

L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI NEL VIGENTE SISTEMA DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE*

di Francesca Di Lascio

La legislazione nazionale sui processi di acquisto di beni e servizi sembra essere giunta ad una fase di equilibrio. L'assetto vigente, infatti, tiene conto del riparto di competenze legislative definito dal Titolo V e, in tal senso, non impone più alle regioni di utilizzare le convenzioni quadro stipulate dalla Consip. Gli acquisti realizzati in modo autonomo devono, tuttavia, rispettare i parametri di prezzo e qualità indicati dalla centrale statale di committenza, secondo una previsione giudicata legittima dalla Corte costituzionale, che la ha reputata espressione della funzione legislativa concorrente di coordinamento della finanza pubblica.

Le "fasi" della legislazione nazionale sugli acquisti di beni e servizi.

Il vigente sistema nazionale di approvvigionamento nasce dalla volontà di coniugare due esigenze distinte, quanto strettamente connesse: da un lato, il contenimento della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi e, dall'altro, la sua razionalizzazione. In particolare, perseguendo l'aggregazione della domanda emergente dal "mercato" pubblico per taluni prodotti e prestazioni attraverso il coordinamento delle amministrazioni e la gestione centralizzata delle procedure contrattuali, il legislatore ha ritenuto che fosse possibile facilitare il conseguimento di economie di scala e, dunque, di consistenti risparmi di spesa¹.

Nell'ottica descritta, l'art. 26 della legge n. 488/1999 (legge finanziaria per l'anno 2000) ha attribuito all'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il compito di selezionare, con apposite procedure ad evidenza pubblica, primarie imprese fornitrici di beni e servizi per le amministrazioni, stipulando con esse specifiche convenzioni. Attraverso questi accordi, i fornitori prescelti si sarebbero impegnati ad accettare ordinativi dalle amministrazioni, sino alla concorrenza di quantità predeterminate ed a condizioni e prezzi preventivamente fissati.

La stessa disposizione ha, altresì, autorizzato il Ministero ad avvalersi, nell'esecuzione dei nuovi compiti, del supporto di società di consulenza specializzate. Questa facoltà è stata esercitata con il decreto ministeriale 24 febbraio 2000, che ha conferito alla Consip s.p.a. l'incarico di stipulare le convenzioni ed i contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni statali².

* Il contributo è in corso di pubblicazione sul Giornale di Diritto Amministrativo, 2006, 5.

¹ Gli obiettivi indicati appartengono al più complesso *Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione*, avviato dalla legge n. 488/1999 nell'ottica di migliorare ed ottimizzare le procedure di acquisto. In merito vedi www.mef.gov.it/dag/acquisti.asp.

² Con l'attribuzione a Consip delle funzioni descritte si è proceduto all'esternalizzazione delle attività fino a quel momento affidate al Provveditorato generale dello Stato, poi soppresso dall'art. 1 del d. P. R. n. 147/01 di modifica dell'organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per un'analisi storica del ruolo svolto dal

Il modello descritto si basa, quindi, sull'individuazione di una centrale unica di committenza, che si occupa di procedere all'acquisto di forniture e servizi, oppure di aggiudicare appalti o, ancora, di concludere accordi quadro per lavori, servizi e forniture, destinati ad altre amministrazioni ed enti.

È bene premettere sin d'ora che, questa impostazione, adottata in via di prassi da molte nazioni europee e poi legittimata dalle nuove direttive europee sugli appalti pubblici, non si pone, in quanto tale, in contrasto con il vigente sistema delle competenze legislative ed amministrative definito dal Titolo V della nostra Costituzione³.

Ciò che rileva, invece, sono le modalità con cui la legislazione nazionale ha reso, nel tempo, più o meno doverosa per le amministrazioni non statali l'adesione ai contratti quadro stipulati dalla centrale di committenza⁴.

La riforma del Titolo V, infatti, valorizzando l'autonomia legislativa delle regioni e quella regolamentare degli enti locali, ha posto le basi per un assetto dei poteri in cui l'applicabilità di norme statali cogenti deve essere ben "misurata" all'interno degli spazi rimessi agli altri soggetti istituzionali.

Le criticità relative alla cogenza delle convenzioni di Consip, cui si aggiungono le difficoltà causate dalla previsione di ulteriori vincoli in caso di procedure di acquisto svolte autonomamente, sono ravvisabili sia nei ravvicinati e, talvolta, contraddittori interventi operati dal legislatore sulla disciplina statale, sia nei contenuti dei ricorsi presentati dalle regioni alla Corte costituzionale.

I due profili vanno esaminati separatamente.

Il tortuoso percorso del disegno legislativo è stato opportunamente analizzato dalla dottrina attraverso l'individuazione di alcune fasi, ciascuna delle quali corrisponde ad un certo stato di evoluzione del sistema. In tal modo, è possibile individuare un rapporto diretto tra la valorizzazione del ruolo assegnato a Consip e l'obbligatorietà di adesione al modello centralizzato per i soggetti non statali⁵.

In una prima fase, infatti, l'art. 26 della legge n. 488/1999 ha disposto un regime differenziato di cogenza a seconda del comparto di appartenenza

Provveditorato, vedi S. Zuccolotto, *Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione*, in Astrid Rassegna, 2005, 10, reperibile su www.astridonline.it. Per l'innovativo ruolo di supporto assegnato al Provveditorato prima della sua soppressione, vedi L. Fiorentino, *Il nuovo Provveditorato generale dello Stato*, in Questa Rivista, 1998, 12, p. 1115 e ss.

³ Si fa riferimento, in specie, agli artt. 1, co. 8, e 29 della direttiva 2004/17/CE ed agli artt. 1, co. 10, e 11 della direttiva 200/18/CE. Su questo tema, vedi L. Fiorentino, *Le centrali di committenza*, in L. Fiorentino – C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, Ipsoa, 2004, pp. 63 e ss., e D. Spinelli – F. Petullà – M.A. Portalauri – F. Colagiacomì, *Guida alle nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, Il Sole 24 Ore, 2004. Per un'analisi delle esperienze straniere, vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale, *Public procurement in Europe: public procurement network*, 2005.

