

***Avviso per i progetti di ricerca dell'Accademia per  
l'Autonomia assegnati ad Università o istituti di ricerca***

**LA RIORGANIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI A LIVELLO  
LOCALE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA E  
L'EFFICIENZA DEGLI APPALTI:  
QUALE MODELLO ORGANIZZATIVO?**

**REPORT DI RICERCA A CURA DI:**



**Roma, 22 gennaio 2018**

# SOMMARIO

<b>1. LE RAGIONI DELL'INDAGINE.....</b>	<b>3</b>
1.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO .....	3
1.2. OBIETTIVI E METODOLOGIA DI INDAGINE.....	5
<b>2. L'INDAGINE DESK: LA RICOGNIZIONE DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA.....</b>	<b>6</b>
2.1. I LIVELLI DI CENTRALIZZAZIONE DELLA SPESA E GLI ENTI COINVOLTI: ALCUNE PREMESSE.....	6
2.2. VERSO UN TENTATIVO DI MAPPATURA: METODOLOGIA E FONTI .....	8
2.3. L'ESITO DELLA RICOGNIZIONE.....	10
<b>3. IL TEST DI CAMPO SULLE STAZIONI APPALTANTI .....</b>	<b>16</b>
3.1. IL CAMPO DI INDAGINE: UNA REALTÀ IN MOVIMENTO .....	16
3.2. IL PROFILO DEGLI INTERVISTATI .....	16
<b>4. I MODELLI DI CENTRALIZZAZIONE: LO STATO DELL'ARTE SUL TERRITORIO.....</b>	<b>22</b>
4.1. CENTRALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE NELLE PROVINCE: IL MODELLO DELLA S.U.A..	22
4.2. CENTRALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE NEI COMUNI.....	26
4.2.1. IL CASO DELLE UNIONI DI COMUNI .....	26
4.2.2. IL CASO DEI COMUNI CAPOLUOGO.....	28
4.2.3. IL CASO DEI COMUNI NON CAPOLUOGO E NON ASSOCIATI .....	28
4.3. REPUTAZIONE E RUOLO POTENZIALE DELLE PROVINCE PER UNA GESTIONE PIÙ EFFICIENTE DEGLI ACQUISTI: LE VALUTAZIONI DEGLI ALTRI ENTI.....	29
<b>5. LA GOVERNANCE DEGLI ACQUISTI A LIVELLO TERRITORIALE: I MODELLI POSSIBILI E IL RUOLO DELLE STAZIONI UNICHE APPALTANTI PROVINCIALI.....</b>	<b>34</b>
<b>6. ALCUNE LINEE GUIDA PER IL LEGISLATORE .....</b>	<b>41</b>

## 1. LE RAGIONI DELL'INDAGINE

### 1.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La riflessione sul conseguimento di una maggiore qualità complessiva del processo 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.

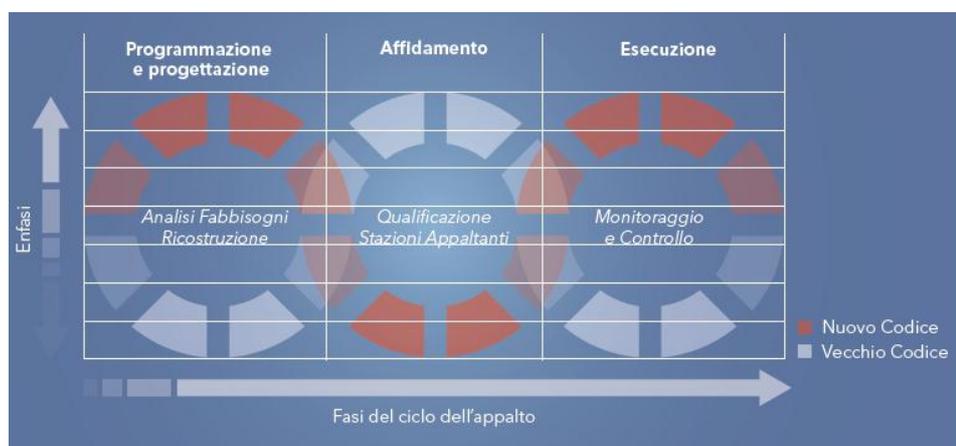
Già nel 2014 si è avviato un concreto processo di riduzione e centralizzazione degli affidamenti: l'art. 9, D.L. n. 66/2014 ha istituito presso l'ANAC l'elenco di 35 soggetti aggregatori: l'elenco è stato in prosieguo istituito con delibera ANAC del 23 luglio 2015 e aggiornato con delibera ANAC 10 febbraio 2016, n. 125 e contempla allo stato 33 soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza per ciascuna Regione, o Provincia autonoma.

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**, che ha portato il legislatore a porre attenzione non solo alla fase dell'affidamento ma anche alle fasi a monte e a valle della gara, con l'introduzione dell'obbligatorietà della programmazione degli acquisti anche nel settore dei beni e dei servizi (art. 21) e una maggiore attenzione all'esecuzione e alla gestione del contratto, dove, come noto, si annidano molte criticità (anomalo ricorso a varianti, tempi e costi eccessivi, ecc.).

**Fig. 1.1. - Spostamento dell'enfasi dall'affidamento alla programmazione ed all'esecuzione nel nuovo Codice Appalti**



Fonte: rielaborato da R. Colangelo, Una visione sistemica del procurement pubblico, in AAVV La quarta rivoluzione Industriale: verso la supply chain digitale - Il futuro degli acquisti pubblici e privati nell'era digitale, ed. Franco Angeli, 2018.

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.

Per i **Comuni** in particolare le sfide sono molteplici, poiché essi sono chiamati a:

- individuare il **livello di aggregazione "ottimale"** per riuscire, da un lato, a soddisfare le esigenze dei territori (esigenze di rappresentanza) e dall'altro lato, a conseguire quelle economie di scala a cui il legislatore mira spingendo sui processi di aggregazione (esigenze di efficienza);
- definire un **modello organizzativo** conseguente, in termini di risorse, strumenti, competenze;
- **legittimare politicamente le scelte organizzative** compiute, affinché i soggetti che gestiscono gli acquisiti in modo aggregato siano sufficientemente forti e solidi da poter svolgere a pieno il proprio ruolo.

A tale scopo sarà fondamentale:

- avviare la **programmazione degli acquisti di beni e servizi**, poiché in questo modo sarà possibile ricostruire, con vere e proprie analisi di mercato, i fabbisogni reali dei cittadini individuando di conseguenza il livello ottimale di aggregazione per poterli soddisfare;
- dare rapida attuazione alle **norme sulla qualificazione delle stazioni appaltanti**, che imporranno ai Comuni (e a tutti gli altri enti territoriali) di dotarsi degli strumenti e delle risorse necessarie a conseguire la qualificazione, individuando la "soglia" per poter essere qualificati e strutturati a gestire le gare più complesse;
- essere dotati di una struttura organizzativa adeguata per poter **presidiare le fasi dell'esecuzione e della gestione del contratto**, che inevitabilmente resteranno in capo alle stazioni appaltanti.

Per le **Province** e le **Città Metropolitane**, definiti dalla legge Delrio (Legge n.56 del 7 aprile 2014) nuovi "enti territoriali di area vasta", le sfide del nuovo Codice sono altrettanto ambiziose: nonostante le difficoltà legate all'attuazione della riforma e alla mancanza di risorse, 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 Delrio 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.

Le Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), istituite ai sensi dell'art. 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 con il preciso obiettivo di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose, **possono essere considerate a tutti gli effetti centrali di committenza**, come chiarito nel 2011 da ANAC ( con il d.p.c.m. del 30 giugno 2011, all'art. 2, comma 2), per cui l'obbligo di ricorrere a tali centrali, ai sensi dell'art. 37 del Dlgs 50/2016, può intendersi validamente adempiuto nel caso in cui un'unione di comuni o un accordo

consortile tra comuni conferisca le funzioni di stazione appaltante al Provveditorato, alle nuove Province e alle Città Metropolitane.

