

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	
<i>Margherita Ramajoli</i>	XI
IL SISTEMA DELLE FONTI: QUALI REGOLE?	
<i>Marilisa D'Amico e Pietro Villaschi</i>	
1. Introduzione	1
2. I principi e interessi costituzionali in rilievo	3
3. Il sistema delle fonti: una selva intricata	8
4. La posizione del Piano Nazionale Anticorruzione nel sistema delle fonti	17
5. Alcuni recenti casi controversi della giurisprudenza amministrativa	19
6. Considerazioni conclusive	23
I PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	
<i>Nicoletta Parisi</i>	
1. Premessa. La collocazione delle Università nel sistema italiano a fronte della normativa di prevenzione della corruzione	25
1.1. In che senso si parla di anticorruzione nel sistema universitario italiano	25
1.2. Qualche cenno sulla strategia di prevenzione della corruzione nell'ambiente tanto pubblico che privato tramite la metodologia <i>risk-based</i>	28
2. Le Università italiane a fronte della responsabilità di dotarsi di una programmazione contro il rischio di corruzione	34
2.1. La prevenzione della corruzione nelle Università statali: la strategia contemplata dalla legge n. 190/2012	34
2.2. La prevenzione della corruzione nelle Università "libere": la strategia contemplata dal d.lgs. n. 231/2001	41

	<i>pag.</i>
2.3. (<i>Segue</i>). L'anello di congiunzione fra ambito pubblico e ambito privato: la prevenzione della corruzione nelle Università "libere" in controllo pubblico ...	43
2.4. ... e in partecipazione pubblica	45
3. L'intervento regolatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel sistema universitario: il PNA-2017	46
3.1. Il processo di progressiva contaminazione fra modelli preordinati alla prevenzione della corruzione	46
3.2. Le indicazioni che provengono dalla prassi di ANAC. Rinvio	48

VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE* E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE UNIVERSITARIA

Elisa D'Alterio

1. Introduzione	53
2. Il quadro di riferimento	56
2.1. La valutazione della <i>performance</i> nelle Pubbliche Amministrazioni	59
2.2. Le Linee guida dell'Anvur: la "gestione integrata"	60
3. Le principali disfunzioni sul piano attuativo	62
4. "Con troppi galli a cantare non si fa mai giorno"	65

CODICI DI COMPORTAMENTO E CODICI ETICI NELLE UNIVERSITÀ

Enrico Carloni

1. Premessa	69
2. Le regole di comportamento nel sistema dell'anticorruzione	72
3. La riforma della disciplina dei codici di comportamento	76
4. I codici "decentrati", adottati dalle singole amministrazioni	80
5. Codici di comportamento e codici etici nelle Università	82
6. I doveri ed il rischio di corruzione	85
7. La nuova stagione di "codici" nelle Università	87

LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE PER VIOLAZIONE DEL CODICE ETICO

Salvatore Cimini

1. Premessa: l'introduzione del codice etico nelle Università	91
2. La giuridicizzazione del codice etico	93
3. La rilevanza (anche) disciplinare del codice etico	95
4. Il procedimento di irrogazione delle sanzioni non disciplinari per violazione del codice etico	97
5. Il procedimento di irrogazione delle sanzioni disciplinari per violazione del codice etico	99
6. Il decentramento del potere disciplinare: osservazioni critiche	103
7. L'indeterminatezza del quadro degli illeciti e delle sanzioni disciplinari nella legislazione universitaria	105
8. Il codice etico quale strumento per integrare le fattispecie di illecito ed individuare nuove regole di condotta	107

UNIFICAZIONE FRA CODICE DI COMPORTAMENTO E CODICE ETICO NELLE UNIVERSITÀ: ESEMPI VIRTUOSI

Luca Belviso

1. Introduzione	111
2. L'esigenza di unificazione fra codici e le raccomandazioni dell'ANAC	115
3. I codici unici nell'attuale sistema universitario nazionale e gli elementi che rendono "virtuose" le esperienze di unificazione	120
3.1. La parte introduttiva	122
3.2. I principi etici	124
3.3. Le regole di comportamento	126
3.4. La responsabilità conseguente alle violazioni del codice	130
4. Riflessioni conclusive	136

LA NOZIONE DI CONFLITTO DI INTERESSI E LE SUE DIMENSIONI ISTITUZIONALI NELLE UNIVERSITÀ STATALI: UN CANONE BIFRONTE E PERVASIVO

Fulvio Cortese

1. Avvertenza metodologica	139
2. Premessa: quale <i>conflitto</i> ?	140

	<i>pag.</i>
3. Conflitto di interessi e forma di governo	144
4. Conflitto di interessi, <i>status</i> giuridico del personale docente e ricercatore e ordinarie attività istituzionali	148
5. Osservazioni conclusive: legalità-indirizzo <i>vs.</i> legalità-garanzia?	154

CONFLITTI DI INTERESSI E CONCORSI UNIVERSITARI

Marco Lavatelli

1. Presupposti storici ...	159
2. ... e suggestioni attuali	163
3. Incandidabilità di parenti, affini e «interni»	172
4. Incompatibilità e obblighi di astensione «generali»	179
5. Conclusioni	193

UNIVERSITÀ E APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI: INNOVAZIONE E DIGITALIZZAZIONE PER L'INTEGRITÀ E L'EFFICIENZA

Gabriella M. Racca e Silvia Ponzio

1. La libertà di ricerca scientifica e le opportunità per la funzione appalti delle Università	197
2. La frammentazione degli acquisti delle Università e la digitalizzazione necessaria per efficienza ed integrità	201
3. Le piattaforme per la contrattazione pubblica e le sfide della trasformazione digitale delle Università	207
4. Le Università e la promozione di appalti congiunti e innovativi	211
5. Le Università per la ricerca e sviluppo e gli appalti pre-commerciali	214
6. Le sfide future per il superamento dell'emergenza	218

RICORSO AL MERCATO E AFFIDAMENTO *IN HOUSE* NEL DIRITTO UNIVERSITARIO

Pier Luigi Portaluri

1. Come una saga: gli attori	221
2. La contesa	222
3. Nel 2015: il contrasto interno al Consiglio di Stato e la posizione rigorosa della VI sezione	223

	<i>pag.</i>
4. Le norme c.d. salva-Cineca: un nulla di fatto?	231
5. Provista di servizi universitari, aiuti di Stato, <i>in house</i>	233
6. L' <i>intra moenia</i> «all'italiana» come resistita finzione per diritto legislativo	238

UNIVERSITÀ E APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI: INNOVAZIONE E DIGITALIZZAZIONE PER L'INTEGRITÀ E L'EFFICIENZA

di Gabriella M. Racca* e Silvia Ponzio**

SOMMARIO: 1. La libertà di ricerca scientifica e le opportunità per la funzione appalti delle Università. – 2. La frammentazione degli acquisti delle Università e la digitalizzazione necessaria per efficienza ed integrità. – 3. Le piattaforme per la contrattazione pubblica e le sfide della trasformazione digitale delle Università. – 4. Le Università e la promozione di appalti congiunti e innovativi. – 5. Le Università per la ricerca e sviluppo e gli appalti pre-commerciali. – 6. Le sfide future per il superamento dell'emergenza.

1. *La libertà di ricerca scientifica e le opportunità per la funzione appalti delle Università*

Le Università si caratterizzano per la stretta connessione tra attività di ricerca e di didattica e per il conseguente riconoscimento delle stesse come luogo elettivo della ricerca intesa non solo con riferimento ai suoi profili d'eccellenza, dunque identitari e di pensiero pluralistico, ma anche come capacità di diffondere, divulgare ed esternare l'innovazione¹.

Libertà di ricerca scientifica e di insegnamento costituiscono i caratteri peculiari delle Università pubbliche e il fondamento costituzionale della loro auto-

* Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino.

** Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino. Il contributo costituisce l'esito di riflessioni comuni, tuttavia i paragrafi 1, 2 e 3 sono di Gabriella M. Racca e i paragrafi 4, 5 e 6 sono di Silvia Ponzio.

¹ Corte cost., 1° febbraio 1983, n. 14; G. AJANI-R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2017, p. 11; *La ricerca libera tutti. L'Università: un'amministrazione pubblica tutta particolare*, testo della Commissione dell'Università di Torino per l'audizione della delegazione Crui alla Commissione parlamentare per la semplificazione della Camera dei deputati, 24 maggio 2016; R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 3, 2021, pp. 587-620.

nomia². Autonomia che comprende l'autogoverno e l'autonomia normativa per la disciplina dell'esercizio delle funzioni fondamentali, nei limiti della legge dello Stato³.

La peculiare garanzia dell'autonomia universitaria⁴ assicura un divieto di ingerenza dei poteri pubblici nell'organizzazione e costituisce al contempo un limite alla necessaria vigilanza, anche in relazione agli obblighi di promozione della libertà della «ricerca scientifica e tecnica»⁵.

Ricerca scientifica e insegnamento si qualificano come funzioni attribuite per il perseguimento dell'interesse pubblico. Ne sono destinatari non solo gli studenti e la comunità accademica, ma l'insieme della collettività amministrata e, in particolare, le (altre) amministrazioni, le imprese, ecc., per lo «sviluppo della scienza e l'accesso alla conoscenza scientifica»⁶. In ciò appare evidente il ruolo strategico che i contratti pubblici potrebbero assumere nelle Università per l'erogazione di servizi e prestazioni di qualità per la ricerca e la didattica, nonché per lo sviluppo di modelli innovativi, a favore anche di altre amministrazioni⁷.

