Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
(ordinamento ex D.M. 270/2004)
in Amministrazione, finanza e controllo

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La gestione degli approvvigionamenti nella pubblica amministrazione: innovazioni e metodologie

Relatore
Ch. Prof. Giuseppe Marcon

Laureanda
Anna Zanatta
Matricola 816603

Anno Accademico
2012 / 2013

Indice

Ringraziamenti 4

LA GESTIONE DEGLI APPROVVIGIONAMENTI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: INNOVAZIONI E METODOLOGIE 6

Introduzione 7

Capitolo I 10

La gestione degli approvvigionamenti 10

1.1 La gestione degli approvvigionamenti nel settore privato 10

1.1.1 Le azioni strategiche nella gestione degli approvvigionamenti 12

1.1.2 L'*e-procurement* nel settore privato 15

1.1.3 Il *sustainable procurement* nel settore privato 19

1.2 La gestione degli approvvigionamenti pubblici 22

1.2.1 Il ruolo strategico degli approvvigionamenti pubblici nel sistema economico 24

1.2.2 Gli appalti pubblici sociali 26

1.2.3 Trattazione successiva 28

Capitolo II 30

La normativa sulla gestione degli approvvigionamenti in Italia 30

2.1 Il codice dei contratti pubblici 30

2.1.1 Le prime leggi in materia di appalti pubblici fino alla legge "Merloni" 30

2.1.2 Il libro verde degli appalti pubblici: l'approccio europeo 34

2.1.3 Il codice dei contratti pubblici: d.lgs. n. 163/2006 e i decreti correttivi. 39

2.2 I piani di *spending review* 45

2.2.1 Definizione di *spending review* 45

2.2.2. La revisione della spesa pubblica*:* approccio italiano 48

2.2.3 Le novità in materia di approvvigionamenti pubblici introdotte dai decreti *"Spending review"* 55

Capitolo III **59**

L'*e-procurement* nelle amministrazioni pubbliche **59**

3.1 Le norme dell'e-procurement **60**

3.2 Consip spa e il sistema a rete **67**

3.2.1 I negozi elettronici e le convenzioni 71

3.3 Il mercato elettronico della pubblica amministrazione **77**

Capitolo IV **81**

Il green public procurement **81**

4.1 Definizione di green public procurement **81**

4.2 Il green public procurement dell'U.E. **82**

4.2.1 I criteri verdi nei contratti pubblici 93

4.3 Le barriere e i benefici del GPP **98**

4.4 Il *green public procurement* dell'Italia **103**

4.4.1 Il *green public procurement* e Consip 107

Conclusioni **115**

Bibliografia **118**

Ringraziamenti

Scrivo i ringraziamenti con l'incredulità che quanto sta succedendo sia vero, che finalmente sia arrivato quel giorno, il giorno che segnerà la fine di questo percorso eccezionale. Un'esperienza ricca di emozioni contrastanti: la paura e l'ansia di non riuscire a passare gli esami con la contentezza e la leggerezza dell'averli superati, l'amicizia e la condivisione con i compagni con la rivalità e la competitività, la voglia di conoscere ed apprendere con il timore di non trovare la possibilità di applicare nel futuro ciò che ho imparato. E invece mi ritrovo ad aver condiviso gli ultimi tempi tra i banchi dell'università, che ricorderò ricca di emozioni, e tra le scrivanie degli uffici dell'azienda di cui mi sento ogni giorno, sempre più parte.

Il mio primo ringraziamento va al prof. Marcon che mi ha indirizzato nella stesura della tesi, e ai tanti professori che hanno contribuito a farmi conoscere ciò che loro prima di me hanno sperimentato: concetti, teorie, pratiche, esperienze….

Ringrazio poi chi mi ha dato la possibilità, prima del tempo, di sperimentare le teorie studiate nel mondo del lavoro.

Ringrazio i miei genitori perché con la loro umiltà e la loro esperienza mi hanno guidata lungo questo cammino, mi hanno dimostrato che quando si vuole una cosa, non c'è nessuno che può combattere per averla più di quanto possiamo fare noi stessi. Li ringrazio perché anche se tante volte mi dicono di non volere i miei baci e i miei abbracci, so che il sorriso che spunta sulla loro bocca, quando do loro buone notizie, conta più di mille parole. Li ringrazio perché mi hanno viziata a voler sempre di più da me stessa e mi hanno insegnato il valore del lavoro e della fatica.

Ringrazio la mia sorellona che mi ha aperto la strada risparmiandomi tante battaglie e da lontano ha cercato di non farmi mancare la sua presenza; grazie anche a Riki e Mati perché quando penso alle faccine buffe che mi fate quando mi mandate i video urlando "Ciao zia Annaaaaaaaa ti vogliamo bene" mi riempite di carica e mi viene la voglia matta di lasciare qui tutto fermo, per un momento, per venirvi ad abbracciare forte e rispondervi che vi voglio tantissimo bene pure io.

Ringrazio le mie amiche, Vale e Fra, perché ci siete, non importa se non siete qui, i nostri percorsi ci hanno portate ad essere lontane ma per una parola di conforto, per

una risata, per una confidenza non vi tirate mai indietro. Siete belle dentro, sincere, vere, leali e protettive.
Ringrazio Giulia, Elisa, Giovanna, Monia, Laura, perché con me avete condiviso le gioie ma soprattutto i dolori dell'università, avete condiviso le colazioni e i pranzi più che le lezioni, avete condiviso i momenti di svago e meritato relax più che di intenso studio.
Ringrazio Luisa G., Luisa A, Fede perché siete i punti di riferimento per una confidenza durante le giornate di lavoro, e ringrazio Paola, Cinzia, Eddy, Matteo, Roberto perché in questo periodo non avete esitato ad interrompere i vostri compiti per ascoltarmi, consolarmi nei momenti neri e assecondarmi nei momenti di follia.
Ringrazio i colleghi per avermi sostenuta con un sorriso e una pacca nella spalla in quei giorni dove la stanchezza prendeva il sopravvento.
Ringrazio Molly che mi accompagna nelle passeggiate estive e autunnali che mi liberano la mente e la preparano a ripartire più fresca e produttiva.
Infine ringrazio te, Ale, mio amico, riferimento e compagno, per avermi puntualmente dimostrato che le barriere che la mente costruisce davanti a me, la forza del cuore e della volontà le può abbattere. Ti ringrazio per il sostegno che in ogni singolo istante tu mi offri, per la discrezione con cui ti occupi dei miei problemi e per l'amore che mi doni in modo incondizionato.
Dedico ad ognuno di voi questo traguardo e questo percorso perché lo avete reso unico e insostituibile.

Anna

LA GESTIONE DEGLI APPROVVIGIONAMENTI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: INNOVAZIONI E METODOLOGIE

Introduzione

Il presente elaborato tratta il tema della gestione degli approvvigionamenti pubblici focalizzando l'attenzione su due modalità innovative introdotte recentemente in Italia: l'e-*procurement* e il *green public procurement.*

Lo studio nasce con l'intento di analizzare strategicamente il settore degli acquisti pubblici poiché, visti i consistenti volumi di fatturato interessati, è un veicolo molto efficiente attraverso cui la pubblica amministrazione può divulgare politiche che coinvolgono una molteplicità di attori nel mercato. Si esamina inoltre come le pubbliche amministrazioni, adottando le metodologie suddette, possono ottenere un beneficio in termini di riduzione dei costi, assecondando quindi la cosiddetta politica di "razionalizzazione della spesa pubblica" inserita di recente nel panorama politico-economico a causa dell'austerità inflitta dalla crisi economica.

Il percorso logico, che porta alla descrizione dei due fenomeni, parte da una veloce panoramica della gestione strategica degli approvvigionamenti nelle aziende private per passare poi all'analisi della situazione nella pubblica amministrazione. A seguire si riporta la normativa comunitaria e nazionale in tema di appalti e contratti pubblici e infine l'analisi dell'*e-procurement* e del *green public procurement.* Nello specifico si approfondirà quanto segue.

Nel primo capitolo si analizza la gestione degli approvvigionamenti sia nelle realtà private sia nelle realtà pubbliche. Lo studio del *procurement* è una materia di recente formazione; fino agli anni Novanta, infatti, non era stata valutata nessuna politica strategica a riguardo. Con Humphrey (1998) vengono identificate le linee guida che un modello di *procurement* deve rispettare ovvero la riduzione dei costi, il miglioramento della qualità e l'incremento dell'utilizzo delle tecnologie. Le aziende private quindi iniziano a dare valore strategico al settore degli acquisti, considerando anche l'introduzione dell'*e-procurement* e del *sustainable procurement.* Si analizza inoltre come gestendo efficacemente gli approvvigionamenti nel settore pubblico si possano ottenere dei benefici non solo da parte delle amministrazioni ma anche nella sfera sociale del Paese.

Nel secondo capitolo si riporta l'evoluzione normativa della gestione degli approvvigionamenti pubblici. La disciplina della contrattualistica pubblica è frutto dei dettati della Commissione europea. A partire dalla pubblicazione del "libro verde degli appalti pubblici" all'emanazione delle direttive della Commissione, si analizza l'obiettivo dell'Europa ovvero la formazione di un mercato unico in cui tutti gli operatori economici possano concorrere liberamente senza disparità. Dalla disciplina comunitaria si passa alla disciplina nazionale che, con il d.lgs. n. 163/2006, introduce il codice dei contratti pubblici. Per la prima volta in Italia è presente un unico testo normativo riportante i principi della gestione degli appalti pubblici.

Accanto alla normativa sui contratti pubblici, si rendono però necessarie una serie di misure atte a razionalizzare i costi della pubblica amministrazione. La crisi finanziaria del 2008, infatti, ha colpito indistintamente aziende private e realtà pubbliche, quest'ultime, in particolare, necessitano di una revisione delle componenti di costo, ma soprattutto una diminuzione degli sprechi di risorse. Nascono così le politiche di *spending review*, delle quali si riporta l'approccio dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development*. In seguito si analizza come tale politica è stata introdotta in Italia e come è stata quindi recepita dal decreto legge 95/2012, decreto *spending* review, convertito con legge 135/2012.

Nel terzo capitolo si parla di *e-procurement.* Il legame tra l'introduzione di questa metodologia di acquisto e i decreti *spending review* è molto stretto poiché uno degli obiettivi degli acquisti digitali è proprio la diminuzione dei costi destinati a beni e servizi e la riduzione degli sprechi delle amministrazioni. Sarà studiato l'operato di Consip, che è una società del ministero dell'economia e delle finanze, alla quale è affidata la funzione di centrale di committenza degli acquisti pubblici. Gli strumenti di *e-procurement* analizzati più importanti sono i negozi elettronici, ambiente in cui è possibile visionare le convenzioni attive, e il MEPA ovvero il mercato elettronico della pubblica amministrazione. Di questi strumenti si studiano le potenzialità, i benefici e le eventuali barriere affrontate nell'applicazione.

Nel quarto capitolo si discute infine di *green public procurement*, modalità innovativa che mira a coniugare acquisti pubblici e sviluppo di politiche ambientali. Il fenomeno è stato delineato dalla Commissione europea con il "sesto piano d'azione per l'ambiente". Con questo documento la Commissione ha previsto delle azioni strategiche da adottare

per avviare a largo raggio le politiche ambientali, e una serie di attori a cui questi piani sono rivolti. Gli Stati membri sono stati esortati ad adottare dei piani nazionali d'azione per inserire la pratica del *green public procurement* nella gestione degli acquisti, si riportano pertanto le azioni avviate dall'Italia nella definizione delle politiche "verdi" anche attraverso la definizione dei CAM, *criteri minimi ambientali.*

L'analisi dell'*e-procurement* e del *green public procurement* porterà a risultati molto diversi. Mentre l'*e-procurement* è ormai divenuto uno strumento utilizzato da tutte le amministrazioni e ha fatto raggiungere ottimi risultati in termini di risparmio di costo e in termini di massimizzazione dell'efficienza delle procedure d'acquisto, lo stesso non avviene per gli acquisti sostenibili, per i quali poche amministrazioni hanno ancora attivato politiche concrete.

Capitolo I

La gestione degli approvvigionamenti

L'attuale crisi economica, nata negli Stati Uniti nel 2008, si è diffusa in poco tempo in Europa, interessando gradualmente tutte le amministrazioni pubbliche e le imprese private. Detta crisi ha intaccato pesantemente il PIL dei Paesi arrestando la crescita economica, e ha colpito i debiti sovrani e le finanze pubbliche. Le politiche assunte dai governi europei per fronteggiare la situazione che si è delineata nell'ultimo quinquennio sono rivolte all'austerità. Le leve utilizzate da molti sistemi politici per affrontare tale situazione economica sfavorevole sono una diminuzione quantitativa e un'ottimizzazione qualitativa della spesa pubblica.
La gestione degli approvvigionamenti, che è stata negli anni argomento poco studiato dalla letteratura economica, torna ad essere punto focale di studio. L'interessamento a questa disciplina è d'obbligo perché la crisi ha spinto tutti i tipi di organizzazione, siano essi pubblici o privati, a rivedere la struttura dei costi introducendo come strategia predominante la loro diminuzione. Nel seguito saranno meglio identificate le manovre utilizzate dalla pubblica amministrazione per diminuire i costi e quindi la spesa. Saranno discusse, nell'ottica della necessità di diminuire i costi e ammodernare le procedure di acquisto di beni e servizi pubblici, due modalità innovative di acquisto: l'*e-procurement* e il *green public procurement.* La trattazione degli argomenti citati inizierà con il riferimento al settore privato e continuerà con il riferimento all'approccio assunto dalle pubbliche amministrazioni internazionali e nazionali.

1.1 La gestione degli approvvigionamenti nel settore privato

Dagli anni Novanta le aziende private di tutto il mondo hanno sperimentato, come non mai, un altissimo livello di concorrenza del mercato internazionale. La globalizzazione, a livello economico, culturale e tecnologico, ha giocato un ruolo determinante nel modo di fare impresa, costituendo un pericolo soprattutto per i piccoli produttori che si sono

trovati incagliati in mercati in cui i prezzi di vendita non permettevano loro di sostenere i costi di gestione (Corona, 2011).

A fronte di una situazione economica poco prosperosa le aziende hanno dovuto reinventare la loro attività per renderla competitiva, e ridisegnare le politiche di gestione in essere. Una politica comune a tutti i settori economici è stata la razionalizzazione del costo del venduto. Si può dire che la maggioranza delle aziende, prima di attuare qualsiasi altro programma, ha rimodulato la struttura dei costi, tendenzialmente eliminando i costi fissi che si consideravano superflui o comunque non strettamente necessari all'attività, e rinegoziando i costi variabili. L'obiettivo comune doveva essere l'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze che portavano ad una perdita di valore.

Le aree d'intervento sono state molteplici: dall'area del marketing, alla formazione delle risorse umane, alla riprogettazione e reingegnerizzazione del processo produttivo. Una su tutte interesserà il presente studio.

A partire dagli anni Novanta, la letteratura ha cominciato a dedicarsi alla gestione strategica degli approvvigionamenti. Baglieri (2004) osservò che lo studio del *procurement management* non era ancora stato sentito come argomento da tenere in considerazione, perché dal mondo aziendale non erano pervenuti input o richieste di approfondimento a riguardo. Il processo d'acquisto era sempre stato trattato come una fase abitudinaria e prettamente amministrativa, accessoria alle altre fasi di produzione, e ad esso non era mai stato dato un qualsivoglia valore strategico.

Si cominciò a capire l'importanza dell'argomento quando, negli anni Ottanta, le aziende statunitensi, per rispondere alle esigenze del mercato, necessitavano di maggior flessibilità nel processo di produzione, a cui doveva rispondere un metodo di approvvigionamento *just in time.* I compiti dell'ufficio acquisti dovevano perciò intensificarsi per rispondere alle esigenze di produzione. Una tipologia di fornitura così flessibile richiedeva l'organizzazione e l'elaborazione di strategie basate su stretti rapporti con i fornitori, basate sullo scambio di know-how tra fornitore e cliente. Questi rapporti erano gestiti dal *buyer*. Tutte queste esigenze facevano sì che anche la gestione degli approvvigionamenti fosse gestita con un'ottica strategica e ad essa venisse dato un ruolo più che prettamente accessorio.

La branca dell'economica che studia le procedure di approvvigionamento nel settore privato è il *procurement management*. Uno dei primi studi che affronta il problema

degli approvvigionamenti (Humphrey et al., 1998), negli anni Ottanta e Novanta, afferma che una strategia, perché abbia effetti positivi, deve far raggiungere degli obiettivi fondamentali che sono la riduzione dei costi, il continuo miglioramento della qualità e l'incremento dell'utilizzo delle tecnologie che il mercato informatico offre.
Agli inizi degli anni Novanta le aziende cominciavano ad affacciarsi all'*international sourcing*: metodologia di approvvigionamento che prevede la ricerca di fornitori non solo entro i confini del proprio Stato ma anche a livello internazionale. Il vantaggio dell'*international sourcing* è dato dalla possibilità di reperire materie prime e prodotti nuovi e più innovativi. Lo scambio di informazioni con aziende poste in territori diversi, e influenzate da una differente cultura economica, è un'ulteriore fonte di innovazione perché avvia un confronto positivo tra aziende, e incentiva il raffronto e lo scambio reciproco di processi produttivi innovativi. Il passo successivo all'*international sourcing* è stato la costruzione del mercato globale grazie al fenomeno della globalizzazione, costringendo le aziende a rifornirsi a livello mondiale.
Una delle criticità riscontrate però è la difficoltà da parte di molte aziende ad allinearsi ai cambiamenti nelle modalità di approvvigionamento, ad esempio le imprese che non hanno fin da subito aperto i loro rapporti ai fornitori internazionali hanno perso competitività perché non possedevano le materie prime nuove che le concorrenti utilizzavano, poiché reperite in mercati esteri. Altro problema che accomuna molte realtà, è la ritrosia a pensare alla funzione acquisti in modo strategico. Richiamando Kraljic (1983), si può affermare che pensare strategicamente ai processi di approvvigionamento significa organizzare le procedure e creare dei modelli che portino valore nel breve periodo ma anche nell'orizzonte del medio-lungo periodo. La mancanza di organizzazione e di sistematicità della funzione acquisti comporta una perdita di efficienza. Di seguito si riportano gli elementi fondamentali per definire una strategia nella gestione degli approvvigionamenti.

1.1.1 Le azioni strategiche nella gestione degli approvvigionamenti

Molte ricerche empiriche hanno evidenziato che una parte predominante del costo del venduto è rappresentata dall'acquisto di materie prime, percentuale che oscilla tra il 50 e l'80%, dato che giustifica la crescente attenzione allo studio del *procurement*

management. Si vuole indicare, di seguito, quali sono gli elementi che le aziende devono considerare per una gestione strategica degli approvvigionamenti.

Turner (2011), in linea con molti altri studiosi, riassume in sette punti quelli che sono i *drivers* del vantaggio competitivo che il *supply management* può e deve far raggiungere all'impresa.

I primi drivers sono il costo e il valore. Un appunto deve essere subito fatto poiché il costo è stato, ed è tuttora, fonte di maggiore attenzione da parte di qualsiasi operatore economico. Non si vuole togliere importanza a questo aspetto ma certo si deve sottolineare che questo elemento non deve essere il solo punto focale di un'analisi che precede un acquisto. Un buon acquisto è tale se tiene conto di una molteplicità di fattori. L'errore, che spesso viene fatto dal *buyer,* è orientare un acquisto solo col criterio del prezzo più basso. In questo modo, non vengono considerati una combinazione di elementi che incidono sulla vita del bene, come la disponibilità dell'articolo, il tempo di esecuzione, l'affidabilità dei materiali impiegati, l'etica del fornitore e l'attenzione agli standard di qualità. Tutti questi sono elementi che comportano un risparmio nella gestione futura degli acquisti.

Un esempio che ben fa capire questo aspetto è il seguente. Un'azienda che si occupa della gestione del servizio idrico integrato nel Veneto deve fornire alle proprie utenze un contatore dell'acqua potabile, che permetta l'allaccio dell'utenza alla rete dell'acquedotto. Questo strumento misura i volumi di acqua consumata e dalla misurazione risultante, si calcola l'importo della bolletta da pagare per il servizio idrico. Se il gestore, in sede di acquisto di contatori, si limitasse ad acquistare il tipo di contatore che ha il prezzo più basso, certamente avrebbe un minor esborso di risorse. I contatori d'acqua, però, non sono tutti uguali e tutti egualmente rispondenti alle norme comunitarie. Un contatore d'acqua di scarsa qualità, dopo il passaggio di un considerevole volume di acqua, provoca errori nella misurazione. Questo significa un errore nel calcolo delle tariffe del consumatore, il quale, vedendosi fatturare importi esagerati, avvierà un reclamo contro l'azienda erogatrice. L'azienda erogatrice dovrà quindi impiegare la propria manodopera per estrarre il contatore dall'abitazione, sottoporlo a taratura presso appositi laboratori, e infine risarcire il consumatore. Ognuna di queste azioni comporta un costo aggiuntivo. Un'azienda del trevigiano ha fornito i dati che sostengono questa tesi: un buon contatore costa in media 20-30 euro, mentre un

contatore di classe inferiore può costare anche 15 euro. La pratica di reclamo prevede un esborso di circa 500-700 euro, tra costo del personale tecnico e amministrativo dell'azienda e l'analisi del contatore presso un laboratorio di taratura, non tenendo conto di eventuali risarcimenti al consumatore, che variano a seconda della casistica. È dimostrato quindi come un acquisto orientato al solo prezzo più basso possa portare a costi ben più alti nella gestione del bene.

Continuando l'analisi, altro driver è la qualità. Ricevere un prodotto di qualità significa avere un prodotto integro e in linea con le richieste avanzate dal buyer. La fase di negoziazione e contrattazione del bene, se condotta in modo adeguato, fa sì che a priori si definiscano gli standard qualitativi richiesti e quindi si definiscano eventuali penalità a carico del fornitore se la fornitura non rispetta gli standard riportati nel contratto o nell'ordine di acquisto.

Clausole contrattuali, utilizzate peraltro maggiormente dalla pubblica amministrazione rispetto al settore privato, possono prevedere, ad esempio, a fronte di articoli difettosi o non rispondenti a standard richiesti, risarcimenti in denaro o sostituzioni di articoli con pagamento di penali se sono stati provocati possibili ritardi nella catena di produzione del compratore. Questi accorgimenti tutelano l'acquirente, che sa cosa aspettarsi nel caso in cui la fornitura non vada a buon fine.

Altro elemento è il tempo. Qualunque dispendio di tempo è un costo. Un fornitore può essere velocissimo nei tempi di consegna del bene, ma se in fase di contrattazione tende a non farsi trovare, ad inviare chiarimenti o qualche informazione sempre in modo tardivo, il tempo intercorso genera costi altrimenti evitabili.

Altri due drivers sono l'affidabilità e l'efficienza. Di affidabilità si è già detto, se l'azienda acquista un prodotto affidabile, le casistiche di reclami, difetti e non conformità diminuiranno, e con esse anche i costi.

Per quel che riguarda l'efficienza, è opportuno, sostiene Turner, che ogni fase riguardante la gestione degli approvvigionamenti miri alla sua ottimizzazione. L'efficienza deve essere massimizzata sia nell'organizzazione del personale, distribuendo i compiti in relazione alle capacità e alle attitudini delle figure professionali, sia nella scelta delle materie prime o semilavorati, valutandone il prezzo e la qualità.

Ultimo elemento annoverato nella lista di Turner è la tecnologia, la quale permette di lavorare in modo più rapido con un maggior numero di informazioni e riducendo i costi di gestione.
Tenendo conto dei drivers descritti sopra, a questo punto un *supply manager* può sviluppare un buon modello strategico da utilizzare nell'ufficio acquisti.
Il modello dà indicazioni progressive su ciò che c'è da fare, indirizza tutti gli attori coinvolti, i quali sanno cosa aspettarsi e come gestire ciò che accade.
Nella letteratura ci sono moltissimi spunti per costruire modelli adattabili alle esigenze delle aziende. Questo elaborato non vuole soffermarsi a descrivere le molteplici tipologie perché l'argomento è vastissimo ed esula dall'obiettivo primario che è l'analisi delle novità della gestione degli approvvigionamenti della pubblica amministrazione in Italia. Tuttavia per capire le peculiarità del settore pubblico si è ritenuto utile analizzare come le imprese private si muovono all'interno di problematiche comuni ad entrambi i settori per confrontare i diversi approcci assunti.

1.1.2 L'*e-procurement* nel settore privato

Gli argomenti su cui il presente elaborato focalizzerà maggiormente la sua attenzione sono il *green public procurement* e *l'e-procurement,* intesi come innovazione dell'assetto della gestione degli approvvigionamenti della pubblica amministrazione.
Tutti gli enti e le imprese pubbliche, per adeguarsi alle direttive comunitarie europee, hanno organizzato la loro attività in modo tale che il loro metodo di approvvigionamento fosse in linea con gli acquisti elettronici e rispettasse le linee guida del *green procurement.*
Nei capitoli successivi si evidenzieranno tutte le tappe che hanno portato all'introduzione di queste due tipologie di acquisto nel settore pubblico, analizzando le influenze che hanno diretto la pubblica amministrazione a concentrare forze e risorse su queste nuove opportunità di approvvigionamento.
In questa sezione si analizza invece come questi due fenomeni sono percepiti dalle aziende private.
Una tendenza che molte imprese stanno seguendo per diminuire i costi di gestione è l'introduzione della tecnologia applicata alle procedure di approvvigionamento. L'*e-procurement*, come viene nominato dalla letteratura, è un insieme di tecnologie,

procedure e operazioni che permette di acquisire beni e servizi attraverso strumenti telematici. Alcuni dei vantaggi che si possono trarre da questa modalità di acquisto sono la diminuzione dei costi e dei tempi di approvvigionamento, la gestione delle scorte e la possibilità di aggiornare istantaneamente i cataloghi dei prodotti offerti. Presutti (2003) considera l'*e-procurement* come un modello per aumentare l'efficacia e l'efficienza del *supply chain management*. Le informazioni possono essere condivise in tempo reale e questo permette al compratore e al venditore di accelerare i processi di vendita e acquisto. Attraverso gli acquisti digitalizzati si può provvedere in modo fluido e veloce alla trattazione del prezzo e allo scambio ad esempio, di preventivi, di condizioni economiche applicate, sconti e ulteriori elementi riguardo la contrattazione. La trattativa avviene in modo veloce e immediato, utilizzando un qualsiasi dispositivo che abbia connessione internet; in qualsiasi luogo può essere portato a termine un acquisto.

Heywood e Barton (2002) stimarono che in Gran Bretagna un ordine di acquisto sviluppato con i metodi tradizionali aveva un costo amministrativo che si aggirava tra le sessantacinque e cento sterline, mentre il costo di un ordine processato attraverso sistemi informatici scendeva drasticamente, costando solamente trenta sterline. Anche i prezzi delle materie prime, prodotti finiti e qualsiasi altro tipo di bene acquistati attraverso l*'e-procurement* riportavano una riduzione del costo di circa il 5-10% rispetto al prezzo praticato con i processi tradizionali.

Un valido aiuto è dato anche nel processo della scelta dei fornitori. Disponendo di un vastissimo bacino di dati è più semplice reperire informazioni circa i fornitori e i prodotti offerti velocizzando il processo di scelta delle possibili aziende che soddisfano i criteri ricercati dall'acquirente (*e-sourcing*).

Si tenga in considerazione, alla luce delle riforme introdotte nella pubblica amministrazione per ridurre la spesa, che l'*e-procurement* è diventato l'unico strumento d'acquisto negli enti pubblici. Un'impresa privata che collabora con gli enti pubblici deve essere in grado di lavorare con *l'e-procurement*, nello specifico utilizzando la piattaforma MEPA o altre tipologie di piattaforme elettroniche, perché solamente attraverso questi strumenti d'ora in poi gli enti pubblici potranno rifornirsi.

L'applicazione dell'*e-procurement,* nonostante porti molte agevolazioni, presenta delle barriere che le aziende private italiane e internazionali non hanno ancora superato. La prima barriera è la diffidenza verso la digitalizzazione delle procedure da parte del

manager. Introdurre in un'azienda l'informatizzazione degli acquisti significa cambiare le modalità operative in uso da moltissimi anni causando una comprensibile paura verso nuove procedure d'acquisto di cui non si conoscono i risultati, le funzionalità, i vantaggi e gli svantaggi. Come afferma Rangone (2013) c'è la necessità di un "elettroshock culturale" dei manager e degli imprenditori che li convinca della validità e del successo della pratica digitale, e li sproni a perseguire questa politica.

La seconda barriera è la mancanza delle risorse fondamentali ovvero soldi, tempo e personale qualificato. Per introdurre in azienda un sistema digitale di acquisto è necessario predisporre una piattaforma informatica costruita sulle esigenze dell'azienda che presenti i prodotti in modo esauriente e chiaro. L'acquisto presuppone che ci sia la conoscenza delle caratteristiche del prodotto da parte dei clienti e quindi tutti i cataloghi devono essere caricati online, e aggiornati periodicamente. Una procedura di acquisto potrebbe presentare degli errori o potrebbe necessitare di qualche modifica o assistenza ad hoc. L'azienda deve preventivare situazioni di questo tipo disponendo i mezzi necessari e del personale preparato. Il personale deve essere formato per questo tipo di procedure e deve conoscere l'intero sistema di acquisto per dare assistenza al cliente. La formazione quindi rappresenta un costo inevitabile per l'azienda. Nel 2011 solo un'azienda su dieci ha avviato corsi di formazione inerenti a materie informatiche e alla specializzazione nell'ICT (Istat, 2013). Le aziende più aperte all'organizzazione di programmi formativi nel settore informatico sono quelle di grandi dimensioni (49,4%) mentre quelle di piccole dimensioni rappresentano una percentuale minima (8,7%). Infine il tempo è una risorsa che ostacola la fattibilità di molti progetti perché se il personale dedica ore di lavoro ad altre attività, il lavoro ordinario inevitabilmente viene ritardato, scoraggiando maggiormente i vertici all'introduzione dell'*e-procurement*.

La terza barriera, che rappresenta un problema molto sentito, è la sicurezza delle transazioni. Se i pagamenti sono conclusi online richiedono protezione, e l'azienda deve essere in grado di tutelarsi da frodi o errori di sistema che potrebbero cagionare un danno oltre che economico anche legale comportando costi supplementari.

La quarta barriera è la possibile incompatibilità tra sistemi operativi che può interrompere la funzionalità delle procedure, bloccando conseguentemente la vendita di prodotti e spingendo il cliente verso la concorrenza.

Le barriere descritte possono essere raggruppate in barriere endogene (mentalità dei vertici e dei dipendenti, la reperibilità delle risorse…) e barriere legate a fattori esogeni come la sicurezza delle reti. Le barriere del secondo gruppo sono superabili grazie alla continua ricerca nel campo tecnologico. Le barriere endogene invece possono essere abbattute con la trasformazione che sta avvenendo con il cambio generazionale sempre più propenso all'utilizzo di internet nell'espletamento degli acquisti, anche a livello di utenze private.

Di seguito si riporta una tabella (Tabella 1) dove sono riassunti i dati raccolti dall'ISTAT sulle aziende italiane e il loro rapporto con i supporti di tipo informatico. I dati mostrano una forte propensione all'utilizzo delle tecnologie informatiche ma a questo dato si contrappone la bassa percentuale di aziende che sfruttano la tecnologia applicata al *procurement.*

Tabella 1: L'utilizzo delle ICT nelle aziende private nel 2012.

INDICATORI TECNOLOGICI DELLE IMPRESE CON ALMENO 10 ADDETTI. Anno di riferimento: 2012. (Dati in valore percentuale, %)	
DOTAZIONI ICT	
Imprese che utilizzano il computer	97,5
Imprese con accesso a Internet	95,7
Imprese che hanno un proprio sito Web/home page ovvero una o più pagine su Internet	64,5
Imprese che utilizzano Internet per relazionarsi con la P.A.	83,5
ICT AL SERVIZIO DEI PROCESSI ORGANIZZATIVI	
Imprese che inviano e/o ricevono elettronicamente informazioni in un formato che ne consente il loro trattamento automatico	60,1
Imprese che condividono per via elettronica con fornitori e/o clienti informazioni sulla gestione della catena distributiva (SCM)	23,1
Imprese che condividono automaticamente per via elettronica con applicazioni software informazioni relative agli ordini di vendita o acquisto	54,0
COMMERCIO ELETTRONICO REALIZZATO NEL 2011	
Imprese che effettuano vendite e/o acquisti on-line	37,5
Imprese che vendono on-line	6,2
Imprese che realizzano on-line almeno l'1% del fatturato	4,4
Valore delle vendite on-line sul fatturato totale	6,4
Imprese che acquistano on-line	35,1

Fonte: Istat, 2013

1.1.3 Il *sustainable procurement* nel settore privato

Per capire com'è percepito il *sustainable procurement* oggi, si riportano i risultati di un importante studio condotto dall'*United National-Global Compact* (2013). Si tratta del terzo studio, in ordine di tempo, condotto sulla sostenibilità a livello mondiale. I precedenti partivano dal presupposto che l'attenzione al tema della sostenibilità fosse già insita nei modelli dirigenziali. Si analizzavano quindi quali fossero i progressi che ogni azienda aveva realizzato nell'inserimento di modelli orientati alla realtà sostenibile. Lo studio in questione si avvale della collaborazione di mille *CEO (chief executive officer),* provenienti da ventisette diversi settori, e rappresentanti 103 Paesi di tutte le aree del mondo, cui è stato chiesto quale relazione ci fosse fra il loro modo di agire e gli indicatori di sostenibilità all'interno delle loro aziende. Sulla base dei risultati ottenuti, il 63 % dei CEO intervistati afferma di essere consapevole che la sostenibilità costituirà un forte motore avvincente per il loro settore di attività, in quanto una maggiore attenzione ai temi sostenibili porterà ad una trasformazione del settore e quindi le aziende dovranno rimodulare le loro strategie. Una parte ancor più considerevole, circa il 76 % degli intervistati, sostiene la tesi che integrare la sostenibilità nel proprio business porti benefici in termini di fatturato e di nuove opportunità d'investimento nelle proprie organizzazioni poiché, ad esempio, l'azienda potrebbe ricavare un buon riscontro in termini di visibilità tra i consumatori che, sensibilizzati dalla politica aziendale, sarebbero indirizzati a orientare le proprie scelte su quel marchio piuttosto che su un altro.

