

Fabrizio Baldassarre  
Annamaria S. Labroca

## **Public Procurement**

**Gli acquisti pubblici  
fra vincoli giuridici  
e opportunità gestionali**

ECONOMIA

**I  
FA  
BER**

Member of  UniCredit



**FrancoAngeli**



MANAGEMENT



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Fabrizio Baldassarre  
Annamaria S. Labroca

## **Public Procurement**

**Gli acquisti pubblici  
fra vincoli giuridici  
e opportunità gestionali**

**FrancoAngeli**

*Grafica della copertina: Elena Pellegrini*

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Presentazione</b> , di <i>Mario Scicutella</i>	Pag.	9
<b>Prefazione</b> , di <i>Luca Bondini</i>	»	11
<b>Introduzione</b> , di <i>Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca</i>	»	13
<b>1. New public management e governance</b> , di <i>Annamaria S. Labroca</i>		
1.1 Introduzione	»	21
1.2 Il modello burocratico o weberiano	»	22
1.3 Il fallimento del modello burocratico e il new public management	»	24
1.3.1 Il NPM e il processo di managerializzazione della P.A.	»	27
1.4 Dal NPM alla public governance: verso il network management	»	32
1.4.1 Il New Public Service	»	38
1.5 Le caratteristiche dei nuovi modelli e il valore pubblico	»	38
1.5.1 Le competenze del manager pubblico	»	40
1.6 L' <i>e-government</i>	»	42
<b>2. La gestione delle performance</b> , di <i>Annamaria S. Labroca</i>		
2.1 Introduzione	»	45
2.2 Il concetto di performance nella Pubblica Amministrazione	»	46
2.2.1 Efficienza, efficacia, rilevanza ed economicità	»	47
2.3 Le performance tra valutazione e misurazione	»	49

2.4 Verso il <i>performance management</i> nella P.A. in Italia	Pag.	52
2.4.1 Il ciclo delle performance	»	55
2.5 Le innovazioni del d.lgs.150/2009 in materia di valutazione delle performance	»	58
2.6 La balanced scorecard e il common assessment framework	»	60
<b>3. Il concetto di trasparenza nei processi della Pubblica Amministrazione</b> , di <i>Annamaria S. Labroca</i>		
3.1 Introduzione	»	64
3.2 Verso la definizione del concetto di trasparenza nei processi della P.A.	»	65
3.2.1 Dalla trasparenza alla Citizen Relationship Management	»	67
3.2.2 L'importanza del web come canale di comunicazione: trasparenza, valutazione e merito	»	69
3.2.3 Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità	»	70
3.3 Le sfide della trasparenza nella nuova legge anticorruzione	»	73
3.3.1 Il ruolo della CiVIT	»	75
<b>4. La strategia di riduzione della spesa pubblica</b> , di <i>Annamaria S. Labroca</i>		
4.1 Lo scenario della crisi mondiale e la spesa pubblica	»	77
4.1.1 Qualità ed efficienza della spesa pubblica in Italia	»	79
4.2 I problemi della riqualificazione della spesa pubblica	»	81
4.3 La spending review	»	83
4.4 Il "Rapporto Giarda" e la struttura della spesa pubblica italiana	»	90
4.5 Le "3 R" della <i>spending review</i>	»	92
4.6 Le previsioni-obiettivo della <i>spending review</i>	»	93
4.7 La riduzione della spesa nella legge n. 135/2012	»	94
<b>5. L'evoluzione del public procurement: termini, paradigmi e processi</b> di <i>Fabrizio Baldassarre</i>		
5.1 Introduzione	»	98
5.2 Il processo d'acquisto	»	99
5.3 Il processo d'acquisto nel settore pubblico: fasi e criticità	»	101
5.3.1 Le tipologie di acquisti nel settore pubblico	»	103
5.4 Gli obiettivi dei sistemi di public procurement	»	104
5.5 Le principali differenze fra public procurement e acquisti privati	»	107