⁴ Richiama il problema anche G. Della Cananea, *I mercati dell'amministrazione: i problemi italiani nella prospettiva europea*, in L. Fiorentino – G. Della Cananea (a cura di), *I mercati dell'amministrazione*, Quaderni del Giornale di Diritto Amministrativo, Ipsoa, in corso di pubblicazione.

⁵ Si esprimono in tal senso, L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, in Questa Rivista, 2004, 3, p. 269 e ss., e, più recentemente, L. Minganti, *Gli acquisti delle amministrazioni tramite convenzioni quadro: il modello Consip (L. 30 luglio 2004 n. 191 e d.P.C.M. 11 novembre 2004 n. 325)*, pubblicato in due parti in Riv. trim. app., 2005, 4 e 2006, 1.

delle singole amministrazioni, prevedendo un vincolo di utilizzo delle convenzioni quadro per quelle centrali e per quelle periferiche ed un'adesione facoltativa per le altre. Per contro, si è previsto che, in caso di svolgimento in proprio di procedure di approvvigionamento, si dovessero utilizzare comunque i parametri di qualità e di prezzo fissati da Consip.

L'adesione alle convenzioni è stata ulteriormente favorita dal legislatore attraverso il conferimento di uno specifico ruolo di impulso al Ministero, cui l'art. 59 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per l'anno 2001) ha rimesso il compito di promuovere la realizzazione di "gruppi di acquisto" composti da enti decentrati, aggregati per appartenenza al medesimo comparto di amministrazioni o per vicinanza geografica ⁶.

Già dall'anno successivo, però, la normativa statale sugli acquisti di beni e servizi si è orientata verso uno sbilanciamento del sistema in favore delle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

È in quest'ottica che, in quella che può essere individuata come la seconda fase, si è assistito sia ad un progressivo ampliamento dei comparti di amministrazioni obbligate ad aderire alle convenzioni quadro ⁷, sia alla previsione di uno specifico obbligo per gli enti locali, cui l'art. 29 della legge n. 448/2001 (legge finanziaria per l'anno 2002) ha imposto l'uso dei prezzi indicati nelle convenzioni Consip come base d'asta per acquisti effettuati al di fuori del sistema centralizzato.

Questa impostazione è stata confermata e rafforzata con l'art. 24 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per l'anno 2003), che ha obbligato tutte le amministrazioni ad avvalersi delle convenzioni Consip per provvedere alle proprie necessità di approvvigionamento, sancendo contemporaneamente la nullità dei contratti stipulati in violazione di tale obbligo e la responsabilità amministrativa dei funzionari imputabili della conclusione dei medesimi contratti ⁸.

Così facendo, il legislatore statale ha "forzato" l'iniziale modello, costruito intorno al ruolo ed alle attività svolte dalla centrale di committenza per conto delle altre amministrazioni, estendendo in modo eccessivo l'obbligo di aderire al sistema anche nelle ipotesi in cui ciò si è posto in contrasto con gli ambiti di autonomia costituzionalmente tutelati.

A ciò devono aggiungersi i problemi di carattere operativo, dovuti al progressivo "appesantimento" dei rapporti tra la centrale di committenza e le amministrazioni. L'obbligatorietà nell'adesione, infatti, ha inciso anche sulle modalità di determinazione dei contenuti dei contratti e delle convenzioni

⁶ Il decreto ministeriale 2 maggio 2001 ha attribuito questo compito a Consip.

⁷ In particolare, con riferimento alle aziende sanitarie ed ospedaliere, l'art. 2 del decreto legge n. 347/2001, convertito con modificazioni dalla legge n. 405/2001, ha previsto l'adozione, da parte delle regioni, di specifiche disposizioni normative volte a realizzare l'adesione delle predette aziende alle convenzioni Consip o, in alternativa, ad altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria indicati dal Cipe, prevedendo al contempo misure sanzionatorie da adottare in caso di inadempienza.

⁸ La disposizione ha posto alcuni problemi interpretativi, su cui vedi L. Fiorentino, *La legge finanziaria e la pubblica amministrazione*, in *Questa Rivista*, 2003, 4, p. 329, e Id., *Gli acquisti nelle pubbliche amministrazioni dopo l'art. 24 della legge finanziaria*, cit. In merito, vedi anche, M. Nispi Landi, *Due parole della Corte Costituzionale sulla responsabilità amministrativa* (nota a Corte Costituzionale n. 345/2004), in *Foro Amm. CdS*, 2004, p. 3076 e ss. e G. Astegiano, *L'acquisto di beni e servizi da parte degli enti territoriali diversi dallo Stato*, in *Cont.St.En.Pubb.*, 2005, 1, p. 20.

quadro, definiti spesso in modo univoco da parte di Consip o, comunque, in assenza di qualsivoglia procedura di concertazione con le amministrazioni interessate⁹.

Osservazioni critiche sul sistema delineato dalla legge 289/2002 sono state avanzate anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, intervenuta per esprimersi su alcuni dei bandi di gara predisposti dalla predetta società¹⁰ e dalla Corte dei Conti, nell'ampia e dettagliata relazione avente ad oggetto l'attività svolta dalla Consip nel triennio 2000-2003¹¹. In entrambi i casi, l'attenzione è stata rivolta, tra l'altro, al possibile *vulnus* inferto dal sistema acquisti ai principi della libera concorrenza. Ad avviso dell'Autorità e della Corte, infatti, i meccanismi di individuazione dei fornitori posti in essere dalla società avrebbero comportato consistenti ed illegittime limitazioni nella partecipazione, alle gare indette, delle piccole e medie imprese locali¹².

Non si tratta, tuttavia, dell'unico interesse posto a rischio dal generalizzato obbligo di adesione alle convenzioni quadro e, per quanto di interesse nella presente sede, nemmeno del più rilevante.

⁹ L. Fiorentino, *Gli acquisti nelle pubbliche amministrazioni dopo l'art. 24 della legge finanziaria*, in Questa Rivista, 2003, 4, pag. 331, parla di "un nuovo modello <<rafforzato>> di centralizzazione degli acquisti". Lo stesso Autore affronta i problemi emersi dopo l'approvazione dell'art. 24 in *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, cit. p. 271. In merito, vedi anche A. Pagano, *L'acquisto di beni e servizi nella finanziaria 2003*, in Urb.App., 2003, pp. 273 e ss., e D. Pappano, *Considerazioni sull'articolo 24 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003)*, in Ser.Pubb.App., 2003, 2, p. 191 e ss.