Da questi primi dati, si evince come i vertici aziendali vedano il rapporto con la sostenibilità in maniera positiva, tale da permettere un'evoluzione delle loro aziende, ovvero una fonte di vantaggio competitivo. Esiste però un aspetto da esaminare in chiave non altrettanto positiva. Per capire quali siano le barriere che ostacolano l'introduzione dei criteri di sostenibilità e gli intendimenti dei vertici aziendali per l'adozione delle *sustainable performances,* occorre analizzare questo dato: nel 2010 il 54 % degli intervistati affermava che la sostenibilità era tra gli argomenti cui dedicare più attenzione, nel 2013 questo dato è sceso al 45%. L'attenzione alla sostenibilità diminuisce perché le risorse in campo devono essere orientate a politiche più importanti. Da un punto di vista etico un'azienda dovrebbe orientare il suo operato, in periodi di

crisi, alla creazione di posti di lavoro e ad altri aspetti sociali di rilevanza maggiore. Da ciò discende che la sostenibilità forzatamente perde posizioni nella scala gerarchica delle "cose da fare". I CEO chiedono con insistenza un intervento da parte dei governi, che si concretizzi introducendo politiche chiare a sostegno della sostenibilità. Chiedono inoltre che le risoluzioni adottate siano applicate trasversalmente in tutti i settori e in tutti i Paesi del mondo per non creare barriere o disomogeneità di comportamento. In questo modo, agendo a livello locale e a livello globale, le forze impiegate nello sviluppo sostenibile non sarebbero più sbilanciate.

Ad oggi ci sono imprese che hanno introdotto politiche sostenibili e, per rispettare i loro obiettivi, impiegano molte risorse assumendosi un forte rischio a fronte dell'incertezza dei risultati in relazione agli sforzi profusi. La paura sentita da queste realtà è l'abbandono da parte delle istituzioni. Investire in un progetto così delicato richiede l'aiuto degli organi centrali che potrebbero appoggiare questi progetti con un abbattimento della tassazione o rivolgendo un occhio di riguardo, in fase d'appalto, ai fornitori che hanno avviato politiche in linea con la tutela dell'ambiente.

Solo il 28 % degli intervistati dichiara di essere certo di aver ricevuto un premio dai consumatori per la reputazione sostenibile assunta nel mercato, dato che sostiene la necessità di attirare l'attenzione della politica sull'argomento.

Una parte considerevole di CEO, circa il 67%, è consapevole che nonostante gli sforzi delle imprese, non si sta facendo abbastanza per lo sviluppo sostenibile, nonostante le problematiche legate alla sostenibilità ambientale siano molto sentite.

È evidente quindi che l'intenzione ad approcciarsi alla sostenibilità esiste, e si evince dalle risposte raccolte nel sondaggio, ma le aziende chiedono che i vincoli di tipo applicativo all'introduzione di politiche importanti di sostenibilità vengano risolti dall'azione dei governi attraverso politiche uniformi e chiare che possano coinvolgere aziende di grandi dimensioni ma anche le PMI.

In linea con quanto emerso dall'indagine dell'*United Nations-Global Impact,* lo studio condotto da Meehan e Bryde (2011), che analizza le pratiche di *sustainable procurement* nel settore edilizio inglese, portano risultati simili. I due ricercatori hanno intervistato 44 cooperative edilizie con sede nel Regno Unito, responsabili della fornitura di *social housing.* Quel che risulta dal sondaggio è sconfortante: quarantuno aziende, circa il 93% delle intervistate, alla domanda se esse si siano poste degli

obiettivi in linea con lo sviluppo sostenibile per la tutela dell'ambiente e delle persone, rispondono negativamente. Le risposte rimangono negative anche alle domande circa l'avvio di politiche di formazione del personale affinché tutte le risorse umane, e non solo i vertici, siano sensibilizzate al progetto di sostenibilità. È significativo che almeno il 70% delle aziende non abbia avviato nessun tipo di politica concreta o inserito nessun richiamo e riferimento alla sfera del *sustainable procurement.* La causa principale di questo ritardo è l'"inerzia strutturale". La mancanza di linee guida nell'applicazione di criteri sostenibili ha creato confusione e paura nell'affrontare tale tematica e per questo motivo c'è stata una generale inerzia nell'introdurre nelle strategie aziendali, obiettivi rivolti alla sostenibilità.

Le piccole-medie imprese edilizie, che rappresentano circa il 99% di tutto il settore, e quindi giocano un ruolo chiave, incontrano difficoltà applicative nell'ambito della sostenibilità che talvolta rendono proibitivo l'avviamento di politiche in linea con la sostenibilità. Si pensi alla difficoltà che può riscontrare una piccola impresa edilizia, anche a carattere familiare, che voglia rifornirsi con materiali ecosostenibili, dovendo riconsiderare tutti gli aspetti legati alla qualità e sicurezza dei nuovi materiali. Per valutare la loro conformità alle normative in essere, un'azienda dovrebbe affidarsi a consulenti con la conseguenza di una maggiorazione dei costi e quindi la perdita di competitività perché i prezzi di vendita aumenterebbero.

Essere un'impresa sostenibile è una scelta che non coinvolge solo l'azienda che decide di esserlo. I fornitori devono poter fornire materie prime che incorporino il concetto di sostenibilità nella filiera produttiva, dal reperimento delle materie prime alla fase di trasporto e consegna. Lo stesso vale per i clienti che potranno utilizzare materiali nuovi salvaguardando l'ambiente grazie ai valori sostenibili che sono considerati nel processo di produzione del materiale.

Dal punto di vista etico, il personale delle aziende inglesi intervistate capisce l'importanza dell'argomento ma la difficoltà che tante imprese incontrano nell'inserire i cosiddetti "criteri verdi" nella gestione delle forniture è insuperabile e questo spinge gli imprenditori a continuare le procedure abitudinarie di approvvigionamento. Del resto questa situazione è comprovata dagli autori McDonald e Oates (2006) i quali affermano che tendenzialmente una persona, pur sostenendo anche pubblicamente le tesi riguardanti la sostenibilità, nel privato e nella quotidianità non modifica il proprio

comportamento. Si riscontra che un'alta percentuale di lavoratori dipendenti, per non sovraccaricare il proprio lavoro, preferisce continuare in modo abitudinario la propria attività evitando dei cambiamenti che sarebbero in linea con la sostenibilità.
Nel Regno Unito, a sostegno del *sustainable procurement,* sono stati delineati una serie di indicatori che permettono l'introduzione di criteri sostenibili; questi indicatori indirizzano le attività da fare nel rispetto della sostenibilità riducendo l'incertezza nelle imprese e guidandole ad obiettivi precisi. Gli autori concludono valutando che un efficiente rapporto tra fornitori e aziende possa portare un vantaggio reciproco nella composizione di un piano sostenibile in linea con la gestione degli approvvigionamenti. Ecco quindi che si può affermare che la volontà da parte delle aziende ad essere sostenibili è evidente, come risultato dallo studio di Meehan e Bryde (2011).

1.2 La gestione degli approvvigionamenti pubblici

Un'azienda privata per sopravvivere nel mercato deve essere competitiva e quindi essere in grado di creare un vantaggio competitivo per accaparrarsi una considerevole quota di mercato. Lo Stato, e a cascata tutti gli enti pubblici, come è noto, ha delle priorità e peculiarità differenti da una realtà di tipo privatistico. Un'amministrazione pubblica deve essere in grado di garantire indistintamente a tutti i cittadini i beni e i servizi in egual misura e senza discriminazione, mettendosi nella condizione di rendere più efficiente il reperimento di risorse ovvero comprare il miglior bene e il miglior servizio al minore costo e alle migliori condizioni di qualità ed efficienza. Un manager di una pubblica amministrazione deve porsi come obiettivo quello di creare valore pubblico così come un manager di una società privata desidera massimizzare il valore della società per soddisfare le volontà degli azionisti (Coats and Passmore, 2008).
Un dirigente del settore pubblico deve sempre relazionarsi con il concetto di *accountability*. L'*accountability* si concretizza in due momenti (Marcon, 2007). Il primo è l'accettazione da parte del dirigente della responsabilità di determinate attività che gli vengono attribuite e il secondo è la dimostrazione che tali attività sono condotte nel rispetto dei principi dell'efficacia ed efficienza, mostrando gli obiettivi raggiunti ai cittadini. Il responsabile degli acquisti di un ente pubblico deve tenere in considerazione

la particolarità dell'ambiente in cui opera e deve attenersi scrupolosamente alle normative in materia. Come verrà detto nel secondo capitolo del presente studio, dove si parlerà ampiamente dell'evoluzione normativa in materia di approvvigionamenti pubblici, tutte le procedure di approvvigionamento sono disciplinate dal recente codice dei contratti pubblici che riassume i dettati delle direttive emanate dalla Commissione europea. Un *buyer* del settore pubblico deve operare secondo i dettati del codice rispettandone i principi e le procedure, è necessario che conosca i procedimenti di acquisto e soprattutto l'iter dell'autorizzazione della spesa.

Le innovazioni introdotte negli acquisti pubblici sono moltissime ma ciò che fa la differenza è sicuramente la capacità del *buyer.* A proposito della competenza dei manager pubblici italiani e dei responsabili degli uffici acquisti, si vuole fare un richiamo ad una problematica da sempre sentita all'interno della pubblica amministrazione: la burocratizzazione dello Stato. L'amministrazione pubblica italiana è stata strutturata, fin dagli anni Ottanta, sui principi del modello burocratico (Labroca, 2013). Il modello burocratico prevede, a livello della gestione del personale, la suddivisione dei poteri e dei compiti in modo tale che ciascuno sia impiegato in modo continuativo e ripetitivo nell'espletamento, nel tempo, dei medesimi compiti. Gli avanzamenti di carriera all'interno di tale modello organizzativo vengono riconosciuti sulla base degli anni di anzianità anziché sulla base di parametri orientati alla qualità e alla professionalità del lavoro. Questo modello ha portato ad avere personale deresponsabilizzato e demotivato e perciò poco propenso a portare nelle amministrazioni elementi di novità ed efficienza.

Una svolta positiva c'è stata con il passaggio dall'adozione del modello burocratico all'introduzione del *new public management* ovvero la *managerizzazione* della pubblica amministrazione. Si è assistito ad un rinnovamento strutturale che ha interessato per forza di cose anche il settore del *public procurement*. In termini di professionalizzazione dei dipendenti pubblici, questo nuovo modello ha riconsegnato ai funzionari pubblici la responsabilità dei loro settori con il compito di gestire localmente e non più centralmente il budget. In questo modo il manager deve avere competenze che non si fermino prettamente all'esecuzione di norme, ma deve possedere le capacità di un "buon imprenditore" e quindi saper analizzare e identificare dei processi che portino a risultati immediati ed efficienti. Si dimostra l'assunto di partenza, ovvero l'importanza

che assume la figura del responsabile acquisti e la sua capacità nel cogliere i cambiamenti e agire strategicamente nel settore degli approvvigionamenti.
Viene richiamata all'attenzione questa problematica perché il settore degli approvvigionamenti sta evolvendo verso nuove tecnologie e modalità di esecuzione. Queste nuove modalità richiedono la preparazione dei funzionari e la loro attiva collaborazione al miglioramento delle nuove procedure introdotte, ad esempio, dall'*e-procurement*.
Per quel che riguarda gli obiettivi che devono essere perseguiti dal *public procurement,* molti studiosi hanno formulato diverse elencazioni; in questa sede si ritiene che la più esauriente sia quella proposta da Arrowsmith (Baldassarre, 2013). Gli obiettivi da perseguire sono: l'efficienza nell'acquisizione di beni, servizi e lavori, la tutela degli approvvigionamenti dalla corruzione e dai conflitti di interesse delle parti in gioco, l'accountability, pari opportunità e trattamento dei fornitori, attuazione di politiche orizzontali destinate a piani industriali, sociali e ambientali, apertura del mercato al commercio internazionale, efficienza del processo di approvvigionamento. Questi punti sono in sintonia con le linee guida delle direttive europee che hanno riorganizzato la materia dei contratti pubblici. Il *public procurement* deve infatti mirare ai principi del mercato unico che sono la trasparenza delle procedure d'appalto e l'uguaglianza di tutti gli operatori economici. In altre parole, affinché il mercato diventi davvero efficiente è necessario che tutti gli operatori possano parteciparvi in modo trasparente permettendo una sana concorrenza, solo in questo modo è garantito il buon uso del denaro pubblico da una parte e dall'altra ogni amministrazione avrà un prodotto di buona qualità al minor costo, avendo pertanto una diminuzione della relativa spesa.

1.2.1 Il ruolo strategico degli approvvigionamenti pubblici nel sistema economico

Il volume degli approvvigionamenti pubblici europei interessa un fatturato di 105 miliardi di euro l'anno, circa il 7% del prodotto interno lordo dell'Unione Europea (Baldassare, 2013). Questo dato dimostra come a questo settore si debba dedicare particolare attenzione e quanto giochi un ruolo determinante all'interno del mercato economico.

La forte incidenza degli acquisti pubblici nell'economia globale fa sì che, andando a rendere più innovativo questo settore, di riflesso si possano compiere delle forti manovre anche nel mercato privato sia a livello nazionale sia a livello internazionale.
I responsabili degli acquisti pubblici sono chiamati a portare novità e valutare nuovi strumenti da inserire nell'ambito degli approvvigionamenti per favorire lo sviluppo economico ma soprattutto sociale degli stati. Un esempio citato da Borgonovi (2006a), come nuovo strumento di politica degli approvvigionamenti, è l'introduzione di partnership tra settore pubblico e privato. L'autore sostiene, infatti, che la pubblica amministrazione dovrebbe liberarsi di alcune attività in cui soggetti privati, *profit* o *non-profit* operano con successo, e concentrarsi sullo sviluppo di altri settori come la difesa o l'istruzione ad essa imprescindibili. In questo modo la realtà pubblica avrebbe la possibilità di focalizzare le sue energie su un ristretto campo di applicazione e le realtà private, che già hanno reso efficienti i loro processi produttivi per sopravvivere alla concorrenza del mercato, potrebbero sostenere le amministrazioni fornendo servizi a costi più bassi.
Come già anticipato, le imprese private si sono scontrate con la crisi economica internazionale e devono sopravvivere ad un mercato dove la concorrenza è una barriera sempre più difficile da abbattere. La globalizzazione dei mercati ha contribuito positivamente a rendere più accessibili prodotti o servizi che prima trovavano difficoltà nel loro reperimento ma, d'altra parte, ha messo in difficoltà la rete di piccole-medie imprese che non avevano ancora sviluppato mezzi d'innovazione per affrontare i cambiamenti in atto. Solo in Italia nell'anno 2012, a causa di quanto detto, sono state costrette a chiudere circa 365.000 piccole-medio imprese (Garante delle micro, piccole e medie imprese, 2013).
Si ricorda che le micro e piccole-medio imprese[1] in Europa rappresentano il 99,8 % del totale delle imprese, non considerando le imprese finanziarie, e offrono circa 87 milioni di posti di lavoro, pertanto attuare politiche che coinvolgano questi soggetti prospetterebbe un aumento dei posti di lavoro o perlomeno il mantenimento di quelli che già ci sono. Come viene indicato in un lavoro di Piga (2013), le amministrazioni

[1] Per micro e piccole-medio imprese si intendono le imprese con meno di 250 addetti e con fatturato annuo che non eccede i 50 milioni di euro, oppure il cui totale in bilancio non sia maggiore di 43 milioni di euro (Commissione Europea, 2003)

centrali dovrebbero preferire le piccole-medio imprese come *partner* d'acquisto per favorire il loro sviluppo. Si potrebbero risolvere anche alcuni difetti strutturali nell'occupazione causati da problemi razziali, etnici, discriminazione sessuale in quanto le amministrazioni potrebbero inserire negli appalti dei requisiti di partecipazione che tengano conto di come è strutturato il personale delle imprese, riequilibrando la situazione dell'occupazione. Le PMI, grazie alla loro dimensione, sono anche molto flessibili perché non hanno la stessa organizzazione strutturale di una grande impresa, quindi possono adattarsi alle esigenze dei clienti in modo veloce e soprattutto senza il bisogno di stravolgere l'*asset* aziendale. La rete di piccole aziende potrebbe via via riadattarsi alle esigenze delle amministrazioni sviluppando delle cooperazioni tra aziende o cooperazioni tra azienda e stato, favorendo l'affermazione del *know-how* da parte di queste realtà. Il vantaggio sarebbe duplice: un aumento dell'efficienza da una parte e la creazione di nuovi posti di lavoro dall'altra.
Agendo perciò nella sfera dell'amministrazione pubblica si può ottenere un forte riscontro. La sfida è quella di innovare l'amministrazione pubblica per influenzare anche l'iniziativa privata. Distribuendo ricchezza non sotto forma di sussidi ma in termini di lavoro e innovazione del mercato, si vuole abbandonare il modello di stato assistenziale per diventare uno stato "imprenditore" che coinvolge tutte le realtà del proprio territorio nell'attività pubblica.

1.2.2 Gli appalti pubblici sociali

Quando si parla di appalti pubblici è doveroso richiamare l'attenzione anche sugli appalti pubblici socialmente responsabili, ovvero gli appalti che tengono conto nella loro strutturazione degli aspetti sociali di cui un'amministrazione deve occuparsi. Per aspetti sociali s'intende ad esempio l'impegno alla creazione di posti di lavoro, il diritto ad un lavoro dignitoso e non sotto-retribuito, la partecipazione nel mercato di persone con disabilità, pari opportunità nel reclutamento e altri aspetti legati alla responsabilità sociale. Gli appalti socialmente responsabili rispondono alle esigenze del modello sociale europeo il quale, se applicato trasversalmente da tutti gli Stati Membri, può sviluppare una crescita sostenibile del mercato economico tenendo presente l'esigenza del miglioramento delle condizioni di vita e lavoro dei cittadini. L'Unione Europea ha

individuato, a questo scopo, degli standard che possono essere punto di partenza nella composizione dei bandi d'appalto (non discriminazione, pari opportunità, dialogo sociale…). Ogni stato membro è poi libero di accogliere questi punti nella forma che meglio crede, il Regno Unito, ad esempio, ha emanato l'eq*uality act* del 2006, in seguito aggiornato con l'*equality act* del 2010, riportando una chiara definizione degli ambiti di applicazione della propria politica sociale. Questo documento ha rappresentato un passo molto importante perché ha unificato i valori che prima erano distribuiti in diversi atti, come l'*equal pay act* (1970) che proibiva qualsiasi disuguaglianza nel trattamento economico lavorativo tra uomo e donna, il *sex discrimination act* (1975) che vietava discriminazioni legate al sesso e alle relazioni personali della persona, il *race relation act* (1976) contro la discriminazione razziale e il *disability discrimination act* (1995) contro le disparità delle persone disabili e a favore dei loro diritti e della loro integrazione sociale.

Nel 2007 il governo francese, dopo aver consultato le parti sociali, ha emanato un piano di sviluppo delle politiche sociali, il *plan national d'action pour des achats publics durables.* L'obiettivo era incaricare lo stato centrale e tutte le amministrazioni di avviare una riforma sostenibile del mercato. Altri Stati hanno emanato dei veri e propri vademecum per sensibilizzare l'opinione pubblica su temi sociali.

L'adozione di criteri sociali in sede d'appalto non è una procedura così semplice. Si sa che gli appalti pubblici muovono circa il 16% del PIL europeo, e quindi hanno una forte influenza nella sfera economica nazionale e internazionale. Come è stato dimostrato in precedenza, agire in modo innovativo nel settore degli appalti pubblici significa dare uno stimolo rilevante alle aziende private che, per poter partecipare a queste procedure di selezione, devono rispettare i criteri imposti dalla stazione appaltante e talvolta rivedere le loro procedure interne e adattarle a quello che viene richiesto nei bandi. Con gli appalti sociali è più facile agire positivamente nei settori che sono in fase di sviluppo e di crescita, in cui la struttura del mercato non è ancora ben definita ed è quindi agevole inserire degli obiettivi di integrazione sociale rispetto ai settori maturi in cui le dinamiche sono difficilmente modificabili.

Le amministrazioni devono considerare però il loro principio di imparzialità e parità di trattamento delle imprese offerenti in modo da non avere un comportamento sanzionabile dalle autorità sovrane. La Direzione generale europea per l'occupazione,

gli affari sociali e le pari opportunità individua una serie di linee guida affinché l'introduzione degli "acquisti sociali" porti alla realizzazione degli obiettivi prefissati. Si consiglia innanzitutto un approccio per fasi: ciò significa analizzare il mercato e scegliere inizialmente le tipologie di beni o di servizi che sono già stati oggetto di una politica sociale, un esempio può essere il servizio di pulizia, e procedere via via con appalti più strutturati. Se le prime esperienze sono positive e i risultati ottenuti sono in linea con le previsioni, significa che le procedure sono state composte correttamente e l'ente ha acquisito la giusta competenza in tema di appalti socialmente responsabili.
L'esito di un appalto è sempre strettamente dipendente dal modo in cui lo si costruisce, è importante che i capitolati riportino dettagliatamente tutte le specifiche richieste e gli elementi che gli offerenti devono possedere. Se la completezza di informazioni viene rispettata non ci saranno problemi in sede di aggiudicazione di appalto, al contrario se vi sono clausole non dette o non chiare, l'appalto potrebbe avere un esito negativo.

1.2.3 Trattazione successiva

Nei capitoli terzo e quarto si studieranno attentamente i due fenomeni, per cui è stata condotta una veloce analisi inerente il settore privato, applicati al mondo della pubblica amministrazione.
Nel capitolo terzo si parlerà di *e-procurement* ovvero della digitalizzazione degli acquisti pubblici. Questo è uno strumento che, complice la globalizzazione dei mercati e quindi l'impossibilità di condurre la contrattazione di beni e servizi personalmente, ha sostituito le vecchie procedure di acquisto dapprima nella realtà privata e successivamente nella realtà pubblica. L'*e-procurement* ha due vantaggi immediati che sono il risparmio di tempo nella gestione delle procedure d'acquisto e la diminuzione dei costi di gestione. La diminuzione dei costi è argomento molto sentito dalla pubblica amministrazione, che negli ultimi anni, a causa dell'innalzamento del debito pubblico e della crisi economica sta vivendo un profondo cambiamento strutturale
Altro argomento su cui il *public procurement* può operare una rivoluzione, e che rappresenta un progetto che molti Stati europei hanno già attivato, è la sensibilizzazione verso l'ambiente e la sua tutela. Si vedrà che se tutte le amministrazioni pubbliche

orienteranno gli acquisti a forniture “verdi”, oltre ad ottenere un beneficio in termini economici, il vantaggio maggiore sarà il miglioramento delle condizioni di vita dell'ambiente, del territorio e della salute.
Sarà analizzato l'approccio dell'Italia a tali tematiche e lo stato di attuazione delle politiche introdotte.

Capitolo II

La normativa sulla gestione degli approvvigionamenti in Italia

2.1 Il codice dei contratti pubblici

In questo paragrafo si vuole ripercorrere la disciplina che interessa la gestione degli approvvigionamenti della pubblica amministrazione in Italia. Il documento a cui fare riferimento per qualsiasi chiarimento o consultazione è il codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) nonché il regolamento applicativo dello stesso adottato con d.p.r. n. 207/2010. Il codice è un testo di recente formazione ottenuto dal recepimento di direttive comunitarie che hanno l'obiettivo di ridisegnare uniformemente la materia degli appalti pubblici in tutta Europa.
Saranno in seguito riportati riferimenti sia alla disciplina nazionale sia alla disciplina comunitaria poiché la materia degli appalti pubblici è materia di competenza europea

2.1.1 Le prime leggi in materia di appalti pubblici fino alla legge "Merloni"

Per capire al meglio la grande riforma degli acquisti pubblici, si ritiene opportuno ripercorrerne l'iter normativo degli ultimi cinquant'anni. È doveroso precisare che la materia che interessa la disciplina degli approvvigionamenti pubblici è di principale interesse europeo poiché ricopre un ruolo strategico all'interno del mercato economico grazie ai volumi di fatturato che muove.
La Comunità europea, che annovera tra i suoi più elevati obiettivi la creazione di un mercato unico, attraverso la disciplina degli appalti pubblici può adempiervi delineando le linee guida che garantiscano il principio di concorrenza e parità tra tutti gli operatori economici risiedenti negli stati di appartenenza dell'Unione Europea.

In Italia la primissima legge che si occupava di lavori pubblici è stata la legge n. 2248 del 20 marzo 1865, succeduta da innumerevoli leggi che tentarono di riordinare, non sempre con successo, questo settore. Fino agli anni Settanta dunque, le normative italiane sugli appalti pubblici erano molto confuse se non addirittura inesistenti, non esisteva ancora una disciplina omogenea in materia di beni, lavori e servizi e il comportamento delle amministrazioni era disomogeneo e disattendeva quelli che erano i principi di parità e non discriminazione del Trattato europeo.

La prima direttiva europea che tentò di mettere ordine nell'area degli appalti pubblici fu la n. 305 (Commissione europea, 1971) che accorpava una serie di interventi atti a semplificare e accelerare le procedure d'avvio di nuove opere pubbliche. Questa prima direttiva fu recepita in Italia quasi sei anni dopo la sua emanazione, nel 1977. Molto spesso, per ovviare alle linee guida definite dall'Europa, era divenuta prassi, adducendo la scusante dell'urgenza nell'avvio imminente di lavori pubblici, ignorare la disciplina comunitaria e seguire quella nazionale che conteneva moltissime deroghe di convenienza alla normativa "ufficiale". Tale modo di operare aveva portato ad una sovrapposizione di norme che creava da una parte disordine e disorientamento nelle procedure di appalto dall'altra favoriva comportamenti illeciti e opportunistici nella materia in esame.

La direttiva n. 305 (Commissione europea, 1971) sui lavori pubblici e la direttiva n. 62 (Commissione europea, 1977) in materia di forniture si ponevano l'obiettivo di coordinare le procedure di aggiudicazione degli Stati membri attraverso l'obbligo della pubblicità dei bandi di indizione di gara e vietando l'applicazione di clausole che potessero escludere degli operatori economici, violando quindi il criterio di parità degli stessi.

Le direttive appena citate non furono considerate molto efficaci poiché gli Stati membri continuavano ad adottare un comportamento elusivo delle norme. Molti, infatti, ricorrevano alla frammentazione degli appalti per raggirare la disciplina comunitaria e continuare con le loro vecchie procedure; a rinforzare questo atteggiamento c'era la consapevolezza che l'impianto sanzionatorio era corredato di strumenti inefficaci a contrastare gli abusi.

Agli inizi degli anni Novanta, la Commissione europea emana una nuova ondata di direttive, dette "di seconda generazione": si tratta della direttiva n. 50 (1992) sui servizi, della direttiva n. 36 (1993a) sulle forniture e della direttiva n. 37 (1993b) sui lavori.
Dette direttive hanno un'importanza rilevante poiché dividono in tre aree distinte, per le loro criticità ed eterogeneità, il settore dei lavori, beni e servizi, con l'intento di salvaguardare la tutela della libera concorrenza[2].
Si ricorda inoltre che con la direttiva n. 38 (Commissione europea, 1993c) si opera un riordino anche per i settori che con le prime direttive erano stati esclusi ovvero i settori speciali quali gli erogatori di acqua ed energia, e gli enti che forniscono il servizio di trasporto e lavorano nel mondo delle telecomunicazioni. L'Italia accoglie queste direttive con i decreti legislativi n. 358/992 e n. 157/1995.
Intorno al 1993 il legislatore italiano si era anche posto l'obiettivo di avviare un lavoro di riforma del sistema normativo cercando i punti salienti della disciplina. Bonacci (2008) individua i "colli di bottiglia" che la legge avrebbe dovuto risolvere nei seguenti punti:

- ridisegnare la normativa in modo unitario e omogeneo, creando un solo corpo normativo in sostituzione dell'esistente;
- armonizzare la legislazione regionale di modo che tutte le regioni italiane fossero vincolate alla legge senza ledere la loro competenza legislativa e quindi andare contro la Costituzione;
- recepire le direttive comunitarie che non erano ancora state analizzate e prevedere un veloce iter di recepimento per le direttive future.

Tenuto conto di quanto detto, l'11 febbraio 1994 viene emanata la legge quadro in materia di lavori pubblici, da tutti conosciuta come "legge Merloni", accompagnata dai d.p.r. n. 554 del 21 dicembre 1999, d.p.r. n. 34 del 25 febbraio 2000 e il d.m. n. 145 sui lavori pubblici del 19 aprile 2000.
Da una prima analisi della legge si può affermare che si prende in esame l'intero ciclo di realizzazione dell'opera pubblica, dalla fase di programmazione e progettazione, all'affidamento al fornitore e all'esecuzione lavori. Il tutto viene contemplato per la prima volta all'interno di uno stesso atto normativo. Ma non solo, il legislatore vuole

2 S'intende la libera circolazione delle merci sancita nel Trattato europeo alla parte terza, titolo secondo.

garantire un ampio margine di trasparenza in materia di appalti pubblici attraverso l'introduzione della figura del "responsabile del procedimento", l'istituzione dell'autorità di vigilanza sui lavori pubblici, e la netta separazione tra la fase di progettazione e la fase di costruzione dell'opera. Questi accorgimenti hanno l'obiettivo di monitorare la correttezza delle procedure e l'attinenza alle regole dettate in materia in ogni fase dell'appalto.

Di particolare rilevanza è il "responsabile del procedimento", che è una figura presente in tutte le fasi di un appalto. Ad essa viene affidata la responsabilità di tutto ciò che accade nell'intero procedimento dell'appalto quindi, se ci fossero comportamenti illeciti o discriminatori, è la persona che risponde personalmente di ciò che è successo e deve fornire le motivazioni dell'accaduto. La stessa deve porsi perciò in una situazione di inibizione di questi comportamenti negativi e deve operare in modo tale venga rispettata la legge in relazione ai dettati dell'appalto.

Nonostante le fatiche impiegate dal Parlamento, la legge "Merloni" a causa di molteplici difetti strutturali, è difficilmente applicabile in circostanze di complessità come accade negli appalti pubblici dei lavori. Uno degli ostacoli immediatamente evidenti è la difficoltà di organizzare appalti di grosse dimensioni, ovvero opere strategiche, seguendo le indicazioni della legge in questione. La decisione di regolare in egual modo opere di modeste dimensioni e opere di grandi dimensioni non è vincente. L'esperienza maturata nel settore aveva rilevato come dovesse differire l'approccio tra le due realtà e quindi come dovessero delinearsi due discipline a sé. L'inapplicabilità è diretta conseguenza anche della situazione politica e sociale di quegli anni in Italia.

Per quanto concerne le opere pubbliche si deve ricordare che in Italia la presenza di infrastrutture era nettamente al di sotto della media europea.

L'arretratezza del settore era dovuta all'inefficienza nella gestione del bilancio pubblico e ad un sistema normativo inefficace e incapace di assecondare le necessità del Paese. Si consideri che più volte ingenti stanziamenti nazionali sono rimasti inutilizzati e i fondi comunitari spesso sono stati perduti a causa della lentezza burocratica.

Il periodo tra la fase di valutazione e quella di progettazione si aggirava intorno ai 5-8 anni (Rusconi), intervalli temporali che si discostavano di gran lunga dalle tempistiche previste per accedere ai fondi messi a disposizione dall'Unione Europea.

Altro elemento di cui la legge quadro del 1994 appariva deficitaria era il finanziamento dei privati nella "*res publica*", che in altri stati come Regno Unito, era già un meccanismo oleato. Un richiamo forte è allo strumento del *project financing*, in cui i soggetti privati finanziano la costruzione di un edificio pubblico e ricavano un profitto dai flussi di cassa futuri derivanti ad esempio dallo sfruttamento di spazi liberi da gestire; nel caso della costruzione di un ospedale, gli spazi liberi possono essere affittati ad uso commerciale per negozi, bar o edicole che siano al servizio delle persone che per motivi diversi frequentano la struttura.
A fronte di tali mancanze, la legge "Merloni" subisce numerose successive modifiche che richiedono ulteriori evoluzioni nella materia tanto che per avere una nuova legge quadro bisognerà attendere poco più che un decennio.

2.1.2 Il libro verde degli appalti pubblici: l'approccio europeo

L'Unione Europea pubblica nel 1996 il libro verde sugli appalti pubblici comunicando l'intenzione di procedere ad una revisione delle direttive emanate negli anni addietro sull'aggiudicazione degli appalti.
In questo documento si possono leggere chiaramente quali sono gli obiettivi che la Commissione europea intende perseguire nella definizione della materia in esame, indipendentemente dal fatto che si parli di approvvigionamento di beni, di servizi o appalti di lavori.
Il principale obiettivo, come si è già accennato, è la volontà di creare un mercato unico cui indistintamente tutti gli operatori economici interessati possano partecipare.
Tra gli Stati membri si stava affermando erroneamente una consuetudine che vedeva spesso vincitori degli appalti soggetti che avevano residenza nello stesso Stato che emetteva l'appalto; questa situazione non giovava alla competitività dei fornitori nazionali, i quali formulavano offerte per nulla concorrenziali a livello internazionale.
Chi risentiva di queste anomalie erano i cittadini che, ignari di quanto avveniva a livello centrale, si facevano inconsapevolmente carico di costi eccessivi quando era possibile avere un servizio migliore ad un minor costo.
Il libro verde si pone come obiettivo la chiarezza e la consapevolezza dell'uso di denaro pubblico nella materia degli appalti agendo sulla parità di accessibilità agli appalti,

eliminando asimmetrie informative e obbligando le stazioni appaltanti a non utilizzare criteri discriminatori per escludere una parte degli offerenti. Con questi accorgimenti le aziende sono spinte a rivedere la loro competitività così che possano formulare offerte sempre più vantaggiose per le amministrazioni.

Nel documento della Commissione si presentano altri vantaggi derivanti dalla riforma della materia degli appalti. Uno tra tutti è la battaglia ai comportamenti discriminatori che portano corruzione e frode all'interno delle procedure di aggiudicazione. Rendere più trasparenti tutti i passaggi di una procedura di aggiudicazione significa diminuire la possibilità di sabotare il sistema da parte di qualsiasi attore coinvolto. E se questo ancora non è sufficiente, viene introdotto un modello di controllo e monitoraggio delle procedure accompagnato da un sistema di sanzioni proporzionate all'entità del danno cagionato.

Si vuole riportare in questo studio la parte del libro verde che tratta gli obblighi che sono in capo agli Stati membri nella fase di recepimento delle direttive emanate dalla Commissione europea. Questa precisazione è utile perché l'Italia, come Francia, Spagna, Austria, ha spesso disatteso le tempistiche d'introduzione delle direttive nel sistema legislativo nazionale, rimarcando ritardi e non conformità alla normativa comunitaria. Questi ritardi nel recepimento dei dettati della Commissione europea legittimavano le stazioni appaltanti a non operare secondo le procedure corrette. Le amministrazioni infatti giustificavano la loro inettitudine con la mancanza, a livello nazionale, della normativa che dovrebbe esser stata da loro rispettata.

Talvolta accadeva che vi fosse un disallineamento tra il testo delle direttive e i testi delle norme nazionali; con il libro verde, la Commissione vuole chiarire queste anomalie.

Il *dictat* dall'Europa è che le norme che recepiscono le direttive devono essere chiare, fluide e comprensibili a chi le legge, e pertanto è auspicabile che contengano meno rinvii ad altri testi possibili. Elemento ancora più importante è la necessità di eliminare tutte le forme di incompatibilità tra norme preesistenti e norme di recente introduzione per non creare confusione e incertezza nell'osservanza delle stesse.

La Commissione, al fine di rendere più chiare possibili le proprie norme, dichiara nel documento in esame la sua disponibilità a qualsiasi tipo di chiarimento e aiuto nella comprensione di ciò che viene emanato proprio per evitare errori nel recepimento causati da una cattiva interpretazione delle norme comunitarie.