5.5.1 Gli elementi differenzianti	Pag.	108
5.6 Stakeholders e interessi in conflitto nel public procurement	»	115
5.7 L'evoluzione del public procurement	»	116
5.7.1 Il modello di evoluzione a sette fasi del public procurement	»	117
<b>6. Le sfide organizzative e gestionali degli acquisti pubblici</b> , di <i>Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca</i>		
6.1 La complessità del ruolo degli acquisti pubblici	»	121
6.1.1 Acquisti pubblici fra incompetenza e corruzione	»	123
6.2 Antecedenti e conseguenze della <i>compliance</i> nel public procurement	»	123
6.3 Le sfide per il public procurement	»	137
6.3.1 La sfida della trasparenza, della tracciabilità e dell'accountability	»	137
6.3.2 I vantaggi della centralizzazione degli acquisti	»	138
6.3.3 Professionalità e competenze del public procurer	»	139
6.3.4 Le nuove tecnologie e l'e-procurement	»	140
6.4 Innovazioni organizzative e resistenza al cambiamento	»	143
6.4.1 L'importanza della pianificazione degli acquisti	»	145
6.5 Verso una visione moderna del public procurement: i fattori critici di successo	»	145
6.6 Una verifica empirica sull'accessibilità dei dati relativi agli acquisti pubblici	»	147
<b>7. Consip fra vincoli giuridici e riduzione costi</b> , di <i>Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca</i>		
7.1 Il ruolo della Consip negli acquisti pubblici in Italia	»	150
7.1.1 I rapporti Consip-Sogei	»	154
7.1.2 Consip e le recenti disposizioni in materia di acquisto centralizzato	»	156
7.2 Il sistema delle convenzioni quadro e i parametri prezzo-qualità	»	157
7.2.1 Le categorie merceologiche e i risparmi previsti	»	159
7.3 Iniziative e strumenti di Consip per l'acquisto di beni e servizi	»	161
7.3.1 L'accordo-quadro	»	164
7.3.2 Le convenzioni	»	166
7.3.3 Il diritto di recesso	»	169
7.4 Le centrali di committenza	»	170

7.5 La Provincia autonoma di Bolzano e gli acquisti telematici: venti anni di storia	Pag.	175
<b>8. Il sistema di e-procurement e il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione</b> , di <i>Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca</i>		
8.1 Lo sviluppo del sistema di e-procurement di Consip	»	180
8.2 Il Mercato elettronico della P.A. e il <i>sistema dinamico di acquisizione</i>	»	183
8.2.1 I vantaggi del MePA	»	186
8.2.2 I riconoscimenti ottenuti dal MePA	»	187
8.2.3 Le opportunità del “sistema dinamico di acquisizione”	»	189
8.3 La riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi da parte dei Ministeri	»	191
8.3.1 Le spese nel budget dello stato 2012-14	»	193
8.4 L’acquisto dei servizi strumentali all’attività delle P.A.: le gestioni <i>in-house</i>	»	194
8.5 Il progetto europeo PEPPOL	»	198
8.5.1 La sperimentazione: adozione degli standard PEPPOL in Italia	»	201
8.5.2 I primi risultati del progetto	»	203
<b>9. Il public procurement fra sostenibilità e innovazione</b> , di <i>Fabrizio Baldassarre</i>		
9.1 Il Green Public Procurement (GPP)	»	205
9.1.1 La strategia Consip per gli acquisti verdi	»	207
9.1.2 Uno sguardo al contesto normativo europeo	»	209
9.1.3 Il contesto normativo nazionale	»	211
9.1.4 GPP: applicazione, innovazione e SPP	»	215
9.2 Il <i>Social Public Procurement</i>	»	222
9.2.1 Iniziative nazionali e internazionali di Social Procurement	»	225
9.3 Innovazione e <i>Pre-commercial Procurement</i>	»	228
9.3.1 La sperimentazione della Valle d’Aosta e della Puglia	»	232
9.3.2 La fase di sviluppo del PCP: aspetti fondamentali	»	235
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	241

# Presentazione

di *Mario Scicutella*\*

Con una spesa complessiva stimata intorno ai 105 miliardi all'anno (circa il 7% del Prodotto Interno Lordo dell'Unione europea), le Pubbliche Amministrazioni sono i principali acquirenti di beni e servizi in Europa. Ciò significa che, attraverso le proprie politiche di acquisto, le P.A. possono influire in modo determinante sia sullo sviluppo dei mercati, sia sul raggiungimento di importanti obiettivi di carattere socio-economico.

