di impiegare con tutti i vantaggi che ne possono derivare.

Tratta la stessa problematica anche un articolo¹¹⁷ intitolato “Eccesso di centralismo” ponendo l’accento sul pericolo della perdita di autonomia da parte delle singole amministrazioni. Secondo lo stesso autore, la norma può produrre una sorta di azzeramento di autonomia e responsabilizzazione che si riflette in un rischio di ingessamento delle procedure di spesa.

Altri principi, secondo la dottrina, sono stati messi in discussione dalla legge finanziaria 2003, in particolare, il principio di libera concorrenza.

Infatti, l’art. 24 della legge n. 289/2002, se da un lato, con l’abbassamento della soglia comunitaria a 50.000 euro, favorisce la massima diffusione

¹¹⁷ SEPE, S. (2002), “Eccesso di centralismo”, Il Sole 24 Ore del 23.10.2002.

delle procedure concorsuali, dall'altro, prevedendo al comma 3 l'obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni di aderire alle convenzioni Consip, e, dunque, ad un sistema di fatto accentrato delle acquisizioni, con relative eccezioni, si pone in contrasto con il principio comunitario di tutela della concorrenza.

Altre ripercussioni negative in tema di libertà di concorrenza¹¹⁸ si hanno, “sia con riferimento all'esclusione dal mercato di un numero considerevole di soggetti, a partire dalle piccole medie imprese, che non disporrebbero dei requisiti di qualificazione sufficienti alla partecipazione alle procedure, con pregiudizio della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata, sia soprattutto rispetto ai pericoli legati alla possibile configurazione di situazione di monopolio in capo alla stretta cerchia di aziende partecipanti, le quali, nel caso di aggiudicazione, si troverebbero a controllare grandi fette di mercato, godendo di rendite di posizione rispetto agli esclusi”¹¹⁹, con tutte le distorsioni collegate alle situazioni di monopolio¹²⁰.

La conseguenza sarà inevitabilmente la trasformazione del sistema imprenditoriale. Esso sarà caratterizzato sempre più dal fenomeno del subappalto che potrebbe portare, nel giro di pochi anni, alla spartizione degli appalti sul territorio nazionale tra poche grosse imprese, che costringeranno le piccole imprese, che saranno in grado di resistere, a

¹¹⁸ La Corte dei Conti nella delibera del 20 giugno 2003, n. 26 “Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa nelle amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003, ha osservato come (pag. 67) “rispetto alle concrete possibilità per le imprese di aggiudicarsi le commesse future, non vi è dubbio che la conoscenza dell'esatto funzionamento della macchina statale nel suo complesso, per il periodo di tempo (medio lungo) previsto nel bando di gara, consente (grazie anche a tutti i servizi connessi) alle ditte risultate aggiudicatrici in prima istanza di acquisire un patrimonio, in termini di know how, difficilmente colmabile dalle imprese sconfitte, soprattutto se di piccole dimensioni” e che (pag. 80) “giòva osservare come le convenzioni tendano a selezionare il mercato in senso oligopolistico, di guisa che è possibile, già nel breve periodo, prevedere il formarsi di cartelli di fornitori, capaci di orientare verso l'alto i prezzi di mercato. Si avrebbe così il paradossale risultato di aver istituito una centrale per rafforzare la domanda pubblica e di ottenere, in breve tempo e dopo una fase calmieratrice, l'effetto opposto”.

¹¹⁹ GATTI, M. (2002), E-procurement. Il D.P.R. n. 101/2002 e gli acquisti in rete della pubblica amministrazione, edizioni Simone, p. 182.

¹²⁰ GRECO, M. (2004), “Il modello Consip: le convenzioni quadro per le forniture alle pubbliche amministrazioni e l'acquisto di beni e servizi su cataloghi elettronici. Profili problematici”, in www.appaltiecontratti.it.

lavorare a prezzi molto bassi con la conseguenza che i risultati che si attendevano da questo sistema centralizzato verranno meno. È palese, a mio avviso, che le ditte che dovranno negoziare, in qualità di sub-appaltatori, le condizioni delle loro prestazioni si troveranno in grosse difficoltà, e, poiché sono queste ultime a lavorare materialmente negli enti, le conseguenze saranno un servizio svolto superficialmente e il pagamento, da parte dell'ente, per un servizio non conforme a quanto richiesto con conseguente spreco di denaro pubblico.

Anche la Confcommercio¹²¹ ha sollevato la problematica, rilevando che “le attuali procedure hanno di fatto tagliato fuori le piccole e medie imprese, impedendo loro la presentazione delle offerte e quindi di poter gareggiare su un piano di parità con le imprese di maggiori dimensioni”.

L'obbligo di ricorrere alle convenzioni ha poi causato notevoli problemi di funzionalità, soprattutto con riferimento ad alcune categorie di beni e servizi. Infatti, per i servizi generali (pulizie, manutenzioni impiantistiche, ecc.) necessari al funzionamento delle amministrazioni, il sistema delle convenzioni non si è rivelato particolarmente idoneo, soprattutto in relazione alle caratteristiche di questo specifico mercato. Il nostro è un mercato composto prevalentemente da piccole e medie imprese che devono confrontarsi con pochi grandi gruppi per risultare aggiudicatarie delle gare bandite da Consip e, poiché le piccole e medie imprese, che costituiscono l'impianto dell'economia in tante zone del paese, sono in questo senso erogatrici finali dei servizi, i problemi in termini di efficienza complessiva del sistema non possono essere considerati di certo irrilevanti.

Altre perplessità sono state sollevate anche da un punto di vista strettamente legato all'analisi delle prestazioni offerte, in quanto vi è chi ha osservato che “ la centralizzazione degli acquisti porta inevitabilmente ad una valutazione sbilanciata sull'aspetto prezzo rispetto agli aspetti qualità (...), centralizzare significa appiattire il problema della scelta sugli aspetti più

¹²¹ Il sole 24 Ore del 23.10.2001.

facilmente apprezzabili, ovvero appunto il prezzo. La misura del vantaggio in termini di minore prezzo d'acquisto unicamente in base alla maggiore quantità richiesta è verosimile che all'atto pratico si riveli inferiore alle attese (...) non potendo contare su benefici che un fornitore potrebbe diversamente cogliere da un rapporto personalizzato con ciascun cliente"¹²². Infine, l'articolo in questione ha reso particolarmente acceso il dibattito in dottrina ponendo dei dubbi sulla compatibilità tra il modello di accentramento della "funzione acquisti" per tutte le pubbliche amministrazioni in capo ad una struttura statale e le istanze di decentramento e di autonomia degli enti territoriali, soprattutto in seguito alla riforma costituzionale che ha attribuito allo Stato le sole materie e funzioni espressamente numerate, tra cui non rientra l'approvvigionamento di beni e servizi né, in generale, la materia degli appalti.

La potestà legislativa dello Stato, attualmente, viene distinta in¹²³:

- a) legislazione esclusiva: nelle materie analiticamente indicate dal comma 2 dell'art. 117 Cost., la potestà legislativa compete unicamente e tassativamente allo Stato;
- b) legislazione concorrente: nelle materie elencate nel comma 3 dell'art. 117 Cost., la potestà legislativa spetta alle regioni, mentre lo Stato può dettare in materia esclusivamente leggi di principio, cui le regioni devono attenersi;
- c) legislazione generale o residuale: nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, la potestà legislativa spetta alle regioni.

Come abbiamo anticipato prima, si rileva che le procedure di evidenza pubblica non rientrano nella legislazione esclusiva, né in quella concorrente: lo Stato, pertanto, ha "invaso il campo" in una materia

¹²² Centro Studi Assobiomedica (2002), "Cosa attende la Sanità nel triennio 2002-2004".

¹²³ PAPA, G. (2003), "Brevi note a commento dell'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003)", in www.giust.it n. 2.

riservata alla potestà legislativa delle regioni, in quanto generale ovvero residuale.

Per questo motivo, l'articolo 24 della legge n. 289 è stato oggetto di ricorso per legittimità costituzionale da parte di alcune regioni¹²⁴ che hanno lamentato il fatto che il suddetto articolo si ponga in evidente contrasto con l'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Il legislatore ha giustificato il suo intervento con il richiamo alla tutela della concorrenza che, a norma dell'art. 117, comma 2, rientra nella competenza esclusiva statale.

Tuttavia, a parere delle regioni, le disposizioni che hanno formato oggetto di impugnazione non possono trovare fondamento nell'art. 117, comma 2, lett. e) ed m) Cost, che riservano allo Stato la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. Credo, come ho già avuto modo di rilevare nelle argomentazioni precedenti, che l'art. 24 della legge n. 289, introducendo un modello accentrato di acquisizione di beni e servizi per la pubblica amministrazione, non abbia affatto lo scopo di proteggere la concorrenza, ma quello di disciplinare la materia degli appalti pubblici che rientra nella competenza esclusiva delle regioni. Proprio le pesanti ripercussioni che tale modalità "coattiva" di approvvigionamento avrebbe potuto avere sulle amministrazioni pubbliche, anche in termini di "deresponsabilizzazione" dei dirigenti, con pregiudizio

¹²⁴ Tra gli altri, si considerino i ricorsi della Regione Piemonte e della Regione Umbria del 7 marzo 2003.

del buon andamento dell'agire amministrativo¹²⁵, hanno probabilmente indotto il legislatore, a pochi mesi di distanza, ad intervenire nuovamente sulla materia.

3.8 *Legge 1° agosto 2003, n. 212*

Con la legge 1° agosto 2003, n. 212, di conversione con modifiche del decreto legge 24 giugno 2003, n. 143, all'art. 5, sono state emanate nuove disposizioni per quanto concerne le gare indette da Consip s.p.a. in materia di acquisti di beni e servizi, sulla spinta delle criticità emerse nel corso degli anni in ordine al ruolo ed all'attività della Consip soprattutto in ordine alla effettiva entità dei risparmi prodotti dalle convenzioni ed alla lamentata difficoltà di partecipazione delle piccole imprese al mercato delle pubbliche forniture.

Di seguito vengono evidenziati i contenuti, suddivisi per lettere, del comma 1 dell'art. 5 della legge 212/2003.

- Lettere a) e c)

La lettera a) modifica il primo periodo del comma 3 dell'art. 24 della legge finanziaria per il 2003, nel senso che le pubbliche amministrazioni in essa indicate, ossia i Ministeri e gli enti pubblici istituzionali, continuano ad avere l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip senza alcuna distinzione soltanto per l'acquisto di beni, mentre, per quanto riguarda l'approvvigionamento di servizi, tale obbligo è limitato ai servizi caratterizzati "dall'alta qualità dei medesimi e dalla bassa intensità di

¹²⁵ La Corte dei Conti, Sezione centrale controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 20 giugno 2003, n. 26 "Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa delle amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003", pag. 19, "pur dando atto che il sistema delle convenzioni quadro contribuisce al superamento delle immotivate disuguaglianze nel valore e nella qualità delle forniture pubbliche", segnala che "questa fase per così dire di coazione non può portare al sostanziale annullamento di un altro dei principi cardine della riforma della pubblica amministrazione: quello della responsabilità dei risultati da parte del dirigente, e più in generale, del funzionario pubblico. Il suo rispetto comporta che in subiecta materia devono essere lasciati margini di flessibilità per consentire il reperimento degli strumenti più appropriati per il raggiungimento di risultati qualitativamente ottimali".

lavoro”. La lettera c) inserisce, a questo fine, un nuovo comma, il 3-bis, il quale prevede che con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, da emanare entro il 31 ottobre, siano individuate le tipologie di servizi di cui al primo periodo di detto comma 3.

Si può ritenere che con tale limitazione il legislatore abbia voluto assicurare, in qualche modo, “la partecipazione alle gare anche delle piccole e medie imprese che sono particolarmente penalizzate dal sistema Consip, al quale con tale norma viene riservato, in sostanza, l’acquisto di servizi di alta tecnologia e di bassa intensità di lavoro, dove vi sarebbe una maggior probabilità di ottenere economie di scala”¹²⁶.

- Lettera b)

Tale disposizione modifica il secondo ed il terzo periodo dello stesso comma 3 dell’art. 24 della finanziaria 2003, stabilendo che “in caso di acquisti effettuati in maniera autonoma da parte degli enti di cui all’articolo 24, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 488 (province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali), si applica il comma 3 dell’art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488”. Per gli enti locali si è fatta salva la facoltatività di adesione alle convenzioni Consip, ma viene fatta rivivere la norma (art. 26, comma 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488) che obbliga all’utilizzo dei “parametri di qualità e di prezzo fissati nelle convenzioni stesse per l’acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento”. Gli enti possono, dunque, operare con una certa autonomia, pur confrontandosi, in modo più ampio, con le convenzioni. Essi, infatti, se non aderiscono alle convenzioni, effettuano il confronto attraverso la modalità dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

- Lettera d)

La lettera d) inserisce il comma 4-bis secondo il quale “gli enti pubblici, le società pubbliche, i concessionari di pubblici esercizi, (...), escluse le

¹²⁶ URBANI, M. (2003), “L’acquisto di beni e servizi nella legge finanziaria 2003 dopo le modifiche della legge 212/2003”, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, n. 18/2003, Firenze, Nocchioli editore.

amministrazioni statali per i soli uffici centrali, possono 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.". Quindi, c'è la possibilità di procedere in modo autonomo ai propri acquisti, inoltre, sembra evidente che la norma voglia riferirsi "soltanto al criterio del prezzo e non anche al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dove è premiata normalmente l'offerta di qualità superiore"¹²⁷.

Il comma 4-bis precisa, in seguito, che "i contratti così conclusi sono validi e non sono causa di responsabilità personale, contabile e amministrativa, a carico del dipendente che li ha sottoscritti, previste al comma 4".

- Lettera e)

La lettera e) ha inserito i commi 6-bis e 6-ter nell'art. 24. Il primo prevede che "entro il mese di ottobre di ciascun anno, la Consip s.p.a. pubblichi sul proprio sito Internet le categorie di prodotti per i quali attiverà il market place nell'anno successivo".

Il comma 6-ter stabilisce che "il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero delle attività produttive e con il dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con la Consip sp.a. e con le organizzazioni di categoria, promuove la partecipazione delle piccole e medie imprese alle diverse procedure di e-procurement delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso specifiche iniziative di assistenza tecnica e formazione all'utilizzo dei relativi strumenti elettronici". In proposito è da ricordare che "anche la Commissione Europea ha sempre cercato di proteggere l'attività delle piccole e medie imprese indicando vari strumenti a favore di esse, come il raggruppamento temporaneo d'impresе, il subappalto e la divisione

¹²⁷ BELLAGAMBA, L. (2003), L'affidamento di forniture e servizi dopo la legge 212/2003, Rimini, Maggioli editore.

in lotti, nei bandi di gara, dei beni e servizi da acquistare” (Spadaro & Nobile 2004, p. 541).

- Il secondo comma dell’art. 5

Tale comma alla lettera a) prevede che “gli enti privati interamente partecipati non sono più tenuti ad aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell’art. 26 della legge finanziaria per il 2000 e dell’art. 59 della successiva legge finanziaria”.

Il legislatore ha introdotto un complesso di norme dalle quali, a mio giudizio, non erano esenti alcuni aspetti contraddittori, a partire dalla contemporanea previsione di un obbligo di adesione, sancito nel comma 3, da parte degli “enti pubblici istituzionali”, rispetto all’acquisto di beni e servizi caratterizzati dall’alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro (ad eccezione degli enti locali, i quali potrebbero effettuare acquisti in maniera autonoma utilizzandone i parametri di qualità e di prezzo), e dalla previsione al comma 4-bis, secondo cui tutte le amministrazioni, escluse quelle statali per i soli uffici centrali, potevano 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 fosse uguale o inferiore a quello previsto dalle stesse convenzioni definite dalla Consip s.p.a.

Nonostante la suddetta legge rappresentasse un “momento” importante ai fini della comprensione dell’evoluzione del modello, le modifiche apportate con la legge n. 212/2003 non sono state ritenute idonee a risolvere i problemi sollevati dalle piccole e medie imprese, tanto che, il governo ed il parlamento hanno ritenuto di intervenire nuovamente sulla materia.

