



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Economia e Impresa

## **Il processo acquisti nelle università**

Relatore: Chiar.mo Prof.  
Attilio Mucelli

Tesi di Laurea di:  
Daniela Gobbi

Anno Accademico 2018 – 2019



## Sommario

Introduzione	6
CAPITOLO 1	8
ASPETTI NORMATIVI RELATIVI AGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CON	8
RIFERIMENTO ALLE UNIVERSITA'	8
1.1 La tendenza normativa alla digitalizzazione del processo acquisti	8
1.2 Decreto Legislativo 50/2016: Il Nuovo Codice degli Appalti	14
1.2.1 La programmazione e la progettazione degli acquisti	15
1.2.2 Il principio di trasparenza	16
1.2.3 Il responsabile unico del procedimento	19
1.2.4 Gli acquisti sotto soglia comunitaria	21
1.2.5 La digitalizzazione delle procedure di aggiudicazione	25
1.2.7 La scelta del contraente	27
1.2.8 La pubblicazione del bando	28
1.2.9 La selezione delle offerte e l'aggiudicazione	29
1.2.10 L'esecuzione: contratti di concessione e affidamenti <i>in house</i>	31
CAPITOLO 2	33
IL PROCESSO DI ACQUISTO DAL PUNTO DI VISTA	33
GESTIONALI: FASI E ATTORI	33
2.1 Il processo di acquisto negli atenei	34
2.1.1 Rilevazione e programmazione del fabbisogno	34
2.1.2 La richiesta di acquisto	35

2.1.3 Determinazione a contrarre	36
2.1.4 Scelta del contraente, stipula e esecuzione del contratto	37
2.1.5 Trasmissione della fattura	37
2.1.6 Il pagamento	38
2.2 Gli strumenti a supporto del processo acquisti	40
2.3 Gli strumenti per gli atenei	43
2.3.1 Gare e aste telematiche	44
2.3.2 L'albo fornitori	45
2.3.3 Consip e il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA)	46
2.4 Una procedura di <i>e-procurement</i> integrato con la contabilità: la soluzione Cineca	51
2.4.1 Integrazione con Appalti e Affidamenti	53
2.4.2 Integrazione con Titulus	54
2.4.3 Integrazione con U-Gov Contabilità	55
CAPITOLO 3	57
L'ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI INFORMATICI NELLE UNIVERSITA'	57
3.1 Il contesto normativo	58
3.2.1 Le circolari AGID e il marketplace della PA	61
3.2.2 Il responsabile per la transizione al digitale	65
3.2.2 Gli articoli 68-69 del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD)	66
3.3 I Sistemi informativi nelle Università e gli affidamenti <i>in-house</i>	71

3.3.1 Congruità economica Vs economicità _____	75
3.3.2 L'adozione del software in presenza aziende <i>in-house</i> _____	78
3.4 Il caso dell'Università di Milano-Bicocca: l'infungibilità _____	80
3.5 Conclusioni _____	82
Conclusioni _____	86
Bibliografia _____	88
Sitografia _____	90

## Introduzione

In questo lavoro di tesi rivolgiamo l'attenzione ad uno dei processi più complessi delle Pubbliche Amministrazioni, il processo acquisti. Questo processo è in continua evoluzione e negli ultimi anni, grazie alle iniziative del legislatore e allo sviluppo di piattaforme tecnologiche abilitanti, ha subito un profondo mutamento sul quale viene proposta una sintesi organizzata che può consentire una visione abbastanza ampia di tutto il fenomeno.

Può essere opportuno riportare che nelle aziende private questo processo è da tempo più razionale ed omogeneo, mentre nelle P.P.A.A. è evidente vi siano ancora ampi margini di semplificazione. Non c'è da stupirsi di questo fenomeno, trattandosi di risorse pubbliche, il cui processo di utilizzo deve garantire trasparenza, economicità ed efficacia e dunque promuovere l'*accountability* dell'amministrazione che esegue l'acquisizione.

La sintesi proposta è articolata sui tre capitoli che proporranno l'analisi di questo processo. In primo luogo, forniremo un'analisi normativa, ordinando le principali leggi e vincoli cui tale processo è sottoposto, poi gestionale, esaminando l'articolazione del processo in una realtà organizzativa, infine approfondiremo una tipologia specifica di beni e servizi in una altrettanto specifica P.A., ovvero l'acquisto di servizi ICT.

In tutti gli ambiti descritti proporremo un approfondimento specifico che riguarda l'Amministrazione Universitaria. Grazie a una approfondita *survey* condotta su più di 58 Università da parte di CODAU (Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie) e supportata scientificamente dal Politecnico di Milano saranno proposte analisi e comportamenti organizzativi delle Università, ambito peculiare proprio le caratteristiche di acquisto molto eterogeneo e dalle responsabilità tecnico-scientifiche distribuite, in presenza di bilancio unico. Tale *survey* ha portato poi a due iniziative parallele e particolarmente complesse.

La prima iniziativa è stata l'avviamento da parte del Consorzio CINECA, che opera come società *in-house* delle amministrazioni universitarie, di piattaforme tecnologiche in grado di rendere efficiente e trasparente un processo molto articolato e di difficile standardizzazione tra le diverse realtà amministrative.

La seconda iniziativa è invece stata interna a molte organizzazioni universitarie che sono state incoraggiate ad approfondire il processo attraverso la propria articolazione gestionale, avviando progetti di re-ingegnerizzazione dei processi e di implementazioni di nuove soluzioni tecnologiche. Per questo motivo risulta particolarmente significativa farne una sintesi che renda completa la lettura di tale fenomeno descrivendolo attraverso diversi punti di osservazioni.

# CAPITOLO 1

## ASPETTI NORMATIVI RELATIVI AGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CON RIFERIMENTO ALLE UNIVERSITA'

### 1.1 La tendenza normativa alla digitalizzazione del processo acquisti

A partire dalla legge di bilancio del 2000, legge n. 488/1999 (art. 27), al fine di ottenere un miglioramento della qualità degli approvvigionamenti e con l'obiettivo di incrementare la trasparenza delle operazioni, è stato avviato un programma atto a definire un progressivo utilizzo di strumenti digitali nelle amministrazioni pubbliche.

Il primo passo concreto verso l'utilizzo del digitale è stato attuato con il D.P.R. n. 101/2002, "*Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi*" che rappresenta "un segnale dell'attenzione che il governo ed il parlamento dedicano alla necessità di razionalizzare gli acquisti effettuati dalle pubbliche amministrazioni e di innovare le relative procedure"<sup>1</sup>.

Con questo strumento legislativo è stata apportato un cambiamento sensibile allo scenario del *procurement* nella Pubblica Amministrazione, disciplinando le gare telematiche per gli importi sopra la soglia comunitaria e il mercato elettronico per gli acquisti sotto soglia, mantenendo contestualmente l'utilizzo di strumenti tradizionali, così come riportato dall'art. 2: "rimane ferma la possibilità

---

<sup>1</sup> Bianco A., "Gli acquisti on line delle pubbliche amministrazioni", Informatica ed Enti locali n. 7/8-2002.



per le amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente”.

Successivamente, con il d.lgs. 143/2003 poi convertito in seguito in legge, vengono apportate delle modifiche in materia di acquisti centralizzati. Viene introdotto l’obbligo per Ministeri e altri enti pubblici non economici l’acquisto tramite convenzioni CONSIP solo per alcuni settori merceologici, e in particolare per gli acquisti caratterizzati da alta qualità e bassa intensità di lavoro. Seguendo l’interpretazione più diffusa il ricorso alle convenzioni riguardava soprattutto le forniture ad alto contenuto tecnologico limitando l’utilizzo per gli acquisti di forniture di servizi di manodopera e beni di consumo<sup>2</sup>.

La legge finanziaria del 2004 conferma la possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni di poter aderire all’utilizzo delle convenzioni Consip oppure di operare autonomamente. Nell’ipotesi di procedere in autonomia le amministrazioni pubbliche dovevano attuare i criteri di scelta sulla base delle condizioni applicate nelle convenzioni Consip con gara ad evidenza pubblica<sup>3</sup>. Pertanto, da un lato veniva concesso alle amministrazioni di poter far fronte alle proprie esigenze di approvvigionamento rivolgendosi autonomamente al mercato, dall’altro, visto il fortissimo potere contrattuale di Consip, difficilmente un’amministrazione pubblica avrebbe ottenuto condizioni più vantaggiose in termini di qualità e prezzo. Un ulteriore aspetto rilevante risultava la difficoltà di motivare e rendicontare standard qualitativi più elevati di alcuni prodotti laddove il prezzo risultasse una variabile decisamente più oggettiva.

---

<sup>2</sup> Art.1, comma 450, della legge 296/2006 che ha reso obbligatorio il ricorso al mercato elettronico per la fornitura di beni e servizi sotto soglia comunitaria dal 1° luglio 2007 per le amministrazioni statali, centrali e periferiche ad esclusione degli istituti e delle scuole, di ogni ordine e grado, e delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie a partire dal 9 maggio 2012 per tutte le amministrazioni.

<sup>3</sup> A. Scuttari, T. Agasisti, “Gli acquisti nelle università”, Il Mulino, Bologna, 2016

La motivazione di una scelta normativa di questo tipo era motivata dalla necessità di contenimento e monitoraggio della spesa pubblica relativa alle forniture, al bisogno di omogenizzare, a livello nazionale, gli standard qualitativi e di minimizzare immotivate differenze delle forniture pubbliche<sup>4</sup>.

Sebbene la *ratio* del legislatore fosse orientata al contenimento della spesa pubblica, le critiche erano rivolte alla drastica riduzione del potere decisionale in capo agli addetti ai lavori sul fronte degli acquisti. Infatti, l'aspetto decisionale che permetteva il raggiungimento degli obiettivi previsti utilizzando le variabili fino a quel momento a disposizione, rischiavano di limitare in maniera importante l'autonomia degli enti, ridimensionando l'aspetto di responsabilità degli organi dirigenziali *in primis* e dei funzionari in secondo luogo che vedevano svanire la possibilità di applicare il margine di discrezionalità necessario al raggiungimento di risultati efficienti.

Gli aspetti sopra esposti in concomitanza di una situazione normativa articolata e a tratti contraddittoria hanno portato allo "sostanziarsi in definitiva nella attivazione di procedura complesse, con conseguente rallentamento anche della stessa azione amministrativa e, quello che più conta, dell'applicazione dell'art.33 della Costituzione e quindi anche della cosiddetta autonomia gestionale che dovrebbe rappresentare il biglietto da visita per ogni ateneo nella sfida con gli altri atenei anche internazionali"<sup>5</sup>.

Vista l'ipotesi sollevata relativamente all'incostituzionalità delle disposizioni, la Corte Costituzionale si è pronunciata con la pronuncia n. 417 rigettando tale ipotesi in quanto la fissazione di tali norme risultano fondamentali alle "finalità di coordinamento finanziario":

---

<sup>4</sup> R. Rota, "Le regole sull'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento, in Amministrazione in cammino, luglio 2006.

<sup>5</sup> A. Scuttari, T. Agasisti. op. cit..

*“la fissazione di dette norme (obblighi informativi), proprio perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è idonea a realizzare l’ulteriore finalità del buon andamento delle Pubbliche amministrazioni” (sentenza 64/2005)<sup>6</sup>.*

A seguire, con il D.L. n. 52/2012 e con la legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), l’obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni-quadro Consip S.p.A. è stato esteso a tutte le tipologie di beni e servizi che devono essere acquistati da tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche.

Prima di tali interventi normativi, l’articolo 1, comma 449 della legge n. 296/2006, demandava ad un Decreto del Ministero dell’economia, da adottarsi annualmente, la determinazione delle tipologie di beni e servizi che le amministrazioni statali centrali e periferiche, fatta eccezione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, erano tenute ad acquisire attraverso le convenzioni quadro Consip. L’articolo 7 del D.L. n. 52/2012 ha esteso l’obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni-quadro Consip a tutte le tipologie di beni o e servizi che devono essere acquistati da parte delle amministrazioni statali centrali e periferiche, mantenendo l’esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie. Successivamente, questi ultimi soggetti sono stati assoggettati all’obbligo di approvvigionamento tramite convenzioni quadro Consip dall’articolo 1, comma 150 della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013)<sup>7</sup>.

Con il D.P.R. 207/2010 viene abrogato il D.P.R. 101/2002 con il quale, ricordiamo, era stata introdotta la disciplina che regolava l’utilizzo del Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione relativamente agli acquisti sotto

---

<sup>6</sup> <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=218>

<sup>7</sup> <http://leg16.camera.it/561?appro=870&La++razionalizzazione++centralizzazione+degli+acquisti+della+P.A>

soglia comunitaria e viene istituita una nuova disciplina in tema di *e-procurement*. Nell'articolo 328 comma 1 viene disciplinato l'acquisizione sotto soglia e viene definito che la stazione appaltante deve ricorrere al mercato elettronico: “quest'ultimo può essere costituito dalla stazione appaltante stessa oppure ricorrendo al mercato elettronico fornito da Consip Spa<sup>8</sup>”.

Con il D.L. 95/2012 “*disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”, visto il forte divario emerso tra il volume di acquisti supportati da Consip, si sono introdotte disposizioni atte ad allargare l'ambito di controllo di Consip sui contratti effettuati in violazione delle convenzioni quadro, dei parametri di prezzo qualità e degli obblighi di approvvigionamento tramite i mezzi messi a disposizione da Consip. Questi ultimi sono da ritenersi nulli e soggetti a illecito amministrativo<sup>9</sup>.

Il decreto prevede che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel bilancio consolidato di amministrazioni pubbliche a totale partecipazione pubblica, per alcune categorie merceologiche inderogabilmente identificate sono tenute:

- ad approvvigionarsi tramite strumenti di negoziazione o di acquisto messi a disposizione da Consip Spa;
- e a ricorrere a procedure proprie nel rispetto della normativa vigente utilizzando sistemi telematici di negoziazione del mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messo a disposizione da Consip<sup>10</sup>.

La legge di stabilità 2016, legge 208/2015, interviene sul *public procurement* ancora una volta, interviene modificando d.l. 95/2012 integralmente su alcuni commi e stabilisce che tutte le pubbliche amministrazioni, università incluse, devono, per l'acquisto di alcune categorie merceologiche come

---

<sup>8</sup> [http://www.codau.it/sites/default/files/allegati\\_ufficio\\_studi/codau\\_spending1.pdf](http://www.codau.it/sites/default/files/allegati_ufficio_studi/codau_spending1.pdf)

<sup>9</sup> <https://leg16.camera.it/522?tema=627&Il+secondo+intervento+di+revisione+della+spesa>

<sup>10</sup> [https://www.codau.it/sites/default/files/allegati\\_ufficio\\_studi/codauspending2.pdf](https://www.codau.it/sites/default/files/allegati_ufficio_studi/codauspending2.pdf)

energia elettrica, gas, carburanti, acqua, combustibili per riscaldamento e di alcuni servizi come la telefonia mobili e fissa, l'utilizzo di convenzioni Consip, centrali di committenza regionali di riferimento, ricorrere a proprie procedure nel rispetto della normativa vigente che fanno riferimento a strumenti informatici di negoziazione che fanno capo a Consip o centrali di committenza regionali oppure altri strumenti a condizione:

- gli acquisti conseguano a forniture da altre centrali di committenza o la procedura ha rilevanza pubblica;
- che gli acquisti riguardanti le categorie sopra esposte prevedano corrispettivi inferiori al 10% per la telefonia e del 3% per le altre tipologie rispetto alle migliori condizioni esposte nelle convenzioni o accordi quadro pubblicati da Consip e dalle centrali di committenza regionali.

In caso di utilizzo di strumenti propri, l'amministrazione è obbligata a trasmettere ad ANAC tutte le informazioni relative al contratto comunicando le condizioni più favorevoli nel caso fossero presenti.

La legge 208/2015 punta fortemente sulla centralizzazione di acquisizione di beni e servizi in materia informatica e di connettività con l'obiettivo di raggiungere nel settore ICT nel triennio 2016-18 un risparmio pari al 50% della spesa annuale media del settore informatico. Tale risparmio ha a sua volta l'obiettivo di essere reinvestito al fine di implementare strumenti di innovazione tecnologica.

Nel comma 502 viene introdotta una deroga al ricorso al mercato elettronico. Questo riguarda gli acquisti inferiori ai 1.000 euro importo entro il quale le amministrazioni possono procedere direttamente alla determina a contrarre e quindi alla registrazione dell'impegno di spesa.

Quasi in contrasto con la linea normativa della legge 208 risultano altri strumenti di deroga al ricorso alle convenzioni Consip. L'amministrazione

pubblica può non ricorrere agli strumenti messi a disposizione da Consip nel caso si verificano congiuntamente le seguenti condizioni:

- sia resa autorizzazione motivata dall'organo di vertice amministrativo;
- il bene o servizio proposto in convenzione non sia ritenuto adeguato al soddisfacimento dell'esigenza dell'amministrazione, per mancanza delle caratteristiche fondamentali.<sup>11</sup>

## **1.2 Decreto Legislativo 50/2016: Il Nuovo Codice degli Appalti**

Il nuovo Codice Appalti disciplina “*i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione*” (art.1).

Con questo decreto sono recepite le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, l'obiettivo dell'emanazione di un nuovo strumento normativo era quello di riordinare complessivamente tutta la materia vigente in materia di contratti pubblici, lavori e forniture utilizzando principi di semplificazione, snellimento, drastica riduzione e razionalizzazione delle norme fino al 2016 attuate.

Questo avrebbe dovuto consentire modalità più flessibili e di facile adeguamento la regolamentazione di aspetti caratterizzati da importanti tecnicismi che non erano adatti ad essere disciplinati con atti che richiedevano procedure lunghe e complesse.

A ciò devono essere aggiunte l'attività di supporto che, sulla base della delega, viene attribuita all'ANAC nel quadro del rafforzamento delle sue funzioni

---

<sup>11</sup> <https://elearning.unipd.it/infodiritto/mod/book/view.php?id=722&chapterid=286>

di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche oltre che di facilitazione nello scambio di informazioni tra stazioni appaltanti. In tale contesto l'ANAC è chiamata ad adottare atti, quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, così da fornire agli operatori un supporto nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa in vigore<sup>12</sup>.

