

Unione Province d'Italia



UPI

Le Province e la Stazione Unica Appaltante
Report sintetico di ricerca

Roma, settembre 2018

Il contesto di riferimento

La riflessione sul conseguimento di una maggiore qualità complessiva delle procedure di appalto è al centro del dibattito nel nostro Paese ormai da qualche anno e poggia sull'esigenza, da un lato, di ridurre il numero delle stazioni appaltanti (censite in oltre 32.000) e, dall'altro lato, di accrescere le competenze di chi opera in questo settore, estremamente complesso e in grande trasformazione.

Già nel 2014 si è avviato un concreto processo di riduzione e centralizzazione degli affidamenti: l'art. 9, D.L. n. 66/2014 ha istituito presso l'ANAC l'elenco di 35 soggetti aggregatori: l'elenco è stato in prosieguo istituito con delibera ANAC del 23 luglio 2015 e aggiornato con delibera ANAC 10 febbraio 2016, n. 125 e contempla allo stato 32 soggetti aggregatori, ivi compresi la CONSIP, le centrali di committenza per ciascuna Regione o Provincia autonoma e i soggetti aggregatori di 8 Città metropolitane e 2 Province (Vicenza e Brescia).

I soggetti aggregatori hanno avviato la centralizzazione degli acquisti su forniture e servizi, per una spesa totale di circa 16 miliardi di euro, in gran parte in ambito sanitario e per circa 3 miliardi di euro su spese comuni degli enti locali (per gli acquisti di Facility management Immobili, Vigilanza armata, Guardiania, Manutenzione immobili e impianti, Pulizia immobili) con un risparmio stimabile intorno al 20% rispetto alla spesa storica.

Restano fuori dalle attività dei soggetti aggregatori gli appalti di lavori pubblici degli enti locali e gli acquisti di beni e servizi non compresi nelle categorie merceologiche gestite dai soggetti aggregatori, la cui spesa ammonta a circa 37 miliardi di euro, su cui dovrebbe operare la strategia di qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal nuovo Codice Appalti.

Gli obiettivi strategici della progressiva e crescente centralizzazione degli acquisti sono legati, come noto, alla riduzione dei costi di "struttura" (meno stazioni appaltanti) e alla convinzione di riuscire ad ottenere prezzi di mercato più competitivi con una maggiore qualificazione degli operatori (che si presume ottenere con poche centrali acquisto più qualificate), oltre ovviamente ai benefici in termini di maggiore trasparenza e lotta alla corruzione.

Il nuovo **Codice Appalti** (Dlgs. 50/2016) e il **Decreto Correttivo** (Dlgs. 19/04/2017, n. 56) portano ad ulteriore sviluppo la riflessione già avviata, introducendo alcune novità importanti:

- rafforzamento dei criteri e degli strumenti di **centralizzazione** degli affidamenti (art. 37);
- introduzione dell'obbligo per le amministrazioni di conseguire una **qualificazione** sulla base di determinati requisiti tecnico-organizzativi (art. 38);
- enfasi sul concetto di **ciclo dell'appalto**.

Il combinato disposto di queste norme limita fortemente la possibilità di fare appalti per gli enti non qualificati e non aggregati (solo forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e lavori di importo inferiore a 150.000 euro) ed è destinato a ridisegnare completamente i modelli organizzativi di gestione degli acquisti a livello locale. Si tratta di un profondo ripensamento del sistema delle autonomie, che dovrebbe portare, nelle intenzioni del legislatore, ad un'effettiva semplificazione nel quadro degli obiettivi di riduzione dei centri di acquisto e contenimento della spesa pubblica.

Le Stazioni Appaltanti delle Province

Per le Province (e le Città Metropolitane) si è aperta quindi una stagione di sfide ambiziose e una delle funzioni che più si sono sviluppate nell'ultimo biennio è quella di **Stazione Unica Appaltante per conto dei Comuni - S.U.A** - prevista nel **comma 88** della Legge 56/2014 come strumento principale per ridurre la spesa e realizzare economie di scala negli acquisti e negli appalti pubblici locali.