Queste evidenze hanno portato ANCI e UPI, nell'ambito del progetto "Accademia per l'Autonomia", a ritenere necessaria **un'indagine sui modelli organizzativi che si stanno delineando a livello locale** per una gestione efficace ed efficiente della funzione acquisti. In questo scenario di profondo cambiamento, infatti, il rischio che si intravede è che gli obiettivi attesi di semplificazione, in mancanza di un disegno organico, si traducano in una moltiplicazione di soggetti con le stesse competenze, mentre appare auspicabile un modello in cui Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni possano individuare all'interno di una stessa area territoriale ambiti di complementarità e specializzazione.

## 1.2. OBIETTIVI E METODOLOGIA DI INDAGINE

Gli obiettivi della ricerca sono i seguenti:

- 1) **Verificare**, a partire dai dati quantitativi esistenti sui processi di aggregazione in corso e attraverso una rilevazione ad hoc, la possibilità di definire **un modello organizzativo ottimale di gestione della funzione acquisti a livello locale** in termini di: attività da espletare in relazione alle diverse fasi dell'iter di affidamento ed esecuzione, tipologia di accordo con i Comuni, competenze messe in campo, risparmi generati, ecc.
- 2) **Delineare** un approccio collaborativo **tra Enti di diverso livello** (CUC, Unioni di Comuni, SUA, soggetti aggregatori regionali) e con alcuni stakeholder chiave nella filiera dell'appalto come **ANAC**, per il suo ruolo di vigilanza ma soprattutto di indirizzo e regolazione in materia di contratti pubblici, o come **Consip**, che come soggetto aggregatore nazionale, deve obbligatoriamente interfacciarsi con il sistema delle autonomie territoriali contribuendo a delineare un modello organizzativo e di relazione centro-periferia adeguato ed efficiente. A questi si devono aggiungere gli Enti centrali (MIT e MEF in particolare) e quelli territoriali (Regioni e Province Autonome anche con i propri **Osservatori regionali dei Contratti pubblici** coordinati dall'Associazione Itaca) attivi vuoi sul fronte di monitoraggio che su quello del supporto alle stazioni appaltanti (cfr. comma 3 art.29 Dlgs. 50/2016), come anche il sistema universitario, chiamato sempre di più ad erogare attività di formazione e affiancamento sulle nuove normative in materia di appalti.
- 3) **Verificare la possibilità e le condizioni** per valorizzare il ruolo degli enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) come **"hub ottimali di servizio"** per la riconfigurazione della spesa pubblica a livello locale al fine di evitare un'eccessiva frammentazione dei soggetti.

Sul piano strategico, i risultati dell'indagine saranno fondamentali per definire **un modello cooperativo di organizzazione della funzione acquisti tra tutti gli enti territoriali coinvolti** che tenga conto delle diverse fasi del ciclo dell'appalto e dei ruoli dei diversi soggetti.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca proposta si è basata su **tre step di indagine**:

1. **un'indagine quantitativa di tipo desk**, volta a dare evidenza e ad analizzare in chiave comparativa cosa si sta muovendo sui territori rispetto al tema dell'aggregazione e della centralizzazione;
2. **un'indagine quantitativa di campo** volta ad analizzare i modelli organizzativi esistenti e, in particolare, *l'articolazione dell'aggregazione* tra Enti, con particolare riferimento al rapporto tra SUA, Città Metropolitane, comuni, comune capofila, soggetto aggregatore;
2. alcuni **incontri di approfondimento** con Centrali di committenza, SUA e Città Metropolitane già attive, soggetti aggregatori a livello locale ed esperti.

## 2. L'INDAGINE DESK: LA RICOGNIZIONE DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA

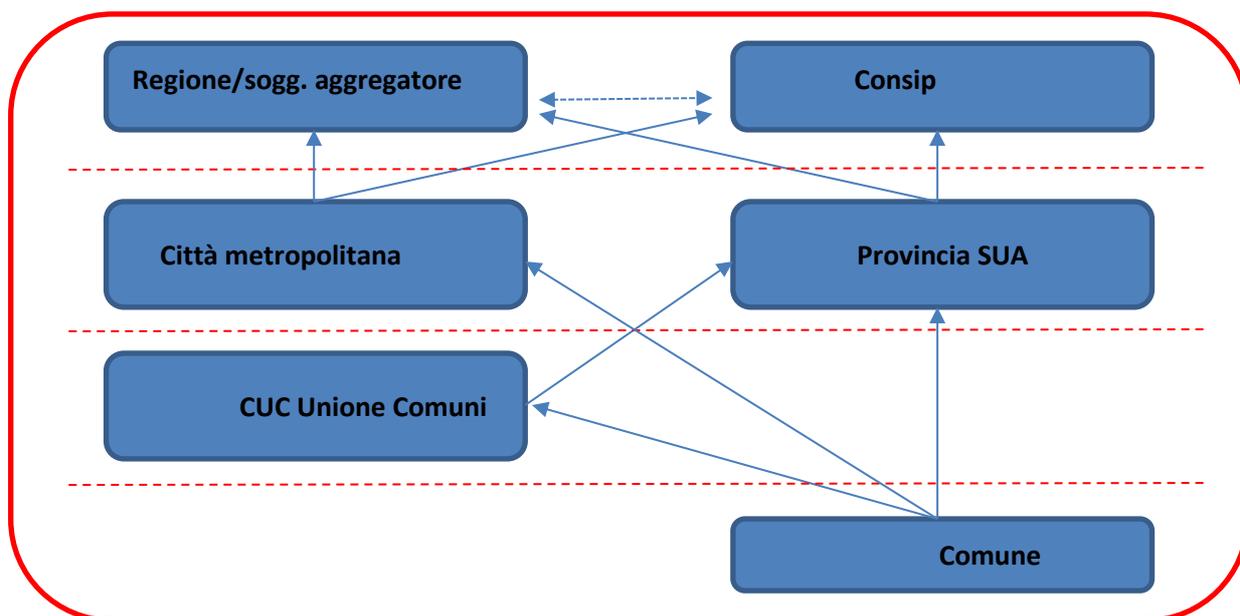
### 2.1.1 LIVELLI DI CENTRALIZZAZIONE DELLA SPESA E GLI ENTI COINVOLTI: ALCUNE PREMESSE

Sul piano nazionale si osservano ormai molte forme di centralizzazione degli acquisti e lavori con il fine di ottimizzarne la programmazione e la razionalizzazione: dalle centrali acquisti regionali, alle Città Metropolitane, alle Province SUA, alle aggregazione di comuni in CUC. Allo stato attuale, non è ancora chiaro come ciascuna di queste entità possa armonizzarsi con le altre per creare utili sinergie e razionalizzare le funzioni di questi uffici. Eppure, e l'indagine lo conferma, sembra emergere da più parti la richiesta di un modello di governance territoriale nel quale possano convivere modelli di centralizzazione diversi ma compatibili e integrati.

A livello più alto di una possibile gerarchia si trovano come soggetti aggregatori le Regioni e la Consip che costituiscono un sistema a rete con l'obiettivo di armonizzare gli interventi di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Tali sistemi telematici sono utilizzati da molti enti sanitari, agenzie regionali, province, gestioni associate di comuni e singoli comuni (il 54% degli Enti coinvolti nell'indagine).

Abbiamo poi, le Città Metropolitane, che, nella configurazione della Riforma Delrio sono destinate a svolgere funzioni strategiche di sviluppo urbano a livello di area vasta e dunque hanno la possibilità di configurarsi come centrali di acquisto evolute, prestando servizi e competenze a supporto dei comuni del proprio territorio. Le città metropolitane giocano perciò un ruolo importante nel gestire quella fitta rete di interconnessioni economiche e sociale che lega la città metropolitana ai comuni limitrofi.