### **1.2.1 La programmazione e la progettazione degli acquisti**

L'articolo 21 del D.Lgs. n. 50/2016 introduce il tema della programmazione, sia in tema di lavori sia di acquisti di beni e servizi.

Viene prevista, per le amministrazioni aggiudicatrici, l'adozione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi e del programma triennale dei lavori pubblici, nonché dei relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori ed in coerenza con il bilancio, risulta quindi necessaria la copertura di quanto esposto in sede di programmazione con gli strumenti previsionali di budget autorizzatorio.

Il programma biennale delle forniture e dei servizi riporta l'elenco degli acquisti di valore stimato pari o superiore a 40mila €. L'acquisto, ai fini della programmazione, corrisponde a ciò che sarà ricompreso in ogni singola procedura di affidamento. L'oggetto della programmazione coincide con quello della stima del valore complessivo dell'appalto nel quale sono ricompresi gli appalti aggiudicati in lotti distinti cui possono dare luogo a prestazioni di servizi e progetti volti ad ottenere forniture omogenee<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>[http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2017-02/Strategia%20riforma%20appalti%20pubblici\\_0.pdf](http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2017-02/Strategia%20riforma%20appalti%20pubblici_0.pdf)

<sup>13</sup>[https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/resources/cms/documents/FAQ\\_programmi.pdf](https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/resources/cms/documents/FAQ_programmi.pdf)

Per i lavori, il valore da considerare, ai fini dell'ammontare da riportare nel documento, coincide con l'importo stimato complessivo necessario per l'esecuzione di un lavoro, comprensivo quindi delle forniture e dei servizi connessi alla realizzazione dello stesso, inseriti nella programmazione biennale.

Il comma 7 prevede l'obbligo di pubblicità del programma biennale delle forniture di beni e servizi e triennale dei lavori e devono essere redatti secondo gli schemi definiti dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e devono essere pubblicati sul profilo dell'amministrazione committente nel sito del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e sul sito dell'Osservatorio presso l'ANAC.

Per quanto riguarda la progettazione, l'art. 23 è stato parzialmente rivisto sulla base della spinta semplificatrice che caratterizza il Decreto 32/2019, il cosiddetto "sblocca cantieri".

A questo scopo infatti, tutti i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria (che non prevedono interventi strutturali e/o impiantistici) potranno essere effettuati con la sola progettazione definitiva, poiché non è più previsto l'obbligo di redigere il progetto esecutivo per tali lavori. Il progetto definitivo dovrà contenere almeno: una relazione generale, l'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, il computo metrico-estimativo, il piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

### **1.2.2 Il principio di trasparenza**

La trasparenza nella normativa *Freedom of information act* (c.d. FOIA) è una regola di diritto volta alla partecipazione e alla conoscibilità dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. L'ordinamento italiano riconosce la libertà di



accedere alle informazioni in possesso della P.A. come diritto fondamentale. Il principio che caratterizza la normativa FOIA è la possibilità di avere evidenza degli aspetti informativi in assenza di ostacoli legali di alcun tipo, con il fine di avere come obiettivo principale l'interesse del privato ad accedere a tutte le informazioni della gestione pubblica in maniera immediata<sup>14</sup>. Con il termine trasparenza di un determinato procedimento amministrativo viene inteso l'obbligo di garantire a ogni portatore di interesse, del procedimento in oggetto, un adeguato livello di informazioni che consenta l'accesso a informazioni corrette ed idonee.

L'obbligo di trasparenza, previsto dall'art. 29 del d.Lgs. 50/2016, obbliga tutti i potenziali offerenti a ricorrere a gare a rilevanza pubblica con utilizzo di strumenti informatici al fine di limitare gli effetti interpretativi e di assicurare a tutti i partecipanti parità di trattamento.

Tutte le procedure di affidamento insieme a tutti gli atti di programmazione dei lavori, servizi e forniture, nell'ambito della disciplina degli appalti pubblici, risultano quindi sottoposti all'oneroso obbligo di esposizione pubblica nella sezione "Amministrazione trasparente" presente in ogni portale istituzionale della Pubblica Amministrazione.

Il principio di trasparenza deve essere applicato a tutte le fasi del procedimento, nella effettuazione di una corretta pubblicità sia dell'oggetto della selezione, sia dei criteri obiettivi da applicarsi nella valutazione delle offerte; al termine del procedimento, detto principio vincola allo stesso modo l'Amministrazione a motivare la scelta effettuata sulla base degli stessi criteri inizialmente adottati.

*Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle*

---

<sup>14</sup> <http://www.funzionepubblica.gov.it/foia-7>

*procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizio, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati all'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo il committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

L'articolo segue indicando tutta la documentazione utili al fine della preposizione di ricorso in capo alle imprese concorrenti. Nei successivi due giorni all'adozione degli atti relativi all'appalto, devono essere pubblicate le imprese candidate escluse e quelle ammesse alla procedura. Relativamente a quelle ammesse deve essere pubblicata la documentazione contenenti le motivazioni di selezione. Dovrà inoltre essere pubblicata la Commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione devono essere pubblicati anche il resoconto della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

Questi atti, oltre ad essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente", devono avere evidenza anche sulla piattaforma dell'ANAC e sul sito del Ministero delle Infrastrutture.

Oltre a posizionarsi in una condizione di tutela del diritto alla pubblicità per i cittadini, la trasparenza, si colloca in un disegno ben più esteso di lotta e di prevenzione alla corruzione, legge 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> TAR Lazio, Roma, sez. I quater, ordinanza 19 settembre 2017, n. 9828

### **1.2.3 Il responsabile unico del procedimento**

Il responsabile unico di procedimento è la figura basilare nell'ambito del procedimento amministrativo.

L'articolo 31 disciplina le funzioni e il ruolo del responsabile unico di riferimento, rimandando alle linee guida ANAC la definizione più dettagliata dei compiti e responsabilità ad egli affidate.

Ogni stazione appaltante deve individuare secondo il proprio ordinamento uno o più soggetti a cui affidare i compiti proprio del responsabile del procedimento in linea con quanto definito dal codice appalti e correlate linee guida definite da ANAC.

Le disposizioni prevedono che il RUP sia incaricato, con atto formale, dal responsabile dell'unità organizzativa, che deve avere una figura apicale nell'organizzazione, per ogni singola procedura di affidamento di un appalto o una concessione. Il responsabile viene nominato al primo atto del procedimento per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione. Solo in caso di lavori dovrà essere nominato nella fase precedente al progetto di fattibilità tecnica ed economica del lavoro in oggetto mentre per quanto riguarda l'approvvigionamento di servizi e forniture viene nominato al momento in cui viene presa la decisione di dover procedere con l'acquisto.

I responsabili unici di procedimenti vengono individuati tra i dipendenti, che presentano un adeguato inquadramento organizzativo e che posseggono competenze professionali adeguate allo svolgimento del compito, che afferiscono al responsabile amministrativo nominante.

Vista la complessità del ruolo ricoperto dal RUP, quest'ultimo può ricorrere all'ausilio dei dipendenti della stazione appaltante. Laddove i collaboratori non siano ritenuti adeguati allo svolgimento del ruolo di supporto al procedimento, il responsabile del procedimento può suggerire l'affidamento ad altri soggetti

come previsto dalla parte II, titolo I e titolo III, sez. II, capo III del Codice. I soggetti incaricati dovranno essere coperti da assicurazione di responsabilità civile professionale.<sup>16</sup>

Come recita il comma 3 “*svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti*”.

Ulteriori compiti del RUP sono definiti nel comma 4:

*a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;*

*b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;*

*c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;*

*d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;*

*e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;*

*f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza e sorveglia la efficiente gestione economica dell'intervento;*

*g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;*

---

<sup>16</sup>[https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac-docs/Attivita/ConsultazioniOnline/20160428/Nomina\\_RUP.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac-docs/Attivita/ConsultazioniOnline/20160428/Nomina_RUP.pdf)

*h) propone l'indizione o, ove competente, indice la conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati;*

*i) verifica e vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni.<sup>17</sup>*

#### **1.2.4 Gli acquisti sotto soglia comunitaria**

Nell'articolo 35 del Nuovo Codice degli Appalti vengono definite le soglie dei contratti pubblici e le modalità per il loro calcolo.

Le soglie entro le quali la stazione appaltante non è obbligata a ricorrere a gare rivolte a una platea entro i confini europei sono stabilite dalla Commissione Europea tramite Regolamenti che hanno efficacia diretta sugli ordinamenti dei paesi membri. Al momento le soglie in vigore risultano le seguenti:

- 5.548.000 euro per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- 221.000 euro appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali;
- 144.000 euro per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III<sup>18</sup>;

---

<sup>17</sup> D.l.g. 50/2016, art.31 c.4

<sup>18</sup> Nell'allegato III vengono definite autorità governative centrali: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'interno, Ministero della Giustizia e Uffici, giudiziari, Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo

I limiti definiti dalla Commissione Europea vengono continuamente rivisti, dal 2020, questa volta con valori in diminuzione, le soglie saranno:

- 5.350.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- 139.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII;
- 214.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII;
- 750.000 euro per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX<sup>19</sup>.

In caso di appalti superiori alle soglie sopra indicate è l'amministrazione che si fa onere di un maggior carico burocratico di espletamento della gara che dovrà essere espletata ricorrendo alle procedure che definiscono la procedura aperta regolamentate dall'articolo 60 del codice appalti.

---

Economico Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, CONSIP spa (solo quando CONSIP agisce come centrale di committenza per le amministrazioni centrali), Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>19</sup> [http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2019/11/Lavori-Pubblici.it\\_.pdf-Codice.pdf](http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2019/11/Lavori-Pubblici.it_.pdf-Codice.pdf)

Con l'articolo 36 viene disciplinata l'esecuzione e l'affidamento degli acquisti sotto soglia comunitaria, modificato con il d.lgs. 32/2019, più noto come "Sblocca Cantieri", convertito in legge 55/2019.

Di particolare importanza è la modifica effettuata al comma 2 che viene definitiva nella seguente tabella.

Tabella 1.1 – Soglie comunitarie

<b>Intervalli di spesa pubblica</b>	<b>Modalità</b>	<b>Riferimento normativo</b>
Fino a 39.999,99	affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici	Art. 36 c.2 lett.a
Da 40.000 a <b>199.999</b> (nuova soglia prevista da d.lgs. 32/2019, prima 149.999) o inferiore alle soglie di cui all'art.35.	Per i lavori mediante affidamento diretto <b>previa valutazione di tre preventivi di almeno cinque operatori economici</b>	Art. 36 c.2 lett.b
	Per le forniture e i servizi, mediante <b>affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi</b> , ove esistenti	
Da 150.000 a 999.999	Mediante procedura negoziata con consultazione di almeno quindici operatori economici con il criterio di rotazione degli invitati	Art. 36 c.2 lett.c <b>ABROGATO</b>
Da 200.000€ a 5.548.000 (soglia comunitaria)	Mediante procedura aperta come definito dall'articolo 60.	Art. 36 c.2 lett. d

La modifica più importante si ha nel comma 2 lettera b, dove l'espressione "procedura negoziata" viene sostituita con "affidamento diretto" e "previa consultazione" con "previa valutazione di tre preventivi"<sup>20</sup>.

La concezione dell'affidamento diretto è un argomento molto discusso in quanto molto spesso è stato utilizzato impropriamente come uno strumento quasi privatistico di scelta del contraente concetto completamente contrastante ai principi sui quali si basa il codice appalti, quali congruità del prezzo rispetto alla qualità e il principio della rotazione come pure gli imprescindibili principi dell'attività pubblica, come l'imparzialità, la non discriminazione e la parità di trattamento.

Come chiarito dalla linea guida 4 di ANAC in merito agli acquisti sotto soglia, *"In ottemperanza agli obblighi di motivazione del provvedimento amministrativo sanciti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e al fine di assicurare la massima trasparenza, la stazione appaltante motiva in merito alla scelta dell'affidatario, dando dettagliatamente conto del possesso da parte dell'operatore*

---

<sup>20</sup> Il testo dell'art. 36, comma 2 lettera b) del D.Lgs. n. 50/2016 vigenti fino al decreto "sblocca cantieri": "per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici per i lavori, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti." Il testo modificato dal decreto sblocca cantieri recita così: "per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura di cui al periodo precedente. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati;"



*economico selezionato dei requisiti richiesti nella determina a contrarre*”<sup>21</sup>. Anche l’affidamento diretto nel caso applicato dovrà essere accompagnato da motivazioni del contraente di aver applicato tutte le valutazioni al fine di adempiere al principio di prezzo conforme alla qualità e al principio di rotazione degli operatori economici. In questo senso lo strumento del preventivo ricopre un ruolo peculiare nella procedura di affidamento diretto in quanto riesce a dare concreta ed evidente motivazione alle scelte effettuate dal contraente potenzialmente paragonabile alla raccolta di offerte all’interno di una procedura di gara<sup>22</sup>.

### **1.2.5 La digitalizzazione delle procedure di aggiudicazione**

Nell’ambito del *Public Procurement* al fine di ottenere semplificazione, trasparenza e ed efficacia nelle procedure sono stati attuati processi di digitalizzazione delle modalità di aggiudicazione delle gare pubbliche.

Le principali norme che nel D.Lgs. 50/2016 hanno concretizzato l’approccio digitale sono:

- l’articolo 52 che introduce regole nelle modalità di comunicazione, nei settori ordinari e speciali. Il flusso di informazioni necessarie per espletare quanto indicato nel codice deve avvenire tramite mezzi di comunicazione elettronici;
- l’articolo 58 “*Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione*” disciplina l’utilizzo di strumenti informatici e definisce che “*le*

---

<sup>21</sup> <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac-docs/Attivita/Atti/Delibere/2019/linee%20guida%204%20post%20sblocca%20cantieri.pdf>

<sup>22</sup> <https://www.lavoripubblici.it/news/stampa/22536>

*stazioni appaltanti ricorrono a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici”*. Questo è l’aspetto normativo più innovativo rispetto alla previgente disciplina in quanto viene definita l’obbligatorietà di ricorrere a procedure di gara interamente gestite tramite piattaforme digitali. Tali strumenti digitali devono agevolare la semplicità e la trasparenza del processo senza alterare la capacità di accesso dei vari operatori economici e senza distorcere la concorrenza. Le Pubbliche Amministrazioni possono indire gare telematiche tramite delle procedure che devono permettere di gestire in maniera telematica tutte le fasi della gara, permettere di ricevere preventivi in busta chiusa telematica, di indagini di mercato, accordi quadro e di aste telematiche<sup>23</sup>;

- l’articolo 44 prevede che *entro un anno dalla entrata in vigore del codice sono definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l’interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*. Questo articolo prevede anche che siano definite le buone pratiche relative all’organizzazione del lavoro e le modalità di programmazione e pianificazione, la raccolta e l’elaborazione dei dati rilevati al fine del processo e relativamente alle soluzioni informatiche e tecnologiche utilizzate come supporto;
- articolo 40: il 18 ottobre 2018 è entrato in vigore l’obbligo di utilizzare mezzi elettronici di comunicazione nelle gare di appalto.

---

<sup>23</sup> M. Interlandi, *Il nuovo codice dei contratti pubblici nella prospettiva dell’E-Procurement*, Gazzetta Amministrativa 1-2018

### 1.2.7 La scelta del contraente

Le procedure di scelta del contraente sono definite dal codice degli appalti e permettono di definire le modalità di assegnazione di un contratto a seconda delle casistiche di acquisto della fornitura o del lavoro.

Con il D.Lgs. n. 50/2016 sono state confermate alcune procedure ordinarie (aperta e ristretta) e contestualmente sono state definite disposizioni più innovative in materia.

Qui di seguito si espongono le principali procedure utilizzate al fine di affidare l'esecuzione di lavori e la fornitura di beni o servizi a un operatore economico:

- procedura aperta, come definito dall'art. 60. Le procedure aperte sono quelle in cui ogni operatore economico può presentare un'offerta;
- procedura ristretta, definita nell'art. 61, per questa procedura tutti gli operatori possono presentare la domanda di partecipazione in seguito alla pubblicazione di una gara. In seguito alla comunicazione delle informazioni fornite in sede di presentazione della domanda le amministrazioni effettuano delle valutazioni sulla base delle quale invitano gli operatori a presentare un'offerta. L'offerta può essere presentata solo su invito dell'amministrazione;
- procedura competitiva con negoziazione, prevista dall'articolo 62. Questa risulta una nuova modalità di scelta del contraente introdotta dal d.Lgs. 50/2016 e che sostituisce la procedura di negoziazione ristretta. Si differenzia dalla precedente per il fatto che le informazioni fornite in fase di presentazione della domanda costituiscono *la base per la successiva negoziazione*;
- procedura negoziata senza previa comunicazione del bando, definita dall'art.63. Il comma 1 recita *Nei casi e nelle circostanze indicati nei se-*

*guenti commi, le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, dando conto con adeguata motivazione, nel primo atto della procedura, della sussistenza dei relativi presupposti. Tale procedura può essere utilizzata nei seguenti casi:*

1- non sia pervenuta nessuna offerta o alcuna offerta appropriata o nessuna domanda di partecipazione o domanda di partecipazione appropriata;

2- quando la fornitura o i lavori possono essere effettuati da un unico operatore economico quindi: in caso di commissione di opere d'arte, a tutela di diritti esclusivi di proprietà intellettuale o per assenza di concorrenza per motivi tecnici.

3- in caso di estrema urgenza per far fronte a situazioni imprevedibili da parte dell'amministrazione aggiudicatrice;

- partenariato per l'innovazione, articolo 65. È una procedura utilizzata per acquisto di soluzioni innovative. Le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrervi laddove nel mercato non siano presenti soluzioni. In fase di emissione della gara vengono indicate le condizioni minime che l'operatore economico deve raggiungere per partecipare. L'amministrazione può decidere di instaurare un partenariato con uno o più soggetti aggiudicanti sulla base del solo criterio del miglior rapporto qualità/prezzo come definito dall'articolo 95 del codice.