3.9 Legge finanziaria per il 2004

L’art. 15 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, ha abrogato i commi 1 e 2 dell’art. 24 della

legge finanziaria per il 2003. In particolare, viene meno l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di esperire procedure di gara comunitarie per gli acquisti di beni e servizi aventi un valore superiore a 50.000 euro. In questo modo, la soglia di valore per l'esperimento di gare comunitarie è riportata a quella contenuta nei decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie, precisamente nei decreti n. 358/1992 e n. 157/1995 e successive modificazioni, ossia al controvalore in euro di 130.000 diritti speciali di prelievo (D.S.P.) per le forniture e i servizi delle amministrazioni centrali e di 200.000 D.S.P. per le forniture e i servizi delle altre amministrazioni.

Con la nuova norma vengono meno alcune problematiche create dalla finanziaria 2003, in particolare, il moltiplicarsi di procedure complesse e l'aumento considerevole della spesa per pubblicità.

Per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione alla corte dei Conti delle trattative private effettuate, previsto dal comma 5 dell'art. 24 della legge finanziaria per il 2003, si potrebbe ritenere che tale obbligo rimanga così come interpretato dalla Corte stessa nella delibera del 4 marzo 2003¹²⁸.

La finalità principale perseguita è il ripristino del regime di "controllo sugli acquisti delle pubbliche amministrazioni precedente all'istituzione della Consip, sulla base della convinzione che l'azione Consip sia stata di ridotta efficacia e abbia penalizzato le piccole e medie imprese fornitrici"¹²⁹.

Il nuovo modello supera totalmente quello che attraverso stratificazioni normative era venuto a consolidarsi nell'ultimo anno.

¹²⁸ Con la deliberazione n. 7 del 4 marzo 2003 la Corte dei Conti ha stabilito che:

- che dell'obbligo di comunicazione dei contratti stipulati a trattativa privata dovranno essere destinatarie, oltre alle sezioni regionali di controllo, anche la sezione centrale di controllo e la sezione di controllo sugli enti, secondo la competenza in materia di ciascuna sezione;
- e che la soglia minima di valore, oltre la quale nasce l'obbligo di comunicazione alla Corte dei Conti dell'acquisto a trattativa privata di beni e servizi, è di 50.000 euro.

¹²⁹ BRUNETTI, F. (2003), "Il disegno di legge finanziaria 2004 e la Consip: tela di penelope o fatica di Sisifo?", in www.lexitalia.it, n. 12/2003.

I commi 166-172 dell'art. 3 della legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) contengono nuove e importanti disposizioni relative agli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione.

Elenchiamo di seguito i punti principali (Spadaro & Nobile 2004, p. 548-549):

- 1) le convenzioni che saranno stipulate dalla Consip riguarderanno acquisti di beni e servizi che abbiano rilevanza nazionale, con esclusione di quelli con rilevanza meramente locale o regionale (si veda comma 1 dell'art. 26 della legge n. 488/1999, modificato dalle lettere a) e b) del comma 166 dell'art. 3 della finanziaria 2004);
- 2) le aggregazioni di enti previste dall'art. 59 della legge n. 388/2000 possono essere promosse per acquisti di rilevanza regionale (si veda art. 59 della legge n. 388/2000, così come modificato dal comma 167 dell'art. 3 della legge finanziaria 2004);
- 3) l'adesione alle convenzioni Consip è da considerarsi facoltativa e, se le amministrazioni vi ricorrono devono utilizzare i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento (comma 3 dell'art. 26 della legge n. 488/1999 modificato dalla lettera c) del comma 166 dell'art. 3 della finanziaria 2004). Quindi, mentre la Consip stipulerà, esclusivamente, convenzioni quadro per ordinativi di fornitura di beni e servizi di "rilevanza nazionale", gli enti decentrati di spesa potranno costituire, su impulso del Ministero dell'economia e delle finanze, aggregazioni di enti con il compito di elaborare strategie comuni per la stipula di convenzioni di beni e servizi di "rilevanza regionale"¹³⁰;

¹³⁰ Sul significato di tale nozione sarebbe interessante un chiarimento. Sono due comunque i significati possibili: nel primo caso, il riferimento potrebbe essere all'ambito territoriale di validità delle convenzioni; nell'altro caso, invece, potrebbe intendersi anche con riferimento a differenti tipologie di prodotti (beni di rilevanza nazionale potrebbero intendersi i beni prodotti dalla grande industria, mentre, di rilevanza regionale i beni prodotti in ambito locale con l'utilizzo prevalente di risorse del territorio).

- 4) le regioni devono adottare le iniziative e le disposizioni necessarie, affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere, nell'acquisto di beni e servizi, attuino i principi di cui all'art. 26 della legge finanziaria 2000 e all'art. 59 della legge finanziaria 2001;
- 5) è venuto meno l'obbligo, in caso di non adesione alle convenzioni Consip, di considerare i prezzi Consip come base d'asta al ribasso negli acquisti effettuati in modo autonomo da parte degli enti locali e dei loro consorzi;
- 6) i partiti politici possono aderire alle convenzioni Consip;
- 7) la Consip svolge una nuova attività di consulenza anche territoriale. È auspicabile che tale previsione sia attuata in modo equilibrato e soprattutto creando le necessarie sinergie logistiche con gli uffici decentrati del Ministero dell'economia o con gli uffici ai quali viene resa l'attività di consulenza.

Il comma 171 dell'articolo 3 stabilisce che “a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni pubbliche possono decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate dalla Consip s.p.a.”. Si ha pertanto una sorta di efficacia retroattiva della norma che introduce la facoltatività circa la scelta di aderire o meno alle convenzioni.

Per quanto concerne la trattativa privata, l'art. 24 della legge finanziaria 2003 escludeva assolutamente la facoltà di ricorrere ad un solo contraente mediante trattativa privata, in quanto il legislatore permetteva la stessa solo in casi eccezionali e motivati, e come si è detto, previo esperimento di una documentata indagine di mercato.

Il legislatore ha cambiato opinione e, con l'art. 3, comma 166 della legge 350/2003, ha abrogato l'art. 24 della legge n. 289/2002, ad eccezione dell'ultimo periodo del comma 3.

Quindi, vengono meno i seguenti obblighi ¹³¹:

- 1- la necessità di motivare il ricorso alla trattativa privata in base a circostanze eccezionali.
- 2- l'obbligatorietà di esperimento preventivo di una gara informale o di una documentata indagine di mercato;
- 3- l'obbligatorietà di darne comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti;
- 4- l'obbligo di utilizzare, prima di espletare trattative private, le convenzioni quadro definite dalla Consip s.p.a.;
- 5- in caso di acquisti in maniera autonoma (in carenza di ricorso alle convenzioni Consip) l'obbligo della necessaria adozione dei prezzi di dette convenzioni come base d'asta al ribasso.

È pertanto conseguentemente decaduta la responsabilità personale amministrativa, ai fini del danno erariale, del responsabile dipendente dell'ente locale che stipulava contratti in violazione dell'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Concludendo, è possibile affermare che i problemi sorti negli ultimi anni erano dovuti, in via principale, all'allargamento del numero di amministrazioni obbligate ad aderire alle convenzioni che si era andato affermando, soprattutto, con la legge finanziaria per il 2003.

La Consip deve caratterizzarsi, invece, sempre più, come punto di riferimento di tutte le amministrazioni pubbliche, quale portatrice di know-how nel settore degli acquisti di beni e servizi, e soprattutto nel campo dell'e-procurement, area su cui può essere considerata leader non solo in Italia.

¹³¹ PIZZUTI, S. (2004), "Forniture di beni e servizi – trattativa privata e nuovo ruolo Consip, un contributo di Sergio Pizzuti sulla legge n. 350 del 24 dicembre 2003", in *Amministrazione Italiana* n.2/2004.

3.10 *Il D.P.R. 4 aprile 2002 n. 101*

Prima dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 101/2002 almeno uno tra i momenti di formazione della fattispecie negoziale pubblica non era realizzabile in via totalmente informatizzata o meglio tramite l'integrale utilizzo dei mezzi messi a disposizione dalla telematica.

Il sistema delle convenzioni-quadro, infatti, non consentiva di riferirsi ad un sistema di e-procurement pubblico in senso stretto, perché non lascia spazio a meccanismi automatizzati di scelta del contraente della pubblica amministrazione, poiché i soggetti chiamati a presentare le offerte valutate dalla centrale acquisti lo fanno in modalità tradizionale, come tradizionale è la stipula delle convenzioni stesse.

Le novità introdotte dal regolamento in questione prevedono invece la possibilità di svolgere la fase di presentazione e di valutazione delle offerte, nonché la fase di aggiudicazione, in via telematica.

Precedentemente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 101/2002, la prassi ha fatto registrare diversi livelli di penetrazione tecnologica, a partire dalla semplice pubblicazione degli atti di gara su un sito internet¹³², all'utilizzo delle potenzialità offerte dall'art. 14, D.P.R. n. 445 del 2000, ("il documento informatico trasmesso per via telematica si intende inviato e pervenuto al destinatario, se trasmesso all'indirizzo elettronico da questi dichiarato"). Allo stesso modo, a partire dall'anno 2001, pur in assenza dell'impiego obbligatorio della firma digitale, l'intera procedura (bando, domanda, negoziazione) si svolgeva on line, seppur al di fuori degli schemi

¹³² L'art. 24, legge 24 novembre 2000, n. 340 prevedeva che "1. A decorrere dal 1° gennaio 2001, le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare tutti i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti informatici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che stabilisce altresì le necessarie modalità applicative. 2. A decorrere dal 30 giugno 2001 gli obblighi di cui al comma 1 sono estesi alle società concessionarie di lavori e servizi pubblici, nonché agli altri soggetti obbligati ad osservare la normativa nazionale e comunitaria sulle procedure di affidamento degli appalti pubblici. 3. A decorrere dal 1° luglio 2001 la pubblicazione di cui al comma 1, limitatamente ai bandi ed avvisi di gara di importo inferiore a quello di applicazione della disciplina comunitaria, sostituisce ogni altra forma di pubblicazione prevista da norma di legge o di regolamento, fatta salva la normativa di origine comunitaria e fatti salvi gli obblighi di pubblicazione sui giornali quotidiani o periodici previsti dalle leggi vigenti".

contenuti nel D.P.R. n. 101/2002, privilegiando la trattativa privata, gli acquisti in economia, ecc.

Il 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”, “è un segnale dell’attenzione che il governo ed il parlamento dedicano alla necessità di razionalizzare gli acquisti effettuati dalle pubbliche amministrazioni e di innovare le relative procedure”¹³³.

Esso è articolato in due capi, disciplinanti, rispettivamente lo svolgimento delle gare telematiche, per importi eventualmente superiori a quelli fissati dalle norme comunitarie, e il cosiddetto mercato elettronico, per gli importi infracomunitari.

Anche la Commissione Europea, con documento emanato il 20 marzo 2003, è intervenuta sul tema riconoscendo che “alcune nuove tecniche di acquisto sono in costante sviluppo” e che “tali tecniche consentono un aumento della concorrenza e dell’efficacia della commessa pubblica, in particolare grazie al risparmio di tempo e di danaro derivante dal loro utilizzo”: ne consegue che “le amministrazioni aggiudicatrici possono far uso delle tecniche di acquisto elettronico, purché il loro utilizzo avvenga nel rispetto delle norme stabilite dalla presente direttiva e dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza. In tale misura, la presentazione di un’offerta da parte di un’offerente, in particolare in caso di rilancio del confronto competitivo per l’applicazione di un accordo-quadro o di attuazione di un sistema dinamico di acquisizione, può assumere la forma del catalogo elettronico di detto offerente, a condizione che quest’ultimo utilizzi i mezzi di comunicazione scelti dall’amministrazione aggiudicatrice...”.

¹³³ BIANCO, A. (2002), “Gli acquisti on line delle pubbliche amministrazioni”, in Informatica ed Enti locali n. 7/8-2002.

Il D.P.R. n. 101/2002, nonostante rappresenti il naturale compimento di un lungo percorso intrapreso dal legislatore italiano con largo anticipo rispetto alle esperienze di altri paesi dell'Unione Europea, ha incontrato sul suo percorso numerosi ostacoli.

In primo luogo, il D.P.R. n. 101/2002 interviene in una materia in cui coesistono diverse fonti normative collocate su diverse gradi (comunitarie, nazionali, regionali, ecc.), le quali devono essere necessariamente interpretate in termini di coordinamento. In secondo luogo, alcuni passaggi, come ad esempio i termini di pubblicità oppure l'obbligo della firma digitale, sono stati irrigiditi dal regolamento, mentre, nella prassi venivano gestiti con maggiore snellezza. Infine, l'art. 24 della legge n. 289/2002, oggi abrogato, ha considerevolmente modificato la disciplina degli acquisti inferiori agli importi comunitari.

Un'ulteriore caratteristica del sistema prefigurato dal regolamento è la assoluta fungibilità con i sistemi tradizionali di scelta del contraente utilizzati in occasione di una gara pubblica, come affermato dal comma 3 dell'art. 2 secondo cui "rimane ferma la possibilità per le amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente". Quindi, il D.P.R. n. 101/2002 coesisterà con le procedure tradizionali, non rappresentando l'unica fonte disciplinante l'e-procurement non derogando agli obblighi di adesione alle convenzioni Consip.

È proprio questo il motivo per il quale, a mio avviso, il regolamento risulta fortemente ridimensionato poiché le stazioni appaltanti sono tenute ad aderire in via principale alle convenzioni Consip, potendo ricorrere all'espletamento di procedure telematiche di acquisto solo negli stessi casi in cui sarebbe consentito il ricorso a quelle tradizionali.

A fronte del quadro giuridico indicato in precedenza, occorre prendere atto che nella prassi l'applicazione del D.P.R. n. 101/2002 è risultata alquanto circoscritta; le procedure di e-procurement hanno riguardato per lo più gare

per bassi importi, nelle quali l'impiego degli strumenti tecnologici è stato accompagnato dall'impiego almeno parziale dei supporti cartacei.

3.10.1 Ambito soggettivo ed oggettivo del Regolamento

Il comma 4 dell'articolo 2 dispone che “le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni, e le comunità montane possono applicare le disposizioni del presente regolamento se così dispongono nell'ambito della propria autonomia”, mentre, “le amministrazioni” di cui all'art. 1, comma 1, lettera e) cui si applicano le disposizioni del regolamento ex art. 2, comma 3, sono “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”.

La scelta di rendere facoltativa l'applicabilità del regolamento a regioni ed enti locali, trova la sua legittimazione nel nuovo testo dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione, laddove, nell'elenco delle materie di cui lo Stato dispone della legislazione esclusiva, non compaiono gli appalti pubblici; analogamente, il comma 6, a proposito della potestà regolamentare, attribuisce la medesima allo Stato, solo nelle “materie di legislazione esclusiva”, spettando invece alle regioni “in ogni altra materia”, mentre “i comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

Regioni ed enti locali, quindi, “possono applicare” le disposizioni del regolamento; la dottrina, alla luce di tale norma, si è chiesta in che misura fosse legittimo un rinvio parziale alle disposizioni del medesimo, nei casi in cui tali enti ritenessero di conformarsi solo a talune disposizioni, non richiamando invece integralmente il regolamento.

Io ritengo che una volta deciso di procedere all'acquisto di beni e servizi in via telematica, le regole da seguire dovrebbero essere quelle del regolamento e non altre¹³⁴.

Dal un punto di vista oggettivo, il D.P.R. n. 101/2002 predilige soluzioni flessibili, non imponendo la totale eliminazione dei supporti cartacei, il cui utilizzo rimarrebbe soprattutto nella fase iniziale, e per taluni aspetti in quella finale, concentrando l'impiego degli strumenti informatici e telematici nello svolgimento della gara vera e propria.

L'art. 1, comma 1, lett. d) definendo gli strumenti informatici e telematici come soluzioni "che consentono la presentazione delle offerte da parte degli utenti e la classificazione delle offerte secondo metodologie e criteri predefiniti", conferma quanto detto in precedenza. Allo stesso modo, la lettera g) del medesimo articolo considera come utenti del sistema solo coloro che hanno già ottenuto l'abilitazione, la quale viene assegnata a seguito di una fase preliminare rispetto allo svolgimento delle vere e proprie procedure telematiche, nella quale, l'utilizzo di strumenti informatici e telematici è del tutto eventuale.