Secondo il comma 88 infatti le Province *"possono esercitare le funzioni di predisposizione di documenti di gara, di Stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive"*, mentre il comma 90 invita le Regioni a riorganizzare i servizi di rilevanza economica sopprimendo enti e agenzie e attribuendo le funzioni di questi enti alle Province – assegna a queste istituzioni un ruolo decisivo nel processo di semplificazione dell'amministrazione dei territori.

In questo contesto, l'Università di Roma di Tor Vergata (Prof. Gustavo Piga)¹ ha effettuato una ricerca sulle STAZIONI UNICHE APPALTANTI locali, in cui è emerso il ruolo delle Province nell'aggregare la domanda di acquisto di beni e servizi e lavori di Enti che insistono nello stesso territorio e soprattutto come erogatori di supporto, assistenza tecnica e affiancamento, coerentemente anche con la *mission* che è stata loro attribuita dalla legge 56/14.

Dalla analisi dei dati raccolti emerge che **50 Province su 76 (circa il 65% del totale)** hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA). Le restanti Province hanno comunque avviato attività propedeutiche alla sua costituzione.

Nelle **50 Province**, su un totale di 3642 comuni, **hanno aderito in convenzione alla Stazione Unica Appaltante 1484 Comuni**, pari al 40% del totale ed appare in forte crescita il volume delle gare, che passa da 1.111.823.281 euro del 2016 a 1.538.754.287 euro del 2017 (+28% in un anno).

Le 50 Stazioni Appaltanti sono prevalentemente collocate in Lombardia, Puglia, Veneto e Marche. Tali modelli di centralizzazione risultano aver preso forma a partire dal 2014 dando seguito a quanto disposto dal comma 88 della Legge 56/2014, ed attualmente risultano servire un parco di oltre 1.000 Comuni sui circa 3500 complessivamente localizzati sul proprio territorio. L'analisi della relazione tra l'incidenza delle CUC rispetto al numero dei Comuni per provincia, la quota di Comuni aderenti alle SUA per Provincia e le gare svolte dalle SUA nel 2017 offre spunti di riflessione interessanti.

In primo luogo, attualmente, laddove esistono SUA provinciali strutturate e di dimensione notevoli in termini di numero di comuni aderenti, in alcuni casi, come ad esempio in Veneto, il numero delle CUC formate da soli Comuni o loro partecipate rimane elevato, in altri casi, come in Lombardia, tende a ridursi o comunque a limitare il proliferare di più CUC di competenza territoriale circoscritta. Inoltre, se l'ammontare in valore delle gare gestite risulta, come prevedibile, proporzionale alla dimensione delle SUA, è interessante notare come in alcune SUA più grandi (in termini di enti aderenti) si registri una **crescita più che proporzionale del volume di gare gestite dal 2016 al 2017** (ad esempio, + 79% a Terni, + 74% per la SUA di Monza/Brianza, + 70% a Brescia, + 74% a Lecce, + 53% a Varese, + 47% a Vicenza).

Tale crescita, che può avere ragioni molto diversificate ed eterogenee, conferma però che una migliore governance complessiva a livello di area vasta (Province e Città Metropolitane) potrebbe tradursi in una maggiore capacità di gestire in forma aggregata ed in maniera più efficiente la spesa per acquisti di lavori, forniture e servizi a livello locale.

