

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA

DIPARTIMENTO DI STUDI
GIURIDICI ED ECONOMICI



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS

L'E-PROCUREMENT: STRUMENTI E PROSPETTIVE

EMILIO BERTOCCI

Emilio Bertocci
Ministero della cultura
emilio.bertocci@cultura.gov.it

© Emilio Bertocci, 2025

.....

Please cite as follows:

Emilio Bertocci (2025), "L'e-procurement: strumenti e prospettive", *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DSGE. Sapienza University of Rome, n. 74 (<https://www.dsge.uniroma1.it/it/ricerca/pubblicazioni>).

Abstract

This paper presents a historical-regulatory survey on e-procurement, followed by a concise exposition of telematic purchasing and negotiation tools, highlighting their advantages and critical issues with a look at the perspectives introduced by the new public contracts code.

JEL Classification: H57

Keywords: e-procurement; electronic public procurement; digital administration; processes of assets and services of public administrations

Introduzione

L'innovazione digitale ha assunto crescente importanza, già dagli anni '90 del secolo scorso, sia nell'ambito delle aziende private sia nella pubblica amministrazione, con molteplici interventi legislativi, orientati all'indirizzo, coordinamento, controllo, programmazione delle attività e dei servizi informatici per cittadini e imprese. Una particolare attenzione è stata riservata alla costituzione di autorità preposte allo sviluppo ordinato dei servizi informatici, alla elaborazione di regole tecniche¹, alla creazione di strumenti telematici per dare operatività all'innovazione auspicata.

La prospettiva di informatizzazione dei servizi pubblici è stata intesa altresì come occasione storica per l'auspicata modernizzazione della pubblica amministrazione², in concomitanza con il superamento di una visione autoritativa del rapporto fra uffici pubblici e cittadini³ nonché di trasparenza degli atti amministrativi e della gestione della spesa pubblica.

Dopo aver fornito una sommaria disamina delle vicende storiche dell'innovazione digitale nella pubblica amministrazione, ripercorrendo il quadro normativo dagli anni '90 del secolo scorso ad oggi, con particolare riferimento agli interventi normativi in materia di e-procurement, il presente testo presenta i principali strumenti di e-procurement ed i vantaggi attesi dall'approvvigionamento di beni e servizi in modalità digitale. Infine, sono indicate alcune prospettive che si aprono con il nuovo codice dei contratti e il ruolo del personale della P.A., presentando anche criticità rilevate nel sistema dell'e-procurement, di cui si auspica il superamento.

1. Digitalizzazione della P.A. ed e-procurement

1.1 E-government ed e-procurement. Elementi definitori

L'e-government (governo elettronico, amministrazione digitale)⁴ consiste nell'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nella P.A. unitamente a trasformazioni organizzative e all'acquisizione di competenze digitali per il miglioramento dei servizi pubblici, dei processi decisionali e in un'ottica di supporto alle politiche pubbliche.⁵

L'e-procurement (Electronic Procurement) si inquadra all'interno dell'e-government come un

¹ Le regole tecniche costituiscono atti di soft law, che rappresentano una modalità d'intervento giuridico nell'azione amministrativa più agile rispetto al tradizionale ricorso a norme regolamentari e procedurali rigide, consentendo tempestive variazioni in concomitanza con gli sviluppi tecnologici, ovviamente di grande rilevanza in materia di digitalizzazione della P.A. e, in particolare, dell'e-procurement.

² Fra gli altri, segnaliamo un sintetico riepilogo dei tentativi di riforma della pubblica amministrazione nel periodo 1979-1993 in MELIS 1996, nel capitolo intitolato *L'amministrazione in briciole*, pp. 501-535 (dal Rapporto Giannini al Rapporto Cassese).

³ Il punto di svolta è comunemente ricondotto all'approvazione della legge n. 241/1990.

⁴ Per una sommaria esposizione sull'e-government e l'innovazione della pubblica amministrazione v. BORGONOV 2015, cap. 17 *E-government e innovazione nei servizi pubblici* e D'AVANZO 2018, che fornisce una puntuale ricognizione sulla normativa dell'amministrazione digitale.