I contratti pubblici delle Università, in particolare per l'acquisizione di beni e servizi – ma si potrebbero includere anche i lavori – dovrebbero infatti caratterizzarsi per i profili innovativi e di sperimentazione digitale, di trasparenza, efficienza e integrità. I rapporti con le imprese potrebbero essere valorizzati potendo fruire, in tutti gli ambiti dei saperi, degli esiti più avanzati delle attività di ricerca⁸.

² Art. 33, ultimo comma, Cost.: «le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

³ ANAC, Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera 22 novembre 2017, n. 1208, p. 46. Su tali aspetti già: F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 336 spec. p. 342 ss. e M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubb.*, 1995, p. 166.

⁴ Intesa come autonomia istituzionale, amministrativa, tecnica, organizzativa, finanziaria, contabile: cfr. G. AJANI-R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit.

⁵ ANAC, Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, versione in consultazione, p. 34. Nello stesso documento (p. 35) l'Autorità affermava di aver voluto dedicare specifica attenzione alle Università nel Piano Nazionale Anticorruzione «sia per l'esposizione a rischi di influenze e interferenze improprie che caratterizza tutte le amministrazioni pubbliche, sia per le particolari derive legate alle peculiarità dell'Università, tra le quali anche l'autogoverno». R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica*, Napoli, 2012, p. 54; A. IANNUZZI, *Commento all'art. 33 della Costituzione*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, II ed., Bologna, 2021, p. 237.

⁶ A. IANNUZZI, *Commento all'art. 33 della Costituzione*, cit., p. 237.

⁷ A. SCUTTARI-T. AGASISTI (a cura di), *Gli acquisti nelle Università. Fra normativa e competizione*, Bologna, 2016.

⁸ M. RAMAJOLI, *Relazione al Convegno Annuale dell'associazione Italiana Professori di Diritto*

Il ruolo delle Università – non rileva ora se come amministrazioni aggiudicatrici o come partecipanti alle gare pubbliche – richiede esenzioni dalla disciplina generale giustificate dalla peculiarità delle funzioni e delle sperimentazioni e operazioni che possono sviluppare.

La disciplina europea sui contratti pubblici e quella nazionale di recepimento pone le Università in una posizione peculiare, con esenzioni dall'applicazione della disciplina su appalti e concessioni, talora speciali per gli Atenei⁹, anche legate all'emergenza pandemica in atto¹⁰, talaltra comuni alle altre amministrazioni.

Come per le altre amministrazioni è prevista per le Università una esenzione dall'applicazione della disciplina sugli appalti e le concessioni per gli affidamenti che debbano «conformarsi alle norme speciali previste da un'organizzazione internazionale, oppure l'attività sia finanziata da un'istituzione internazionale che definisca le relative procedure di aggiudicazione»¹¹. Del pari le cooperazioni tra enti per il perseguimento di obiettivi comuni di interesse pubblico non si qualificano come contratti a prestazioni corrispettive e perciò escludono l'esperimento di procedure di evidenza pubblica, come riconosciuto dalla giurisprudenza UE¹² e ora confermato nella vigente direttiva sugli appal-

Amministrativo (AIPDA) su "Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica", 10-12 ottobre 2019, Pisa.

⁹ Su tali aspetti si veda *infra*, par. 2.

¹⁰ Norme specifiche prevedono il ricorso alla procedura negoziata ai sensi dell'art. 63 del codice dei contratti pubblici nei settori dell'edilizia scolastica e universitaria: cfr. art. 2, comma 4, d.l. n. 16 luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

¹¹ Art. 16, d.lgs. n. 50/2016.

¹² Corte Giust., 9 giugno 2009, C480/06, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania* e, più recentemente, Corte Giust., Grande sezione, 19 dicembre 2012, C-159/11 e Corte Giust., 16 maggio 2013, C-564/11, entrambe dietro rimessione della sezione V del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, ord. 15 febbraio 2011, n. 966 e id., ord., 6 settembre 2011, n. 5207). Il Consiglio di Stato aveva sollevato questione pregiudiziale affinché fosse scrutinata la non contrarietà con il diritto europeo dell'art. 15 della legge n. 241/1990 nell'interpretazione secondo cui gli accordi pubblici sono utilizzabili per affidare lavori, forniture e servizi. La Corte di Giustizia ha stabilito in entrambe le decisioni che: 1) l'affidamento senza gara da parte di un'amministrazione aggiudicatrice di un contratto contrasta con le norme ed i principi sull'evidenza pubblica comunitaria quando ha ad oggetto servizi i quali, pur riconducibili ad attività di ricerca scientifica, «ricadono, secondo la loro natura effettiva, nell'ambito dei servizi di ricerca e sviluppo di cui all'allegato II A, categoria 8, della direttiva 2004/18, oppure nell'ambito dei servizi d'ingegneria e dei servizi affini di consulenza scientifica e tecnica indicati nella categoria 12 di tale allegato»; 2) non sussiste per contro l'obbligo della gara in caso di «contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi»; 3) questa ipotesi è configurabile quando dette forme di cooperazione rispettino le seguenti condizioni: «siano stipulati esclusivamente tra enti pubblici, senza la partecipazione di una parte privata, che nessun prestatore

ti pubblici¹³. Si tratta di cooperazioni orizzontali tra soggetti pubblici nell'ambito delle quali possono realizzarsi forme di aggregazione della domanda per appalti congiunti tra Università, ovvero svilupparsi ricerche utili allo svolgimento delle funzioni istituzionali di (altre) amministrazioni pubbliche che assicurano alle Università di fruire di dati non altrimenti accessibili, per effettuare analisi ed elaborazioni¹⁴. Esenzioni che rafforzano la responsabilizzazione degli enti ad assicurare un ancor più evoluto grado di trasparenza e correttezza.

Proprio nelle Università si è sviluppata la ricerca europea e internazionale sui modelli organizzativi e le forme contrattuali più efficienti e innovative, che ben potrebbero essere sperimentati e applicati negli Atenei, in rete fra loro.

In questo senso dovrebbero intervenire riforme che assicurino la digitalizzazione e la trasparenza per una effettiva semplificazione e la realizzazione di investimenti per la sostenibilità, l'innovazione e la ricerca¹⁵, in attuazione degli obiet-

privato sia posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti, e che la cooperazione da essi istituita sia retta unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico».

¹³ Considerando n. 33 della direttiva 2014/24/UE: «Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter decidere di fornire congiuntamente i rispettivi servizi pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di alcuna forma giuridica in particolare. Tale cooperazione potrebbe riguardare tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti [...]. I contratti per la fornitura congiunta di servizi pubblici non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle norme stabilite nella presente direttiva, a condizione che siano conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici, che l'attuazione di tale cooperazione sia dettata solo da considerazioni legate al pubblico interesse e che nessun fornitore privato di servizi goda di una posizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Al fine di rispettare tali condizioni, la cooperazione dovrebbe fondarsi su un concetto cooperativistico [...] l'attuazione della cooperazione, inclusi gli eventuali trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, dovrebbe essere retta solo da considerazioni legate al pubblico interesse» e art. 12, par. 4 della stessa direttiva, che individua tre condizioni al ricorrere delle quali ai contratti conclusi tra due o più amministrazioni non deve essere applicata la normativa in materia di appalti: 1) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune; 2) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; 3) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

¹⁴ Art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016. L'ANAC (delibera 31 maggio 2017, n. 567) ha precisato che un accordo tra amministrazioni pubbliche rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 nel caso in cui regoli la realizzazione di interessi pubblici effettivamente comuni alle parti, con una reale divisione di compiti e responsabilità, in assenza di remunerazione ad eccezione di movimenti finanziari configurabili solo come ristoro delle spese sostenute e senza interferire con gli interessi salvaguardati dalla disciplina in tema di contratti pubblici.

¹⁵ Disegno di legge n. 2330 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, art. 1, comma 2, lett. d), approvato dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno 2021 e presentato al Senato il 21 luglio 2021.

tivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'Onu, per aumentare il grado di eco-sostenibilità degli investimenti pubblici.

La digitalizzazione dei contratti pubblici risulta essenziale per garantire efficienza e innovazione del settore, dando attuazione e consistenza ai principi costituzionali di trasparenza, imparzialità e integrità¹⁶. L'analisi dati locale, nazionale, europea e globale assicura una visione approfondita delle consistenze, dei valori, delle catene distributive, non solo per evidenziare anomalie e deviazioni, ma soprattutto la necessità di riorganizzare la funzione appalti sviluppando le capacità amministrative necessarie. L'obiettivo è quello di realizzare una digitalizzazione *end to end* dei processi di approvvigionamento pubblico per assicurare efficienza e sostenibilità secondo i principi dell'economia circolare e dell'innovazione, come evidenziato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁷.

Proprio gli Atenei potrebbero efficacemente fornire analisi obiettive a supporto delle amministrazioni e porsi come primi attuatori e sperimentatori delle innovazioni digitali previste supportando l'integrazione delle banche dati e lo sviluppo di piattaforme innovative per la partecipazione alle selezioni degli operatori economici ed una tempestiva esecuzione.