3.10.2 Il bando di abilitazione ed il bando di gara

Gli articoli 9 e 10 del D.P.R. n. 101/2002 fissano alcuni principi, in base ai quali le procedure telematiche di acquisto di beni e servizi sono precedute da specifiche fasi di abilitazione aperte al pubblico, con bandi conformi alla normativa nazionale e comunitaria, a cui fa seguito, previa "abilitazione"

¹³⁴ Una parte della dottrina ritiene che il rinvio debba necessariamente essere integrale (OLIVIERI, L. (2002), "Brevi riflessioni sulla necessità di regolamenti locali di recepimento del D.P.R. n. 384/2001", in www.giust.it, n. 1), mentre, altri sostengono che sia possibile per ogni ente riformulare un proprio regolamento "al fine di dettagliare i contenuti", adeguando cioè gli stessi alle specifiche realtà (PONTI, A. (2003), "La regolamentazione dei procedimenti di spese in economia quale strumento di autonomia. Riflessioni sul D.P.R. 20.08.2001, n. 384", in Amministrazione italiana n. 7-8). Concorda con Olivieri anche GRECO, M. (2003), "L'applicazione del D.P.R. n. 101/2002 nell'ente locale", in www.appaltiecontratti.it, per il quale "è evidente che l'ente non può invece dare un'applicazione mista o a discrezione del regolamento: una volta che l'amministrazione delibera di applicare il D.P.R. n. 101/2002, dovrà darne integrale attuazione, pena l'illegittimità del procedimento e del suo atto conclusivo".

degli aspiranti concorrenti, un avviso per ogni singola gara, e alla quale vengono invitati, mediante specifica comunicazione, i partecipanti qualificati.

“Nel bando di abilitazione le amministrazioni possono limitarsi a 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”.

Il bando di abilitazione “non sarà, allora, necessariamente relativo ad un’unica procedura, essendo invece destinato fisiologicamente a riguardare un considerevole numero di gare”¹³⁵.

Il bando di abilitazione deve essere pubblicato almeno 60 giorni prima dell’inizio della gara telematica e, per quest’ultimo, sono previste le ordinarie forme di pubblicità (art. 9, comma 1).

Nel bando di abilitazione l’amministrazione appaltante deve indicare (Sarzana di S. Ippolito 2003, p. 234):

- il volume globale degli appalti;
- il periodo di validità dell’abilitazione (mai superiore a 24 mesi);
- le classi di abilitazione;
- le modalità di presentazione delle candidature in formato elettronico;
- i criteri e le modalità per le abilitazioni;
- l’indicazione del sito in cui saranno pubblicate le informazioni relative alle procedure di gara.

In base al comma 4 dell’articolo 9 “l’amministrazione delibera sulle domande di abilitazione nel termine di 15 giorni dal ricezione,

¹³⁵ GATTI, M. (2002), E-procurement. Il D.P.R. 101/2002 e gli acquisti in rete della pubblica amministrazione, Edizioni Simone, p. 177.

comunicando all'utente quanto previsto nel processo di autorizzazione, nonché le categorie e le classi per le quali risulta abilitato".

Il periodo massimo di durata dell'abilitazione, come era stato già anticipato in precedenza, è di 24 mesi, ed essendo un periodo sufficientemente lungo, il legislatore ha stabilito che "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".

L'avviso di gara, invece, deve essere pubblicato almeno trenta giorni prima della data di inizio delle operazioni e deve contenere un termine per la comunicazione dell'invito ai soggetti abilitati.

3.10.3 Il gestore del sistema ed il responsabile del procedimento

Il gestore del sistema è, in base alla definizione fornita dall'art. 1, comma 1 lett. f) del D.P.R. n. 101/2002 "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".

L'art. 7, comma 1, del medesimo decreto precisa che "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'art. 3, comma 1. 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".

La figura del gestore del sistema è sicuramente una figura nuova, che si incarica di gestire la procedura di negoziazione e che non si sostituisce, ma si affianca a quella del responsabile del procedimento.

Secondo l'art. 6, comma 2, il gestore del sistema deve "controllare i principali parametri di funzionamento del sistema stesso, segnalando altresì le anomalie delle procedure e evidenziando le offerte che presentino carattere anormalmente basso".

Il gestore svolge funzioni ed ha responsabilità di grande rilevanza, tanto che deve fornire "idonea garanzia, anche per il rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 3, comma 1", i quali sono appunto i "principi di sicurezza", l'osservanza dei quali è idonea a garantire il corretto svolgimento delle procedure telematiche.

Esso dovrà rispettare necessariamente le misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali, ai sensi dell'art. 45 legge 675/1996 e del D.P.R. 318/1999: il richiamo alla normativa "suggerisce di assimilare la figura del gestore dl sistema, ai fini dell'attribuzione di responsabilità, a colui il quale, non ha posto in essere tutte le misure idonee a prevenire il verificarsi del fatto lesivo, delineandosi quindi una fattispecie all'interno della quale sarà il gestore del sistema a dover dimostrare di essere esente da colpa" (Sarzana di S. Ippolito 2003, p. 237).

Quindi, riassumendo, le funzioni attribuite al gestore del sistema sono di natura eminentemente tecnica, trattandosi del soggetto dotato delle competenze informatiche necessarie a garantire il corretto utilizzo e funzionamento dei sistemi, consentendo l'interazione fra i vari soggetti coinvolti. Questa figura deve necessariamente relazionarsi con il responsabile del procedimento che, in base all'art. 8, comma 1, D.P.R. n. 101/2002 "provvede alla risoluzione di tutte le questioni anche tecniche inerenti la procedura".

"Il gestore del sistema potrà anche essere (di norma) un soggetto esterno all'amministrazione, proprio in virtù delle sue elevate competenze

informatiche laddove il responsabile del procedimento dovrebbe essere una figura amministrativa, non necessariamente munita di specifiche conoscenze in materia di corretto funzionamento dei sistemi informatici” (Gatti 2001c, p. 136). La responsabilità dello svolgimento delle procedure di abilitazione ricade sul responsabile del procedimento (art. 8, comma 1 e art. 9 comma 4), mentre quella inerente al corretto funzionamento dei sistemi informatici sul gestore del sistema (art. 3, comma 1, art. 6, art. 7).

Il responsabile del procedimento, in linea generale, svolge alcuni compiti estremamente delicati: dirimere le questioni anche di carattere tecnico riguardanti la procedura, accertare la regolarità della procedura e apporre la firma (eventualmente utilizzando la firma digitale) sul verbale delle operazioni, che è prodotto automaticamente dal sistema, e sul verbale di aggiudicazione laddove tale attività non venga invece svolta, nei casi previsti dalla legge, dall’ufficio rogante.

3.10.4 La compatibilità con la normativa comunitaria

Nel 1995 è stato varato il d.lgs. 157 del 17 marzo che ha dato attuazione alla direttiva 92/50/CEE, disciplinando gli appalti di servizi. Nel frattempo, però la Comunità Europea ha emanato la direttiva 97/52 che, oltre a modificare le soglie oltre cui si applica la normativa comunitaria, ha apportato altre innovazioni. La direttiva 97/52 è stata recepita con la legge comunitaria 1998 (legge 25.02.1999, n. 25) ed ha trovato attuazione con il d.lgs. 25.02.2000, n. 65.

Il decreto trova applicazione per i contratti di servizio nei quali sono amministrazioni aggiudicatrici solo quelle a carattere pubblico: amministrazioni statali, regioni, province autonome, enti territoriali ed enti

pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico¹³⁶.

L'art. 7 della direttiva 92/50 come modificata dalla 97/52 individua l'ambito oggettivo di applicazione, disponendo che:

- per gli appalti di servizi affidati da amministrazioni statali (ministeri) la soglia è fissata a 130 mila DSP;
- per gli appalti di servizi se attribuiti da altre amministrazioni ed enti pubblici la soglia è fissata in 200 mila DSP;
- per altri tipi di servizi attribuiti da qualsiasi amministrazione aggiudicatrice la soglia è fissata in 200.000 euro.

Il decreto prevede quattro procedure di aggiudicazione: il pubblico incanto, la licitazione privata, l'appalto concorso e la trattativa privata. Con la trattativa privata, in particolare, possono essere aggiudicati appalti con o senza pubblicazione del bando di gara.

Il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa sono i due criteri di aggiudicazione previsti dall'articolo 23.

Mentre gli appalti pubblici, nel corso degli anni, sono stati disciplinati da una normativa complessa, per le pubbliche forniture, invece, il corpo delle leggi è stato meno articolato.

Il Testo unico in materia di appalti pubblici di forniture (d.lgs. 358/1992) è stato modificato con il d.lgs. 20.10.1998, n. 402 in attuazione delle direttive comunitarie 93/36 e 97/52. Tale normativa si applica ai contratti di fornitura di rilevanza comunitaria, superiori ai 200 mila DSP o, in particolari casi, al di sopra dei 130 mila DSP.

Quindi, riassumendo, per gli appalti di forniture e di servizi, di importi superiori alle soglie, si applicano, rispettivamente, il d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 e il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, mentre le rimanenti acquisizioni sono disciplinate da una serie di norme variabili in relazione alle diverse

¹³⁶ Il legislatore italiano non aveva inteso recepire nella totalità la direttiva 92/50/CEE che nell'art. 1 forniva una dettagliata definizione di organismo di diritto pubblico. Dopo il d.lgs. 65/2000, però, anche gli organismi di diritto pubblico sono esplicitamente compresi fra le amministrazioni aggiudicatrici.

procedure (ad esempio, acquisti “in economia” di cui al D.P.R. n. 384 del 2001), nonché in ragione della soggettività delle stazioni appaltanti (ad esempio leggi regionali), o ancora a seconda della tipologia di bene o servizio oggetto dell’acquisto (ad esempio D.P.R. n. 573 del 1994 per le forniture).

Il problema della coesistenza delle fonti era avvertito ancor prima dell’entrata in vigore del regolamento, e andava risolto tenendo conto che le norme di derivazione comunitaria hanno la prevalenza su quelle interne¹³⁷.

Basandosi su questo quadro giuridico, la dottrina maggioritaria, all’indomani dell’entrata in vigore del D.P.R. n. 101/2002, ha ritenuto che il regolamento non potesse applicarsi alle gare cosiddette “comunitarie”, e ciò perché solo la normativa comunitaria potrebbe regolare tale tipologia di procedure¹³⁸. Sempre secondo un orientamento probabilmente maggioritario, il D.P.R. n. 101/2002 non sarebbe dunque applicabile anche “sopra soglia”, anche se nella prassi non sono comunque mancati degli esempi; le nuove procedure hanno nella stragrande maggioranza dei casi riguardato importi inferiori a quelli comunitari. Il problema si è reso più evidente in seguito all’emanazione dell’articolo 24, comma 1, della legge n. 289 del 2002, già ampiamente trattato, poiché, ogni qualvolta l’amministrazione poneva in essere procedure aperte o ristrette per acquistare beni e servizi di importi inferiori a quelli fissati nelle soglie

¹³⁷ Sentenza Simmenthal (9 marzo 1978).

¹³⁸ BELLAGAMBA, L. (2002), “Gare on line: il dubbio di conflitto virtuale del D.P.R. n. 101/2002 con l’ordinamento comunitario in materia di pubblici appalti”, in www.appaltiecontratti.it, per il quale “ la gara d’appalto di valore comunitario, solo in quanto tale, deve essere dunque disciplinata innanzitutto dal legislatore comunitario. Il legislatore nazionale può intervenire solo in via di attuazione di emanata Direttiva. Ciò, a maggior ragione, nella fattispecie delle procedure telematiche d’acquisto dove la materia (pubblici appalti) è coperta da riserva a favore del legislatore comunitario ed è già da quest’ultimo stesso disciplinata a dove inoltre il mezzo utilizzato non è affatto indifferente rispetto alla materiale partecipazione dei concorrenti. Come risulta, né la Direttiva 92/50 in materia di servizi né la Direttiva 93/36 in materia di forniture disciplinano le procedure telematiche di acquisto”.

Un altro autore (SARZANA DI S. IPPOLITO 2003, p. 242), precisa, solo a proposito del mercato elettronico di cui all’art. 11, che “questo sistema non è applicabile alle gare sopra soglia comunitaria, in quanto l’istituzione di un sistema chiuso di fornitori abilitati, non consente di estendere tale metodo di acquisizione di beni e di servizi anche per gli appalti di forniture di rilievo comunitario”.

comunitarie, anziché richiamare le norme solitamente applicabili (leggi regionali...), si rifaceva alle norme di derivazione comunitaria¹³⁹.

La situazione sopra descritta è stata superata attraverso il recepimento, da parte dei legislatori nazionali, della nuova Direttiva in materia di appalti che, unificando le tre attualmente esistenti per i settori dei lavori, dei servizi e delle forniture, introduce ed incentiva l'utilizzo di strumenti informatici e telematici.

Se analizziamo da un punto di vista sostanziale la normativa comunitaria, rileviamo che il D.P.R. n. 101/2002 non presenta elementi che contrastino con la prima. Al contrario, con riferimento all'abilitazione dei concorrenti, il regolamento si rifà alla normativa comunitaria disponendo che la medesima deve essere regolata "con bandi conformi alla normativa nazionale e comunitaria"(ex art. 4, comma 1). Anche per quanto concerne le forme di pubblicità, il D.P.R. n. 101/2002 richiama la normativa comunitaria (art. 9, comma 1), introducendo persino dei termini più ampi (60 giorni per il bando di abilitazione, 30 giorni per gli avvisi, laddove la normativa comunitaria prevede 52 giorni per il pubblico incanto e 37 più 40 giorni per la licitazione privata).

¹³⁹ BELLAGAMBA, L. (2003), L'art. 24 della finanziaria 2003, Rimini, p. 13 ss., per il quale "il comma 1, primo periodo, va allora correttamente interpretato nel senso che le amministrazioni aggiudicatrici quando espletano procedure aperte o ristrette sono tenute a farlo con le modalità previste dalla normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria, anche quando il valore del contratto è superiore a 50.000 euro. In sostanza, se l'importo dell'affidamento è superiore a 50.000 euro, la gara è assoggettata alla disciplina comunitaria". Nello stesso senso si muove anche MONTELLA, U. (2003), "Gli appalti di forniture alla luce dell'art. 24, legge 27 dicembre 2002, n. 289, in www.giust.it n. 5, per il quale "la vera novità della norma è quella di assumere a regola generale non più la gara tout court, bensì solo la gara comunitaria. Quest'ultima diviene strumento principe di scelta dei contraenti in quanto unico modulo procedimentale che, per il regime di pubblicità che reca e per la temporizzazione delle fasi, garantisce una reale par condicio dei potenziali contraenti".

3.10.5 *Il mercato elettronico*

Le novità introdotte dalle norme successive all'emanazione del D.P.R. n. 101/2002 riguardano anche fattispecie che hanno comportato una maggior diffusione degli strumenti di e-procurement¹⁴⁰.

Il mercato elettronico è un mercato virtuale disponibile su Internet, dove, i compratori, scegliendo tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Il mercato elettronico è definito come “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 sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforma al capitolato d'oneri”.

La sua gestione può comportare diversi profili, i quali possono essere simultaneamente o in parte presenti a seconda delle esigenze che il soggetto o i soggetti istitutori intendono privilegiare¹⁴¹:

- gestione completa di un portale del mercato elettronico, sia dal punto di vista sistemico che nei confronti dei fornitori e delle amministrazioni pubbliche;

¹⁴⁰ L'abrogato comma 2 dell'art. 24, legge n. 289 del 2002, nell'introdurre le deroghe all'applicazione degli obblighi di cui al comma precedente, in particolare, stabiliva che erano escluse “le pubbliche amministrazioni, nell'ipotesi in cui facciano ricorso alle convenzioni-quadro definite dalla Consip s.p.a. ai sensi degli art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e 32 della legge 28 dicembre 2001, n. 488, ovvero facciano ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 11 del regolamento di cui al D.P.R. n. 101/2002”. La seconda ipotesi consentiva, quindi, di evitare la gara “comunitaria” sopra i 50.000 euro, nel caso di adesione al cosiddetto mercato elettronico della pubblica amministrazione. La portata derogatoria però, non è così ampia come sembra ad una prima lettura, perché la facoltà lievitare la gara comunitaria non è circoscritta al mercato elettronico, che ogni amministrazione potrebbe approntare, ma solo al mercato elettronico della pubblica amministrazione, e cioè a quello allestito da Consip.

¹⁴¹ CAROSI, A. (2003), “Acquisizione di servizi e forniture in via telematica”, in *Enti Pubblici* 7/8-2003.

- gestione della sicurezza e dell'inviolabilità del sistema e dei dati in esso contenuti (creazione, attivazione, gestione profili degli utenti che si avvalgono del sistema; riconoscimento e certificazione utenti);
- validazione delle richieste di accesso al mercato elettronico;
- gestione e archiviazione documentale, attraverso la conservazione in formato elettronico disponibile on line per gli utenti;
- controllo degli accessi al sistema;
- gestione in proprio e per conto delle amministrazioni pubbliche dell'e-procurement e delle altre transazioni on line;
- accreditamento dei fornitori, attraverso parametri predefiniti (con garanzia di visibilità ai soli utenti registrati e di sicurezza degli accessi), entro i quali dovrebbero orientarsi le amministrazioni utilizzatrici del portale.