¹ Per la ricerca citata cfr. http://www.accademiaautonomia.it/file/server/file/Report%20unito_finale%20appalti.pdf

Provincia	Comuni aderenti SUA	% Comuni aderenti SUA su tot. Comuni	Valore gare 2016	Valore gare 2017
Vicenza	57	47%	€ 138.700.000,00	€ 264.650.000,00
Brescia	95	46%	€ 49.188.573,00	€ 169.179.795,03
Monza/Brianza	40	73%	€ 36.227.600,00	€ 143.509.121,45
Varese	105	74%	€ 46.963.731,16	€ 100.332.892,54
Fermo*	87	218%	€ 65.293.029,00	€ 83.831.184,98
Lecco	81	90%	€ 40.000.000,00	€ 78.000.000,00
Foggia	19	31%	€ 120.825.306,76	€ 41.877.991,46
Lodi	60	98%	€ 59.333.280,54	€ 41.111.894,36
Como	70	44%	€ 67.682.355,75	€ 36.255.445,63
Treviso	78	82%	€ 39.836.079,57	€ 35.582.253,18
Bergamo	83	34%	€ -	€ 34.698.000,00
Novara	37	42%	€ 8.036.736,45	€ 29.124.708,89
Terni	32	97%	€ 5.835.145,00	€ 27.754.452,00
Crotone	25	93%	€ 16.117.714,25	€ 27.596.449,46
Biella	25	30%	€ 25.363.138,95	€ 25.263.443,09
Perugia	27	46%	€ 16.000.000,00	€ 23.000.000,00
Macerata	34	60%	€ 13.593.168,77	€ 21.827.272,90
Salerno	10	6%	€ 25.112.723,68	€ 20.959.257,00
Lecce	6	6%	€ 5.160.529,00	€ 20.262.126,00
Caserta	6	6%	€ 14.272.726,95	€ 19.962.400,94
Vibo Valentia	50	100%	€ 34.462.321,87	€ 19.527.352,42
Matera	12	39%	€ 2.262.409,52	€ 18.506.556,89
Pesaro e Urbino	33	55%	€ 36.826.731,82	€ 17.666.154,28
Brindisi	14	70%	€ 26.628.216,07	€ 16.741.274,51
Verbano-Cusio-Ossola	21	27%	€ 5.917.000,00	€ 16.281.000,00
Frosinone	14	15%	€ 7.652.504,74	€ 15.937.675,60
Piacenza	32	67%	€ 10.890.650,03	€ 14.869.258,76
Padova	57	55%	€ 26.800.000,00	€ 14.500.000,00
Rovigo	42	84%	€ 14.346.630,00	€ 14.431.326,00
Pistoia	10	45%	€ 10.407.935,64	€ 14.407.935,64
Ancona	13	27%	€ 494.335,93	€ 13.288.044,89
Belluno	3	4%	€ 7.574.677,00	€ 13.121.238,00
Reggio nell'Emilia	24	53%	€ 13.782.868,00	€ 12.199.796,00
Mantova	29	41%	€ 14.695.063,00	€ 11.417.003,45
Savona	27	39%	€ 5.484.920,00	€ 9.659.898,00
Cosenza	15	10%	€ 47.023.972,73	€ 9.035.248,29
La Spezia	5	16%	€ 3.188.160,00	€ 7.762.000,00
Viterbo	7	12%	€ -	€ 7.575.219,69
Lucca	6	17%	€ 7.615.701,00	€ 7.330.953,00
Benevento	9	12%	€ 2.395.685,47	€ 6.907.917,80
Barletta-Andria-Trani	5	50%	€ 3.878.000,00	€ 5.145.000,00
Siena	8	22%	€ 3.680.000,00	€ 4.700.000,00
Imperia	9	13%	€ 10.000.000,00	€ 4.000.000,00
Teramo	8	17%	€ 2.637.862,18	€ 3.855.432,27
Ascoli Piceno	5	15%	€ 2.396.791,81	€ 3.549.162,70
Alessandria	6	3%	€ 3.745.000,00	€ 3.431.000,00
Vercelli	23	27%	€ 4.238.413,04	€ 2.813.443,18
Pisa	4	10%	€ 4.595.376,34	€ 2.634.602,15
Pescara	10	22%	€ 3.020.198,05	€ 2.419.010,79
Campobasso	2	2%	€ 1.640.018,70	€ 262.094,49
TOTALE = 50	1480	40%	€ 1.111.823.281,77	€ 1.538.754.287,71 (+28%)

Dalla ricognizione emerge che gli Enti, pur concentrando l'attività prevalentemente sulla fase di affidamento, estendono spesso la propria competenza anche a tutte le altre fasi, anche se le attività riferibili agli ambiti della programmazione, progettazione ed esecuzione restano tendenzialmente allocati presso i Comuni associati.