### **1.2.8 La pubblicazione del bando**

Una ulteriore novità del nuovo codice degli appalti è stata introdotta con l'articolo 66 che definisce le consultazioni preliminari di mercato. Le amministrazioni

possono avvalersi di consulenze, relazioni tecniche da parte di professionisti relativamente ai partecipanti nel rispetto della disciplina vigente. Tale strumento può essere utilizzato dalla pianificazione allo svolgimento della procedura di appalto a patto che non abbia lo scopo di alterare la concorrenza e vengano rispettati i principi di trasparenza e non discriminazione.

Le modalità di pubblicazione sono disciplinate dagli articoli 72 e 73 del codice appalti. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara a livello nazionale.

L'articolo 72 definisce le modalità di pubblicazione di avvisi e bandi a livello europeo. Gli avvisi e i bandi devono essere trasmessi per via elettronica all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Con l'articolo 73 è stata prevista una dettagliata disciplina di pubblicazione degli avvisi e gare a livello nazionale, l'articolo prevede: *fermo restando quanto previsto all'articolo 72, gli avvisi e i bandi sono, altresì, pubblicati senza oneri sul profilo del committente della stazione appaltante e sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC, in cooperazione applicativa con i sistemi informatizzati delle regioni e le piattaforme regionali di e-procurement*». A tal riguardo gli avvisi e i bandi oltre ad essere pubblicati sulle Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea devono essere pubblicati sul portale del committente e trasmessi ad ANAC che provvederà alla pubblicazione nella propria piattaforma digitale.

### **1.2.9 La selezione delle offerte e l'aggiudicazione**

Relativamente alle procedure di aggiudicazione mediante l'offerta economicamente più vantaggiosa la selezione deve essere effettuata da esperti nella materia relativa all'oggetto dell'appalto. I commissari devono essere al massimo 5 e devono essere selezionati da un bacino di iscritti all'albo dell'ANAC. In caso di affidamenti

inferiori alle soglie comunitarie o per quelli che presentano minore complessità i commissari possono essere scelti tra componenti interni alla stazione appaltante.

Quando si parla di selezione delle offerte si fa riferimento al meccanismo di scelta delle stesse. A livello comunitario i criteri di selezione sono circoscritti a due modalità sulla base:

- del miglior rapporto qualità/prezzo;
- dell'elemento prezzo o del costo seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

Il comma 3 pone dei limiti di utilizzo al criterio del prezzo più basso indicando i casi in cui deve essere utilizzata esclusivamente la modalità dell'offerta più vantaggiosa. Tali contratti sono relativi alle seguenti tipologie:

- i contratti relativi a servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera;
- i servizi di ingegneria e architettura nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro;

Al contrario può, non deve, essere utilizzato il criterio del minor prezzo per i:

- lavori di importo inferiore a 1.000.000 euro,
- servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- servizi e le forniture inferiori alla soglia comunitaria, caratterizzati da un'elevata ripetitività, ad eccezione di affidamenti ad alto contenuto tecnologico e di carattere innovativo<sup>24</sup>.

Come definito dall'articolo 95 comma 15 tutte le modifiche in corso d'opera relative ai contratti sotto la soglia comunitaria, come pure le varianti superiori a 10 % dei contratti di importo sopra la soglia comunitaria, devono essere comunicate all'Osservatorio dell'ANAC.

---

<sup>24</sup><https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac-docs/Attivita/Atti/Delibere/2018/LineeGuida.n.2.OEPV.aggiornate.correttivo.pdf>

### **1.2.10 L'esecuzione: contratti di concessione e affidamenti *in house***

Gli articoli che disciplinano l'esecuzione dei contratti vanno dal 100 al 102. L'esecuzione dei contratti è diretta dal responsabile unico di procedimento che verifica e controlla i livelli di qualità delle prestazioni.

Nell'articolo 105 vengono disposte le modalità di subappalto, nel comma 4 viene previsto *che tutte le prestazioni, nonché le lavorazioni, a qualsiasi categoria appartengano sono subappaltabili*. Nello stesso articolo viene definito che la stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore le prestazioni quando il subappaltatore è una micro-impresa o piccola impresa e in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore o anche su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente.

Nell'articolo 106 vengono definite le modifiche delle condizioni durante il periodo di validità del contratto. Nel comma 11 viene istituita la cosiddetta "proroga tecnica" che deve essere prevista nel bando e nella fase di gara ed è *limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante*.

L'articolo 110 definisce le procedure di affidamento in caso di fallimento dell'operatore economico o per recessione del contratto per motivi straordinari di gestione. Il curatore fallimentare su autorizzazione dell'ANAC possa:

- partecipare a procedure di affidamento oppure essere affidatario di subappalti;
- eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita.

Per contratto di concessione, come è definito dall'articolo 3 del codice appalti, *è un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto a in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici*

*riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere. Tale contratto è disciplinato dall'articolo 164 all'articolo 178 del codice.*

Gli affidamenti *in house* si identificano in situazioni in cui il committente pubblico invece di procedere all'affidamento all'esterno di determinate prestazioni procede in proprio, ovvero al proprio interno, attribuendo a un altro soggetto l'incarico di procedere tramite affidamenti diretti, senza quindi ricorrere alla gara. Il sistema dell'*in house providing* rappresenta una modalità di auto organizzazione della Pubblica Amministrazione in quanto un'amministrazione affida a un altro ente la possibilità di fornire un servizio ad esso necessario.

Le condizioni necessarie per poter procedere senza gara sono le seguenti:

- l'ente committente deve avere un controllo sull'ente affidatario, simile a quello che esercita sui propri servizi;
- il soggetto affidatario deve la maggior parte della propria attività con l'ente che lo controlla<sup>25</sup>.

Questo strumento è disciplinato dall'articolo 192 del codice appalti che prevede:

- l'istituzione presso ANAC di un elenco di soggetti che possono operare tramite affidamento diretto nei confronti di società *in house*;
- previa valutazione della congruità economica da parte della stazione appaltante, motivando le ragioni per cui non si è ricorsi al mercato;
- previa pubblicazione nella sezione "amministrazione trasparente" del committente di tutti gli atti relativi agli affidamenti degli appalti pubblici.

---

<sup>25</sup> R. Boccuzzi, "L'affidamento *in house* tra Pubbliche Amministrazioni", <https://www.diritto.it/archivio/1/20286.pdf>



## CAPITOLO 2

### IL PROCESSO DI ACQUISTO DAL PUNTO DI VISTA GESTIONALI: FASI E ATTORI

Il processo di modernizzazione della Pubblica amministrazione, fortemente promosso anche dall'Unione Europea, ha richiesto una importante revisione di processi interni delle amministrazioni favorendo al loro interno lo sviluppo le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*ICT*). Una grande fetta dell'*e-government* coinvolge il processo di approvvigionamento di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni (*Public Procurement*) che prevede l'utilizzo di piattaforme informatiche di *e-procurement*.

L'opportunità di innovazione del processo si affaccia negli Atenei su uno scenario molto variegato fatto di modelli organizzativi eterogenei e sfaccettati, nella maggior parte dei casi caratterizzato anche da gestioni decentrate degli acquisti. Per fornire in questo caso soluzioni che permettano di sviluppare soluzioni funzionali al raggiungimento di elevati livelli di efficacia ed economicità sono necessario osservare tutte le fasi del processo che non si limitano alle fasi di gestione degli appalti pubblici ma si estendono a una filiera sensibilmente più ampia che va dall'analisi dei fabbisogni della domanda passando per la gestione operativa del contratto e terminando con il monitoraggio della qualità<sup>26</sup>.

Al fine di meglio comprendere il tema della digitalizzazione risulta utile identificare tre aspetti quali:

- le fasi che caratterizzano il processo;
- gli strumenti digitali disponibile e i loro effetti sull'organizzazione;
- i possibili approcci organizzativi.

---

<sup>26</sup> G.L. Albano, F. Antonellini Russo, "Problemi e prospettive del *Public Procurement* in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica", Roma, 2009

## **2.1 Il processo di acquisto negli atenei**

Si elencano di seguito le fasi che compongono il processo acquisti esposte anche nel diagramma di flusso:

- rilevazione e programmazione del fabbisogno;
- richiesta di acquisto;
- determinazione del contraente;
- individuazione del contraente e stipula del contratto;
- esecuzione del contratto;
- trasmissione fattura;
- attestazione di regolare esecuzione;
- pagamento

### **2.1.1 Rilevazione e programmazione del fabbisogno**

La prima fase del processo, la programmazione del fabbisogno, è il momento in cui l'ateneo, o l'unità organizzativa (a seconda dell'organizzazione universitaria) definisce l'esigenza relativa al fabbisogno di beni o servizi. Questa fase risulta la più onerosa in termini di tempo da impiegato e in termini di competenze specifiche tecniche richieste.

Il fabbisogno viene programmato principalmente tramite congetture riferite all'andamento storico degli approvvigionamenti e a quanto stanziato con i sistemi di programmazione contabile di ateneo per l'anno di riferimento, vengono inoltre raccolte informazioni tramite strumenti interni quali questionari o moduli di richiesta che vengono scambiati periodicamente all'interno dell'organizzazione.

Operativamente la programmazione si declina in diversi passaggi quali la definizione degli obiettivi, l'individuazione del bisogno complessivo, verifica della copertura di budget e individuazione delle modalità e scadenze temporali.

In questa fase le amministrazioni avranno la necessità di:

- mantenere monitorato l'aspetto finanziario dei volumi di acquisto;
- individuare la struttura che dovrà occuparsi della procedura di gara per l'approvvigionamento;
- effettuare una stima dei costi per categorie merceologiche che garantiscano adeguati standard di qualità, tramite indagini di mercato in modo da riuscire ad utilizzare la procedura più adatta al mercato di riferimento;
- orientare verso l'approvvigionamento accentrato utilizzando strumenti come il mercato elettronico di Mepa o convenzioni Consip piuttosto che altre centrali di acquisto.

### **2.1.2 La richiesta di acquisto**

In questa fase la struttura che individua l'esigenza di acquisto di una fornitura o di un servizio formalizza la richiesta all'unità organizzativa proposta. Solitamente chi avanza la richiesta è il soggetto che ha competenze tecnico-scientifiche che permettono di definire la tipologia di approvvigionamento, nel caso di richieste relative a categorie a contenuto scientifico il soggetto può coincidere con il direttore esecutivo del contratto.

La richiesta di acquisto segue di solito un flusso di autorizzazioni che coinvolge spesso il responsabile della struttura e il responsabile dei fondi sui quali verranno imputati i costi di approvvigionamento.

In seguì alla formalizzazione della richiesta di approvvigionamento tendenzialmente possono presentarsi due situazioni:

- è già presente un accordo quadro per cui successivamente alla registrazione della richiesta l'ateneo procede con l'ordine di acquisto;
- si deve procedere con un nuovo contratto per cui si procede con tutti gli *step* definiti dalla scelta di potenziali fornitori alla scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

### **2.1.3 Determinazione a contrarre**

La determina a contrarre rappresenta l'atto amministrativo redatto dal dirigente dell'area di riferimento con il quale si manifesta la volontà di stipulare un contratto, l'atto ha prettamente valenza interna ma tramite la pubblicazione permette di informare l'intenzione di proceder. Con questo documento prima dell'avvio della procedura le amministrazioni, secondo i propri ordinamenti decretano, di procedere con la fornitura. Nella determina vengono definiti gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione dei fornitori e le loro offerte.

L'atto deve obbligatoriamente contenere:

- a) il fine di pubblico interesse che con il contratto si intende perseguire;
- b) l'oggetto del contratto;
- c) il valore economico;
- d) la forma del contratto;
- e) le clausole ritenute essenziali;
- f) le modalità di scelta del contraente e le ragioni di tale scelta.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>[https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/FAQ\\_contrarre](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/FAQ_contrarre)

#### **2.1.4 Scelta del contraente, stipula e esecuzione del contratto**

In questa fase vengono individuate le modalità di scelta del contraente secondo quanto definito dal codice appalti. terminate le procedure di affidamento e resa definitiva l'aggiudicazione del bando, vengono accantonati i fondi finanziari nel budget e vengono verificati che i requisiti definiti in fase di gara siano soddisfatti. Si procede quindi alla stipula del contratto.

Nella fase dell'esecuzione del contratto il fornitore procede alla fornitura dei beni ordinati o alla prestazione del servizio definito. Alcune tipologie di contratto come gli accordi quadro o contratti di somministrazione, hanno una durata prolungata nel tempo. Il contratto stesso prevede più forniture fino al raggiungimento di un tetto massimo.

#### **2.1.5 Trasmissione della fattura**

Consegnati i beni e prestati i servizi il fornitore procede con l'emissione della fattura in formato elettronico all'amministrazione. L'ateneo procede alla verifica del documento e procede all'accettazione o al rifiuto nel caso il documento non risulti corretto. L'amministrazione deve riconciliare la fattura ai documenti predecessori della pratica al fine di verificarne la correttezza. Si procede infine all'autorizzazione alla contabilizzazione del documento, passaggio fondamentale al fine della fase successiva: il pagamento.

Ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del DPR 633/72 è scattato l'obbligo di fatturazione elettronica anche tra privati, si ricorda che l'obbligo di fatturazione elettronica verso le PA esiste dal 2016 e riguarda tutti i soggetti Iva. L'eventuale fattura cartacea non presenta quindi più alcun valore. Tutte le amministrazioni hanno l'obbligo di avvalersi del Sistema di Interscambio per la trasmissione dei documenti

elettronici. La fattura si sostanzia in un file formato xml costruito seguendo le specifiche tecniche a disposizione sul sito <https://fatturapa.gov.it><sup>28</sup>.

L'obiettivo del legislatore nell'introduzione della fattura elettronica era quello di contrastare e prevenire l'evasione fiscale, aumentare la semplificazione fiscale consentendo alle amministrazioni adempimenti fiscali precompilati sulla base di dati trasmessi e quindi ridurre gli adempimenti. Svantaggi sono i benefici a distanza di un anno dall'inizio del suo utilizzo, malgrado i problemi iniziali per l'asestamento, possono essere rappresentati nella maggiore efficienza nell'interscambio e nell'archiviazione dei documenti, costi ridotti per la conservazione documentale, tempi di pagamento più sicuri, tracciabilità e trasparenza delle operazioni, a tutto vantaggio della semplificazione fiscale e amministrativa.

Un ulteriore passaggio definito per il 2020 risulta l'obbligo di registrazione di fatture elettroniche anche a soggetti europei. Il Sistema di Interscambio dovrà quindi adeguarsi alla piattaforma europea di interoperabilità PEPPOL.

### **2.1.6 Il pagamento**

Verificato che il contratto è stato eseguito correttamente tramite collaudi, verifiche a campione, questionari di gradimento ecc. si procede con la liquidazione al fornitore delle fatture da egli emesse.

Tutte le amministrazioni sono tenute a procedere al pagamento entro 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura con alcune eccezioni per alcuni enti il cui termine risulta essere entro 60 giorni.

L'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), ha previsto l'evoluzione della rilevazione SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) in SIOPE + al fine di migliorare il monitoraggio dei tempi

---

<sup>28</sup> <https://fatturapa.gov.it/export/fatturazione/it/index.htm>

di pagamento, da parte della pubblica amministrazione, dei debiti commerciali. Il nuovo strumento permette di far convergere gli strumenti di monitoraggio SIOPE con le informazioni rilevate con la PCC (Piattaforma Certificazione Crediti) con l'obiettivo nei prossimi anni di arrivare a seguire l'intero ciclo delle entrate e delle spese.

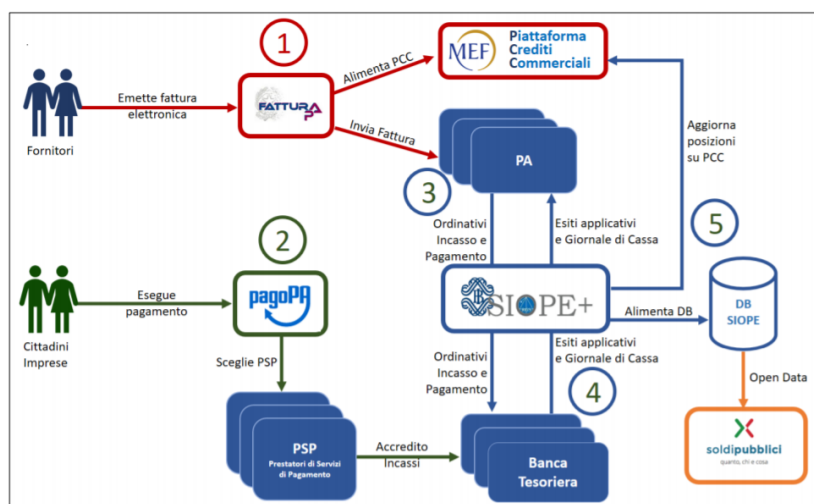
In seguito alla sempre più crescente informatizzazione delle procedure informatiche e all'adozione della fattura elettronica, tutte P.P.A.A. sono in grado di trasmettere informazioni per via telematica e sono tutte dotate di sistema di firma digitale e per la conservazione dematerializzata dei documenti.

Dati questi presupposti è stato avviato il procedimento di generazione degli ordinativi informatici (OPI) secondo le specifiche definite da Agid.

Le P.P.A.A. per la trasmissione di ordinativi possono avvalersi di intermediari, le banche non possono accettare disposizioni di pagamento trasmesse con modalità differenti da quelle definite da SIOPE+.

In particolare, SIOPE+ intermedia il flusso degli Ordinativi di Incasso e Pagamento (OPI), tra le Pubbliche Amministrazioni e le relative Banche Tesoriere, ed alimenta la banca dati SIOPE. Di seguito si riporta il processo di incasso e di pagamento.