E mai come ora, in un contesto in cui sono richiesti interventi non solo per contenere la spesa, ma anche per rilanciare l'economia e accrescere la coesione sociale, gli acquisti pubblici rappresentano un elemento chiave per equilibrare interessi e bisogni di soggetti che operano sugli opposti versanti della domanda e dell'offerta e per contribuire alla sostenibilità del sistema, non solo dal punto di vista economico, ma anche ambientale e sociale.

Se fino a ieri la gestione virtuosa degli acquisti pubblici si ispirava a concetti come risparmio e riduzione dei prezzi, ai *buyer* istituzionali viene oggi richiesto con crescente insistenza di impegnarsi nell'attuazione di politiche di innovazione che incidano sul sistema produttivo e favoriscano realmente lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Come sostenuto da autorevoli studiosi<sup>1</sup>, infatti, il PIL non è più una misura sufficiente del progresso di un territorio. Altri fattori, meno "tangibili", influiscono sul benessere e sulla competitività: dalla riduzione delle disuguaglianze alla qualità dei servizi (inclusa istruzione e sanità), dall'atten-

\* Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

<sup>1</sup> Ci si riferisce, tra gli altri, ad autori come Nordhaus e Tobin che già all'inizio degli anni settanta si chiedevano se il PIL come indicatore di benessere fosse non adeguato; negli ultimi anni la ricerca di un'alternativa all'indicatore economico per eccellenza ha creato una letteratura molto ricca sulla misurazione del benessere delle nazioni.

zione per l'ambiente alla capacità dei soggetti pubblici e privati di esprimere partnership basate su una co-responsabilizzazione reciproca.

Coniugare economicità e qualità degli acquisti, razionalizzare la spesa senza penalizzare il sistema produttivo, premiare i comportamenti virtuosi: sono queste le modalità con le quali oggi le P.A. sono chiamate ad agire nel loro ruolo di mediazione tra domanda (investitori, consumatori e cittadini) e offerta di "responsabilità" (imprese, associazioni di categoria).

Va sottolineato che la crescente consapevolezza della valenza strategica degli acquisti pubblici, non solo come fattore di efficienza e di innovazione per l'ente acquirente, ma anche come strumento di attuazione di politiche pubbliche, rende necessario affrontare questa tematica in una prospettiva che vada al di là dell'analisi tecnico-giuridica della procedura, ma che comprenda l'intero processo di acquisto in un'ottica manageriale.

Il volume di Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca, pertanto, sia negli aspetti di metodo, sia negli aspetti più operativi, rappresenta un'utile guida per quanti – studiosi, funzionari della P.A. e consulenti – vogliono approfondire i temi della gestione degli acquisti pubblici, unendo la riflessione sugli aspetti giuridico-normativi a quelli più tipicamente di management.

# Prefazione

di Luca Bondini\*

Gli obiettivi posti dai sistemi politici di diversi paesi europei, tra cui l'Italia, alla gestione degli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni hanno assunto negli ultimi tempi una rilevanza strategica, venendo presentati in alcuni casi come la principale leva per il risanamento dei sistemi economici nazionali.

In Italia in particolare molte forze politiche e sociali individuano nel contenimento, unito tuttavia al miglioramento qualitativo, della spesa della P.A., il passaggio obbligato di qualunque politica economica che ambisca a restituire al Paese una condizione di stabilità sostenibile. Se si considera che la spesa corrente netta – al netto di pensioni e trasferimenti verso l'UE – ammonta a circa 295 miliardi di euro nel 2012<sup>1</sup> e che, al suo interno, la spesa per “consumi intermedi” della P.A. considerati rivedibili ai fini della *spending review* è pari a ben 135 miliardi di euro, ci si rende facilmente conto di come la gestione dei contratti pubblici, derivanti o meno da procedure di gara, rappresenti oggi un campo d'azione meritevole della massima attenzione di tutti i soggetti interessati alle sorti dell'economia del Paese.