¹⁰ Si tratta della segnalazione AS 251 del 30 gennaio 2003, reperibile sul sito istituzionale www.agcm.it. L'orientamento dell'Autorità si riferisce, invero, alle possibili limitazioni della concorrenza derivanti dalle modalità di scelta del contraente individuate "a monte" dalla Consip. D'altro canto, però, si ricorda che l'art. 24, co. 1, della legge n. 289/2002 faceva in apertura un esplicito riferimento a "ragioni di trasparenza e concorrenza", poste a fronte dell'espressa necessità di "al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica", di cui al successivo co. 6. Le scelte compiute dal legislatore nella costruzione del sistema di acquisti centralizzato avrebbero, dunque, dovuto tener conto in modo equilibrato di entrambe le finalità rappresentate, perseguendole attraverso specifici strumenti. L'Autorità ha, invece, rilevato come, sino a quel momento, i bandi predisposti da Consip fossero stati impostati con due difetti "congeniti": un utilizzo poco corretto o limitato degli strumenti associativi e un impiego non razionale dei criteri di aggiudicazione. Per contro, la medesima Autorità ha ritenuto che "una corretta procedura di gara debba garantire la più ampia partecipazione di soggetti interessati al processo di selezione" e che "il raggiungimento di tale obiettivo richiede...la definizione di requisiti di accesso alla gara che siano tali da delineare nuove e maggiori opportunità di partecipazione alle imprese presenti nel settore" (a riguardo, vedi anche la segnalazione AS187 del 28 settembre 1999). Sui profili discussi, vedi l'interessante ricostruzione di F.M. Nicosia, "Modello Consip" tra Stato e mercato, in Riv.It.Dir.Pubb.Com., 2002, p. 711 e ss.

¹¹ Vedi relazione allegata alla delibera n. 26/2003/G adottata dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (reperibile in www.corteconti.it), su cui A. Baldanza, *Prime considerazioni della Corte dei Conti sul sistema di acquisti centralizzato tramite Consip S.p.a.*, in Foro Amm. CdS, 2003, p. 2659 e ss.

¹² In effetti, quest'ultimo profilo è stato uno dei fattori che ha stimolato il processo di costituzione di talune centrali di committenza regionali, come nel caso dell'Emilia Romagna, che richiama in modo esplicito l'esigenza di tutela del "tessuto" delle piccole e medie imprese nella delibera istitutiva dell'Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici "Intercen", su cui *infra*. Vedi anche le considerazioni svolte da G. Della Cananea, *I mercati dell'amministrazione: i problemi italiani nella prospettiva europea*, cit.

Le disposizioni di cui all'art. 24, infatti, devono essere interpretate alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione e, in specie, in ragione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni operata dall'art. 117. È proprio in riferimento a questo assetto, che le amministrazioni regionali hanno lamentato, con propri ricorsi alla Corte costituzionale, una rilevante invasione statale delle funzioni ad esse spettanti nel nuovo sistema federale¹³.

In questo contesto, il legislatore nazionale ha ritenuto necessario avviare una nuova opera di riordino del modello Consip, operando una vera e propria inversione di tendenza.

Nella terza, fase, infatti, attraverso ravvicinati interventi normativi, l'adesione alle convenzioni quadro è gradualmente diventata facoltativa¹⁴.

Così facendo, il legislatore è giunto ad un sostanziale "azzeramento" dell'originale modello di approvvigionamento centralizzato, a fronte, però, del legittimo riconoscimento dell'autonomia delle diverse amministrazioni, in special modo di quelle regionali e locali, ora autorizzate a procedere ai propri acquisti in modo autonomo¹⁵.

In questo nuovo assetto, il legislatore ha, comunque, previsto che, in caso di mancato ricorso ai contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, si dovesse fare riferimento ai parametri di prezzo-qualità indicati da Consip.

Persistendo dubbi interpretativi sul fatto che quest'ultima previsione potesse rappresentare una facoltà e non un obbligo, si è ritenuto opportuno procedere con un'ulteriore intervento, a seguito del quale può dirsi delineato il vigente quadro di riferimento normativo in tema acquisti, oggi definito dal combinato disposto della legge n. 191/2004 e del decreto del Presidente del Consiglio n. 325/2004¹⁶. In specie, con le disposizioni adottate nel 2004, si è

¹³ Vedi *infra* per l'analisi delle doglianze poste dalle regioni.

¹⁴ In particolare, in un primo momento l'art. 5 della legge n. 212/2003 (di conversione del decreto legge n. 143/2003) ha limitato l'obbligo di adesione alle sole convenzioni inerenti l'acquisto di beni e l'approvvigionamento di servizi caratterizzati da un'elevata qualità e da bassa intensità di lavoro. Negli altri casi, eccezion fatta per le amministrazioni centrali, si è, invece, ammessa la possibilità di stipulare contratti in modo autonomo, a patto, però, che il costo delle prestazioni individuate risultasse uguale o inferiore a quello previsto da Consip. Successivamente, la legge n. 350/2003 (legge finanziaria per l'anno 2004), abrogando l'art. 24 della legge n. 282/2002 e modificando l'art. 26 della legge n. 488/1999, ha determinato un ulteriore e profondo riassetto del sistema degli acquisti. Si è disposto, nello specifico, che la Consip stipulasse esclusivamente convenzioni quadro relative a beni e servizi che avessero "rilevanza nazionale" e che, invece, fossero le aggregazioni di enti ad occuparsi di quelle afferenti al livello regionale.

¹⁵ È in quest'ottica che l'art. 3, co. 171, della legge 350/2003 ha previsto anche la facoltà delle amministrazioni di decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate. Sui dubbi interpretativi sorti nella breve vigenza di queste disposizioni, vedi L. Fiorentino, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria per il 2004*, cit. pag. 272-273.

¹⁶ Questo regolamento è volto al rilancio dell'attività di Consip in rapporto alle procedure di gara che questa ha bandito ma non ancora concluso. Il decreto prevede, in particolare, il riesame delle procedure sospese dal Ministero dell'economia e delle finanze con la determinazione del 28 novembre 2003, a causa delle critiche emerse in quel periodo verso il modello della centrale di committenza. A riguardo, si prevede, in specie, la valutazione delle procedure, al fine di individuare quelle che devono essere annullate in via di autotutela, quelle che devono revocate e quelle per cui, non essendo ancora state aperte le buste contenenti le offerte, sia possibile riaprire i termini del bando originario, dando facoltà ai concorrenti che

chiarito che l'utilizzo dei predetti parametri si pone come alternativa obbligatoria rispetto all'adesione alle convenzioni quadro ¹⁷.