Figura 2.1 Processo OPI Siope +



Fonte:

[http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e\\_government/amministrazioni\\_publiche/siope/siope/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/siope/siope/)

## 2.2 Gli strumenti a supporto del processo acquisti

La correlazione tra evoluzione delle forme organizzative e sviluppo tecnologico è stata oggetto di studio fin dagli anni 80. L'impatto dell'*ICT* non permette semplicemente di creare azioni da parte degli operatori "ma anche una voce che trasforma simbolicamente avvenimenti, oggetti e processi, rendendoli visibili, conoscibili e comunicabili in modo nuovo" (Zudoff, 1989).

La generazione, e la repentina disponibilità, di numerose informazioni ha comportato un miglioramento in termini di efficienza e di economicità delle scelte interne, a livello organizzativo, e nei rapporti con l'esterno ha permesso un miglioramento dell'efficienza delle transazioni tra operatori e aziende.

Nel contesto legato al miglioramento dell'assetto organizzativo e dell'efficienza del processo di acquisto si inseriscono senza dubbio gli strumenti a supporto dei processi decisionali. I sistemi informatici in questo senso possono permettere di



monitorare e efficientare i rapporti con i fornitori nonché il controllo delle fasi e dei costi sostenuti per gli approvvigionamenti<sup>29</sup>.

Per i motivi sopra elencati quindi l'utilizzo di una piattaforma di *e-procurement* unica permetterebbe di perseguire svariati obiettivi, quali:

- migliorare l'efficienza tramite un cambiamento organizzativo gestionale che mette in relazione attività amministrative con le nuove tecnologie;
- promuovere l'interoperabilità favorendo l'integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni al fine di ridurre i tempi e semplificare le procedure;
- migliorare la trasparenza e con essa promuovere il controllo, l'efficacia della spesa pubblica, un miglior controllo di gestione e supporti informativi ai processi decisionali in ambito di finanza pubblica.

In base a una ricerca condotta dal Politecnico di Milano, Codau e Cineca su un campione di atenei italiani<sup>30</sup> le principali problematiche che un sistema informativo dovrebbe cercare di gestire sarebbero:

- ridurre i costi del processo;
- aumentare il rapporto qualità/prezzo e le migliorare le condizioni della fornitura;
- razionalizzare la domanda;
- razionalizzare il parco fornitori, gestire al meglio i rapporti con essi e gestire/monitorare i rapporti con i fornitori strategici;
- tracciare il processo di acquisto.

---

<sup>29</sup> P. Previtali, "L'impatto organizzativo delle *information and communication technologies*", Economia Aziendale Online, Pavia, 2012

A livello europeo già da molti anni è stato promosso l'utilizzo di strumenti ad alto contenuto tecnologico e l'utilizzo di strumenti di informazione e comunicazione che hanno comportato importanti cambiamenti in tutti i settori economici. Anche nel settore pubblico molte amministrazioni hanno adottato nel tempo procedure di *e-commerce* al fine di connettersi ai sistemi di enti locali, amministrazioni, imprese e cittadini. Proprio nell'ambito del *government to business* (G2B) si posizionano le procedure di approvvigionamento tramite piattaforme elettroniche (*e-procurement*).

Per *e-procurement* si intende l'utilizzo di strumenti tecnologici che in linea con gli assetti organizzativi e normativi, supportano una stazione appaltante nella gestione telematica delle fasi di pubblicazione, elaborazione, scambio e conservazione tutte le informazioni riguardanti il processo di acquisizione di beni e servizi di cui l'organizzazione necessita per il suo funzionamento.

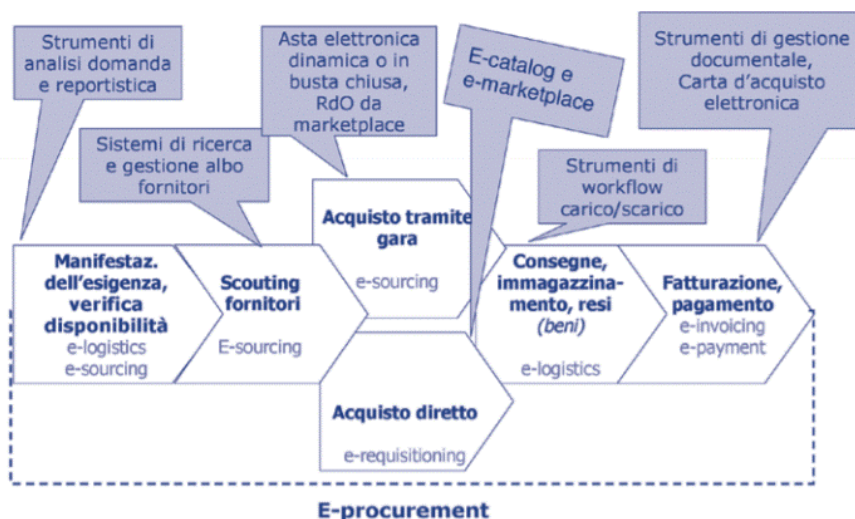
Le direttive europee, recepite dal vigente codice appalti, hanno espresso l'intenzione al perseguimento della totale dematerializzazione di tutti gli appalti pubblici europei, imponendo l'obbligo dell'utilizzo di strumenti informatici prima alle centrali di committenza e successivamente a tutte le stazioni appaltanti. Molteplici sono i vantaggi riscontrati fino ad oggi in seguito all'utilizzo di procedure tecnologicamente avanzate:

- migliore garanzia dei principi di libera concorrenza e e parità di trattamento ottenuto grazie a un maggior livello di trasparenza delle procedure;
- migliore circolazione delle informazioni;
- riduzioni dei ritardi dei pagamenti;

L'utilizzo di strumenti di *e-procurement* non circoscrive i suoi benefici e il suo utilizzo alla mera selezione del contraente ma considerando l'intera catena del valore del processo di approvvigionamento, possono essere implementati differenti *tools* a seconda della fase che si sta compiendo, partendo dall'analisi del fabbisogno fino alla fase di fatturazione e pagamento. Nel grafico sotto riportato vengono esposti

alcuni strumenti messi a disposizione dal mercato che permettono di rendere trasparente, strutturato e ingegnerizzato il processo.

Figura 2.2 – Gli strumenti di *eProcurement* applicabili alla catena del valore della fornitura



Fonte: [http://www.consip.it/sites/consip.it/files/3594VI\\_2007.pdf](http://www.consip.it/sites/consip.it/files/3594VI_2007.pdf)

### 2.3 Gli strumenti per gli atenei

In questo paragrafo esporremo le principali caratteristiche degli strumenti informatici a supporto del processo acquisti che attualmente vengono utilizzati dagli atenei. La schematizzazione effettuata evidenzia i benefici per singolo strumento al fine di poterne successivamente valutare la sua applicabilità, laddove lo strumento non fosse già utilizzato.

Alcune tra le procedure citate (gare telematiche, albo fornitori, mercato elettronico) possono trovare applicazione sia nelle centrali di committenza che nelle amministrazioni. Per quanto riguarda altri strumenti come (piattaforme *procurement-*

*to-pay*) trovano la loro applicazione solamente all'interno delle singole amministrazioni. Anche se la normativa fa chiaramente riferimento agli strumenti utilizzati dalle stazioni appaltanti è importante analizzare anche le applicazioni relative alle amministrazioni in quanto il loro utilizzo consentono di ottenere numerosi benefici in termini di efficienza complessiva nel processo.

### **2.3.1 Gare e aste telematiche**

Le gare e aste telematiche sono strumenti che permettono di gestire, interamente o parzialmente, tutte le fasi del processo, per via telematica. Attraverso questi strumenti, la pubblicazione del bando, l'iscrizione dei vari partecipanti, la raccolta della documentazione necessaria, la gara vera e propria e l'aggiudicazione sono operazioni compiute in maniera interamente telematica. Nel caso dell'utilizzo di modalità di acquisizione come cottimo fiduciario o trattativa diretta l'amministrazione può gestire direttamente l'invito telematico alla presentazione dell'offerta. I potenziali fornitori potranno con questi strumenti porre quesiti che se di interesse pubblico potranno essere pubblicati sui portali di riferimento.

Solitamente tali procedure risultano altamente flessibili e configurabili sulla base delle esigenze organizzative dell'amministrazione rendendo possibile l'informaticizzazione solo di alcune parti del processo.

Nella sostanza le procedure telematiche seguono fedelmente i passaggi della procedura tradizionale, lo strumento informatico permette a differenza di quello tradizionale, per i soggetti interni, di consultare e reperire in maniera immediata tutte le informazioni necessarie tramite consultazione dei dati disponibili in piattaforma, e per gli *stakeholders* di ottenere miglioramenti in ambito della trasparenza delle operazioni e dei risultati tramite la pubblicazione degli esiti del bando.

### **2.3.2 L'albo fornitori**

L'albo fornitore è un utile strumento a supporto del processo di scelta del contraente che permette la verifica del possesso dei requisiti generali e professionali richiesti ai fornitori conformemente a quanto indicato dal D.Lgs. 50 del 2016 e linee guida di attuazione ANAC n° 4 del 26/10/2016.

L'utilizzo dell'albo fornitori è circoscritto agli acquisti di beni e servizi entro i limiti delle soglie comunitarie.

Solitamente è realizzato tramite una piattaforma web che permette ai fornitori di accreditarsi previo inserimento di tutti i dati obbligatori in ottemperanza dell'art 80 del D.Lgs. 50/2016, la compilazione del modulo sarà sottoposto ad autodichiarazione dovrà di conseguenza essere firmato digitalmente e ritrasmesso all'ente. In questo modo verrà creato una sorta di fascicolo elettronico del fornitore che egli stesso potrà tenere aggiornato esprimendo anche le categorie merceologiche di riferimento.

L'amministrazione a campione effettuerà delle verifiche sulla base di quanto dichiarato in fase di accreditamento e nel caso le informazioni non fossero sufficienti o non chiara possono essere richieste documenti integrativi.

Una volta completata la fase di accreditamento e dove effettuata di verifica, la struttura può procedere liberamente, rispettando i principi definiti dal codice appalti, con le indagini di mercato necessarie o all'effettuazione di ordini diretti selezionando fornitori tra quelli censiti.

### 2.3.3 Consip e il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA)

Consip (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici) è la centrale di acquisto della pubblica amministrazione controllata al 100% del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di cui è società *in-house*. Nasce nel 1997 inizialmente per fornire servizi informatici al ministero, nel 2000, insieme a al Ministero dell'economia e delle finanze istituisce il Programma per la razionalizzazione degli acquisti della PA allo scopo di riorganizzare gli acquisti di beni e servizi delle P.P.A.A. e di introdurre e quindi di promuovere l'utilizzo di strumenti tecnologici a supporto del processo.

Su Consip nel 2018 sono stati effettuati circa 10 miliardi euro di acquisti da parte delle amministrazioni pubbliche, è stato possibile raggiungere questo notevole risultato tramite l'utilizzo di:

- “strumenti di acquisto” (Convenzioni e Accordi quadro)
- “strumenti di negoziazione” (Mercato elettronico, Sistema dinamico di acquisizione)
- “strumenti di digitalizzazione dei processi di acquisto” (Gare in modalità Asp).<sup>31</sup>

Al fine di questa analisi è interessante come siano quali siano i volumi di utilizzo dei vari strumenti messi a disposizione da Consip, nella tabella 2.1 vengono riportate le percentuali in cui vengono applicate per settore merceologico e per strumento Consip. Sulla base di questi dati è possibile notare:

- una copertura omogenea dei diversi ambiti merceologici di intervento (tra il 13% e il 33%)

---

<sup>31</sup> [http://www.consip.it/sites/consip.it/files/CONSIP\\_Bilancio2018\\_WEB.pdf](http://www.consip.it/sites/consip.it/files/CONSIP_Bilancio2018_WEB.pdf)

- una crescita dell'utilizzo degli strumenti di negoziazione (Mepa e Sdapa) a cui afferisce circa il 60% dell'erogato complessivo.

Tabella 2.1 – Distribuzione degli acquisti per ambito merceologico e per strumento

Area merceologica	Erogato (mln/€)						%
	Conv	Aq	Mepa	Sdapa	Gsd/Gasp	Totale	
Beni e Servizi	899	26	1.090	36	140	2.191	17%
Sanità	5	209	577	3.290	3	4.084	33%
Energia e Utilities	1.982	0	40	0	1	2.023	16%
Building Management	235	0	1.285	22	49	1.592	13%
IT & TLC	573	187	989	82	822	2.652	21%
<b>TOTALE</b>	<b>3.695</b>	<b>422</b>	<b>3.980</b>	<b>3.430</b>	<b>1.015</b>	<b>12.543</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>29%</b>	<b>3%</b>	<b>32%</b>	<b>27%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: [http://www.consip.it/sites/consip.it/files/CONSIP\\_Bilancio2018\\_WEB.pdf](http://www.consip.it/sites/consip.it/files/CONSIP_Bilancio2018_WEB.pdf)

Come si evince dalla tabella gli strumenti maggiormente utilizzati sono le convenzioni Consip e il mercato elettronico (Mepa).

La convenzione Consip è considerata la madre di tutti gli strumenti Consip in quanto è il primo prodotto messo a disposizione. Nel 2018 ha totalizzato un ammontare di contratti pari a circa 3,7 milioni di euro, vale quindi la pena soffermarsi sulle sue caratteristiche. La convenzione si concretizza in un contratto quadro con il quale un'impresa selezionata tramite gara europea, si impegna ad accettare, entro i limiti totali definiti nel contratto e alle condizioni e prezzi in esso pattuiti, ordinativi di beni e servizi da parte di tutte le P.P.A.A. In questo caso Consip non fornisce uno strumento di negoziazione, come nel caso del Mepa, ma si pone come una centrale appaltante che espleta ed aggiudica forniture di beni e servizi per il quali decide di approvvigionarsi. I destinatari finali delle convenzioni sono le amministrazioni pubbliche pertanto nel capitolato di gara verranno inclusi tutti beni e servizi

che possano soddisfare le loro esigenze. Alla luce del fatto che i beni e servizi proposti con questa modalità vengono messi a disposizione per soddisfare una platea molto ampia di amministrazioni, con caratteristiche a volte molto eterogenee, è già possibile notare un primo aspetto che potrebbe limitare la scelta di questo strumento. Le forniture qui messe a disposizione risultano estremamente standardizzate in quanto un'amministrazione in questa sede può trattare solamente ciò che Consip decide senza la possibilità di apporre modifiche o integrazioni al contratto. Per questo motivo un ulteriore aspetto da non sottovalutare è il prezzo, proprio perché non possono essere apportate variazioni contrattuali, nelle convenzioni potrebbero essere presenti servizi accessori che potrebbero non venire sfruttati, in quanto non necessari per l'amministrazione, avendo un effetto sul costo sostenuto, l'ente dovrà cercare valutare l'effettiva convenienza valutando anche di effettuare delle piccole ricerche di mercato per constatare l'effettivo vantaggio ad aderire all'iniziativa. In questo senso occorre fare attenzione alle configurazioni delle offerte di beni e servizi offerti in quanto talvolta dei fornitori potrebbero, al fine di incrementare il fatturato della fornitura, aggiungere servizi aggiuntivi non necessari all'amministrazione.

Malgrado gli aspetti negativi appena esposti esistono diverse motivazioni che rendono le convenzioni Consip uno strumento valido e pertanto estremamente utilizzato. Il primo tra tutti è rappresentato dall'importante forza contrattuale, dovuto all'accentramento della domanda di tutte le P.P.A.A, che permette a Consip di ottenere il più delle volte prezzi vantaggiosi rispetto al mercato. Un altro aspetto è che le amministrazioni che vi aderiscono non risultano esposte in prima persona a rischi di contenzioso. I termini contrattuali che regolano i contratti attuativi vengono redatti da Consip, pubblicati già in fase di gara, e hanno la caratteristica di essere molto chiari e trasparenti permettendo di minimizzare in questo senso l'ipotesi di ricorsi.



Aderire alle convenzioni inoltre è molto rapido, è possibile ricorrervi per qualsiasi importo e senza ricorrere a procedure.

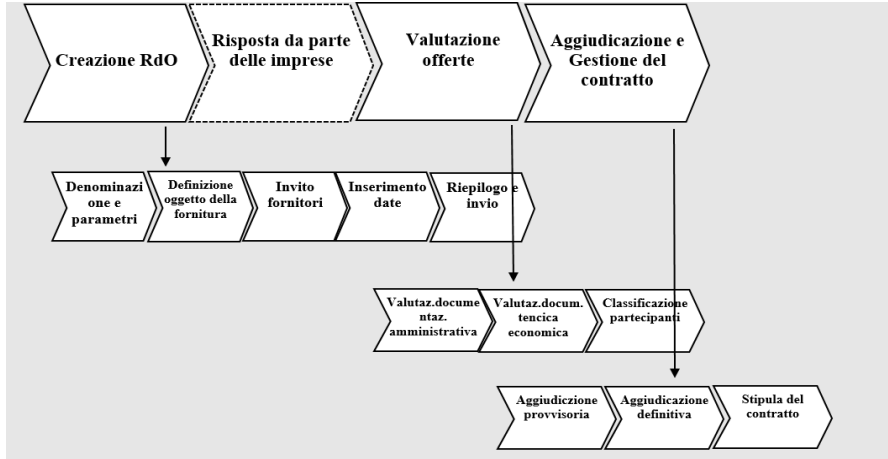
Altro strumento molto utilizzato è il Mepa di Consip, Mercato elettronico della Pubblica amministrazione. È uno strumento di *procurement* dove la domanda degli enti pubblici incontra l'offerta di imprese private. In questo luogo virtuale vengono digitalizzate tutte fasi del processo di acquisto e con cui le amministrazioni pubbliche possono effettuare acquisti di beni e di servizi per importi entro le soglie comunitarie in maniera tempestiva e riducendo sensibilmente i tempi e i costi di gara.

Le amministrazioni possono fare i loro acquisti verificando i servizi a disposizione nella vetrina del mercato elettronico o il catalogo dei prodotti, se viene trovato qualcosa di interessante al fine della loro esigenza possono effettuare l'ordine di acquisto, richiedere nuove offerte o effettuare operazioni di negoziazione.