⁵ Commissione europea, Comunicazione del 26 settembre 2003 "Il ruolo dell'e-government per il futuro dell'Europa".

complesso di mezzi tecnologici⁶, modalità organizzative, regole e operazioni per l'approvvigionamento di beni e servizi mediante l'uso di piattaforme digitali, che nel sistema di relazioni fra aziende private (B, Business) e istituzioni pubbliche (G, Government) si classifica come relazione B2G (Business to Government).

1.2 L'informatizzazione della P.A.

L'ultimo decennio del secolo scorso è stato attraversato da grandi mutamenti tecnologici che hanno richiesto una nuova disciplina legislativa⁷ nonché da esigenze, largamente diffuse nel mondo occidentale, di modernizzazione della pubblica amministrazione.

Un primo intervento del legislatore italiano per l'introduzione dell'innovazione digitale applicata alla pubblica amministrazione può essere individuato nel d.lgs. n. 39/1993, che all'art. 4 istituiva l'AIPA⁸ (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) con una serie di compiti esplicitati in particolare nell'art. 7 e che si possono riassumere nelle funzioni di pianificazione dei sistemi informativi, nel coordinamento e promozione di progetti nel quadro di un piano triennale, nell'effettuazione di una verifica dei risultati, nella definizione di indirizzi e direttive⁹, nonché nel fornire consulenza all'organo politico ed esprimere pareri in materie contrattuali per il contenimento dei costi dell'azione amministrativa¹⁰.

Sul piano della contabilità pubblica, l'avvio dell'informatizzazione del processo di spesa è stato introdotto dal D.P.R. n. 367/1994 "Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili", con l'inserimento del principio di "speditezza" e la promozione del ricorso alle tecnologie informatiche per assicurare «certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti» (art. 1, comma 1)¹¹.

⁶ I mezzi tecnologici prevedono l'utilizzo di applicativi e della rete tecnologie Internet e di commercio elettronico (eCommerce)

⁷ Evoluzione tecnologica ed evoluzione normativa si sono, per così dire, rincorse senza che si possa ravvisare un determinato nesso causale fra loro.

⁸ Con successivo d.lgs. n. 196/2003, art. 176, l'AIPA diventa Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), al quale sono state assegnate anche nuove attribuzioni di carattere regolamentare e di coordinamento.

A sua volta il CNIPA ha assunto la denominazione di DigitPA con d.lgs. n. 177/2009, art. 2.

Infine, in base all'articolo 19 del d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012 è stata istituita l'AgID, Agenzia per l'Italia digitale, per promuovere l'innovazione digitale e dare attuazione agli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana ed Europea (v. art. 14-bis del d.lgs. n. 82/2005).

⁹ L'AIPA elaborò un importante progetto di ottimizzazione delle risorse in rete fra amministrazioni pubbliche per l'erogazione di servizi, RUPA (rete unitaria delle pubbliche amministrazioni), istituita dalla legge n. 59/1997, art. 15, comma 1. Alla RUPA è subentrato il SPC (Sistema pubblico di connettività) con d.lgs. n. 42/2005 "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229".

¹⁰ Sull'AIPA: D'AVANZO 2018, pag. 5.

¹¹ Per completare il quadro in materia, ricordiamo che la Ragioneria Generale dello Stato ne ha dato attuazione nella circolare n. 29/1999 "Attuazione mandato informatico" e nelle successive circolari n.

Sul problema del valore probatorio del documento informatico la legge n. 59/1997 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, all’art. 15, comma 2 affermava la validità e rilevanza «a tutti gli effetti di legge» di atti, documenti, contratti prodotti con strumenti informatici o telematici.

Una prima messa a punto del riordino del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione è stata compiuta dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 “Testo unico in materia di documentazione amministrativa”. Tuttavia, la svolta decisiva interviene nel 2005 con ripetuti interventi del legislatore ad ampio raggio, con la legge n. 15/2005 che ha inserito l’art. 3-bis “Uso della telematica” nella legge n. 241/1990¹², con il già citato d.lgs. n. 42 che istituisce il sistema pubblico di connettività, con il D.P.R. n. 68 che regola l’utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) e soprattutto con il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell’amministrazione digitale” (CAD).