L'ultimo aspetto elencato, riguardante i fornitori, suggerisce una considerazione: "il mercato elettronico, a differenza degli altri metodi di acquisizione di beni e servizi, non fa riferimento ai prodotti ma a fornitori abilitati a seguito di una procedura di abilitazione elettronica, e dunque ad imprese idonee alla fornitura di determinate categorie merceologiche di beni o tipologie di servizi" (Sarzana di S. Ippolito 2001, 242). A mio avviso, il fatto che si parli di fornitori abilitati e non di prodotti, costituisce la differenza principale rispetto alla fattispecie sopra soglia e comporta che, per acquisti più frequenti e di limitato importo, si possa procedere più rapidamente.

L'art. 11, comma 1, del Regolamento, infatti, riserva l'utilizzazione del mercato elettronico alle fattispecie contrattuali di valore inferiore alla soglia comunitaria. Nondimeno l'impianto del nuovo strumento di contrattazione deve rispettare i principi di libera concorrenza e di par condicio tra gli operatori economici.

I principali vantaggi del mercato elettronico sono i seguenti (Sarzana di S. Ippolito 2001, p. 243):

- introduzione degli aspetti di flessibilità e agilità nei meccanismi di vendita e di acquisto;
- la possibilità di abilitare i fornitori che intendono accedere al mercato sulla base del possesso di determinati requisiti essenziali;
- la possibilità per le amministrazioni di utilizzare un sistema che segnali telematicamente le offerte migliori e valuti in maniera automatica il prezzo delle offerte ricevute.

Il D.P.R. n. 101/2002 attribuisce alle stazioni appaltanti l'opportunità di ricorrere a più tipologie di sistemi di acquisizione sotto soglia; tramite catalogo, con l'invito di offerte da parte dei fornitori abilitati, nonché con il vero e proprio mercato elettronico della pubblica amministrazione gestito a livello centrale.

In merito al mercato elettronico tramite catalogo, l'art. 11 del D.P.R. n.101/2002 prevede che "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". Inoltre, il comma 3 dell'art. 11 stabilisce che le amministrazioni abilitano, al mercato elettronico, i fornitori di beni e servizi tramite uno o più bandi pubblicati in conformità alla normativa vigente. In seguito, la fase di acquisto, che non presenta particolari differenze rispetto a quanto previsto attualmente per l'adesione alle convenzioni Consip, prevede che le unità ordinanti richiedano i beni e servizi offerti dai fornitori preventivamente qualificati.

Nel secondo caso lo schema di riferimento è l'acquisizione sotto soglia con l'invio di offerte da parte dei fornitori abilitati.

Nella buona sostanza l'amministrazione cliente, interagendo elettronicamente, può provocare nuove offerte di prodotti non previsti in catalogo da parte delle ditte accreditate. L'art. 11, comma 2, stabilisce che "il mercato elettronico consente altresì di richiedere ulteriori offerte dagli

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”.

“Nella seconda fattispecie le parti si invertono perché la vera proposta è quella dell'impresa e il contratto si perfeziona nei confronti della ditta – che in base al giudizio discrezionale dell'amministrazione – ha meglio corrisposto alle esigenze illustrate nell'invito” (Carosi 2003).

Insieme alle opzioni di mercato elettronico della pubblica amministrazione ne esiste una ulteriore prevista dall'ultimo comma dell'art. 5 D.P.R. n. 101/2002 che prevede 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”. In proposito la società Consip ha provveduto ad allestire in via sperimentale un market place, attualmente disponibile solo per una ristretta cerchia di prodotti e di unità ordinanti, ma che a breve verrà esteso alla totalità degli enti pubblici.

L'articolo 11 del D.P.R. n. 101/2002 dispone, inoltre, che “per gli acquisti di beni e servizi relativi a spese in economia si applicano le procedure previste dal D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384”.

Quindi, le unità ordinanti possono acquistare beni e servizi direttamente dai cataloghi dei soggetti abilitati ed utilizzare il procedimento di spesa in economia di cui al D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384.

Il decreto disciplina le acquisizioni in economia di beni e servizi da parte delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e prevede la possibilità di applicazione del sistema sopra descritto anche nelle

pubbliche amministrazioni non statali – che così dispongano nell’ambito della propria autonomia.

Le amministrazioni interessate devono individuare con apposito provvedimento “l’oggetto e i limiti di importo delle singole voci di spesa” (art. 2 D.P.R. n. 384/2001); nel caso in cui l’acquisizione da effettuare rientri in tale ambito, e ove non si ricorra all’amministrazione diretta, la procedura alla quale rinvia il D.P.R. n. 101/2002 è quella disciplina nell’articolo 5 (svolgimento della procedura del cottimo fiduciario), in cui si prevede che la pubblica amministrazione acquisisca almeno “cinque preventivi, redatti secondo le indicazioni contenute nella lettera d’invito”, e contenente gli elementi necessari al fornitore onde formulare l’offerta. Essendo la procedura del cottimo fiduciario di cui al D.P.R. n. 101/2002 più snella rispetto a quanto previsto nel D.P.R. n. 101/2002, con tutta probabilità il legislatore ha voluto consentire alle stazioni appaltanti di avvalersi comunque dello strumento delle spese in economia, laddove sia ritenuto più adatto alla realizzazione degli acquisti indicati nel medesimo regolamento di recepimento.

Il coordinamento tra i due decreti potrà essere realizzato, individuando nei regolamenti interni, previsti da entrambe le normative, le tipologie di acquisti per i quali possa ricorrersi all’e-procurement o, in alternativa, agli acquisti in economia, effettuando presumibilmente tale scelta in base alle caratteristiche merceologiche e agli importi dei diversi beni e servizi da acquisire.

Il regolamento per le spese in economia rappresenta, dunque, il presupposto per la creazione del mercato elettronico e ne costituisce il fondamento nell’ottica della semplificazione dell’attività amministrativa.

Il sistema del mercato elettronico peraltro può costituire una importante affermazione nella creazione di un mercato concorrenziale a carattere locale, salvaguardando le realtà più vicine alle pubbliche amministrazioni locali laddove, nel sistema delle convenzioni centralizzate, ai dubbi sulle

possibili ripercussioni negative in tema di libertà di concorrenza si uniscono i dubbi sulla creazione di un sistema concorrenziale per entità medio-piccole.

3.11 La nuova Direttiva in materia di appalti

Come si è accennato in precedenza, le problematiche attinenti all'applicazione del D.P.R. n. 101/2002 non comprendono solo la normativa pre-esistente, estendendosi al contrario, anche alle innovazioni apportate dalla nuova Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio "relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi", approvata in via definitiva il 29 gennaio 2004.

La nuova Direttiva contiene numerose disposizioni che evidenziano il favore del legislatore comunitario per l'impiego degli strumenti elettronici, laddove si prevedono determinate agevolazioni per le stazioni appaltanti che ne facciano uso.

Mi limito, in questo paragrafo, a descrivere brevemente l'asta elettronica e i sistemi dinamici di acquisizione e a confrontarli con i contenuti previsti dal D.P.R. n. 101/2002.

L'art. 1, comma 7 definisce "asta elettronica" 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.

In riferimento al rapporto tra l'asta elettronica e la gara telematica di cui al D.P.R. n. 101/2002 si può evidenziare la completa ricomprensione della prima nella seconda. Il legislatore comunitario ha stabilito che l'asta elettronica deve essere subordinata unicamente al ricorso di un presupposto

attinente all'oggetto dell'acquisto ("quando le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa"), nel qual caso, l'amministrazione non pone in essere una nuova procedura di acquisto, essendo l'asta un modo di aggiudicazione, che, può riguardare sia una procedura aperta che ristretta (art. 54, comma 1), e ciò sia utilizzando il criterio del prezzo più basso che quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 54, comma 2).

Per acquisti di uso corrente, il legislatore prevede la possibilità di ricorrere al sistemi dinamico di acquisizione, che, all'art. 1, comma 6, definisce 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 (quattro anni, tranne in casi eccezionali) ed aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri.

Il sistema dinamico di acquisizione presenta forti analogie con l'istituto del mercato elettronico disciplinato dal D.P.R. n. 101/2002, da cui se ne discosta per alcuni aspetti che, lo avvicinano maggiormente alla "gara telematica" di cui al medesimo D.P.R., e ciò a partire dalla necessaria previsione di un confronto concorrenziale (art. 33, comma 5),, laddove nell'ordinamento interno è possibile anche solo acquistare "direttamente dai cataloghi". Un'altra differenza concerne la modalità di accesso dei fornitori al sistema, articolata in due fasi nel caso del sistema dinamico di acquisizione, in cui il concorrente deve presentare un'iniziale "offerta indicativa", cui fa seguito la pubblicazione di un "bando semplificato" (art. 33, comma 5), mentre nel caso del mercato elettronico viene pubblicato un unico bando di abilitazione.

3.12 I risultati gestionali

I risultati gestionali conseguiti negli anni 2000, 2001 e 2002, così come decritti nelle relazioni al Parlamento predisposte annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, evidenziano un incremento netto sia in termini di risparmi di costi, sia in ordine al numero d'iniziative attivate.

I risultati al 31 dicembre 2000

I principali risultati dichiarati in ordine al progetto di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, il cui ammontare per le amministrazioni dello Stato è pari a circa 25.000 miliardi di lire, di cui 6.500 per la spesa comune, sono stati i seguenti:

- attivazione di convenzioni sulla spesa comune con oltre 300 miliardi di lire di risparmi presunti, a fronte di una spesa di circa 660 miliardi per le amministrazioni dello Stato;
- oltre 3.000 adesioni al sistema delle convenzioni, che hanno interessato le seguenti categorie merceologiche: telefonia fissa e mobile, centrali telefoniche, fotocopiatori, personal computer desktop, stampanti e cancelleria;
- relativamente all'e-procurement, gli accessi al sito Internet, solo nel secondo semestre 2000, sono risultati circa 100.000 mensili, con una media giornaliera di oltre 750 visite.

I risultati al 31 dicembre 2001

I risultati indicavano un trend in netta crescita rispetto all'anno precedente; nella relazione al Parlamento sul progetto di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, il Ministero dell'economia ha dichiarato il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- iniziative attivate pari a circa 4.280 milioni di Euro, con una riduzione media dei costi unitari, rispetto ai costi di mercato ed ai prezzi precedentemente applicati alla pubblica amministrazione, pari al 33%. Gli effetti stimati della riduzione dei costi unitari, presumendo parità di consumi, corrispondevano a circa 1.400 milioni di Euro di risparmio per la pubblica amministrazione;
- acquisti on line (attraverso il portale www.acquisti.tesoro.it) stimati in circa 32.000 ordinativi di fornitura della pubblica amministrazione;
- aggregazioni di enti sul territorio nazionale per la razionalizzazione della spesa specifica dei comparti Sanità, Enti locali e Università, con l'attivazione di 4 centrali regionali della sanità con circa 60 aziende sanitarie locali e 60 aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, e con il coinvolgimento di oltre 100 enti locali e 20 università; settori di intervento pari ad una spesa complessiva pari a circa 40 miliardi di euro, di cui circa 13 relativi alla spesa comune ed i restanti alla spesa specifica;
- sviluppo di un call center a servizio delle pubbliche amministrazioni aderenti a Consip;
- istituzione di un sistema di datawarehouse per monitorare l'andamento delle convenzioni, sia in termini di spesa sia in termine di performance dei fornitori;
- incremento del numero di utenti registrati al sistema delle convenzioni (11.614), e delle visite al suddetto portale (più di 1.000.000);
- l'attivazione di 15 cataloghi elettronici per le convenzioni di spesa comune;
- effettuazione della prima asta on line.

I risultati al 31 dicembre 2002

La relativa relazione al Palamento specificava che nel corso dell'anno erano state attivate iniziative merceologiche per circa 8.473 milioni di euro, con economia stimata di 2.308 milioni di euro, in termini di prezzi unitari, rispetto ai prezzi di mercato ed ai prezzi precedentemente applicati alle pubbliche amministrazioni.

La situazione nel 2003

Risultano attive 32 convenzioni che spaziano dagli acquisti di cancelleria ai buoni pasto, dalla telefonia al global service, mentre altre 42 sono in via di attivazione.

Per quanto riguarda il mercato elettronico nel primo semestre del 2003, risultano essere 20 le amministrazioni abilitate all'acquisto, 29 i fornitori abilitati a predisporre il proprio catalogo prodotti e 3 le categorie merceologiche, ciascuna interessata da un limitato numero di tipologie di prodotto, mentre era prevista, entro il secondo semestre 2003 la pubblicazione di bandi per l'estensione del mercato elettronico a livello nazionale e conseguente possibilità di partecipazione da parte di tutti i fornitori e di tutte le amministrazioni. Nel primo semestre 2003 risultano altresì essere state esperite 6 aste on line sperimentali, di cui due svolte direttamente da Consip.

CAPITOLO 4

Caso Ca' Foscari

4.1 *Gli strumenti dell'e-procurement*

Gli strumenti tramite i quali è possibile realizzare l'acquisto di beni e servizi on line sono essenzialmente tre: convenzioni nazionali o cataloghi elettronici, gare telematiche, market place o mercato elettronico.

4.1.1 *Convenzioni nazionali*

Le convenzioni, generalmente, hanno ad oggetto prodotti con caratteristiche standard ed il cui acquisto avviene per quantità od importi rilevanti.

Sulla base delle convenzioni stipulate, tutte le amministrazioni dello Stato e le restanti amministrazioni aderenti emettono, attraverso i propri funzionari a ciò delegati (Dirigente, Direttore di Dipartimento, Direttore di Centro di Servizi...), gli ordinativi di fornitura, perfezionando in tal modo la procedura di ogni singolo acquisto dei beni e dei servizi oggetto delle convenzioni medesime.

All'individuazione del fornitore si giunge tramite l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, in base alle norme comunitarie e nazionali, alla cui osservanza Consip s.p.a. è, per la propria natura giuridica, strettamente vincolata. Nelle convenzioni sono contenute tutte le condizioni contrattuali a cui l'unità ordinante farà riferimento per la conclusione dei singoli contratti d'acquisto, attraverso l'emissione di ordinativi di fornitura¹⁴².

¹⁴² Il modulo relativo all'ordinativo di fornitura è riportato in allegato alla fine del capitolo.

È importante ricordare che, per emettere detti ordinativi di fornitura o di acquisto di beni e servizi, è necessario che gli utenti delle amministrazioni richiedano specifica registrazione alla Consip s.p.a. inviando il modulo di registrazione¹⁴³.

La registrazione “è un adempimento che viene posto in essere una volta sola e col quale i richiedenti si identificano come utenti del servizio riguardante il sistema delle convenzioni stipulate ai sensi del più volte citato art. 26”¹⁴⁴. La registrazione è effettuata mediante l’invio di fax o posta dello specifico modulo di registrazione, accompagnato da una copia del documento di identità della persona che si sta registrando. Per poter effettuare ordinativi on line è necessario, inoltre compilare il modello di registrazione elettronico¹⁴⁵.

L’amministrazione procedente è obbligata all’acquisto soltanto a seguito dell’emissione dell’ordinativo di fornitura, con il quale si instaura un rapporto diretto tra l’amministrazione ordinante ed il fornitore.

Le tipologie di beni e servizi oggetto di convenzione sono le più varie: dalla telefonia al noleggio dei fotocopiatori, dal noleggio delle auto alla cancelleria, dal global service ai buoni pasto, e così via.

Le convenzioni contengono una disciplina assai attenta e dettagliata non solo del bene e/o servizio da acquistare, ma anche delle modalità prestazionali e dei servizi accessori (ad esempio: tempi di consegna, manutenzione, garanzia).

¹⁴³ Il modulo relativo alla registrazione al sistema delle convenzioni è riportato in allegato.

¹⁴⁴ SPADARO, A. & NOBILE, A. (2004), *Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione, Stato, Enti pubblici, Enti locali*, A.S.L., Maggioli editore, p. 525.

¹⁴⁵ Alla fine del capitolo è riportata una tabella che descrive le operazioni da seguire sia per la registrazione via fax che per la registrazione on line.