Oltre alla spinta verso l'efficacia (il cosiddetto “value for money”) e l'efficienza dei processi di acquisto pubblico, molteplici altri obiettivi, rafforzati dalla crisi economica, sebbene indipendenti e precedenti alla stessa, si pongono dinnanzi ai responsabili degli acquisti pubblici. Tra questi assumono particolare rilevanza l'impatto dei processi di public procurement sul sistema produttivo nel suo complesso, nonché una più forte domanda di trasparenza posta dall'opinione pubblica, sempre più diffidente verso la gestione della “cosa pubblica”.

In questo contesto, il public procurement italiano è in grado di presentarsi, in verità, ad un confronto internazionale in una posizione non priva di

\* Responsabile del Mercato Pubbliche Amministrazioni e Utilities di i-Faber SpA.

<sup>1</sup> Fonte: Consiglio dei Ministri, *La Spending Review*, 30 aprile 2012.

elementi di eccellenza. Il “caso Consip” è riconosciuto come una *practice* che può rappresentare un modello per paesi che debbano intraprendere un percorso di razionalizzazione ed accentramento della spesa pubblica. Ad esso si aggiungono alcune realtà particolarmente virtuose di Centrali di Committenza Regionali o Provinciali. Tra queste si distingue, ad esempio, quella della Provincia Autonoma di Bolzano che, grazie alla coesistenza di un efficace sistema legislativo provinciale, una forte spinta manageriale e uno sforzo di cambiamento culturale adeguatamente sostenuto, anche grazie a strumenti tecnologici d'avanguardia, ha dato vita ad una realtà in costante evoluzione che già oggi accentra e standardizza gli acquisti di oltre 600 stazioni appaltanti.

Tuttavia il sistema complessivo degli acquisti in Italia si presenta ancora frammentato, anche a causa dell'articolazione organizzativa della nostra P.A., che rende più difficile per i singoli enti responsabili del procurement, il conseguimento di una massa critica rilevante ed adeguata alla copertura di investimenti in strumenti e know-how specifici. Da qui la spinta ad un accentramento, anche policentrico, ma sempre più marcato, dei processi di acquisto.

Ad inserire una dimensione di ulteriore complessità a questo quadro di frammentazione si aggiunge il carattere fortemente multidisciplinare del public procurement fino a pochi anni fa considerato materia quasi esclusivamente per giuristi e oggi, invece, oggetto di studio da parte di una molteplicità di discipline.

In questa prospettiva, il volume di Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca fornisce un prezioso punto di vista d'insieme dei temi che si trova ad affrontare il responsabile acquisti della P.A., siano essi di natura giuridica, economica, socio-politica, manageriale o tecnologica. Esso inquadra il momento attuale del public procurement all'interno del percorso evolutivo che lo sta profondamente trasformando, mettendone innanzitutto in risalto le particolarità che devono essere tenute presenti rispetto al procurement delle imprese private. Il testo aiuta ad identificare obiettivi, fattori critici di successo, leve manageriali e modelli di riferimento, utili per chi deve comprenderne e contribuire a migliorarne le performance, sullo sfondo del lungo ma ineludibile processo di trasformazione della gestione della Pubblica Amministrazione da un modello incentrato sul rispetto della norma ad uno fondato sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Il management di i-Faber ha deciso di promuovere questo studio, convinto come gli autori che in questo percorso di cambiamento, i sistemi di procurement possano avere un ruolo fondamentale per l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza e, ancor più, per la raccolta di un patrimonio informativo formidabile per il miglioramento continuo.