1.3 Il Codice dell’amministrazione digitale

Il d.lgs. n. 82/2005 riordina la normativa sull’informatica applicata alle amministrazioni pubbliche, assumendo come finalità dello Stato e degli enti pubblici territoriali, «la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale», dotandosi delle tecnologie più avanzate per soddisfare gli interessi degli utenti, cittadini e imprese (art. 2, comma 1), detentori di un vero e proprio diritto all’uso delle tecnologie (art. 3), diritti di cittadinanza digitale. Si tratta di un obiettivo centrale per le politiche pubbliche, non lasciato alla facoltà attuativa del singolo ufficio ma rilevante per la valutazione stessa del dirigente pubblico ed estendendone l’ambito di applicazione ad enti e società di controllo pubblico (art. 2, comma 2), nel quadro di una partecipazione democratica elettronica (art. 9) e di un coordinamento fra le amministrazioni pubbliche per lo scambio delle informazioni (art. 14 e passim); ancora, è prevista l’effettuazione di pagamenti con modalità informatiche (art. 5)¹³.

Sullo sfondo è rimasto il problema della modernizzazione della pubblica amministrazione, del quale l’innovazione digitale può costituire la chiave di soluzione se viene colta nella sua estensione metodologica ed applicativa e non limitata ad una visione ristretta di replica digitale delle procedure

⁴⁶ “Mandato informatico. Comunicazioni ai beneficiari dell’emissione degli ordini di pagare” e n. 51/1999 “Mandato informatico – Nuove modalità di estinzione degli ordini di pagare”; il mandato informatico ha sostituito il mandato di pagamento cartaceo, la sua validità giuridica è garantita dalla firma digitale che identifica il sottoscrittore e garantisce l’integrità del documento.

¹² Le amministrazioni pubbliche diffondono l’uso della telematica «nei rapporti interni, fra le amministrazioni e con i privati» per accrescere l’«efficienza dell’azione amministrativa».

¹³ Il CAD ha subito un continuo aggiornamento per adeguarsi ai mutamenti tecnologici e alle esigenze manifestate dalle esperienze applicative. Non sono mancati commenti critici, che hanno rilevato una oscillazione fra espressione di principi duraturi a prescindere dai cambiamenti tecnici (per i quali dovranno valere regole tecniche aggiornate) e il ripiego su un codice inteso come insieme di prescrizioni che dipendono dall’evoluzione tecnologica da un lato e da assunti ideologici (o semplici petizioni di principi) dall’altro (v. LIMONE 2018, p. 3-9).

analogiche¹⁴.

1.4 Gli interventi normativi in materia di e-procurement

Il D.P.R. n. 101/2002 ha costituito il primo intervento normativo organico in materia di approvvigionamento di beni e servizi da parte della P.A. in modalità telematica¹⁵, stabilendo la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione appaltante di bandi e avvisi di gara e introducendo due strumenti telematici per l'acquisto di beni e servizi: la gara telematica e il mercato elettronico. Tuttavia il D.P.R. n. 101/2002 ha lasciato le procedure telematiche di acquisto in una condizione secondaria, dovendo essere sempre motivata la ragione del ricorso ad esse.

Nel 2006 veniva approvato il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163), che, riguardo agli strumenti di e-procurement per la P.A., si presentava innovativo rispetto al d.lgs. n. 101/2002¹⁶, disciplinando due nuovi strumenti telematici, i sistemi dinamici di acquisizione (art. 60) e le aste elettroniche (art. 85)¹⁷, ed introducendo anche la possibilità di costituire centrali di committenza e il c.d. dialogo competitivo¹⁸. La legge n. 296/2006 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" ha ulteriormente previsto che le amministrazioni statali, centrali e periferiche, con ancora importanti eccezioni per istruzione, previdenza e agenzia fiscali, «per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione». In seguito, il d.l. n. 95/2012 ha introdotto i vincoli di spending review a pena di nullità (tuttori vigenti) e gli strumenti telematici per gli enti del SSN.

La necessità di disciplinare compiutamente gli strumenti dell'e-procurement pubblico, superando i limiti del codice del 2006¹⁹, nonché l'adeguamento legislativo alle direttive europee²⁰ si è manifestata

¹⁴ EGgers 2017 fornisce un quadro internazionale della diffusione dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, insiste fra l'altro, sulla digitalizzazione dei servizi pubblici come ramificazione interoperativa condivisa fra P.A., cittadini e imprese, superando la segmentazione a silos (compartmenti verticali, muri divisorii) degli uffici pubblici tradizionali.