4.1.2 *Gare telematiche*

Le gare telematiche sono lo strumento telematico di approvvigionamento più idoneo per le amministrazioni che debbano acquistare beni o servizi con caratteristiche peculiari (ad esempio: attrezzature scientifiche), ovvero di importo anche elevato, ma per scarsi quantitativi.

Gestire la gara attraverso strumenti telematici, inoltre, non può che portare risparmi in termini di tempo e di impiego di risorse, nella fase di offerta, nella rilevazione di eventuali offerte anomale, nella verbalizzazione, e così via.

Ricordiamo, di seguito, l'iter della gara telematica, come disciplinato dal D.P.R. n. 101/2002:

- Pubblicazione di un bando di abilitazione almeno 60 giorni prima dell'inizio delle procedure. I fornitori presentano domanda di abilitazione alle gare telematiche con riferimento alla/e categoria/e merceologica/e di interesse. L'amministrazione delibera sulle domande di abilitazione entro 15 giorni dal loro ricevimento. L'abilitazione dura non più di 24 mesi.
- Pubblicazione dell'avviso di gara, che deve avvenire almeno trenta giorni prima del termine fissato per l'inizio delle operazioni relative alla procedura di approvvigionamento di uno dei beni o servizi indicati nel bando di abilitazione.
- Trasmissione dell'invito ai soggetti abilitati, da effettuare almeno 10 giorni prima della data fissata per l'inizio delle procedure di gara.

Una volta iniziate le operazioni di gara, ciascuna impresa invia la propria offerta (economica o tecnico-economica, a seconda del criterio di aggiudicazione individuato dall'amministrazione procedente) in via telematica ed ha la possibilità di migliorarla fino alla scadenza del termine della procedura. Risulta aggiudicataria l'impresa che risulta aver presentato

la miglior offerta al momento della chiusura delle operazioni di gara, che è regolata dal sistema informatico.

4.1.3 *Market place (o mercato elettronico)*

È per sua natura idoneo soprattutto per acquisti frequenti e di scarso valore. Il D.P.R. n. 101/2002 detta, come per le aste telematiche, la disciplina del market place a cui è possibile far ricorso soltanto per acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria (200.000 euro).

Le prescrizioni dettate dal regolamento prevedono quanto segue:

- Pubblicazione di un bando di abilitazione, con il quale vengono selezionati i fornitori che rendono disponibili sul mercato elettronico i propri cataloghi, dai quali le amministrazioni possono acquistare beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria.
- Valutazione automatica delle offerte, con predisposizione di una graduatoria sulla base dei criteri scelti dall'amministrazione ordinante.

Le tre modalità di acquisto sono riassunte nella tabella seguente:

| Convenzioni | Gara Telematica | Marketplace |
|--|---|--|
| - Indirizzato alla gestione di beni standard (o standardizzabili); - frequenza di acquisto medio-alta; - di regola disponibile anche attraverso negozio elettronico. | - Indirizzato alla gestione di beni specializzati; - frequenza d'acquisto medio-bassa; - può essere implementata secondo vari modelli (anche con aggiudicazione automatizzata). | - Indirizzato alla gestione di importi di spesa contenuti e/o esigenze specifiche; - strumento agile per acquisti sotto soglia; - idoneo alla creazione di un mercato elettronico, anche locale. |
| Categorie merceologiche | Categorie merceologiche | Categorie merceologiche |
| - utenze; - apparecchiature per ufficio. | - apparecchiature tecnico-scientifiche; - strumentazione da laboratorio. | - materiale da laboratorio; - materiale elettrico. |

Fonte: Progetto Università disponibile all'indirizzo www.unict.it/direzione/consip.

Per quanto riguarda, invece, il mercato elettronico della pubblica amministrazione, istituito da Consip s.p.a. ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, il periodo di sperimentazione è prorogato fino al 31 marzo 2005¹⁴⁶.

Quindi, l'efficacia dell'abilitazione al mercato elettronico sperimentale concessa o che verrà concessa da Consip s.p.a. alle imprese che ne abbiano fatto o che ne faranno richiesta nei termini e con le modalità previste dai bandi di abilitazione pubblicati nel corso della fase sperimentale è da intendersi pertanto prorogata fino al 31 marzo 2005.

4.2 Decreto Legislativo 12 luglio 2004 n. 168

Il d.lgs. 12 luglio 2004, n.168 convertito in legge 30 luglio 2004, n. 191, in materia di contenimento della spesa pubblica e di acquisizione di beni e servizi, modifica l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e, successive modificazioni, stabilisce al comma 3 che “le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto”. Al 3-bis, invece, dispone che “i provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono

¹⁴⁶ Avviso di proroga del periodo di sperimentazione del mercato elettronico della pubblica amministrazione consultabile all'indirizzo www.acquistinretepa.it.

trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso un'apposita dichiarazione¹⁴⁷ con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3." A questo proposito, Sonia Scarpa, Direttore della Sezione Economato e Provveditorato di Ca' Foscari, rileva come "la nuova normativa contribuisca solo ad aumentare in maniera esponenziale il numero delle autocertificazioni da allegare ai diversi contratti".

Inoltre, "la violazione delle regole che sono state previste con il decreto legge rappresenta causa di responsabilità amministrativa: nell'eventuale giudizio la Corte dei Conti dovrà calcolare il danno erariale sulla base della differenza tra il prezzo di effettivo acquisto e quello della convenzione Consip. La formulazione della disposizione è tale da far ritenere, verosimilmente, che in caso di violazione ricorrano gli estremi, almeno, della colpa grave e che non si potrà invocare l'esimente della buona fede o della non chiarezza o dell'ignoranza della disposizione"¹⁴⁸.

Quindi, il d.lgs. n. 168/2004 conferma la linea introdotta dalla legge finanziaria 2004 relativamente alla facoltatività del ricorso alle convenzioni stipulate dalla Consip per conto del Ministero dell'economia e delle finanze; le amministrazioni pubbliche conservano la facoltà di scelta tra il ricorso alle predette convenzioni e il procedere all'acquisto in modo autonomo. In quest'ultimo caso, utilizzano i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

¹⁴⁷ Il modulo utilizzato per l'autocertificazione è riportato in allegato alla fine del capitolo.

¹⁴⁸ Il Sole 24 Ore del 03.09.2004.

Con il decreto viene soppresso il riferimento alla “rilevanza nazionale” dei servizi oggetto di convenzione (che era stato introdotto dalla legge finanziaria 2004).

4.3 Vantaggi per le Università e criticità del sistema Consip

Nelle strutture universitarie di maggiori dimensioni, le procedure di acquisto di beni e servizi ordinarie vengono replicate con frequenze assai elevate.

Le conseguenze di una tale frammentazione possono essere principalmente individuate¹⁴⁹:

- nella possibile mancanza di omogeneità nella conduzione di processi del tutto analoghi (per es. diverso criterio di aggiudicazione);
- nella consistenza, all’interno della stessa amministrazione, di una molteplicità di fornitori di medesimi beni e servizi, con risultati potenzialmente assai diversi sul piano della qualità della prestazione;
- nella possibilità che, in una tale situazione, vengono corrisposti compensi anche sensibilmente differenti per prestazioni del tutto simili;
- nella difficoltà di monitorare e controllare la spesa, nonché di ricondurre gli acquisti di interesse comune a standard qualitativi e prestazionali che garantiscano l’efficienza ed il soddisfacimento di tutte le strutture;
- nell’elevato numero di risorse umane destinate a porre in essere le procedure d’acquisto;
- nel forte dispendio di risorse economiche conseguente all’elevato numero di procedure espletate e di risorse umane impiegate.

L’utilizzo degli strumenti di e-procurement permette di semplificare i processi di approvvigionamento e le strutture organizzative, di abbattere i costi legati alla sovrapposizione delle procedure, di ottenere risparmi grazie

¹⁴⁹ GALLETTI, A. (2003), “L’e-procurement nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Esperienze e prospettive per le Università”.

alle economie di scala, ma soprattutto, è idoneo a far sì che le amministrazioni universitarie si dotino di una programmazione degli acquisti.

Le principali criticità degli acquisti tramite convenzioni Consip sono individuate in:

- tempistica;
- qualità o varietà dei prodotti.

I tempi, intesi in genere come termini di consegna dei prodotti, a volte anche come tempi del processo d'acquisto, sono considerati troppo lunghi e incompatibili con le esigenze legate alle attività istituzionali dell'Università. I prodotti sono di frequente considerati di qualità non buona (es. cancelleria, carta in risme) o non aggiornati rispetto alle linee di produzione più recenti (prodotti informatici).

Quanto alla varietà, lo strumento della convenzione pare essere ritenuto troppo rigido e troppo vincolante rispetto alle possibilità di scelta presenti sul mercato. Esso, inoltre, risulta non adeguato rispetto alle esigenze della ricerca, che in genere richiede l'utilizzo di prodotti con caratteristiche molto specifiche.

Infine, i prezzi, sono spesso considerati più elevati rispetto a quelli reperibili sul mercato locale.

Il Direttore della Sezione Economato e Provveditorato ha confermato quanto detto in precedenza evidenziando, però, anche altri aspetti positivi. In particolare “le gare per il noleggio biennale o triennale di fotocopiatori, per esempio, portano due vantaggi: il primo è un notevole risparmio in termini di impiego di risorse e, il secondo, è la possibilità di disporre di macchinari “sempre nuovi” e tecnologicamente avanzati”. Per quanto riguarda invece i prodotti, il Direttore curiosamente ricorda che “i tamponi per timbri consegnati nei primi anni erano bianchi”.

4.4 *Gli acquisti di Ca' Foscari*

L'art. 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 analizzato e commentato nel terzo capitolo nasce dalla considerazione che enti omogenei hanno esigenze di approvvigionamento comuni.

“La nostra Università – spiega Francesco Sorrentino, responsabile della Divisione Economato e Provveditorato agli appalti e ai contratti di Ca' Foscari – non ha aderito. Sarebbe stato più conveniente promuovere aggregazioni di Università appartenenti a zone limitrofe e interessate dagli stessi problemi, invece la norma prevede l'aggregazione di Università appartenenti a regioni diverse.”

“Per gli acquisti, utilizziamo raramente i sistemi tradizionali, mentre, ricorriamo spesso alle aste telematiche e al mercato elettronico. La nostra Università ha adottato il software “Negotia” della milanese Pleiade per le proprie trattative d'acquisto on line”.

Oggi, la pubblica amministrazione può effettuare su Internet i propri acquisti sia sopra sia sotto la soglia comunitaria usufruendo di molti importanti vantaggi¹⁵⁰:

- velocità;
- trasparenza;
- ampiezza del mercato;
- riduzione dei costi d'acquisto;
- semplificazione delle procedure.

Nel 2001, ‘Ca' Foscari lancia il primo bando web’¹⁵¹ per aggiudicare i lavori relativi al servizio di manutenzione degli impianti multimediali dell'intero Ateneo. Per la prima volta nella storia dell'Ateneo, tra lunedì 17 e martedì 18 dicembre, si è tenuta una gara al ribasso tutta on line; “l'idea di ricorrere agli strumenti telematici – spiega Francesco Sorrentino – è stata

¹⁵⁰ Disponibile all'indirizzo www.pleiade.it.

¹⁵¹ Il Sole 24 Ore del 17.12.2001.

scelta per due ordini di motivi: il sistema consente una maggiore apertura dell'Università alla concorrenza, incrementando il numero di possibili interlocutori. Contemporaneamente, le imprese che decidono di partecipare alla trattativa non saranno costrette alla tradizionale trafila burocratica. Basterà infatti accreditarsi connettendosi al sito Internet dell'Ateneo”.

Cà Foscari deve verificare lo stato contabile, giuridico e amministrativo delle aziende interessate al bando di gara. “Tra i diversi vantaggi di un’asta on line – osserva Sorrentino – c’è il fatto che le aziende interessate non sono costrette a spostarsi per seguire l’andamento della trattativa e verificarne gli esiti. Tutto avverrà pressoché in tempo reale, nel senso che, trattandosi della prima volta, ci vorrà ovviamente qualche ora per decidere a chi aggiudicare la manutenzione delle attrezzature multimediali.”

La base d’asta non è tra le più consistenti, dal momento che si tratta di 33.564 euro, ma la soluzione adottata da Ca’ Foscari costituisce una novità anche da un altro punto di vista: “Per la prima volta – sottolinea Sorrentino – faremo una trattativa unica per scegliere un solo interlocutore. In passato, invece, c’erano più soggetti incaricati della manutenzione delle attrezzature multimediali nelle quindici aule didattiche di proprietà dell’Ateneo. Tale situazione comportava difficoltà pratiche e amministrative dal punto di vista della gestione.

L’asta on line rappresenta dunque il primo passo per velocizzare e rendere più efficiente il sistema di acquisti di Ca’ Foscari. Il sistema della trattativa sul web, per di più, consente di ridurre le procedure amministrative e di fissare gli estremi dell’incarico, che verrà assegnato a stretto giro di posta con decorrenza dal 1 gennaio 2002 e per tutto l’anno. Una volta determinato il vincitore dell’asta, gli ulteriori contatti tra l’università e l’impresa che ha presentato l’offerta migliore avverranno ancora per via telematica, se l’azienda è dotata di firma digitale. In caso contrario basterà un semplice scambio di fax.”

“Il sistema non ha dato problemi dal punto di vista della sicurezza dei dati e non sono state segnalate difficoltà operative da parte dei partecipanti che da quanto rappresentatoci avevano maturato simile esperienza solo con aziende private ma non con la pubblica amministrazione”¹⁵².

Riportiamo, di seguito, i numeri della gestione telematica delle gare per forniture della nostra Università dal 2001 al 2004.

Esercizio finanziario 2001(una sola opera a bando)

| | MODALITÀ | BASE D'ASTA (comprensiva di I.V.A.) | IMPORTO AGGIUDICATARIO | RIBASSO | RISPARMIO | partecipazione |
|---|----------|-------------------------------------|------------------------|---------|-----------|----------------|
| 1. Manutenzione impianti, apparecchiature e sistemi di cablaggio | ribasso | € 40.276,80 | € 40.200,00 | 0,19% | € 76,80 | 1 |

Fonte: Università Ca' Foscari materiale interno sezione appalti e contratti.

Esercizio finanziario 2002

| | CRITERIO | BASE D'ASTA (Comprensiva di I.V.A.) | IMPORTO AGGIUDICATO | RIBASSO | RISPARMIO |
|---|----------------|-------------------------------------|---------------------|---------|-------------|
| 2. Trasporto e trasloco di mobili e materiali da ufficio – marzo | prezzo + basso | € 155.000,00 | € 146.000,00 | 5,81% | € 9.000,00 |
| 3. Arredi biblioteca – maggio | prezzo + basso | € 45.271,20 | € 43.248,00 | 4,47% | € 2.023,20 |
| | | € 88.412,40 | € 76.647,78 | 13,31% | € 11.764,62 |
| | | € 21.763,20 | € 20.640,00 | 5,16% | € 1.123,20 |
| 4. Apparati trasmissione dati – maggio | prezzo + basso | € 75.600,00 | € 59.750,40 | 20,97% | € 15.849,60 |
| 5. Arredi Vendramin – | prezzo + basso | € 120.582,00 | € 101.823,60 | 15,56% | € 18.758,40 |

¹⁵²Da un contributo del dott. Sorrentino dell'università Ca' Foscari di Venezia del 22.01.2002 disponibile all'indirizzo www.pleiade.it.

| | | | | | | |
|---|--|--------------|--------------|---------------|--------------|--|
| maggio | | | | | | |
| 6. Scaffalature compattabili – maggio | offerta economicamente più vantaggiosa | € 24.792,00 | € 19.800,00 | 20,14% | € 4.992,00 | |
| 7. Videoproiettori – luglio | offerta economicamente più vantaggiosa | € 60.000,00 | € 33.180,00 | 44,70% | € 26.820,00 | |
| 8. Cablaggio S. Marta – luglio | offerta economicamente più vantaggiosa | € 120.000,00 | € 83.916,00 | 30,07% | € 36.084,00 | |
| 9. Pc e monitorr via Torini – settembre | prezzo + basso | € 90.000,00 | € 65.316,00 | 27,43% | € 24.684,00 | |
| 10. Trasloco Vendramin – ottobre | prezzo + basso | € 99.159,60 | € 86.400,00 | 12,87% | € 12.759,60 | |
| 11. Noleggio fotocopiatore – dicembre | offerta economicamente più vantaggiosa | € 6.600,00 | € 6.563,09 | 0,56% | € 36,91 | |
| 12. Abbonamento a riviste e periodici – dicembre | offerta economicamente più vantaggiosa | € 90.000,00 | € 86.500,00 | 3,89% | € 3.500,00 | |
| TOTALI | 61,5% prezzo più basso 38,5% offerta economicamente più vantaggiosa | € 997.180,40 | € 829.784,87 | 204,91% | € 167.395,53 | |
| MEDIA ARITMETICA | | | | 17,08% | | |

Fonte: Università Ca' Foscari materiale interno sezione appalti e contratti.