L'opzione tra obbligatorietà e volontarietà dei contratti quadro viene, dunque, risolta nel senso della generale facoltà di adesione delle amministrazioni su base volontaria ¹⁸. Se, infatti, l'adesione alle convenzioni Consip è solo una delle possibilità che le amministrazioni hanno, le stesse dovrebbero optare per tale scelta solo se sussiste un'effettiva convenienza, sia in termini di prezzo che di qualità, comportandosi secondo regole più vicine a quelle dei mercati comuni ¹⁹. Diversamente, la domanda sarà rivolta verso il mercato, posto l'onere di motivare il mancato utilizzo delle condizioni Consip in relazione, si è detto, ai parametri da questa indicati.

In linea generale, si può dire, quindi, che si è assistito al rilancio delle attività della "centrale di committenza", con una nuova valorizzazione del ruolo di Consip e con una contestuale apertura al coinvolgimento delle amministrazioni, attraverso le sedi di concertazione istituzionalmente previste.

Questo modello, tra tutti quelli che si sono succeduti dal 1999 ad oggi, sembra essere quello che meglio si adatta al vigente assetto costituzionale delle competenze legislative ed amministrative. L'autonomia delle regioni appare, infatti, garantita dall'assenza di disposizioni statali vincolanti, permanendo solo (e legittimamente) norme di armonizzazione complessiva del sistema degli acquisti nonché di promozione del medesimo. Si tratta, cioè, di disposizioni riconducibili alla funzione concorrente di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, co. 3, della Costituzione.

La collocazione della funzione acquisti nel vigente assetto delle potestà legislative.

Come anticipato, nel corso del travagliato processo legislativo che ha condotto alle norme vigenti in tema di acquisti, le regioni hanno più volte ritenuto che la disciplina adottata fosse lesiva delle proprie attribuzioni, in quanto estesa oltre i confini delle competenze tracciati dall'art. 117.

Da un esame meramente ricognitivo degli elenchi di materie contenuti nei commi 2 e 3 del predetto articolo, emerge, in effetti, come la funzione di approvvigionamento non sia stata assegnata né alla potestà esclusiva dello Stato, né a quella concorrente. Stando ad un'interpretazione testuale si

hanno già presentato l'offerta di optare per la formulazione di una nuova offerta sostitutiva della precedente (art. 4, co.2, lett. a, b e c).

¹⁷ Vedi quanto disposto dall'art. 1, co. 4, della legge n. 191/2004 (di conversione del decreto legge n. 168/2004), che ha modificato intervenendo l'art. 26 della legge n. 488/1999. **La disciplina richiamata ha subito alcune integrazioni ad opera della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006). Si tratta, tuttavia, di disposizioni che non alterano i tratti essenziali del modello già descritto. In merito vedi, L. Fiorentino, *La spesa per beni e servizi*, in *Questa Rivista*, 2006, 3, pag. 253 e ss.**

¹⁸ L. Fiorentino, "*Modello Consip*", *il quadro normativo vigente*, in *Questa Rivista*, 2005, 2, p. 122, ricorda come il dilemma tra queste due scelte sia, in verità, uno dei problemi di fondo di tutta l'organizzazione gestionale degli appalti pubblici.

¹⁹ Vedi G. Della Cananea, *I mercati dell'amministrazione: i problemi italiani nella prospettiva europea*, in L. Fiorentino – G. Della Cananea (a cura di), *I mercati dell'amministrazione*, cit

potrebbe, quindi, affermare che l'ambito in questione, ai sensi del co. 4 del predetto art. 117, sia stato rimesso alla potestà legislativa regionale.

Un tale affermazione presuppone, però, che l'oggetto sottostante la materia che si discute, ovvero l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni, venga inquadrato, in modo certo e definito, come materia "piena".

In verità, non si ritiene che la questione sia così pacifica (e gli orientamenti espressi a riguardo dalla Corte costituzionale lo dimostrano), poiché i "punti di contatto" tra questo settore ed altri collocati negli elenchi di cui al predetto articolo comportano, inevitabilmente, la necessità di interpretare la presunta competenza regionale in modo più "sfumato".

In tal senso, la collocazione della funzione acquisti nel vigente assetto delle competenze, richiama alcune delle difficili questioni interpretative poste con riferimento al riassetto del Titolo V nel suo complesso. Si tratta, da un lato, dell'influenza "estesa" riconosciuta alle materie c.d. trasversali e, dall'altro, della possibilità di concepire o meno una potestà residuale regionale che sia anche esclusiva, intendendo con ciò che vi sia una vera e propria "preclusione" a fronte di possibili interventi statali²⁰.

Riguardo al primo punto, non c'è dubbio che la disciplina dei modelli di acquisto di beni e servizi possa essere compresa all'interno del più ampio *nomen* appalti pubblici e che questo, a sua volta, "attragga" la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e, Cost.)²¹. Questa interpretazione viene rafforzata dalla valenza, ormai generalizzata, dei principi comunitari che regolano le procedure ad evidenza pubblica, tendenti a limitare quanto più possibile eventuali distorsioni rispetto al criterio di piena liberalizzazione dell'attività imprenditoriale²².

La tutela della concorrenza trova, però, un limite o, quanto meno, un contemperamento, nelle esigenze dettate dalla funzione di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si tratta, invero di una potestà concorrente, inserita nell'elenco di cui all'art. 117, co. 3, alla quale, tuttavia, la Corte costituzionale ha spesso riconosciuto una valenza peculiare, reputando che norme statali di dettaglio fossero inquadrabili come principi generali di coordinamento dei sistemi finanziari locali²³.

²⁰ Quest'ultima considerazione viene argomentata da L. Mercati, *L'acquisto di beni e servizi tra tutela della concorrenza e norme di principio e coordinamento*, in L. Chieffi – G.C. di San Luca (a cura di) *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, 2004, p. 399.

²¹ Sul tema, vedi G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 3; L. Buffoni, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 3; R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 4.