Relativamente alla dotazione di personale dedicato agli appalti la media si attesta a circa 6 unità. **A fronte di una numerosità media del personale che cresce passando dalla Provincia, alla Provincia con SUA, alla Città Metropolitana, il numero di procedure aumenta più che proporzionalmente**, con conseguente aumento del carico medio lavorativo per addetto, pur con le indubbie economie di scala organizzative che si possono generare all'interno di strutture più articolate e complesse.

Guardando invece al profilo professionale, si evidenzia che andrebbero potenziati i profili amministrativi (con laurea in discipline economiche) che si occupano della gestione della procedura di gara e dei procedimenti amministrativi correlati, ma soprattutto i profili tecnici, deputati alla progettazione dei contenuti della gara e alla gestione della fase di esecuzione.

Infine, esaminando il **tema delle piattaforme tecnologiche dedicate alla gestione telematica del processo di acquisto**, la situazione che emerge vede l'80% delle Province con SUA dotato o in procinto di dotarsi di una piattaforma.

Nel caso di utilizzo di piattaforme tecnologiche, esse provengono in molti casi dalla Regione ma spesso sono acquisite sul mercato in modo autonomo. Questi dati denotano una **situazione di frammentazione sul territorio e mancanza di policy**: se infatti a livello regionale alcune di queste piattaforme sono interoperabili e a disposizione di tutti gli Enti (come nel caso Toscana o dell'Emilia Romagna), la situazione prevalente vede la presenza di tante piattaforme indipendenti tra di loro, acquisite sul mercato e utilizzate dai singoli Enti fuori da una logica di condivisione e interoperabilità.

Secondo i risultati dell'indagine, la maggior parte delle SUA/CUC si è costituito tra il 2015 e il 2016 a seguito dei numerosi interventi normativi diretti a razionalizzare i procedimenti di acquisto, nel senso dell'accorpamento/centralizzazione con un sostanziale duplice obiettivo, quello di assicurare maggior trasparenza (si pensi alla "tracciabilità" degli acquisti effettuati con il mercato elettronico) ed una maggiore efficienza ed economicità delle azioni amministrative.

Nella maggior parte dei casi il **modello di centralizzazione risulta essere stato condiviso con i Comuni** aderenti attraverso un passaggio formale all'Assemblea dei Sindaci.

Le amministrazioni che hanno sviluppato nell'ambito della SUA anche le funzioni di CUC lo hanno fatto in oltre il 40% dei casi per poter avere la possibilità di acquistare direttamente beni e servizi tramite convenzioni e accordi e quadro.

Rispetto alla fase della **programmazione degli acquisti**, divenuta obbligatoria anche per i beni e servizi alla luce dell'art. 21 del nuovo Codice appalti, si possono aprire spazi di intervento interessanti per gli **Enti di area vasta** (Province e Città Metropolitane): il dato che emerge è che già oggi il **60% degli enti contattati si occupa di programmazione svolgendo funzioni di raccolta e**

analisi dei fabbisogni, sviluppo dei programmi di acquisto annuali, raccolta delle singole programmazioni.

Rispetto alla **fase della gara**, invece, le due attività principali riguardano:

- 1) lo svolgimento di gare centralizzate nei settori relativi ai cosiddetti "acquisti comuni" e dunque al fuori delle categorie del al D.L. n. 66/2014, convertito in L. n. 89/2014, che sono coperte da CONSIP e dai soggetti aggregatori regionali;
- 2) l'assistenza giuridico-amministrativa ai Comuni in fase di gara.

Solo nell'8,6% degli **Enti di area vasta** forniscono le piattaforme per la gestione digitale del processo di acquisto.