2. La frammentazione degli acquisti delle Università e la digitalizzazione necessaria per efficienza ed integrità

Attualmente molte delle opportunità prospettate non sono ancora attuate. In particolare, le Università si caratterizzano per una elevata frammentazione degli acquisti realizzati, in gran parte, sotto la soglia di rilevanza europea e da parte di centinaia di punti ordinanti nello stesso Ateneo. L'analisi dei dati della Banca Dati sui Contratti pubblici dell'Autorità Nazionale Anticorruzione rivela nei grandi Atenei un'articolazione interna in oltre centocinquanta centri di costo, come nei casi delle Università di Torino, Parma, Genova, Firenze e Palermo; numero che, in taluni casi, supera anche le duecento unità, ad esempio per le Università di Napoli, Federico II, Milano, Roma, La Sapienza e Bari¹⁸. Fram-

¹⁶ L. SPERATI, *Trasformazione digitale della pubblica amministrazione e ricerca dell'efficienza organizzativa*, in L. DONATO (a cura di), *Quaderni di ricerca giuridica, della consulenza legale. Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, n. 89, 2020, p. 279 ss. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2020-0089/qrg-89.pdf>.

¹⁷ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, trasmesso dal Governo italiano al Parlamento il 25 aprile 2021, approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021 e dall'Ecofin il 13 luglio 2021.

¹⁸ Analisi effettuate nell'ambito della Convenzione stipulata il 16 gennaio 2019 tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e l'Università degli Studi di Torino per l'accessibilità da parte dell'Uni-

mentazione, dunque, non solo tra Università, che ancora non hanno sviluppato una cooperazione per gli acquisti, poiché neppure all'interno dello stesso Ateneo si è proceduto ad ottimizzare i modelli organizzativi degli acquisti, talora effettivamente specifici e peculiari, ma nella gran parte dei casi ripetitivi e collegati ad esigenze generali, come ad esempio per l'approvvigionamento di carta.

Va ricordato che è stata esclusa l'applicabilità alle Università, agli enti pubblici di ricerca e alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica per l'acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati all'attività di ricerca, trasferimento tecnologico e terza missione delle disposizioni che prevedono l'obbligatorietà del ricorso alle convenzioni-quadro, al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, agli strumenti di acquisto e negoziazione di Consip SpA¹⁹ per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività. Esenzione

versità degli Studi di Torino ai dati presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per lo svolgimento di attività di ricerca. Centri di costo delle Università italiane – fonte BDNCP (ANAC). Emerge dalle analisi (luglio 2021) – N. centri di costo Stazione appaltante: 269 Università degli Studi di Napoli Federico II; 251 Università degli Studi di Milano; 224 Università degli Studi di Padova; 221 Università degli Studi di Roma La Sapienza; 214 Università degli Studi di Bari Aldo Moro; 186 Università degli Studi di Palermo; 169 Università degli Studi di Firenze; 166 Università degli Studi di Genova; 153 Università degli Studi di Parma; 151 Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli; 151 Università degli Studi di Torino; 136 Università degli Studi di Messina; 135 Università degli Studi di Pavia; 128 Università di Pisa; 117 Università degli Studi di Perugia; 109 Università degli Studi di Cagliari; 105 Università degli Studi di Catania; 96 Università degli Studi di Roma Tor Vergata; 95 Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia; 79 Università della Calabria; 77 Università degli Studi di Sassari; 76 Università degli Studi dell'Aquila; 73 Università degli Studi di Udine; 65 Università degli Studi di Siena; 63 Università degli Studi di Milano-Bicocca; 63 Università degli Studi G. Dannunzio di Chieti – Pescara; 59 Università Ca Foscari Venezia; 57 Università degli Studi di Verona; 55 Università Politecnica delle Marche; 54 Università degli Studi di Trieste; 52 Università degli Studi di Ferrara; 51 Università degli Studi della Toscana; 51 Università degli Studi dell'Insubria; 50 Università degli Studi di Foggia; 48 Università degli Studi di Trento; 45 Università degli Studi di Brescia; 41 Università degli Studi Roma Tre; 39 Università degli Studi di Salerno; 38 Università degli Studi della Basilicata; 37 Università degli Studi di Napoli Parthenope; 36 Università degli Studi di Urbino Carlo Bo; 34 Università degli Studi di Macerata; 34 Università degli Studi di Napoli – L'orientale; 34 Università degli Studi di Teramo; 31 Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro; 28 Università degli Studi del Sannio; 27 Università degli Studi del Molise; 27 Università degli Studi di Bergamo; 27 Università del Salento; 25 Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale; 25 Università degli Studi Mediterranea Rc; 24 Università Per Stranieri di Siena; 19 Università degli Studi di Catanzaro Magna Graecia; 13 Università degli Studi di Camerino; 10 Università Iuav di Venezia; 9 Università degli Studi di Roma Foro Italico; 5 Università Campus Bio-Medico di Roma; 5 Università Cattolica del Sacro Cuore; 5 Università degli Studi Suor Orsola Benincasa; 1 Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza; 1 Università degli Studi Internazionali di Roma Unint; 1 Università della Valle D'Aosta – Université de la Vallée D'Aoste.

¹⁹ Art. 4 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, convertito nella legge 20 dicembre 2019, n. 159, per cui non si applicano alle Università statali, agli enti pubblici di ricerca e alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, per l'acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati

estesa, per far fronte all'emergenza pandemica, anche agli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività inerenti all'attività didattica delle Università statali e delle istituzioni di Alta formazione artistica e musicale, per limitare i pregiudizi connessi alla sospensione delle attività in presenza. Si tratta di esenzioni che sembrano individuare comune fondamento nella necessità di semplificazione delle procedure per specifiche categorie di acquisto. Nel primo caso la *ratio* si ritrova nella necessità di valorizzare le peculiarità proprie delle attività di ricerca e dei beni e servizi ad esse strumentali e delle relative specificità tecniche oltre che del rispetto delle tempistiche di svolgimento dei progetti di ricerca; nel secondo le misure volte a garantire l'erogazione tempestiva delle attività didattiche (in modalità *on line*) sono funzionali ad assicurare il diritto allo studio. Esenzioni che, al contempo, non escludono, anzi dovrebbero evidenziare l'opportunità della cooperazione fra Atenei nel rispetto dei principi della contrattazione pubblica e, in particolare, di economicità, trasparenza, concorrenza e tracciabilità nell'affidamento e nell'esecuzione²⁰. Le Università potrebbero anzi, in quanto amministrazioni omologhe e con analogo fabbisogno, sviluppare utili sinergie di specializzazione negli acquisti, anche quelli connessi alle attività di ricerca. Ad esempio un particolare reagente può essere essenziale in un solo dipartimento di una Università ma è sicuramente utilizzato in decine di dipartimenti di altri Atenei.

Anche l'estensione degli ambiti di affidamento diretto, comunque nel rispetto dei principi definiti dal codice dei contratti pubblici e individuando operatori economici in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, potrebbe portare le Università a sperimentare, sulla base delle analisi dati, forme di affidamento digitale tracciabile, con rilevazione dei

all'attività di ricerca, trasferimento tecnologico e terza missione: a) le disposizioni di cui all'art. 1, commi 449, 450 e 452, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in materia di ricorso alle convenzioni-quadro e al mercato elettronico delle Pubbliche Amministrazioni e di utilizzo della rete telematica; b) le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 512 a 516, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in materia di ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione della Consip S.p.a. per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività. Cfr. C. STRINGHER-A. CIOLFI-A. MARI-C. NAPPI, *Comparto «conoscenza»: infanzia, istruzione, università e ricerca*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)*, marzo 2021, p. 542 ss.

²⁰ Art. 236, comma 2, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77: «2. Le disposizioni di cui all'art. 4, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159, si applicano anche all'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività, inerenti all'attività didattica delle Università statali e delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica». Cfr.: D.-U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 1689; M.P. CHITI, *A rigid Constitution for a flexible Administration*, in *European Review of Public Law*, 2004, p. 175.

fabbisogni e della qualità dei beni e servizi incoraggiando e valutando gli operatori economici più innovativi²¹. Prospettiva che richiede un monitoraggio attento delle attività di selezione a tutela dell'integrità che l'analisi dati può senz'altro favorire, contribuendo alla individuazione di scostamenti da parametri definiti riconducibili a fenomeni corruttivi o anche a difetti di programmazione che sono causa di scarsa trasparenza, inefficienza e perciò di una limitata partecipazione delle imprese²².

La trasformazione digitale sperimentata a partire dai dati raccolti dagli Ate nei potrebbe divenire modello anche per le altre amministrazioni del territorio ed in rete nazionale per supportare lo sviluppo di piattaforme per la programmazione, la qualificazione degli operatori economici, una applicazione sistematica del principio «*once only*» e una valutazione accurata della qualità della prestazione²³.

Appare dunque evidente l'importanza di tutte le fasi della contrattazione pubblica dalla programmazione all'esecuzione, come ciclo che ottimizza viepiù le necessità e le opportunità evidenziate dai dati acquisiti con selezione e organizzazione di informazioni per l'utilizzazione scientifica a fini di ricerca, la rilevazione dei bisogni e la definizione delle scelte conseguenti, secondo i metodi di *Big Data Analysis*²⁴.

²¹ Cfr. d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 29 luglio 2021, n. 108, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, art. 51, lett. a), p.to 2 che prevede che: «1. Al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, sono apportate le seguenti modificazioni: a) [...] 2) al comma 2: 2.1, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro. In tali casi la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermi restando il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione».