²² Su questo argomento, vedi G. Della Cananea, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 77 e ss.

²³ Vedi, in proposito, le considerazioni di L. Mercati, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Questa Rivista*, 2005, 6, p. 648 e ss. Sullo stesso tema, vedi anche A. Benedetti, *Competenza statale "di principi" e coordinamento della finanza pubblica*, in *Questa Rivista*, 2004, 7, p. 738; Id., *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del*

D'altro canto, si è detto che la *ratio* che ha guidato il legislatore nell'introduzione di un sistema di acquisti basato sul modello della centrale unica di committenza, risiede nell'esigenza di razionalizzare l'impiego delle risorse pubbliche attraverso il coordinamento delle procedure di approvvigionamento di beni e servizi.

Alla luce delle considerazioni esposte, sembra difficile ipotizzare *sic et simpliciter* che la disciplina delle procedure per l'acquisto di beni e servizi possa essere ricondotta alla potestà residuale delle regioni e che, per questo, lo Stato non possa in alcun modo interferire nella definizione di principio di questa materia.

Il problema è, semmai, di cercare di individuare un limite, quanto più definito possibile, cui vincolare la legislazione statale, così da impedire invasioni della potestà regionale che giungano sino a compromettere competenze indubbiamente "riservate" alle medesime regioni, come nel caso delle funzioni connesse all'ordinamento degli uffici.

In questo contesto, le sentenze della Corte costituzionale, intervenute a dirimere le questioni inerenti la materia che si esamina, hanno fornito alcune utili indicazioni interpretative.

Una prima pronuncia ha riguardato alcune questioni sollevate dalla Regione Basilicata con riferimento all'art. 24 della legge n. 448/2001, nella parte in cui imponeva agli enti locali di adottare i prezzi delle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso in caso di procedure di acquisto svolte autonomamente²⁴. In particolare, la ricorrente lamentava la lesione della competenza regionale relativa all'organizzazione ed al funzionamento degli enti locali, giudicando che la disposizione richiamata imponesse in modo autoritativo un comportamento alle amministrazioni locali.

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione non fondata ed ha ricondotto la materia oggetto di ricorso al coordinamento della finanza pubblica, da ciò deducendo che "*l'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni...pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale*".

Successivamente, con la sentenza n. 345/2004, la Corte ha esaminato le questioni sollevate in merito a numerose disposizioni dell'art. 24 della legge n. 289/2002²⁵. L'oggetto della doglianza era rappresentato, nello specifico, dall'obbligo imposto alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alle procedure comunitarie per l'acquisto di beni e servizi con importo superiore a 50.000 euro. Questa previsione non si applicava, tra l'altro, in caso di adesione alle convenzioni ed ai contratti quadro definiti da Consip.

Nelle more dei ricorsi, il quadro normativo così definito, è stato ripetutamente modificato e le previsioni oggetto delle doglianze regionali sono state abrogate, ragione per la quale quasi tutte le ricorrenti hanno ritirato i propri ricorsi, considerando cessato il proprio interesse.

sistema tributario. Competenze e diritti., in S. Gambino (a cura di), Giuffé, 2003; C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in Giur. Cost., 2004, p. 497 e ss.

²⁴ Si fa riferimento alla sentenza n. 36/2004, reperibile in www.cortecostituzionale.it.

²⁵ Le regioni che hanno presentato ricorso sono la Toscana, il Piemonte, la Valle d'Aosta, l'Umbria, l'Emilia - Romagna ed il Veneto, cui si aggiunge la Provincia autonoma di Bolzano.

La Regione Veneto, invece, ha ritenuto che l'abrogazione non retroattiva delle disposizioni impugnate facesse persistere le pretese già esposte, sostenendo che la disciplina dell'acquisto di beni e servizi, in quanto non inclusa negli elenchi di cui all'art. 117, co. 2 e 3, della Costituzione, dovesse essere ricondotta alla competenza residuale delle regioni.

Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto la questione non fondata, ponendo, però, in rilievo la valenza assunta dalle procedure ad evidenza pubblica, anche in rapporto alle recenti direttive europee in tema di appalti, per la funzione di tutela della concorrenza. È attraverso il corretto svolgimento delle medesime procedure, infatti, che si ritiene possa essere realizzata l'effettiva garanzia degli interessi di cui sono portatrici le imprese interessate agli appalti.

Nel caso di specie, è stata, dunque, ribadita la natura trasversale della materia considerata che, essendo in grado di coinvolgere più ambiti diversi e caratterizzandosi per la sua natura funzionale, vale di per sé stessa a legittimare un intervento statale anche in settori che, per altri aspetti, sono di esclusiva competenza regionale.

In quest'ottica, le disposizioni della legge statale che impongono l'obbligo di effettuare procedure ad evidenza pubblica, fissandone l'ambito oggettivo e soggettivo, e quelle che collegano alla violazione di tale obbligo sanzioni civili o misure di responsabilità amministrativa, sono state considerate pienamente legittime. Attraverso queste previsioni, infatti, si esprime il potere statale di regolazione del mercato e di promozione, al suo interno, di un corretto e pieno sviluppo della concorrenza tra gli operatori.

La sentenza n. 417/2005 ha, invece, avuto ad oggetto, tra l'altro, il ricorso presentato dalla Regione Valle d'Aosta verso le disposizioni del decreto legge n. 168/2004, nelle parti in cui il medesimo poneva specifici vincoli alle procedure regionali di acquisto di beni e di servizi²⁶. In particolare, secondo la regione ricorrente, si sarebbe trattato di previsioni di dettaglio, lesive delle proprie attribuzioni legislative come individuate dallo Statuto in riferimento alle materie "*ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione*" e "*ordinamento degli enti locali*".