# Introduzione

di *Fabrizio Baldassarre e Annamaria S. Labroca*

*«I am a firm believer in making sure trade flows freely and government procurement must be an essential part of open trade markets worldwide. It's good for business, good for consumers and brings value for money for taxpayers. This proposal will increase the leverage of the European Union in international negotiations and with our partners to open up their procurement markets for European companies. I am confident that they will then get a fair opportunity at winning government contracts overseas and so generate jobs»* (Karel De Gucht, Commissario Europeo per il Commercio, 2012).

La Commissione Europea sta proponendo una nuova serie di strumenti tecnici da implementare nel campo degli Acquisti Pubblici (*Public Procurement*), da un lato per assicurare ulteriori opportunità e maggiore equità alle imprese dell'Unione Europea (UE) per competere nel mercato internazionale e, dall'altro, per conseguire maggiori tassi di crescita e nuovi posti di lavoro. La proposta conferma la tradizionale apertura del mercato degli acquisti pubblici dell'UE e fornisce alla Commissione gli strumenti per coinvolgere i paesi al di fuori dell'Unione in negoziazioni che hanno, come fine ultimo, anche quello di aprire alla UE i loro mercati degli acquisti pubblici.

Gli acquisti pubblici riguardano una quota consistente dei flussi commerciali mondiali e ammontano a circa 1.000 miliardi di euro all'anno<sup>1</sup>.

Nell'Unione Europea gli acquisti pubblici rappresentano fino al 19% del PIL e sono una leva fondamentale per rilanciare un nuovo processo di crescita, specialmente in questo periodo di crisi economica. In Europa, infatti, le imprese la cui attività dipende direttamente dal mercato degli acquisti pubblici rappresentano oltre 30 milioni di posti di lavoro.

Nel mondo, però, solo un quarto del mercato degli acquisti pubblici mondiali è aperto alla concorrenza internazionale. Le restrizioni applicate dai nostri partner commerciali interessano settori in cui l'UE è altamente competitiva, come l'edilizia, i trasporti pubblici, i dispositivi medici, la produzione di energia e i prodotti farmaceutici.

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti sul tema si consulti il documento di De Gucht K., Barnier M. (2012), "On Europe's markets and free market aspirations. Why Europe's new international public procurement instrument will open markets world wide", consultabile sul sito dell'UE [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/degucht/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/degucht/).

Le nuove iniziative che la Commissione sta implementando vanno ad aumentare gli incentivi per i partner commerciali dell'UE che aprono i loro mercati degli acquisti pubblici alle aziende dell'UE offerenti.

La competitività di un paese si manifesta, essenzialmente, nella posizione che esso ha nel commercio internazionale e nel miglioramento del benessere dei propri cittadini sul piano dell'occupazione e della ricchezza economica. In un contesto di crescente integrazione dei mercati e di interdipendenza dei sistemi economici, l'efficienza del settore pubblico costituisce un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali. La P.A., in un'economia industrialmente avanzata, è, allo stesso tempo, un settore produttivo e una fonte di regolamentazione. Non è quindi casuale che ad un paese competitivo corrisponda una P.A. che funziona, oltre che un elevato senso civico<sup>2</sup>.

Con il presente lavoro si intende analizzare una serie di criticità legate alla relazione impresa-P.A. nel public procurement valorizzandone alcuni elementi senza, tuttavia, avere la pretesa di illustrare l'interesse e la complessità del fenomeno.

Molti studi di *corporate governance* costituiscono la base per i processi di ricerca e applicazione diretta di tali regole generali ai processi legati al public procurement.

La Pubblica Amministrazione, infatti, si trova particolarmente esposta a una serie di sollecitazioni amplificate dal contesto di crisi che l'economia sta vivendo. Tali sollecitazioni riguardano diversi aspetti che rendono il quadro d'insieme particolarmente critico: la scarsità di risorse in cui il settore pubblico si trova ad operare a causa della pressione finanziaria sui bilanci; le aspettative e i bisogni crescenti degli utenti (cittadini e imprese); la necessità di modernizzazione e di adeguamento tecnologico delle strutture e dell'organizzazione, tenendo conto anche del panorama offerto dalle nuove tecnologie (open source, cloud computing, nuovi dispositivi mobili, firma digitale e posta certificata)<sup>3</sup>.