Rispetto alla **fase dell'esecuzione** del contratto gli **Enti di area vasta** si limitano a fornire assistenza e consulenza ai Comuni su temi specifici, ma quasi 1 provincia su 2 non interviene per niente in questa fase. L'8,6% degli Enti di area vasta si occupa invece di gestione del contenzioso per conto dei Comuni.

Un altro dato che emerge con chiarezza riguarda il **livello di professionalità degli uffici acquisti delle Province** che viene ritenuto medio-alto dalla grande maggioranza del campione. L'indagine conferma dunque l'esistenza di un patrimonio di professionalità e di competenze che può e deve essere valorizzato e adeguato, soprattutto in alcuni settori dove le Province da sempre hanno svolto un ruolo rilevante, come quello dell'edilizia e dei lavori pubblici.

Per quanto riguarda la **fase di programmazione**, si confermano le potenzialità delle Province rispetto alle funzioni strategiche di raccolta e analisi dei fabbisogni (per il 41% dei partecipanti all'indagine), mentre per quanto riguarda la **fase di gara**, gli Enti confermano la rilevanza di ciò che già in parte oggi fanno le Province, cioè l'assistenza giuridico-normativa e tecnica ai Comuni, verso la quale si esprime con favore quasi il 70% del campione e lo svolgimento di gare centralizzate per gli acquisti comuni, che incontra il favore del 42%.

In generale comunque le Province segnalano nella maggioranza dei casi esigenze dei Comuni legate alla gestione dei lavori pubblici, in misura inferiore sono invece relative a servizi e forniture dei beni. Dettagliando la tipologia di lavori pubblici per i quali i Comuni richiedono o richiederebbero assistenza alla SUA, si rilevano principalmente i seguenti settori:

- strade
- edifici pubblici
- scuole.

CONCLUSIONI

I nuovi enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) possono presentare la “dimensione ottimale” rispetto agli obiettivi di riorganizzazione di maggiore efficienza del sistema degli appalti pubblici a livello locale, almeno per tre ordini di ragioni:

- le **Province** e presentano tuttora, nonostante l'esodo seguito alla riforma, un patrimonio di competenze tecnico-specialistiche che le rendono i soggetti forse più adatti a comprendere le necessità dei territori, soprattutto nel settore dell'edilizia e dei lavori pubblici;
- le **Città Metropolitane** hanno un ruolo strategico nel ridisegnare le funzioni urbane e sono chiamate a svolgere funzioni strategiche decisive per uno sviluppo metropolitano sostenibile e duraturo;
- in riferimento al difficile equilibrio tra esigenze di centralizzazione della committenza e fabbisogni dei territori locali, i **nuovi enti di area vasta** rappresentano la dimensione ideale nell'ambito dei limiti dimensionali che si vanno delineando negli appalti. Il limite superiore è stato individuato infatti sia dal **Consiglio di Stato** che dal **TAR Lazio**, che hanno entrambi denunciato i rischi dei “grandi appalti” centralizzati a danno delle PMI del territorio e della necessità di individuare “ambiti territoriali ottimali” tali da favorire la più ampia partecipazione possibile da parte delle imprese che compongono il mercato, mentre quello inferiore è nelle cose, **non potendo enti di piccole ma anche di medie dimensioni dotarsi delle competenze specialistiche ormai necessarie per gestire i contratti pubblici, le cui procedure nonostante la dichiarata semplificazione sono oggettivamente gestibili solo da funzionari dotati di professionalità adeguate** .

In questo contesto, la lettura integrata delle norme che ridefiniscono mission e ruolo delle province (Legge 56/2014) con le norme in materia di semplificazione e razionalizzazione dei processi di acquisto, a partire dal nuovo Codice appalti (Dlgs 50/2016), consentono di delineare **un ruolo nuovo degli Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane), ruolo che può essere decisivo ai fini di una migliore governance degli appalti a livello territoriale e del disegno di un sistema il più possibile “ordinato” dove ogni soggetto e tipologia di Ente possa trovare la propria collocazione secondo criteri di specializzazione delle competenze.**

Questi Enti sono infatti chiamati ad interpretare il nuovo ruolo affidatogli dal sistema normativo, attraverso un sostegno agli enti locali che si può concretizzare attraverso un supporto qualificato:

- nella fase di **programmazione**, per quanto concerne, la raccolta e l'analisi dei fabbisogni ;
- nella fase di **gara**, per quanto concerne la possibilità di gestire le gare direttamente;
- nella fase **esecutiva**, erogando servizi di assistenza e consulenza ai comuni in materia di contenzioso.