²² G.M. RACCA, *L'aggregazione, l'analisi dati e l'innovazione nel futuro dei contratti pubblici*, intervento al Convegno, *Il futuro dei contratti pubblici, Aggregazione, Analisi Dati e Innovazione*, Torino, 28 marzo 2019, in corso di pubblicazione.

²³ R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN-D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, p. 119 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, p. 11 ss. F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in R. KRIMMER-A. PRENTZA-S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, in *Lecture Notes in Computer Science*, n. 12621, 2021, pp. 104-125.

²⁴ Cfr. l'intervento di R. Cavallo Perin a Biennale Tecnologia di presentazione del progetto «Il Laureato. Studiare ai tempi della DAD», 14 novembre 2020, con la partecipazione di «Pepper», il

La tecnologia favorisce la standardizzazione di clausole e modelli di contratto e l'incrocio di dati concernenti le caratteristiche dei mercati di riferimento e i fabbisogni delle stazioni appaltanti, assicura la definizione di lotti di dimensioni ottimali, riducendo in tal modo i costi di partecipazione alla procedura di gara e favorendo l'ingresso nel mercato degli appalti pubblici anche di imprese di minori dimensioni²⁵.

Di qui l'utilità di svolgere analisi ed utilizzare ogni fonte di dati, quali in particolare quelle provenienti da soggetti pubblici esterni (come l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la Corte dei conti) e dai ricercatori interni all'Accademia.

Dagli ultimi rapporti quadrimestrali pubblicati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione emerge che gli appalti di valore superiore a 40.000 euro²⁶ risultano tendenzialmente stabili per ammontare e numerosità e valgono circa il 2% di tutto il mercato dei contratti pubblici in Italia²⁷. Nel suo recente referto in materia,

robot realizzato dal Laboratorio di Simulazione del Comportamento e Robotica Educativa «Luciano Gallino» dell'Università degli Studi di Torino. L'obiettivo del progetto consisteva nello sviluppo di algoritmi e capacità di apprendimento automatico in linea con i database e/o le informazioni degli studenti universitari per prevedere le tempistiche di laurea in base ai piani di studio e alle competenze individuali. Sulla nozione di innovazione nel procedimento di selezione del contraente (appalti aggregati) e nell'oggetto del contratto: G.M. RACCA-C.R. YUKINS, *Introduction. The Promise and Perils of Innovation in Cross-Border Procurement*, in G.M. RACCA-C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, 2019, pp. 1-27; R. CAVALLO PERIN-G.M. RACCA, *European Joint Cross-border Procurement and Innovation*, *ivi*, pp. 93-131; J.M. GIMENO FELIU, *Public Procurement as a Strategy for the Development of Innovation Policy*, *ivi*, pp. 275-290; P. VALCARCEL FERNANDEZ, *The relevance of promoting collaborative and joint cross border public procurement for buying innovative solutions*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 1, 2017, p. 1 ss.; O.P. VODA-C. JOBSE, *Rules and Boundaries Surrounding Market Consultations in Innovation Procurement: Understanding and Addressing the Legal Risks*, in *EPPPL*, 2016, p. 179 ss.; S. PONZIO, *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU-funded projects*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 1, 2014, p. 1 ss. G.M. RACCA-S. PONZIO, *Nuovi modelli organizzativi per il joint procurement e l'innovazione dei contratti pubblici in Europa*, in R.F. ACEVEDO-P. VALCARCEL FERNANDEZ (Eds.), *Compra Pública Agregada*, 2016, pp. 373-406.

²⁵ V. l'analisi economica di G.L. ALBANO-A. CIPOLLONE-M. SPARRO, *Divisione in lotti, partecipazione e competizione nelle gare d'appalto*, in *Quaderni Consip*, 2016, p. 13 ss.

²⁶ I rapporti quadrimestrali vengono redatti sulla base dei dati relativi ai CIG (codice identificativo gara, assegnato ad ogni lotto bandito) contenuti nel Sistema Informativo Monitoraggio Gare (Simog) della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC, che comprende i contratti pubblici di valore superiore a 40.000 euro.

²⁷ ANAC, *Rapporti quadrimestrali sul mercato dei contratti pubblici*. Terzo quadrimestre 2020 (settembre-dicembre): CIG perfezionati: 1349; percentuale sul totale dei CIG: 1,7%; importo: 788.129.932 euro; percentuale sull'importo totale dei CIG: 1,1%. Secondo quadrimestre 2020 (maggio-agosto): CIG perfezionati: 995; percentuale sul totale dei CIG: 1,9%; importo: 525.712.024; percentuale sull'importo totale dei CIG: 0,8%. Primo quadrimestre 2020 (gennaio-aprile): CIG perfezionati: 707; percentuale sul totale dei CIG: 1,4%; importo: 269.740.390; percentuale sull'importo totale dei CIG 0,6%. Terzo quadrimestre 2019 (settembre-dicembre): CIG perfezionati: 930; percentuale sul totale dei CIG: 1,6%; importo: 405.142.688; percentuale sull'importo totale

ancora precedente alla fase dell'emergenza pandemica, la Corte dei Conti ha rilevato che le spese per acquisto di beni e servizi delle Università raggiungono, nell'esercizio 2019 (nel quinquennio 2016-2020), l'importo più elevato, superando i 2 miliardi di euro e, tra queste, le uscite per acquisto di servizi assommano a 1,7 miliardi circa, mentre le spese per l'acquisto di attrezzature si attestano a circa 175 milioni di cui la quota più elevata è costituita da attrezzature scientifiche²⁸.

Anche analisi dati più settoriali²⁹ condotte sui codici identificativi gara (CIG) aggiudicati nelle categorie merceologiche riguardanti gli acquisti di forniture e servizi di *hardware* e *software*³⁰, dimostrano la tendenziale stabilità nel tempo degli appalti pubblici del complesso delle Università italiane³¹, mentre con riferimento al settore merceologico delle forniture di carta si è potuta riscontrare la grande frammentazione e mancata razionalizzazione degli acquisti nelle Università, a partire, come si accennava, proprio dall'elevato numero dei centri di costo interni agli Atenei che effettuano ordini³². Analisi che, pare di interesse rilevare, rendono evidenti le opportunità di aggregazione nel settore e la promozione dello sviluppo di modelli cooperativi utili a tal fine³³.

dei CIG: 0,7%. Secondo quadrimestre 2019 (maggio-agosto): CIG perfezionati: 920; percentuale sul totale CIG: 1,9%; importo: 1.458.838.156; percentuale sull'importo totale dei CIG: 2,3%. Primo quadrimestre 2019 (gennaio-aprile): CIG perfezionati: 780; percentuale sul totale CIG: 1,6%; importo: 553.751.200; percentuale sull'importo totale dei CIG 1,0%.

²⁸ Corte Conti, sez. riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, p. 118.

²⁹ Svolte dal gruppo di ricerca dell'Università di Torino in collaborazione con ANAC. Cfr. nota 18.

³⁰ CIG contenuti nel Simog di ANAC (valore maggiore di 40.000 euro) individuati dai CPV 30210000-4 – Macchine per l'elaborazione di dati (hardware); 30230000-0 – Apparecchiature informatiche; 48000000-8 – Pacchetti software e sistemi di informazione; 72000000-5 – Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto.

³¹ Anno 2020: n. CIG 283; importo totale 40.470.199 euro; importo medio 155.058 euro; anno 2019: n. CIG 233; importo totale 40.375.391 euro; importo medio 202.891 euro; anno 2018: n. CIG 202; importo totale 33.245.819 euro; importo medio 175.961; anno 2017: n. CIG 335; importo totale 51.978.488 euro; importo medio 173.262 euro; anno 2016: n. CIG 246; importo totale 33.385.201; importo medio 147.130.

³² All'interno dell'Università degli Studi di Torino, per esempio, si contano oltre 150 centri di costo che richiedono CIG dal sistema Simog di ANAC. Si è riscontrato che le Università con una spesa più elevata per l'acquisto di carta sono quelle del Nord-Est (Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto), oltre a Umbria e Liguria. Questa analisi si è rivelata di estremo interesse, in quanto non limitata agli importi assoluti (in cui avrebbero prevalso naturalmente le Regioni con i maggiori Atenei per dimensione), ma basata sugli importi «normalizzati», ossia parametrati rispetto alla popolazione del territorio di riferimento e al numero degli studenti iscritti all'Ateneo. Cfr.: R. MEO-M. LAI-P. PASTERIS, *Machine learning per la pubblica amministrazione*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, p. 137 ss.

³³ L'evoluzione organizzativa potrebbe essere colta in occasione della predisposizione del PIAO (Piano Integrato di attività e organizzazione): cfr. art. 6, comma 2, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni fun-

3. Le piattaforme per la contrattazione pubblica e le sfide della trasformazione digitale delle Università

L'informatizzazione delle istituzioni universitarie in Italia è da tempo perseguita dal Consorzio Interuniversitario CINECA e dalla Conferenza dei Rettori³⁴.

Costituito nel 1967³⁵, l'insieme dei consorziati al CINECA ricomprende oggi Università³⁶, Enti di Ricerca³⁷, Aziende sanitarie³⁸, Istituzioni dell'Alta

zionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia, convertito con modificazioni della legge 6 agosto 2021, n. 113.