Passiamo ora con l'espone il funzionamento del Mepa. Quanto un'amministrazione deve procedere con l'acquisto di una fornitura di un bene o servizio dovrà come prima cosa consultare i cataloghi dei fornitori abilitati per ricercare la tipologia di fornitura interessata e può procedere direttamente con l'emissione di un ordine di acquisto oppure con la richiesta di un'offerta:

- procedendo con l'ordine di acquisto l'amministrazione pubblica effettua direttamente l'acquisto, compilando e firmando digitalmente l'apposito modulo messo a disposizione sul portale;
- con la richiesta di offerta l'amministrazione, per ricercare forniture con caratteristiche più dettagliata o semplicemente per mettere in concorrenza i fornitori al fine di ottenere offerte più vantaggiose, interroga i fornitori abilitati. Il sistema automaticamente crea una graduatoria, sulla base dei criteri definiti dalla stazione appaltante, aggiudicando la fornitura all'offerta che risulta prima classificata.

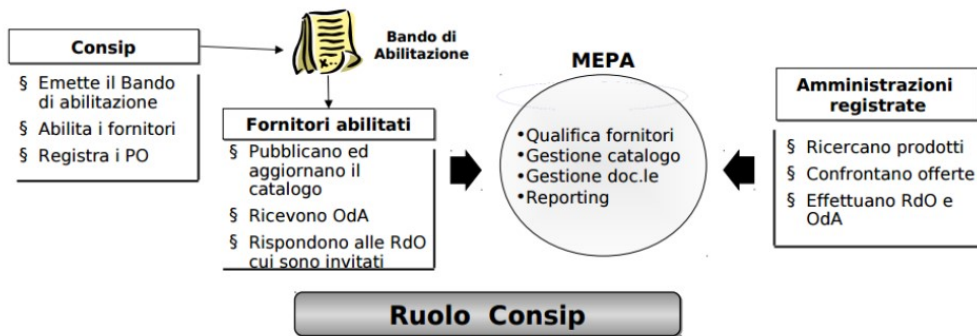
Figura 2.3 Schema di flusso di un RdO attraverso Mepa



Fonte: A. Scuttari , T. Agasisti, “Gli acquisti nelle università”, Il Mulino, Bologna, 2016.

Il compito di Mepa si esaurisce con la stipula dell’ordine di acquisto, nel secondo caso la stipula dell’ordine è consequenziale all’aggiudicazione dell’offerta più vantaggiosa. Le fasi successive di evasione e consegna, pagamenti e fatturazione avverranno fuori dal mercato elettronico.

Figura 2.4 – Ruolo di Consip e il Mepa



Fonte: <https://www.borsainside.com/fisco/69826-mepa-mercato-elettronico-pa-cose--registrazione/>

Nell’ottica del legislatore l’utilizzo di un mercato elettronico così esteso come il Mepa comporterebbe una serie di vantaggi tra cui una notevole riduzione delle

tempistiche di acquisto, riduzione dei costi di vendita e la facilità di confronto delle offerte ottemperando così agli obblighi di trasparenza e semplificazione delle procedure.

## **2.4 Una procedura di *e-procurement* integrato con la contabilità: la soluzione Cineca**

In questa parte di lavoro analizzeremo a scopo esemplificativo lo strumento informatico a supporto del processo acquisti messo a disposizione da Cineca: U-Buy. Nel corso del 2017 Cineca ha acquisito la piattaforma “Appalti&Contrati e-procurement” di Maggioli Spa prevedendo l’integrazione di questo strumento al modulo “U-Buy Processo Acquisti” a loro volta parlanti con la procedura di contabilità U-Gov e sistema documentale Titulus. Facendo riferimento agli strumenti di *e-procurement* citati in questo capitolo la piattaforma di acquisto messa a disposizione da Cineca propone funzionalità che si identificano nei seguenti moduli:

- Elenco Operatori – gestione dell’elenco fornitori;
- Appalti e Affidamenti - gestione telematica di appalti e affidamenti;
- Mercato Elettronico;
- Processo Acquisti;

Il modulo Elenco Operatori è dedicato alla gestione di uno o più elenchi di operatori economici qualificati in modalità completamente telematica. I fornitori possono consultare tutti i bandi attivi dell’ateneo e presentare domanda di partecipazione direttamente in procedura. Tramite degli automatismi implementati la procedura di ricerca delle imprese permette di garantire imparzialità nella rotazione e trasparenza. Il modulo risulta integrato con la parte “Appalti e Affidamenti” e questo permette di gestire in forma completamente telematica anche le procedure negoziate.

Come già esposto nel capitolo 1 entro il 18 ottobre tutte le stazioni appaltati hanno avuto l'obbligo procedure di gara telematiche. Ad oggi sono 30 i soggetti, tra università e enti di ricerca, che utilizzano U-Buy Appalti e Affidamenti mentre sono N gli atenei in fase di sperimentazione per l'integrazione e l'utilizzo del modulo U-Buy Processo Acquisti.

Il modulo Processo Acquisti è un prodotto Cineca di recente realizzazione, la prima versione di prodotto è stata rilasciata solo lo scorso autunno. Permette di gestire tutte le fasi dell'approvvigionamento: dalla manifestazione del bisogno da parte dei richiedenti, fino alla consegna della merce o dell'erogazione del servizio. Ciò che guida l'intero processo è il flusso autorizzatorio ogni acquisizione può essere processata solo in presenza dei fondi necessari al sostenimento dei costi per l'approvvigionamento<sup>32</sup>. Come evidenziato già in questo capitolo un sistema di *e-procurement* non può prescindere dal modello organizzativo, anche la procedura U-buy è stata quindi costruita sull'organizzazione dell'ateneo o l'ente di riferimento, relativamente a questo aspetto tutte le acquisizioni devono avvenire in seguito ad autorizzazioni definite dall'organizzazione. Questo permette di garantire unità direzionale tra tutte le aree dell'università, monitorare i flussi evidenziando rallentamenti o criticità, consentendo quindi nel tempo di ottenere miglioramenti crescenti in termini di efficienza e tempestività.

---

<sup>32</sup> Il Dlgs n. 18/2012, emanato in attuazione dell'art. 5 della Legge 240/2010 offre una chiara definizione dell'impianto contabile degli atenei; in tema di bilanci gli atenei devono presentare:

- bilancio unico di ateneo di previsione annuale autorizzatorio;
- bilancio unico di ateneo di previsione triennale;
- bilancio unico di ateneo di esercizio;
- bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri enti controllati con o senza titoli partecipativi;
- bilancio preventivo unico di ateneo non autorizzatorio e rendiconto unico di ateneo in contabilità finanziaria.

Tutte le informazioni necessarie e derivanti dal processo di approvvigionamento sono sincronizzate in tempo reale a tutti gli applicativi in uso e questo permette di:

- evitare duplicazioni;
- prevenire conflitti;
- creare sinergie;
- aumentare l'efficienza;

Un punto di forza della procedura U-Buy – Processo Acquisti che spingerà diverse università all'acquisizione della procedura nel prossimo anno è appunto l'integrazione e l'interoperabilità con le altre procedure Cineca al momento in uso.

Si esporranno di seguito le modalità di integrazione del Processo Acquisti di U-Buy al modulo Appalti e Affidamenti, sistema documentale Titulus, ERP U-Gov contabilità.

#### **2.4.1 Integrazione con Appalti e Affidamenti**

Con Appalti e Affidamenti vengono espletate le gare telematiche e stipulati accordi quadro, le forniture di beni e servizi definiti in queste sedi costituiscono un listino nel quale sono contenute informazioni dettagliate circa la qualità, la quantità disponibile e prezzo. Gli operatori che intendono acquistare beni o servizi possono attingere da questo bacino e procedere direttamente alla registrazione di un documento che si identifica in una “Richiesta di acquisto”.

Nel caso un bene o un servizio non fosse disponibile nel catalogo il richiedente può procedere a una cosiddetta “Richiesta di acquisto libera”, in questa richiesta dovranno essere inserite informazioni dettagliate e il costo che l'area o il dipartimento è disposto sostenere. Una volta generata la richiesta questa dovrà essere au-

torizzata seguendo le regole dell'organizzazione, l'importo verrà accantonato scalandolo disponibilità di budget dai fondi disponibili, in questo caso la procedura dialogherà con il sistema di contabilità U-Gov creando una registrazione di contabilità analitica sulla procedura contabile. A seguito di questo iter gli articoli richiesti diventeranno oggetto di gara, l'ordinante procederà con l'invio del lotto alla procedura Appalti e Affidamenti per la gestione della gara telematica.

Tutte le informazioni relative alla gara istituita verranno inviate al Processo Acquisti e una volta definito il contraente le richieste di acquisto verranno perfezionate con tutte le informazioni aggiuntive circa il fornitore aggiudicatario della gara, descrizione del prodotto e al prezzo unitario effettivo. In questa fase il budget verrà bloccato per l'importo effettivo dell'aggiudicazione ripristinando disponibilità per la differenza<sup>33</sup>.

#### **2.4.2 Integrazione con Titulus**

Nel Processo Acquisti vengono generati Ordini e Richieste di acquisto che dovranno essere protocollati e conservati. Solitamente il richiedente è un soggetto estraneo alle procedure amministrative/contabili, per evitare di far richiedere l'inserimento di dati per cui il soggetto potrebbe non essere a conoscenza, i documenti che dialogano con la procedura Titulus sono gli ordini, successori e obbligatori alle richieste. Per trasparenza con la comunicazione degli ordini al sistema documentale, verranno automaticamente protocollate, e raccolti nello stesso fascicolo, tutte le Richieste di acquisto confluite nell'ordine.

---

<sup>33</sup> La procedura garantisce che l'importo effettivo dell'aggiudicazione sia sempre inferiore rispetto all'importo inserito in fase di registrazione della Richiesta di acquisto libera.

### 2.4.3 Integrazione con U-Gov Contabilità

Ancor prima che si inneschi il processo di autorizzazione organizzativo, il costo derivante dalla Richiesta di acquisto deve essere registrato in contabilità. La Richiesta di acquisto dovrà essere registrata in contabilità analitica generando una scrittura COAN anticipata<sup>34</sup>, verrà così assicurata l'adeguata copertura di budget a fronte dell'acquisto richiesto.

Quando la richiesta confluirà in un ordine, la scrittura dell'ordine utilizzerà la quota accantonata con la richiesta, non verrà in questo modo decurtato ulteriore disponibile.

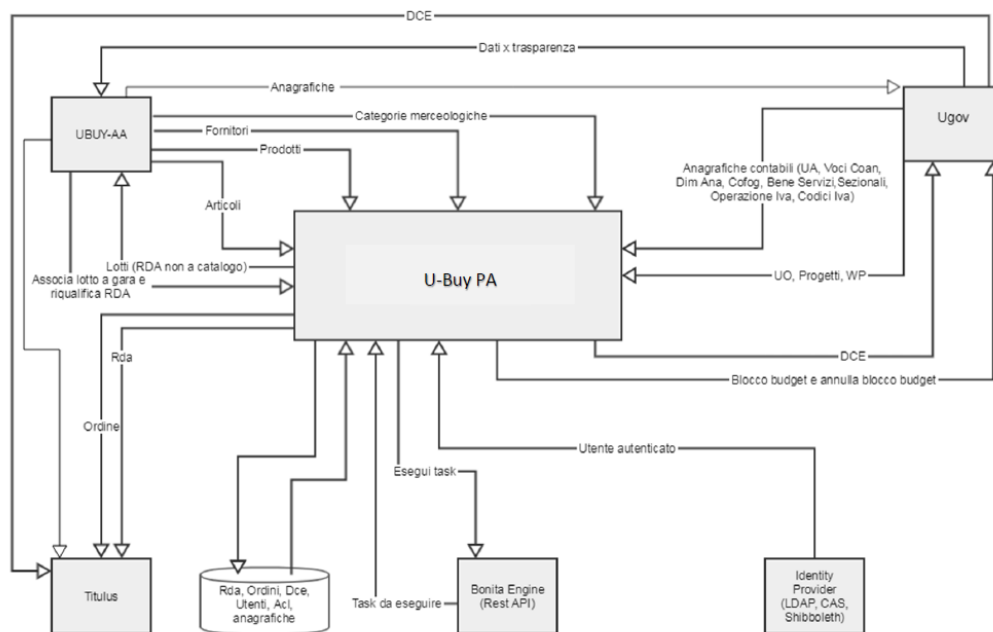
Al momento della consegna del bene o della prestazione del servizio, sul Processo Acquisti verrà registrato il documento di trasporto o il documento di erogazione, il documento verrà trasmesso alla contabilità che provvederà a contabilizzarlo in contabilità generale, contabilità analitica e, se necessario, in inventario.

Tutti i documenti, creati in U-Gov o su procedura esterna rispetto alla contabilità, saranno consultabili su entrambe le procedure, allo stesso modo al fine di garantire una corretta rendicontazione, un buon monitoraggio e il controllo della spesa, tutte le scritture generate sono consultabili nella reportistica di contabilità analitica di U-Gov.

---

<sup>34</sup> In U-Gov contabilità una scrittura è anticipata rispetto all'effettivo sostenimento del costo che avverrà in un secondo momento con la registrazione della fattura o del documento di trasporto ovvero a bene consegnato o servizio prestato. La scrittura COAN anticipata è uno strumento utilizzato per accantonare disponibilità di budget in previsione di sostenere un costo nel futuro ed evitare così che la quota non venga utilizzata ad altri scopi.

Figura 2.5 Integrazione tra sistemi Cineca



Fonte: <https://www.cineca.it/sistemi-informativi-universita/finanza-e-contabilita/e-procurement>



## CAPITOLO 3

### L'ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI INFORMATICI NELLE UNIVERSITA'

Nel presente capitolo, dopo aver trattato in modo generale il contesto ampio degli acquisti di beni e servizi nelle P.P.A.A e dopo una declinazione di tali adempimenti nell'ambito organizzativo di una amministrazione universitaria, concentreremo l'analisi su una tipologia estremamente particolare di acquisizione, ovvero i beni e servizi informatici. Per servizi informatici, in questo caso, intendiamo i servizi ICT relativi all'amministrazione dell'Ateneo quali gestione contabile, gestione del personale, servizi agli studenti, *repository* della ricerca e portali, escludendo dall'analisi i beni e servizi ICT acquistati a scopo ricerca.

Tale categoria merceologica sta subendo spinte in direzioni spesso divergenti. Si evidenziano da un lato l'impulso alla trasformazione digitale che le Università stanno accompagnando, incoraggiate dal dinamismo tipico dell'Alta Formazione e Ricerca, dall'altro un tentativo su più linee del legislatore di razionalizzare la spesa, di standardizzare i servizi e dunque di servire tutte le P.P.A.A. con i medesimi livelli di servizio, di infrastrutture centrali e di *framework* di sviluppo comuni. L'obiettivo dunque di questo capitolo è analizzare quali siano i vincoli a cui tutte le P.P.A.A., e dunque le Università, sono sottoposti e capire, all'interno di questo sistema di vincoli, come il modello di approvvigionamento possa o debba cambiare. Senza l'obiettivo di fornire delle risposte concrete all'attuale contesto universitario, che presupporrebbe uno studio approfondito delle dinamiche del mondo universitario e della ricerca, è senza dubbio evidenziato nel presente capitolo una difficoltà di fondo del Sistema Universitario di trovare un punto di equilibrio sostenibile tra le esigenze di innovare, e dunque produrre servizi sempre più personalizzati e *taylor*

*made*, con i vincoli di finanza pubblica da un lato oltre che di carattere tecnico individuati dalle norme che citeremo nei paragrafi successivi.

### 3.1 Il contesto normativo

Oltre alla già citata Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'ecosistema degli acquisti di beni e servizi informatici per le P.P.A.A., svolge un ruolo primario l'Agenzia Nazionale per l'Italia Digitale (di seguito AGID), recentemente inclusa nel Ministero per l'Innovazione tecnologica e digitalizzazione, già alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La missione di AGID è ben chiara e determinata, come strumento tecnico di impulso, coordinamento e presidio del processo di trasformazione digitale del Sistema Paese. Lo strumento principale di AGID con cui indirizza sia le politiche di realizzazione tecnica sia quelle di approvvigionamento è il Piano Triennale, ora giunto alla sua seconda versione per il triennio 2019-2020.

Senza soffermarsi sugli aspetti tecnici indirizzati dal piano, è bene evidenziare che tali aspetti hanno una influenza rilevante sul modello di approvvigionamento dell'Università, come dettaglieremo meglio nel paragrafo successivo. Nella missione del Piano viene infatti enunciato il paradigma *“cloud first”* e *l'innovation procurement* come aspetti fondanti<sup>35</sup>:

“ ...

- *il rafforzamento del paradigma Cloud della PA con l'applicazione del principio cloud first;*
- *la definizione di Modelli e strumenti per l'innovazione per la PA con un'attenzione ai temi dell'open innovation, dell'innovation procurement e al paradigma smart landscape;*

---

<sup>35</sup> <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/piano-triennale>

...”

In particolare, il piano si pone l’obiettivo di conciliare le esigenze del mercato (gli studenti, i cittadini, le imprese), sempre più esigenti in termini di servizi digitali, con livelli di servizio standardizzati e modelli di capitolati di gara che le pubbliche amministrazioni possono acquisire.

Altri due elementi normativi che dettaglieremo in seguito, sempre emanati da AGID sono le circolari:

- n° 2/2018, dove viene identificato il processo di qualificazione di un fornitore a *Cloud Service Provider* (di seguito CSP) per la Pubblica Amministrazione;
- n° 3/2018, dove viene definita la figura ed i compiti del Responsabile per la Transizione al digitale;
- n° 1/2019, dove viene realizzata la strategia *Cloud first* e dunque la classificazione dei *data center* PA;

A fianco di AGID, alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è bene inoltre citare la presenza di un innovativo *team*, il *Team* per la trasformazione digitale, che convergerà molto probabilmente all’interno del Dipartimento del Ministero per l’Innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Questo *team*, dal profilo più tecnico, è fortemente orientato alla innovazione e distribuzione di soluzioni digitali su larga scala per la Pubblica Amministrazione. E’ bene sottolineare che la collaborazione tra AGID e questo *Team* ha prodotto un altro importante intervento normativo, ovvero le “Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni<sup>36</sup>”.