L'obiettivo è quello di evitare che si ritardi l'adozione delle disposizioni comunitarie. Potrebbe accadere che un ritardo nell'applicazione delle direttive europee nella normativa nazionale cagioni ingiustamente un danno al cittadino. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha più volte condannato gli Stati membri che non hanno adempiuto ai loro obblighi in materia di recepimento delle direttive tutelando i diritti dei cittadini. In particolare con la sentenza *Francovich*, risalente al 1991, si è affermato il principio che sancisce la responsabilità da parte dello Stato membro dei danni causati al cittadino a causa della mancanza del recepimento di una direttiva. Si percepisce come la Commissione assuma una posizione che tutela il singolo di fronte a qualsiasi situazione di mancanza da parte delle istituzioni nazionali.

Il libro verde presenta dei programmi destinati anche alla tutela delle piccole-medio imprese nella partecipazione agli appalti pubblici. La loro dimensione ristretta si rivela uno svantaggio in sede di aggiudicazione degli appalti, e le casistiche di aggiudicazione alle piccole imprese sono casi isolati. Una delle problematiche riscontrate comunemente è il reperimento di informazioni riguardanti i bandi attivi e la comprensione degli stessi che sono essenziali per formulare l'offerta. Nel bando e nel capitolato sono infatti indicati sia tutta la documentazione amministrativa da presentare sia le specifiche tecniche e costruttive che vengono richieste. La difficoltà principale è la comprensione delle caratteristiche tecniche dei materiali che fanno riferimento a normative nazionali e comunitarie che sono in continua evoluzione e pertanto richiedono un continuo aggiornamento da parte degli operatori. Lo stesso accade, ad esempio, per gli appalti che richiedono una certificazione della qualità, poiché rappresenta un costo considerevole per un'azienda, molte imprese non hanno ancora provveduto a recepire questa certificazione, del resto non ancora obbligatoria, e quindi capita che a causa della mancanza di questo documento siano escluse dalla possibilità di presentare un'offerta.

Per quel che riguarda poi gli appalti che hanno a base di gara un importo elevato, vi è addirittura l'impossibilità di trovare degli enti con cui sottoscrivere una garanzia fideiussoria provvisoria, elemento fondamentale per la partecipazione ad una gara che in caso di aggiudicazione deve diventare garanzia fideiussoria definitiva.

A parere della Commissione queste barriere potrebbero affievolirsi se vi fosse la volontà di creare delle aggregazioni di piccole imprese, motivo per cui si vuole istituire

con le nuove direttive, una rete di istituti che affianchino queste piccole realtà al fine di fornire informazioni e aiutarle a diventare competitive.

Accanto al sostegno amministrativo, l'Unione Europea vuole offrire anche un sostegno di tipo tecnico attraverso iniziative già esistenti come PRISMA[3] e INTERREG[4] che si occupano dell'assistenza delle piccole-medio imprese nel mercato unico.

Altro elemento riportato all'attenzione è l'intento di far rispettare agli Stati membri le tempistiche di pagamento delle fatture emesse per prestazioni o forniture ed eventualmente degli interessi di mora maturati a causa dei ritardi nel pagamento, poiché la mancanza di credito per le aziende rappresenta una barriera alla loro attività.

La Commissione europea esaurisce tutti gli argomenti della dottrina, esponendo per ognuno la situazione a livello europeo e le modifiche da introdurre.

In questo studio sono riportati soltanto i punti che riguardano più strettamente la disciplina della gestione strategica degli appalti nell'ottica della creazione di un mercato competitivo dove tutti gli operatori abbiano pari possibilità.

Poiché gran parte del presente studio si soffermerà su due metodologie innovative del *public procurement* ovvero l'*e-procurement* e il *green public procurement*, un ultimo riferimento sarà dedicato ai punti del libro verde che interessano questi temi.

Si deve ricordare che l'emanazione del libro verde avviene alla fine degli anni Novanta, allorché sussistevano delle incertezze nell'utilizzo della rete internet e non tutti gli operatori erano ancora così competenti nel suo utilizzo.

Le procedure d'appalto erano gestite totalmente in formato cartaceo, la pubblicazione dei bandi doveva avvenire in un supplemento della gazzetta ufficiale della Comunità europea. Ne risultava che solo le aziende abbonate alla gazzetta potevano essere a conoscenza dei bandi aperti; e a volte era difficile ricercare un bando poiché conteneva una media di trecento pubblicazioni ogni giorno.

L'intenzione della Commissione era incrementare l'utilizzo della rete per diffondere le informazioni relative agli appalti, per velocizzare le procedure e diminuirne i costi di gestione. Lo strumento adottato per pubblicare tutti i bandi in formato elettronico, era il

---

[3] PRISMA: Preparazione delle imprese nella prospettiva del mercato interno.

[4] INTERREG: Programma che aspira al rafforzamento della coesione economica e sociale in Europa attraverso la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale al fine di sviluppare uniformemente e omogeneamente il territorio europeo.

progetto SIMAP (sistema d'informazione per gli appalti pubblici) che, con l'ausilio di esperti doveva rendere possibile la pubblicazione di tutti i bandi d'appalto poiché il numero di pubblicazioni cresceva smisuratamente di giorno in giorno, rendendo complesso il loro coordinamento.

Il piano d'introduzione delle procedure elettroniche nel mondo delle pubbliche amministrazioni è ancora in fase di assestamento, poiché inizialmente il progetto pilota ha coinvolto le amministrazioni centrali e a seguire si è diffusa in tutte le altre amministrazioni locali suscitando problemi di tipo applicativo. Si consideri che non tutte le realtà pubbliche hanno una figura che sia specializzata negli acquisti e questa mancanza di competenza costituisce difficoltà nell'adattamento ai nuovi sistemi.

Nonostante le difficoltà applicative però le procedure di aggiudicazione elettroniche sono state un preludio a quello che oggi viene chiamato *e-procurement*. Questa metodologia ha rinnovato positivamente il modo di acquistare nella pubblica amministrazione e i benefici che ne derivano sono in linea con le necessità degli Stati membri ovvero rendere più snello e veloce il processo dell'appalto.

Per quel che riguarda la tutela dell'ambiente, la Commissione rileva che l'attenzione all'ambiente è anch'esso un argomento di fondamentale importanza. Si legge che al momento della divulgazione del libro verde erano stati adottati più di duecento atti di carattere legislativo per la tutela dell'ambiente, atti che facevano riferimento a contenuti quali l'inquinamento di acqua, aria e terra, lo smaltimento dei rifiuti e la tutela in genere della natura. Si mettono in luce degli atteggiamenti che potrebbero rafforzare la sensibilità a tali problematiche. Innanzitutto viene evidenziata la possibilità di creare delle norme specifiche che prevedano l'esclusione dagli appalti degli imprenditori che non rispettano le norme predette, e che a tali imprenditori sia riconosciuta una colpa grave nel loro operato. Inoltre è previsto che, tra le specifiche tecniche, si possano introdurre delle caratteristiche in linea con la salvaguardia dell'ambiente come la richiesta di fornitura di materiali con il marchio *eco-label*, oppure più in generale siano assegnati, attraverso la valutazione delle offerte, punteggi più alti per premiare quelle imprese che hanno adottato sistemi eco-ambientali.

Si precisa che tali procedure di selezione dei fornitori non debbano essere discriminatori per nessun operatore economico o meglio che vengano definiti dei parametri comuni in modo da rendere omogenea la disciplina per tutti gli stati.

Il connubio appalti-ambiente non è casuale; come si è rilevato, gli appalti pubblici sono in grado di interessare imponenti volumi d'affari e perciò introdurre criteri ambientali nei capitolati delle amministrazioni pubbliche significa rivoluzionare gran parte del sistema economico.

2.1.3 Il codice dei contratti pubblici: d.lgs. n. 163/2006 e i decreti correttivi.

Entro un decennio dalla pubblicazione del libro verde sugli appalti pubblici vengono approvate definitivamente la direttiva n. 17 (Commissione europea, 2004a) che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e la direttiva n. 18 (Commissione europea, 2004b) che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Le due direttive introducono importanti innovazioni e fanno cardine su principi che hanno ridisegnato la materia degli appalti ovvero il principio di trasparenza nella contrattazione e la libera concorrenza dei mercati. Ulteriore innovazione è l'introduzione della metodologia del "dialogo competitivo", anch'esso mezzo di comunicazione tra realtà pubblica e realtà privata, per aprire nuovi scenari di negoziazione che possono dare risvolti positivi in termini di risparmio di spesa delle amministrazioni.

Le direttive in esame compiono inoltre un'importante rivoluzione delle procedure di aggiudicazione introducendo procedure elettroniche per la gestione degli appalti. Il nuovo approccio alla tecnologia deve essere accompagnato da un impianto normativo nuovo, che tenga conto delle caratteristiche ed evoluzioni richieste dalla nuova metodologia.

È importante iniziare ad analizzare un dettato della direttiva n. 18 (Commissione europea, 2004b) che riporta un punto molto importante ai fini della garanzia della concorrenza e della parità di trattamento di tutti gli operatori economici: si tratta del divieto di frazionare gli importi delle gare d'appalto al fine di non raggiungere volontariamente le soglie di rilevanza comunitaria, e quindi eludere la disciplina del codice. Questa tecnica è ancora oggi molto utilizzata dalle amministrazioni che, invece di organizzare un solo appalto per l'importo realmente necessario, pianificano più

appalti con oggetti simili per raggirare gli obblighi imposti dal codice. Ovviamente questo modus operandi va a discapito della concorrenza e del rispetto delle procedure di aggiudicazione predisposte dalla Commissione europea.

Detto questo, si procede all'elencazione degli strumenti di aggiudicazione degli appalti pubblici introdotti dalla direttiva n. 18 (Commissione europea, 2004) e delle nuove tipologie di procedure inserite.

Le procedure previste sono riportate al capo quinto della direttiva in esame, e sono la procedura aperta, ristretta o negoziata, il dialogo competitivo, le aste elettroniche e i sistemi dinamici di acquisizione.

Una prima novità, come detto, è l'introduzione del dialogo competitivo. Le stazioni appaltanti possono ricorrere a questa procedura nel caso di appalti che abbiano una complessità tale che gli aspetti tecnici debbano essere discussi tra amministrazione aggiudicatrice e operatori economici per giungere alla soluzione più efficace. La condizione per il ricorso al dialogo competitivo è il delinearsi di appalti complessi e articolati nella loro esecuzione che non possano essere aggiudicati attraverso procedure aperte o ristrette.

Il dialogo competitivo si articola in tre fasi: la prima è la fase di pubblicazione del bando in cui l'appaltante riporta quali sono le sue esigenze e necessità, la seconda fase in cui si avvia il dialogo tra operatori economici e stazione appaltante e la terza fase in cui si aggiudica l'appalto. La fase innovativa è la seconda ovvero, una volta individuati gli operatori economici interessati, questi valutano con l'amministrazione quali possono essere le modalità di esecuzione dell'appalto proponendo soluzioni innovative alla sua realizzazione. La grande novità introdotta dalla Commissione europea sta in questo passaggio: non è più l'amministrazione che va a chiedere dettagliatamente cosa si aspetta dall'appalto ma è l'operatore economico che, sulla base delle proprie capacità e competenze, formula soluzioni innovative. Il dialogo è una forma molto avanzata che permette un'altissima resa in termini di efficienza poiché il rapporto che si instaura con gli operatori aiuta a focalizzare il problema e definirne delle soluzioni che da sola la stazione appaltante non avrebbe raggiunto.

Una norma di questo genere va a sfruttare le conoscenze delle imprese al fine di creare valore pubblico, e quindi a creare ricchezza al cittadino, è impensabile infatti che le amministrazioni pubbliche possano ambire a specializzarsi in ogni aspetto del loro

operato ed è giusto che si rifacciano a soggetti nel mercato che hanno già una profonda competenza nel settore in cui operano.

La Commissione è inoltre attenta alla salvaguardia delle competenze degli operatori infatti specifica che l'appaltante non può svelare ai candidati in gara per l'aggiudicazione dell'appalto le soluzioni che vengono delineate nel dialogo competitivo. Questo è essenziale per tutelare la posizione competitiva nel mercato di un operatore affinché le sue idee non siano copiate e questo crei uno svantaggio competitivo. Al termine del dialogo intercorso con i vari operatori l'amministrazione sceglie il vincitore attraverso il solo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Dopo aver analizzato il caso di appalti che hanno un elevato contenuto tecnico si passa ad appalti che hanno un'impostazione molto più semplice e standardizzata. È necessario per queste tipologie di aggiudicazione avere uno strumento che sia molto più veloce ed immediato, come l'accordo quadro. Attraverso l'accordo quadro un'amministrazione e un operatore economico definiscono i prezzi e talvolta anche i quantitativi che saranno oggetto d'acquisto durante un periodo di tempo, non maggiore dei quattro anni. Si tratta di acquisti ricorrenti e di importi esigui che hanno ad oggetto articoli standardizzati e che quindi non richiedono approfonditi esami di schede tecniche e delle relative prestazioni.

L'accordo quadro prevede una fase iniziale di scelta dell'operatore economico con cui definire tutte le condizioni di fornitura tipiche di un appalto e una seconda fase in cui si programmano i prezzi e le quantità previste d'acquisto. L'accordo che si può concludere con uno o con più operatori economici, ha il vantaggio di contenere i costi di gestione. Per una durata massima di quattro anni, infatti, ci si assicura la possibilità di acquistare prodotti a un prezzo già negoziato in ambito competitivo senza dover ripetere più volte le procedure della gara d'appalto che sono un dispendio di costi e di tempi nella preparazione delle stesse.

Si ritiene importante citare in questa sede le centrali di committenza, poiché nella successiva trattazione del fenomeno dell'*e-procurement* ricoprono un ruolo di estrema importanza. Le centrali di committenza, a cui gli Stati membri possono far riferimento per i loro acquisti, sono delle amministrazioni che indicono degli appalti di lavori, beni e servizi di cui possono beneficiare altre amministrazioni. Si tratta di uno strumento

molto interessante perché la centrale di committenza da un punto di vista amministrativo può specializzarsi nella stesura di appalti definendo dei modelli standard e prevedendo delle casistiche standard di applicazione. Dal punto di vista economico invece, prendendo ad esempio le forniture, la centrale di committenza, accorpando grandi quantitativi di materiale, è in grado di definire prezzi più competitivi rispetto ai prezzi che verrebbero offerti ad un'amministrazione che va ad acquistare articoli strettamente legati al suo fabbisogno.

Come si è anticipato, l'evoluzione delle centrali di committenza prevede la creazione di mercati elettronici indipendenti in cui le amministrazioni possono acquistare i prodotti in modo immediato senza dover attendere i lunghi tempi della gara d'appalto.

Continuando nell'elencazione delle procedure di aggiudicazione d'appalto, si citano le aste elettroniche che sono un mezzo attraverso cui gli operatori economici contrattano i prezzi offerti, sempre a ribasso attraverso piattaforme informatiche accessibili a tutti i fornitori. Gli operatori possono rilanciare i prezzi cercando di prevalere sui concorrenti semplicemente registrandosi al portale costruito per l'asta.

L'asta elettronica, che funziona in modo analogo ad una vera e propria asta, permette una tempestiva trattativa dei prezzi, e perciò garantisce una fornitura al minor costo possibile; per non dar adito a comportamenti discriminatori o talvolta illeciti, la stazione appaltante deve definire nel bando tutte le modalità di aggiudicazione così che le regole siano le stesse per tutti gli operatori.

Ultima procedura analizzata è il sistema dinamico di acquisizione. Si tratta di una procedura totalmente elettronica a cui si fa riferimento per acquisti ricorrenti; per lo più ci si rifà a questo tipo di procedura quando gli articoli che sono oggetto d'acquisto sono facilmente reperibili sul mercato e non sussistono particolarità costruttive in merito alle caratteristiche tecniche della merce. Attraverso il sistema dinamico, che ha un limite temporale prefissato, gli operatori economici possono in ogni momento fare un'offerta se gli stessi possiedono i requisiti definiti nel bando di gara.

Come è evidente, le novità introdotte percorrono da una parte la via della razionalizzazione della spesa e la diminuzione dei costi di gestione e dall'altra parte l'intenzione di creare strumenti che sostengano l'utilizzo della tecnologia negli acquisti pubblici.

Fatta un'analisi della direttiva n. 18 (Commissione europea, 2004b) nei sue elementi maggiormente innovativi riguardante la materia degli approvvigionamenti, si può ora passare al recepimento della norma da parte dello Stato italiano. Il termine entro cui gli Stati membri dovevano recepire i dettati della direttiva era stabilito dall'art. 80 al 31 gennaio 2006.

In Italia, come si è detto, era usuale non rispettare le tempistiche dell'allineamento tra normativa nazionale e comunitaria. L'Italia, per allinearsi alle disposizioni, dovette emanare la legge delega n. 62/2005 con la quale, all'articolo 25, si attribuiva la delega al Governo di provvedere al recepimento in un unico testo, delle direttive comunitarie.

Questo processo di delegazione al governo ha dato adito a critiche nel mondo legislativo poiché il Governo, secondo alcuni, avrebbe "allargato" i limiti della delega legiferando un vero e proprio testo unico degli appalti più che un "unico testo normativo". Il Consiglio di Stato ha comunque avvallato l'operato del governo e il 12 Aprile 2006 viene emanato il "codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" entrato in vigore il successivo primo luglio 2006.

Il codice, così definito nel prosieguo, ha un ambito di applicazione molto ampio poiché non disciplina la sola fase della gara d'appalto ma dà indicazioni riguardo tutte le fasi preparatorie d'appalto e le successive di esecuzione. Il codice diventa la guida da cui estrarre qualsiasi informazione riguardante l'acquisto di beni e servizi e lavori da parte del sistema pubblico. Diventa altresì riferimento dei cosiddetti settori esclusi come da direttiva n. 17 (Commissione europea, 2004) ovvero del settore della distribuzione dell'acqua, di energia, trasporto e servizi postali.

Per la prima volta dall'unione d'Italia si ha un unico impianto normativo sugli appalti e su tutte le tipologie di acquisto della pubblica amministrazione.

Il d.lgs. n. 163/2006 non è però l'unico decreto che ha sancito la creazione del codice, come era stato predetto dal libro verde del 1996, uno dei problemi comuni nell'area europea era il ritardo degli stati membri nel recepimento delle direttive a carattere comunitario. Molto spesso le scadenze venivano disattese. Al capitolo terzo del libro verde si definiva la direttiva come lo "strumento principe" per assolvere agli obiettivi volti al miglioramento dell'efficienza economica e al corretto funzionamento del mercato interno europeo. Il mancato recepimento di una direttiva da parte di uno stato

membro, può provocare un effetto negativo sui cittadini e sulle imprese. Nel settore degli appalti pubblici una possibile conseguenza potrebbe essere un danno causato da un credito venuto meno da parte di un'impresa. Una situazione spesso ricorrente e che genera pari effetti negativi ad una direttiva non recepita, è un recepimento inesatto o incompleto. Una casistica di questo tipo può provocare delle sovrapposizioni tra legislazione comunitaria e nazionale, provocando una cattiva interpretazione della direttiva e formulando quindi norme non conformi agli obiettivi. La Commissione europea ha tuttavia impostato degli strumenti di controllo attraverso cui monitorare l'avanzamento delle procedure di recepimento delle direttive per individuare i casi in cui gli Stati non rispettino le indicazioni comunitarie.

Il codice italiano riportava errori strutturali e di trascrittura delle norme pertanto per allineare la disciplina alla normativa comunitaria sono stati necessari dei decreti che andassero a modificare la prima versione del codice, ovvero il d.lgs. 163/2006.

La possibilità di modificazioni successive del codice era stata prevista dall'art. 25 della legge delega che prevedeva, qualora fosse necessaria, l'emissione di uno o più decreti legislativi volti a recepire le due direttive (n.17 e n.18). E infatti furono emanati ulteriori tre decreti correttivi: d.lgs. n. 6/2006, d.lgs. n. 113/2007 e d.lgs. n. 152/2008.

I tre decreti correttivi riportano delle modifiche tecniche di integrazione o sostituzione di più parti del codice e garantiscono il mantenimento della concorrenza nel mercato e la tutela del mercato unico.

In questo elaborato non si vuole creare un'elencazione delle innumerevoli modifiche avvenute con i tre decreti citati, si vuole però soffermare l'attenzione sul terzo decreto correttivo e soprattutto sulla causa scatenante della sua emanazione.

L'Europa aveva avviato, con la decisione del 31 gennaio 2008, una procedura d'infrazione verso l'Italia per "incompleta trasposizione del codice degli appalti". Al fine di non essere sottoposti a condanna, il governo italiano emana il decreto legislativo 152/2008, con il quale provvede a definire tutte le eventuali casistiche lasciate sospese con i primi due decreti correttivi. Gli scopi ancora una volta dichiarati attraverso la lettera di infrazione, dovevano essere la salvaguardia della concorrenza tra gli operatori economici e la capacità di snellire le procedure da parte dei paesi membri rendendo chiare e semplici le discipline dell'appalto di beni, servizi e lavori.

L'attuale codice è ancora oggetto di modificazioni e aggiornamenti come accade per altri codici. Come si è visto la disciplina degli appalti è stata sempre sotto il riflettore a causa di atti di corruzione e comportamenti fraudolenti. Gli interessi in gioco sono molti perché opere e approvvigionamenti pubblici muovono importi molto alti che portano molti attori economici a ricorrere ad imbrogli per aggiudicarsi appalti.
La normativa comunitaria ha focalizzato questo problema e ha predisposto una serie di soluzioni che possono garantire la riuscita dell'obiettivo, in primis il principio di trasparenza e parità, che se perseguiti possono mirare al mantenimento del mercato unico e al mantenimento della concorrenza.

2.2 I piani di *spending review*

Dopo aver ripercorso le tappe che hanno portato all'emanazione del codice dei contratti pubblici in Italia, è necessario fare riferimento all'importanza che ha avuto nella gestione degli approvvigionamenti pubblici l'introduzione nella normativa dei piani di *spending review*.
Questo passaggio è importante perché nella definizione delle metodologie innovative introdotte nel *public procurement,* verranno riportati molti passaggi che hanno preso spunto da questo tipo di politica.
Si intende fare una piccola analisi su come è nata la necessità di utilizzare questo strumento ma soprattutto da cosa è influenzato e quali sono le sue determinanti.
I piani di *spending review* sono utilizzati in molti stati anche a livello internazionale, e perciò sono stati oggetto di molteplici classificazioni e studi.

2.2.1 Definizione di *spending review*

Nell'ultimo ventennio le preoccupazioni dei governi dei Paesi appartenenti all'Ocse (*Organisation for economic co-operation and development*) sono state concentrate principalmente sull'obiettivo della diminuzione dei debiti pubblici e dei disavanzi risultanti dai bilanci statali. A questa complicata situazione di rientro dei conti, si è

aggiunta la crisi economica che dalla fine del 2008 ha inasprito le possibilità di spesa da parte dei governi e soprattutto da parte dei cittadini.

Il primo approccio introdotto dai governi per risanare la finanza pubblica è stato un aumento delle entrate agendo in modo predominante sull'aumento della tassazione. Una politica di questo tipo, rispetto ad una politica di diminuzione della spesa, era considerata uno strumento rapido e di facile applicazione per ottenere nuove risorse.

L'esperimento non aveva dato i frutti sperati poiché i disavanzi di bilancio non erano rientrati e a causa della forte tassazione e dell'aumento dei prezzi di mercato la crisi continuava a colpire il reddito dei cittadini. Il risultato di questa politica è stato quindi un brusco rallentamento dei consumi causando un blocco nella crescita e nello sviluppo dell'economia.

A questo punto i governi hanno attivato altre politiche e nello specifico hanno focalizzato la loro attenzione sulle aree caratterizzate da inefficienze e sprechi. I nuovi obiettivi proposti erano il contenimento dei costi, l'innovazione del settore degli acquisti pubblici e la lotta contro la corruzione che da sempre è fonte di perdite di valore pubblico a danno principalmente del cittadino.

Lo strumento adottato da molti Paesi è stato la *spending review*. La *spending review* ha l'obiettivo di migliorare la distribuzione delle risorse e le performance della pubblica amministrazione agendo sull'economicità, sulla qualità e l'efficienza dei servizi offerti ai cittadini. In altre parole un piano di revisione di spesa che va a considerate l'*outcome* ovvero analizza il rapporto tra le risorse impiegate e il livello di soddisfazione del bisogno della collettività che ha scaturito tutto il processo di spesa. I piani di *spending review* compiono dei veri e propri stravolgimenti rimuovendo delle risorse in alcuni settori per destinarle ad altri a seconda dell'importanza che ciascun programma ricopre.

I piani di *spending review* si differenziano da altri tipi di sistemi di controllo di spesa per tre caratteristiche fondamentali (Oecd, 2011). La prima caratteristica, come accennato, è che la *spending review* non si limita ad analizzare l'efficacia e l'efficienza nell'uso delle risorse assegnate ad un programma ma valuta l'*outcome* ovvero la soddisfazione del bisogno del cittadino in relazione alle risorse impiegate. La seconda caratteristica riguarda la responsabilità delle procedure del piano di *spending review* che ricadono sul ministero delle finanze sia sul primo ministro del Paese. La terza

caratteristica è che il passo successivo della *spending review* è la sua legittimazione nel budget.

L'Oecd (2011) negli ultimi anni ha studiato come la *spending review* si sta evolvendo e come può adattarsi a problematiche diverse, individuandone due tipologie che differenziano l'una dall'altra per l'ambito di applicazione. La prima tipologia, nominata *functional review,* opera delle revisioni di spesa sui processi e sul settore del personale analizzando come i servizi offerti ai cittadini possano essere mantenuti con un minor utilizzo di risorse. Pertanto i programmi intrapresi rimangono i medesimi ma vengono resi più efficienti diminuendone il costo. Un esempio applicativo arriva dalla Finlandia che nel 2004, al fine di raggiungere la massima efficienza nel settore pubblico, ha introdotto il "*productivity programme"*. Questo programma prevedeva interventi mirati a migliorare la struttura degli apparati amministrativi centrali e rafforzare la validità delle procedure del governo anche diminuendo il personale, sono state abbandonate voci di spesa inefficienti e sono state impiegate in programmi a sostegno della collettività. Il programma è stato confermato anche per il decennio 2005-2015 poiché ha avuto ripercussioni positive e ha cambiato il modo di pensare di ministri e dirigenti pubblici.

L'altra tipologia di *spending review*, la *strategic review,* invece non studia soltanto come un programma possa essere gestito con il minor volume di risorse ma va ad analizzare anche quali sono i programmi che hanno priorità nella loro applicazione. Una volta identificate le priorità dei programmi in relazione alle necessità sentite dal Paese, la *strategic review* si occupa della distribuzione delle risorse.

Questo tipo di *spending review* è stato utilizzato in Canada dal 1994. Ciascun dipartimento del governo canadese era chiamato ad esaminare i propri programmi e le proprie attività identificandone i livelli di efficacia ed efficienza. Un organo decisorio aveva la funzione di verificare se il livello di risorse destinate ai vari programmi si allineava alla sua reale priorità. Questa tipologia di *spending review* è più adatta in ambienti di forte cambiamento poiché è in grado di analizzare la situazione del Paese e rimodulare i programmi attuati, a seconda delle necessità.

2.2.2. La revisione della spesa pubblica*:* approccio italiano

Il Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la Commissione tecnica per la finanza pubblica ha redatto nel 2007 il libro verde sulla spesa pubblica nel quale si compie uno studio sulla composizione della spesa italiana e sugli strumenti che la possono rendere più efficiente.

Il primo passo per analizzare la spesa pubblica di uno Stato consiste nell'individuare il modello di amministrazione adottato e valutare in seguito il volume di risorse impiegate e il livello di efficienza. Un Paese che offre una quantità maggiore di servizi alla collettività dovrebbe registrare un livello di spesa più alto di un Paese che ne garantisce meno; se accade il contrario significa che c'è un dispendio di risorse nell'amministrazione e ci sono delle forti aree di inefficienza. Si dimostrerà che è ciò che è accaduto nel caso italiano. Alcuni economisti, negli anni, hanno individuato diversi modelli di Stato. Il modello del liberista Adam Smith prevede che uno Stato debba concentrare la sua attività su tre funzioni: protezione dei cittadini, garanzia della giustizia e altri interventi che mirano all'interesse della collettività e non del singolo (ad esempio la costruzione di infrastrutture). Fermo restando questa elencazione, lo Stato può decidere di assumere due tipi di atteggiamento: o un coinvolgimento "minimale" o "garantista". Nel primo caso lo Stato offre ai cittadini un insieme ben determinato ed essenziale di beni e servizi valutando qualsiasi altro intervento negativamente in termini economici poiché è considerato un esborso ingiustificato di risorse. Nel secondo caso lo Stato garantisce un maggior numero di servizi al cittadino ponendosi nella condizione di impiegare maggiori risorse per fornire un maggior numero d'interventi a sostegno della collettività.

Altro studio sulle funzioni dello Stato è condotto da Richard Musgrave (1959) che con una sua pubblicazione dà una diversa rappresentazione dell'attività dello Stato individuando tre principali obiettivi che sono: la stabilizzazione del mercato economico, la redistribuzione della ricchezza e la riallocazione delle risorse. Nel mondo occidentale si è affermata in modo rilevante quest'ultima funzione accentuando la nascita dello Stato sociale portando quindi incrementi di spesa da destinare alla sanità di massa, alla previdenza sociale, all'istruzione e tutto ciò che comporta una forma di

assistenzialismo. La tendenza della spesa segue il modello che si decide di adottare e i cittadini sono consapevoli che a maggior quantità di servizi offerti corrisponde maggior tassazione. In tal modo accettano il sacrificio della tassazione, consci di aver un ritorno in termini di assistenza. Le scelte dei vertici però non sono state sempre accettate dai cittadini; si pensi che nella seconda metà del Novecento l'elettorato ha iniziato a rifiutare la politica dell'assistenzialismo affermando che il sacrificio affrontato per sostenere il peso della tassazione era divenuto di gran lunga superiore rispetto al beneficio ricevuto in termini di beni e servizi garantiti dalle amministrazioni. Con i primi dissensi sentiti dai cittadini contro un governo che autorizzava una spesa pubblica sempre crescente, la necessità di effettuare dei tagli ai costi e alle inefficienze era sempre più sentita. Le manovre di razionalizzazione della spesa erano di difficile applicazione e questa tesi è confermata se si analizzano i fattori scatenanti della spesa pubblica. Le componenti della spesa pubblica individuate dalla Commissione europea sono quattro. La prima discende da una teoria della legge di Wagner e sostiene che all'aumentare del reddito pro-capite vi sia un aumento della spesa pubblica perché più il reddito di un cittadino aumenta più la posizione agiata lo spinge a chiedere beni e servizi alle istituzioni per migliorare la propria posizione sociale (è il caso, ad esempio, dell'aumento della domanda di istruzione sentita tra gli anni Settanta e Ottanta).

La seconda osservazione indica che il livello di spesa pubblica cresce in archi temporali dove, per una molteplicità di cause, vi è una condizione economica sfavorevole e, dopo il superamento dell'evento che ne ha scatenato l'aumento, la spesa tende a stazionarsi sui livelli più alti anziché diminuire. Lo Stato pertanto per affrontare guerre, calamità naturali, crisi petrolifere o fallimenti bancari deve correggere gli squilibri creati nel mercato per tutelare i diritti dei cittadini immettendo risorse. Nel 2013 ad esempio, a causa della crisi economica e del fallimento di moltissime imprese, il governo ha dovuto istituire un fondo per garantire sussidi a chi ha perso il posto di lavoro, attraverso cassa integrazione o indennità di mobilità, oppure ha avviato politiche di detassazione a chi assume giovani lavoratori per diminuire la disoccupazione giovanile.

La terza determinante è chiamata dalla Commissione "effetto prezzo". La spesa pubblica subisce oscillazioni non solo in relazione alle quantità di beni e servizi richiesti ma anche in base alla variazione del prezzo. È noto che il settore pubblico sostiene prezzi solitamente più alti del settore privato e perciò ha una redditività più bassa

rispetto alle realtà private; questa determinante colpisce la spesa pubblica negativamente provocando il suo innalzamento senza un corrispettivo aumento delle quantità acquistate. Ultimo fattore è l'influenza politica nei programmi di spesa. La composizione della spesa può cambiare, anche significativamente, ogni qualvolta si venga a formare un governo diverso. Ogni forza politica eletta dai cittadini deve poter attuare i programmi promessi in campagna elettorale quindi ogni cambiamento dello scenario politico si riflette in una modulazione diversa dei programmi da seguire.

Fatte tutte le premesse sul significato e sulla funzione che ricopre un piano di *spending review,* si vuole ora analizzare qual è stato il suo percorso nell'assetto legislativo italiano. Il concetto di *spending review* appare per la prima volta nell'ordinamento italiano con la legge finanziaria del 2007, legge n. 296/2006. Al primo articolo della finanziaria, al comma 480, si scrive che il Ministero dell'economia, con l'ausilio di apposita Commissione "*promuove un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali… individuando le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate, sul piano della qualità e dell'economicità".*

L'obiettivo è la modifica del processo di allocazione delle risorse abbandonando l'inefficiente approccio incrementale. Una riallocazione delle risorse basate sulla spesa storica porta alla ripetizione di errori e vengono quindi legittimati i casi di inefficienza poiché a qualsiasi programma, indipendentemente dalla sua capacità di raggiungere gli obiettivi, vengono date risorse in misura sempre maggiore. L'obiettivo da raggiungere è l'introduzione della ripartizione delle risorse analizzando la qualità dei programmi e l'efficienza delle politiche a cui le risorse sono distribuite.

La prova dell'introduzione della *spending* review, avviata con la legge n. 296/2006, è confermata con la legge finanziaria del 2008, legge n. 244/2007. Da questo momento viene considerata come lo strumento di programmazione delle finanze pubbliche che fa da supporto alla definizione delle priorità dei programmi su cui investire e alla designazione del livello di risorse da consegnare a ciascun compartimento, ma soprattutto riesce ad analizzare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti alla collettività.

Con la legge n. 196/2009 sono istituiti, a sostegno dell'analisi e della razionalizzazione della spesa, i "nuclei di analisi e valutazione della spesa" che, in collaborazione col Ministero dell'economia e delle finanze, hanno l'onere di individuare gli elementi che

intralciano l'efficienza della spesa pubblica. Questo nuovo organo[5]è molto importante e riveste un ruolo strategico poiché ha il compito di avviare la procedura di revisione di spesa nelle aree soggette a revisione.

Prima dell'adozione completa dei piani di revisione di spesa, con i decreti legge n. 52/2012 e 95/2012, viene pubblicato un documento molto importante, che prende il nome del suo autore, Piero Giarda, ministro dei rapporti con il Parlamento nella legislatura Monti. Il rapporto analizza ogni settore della realtà pubblica e ne individua le criticità da una parte e le politiche che dovrebbero essere intraprese dall'altra. Più nello specifico nella parte iniziale del rapporto individua le aree da sottoporre a revisione, le procedure da avviare e il contesto finanziario su cui si va ad agire, nella seconda parte invece riporta le attività già intraprese che saranno il punto di partenza dei due decreti di *spending review* adottati nel 2012.