In ambito accademico lo studio del public procurement ha suscitato, finora, l'interesse prevalente da parte dei giuristi e degli economisti. Scarsa attenzione è stata riservata a tale ambito di ricerca, soprattutto in Italia, dagli studiosi di management.

Tentare di colmare, almeno in parte, il gap esistente nella produzione di matrice accademica sul tema in Italia è stata una delle fondamentali moti-

<sup>2</sup> Urbani G. (2010), "Dalla crisi della competitività alla misurazione delle performance nella P.A.", p.18, in Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazioni e individuo*, Milano: FrancoAngeli.

<sup>3</sup> Consip (2012), "Il 2011 di Consip, fra consolidamento e innovazione", in *Rapporto annuale 2011*, p.11.

vazioni a perseguire l'obiettivo di realizzare il presente lavoro, avendo come punto di vista la P.A., il processo di evoluzione del public procurement verso profili giuridici e gestionali moderni e il suo effetto sulle performance della P.A. e delle imprese fornitrici della stessa.

Il procurement, interpretato in chiave strategica e non meramente burocratica e transazionale, sta alla base del processo di sviluppo e di continuità della vita di un'azienda, la quale, senza di esso, si ritroverebbe a seguire obiettivi esclusivamente di breve periodo, quali, ad esempio, il semplice contenimento delle spese per fini meramente applicativi legati all'evoluzione della recente legislazione. La gestione di breve periodo da sola non è dunque sufficiente a garantire all'azienda pubblica di poter continuare a vivere nel tempo, per questo l'ambito di studio del public procurement si pone come obiettivo quello di permettere all'azienda pubblica stessa di continuare ad operare, nel tempo, evolvendosi in un percorso di sviluppo manageriale.

Il presente lavoro è idealmente suddiviso in due sezioni: una di inquadramento del public procurement alla luce dell'evoluzione delle più recenti teorie legate all'applicazione dei concetti del New Public Management e della recente legislazione in tema di spending review e un'altra focalizzata sugli aspetti giuridici, organizzativi e gestionali degli acquisti pubblici nel nostro paese, con un costante riferimento al panorama europeo e internazionale.

Il volume segue questo percorso logico-scientifico: si parte dall'analisi delle teorie che hanno delineato l'evoluzione della struttura organizzativa e quindi anche decisionale della Pubblica Amministrazione per arrivare a parlare di creazione del "valore pubblico" e di "e-government", oggi tanto caro al Governo italiano ed europeo. Punto di partenza è la constatazione "...che lo Stato non sa di se stesso ciò che il più semplice imprenditore sa della propria impresa<sup>4</sup>". A distanza di più di trenta anni la situazione non è cambiata.

La cosa non è trascurabile: la P.A. assorbe direttamente o indirettamente circa il 50% del PIL ed impiega circa tre milioni di persone. Dalla efficienza e produttività di queste persone dipendono tante cose: la qualità dei servizi, il recupero di produttività del paese, il benessere dell'intera società civile.

Per comprendere appieno l'importanza dell'operato e delle implicazioni delle scelte e dell'evoluzione subita negli anni dalla Pubblica Amministra-

<sup>4</sup> Giannini M.S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, meglio conosciuto come Rapporto Giannini. Trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini il 16 novembre 1979, disponibile sul sito: [www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf](http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf).

zione si chiariscono i concetti di *New Public Management*, di *Public Governance* e di *Network Management*, analizzando la teoria del valore di Moore e il *Piano e-Gov 2012* (cap. 1).

La creazione di “valore pubblico” è però possibile attraverso un controllo delle *performance* della Pubblica Amministrazione (cap. 2). In questo capitolo si introducono i concetti di efficienza, efficacia, economicità della pubblica amministrazione a cui si sono aggiunti quelli di etica e trasparenza.

Quest’ultimo aspetto viene trattato nel terzo capitolo in maniera approfondita, sempre con riferimento all’importanza della trasparenza e dell’*accountability* per gli *stakeholder* della Pubblica Amministrazione.