Esercizio finanziario 2003

| | MODALITÀ | CRITERIO | BASE D'ASTA (comprensiva di I.V.A.) | IMPORTO AGGIUDICATO | RIBASSO | RISPARMIO |
|---|-----------------|--|-------------------------------------|---------------------|---------|-------------|
| 13. Manutenzione impianti multimediali – febbraio | ribasso | | € 46.560,00 | € 40.908,00 | 12,14% | € 5.652,00 |
| 14. Servizio di manutenzione, controllo e revisione estintori – febbraio | offerta segreta | prezzo + basso | € 54.648,00 | € 24.697,20 | 54,81% | € 29.950,80 |
| 15. Realizzazione | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 40.000,80 | € 30.909,90 | 22,73% | € 9.090,90 |

| | | | | | | |
|--|-----------------|--|-------------|-------------|--------|-------------|
| tecnica sito e CD-ROM - aprile | | | | | | |
| 16. Campagna pubblicitaria Cicerone 2003 - aprile | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 39.600,00 | € 35.846,40 | 9,48% | € 3.753,60 |
| 17. Stampa e rilegatura guide di ateneo edizione 2003-2004 - aprile | ribasso | | € 3.360,00 | € 1.548,00 | 53,93% | € 1.812,00 |
| 18. Fornitura di un servizio annuale di asporto rifiuti di laboratorio e soluzioni di lavaggio - aprile | offerta segreta | prezzo + basso | € 58.440,00 | € 47.976,84 | 17,90% | € 10.463,16 |
| 19. Gara per acquisto n° 1 router Cisco 7200 CPE Bundles - maggio | offerta segreta | prezzo + basso | € 21.600,00 | € 15.600,00 | 27,78% | € 6.000,00 |
| 20. Stampa e rilegatura guide dello studente a.a. 2003/2004 - giugno | offerta segreta | prezzo + basso | € 60.000,00 | € 51.000,00 | 15,00% | € 9.000,00 |
| 21. Licenza Microsoft Campus Agreement - giugno | offerta segreta | prezzo + basso | € 44.400,00 | € 42.432,00 | 4,43% | € 1.968,00 |
| 22. Lavagne luminose - giugno | offerta segreta | prezzo + basso | € 14.400,00 | € 7.350,00 | 48,96% | € 7.050,00 |
| 23. Acquisto n. 14 PC completi - giugno | ribasso | | € 20.000,00 | € 15.360,00 | 23,20% | € 4.640,00 |
| 24. Aula multimediale Facoltà di Economia - giugno | offerta segreta | prezzo + basso | € 45.960,00 | € 37.800,00 | 17,75% | € 8.160,00 |
| 25. Realizzazione | offerta segreta | prezzo + basso | € 59.400,00 | € 49.147,20 | 17,26% | € 10.252,80 |

| | | | | | | |
|---|-----------------|--|-------------|--------------|--------|-------------|
| impianti multimediali aule universitarie – luglio | | | | | | |
| 26. Servizio di test di accesso per le Facoltà di Economia e Lingue e Letterature straniere – giugno | offerta segreta | prezzo + basso | € 24.000,00 | € 9.672,72 | 59,70% | € 14.327,28 |
| 27. Fornitura e servizio spedizione 1° rata A.A. 2003/2004 – giugno | offerta segreta | prezzo + basso | € 36.000,00 | € 30.367,92 | 15,64% | € 5.632,08 |
| 28. Affidamento di un servizio di igienizzazione bagni – giugno | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 57.600,00 | € 27.990,00 | 51,41% | € 29.610,00 |
| 29. Servizio di test di accesso – SSIS | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 36.000,00 | € 28.920,00 | 19,67% | € 7.080,00 |
| 30. Servizio di assistenza fiscale agli studenti – luglio | ribasso | | € 7,00 | € 5,00 | 28,57% | € 2,00 |
| 31. Servizio di vigilanza sedi universitarie – luglio | offerta segreta | prezzo + basso | €292.800,00 | € 225.384,28 | 23,02% | € 67.415,72 |
| 32. Servizio di trasporto e trasloco sedi universitarie – luglio | offerta segreta | prezzo + basso | €153.000,00 | € 65.485,20 | 57,20% | € 87.514,80 |
| 33. Fornitura carta per fotocopie – ottobre | ribasso | | € 3,00 | € 2,60 | 13,33% | € 0,40 |
| 34. Abbonamenti a riviste e periodici | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | €328.000,00 | € 310.998,80 | 5,18 | € 17.001,20 |

| | | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|------------------------------|----------------------------------|---|--------------|----------------|---------------|-------------|
| TOTALI | 22,73% ribasso | 77,27% offerta segreta | 54,54% prezzo più basso | 22,73% offerta economicamente più vantaggiosa | € 435.778,80 | € 1.099.402,06 | 599,09% | €336.376,74 |
| MEDIA ARITMETICA | | | | | | | 28,53% | |

Fonte: Università Ca' Foscari materiale interno sezione appalti e contratti.

Esercizio finanziario 2004

| | MODALITÀ | CRITERIO | BASE D'ASTA (comprensiva di I.V.A.) | IMPORTO AGGIUDICATO | RIBASSO | RISPARMIO |
|---|-----------------|--|--|------------------------|---------|-------------|
| 35. Manutenzione impianti multimediali | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 53.880,00 | € 47.400,00 | 12,03% | € 6.480,00 |
| 36. Servizio di trasloco | offerta segreta | prezzo più basso | €120.000,00 | € 66.439,20 | 44,63% | € 53.560,80 |
| 37. Smaltimento rifiuti di laboratorio | offerta segreta | prezzo più basso | € 58.440,00 | € 47.297,57 | 19,07% | € 11.142,43 |
| 38. Stampa guide di Ateneo | ribasso | | € 3.000,00 | € 1.374,00 | 54,20% | € 1.626,00 |
| 39. Stampa guide dello studente | ribasso | | € 55.200,00 | € 31.680,00 | 42,61% | € 23.520,00 |
| 40. Telefonia mobile | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | | | | |
| 41. Videoproiettori | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 18.000,00 | € 17.028,00 | 5,40% | € 972,00 |
| 42. Trasloco biblioteca economia | offerta segreta | prezzo più basso | €156.000,00 | € 80.400,00 | 48,46% | € 75.600,00 |
| 43. Test di accesso Facoltà di Economia e Lingue | offerta segreta | prezzo più basso | € 21.600,00 | € 11.880,00 | 45,0% | € 9.720,00 |
| 44. Attività di selezione test di accesso SSISS | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | € 36.000,00 | € 25.800,00 | 28,33% | € 10.200,00 |
| 46. Fornitura gas naturale | offerta segreta | prezzo più basso | €303.600,00 | € 261.960,60 | 13,72% | € 41.639,40 |
| 47. Servizio di trasporto e trasloco | offerta segreta | prezzo più basso | € 60.000,00 | € 26.857,56 | 55,24% | € 33.142,44 |

| | | | | | | | | |
|---|----------------|------------------------|--|---|---------------|--------------|---------------|-------------|
| 48. Fornitura carta A4 per fotocopie | ribasso | | | | € 3,34 | € 2,75 | 17,66% | € 0,59 |
| 49. Fornitura di abbonamenti a riviste e periodici | lotto 1 | offerta segreta | offerta economicamente più vantaggiosa | | €223.897,48 | € 222.056,08 | 0,82% | € 1.841,40 |
| | lotto 2 | | | | €160.700,00 | € 153.702,18 | 4,35% | € 6.997,82 |
| TOTALI | 21,43% ribasso | 78,57% offerta segreta | 42,86% prezzo più basso | 35,71% offerta economicamente più vantaggiosa | €1.270.320,82 | € 993.877,94 | 391,53% | €276.442,88 |
| MEDIA ARITMETICA | | | | | | | 27,97% | |

Fonte: Università Ca' Foscari materiale interno sezione appalti e contratti.

Riassumendo, la situazione è la seguente:

| Oper e a band o | Anno | Modalit à | Base d'asta (compr. Iva) | Importo aggiudicato * | Ribass o % | Risparmio * | partecipazion e | Percentuale partecipazion e |
|-----------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|------------|-------------|-----------------|-----------------------------|
| 1 | Esercizio finanziario 2001 | ribasso | 40.276,80 | 40.200,00 | 0,19 | 76,80 | 1 | 100% |
| da 2 a 12 | Esercizio finanziario 2002 | offerta segreta | 997.180,40 | 829.180,40 | 17,08 | 167.395,53 | 62 | 56,21% |
| da 13 a 34 | Esercizio finanziario 2003 | ribasso – offerta segreta | 1.435.778,80 | 1.099.402,06 | 28,53 | 336.376,74 | 85 | 75,14% |
| Da 35 a 49 | Esercizio finanziario 2004 | ribasso – offerta segreta | 1.270.320,22 | 993.877,94 | 27,97 | 276.442,88 | 59 | 63,71% |

* Importi in euro

Fonte: Università Ca' Foscari materiale interno sezione appalti e contratti.

In un articolo¹⁵³ pubblicato nel giugno 2004 viene rilevato come le aste telematiche di alcune gare sopra soglia (come il rinnovo di abbonamenti a riviste, la gara per l'affidamento del servizio di trasloco, la gara per un mutuo da finanziarie con la legge speciale per Venezia) abbiano, dopo tre anni, prodotto risultati positivi.

¹⁵³ Il Sole 24 Ore del 23.06.2004.

L'Ateneo veneziano ha lanciato, quindi, un vero e proprio market place. Il bando di abilitazione per la partecipazione delle gare on line è pubblicato sul sito www.unive.it/acquisti.

“In questa prima fase – spiega Francesco Sorrentino – lo strumento verrà testato per l’acquisizione di beni attraverso un software già utilizzato per la gestione delle gare telematiche. L’Università vuole crearsi un mercato in cui si potranno effettuare acquisti, al di sotto della soglia di rilievo comunitario, utilizzando cataloghi elettronici messi a disposizione dai fornitori abilitati”.

La sperimentazione sarà realizzata nell’ambito dell’amministrazione centrale, ma successivamente è previsto il coinvolgimento anche delle strutture a gestione autonoma. E sarà limitata all’acquisto di cancelleria, attraverso i cataloghi di fornitori selezionati.

Il market place dovrà diventare uno strumento di risparmio, non una formula rigida e burocratizzata.

“Rimane comunque la possibilità di negoziare con i fornitori – chiarisce Sorrentino – richiedendo uno sconto sui prezzi offerti, anche in relazione ai quantitativi richiesti. E in ogni caso la negoziazione in tempo reale con i fornitori, con l’immediato invio dell’ordine di fornitura, consentirà di ridurre i tempi necessari per acquisti di un ammontare non elevato. Inoltre, la riduzione dei tempi consentirà di ridurre le giacenze di magazzino”.

Nel corso degli ultimi due anni, come si vede nell’ultima tabella, ci sono stati ribassi medi del 28%. Nel corso del 2004 la gestione on line di alcune gare ha consentito un ribasso medio del 27,97%, con la realizzazione di una spesa complessiva di 993.877,94 euro e un risparmio di oltre 276mila euro.

La percentuale di ribasso maggiore, 28,53%, si è avuta nel corso del 2003, con un risparmio di oltre 336mila euro e una spesa di 1.099.402 euro. E nel 2002, anno in cui le aste on line sono entrate a regime, il risparmio ha superato i 167mila euro, a fronte di una spesa di 829.784 euro.

Per di più, sette gare su un totale di quarantanove presentano uno sconto superiore al 50%.

| | |
|--|---------------|
| Servizio di manutenzione, controllo e revisione estintori (2003) | 54,81% |
| Stampa e rilegatura guide di ateneo edizione 2003-2004 (2003) | 53,93% |
| Servizio di test di accesso per le Facoltà di Economia e Lingue e Letterature straniere (2003) | 59,70% |
| Affidamento di un sistema di igienizzazione bagni (2003) | 51,41% |
| Servizio di trasporto e trasloco sedi universitarie (2003) | 57,20% |
| Stampa guide di ateneo (2004) | 54,20% |
| Servizio di trasporto e trasloco (2004) | 55,24% |

“Il sistema delle aste on line, continua Sorrentino, garantisce alle strutture decentrate, dotate di autonomia contabile, la piena indipendenza di spesa”.

I Dipartimenti, nonostante siano strutture a gestione autonoma di spesa, possono decidere di unire i loro fabbisogni per economizzare la spesa e, la gara europea sopra soglia per gli abbonamenti a riviste e periodici del 2002, alla quale hanno partecipato tutti i dipartimenti di Scienze e alcuni dipartimenti di Economia ne è un esempio. La gara è stata suddivisa in due lotti, il primo per individuare la ditta fornitrice di Economia, l’altro, per quella di Scienze.

Allo stesso modo, anche per gara relativa alla fornitura di carta A4 per fotocopie sono state coinvolte tutte le strutture autonome attraverso un’indagine il cui obiettivo era stimare il fabbisogno di carta di ciascun Dipartimento.

Il responsabile del procedimento, Cesare Tiozzo, ha descritto brevemente le fasi della gara sopra citata. In particolare, ad ogni fornitore iscritto e abilitato all’elenco dei fornitori on line dell’Università, è stato richiesto di inviare, entro i termini previsti, una risma di carta al centro stampa, per verificare che la stessa superasse i test di prova. Successivamente, è stato

trasmesso per posta elettronica l'invito alla gara, il quale indica il giorno e l'ora in cui viene fissato l'inizio delle operazioni di gara.

La fase di offerta, generalmente, ha una durata di circa due ore.

“È importante sottolineare, puntualizza Tiozzo, che i fornitori nel corso della gara non vedono come prosegue la fase di rilancio ma possono visualizzare solo l'ultima offerta. La gara è stata aggiudicata al fornitore che partendo da una base d'asta di 3,34 euro ha ribassato fino a 2,75 euro con uno sconto del 17,66%”.

Ogni fornitore è abilitato per una o più categorie merceologiche, per le quali chiede l'abilitazione. L'elenco delle categorie merceologiche di Ca' Foscari è il seguente:

ELENCO CATEGORIE MERCEOLOGICHE

| CATEGORIE MERCEOLOGICHE | CODICI CPC |
|---|--|
| Abbonamenti riviste | 78400000 – 22211000 |
| Apparati di trasmissione dati | 32581000 |
| Arredi | 36100000 |
| Assistenza fiscale studenti | 74122000 |
| Attività di selezione test accesso | |
| Attrezzature e impianti multimediali | 50300000 |
| Buoni pasto | 55510000 |
| Cancelleria | 21230000 |
| Carta | 21125691 |
| Editoria | 78300000 |
| Fornitura e manutenzione estintori e attrezzature di emergenza | |
| Fotocopiatori | 30121100 - 30120000 |
| Hardware informatico | 30213000 – 30200000 |
| Strumentazione scientifica e di laboratorio | |
| Igienizzazione servizi igienici | 85147000 |
| Libri | 22100000 |
| Noleggio a) Fotocopiatori b) Attrezzature c) varie | 71330000 |
| Servizi assicurativi | 66200000 – 66310000 – 66371000 – 66374000 |

| | |
|--|-----------------------------------|
| Servizi bancari e finanziari | 67000000 – Ex 81, 812, 814 |
| Servizi di manutenzione a) Attrezzature e impianti multimediali b) Fotocopiatori c) Varie | 50300000 |
| Servizi di portineria | 93411200 – 93411300 - 93411400 |
| Servizi di pulizia | 74700000 |
| Servizi di vigilanza e custodia | 74619000 |
| Servizi informatici | 72000000 |
| Servizi pubblicitari | 74400000 |
| Servizi tipografici | 78100000 |
| Smaltimento rifiuti tossici e speciali | |
| Software | 30240000 |
| Telefoni e impianti telefonici | 32500000 |
| Toner e cartucce per stampanti | 30125100 |
| Trasporti, traslochi e facchinaggi | 60122150 |
| Servizi di erogazione di acqua e servizi connessi | 65100000 |
| Servizi di distribuzione di energia elettrica e servizi connessi | 65300000 |
| Servizi di erogazione di gas e servizi connessi | 65200000 |
| Vestiario | 18000000 |

Fonte: Materiale interno sezione appalti e contratti disponibile sul sito www.unive.it/acquisti.