Le problematiche indicate e discusse nel rapporto Giarda sono:

1. la struttura della spesa pubblica e il suo livello anomalo;
2. l'eccessivo costo della produzione di beni e servizi pubblici;
3. l'inefficienza delle procedure di produzione, di acquisto e dei trasferimenti pubblici;
4. l'incapacità di modificare efficacemente il mix della spesa pubblica;
5. lo squilibrio tra entrate e uscite negli enti locali;
6. le strutture territoriali di produzione di servizi pubblici.

[5] Il nucleo di analisi e valutazione della spesa è formato da cinque dirigenti con differenti specializzazioni: uno competente in materia di contabilità e bilancio finanziario, uno con competenze informatiche e i rimanenti esperti nella gestione della spesa pubblica

Tabella 2: Struttura della spesa pubblica italiana nel 2010.

Categoria di spesa	**Importo (Mld. Euro)**	**Percentuale (%)**
Consumi pubblici netti	327,7	45,3
Trasferimenti famiglie e istituti sociali	71,2	9,8
Trasferimenti produzione e imprese	18,6	2,6
Altre spese	14,8	2,0
Pensioni	237	32,8
Tot. Spesa corrente	**669,2**	**92,5**
Spese investimenti diretti	32,1	4,4
Contributi a famiglie e imprese	22,0	3,0
Tot. Spesa capitale	**54,1**	**7,5**
Tot. Spesa al netto di interessi	**723,3**	**100**
Interessi	70,2	

Fonte: Giarda, 2012

Il primo punto discusso evidenzia che la struttura della spesa pubblica italiana (Tabella 2) presenta profonde anomalie rispetto ad altri paesi appartenenti all'Ocse. Analizzando i dati della spesa pubblica del 2010 risulta che la spesa destinata alla fornitura di servizi pubblici e la spesa destinata alla tutela dei cittadini e delle imprese in difficoltà era di gran lunga inferiore rispetto ad altri Paesi appartenenti all'Unione Europea. Si contrapponeva un altissimo livello di spesa destinata al pagamento di interessi passivi e al sistema pensionistico. La spesa dedicata alle pensioni rappresentava il 32,8% del totale della spesa corrente; posizionandosi come la seconda tipologia di spesa più consistente. La spesa per gli interessi passivi invece si era attestata intorno ai 70 miliardi di euro. La problematica del debito pubblico non è ancora risolta, nel 2012 si è registrato un debito pari al 127% del PIL, valore superiore ad altri Stati europei (ad esempio il debito del Regno Unito è stato dell'89% del PIL). Il secondo punto del rapporto critica il costo eccessivo dei servizi pubblici paragonandoli al costo che si affronterebbe se lo stesso servizio fosse gestito dalle realtà private. Il differenziale di costo tra un bene pubblico e un bene privato si aggira intorno al 28,8% e nel rapporto si calcola che, se i prezzi del settore pubblico avessero seguito le percentuali di rialzo del settore privato, nel 2010 si sarebbero risparmiati 73 miliardi di spesa. Le manovre applicabili nel breve periodo per diminuire questo squilibrio sono limitate fatta

eccezione per l'introduzione dell'"agenda digitale" che comprende un progetto di informatizzazione delle procedure burocratiche nella quale rientra anche l'*e-procurement*, di cui si parlerà nel terzo capitolo. Questa politica è poco onerosa perché richiede solo un investimento in ambito informatico per potenziare i software delle amministrazioni in modo che sostengano la trasmissione di dati, e una campagna di formazione del personale che è già inserito negli uffici statali.

Il terzo punto analizza l'inefficienza della gestione delle procedure di produzione, degli acquisti e dei trasferimenti della pubblica amministrazione, aree in cui sono state registrate delle inefficienze che hanno rallentato e appesantito con costi inutili l'attività pubblica. Giarda afferma che una delle cause dell'inefficienza è la "carenza di capacità gestionale" delle amministrazione pubbliche in materia di organizzazione del lavoro e delle politiche retributive. A questa si accoda l'arretratezza dei processi di acquisto che in decenni di mal governo ha provocato difformità di prezzo sul territorio, motivo per cui i decreti legge di *spending review* adottati hanno obbligato il ricorso a Consip per acquisti di beni e servizi. Giarda analizza criticamente anche la materia dei trasferimenti pubblici evidenziando come siano da rivedere i criteri di distribuzione poiché, secondo le stime del governo, ci sono soggetti che acquisiscono dallo Stato delle risorse ingiustamente privando altri soggetti più bisognosi dello stesso trattamento.

Gli argomenti affrontati dal quarto al sesto punto esulano dalla materia della gestione degli approvvigionamenti ma si ritiene che, per comprendere l'entità della riforma attuata, debbano essere presentate tutte le aree critiche oggetto d'intervento. E quindi il quarto punto si focalizza sulla composizione del mix della spesa pubblica. La tendenza che si osserva negli ultimi vent'anni è una crescita della spesa destinata alla sanità e alla protezione sociale affiancata da una decrescita dell'istruzione e delle risorse destinate alla sicurezza e all'ordine pubblico. Un mix di spesa così composto da una parte viene giustificato dall'aumento delle persone anziane rispetto ai giovani, e dall'altra dalla mancanza di attori che giustifichino la necessità di investire nel settore dell'istruzione. Giarda scrive che, ad esempio, il settore della sanità ha ricevuto risorse in modo sempre più crescente perché è appoggiato dagli interessi delle case farmaceutiche e delle aziende che lavorano nell'ambito della ricerca tecnologica sanitaria. Questi attori generano una pressione a livello politico e il risultato è l'investimento di risorse statali nelle loro aziende. Lo stesso non avviene per l'istruzione che negli ultimi vent'anni è

stata oggetto di politiche tra loro molto diverse a causa dei governi che si sono susseguiti. L'interesse verso l'istruzione è scemato perché l'attenzione di volta in volta si è sempre incentrata su altre problematiche ritenute più urgenti.

Gli ultimi punti del documento affrontano il tema della gestione di spesa, della produzione di beni e servizi negli enti locali. La prima anomalia riscontrata negli enti locali italiani è lo squilibrio tra entrate e uscite proprie. Gli enti locali coprono con entrate proprie soltanto il 40% del totale delle spese. Le rimanenti sono coperte grazie alla compartecipazione al gettito dei tributi statali e con i trasferimenti dallo Stato. È accaduto inoltre che alcuni enti locali illegittimamente abbiano praticato livelli di spesa più alti rispetto alle spese accertate originando debiti "fuori bilancio". Per aggiustare queste situazioni sono state necessarie delle manovre e degli interventi straordinari che hanno gravato ulteriormente il bilancio dello Stato. La seconda anomalia è la notevole differenza dei costi che gli enti locali sostengono per uno stesso bene; un bene sanitario, ad esempio, può essere acquistato ad un dato prezzo da un'azienda sanitaria e ad un prezzo addirittura triplicato da un'altra. Queste differenze di prezzo si traducono in una spesa pro capite maggiore dove gli acquisti vengono effettuati ad un prezzo "gonfiato" rispetto al reale prezzo di mercato.

Una politica che potrebbe risolvere le inefficienze derivanti dagli enti locali è l'adozione dei *costi standard* a cui le regioni, province e comuni devono far riferimento per ogni articolo acquistato. Se i parametri di efficienza nella produzione di beni e servizi pubblici fosse rispettata da tutte le amministrazioni la spesa pro capite si assesterebbe entro un gap limitato.

Analizzate le caratteristiche della spesa pubblica italiana e le aree che hanno creato un eccessivo e inefficiente utilizzo di risorse, il rapporto individua le tre azioni prioritarie che sono introdotte dal decreto *spending review* denominandole le tre R: *reduce, reorganize* e *retrenching*. La prima azione è la riduzione delle inefficienze e l'eliminazione degli sprechi senza intaccare la qualità e la quantità del servizio pubblico. Le risorse recuperate da questa manovra possono essere impiegate in altri aree del settore pubblico e privato. I "tagli" previsti riguardano la quantità di forza lavoro, la quantità di beni e servizi impiegati nell'attività pubblica e la revisione delle sedi occupate dagli uffici pubblici. Tutte le risorse considerate superflue per l'espletamento dell'azione pubblica sono destinate ad essere riutilizzate in altri programmi o ad essere

eliminate. La seconda azione intrapresa è la riorganizzazione delle procedure. Come si è detto nell'elencazione degli argomenti affrontati dal rapporto Giarda, la gestione dei processi è vetusta e disallineata alle novità tecnologiche perché la pubblica amministrazione si è sempre resa ostile all'innovazione. L'obiettivo è rimodernare le procedure investendo nella tecnologia e nella formazione del personale. Si rende necessario partire dagli interventi che richiedono investimenti minimi per avviare politiche di breve periodo che contemplino manovre di contenimento e razionalizzazione della spesa. La terza azione consiste nella ridefinizione dei confini delle attività del settore pubblico ovvero analizzare se ha senso che il settore pubblico continui a produrre internamente determinate attività o se le debba interamente affidare al settore privato o se siano da valutare delle cooperazioni tra pubblico e privato. Queste politiche sono orientate al medio-lungo periodo perché oltre ad un'analisi di spesa, presuppongono una valutazione dei costi e benefici del cittadino che a fronte di un minor prelievo tributario, potrebbe vedersi decurtato di qualche servizio pubblico.

2.2.3 Le novità in materia di approvvigionamenti pubblici introdotte dai decreti *"Spending review"*

In questo sotto paragrafo si riportano le manovre adottate nella normativa degli approvvigionamenti pubblici con i decreti di *spending review*. Le innovazioni in materia di acquisti pubblici elettronici verranno solo accennati per poi essere ampiamente discussi nel capitolo seguente. I decreti che accolgono i principi della *spending review* sono due: il d.l. n. 52/2012, convertito con legge n. 94/2012, e il d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, denominati rispettivamente "*Spending review I"* e "*Spending review II"*.

I primi cambiamenti avvengono con l'adozione di due istituzioni, un Comitato e un Commissario, a cui i decreti assegnano la responsabilità di guidare e organizzare, a diversi livelli, l'attività di razionalizzazione avviata. Il primo decreto prevede, infatti, l'istituzione di un *Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica* che svolge un'attività di indirizzo e coordinamento in materia di revisione delle tipologie di spesa pubblica. I compiti affidati al neocostituito Comitato sono, tra gli altri,

l'ottimizzazione dei servizi pubblici e la diminuzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. Accanto al Comitato, il secondo articolo prevede l'introduzione della figura del *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi.* Il Commissario straordinario, seguendo le linee guida del Comitato, ha un potere più circoscritto ovvero definisce la quantità di risorse da destinare all'acquisto di beni e servizi e supervisione, monitora e coordina l'attività di approvvigionamento delle amministrazioni. Al Commissario è affidato anche il potere di attivare le centrali regionali di acquisto che sono amministrazioni che stipulano accordi quadro o convenzioni per conto anche di altre amministrazioni che si affidano a suddette centrali per rifornirsi dei beni o servizi necessari all'attività. Altra novità riportata nell'art. 7 del decreto è l'obbligo da parte delle amministrazioni di ricorrere al mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario[6]. Viene attribuito un ruolo molto importante alle convenzioni stipulate da Consip S.p.A che diventano il punto di riferimento degli acquisti di beni e servizi. Tutte le amministrazioni che intendono contrattare autonomamente l'acquisto di beni o servizi, entro i limiti indicati dalla normativa, devono infatti applicare al contratto dei parametri migliorativi di rapporto qualità-prezzo rispetto a quelli stipulati con le convenzioni a pena della nullità del contratto.

A distanza di un trimestre dal primo decreto, che è entrato in vigore nel mese di maggio, viene approvato il secondo decreto nel mese di luglio, d.l. n. 95/2012, contenente ulteriori cambiamenti anche nelle modalità di approvvigionamento. L'obiettivo del secondo decreto rimane il medesimo del primo, ovvero razionalizzare la spesa pubblica mantenendo però invariati i servizi ai cittadini. La prima disposizione interessa la sfera dei contratti stipulati con strumenti diversi da quelli messi a disposizione da Consip. Al fine di uniformare le condizioni contrattuali su tutto il territorio, e conseguentemente mantenere omogeneo il livello dei pezzi, per tutti i contratti citati sopra si prevede la nullità a meno che non siano contratti stipulati da un'altra centrale di committenza, dal mercato elettronico della pubblica amministrazione, o altro mercato elettronico costituito, o la cui definizione delle condizioni contrattuali applicate siano più

[6] Le soglie di rilievo comunitario in vigore dal 1 gennaio 2014 sono di 134.000 euro per appalti di forniture e servizi aggiudicati dalle amministrazioni centrali ovvero ministeri ed enti pubblici nazionali, e di 207.000 euro per le amministrazioni individuate nell'allegato IV del codice dei contratti pubblici.

favorevoli di quelle previste dalla convenzione Consip. Qualora non sussistano queste caratteristiche, i contratti costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. L'unica deroga possibile a quanto appena detto è la possibilità da parte delle amministrazioni di concludere dei contratti che abbiano motivazioni d'urgenza o che richiedano beni e servizi che non sono già oggetto di convenzione e quindi non siano presenti nel mercato elettronico. In questo caso possono essere stipulati contratti che però devono risolversi non appena termina la necessità che li ha determinati, oppure nel caso in cui sia stata costituita nel frattempo una convenzione. La norma ha carattere retroattivo infatti colpisce anche le forme di contrattazione precedenti al presente decreto, viene a questo scopo automaticamente inserita la clausola di recesso in tutti i contratti in corso. L'unica tutela che rimane in capo agli appaltatori per i contratti attivi è la garanzia da parte dell'amministrazione del pagamenti dei servizi resi e al pagamento di un decimo delle prestazioni non ancora dovute.

Il decreto individua un'altra causa di nullità dei contratti con pena di illecito disciplinare e sanzione amministrativa. La nuova disposizione è che sia obbligatorio il passaggio tramite Consip S.p.A. o altra centrale di committenza regionale per gli acquisti di otto categorie merceologiche che sono: l'energia elettrica, il gas, combustibili per riscaldamento, i carburanti rete e carburanti extra-rete, telefonia fissa e mobile. Una norma di questo tipo ha dato una forte spinta allo sviluppo delle procedure di *e-procurement* nella pubblica amministrazione di cui si tratteranno le peculiarità nel capitolo successivo. Consip diventa il metro di paragone di tutti i contratti della pubblica amministrazione, non solo per l'indicazione dei prezzi dei beni e dei servizi, ma anche per tutte le altre condizioni contrattuali.

Al secondo comma del primo articolo del d.l. n. 95/2012 l'attenzione viene concentrata sulle piccole e medie imprese; il legislatore sancisce che le gare d'appalto devono essere strutturate in modo tale che non escludano queste entità dalla partecipazione delle gare d'appalto. A questo fine viene dichiarato illegittimo il requisito di partecipazione basato sul fatturato aziendale che evidentemente penalizzerebbe le piccole e medie imprese rispetto alle grandi organizzazioni. Questa modifica, in accordo con quanto era stato previsto già nel 1996 nel libro verde degli appalti pubblici della Commissione europea, si allinea con gli obiettivi dell'Unione Europea e con la situazione di criticità economica

che ha colpito l'Italia nell'ultimo quinquennio. Le imprese italiane che hanno avviato una procedura di fallimento nei primi nove mesi del 2013 sono circa 8900. La volontà dichiarata del governo è sostenere questi istituti salvaguardandoli dal potere delle grandi imprese, poiché la chiusura delle piccole imprese, che rappresentano il 99,9% del totale delle imprese, causa una perdita influente di posti di lavoro.

Ripercorrendo ancora le manovre innovative inserite nel decreto, per quanto riguarda il funzionamento delle centrali di committenza e del mercato elettronico, al comma decimo si prevede l'obbligo di comunicazione al *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*, designato con il decreto *"Spending review I",* d.l. n. 52/2012, la stipulazione di nuovi contratti quadro o nuove convenzioni da parte delle centrali di committenza affinché il Commissario possa svolgere la funzione di monitoraggio e coordinamento. Al fine di rendere le procedure trasparenti, si dispone che tutte le convenzioni attive vengano inoltre inserite in un elenco istituito da Consip e che tale documento sia accessibile a qualsiasi operatore economico e qualsiasi amministrazione che voglia prenderne parte.

Ultima novità che sarà oggetto di studio del prossimo capitolo è contenuta nel comma 17 del primo articolo del decreto. Recita così: "*Il Ministero dell'economia e delle finanze per il tramite della Consip S.p.A. cura lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di e-procurement realizzato a supporto del Programma di razionalizzazione degli acquisti*….". L'*e-procurement*, che vede la sua iniziale affermazione dal 2000, diventa il punto di riferimento e passaggio obbligato per la gestione degli acquisti pubblici innovando dopo molti anni le procedure di approvvigionamento della pubblica amministrazione.

Capitolo III

L'*e-procurement* nelle amministrazioni pubbliche

L'*e-procurement,* che è stato definito al primo capitolo come un insieme di strumenti, procedure e operazioni on-line finalizzati all'acquisto di beni e servizi, è una realtà in uso da molti anni nelle realtà private. Gli obiettivi che possono essere perseguiti con l'introduzione di questo strumento sono la rapidità dei processi di approvvigionamento, l'immediatezza delle relazioni con i fornitori e i clienti e la standardizzazione delle procedure d'acquisto, tutto questo al fine di ottenere una diminuzione dei costi. Il risultato nel settore privato è stato complessivamente positivo poiché effettivamente sono stati raggiunti gli obiettivi di risparmio prefissati.

Dal 2000 l'*e-procurement* è entrato a far parte anche dei sistemi di approvvigionamento della pubblica amministrazione italiana e si è diffuso di pari passo con il programma di razionalizzazione della spesa pubblica adottata per diminuire l'incidenza dei costi nel bilancio dello Stato. L'evoluzione normativa intercorsa dalla legge finanziaria del 2000 fino ad oggi ha esteso gradualmente l'obbligo di utilizzare strumenti elettronici per gli acquisti di beni e servizi a tutte le amministrazioni centrali e periferiche, e gli altri organi di diritto pubblico. L'obiettivo del Ministero dell'economia e delle finanze è la totale conversione delle modalità d'acquisto tradizionali alle modalità telematiche. L'ultimo *step*, avvenuto con il decreto legge n. 95/2012, prevede l'allargamento di questo obbligo ad un numero ancora maggiore di amministrazioni.

I diversi strumenti d'acquisto telematico previsti dal codice dei contratti pubblici e dal d.p.r. n. 207/2010, ad es. convenzioni, aste telematiche o mercati elettronici, sono orchestrati da Consip Spa che è una società totalmente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze. I due principali compiti di Consip sono da una parte la razionalizzazione della spesa destinata a beni e servizi della pubblica amministrazione ottenuta aggregando la domanda di beni e servizi e facendo beneficiare di questo

vantaggio le amministrazioni del territorio italiano, e dall'altra la semplificazione e il miglioramento dei processi di approvvigionamento rendendoli più snelli e rapidi.
Nei prossimi paragrafi verranno presentate la disciplina normativa che ha portato all'introduzione dell'*e-procurement* in Italia, la storia e le attività di Consip. Inoltre saranno descritte le funzionalità dei due principali strumenti di acquisto telematico: le convenzioni attraverso i negozi elettronici e il Mepa (mercato elettronico della pubblica amministrazione).

3.1 Le norme dell'e-procurement

L'analisi delle norme che interessano la materia dell'*e-procurement* parte dalla "legge finanziaria del 2000", l. n. 488/1999, che ha riorganizzato le modalità di approvvigionamento della pubblica amministrazione. Questo testo non riporta un esplicito riferimento agli strumenti elettronici per l'acquisto di beni e servizi ma introduce il concetto molto importante di convenzione. Il legislatore dispone infatti all'art 26 comma 1, che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica stipuli delle convenzioni con imprese fornitrici individuate attraverso le procedure competitive in uso dalle amministrazioni pubbliche. Le imprese, dal canto loro, si impegnano, in seguito alla stipula delle suddette convenzioni, ad offrire beni e servizi allo stesso prezzo e alle medesime condizioni economiche per tutta la durata contrattuale fino ai quantitativi massimi stabiliti. Si ricorda che la legge finanziaria cui si sta facendo riferimento è antecedente all'introduzione del codice degli appalti pertanto il modello degli acquisti online è in fase di formazione, e quindi non ancora strutturato. Grazie alla legge finanziaria del 2000, la convenzione diventava l'unico strumento che le amministrazioni centrali e locali possono utilizzare per approvvigionarsi. È tuttavia prevista una deroga: se l'amministrazione non aderisce alle convenzioni già stipulate, deve comunque rispettare i "*parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento",* come è recitato all'art. 26 comma 3. La convenzione ha quindi carattere orientativo su qualsiasi procedura di acquisto avviata.
Le convenzioni, che sono una tipologia di accordo quadro, sono stipulate tra amministrazioni pubbliche e imprese fornitrici ed hanno ad oggetto categorie

merceologiche standardizzate. La standardizzazione dei beni e servizi oggetto di accordo è una condizione necessaria perché, dovendo soddisfare i bisogni di una pluralità di soggetti, è opportuno scegliere articoli che siano di uso comune e che non abbiano specifiche tecniche particolari cosicché soddisfino esigenze e necessità di tutte le amministrazioni. Attraverso una convenzione, un'impresa fornitrice s'impegna a mantenere le medesime condizioni contrattuali, prezzo e qualità del prodotto per tutta la durata della stessa, che in ogni caso non può superare un periodo di quattro anni.

Parallelamente alla pubblicazione della legge 488/1999, con decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 24 febbraio 2000 viene individuato in Consip spa l'organo a cui affidare l'onere di stipulare le convenzioni suddette. Il decreto elenca le sette attività che devono essere competenza della società:

1. assistenza alle amministrazioni centrali e locali nell'individuazione e monitoraggio dei fabbisogni interni di beni e servizi;
2. stipula di convenzioni e accordi quadro, di durata non superiore ai quattro anni, prevedendo una serie di condizioni economiche fisse per tutta la durata del rapporto, prezzo invariato, e volumi d'acquisto prestabiliti per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche;
3. messa a disposizione delle amministrazioni di strumenti di controllo e monitoraggio dei consumi, e conseguentemente della spesa, per permettere un'analisi *ex ante* ed *ex post* dei dati concernenti gli acquisti, utilizzando le nuove tecnologie disponibili;
4. comunicazione alle amministrazioni delle convenzioni stipulate e delle relative condizioni economiche, nonché la loro conclusione o qualsiasi altra variazione;
5. creazione di un regolamento per l'adesione da parte delle amministrazioni alle convenzioni e accordi stipulati ai sensi dall'art. 26 della legge finanziaria 2000;
6. supporto alle amministrazioni per qualsiasi richiesta che sia inerente all'attività di Consip;
7. pubblicazione telematica di un bollettino sull'avanzamento delle attività svolte da Consip , visibile a tutte le amministrazioni.

Da una parte quindi a Consip vengono affidate tutte le attività di gestione degli approvvigionamenti per attuare migliorie e rendere i procedimenti più efficienti, dall'altra le amministrazioni sono sollecitate a partecipare al programma di

razionalizzazione degli acquisti aderendo alle convenzioni stipulate da Consip per aumentare l'efficienza dell'uso di risorse.

Il quadro di riforma è integrato con la legge finanziaria del 2001, l. n. 388/2000, che sancisce l'introduzione del sistema elettronico per l'approvvigionamento di beni e servizi nella pubblica amministrazione, ovvero l'*e-procurement.* I punti della legge recanti elementi di novità sono l'art. 58 e l'art 59. Il legislatore, con l'art. 58, chiarisce che Consip può stipulare convenzioni, oltre che a favore delle amministrazioni centrali anche per tutti gli altri enti[7] elencati nell'art. 1 del d.lgs. 29/1993 e, sempre nel primo comma, conferma quanto è riportato nell'art. 26 della legge 488/1999 ovvero le convenzioni continuano ad essere stipulate da Consip per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Al terzo comma, e seguenti, si aggiungono due ulteriori elementi innovativi che il legislatore affida alla disciplina regolamentare: il primo consiste nell'operare una standardizzazione dei beni e servizi acquisiti dalle amministrazioni per agevolare la stipulazione di convenzioni suddivise per tipologia e il secondo consiste nell'introduzione di strumenti elettronici nella gestione degli acquisti. All'art. 59 il legislatore demanda al Ministero del tesoro l'impegno di promuovere aggregazioni tra enti per ottenere delle condizioni di fornitura migliori rispetto all'acquisto indipendente. Accorpando i quantitativi di acquisto di più amministrazioni si ottiene un abbattimento del prezzo unitario d'acquisto e un risparmio di tempo nella preparazione della modulistica che precede la selezione dei fornitori e la scelta del miglior concorrente. Di fatto questo articolo anticipa l'introduzione di quelle che saranno chiamate "centrali di committenza" previste nell'art. 33 del codice dei contratti che verrà emanato qualche anno più tardi con d.lgs. 163/2006. Le aggregazioni di enti daranno vita al "sistema a rete" che sarà coordinato ancora una volta da Consip.

---

[7] Art. 1 comma 2 del d.lgs. 29/1993:"*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale."*

Continuando l'analisi dell'art 59 della legge finanziaria per l'anno 2001, viene disposto che le regioni, le aziende sanitarie ed ospedaliere, gli enti locali e le università che non partecipano alle convenzioni in essere, debbano comunque seguire le disposizioni dell'art. 26 della legge 488/1999 e quindi sono obbligate a giustificare i casi in cui sottoscrivano dei contratti di fornitura di beni o servizi a condizioni e prezzi meno vantaggiosi rispetto alle convenzioni attive.

I risultati analizzati dopo l'introduzione della finanziaria del 2001 sono molto positivi tant'è che le normative future si concentreranno sempre di più sulla digitalizzazione degli acquisti e daranno a Consip spa sempre maggior importanza tanto da diventare il centro di tutta l'attività di approvvigionamento telematico (Olivieri, 2005).

Il perfezionamento degli strumenti di *e-procurement* avviene gradualmente attraverso lo strumento della legge finanziaria che di anno in anno prevede delle lievi modifiche al funzionamento degli approvvigionamenti e al comportamento delle amministrazioni (Tabella 3). Nella tabella si riportano le disposizioni inerenti alla materia degli approvvigionamenti pubblici contenute nelle leggi finanziarie. Esiste una linea guida tra tutte le disposizioni elencate nelle varie finanziarie ovvero la graduale informatizzazione delle procedure d'acquisto e il ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip al fine di rendere omogeneo il processo d'acquisto in tutte le amministrazioni pubbliche ma soprattutto rendere omogeneo in tutto il territorio il prezzo d'acquisto di beni e servizi pubblici simili. Le modifiche più rilevanti sono introdotte dalla "legge finanziaria del 2007". Non è un caso che siano riportate proprio in questa finanziaria, si ricorda che il 2006 è l'anno di emanazione del codice degli appalti pubblici.

Tabella 3: Le leggi finanziarie che introducono modifiche nel sistema di *e-procurement*

Riferimento normativo	**Modifiche introdotte nel sistema di *e-procurement***
Legge finanziaria 2004 (l. n. 350/2003)	- Consip può fornire supporto e consulenza alle amministrazioni su specifica richiesta.
Legge finanziaria 2006 (l. n. 266/2005)	- Le amministrazioni centrali, per motivi inerenti al patto di stabilità, utilizzano in modo ridotto i parametri di prezzo/qualità Consip.
Legge finanziaria 2007 (l. n. 296/2006)	- Le amministrazioni centrali e periferiche sono obbligate ad approvvigionamento tramite convenzione; - l'obbligo di ricorso al MEPA; - le regioni possono formare una centrale di committenza; - Consip Spa e le centrali regionali diventano un sistema a rete.
Legge finanziaria 2008 (l. n. 244/2007)	- Le amministrazioni obbligate all'invio di prospetti con dati e previsioni annuali dei fabbisogni di beni e servizio; - Gli organismi di diritto pubblico aderiscono al sistema delle convenzioni.

Il codice prevede il ricorso a determinati strumenti di approvvigionamento normando il loro utilizzo e il codice di comportamento delle amministrazioni che ne fanno ricorso. Gli strumenti riportati nel codice che contemplano l'utilizzo delle procedure telematiche sono la "centrale di committenza" all'art. 33, l'asta elettronica all'art. 85, e il "sistema dinamico di acquisto" all'art. 60.

Le centrali di committenza, che sono tenute a seguire i procedimenti di approvvigionamento impartiti dal codice, sono delle amministrazioni che acquistano beni e servizi e stipulano convenzioni per conto proprio ma soprattutto a nome di altre amministrazioni. La loro effettiva attivazione avviene con la legge finanziaria del 2007, l. n. 296/2006, che legittima le regioni ad unirsi tra loro per formare dei centri di acquisto a cui possano accedervi altri istituti dello stesso territorio. Ogni centrale di committenza costituisce una particella di un sistema più grande ed evoluto di convenzioni. Le centrali di committenza regionale con la centrale di committenza più evoluta, che è Consip, forma il cosiddetto "sistema a rete" che verrà meglio definito al paragrafo 3.2.

Procedendo nell'elencazione degli strumenti previsti dal codice, si trova l'asta elettronica che è una procedura di aggiudicazione a cui si può ricorrere solo se l'oggetto

dell'appalto è molto specifico e il criterio di aggiudicazione non richiede valutazioni complesse ma è facilmente identificabile da un valore risultante da un algoritmo, altrimenti l'automaticità della procedura non può essere garantita. La procedura viene gestita interamente on-line. La prima fase prevede la pubblicazione del bando di gara compilato dall'amministrazione, segue una seconda fase in cui le imprese interessate presentano un'offerta che viene valutata dalla stazione appaltante in merito al prezzo offerto e alle altre specifiche richieste nel bando. A questo punto la stazione appaltante dopo la valutazione delle imprese che hanno inviato un'offerta, procede all'invito delle candidate idonee e inizia la fase di negoziazione online in cui i candidati rilanciano le offerte al ribasso. Il sistema assegna, attraverso una formula in precedenza determinata, un punteggio alle offerte rinegoziate e, dopo la verifica di conformità delle stesse, si passa all'aggiudicazione. Non si deve confondere l'asta elettronica con una gara telematica. La gara telematica rispecchia tutte le fasi di una classica gara d'appalto con la differenza che il materiale anziché essere gestito in formato cartaceo, è caricato online. Le fasi della gara telematica sono la pubblicazione del bando, la formulazione delle offerte, la loro valutazione e aggiudicazione. L'asta elettronica si differenzia grazie alla fase di negoziazione che permette un confronto competitivo diretto tra gli offerenti che per aggiudicarsi l'appalto dovranno ribassare ulteriormente il prezzo o impegnarsi ad offrire condizioni più vantaggiose.

Uno studio dell'osservatorio dell'*e-procurement* nella pubblica amministrazione (Beterlè et al., 2007) ha esaminato l'impatto di questo strumento su un campione di enti locali e ne ha ricavate tre tipologie di benefici. Il primo vantaggio è l'aumento dell'efficienza del processo di aggiudicazione che è garantito dall'accelerazione delle procedure. Grazie al ricorso delle procedure telematiche molte fasi del procedimento sono generate automaticamente dai programmi utilizzati e quindi c'è una minor burocrazia da rispettare. Altro elemento che accelera le procedure è la velocità nella comunicazione tra amministrazione e fornitore che prima dell'informatizzazione delle procedure era una fase che occupava tempi molto lunghi rallentando talvolta l'esito delle gare. Il secondo vantaggio è il risparmio sul prezzo di acquisto. L'abbattimento del prezzo è possibile perché con la gestione telematica del procedimento si possono invitare più fornitori ottenendo un livello di concorrenza maggiore nella fase di negoziazione. Il risparmio di prezzo è dato anche dalla possibilità di sfruttare particolari

condizioni del mercato dell'offerta come ad esempio la necessità di un fornitore di smaltire quantitativi di magazzino oppure la volontà di saturare le capacità produttive della propria azienda. In questo modo la domanda dell'amministrazione può incontrare l'offerta del fornitore garantendo un beneficio per entrambe le parti.

Terzo vantaggio è dato dalla maggiore trasparenza delle procedure telematiche rispetto a quelle cartacee. Se le procedure risultano chiare, il numero di contenziosi e ricorsi sarà minore perché gli operatori non hanno margine di errore nel caricamento di dati online. Inoltre il sistema informatico permette di avere accessibilità ai dati istantaneamente per poter operare qualsiasi tipologia di controllo di spesa.

Terzo elemento introdotto dal codice all'art. 60 del codice è il sistema dinamico. Si tratta di un procedimento d'acquisto telematico aperto a qualsiasi fornitore che sia stato precedentemente ammesso previa valutazione della congruità dell'offerta presentata al capitolato d'oneri. Il sistema dinamico ha anch'esso avvio con la pubblicazione di un bando in cui vengono riportati gli elementi base che un'impresa deve possedere per partecipare al sistema. Le tipologie di beni e servizi oggetto del mercato dinamico devono avere caratteristiche standardizzabili in modo tale che la valutazione delle offerte possa essere gestita automaticamente da un algoritmo. Non è assolutamente utilizzabile, e lo prevede il codice stesso, per appalti che richiedono una particolare valutazione tecnica che solitamente verrebbe elaborata da un'apposita Commissione tecnica formata da personalità specializzate nel campo d'interesse della gara d'appalto. Una volta che i fornitori sono ammessi al sistema dinamico possono rilanciare le offerte entro i termini previsti e alle condizioni riportate nel capitolato. La dinamicità viene garantita dalla possibilità dei fornitori ammessi di rimodulare le offerte, sempre al ribasso, e l'opportunità da parte di nuovi operatori di entrare nel sistema anche in momenti diversi pur entro la scadenza del procedimento, la cui massima durata è di quattro anni. La più grande stazione appaltante che è attiva in Italia è Consip ma molte altre amministrazioni optano per questo strumento che garantisce dinamicità dei prezzi e un vasto bacino di fornitori. I vantaggi sono molteplici ovvero, come nelle altre procedure telematiche, si garantiscono i principi di concorrenzialità e trasparenza delle procedure. I processi risultano più veloci e grazie al continuo dinamismo degli operatori che entrano nel sistema, si garantiscono prezzi sempre competitivi. Da parte dei fornitori si ha la sicurezza che i procedimenti siano trasparenti ed equi per tutti i

partecipanti e che quindi non ci sono comportamenti opportunistici che potrebbero sfavorire alcune imprese a presentare un'offerta.

Delineate le novità apportate nel sistema di approvvigionamento della pubblica amministrazione dal d.lgs. n. 163/2006, si analizza come la finanziaria del 2007 per un certo verso completi l'avvio del sistema di *e-procurement* fino a renderlo modalità obbligatoria con i due decreti di *spending review* introdotti nel 2012.