Fig. 2.1. Aggregazione della spesa e modelli territoriali



Sullo stesso livello gerarchico possono collocarsi **le Province SUA e le Città Metropolitane**, con il ruolo di 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 Riforma Delrio.

Infine, le CUC di aggregazioni di Comuni rivestano un ruolo essenziale nel rispondere alle esigenze locali di fabbisogno di acquisto dei piccoli comuni e dovrebbero essere i principali interlocutori delle SUA provinciali e delle Città Metropolitane, entrando esse stesse nel network di area vasta e

affidandosi alle SUA/Città Metropolitane per le procedure più rilevanti, più complesse o più innovative.

**Tab.2.1. – Processi di centralizzazione: il quadro normativo**

Tipologia di aggregazione	Caratteristiche	Rif. normativi
<b>Soggetto Aggregatore</b>	Il soggetto aggregatore è una centrale di committenza qualificata per l'acquisizione aggregata di beni e servizi per conto della pubblica amministrazione. L'articolo 9 del Decreto-Legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, ha previsto l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori, fino a un massimo di 35 per tutto il territorio nazionale. L'elenco dei soggetti aggregatori è contenuto nella Delibera n. 784 del 20 luglio 2016.	Art. 9, comma 1 del Decreto Legge n. 66 del 24 aprile 2014, convertito in Legge n. 89 del 23 giugno 2014, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".
<b>S.U.A – Stazione Unica Appaltante</b>	La SUA ha natura giuridica di centrale di committenza e " <i>cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture... svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale</i> ". La SUA cura la gestione dell'intera procedura di gara: i rapporti tra SUA ed ente aderente sono regolati da apposite convenzioni che disciplinano l'ambito di operatività della SUA, i rapporti tra il RUP ed il responsabile del procedimento della SUA, le modalità di rimborso dei costi sostenuti dalla SUA.	-Art. 113 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 (" <i>piano straordinario contro le mafie</i> ") -Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89; -Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014 n. 114; -Legge n.56 del 07/04/2014 comma 85 lettera d) e comma 88 -Determina Anac n. 3 del 25 febbraio 2015
<b>Città Metropolitana</b>	Le <b>città metropolitane</b> sono quattordici "enti territoriali di area vasta" che hanno sostituito le province omonime. La Legge 7 aprile 2014 n.56 ( <i>Legge Delrio</i> ) disciplina le dieci città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. A queste si aggiungono le quattro città metropolitane delle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo. Le città metropolitane, come le Province italiane, sono enti di secondo livello governati da organi eletti tra i sindaci ed i consiglieri dei comuni ricompresi nella città metropolitana stessa. Delle 14 Città Metropolitane, 9 sono rientrate nell'elenco redatto dall'Anac dei 35 soggetti aggregatori a livello nazionale, venendo così ad assumere contemporaneamente la duplice veste di SUA e di soggetto aggregatore.	-Legge n.56 del 07/04/2014 - Articolo 9 del decreto legge n. 66 del 2014
<b>CUC</b>	La Centrale Unica di Committenza è un'Amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi destinati ad Amministrazioni aggiudicatrici o altri Enti aggiudicatori. Aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinate ad amministrazioni aggiudicatrici o altri Enti aggiudicatori. Con il nuovo Codice Appalti la Centrale Unica di Committenza diventa strumento obbligatorio e necessario per aggiudicare appalti di lavori, servizi e forniture di importi sopra soglia e deve essere un'Amministrazione aggiudicatrice qualificata ai sensi art. 38 del D.lgs. 50/2016. La qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza costituisce una delle novità del codice, rappresenta lo strumento attraverso il quale le stazioni appaltanti potranno dimostrare la capacità di fare acquisti	Art. 37, c.1-3 del D.Lgs. 50/2016 At. 38, c.1-3 del D.Lgs. 56/2017

Cfr. <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=55683ac20a778042317bd746273eeb12>

## 2.2. VERSO UN TENTATIVO DI MAPPATURA: METODOLOGIA E FONTI

Realizzare una mappatura dei processi di centralizzazione attualmente in corso in Italia è impresa attualmente piuttosto complessa, a causa della frammentazione e dell'estrema differenziazione delle stazioni appaltanti, che hanno dato e stanno dando avvio a forme e modelli organizzativi eterogenei, in parte conclusi, in parte in corso, in parte non ancor avviati. Un primo elemento di difficoltà è dunque rappresentato dall'essere davanti ad una **fotografia in continuo divenire** di fenomeni che non è sempre facile ricondurre a comportamenti predefiniti. Si prendano ad esempio le associazioni fra comuni create per realizzare una sola gara e che quindi nascono e si esauriscono nel giro di pochi mesi, una volta portato a termine il proprio compito specifico. Ulteriori elementi di disomogeneità sono poi riconducibili sia al "soggetto", ovvero alla composizione degli associati che possono appartenere a categorie diverse di tipologia di Ente/soggetto (Regione, Provincia, Comune, società partecipata, azienda sanitaria, ecc.), sia all'"oggetto", ovvero all'attività svolta (fasi presidiate del ciclo dell'appalto, tipo di settore, entità della spesa per appalti, ecc.).

Alle difficoltà legate alla particolare natura del fenomeno sotto osservazione si aggiungono quelle di tipo "statistico", dovute alla **mancanza di fatto di un registro anagrafico ufficiale**, funzione solo parzialmente ed indirettamente svolta, per le ragioni che esporremo, dall'archivio unico delle stazioni appaltanti (AUSA) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ed al collegato sistema di monitoraggio gare (SIMOG) della stessa Authority.

Tutto ciò premesso si è ritenuto importante tentare comunque di ricostruire la mappa delle centrali di committenza (CUC) e delle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) a livello di Province e Città Metropolitane per addivenire ad una conoscenza generale seppur approssimata dei fenomeni di centralizzazione degli acquisti messi in moto dagli interventi normativi degli ultimi anni con l'auspicio di portare in evidenza i tratti principali ed i comportamenti prevalenti anche relativamente al dettaglio ed alle dinamiche territoriali.

L'operazione è stata condotta raccogliendo ed integrando fra loro informazioni prodotte da elaborazioni effettuate su archivi di fonte diversa, rese disponibili anche grazie alla collaborazione attivata con l'Associazione interregionale ITACA, organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

### 1. Elaborazioni Itaca da dati degli archivi delle sezioni regionali dell'Osservatorio Contratti Pubblici dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Fra i database messi a disposizione dal coordinamento degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici, che ha sede nell'associazione **ITACA - Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale**<sup>1</sup>, quello di assoluta maggiore rilevanza ai nostri fini è costituito dal risultato dell'elaborazione, rilasciata dalla stessa ITACA, sull'insieme degli archivi di ritorno che le stesse strutture – in quanto sezioni dell'Osservatorio ANAC ai sensi dell'art.213 del D.Lgs.50/2016 (come già dell'art.7 del D.Lgs.163/06) – ricevono da ANAC come quota parte di competenza di quel sistema SIMOG che molte di esse contribuiscono ad alimentare attraverso sistemi informativi. SIMOG tiene infatti traccia di tutte le stazioni appaltanti che, dal 2008, hanno avviato procedure di affidamento per contratti di importo pari o uguale a 40mila euro ed a tale fine sono state tenute a richiedere, tramite i propri RUP, un codice identificativo univoco (CIG). Si tratta di un obbligo vigente

---

<sup>1</sup> ITACA ha l'obiettivo quello di attivare iniziative condivise dal sistema regionale al fine di promuovere e garantire un efficace coordinamento tecnico tra le stesse Regioni, le istituzioni statali, gli enti locali e operatori del settore. In quanto organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Itaca opera anche nell'istruttoria di provvedimenti di natura tecnica da sottoporre alla approvazione della stessa e dunque possiede competenze specifiche in materia di appalti pubblici.

anche ai fini della tracciabilità dei pagamenti (L.136/2010) e quindi ineludibile pena la nullità della gara.