“Costringere ad avere un confronto e il mettere insieme i propri fabbisogni, precisa Sorrentino, sono entrambi aspetti che procurano vantaggi. Del resto, altrettanto positivo è il meccanismo dell’asta telematica perché premette di passare da una procedura cartacea ad una procedura informatizzata, con conseguenze in termini di aumento degli interlocutori e di diminuzione dei prezzi. L’aspetto negativo, invece, è certamente il taglio delle piccole-medie imprese che di fronte a gare “troppo grandi” vengono escluse dal mercato.”

In conclusione, l’idea generale del dott. Sorrentino sulla Consip è sicuramente negativa per due ordini di motivi: l’aumento di una serie di vincoli e prescrizioni e la sua non operatività. Il Dirigente la “vedrebbe meglio in qualità di società che assiste le grandi strutture”. Il voler fare a

tutti i costi un discorso unitario non ha portato ai vantaggi attesi perché, conclude Sorrentino, “la telefonia da Milano a Palermo non cambia, mentre, per i buoni pasto, per esempio, non è così, perché un caffè preso a Milano non ha lo stesso costo dello stesso preso a Palermo”.

ALLEGATO

Regolamento operativo sistema acquisti on line¹⁵⁴(alcuni articoli):

Art. 1 – Finalità:

L'Università Ca' Foscari di Venezia ha attivato una procedura per lo svolgimento di gare telematiche, disciplinate dal D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, per l'approvvigionamento di beni e servizi, anche d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

La procedura telematica garantisce la parità di trattamento dei partecipanti nel rispetto dei principi di apertura al mercato, di trasparenza e di semplificazione delle procedure, nonché delle disposizioni, anche tecniche, di recepimento della normativa comunitaria sulle firme elettroniche e sulla documentazione amministrativa.

Art. 10 – Modalità di scelta del contraente e criteri di aggiudicazione

La scelta del contraente avverrà secondo le modalità previste dalle norme in materia di acquisti di beni e servizi e/o dall'ordinamento interno dell'Università Ca' Foscari di Venezia, in relazione alla tipologia e all'importo del contratto.

Le gare per l'acquisto di beni o servizi di cui al presente regolamento sono aggiudicate in base ad uno dei seguenti criteri:

1. dinamica al ribasso;
2. al prezzo più basso – solo prezzo;
3. al prezzo più basso con valutazione qualitativa minima (idoneità);
4. in base all'offerta economicamente più vantaggiosa – punteggi qualitativi;
5. in base all'offerta economicamente più vantaggiosa – schede di valutazione;
6. in base all'offerta economicamente più vantaggiosa – schede di valutazione e punteggi qualitativi.

¹⁵⁴ Disponibile al sito www.unive.it/acquisti.

Si procede all'aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo le modalità di cui ai punti 4,5 e 6 nel caso in cui sia necessario assicurare un'indispensabile qualità dei prodotti anche attraverso campioni, al fine di rispettare il principio del rapporto prezzo /qualità, valutabile in base ai seguenti elementi:

- prezzo espresso in euro;
- qualità della prestazione;
- modalità e tempi di esecuzione;
- qualità del materiale usato per la realizzazione;
- qualità estetiche e funzionali;
- certificazioni di qualità sul processo produttivo;
- caratteristiche tecniche, estetiche, organizzative ecc.;
- termine di consegna;
- assistenza, ecc.;
- garanzia;
- altri elementi fissati nel singolo avviso e/o capitolato.

Detti criteri devono essere indicati nell'avviso di gara e/o nel capitolato. In tali ipotesi, ai fini della valutazione, dovrà essere costituita apposita commissione presieduta da un Dirigente.

La procedura sarà suddivisa in due fasi: valutazione di campioni e valutazione delle offerte economiche. La valutazione dei campioni e l'assegnazione del relativo punteggio avverrà prima dell'apertura delle offerte. I campioni e le offerte economiche saranno valutati in base ai criteri preventivamente stabiliti per ogni singolo procedimento in conformità ai principi dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'esito della procedura è approvato nella forma prevista dall'ordinamento dell'Università Ca' Foscari di Venezia che disciplinano anche le modalità di affidamento della fornitura e del servizio.

Art. 12 – Modalità di presentazione dell’offerta

I fornitori abilitati, utilizzando la propria password e username, presentano le proprie offerte attraverso il sistema “Acquisti on line” gestito dal software “Negotia” nel giorno e ora indicati nel bando di gara.

Il responsabile del procedimento (buyer) potrà richiedere ai fornitori on line la trasmissione, pena l’esclusione, di documentazione prima dell’avvio della procedura di gara.

Al termine di ogni gara, il sistema degli “acquisti on line” formulerà una graduatoria delle offerte prevenute, ordinate a partire dal prezzo più conveniente o dal punteggio migliore nel caso di offerta segreta con valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Art. 13 – Offerte anomale

Le offerte anomale, segnalate automaticamente dal Sistema degli acquisti on line, dovranno essere giustificate dall’offerente che riceverà, per posta elettronica, con eventuale documento allegato, la richiesta di fornire chiarimenti.

A tale richiesta l’offerente dovrà rispondere tempestivamente, comunicando le motivazioni che giustificano l’anomalia, in formato elettronico, se l’impresa è dotata di firma digitale, o via fax allegando copia del documento di riconoscimento del firmatario.

Se le motivazioni vengono accettate dall’amministrazione l’offerta verrà ritenuta valida, in caso contrario l’offerta sarà ritenuta inaccettabile.

Art. 14 – Adempimenti aggiudicatario

Il fornitore risultato primo classificato della gara on line riceverà per posta elettronica il modulo di conferma dell’offerta presentata.

Tale modulo debitamente compilato e sottoscritto dal legale rappresentante della ditta dovrà essere inviato, entro il giorno successivo alla conclusione della gara, per posta elettronica al sistema degli “acquisti on line” se firmato digitalmente, oppure inviato per fax, allegando copia di un valido documento del firmatario.

Nel caso di mancata conferma da parte del primo classificato, si richiederà conferma dell'offerta a chi segue in graduatoria.

Nel caso di parità di offerte, ai fini dell'aggiudicazione, si procederà al sorteggio, nel caso manchi nel capitolato di gara una diversa modalità di regolazione del caso.

Art. 15 – Esclusione dall'elenco dei fornitori on line

Sono escluse dall'elenco dei fornitori on line le imprese che:

- si siano rese responsabili di false dichiarazioni;
- si siano rese responsabili di gravi inadempimenti;
- abbiano presentato offerta in gare, i cui bandi e/o capitolati richiedevano requisiti tecnico-economici in realtà non posseduti dal fornitore;
- non abbiano tenuto conto, nella formulazione dell'offerta, degli obblighi connessi alle disposizioni in materia di sicurezza e protezione dei lavoratori, nonché delle condizioni di lavoro ex lege 327/2000;
- non abbiano inviato la documentazione richiesta entro un mese dalla scadenza dell'abilitazione;
- non posseggano più uno o più requisiti richiesti per l'iscrizione;
- non abbiano confermato l'offerta in sede di aggiudicazione della gara;
- non abbiano trasmesso la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 12 del presente Regolamento;
- non abbiano tempestivamente comunicato all'amministrazione le variazioni intervenute sui dati forniti in sede di iscrizione all'elenco, così come stabilito all'art. 6.

Art. 18 – Responsabile del procedimento di gara

Il responsabile del procedimento di gara (buyer) individuato dalla struttura competente provvede alla risoluzione di tutti i problemi anche di natura tecnica relativi alla procedura, compresi quelli inerenti all'abilitazione degli utenti.

Art. 19 – Gestore del sistema

Il gestore del sistema, incaricato dall'università, garantisce il regolare funzionamento della procedura telematica e fornisce attività di supporto informatico ai buyer dell'amministrazione.

Assume il ruolo di responsabile del trattamento dei dati.

Alcune caratteristiche funzionali del software¹⁵⁵:

1. **Albo fornitori:** le ditte fornitrici si iscrivono ad un albo fornitori elettronico che funge da mailing-list.

2. **Elenco delle tipologie dei prodotti:** pubblico e gestito dall'Ente.

3. Due macrotipologie di trattativa:

1. **Al ribasso** (asta dinamica al ribasso);

2. **Con singola offerta** (offerte in busta chiusa)

1. Durante la trattativa ogni fornitore può rilanciare la sua offerte 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.

2. 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.

¹⁵⁵ Disponibile all'indirizzo www.pleiade.it.

Il punteggio rimane comunque non pubblicato fino alle scadenze dei termini delle 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. Scheda 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 predispone 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.

15. Mercato elettronico: possibilità di effettuare acquisti di beni e servizi con il sistema del mercato elettronico. Esso condivide l'albo fornitori e l'elenco delle categorie merceologiche con la parte "gare" del sistema stesso.

L'Ente ha la possibilità di 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 i 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.

ESEMPIO DI ORDINATIVO DI FORNITURA

Numero e data protocollo (Intestazione)

Il sottoscritto.....
per (la pubblica amministrazione).....
Direzione/Dipartimento/Altro.....
codice fiscale (dell'amministrazione).....
con sede in.....
Vian.
Tel., fax
- vista la "Convenzione X" stipula in data....., ai sensi dell'articolo 26 della legge 488 del 23 dicembre 1999, dalla Consip s.p.a. con la Y s.p.a.;

ORDINA

la fornitura descritta nel modulo allegato, ai sensi e per gli effetti della normativa sopra richiamata, nonché delle disposizioni tutte di cui alla predetta convenzione.

Le fatture relative al presente ordinativo di fornitura dovranno essere intestate a :

(amministrazione per esteso)

Via..... n.

Città CAP

Codice fiscale (dell' Amm.ne).....

Luogo..... (Data)..../..../.....

Per l' Amministrazione contraente

.....

LUOGO DI CONSEGNA (magazzino):

Consegnare all' attenzione di..... dalle ore: alle ore: ...

Via:..... n.

scala: piano: stanza n.

Comune: CAP Provincia

telefono fax e-mail.....

Ordinativo relativo al mese di: 1° ordinativo ?

2° ordinativo ?

numero ordinativo (da completarsi a cura del fornitore):

| Codice articolo | Nome prodotto | Quantità | Prezzo unitario | Prezzo totale (IVA esclusa) |
|--|---------------|----------|-----------------|--------------------------------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| Totale ordinativo di fornitura IVA esclusa | | | | |
| IVA (20%) | | | | |
| Spese di consegna IVA compresa | | | | |
| Totale ordinativo IVA compresa | | | | |

MODALITÀ DI CONSEGNA:

Consegna ordinaria ? Consegna urgente ?

(barrare l' opzione prescelta)

MODULO DI REGISTRAZIONE AL SISTEMA DELLE CONVENZIONI

Al ministero dell'Economia e delle Finanze

Tramite

Consip S.p.a.

Il sottoscritto

1.a Cognome (*):

1.b Nome (*):

1.c nato a (*):

1.d il (*):

domiciliato, ai fini del presente atto, presso la sede dell'amministrazione di appartenenza, di seguito indicata;

1.e Documento d'identità tipo (***): n (*).

Allegato in copia (artt. 38, comma 3, e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)

1.f Codice fiscale (*):

1.g Mansioni:

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,

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 legge 23 dicembre 1999, n. 488 e 58 legge 23 dicembre 2000, n. 388, nei limiti dei poteri al sottoscritto conferiti;
- Che l'amministrazione di appartenenza di seguito riportata rientra tra quelle indicate dall'art. 1, comma 2, d. Lgs 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001).

2.a Denominazione dell'amministrazione (*):

2.b Direzione/Dipartimento (*):

2.c Servizio/Altro:

2.d Ufficio:

2.e Codice fiscale (*):

con sede in

2.f CAP, Comune (*):

- 2.g** Provincia (*):
2.h Via (*):
2.i Numero di telefono(*):
2.l Numero di fax (*):
2.m 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 interessare i dati forniti con la presente autocertificazione e, in particolare, la eventuale perdita da parte dell'amministrazione di appartenenza dei requisiti previsti dalla legge per l'adesione al sistema delle convenzioni, nonché l'eventuale revoca dei poteri di spesa al sottoscritto conferiti.

Si richiede l'abilitazione ai negozi elettronici sul sito www.acquisti.tesoro.it (*): sì..... no.....

Preso atto del disposto dell'art. 13 legge 31 dicembre 1996, n. 675, il sottoscritto autorizza il Ministero dell'Economia e delle Finanze al trattamento, anche tramite Consip s.p.a., dei dati sopra riportati, ai fini dell'esecuzione delle convenzioni concluse dalla stessa Consip s.p.a. ai sensi dell'art. 26 legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché dei relativi ordinativi di fornitura.

Autorizza, altresì, 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 di cui sopra ai fornitori aggiudicatari delle suddette convenzioni, all'amministrazione di appartenenza, nonché ai soggetti eventualmente delegati dal Ministero dell'economia e delle Finanze, ovvero da Consip s.p.a., allo svolgimento di attività comunque connesse all'esecuzione delle predette convenzioni.

(Luogo, data e firma)

(Timbro dell'Amministrazione)

(*) Campo obbligatorio

(**) Campo obbligatorio nell'ipotesi di richiesta di abilitazione al negozio elettronico

(***) Campo obbligatorio.

PROCEDURA DI REGISTRAZIONE

| Registrazione via fax/posta | Registrazione on line |
|---|---|
| 1. Stampare, su carta intestata dell'amministrazione, il modulo di registrazione (cliccare su "Modulo di registrazione"). | 1. Compilare il modulo di registrazione elettronico (cliccando su "Registrazione on line"); al termine il sistema genera uno "user name" (codice identificativo) e richiede all'utente di immettere una "password" (parola chiave). |
| 2. Compilare il modulo, debitamente datato e sottoscritto da soggetto autorizzato ad impegnare la spesa per conto dell'amministrazione. | 2. Prendere nota di user name e password. |
| 3. Scegliere l'opzione "no" alla voce "richiesta abilitazione al negozio elettronico sul sito www.acquisti.tesoro.it ". | 3. Inoltare elettronicamente la richiesta di registrazione; il sistema provvede automaticamente ad inviare un primo messaggio di posta elettronica a conferma della richiesta di registrazione. |
| 4. Protocollare il modulo. | 4. Stampare, su carta intestata dell'amministrazione, il modulo di registrazione precompilato. |
| 5. Inviare il modulo via fax/posta alla Consip. | 5. Sottoscrivere il modulo, debitamente datato e protocollato. |
| | 6. Inviare il modulo via fax/posta alla Consip. A ricezione del modulo cartaceo da parte della Consip verrà inviato un secondo messaggio di posta elettronica che segnalerà l'avvenuta abilitazione per gli acquisti on line. |

Fonte: SPADARO, A. & NOBILE, A. (2004).

DICHIARAZIONE

(autocertificazione)

Il sottoscritto.....

appartenente alla struttura.....

in qualità di:

a) titolare del budget/direttore/preside..... ?

b) responsabile del procedimento..... ?

di cui:

- alla Determinazione Dirigenziale n. del

- al Buono di Ordinazione n. del

- al Contratto rep. n. del

ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modifiche, sotto la sua personale responsabilità e consapevole delle sanzioni penali che derivano da false dichiarazioni,

dichiara

che il provvedimento di cui sopra è stato emesso nel rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3 dell’art. 26 della legge 23.12.1999 n. 488, così come sostituito dal comma 4 del Decreto Legge 12 luglio 2004, n. 168, conv. In L. 30.07.2004 n. 191 e precisamente:

- adesione a convenzione CONSIP in essere ?

- non adesione a convenzione CONSIP ?

per la seguente motivazione:

.....
.....

In fede

Li,.....

.....

D.L. 12 luglio 2004 n. 168 – art. 1 comma 4 – conv. In L. 30.07.2004 n. 191: “all’art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

c) il comma 3 è stato sostituito dai seguenti:

3. Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l’acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l’acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

3-bis. I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l’esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso un’apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta nei primi capitoli ci ha permesso di capire che esiste una reciproca influenza tra pubblica amministrazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le quali possono esercitare una spinta all'innovazione e al cambiamento per le amministrazioni, così a un ruolo passivo della pubblica amministrazione, rispetto al determinismo tecnologico, è subentrata la consapevolezza di un'azione propulsiva del settore pubblico, sia verso obiettivi autonomi di modernizzazione, semplificazione e trasparenza, sia verso l'utilizzo strumentale delle nuove tecnologie per il raggiungimento degli stessi.