Al pari di quanto avvenuto nelle due sentenze precedenti, la Corte costituzionale ha disatteso le aspettative della ricorrente e, richiamando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 36/2004, ha interpretato le previsioni del d. l. n. 168/2004 quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Per contro, tuttavia, la Corte ha giudicato illegittimo l'art. 1, co. 11 del predetto decreto, che fissava per l'anno 2004 un limite percentuale di spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte delle regioni e degli enti locali, in considerazione del fatto che norme statali recanti vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci non possono essere considerate alla stregua dei richiamati principi fondamentali. Il legislatore statale può, quindi, imporre agli

²⁶ L'art. 1, co. 4, del d.l. n. 168/2004 ha modificato l'art. 26, co. 3, della l. n. 488/1999, introducendo due nuovi commi (3 e 3 bis). Il primo, si ricorda, aveva previsto la possibilità di ricorrere alle convenzioni quadro, imponendosi, in alternativa, l'uso dei parametri fissati dalle medesime convenzioni come limite massimo di spesa. Il successivo co. 3 bis ha, invece, imposto l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti adottati agli uffici ed alle strutture interne deputate allo svolgimento del controllo di gestione in caso di procedure di acquisto svolte autonomamente.

enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, definendo però solo una disciplina di principio che sia finalizzata al raggiungimento di obiettivi di carattere nazionale.

I modelli regionali per l'acquisto di beni e servizi.

Il vigente assetto della normativa statale relativa alle procedure di acquisto lascia spazi molto ampi ai legislatori regionali, soprattutto con riguardo ai profili organizzativi dei processi di approvvigionamento. La funzione, infatti, può essere gestita direttamente dagli uffici delle amministrazioni, oppure può essere esternalizzata in capo ad un soggetto già esistente o appositamente costituito in vista del fine che si considera.

Quanto agli strumenti tecnici con cui la funzione acquisti può essere gestita, già dal 2001 le tradizionali modalità di selezione dei contraenti sono state affiancate dagli strumenti di *e-procurement*, principalmente il *market place* e le gare *on line* ²⁷.

L'utilizzo di questi strumenti, previsti per la prima volta nel Piano d'azione per l'*e-government* presentato il 23 giugno 2000 dal Ministero per la funzione pubblica (Azione 12), è stato regolato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 101/2002, che reca i criteri e le modalità per l'espletamento, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle procedure telematiche di acquisto ²⁸.

Secondo l'art. 2, co. 4, del medesimo provvedimento, le regioni e gli enti locali possono applicarne le disposizioni "*se così dispongano nell'ambito della propria autonomia e salvo che non aderiscano alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488*". Anche in tal senso, quindi, l'assetto legislativo vigente a livello statale non pone specifici condizionamenti all'azione del legislatore regionale.

Detto ciò, è ora possibile operare una ricognizione delle esperienze e delle sperimentazioni più significative che le amministrazioni regionali hanno realizzato ed ideato per la gestione della funzione di approvvigionamento dei propri beni e servizi.

Non è possibile, in generale, rintracciare un modello univoco.

Vi sono regioni, infatti, che hanno riprodotto il disegno della "committenza centrale" proprio del sistema statale, costituendo una struttura tecnica cui imputare le funzioni di gestione dei processi di acquisto di tutte le

²⁷ È bene precisare che le procedure di aggiudicazione telematica, sebbene possiedano specifiche peculiarità tecniche, non hanno inciso sui principi base della contrattualistica pubblica, tanto che è comunque possibile ricondurle, con le dovute precauzioni, ai tradizionali modelli comunitari delle procedure aperte, ristrette e negoziate. Ciò vuol dire che, laddove un'amministrazione non abbia provveduto a dotarsi di procedure atte a sviluppare l'*e-procurement*, nulla vieta in linea di principio e fatte salve le dovute considerazioni di opportunità sull'uso degli strumenti telematici, di avvalersi delle procedure tradizionali.

²⁸ Sul tema, vedi L. Fiorentino, *Gli acquisti on line: la disciplina normativa*, in *Questa Rivista*, 2002, 6, p. 585 e ss.; A. Quarta, *Acquisti telematici*, Cosa e Come, 2005; G. Cammarota, *La disciplina dell'e-procurement contenuta nel regolamento dettato con il D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101*, in *Amministrazione in cammino*, 2004; Id., *I contratti telematici delle pubbliche amministrazioni*, in G. Vesperini (a cura di), *L'e-Government*, Giuffrè, 2004. Più in generale, F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'@government*, Giappichelli, 2005.

amministrazioni regionali o di relativi comparti, oppure affidando le medesime competenze ad un soggetto già esistente.

In altri casi, invece, le regioni hanno avviato progetti volti a sfruttare gli strumenti informatici previsti dalla legislazione statale, continuando a svolgere direttamente le procedure telematiche di approvvigionamento.

Talune amministrazioni, infine, non presentano modelli di particolare interesse: si tratta di tutte le ipotesi (numerose, peraltro) in cui gli approvvigionamenti avvengono attraverso adesione alle convenzioni Consip, quando convenienti, e mediante ricorso alle tradizionali procedure ad evidenza pubblica negli altri casi. In altre parole, non sono state realizzate forme di innovazione né sotto il profilo dell'aggregazione della domanda e dell'intermediazione negli acquisti, né con riferimento agli strumenti utilizzati.

Nel primo gruppo, il modello senza dubbio più innovativo è quello definito dalla l.r. 11/2004 della Regione Emilia – Romagna, il cui Capo V è interamente dedicato alla disciplina del sistema telematico di negoziazione regionale. In particolare, l'art. 18, co. 1, della citata legge ha previsto l'introduzione del sistema di *e-procurement*, volto alla razionalizzazione della spesa per l'approvvigionamento di beni e servizi, ed il successivo art. 19, co. 1, ne ha affidato la promozione ad un'agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici.

L'agenzia (denominata poi Intercent-ER), è stata costituita dal Presidente della Regione ed è dotata di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. La l.r. n. 11/2004 prevede, però, che l'Intercent sia soggetta a specifiche funzioni di indirizzo e di controllo da parte dell'amministrazione regionale.

L'art. 19, co. 5, della predetta norma stabilisce, inoltre, che l'attività dell'agenzia possa essere rivolta, oltre che alla regione, anche verso gli enti locali, verso altri enti presenti sul territorio (agenzie, aziende ed istituti), nei riguardi degli organismi di diritto pubblico costituiti dalla stessa regione, purché privi di personalità giuridica privatistica, delle aziende del servizio sanitario regionale e, infine, delle università.

Si tratta, quindi, di una vera e propria "cabina di regia" del sistema regionale degli approvvigionamenti, della quale i soggetti possono decidere autonomamente se avvalersi o meno, sulla base delle proprie valutazioni di convenienza ed opportunità.