¹⁵ Precedentemente si possono ricordare l'atto di costituzione di Consip (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici) con il d.lgs. n. 414/1997 e il *Programma per la Razionalizzazione degli Acquisti nella Pubblica Amministrazione* avviato nel 2000 dal MEF sulla base della legge n. 488/1999 (legge finanziaria 2000). Consip è oggi una S.p.A. partecipata al 100% dal MEF e opera al servizio esclusivo delle amministrazioni pubbliche, fornendo strumenti e metodologie per la digitalizzazione degli acquisti pubblici.

¹⁶ Sulle differenze con il d.lgs. n. 101/2000 basti ricordare D'AVANZO 2018 § 8.

¹⁷ L'asta elettronica è un processo che si svolge per fasi successive, nelle quali la stazione appaltante effettua una valutazione completa delle offerte, che sono classificate in base a un trattamento automatico. Gli operatori economici che hanno presentato le offerte ammissibili sono invitati a partecipare all'asta presentando nuovi prezzi ribassati o nuovi valori (miglior rapporto qualità/prezzo o costo/efficacia).

¹⁸ Scambio informativo fra amministrazione pubblica e imprese.

¹⁹ Fra i quali la facoltà, non l'obbligo, della P.A. di ricorso agli strumenti di e-procurement e la prevalenza per le comunicazioni fra le parti ancora attraverso canali tradizionali, lasciando in secondo piano la comunicazione elettronica.

²⁰ Direttive n. 2014/23/UE, n. 2014/24/UE, n. 2014/25/UE.

con il codice del 2016 (d.lgs. n. 50), che ha costituito il punto di arrivo della digitalizzazione dei contratti, almeno fino al nuovo codice di recente approvazione²¹. Il codice del 2016 si muove su vari fronti per accelerare l'utilizzo della digitalizzazione dei contratti da parte degli uffici pubblici:

- diventa elemento di valutazione della performance dirigenziale l'adozione delle modalità telematiche;
- il ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA) diventa obbligatorio dal 2019 per beni e servizi al di sotto delle soglie comunitarie;
- la comunicazione elettronica diventa obbligatoria;
- è imposta l'obbligatorietà della forma esclusivamente elettronica del documento unico di gara europeo (DGUE)²².

Una nuova spinta alla digitalizzazione è certamente rappresentata dal PNRR, i cui esiti sono in corso; basti accennare che la digitalizzazione è uno dei pilastri per i miglioramenti attesi per l'economia e la società, con l'e-procurement, almeno nelle intenzioni programmatiche, nel ruolo di fattore determinante per la realizzazione degli interventi del PNRR nei tempi e secondo gli obiettivi progettuali.

2. Gli strumenti di acquisto e di negoziazione

2.1 Vantaggi dell'e-procurement

L'intensa attività legislativa si giustifica con la prospettiva di pervenire a consistenti vantaggi determinati dalla modalità digitale di approvvigionamento da parte della pubblica amministrazione e, del resto, l'individuazione dei vantaggi dell'e-procurement per la P.A. e le imprese è stata rappresentata sia in sede dottrinale²³ sia in ripetuti interventi dell'AgID, del MEF e ovviamente della Consip²⁴.

Fra i principali vantaggi attesi dall'e-procurement per la P.A. possiamo indicare:

- 1) accrescimento di efficienza e efficacia dei processi decisionali;
- 2) semplificazione e snellimento delle procedure di affidamento nonché riduzione dei tempi di aggiudicazione;
- 3) trasparenza, condivisione delle informazioni, anticorruzione;
- 4) monitoraggio del mercato e della spesa pubblica;
- 5) maggiore autonomia negoziale;

²¹ V. infra capitolo 3.1.

²² Nell'ambito della documentazione di gara un importante rafforzamento della digitalizzazione è affermato dal d.lgs. n. 148/2018 che sostituisce la fattura cartacea con quella elettronica.

²³ Ricordiamo fra gli altri RACCA 2020, D'AVANZO 2022, BERTINI 2007 fino ad esposizioni manualistiche, che proprio per la destinazione più larga testimoniano un orientamento ormai diffuso (v. SANTORO 2017).