Il lavoro procede con l’analisi del meccanismo della spesa pubblica secondo quanto previsto dalla “*spending review*” messa in atto dal Governo Monti nel corso del 2012 (cap. 4). L’obiettivo della riduzione della spesa pubblica, al quale tutte le amministrazioni devono concorrere assicurando la massima collaborazione, viene analizzato nel contesto storico e con costanti riferimenti ai meccanismi del bilancio dello Stato, ai nuovi meccanismi legati all’introduzione della contabilità economico patrimoniale per gli enti pubblici e uno sguardo a quanto richiesto dall’Unione Europea. Gli interventi richiesti, nell’ambito della riduzione della spesa pubblica, spaziano dall’eliminazione di sprechi ed eccessi di risorse impiegati alla revisione dei programmi di spesa; dal miglioramento delle attività di acquisto di beni e servizi alla ricognizione degli immobili pubblici in uso alle pubbliche amministrazioni al fine di possibili dismissioni.

Nel quinto capitolo si entra nel vivo dell’analisi poiché lo studio si concentra in particolare sulle attività legate all’acquisto di beni e servizi della P.A.: ossia le attività di *Public Procurement*. Il *Public Procurement* viene innanzitutto inquadrato in termini scientifici, con riferimento a modelli e definizioni condivisi a livello internazionale. Infine viene comparato in termini di complessità gestionale e di specificità operative con gli acquisti nel settore privato (*supply management*), alla luce di una prospettiva evolutiva a sette fasi.

Il volume prosegue (cap. 6) con l’analisi di un modello di riferimento che propone una concettualizzazione degli *antecedenti* e delle conseguenze del comportamento di *compliance/non compliance* delle molteplici variabili che entrano in gioco nell’intero processo di *public procurement*. Il capitolo si conclude con un’indagine esplorativa che verte su due punti: un riferimento ad alcune delle *best practice internazionali* che potrebbero orientare positivamente le scelte del decisore pubblico e la presentazione di alcune delle risultanze di una prima analisi empirica relativa all’avanzamento del grado di *accountability* dei siti web delle P.A. in riferimento al *public procurement*.

Il *Programma per la razionalizzazione degli Acquisti della P.A.* in Italia nasce con la Finanziaria 2000 con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi e contribuire, con la sua attività, allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative. Anche l'ultima *spending review* contiene numerose disposizioni circa le modalità di acquisizione di beni e servizi da parte delle P.A. e la riduzione degli sprechi, da effettuarsi mediante reingegnerizzazione dei processi organizzativi (cap. 7).

Dopo aver parlato della Consip, e del processo che ha portato all'istituzione della stessa, si approfondiscono, in particolare, gli aspetti legati all'e-procurement e al MePA (mercato elettronico della pubblica amministrazione), previsto all'art. 328 del regolamento di cui al D.P.R. n. 207/2010, come strumento atto a garantire maggiore trasparenza e omogeneità nei contratti stipulati dalle diverse pubbliche amministrazioni, contrastando il verificarsi di sprechi di risorse pubbliche nelle procedure indette da enti poco virtuosi. L'analisi della più recente legislazione – in particolare dell'art. 1 del d.l. 95/2012 – che ha reso obbligatorio l'uso degli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.A e dalle centrali regionali di committenza di riferimento, pena la nullità dei relativi contratti posti in essere, completa la parte relativa all'*e-procurement* (cap. 8).

Nel nono capitolo lo studio si concentra su quelli che vengono definiti gli "*acquisti sostenibili*" della P.A. In questo quadro evolutivo relativo agli acquisti, nel 2003, la Commissione Europea ha esortato i paesi membri ad adottare dei Piani d'azione nazionali (PAN) sugli Acquisti verdi e su quelli c.d. *social* della Pubblica Amministrazione (*Green Public Procurement – GPP* e *Social Public Procurement*). L'Italia ha risposto nel 2008 con il proprio PAN, che richiede alle amministrazioni di ispirarsi nelle procedure di acquisto di beni e servizi a criteri come la riduzione dell'uso delle risorse naturali, la sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili, la riduzione della produzione di rifiuti, la riduzione delle emissioni inquinanti e la riduzione dei rischi ambientali.