³⁴ In particolare, il riferimento è alla Fondazione CRUI, che si affianca all'Associazione CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) e che svolge attività di negoziazione centralizzata di ICT per il sistema universitario nazionale, degli enti di ricerca e delle aziende ospedaliere universitarie aderenti e, soprattutto, per l'acquisizione di licenze *software* e servizi di supporto connessi: <https://ict.cruui.it/>. La Fondazione ha riconosciuto la necessità della aggregazione della domanda pubblica poiché tali attività, oltre a realizzare un'economia per l'intero sistema, hanno confermato, da un lato, che la specificità di contenuto di tali negoziazioni destinate alle Università necessitano di un interlocutore competente e qualificato, dall'altro hanno evidenziato l'assenza di un interlocutore alternativo per gli Atenei e, più in generale, per il sistema della ricerca: <https://www.fondazionecrui.it/ict-convenzioni/ict-risorse-informatiche/>.

³⁵ Sull'argomento si rinvia al contributo di P.L. PORTALURI, *Ricorso al mercato e affidamento in house nel diritto universitario*, in questo volume. Il Consorzio è stato costituito per iniziativa del Ministero della Pubblica Istruzione ed in forza della Convenzione sottoscritta, in data 14 luglio 1967, dai Rettori, pro tempore, delle Università di Bologna, Firenze, Padova e dal Rettore dell'Istituto Universitario di Economia e Commercio e di Lingue e Letterature Straniere di Venezia, ai sensi degli artt. 60 e 61 del r.d. 31 agosto 1933, n°1592: Cfr. art. 1 Statuto del Consorzio approvato dal Presidente della Repubblica in data 13 ottobre 1969, e da ultimo modificato con delibera dell'assemblea consortile in data 6 maggio 2020, approvate con decreto Interministeriale n. 87 in data 20 maggio 2020, pubblicate sulla *GU*, Serie Generale, n. 133 del 25 maggio 2020. *Fonte*: www.cineca.it.

³⁶ Bari, Politecnico di Bari, Basilicata, Bergamo, Bologna, Libera Università di Bolzano, Brescia, Cagliari, Calabria, Camerino, Catania, Chieti, Cassino e Lazio Meridionale, «Magna Græcia» di Catanzaro, Ferrara, Firenze, Foggia, Genova, L'Aquila, Scuola IMT Altì Studi Lucca, Macerata, Messina, Milano, Milano Bicocca, Politecnico di Milano, Modena e Reggio Emilia, Molise, Napoli Federico II, Napoli L'Orientale, Napoli Parthenope, Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli», Padova, Palermo, Parma, Pavia, IUSS di Pavia, Perugia, Università per stranieri di Perugia, Pisa, Normale di Pisa, Sant'Anna di Pisa, Politecnica delle Marche, Mediterranea di Reggio Calabria, Roma Foro Italico, Sapienza Università di Roma, Roma Tre, Roma Tor Vergata, Salento, Salerno, Sannio, Sassari, Siena, Università per stranieri di Siena, Teramo, Torino, Politecnico di Torino, Trento, Trieste, Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di Trieste – SISSA, Udine, Urbino, Valle d'Aosta, Insubria (Varese), Venezia, Iuav di Venezia, Piemonte Orientale (Vercelli), Verona, Tuscia (Viterbo), Gran Sasso Science Institute (GSSI).

³⁷ Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste – Area Science Park, Consiglio Nazionale delle Ricerche – CNR, l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa – Indire, Istituto Nazionale di Astrofisica – INAF, Istituto Nazionale di Fisica Nucleare – INFN, Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica – INRIM, Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale – OGS, Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione – Invalsi, Stazione Zoologica «Anton Dohrn» – SZN, ENEA.

³⁸ Azienda Ospedaliera Universitaria Università della Campania Luigi Vanvitelli, Azienda

Formazione Artistica, Musicale e Coreutica³⁹, l'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema nazionale universitario e della ricerca (ANVUR), il Parco Archeologico del Colosseo e i due Ministeri dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca⁴⁰.

Nato per offrire strumenti per il calcolo scientifico, CINECA è uno dei maggiori centri di calcolo in Italia al servizio della ricerca scientifica pubblica ed industriale. Accanto alle strutture di ricerca avanzata, il CINECA ha costruito anche una rete di comunicazione dati centralizzata di collegamento delle Università aderenti ed ha esteso la propria attività a tutti i principali ambiti dell'ICT, realizzando sistemi gestionali informatici per le amministrazioni universitarie e i Ministeri, progettando e sviluppando sistemi informativi per Pubblica Amministrazione, sanità e imprese⁴¹. Il CINECA, in base alle previsioni statutarie, ha personalità giuridica di diritto privato, è sottoposto «alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca», nonché all'affermato controllo analogo congiunto dei suddetti Ministeri e degli enti consorziati⁴².

Non interessa qui analizzare la complessa vicenda normativa e giurisprudenziale sui rapporti con gli enti consorziati e la dubbia configurazione di

Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone, Palermo, Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi, Azienda Ospedaliero Universitaria di Cagliari, IRRCS – Istituto Nazionale Tumori di Napoli – Fondazione G. Pascale.

³⁹Accademia delle Belle Arti di Firenze, Accademia di Belle Arti di Carrara, Accademia di Belle Arti di Catania, Accademia delle Belle Arti di Frosinone, Accademia delle Belle Arti di Bologna, Istituto Superiore per le Industrie Artistiche ISIA di Firenze, Istituto Superiore di Studi Musicali Arturo Toscanini, Conservatorio di Musica Luigi Cherubini, Firenze, Conservatorio Statale di Musica di Torino «Giuseppe Verdi», Conservatorio di Musica Arrigo Boito di Parma.

⁴⁰In base all'art. 3 dello Statuto: «1. Fanno parte del Consorzio: a) I fondatori; b) Il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Università e della Ricerca, le Università statali e gli Enti di ricerca pubblici che sono entrati a farne parte successivamente, quali risultano dalle delibere assunte dai competenti organi del Consorzio. 2. Possono altresì aderire al Consorzio gli Enti di Ricerca Nazionali riconosciuti ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 218/2016, nonché gli Enti Pubblici di Ricerca di interesse nazionale e gli Istituti Nazionali pubblici, previa approvazione dell'Assemblea Consortile della richiesta di adesione ed il versamento del contributo di ammissione così come determinato dalla medesima. 3. Può altresì aderire al Consorzio ogni altra persona giuridica pubblica che svolge attività nel settore dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, previa approvazione della richiesta di partecipazione da parte dell'Assemblea Consortile che fissa il relativo contributo di ammissione, e comunque nel rispetto di quanto previsto in materia dall'articolo 5 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. 4. Costituisce requisito essenziale ai fini dell'adesione al Consorzio e della permanenza nello stesso da parte dei soggetti già consorziati la personalità giuridica pubblica, ovvero, in ogni caso, l'inclusione nelle categorie di cui ai commi 1, 2 e 3 che precedono».

⁴¹<https://www.cineca.it/chi-siamo/il-consorzio>

⁴²Cfr. art. 1, comma 2 e art. 5, comma 1 dello Statuto.

CINECA come ente *in house*⁴³, ma unicamente rilevare il ruolo e le opportunità di sviluppo dei sistemi informativi gestionali che incidono anche sulla funzione appalti delle Università e che non sempre hanno corrisposto alle attese e alle possibilità prospettate per l'efficienza e la cooperazione negli atenei e fra gli atenei.

Il CINECA dichiara di offrire ai propri consorziati servizi informatici innovativi ed efficienti assicurando lo sviluppo dell'eccellenza del «sistema nazionale dell'istruzione superiore e della ricerca». Tra le attività del Consorzio rientrano la gestione della contabilità, la gestione finanziaria dei progetti di ricerca e i moduli di allocazione costi, oltre a una serie di strumenti dedicati agli approvvigionamenti, il cui obiettivo sarebbe di dotare i propri consorziati di una soluzione completa di *e-procurement*, dematerializzando quindi la procedura di acquisto⁴⁴. Nello specifico fornisce alle Università il sistema gestionale

⁴³ Si rinvia alla puntuale analisi di P.L. PORTALURI, *Ricorso al mercato e affidamento in house nel diritto universitario*, in questo volume. Cfr. legge 6 agosto 2015, n. 125 di conversione del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, in cui sono stati introdotti all'art. 9 il nuovo comma 11-*bis* ss.: «11-*bis*. Fanno parte del Consorzio interuniversitario CINECA, che opera senza scopo di lucro ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, persone giuridiche pubbliche o private che svolgono attività nel settore dell'istruzione, dell'università e della ricerca, secondo quanto previsto dallo statuto del Consorzio medesimo. 11-*ter*. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e le altre amministrazioni consorziate esercitano, congiuntamente, sul Consorzio interuniversitario CINECA un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, previo adeguamento, ove necessario, dello statuto del Consorzio medesimo. 11-*quater*. I servizi informativi strumentali al funzionamento dei soggetti facenti parte del sistema dell'istruzione, dell'università e della ricerca possono essere svolti da detti soggetti direttamente o per il tramite di enti, anche con personalità giuridica di diritto privato, costituiti su iniziativa delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e da queste partecipati, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) oltre l'80 per cento delle attività dell'ente è effettuato nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dalla stessa; b) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata; c) le amministrazioni partecipanti esercitano su tali enti, anche in maniera congiunta, un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi». In passato la qualificazione di ente *in house* era stata esclusa dal Consiglio di Stato proprio sulla base della giurisprudenza comunitaria e nazionale sull'istituto dell'*in house providing* e dei connessi principi generali: Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660. A. DONATO, *Affidamenti in house e partecipazione pubblica totalitaria: lo strano caso del Cineca*, in *Foro amm.*, 2016, p. 503 s. Per la definizione dei requisiti dell'*in house providing* operata dal codice dei contratti pubblici: art. 5, d.lgs. n. 50/2016. V. anche ANAC, delibera 19 dicembre 2018, n. 1172, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