L'indagine ha in particolare confermato che **la fase della programmazione** degli acquisti può essere l'occasione per ridefinire i ruoli dei diversi soggetti che sul territorio gestiscono gli acquisti. Fermo restando il ruolo dei singoli Enti, a cui il nuovo Codice appalti riserva la competenza esclusiva di redigere il Piano biennale degli acquisti di beni e servizi, **le SUA possono svolgere un ruolo di capofila di aggregazioni comunali, intervenendo nella fase dell'analisi e della raccolta dei fabbisogni a livello di**

area vasta. In queste ipotesi, la presenza di un coordinatore/propulsore è fondamentale anche per spingere i Comuni a ragionare in modo aggregato, a fare sinergia e soprattutto imparare a programmare i fabbisogni partendo dal mercato.

Oltre che nella fase cruciale dell'affidamento, gli Enti di area vasta possono giocare un ruolo chiave nell'aggregazione dei Comuni del suo territorio anche a monte e a valle dei processi di acquisto di beni o servizi e di realizzazione di opere pubbliche. La capacità di fornire una programmazione unificata dei fabbisogni per aree territoriali più ampie del singolo Comune e il monitoraggio nella fase di esecuzione sono attività che richiedono competenze e tempi superiori a quelli della singola fase di gara e che ben si sposano con il ruolo di coordinamento deputato alle Province e alle Città Metropolitane.

Questo modello a quali settori può essere applicato? Ovviamente molto dipenderà da come sarà sviluppato il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e quali saranno gli importi di spesa alla base dei diversi livelli di qualifica. In prima battuta, può essere ipotizzato che le Province si collochino su livelli di qualifica piuttosto elevati e che dunque possano gestire:

- **le gare di lavori pubblici, dell'edilizia sostenibile e delle infrastrutture,** dove le Province hanno competenze pluridecennali solide e un patrimonio di professionalità tecniche che non deve essere disperso e che può essere messo a valore proprio in questo settore.
- **le gare di forniture e dei servizi per importi medio grandi,** dove le SUA provinciali possono svolgere un ruolo di mediatore di area vasta e di collettore dei bisogni a livello più ampio rispetto a quanto può fare l'unione di comuni.

In questo contesto, le SUA di area vasta possono svolgere un ruolo importante anche nel fornire le tecnologie a supporto del processo di acquisto. Come conferma l'indagine, la SUA si caratterizza per una **forte propensione all'uso della tecnologia.** Dall'indagine risulta che l'80% delle Province SUA è dotata o pensa di dotarsi di una piattaforma tecnologiche dedicata al processo di acquisto e per il 43% di queste è o sarà una tecnologia propria acquisita sul mercato. D'altra parte quasi la metà dei Comuni intervistati è convinto che le SUA, per potenziare il ruolo di affiancamento, supporto e coordinamento a favore dei Comuni, dovrebbero investire in strumenti tecnologici e piattaforme per la gestione telematica degli appalti.

L'incontro tra la potenziale offerta di tecnologia da parte di Province e Città Metropolitane e la domanda da parte dei Comuni potrebbe dunque essere un ulteriore fattore di sinergie: in questo senso, gli Enti di area vasta possono essere un attore importante nei processi di spending review, controllando, anche attraverso le tecnologie, le modalità di gestione degli acquisti a livello locale e contribuendo a realizzare quella funzione di monitoraggio e controllo dei dati di spesa che è indispensabile per poter rendere i processi più efficienti e trasparenti.