---

<sup>36</sup> <https://docs.italia.it/italia/developers-italia/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs/it/stabile/index.html>

Queste linee guida riprendono ed attuano un importante indirizzo di un'altra norma, centrale soprattutto dal punto di vista tecnico, il Codice per l'Amministrazione Digitale, in particolare l'articolo 69. Riuso delle soluzioni e standard aperti”.

Quest'ultimo articolo, assieme alle circolari già nominate, ha dato l'impulso a due iniziative di riduzione della spesa presente nelle ultime leggi di stabilità<sup>37</sup>:

“ ...

*Per quanto riguarda il settore ICT, si dispone, che le amministrazioni pubbliche (ad esclusione degli enti territoriali) assicurino, per il triennio 2020-2022, un risparmio del 10% sulla spesa annuale per la gestione corrente del settore informatico e un risparmio del 5% sulla spesa annuale per la gestione delle infrastrutture informatiche Data Center. (articolo 62, commi 23-26).*

...”

Concludendo la principale rassegna normativa che ha impatto sul sistema di acquisizione, riportiamo l'Art. 63 del Codice Appalti in un suo passo saliente:

“ ...

*2. Nel caso di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata:*

...

*b) quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni:*

*1) lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica;*

*2) la concorrenza è assente per motivi tecnici;*

*3) la tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale; (si veda l'art. 5 del d.lgs. n. 30 del 2005).*

---

<sup>37</sup> Legge di bilancio 2020 - Quadro di sintesi degli interventi - A.S. 1586 ANNESSO

*Le eccezioni di cui ai punti 2) e 3) si applicano solo quando non esistono altri operatori economici o soluzioni alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto;*

...”

In particolare, come si approfondirà in seguito presentando una recente sentenza, il comma 2, lettera b), numero 2 è un caso interessante proprio nelle forniture di servizi per le Università, visto il “mercato” particolarmente ristretto e le peculiarità del sistema dell’alta formazione.

Da un punto di vista del processo di acquisto, ognuna di queste norme interviene in modo rilevante sui criteri di scelta, sulle opportunità di spesa e si descriverà, in modo più dettagliato, quale sia in realtà il percorso ad ostacoli che un RUP deve eseguire nell’appaltare un servizio ICT all’interno del mondo universitario.

La rassegna normativa appena accennata già di per sé esprime in modo chiaro quante siano le norme e i vincoli cui una Amministrazione Universitaria è sottoposta nel fare affidamenti per beni e servizi ICT. Tenuto presente che come norma “cardine” di tutto questo processo, la norma di riferimento rimane la legge appalti, per avere chiarezza di questo sistema di vincoli, cerchiamo di riordinare i limiti e le norme di riferimento.

### **3.2.1 Le circolari AGID e il marketplace della PA**

Già nel piano triennale precedente (2017-2019)<sup>38</sup> si introduce un percorso determinante nelle politiche di adozione di infrastrutture *cloud* delle P.P.A.A., definendo il concetto di *marketplace* PA ed i cosiddetti CSP, *Cloud Service Provider*. Tale impulso ha innescato un percorso, concluso solo parzialmente nel 2019, di

---

<sup>38</sup> Piano triennale AGID 2017-2019 [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/03\\_infrastrutture-fisiche.html#data-center-e-cloud](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/03_infrastrutture-fisiche.html#data-center-e-cloud)

censimento ICT della PA ai fini della dismissione dei data center considerati non sufficientemente adeguati a supportare la PA. Il termine *marketplace* PA può trarre in inganno, non trattandosi di un vero mercato elettronico cui rivolgersi esclusivamente per fruire di servizi ICT (i cosiddetti servizi SAAS, PAAS e IAAS basati su CSP), ma si tratta di un catalogo in cui un fornitore deve qualificarsi per poter “proporre” le soluzioni alla P.P.A.A. Si tratta di un primo grande sforzo di AGID per razionalizzare le infrastrutture, pretendere dai fornitori un livello di servizio migliore e cominciare a escludere dal mercato i fornitori non adeguati e non qualificati. Il processo di qualificazione è tutt’altro che immediato e alla fine ha obbligato la gran parte dei grossi nomi dell’ICT internazionale (come Google, Amazon AWS, Microsoft,...) a qualificarsi all’interno di questo catalogo, ne riportiamo uno stralcio<sup>39</sup>:

Tabella 3.1- Elenco dei CSP qualificati

<i>Data di conseguimento</i>	<i>Nome del fornitore</i>	<i>Servizi</i>
24-09-2018	<b>IBM ITALIA SPA</b>	<b>4</b>
12-10-2018	<b>Oracle Corporation</b>	<b>3</b>
21-11-2018	<b>Microsoft Corporation</b>	<b>2</b>
10-12-2018	<b>AMAZON WEB SERVICES EMEA SARL</b>	<b>4</b>
21-12-2018	<b>Aruba S.p.A.</b>	<b>1</b>
21-12-2018	<b>CSI Piemonte</b>	<b>1</b>
28-01-2019	<b>Netalia Srl</b>	<b>1</b>

Fonte: [https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index\\_csp.html](https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index_csp.html)

<sup>39</sup> MarketPlace PA in continuo aggiornamento in: [https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index\\_IaaS.html](https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index_IaaS.html)

Il primo grande vincolo dunque che deriva da questa norma è ben esplicitato nella pagina web che riporta l'elenco dei fornitori CSP<sup>40</sup>:

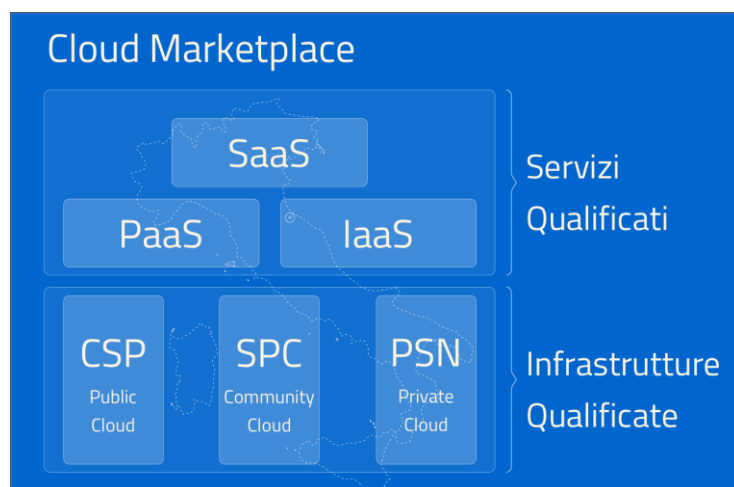
“ ...

*Si ricorda che i servizi SaaS proposti per la qualificazione devono essere erogati mediante un'infrastruttura CSP qualificata da AgID e quindi inserita nel presente registro come "Tipo B" oppure "Tipo C" (nel caso in cui il servizio SaaS non sia erogato tramite SPC Cloud Lotto 1 o tramite un PSN) ai sensi dell'art. 3 della Circolare AgID n. 3 del 9 aprile 2018.*

...”

Per meglio capire l'ecosistema complessivo di servizi ICT cui deve necessariamente accedere una amministrazione, riportiamo il seguente grafico:

Figura 3.1 – Ecosistema Marketplace PA



Fonte: <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/cloud-docs/it/stabile/cloud-della-pa.html>

In questo grafico sono contenute tutte e sole le tipologie di qualificazione che un fornitore può ottenere per poter offrire servizi alle P.P.A.A.

<sup>40</sup> [https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index\\_csp.html](https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index_csp.html)

Questa figura, che trova conferme nei dettagli delle normative citate, introduce di fatto una restrizione del mercato ICT per le P.P.A.A., molto più vincolante della Legge Appalti, che obbliga le amministrazioni ad operare le proprie ricerche di mercato solo all'interno di questo catalogo e che spinge i fornitori a qualificarsi all'interno dello stesso. Le riflessioni che nascono spontanee da questi vincoli sono molteplici e tutt'ora aperte. Si pensi ad esempio alla garanzia di economicità data dalla presenza o meno di fornitori del MEPA e non presenti su questo catalogo oppure alle necessarie esigenze di rotazione dei fornitori all'interno dello stesso. Se da un lato dunque il processo di qualificazione è garanzia di un adeguato livello di servizio tecnico-organizzativo dall'altro si introduce burocrazia, difficoltà procedurali ed anche una difficoltà nel reperire le competenze adeguate per tale scelta. A tale scopo, la stessa AGID, con la circolare 3/2018, introduce una nuova figura che sarà, tra le altre cose, la responsabile delle procedure di acquisizione di servizi e infrastrutture ICT: il responsabile per la transizione al digitale.

Nell'analisi di quale impatto ha avuto tale vincolo, è opportuno sottolineare che il censimento cui si citava inizialmente ha definito la quasi totalità dei data center delle amministrazioni universitarie di tipo "B"<sup>41</sup> ovvero inadeguato a ospitare servizi proprio per l'amministrazione stessa, obbligando gradualmente le amministrazioni universitarie a dismettere i propri data center. Questo percorso è in larga parte avviato e presenta molti ostacoli che non approfondiremo. Vale la pena tuttavia soffermarsi sulla presenza di un altro importante vincolo che osteggia l'applicazione della norma, ovvero il vincolo di riduzione della spesa corrente già citato e presente nella Legge di stabilità. Se da un lato la norma impone che si riduca del 10% la spesa corrente ICT, dall'altro è evidente che la spesa risultante dalla dismissione di infrastrutture fisiche a favore del *Cloud* non possa che far aumentare i costi

---

<sup>41</sup> [https://trasparenza.agid.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_alle-gati/1916710555700\\_\\_O01-+AGID+CIRC+n.+01+-+14+giu+2019.pdf](https://trasparenza.agid.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_alle-gati/1916710555700__O01-+AGID+CIRC+n.+01+-+14+giu+2019.pdf)



correnti stessi. Un RUP ed un Responsabile per la transizione al digitale si troveranno dunque a far fronte a questi primi due vincoli, di difficile risoluzione e in contraddizione.

### 3.2.2 Il responsabile per la transizione al digitale

La definizione e introduzione del Responsabile per la transizione al digitale (di seguito RTD) avviene nella circolare 3/2018. Tale figura, interna alle amministrazioni, è definita da AGID come un elemento di impulso permanente e trasversale all'organizzazione al processo di trasformazione digitale. Tralasciando i compiti di raccordo tecnico e organizzativo che la circolare attribuisce a tale figura, riportiamo un passaggio della circolare che afferisce al processo di acquisto e dunque è interessante per i fini di questa analisi:

“... ”

*j-bis) pianificazione e coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione, al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale e, in particolare, con quelli stabiliti nel piano triennale.*

..”

In un altro passaggio, inoltre, vista la complessità della figura, si riporta che tale profilo deve essere dotato di “*adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali*”.

Questa figura, dunque, ampiamente sollecitata dai Ministeri che si sono succeduti, sta prendendo forma e, a novembre 2019, si contano circa 5.200<sup>42</sup> nomine effettuate da parte delle Amministrazioni pubbliche e una quasi totalità di nomine effettuate dalle Università.

---

<sup>42</sup> <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/responsabili-la-transizione-al-digitale>

La figura del RTD, se non coincidente con il Responsabile Sistemi Informativi (laddove presente), diventa dunque un altro interlocutore, interno all'amministrazione che deve, assieme al RUP, occuparsi della corretta pianificazione e acquisizione dei servizi ICT, tenendo in considerazione tutte le norme già citate, il piano triennale ICT e soprattutto il Codice Appalti che, sicuramente, sarà comunque la norma cardine cui la Corte dei Conti o il TAR farebbero riferimento nel caso di ricorso (si veda l'ultimo paragrafo il caso Bicocca). Nel caso delle Amministrazioni Universitarie la presenza di una azienda *in-house* (CINECA) che fornisce i servizi principali (*payroll*, contabilità, *student management system*, *repository* per la ricerca) oltre che i servizi di *hosting* (*cloud*) supera la maggior parte di questi adempimenti, che comunque rimangono estremamente onerosi, per le particolarità del dinamismo di questo ambito. In particolare, si sottolinea che AGID ha escluso da questo censimento i servizi di supporto alla ricerca, e dunque queste forniture seguiranno le normali norme di approvvigionamento.

### 3.2.2 Gli articoli 68-69 del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD)

Un altro vincolo/opportunità che le Università hanno a disposizione, è introdotto negli articoli 68 e 69 del CAD, che in seguito vengono declinati dalle "Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni"<sup>43</sup>.

Citiamo i commi più rilevanti che già esprimono una forte imposizione che il legislatore introduce, ovvero le modalità con cui una Università deve accertarsi di ciò che acquista in campo ICT<sup>44</sup>:

---

<sup>43</sup> <https://docs.italia.it/italia/developers-italia/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs/it/stabile/index.html>

<sup>44</sup> Art 68: comma 1 [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/rst/capo6\\_art68.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/rst/capo6_art68.html)

“ ...

*a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:*

- a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione;*
- b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione;*
- c) software libero o a codice sorgente aperto;*
- d) software fruibile in modalità cloud computing;*
- e) software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso;*
- f) software combinazione delle precedenti soluzioni.*

...”

La valutazione comparativa viene effettuata in un contesto meglio definito dal successivo articolo 69<sup>45</sup>:

“ ...

*1. Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno l'obbligo di rendere disponibile il relativo codice sorgente, completo della documentazione e rilasciato in repertorio pubblico sotto licenza aperta, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni o ai soggetti giuridici che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale e consultazioni elettorali.*

*2. Al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 1, nei capitolati o nelle specifiche di progetto è previsto, salvo che ciò risulti eccessivamente oneroso per comprovate ragioni di carattere tecnico-economico, che l'amministrazione committente sia*

---

<sup>45</sup> [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/rst/capo6\\_art69.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/rst/capo6_art69.html)

*sempre titolare di tutti i diritti sui programmi e i servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, appositamente sviluppati per essa.*

...”

Senza entrare in aspetti tecnici che non riguardano lo scopo di questa analisi, il legislatore introduce un processo (le lettere del comma 1 dell'articolo 68) che obbliga le Università (così come le P.P.A.A.) a valutare *software* presenti nel catalogo del riuso, soluzioni a codice aperto e soluzioni a licenza e al contempo (art 69) obbliga le università e tutte le P.P.A.A. a rendere disponibile in modalità riuso e con codice aperto, i software in uso presso l'amministrazione.

Ampliando il punto di vista agli altri vincoli già elencati, si evince la strategia di fondo del legislatore ovvero quella di ridurre i costi attraverso il riuso del software (e di qui la combinazione tra riuso e legge di stabilità) e al contempo di razionalizzare le infrastrutture (*Cloud PA* e *Marketplace PA*). Questo, come detto, si scontra con i vincoli della legge Appalti, con la difficoltà di aderire a criteri di economicità e, spesso, ad una infungibilità concreta delle soluzioni proposte.

Questo vincolo è, se vogliamo, quello più stringente ma al contempo più oneroso da rispettare per le università. Se si pensa che la prima versione di questi articoli risale alla versione 2005 del Codice per l'amministrazione digitale<sup>46</sup> è bene dare uno sguardo al catalogo del riuso attuale presente in <https://developers.italia.it/it/software/>. In tale catalogo, a dicembre 2019, sono presenti circa 60 soluzioni a riuso e 12 soluzioni *Open Source*. La numerosità, rispetto alle migliaia di *software* presenti e alle centinaia di fornitori nel mondo, non può che introdurre una riflessione circa la reale applicabilità di questo modello in modo così “mandatorio”. Non-

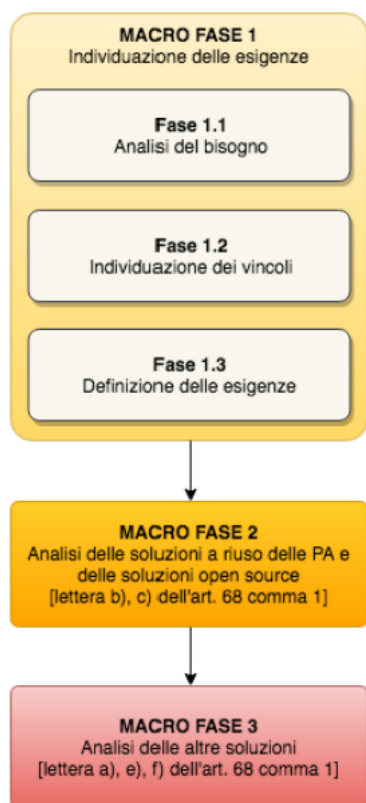
---

<sup>46</sup> CAD art 69, ver 2015 [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2005-03-07/\\_rst/capo6\\_art69.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2005-03-07/_rst/capo6_art69.html)

dimeno, anche in questo caso, RUP e RTD si troveranno a rendere molto più complicata l'acquisizione di un software, dovendo, ogni volta, valutare le soluzioni presenti e motivarne la non rispondenza ai requisiti.