L'archivio in oggetto rappresenta la fonte migliore e più affidabile, poiché in fase di richiesta CIG, il RUP è tenuto ad indicare:

- la stazione appaltante per la quale opera;
- se questa stia svolgendo la gara quale centrale di committenza;
- se la richiesta del CIG serve a espletare l'affidamento di un accordo quadro o di una convenzione, strumento tipico delle centrali, cui successivamente aderiranno i singoli enti specifici richiedendo a valle un cosiddetto CIG "derivato".

In particolare, l'archivio che ITACA ha elaborato dopo avere assemblato i diversi "DB regionali" ed aver bonificato i dati, anche al fine di eliminare possibili duplicati, si compone di CUC individuate e quindi classificate attraverso i seguenti diversi parametri:

- a. **CUC registrate come tali** ed alle quali ANAC, non essendo costituite giuridicamente, ha attribuito un identificativo nella forma di codice fiscale fittizio;
- b. **Associazioni, Unioni di Comuni o Comunità Montane**, quindi costituite giuridicamente, **che hanno dichiarato di richiedere almeno un CIG in qualità di CUC**;
- c. **Comuni o Province che hanno richiesto almeno un CIG dichiarando di agire quale CUC** o richiedendo CIG per un accordo quadro o convenzione, circostanza che fa supporre che la funzione di CUC sia svolta dagli stessi propri uffici del Comune richiedente;

L'insieme ricostruito attraverso tali parametri riesce a **catturare la gran parte delle CUC attive**, ma potrebbe non includere quote residuali di possibili Unioni di Comuni che non hanno esplicitato di svolgere le funzioni di CUC oppure che, nella richiesta del CIG, hanno indicato, erroneamente, una modalità di realizzazione diversa da quella dell'accordo quadro. D'altro lato potrebbe essere sfuggito ai controlli pur puntuali effettuati sull'archivio, il caso di CUC registrata sia autonomamente (caso a) che come comune associato (caso c).

Anche al fine di massimizzare il grado di copertura, l'elenco messo a disposizione da ITACA è stato da questa integrato e completato con alcune unità risultanti da altri archivi gestiti autonomamente da alcune regioni ed anche dalle risultanze di percorsi formativi realizzati sul nuovo Codice dei Contratti Pubblici e destinati alle stazioni appaltanti italiane.

## 2. Indice PA

All'elenco delle CUC ottenuto dalla elaborazione e integrazione degli archivi Simog-Regioni-Itaca di cui al paragrafo precedente, sono state aggiunte alcune ulteriori risultanti invece registrate come tali in Indice PA, reso liberamente disponibile sul sito AGID.

L'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA) è in particolare l'archivio ufficiale degli Enti pubblici e dei Gestori di pubblici servizi. È realizzato e gestito dall'Agenzia per l'Italia digitale e contiene informazioni dettagliate sugli Enti, sulle strutture organizzative, sulle competenze dei singoli uffici e sui servizi offerti. I contenuti dell'IPA sono strutturati in tre macrolivelli: a) informazioni di sintesi sull'Ente: indirizzo postale, codice fiscale, logo, responsabile e riferimenti telematici (sito web istituzionale, indirizzi di posta elettronica); b) informazioni sulla struttura organizzativa e gerarchica e sui singoli uffici (Unità Organizzative - UO), corredate con informazioni di dettaglio; c) informazioni sugli uffici di protocollo (Aree Organizzative Omogenee - AOO).

Sul portale web di Indice PA, nella sezione "Consulta i dati", è in particolare possibile fare ricerche mirate sulle centrali di committenza (<http://www.indicepa.gov.it/ricerca/n-risultati-semplce.php>) e accedere alle seguenti informazioni: a) dati anagrafici dell'ente; 2) organizzazione degli uffici; 3) dati per la fatturazione elettronica.

### 3) Archivi di UPI sulle SUA

A completamento, si è potuto contare sull'archivio specifico che l'Unione delle Province Italiane ha realizzato al fine di individuare come le Province si stiano muovendo sul fronte della capacità di strutturarsi come Stazione Unica Appaltante (SUA) o come Centrale di committenza (CUC). L'archivio contiene le seguenti informazioni:

- a) Costituzione SUA/CUC
- b) Numero di comuni aderenti
- c) Volume di gare svolte nel 2016-17
- d) Referente
- e) Contatti telefonici e mail

### 4) Altre fonti

Oltre a questi archivi di base, necessari per avere informazioni sulla diffusione e l'entità del fenomeno delle centrali di committenza, sono stati utilizzate due ulteriori fonti:

- 1) I dati sulla spesa corrente per categoria economica della Ragioneria Generale dello Stato (anno 2015);
- 2) I dati Eurostat sul PIL delle regioni;
- 3) I dati Istat sulla popolazione residente nei comuni italiani (2015).

## 2.3. L'ESITO DELLA RICOGNIZIONE

L'analisi integrata degli archivi sopra citati produce i risultati raffigurati nelle mappe e nelle tabelle successive.

In Italia risultano attive **863 centrali di committenza formate fra Comuni ed eventuali altre aziende partecipate locali**. Di queste il 72% non ha un codice fiscale e dunque non risulta registrato giuridicamente, il 19% figura come singolo Comune (appartenente a – o svolgente le funzioni delegate di - centrale di committenza) e solo il rimanente 9% come Unioni di comuni;

A queste 863 unità corrispondenti sicuramente a centrali di committenza, occorre aggiungere:

- a. 459 Unioni di Comuni (non comprese nelle precedenti) censite come tali da Anci<sup>2</sup>, ma di cui non si ha esplicita notizia che svolgano funzioni di centralizzazione;
- b. 94 Comunità Montane, anch'esse, come le precedenti, censite da Anci ma difficilmente identificabili dal punto di vista della possibilità di svolgere funzioni di centralizzazione;

Per completare il quadro della centralizzazione degli acquisti di ambito provinciale o intercomunale, alle Centrali Uniche di Committenza formate da comuni occorre aggiungere quelle afferenti le Province, ovvero:

- a) le **51 Stazioni Uniche Appaltanti** istituite da altrettante Amministrazioni provinciali nell'elenco ufficiale dei 33 soggetti aggregatori.
- b) le **9 Città Metropolitane riconosciute fra gli stessi soggetti aggregatori** di cui alla citata delibera ANAC. Si tratta in particolare di quelle di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma Capitale, Torino.

---

<sup>2</sup> Cfr. <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=314>

**Tab.2.2. – Processi di centralizzazione: il quadro complessivo, anno 2017**

Ente	Soggetto Aggregatore	SUA di area vasta (Province + Città Metropolitane)	CUC	Popolazione di riferimento
<b>Regione</b>	100% (21)			21
<b>Città Metropolitana</b>	64% (9)			14
<b>Provincia</b>	2% (2)	55% (51)	0	92
<b>Comuni</b>		1% (60/7.960)	11% (863/7.960)	7.960 comuni (Istat, 2017) In parte riuniti in: 94 Comunità Montane; 459 Unioni comuni

La situazione di dettaglio per regione è la seguente.