Anche in questo capitolo l'argomento viene trattato sempre con uno sguardo a quanto contemporaneamente attuato a livello europeo da altre nazioni. Non mancano comunque riferimenti a strumenti più recenti in uso da parte delle PP.AA. più evolute, quali, ad esempio, l'appalto precommerciale o *pre-commercial procurement* (PCP) che consente ai committenti pubblici di condividere con i fornitori i rischi ed i vantaggi di progettazione, prototipizzazione e sperimentazione di nuovi prodotti e servizi, senza comportare aiuti di Stato e mettendo in comune le risorse e le competenze di più committenti.

Questo volume non pretende di essere esaustivo in un ambito così esteso e complesso come quello degli acquisti nella P.A. ma vuole rappresentare l'inizio di un percorso di approfondimento su queste tematiche, che, in una visione *sistematica* – e *sistemica* – delle problematiche di ordine giuridico-economico, conduca a una gestione manageriale del public procurement con una visione realmente moderna.

## Ringraziamenti

*Rivolghiamo un ringraziamento speciale ad i-Faber S.p.A nelle persone di Anna Maria Ricco, Amministratore Delegato, e Sergio Perego, Direttore Brand Positioning & Networking, per la grande sensibilità dimostrata e il concreto sostegno nella realizzazione di questo volume.*

*Un sincero grazie, inoltre, agli altri professionisti di i-Faber che hanno contribuito e facilitato questa pubblicazione: Luca Bondini, Reponsabile del Mercato Pubbliche Amministrazioni e Utilities, che ci ha onorato con la Prefazione al volume; Manuela Belli, Key Client Account; Letizia Imprescia e Filippo Soresi, Brand Positioning & Networking (quest'ultimo ha contribuito, in particolare, alla stesura del paragrafo 7.5 del cap. 7).*

*Esprimiamo il nostro sincero e profondo ringraziamento al prof. Mario Scicutella, fondamentale punto di riferimento in tutto il percorso della nostra vita accademica (e non solo...). Certi e mai delusi per l'affidamento riposto, il suo insegnamento ha sicuramente favorito per entrambi l'acquisizione di un metodo di lavoro e la trasmissione di valori non solo professionali ma anche umani e, nel tempo, grazie al suo esempio e ai suoi indispensabili consigli, ci ha consentito di portare avanti con determinazione la nostra attività di ricerca. La nostra gratitudine nei suoi confronti non sarà mai abbastanza. Un pensiero affettuoso va anche ad Angela Milillo, donna straordinaria da sempre al fianco del prof. Scicutella, che ha saputo sempre sostenerci sul piano personale e professionale.*

*Un grazie ai professori Francesco Gabriele e Cosimo Pietro Guarini, coordinatori del Dottorato in Diritto Pubblico e Cultura dell'Economia, per la grande professionalità e umanità con cui hanno svolto (e svolgono tuttora) il loro ruolo.*

*Desideriamo esprimere un plauso all'infaticabile Linda Fasti della FrancoAngeli, per aver sempre interpretato il proprio ruolo di editor in modo propositivo, professionale e, soprattutto, paziente.*

*Un pensiero speciale ai nostri cari genitori: Felicia e Tonino, Rina e Carlo, che con grande amore hanno saputo – e, grazie a Dio, sanno tuttora*

*– capirci, guidarci e sostenerci. A loro, dal profondo del cuore, il nostro ringraziamento più grande e il nostro immenso affetto.*

*Un grazie affettuoso ai nostri fratelli e sorelle (con i relativi partner e figli) che rappresentano costantemente la nostra fondamentale “rete di protezione”: Mariella e Roberto, Luisella e Vito, Michele e Lucrezia, Italo e Vittoria.*

*Un abbraccio amorevole, infine, ai due cuccioli, Andrea e Miriam, che sono per noi fonte di pura energia (e che hanno talvolta dovuto tollerare le nostre assenze per realizzare questo lavoro).*