La l. n. 296/2006 introduce degli obblighi a capo delle amministrazioni che sono in sintonia con il piano di razionalizzazione della spesa pubblica e con le manovre di avviamento degli strumenti elettronici d'acquisto. All'art. 1 comma 449 il legislatore demanda al Ministero dell'economia l'onere di individuare all'inizio di ogni anno una serie di tipologie di beni e servizi standard il cui acquisto da parte delle amministrazioni, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle realtà educative e comunque tutte le università, deve avvenire tramite le convenzioni e accordi quadro, che sono stipulate principalmente da Consip. Per le strutture sanitarie invece c'è l'obbligo di approvvigionarsi attraverso le centrali di acquisto regionali. Al comma seguente, comma 450, è previsto che per gli acquisti sotto soglia comunitaria di beni e servizi di cui non sono disponibili convenzioni, le amministrazioni, ad esclusione delle aziende sanitarie, sono obbligate ad approvvigionarsi tramite il mercato elettronico della pubblica amministrazione.

Quest'ultima disposizione ha dato vita ad un intensificarsi dell'utilizzo di strumenti di acquisto di beni e servizi telematici. Consip attraverso negozi elettronici e mercato elettronico della pubblica amministrazione ha intensificato la sua attività. Nei paragrafi successivi si riportano le peculiarità di questi soggetti.

3.2 Consip spa e il sistema a rete

Consip spa è una società per azioni partecipata interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. La società è nata nel 1997, secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 414/1997, per dare sostegno in materia di informatizzazione all'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Il d.lgs. n. 414/1997 aveva affidato a Consip l'attività di monitoraggio dei processi informativi dell'area della finanza e della contabilità dello Stato. Successivamente, con i decreti del

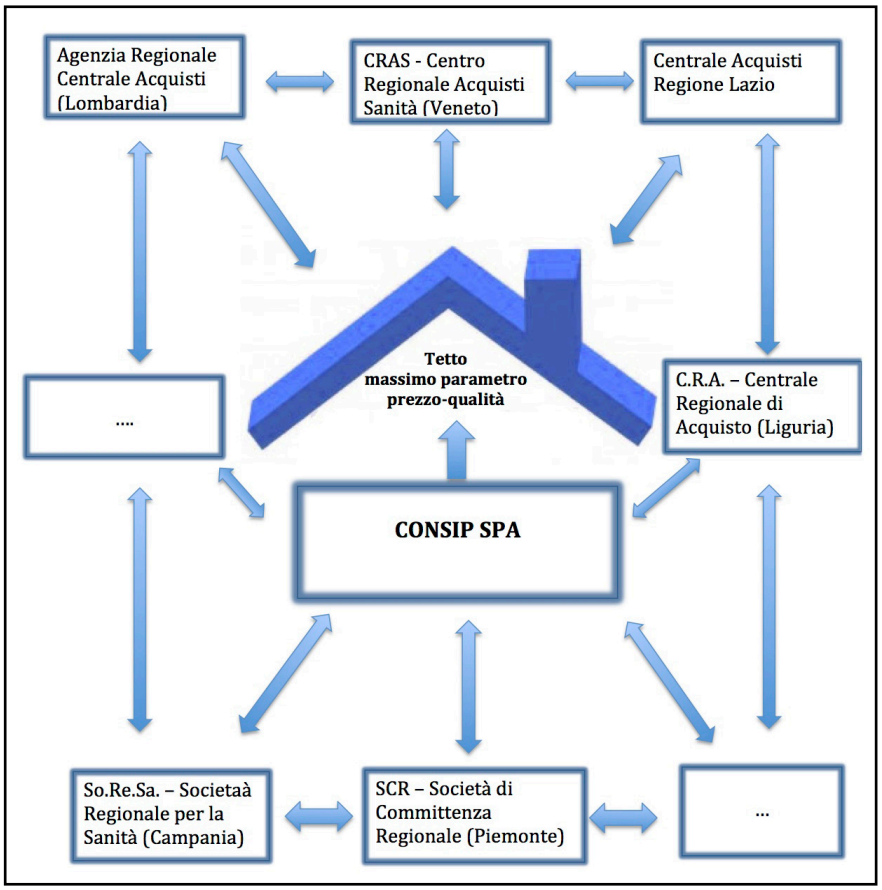
Ministero del tesoro del 22 dicembre 1997 e del 17 giugno 1998, viene conferito a Consip l'incarico di gestione e sviluppo dei sistemi informatici del Ministero stesso.
Consip, quindi, nasce con la funzione di organo di riferimento per i servizi informatici come indicava la sua prima denominazione sociale ("concessionaria servizi informativi pubblici") ma, in seguito al programma di razionalizzazione della spesa pubblica, diventa la struttura di riferimento per gli acquisti centralizzati della pubblica amministrazione. In seguito con decreto ministeriale del 24 febbraio 2000, a Consip viene affidato il compito di stipulare accordi-quadro e convenzioni per conto del Ministero dell'economia e delle finanze in modo da razionalizzare la spesa pubblica diminuendo i costi dei beni e servizi grazie all'accorpamento degli acquisti, e individuando le migliori condizioni d'acquisto del mercato italiano.
Le due principali funzioni, di centrale d'acquisto e sviluppatore informatico, sussistono in capo a Consip fino al recente d.l. n. 87/2012. Poiché il decreto legge non è convertito in legge entro il termine di tre mesi, le disposizioni in esso contenute decadono il 26 agosto del 2012 e vengono riportate con qualche modifica nel d.l. n. 95/2012 (il decreto *spending review* II) all'art. 4 commi 3-bis e 3-ter. La nuova ripartizione delle funzioni di Consip prevede che ad essa permanga il ruolo di centrale d'acquisto, in linea con il programma di razionalizzazione della spesa pubblica definito dal decreto *spending review*, e la funzione inerente all'attività di gestione e sviluppo dei sistemi informatici delle amministrazioni sia demandata a Sogei spa[8].
In seguito al decreto legge 95/2012, l'attività di Consip, che ormai è predominantemente focalizzata sul ruolo di centrale di committenza, diventa il punto di riferimento di tutti gli acquisti impartiti da ogni amministrazione. In più norme si parla dei "parametri prezzo-qualità" definiti da Consip, come limiti minimi che le amministrazioni devono rispettare negli approvvigionamenti. I parametri sopra citati

[8] Sogei è una società per azioni partecipata completamente dal Ministero del Tesoro. La sua funzione è strumentale all'attività del Ministero dell'economia e delle finanze in quanto deve garantire il funzionamento del sistema informatico ad uso del Ministero e delle agenzie fiscali. Sogei ha infatti adempiuto alla realizzazione dell'anagrafe tributaria italiana che ha permesso di avviare l'attività di controllo delle dichiarazioni e di monitoraggio del prelievo fiscale. Dal 1997 al 2002 la società è interamente sotto il controllo di Telecom Italia. Dal 2002 ritorna ad essere organismo di diritto pubblico e seguendo il modello dell'*in-house providing* diventa il riferimento dei processi informativi della pubblica amministrazione.

sono delle condizioni di fornitura che si riferiscono oltre che al prezzo praticato anche ad altre condizioni economiche come la qualità del bene o la professionalità del servizio, la disponibilità immediata della consegna e tante altre condizioni contrattabili. Consip, quale organo che stipula convenzioni, ha il potere di ottenere parametri ottimali perché si rivolge ad un mercato molto più ampio rispetto a quello di un piccolo ente ma soprattutto si rivolge al mercato richiedendo volumi molto più consistenti. Il fornitore è in grado quindi, sfruttando economie di scala nella produzione di grandi quantitativi, di offrire un prezzo d'acquisto più competitivo.

Consip non è il solo organo a poter stipulare convenzioni e accordi quadro; le regioni, infatti, possono abilitare convenzioni per gli ambiti territoriali di loro competenza. Consip e regioni vanno quindi a formare un "sistema a rete", ai sensi dell'art. 1 comma 457 della legge n 296/2006. In questo sistema Consip gioca comunque un ruolo dominante in quanto le convenzioni regionali devono soggiacere al "tetto" di prezzo fissato dalle convenzioni stipulate da Consip (come è schematizzato in Fig. 1).

Figura 1: Il sistema a rete della pubblica amministrazione.



Il sistema a rete è un network dove le competenze e le esperienze di *e-procurement* vengono scambiate e coltivate dando vita a sinergie nell'utilizzo di strumenti informatici al fine di apportare elementi innovativi nell'applicazione del modello degli acquisti telematici. La figura 1 rappresenta Consip come centrale di committenza principale, che traccia le condizioni minime d'accordo, e tutto intorno le centrali regionali, nella figura se ne riportano solo alcune, che lavorano in sinergia una con l'altra.

La conferenza Stato-regioni ha delineato nel 2008 le linee guida dell'attività del sistema; il principale obiettivo è la condivisione del *know-how* acquisito dalle centrali di committenza e la collaborazione nell'innovare continuamente i sistemi di *e-procurement.* Al fine di rendere efficienti gli acquisti attraverso le convenzioni, viene previsto che le piattaforme possano comunicare tra loro e soprattutto supportino gli operatori economici facilitandone l'accesso alla piattaforma. E' possibile, attraverso il sito di Consip, prendere visione di tutte le centrali di committenza attive in Italia.

La tabella 4, che è aggiornata al primo gennaio 2014, mostra 24 centrali attive. La distribuzione nel territorio è abbastanza omogenea e questo permette alle amministrazioni locali di far riferimento ad una centrale geograficamente vicina. Molte delle centrali di committenza riportate nella tabella sono inserite in aziende ospedaliere, pertanto le convenzioni attivate hanno spesso come oggetto l'acquisto di attrezzatture, beni e servizi di stampo sanitario.

Tabella 4: Elenco centrali di committenza attive dallo 01/01/14.

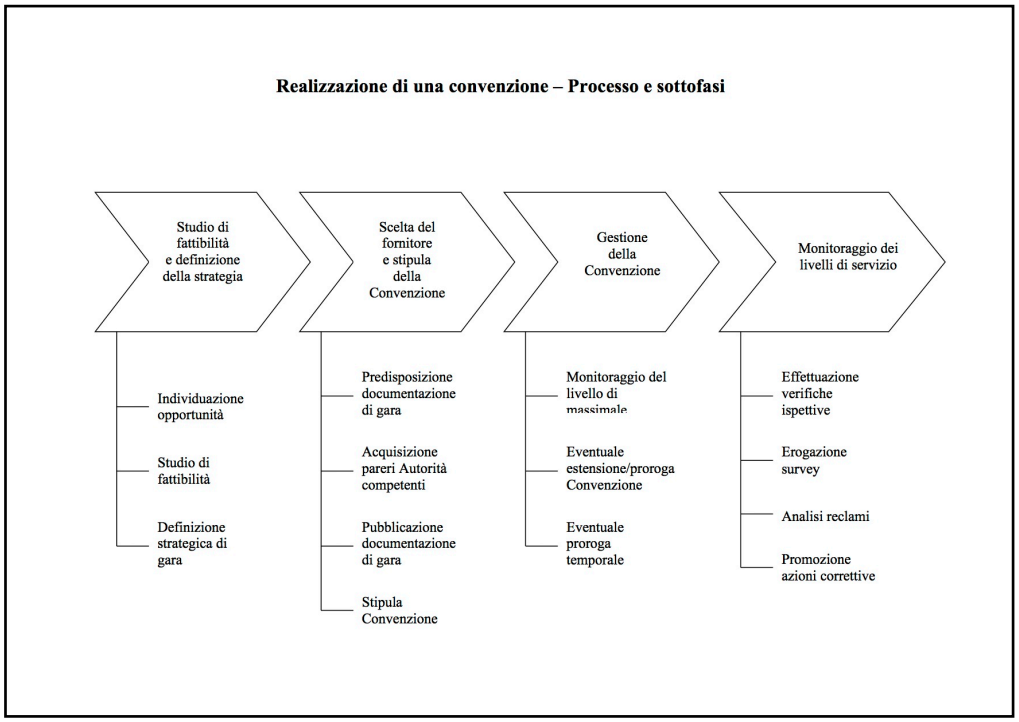
Regione	Centrale	Sito
Basilicata	Dipartimento Interaziendale "Centrale di Committenza" presso Ospedale San Carlo (PT)	www.ospedalesancarlo.it
	SEL – Società Energetica Lucana	www.societaenergeticalucana.it
Calabria	SUA – Stazione Unica Appaltante	www.regione.calabria.it
Campania	So.Re.Sa. – Società Regionale per la Sanità	www.soresa.it
Emilia-Romagna	IntercentER – Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici	www.intercent.it
Friuli-Venezia-Giulia	Dipartimento Servizi Condivisi dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "S. Maria della Misericordia" di Udine (funzioni ex CSC)	www.csc.sanita.fvg.it
Lazio	Centrale Acquisti Regione Lazio	ww.regione.lazio.it
Liguria	C.R.A. - Centrale Regionale di Acquisto	www.acquistiliguria.it
Lombardia	Agenzia Regionale Centrale Acquisti	www.arca.regione.lombardia.it
Marche	ASUR – Azienda Sanitaria Unica Regionale	www.asur.marche.it
	SUAM – Stazione Unica Appaltante	www.regione.marche.it
Molise	ASREM – Azienda Sanitaria Regionale del Molise	www.asrem.org
Piemonte	SCR – Società di Committenza Regionale	www.scr.piemonte.it
Puglia	EMPULIA	www.empulia.it
Sardegna	C.A.T. – Centrale Acquisto Territoriale	www.sardegnacat.it
Toscana	DG Organizzazione – Settore Contratti	www.regione.toscana.it
	ESTAV – Centro	www.estav-centro.toscana.it
	ESTAV – Nord-Ovest	www.estav-nordovest.toscana.it
	ESTAV – Sud-Est	www.estav-sudest.toscana.it
Trentino-Alto Adige		
Bolzano	Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Centrale di Committenza	www.provincia.bz.it/acp
Trento	Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari	www.apss.tn.it
Veneto	CRAS - Centro Regionale Acquisti Sanità	www.regione.veneto.it
Sicilia	CCIAA di Palermo	www.pa.camcom.it
Valle d'Aosta	ASL unica	www.ausl.vda.it

Fonte: Consip, 2014.

3.2.1 I negozi elettronici e le convenzioni

La funzione principale di Consip è assistere la pubblica amministrazione fornendo strumenti e tecnologie compatibili con l'introduzione dell'*e-procurement* nella gestione degli approvvigionamenti pubblici. Il livello di efficienza della sua attività è misurata in termini di contributo all'avanzamento tecnologico e al miglioramento in materia di strumenti informatici delle amministrazioni. Lo statuto di Consip riporta le attività per le quali essa è costituita. L'attività primaria in capo a Consip è l'esercizio, a sostegno delle pubbliche amministrazioni, di centrale di committenza per l'acquisizione di beni e servizi, attività che viene espletata attraverso la stipulazione di convenzioni. Di seguito si riportano prima le fasi di stipulazione di una convenzione a cui Consip deve attenersi (figura 2) e poi le modalità con cui le amministrazioni e i fornitori possono accedere a queste.

Figura 2: Le fasi di una convenzione



Fonte: Consip, 2006.

La prima fase dell'avvio di una convenzione consiste nello studio dell'oggetto da considerare nell'accordo e la definizione della strategia da seguire. In questo primo momento la centrale di committenza deve valutare quali siano le categorie merceologiche di beni e le tipologie di servizi su cui deve concentrare la propria attività. La scelta deve soddisfare i fabbisogni di una molteplicità di amministrazioni, pertanto i beni e servizi considerati devono essere standardizzati e di uso comune. Una volta stabilito l'oggetto si avvia la fase di stesura del bando in cui si riportano le specifiche tecniche richieste, le condizioni di fornitura, il metodo di pagamento e tanto altro riguarda il processo di approvvigionamento. Trattandosi di beni e servizi utilizzati da diversi soggetti, le caratteristiche tecniche sono molto importanti perché devono soddisfare qualitativamente gli altri aggiudicatari ma anche economicamente. Se ad esempio Consip stabilisce un criterio di qualità molto alto e caratteristiche prestazionali eccelse, è molto probabile che più di qualche ente trovi un bene con qualità minore e relativo minor prezzo più interessante per l'uso che ne deve fare. Consip deve quindi valutare il compromesso tra qualità e prezzo in modo che siano dei parametri appetibili

a tanti più soggetti possibili. Ecco quindi cosa s'intende per "definizione di una strategia".

Il passo successivo consiste nella pubblicazione del bando e nella scelta, attraverso i criteri prefissati, del vincitore cosicché si possa attivare la convenzione. Consip, o altra centrale di committenza regionale, non esaurisce a questo punto i suoi compiti perché si apre una terza fase che prevede la "gestione della convenzione". In questa fase la centrale deve verificare costantemente quali sono gli avanzamenti della convenzione. Ci sono, infatti, sia dei limiti quantitativi sia dei limiti temporali che devono essere rispettati, e qualora ci si avvicini al loro raggiungimento, si rende necessaria un'estensione della durata della stessa o una proroga dell'importo base. La quarta fase infine è il monitoraggio dei livelli del servizio offerto che richiede un'analisi della funzionalità di accesso telematico alla convenzione, l'analisi dei reclami e conseguentemente l'attivazione di manovre correttive.

A questo punto ci si chiede con quale strumento telematico le amministrazioni possano beneficiare del lavoro svolto da Consip e dalle altre centrali regionali; la risposta a questa domanda è il "negozio elettronico". Il negozio elettronico è lo strumento attraverso cui le amministrazioni possono visionare quali sono i prodotti e i servizi oggetto di convenzione; è una sorta di catalogo. Dal sito di Consip un ente può visionare o la lista delle centrali di committenza attive o il catalogo ordinato per prodotti attraverso la "vetrina delle convenzioni". Una volta individuato il prodotto d'interesse, con un clic si accede alla schermata con tutte le caratteristiche della convenzione. L'amministrazione che intende beneficiare dell'accordo deve prima registrarsi alla stessa, da quel momento è legittimata a produrre un ordine telematico entro la quantità stabilite. Di seguito si riporta un esempio di una convenzione riferita alla categoria merceologica delle fotocopiatrici.

Sempre dal sito web istituzionale di Consip, è possibile accedere alla "vetrina delle convenzioni" dove si trovano tutte le informazioni relative alle convenzioni attive. Come si può vedere nella tabella 5, si trovano diverse informazioni inerenti la convenzione. In primis è indicato l'oggetto della convenzione, che sarà sempre un bene o un servizio, lo stato ovvero se la convenzione è attiva oppure no, la data di attivazione e un pulsante per accedere alla pagina che visualizza i dettagli.

Tabella 5: Schermata sito Consip. "Vetrina delle convenzioni".

10 Passi per le PA

Vetrina delle convenzioni

Convenzione	Categoria	Stato	Attivazione	Verde	Vai al catalogo
Licenze d'Uso Microsoft Government Open License	Hardware, Software e Servizi ICT	Convenzione attiva	30/12/2013		
Fotocopiatrici 22	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Convenzione attiva	24/12/2013		
Autoveicoli in acquisto 7	Veicoli	Convenzione attiva	23/12/2013		
Autoveicoli in noleggio 10 bis	Veicoli	Convenzione attiva	23/12/2013		
Servizio integrato energia 3	Beni e servizi per gli immobili	Convenzione attiva	20/12/2013		
Licenze d'uso IBM Passport	Hardware, Software e Servizi ICT	Convenzione attiva	12/12/2013		
Servizi di pulizia ed altri servizi per le Scuole ed i Centri di Formazione	Beni e servizi per gli immobili	Convenzione attiva	22/11/2013		
Gas naturale 6	Energia elettrica e gas naturale	Convenzione attiva	13/11/2013		
Energia elettrica 11	Energia elettrica e gas naturale	Convenzione attiva	11/11/2013		
Buoni pasto 6	Alimenti, ristorazione e buoni pasto	Convenzione attiva	29/10/2013		

Prima / Precedente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Successiva / Ultima

Fonte: Consip, 2014.

Cliccando uno dei prodotti riportati è possibile prendere visione di tutti i particolari della convenzione. Le aree accessibili sono tre: scheda riassuntiva, dettaglio lotti e documentazione. Nella figura 6 è possibile visionare la scheda riassuntiva del prodotto, in questo caso le fotocopiatrici. Da questa schermata l'amministrazione può valutare se il bene ha le caratteristiche tecniche desiderate e quali sono le condizioni di fornitura. Lo spazio "acquisti verdi" è dedicato alle "caratteristiche ambientali" insite nel prodotto. Come viene riportato nel capitolo quarto, ben il 91% delle convenzioni Consip hanno ad oggetto beni e servizi eco-sostenibili.

Tabella 6: Dettaglio convenzione.

10 Passi per le PA

Fotocopiatrici 22

SCHEDA RIASSUNTIVA | DETTAGLIO LOTTI | DOCUMENTAZIONE

- Nome: **Fotocopiatrici 22**
- Categoria: **Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo**
- Stato: **Convenzione attiva**
- Convenzione ecologica: **si**
- Data attivazione della convenzione: **24/12/2013**
- Data di scadenza della convenzione: **24/12/2014**
- Durata della convenzione: **12 mesi + eventuali 6 mesi**
- Tipologia di contratto: **Noleggio**
- Durata del contratto: **36 - 48 - 60 mesi**
- Modalità di emissione dell'ordine: **con firma digitale e senza firma digitale**

Oggetto dell'iniziativa
Fornitura in noleggio di Fotocopiatrici multifunzione di fascia media "a basso impatto ambientale", beni opzionali e servizi connessi

Servizi/Prodotti oggetto dell'iniziativa
Fornitura in noleggio delle seguenti tipologie di apparecchiature multifunzione:
- monocromatiche con velocità 25 copie/minuto, con formato A3/A4
- a colori con velocità 25 copie/minuto, con formato A3/A4
- monocromatiche con velocità 35 copie/minuto, con formato A3/A4
- monocromatiche con velocità 35 copie/minuto, con formato A4

Sono, inoltre, previsti i seguenti servizi:
- Consegna e installazione
- Affiancamento agli utenti
- Call center
- Gestione e manutenzione delle postazioni di lavoro
- Ritiro per raccolta e trattamento materiali di risulta
- Gestione da remoto

Principali benefici/punti di forza
- Razionalizzazione e ottimizzazione dei costi di gestione del parco;
- Responsabilizzazione del fornitore verso la cura e assistenza della macchina, da cui dipende la continuità del rapporto;
- Ritiro dei materiali di consumo esausti;
- Adeguamenti tecnologici.

Modalità di consegna
-

Acquisti verdi
Le componenti verdi di questa Convenzione sono da identificarsi nell'utilizzo di materiali eco-compatibili, come la compatibilità della carta riciclata; il contenimento dei consumi energetici; ridotta emissione di ozono, polveri, TVOC e di rumore; rispetto delle direttive RAEE, ROHS, marcatura CE. Inoltre, è garantito il servizio di ritiro per la raccolta e trattamento dei materiali di risulta, incluse eventuali parti di ricambio delle apparecchiature.

Suddivisione in lotti
Sì

Tipologia di gara
Smaterializzata (online)

Fonte: Consip, 2014.

Un primo vantaggio dei negozi elettronici è la possibilità di procedere ad acquisti sotto soglia ma anche ad acquisti sopra soglia a differenza di quanto accade nel mercato elettronico (paragrafo 3.3), dove è possibile acquistare solo sotto soglia. Altro vantaggio è il minor dispendio di tempo nell'esecuzione dell'ordine d'acquisto. Se l'amministrazione non acquistasse attraverso le convenzioni Consip, dovrebbe avviare una procedura di aggiudicazione autonoma per l'acquisto di determinati oggetti e dovrebbe quindi seguire tutto il processo della gara d'appalto, allungando i tempi di acquisizione e aumentando il volume della documentazione da produrre. La convenzione invece fa risparmiare alle amministrazioni l'intera fase negoziale poiché è già stata attuata da Consip una sola volta per tutti gli acquisti successivi all'attivazione dell'accordo. Il vantaggio che però più si allinea con il programma di razionalizzazione della spesa pubblica è il risparmio di costo del prodotto e di processo. Il costo del

prodotto si riduce perché il prezzo d'acquisto è minore, e questo è dimostrato dallo studio dell'Istat (2012a). In questa rilevazione si riportano i prezzi unitario di un elenco di beni e servizi ottenuti dalle amministrazioni centrali e locali attraverso le convenzioni e al di fuori delle convenzioni. Di seguito (tabella 7) sono riportate a campione sette tipologie di prodotti oggetto di convenzione del 2011. Si può vedere che il prezzo di acquisto in convenzione è sempre minore rispetto al prezzo praticato con altri strumenti.

Tabella 7: Prezzi beni e servizi con e senza convenzione. (Dati anno 2011)

Descrizione articolo	Prezzo in convenzione amministrazione centrale (€)	Prezzo fuori convenzione amministrazione centrale (€)
Sedia unidirezionale	87,40	135,76
Scrivania direzionale	282,71	723,63
Gasolio	0,632	0,697
Carta naturale A3	5,325	5,360
Telefonia fissa (€/minuto)	0,049	0,221
Noleggio fotocopiatrice (€/copia)	0,0109	0,0458
Acquisto vettura 4x4	17.823	20.438

Fonte: Istat, 2012

Per quanto riguarda il costo di processo invece si riduce perché le procedure d'acquisto sono semplificate ovvero l'amministrazione non deve occuparsi della redazione del bando, della sua pubblicazione e di tutte le fasi che seguono. L'altro risparmio di costo di processo invece è garantito dalla tempestività con cui l'amministrazione compone l'ordine di acquisto, tempistiche molto più brevi rispetto al ricorso di una gara d'appalto tradizionale.

Questi vantaggi, unitamente all'obbligo rimarcato dalla normativa di ricorrere alle convenzioni per l'approvvigionamento di beni e servizi, hanno incrementato considerevolmente il ricorso a questo strumento. Nel 2010 il valore totale degli acquisti intermediati è stato di 2.042 milioni di euro, nel 2011 il volume degli acquisti è aumentato a 2.113 milioni di euro nonostante il sistema sia stato bloccato per un mese intero per manutenzioni. Uno studio del politecnico di Milano ha interrogato un

campione di enti pubblici italiani con un sondaggio chiedendo quali fossero i principali benefici riscontrati dagli enti (Beterlè et al., 2009). I benefici riscontrati sono in linea con quanto detto precedentemente: la velocizzazione del processo, l'accesso immediato alle convenzioni attraverso "la vetrina delle convenzioni", gli sconti aggiuntivi e la riduzione della documentazione cartacea.

Dal sondaggio emergono ancora alcuni punti d'ombra nell'adozione dei negozi elettronici. Le criticità riscontrate dagli enti sono da una parte la difficoltà di accesso a questi strumenti a causa dell'arretratezza tecnologica e dall'altra la mancanza di convenzioni destinate a determinate tipologie di beni e servizi. La prima barriera è rappresentata soprattutto dalla difficoltà di utilizzo della firma digitale, che è una fase necessaria per validare i documenti scambiati on-line. È una problematica che interessa principalmente le piccole realtà dove non sempre è presente personale dedicato alla gestione dei sistemi informatici e il servizio viene esternalizzato causando ritardi anche nella risoluzione di piccole problematiche. L'altra critica degli enti è la mancanza di convenzioni per determinate categorie di beni e servizi, mancanza che costringe gli enti a ricorrere ai metodi tradizionali di acquisizione comportando un maggior dispendio di tempo e allungando il processo di approvvigionamento.

3.3 Il mercato elettronico della pubblica amministrazione

Dopo l'emanazione del decreto *spending review* convertito con la legge 135/2012, le amministrazioni che vogliono acquisire beni e servizi devono prima verificare se c'è una convenzione attiva che abbia per oggetto gli articoli desiderati, se la convenzione non c'è e l'importo dell'acquisto è al di sotto della soglia comunitaria, l'amministrazione deve acquistare attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione, attraverso il mercato elettronico della stazione appaltante o di una centrale di committenza. In questo paragrafo si fa riferimento al mercato elettronico della pubblica amministrazione.

Il mercato elettronico della pubblica amministrazione, denominato Mepa, è un ambiente digitale, creato da Consip per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, in cui le amministrazioni pubbliche registrate possono acquisire beni e servizi dalle imprese

che si sono abilitate ad esso assicurando la trasparenza e la velocità delle operazioni. Il Mepa è disciplinato dal regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici, d.p.r. n. 207/2010 ed è stato attivato il primo luglio 2003, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. n. 101/2002, che conteneva le prime indicazioni sulla sua formazione e suo funzionamento. Una prima evoluzione è avvenuta con la legge finanziaria del 2007, l. n. 296/2006, che, all'art 450, disponeva l'obbligo del ricorso dall'1 luglio 2007 al mercato elettronico[9] per l'acquisto di beni e servizi il cui ammontare fosse sotto soglia comunitaria. Il decreto legge 95/2012 porta altre novità inerenti al ricorso del mercato elettronico; l'art. 1 comma 4 indica che anche i comuni con meno di 5.000 abitanti, che prima erano esclusi dall'obbligo di accesso al Mepa, debbano farvi obbligatoriamente ricorso sempre e solo per acquisti sotto soglia. Con quest'ulteriore precisazione il Mepa amplia il volume di ordini transati: nel 2007 le transazioni erano 28.146 per un valore di circa 83 milioni di euro e mezzo, nel 2011 le transazioni sono quasi triplicate, 74.292, per un valore totale di 243 milioni di euro (Russo e Zampino, 2013), e nel 2012 il dato ha continuato a crescere positivamente. Il mercato elettronico ha ampliato anche le categorie di prodotti passando nel 2007 da poco più di 250.000 a più di un milione tra beni e servizi nel 2012.

Il Mepa è un mercato chiuso poiché fornitori e acquirenti per accedervi devono seguire un procedimento di registrazione. All'art. 35 del regolamento di Consip (2013a), si precisa che è la stessa Consip che abilita i fornitori attraverso i bandi di abilitazione pubblicati sulla piattaforma. Con il bando di abilitazione sono indicate tutte le caratteristiche che l'impresa fornitrice deve possedere per poter essere abilitata, le caratteristiche delle merci e dei servizi, la durata dell'abilitazione e tutte le indicazioni circa l'evoluzione del mercato. La procedura di abilitazione, in linea con lo scopo di informatizzare tutte le procedure, deve avvenire interamente online con l'apposizione della firma digitale. A questo punto Consip provvede alla verifica dei requisiti e, se questi sussistono, abilita il fornitore. L'abilitazione permette che il fornitore possa partecipare al mercato effettuando una proposta di vendita personalizzata. Il mercato elettronico è costituito in modo tale che tutte le imprese che vi partecipano siano inserite

[9] L'art. 328 del d.p.r. n. 207/2010 precisava che per mercato elettronico non s'intende soltanto il mercato della pubblica amministrazione ma anche un mercato che può essere costituito da una stazione appaltante o un mercato elettronico attivato dalle centrali di committenza dell'art. 33 del codice.

in un contesto competitivo trasparente. Ogni azienda è libera di scegliere ad esempio un territorio delimitato in cui eseguire le consegne dei beni venduti o dove esercitare i servizi che offre nel mercato. L'accesso al Mepa non comporta nessun pagamento di canoni o di abilitazione, l'unico onere a carico dell'amministrazione è la tenuta della firma digitale.

Gli utenti che possono abilitarsi e quindi acquistare sul mercato elettronico della pubblica amministrazione sono riportati nel box 1 qui a lato. Le modalità attraverso cui è possibile accedere agli acquisti nella piattaforma sono o.d.a o r.d.o.. Gli o.d.a., ovvero ordine di acquisto, è un ordine diretto che si effettua nella piattaforma accettando il prezzo e le condizioni offerte dal fornitore senza rinegoziare le condizioni di fornitura. Questo strumento viene utilizzato quando l'amministrazione acquirente ritiene che i parametri prezzo-qualità offerti siano in linea con le proprie aspettative, di solito viene utilizzato per ordini che hanno importi molto contenuti. Lo strumento più utilizzato è la r.d.o. ovvero richiesta di offerta. Con la richiesta di offerta l'acquirente ottiene benefici maggiori poiché richiedendo lo stesso bene a una pluralità di fornitori, può valutare quale sia l'offerta migliore ricevuta e quindi affidarsi a quel determinato fornitore. Mentre con l'ordine diretto si accetta passivamente ciò che il fornitore offre, con la richiesta d'offerta si avvia un ulteriore confronto competitivo e si possono personalizzare le richieste aggiungendo caratteristiche tecniche e prestazionali in linea con l'esigenza dell'amministrazione richiedente. Il principale vantaggio della richiesta di offerta sta nel fatto che l'amministrazione ha a disposizione già un gruppo di fornitori abilitati e precedentemente verificati da Consip di cui può disporre come controparte per l'acquisto di beni e servizi. È uno strumento più flessibile rispetto alla

Box 1: Soggetti che possono abilitarsi al Mepa:

- amministrazioni statali, compresi istituti e scuole di ogni ordine e grado ed istituzioni educative;
- aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- regioni, province, comuni, comunità montane, e loro consorzi ed associazioni;
- istituzioni universitarie;
- amministrazioni, aziende del servizio sanitario nazionale;
- enti del servizio sanitario nazionale;
- amministrazioni territoriali non regionali;
- organismi di diritto pubblico;
- istituti autonomi case popolari;
- camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- agenzie di cui al d.lgs. 300/1999
- onlus ed organizzazioni di volontariato;
- stazioni appaltanti

convenzione perché l'amministrazione ha una maggior varietà di prodotti tra cui scegliere ma soprattutto ha la possibilità di personalizzare l'acquisto e renderlo più coerente possibile con le proprie necessità. Consip ha stimato che gli utenti che si affidano a richieste di offerta sono quasi il 70% del totale degli acquisti conclusi nella piattaforma Mepa, prediligendo quindi l'r.d.o. all'o.d.a..

Analizzato il funzionamento e gli strumenti che si trovano nel Mepa, si possono identificare quali sono i principali vantaggi del ricorso alla piattaforma d'acquisto. Il primo vantaggio è la diminuzione del tempo di acquisto, l'informatizzazione delle procedure permette l'eliminazione di tutte le fasi che avvenivano con i tradizionali strumenti di approvvigionamento. Questa tipologia di beneficio è raggiungibile anche con l'utilizzo dei negozi elettronici ma con l'ulteriore vantaggio che attraverso il Mepa l'amministrazione può personalizzare gli acquisti attraverso una r.d.o.. Ulteriori vantaggi sono rappresentati dalla vasta gamma di prodotti presenti nella piattaforma, che possono ricoprire il quasi totale fabbisogno delle amministrazioni. Oltre alle amministrazioni, anche i fornitori trovano dei benefici nella partecipazione al mercato elettronico. Il primo beneficio di cui godono le imprese abilitate è la visibilità che acquistano a livello nazionale. Più dell'80% dei punti ordinanti[10] ha rivolto la propria attenzione, attraverso il Mepa, a fornitori geograficamente più lontani (Russo e Zampino, 2013). Questo dato è in linea con l'obiettivo della costruzione del Mepa poiché le amministrazioni sfruttano il mercato elettronico per allargare i confini territoriali nella scelta dei fornitori e per ottenere un risparmio nell'acquisizione di beni e servizi. Altro vantaggio rappresentato dal mercato elettronico è la standardizzazione delle procedure di acquisto. Quando l'amministrazione compie il primo acquisto sulla piattaforma, può automaticamente e sempre allo stesso modo concludere altre tipologie di acquisizione perché le procedure sono standard.