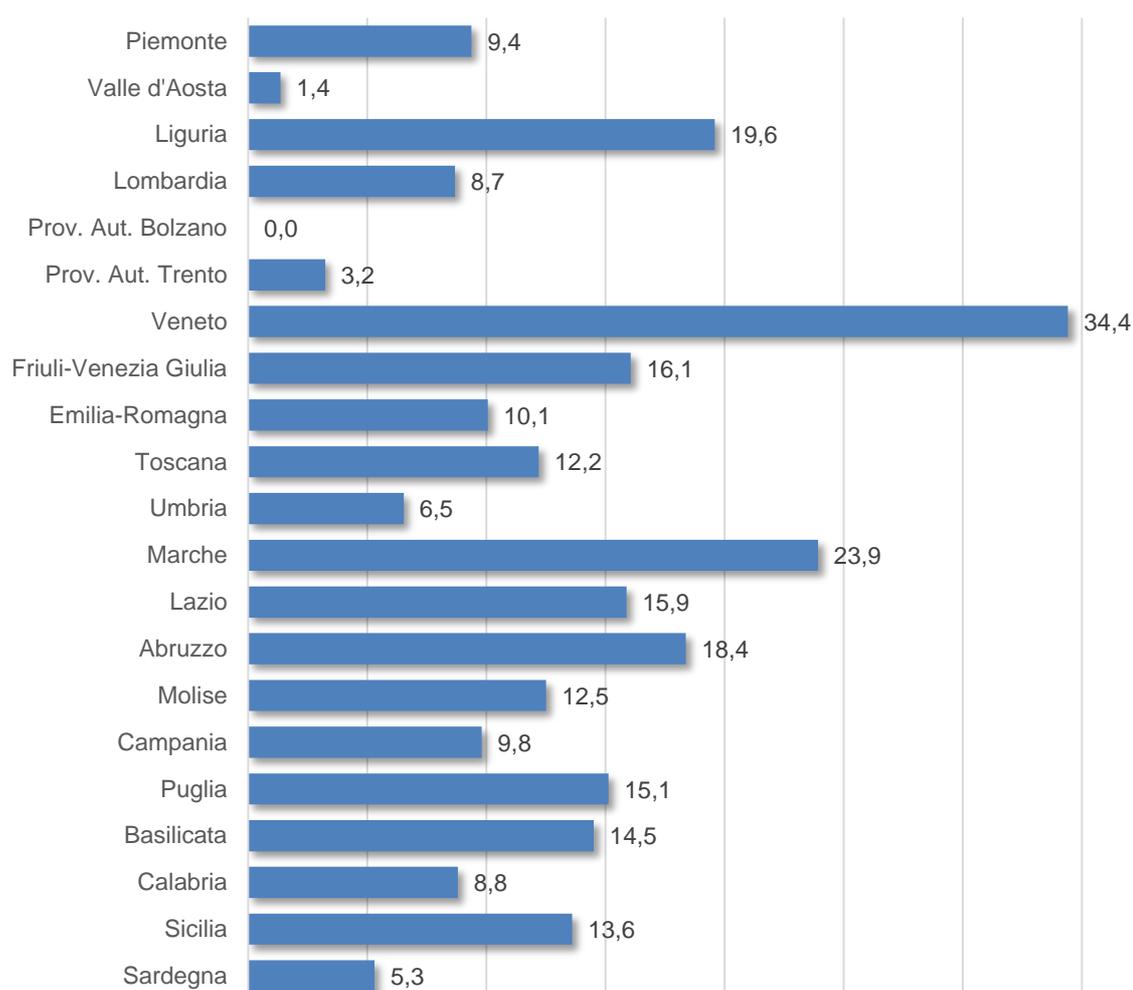
**Tab.2.3. – Processi di centralizzazione: tipologia di rilevamento delle CUC per regione, anno 2017**

	CUC non costituite giuridicamente (senza cf)	CUC registrate come Comune	CUC registrate come Unioni di Comuni	Totale individuate come CUC	Altre Unioni di Comuni	Altre Comunità Montane	CUC/SUA e Città metrop. con funzioni Soggetto aggreg.
Abruzzo	42	13	1	56	10	0	2
Basilicata	15	2	2	19	0	0	1
Calabria	24	10	2	36	8	0	3
Campania	45	6	3	54	12	20	4
Emilia-Romagna	11	12	12	35	30	0	3
Friuli-Venezia Giulia	26	8	1	35	17	0	nd
Lazio	44	12	4	60	16	22	3
Liguria	39	7	0	46	23	0	4
Lombardia	96	30	8	134	72	23	8
Marche	15	4	3	22	16	0	5
Molise	12	4	1	17	7	0	1
Piemonte	71	31	11	113	97	0	6
Prov. Aut. Bolzano	0	0	0	0	0	0	1
Prov. Aut. Trento	6	1	0	7	0	0	1
Puglia	27	4	8	39	15	0	6
Sardegna	10	3	7	20	29	5	nd
Sicilia	40	8	5	53	42	0	nd
Toscana	29	4	2	35	20	0	5
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	ttttt22	nd
Umbria	4	2	0	6	1	0	2
Valle d'Aosta	0	0	1	1	7	0	
Veneto	66	3	6	75	37	2	

Totale complessivo	622	164	77	863	459	94	60
--------------------	-----	-----	----	-----	-----	----	----

Considerando le sole 863 CUC fra comuni che risultano operative secondo l'elenco fornito da ITACA, e rapportandole al numero totale di comuni del proprio territorio, **la regione che risulta più attiva nei processi di centralizzazione degli acquisti risulta il Veneto, seguita nell'ordine da Marche, Liguria e Abruzzo**. Ognuna delle quattro macro aree del Paese (Nord Est, Nord Ovest, Centro e Sud) pare dunque avere la sua "eccellenza". Si deve però sottolineare che nelle due regioni che presentano il maggior numero assoluto di CUC, Lombardia (134) e Piemonte (113), l'elevato frazionamento in piccoli comuni dell'esteso territorio amplifica il valore del denominatore e pertanto tende a ridurre quello dell'indicatore (Cuc/Comuni) preso in esame.

**Graf.2.2. – Numero CUC per cento Comuni (escluse CUC-SUA e soggetti aggregatori provinciali), anno 2017**



Le 51 SUA provinciali, alle quali si possono aggiungere i 9 soggetti aggregatori delle Città Metropolitane, per un totale dunque di **60 Enti di area vasta**, si distribuiscono a coprire, seppur inevitabilmente a macchia di leopardo, tutto il territorio nazionale. I processi di centralizzazione realizzati rappresentano pertanto il 70,5% del totale<sup>3</sup>. Fra le realtà regionali conosciute,

<sup>3</sup> Di 21 delle 106 province considerate non sono stati resi disponibili i dati. Quindi il calcolo è stato fatto su 85 province totali (60/85 =70,5%).

mediamente più attive, con l'eccezione dell'Emilia Romagna, si confermano quelle del Nord, mentre al Centro ed al Sud si distinguono rispettivamente Umbria e Marche e Puglia.

**Tab. 2.4. – Processi di centralizzazione: quadro di riepilogo per regione CUC, SUA e Città metropolitane con funzioni di Soggetto aggregatore, anno 2017**

Regione/provincia aut.	Numero CUC censite	n°CUC /n°comuni x100	presenza SUA-CUC-Soggetto aggregatore provinciale	SUA-CUC-Sog.Ag. Provinciali / Province x100	totale CUC-SUA-Sog.Ag.
Piemonte		9,4	6	75,0	119
Valle d'Aosta	1	1,4	1	100,0	2
Liguria	46	19,6	4	100,0	50
Lombardia		8,7	9	69,2	143
Prov. Aut. Bolzano	...	...	1	100,0	...
Prov. Aut. Trento	7	3,2	1	100,0	8
Veneto	75	34,4	5	71,4	80
Friuli-Venezia Giulia	35	16,1	nd	...	...
Emilia-Romagna	35	10,1	3	33,3	38
Toscana	35	12,2	5	50,0	40
Umbria	6	6,5	2	100,0	8
Marche	22	23,9	5	100,0	27
Lazio	60	15,9	3	60,0	63
Abruzzo	56	18,4	2	50,0	58
Molise	17	12,5	1	50,0	18
Campania	54	9,8	3	60,0	57
Puglia	39	15,1	5	83,3	44
Basilicata	19	14,5	1	50,0	20
Calabria	36	8,8	3	60,0	39
Sicilia	53	13,6	nd	...	...
Sardegna	20	5,3	nd	...	...

Focalizzando l'attenzione sul fenomeno delle **SUA e CUC provinciali**, la mappatura realizzata da UPI colloca le 50 centrali prevalentemente, in valore assoluto, 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 spesa.