L'informatizzazione della pubblica amministrazione si inserisce nel complesso e inarrestabile fenomeno del decentramento amministrativo e del nuovo ruolo di promozione economica del territorio assunto dall'ente pubblico, costituendone un efficace strumento di attuazione.

D'altra parte, l'avverarsi della "società globale dell'informazione", con l'universalità e l'interoperabilità delle infrastrutture e dei servizi, rende del tutto inadeguati gli approcci settoriali e impone una visione d'insieme dei vari problemi, quali: la tutela della privacy e la sicurezza dei dati e delle informazioni, degli archivi, dei sistemi informatici e delle reti di telecomunicazioni, il digital divide e il commercio elettronico.

Nonostante la digitalizzazione dell'attività amministrativa sia notevolmente progredita negli ultimi anni, alcune fasi riferite al procedimento erogativo di rete sono tuttavia in attesa di realizzazione.

In primo luogo, devono essere assicurate le condizioni necessarie alla digitalizzazione dei servizi burocratici. Mi riferisco, in particolare, alla

costruzione delle reti informatiche e all'universalizzazione del diritto di interconnessione.

In secondo luogo, è indispensabile l'emissione delle carte nazionali dei servizi e della carta d'identità elettronica su tutto il territorio nazionale.

In terzo luogo, bisognerebbe costruire un'organizzazione amministrativa coerente con la digitalizzazione dei servizi e, nel breve termine, migliorare l'organizzazione e la navigabilità di siti e portali pubblici.

Passando, invece, ad analizzare da vicino funzioni e performance della Consip, abbiamo già evidenziato nel corso della trattazione come molte amministrazioni abbiano sottolineato la scarsa qualità dei prodotti di cancelleria e facile consumo, di prodotti informatici e di prodotti di alto valore tecnologico. La causa, in via principale, è individuata nella rigidità delle convenzioni che non vincolerebbe soltanto al prezzo, ma indirizzerebbe verso prodotti di scarsa qualità, talvolta non compatibili con le attrezzature tecniche preesistenti. Per di più, i risparmi, non sempre sono stati conseguiti in ragione dell'abbattimento dei prezzi, ma, spesso a causa della drastica diminuzione degli ordini, indotta dallo scadente livello dei prodotti offerti, dalla loro indisponibilità ovvero dai consistenti ritardi nella consegna, con conseguente rapida obsolescenza e perdita di valore degli stessi.

È altrettanto vero, però, che non tutti i profili problematici possono essere ricondotti in via esclusiva a Consip, ma vanno in parte addebitati al modo di operare delle amministrazioni pubbliche e in particolare alla scarsa propensione progettuale e programmatica di queste ultime unite alla resistenza ad applicare gli elementi di novità introdotti dalla nuova legislazione, alla luce dei progressi tecnologici degli ultimi anni.

In realtà il principale ostacolo, fin'ora riscontrato a tutti i livelli per la realizzazione delle nuove forme d'acquisto, deriva dalla insufficiente diffusione della firma digitale, la quale, pur obbligatoriamente prevista dal D.P.R. n. 101/2002, non ha avuto nella prassi un adeguato utilizzo.

L'esistenza di una barriera tecnologica, costituita proprio dalla mancata disponibilità di uno strumento fondamentale in grado di garantire legalmente la sottoscrizione degli atti della procedura, ha rappresentato probabilmente il vero ostacolo alla compiuta diffusione degli strumenti di e-procurement. Mi auguro quindi per il futuro che, al di là della composizione del quadro normativo interno rispetto a presunte difformità con quello comunitario, l'abbattimento delle barriere tecnologiche (firma digitale, protocollo informatico, posta "certificata", ecc.) consenta quel salto di qualità nella diffusione delle nuove tecniche di acquisto, fin'ora solo parzialmente realizzato.

BIBLIOGRAFIA

- AIPA (2000), Informazioni, n. 2 anno 2, marzo-aprile.
- AIREC (1998), Reti civiche: istruzione per l'uso, Milano.
- ARENA, G. (1995), La comunicazione di interesse generale, edizione il Mulino, Bologna.
- ARENA, G. (1999), Gli uffici per le relazioni con il pubblico: commento all'art. 12 del d.lgs. 3 febbraio, n. 29, in CARINCI, F. & D'ANTONA, M., Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Milano.
- ARENA, G. (2000), "Dalla trasparenza alla comunicazione nell'arco dei decenni, in Riv.it. di comunicazione pubblica, n. 5, edizione Franco Angeli.
- ARENA, G. (2001), La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, Rimini.
- BALDASSI, V. (2003), "E-government", dispensa del Corso "Informatica per l'e-government", Facoltà di Economia, Università Ca' Foscari di Venezia.
- BARBIERO, A, OSIMO, D. & SPAGNOLO, L. (2001), L'e-procurement nella pubblica amministrazione: guida pratica nell'acquisto on line di beni e servizi, Maggioli editore, Rimini.
- BECCATI, N. (2003), "Le forniture di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, in www.ifoius.it.
- BELLAGAMBA, L. (2002), "Gare on line: il dubbio di conflitto virtuale del D.P.R. n. 101/2002 con l'ordinamento comunitario in materia di appalti pubblici", in www.appaltiecontratti.it.
- BELLEGAMBA, L. (2003), L'affidamento di forniture e servizi dopo la legge n. 212/2003, Rimini, Maggioli editore.
- BERRA, M. (1997), "Le reti civiche tra comunità e mercato", in Quaderni di sociologia, n. 13.
- BIANCO, A. (2002), "gli acquisti on line delle pubbliche amministrazioni", in Informatica ed enti locali n. 7/8.
- BORGONOVÌ, E. (2000), "Decentramento: un termine diversi contenuti", in Azienda Pubblica, n. 2-3.
- BORGONOVÌ, E. (2002), Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Milano Egea.
- BRACCHI, G. & CAPRA, E. (2004) "Tecnologie ICT e innovazione: il posizionamento dell'Italia", in Economia pubblica n. 1/2004.
- BRUNETTI, F. (2003), "Il disegno di legge finanziaria 2004 e la Consip: tela di Penelope o fatica di Sisifo?", in www.lexitalia.it, n.12.
- BRUSCHI, M. (2001), "Carta d'identità elettronica e Carta Nazionale dei Servizi, in SARZANA DI S. IPPOLITO, F., E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale, Piacenza, La Tribuna.
- CAMMAROTA, G. (2002), "L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici" in Informatica e diritto / Studi e ricerche n. 2.

- CAPOCCHI, A. (2002), "Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna", in Azienda Pubblica, n. 4-5.
- CAPOCCHI, A. (2003), Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche, Giuffrè editore.
- CAPPIELLO, C, COLOMBO, E, FRANCALANCI, C. & VERCESI, P. (2002), "Trasferibilità delle tecnologie per la net economy nel distretto di lecco", in Distretto industriale di Lecco. Un progetto di trasformazione verso la Net economy, Franco Angeli, Milano.
- CAROSI, A. (2003), "acquisizione di servizi e forniture in via telematica", in Enti Pubblici n. 7/8.
- CASAPULLA, G, DE CINDIO, F, GENTILE, O. & SONNANTE, L. (1998), "Le reti civiche: una risorsa per le comunità, in Problemi dell'informazione, n. 1.
- CASTELLS, M. (1998), Information Tecnology, Globalization, Social Development. Relazione per la UNRISD.
- CATTANI, A. (1998), Internet e la comunicazione pubblica, pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- CENTRO STUDI ASSOBIOMEDICA (2002), "Cosa attende la Sanità nel triennio 2002-2004.
- CIACCI, G. (2000), La firma digitale, Milano.
- CIACCI, G. (2002), "Semplificazione e liberalizzazione per la nuova firma elettronica", in Dir. Prat. Soc., n. 5.
- CORSI, M, GULLO, E. & GUMINA, A. (2002), "L'impatto delle tecnologie dell'informazione sul settore delle amministrazioni pubbliche", in Economia Italiana, n. 2.
- COSTANZO, P. (1997), "Le nuove forme di comunicazione in rete: Internet", in www.interlex.it.
- D'ELIA CIAMPI, I. (2001), Diritto e tecnologie dell'informazione e comunicazione. Repertorio sistematico della normativa statale ed europea con testo integrale e note di coordinamento, ESI.
- D'ELIA, I. & CIAMPI, C. (1987), L'informatica nella pubblica amministrazione. Problemi, risultati, prospettive, Roma, La Nuova Scientifica.
- D'ELIA, I. (2002), "Informatica e pubblica amministrazione: quadro normativo ed istituzionale, in NANNUCCI, R., Lineamenti di Informatica giuridica, ESI, Napoli.
- DE LUCA, G. (2002), Contabilità di Stato e degli Enti pubblici, Edizioni giuridiche Simone.
- DELLA ROVERE, A. & LA NOCE, F. (2003), "E-learning: opportunità tecnologiche e globalizzazione per cogliere vantaggi competitivi", in Amministrazione & finanza n. 1.
- DI MAIO, A. (2001), Adotta la "E", executive.it.

DONAGGIO, A. (1998), dall'introduzione al libro di CATTANI, A., Internet e la comunicazione pubblica, ed. Scuola Superiore della pubblica amministrazione.

eEurope (2000): An information Society for All, Lisbona, 23-24 marzo.

eEurope 2002: Analisi comparativa dei progressi dell'iniziativa eEurope 2002, Bruxelles, 05.02.2002.

eEurope 2002: Benchmarking – I giovani d'Europa nell'era digitale, Bruxelles, 02.10.2001.

FSF EUROPE (2004), "Carta d'identità elettronica: Promessa tradita?", in www.i-dome.com.

GALLETTI, A. (2003), "L'e-procurement nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Esperienze e prospettiva per le Università".

GATTI, M. (2001a), E-procurement. Il D.P.R. n. 101/2002 e gli acquisti in rete della pubblica amministrazione, Edizione Simone.

GATTI, M. (2001b), "Appalti pubblici sopra soglia di beni e servizi con strumenti informatici e telematici: ipotesi di utilizzo attuale e prospettive future, in Giustizia amministrativa n. 7-8.

GATTI, M. (2004), "Ambiti e problematiche di applicazione del D.P.R. n. 101/2002, in Rivista trimestrale degli Appalti, n. 2.

GIULI, D. (2001), Background and objectives of the B.E.S.T beyond internet framework research program, Internal Report Dipartimento di Elettronica e Telecomunicazioni, Università degli studi di Firenze.

GOLDONI, F. (1996), "Le reti civiche e alcuni aspetti critici", URL: <http://www.arcenet.it>.

GRECO, M. (2003), "L'applicazione del D.P.R. n. 101/2002 nell'ente locale", in www.appaltiecontratti.it.

GRECO, M. (2004), Il modello Consip: le convenzioni quadro per le forniture alle pubbliche amministrazioni e l'acquisto di beni e servizi su cataloghi elettronici. Profili problematici in www.appaltiecontratti.it.

HOLMES, D. (2001), E.gov: strategies for government, London, Nicholas Brealey Publishing.

IASELLI, M. (1999), La rete unitaria della pubblica amministrazione, Edizioni giuridiche Simone.

LAZARUS, W. (2000), Online Content for Low-Income and Underserved Americans: the Digital Divide's New Frontier, The Children's Partnership.

MANACORDA, P. (1995), "Rete sotto casa, non una patria minore, in "Telèma" n. 1.

MARASSO, L. (2001), Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government, Maggioli editore.

MASUCCI, A. (2003), "Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative", in Diritto Pubblico n. 3.

MEINI, D. (2001), "L'e-learning nella pubblica amministrazione, in SARZANA DI S. IPPOLITO, F. (2003), E-government: profili teorici ed applicazioni del governo digitale, Piacenza, La Tribuna.

MELE, V. (2000), "Information & communication tecnologia nella pubblica amministrazione, in MENEGUZZO, M., Managerialità, Innovazione e Governance. La pubblica amministrazione verso il 2000, Aracne.

MELE, V. (2002), "Partecipazione democratica e comunità on line: l'esperienza delle reti civiche italiane, in Informatica ed enti locali, n. 6.

MELE, V. (2002), "Comunicazione su Internet e Ufficio Relazioni con il Pubblico, in Informatica ed enti locali, n. 10.

MENEGUZZO, M. (1999), Managerialità, Innovazione e Governance, La pubblica amministrazione verso il 2000, Aracne.

MINISTERO DELL'INTERNO (2000), Linee guida per i Comuni. Stazione Emissione. Progetto di sperimentazione CIE.

MIT (2002), Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura, Roma.

MONTELLA, U. (2003), "gli appalti di forniture di servizi alla luce dell'art. 24 della legge finanziaria 2003. Il ruolo della Consip s.p.a., in www.giust.it, n. 5.

MUSUMECI, A. (2003), L'e-government nella scuola, Editrice La Scuola.

NACAMULLI, R. (2003), La formazione, il cemento e la rete. E-learning, management delle conoscenze e processi di sviluppo organizzativo, Etas. Newsletter Garante Privacy del 21.12.2003.

NUCCI, G. (2000), "Elementi portanti, aree di intervento, finalità", in rivista italiana di comunicazione pubblica, n. 5, edizione Franco Angeli.

OLIVIERI, L. (2002), "Brevi riflessioni sulla necessità di regolamenti locali di recepimento del D.P.R. n. 384/2001" in www.giust.it, n. 1.

OROFINO, G. (2001), "l'e-vote", in SARZANA DI S. IPPOLITO, F., E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale, Piacenza, La Tribuna.

PACCAGNELLA, L. (2000), La comunicazione al computer, edizione il Mulino, Bologna.

PAPA, G. (2003), "Brevi note a commento dell'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n.289, in www.giust.it, n. 5.

Piano d'azione di e-government (2000).

PIZZUTI, S. (2004), "Forniture di beni e servizi – trattativa privata e nuovo ruolo Consip, un contributo di Sergio Pizzuti sulla legge n. 350 del 24 dicembre 1993", in Amministrazione Italiana n. 2.

PONTI, A. (2003), "La regolamentazione dei procedimenti di spese in economia quale strumento di autonomia. Riflessioni sul D.P.R. 20.08.2001, n. 384" in Amministrazione Italiana, n. 7-8.

PUCCI, T. (2002), "Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide", in Informatica e diritto / Studi e ricerche, n. 2.

REY, G. (1999), Informazione e politiche pubbliche: non è mai troppo tardi, Università di Roma Tre Working paper, n. 12.

RIFKIN, J. (2000), L'era dell'accesso, Mondadori.

SARZANA DI S. IPPOLITO, F. (2001), "L'e-procurement", in SARZANA DI S. IPPOLITO, F., E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale, Piacenza, La Tribuna.

SCHIANCHI, A. (2003), "L'e-procurement quale strumento di attivazione del cambiamento della pubblica amministrazione", in Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n.3.

SEPE, S. (2002), "Eccesso di centralismo", Il Sole 24 Ore del 23.10.2002.

SMAU & AIPA (2000), E-government: le amministrazioni alzano le vele per competere in un sistema globale, Maggioli editore.

SPADARO, A. & NOBILE, A. (2004), Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione, Stato, Enti pubblici, Enti locali, A.S.L., Maggioli editore.

STUMPO, G. (2002), "Brevi note sulla firma digitale", in Informatica ed enti locali n. 3.

SUBIOLI, P. (2004), "La tessera nazionale dei servizi crea spazio al cittadino digitale", in Guida agli enti locali n. 4, Il Sole 24 Ore.

TEDESCO, V. (2002), "E-government, firma digitale e voto elettronico: situazioni ormai necessarie per lo sviluppo. Alcune possibili applicazioni, in www.diritto.it.

TRIPODI, E. (2001), "La firma elettronica e digitale nella pubblica amministrazione", in SARZANA DI S. IPPOLITO, F., E-government, Piacenza, La Tribuna.

URBANI, M. (2003), "L'acquisto di beni e servizi nella legge finanziaria 2003 dopo le modifiche della legge n. 212/2003", in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, n. 18, Firenze, Nocchioli editore.

VALENTE, P. (2002), Il continente digitale, Milano.

VENTURINI, F. (1994), Le fonti per lo studio dell'amministrazione pubblica italiana, Bologna.

SITI WEB CONSULTATI

<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

<http://www.aipa.it>.

<http://www.censis.it>.

<http://www.greach.com/glstats/index>.

<http://www.nua.ie>.

<http://www.pianoegov.it>.

<http://www.pleiade.it>.

<http://www.unesco.org>.

<http://www.consip.it>.

<http://www.acquistinretepa.it>.

<http://www.innovazione.gov.it>.