[10] Punto ordinante è un soggetto che può richiedere la registrazione e l'abilitazione al sistema di *e-procurement* in conto di un soggetto aggiudicatore. (Consip, 2013a)

Capitolo IV

Il green public procurement

4.1 Definizione di green public procurement

Il *green public procurement* [11] è uno degli argomenti più cari alla letteratura internazionale in tema di approvvigionamenti pubblici. Adottare i principi del *green public procurement* significa inserire nelle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione richieste di prodotti e servizi eco-compatibili o ecologici che sono generati con processi che rispettano l'ambiente e che fanno attenzione a non inquinare il territorio, limitando in ogni fase di produzione l'impiego di risorse materiali e immateriali.

Le amministrazioni pubbliche europee dedicano circa il 19% del PIL[12] all'acquisto di beni e servizi pertanto è facile immaginare come, introducendo nei contratti pubblici dei criteri che diminuiscano l'impatto ambientale, sia possibile perseguire obiettivi legati alla tutela dell'ambiente a livello globale. Un primo riferimento alla materia del *green public procurement* avviene nel "Libro verde degli appalti pubblici" del 1996, pubblicato dalla Commissione europea. In questo documento la Commissione riporta delle riflessioni in merito alla gestione degli appalti pubblici individuando delle linee guida da seguire per innovare il settore oggetto di studio e renderlo più efficiente. Il testo non ha carattere normativo ma ha un forte potere d'indirizzo su quella che sarà l'attività europea nell'ambito della contrattazione pubblica che si concretizzerà qualche anno dopo con le direttive n.17 e n.18 (2004). Tra le tematiche trattate, viene fatto

---

[11] Il *green public procurement* sarà talvolta indicato con la sigla GPP.

[12] Dato aggiornato al 21/01/2014. Fonte Commissione europea, 2014c: http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm

riferimento anche alla facoltà degli appalti pubblici di considerare nelle procedure di aggiudicazione criteri che valutino il rispetto e la salvaguardia dell'ambiente. Il documento lascia largo spazio di manovra ai governi degli Stati membri nell'attivazione di politiche mirate alla tutela dell'ambiente e alla diffusione di tali politiche, suggerendo tuttavia dei criteri guida da poter adottare nelle procedure d'acquisto pubbliche come:

- la predisposizione di normative specifiche in tema di protezione ambientale che contemplino anche la condanna dell'imprenditore per "reati inerenti alla moralità professionale o il riconoscimento di una colpa grave sempre in campo professionale";
- lo sviluppo di norme ambientali che orientino le imprese ad assumere un comportamento collaborativo e partecipativo alle politiche a favore dell'ambiente;
- l'introduzione nei bandi di gara di caratteristiche tecniche che mirino al raggiungimento di obiettivi volti alla tutela dell'ecosistema;
- il riconoscimento alle stazioni appaltanti del potere di impartire l'obbligo agli aggiudicatari di una gara d'appalto di utilizzare procedure che assicurino un basso impatto ambientale.

A partire da queste prime indicazioni che anticipano lo sviluppo del *green public procurement* in Europa, in seguito si tratterà l'evoluzione della normativa comunitaria.

4.2 Il green public procurement dell'U.E.

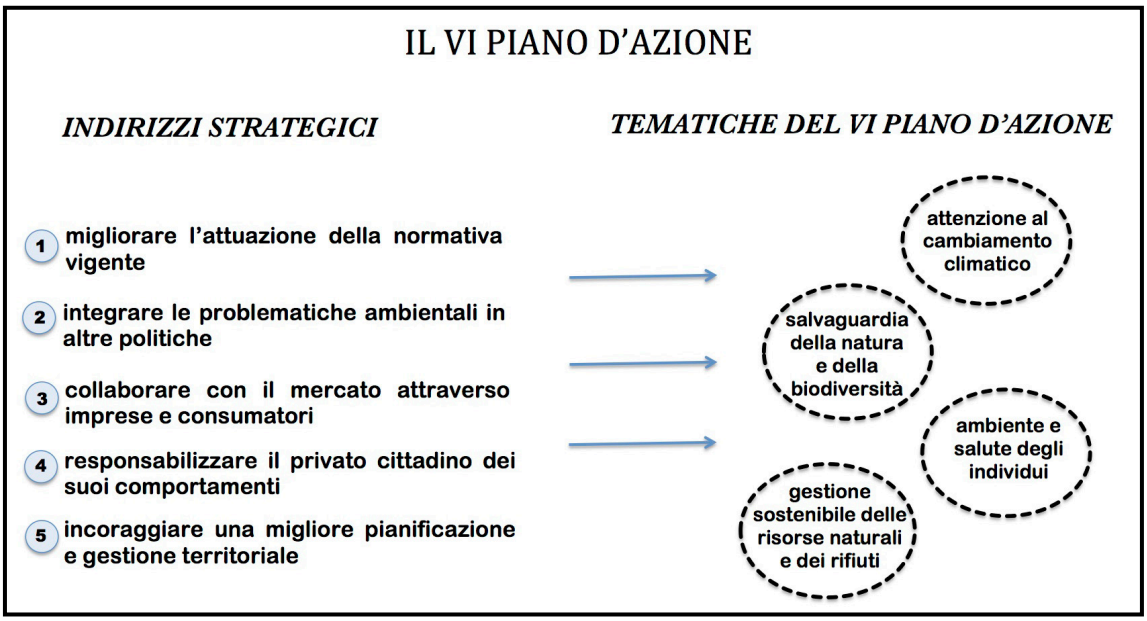
Successivamente alla pubblicazione del "libro verde sugli appalti pubblici" del 1997, la Commissione europea diffonde un documento molto importante: il "sesto programma d'azione per l'ambiente". Il testo, intitolato "*Environment 2010: Our Future, Our Choice*", riporta un insieme di interventi strategici in materia ambientale da adottare nel decennio 2002-2012. Il sesto piano d'azione non è il primo documento di stampo europeo ad affrontare la tematica dell'impatto ambientale giacché la disciplina è da quasi quarant'anni oggetto d'attenzione. Il piano in questione, approvato con decisione 1600/2002/CE del 22 luglio 2002 del Parlamento e del Consiglio europeo, prevede delle scadenze temporali alla realizzazione degli interventi in esso riportati. Nello specifico oltre a richiedere l'effettiva attuazione di politiche ambientali entro il termine del programma, la Decisione prevede che entro quattro anni dall'approvazione, vengano

presentate alla Commissione europea le iniziative da intraprendere al fine del raggiungimento degli obiettivi proposti. Le quattro tematiche principali del programma sono state riassunte nei punti seguenti:

- attenzione al cambiamento climatico;
- salvaguardia della natura e della biodiversità;
- ambiente e salute degli individui;
- gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti.

Al fine di perseguire questi obiettivi, il programma individua cinque indirizzi strategici che potranno agevolare l'attività degli Stati membri. Si sottolinea che la Commissione vuole superare l'approccio normativo, in altre parole non emana delle direttive recanti obblighi in capo ai governi, ma fornisce delle vere e proprie strategie in grado di coinvolgere un numero più vasto possibile di attori e rendere quindi il fenomeno della tutela dell'ambiente operativo in quanti più settori sia possibile. La figura 3 riporta le cinque strategie cui il programma si riferisce e per ognuna individua delle azioni specifiche per attuare le stesse.

Figura 3: Il *green public procurement* del sesto piano d'azione.



La prima strategia indica il rafforzamento dell'impianto normativo comunitario. Poiché il processo di recepimento delle direttive europee da parte degli Stati membri è molto lento, si inseriscono delle strategie parallele che diano evidenza ai casi di buona

condotta nell'applicabilità di norme nazionali inerenti alla materia di tutela ambientale. L'attività ordinaria della Commissione rimane la medesima ovvero la sua funzione di produzione legislativa e il compito di controllo e sorveglianza sul recepimento delle direttive da parte degli Stati membri. Affianco a queste però, si prevede ad esempio che venga rafforzato l'operato di *IMPEL* (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*). *IMPEL* è un'associazione non-profit internazionale composta dagli esperti in materia di tutela ambientale di ciascuno dei 47 Stati che partecipano al network. L'organizzazione è menzionata, oltre che nel sesto piano d'azione, anche in molti altri documenti dell'Unione Europea. Questa struttura si pone l'obiettivo principale di implementare e rafforzare l'impianto delle norme che coinvolge le tematiche della tutela ambientale. Per raggiungere questo fine, gli Stati membri aderenti all'organizzazione si scambiano informazioni ed esperienze positive, condividono progetti performanti e cercano di accaparrarsi fondi economici per portarli a termine con successo.

Altra modalità citata nel documento, per favorire gli Stati membri ad operare secondo criteri efficaci nel recepimento delle direttive e nella produzione di leggi nazionali a favore dell'ambiente, è il *modus operandi* di quello che è chiamato "*name, fame and shame*". Questa metodologia prevede che la Commissione europea riporti in tabelle o report i nomi degli Stati membri che hanno concretizzato i dettati comunitari in modo particolarmente originale ed efficace, riservando loro una "pubblicità positiva" agli occhi degli altri Stati; al contrario chi ha dimostrato inadempimenti nella propria attività di recepimento viene segnalato negativamente. Le casistiche che hanno dato esito molto positivo possono essere rese disponibili alle altre amministrazioni in quanto considerate come un esempio da seguire.

La seconda strategia prevede la messa a disposizione di strumenti che permettano l'integrazione della politica di difesa dell'ambiente con altre politiche comunitarie o nazionali. Un mezzo che può aiutare l'integrazione di politiche provenienti da settori diversi è l'individuazione di piani d'azione che prevedano *step by step* le operazioni da effettuare. Affinché tali programmi siano attuati, si invita alla creazione di indicatori che controllino l'avanzamento delle politiche realizzate.

L'attività tuttavia che si preferisce utilizzare è il dialogo tra le "persone di strada", così sono definiti dalla Commissione i consumatori finali e i piccoli attori del mercato, che,

attraverso le organizzazioni non governative, possono comunicare degli spunti da attuare a livello europeo. L'azione delle amministrazioni deve rafforzare l'operato di questi organi, soprattutto finanziando la loro attività, per permettere che il dialogo non si interrompa ma anzi sia alimentato da quante più personalità propositive.

Il terzo punto prevede una strategia che coinvolge una molteplicità di attori. Per favorire un avanzamento della politica sostenibile, si devono interessare quanti più attori ci sono nel mercato. Ogni soggetto deve essere coinvolto nella determinazione di comportamenti eco-sostenibili attraverso la conoscenza delle politiche in atto e attraverso la formazione sulle potenzialità del *green public procurement*. Alcuni comportamenti favorevoli, da parte delle aziende, potrebbero essere l'adozione di politiche integrate di prodotto, l'adozione del marchio ecologico, l'impegno a pubblicare relazioni sull'attività intrapresa a sostegno dell'ambiente e la partecipazione al programma comunitario EMAS[13].

Oltre alle aziende, il mercato si relaziona con i consumatori finali. È opportuno informare i consumatori sulle opportunità presenti nel mercato per essere partecipi alle politiche ambientali. Un primo approccio può essere la diffusione del marchio ecologico e una sua forte sponsorizzazione nelle amministrazioni locali. Le amministrazioni possono ad esempio avviare campagne informative circa l'acquisto di prodotti verdi e i benefici che portano. Altro compito delle amministrazioni è inserire nell'impianto normativo nazionale riferimenti a politiche ambientali, premiando anche economicamente chi si impegna ad attuare comportamenti e procedure sostenibili, e invece sanzionando chi commette reati ambientali.

La quinta e ultima strategia contemplata nel programma riguarda la gestione del territorio e la sua valorizzazione. È una sfera che interessa principalmente le politiche agricole ma non solo. Il territorio è colpito da un forte inquinamento legato da una parte dalla distruzione delle aree verdi in favore di costruzioni a volte abusive, o addirittura per la costruzione di "ecomostri", dall'altra dall'inquinamento causato indirettamente da

---

[13] EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) è uno strumento creato dalla Commissione europea a cui aziende ed enti pubblici, europei e non, possono partecipare volontariamente. L'obiettivo primario è il monitoraggio e lo sviluppo di politiche ambientali. Attraverso questo sistema le aziende e imprese pubbliche possono scambiarsi delle esperienze positive conseguenti all'introduzione di politiche ambientali.

altri fattori come le emissioni di anidride carbonica, l'utilizzo di solventi chimici ecc. Queste problematiche possono essere risolte utilizzando gli approcci previsti dal programma Natura 2000 e comunque integrandolo con nuove azioni.

Giunti al termine temporale di attuazione del programma, che è il 22 luglio 2012, si possono valutare i risultati ottenuti. Da un comunicato della Commissione europea (2013) si evince che i risultati sono positivi poiché grazie al programma si è delineato un quadro normativo chiaro per tutti gli Stati membri. L'attenzione all'ambiente è cresciuta e sono stati rilevati importanti finanziamenti dedicati a politiche ambientali, anche a favore delle imprese che hanno deciso di trasformare i propri processi per renderli più "verdi". Inoltre sono state attuate gran parte delle azioni strategiche riportate nel documento e grazie ad alcune azioni intraprese sono state a loro volta identificate nuove politiche da seguire. Più cauto nella valutazione è stato il Commissario Janez Potočnikche che, pur riconoscendo molti aspetti positivi nell'attuazione delle politiche ambientali, ha affermato che i risultati non sempre sono stati all'altezza delle aspettative della Commissione.

Il sesto piano d'azione, nell'affrontare problematiche importanti in tema di sostenibilità, individua delle azioni concrete riferite ad una molteplicità di soggetti. Ad esempio all'Europa viene affidato il compito di individuare politiche filo-ambientali ed emanare direttive per diffondere la disciplina in esame negli Stati membri, agli Stati stessi sono date istruzioni circa lo sviluppo della sostenibilità con l'approvazione di piani nazionali *ad hoc*, e infine il programma si rivolge alle aziende private e ai consumatori che con gli strumenti a loro disposizione devono assumere comportamenti in linea con i dettati della Commissione. Le aziende ad esempio possono interagire positivamente con l'ambiente considerando l'applicazione di procedure che utilizzano il minor volume di risorse come energia, gas, materie prime; o elemento ancora più importante, le aziende possono produrre beni e servizi "verdi" sviluppando il mercato di beni e servizi sostenibili. I consumatori infine devono orientare le scelte quotidiane d'acquisto e il comportamento sociale ai principi orientati alla salvaguardia dell'ambiente.

I temi trattati nei programmi europei, fino al sesto piano d'azione, affrontano le grandi questioni ambientali come l'inquinamento, la tutela delle risorse ambientali o il cambiamento climatico; la Commissione tuttavia non focalizza l'attenzione solo su queste problematiche e lo dimostra con la comunicazione 302/2003 con la quale

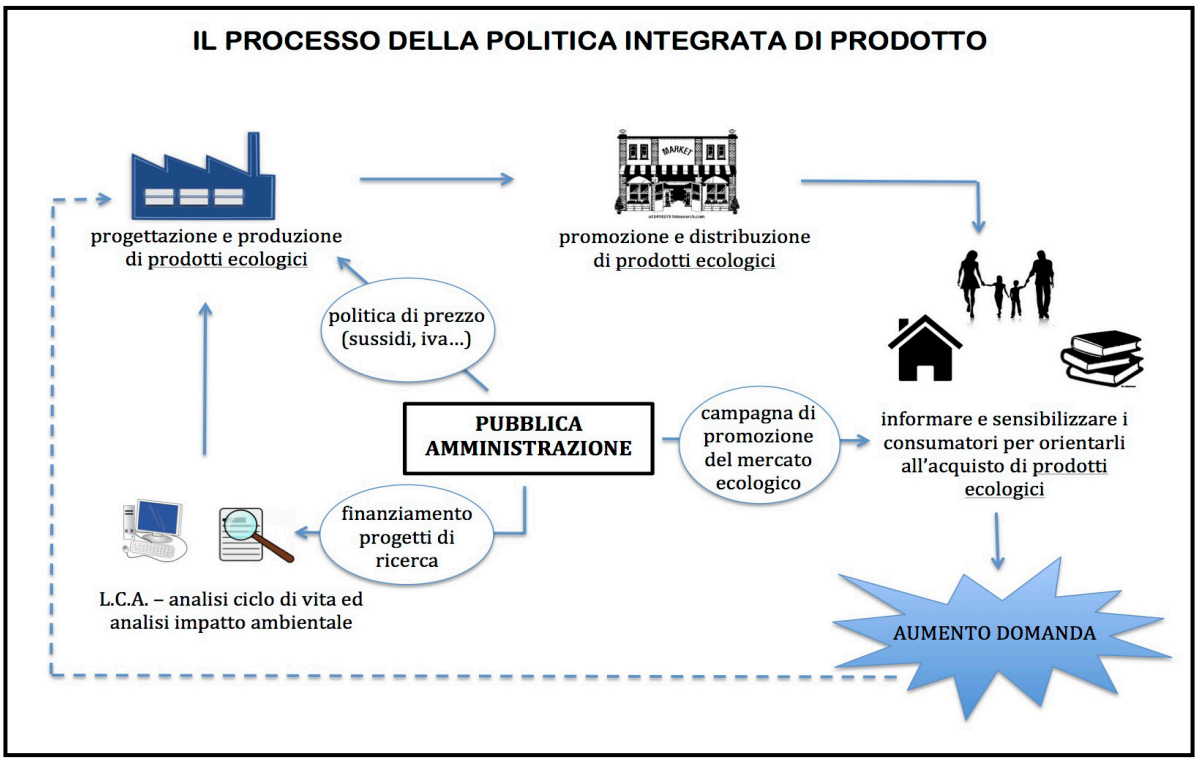
presenta al Parlamento e al Consiglio europeo un nuovo programma che volge l'attenzione ai singoli beni e servizi: la "*politica integrata di prodotto*". La tendenza delle politiche ambientali, prima della comunicazione n. 302, era di analizzare solo le grandi fonti di inquinamento come l'emissione di fumi industriali o la gestione dei rifiuti; da questo momento ci si concentra sull'impatto ambientale del singolo prodotto e di ognuna delle fasi del suo ciclo di vita, ovvero si indaga l'impatto del prodotto "dalla culla alla tomba". Le nuove misure, che si analizzeranno in seguito, da integrare nel ciclo di vita del prodotto risultano vincenti poiché i quantitativi di prodotti fabbricati, e di conseguenza acquistati ed utilizzati, sono cresciuti considerevolmente negli ultimi anni. Si pensi che dagli anni Ottanta agli anni Novanta il potere di spesa dei consumatori è aumentato di circa il 46%, e questo incremento ha portato all'acquisto pro capite di molti più prodotti rispetto al passato. C'è poi l'avanzamento tecnologico che gioca un ruolo determinante; da una parte contribuisce alla diffusione della quantità di beni utilizzati nella vita quotidiana poiché vengono inventati nuovi oggetti che il pubblico acquista per necessità o per uniformarsi alle mode e alle tendenze, dall'altra è una delle cause dell'aumento dei rifiuti poiché quando si acquista un bene tecnologicamente più evoluto si tende ad eliminare il vecchio.

Di fronte ai cambiamenti del mercato, una politica orientata alla diminuzione dell'impatto ambientale del singolo prodotto può avere un effetto positivo soprattutto perché i prodotti sono presenti in ogni aspetto della quotidianità e pertanto una politica di questo tipo può essere applicata a largo raggio. Affinché abbia successo, la politica integrata di prodotto, denominata anche IPP (*Integrated product policy)*, deve essere condivisa da tutti gli attori del mercato, come era auspicato per le politiche del sesto piano d'azione. Gli attori coinvolti, ancora una volta menzionati dalla Commissione, sono *in primis* le aziende pubbliche e private, che applicando l'IPP possono sviluppare prodotti nuovi ed eco-compatibili grazie ai quali ampliare i confini del mercato su cui operano, e beneficiare quindi di un vantaggio competitivo, altri attori sono i consumatori che, ad esempio orientando le loro scelte su beni con marchio ecologico, possono far sviluppare il mercato sostenibile, le organizzazioni non governative, gli enti locali, e le aziende di ricerca. I principi identificati dalla comunicazione comunitaria su cui la politica integrata di prodotto si basa sono:

1. il *life-cycle thinking* ovvero l'orientamento al ciclo di vita del prodotto e alla sua analisi;
2. la collaborazione con il mercato premiando le imprese innovative e incentivando con sussidi chi attua progetti interessanti in ambito di integrazione di politica di prodotto;
3. la cooperazione tra le parti interessate all'introduzione dell'IPP in modo che ogni attore attui politiche per la sua parte di competenza, e vengano successivamente condivise per creare un continuum di progetti armonici ed efficienti;
4. il miglioramento continuo delle performance ovvero non porre obiettivi fissi che una volta raggiunti mantengono una situazione di equilibrio, ma mirare al continuo perfezionamento dell'integrazione dell'IPP;
5. molteplicità di strumenti: gli strumenti sono già presenti, l'unico problema che deve risolversi è l'applicazione degli stessi, con preferenza degli strumenti ad attuazione volontaria piuttosto che l'applicazione coercitiva.

I principi guida riportati nella comunicazione 302/2003 sono l'elaborazione dello studio che era stato affrontato nel libro verde della politica integrata di prodotto presentato dalla Commissione europea nel 2001. Le modalità d'integrazione della politica di prodotto sono state schematizzate in figura 4 dove è possibile individuare le principali applicazioni dell'IPP e individuare gli attori coinvolti.

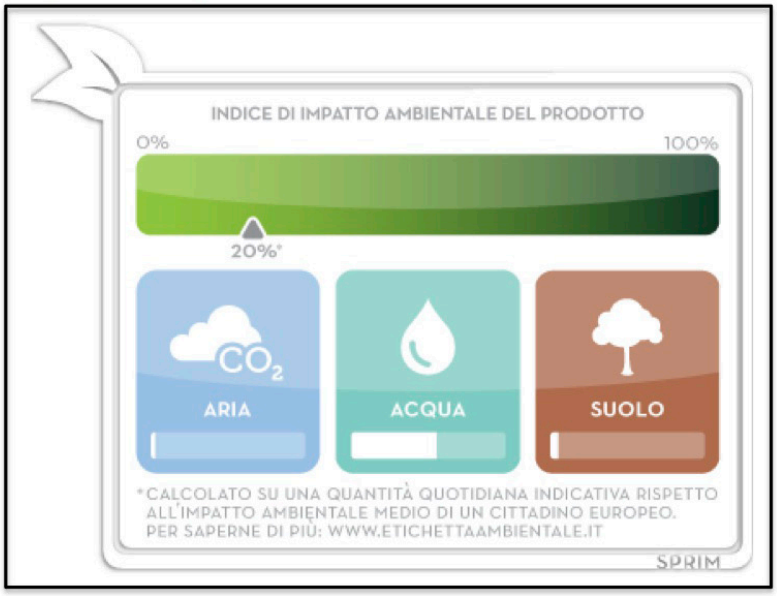
Figura 4: Il processo della politica integrata di prodotto.



L'analisi dei processi della politica integrata, mostrata nella figura 4, parte dalle industrie. Alle aziende viene chiesto di orientare il loro operato alla tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente. Vengono forniti degli strumenti che aiutano l'integrazione dei principi sostenibili nella filiera produttiva. Il ruolo delle industrie è di primaria importanza perché senza la loro attività non sarebbe possibile avere nel mercato dei prodotti ecologici e quindi innescare il processo della politica integrata. Alcuni degli strumenti individuati nella comunicazione 2003/302, che possono essere introdotti nella gestione del prodotto, sono l'etichetta ambientale, il marchio *ecolabel*, la dichiarazione ambientale di prodotto o i sistemi di gestione ambientale. Le etichette ambientali e il marchio *ecolabel* sono due modalità che danno un riscontro immediato sulla performance ambientale del prodotto. L'etichetta ambientale è un marchio che viene apposto sul prodotto e dà indicazione del livello di sostenibilità insito nel prodotto, nello specifico solitamente vengono indicate la percentuale di emissione di sostanze tossiche, il livello di inquinamento creato, e altri parametri facilmente comprensibili dai consumatori. Le etichette possono essere obbligatorie o volontarie a seconda della pericolosità nell'utilizzo del bene. Ci sono delle norme comunitarie, la

ISO 14040 e 14044, che disciplinano il contenuto di questi dispositivi e le modalità con cui calcolare i dati nell'etichetta. Nella figura 5 viene riportato un esempio di un'etichetta adottata in Italia. I dati che si possono ricavare sono di immediata visualizzazione per permettere in modo intuitivo e veloce la lettura delle caratteristiche del prodotto. Nell'etichetta è possibile leggere quale sia l'impatto del prodotto sul suolo, sull'aria e sull'acqua. Tra le etichette ambientali c'è il marchio *ecolabel*, riportato in figura 6, che è un marchio europeo attestante una serie di performance ambientali standardizzate del prodotto. L'etichetta *ecolabel*, che può essere richiesta dalle aziende appartenenti all'Unione Europea, è un marchio volontario, in altre parole le aziende non sono obbligate a riportarlo nei loro prodotti, tuttavia ha un forte impatto sul mercato poiché garantisce il rispetto di determinati requisiti ambientali. Essendo riconosciuto a livello internazionale, può trovare riscontro anche in mercati esteri e rappresentare per l'azienda l'opportunità di conquistare nuove quote di mercato.

Figura 5: Esempio di etichetta ambientale italiana



Fonte: Etichetta ambientale, 2008

Figura 6: Etichetta ambientale europea

Fonte: Commissione europea, 2014b

Altro strumento a disposizione delle aziende è l'EPD (*Environmental product declaration*) ovvero un documento informativo volontario nel quale il produttore riporta una serie di informazioni strettamente collegate al ciclo di vita del prodotto e all'impatto di ciascuna fase di produzione con l'ambiente. Nell'EPD ad esempio, sono riportate

informazioni aggiuntive inerenti alle materie utilizzate nella produzione, le modalità di fornitura delle stesse, le procedure di produzione e a finire la gestione dei rifiuti generati dal prodotto. Più che ai consumatori, le dichiarazioni ambientali sono destinate alle imprese che si relazionano con il fabbricante o agli enti e pubbliche amministrazioni, poiché attraverso l'EPD possono essere ricavate informazioni oggettive inerenti le caratteristiche del prodotto, essendo quindi facilmente comparabili dal compratore in fase d'acquisto. È uno strumento molto utile anche in fase di gara d'appalto pubblico per valutare se il prodotto offerto da un'azienda possiede delle particolari caratteristiche ambientali.

Ritornando al percorso proposto dalla figura 4 che riporta l'applicazione della politica di IPP, i prodotti ecologici devono essere messi in evidenza dalle catene di distribuzione affinché siano raggiungibili dai consumatori. Recentemente si è affermato il fenomeno di nicchia dei negozi ecologici, dove poter trovare solamente prodotti a basso impatto ambientale, e rispettosi dell'ambiente. Oltre a questo canale, è opportuno che anche la grande distribuzione, alla quale la maggioranza dei consumatori si rivolge, integri i cosiddetti "prodotti verdi" e li renda di facile reperibilità.

A questo punto il grafico indirizza il percorso dell'IPP dai canali distributivi ai consumatori. Il consumatore deve essere informato circa i benefici della scelta di prodotti ecologici, in termini di prezzo e in termini di impatto ambientale. Le amministrazioni dovrebbero organizzare delle campagne di pubblicizzazione e di informazione così che i consumatori, spinti a scegliere i prodotti ecologici, ne aumentino la domanda, e facciano beneficiare di questo aumento le aziende produttrici. La formazione del consumatore deve avvenire fin dall'età scolastica. Le scuole sono quindi anch'esse impegnate nello sviluppo di politiche ambientali grazie all'educazione dei bambini ai principi di tutela della salute e dell'ambiente e soprattutto nell'insegnamento di un codice di comportamento a favore dell'ambientale.

La pubblica amministrazione oltre ad attuare campagne di promozione del mercato ecologico tra i consumatori, deve sostenere anche gli enti di ricerca che compiono studi su nuovi prodotti e nuovi metodi di produzione. La ricerca è il motore del ciclo disegnato poiché può individuare nuove tecnologie e nuove tecniche di produzione, di coltivazione e di allevamento. Il finanziamento alla ricerca deve coinvolgere tutti i settori di attività per permettere un potenziamento di una politica integrata; ovviamente

l'impulso ai finanziamenti all'R&D deve partire non solo da enti governativi comunitari e nazionali ma anche dalle aziende stesse che decidono di avviare l'integrazione della politica in questione. La cooperazione tra enti, aziende e società di ricerca dà un vantaggio a tutto il mercato poiché immettendo nuovi prodotti, fa avviare continuamente il circolo descritto in figura.

Il libro verde sulla politica integrata di prodotto si sofferma, in ultima analisi, sulle manovre che gli stati devono realizzare per sostenere le aziende che introducono l'IPP.

Il prodotto "verde", per essere scelto da una quota di mercato importante, deve essere accessibile anche in termini di prezzo. A tal proposito si aprono scenari di disparità tra chi offre prodotti ecologici e chi no. Gli Stati devono cercare di risolvere questi disequilibri inserimento politiche del tipo "chi inquina, paga". In altre parole, affinché i prodotti ecologici non siano svantaggiati per una questione di prezzo, ma anzi siano sostenuti dal mercato per i valori ambientali che incorporano, è giusto che il prodotto non ecologico e quindi inquinante o comunque non rispettoso dei principi sostenibili, incorpori nel prezzo di vendita il costo del danno che causa all'ambiente. In questa situazione si bilancerebbe il prezzo con l'impatto ambientale che il prodotto comporta. Questo obiettivo è realizzabile nel medio-lungo periodo ma, per tamponare la situazione nel breve periodo, i governi possono agire avvantaggiando i produttori che applicano l'IPP con manovre fiscali come sussidi, aliquote IVA vantaggiose oppure penalizzando i produttori inquinanti con imposte e tasse aggiuntive. In questo modo i maggiori benefici a favore dei produttori sostenibili si riflettono in un prezzo minore del bene ecologico.

Altro strumento che viene richiamato nella comunicazione n 302 (Commissione europea, 2003) è il *green public procurement.* Grazie all'adozione del GPP, gli Stati possono dare impulso ad una buona prassi di approvvigionamento di beni e servizi sostenibili ovvero che mirano alla riduzione della produzione di rifiuti, alla diminuzione delle emissioni inquinanti, alla razionalizzazione nell'uso di risorse e all'attenzione al tema dell'inquinamento di aria, acqua e terra. La richiesta di queste tipologie di beni, da parte delle amministrazioni pubbliche, fa sì che le aziende, per mantenere i rapporti di fornitura con le amministrazioni, adottino a loro volta politiche ambientali per soddisfare la domanda pubblica.

4.2.1 I criteri verdi nei contratti pubblici

I documenti più importanti nella determinazione delle linee guida del *green public procurement* sono stati il libro verde della politica integrata di prodotto (*green book of integrated product policy)*, a cui ha fatto seguito il sesto programma d'azione (*Sixth environment action programme*) del 2001 e la comunicazione europea n. 2003/302. Gli elementi innovativi e gli strumenti proposti nei suddetti documenti sono stati riportati nel paragrafo precedente. Mentre i programmi sopra avevano una funzione di indirizzo, in questa sezione si analizzano invece le normative attraverso cui l'Unione Europea ha dato slancio al fenomeno degli acquisti verdi nella contrattazione pubblica.

I governi, introducendo le pratiche del *green procurement,* possono riformulare l'assetto di gran parte del mercato orientandolo ulteriormente alle dinamiche ecologiche. Il documento che forse meglio sintetizza le azioni che possono essere intraprese dagli Stati membri nell'introduzione del *green public procurement* è la comunicazione europea n. 274 (Commissione europea, 2001) il cui contenuto verrà successivamente incorporato nella direttiva n. 18 (Commissione Europea, 2004b). La comunicazione indica le modalità con cui inserire quelli che vengono definiti gli "*environmental criteria"* nei contratti pubblici. Il momento decisivo dell'attuazione del *green public procurement* nei contratti pubblici è la definizione e la stesura dei bandi delle gare d'appalto. In essi, che si tratti di gare d'appalto con oggetto la fornitura di beni, di servizi o lavori, si devono riportare tutte le condizioni tecniche del bene o servizio richiesto. La comunicazione n. 274 dà una guida su quali sono gli elementi di cui tenere conto nella realizzazione di una procedura negoziata:

- inserimento tra i requisiti di carattere tecnico di specifiche relative alla tutela dell'ambiente, possibilità da parte della stazione appaltante di richiedere particolari materiali che contengano valori sostenibili, o richiesta di procedure nella realizzazione del servizio o del lavoro attinenti alle tematiche di sostenibilità;
- richiesta di prodotti certificati da marchio ecologico o accompagnati dall'EPD (*Environment product declaration)*,

- possibilità di escludere i candidati che hanno commesso reati ambientali o comunque che hanno tenuto comportamenti contrari alla tutela dell'ambiente;
- richiesta, ai fini della partecipazione alla gara, di precedenti esperienze di *green procurement*.

La vera legittimazione ad inserire nelle procedure di aggiudicazione degli appalti i criteri verdi avviene con l'emanazione della direttiva n. 18 (Commissione europea, 2004b). Uno studio effettuato sull'integrazione dei principi del *green public procurement* nei contratti pubblici individua nella direttiva 18 delle aree di intervento che in ogni caso rispettano i punti evidenziati dalla comunicazione 274 (Testa et al, 2012). La prima area interessa i capitolati tecnici, definiti all'art. 23 della direttiva n. 18, in cui si riporta la possibilità di inserire la richiesta di prestazioni o di materiali oggetto di gara come ad esempio l'utilizzo di articoli prodotti con materiali riciclati o che comunque riportano l'etichettatura ecologica. La seconda area si occupa invece delle competenze acquisite da parte dei candidati in merito alle politiche ambientali. I partecipanti alle gare sono chiamati a dimostrare le loro competenze ambientali attraverso gli strumenti disponibili, ad esempio con la registrazione al programma EMAS col quale l'azienda si impegna volontariamente a comunicare gli avanzamenti delle politiche attuate. Terza area di intervento è nel criterio di aggiudicazione d'appalto; se viene scelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anziché il criterio del prezzo più basso, l'amministrazione può decidere di assegnare un punteggio maggiore alle offerte che prevedono criteri tecnici sostenibili.

Ultima tipologia di provvedimento che lo studio riporta, e prevista dall'art. 26 della direttiva, è la possibilità di richiedere all'aggiudicatario, nell'esecuzione del contratto, che siano rispettate considerazioni di natura sociale ma soprattutto ambientale nello svolgimento dell'oggetto contrattuale.

Ultimo riferimento alla normativa comunitaria è la comunicazione 2008/400 (Commissione europea, 2008a). In essa la Commissione aspira a fornire una guida ad uso delle pubbliche amministrazioni per diminuire il loro impatto ambientale e stimolare l'innovazione ambientale nel mercato dei beni e servizi. La Commissione individua come obiettivo per il 2010 che il 50% delle procedure di gara pubbliche siano formulate con criteri verdi.