L'ampio novero di amministrazioni e soggetti che possono usufruire dei servizi offerti dall'agenzia trova, però, anche una giustificazione nel collegamento tra l'agenzia Intercent-ER ed il progetto di *e-government* promosso dalla regione, che porta lo stesso nome. A questa iniziativa, infatti, partecipano ben 49 amministrazioni dell'Emilia-Romagna, tutte in qualità di utilizzatori del sistema di intermediazione²⁹.

L'obiettivo del progetto, il cui valore rileva anche dal finanziamento ministeriale che lo stesso ha ottenuto partecipando al bando per progetti di *e-government* di rilievo nazionale, emerge anche dalla legge istitutiva dell'agenzia, che ribadisce l'importanza di promuovere, in collaborazione con

²⁹ Ulteriori informazioni possono essere rintracciate nei siti www.intercent.it e www.regionedigitale.net.

la Giunta regionale, *“la partecipazione delle piccole e medie imprese alle diverse procedure di e-procurement delle pubbliche amministrazioni”* (art. 19, co.7, l.r. n. 11/2004).

Anche la Regione Marche si è orientata nel senso di prevedere, sia pure con ambito di operatività limitato al settore sanitario, un soggetto cui conferire il ruolo di intermediatore per l'esercizio della funzione acquisti.

La l.r. n. 13/2003, infatti, nel riorganizzare il sistema sanitario regionale, ha disposto che l'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR), costituita ai sensi dell'art. 2, co. 3, del medesimo provvedimento, svolga a livello centralizzato e per un periodo di due anni a partire dalla sua istituzione, le funzioni concernenti l'acquisto di beni e servizi di importo superiore a centomila euro (art. 28, co. 3, lett. a).

L'attività in questione deve essere svolta, secondo modalità appositamente definite dalla Giunta regionale, in favore e per l'interesse delle tredici zone territoriali in cui l'ASUR è stata suddivisa a seguito dell'incorporazione delle altre aziende USL preesistenti sul territorio (art. 2, co. 3)³⁰.

In altri casi, come si è detto, si è assistito prevalentemente allo sviluppo di strumenti di tipo informatico a supporto della funzione acquisti, come è avvenuto in Piemonte ed in Toscana.

Entrambe le regioni, infatti, pur non avendo provveduto a costituire una propria agenzia di committenza cui imputare la gestione complessiva della predetta funzione, hanno progettato la realizzazione di procedure e mezzi innovativi di *e-procurement*.

Nel primo caso, ad esempio, è stata promossa la realizzazione del Portale degli Acquisti, che ha consentito di mettere a disposizione degli enti locali una piattaforma informatica utile alla gestione degli approvvigionamenti a mezzo di procedure telematiche.

Questo progetto non ha trovato, però, fondamento in disposizioni di rango legislativo. In materia di contratti, infatti, la regione fa ancora riferimento alla legge n. 8/1984, e successive modificazioni e integrazioni, e questa norma non contiene alcun richiamo specifico alle procedure di approvvigionamento di beni e servizi, né tanto meno ai connessi strumenti telematici.

Con il decreto della Giunta Regionale 49-11596 del 26 gennaio 2004 sono, tuttavia, state introdotte le *“Linee guida per gli acquisti in forma telematica”*, a mezzo delle quali è stata regolata nel dettaglio l'intera materia dei meccanismi e dei sistemi automatizzati di scelta del contraente. In particolare, l'art. 4 del predetto decreto ha assegnato l'incarico di gestore del sistema alla direzione regionale competente per l'informatica (Direzione Patrimonio Tecnico).

Il Portale degli Acquisti è stato inserito all'interno del più ampio *“contenitore”* del *“Sistema Piemonte”* ed è stato realizzato, sulla base delle linee guida regionali, dal Consorzio per il Sistema Informativo Piemonte (CSI

³⁰ Nel dettaglio, la gestione degli acquisti di beni e servizi è definita dal Titolo IV dell'atto aziendale adottato, in attuazione dell'art. 5 della l.r. n. 13/2003, in data 10 marzo 2005. Questo documento stabilisce, in particolare, che il sistema di approvvigionamento di articola in tre livelli (aziendale, sovrazonale e di zona) e che viene definito in base ad un'apposita programmazione dei fabbisogni, tenuto conto delle direttive regionali. Per approfondimenti, vedi www.asur.marche.it.

Piemonte), ente strumentale della regione con funzioni di supporto per i servizi telematici ed informatici.

Le principali attività svolte dal portale sono la gestione delle gare telematiche e quella degli acquisti, che avvengono sia mediante il mercato elettronico, sia mediante la stipula di singole convenzioni riferite a più enti del territorio regionale. In particolare, è attualmente in corso un progetto di razionalizzazione della spesa degli enti locali, promosso dal Comune di Torino, che ha condotto alla formulazione di una convenzione rivolta agli enti aderenti, attraverso cui gli stessi potranno acquistare beni e servizi in forma aggregata³¹.

Quelle indicate sono senza dubbio le esperienze più innovative rispetto al modello configurato dalla legislazione statale. Le altre regioni, infatti, in molti casi, non hanno previsto alcun sistema di acquisti, ma si sono limitate ad aderire convenzioni quadro stipulate dalla Consip, quando ritenute convenienti, esercitando in proprio le funzioni di approvvigionamento negli altri casi.

Quanto agli strumenti utilizzati, vi sono state regioni che hanno approvato, con legge o con regolamento, disposizioni generali volte alla promozione dell'*e-government* e, sulla base di queste, hanno poi adottato norme connesse allo sviluppo dell'*e-procurement*.

Nel caso della Lombardia, ad esempio, la disciplina dell'attività contrattuale è regolata dalla legge n. 14/1997. Questo provvedimento è stato modificato dalla legge n. 6/2005, che ha espressamente previsto la possibilità di esperire le procedure di appalto "*anche avvalendosi del supporto di strumenti elettronici e telematici*" (art. 3, co. 7, l.r. n. 14/97, come modificato dall'art. 1, co. 4, lett. f, della l.r. n. 6/05).

La stessa legge ha, ammesso, tra l'altro, che, qualora ricorra l'ipotesi indicata, sia possibile ridurre i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione da parte delle imprese interessate, a patto che ricorrano alcune condizioni tassativamente individuate. Nello specifico, la procedura deve riguardare l'acquisizione di beni o servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria, i documenti di gara devono essere pubblicati su un sito *internet* regionale appositamente dedicato ed i documenti devono poter essere inviati per via telematica (art. 7 bis, l.r. n. 14/1997).