Riportiamo a titolo esemplificativo<sup>47</sup> proprio il flusso decisionale che un RUP ed un RTD in una Università dovrebbero svolgere, che definisce bene come si sta trasformando il processo di acquisto in un Università:

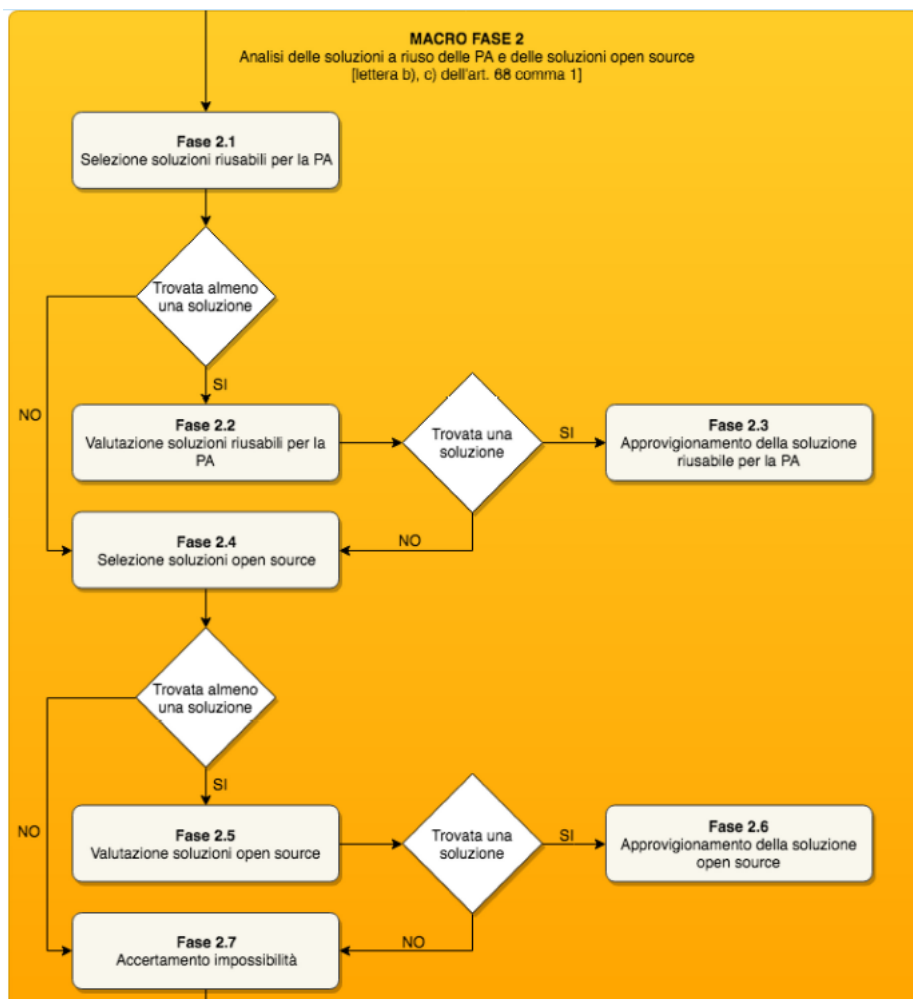
Figura 3.2 –Processo decisionale di acquisizione software nelle Università



<sup>47</sup> Linee guida riuso AGID [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs\\_publicata.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs_publicata.pdf)

Esplodendo la fase 2, si può notare la ramificazione del processo decisionale:

Figura 3.3- Processo di selezione del software, analisi delle soluzioni a riuso



In questa fase, che si svolge immediatamente dopo il momento della rilevazione del fabbisogno, è di fatto la vera novità nel processo di acquisto e si basa sul catalogo dei prodotti nel catalogo del riuso (60 circa) e su tutto il dominio dei prodotti *Open source*. Nel dettaglio della fase 2.5 si legge infatti:

“ ...

*Se non è possibile individuare una «soluzione a riuso della PA», l'amministrazione DEVE ampliare la ricerca delle soluzioni da considerare per il soddisfacimento delle proprie esigenze alle «soluzioni Open Source», cioè software rilasciato sotto licenza aperta ma non di titolarità di una Pubblica Amministrazione e quindi non pubblicato a riuso. Sono eleggibili in questa fase anche soluzioni che soddisfano la maggior parte dei requisiti e hanno bisogno di modifiche o personalizzazioni.*

...”

La somma dunque di Fase 2.2 e Fase 2.4 per molti dei prodotti in ambito universitario, che prevedono una interazione con soggetti a-tipici per le altre P.P.A.A. (quali studenti, ricercatori e docenti), sarà per lo più senza risultati e provocherà dunque solo un rallentamento della fase di acquisizione.

Questa riflessione può cambiare sostanzialmente se e solo se cambia complessivamente il modello di sviluppo del software tra Università, cosa che non sembra una priorità o che non è mai stata paventata da alcun Rettore o Direttore Generale in alcun contesto istituzionale.

E' evidente dunque che, soprattutto in ambito universitario, tale norma risulta al momento di inefficace applicazione o dall'applicazione spontanea e saltuaria e provocherà solo un rallentamento del processo di acquisto, restringendo il mercato e favorendo la burocrazia.

### **3.3 I Sistemi informativi nelle Università e gli affidamenti *in-house***

Nel primo capitolo si sono citati gli articoli 5, 192 e 193 della Legge Appalti in cui vengono regolamentate le acquisizioni di beni e servizi in un regime di affidamenti *in-house*. Come già anticipato, le società *in-house* sono iscritte ad un registro

pubblico di ANAC<sup>48</sup> di cui gli enti controllanti possono avvalersi per disporre affidamenti diretti. La ratio attraverso la quale le società *in-house* vengono create sta proprio nel vedere la società *in-house* come un “prolungamento” a tutti gli effetti dei servizi interni. Una o più aziende pubbliche possono decidere dunque di creare una società *in-house* relativamente ad alcuni servizi, al fine di non compiere investimenti interni in termini di risorse, e creare economie di scala nella produzione di prodotti o servizi per questo gruppo di aziende.

Questa forma societaria è molto utilizzata in ambito ICT dalle amministrazioni locali, da quelle centrali e anche dalle Università. Si possono nominare infatti le seguenti rilevanti realtà a livello nazionale:

- Informatica Trentina, società *in-house* per i servizi ICT dell’amministrazione provinciale e dell’autonomia locali del Trentino;
- Lombardia Informatica, società *in-house* della Regione Lombardia, coinvolta in Sanità così come nelle attività produttive;
- CSI Piemonte, società *in-house* della Regione Piemonte;
- CINECA, società *in-house* delle Amministrazioni Universitarie e del MIUR;

La regolamentazione delle società *in-house* è tutt’ora oggetto di discussione tra Stati e Amministrazioni a livello europeo. A questo scopo si cita una recente ordinanza (CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - ORDINANZA 7 gennaio 2019, n.138) della Corte di Cassazione che rimanda alla Corte di Giustizia europea la valutazione approfondita della validità della regolamentazione italiana sulle “*in-house*”, apparentemente troppo restrittiva rispetto alla Legge Europea. Citando testualmente l’ordinanza, si legge:

“ ...

---

<sup>48</sup> <http://dati.anticorruzione.it/#/inhouse>



*Questo giudice del rinvio dubita, tuttavia, che le disposizioni del diritto interno, nel subordinare gli affidamenti “in house” a condizioni aggravate e a motivazioni rafforzate rispetto alle altre modalità di affidamento, siano autenticamente compatibili con le pertinenti disposizioni e principi del diritto primario e derivato dell’Unione europea.*

...”

Senza riportare nel dettaglio tutte le motivazioni che portano a questo rinvio, si sottolinea un passaggio importante della Legge Appalti (ripreso più volte nell’ordinanza) che vuole essere il focus principale di questo paragrafo, ovvero la necessità di svolgere un confronto con il mercato anche in caso di affidamento a società *in-house*<sup>49</sup>:

“ ...

*2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.*

...”

---

<sup>49</sup> Art. 192, comma 2) della Legge 50/2016 e s.m.i.

Proprio questo paragrafo, non immediatamente desumibile dalla direttiva europea ma risultante piuttosto dalla precedente normativa italiana<sup>50</sup>, è invece il principale elemento di complessità nel compiere affidamenti *in-house*. Si vuole dunque dimostrare che la compresenza dei vincoli già citati nei paragrafi precedenti (riuso, *open source*, *marketplace* PA, legge di stabilità, ...) unita all'esigenza di compiere una verifica della congruità economica anche in caso di società *in-house*, impone al RUP per le acquisizioni ICT ed al RTD un percorso ad ostacoli, non deterministico e non esente da errori/omissioni non preventivabili.

Per meglio spiegare cosa significhi valutazione della congruità economica, spostiamo l'attenzione sul sistema universitario e sulla relazione con il consorzio *in-house* CINECA, per recepirne le complessità e le modalità di relazione con il mercato.

CINECA, dopo aver proceduto a successive revisioni del proprio statuto<sup>51</sup>, è a tutti gli effetti una società *in-house* delle Amministrazioni Universitarie (ad oggi circa 70) e del MIUR e, come tale, è iscritta all'elenco ANAC delle società *in-house*.

I servizi offerti dal CINECA riguardano l'implementazione, la customizzazione, l'aggiornamento, la manutenzione, e l'hosting di alcuni prodotti software utilizzati nella pratica amministrativa di molte delle università italiane nei seguenti ambiti:

- 1.Contabilità;
- 2.Programmazione didattica e Carriere degli Studenti;
- 3.Programmazione e Controllo;
- 4.Protocollo e Gestione Documentale;

---

<sup>50</sup> Ordinanza n°138 2019 CdS: “3.1.3. Vale qui osservare che il restrittivo orientamento evidenziato dalla normativa italiana del 2016 si colloca in continuità con orientamenti analoghi manifestati dall'ordinamento almeno dal 2008 (i.e.: sin dall'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008).”

<sup>51</sup> [https://www.cineca.it/sites/default/files/STATUTO\\_CINECA\\_23\\_11\\_2017.pdf](https://www.cineca.it/sites/default/files/STATUTO_CINECA_23_11_2017.pdf)

## 5. Gestione risorse umane e Stipendi.

Sebbene in una parte dei software la customizzazione dei singoli prodotti renda i software utilizzati negli atenei aderenti alle diverse realtà organizzative, le caratteristiche di base dei sistemi e del supporto offerto dal CINECA sono simili.

E' evidente che l'esigenza di avere una società *in-house* che realizza queste soluzioni è principalmente dettata dalle peculiarità normative di queste amministrazioni e dal contesto proficuo di collaborazione e integrazione con il Ministero, che utilizza i servizi CINECA come sua *in-house*.

Ma l'affidamento diretto di soluzioni a CINECA, dovendo sottostare alle verifiche di congruità economica, sono tutt'altro che scontate e possono essere approssimate in modo complessivamente molto differente. La letteratura in tale ambito è molto scarsa e per documentare un approccio reale, si riporta nel prossimo paragrafo l'approccio dell'Università di Siena<sup>52</sup>.

### 3.3.1 Congruità economica Vs economicità

In prima istanza, l'Ateneo senese introduce l'approccio alla verifica di congruità esprimendo come tale concetto non sia da confondere con il termine "economicità". Se infatti per "economicità" si intende generalmente il "minor prezzo" cui si può accedere ad una soluzione ICT, per congruità economica si deve fare riferimento al costo complessivo della soluzione ICT durante il suo ciclo di vita, ovvero valutando complessivamente il suo TCO (*Total Cost of Ownership*). Proprio AGID introduce

---

<sup>52</sup> Il materiale riportato è frutto dall'analisi della documentazione messa a disposizione dall'Università di Siena.

così il concetto di TOC nelle “Linee Guida per l’acquisizione e riuso del software”<sup>53</sup>:

*“Le valutazioni comparative economiche sono effettuate attraverso l’utilizzo di strumenti economico/finanziari quali il TCO (Total Cost of Ownership), che rappresenta il costo globale di un bene durante il suo ciclo di vita. Il TCO prende in considerazione sia i costi diretti che i costi indiretti, rappresentando il metodo consigliato sia per misurare i costi totali (attraverso l’identificazione di tutte le spese, in termini chiari e facilmente misurabili), sia per effettuare la suddetta valutazione comparativa*

*...”*

I modelli, anche molti complicati, di valutazione dei TCO si basano sulle variabili classiche che contribuiscono ad accumulare costi durante tutto il ciclo di vita del software stesso, quali ad esempio:

*“... ”*

*Costi per l’acquisto di hardware e licenze software proprietarie necessari alla messa in esercizio del software che si sta acquisendo;*

- Costi per la personalizzazione del software;*
- Costi di manutenzione (correttiva e evolutiva);*
- Costi di formazione del personale;*
- Costi di migrazione dei dati da precedenti soluzioni.*

*...”*

---

<sup>53</sup> Paragrafo 2.7 [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs\\_publicata.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs_publicata.pdf)

Nella valutazione di questi costi (TCO) l'approccio dell'Ateneo di Siena introduce alcuni elementi che rafforzano gli elementi di congruità economica, valorizzando la natura consortile del CINECA e, ovviamente, la forma giuridica “*in-house*”.

Si legge nella determina a contrarre dell'Ateneo, messa a disposizione dalla Divisione Appalti e Convenzioni e dal Dirigente organizzazione e sistemi informativi dell'Ateneo, che la disamina dei costi sostenuti e da sostenere deve tenere in considerazione alcuni fattori<sup>54</sup>:

“ ...

- 1. la realizzazione pragmatica del controllo dell'Ateneo sul CINECA e la valutazione on-going della congruità attraverso il lavoro congiunto dei gruppi di lavoro;*
- 2. la complessità dell'ambito di riferimento, estremamente specialistico (in Italia ci sono circa 90 università), dai processi unici e non riscontrabili in altri enti pubblici;*
- 3. il tempo di esercizio e di maturità dei sistemi nell'ateneo senese;*
- 4. l'assenza di lock-in nell'utilizzo dei sistemi CINECA ed il mercato ICT;*
- 5. la riduzione delle tariffe consortili a fronte di una richiesta formale dei consorziati;*
- 6. le attività evolutive cogenti.*

...“

In pratica mentre il punto 2 e 3 dettagliano una stima, che non riportiamo, del TCO e dunque dei costi di sostituzione dei software CINECA non vantaggiosa nemmeno dopo 10 anni di esercizio, gli altri elementi della relazione pongono l'accento sulla verifica della congruità ex-ante, ovvero della possibilità per il consorzio di

---

<sup>54</sup> Atto di affidamento servizi CINECA 2018-2020, prot num 165926/2018

influenzare lo sviluppo delle soluzioni e di realizzare contestualmente una verifica con il mercato per garantire *on-going* tale aspetto ai fini di future verifiche di congruità e deliberazioni.

### 3.3.2 L'adozione del software in presenza aziende *in-house*

In un contesto così complicato e ramificato come indicato dal codice per l'amministrazione digitale e dalle successive linee guida, l'adozione di un software quando ci si trova in presenza di un'azienda *in house*, oltre a sottostare da vincoli di congruità economica già esplicitati, di difficile verifica e anche dalla discussa omogeneità rispetto ai principi della direttiva europea (vedi ordinanza già citata del Cda alla corte europea), deve dunque prevedere un processo decisionale che verifichi tutte le condizioni delineate nel paragrafo 3.2.2. e ben descritte da AGID.

Come anticipato, però, questo processo non può che rallentare e rendere più costoso il processo di adozione di software da parte di una Università, vista la chiara specificità di questo ambito oltre che i principi di congruità economica che devono regolare l'affidamento di servizi alla azienda *in-house* CINECA.

Probabilmente occorre un passo ulteriore del legislatore, che potrebbe essere approfondito a diversi livelli (*in-house* regionali, *in-house* centrali, ...) per certificare meglio l'aderenza ai principi AGID (riuso, *open-source*, ...) in caso di presenza di aziende *in-house* e per non vanificare gli sforzi di investimento delle diverse *in-house* dello stato e delle P.P.A.A. nei software prodotti.

Un ulteriore interpretazione potrebbe essere la rilettura delle reali motivazioni che il software "a riuso" dovrebbe offrire alla pubblica amministrazione ben esplicitate da un componente del *Team* per la trasformazione digitale<sup>55</sup>:

---

<sup>55</sup> <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/open-software-pubblica-amministrazione-linee-guida-cad-acquisizione-riuso-b8c3bc29cf10>

- Risparmio;
- Miglioramento incrementale;
- Condivisione della spesa;
- *Accountability* del fornitore;
- Trasparenza verso i cittadini;
- Formazione;
- Sicurezza;
- Creazione di un mercato di servizi per le PMI;

Mettendo in relazione i principi costitutivi dell'*in-house* assieme a questi obiettivi espliciti dell'elenco sopra citato, gli atti di affidamento delle Università relativi all'adozione di software ad un'azienda *in-house* possono essere realizzati in maniera più snella, motivando la scelta o meno di affidare all'azienda *in-house* una soluzione software e articolando la scelta su più dimensioni di analisi in modalità *ex-ante* e senza una verifica puntuale ad ogni affidamento.

Approfondendo ulteriormente il ragionamento se fosse l'azienda *in-house* a compiere il processo descritto dalle linee guida per il riuso, allora tutti gli Enti costituenti potrebbero beneficiare del medesimo processo decisionale.

In sintesi se la società *in-house* attraverso processi formali e ben condivisi dagli Enti costituenti, certificasse adeguatamente ogni scelta di sviluppo del software *ex-ante* (dunque una sola volta per tutti gli Enti consorziati), allora si può intravedere la possibilità di realizzare affidamenti diretti alla *in-house* senza il ricorso al riuso o al mercato.

Vediamo nel paragrafo successivo un ulteriore casistica che apre invece all'utilizzo di uno strumento ulteriore di affidamento diretto (*ex- art 63 del codice Appalti*) nel caso di "infungibilità" della soluzione e che è destinato a "fare scuola" proprio per l'ambito universitario.

### **3.4 Il caso dell'Università di Milano-Bicocca: l'infungibilità**

In questo paragrafo si fa uso del materiale gentilmente messo a disposizione dall'Università Milano-Bicocca e dal suo dirigente ai Sistemi Informativi dott. Stefano Moroni.

Il caso presentato fornisce una lettura complessiva di un caso di affidamento diretto “ex art 63, comma 2, lettera b” della legge 50/2016 in cui avviene un ricorso, da parte della società Space s.r.l., ora chiuso con sentenza numero 03983/2019 del Consiglio di Stato favorevole all'Università di Milano-Bicocca.

L'affidamento diretto (procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando) è una formula già descritta nei paragrafi precedenti, ma riveste un ruolo estremamente peculiare nell'ambito dell'affidamento sviluppo soluzioni ICT.

Il caso in questione riguarda l'adozione di un software per la gestione del diritto allo studio che l'Università Bicocca decide di affidare direttamente ad un'azienda, la In4Matic s.r.l., in sostituzione del software in uso della società Space s.r.l. Tale affidamento è di 165.000 € + IVA per tre anni, dunque ricade in un intervallo di spesa rilevante per il quale ciascuna amministrazione pubblica dovrebbe attivare una procedura di gara.