Nel 2008 la Commissione europea ha reso disponibile nel suo sito istituzionale, il *green public procurement training toolkit* (Commissione europea, 2008b). Letteralmente significa "set di attrezzi" e il vero significato non si allontana molto da questa definizione. Il *GPP Toolkit* è un raggruppamento di strumenti di cui i *buyer* pubblici o chiunque voglia utilizzare il GPP può disporre per comprendere al meglio i principi del *green procurement.* Il Toolkit si compone di tre moduli indipendenti uno dall'altro:

1. il primo modulo riporta le informazioni inerenti l'applicazione del GPP riportando riferimenti economici e strategici e mostrando tutti i passi e le modalità con cui inserire questa politica in un'amministrazione. Vengono fornite informazioni a riguardo del target a cui fare riferimento, come formulare un piano d'azione e come monitorare il processo.
2. Il secondo modulo dà un supporto di tipo legale riportando i riferimenti normativi inerenti l'adozione dei principi ambientali nei bandi delle gare, e chiarificando le strutture delle norme. Il sostegno legale interessa ad esempio i criteri di scelta del contraente, la valutazione delle offerte ecc.
3. Il terzo modulo infine fornisce una guida operativa all'inserimento degli *"environmental criteria",* fornendo per ogni tipologia di bene e servizio una serie di criteri da rispettare.

L'introduzione di questi criteri nelle gare d'appalto deve rispettare scrupolosamente, come si accennava sopra, il principio di parità di trattamento di tutti i fornitori che desiderano partecipare alla gara formulando un'offerta. Una prescrizione particolare deve essere rispettata. Gli *environmental criteria,* che sono inseriti nella lista delle specifiche tecniche, devono essere misurabili e facilmente riconoscibili, qualora i criteri assunti non possano in alcun modo essere misurati, questi devono garantire la trasparenza delle offerte e non compromettere la parità di trattamento dei partecipanti alla gara. In altre parole qualsiasi criterio tecnico citato nel bando non può creare una situazione di disparità di trattamento o uno svantaggio per alcuni dei candidati. Se è scelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione appaltante è tenuta a riportare preventivamente nel bando di gara il peso che si intende assegnare alle caratteristiche ambientali, oltre ovviamente al peso che si attribuirà a tutti gli altri elementi. Di seguito si riportano due esempi di criteri individuati per gare che hanno ad oggetto la fornitura del servizio di catering e l'acquisto di mobili d'arredo.

Entrambe le tabelle prendono spunto dal *GPP Toolkit* della Commissione europea. Come si può vedere, le indicazioni sono molto semplici e i documenti messi a disposizione nel sito web danno linee guida molto più dettagliate riportanti addirittura parametri tecnici. I criteri verdi delineati coinvolgono il prodotto in tutte le sue fasi di vita. Dal reperimento delle risorse e delle materie prime, alle modalità di produzione, alla modalità di gestione del rifiuto.

Tabella 8: Esempi di *environmental criteria* nel settore "*Food and beverage*"

Criteri verdi per servizio di Catering:

Per salvaguardare il suolo e la salute dei consumatori:
- Utilizzo di prodotti biologici;
- Utilizzo di cibo prodotto con *l'Integrated Production System*;
- Utilizzo di prodotti stagionali;
- Non utilizzo di pesticidi e veleni nelle coltivazioni;

Per rispettare gli animali e il loro benessere:
- Approvvigionamento di bestiame da allevamenti che rispettano alti sistemi di welfare dell'animale;
- Approvvigionamento da pescicolture che rispettano i prodotti marini;

Per diminuire i rifiuti:
- utilizzo di posate e tovaglie composte da materiale riciclato;
- rifiuti differenziati rispettando le norme delle amministrazioni locali;
- training dello staff per organizzare la raccolta del rifiuto in modo corretto;
- utilizzo di packaging formato da materiali riciclati.

Per diminuire l'inquinamento dell'aria:
- utilizzo di elettrodomestici classificati in una classe elevate,
- utilizzo di automezzi che devono almeno rispettare i requisiti di emissione di gas di scarico di veicoli Euro 4 o 5;
- presentazione di una lista dei veicoli con cui si intende trasportare il cibo, e il documento che attesta il relativo livello di Emissioni.

Fonte: Commissione europea, 2008b

Tabella 9: Esempi di *environmental criteria* per l'acquisto di mobili d'arredo.

Environmental criteria per acquisto di mobili d'arredo

Materiale di produzione:

- Acquisto di legno prodotto da foreste gestite in modo legale e sostenibile.
- Utilizzo di materiali riciclati e/o rinnovabili,
- Riduzione di solventi chimici e di emissioni di COV contenuti nei prodotti, negli adesivi e nelle sostanze usate per il trattamento delle superfici.
- Verifica dell'origine legale del legno attraverso un sistema di tracciabilità

Materiale di imballaggio:

- Utilizzo di imballaggi composti da materie prime rinnovabili e che garantiscano riciclabilità e differenziabilità degli stessi.

Utilizzo e smaltimento:

- Acquisto di mobili durevoli, ergonomici, semplici da ricomporre, riparabili e riciclabili.
- Per consentire il riciclaggio, in base alla norma ISO 11469, le parti in plastica di peso non inferiore ai 50g devono essere distinte e non devono contenere additivi o altri materiali che impediscano il riciclaggio.
- Accertarsi che il contenuto di COV negli adesivi utilizzati per il montaggio dei mobili non superi il 10% del peso

Fonte: Commissione europea (2008b)

4.3 Le barriere e i benefici del GPP

Uno degli obiettivi della Commissione europea è inserire le pratiche di *green public procurement* in tutte le amministrazioni pubbliche europee poiché più il fenomeno trova diffusione più è possibile ottenere un impatto positivo sull'ambiente. La Commissione europea (2013) ha raccolto una serie di esempi di applicazioni del GPP da parte di alcuni Stati e li ha resi disponibili nel sito istituzionale affinché le amministrazioni possano prendere visione di reali esperienze nell'introduzione di politiche ambientali. Si riporta il caso della città di Vienna che, attraverso l'ÖkoKauf Wien, ovvero un programma sulla sostenibilità ambientale, ha raggiunto importanti risultati. Questo programma è stato riconosciuto, a livello europeo, uno dei più efficaci in materia di *green public procurement.* L'*ecobusiness plan* è stato avviato nel 1998 e nel corso della sua attuazione ha coinvolto circa 740 soggetti tra imprese ed amministrazioni. In largo anticipo rispetto ad altre amministrazioni, la Città di Vienna ha ottenuto importanti riscontri nell'applicazione delle procedure ecologiche alla gestione degli approvvigionamenti pubblici. Ogni anno sono stati risparmiati circa 17 milioni di euro grazie alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica; altre politiche, come la gestione dell'acqua potabile o la raccolta differenziata del rifiuto, hanno portato ulteriori risparmi economici e benefici a livello ambientale.

Più in generale i benefici del *green public procurement* possono essere suddivisi in tre tipologie (Commissione europea, 2014):

1. Benefici per l'ambiente
2. Benefici a livello sociale e della salute dell'uomo
3. Benefici a livello economico e politico

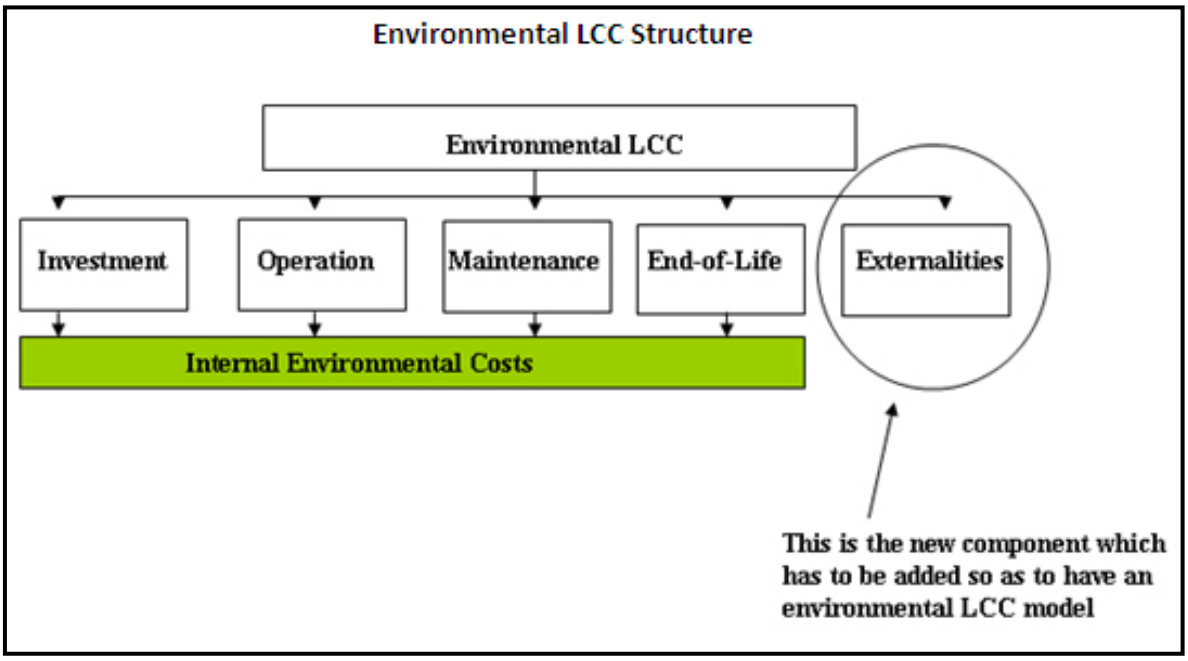
Il *green public procurement* è un sistema che gli Stati possono utilizzare per risolvere alcuni problemi ambientali che provocano danni seri a livello globale. Considerare gli *environmental criteria* nella definizione dei contratti pubblici può contribuire a diminuire fenomeni quali la deforestazione, l'emissione dei gas che provocano l'effetto serra, l'inquinamento della terra, del suolo e dell'aria o la sovrapproduzione di rifiuti. Inoltre le amministrazioni possono chiedere ai fornitori di beni e servizi di attuare politiche di maggior efficienza nell'utilizzo di risorse, ad esempio evitando sprechi

nell'utilizzo di materiali organici, oppure obbligando i produttori ad impiegare materiali riciclabili e riutilizzabili. Nel settore alimentare, ad esempio, possono essere richieste tecniche di coltivazione sostenibile ovvero l'abolizione dell'impiego di pesticidi o di sostanze pericolose che rischiano di contaminare oltre che la terra anche le falde acquifere. Un ulteriore beneficio per l'ambiente è la possibilità, attraverso il *green public procurement,* di sensibilizzare anche i cittadini e le imprese private al tema della sostenibilità. Quando l'esperienza pubblica consegue obiettivi positivi, può convincere questi attori a rivedere le proprie modalità di acquisto e orientarle a prodotti ecologici aumentandone la domanda e quindi attivando sempre più il mercato "verde".

I benefici del GPP possono riflettersi anche in migliori condizioni di vita. Il ridotto utilizzo di solventi chimici, di fumi e rifiuti genera una diminuzione dell'inquinamento. A partire dagli uffici degli enti pubblici, e con l'obiettivo di interessare anche altre realtà private, è possibile migliorare le condizioni di lavoro in tutti i settori. Ad esempio una società che offre il servizio di pulizia può migliorare le condizioni di lavoro dei suoi addetti se la società utilizza solo detergenti naturali che non contengono agenti chimici, e quindi non costringe i dipendenti a respirare sostanze chimiche.

Per quanto concerne gli aspetti economici, i benefici sono valutati in termini di costi dell'intero ciclo di vita del prodotto. La figura 7 riporta un grafico in cui vengono evidenziate le componenti di costo di un prodotto. Mentre un'analisi di tipo finanziario si ferma ad analizzare i costi delle prime quattro fasi del grafico che sono il costo d'acquisto, il costo dell'utilizzo, della manutenzione del bene e dello smaltimento del prodotto alla fine della vita utile, un'analisi sostenibile valuta un nuovo aspetto che è il costo dell'impatto ambientale. Se un prodotto o un servizio vengono forniti con tutte le attenzioni delineate nel *GPP toolkit,* questa nuova componente di costo non ci sarà e pertanto ha un prezzo minore rispetto ad un prodotto non sostenibile. Se invece si parla di un prodotto inquinante, questo avrà un impatto negativo nella sfera ambientale e quindi una componente in più di costo che è l'esternalità negativa causata dall'inquinamento.

Figura 7: Life cycle costing

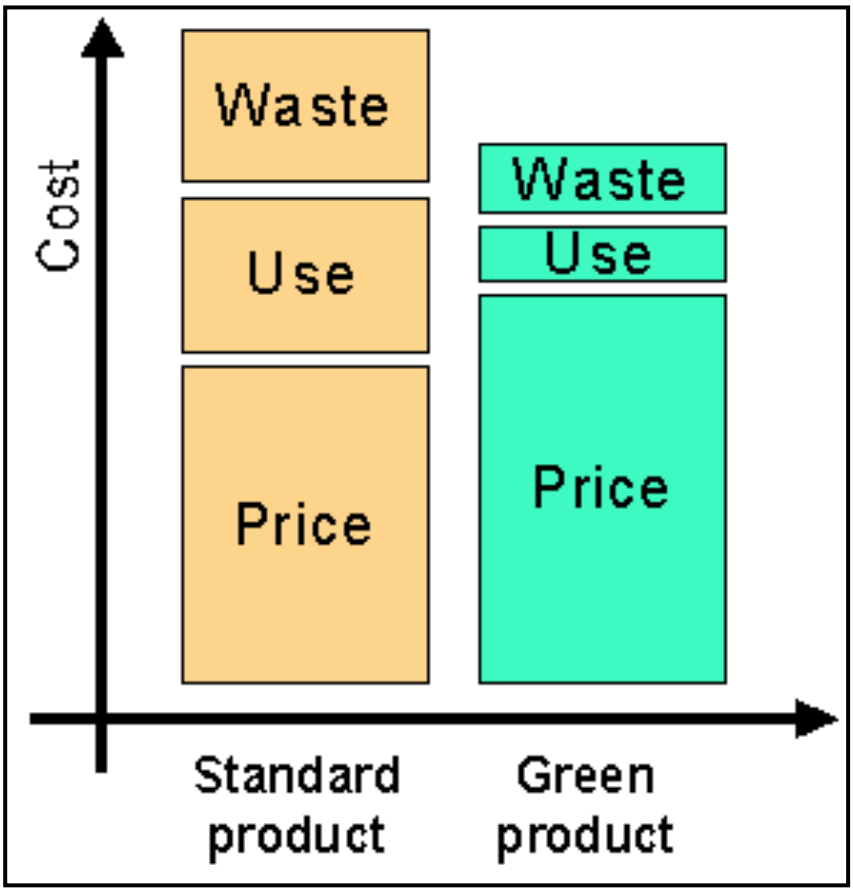


Fonte: Commissione europea, 2013b

Molte persone non acquistano i prodotti verdi, pur considerando il tema ambientale un argomento valido e condivisibile, perché adducono la scusa che il prodotto ecologico costa di più. Questa figura mostra in modo più chiaro quello che è riportato nel grafico precedente. Il costo totale del prodotto ecologico è minore ma ciò che inganna il consumatore è il prezzo a cui viene venduto. Se i cittadini fossero informati circa le reali performance del prodotto, saprebbero che a fronte di un minor prezzo d'acquisto per il bene non sostenibile, si devono affrontare costi maggiori nella fase di utilizzo del bene e del suo smaltimento. Può essere il caso dell'acquisto di un elettrodomestico che appartiene ad una classe energetica "A+" che è la classe più performante. Il prezzo d'acquisto è più alto rispetto ad un elettrodomestico di classe inferiore, ad esempio classe "C", ciò che incide positivamente nell'utilizzo è il minor consumo di energia elettrica. A lungo andare il costo dell'elettrodomestico di classe C, nonostante pagato meno all'acquisto, sarà maggiore del prodotto di classe "A+".

Lo stesso vale per lo smaltimento. Un prodotto ecologico può essere smaltito nel rifiuto differenziato, comportando costo nullo, rispetto ad un bene non ecologico che deve essere smaltito nel rifiuto non riciclabile, comportando un costo maggiore.

Figura 8: Il costo di un prodotto ecologico e di un prodotto non ecologico



Fonte: Commissione europea, 2013b

Un altro beneficio di tipo economico può essere la spinta alle aziende ad innovare le procedure di produzione e introdurre nel mercato nuovi prodotti. Questi vantaggi possono essere sfruttati principalmente dalle PMI che, grazie alla loro dimensione, possono convertire più facilmente le filiere produttive a politiche sostenibili.

Delineati gli indubbi vantaggi della politica di *green public procurement,* si portano all'attenzione alcune barriere che ne ostacolano l'introduzione. In uno studio della Commissione europea (2006) in cui sono state intervistate le amministrazioni che hanno applicato ai contratti pubblici dei criteri del GPP, entro l'anno della pubblicazione, è stato chiesto quali fossero i principali ostacoli applicativi.

Il primo ostacolo citato (da circa il 44% delle amministrazioni) si riferisce alla percezione che il prodotto ecologico sia più costoso rispetto agli altri. Nonostante si sia sopra dimostrato che questa convinzione è errata, molti *buyer* si focalizzano solo sul

prezzo di acquisto e non sull'analisi dell'intero ciclo di vita del prodotto, non considerando la quinta voce di costo della figura 7. Altre barriere sono la mancanza di informazioni e nozioni in merito all'introduzione dei criteri verdi nei contratti pubblici e la mancanza di strumenti pratici ed esplicativi. A sette anni di distanza anche questi limiti sono stati superati grazie alla pubblicazione del *green public procurement training toolkit* da parte della Commissione europea. Ogni Stato membro può oggi inserire nei contratti dei criteri sostenibili in modo semplice e coerente consultando il sito della Commissione europea alla voce GPP.

Le altre barriere sono la mancanza di un supporto da parte del *management* e soprattutto la mancanza di attivazione da parte degli organi politici nell'introduzione di strategie e politiche ambientali.

Si ritiene, a completezza della descrizione delle barriere e degli ostacoli applicativi del GPP, riportate sopra, citare uno studio (Testa et al, 2012) che focalizza l'attenzione sui fattori che più influenzano l'applicazione di questo fenomeno nelle pubbliche amministrazioni. Lo studio, che peraltro viene condotto su tre regioni italiane, porta ad evidenza che due barriere comuni sono da una parte la mancanza di formazione delle risorse umane e dall'altra l'incapacità da parte delle realtà di piccole dimensioni di attivare politiche ambientali. La prima considerazione è potenzialmente superabile organizzando corsi di formazione ai dipendenti per ottenere due tipologie di benefici: da una parte istruirli e informarli sugli strumenti per l'applicazione del GPP e dotarli delle giuste conoscenze tanto da permettere l'avvio delle politiche ambientali, dall'altra attraverso la formazione è possibile sensibilizzare i dipendenti al tema della sostenibilità e renderli consapevoli della serietà e dell'impatto che i problemi ambientali hanno sulla vita sociale.

L'altra barriera che emerge dallo studio è la difficoltà delle piccole realtà nell'utilizzo dell'*environmental criteria.* Il problema potrebbe risiedere nel fatto che non sia presente una figura dedita completamente all'introduzione di queste iniziative. Risoluzioni a queste problematiche dipendono strettamente da politiche sulle risorse umane che ogni amministrazione deve saper gestire in modo efficace. Questa è una barriera che la Commissione europea non può risolvere direttamente se non con incentivi europei destinati esclusivamente alla formazione su tale studio.

4.4 Il *green public procurement* dell'Italia

Dopo aver delineato la definizione del concetto di *green public procurement* e aver ripercorso le tappe più importanti della normativa comunitaria in materia di acquisti pubblici orientati all'eco-sostenibilità, in questo paragrafo si riporta l'esperienza italiana nell'adozione del GPP.

In Italia il primo riferimento[14]all'introduzione dei cosiddetti "criteri verdi" nell'intera disciplina dei contratti pubblici avviene con il d.lgs. n. 163/2006. Come detto nel secondo capitolo, con questo decreto il governo recepisce le direttive n.17 e n. 18 del 2004 (Commissione europea), e in un unico testo normativo riassume tutta la disciplina della contrattazione della pubblica amministrazione. Gli articoli che affrontano le tematiche del *green public procurement* sono l'art. 2 e l'art 68.

Partendo dall'analisi dell'art. 2, il legislatore dà un'importante disposizione che sprona le amministrazioni ad orientare gli acquisti ad un'ottica di tutela dell'ambiente. L'art. 2, infatti, dice che le amministrazioni pubbliche possono, entro i limiti che sono previsti dal codice stesso, *subordinare il principio dell'economicità degli acquisti pubblici al principio della tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile*. Nonostante l'enunciato sia molto breve, il relativo significato è molto ricco. Ciò che in sostanza intende il legislatore è che le amministrazioni, in fase di gara d'appalto, hanno la possibilità di trascurare il valore economico delle offerte dei candidati, sempre ovviamente entro determinati limiti, qualora le offerte rispecchino i principi della salvaguardia dell'ambiente. È necessario ribadire che tali criteri ambientali devono essere previsti già nella pubblicazione nel bando di gara per rispettare i principi dell'art. 2 comma 1.

Il secondo riferimento del codice all'introduzione degli acquisti verdi negli appalti pubblici è l'art. 68, che affronta il tema delle specifiche tecniche. Il legislatore prevede che "*ogniqualvolta sia possibile*" le amministrazioni devono prevedere nei capitolati

[14] In questo paragrafo il codice dei contratti pubblici è considerato come il primo testo normativo recante riferimenti sugli acquisti verdi non perché sia il primo testo ad introdurre l'attenzione ad approvvigionamenti che tutelano l'ambiente ma perché dà indicazioni generali applicabili a tutta la materia dei contratti pubblici. Prima del codice ci sono state norme, come il decreto Ronchi che ad esempio impartiva l'obbligo di approvvigionamento di carta riciclata per il 40% del totale della carta utilizzata. Oppure il d.lgs. n. 152/2006 che ha introdotto regole inerenti la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati.

d'appalto delle caratteristiche tecniche orientate alla tutela ambientale nell'esecuzione di un servizio o di un lavoro e nella fornitura di beni. Il codice non obbliga le amministrazioni a inserire elementi sostenibili nei contratti ma le sprona e le invita a farlo. L'art. 68 comma 9 consente alle amministrazioni di fare riferimento alle eco-etichettature europee per determinare e verificare i criteri ambientali richiesti. Il codice entra in vigore dal primo luglio 2006 e con esso le novità introdotte. Il successivo documento con cui l'Italia si impegna ad attivare politiche di *green public procurement* è il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione". L'origine di questo documento deve essere ricercata nella comunicazione n. 302 (Commissione europea, 2003) con la quale la Commissione europea, per diffondere i criteri verdi in tutto il territorio europeo, invitava gli Stati membri a formulare, entro il 2006, un proprio piano nazionale di attuazione del *green public procurement*. Il legislatore italiano, con legge finanziaria del 2007, l. n. 296/2006, delega all'emanazione di tale piano il governo. Nel 2008, con decreto interministeriale, viene approvato il piano nazionale di *green public procurement* per l'Italia. I tre ministeri coinvolti sono il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico. Il piano d'azione ha lo scopo principale di diffondere le pratiche degli "acquisti verdi" in tutti gli enti pubblici affinché anche l'Italia, in qualità di Stato membro, possa promuovere la massima diffusione di pratiche che migliorano la "salute" dell'ambiente. Nel PAN GPP, così viene denominato il piano d'azione nazionale per introdurre il *green public procurement*, vengono individuate delle azioni da attuare con lo scopo di stimolare la diffusione degli acquisti verdi. Le cinque azioni da attuare sono:

1) coinvolgere tutti i soggetti che hanno posizione rilevante all'interno della Stato nella determinazione del *green public procurement*;
2) divulgare ed informare tutte le amministrazioni delle attività promosse circa la pratica del *green public procurement*;
3) determinare un elenco di caratteristiche tecniche ambientali sostenibili, per ciascuna tipologia di bene, servizio e lavoro, da inserire nei bandi di gara delle stazioni appaltanti;
4) definire gli obiettivi nazionali in tema di sostenibilità degli approvvigionamenti pubblici che ogni tre anni devono essere riconfermati o aggiornati;

5) monitorare l'avanzamento della diffusione del *green public procurement*.

Dalla lettura del Piano d'azione nazionale si possono evincere quali sono le problematiche ambientali su cui si intende focalizzare in via prioritaria l'attenzione. Le tematiche affrontate sono l'efficienza e il risparmio nell'uso di risorse, la diminuzione delle sostanze pericolose e inquinanti e la riduzione della produzione di rifiuti. In merito al primo obiettivo, le azioni che le amministrazioni devono intraprendere sono da una parte l'aumento della domanda di prodotti e servizi ad alta efficienza energetica e dall'altra intensificare il ricorso a fonti di energia rinnovabili. La conseguenza diretta sarà la riduzione delle emissioni di anidride carbonica assecondando tra l'altro gli obiettivi del Protocollo di Kyoto. Per quanto riguarda il raggiungimento del secondo e del terzo obiettivo, sono programmati dei documentanti contenenti i "criteri minimi ambientali" da rispettare in sede di appalto, nella scelta dei beni, servizi e lavori. I criteri minimi hanno una forte componente tecnica capace di fornire alle amministrazioni informazioni dettagliate circa le caratteristiche tecniche dei materiali richiesti per ottemperare alle disposizioni comunitarie *green public procurement.*

Come punto di partenza nella determinazione delle politiche sopra delineate, il Piano d'azione nazionale ha individuato un elenco di 11 categorie che faranno da apri pista nell'applicazione degli *environmental criteria*. Le categorie sono state scelte sulla base dell'analisi dei volumi di spesa storici e del livello di impatto ambientale. I gruppi di beni e servizi prescelti sono:

- arredi per ufficio, scuole, archivi, sale lettura,
- costruzioni, manutenzioni e ristrutturazioni di edifici, strade…
- gestione dei rifiuti
- servizi urbani (parchi pubblici e arredi urbani)
- servizi energetici (illuminazione edifici e strade, riscaldamento/raffreddamento edifici pubblici)
- attrezzature elettriche o elettroniche per l'ufficio/telecomunicazione
- articoli di abbigliamento
- cancelleria
- servizi mensa
- servizi pulizia ed igiene
- trasporti

I criteri ambientali minimi, accennati in precedenza, sono dei documenti che vengono adottati sempre attraverso il decreto ministeriale e contengono delle chiare indicazioni inerenti l'introduzione dei criteri ambientali da considerare nelle procedure di aggiudicazione. Al momento della pubblicazione del piano nazionale, la competenza per stabilire quali fossero i criteri base per tutte le tipologie di prodotti definite non era ancora stata raggiunta. La definizione dei *criteri ambientali minimi*, infatti, è il frutto dell'attività di gruppi di lavoro composti da numerose professionalità specializzate in campi eterogenei poiché la materia in esame è molto complessa. Tra le parti coinvolte nella determinazione dei *criteri ambientali minimi* ci sono anche i rappresentanti delle associazioni di categoria dei produttori. La presenza di questi soggetti fa intendere come il legislatore voglia rendere partecipi quanti più attori del mercato possibile coinvolgendo in primis le aziende nella definizione degli standard ambientali.

L'iter della definizione dei CAM prevede che, dopo la consultazione con gli operatori economici, il documento sia approvato dal Comitato di gestione del piano d'azione nazionale (i cui compiti sono elencati nel Box 2). A questo punto i ministeri interessati

BOX 2. I compiti del Comitato di gestione del PAN

È composto da rappresentanti dei ministeri dell'ambiente, dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze, rappresentanti delle Regioni. Le funzioni in capo al Comitato sono:

- Definizione dei CAM;
- Formulazione di proposte per raggiungere gli obiettivi del PAN;
- Risoluzioni di criticità;
- Organizzazione del monitoraggio degli obiettivi del PAN ed eventuali modifiche degli obiettivi stessi;
- Individuazione degli incentivi;
- Integrazioni al PAN;
- Divulgazione e formazione ai soggetti sui principi del PAN;
- Proposte di studio

Fonte: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2008

sono invitati a formulare eventuali osservazioni da integrare nei testi. L'adozione ufficiale dei *criteri ambientali minimi* avviene con decreto del Ministero dell'ambiente e successiva pubblicazione nella gazzetta ufficiale.

La definizione di tali criteri è supportata dal *GPP training toolkit* della Commissione europea delineato nel 2008. I criteri infatti si ispirano alle linee guida già identificate dalla Commissione europea.

Il Piano d'azione prevede, oltre ai *target* riportati sopra, anche obiettivi a livello nazionale. Innanzitutto entro il 2009 il piano d'azione deve far in modo di uniformare l'Italia agli altri paesi europei maggiormente performanti nell'ambito degli acquisti verdi. L'indicatore che orienterà le valutazioni in merito all'avanzamento nell'applicazione del *green public procurement* è il rapporto tra il valore calcolato dei bandi sostenibili sul valore totale dei bandi pubblici pubblicati. Allo scopo di attuare le politiche suddette, il piano nazionale ha stanziato un ammontare di risorse pari a 50.000 euro.

L'obiettivo nazionale è stato revisionato nel 2013, con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, prevedendo un rafforzamento dell'applicazione del *green public procurement* nelle amministrazioni. Il decreto prevede che entro la fine del 2014 il livello degli "appalti pubblici verdi" rappresentino almeno il 50% del totale degli appalti. L'approccio italiano mira quindi ad estendere in modo sempre più consistente il fenomeno del *green public procurement* intensificando gli obiettivi a riguardo e mirandone alla totale diffusione.

4.4.1 Il *green public procurement* e Consip

Con il piano d'azione nazionale, il *green public procurement* è entrato a far parte delle buone pratiche della gestione degli approvvigionamenti della pubblica amministrazione italiana. C'è da tenere in considerazione però quanto è stato analizzato al capitolo terzo. Con i contributi della legge finanziaria del 2007 e deii decreti *spending review,* le amministrazioni pubbliche italiane sono obbligate ad approvvigionarsi tramite le piattaforme telematiche ovvero gli acquisti di beni e servizi sono divenuti "digitali". Ogni amministrazione, nella decisione d'acquisto di beni e servizi, deve primariamente verificare la presenza di convenzioni attive, attraverso i negozi elettronici, e se gli articoli o le prestazioni cercate non sono presenti, deve rivolgersi al mercato elettronico della pubblica amministrazione o ad altro mercato elettronico. Nel caso in cui le amministrazioni debbano effettuare l'acquisto di beni o servizi non presenti nelle convenzioni e nel MEPA, utilizzano le tradizionali procedure d'acquisto. Ciò che ne

consegue è un imponente ricorso alla procedure telematiche. Quando le amministrazioni acquistano attraverso i negozi elettronici e attraverso il MEPA, non sono le amministrazioni stesse a condurre la procedura di aggiudicazione ma questo compito tocca alle centrali di committenza, nel caso delle convenzioni, e Consip nel caso del mercato elettronico della pubblica amministrazione. Uno dei vantaggi infatti delineati dalle amministrazioni nel ricorso alle procedure centralizzate e telematiche è la velocità della procedura d'acquisto che risparmia al buyer pubblico l'onere di organizzare le procedure di aggiudicazione.

Questo richiamo all'*e-procurement* si ricollega al fenomeno del *green public procurement* in quanto i soggetti che si pongono in prima linea per la diffusione degli acquisti verdi sono proprio Consip e le centrali di committenza. Consip in particolare, introducendo nel suo operato le politiche del GPP, ottiene lo stesso risultato che verrebbe raggiunto se ogni singola amministrazione adottasse le dinamiche del GPP, situazione molto poco probabile come verrà in seguito dimostrato. Si ritiene che, anche per questo, Consip abbia un ruolo primario nella gestione degli approvvigionamenti pubblici. La revisione del 2013 del PAN GPP, nel capitolo delle prescrizioni metodologiche individua come destinatari del piano le pubbliche amministrazioni citate negli articoli 2 e 32 del d.lgs. n. 163/2006 ma in via prioritaria ai soggetti che sono riportati nel box n. 3.

Box 3. Soggetti che sono chiamati ad applicare i principi del piano d'azione nazionale

- ☐ Centrali di committenza (regioni e Consip)
- ☐ Amministrazioni centrali dello stato (Ministeri e Presidenza del consiglio dei Ministri)
- ☐ Enti pubblici territoriali
- ☐ Enti pubblici non economici e gli organismi di diritto pubblico
  - Agenzie delle amministrazioni
  - Enti parco nazionali e regionali
  - Università , enti di ricerca di ogni ordine e grado
  - ASL e USL
  - Concessionari di servizi pubblici
  - Enti/società/imprese che erogano servizio di traporto al pubblico locale e servizi di erogazione e gestione energia elettrica e calore

Fonte: Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2013.

Consip, la cui funzione principale è la razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, prevede l'utilizzo dei *criteri ambientali minimi* in tutte le gare d'appalto in cui sia possibile inserirli. Con la revisione del piano d'azione nazionale è inoltre previsto che Consip, vista l'importanza che ricopre, partecipi all'individuazione delle caratteristiche dei *criteri ambientali minimi.*

Nella relazione del bilancio d'esercizio dell'anno 2012 di Consip, si indica che ben il 91% delle convenzioni hanno riferimenti a criteri ambientali e per quanto concerne il MEPA si stanno attivando politiche per integrare il processo di "*greening".* Tale rapporto stima che il risparmio indiretto conseguito dalle amministrazioni pubbliche ricorrendo a politiche verdi sia di 379 milioni di euro (Consip, 2012). Di seguito si riportano alcuni risultati dell'attività di Consip in merito all'utilizzo di criteri ambientali nei bandi pubblici. La tabella indica nella prima colonna la categoria merceologica di riferimento, nella seconda il risparmio economico che lo Stato ha indirettamente nella scelta di utilizzare beni e servizi "verdi" e l'ultima colonna riporta il risparmio in termini di impatto ambientale.