²⁴ Anche una semplice ricerca in rete permetterà di documentare i ripetuti interventi in varie declinazioni, per non dire di webinar, workshop, conferenze, che hanno contraddistinto negli ultimi l'attività di formazione e comunicazione di questi soggetti.

- 6) maggiore concorrenza fra le imprese con possibilità di accesso anche delle piccole e medie imprese, grazie ai mutamenti tecnologici e agli adeguamenti legislativi.

In generale, l'e-procurement pubblico è da ritenersi come leva strategica al servizio delle politiche economiche, stimolando gli investimenti, le opportunità di crescita dell'economia e dell'occupazione, in particolare in settori emergenti²⁵.

2.2 Gli strumenti telematici di acquisto e di negoziazione

Gli strumenti telematici di acquisto e di negoziazione, ai quali fa ricorso una amministrazione pubblica secondo le disposizioni codistiche, sono di seguito illustrati nella sottostante tabella 1. Per strumenti di acquisto si intendono gli strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo; gli strumenti di negoziazione sono, invece, gli strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo.

Tabella 1 strumenti di acquisto e di negoziazione

strumenti di acquisto	convenzioni quadro stipulate da Consip e dai soggetti aggregatori
	accordi quadro stipulati da centrale di committenza
	mercato elettronico realizzato da centrale di committenza per acquisti a catalogo
strumenti di negoziazione	accordi quadro stipulati da centrale di committenza
	strumenti dinamici di acquisizione realizzati da centrali di committenza
	mercato elettronico realizzato da centrale di committenza per acquisti effettuati con confronto concorrenziale
	altri sistemi realizzati da centrali di committenza secondo procedimenti conformi alle norme codistiche

Le convenzioni sono contratti quadro stipulati da Consip con gli aggiudicatari di una procedura di gara: Consip definisce, in fase di aggiudicazione della gara, tutte le condizioni contrattuali di fornitura (oggetto, tempi di esecuzione, durata dei singoli contratti, quantità, modalità di erogazione e responsabilità del servizio di fornitura).

L'accordo quadro consiste in contratti quadro conclusi fra una o più amministrazione aggiudicatrice e uno o più operatori economici, con la finalità di stabilire le clausole sugli appalti da aggiudicare (prezzi, quantità), entro una certa scadenza temporale. Consip stipula accordi con uno o più operatori economici, poi le singole amministrazioni pubbliche (stazioni appaltanti) possono aggiudicare appalti

²⁵ V. Osservatorio appalti verdi 2022 sul Green Public Procurement (GPP) come «centro della transizione ecologica dell'economia».

specifici, prevedendo l'eventuale richiesta di completamento dell'offerta sulla base di proprie esigenze.

Il sistema dinamico di acquisizione è un procedimento completamente elettronico per acquisti di uso corrente sopra e sotto soglia europea; è aperto alle imprese ammesse al bando attivo senza limiti di numero dei candidati. Il sistema riguarda categorie definite di prodotti, lavori o servizi secondo le caratteristiche dell'appalto da eseguire (le categorie possono riferirsi anche un determinato ambito territoriale)²⁶.

Per confrontare le differenze operative fra gli strumenti telematici, si propone la seguente tabella 2.

Tabella 2 Quadro d'insieme dell'e-procurement per la P.A.

STRUMENTO TELEMATICO	MODALITÀ DI ACQUISTO	SOGLIA EUROPEA	PRESENTAZIONE OFFERTA A CATALOGO	INTERVENTO DELL'OE
Convenzione quadro	ODA	sopra e sotto soglia	X	partecipazione alla gara
Accordo quadro	ODA, N	sopra e sotto soglia	X	abilitazione al bando di gara
MePA	ODA, N	sotto soglia	X	partecipazione alla gara
SDAPA	N	sopra e sotto soglia	/	ammissione al bando di gara

ODA: ordine diretto di acquisto; N: negoziazione; OE: operatore economico

presentazione offerta a catalogo = sì (X)

presentazione offerta a catalogo = no (/) [solo per il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA)].

2.3 Il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione

Una considerazione più di dettaglio si può fornire per il MePA²⁷, vista la larga diffusione nelle amministrazioni pubbliche.