⁴⁴ Supporto alle decisioni, Risorse umane, Comunicazione, Studenti e didattica, Digital education, Ricerca, Finanza e contabilità, Dematerializzazione, Servizi di infrastruttura digitale: <https://www.cineca.it/sistemi-informativi-universita>. V.: F. GALLERANI-G. BRANDANI-E. BRIGHI, *Il sistema informativo di supporto: dai processi alla digitalizzazione del ciclo acquisti*, in A. SCUTTARI-T. AGASISTI (a cura di), *Gli acquisti nelle Università. Fra normativa e competizione*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 63-94.

di *E-procurement*⁴⁵. Il servizio si articola nel modulo U-BUY, *Appalti ed Affidamenti* (principale), dedicato alla gestione della procedura di affidamento, di qualsiasi importo e tipologia, realizzata in modalità telematica; U-BUY *Elenco Operatori Economici*; *Mercato Elettronico*; *Processo Acquisti* e U-WEB RDA (moduli secondari). Si sono informatizzate quasi tutte le fasi del procedimento di acquisizione di lavori, forniture e servizi, a partire dalla procedura di affidamento, fino ad arrivare alla consegna della merce e alla verifica della relativa conformità⁴⁶. In modo del tutto analogo agli altri sistemi gestionali in uso presso i Ministeri, le regioni ed i comuni si è semplicemente informatizzato il procedimento in precedenza cartaceo, con tutti i limiti connessi alla mancata interoperabilità verso altri sistemi e banche dati. Di recente si riscontra una integrazione del sistema informatico gestionale appalti di CINECA con la piattaforma gestionale appalti e contratti fornita da altro operatore economico (Maggioli Spa). Così, come nelle altre amministrazioni, si dispone di una informatizzazione a «silos» separati che non permette lo scambio e l'interoperabilità fra i dati relativi ai diversi procedimenti e richiede più volte il caricamento degli stessi dati, per mancanza di connessione interna e con piattaforme e basi dati, anche pubbliche. Si scontano le medesime arretratezze delle altre amministrazioni e non si è ancora realizzata l'integrazione fra attività di ricerca e sviluppo di piattaforme innovative anche per la programmazione e gestione dei contratti pubblici.

L'opportunità che il CINECA potrebbe cogliere in questo come in altri settori gestionali è la integrazione degli esiti delle ricerche accademiche, che da tempo hanno evidenziato la necessità dell'aggregazione, della transizione digitale e di superamento dell'informatizzazione dei procedimenti amministrativi cartacei⁴⁷. Proprio le peculiarità dell'Università e dei suoi ricercatori, giuristi, economisti, informatici, tecnici permettono di ripensare e applicare rapidamente gli esiti delle ricerche allo sviluppo di piattaforme innovative per la contrattazione pubblica e la qualificazione degli operatori economici.

Le Università dovrebbero, nella prospettiva delineata, promuovere aggrega-

⁴⁵ Qualificato nel Cloud Marketplace di AGID: <https://cloud.italia.it/marketplace/service/471>. In generale, sulla disciplina dei sistemi telematici per le procedure di affidamento, si veda il decreto 12 agosto 2021, n. 148 del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro dell'economia e delle finanze recante il regolamento che individua le modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 26 ottobre 2021.

⁴⁶ Il prezzo base, indicato nel Cloud Marketplace di AGID, è di 4.900 euro; l'eventuale costo di attivazione è di 12.000 euro.

⁴⁷ R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, in *Quaderni* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021; G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, vol. 45, n. 4, 2021, pp. 4669-4706.

zioni strutturate o costituirsi in soggetto aggregatore, ottenendo l'iscrizione nel relativo elenco, per realizzare la sperimentazione della digitalizzazione dei servizi strumentali per integrare nuovi modelli di piattaforme sia per la contrattazione pubblica ordinaria, sia anche per gli appalti innovativi con la promozione degli operatori economici che sviluppino prototipi da accompagnare sul mercato anche in ambito sovranazionale⁴⁸.

4. *Le Università e la promozione di appalti congiunti e innovativi*

L'aggregazione della domanda pubblica degli atenei potrebbe realizzarsi anche con sistemi a rete di delega agli acquisti nei diversi settori a singoli atenei⁴⁹, ovvero con la creazione di una centrale di committenza comune che sviluppi e gestisca le piattaforme dedicate. Si potrebbero predisporre sistemi dinamici di acquisizione (SDAPA), con sezioni specializzate per servizi e forniture di uso comune – standardizzabili nelle loro caratteristiche grazie all'attività di analisi dati – per le Università (es. acquisto libri, strumentazioni informatiche e scientifiche, banche dati, servizi informatici, ecc.)⁵⁰. Ad oggi il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) della centrale di committenza nazionale Consip S.p.a. ha contribuito ad un costante monitoraggio della spesa pubblica, favorito dalla raccolta dati, unitamente ai risparmi in termini di risorse e costi procedurali rispetto alle tradizionali forme di contrattazione, tuttavia non si possono sottacere i rischi connessi ad impropri utilizzi del portale che favoriscono frammentazioni abusive per restare sotto soglia. La predisposizione di sistemi dinamici di acquisizione (SDAPA) sui beni di maggiore interesse con-

⁴⁸ Ove si evidenziava la necessità di piattaforme per la gestione e rendicontazione dei fondi di ricerca acquisiti in ambito nazionale e sovranazionale: G. AJANI-R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., p. 12.

⁴⁹ Modello realizzato in Francia in sanità da *l'Union des Hôpitaux pour les Achats* (UniHA), un GCS (*groupements de coopération sanitaire*) che riunisce nell'ambito di una politica di acquisto comune i più grossi ospedali francesi. G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, cit., in part. p. 4698. G.M. RACCA-S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2019, pp. 33-82. P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *The relevance of promoting collaborative and Joint Cross Border Procurement for buying innovative solutions*, in G.M. RACCA-C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation*, cit., pp. 133-169.

⁵⁰ G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, cit.; R. CAVALLO PERIN-G.M. RACCA, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. MERLONI-A. PIOGGIA (Eds.), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, 2018, pp. 265-296; R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa europea*, vol. I, Firenze, 2016, pp. 3-36; già in *L'Organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione Europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 44, 2016, pp. 997-1033.

sentirebbe di superare la frammentazione ed ottenere prodotti di qualità e innovativi⁵¹. Sistema dinamico⁵² che, come noto, è articolato in due fasi: l'una, volta ad assicurare i principi di trasparenza, partecipazione e concorrenzialità, aperta alla partecipazione di qualsiasi operatore economico che ne richieda l'ammissione e che soddisfi i criteri di selezione stabiliti, senza limiti al numero dei candidati ammessi; la seconda relativa all'indizione e aggiudicazione – con applicazione della disciplina prevista per la procedura ristretta – di appalti specifici a seguito di un confronto concorrenziale tra gli operatori economici ammessi al sistema. Questa seconda fase potrebbe essere utilmente coordinata e gestita direttamente dalle singole Università, conciliando efficienza, autonomia e collaborazione amministrativa e la partecipazione di PMI⁵³.

Un'altra modalità per assicurare integrità ed efficienza agli acquisti in ambito universitario potrebbe consistere nella concessione, *ex lege* o anche semplicemente mediante espressa previsione nei bandi di gara, a ciascuna Università della facoltà di utilizzo delle gare concluse da altri Atenei entro un limite predefinito (ad esempio per un valore percentuale indicato come facoltativo a favore degli Atenei aderenti)⁵⁴. Il modello risulta già sperimentato in altri ordinamenti con la costituzione di raggruppamenti di acquisto che si fondano su una cooperazione che favorisce l'aggregazione intesa non come centralizzazione, ma come specializzazione, sviluppando strategie volte al perseguimento della qualità della contrattazione pubblica nell'interesse pubblico, di imprese innovative e cittadini.

Alcune sperimentazioni in ambito accademico si rinvencono in ambito europeo, con l'appalto congiunto *Public Procurement of Innovative Solutions for High-Performance Computing* (PPI4HPC), partecipato per l'Italia da CINECA⁵⁵, che prevedeva l'apertura di una consultazione di mercato per l'acquisto di sistemi HPC (*High Performing Computing*). Il progetto ha coinvolto quattro committenti pubblici (BSC, CINECA, FZJ/JSC e GENCI) di quattro diversi Paesi europei (Spagna, Italia, Germania e Francia). Gli obiettivi del progetto

⁵¹ G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, vol. 45, n. 4, 2021, p. 4669 ss.

⁵² D.lgs. n. 50/2016, n. 50, art. 55; legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di Bilancio 2019), art. 1, commi 581-587, che ha introdotto disposizioni che mirano ad estendere l'utilizzo da parte delle Pubbliche Amministrazioni di strumenti elettronici e centralizzati di acquisto e negoziazione. Cfr. S. ARROWSMITH, *Dynamic Purchasing Systems Under the New EC Procurement Directives – A Not So Dynamic Concept?*, in *P.P.L.R.*, 2006, p. 16.

⁵³ G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, cit.