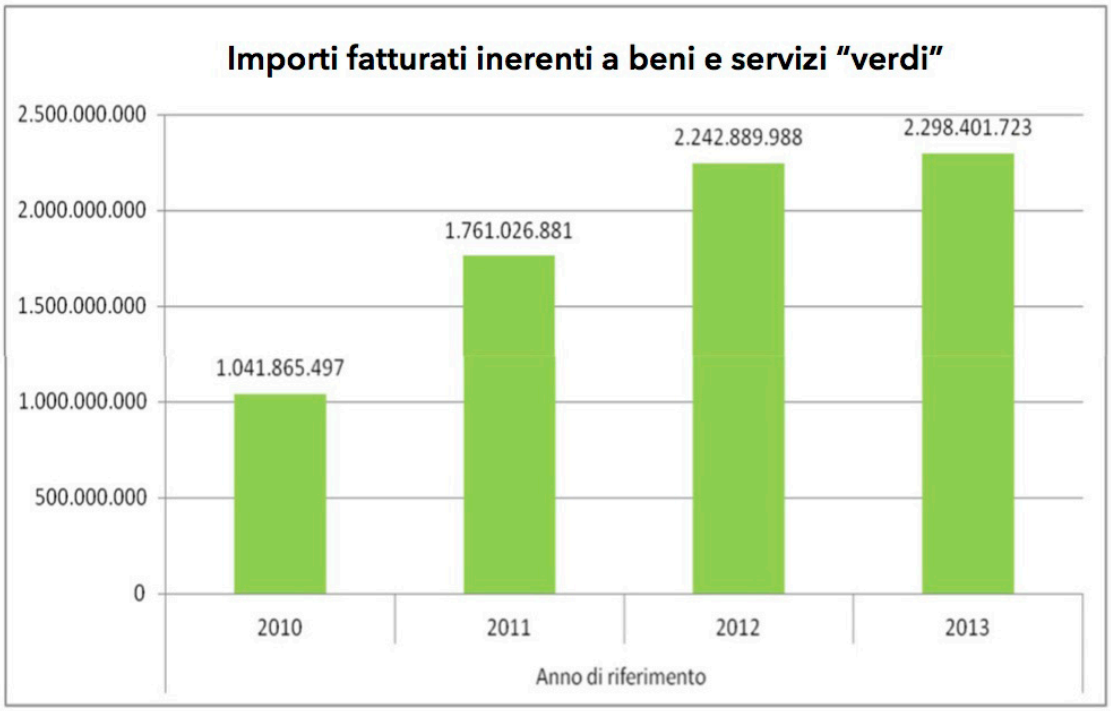
Tabella 10: Risparmi economici ambientali nell'utilizzo di beni e servizi sostenibili

Categoria merceologica	Risparmio economico	Risparmio sull'impatto ambientale
Pc desktop Risparmio dall'adozione di pc dotati delle "etichette ambientali" più avanzate per l'intero parco della Pubblica Amministrazione che viene sostituito ogni anno	24.232.040	5,82 kg/annui di CO2 per pezzo
Stampanti Risparmio dall'adozione di stampanti con sistemi più avanzati di gestione energetica sull'intero parco della Pubblica Amministrazione che viene sostituito ogni anno	1.452.600	10 kg/annui di CO2 per pezzo
Server Risparmio di energia sull'intero parco della Pubblica Amministrazione che viene sostituito ogni anno	3.843.000	42 euro di energia l'anno per pezzo
Servizio integrato energia Risparmio medio per minor consumo di energia applicato all'intera spesa della Pubblica Amministrazione in questa categoria merceologica	71.225.000	8.150 tonnellate di CO2 l'anno (sul totale dei contratti stipulati)
Illuminazione pubblica Risparmio medio per minor consumo di energia applicato all'intera spesa della Pubblica Amministrazione in questa categoria merceologica	71.820.000	24.370 tonnellate di CO2 l'anno (sul totale dei contratti stipulati)

Fonte: Consip, 2012

La tabella 10 dimostra quindi come l'attivazione di politiche ambientali non sia un'operazione onerosa, come adducono molti enti. Il ricorso a beni e servizi verdi al contrario porta benefici ambientali che possono essere tradotti in benefici economici.
Il ricorso al mercato "green", grazie a Consip e MEPA, è in fase di sviluppo. Anche se i *criteri minimi ambientali* per alcune tipologie di beni e servizi sono ancora in fase di definizione, è evidente come il fenomeno si sia ampliato. La figura 9 mostra i livelli di spesa destinati a beni e servizi "sostenibili" riguardanti le convenzioni attive dal 2010 ai primi otto mesi del 2013. La spesa per beni e servizi sostenibili è incrementata più di un miliardo di euro in un triennio.

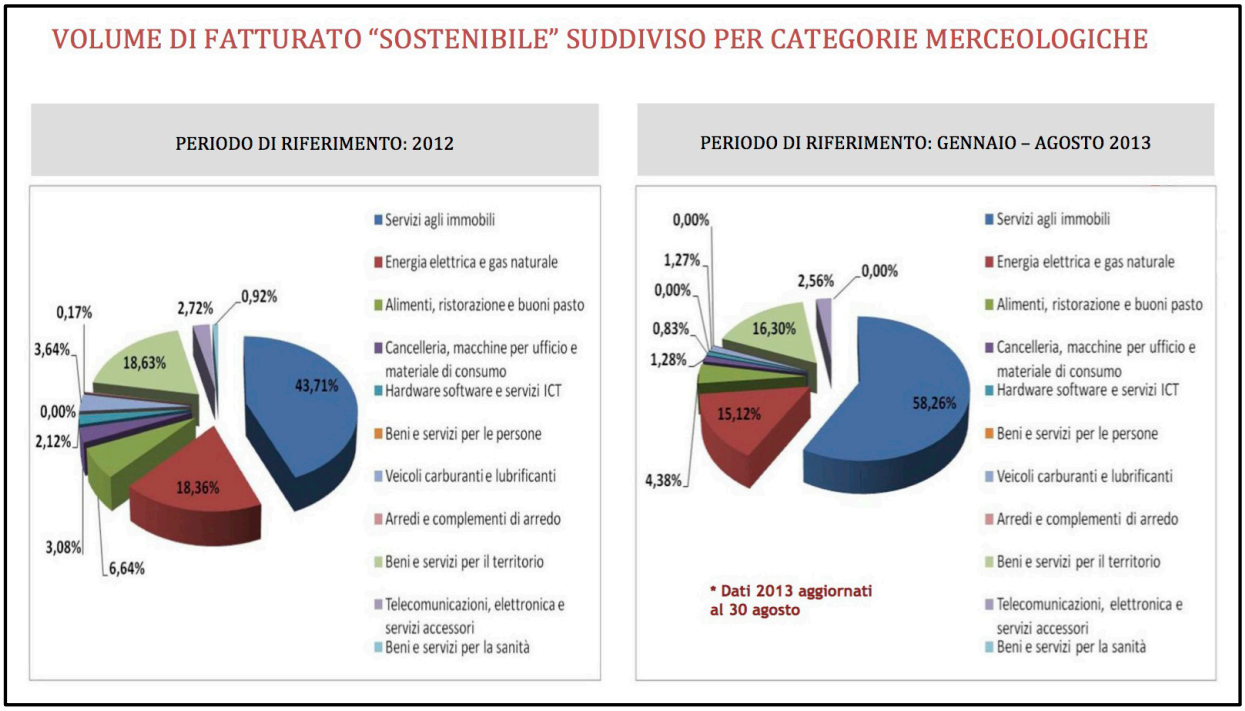
Figura 9: Analisi dei volumi di spesa ambientali transati.



Fonte: Consip spa (2013).

La composizione della spesa sostenibile degli anni 2012 e 2013 è mostrata nel grafico seguente (Figura 10). La voce di spesa che incide maggiormente è la categoria dei servizi agli immobili, che da solo un anno è entrata a fare parte delle convenzioni di Consip, come seconda voce di spesa si trova la fornitura di energia elettrica e gas e come terza voce c'è l'acquisto di alimentari, tutti beni e servizi che rientrano dal 2012 nei documenti CAM.

Figura 10: Fatturato sostenibile suddiviso per tipologie di beni e servizi



Fonte: Consip spa (2013)

Riassumendo, Consip e le centrali di committenza sono i veicoli attraverso cui lo Stato deve puntare per sviluppare al massimo l'applicazione del *green public procurement.* Consip utilizza come punto di riferimento i documenti riportanti i *criteri ambientali minimi* e, vista l'importanza della società nella divulgazione delle pratiche verdi, la revisione del 2013 del piano d'azione nazionale del GPP prevede che nel Comitato di gestione siano presenti i rappresentanti di Consip. E' inoltre previsto che venga istituito un "tavolo di lavoro permanente" atto a ridefinire i criteri minimi ambientali. Grazie ai tavoli di confronto, Consip e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, valutano con le centrali di committenza, oltre che con le associazioni di categoria, l'applicabilità tecnica dei criteri individuati. I CAM finora addottati, che sono visionabili dal sito web del ministero dell'ambiente, sono:

- servizi per il territorio e servizi urbani con DM 12 ottobre 2009;
- componenti hardware e software per l'elettronica , prodotti tessili, arredamento per l'ufficio, apparati per l'illuminazione pubblica con DM 22 febbraio 2011;
- ristorazione collettiva e derrate alimentari, serramenti con DM 25 luglio 2011;

- servizi energetici, riscaldamento e raffreddamento, illuminazione e forza motrice con DM 7 marzo 2012;
- acquisizione di veicoli per trasporto su strada, che peraltro ha subito successive modifiche con DM 8 maggio 2012;
- servizi di pulizia e fornitura di materiale igienico con DM 24 maggio 2012.

La produzione dei *criteri minimi ambientali* è molto operosa. Si pensi che i criteri individuati sopra sono stati elaborati in un periodo di tre anni, e molti sono ancora in fase di elaborazione come la gestione dei rifiuti urbani, o l'acquisto di toner per stampanti.

I criteri ambientali oltre a interessare le centrali di committenza, interessano tutte le amministrazioni dal momento in cui esse organizzano gare di lavori proprie o gare d'appalto di fornitura di beni o servizi che non sono presenti nei bandi online.

Se l'approccio verde degli approvvigionamenti online grazie all'operato di Consip è garantito, lo stesso non vale per la situazione degli acquisti autonomi da parte delle amministrazioni. L'unico dato a disposizione inerente le performance ambientali delle pubbliche amministrazioni è fornito dall'Istat attraverso il censimento delle aziende e delle istituzioni pubbliche del 2012. Ovviamente il dato è puramente statistico e, nonostante le amministrazioni chiamate a rispondere al Censimento debbano dichiarare il vero, i dati non sono ancora totalmente verificati ed elaborati dall'Istat.

Un dato più attendibile sarebbe potuto provenire dall'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che, con il piano d'azione nazionale, era stata incaricata del monitoraggio degli appalti pubblici verdi. Il servizio risulta oggi disattivato e sono stati pubblicati solo i prezzi di riferimento dei beni e servizi acquistati in ambito sanitario.

Per valutare quindi il livello di applicazione di comportamenti sostenibili si analizzano i dati raccolti nel censimento delle amministrazioni pubbliche con riferimento all'anno 2011. Gli enti coinvolti nel censimento sono stati 12.183 e in essi vengono considerate tutte le amministrazioni: organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, presidenza del Consiglio e Ministeri, agenzie dello Stato, regioni, province, comuni, unione di comuni, aziende del servizio sanitario nazionale, università pubblica, istituti di ricerca pubblici, camere di commercio, consorzi di diritto pubblico, enti pubblici economici e non economici ecc.

Tabella 11: Amministrazioni pubbliche che adottano un modello d'acquisto sostenibile

	Numero di amministrazioni	Percentuale sul totale
Amministrazioni che adottano un modello di acquisto attinente l'impatto ambientale	2.499	21%
Amministrazioni che NON adottano un modello di acquisto attinente l'impatto ambientale	9.684	79%
Totale risposte	12.183	100%

Fonte: Istat, 2014

Alla domanda se le amministrazioni utilizzano un modello di acquisto che prevede una politica ambientale, solo il 21% ha risposto in modo affermativo. Questo significa che c'è una netta differenziazione tra gli acquisti effettuati attraverso gli strumenti telematici e tra gli appalti condotti autonomamente dalle amministrazioni.

Nella tabella 12 sono invece riportate le variazioni di spesa che le amministrazioni hanno registrato rispetto al 2010. La spesa dedicata ad acquisti sostenibili è rimasta costante per il 44,5% delle amministrazioni che hanno adottato modelli d'acquisto con principi sostenibili, mentre per poco più della metà è addirittura aumentata.

Tabella 12: Variazione della spesa destinata alle pratiche sostenibili

Variazione spesa destinata agli acquisti sostenibili rispetto all'anno 2010				
	Spesa in aumento	Spesa invariata	Spesa in diminuzione	Totale intervistati
Numero di amministrazioni che adottano un modello d'acquisto attinenti l'impatto ambientale	1.257	1.112	130	2.499
Percentuale	50,3%	44,5%	5,2%	100%

Fonte: Istat, 2014

Alle amministrazioni è stato chiesto inoltre di indicare eventuali difficoltà nell'inserimento di politiche ambientali. Le amministrazioni potevano scegliere più risposte alla medesima domanda. Come si osserva dalla tabella 13 il maggior ostacolo è

il costo che le amministrazioni devono affrontare nell'introduzione di azioni di tutela ambientale e la complessità delle procedure amministrative. Si ritiene che il primo ostacolo delineato possa avere fondatezza nel caso di appalti molto laboriosi che prevedono la valutazione di parti tecniche molto specifiche. Inserire criteri ambientali nei capitolati d'appalto è una manovra molto delicata, soprattutto se l'appalto è molto strutturato. Gli enti che non prevedono una figura specializzata in questo ambito, a causa della necessità di ridurre i costi e quindi assumere il personale strettamente necessario, devono rivolgersi a studi di consulenza, e questo è uno dei tanti oneri che potrebbero pesare sulle amministrazioni. La seconda barriera invece può essere abbattuta con la predisposizione di un *toolkit* italiano ovvero una guida amministrativa all'introduzione di criteri verdi negli appalti.

La difficoltà nell'applicazione e nella comprensione delle norme, e la mancanza di competenze specifiche sono problematiche che anche la letteratura economica ha individuato come barriere all'introduzione del *green public procurement.* Si ritiene che l'esperienza delle amministrazioni possa stimolare l'operato del Comitato di gestione del PAN GPP all'emanazione di nuove "linee guida" che interessino tutte le aree di applicazione del GPP.

Tabella 13: Difficoltà dichiarate dalle amministrazioni italiane nell'adozione del GPP

Barriere nell'introduzione del *green public procurement*	
Difficoltà di applicazione delle norme	3.132
Complessità delle procedure amministrative	3.919
Difficoltà nell'individuazione delle azioni	2.601
Costo eccessivo delle azioni di tutela ambientale	4.255
Mancanza di competenze specifiche	3.122
Altre difficoltà	341
Nessuna difficoltà nell'adozione di comportamenti sostenibili	1.157

Fonte: Istat, 2014

Conclusioni

Lo studio affrontato si è focalizzato sulle innovazioni introdotte nella gestione degli approvvigionamenti nella pubblica amministrazione italiana. I due fenomeni su cui si è concentrata l'attenzione sono stati l'*e-procurement* e il *green public procurement.*

L'*e-procurement* è entrato a far parte delle modalità di approvvigionamento della pubblica amministrazione con la legge finanziaria del 2007. Data la crescente necessità delle amministrazioni di contenere e rendere più efficienti i costi, il legislatore, con il decreto *spending review II,* ha obbligato tutte le amministrazioni a ricorrere agli strumenti di acquisto digitale al fine di contenere i costi di beni e servizi, rendere più snelle le procedure d'acquisto e ottenere, attraverso l'accorpamento dei volumi d'acquisto ad opera di Consip spa e di tutte le centrali di committenza regionali, prezzi di acquisto minori. Il risultato dell'introduzione dell'*e-procurement* in Italia ha dato i frutti sperati. L'indicatore che conferma tale ipotesi è la generale diminuzione dei prezzi riportati nelle convenzioni attivate da Consip, come mostrato in tabella 7 a pagina 75. I prezzi dei beni e servizi applicati alle amministrazioni pubbliche "in convenzione" sono minori dei prezzi applicati "fuori convenzione". Il secondo strumento di *e-procurement* più utilizzato, il mercato elettronico della pubblica amministrazione, ha invece permesso alle amministrazioni di acquisire beni e servizi anche da fornitori non residenti in zone limitrofe alle stesse. L'obiettivo del MEPA è infatti ampliare il mercato di riferimento delle amministrazioni pubbliche, al fine di contenere ulteriormente i costi, grazie alla possibilità di ottenere un mercato con un più alto tasso di concorrenza in cui gli operatori sono spinti a generare offerte contenenti migliori condizioni di prezzo e di fornitura.

Per quanto riguarda il *green public procurement* invece si registra, nel livello di diffusione, una disomogeneità tra gli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e gli acquisti e appalti effettuati autonomamente dalle amministrazioni.

Poiché Consip ha aderito in prima linea all'adozione del piano nazionale d'azione del *green public procurement,* e dal 2013 partecipa attivamente alla definizione dei CAM, che sono la versione italiana degli *environmental criteria*, è assicurato che gli acquisti effettuati tramite Consip considerano i principi del GPP. Questo dato è confermato dal crescente volume di fatturato inerente a prodotti e servizi di tipo ambientale. Nel 2010,

infatti, il fatturato ottenuto attraverso le convenzioni, relativo a beni ambientali, ammontava a più di un miliardo di euro, mentre nei soli primi otto mesi del 2013 si sono registrati circa 2 miliardi e trecento milioni di euro. Anche nel mercato elettronico, la politica di *"greening"* si sta intensificando, ad oggi il 53% dei prodotti è sostenibili, e l'obiettivo è comprendere in tutti i bandi il riferimento ai CAM.

Gli appalti invece organizzati autonomamente dalle amministrazioni, che riguardano la categoria dei lavori, e la categoria di beni e servizi per i quali non è disponibile una convenzione attiva o non sono presenti nel catalogo del mercato elettronico, presentano una situazione scoraggiante. Solo un'amministrazione su 12 ha dichiarato di aver adottato, per la gestione propria degli appalti, un modello d'acquisto sostenibile.

Il trend della spesa sostenibile, per le amministrazioni che hanno un modello d'acquisto sostenibile, è tuttavia in crescita, ovvero chi introduce politiche sostenibili, tende poi a mantenere costanti o ad incrementare la spesa ad esse destinata (Istat, 2014). Questo dato dimostra che una volta che un'amministrazione decide di adottare i principi del GPP, l'attitudine sarà di espandere la propria attività in questo senso. Inoltre, gli Stati che oggi hanno un modello sostenibile attivo ed efficiente, e in cui più dell'80% dei contratti pubblici riporta criteri verdi, come ad esempio Svezia e Finlandia, hanno avviato le politiche sostenibili intorno al 1994. L'Italia invece ha avviato la politica di *green public procurement* con il piano d'azione nazionale del 2008, quattordici anni più tardi, è una materia quindi relativamente giovane con molte possibilità di crescita. Il Ministero dell'ambiente inoltre sta ancora provvedendo alla composizione dei documenti recanti i criteri minimi ambientali, i CAM, pertanto una volta completati questi documenti, che riportano la guida all'introduzione del GPP in Italia, sarà possibile fornire le amministrazioni di molte più indicazioni operative rispetto a quelle che sono a disposizione attualmente.

Si ritiene inoltre necessario che, affinché il GPP si diffonda in modo capillare, il governo miri all'introduzione di un impianto normativo che faccia da sostegno alla normativa comunitaria. Del resto si ricorda che l'*e-procurement* ha avuto una diffusione totale perché è stato delineato un quadro normativo stabile e ben definito. L'impianto normativo ha previsto l'obbligo per le amministrazioni di ricorrere agli strumenti messi a disposizione da Consip e parallelamente ha stabilito un apparato sanzionatorio che colpisce le amministrazioni che non rispettano tali obblighi. I contratti che violano i

dettati della legge sono infatti nulli e costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Questo è un caso in cui, l'introduzione di una legge potrebbe più di qualsiasi altro tipo di politica intensificare l'operato delle amministrazioni verso la totale diffusione dell'attenzione alla sostenibilità.

Bibliografia

Agostini, P. (2008). *Il programma di razionalizzazione degli acquisti della PA*. Ministero dell'economia e delle finanze. Potenza. Disponibile su: http://www.sanita.basilicata.it/DNNSanita/iniziative/documenti/Potenza2Luglio2008PAT.pdf

Baldassarre, F. e Labroca, A. S. (2013). *Public procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*. Milano: Ifaber.

Barbera, A. e Fusaro C. (2007). *Corso di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino.

Benington, J. e Moore, M. H. (2011) *Public Value: theory and practice.* Basingstoke (UK): Palgrave MacMillan. pp. 112-142.

Bertelè, U., Rangone, A., Catti, P., Calabria, G., Negri, S. e Tedesco, G. (2006). *L'e-procurement nella pubblica amministrazione italiana: innovare la gestione degli acquisti.* Osservatorio e-Procurement nelle PA. Milano: Politecnico di Milano-School of Management. Disponibile su: http://www.osservatori.net/eprocurement_nella_pubblica_amministrazione/rapporti/rapporto/journal_content/56_INSTANCE_0HsI/10402/100782

Bertelè, U., Rangone, A. e Catti, P., (2007). *L'e-procurement nella pubblica amministrazione: il grande salto*. Osservatorio e-Procurement nelle PA. Milano: Politecnico di Milano-School of Management. Disponibile su: http://www.osservatori.net/eprocurement_nella_pubblica_amministrazione/rapporti/rapporto/journal_content/56_INSTANCE_0HsI/10402/99310

Bertelè, U., Rangone, A. e Catti, P., Calabria, G., Bianchi, F., Loriga, M., … Soli, D. (2009). *Innovazione ed efficienza nella pubblica amministrazione: il ruolo dell'e-procurement.* Osservatorio e-Procurement nelle PA. Milano: Politecnico di Milano-School of Management. Disponibile su: http://www.osservatori.net/eprocurement_nella_pubblica_amministrazione/rapporti/rapporto/journal_content/56_INSTANCE_0HsI/10402/505871

Bonacci, P. (1995) *Le legislazioni nazionali nel contesto europeo*. Roma: Camera dei Deputati-Servizio commissioni parlamentari.

Borgonovi, E. (2006a). "Evoluzione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche e cultura di management". *Azienda Pubblica.* n. 2. pp.190-202.

Borgonovi, E. (2006b). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea. pp. 61-78.

Bratt, C., Hallstedt, S., Broman, G., Oldmark, J. (2013). Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. *Journal of cleaner production.* Elsevier. n. 52, pp 309-316.

Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J., Wakeley, T. (2005). Promoting competitive markets: The role of public procurement. *Journal of Purchasing & Supply Management.* n. 11 pp 242-251 (Accesso il 22 Novembre 2013), Disponibile su www.elsevier.com/locate/pursup

Carpita, *M., Andreaus, M., Costa, E., Carini, C. (2011). La cooperazione in Italia*. Euricse. Trento.

Cerillo, S.M., Mensi, M. (2006). *Le nuove regole in tema di Appalti*. Venezia: Regione Veneto.

Coats, D., Passmore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform.* London: The Work Foundation.

Commissione europea (1996). *Libro verde. Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro*. Bruxelles. Disponibile su: http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_5_Libro_Verde_Appalti_Pubblici_UE_1996.pdf

Commissione europea, (2001). *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea. "Ambiente 2010:il nostro futuro, la nostra scelta. Sesto programma d'azione per l'ambiente.* COM. 2001/31. Bruxelles.

Commissione europea (2003a). *Definition of Small and Medium Sized Enterprises, 2003/361/CE*. Bruxelles. (Accesso 23 Novembre 2013). Disponibile su: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

Commissione europea (2003b). *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. La politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale".* COM 2003/302. Bruxelles. Disponibile su: http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_2_COM_2003_302_IPP.pdf

Commissione europea (2008a). *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Appalti pubblici per un ambiente migliore.* COM 2008/400/2. Bruxelles. Disponibile su:

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_4_COM_2008_400_comunicazione_GPP.pdf

Commissione europea (2008b). *Local Government for Sustainability: Toolkit for European Commission*. Bruxelles. Disponibile su http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit. (Accesso 2 Ottobre 2013).

Commissione europea (2011). *Acquisti sociali: una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici.* Bruxelles. (Accesso il 28 Novembre 2013). Disponibile su: http://ec.europa.eu/social

Commissione europea (2013a). *La valutazione finale del sesto piano d'azione per l'ambiente evidenzia progressi nella politica ambientale ma carenze nella sua attuazione*. Bruxelles. Disponibile su: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-996_it.htm

Commissione europea (2013b). *Life Cycle costing.* Bruxelles. (Accesso 15 dicembre 2013) Disponibile su: http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm

Commissione europea (2014a). *Benefits of GPP.* Bruxelles. (Accesso 28 gennaio 2014) Disponibile su: http://ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm

Commissione europea (2014b). *The EU Ecolabel.* Bruxelles. (Accesso 20 febbraio 2014) Disponibile su: http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/

Commissione europea (2014c). *What is GPP.* Disponibile su: http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm

Consip spa (2006). *I valori e i principi guida della società.* Roma: Ministero dell'economia e delle finanze.

Consip spa (2011). *Rapporto annuale 2010*. Roma: Ministero dell'economia e delle finanze. Disponibile su: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consip.it%2Fon-line%2FHome%2FPressroom%2FPubblicazioniistituzionali%2Fdocumento6476.html&ei=JwrwUsi3GaTMygOD4ICgCg&usg=AFQjCNEJnK1w4mV5tzf3uqP0LfcIt7KyHg&sig2=5HZt-5RV39cMrypYceis1w&bvm=bv.60444564,d.bGQ

Consip spa (2012). *Rapporto annuale 2011*. Roma: Ministero dell'economia e delle finanze. Disponibile su: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.consip.it%2Fon-line%2FHome%2FPressroom%2FPubblicazioniistituzionali%2Fdocumento7174.html&ei=JwrwUsi3GaTMygOD4ICgCg&usg=AFQjCNHulbWzZcIFv0d7skXD5D9fz7Wffw&sig2=s68pZO0uWoOeXY31bWP8Ow&bvm=bv.60444564,d.bGQ

Consip spa (2013a). *Regole del sistema di e-procurement della pubblica amministrazione.* Roma: Ministero dell'economia e delle finanze.

Consip spa (2013b). *Statuto della Consip spa.* Roma: Ministero dell'economia e delle finanze.

Consip spa, (2014). *Vetrina delle convenzioni.* (Accesso il 18 gennaio 2014) Disponibile su: https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/main/pa/strumenti/dettaglio.jsp?tipo_utente=PA&idT=236963&tipoVis=descr&nome=Fotocopiatrici+22&frompage=convenzioni.jsp&orderBy=attivazione&sort=desc&__pagina=1&__element=paginazione&

Corona, E. (2011). *Globalizzazione*. Disponibile su http://www.unimondo.org (Accesso 27 Ottobre 2013).

Corte dei conti (2013). Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica: il ruolo della spending review. Roma.

Dimitri, N., Piva, G., e Spagnolo, G., (2011). *Handbook of procurement.* London: Cambridge.

Erridge, A., Fee, R., Mcllory, J. (2001). *Best Practice Procurement: public and private sector perspective.* England: Gower.

Etichetta ambientale (2008). *La prima etichetta ambientale in Italia.* Disponibile su: http://www.etichettaambientale.it/index.html

Formez P.A. (2011). *Valutazione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni.* Roma.

Garante delle micro piccole e medie imprese (2013). *Relazione al presidente del Consiglio.* (Accesso il 23 Novembre 2013). Disponibile su http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Relazione_del_Garante_27-02-2013.pdf

Giarda, D.P. (2012). *Elementi per una revisione della spesa pubblica.* Camera dei Deputati. Disponibile su: http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http://www.camera.it/temiap/Revisione_spesa_Rapporto%2520Giarda%25208%2520maggio%25202012.pdf&back_to=http://www.camera.it/465?area=27&tema=598&Decreto-legge+n.+52%252F2012%253A+razionaliz

Heywood, J.B., Barton, M., e Heywood, C. (2002). *E-Procurement. Managing successful e-procurement implementation.* England: Financial Times-Prentice Hall

Humphreys, P., McIvor, K.L.M, McIvor, R. (1998). Procurement. *Logistic Information Management*. Vol. 11. n. 1. pp. 28-37

Istat (2012a). *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese.* Report. Roma: Ministero dell'economia e delle finanze. Disponibile su http://www.istat.it/it/archivio/48044

Istat (2012b). *Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni.* Roma: Ministero dell'economia e delle finanze. Disponibile su: http://www.dag.mef.gov.it/razionalizzazione_acquisti/documenti/X_Rilevazione_-_Anno_2012.pdf

Istat (2013). *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione delle imprese.* (Accesso 14 novembre 2013) Disponibile su: http://www.istat.it/it/archivio/107732Istat (2014). *Dati sul censimento Industria-servizi.* (Accesso il 29 gennaio 1014) Disponibile su: http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/index.aspx?queryid=1157#

Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review.* n. 61.

Lazzareschi, V. (2006). *Regole e strategie per gli acquisti pubblici nel nuovo contesto normativo-Le aste elettroniche.* Roma: Ministeri dell'economia e delle finanze. Disponibile su: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.consip.it%2Fon-line%2FHome%2FRicercagenerale%2Fdocumento3155.html&ei=K07ZUv7wCc3ZygPsl4GgDw&usg=AFQjCNEAwdec673NLM0RYzH4iK_bk-QTRw&sig2=W3paW0uCDMuY8bLkBWkk9A&bvm=bv.59568121,d.bGQ

Lombardo, F., Farì, A., (2013). *Appalti verdi: i criteri ambientali nel diritto comunitario degli appalti pubblici.* Milano: sole24ore.

Mancuso, R. (2010). *Gli acquisti della Pubblica Amministrazione*. Disponibile su http://www.pubblicaamministrazione.net/e-government (Accesso 10 Novembre 2013).

Marcon, G. (2007). *La rendicontazione sociale e il sistema di accountability*. Università Cà Foscari di Venezia. Disponibile su http://www2.arssveneto.it/html_pages/documents/Marcon.pdf

Mauri, M. (2010). *Green public procurement:* strategie europee e nazionali per appalti pubblici sostenibili. *Ambiente e sicurezza.* N.13. pp. 101-108. Milano: il sole 24 ore

McCrudden, C. (2004). *Using public procurement to achieve social outcomes*. London: Natural Resources Forum.

Meehan, J., e Bryde, D. (2011). "Sustainable Procurement Practice", *Business Strategy and the Environment.* Vol. 20. Saggio 2. pp. 94-106.

Mercurio, R. (2011) *Le prospettive di sviluppo dell'e-procurement nella p.a.: aspetti organizzativi e gestionali.* Napoli: Cesit centro studi.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (2008). *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione. Piano nazionale d'azione sul green public procurement.* Roma. Disponibile su: http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_19_PAN_GPP_definitivo__21_12_2007.pdf

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (2013). *Revisione 2013. Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione. Piano nazionale d'azione sul green public procurement.* Roma. Disponibile su:

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/GU_102_2013_PAN_GPP_revisione.pdf

Ministero dell'Economia e delle Finanze-Commissione tecnica per la Finanza Pubblica (2007). *Libro Verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni.* Roma.

Montella, U. (2007). *Le centrali di committenza come strumento di razionalizzazione degli acquisti.* Università degli studi di Sassari. Disponibile su http://www.uniss.it/documenti/convegnoSAD_2007_Montella.pdf

Mosgaard, M., Riisgaard, H., e Huulgaard, R. D. (2013) "Greening non-product-related procurement-when policy meets reality". *Journal of Cleaner Production.* n. 39. pp. 137-145. (Accesso 10 Novembre 2013). Disponibile su: www.elsevier.com/locate/jclepro.

Musgrave, R. (1959). *The theory of Public Finance.* NewYork: McGraw Hill.

Olivieri, L., (2005). *Entra a regime l'amministrazione "digitale".* Disponibile su: http://www.urp.gov.it/Sezione.jsp?titolo=Entra%20a%20regime%20l'amministrazione%20"digitale"&idSezione=961

Organisation for Economic Co-operation and Development (2000a). Centralized and Decentralized Public Procurement. *Sigma Papers.* n. 29.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2000b). Public Procurement Review Procedures. *Sigma Papers* n. 30.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union. *Sigma Papers.* n. 40.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Typology and implementation of spending reviews. Discussion paper*. Paris. Disponibile su: http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)9&doclanguage=en

Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). *Working Party of Senior Budget Officials. Third annual meeting.* Disponibile su: http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en

Panagia, A. (2009). *L'attività contrattuale della pubblica amministrazione alla luce del DLGS 163/2006* (Dottorato di ricerca). Università Cà Foscari, Venezia

Parlamento-XVI Legislatura (2013). "*La razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti della P.A.*", (Accesso 15 Novembre 2013) Disponibile su: http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=870&La++razionalizzazione+e+centralizzazione+degli+acquisti+della+P.A.

Piva, G., e Thai, K.V. (2007). *Economics of public procurement*. New York: Palgrave Macmillan.

Piva, G., e Treumer, S. (2013). *The Applied Law and Economics of Public Procurement*. New York, Routledge.

Pop Sitar, C., (2011). *The barriers of implementing e-procurement*. Studia Universitatis Vasile Goldis, Arad. Disponibile su: http://studiaeconomia.uvvg.ro/images/2001/v2/15.%20THE%20BARRIERS%20OF%20IMPLEMENTING%20%20E-PROCUREMENT.pdf

Presutti, Jr. W.D. (2003). "Supply management and e-procurement: creating value added in the supply chain". *Industrial Marketing Management*. n. 32 pp. 219-226.

PricewaterhouseCoopers, (2009). *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU. Report on data collection results.* Disponibile su http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf

Rangone, A., (2013). *Investire in innovazione digitale per rilanciare l'economia italiana.* ICT4Executive. Disponibile su: http://www.ict4executive.it/executive/approfondimenti/investire-in-innovazione-digitale-per-rilanciare-l-economia-italiana_4367215668.htm

Renda, A., Pelkmans, J., Egenhofer, C., Schrefler, L., Lucchetta, G., Selçuki, C. (2012). *The uptake of green public procurement in the EU27, submitted to the European Commission DG Envornment*. Centre for European Policy Study and College of Europe. Bruxelles. Disponibile su: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf

Rönnbäck, A. (2011). Quality in the public procurement process. *The TQM Journal.* Vol.24. n. 5. pp 447-460. Disponibile su: www.emergaldinsight.com/1754-2731.htm

Rusconi, G. (2010). *Il codice dei contratti pubblici: approdo di una evoluzione normativa*. Disponibile su: http://www.ording.pv.it/repository/00001/publicDocuments/1---legislazione-5BmodalitC3A0-compatibilitC3A05D_00477_03_it.pdf

Russo, F. A. e Zampino, R. (2013). *Le acquisizioni di beni e servizi sotto soglia attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione.* Roma: Consip spa. Disponibile su: http://www.consip.it/on-line/Home/Pressroom/QuaderniConsip/QuaderniConsip2013.html

Servizio del bilancio del Senato. (2012). *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*. n. 57. Roma: Senato della Repubblica.

Snider, K., Halpern, B., Rendon, R., Kidalov, M. (2013). *Corporate social responsibility and public procurement: how supplying government affects managerial orientations*. Elsevier.

Spinelli, D. (2011). *Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (quarta edizione aggiornata al nuovo Regolamento dei contratti pubblici d.p.r. n. 207/2010 in vigore dall'8 giugno 2011)*. Milano: Sole 24 ore.

Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., Daddi, T., (2012). *Ecological Economics (What factors influence the uptake of Green Public Procurement practices? New evidence from an Italian survey*. Elsevier.

Turner, R. W. (2011). *Supply Management and Procurement*. U.S.A.: J Ross Publishing Inc.

United Nation-Global Compact (2013). *Study of Sustainability 2013, Architects of a Better World,* Accenture. (Accesso 10 Novembre 2013) Disponibile su http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments

Van Weel A.J. (2000). *Purchasing Management: Analysis, Planning and Practice*. London:Chapman & Hall

Volpato G. (1997). *La gestione d'impresa*. Padova: Cedam.

Walker, H., Brammer, S., (2012), *The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector*. Elsevier.

Wien.at. *ÖkoKauf Wien"- programme for sustainable public procurement.* Disponibile su: http://www.wien.gv.at/english/environment/protection/oekokauf/