**Tab.2.5. Le SUA provinciali: Comuni aderenti spesa gestita nel biennio 2016-2017**

Provincia	Comuni aderenti SUA	% Comuni aderenti SUA su tot. Comuni	Valore gare 2016	Valore gare 2017	Variazione 2016-2017
Vicenza	57	47%	€ 138.700.000,00	€ 264.650.000,00	48%
Brescia	95	46%	€ 49.188.573,00	€ 169.179.795,03	71%
Monza/Brianza	40	73%	€ 36.227.600,00	€ 143.509.121,45	75%
Varese	105	74%	€ 46.963.731,16	€ 100.332.892,54	53%
Fermo*	87	218%	€ 65.293.029,00	€ 83.831.184,98	22%
Lecco	81	90%	€ 40.000.000,00	€ 78.000.000,00	42%
Foggia	19	31%	€ 120.825.306,76	€ 41.877.991,46	-189%
Lodi	60	98%	€ 59.333.280,54	€ 41.111.894,36	-44%
Como	70	44%	€ 67.682.355,75	€ 36.255.445,63	-87%
Treviso	78	82%	€ 39.836.079,57	€ 35.582.253,18	-12%
Bergamo	83	34%	€ -	€ 34.698.000,00	-
Novara	37	42%	€ 8.036.736,45	€ 29.124.708,89	72%
Terni	32	97%	€ 5.835.145,00	€ 27.754.452,00	79%
Crotone	25	93%	€ 16.117.714,25	€ 27.596.449,46	42%
Biella	25	30%	€ 25.363.138,95	€ 25.263.443,09	0%
Perugia	27	46%	€ 16.000.000,00	€ 23.000.000,00	30%
Macerata	34	60%	€ 13.593.168,77	€ 21.827.272,90	38%
Salerno	10	6%	€ 25.112.723,68	€ 20.959.257,00	-20%
Lecce	6	6%	€ 5.160.529,00	€ 20.262.126,00	75%
Caserta	6	6%	€ 14.272.726,95	€ 19.962.400,94	29%
Vibo Valentia	50	100%	€ 34.462.321,87	€ 19.527.352,42	-76%
Matera	12	39%	€ 2.262.409,52	€ 18.506.556,89	88%
Pesaro e Urbino	33	55%	€ 36.826.731,82	€ 17.666.154,28	-108%
Brindisi	14	70%	€ 26.628.216,07	€ 16.741.274,51	-59%
Verbano-Cusio-Ossola	21	27%	€ 5.917.000,00	€ 16.281.000,00	64%
Frosinone	14	15%	€ 7.652.504,74	€ 15.937.675,60	52%
Piacenza	32	67%	€ 10.890.650,03	€ 14.869.258,76	27%
Padova	57	55%	€ 26.800.000,00	€ 14.500.000,00	-85%
Rovigo	42	84%	€ 14.346.630,00	€ 14.431.326,00	1%
Pistoia	10	45%	€ 10.407.935,64	€ 14.407.935,64	28%
Ancona	13	27%	€ 494.335,93	€ 13.288.044,89	96%
Belluno	3	4%	€ 7.574.677,00	€ 13.121.238,00	42%

Reggio nell'Emilia	24	53%	€ 13.782.868,00	€ 12.199.796,00	-13%
Mantova	29	41%	€ 14.695.063,00	€ 11.417.003,45	-29%
Savona	27	39%	€ 5.484.920,00	€ 9.659.898,00	43%
Cosenza	15	10%	€ 47.023.972,73	€ 9.035.248,29	-420%
La Spezia	5	16%	€ 3.188.160,00	€ 7.762.000,00	59%
Viterbo	7	12%	€ -	€ 7.575.219,69	-
Lucca	6	17%	€ 7.615.701,00	€ 7.330.953,00	-4%
Benevento	9	12%	€ 2.395.685,47	€ 6.907.917,80	65%
Barletta-Andria-Trani	5	50%	€ 3.878.000,00	€ 5.145.000,00	25%
Siena	8	22%	€ 3.680.000,00	€ 4.700.000,00	22%
Imperia	9	13%	€ 10.000.000,00	€ 4.000.000,00	-150%
Teramo	8	17%	€ 2.637.862,18	€ 3.855.432,27	32%
Ascoli Piceno	5	15%	€ 2.396.791,81	€ 3.549.162,70	32%
Alessandria	6	3%	€ 3.745.000,00	€ 3.431.000,00	-9%
Vercelli	23	27%	€ 4.238.413,04	€ 2.813.443,18	-51%
Pisa	4	10%	€ 4.595.376,34	€ 2.634.602,15	-74%
Pescara	10	22%	€ 3.020.198,05	€ 2.419.010,79	-25%
Campobasso	2	2%	€ 1.640.018,70	€ 262.094,49	-526%

*\*La Stazione Unica Appaltante della Provincia di Fermo aggrega 70 Comuni ed Enti aderenti non solo della Provincia di Fermo ma anche di Ascoli Piceno, Macerata ed Ancona.*

# Tavola 1

## Mappatura dei processi di centralizzazione per Regione.

Fonti: ANAC, Itaca, Indice PA, UPI



<sup>\*1</sup> Comuni o Province che hanno richiesto CIG dichiarando di agire come CUC ma non costituite giuridicamente.

<sup>\*2</sup> Associazioni, Unioni di Comuni o Comunità Montane che hanno richiesto CIG in qualità di CUC (sono escluse le SUA provinciali e i soggetti aggregatori).

# Tavola 2

## Incidenza delle Centrali di Committenza intercomunali per Regione

(percentuale CUC sul totale dei Comuni per Regione. Sono escluse le SUA provinciali e le Città Metropolitane).

Fonti: ANAC, Itaca, Indice PA, UPI



# Tavola 3

Le SUA provinciali: Comuni aderenti e variazione del valore delle gare tra il 2016 e il 2017

Fonte: UPI



### 3. IL TEST DI CAMPO SULLE STAZIONI APPALTANTI

#### 3.1. IL CAMPO DI INDAGINE: UNA REALTÀ IN MOVIMENTO

L'indagine quantitativa è stata realizzata attraverso un'indagine telefonica (realizzata con tecnica CATI) ad un **campione di 85 Uffici Acquisti di stazioni appaltanti** aggregate e non aggregate, suddivise tra Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) provinciali, Città Metropolitane, Unioni di Comuni, Centrali Uniche di committenza, soggetti aggregatori), così come sotto rappresentate:

**Tab. 3.1. – Gli Enti coinvolti nell'indagine**

<b>Tipo</b>	<b>N°</b>	<b>Totale universo</b>
Comuni Capoluogo	13	119
Comuni <b>non capoluogo singoli o associati</b>	26	7.973
Città Metropolitane	4	14
Province con "Stazione unica appaltante"	26	50
Province senza "Stazione unica appaltante"	16	46
Totale	85	8.202

Si tratta evidentemente di un campione statisticamente non rappresentativo quantomeno per i primi due "strati" riferiti ai Comuni, non solo per il numero esiguo delle sue unità (appena 39 rispetto ad universo di oltre 8mila) e non casuale, visto che le unità campionarie sono state scelte secondo una modalità "ragionata", escludendo i comuni più piccoli ed avendo cura di considerare un campione di comuni quanto più distribuito sul territorio.

Più significativo risulta essere il sottoinsieme delle Province, selezionate casualmente all'interno dei tre strati di riferimento e riconducibili ad un universo numericamente più ridotto.

La rilevazione ha volutamente il significato di una esplorazione preliminare, finalizzata, da un lato, ad approfondire nello specifico alcuni modelli di centralizzazione attualmente esistenti in Italia e, dall'altro lato, a raccogliere input e riflessioni utili per ragionare sui modelli organizzativi che potrebbero essere alla base di un sistema territoriale virtuoso di gestione della spesa pubblica (cfr. cap. 4).