Senza addentrarci in dettagli tecnici e approfonditi che hanno riguardato due gradi di giudizio entrambi favorevoli all'Università, possiamo affermare che il processo decisionale seguito dall'Università, che si evince dalla sentenza sia del TAR che del Consiglio di Stato è il seguente:

1. Attività di analisi con l'Ateneo di Insubria per verificare le eventuali economie di scala ottenute dalla manutenzione del software in uso comune ad entrambe le Università;
2. Analisi del fabbisogno di sviluppo della soluzione in termini di evoluzione funzionale e di adeguamento alle direttive AGID (piano triennale, architettura applicativa, infrastruttura, misure minime di sicurezza, ...);



3. Rilevazione dei requisiti di integrazione con altri software in uso (ESSE3 e UGOV di CINECA, PagoPa di AGID, software dell'Ente tesoriere);
4. Analisi del mercato e definizione degli attori presenti;
5. Verifica delle soluzioni proposte e scelta del contrante;
6. Affidamento diretto;

Facendo un parallelismo con il paragrafo precedente riguardante le linee guida del riuso si può facilmente desumere che il processo eseguito dall'Università è assolutamente aderente alle Macro-fasi 1, 2 e 3 individuate dalle Linee guida per il Riuso del software<sup>56</sup>.

Mentre i punti 2 e 3 del presente processo riguardano sicuramente una “...corposa documentazione...” messa a disposizione dalle Aree tecniche dell'Ateneo, merita particolare attenzione lo svolgimento delle attività 1, 4 e 5. Nell'attività 1 l'Ateneo svolge un'attenta analisi con l'Ateneo di Insubria che non produce effetti positivi e che dichiara la “non-economicità” dello sviluppo della soluzione attuale, quella della Space s.r.l., il cui costo di manutenzione e adeguamento normativo sarebbe superiore a quello dell'acquisizione ex-novo di una soluzione. Nelle attività 4 e 5, invece, viene svolta un'analisi del mercato che individua dapprima le società In4Matic e Adabas come possibili alternative, per poi escludere definitivamente Adabas, e dunque affidare direttamente a In4Matic, per ragioni di usabilità del software e di diffusione fra gli Atenei della soluzione.

Questo caso apre sicuramente delle interessanti alternative nelle delibere delle Università, portando ad un livello pragmatico l'adozione di un software mediante affidamento diretto sul mercato in un caso di sostituzione del software ad una cifra superiore a quella della proposta dal ricorrente.

---

<sup>56</sup> In questo caso, vista la complessità del software, è abbastanza immediata la verifica della non esistenza sul catalogo del riuso e sul mercato open-source di soluzioni assimilabili a quella richiesta.

Si può dunque affermare che la buona amministrazione che sa motivare con dovizia di particolari, seguendo un processo logico ordinato e seguendo i principi sia del codice appalti che del piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, riesce ad utilizzare uno strumento considerato “pericoloso” e dalla solo apparente difficile applicazione.

Rimane però una riflessione di fondo che riguarda il costo nascosto di tale scelta che non sarà “mai” esente da ricorsi e da interpretazioni non deterministiche dei diversi casi. Tale costo ha riguardato non solo, e seppur necessaria, una approfondita valutazione delle alternative e del fabbisogno funzionale e tecnologico, ma anche due processi amministrativi (TAR e CdS), che hanno previsto l'impiego di giudici amministrativi, avvocati e ovviamente dirigenti dell'Università.

### **3.5 Conclusioni**

In questo capitolo si sono passate in rassegna le strategie e gli adempimenti che il Legislatore ha definito negli ultimi anni per promuovere da un lato la spinta alla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e dall'altro per aderire a principi di trasparenza ed economicità nell'uso di soluzioni software.

La complessa ramificazione normativa, come mostrato, non sempre riesce nel caso delle Università a garantire semplificazione ed efficacia del processo di adozione di un software, trattandosi di un ambito molto peculiare, non del tutto assimilabile al contesto delle altre Pubbliche Amministrazioni. Il Sistema Universitario, infatti, si contraddistingue sia per gli interlocutori “digitali” che richiedono servizi sempre più innovativi e in costante competizione tra le università (ad esempio i servizi agli studenti) sia per il mondo della ricerca su cui standard internazionali ed esigenze di innovazione si susseguono con forti accelerazioni. Nello stesso contesto si sovrappongono i recenti e noti tagli alla spesa ICT delle leggi di stabilità, oltre

che le spinte al riuso con l'obiettivo di ridimensionare questa spesa, oltre che di favorire un approccio che crei trasparenza e *accountability* dei fornitori.

La presenza inoltre di una azienda *in-house* in ambito universitario può garantire una certa standardizzazione ed economicità nei servizi solo però se vengono rispettati certi criteri che consentono alle università di realizzare affidamenti congrui economicamente e che verifichino comunque i principi che stanno alla base del riuso del software.

È evidente però che la trasformazione digitale delle Università ha un freno importante in tutte le regole che sono state descritte e che occorre trovare nuove forme di affidamento specifiche per consentire di derogare a certe regole, essendo comunque certi dell'aderenza ai principi della legge Appalti, oltre che delle iniziative legislative di Agid.

Proprio sul processo di *procurement* di soluzioni digitali si concentra una parte di una recente relazione<sup>57</sup> del Team per la trasformazione digitale come uno dei punti di debolezza del processo di trasformazione digitale del Paese.

Allo scopo di fornire alcune riflessioni finali, riportiamo i suggerimenti del Team al Governo insediato a ottobre settembre 2019 che rivede anche nelle convenzioni CONSIP alcuni strumenti da migliorare per l'approvvigionamento di queste soluzioni:

“...

- *rinforzare Consip con competenze tecnologicamente qualificate; ad oggi le risorse di Consip sono troppo sbilanciate a favore delle competenze legali rispetto a quelle tecnologiche/operative;*
- *favorire un sistema di procurement dinamico che consenta forniture pluricommittente, introduca meccanismi tali da poter includere PMI e startup*

---

<sup>57</sup> [https://docs.italia.it/teamdigitale/team-per-la-trasformazione-digitale/primi-due-anni-docs/it/stabile/09\\_raccomandazioni.html#procurement-di-servizi-tecnologici](https://docs.italia.it/teamdigitale/team-per-la-trasformazione-digitale/primi-due-anni-docs/it/stabile/09_raccomandazioni.html#procurement-di-servizi-tecnologici)

- ad alto valore tecnologico e favorisca contratti rinnovabili di importi minori così da poter continuare ad investire solo dove si riscontra valore;*
- *cambiare drasticamente i processi di gara di acquisto di tecnologia; supportare Consip nel passare da singole gare mono fornitore del valore di centinaia di milioni e di lunga durata, ad accordi quadro multi fornitore di minori importi e di breve durata, rinnovabili nel tempo, e che garantiscano un più facile accesso alle piccole e medie imprese;*
  - *far evolvere il MePA in un digital marketplace dinamico, che faciliti l'accesso a startup e PMI ad alto valore innovativo, e che offra un'esperienza utente semplice ed intuitiva;*
  - *proseguire nei lavori avviati dal Team con Consip per la realizzazione del Codice di condotta per il procurement di tecnologia, contenente i principi da adottare ed includere in ogni nuovo contratto o gara di servizi e prodotti tecnologici indetta da Consip o da ogni altra Pubblica Amministrazione;*
  - *automatizzare i processi, in particolare quelli relativi alle clausole di esclusione previsti dall'art. 80 del codice degli appalti e aggiungere ai compiti di Consip il monitoraggio e l'analisi*
  - *dei tempi medi di esecuzione delle procedure di appalto (con particolare attenzione agli affidamenti diretti e le gare sotto-soglia), con degli obiettivi chiari di riduzione dei tempi;*
  - *istituire un programma di certificazione che permetta a Consip di velocizzare le procedure di acquisto di prodotti e servizi digitali da parte delle amministrazioni centrali e locali. Tale programma conterrà una lista di requisiti chiari e verificabili e permetterà agli enti maggiormente organizzati di gestirsi in proprio i processi di acquisto in maniera trasparente, nel rispetto di tali requisiti, e controllabili tramite un processo di audit;*

- *ripensare i meccanismi di governance nelle procedure di acquisto di servizi e prodotti digitali per garantire maggiore coerenza con la strategia di trasformazione digitale descritta dal Piano Triennale, superando i limiti degli attuali pareri AgID45 - ad oggi AgID non è dotata delle risorse e delle competenze necessarie per verificare che ciò che si compra sia ciò che serve.*

...”

## **Conclusioni**

La complessità delle norme in ambito acquisti e la radicazione pluriennale di pratiche organizzative molto disomogenee è stata affrontata da diversi punti di vista, normativi, gestionali e tecnologici. Proprio questi tre fattori hanno pesi diversi in ciascuna amministrazione pubblica ma, sicuramente, l'aspetto normativo è ancora prevalente nell'affrontare la re-ingegnerizzazione del processo e dei sistemi informativi a supporto. L'aspetto di efficienza, e dunque gestionale, è infatti da sempre sullo sfondo degli elementi toccati dal legislatore ma, come si vede nell'ambito degli acquisti ICT, è solo marginalmente realizzabile se si mettono in ordine tutte le norme cui una P.A. deve sottostare per adempire gli obblighi legislativi.

Il codice degli appalti e le sue successive modificazioni, come spesso accade in molte norme, inducono dei comportamenti organizzativi focalizzando l'attenzione sul procedimento amministrativo e non preventivando invece l'impatto che gli stessi hanno sui processi gestionali. La definizione di figure ed atti indicati dal Codice oltre che dal Diritto Amministrativo, devono convivere con l'esigenza di velocità del processo, ma anche con la sua trasparenza e la sua efficacia. In un processo di re-ingegnerizzazione, infatti, dovranno essere tenute in considerazione, nel caso universitario, gli acquisti specifici e peculiari dell'ambito Ricerca, che tipicamente necessitano di velocità e di efficacia, assieme alle esigenze indotte dal codice come la programmazione degli acquisti e le fasi di scelta del contraente. Per questo motivo una tendenza che si sta lentamente assestando in molte amministrazioni universitarie è l'aggregazione di alcune tipologie di acquisti, la creazione di accordi quadro e, in alcuni casi, la formazione di opportune figure che fungono da esperti di categoria per tutto l'Ateneo. Questo percorso può essere particolarmente gravoso ed "ad ostacoli" se viene percepito come una perdita di autonomia, di discrezionalità e di velocità del processo di approvvigionamento.

Occorre che comunque non si fermino le riflessioni interne all'amministrazione universitaria circa l'equilibrio tra l'adeguamento normativo, e dunque l'assenza di frazionamenti in presenza di una razionale rotazione dei fornitori, l'esigenza di un processo efficiente, e dunque poco costoso, e la formazione del personale più adeguato a ricoprire delle posizioni ormai diventate molto complesse.

In ultimo la complessità di un ambito per sua natura dinamico e poco prevedibile come l'ICT richiede ancora una profonda ristrutturazione da parte del legislatore, per renderlo davvero funzionale alle esigenze della Pubblica amministrazione. Le ultime iniziative di AGID aprono interessanti scenari proprio in questo ambito, attraverso l'introduzione di nuove forme di approvvigionamento nel caso di progetti di innovazione di cui ancora non si conosce funzionalità finali e dunque costi.

Proprio su questi aspetti non devono comunque terminare gli sforzi di semplificazione e di aderenza con le esigenze della realtà pubblica, affinché si possa davvero compiere il tanto auspicato processo di trasformazione digitale anche della Pubblica Amministrazione.

## **Bibliografia**

Agasisti T, Cavazza F., “Acquisti nelle università sotto la lente del Mip di Milano - Quotidiano Enti Locali & PA” – Il Sole 24 Ore, 12 Giugno 2015

Albano G.L., Antonellini Russo F., “Problemi e prospettive del Public *Procurement* in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica”, 2009

Atto di affidamento servizi CINECA 2018-2020, prot num 165926/2018

Bartezzaghi E., Kalchshmidt M., “La gestione e l’organizzazione degli acquisti delle Università: un’indagine su un campione di Atenei”

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

Boccuzzi R., “L’affidamento *in house* tra Pubbliche Amministrazioni” in <https://www.diritto.it/archivio/1/20286.pdf>

Catalano G., L’organizzazione e la gestione degli acquisti di beni e servizi nelle università. Le prime esperienze di e-procurement – Il Mulino, 2004, p. 105

Catti P., “Integrare Fattura elettronica ed *e-procurement*, per benefici massimi” – [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 11 Febbraio 2015

Colli Franzone P., “La possibile evoluzione dei servizi di *e-procurement* pubblico”, [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 22 Gennaio 2015



Fiore G, “L’*e-procurement* nella Pubblica Amministrazione: un quadro di insieme”, in G. Catalano (a cura di), L’organizzazione e la gestione degli acquisti di beni e servizi nelle università. Le prime esperienze di *e-procurement* – Il Mulino, 2004, p. 143

Interlandi M., “Il nuovo codice dei contratti pubblici nella prospettiva dell’*E-Procurement*”, *Gazzetta Amministrativa* 1-2018

Navarra P., Spagnolo R., “Lo sviluppo dell’*e-procurement* nelle università: alcune sperimentazioni organizzative”, in Catalano (a cura di), “L’organizzazione e la gestione degli acquisti di beni e servizi nelle università. Le prime esperienze di *e-procurement*” – Il Mulino, 2004, p. 197

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale Dipartimento per le Politiche di Gestione e di Sviluppo delle Risorse Umane, Guida pratica per contratti pubblici di servizi e forniture, Volume 1, pag. 40

Previtali P., “L’impatto organizzativo delle *information and communication technologies I*”, 2003

“Protocollo d’intesa sulla contrattualistica pubblica per le forniture informatiche, obiettivo: assicurare trasparenza nel percorso di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni”. firmato il 28 Aprile 2016.

Rota R., “Le regole sull’autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento, in Amministrazione in cammino”, luglio 2006.

Scuttari A., Agaisti T., “Gli acquisiti nelle università”, Il Mulino, Bologna, 2016

## **Sitografia**

Art 68: comma 1 [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/\\_rst/capo6\\_art68.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/_rst/capo6_art68.html)

Art 68: comma 1 [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/\\_rst/capo6\\_art68.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/_rst/capo6_art68.html)

<http://dati.anticorruzione.it/#/inhouse>

<http://leg16.camera.it/561?appro=870&La++razionalizzazione+e+centralizzazione+degli+acquisti+della+P.A>

[http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2019/11/Lavori-Pubblici.it\\_.pdf-Codice.pdf](http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2019/11/Lavori-Pubblici.it_.pdf-Codice.pdf)

[http://www.codau.it/sites/default/files/allegati\\_ufficio\\_studi/codau\\_spending1.pdf](http://www.codau.it/sites/default/files/allegati_ufficio_studi/codau_spending1.pdf)

[http://www.consip.it/sites/consip.it/files/CONSIP\\_Bilancio2018\\_WEB.pdf](http://www.consip.it/sites/consip.it/files/CONSIP_Bilancio2018_WEB.pdf)

<http://www.funzionepubblica.gov.it/foia-7>

[http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2017-02/Strategia%20ri-forma%20appalti%20pubblici\\_0.pdf](http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2017-02/Strategia%20ri-forma%20appalti%20pubblici_0.pdf)

<https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/responsabili-la-transizione-al-digitale>

[https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index\\_csp.html](https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index_csp.html)

<https://docs.italia.it/italia/developers-italia/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs/it/stabile/index.html>

<https://docs.italia.it/italia/developers-italia/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs/it/stabile/index.html>

[https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2005-03-07/\\_rst/capo6\\_art69.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2005-03-07/_rst/capo6_art69.html)

[https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-1213/\\_rst/capo6\\_art69.html](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-1213/_rst/capo6_art69.html)

[https://docs.italia.it/teamdigitale/team-per-la-trasformazione-digitale/primi-due-annidocs/it/stabile/09\\_raccomandazioni.html#procurement-di-servizi-tecnologici](https://docs.italia.it/teamdigitale/team-per-la-trasformazione-digitale/primi-due-annidocs/it/stabile/09_raccomandazioni.html#procurement-di-servizi-tecnologici)

<https://elearning.unipd.it/infodiritto/mod/book/view.php?id=722&chapterid=286>

<https://fatturapa.gov.it/export/fatturazione/it/index.htm>

<https://leg16.camera.it/522?tema=627&Il+secondo+intervento+di+revisione+della+spesa>

<https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/open-software-pubblica-amministrazione-linee-guida-cad-acquisizione-riuso-b8c3be29cf10>

[https://trasparenza.agid.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/1916710555700\\_001-+AGID+CIRC+n.+01+-+14+giu+2019.pdf](https://trasparenza.agid.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/1916710555700_001-+AGID+CIRC+n.+01+-+14+giu+2019.pdf)

<https://www.agid.gov.it/it/agenzia/piano-triennale>

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs\\_publicata.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs_publicata.pdf)

[https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/FAQ\\_contrarre](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/FAQ_contrarre)

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/linee%20guida%204%20post%20sblocca%20cantieri.pdf>

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2018/LineeGuida.n.2.OEPV.aggiornate.correttivo.pdf>

[https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/ConsultazioniOnline/20160428/Nomina\\_RUP.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/ConsultazioniOnline/20160428/Nomina_RUP.pdf)

[https://www.cineca.it/sites/default/files/STATUTO\\_CINECA\\_23\\_11\\_2017.pdf](https://www.cineca.it/sites/default/files/STATUTO_CINECA_23_11_2017.pdf)

[https://www.codau.it/sites/default/files/allegati\\_ufficio\\_studi/codauspending2.pdf](https://www.codau.it/sites/default/files/allegati_ufficio_studi/codauspending2.pdf)

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=218>

<https://www.lavoripubblici.it/news/stampa/22536>

[https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/resources/cms/documents/FAQ\\_programmi.pdf](https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/resources/cms/documents/FAQ_programmi.pdf)

[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs\\_publicata.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs_publicata.pdf)

[https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index\\_IaaS.html](https://cloud.italia.it/marketplace/supplier/market/index_IaaS.html)

[https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/03\\_infrastrutture-fisiche.html#data-center-e-cloud](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/03_infrastrutture-fisiche.html#data-center-e-cloud)