Il MePA è un e-marketplace di tipo selettivo per amministrazioni pubbliche registrate e operatori economici abilitati, su cui è possibile effettuare acquisti per importi al di sotto della soglia europea e sempre con obbligo di firma digitale, con ordine diretto di acquisto a catalogo o con negoziazione (richiesta di offerta).

²⁶ Aggiungiamo che Consip, fra le sue attività, include il ruolo di provider nelle gare in ASP (Application Service Provider), mettendo a disposizione la piattaforma acquistinretepa.it per gare bandite in autonomia da amministrazioni pubbliche, previa registrazione alla piattaforma da parte degli operatori economici interessati.

²⁷ Ricordiamo che la nuova piattaforma MePA in funzione da maggio 2022 ha subito un restyling non solo grafico ma anche operativo con migliori funzionalità.

Le modalità di negoziazione sono le seguenti:

- 1) trattativa diretta, che permette di avviare negoziazioni dirette con un unico operatore economico e con offerte sempre a corpo al minor prezzo;
- 2) confronto di preventivi, con cui si possono invitare più operatori economici e con offerte sempre a corpo al minor prezzo;
- 3) RdO (richiesta di offerta) semplice, con invito di più fornitori, con gara a lotto unico al minor prezzo;
- 4) RdO evoluta, con invito di più fornitori, con gara anche a più lotti al minor prezzo o al miglior rapporto qualità/prezzo.

3. Prospettive dell'e-procurement

3.1 L'e-procurement nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023)

Fra le priorità che il nuovo codice dei contratti²⁸ mette in primo piano, la digitalizzazione completa del ciclo di vita dei contratti pubblici²⁹, attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche, è la più significativa (e impegnativa) per le amministrazioni pubbliche. Rispetto al d.lgs. n. 50/2016, che pure aveva promosso l'appalto elettronico, ora alla digitalizzazione è dedicata l'intera Parte II³⁰ del Libro I. Non è questo il luogo per esaminare in dettaglio la disciplina codicistica: basti evidenziare l'esplicito richiamo (art. 19) ai diritti di cittadinanza digitale sanciti dal CAD, l'adozione senza eccezioni del principio dell'"once only" ("una tantum"): cittadini e imprese forniscono soltanto una volta i dati ad un sistema informativo pubblico, che lo rende disponibile ad altri sistemi o banche dati richiedenti; ancora, si afferma il concetto di ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale³¹ (art. 22), nella modalità tecnica dell'uso di piattaforme digitali (art. 25), secondo regole tecniche stabilite dall'AgID in collaborazione con l'ANAC (art. 26)³². Fra le novità del Codice, notiamo la sua autoesecutività (non c'è rinvio a decreti attuativi) e l'assunzione come criteri interpretativi delle norme codistiche dei tre principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

3.2 Il problema della formazione del personale

Rispetto ad un quindicennio fa, quando si sottolineava, fra le resistenze all'e-procurement, la

²⁸ d.lgs. 321 marzo 2023, n. 36 "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici". V. CANCRINI 2003.

²⁹ Programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento, esecuzione.

³⁰ "Della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti".

³¹ L'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement) è costituito dalle "piattaforme e dai servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici, di cui all'articolo 23 [Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita dall'ANAC] e dalle piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti di cui all'articolo 25."

³² A questo proposito, con determinazione n. 137/2023 l'AgID ha adottato il provvedimento "Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale", al termine di un confronto pubblico calendarizzato dall'AgID stessa nonché con incontri One to One riservati agli operatori economici, che ne avevano fatto richiesta.

persistenza del digital divide³³, oggi possiamo considerare in via di superamento gli ostacoli frapposti dalle “barriere tecnologiche” per quanto riguarda l’accesso alla strumentazione di base (posta elettronica e firma digitale). D’altra parte, è ancora vero che non tutto il personale amministrativo pubblico ha fatto proprio il nuovo paradigma gestionale orientato al model-based³⁴ sia per carenze formative pregresse sia per una resistenza mentale alle piattaforme digitali derivante da esperienze negative intervenute nei primi anni del MePA³⁵.