Si segnala che le modifiche introdotte della l.r. n. 6/2005 possono essere lette alla luce di una sperimentazione già in corso nel territorio della regione, che prevede l'attivazione di una piattaforma di *e-procurement* per gli acquisti *on line* di beni e servizi destinati sia alla medesima regione, sia ad enti ed agenzie da essa dipendenti nonché alle ASL³².

In Toscana, la gestione delle procedure di acquisto è rimasta imputata alle singole direzioni generali dell'ente, competenti per gli approvvigionamenti nelle materie ad esse spettanti.

³¹ Maggiori informazioni possono essere rintracciate sul portale www.sistemapiemonte.it, mentre per l'attività del consorzio il riferimento è www.csipiemonte.it.

³² Si tratta del rafforzamento di un progetto avviato nel 2001, che ha visto coinvolta con successo la struttura dell'ente responsabile degli acquisti per conto della Giunta, la quale ha collaborato con Consip per lo sviluppo di un'apposita piattaforma informatica. Per ulteriori informazioni vedi www.regionelombardia.it nella sezione Progetti.

La disciplina di riferimento del sistema è contenuta nella l.r. 12/2001 che, però, non disciplina gli strumenti di *e-procurement*. La promozione dell'amministrazione "elettronica" è, invece, contenuta nella l.r. n. 1/2004.

Nell'ambito del quadro delineato da queste due norme, può essere inserito il regolamento adottato dalla regioni con la finalità di avviare e guidare lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi ³³.

Rispetto alle previsioni regionali esaminate, il modello della Puglia si presenta originale: la regione ha, infatti, espressamente previsto un obbligo di adesione al sistema Consip.

Più specificamente, l'art. 6 della l.r. n. 1/2004, ha stabilito che *"al fine di consentire il conseguimento di risparmi di spesa ... i competenti uffici regionali devono procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso l'utilizzazione delle convenzioni quadro definite dalla CONSIP s.p.a."* (co. 1).

La legge prosegue affermando che, nel caso in cui i predetti uffici decidano di procedere ad acquisti in maniera autonoma, sono tenuti ad adottare i prezzi indicati da Consip come base d'asta al ribasso.

Una deroga a questo sistema è prevista dal successivo art. 13, che si rivolge ai Centri regionali dei servizi educativi e culturali (CRSEC).

In particolare, l'acquisto di beni e servizi per questi soggetti può avvenire ad opera del responsabile della struttura che, a seconda dell'importo della spesa, è tenuto a svolgere un'apposita ricerca di mercato, comprovata da una sua dichiarazione che attesti la congruità del prezzo, oppure ad acquisire almeno tre preventivi scritti, fatta eccezione per i casi in cui, per la natura della fornitura/prestazione, ciò non sia possibile. Se, tuttavia, l'importo del contratto è superiore a 5000 euro, devono essere interessati gli uffici regionali, cui spetta impartire le dovute istruzioni sulla modalità con cui procedere all'acquisto (co. 3).

Conclusioni

A distanza di sei anni dall'introduzione a livello nazionale del modello Consip, sembra che, almeno su questa materia, il rapporto Stato-Regioni si sia attestato in una situazione di equilibrio.

Da un lato, infatti, la legislazione statale, sia pure attraverso un percorso molto travagliato, si è evoluta in modo coerente con il nuovo assetto delle competenze derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. È in quest'ottica, infatti, che può essere letta l'attuale previsione che permette alle regioni (ma non solo a queste) di decidere se aderire alle convenzioni quadro in modo completamente autonomo.

Il legislatore statale, d'altro canto, sembra svolgere correttamente il suo ruolo di definire i principi di coordinamento della materia, senza cioè prevaricare i limiti in cui questa si incrocia con le competenze c.d. trasversali ed in cui è possibile individuare profili di concorrenza tra lo Stato e le

³³ Ci si riferisce al regolamento adottato con DPGR 7 gennaio 2003, n. 4/R, che reca modifiche al regolamento di attuazione della l.r. n. 12/01, emanato con decreto del Presidente della Regione n. 45/R del 5 settembre 2001. Il provvedimento è reperibile all'interno della banca dati degli atti della Giunta, accessibile dal sito www.regione.toscana.it.

Regioni. È questo d'altronde l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nelle sentenze sinora intervenute in materia.

Per quanto riguarda le regioni, invece, se in talune ipotesi è stato possibile evidenziare modelli certamente innovativi, si è visto che in molti altri casi le amministrazioni regionali sembrano non aver avuto interesse o non aver giudicato necessario predisporre modelli per l'acquisto di beni e servizi diversi da quello statale introdotto nel 1999 oppure da quelli già in uso prima di questa data.

Le innovazioni, semmai, si sono avute in riferimento alla più complessiva azione di promozione dell'*e-government* e degli strumenti informatici a questo connessi, talvolta interpretati proficuamente in funzione di ausilio rispetto al sistema degli approvvigionamenti.

Ci si potrebbe chiedere, allora, quale potrà essere il ruolo della Consip nei prossimi anni, posta la stabilità del suo assetto normativo. Se, ad esempio, in un'ottica di mercato pubblico non si possa pensare ad essa come ad una cabina di regia degli acquisti, cui le amministrazioni regionali ricorrono in modo autonomo per effettive ragioni di convenienza ed opportunità.

Questa potrebbe essere una prospettiva soprattutto per quelle regioni che non hanno provveduto a delineare un proprio modello e che, quindi, ben potrebbero essere più sensibili anche al ruolo di supporto consulenziale di Consip rispetto all'implementazione ed alla gestione dell'*e-procurement*, in special modo nelle procedure di *market place* per gli importi sotto soglia.

Per altro verso, si ritiene che la possibilità per le regioni di individuare proprie peculiari modalità di organizzazione dei processi di acquisto deve comunque porre attenzione alla definizione di modelli che siano in grado di tutelare quel principio di concorrenza tra gli operatori che la Corte ha posto con forza quale limite all'autonomia regionale e che, in passato, lo stesso legislatore statale ha rischiato in più occasioni di ledere con le proprie previsioni legislative.