#### 3.2. IL PROFILO DEGLI ENTI INTERVISTATI

Prima di entrare nel merito dei risultati del test di campo, può essere utile riepilogare le **caratteristiche**, in termini di ruolo e funzioni rispetto al tema di interesse, degli enti contattati. Le informazioni sono analizzate:

- per tipologia di Ente: Comuni capoluogo, Comuni, Province con SUA , Province senza SUA, Città Metropolitane;
- per modello di centralizzazione adottato (così come dichiarato nel corso dell'intervista): CUC, soggetto aggregatore, SUA o nessun modello.

Il primo dato interessante riguarda le diverse fasi del ciclo di appalto presidiate. La fotografia riportata nella tabella sottostante mette in evidenza che **gli Enti, pur concentrando l'attività prevalentemente sulla fase di affidamento, estendono spesso la propria competenza anche a tutte**

**le altre fasi.** Questo fenomeno riguarda meno le Città metropolitane e le Province con SUA dove le attività riferibili agli ambiti della programmazione, progettazione ed esecuzione restano tendenzialmente allocati presso i Comuni associati.

**Tab. 3.2. - Quali fasi del ciclo dell'appalto o "ambiti di attività" presidia il suo Ente, per tipologia di Ente (valori percentuali, risposta multipla)**

	Totale	Comuni Capol.	Altri comuni	Città Metropol.	Province con SUA	Province senza SUA
Pianificazione, programmazione acquisti beni e servizi	68,2	69,2	84,6	50,0	53,8	68,8
Pianificazione, programmazione lavori pubblici	65,9	69,2	76,9	75,0	57,7	56,3
Progettazione dei lavori pubblici	50,6	76,9	50,0	50,0	38,5	50,0
Gestione e verifica della fase di affidamento	90,6	92,3	92,3	100,0	88,5	87,5
Gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera	67,1	92,3	61,5	75,0	61,5	62,5
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Tab. 3.3. - Quali fasi del ciclo dell'appalto o "ambiti di attività" presidia il suo Ente, per modello di centralizzazione (risposta multipla, valori percentuali)**

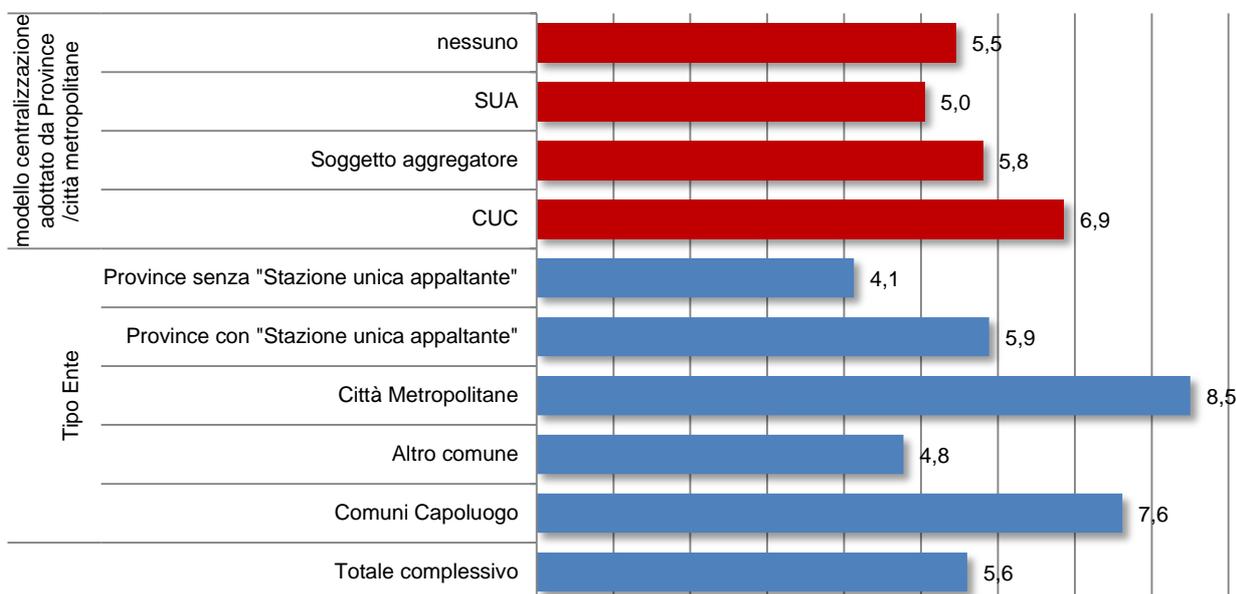
	Totale	CUC	Soggetto aggreg.	SUA	nessuno
Pianificazione, programmazione acquisti beni e servizi	68,2	57,1	60,0	47,8	81,8
Pianificazione, programmazione lavori pubblici	65,9	42,9	60,0	56,5	72,7
Progettazione dei lavori pubblici	50,6	28,6	40,0	34,8	72,7
Gestione e verifica della fase di affidamento	90,6	100,0	100,0	78,3	100,0
Gestione e verifica delle fasi di esecuzione, collaudo e messa in opera	67,1	28,6	80,0	65,2	72,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Passando ad alcuni indicatori di dimensione e qualità della struttura dell'ufficio, ed iniziando dal volume di attività sostenuta, si rileva che, con l'unica eccezione delle Città Metropolitane, che si staccano da tutti gli altri Enti per l'elevato numero di gare svolte in media all'anno (oltre 260), per le altre tipologie di stazione appaltante non vi sono grandi differenze e si va da un minimo di 34 gare l'anno per le Province senza SUA alle 59 gare per le Province con SUA, dato quest'ultimo superiore a quello dei Comuni, che testimonia la vivacità delle SUA provinciali in termini di capacità di sostenere un maggior carico dei lavoro e con esso una maggiore attivazione della spesa.

Città Metropolitane e Comuni Capoluogo presentano una dotazione di personale dedicato agli appalti significativamente superiore agli altri enti: 7-8 unità in media, rispetto ai 4,8 dei Comuni, 5,9 delle Province SUA e 4,1 delle Province SUA. Dal punto di vista dei modelli di centralizzazione

adottati, i dati non cambiano molto, per cui la dotazione del personale è leggermente maggiore nelle CUC rispetto alle SUA.

**Fig.3.1. - Dotazione del personale dell'ufficio acquisti (n. medio personale all'anno)**



**A fronte di una numerosità media del personale che cresce passando dalla Provincia, alla Provincia 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.

**Tab. 3.4. - Dotazione del personale dell'ufficio acquisti (n. medio personale all'anno), numero medio di procedure, numero di procedure per dipendente, per tipologia di Ente**

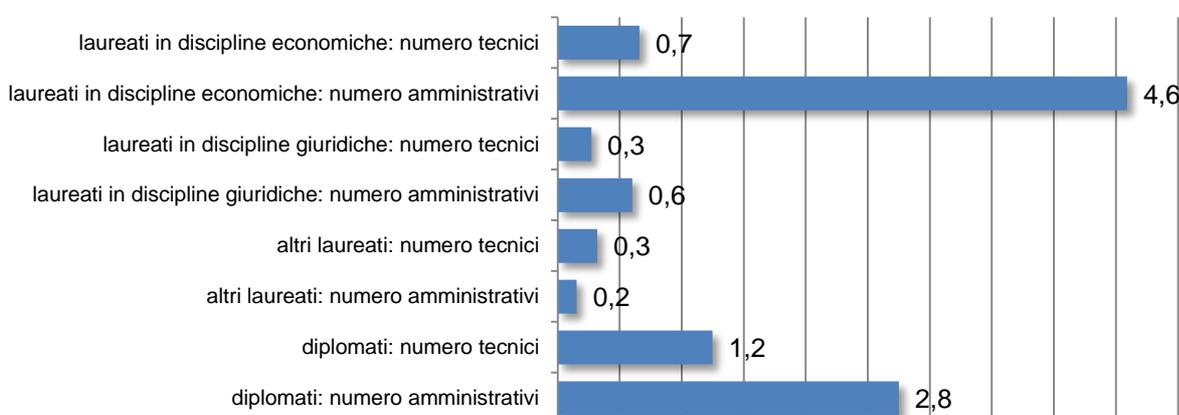
	Province	Province SUA	Città Metropolitane
<b>Media personale</b>	4,1	5,9	8,5
<b>Media procedure</b>	34,5	59,3	266,7
<b>N° procedure per unità di personale</b>	8,4	10,1	31,4

Guardando invece al profilo professionale, prevalgono i profili amministrativi (con laurea in discipline economiche), quelli cioè che si occupano della gestione della procedura di gara e dei procedimenti amministrativi correlati, mentre quantitativamente inferiori sono i profili tecnici, deputati invece alla progettazione dei contenuti della gara e alla gestione della fase di esecuzione.