⁵⁴ G. AJANI-R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit. G.M. RACCA-C.R. YUKINS, *Introduction. Steps for integrity in public contracts*, in G.M. RACCA-C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, 2014, pp. 1-10.

⁵⁵ <https://www.cineca.it/en/news/ppi4hpc-starts-its-joint-procurement-process>.

sono principalmente quattro: contribuire all'aggiornamento di un'infrastruttura HPC (super computer) europea che possa essere utilizzata efficientemente per scopi scientifici ed ingegneristici; abilitare nuove opportunità di ricerca ottimizzando soluzioni innovative e nuove applicazioni; creare soluzioni che abbiano un impatto sul mercato; dimostrare la capacità dei centri europei HPC di saper fare acquisti pubblici innovativi⁵⁶. L'obiettivo del lotto destinato all'Italia è quello di acquisire un nuovo sistema di supercalcolo che sostituirà la partizione di *throughput* di MARCONI installata nel *data center* del CINECA per sostenere con soluzioni hardware e software innovative le risorse informatiche all'avanguardia dello stesso Consorzio⁵⁷.

Accanto ad appalti congiunti occasionali, potrebbero essere altresì creati (ad esempio per macro aree geografiche) dei soggetti aggregatori per gli acquisti universitari come il *Southern Universities Purchasing Consortium (SUPC)*, la più grande centrale di committenza specificamente dedicata alle Università nel Regno Unito⁵⁸. Vi aderiscono molti Atenei, dalla *Falmouth University* nell'estremo Ovest del Paese alla *University of East Anglia*, dalla *Kent University* nel Sud-Est alla *Nottingham University* nelle *Midlands* e include le celebri Università di Oxford e Cambridge. Le centrali d'acquisto britanniche in ambito universitario sono inserite nella rete *UK Universities Purchasing Consortia (UKUPC)*⁵⁹ per evitare di replicare i beni e servizi offerti e, all'interno della quale, ogni soggetto aderente ha accesso agli accordi quadro banditi dagli altri consorzi. L'UKUPC funge anche da supervisore registrando e pubblicando le spese e i risparmi conseguiti⁶⁰.

Alcune sperimentazioni innovative in ambito universitario si sono sviluppate in occasione di contratti per distributori automatici eco-innovativi dell'Università di Torino⁶¹, per la fornitura di servizi di vendita in concessione per studenti, perso-

⁵⁶ G.M. RACCA-C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation*, cit.

⁵⁷ L'appalto congiunto è stato aggiudicato nel maggio 2020. Il lotto per l'Italia è stato vinto da IBM Italia S.p.A.: https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:219297-2020:TEXT:EN:HTML&WT.mc_id=RSS-Feed&WT.rss_f=Computer+and+Related+Services&WT.rss_a=219297-2020&WT.rss_ev=a.

⁵⁸ WORLD BANK GROUP, *Guidebook for Setting-up and Operating Framework Agreements*, 2021, p. 61.

⁵⁹ <https://www.ukupc.ac.uk/index.html>.

⁶⁰ Nel 2019-20 l'UKUPC ha registrato una spesa 1,4 miliardi di sterline attraverso 155 accordi quadro, con risparmi per i membri per 74,8 milioni di benefici monetari e 118,6 milioni benefici non monetari: https://ukupc.ac.uk/pdf/UKUPC_Impact_Statement_2019-20.pdf.

⁶¹ <https://politichediateuneounito.it/it/distributori-automatici/>, presentato nell'ambito del progetto CircPro (*Smart Circular Procurement*) finanziato dal programma Interreg Europe, volto a promuovere la transizione verso un processo decisionale nazionale e regionale che tenga maggiormente conto dei criteri di economia circolare utilizzando in maniera strategica gli appalti pubblici circolari. Le attività del progetto intendono superare i principali ostacoli esistenti per quanto riguarda l'attuazione del «*circular procurement*» quali la mancanza generale di conoscenza ed espe-

nale e visitatori (circa 70.000 persone)⁶². Nell'ambito del progetto SPP Regions⁶³, l'Ateneo coinvolgendo competenze interdisciplinari⁶⁴, ha colto l'occasione per rinnovare e ripensare le esigenze di vendita, stimolando l'innovazione ambientale e stipulando un contratto unico per tutti i siti. Il bando di gara è stato ispirato ai principi di innovazione verde⁶⁵ unitamente a quelli di accessibilità economica – per tutta la comunità universitaria – di distribuzione territoriale e di accessibilità a una sana alimentazione adatta alle differenti esigenze alimentari⁶⁶.

5. *Le Università per la ricerca e sviluppo e gli appalti pre-commerciali*

Come ricordato, è peculiarità degli Atenei la promozione della ricerca e svi-

rienza, ostacoli procedurali e *legal* e preconcetti dei *procurers* sull'uso di prodotti realizzati con materiali riciclati.: <https://www.interregeurope.eu/circpro/>.

⁶²Da segnalare che fra i principi e criteri direttivi del disegno di legge n. 2330 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, cit., è prevista la «massima semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020»: art. 1, comma 2, lett. d).

⁶³<https://sppregions.eu/italiano/>.

⁶⁴Il progetto si è sviluppato nell'ambito del gruppo di lavoro composto da UNITOGO, Ufficio Acquisti con il Dipartimento Logistica, Servizio Prevenzione e Protezione ed esperti dell'Università degli Studi di Torino in materia giuridica, economica, ambientale, energia, alimentare e problemi di salute.

⁶⁵Secondo la definizione data dalla Commissione Europea Comunicazione COM (2011) 8991. G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLO PERIN-D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, p. 321 ss. Comunicazione CF COM(2017) 572 final del 3 ottobre 2017 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa», p. 3.

⁶⁶Come definito dal dibattito internazionale ed in particolare dall'OMS e dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali in collaborazione con INRAN. In particolare, questo significa accessibilità economica, per tutta la Comunità Universitaria ai vari prodotti a prezzi contenuti, garantendo pari condizioni economiche all'interno dell'Ateneo; distribuzione spaziale e ottimizzazione della vicinanza del personale e degli studenti al servizio di distributori automatici nei diversi edifici e sedi dell'Ateneo; accessibilità al cibo sano grazie alla disponibilità nei distributori automatici di prodotti sani dal punto di vista nutrizionale e adatti alle diverse esigenze e scelte alimentari. Il contratto applica i principi dell'economia circolare ed è stato individuato tra le *best practice* del progetto europeo *Smart Circular Procurement* (CircPro) di cui è partner l'Università degli Studi di Torino, finanziato dall'European Regional Development Fund nell'ambito dell'Interreg Central Europe Programme. Il progetto ha come obiettivo la promozione della transizione verso processi decisionali a livello nazionale e regionale maggiormente connessi all'economia circolare, favorendo, in particolare, l'attuazione di appalti circolari. Il progetto riunisce 11 partner provenienti da 9 regioni dell'UE e dalla Norvegia: <https://www.interregeurope.eu/circpro/>.

luppo per l'innovazione. Gli Atenei possono connotarsi come amministrazioni aggiudicatrici, ma anche come soggetti che cooperano fra loro o che partecipano a bandi competitivi pubblici e privati per l'acquisizione di fondi e per lo svolgimento di attività di ricerca applicata finalizzate allo sviluppo dell'innovazione.

I servizi di ricerca e sviluppo sono, come noto, soggetti a gara solo se riconducibili a specifici CVP ove il contratto preveda che i risultati della ricerca appartengano esclusivamente all'amministrazione committente perché li usi nella sua attività, sempreché li retribuisca interamente. La definizione evidenzia la peculiarità dell'istituto che ha per finalità, in tali casi, non la ricerca e sviluppo ma l'acquisizione di prestazioni che hanno ad oggetto ricerca e sviluppo⁶⁷.

Pertanto, vista la funzione istituzionale di ricerca, ogni volta che viene meno la condizione dell'appartenenza dei risultati della ricerca all'amministrazione committente interamente retribuita, non trovano applicazione le disposizioni sui contratti pubblici⁶⁸, in quanto si individuano, in tali casi, contratti di tipo associativo e non a prestazioni corrispettive. Esenzione dalle procedure selettive ordinarie si configurerebbe, in tale prospettiva, nelle differenti tipologie di cooperazione alla ricerca pubblico-privata e tra soggetti pubblici in ragione della non esclusività dell'appartenenza dei risultati. Sicché in tale prospettiva possono senz'altro avviarsi cooperazioni tra amministrazioni pubbliche e Università per lo sviluppo di innovazioni di interesse comune. Amministrazioni pubbliche che, in virtù delle richiamate forme di cooperazione, potrebbero giovare della ricerca sviluppata dagli Atenei, sulla base di accordi⁶⁹.

Accanto ai servizi di ricerca e sviluppo, possono essere avviati appalti pubblici pre-commerciali⁷⁰ destinati al conseguimento di risultati di ricerca e svi-

⁶⁷ N. PARISI, *Innovazione e Risk Management*, intervento al Convegno, *Il futuro dei contratti pubblici, Aggregazione, Analisi Dati e Innovazione*, Torino, 28 marzo 2019, in corso di pubblicazione.

⁶⁸ Art. 158, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016: «1. Relativamente ai servizi di ricerca e sviluppo le disposizioni di cui al presente codice si applicano esclusivamente ai contratti per servizi di ricerca e sviluppo identificati con i codici CPV da 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 o 73430000-5, purché siano soddisfatte entrambe le seguenti condizioni: a) i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore, affinché li usi nell'esercizio della sua attività; b) la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore».