Sul piano della formazione, l’offerta di corsi, webinar, seminari certamente non manca sia riguardo al nuovo codice sia per aggiornamenti sull’e-procurement. Nel 2022 la Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA), in collaborazione con l’AgID, ha organizzato un breve corso di “Introduzione all’e-procurement pubblico” e due nuovi corsi nel 2023 sull’introduzione alla disciplina dei contratti pubblici e sugli strumenti digitali di acquisto e negoziazione, in collaborazione con Consip. Iniziative pressoché continue di eventi formativi gratuiti sugli aspetti operativi del MePA sono organizzate da Consip, che ha promosso anche la realizzazione di un nuovo supporto formativo, lo “spazio Wiki”, ricco di funzionalità informative. Si segnala, ancora, l’iniziativa della Direzione Generale Educazione, ricerca e istituti culturali (DG-ERIC) del Ministero della cultura (MiC) che dal 2022 organizza un ciclo di corsi e seminari riservato ai funzionari del ministero su “Amministrare il Patrimonio”, comprendente fra le attività formative anche l’e-procurement e le novità del nuovo codice.

La caratteristica comune a queste attività formative è l’attenzione posta soprattutto agli aspetti più operativi, che se da un lato è necessaria per chi quotidianamente si occupa di contratti, dall’altro tralascia, o meglio sottintende come acquisita, l’opera di educazione alla cultura digitale.

3.3 Criticità

Le maggiori criticità sull’e-procurement hanno fin qui riguardato l’accesso delle PMI, spesso ancora con scarsità di mezzi, prive di personale dedicato alle piattaforme digitali e, in generale, non in grado di essere competitive rispetto ai prezzi e alle maggiori capacità gestionali delle grandi aziende. Anche l’attivazione di gare o aste elettroniche da parte di amministrazioni pubbliche, soprattutto periferiche, può condurre alla mancanza di offerte o a ripiegare sul meccanismo del massimo ribasso; si aggiunga che le PMI non sono incoraggiate a partecipare a gare per operare con amministrazioni pubbliche che effettuano i pagamenti a 60 giorni, o anche oltre. Sul lato P.A. gli uffici amministrativi si stanno attrezzando già da anni, pur con le riserve alle quali si accennava sopra; il problema interno consiste nel superamento della mentalità legata al mero adempimento in ottemperanza alla circolare interpretativa, in mancanza della quale si produce una stasi operativa. Peraltro, il MePA con la distinzione fra punto ordinante (PO) e punto istruttore (PI) favorisce uno svolgimento integrato delle operazioni del funzionario delegato (controllo, firma digitale, relazioni illustrate), con il lavoro di chi

³³ BERTINI 2007, p. 26, D’AVANZO 2009, p. 41 sgg.

³⁴ RACCA 2020, p. 4695.

³⁵ Le controversie principali hanno riguardato la qualità dei prodotti e le incomprensioni sui ritardi nei pagamenti dovuti al meccanismo degli ordini di accreditamento quasi mai coincidenti con le offerte (in particolare in occasioni di trattative dirette, seguite da successivi solleciti da parte dell’operatore economico fino a richieste di decreto ingiuntivo di pagamento).

ricopre il ruolo di PI, addetto alla lavorazione dei provvedimenti, realizzando un lavoro di squadra, ognuno con i rispettivi ruoli ma senza compartimenti non comunicanti.

Vedremo nel medio periodo se l'accelerazione che PNRR e nuovo codice intendono imprimere alla digitalizzazione produrrà gli effetti desiderati.

3.4 Conclusioni

Il contributo ha fornito, in primo luogo, un rapido quadro storico-normativo sull'innovazione digitale nella pubblica amministrazione, con particolare attenzione agli sviluppi legislativi in materia di e-procurement pubblico. In secondo luogo, sono stati presentati, in modo analitico, gli strumenti telematici di acquisto e di negoziazione, per concludere con una rassegna di alcuni significativi cambiamenti introdotti dal nuovo codice dei contratti pubblici, rilevando, infine, alcune criticità emerse dall'avvento ormai definitivo delle piattaforme digitali.

La ricerca ha tentato di rimarcare, pur nella brevità del testo, la duplice spinta che ha attraversato un trentennio di riforme operate dal legislatore: l'abbinamento bipartisan digitalizzazione-modernizzazione della P.A. come obiettivo comune e la creazione di strumenti telematici idonei allo scopo. Dato il taglio sostanzialmente teorico del lavoro, sono rimasti sullo sfondo i piani di intervento per generare reali condizioni di crescita economica, adoperando l'e-procurement pubblico come leva strategica. In tal senso, nuove ricerche potrebbero essere indirizzate alla verifica del rapporto fra strumenti di e-procurement e maggiore efficienza della P.A. nella conclusione dei contratti, nei pagamenti in tempi certi alle imprese, o ancora, su un altro versante, verifica della trasparenza dei procedimenti, della gestione della spesa, dell'organizzazione degli uffici, dell'aggiornamento interno del personale, etc. Un'altra ricerca futura potrebbe essere indirizzata ad un esame comparativo degli strumenti telematici con altre realtà europee, rilevandone gli esiti in raffronto alla situazione italiana.

Riferimenti bibliografici

- | | |
|------------|--|
| AgID 2023a | <i>AgID, E-Procurement. La digitalizzazione nello schema di decreto di riforma del Codice Confronto pubblico sulle Regole tecniche</i> , 20 aprile 2023. |
| AgID 2023b | <i>AgID, Regole tecniche. Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale</i> , 2023. |
| ANAC 2023a | <i>ANAC, Accordo quadro – indicazioni operative per un corretto utilizzo</i> , 2023. |
| ANAC 2023b | <i>ANAC, I provvedimenti per la digitalizzazione</i> , 2023. |

ANAC 2023c	ANAC, <i>I servizi abilitanti l'ecosistema di eProcurement</i> , 2023.
Barone 2023	Barone, E., <i>Verso un nuovo ecosistema di eProcurement</i> , DTG, 2023.
Bertini 2007	Bertini, L., <i>L'eProcurement: contesto economico e normativo</i> , in "Quaderni Consip", n. 7, 2007.
Borgonovi 2015	Borgonovi E., Fattore G., Longo F., <i>Management delle Istituzioni Pubbliche</i> , Egea, 2015.
Cancrini 2003	Cancrini, A. ... [et al.], <i>Il codice dei contratti pubblici</i> , EPC, 2023.
D'Avanzo 2018	D'Avanzo, W., <i>Introduzione all'e-government</i> , Blog di consulenza legale ed informazione giuridica, 2018.
D'Avanzo 2022	D'Avanzo, W., <i>Informatica giuridica per le pubbliche amministrazioni. Gli appalti pubblici informatici</i> , in: "Open Journal of Humanities", n. 10, 2022.
D'Avanzo 2009	D'Avanzo, W., 2009 Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica: percorsi di innovazione della pubblica amministrazione digitale, Rubbettino, 2009.
Eggers 2017	Eggers, W. D. <i>Pubblica amministrazione digitale: innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino</i> , Hoepli, 2017.
Fuligni 2023	Fuligni, S. <i>La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici e l'attuazione dell'ecosistema nazionale di eProcurement</i> , ANAC, 2023.
Limone 2018	Limone, D. A., <i>La riforma burocratica è la vera sfida per il nuovo Governo; Basta commissari al Digitale, ecco perché serve una Commissione parlamentare permanente</i> , in: <i>Il "governo" della trasformazione digitale</i> , Key4biz, 2018.
Mariotti 2022	Mariotti, E., <i>Introduzione al public e-procurement</i> , SNA, AgID, 2022.
MEF 2021	MEF, DAG, <i>Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni</i> , Edizione 2021.
Melis 1996	Melis, G., <i>Storia dell'amministrazione italiana: 1861-1993</i> , Il Mulino, 1996.
Osservatorio 2022	Osservatorio appalti verdi, <i>I numeri del green public procurement in Italia</i> , Rapporto 2022.

- | | |
|--------------|--|
| Racca 2020 | Racca, G. M., <i>La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica</i> , in "DPCE online", n. 4, 2020. |
| Racca 2022 | Racca, G. M., <i>Le procedure d'appalto digitali</i> , SNA, 2022. |
| Santoro 2017 | Santoro, P., Santoro, E., <i>Compendio di contabilità e finanza pubblica: contabilità di Stato e degli enti pubblici</i> , 2. ed., Maggioli, 2017. |