⁶⁹ Come si evince dai dati raccolti dall'ISTAT, nel 2018 la spesa complessiva in ricerca e sviluppo *intra-muros* sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e Università è stata pari a 25,2 miliardi di euro. Le istituzioni pubbliche hanno contribuito per il 12,5% (circa 3,1 miliardi di euro) e le Università per il 22,8% (circa 5,7 miliardi di euro); rispetto al 2017 la spesa delle istituzioni pubbliche è aumentata del +7,1%, quella delle Università del +2,6%: cfr. A. URBANO, *Ricerca e sviluppo nella pubblica amministrazione*, in CNEL, *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936), marzo 2021, 119-120.

⁷⁰ M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *Gli appalti pubblici pre-commerciali*, in L. FIORENTINO-A. LA

luppo con la realizzazione di prototipi e lo sviluppo iniziale, in via sperimentale, di quantità limitate di primi prodotti e/o servizi, non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice, per l'utilizzo nell'esercizio della propria attività e per i quali la prestazione del servizio non sia interamente retribuita dall'amministrazione, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato⁷¹.

Gli appalti pre-commerciali presentano infatti tre fondamentali caratteri, evidenziati dalla Commissione europea che paiono di grande interesse per gli Atenei. Anzitutto l'ambito di applicazione che è limitato ai servizi di ricerca e sviluppo intesi come elaborazione di soluzioni, messa a punto di prototipi fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti o servizi in forma di serie sperimentali. Sviluppo iniziale di prodotti o servizi che può includere una produzione o una fornitura limitate con l'obiettivo di incorporare i risultati delle sperimentazioni e di dimostrare l'idoneità del prodotto o servizio per una produzione o una fornitura in massa conformemente a norme di qualità accettabili. Si tratta di attività utili all'operatore aggiudicatario (che possono essere atenei in collaborazione con operatori economici) per sperimentare e testare prodotti e servizi senza mai qualificarsi come attività di sviluppo commerciale. In secondo luogo si configura un regime di condivisione dei rischi e dei benefici fra amministrazione e imprese: l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i risultati delle attività di ricerca e sviluppo, necessarie alla realizzazione di soluzioni innovative, più efficienti e diverse da quelle disponibili sul mercato, soprattutto in relazione all'incertezza quanto all'adeguatezza della soluzione proposta dall'offerente a soddisfare in concreto le esigenze dell'amministrazione. Il terzo carattere, vale a dire l'organizzazione della condivisione dei rischi e dei benefici, nonché l'intera procedura dell'appalto in modo da garantire che l'acquirente pubblico individui le soluzioni migliori sul mercato senza, però, creare un ingiusto vantaggio per il singolo operatore, deriva direttamente dall'esenzione dall'applicazione delle direttive sugli appalti e dalla necessità di assicurare che lo strumento non sia volto a violare le regole della concorrenza⁷².

CHIMIA (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Bologna, 2021, p. 347 ss.

⁷¹ Art. 158, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016: «2. Le stazioni appaltanti possono ricorrere, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4 del presente codice, agli appalti pubblici pre-commerciali, destinati al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, così come definiti nella comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato».

⁷² Comunicazione della Commissione europea COM799 (2007) del 14 dicembre 2007; cfr. M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *Gli appalti pubblici pre-commerciali*, cit., pp. 352-353. B. RACOLTA-D.C. DRAGOS, *State Aid and Procurement for Research, Development and Innovation*, in G.M.

Giunti ad esecuzione, è poi possibile che la stessa o altra amministrazione acquisti il prodotto che deriva dallo sviluppo del prototipo attraverso una successiva procedura di appalto, eventualmente se in precedenza previsto, mediante il partenariato per l'innovazione⁷³. Si tratta di strumenti che stimolano ricerca e innovazione e che evidenziano un ruolo peculiare che possono assumere le Università sia nel coordinamento della preliminare rilevazione del fabbisogno di innovazione nei servizi di interesse generale espresso dalle amministrazioni pubbliche, sia nell'instaurazione di partenariati con le imprese per lo sviluppo di soluzioni innovative.

Come detto, non costituendo uno strumento per l'acquisto di forniture, servizi e lavori, gli appalti pre-commerciali devono rispettare unicamente i principi relativi agli affidamenti esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici⁷⁴.

Va evidenziata l'importanza di assoggettare ai principi una disciplina di affidamento, che possono rivelarsi più complessi da applicare rispetto ad una norma generale e astratta, perché richiedono una profonda conoscenza della realtà concreta⁷⁵.

Si potrebbe consentire a tutte le Università ed enti di ricerca di selezionare tipologie di buone prassi per la costruzione di un mercato unico definendo le ipotesi da ricondurre alla tipicità delle gare rispetto a quanto può essere regolato in modo particolare. Si tratta di standardizzare tipologie in cui si possa sviluppare una concorrenza volta alla ricerca e sviluppo che gli enti di ricerca potrebbero svolgere autonomamente⁷⁶.

RACCA-C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation*, cit., p. 291 ss. P. TELLES-L.R.A. BUTLER, *Public procurement award procedures in Directive 2014/24/UE*, in F. LICHÈRE-R. CARANTA-S. TREUMER (a cura di), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, Djørf, 2014, p. 133 ss.

⁷³ M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *Gli appalti pubblici pre-commerciali*, cit., p. 349.

⁷⁴ Art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016: «L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica».

⁷⁵ R. CAVALLO PERIN, *Gli appalti di ricerca e sviluppo e pre-commerciali*, Master in *Strategie per l'efficienza, l'integrità e l'innovazione nei contratti pubblici*, 14 febbraio 2020, in corso di pubblicazione. ID., *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2000, pp. 41-79, e in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, pp. 961-1007.

⁷⁶ R. CAVALLO PERIN, *Gli appalti di ricerca e sviluppo e pre-commerciali*, cit.

6. Le sfide future per il superamento dell'emergenza

Il superamento dell'emergenza e la necessaria trasformazione digitale richiedono nuovi modelli organizzativi e funzionali in particolare per gli Atenei. Proprio le Università dovrebbero divenire promotrici e sperimentatrici della trasformazione organizzativa e procedimentale. In particolare, nel settore dei contratti pubblici, potrebbero costituire modello di integrità ed efficiente digitalizzazione per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

Gli atenei, nello svolgimento della funzione istituzionale di ricerca e di integrazione dei saperi⁷⁷ potrebbero contribuire allo sviluppo di piattaforme che promuovano l'innovazione e le sperimentazioni e porsi come sviluppatori e poi «primi clienti» utilizzatori e sperimentatori dell'innovazione attivando opportune forme di collaborazione che favoriscano la partecipazione delle imprese innovative. Cooperazioni che, come detto, possono coinvolgere anche operatori economici privati e consentire alle Università l'accesso ai dati nell'ambito di ricerche cofinanziate, per lo sviluppo di analisi utili (anche) allo svolgimento delle funzioni istituzionali di altre amministrazioni pubbliche.

Analisi ed elaborazione dei dati per l'acquisizione e lo sviluppo dei supporti strumentali più efficienti e innovativi che divengono essenziali per le Università non solo per lo svolgimento delle attività di ricerca, ma anche per quelle di didattica e terza missione rivolte ad un ampio numero di destinatari, la cui raccolta ed elaborazione diviene funzionale alla migliore erogazione del servizio pubblico. La prospettiva può aprire ad attività di monitoraggio qualificabili nell'ambito della terza missione sui servizi (es. mense, pulizia, digitali) da parte di studenti, ricercatori e della società civile con le relative associazioni, anche giungendo alla definizione di speciali riconoscimenti all'innovazione degli operatori economici che più si distinguono in tal senso.

L'acquisizione di progetti nazionali ed europei, lo sviluppo di ricerche e prodotti innovativi, la rendicontazione efficiente anche a favore di altre amministrazioni potrebbe essere utilmente sviluppata⁷⁸.

L'approvvigionamento pubblico integro, innovativo ed efficiente posto a modello e diffuso nelle altre amministrazioni costituirebbe così il successo della missione degli Atenei.

La valutazione della qualità della ricerca e della sua rilevanza nella società

⁷⁷ ANNUARIO 2019, Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA), *Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, Atti del Convegno del 10-12 ottobre 2019, Pisa.

⁷⁸ Per contrastare i cartelli delle società di consulenza: Cons. Stato, sez. VI, 17 settembre 2020, n. 5884, in *giustizia-amministrativa.it*; Provvedimento AGCM, I796 – *Servizi di supporto e assistenza tecnica alla PA nei programmi cofinanziati dall'UE*, n. 26815, in *agcm.it*. Si segnala il contributo di: G.L. ALBANO-M.G. SANTOCCHIA, *A Case Study on Bid Rigging in Centralized Procurement of Consulting Services in Italy*, 16 agosto 2021, disponibile online su SSRN.

potrebbe sicuramente trovare applicazione nella promozione di queste esperienze in ambito nazionale e sovranazionale che soprattutto ai tempi dell'emergenza richiede una ripartenza fondata su idee e sperimentazioni innovative negli Atenei da diffondere anche in altre amministrazioni⁷⁹.

⁷⁹C. SMITH-N. PENAGOS-L. MARHCESSAULT-G. HAYMAN, *Improving emergency procurement: an open data-driven approach*, in *P.P.L.R.*, n. 4, 2020, pp. 171-179.