Tab. 3.5. - Dotazione del personale dell'ufficio acquisti (n. medio personale all'anno), per tipologia di Ente

Tipo Ente	%Amministrativi	%Tecnici	Amm/Tecn
Altro comune	44.4%	55.6%	0.8
Comuni Capoluogo	54.5%	45.5%	1.2
Città Metropolitane	76.5%	23.5%	3.3
Provincia No SUA	62.1%	37.9%	1.6
Provincia SUA	56.2%	43.8%	1.3
Totale	55.0%	45.0%	1.2

Fig. 3.2. – Numero medio addetti dell'ufficio acquisti per Profilo professionale (valori percentuali)



Si osserva che la **quota media di laureati tra il personale tecnico-amministrativo diminuisce passando dagli uffici della Provincia, alla Provincia SUA, alla Città Metropolitana.**

Tab. 3.6. – Quota media di laureati tra il personale tecnico-amministrativo per tipologia di Ente (valori percentuali)

	Province	Province SUA	Città Metropolitane
% laureati	67,1	59,8	54,3

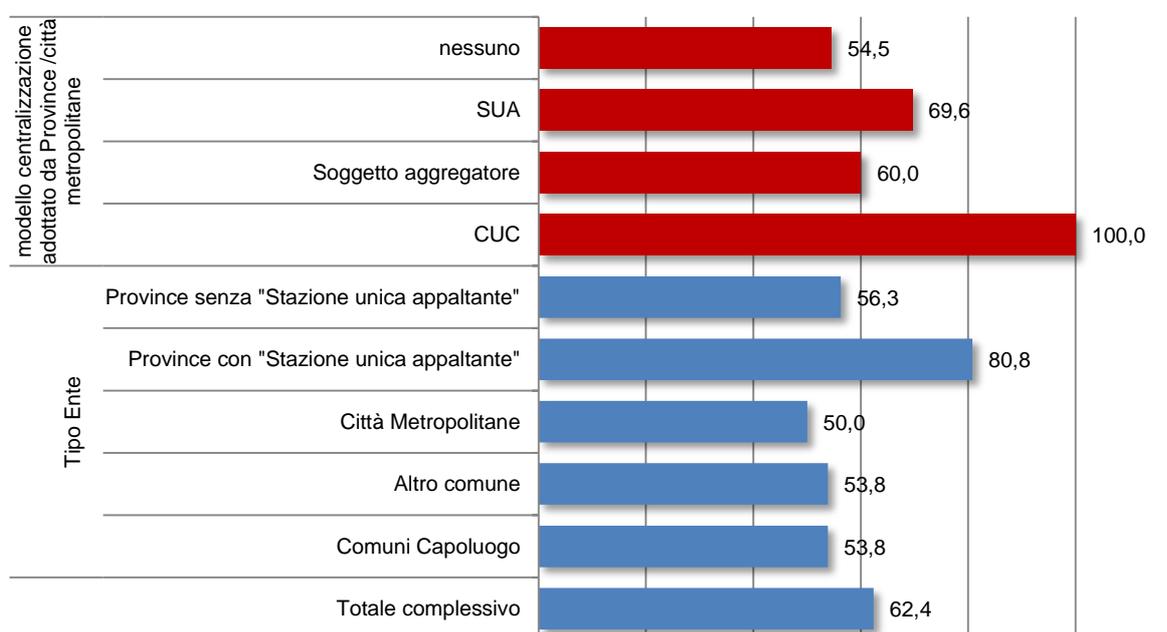
Le suddette evidenze spiegano bene le risposte relative alle problematiche affrontate per attivare le funzioni di centrali di committenza, una tematica che sarà affrontata più approfonditamente nel proseguo e che, anche per le tipologie di Enti in oggetto, vede segnalate soprattutto **la carenza, ma anche l'insufficiente qualificazione del personale.**

**Tab. 3.7. – Problematiche affrontate per attivare la Centrale di Committenza: prime due criticità per tipologia di Ente (possibile risposta multipla), valori percentuali**

	Province	Province SUA	Città Metropolitane
<b>Scarsità personale</b>	86%	80%	100%
<b>Carenza personale qualificato</b>	43%	50%	100%

La descrizione del profilo degli Enti contattati si conclude con il **tema delle piattaforme tecnologiche dedicate alla gestione telematica del processo di acquisto**. La situazione che emerge vede il 60% degli enti dotato o in procinto di dotarsi di una piattaforma. Tale percentuale raggiunge **l'80% nelle Province SUA**.

**Fig. 3.3. – Dotazione di piattaforme per la gestione telematica del processo di acquisto (valori percentuali), risposta multipla**

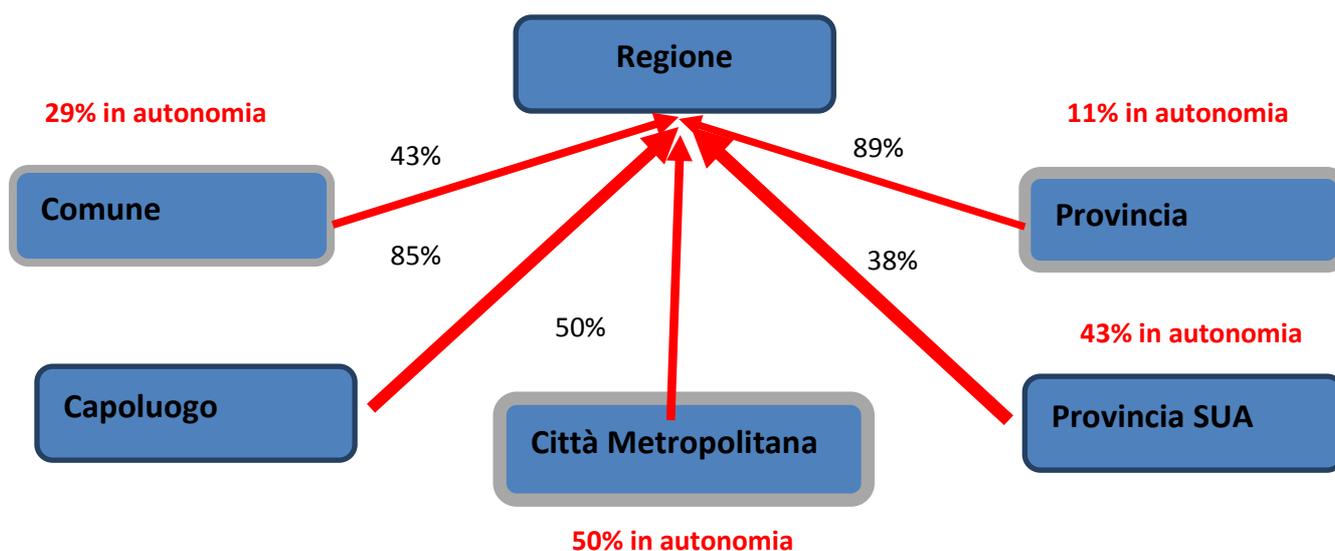


Nel caso di utilizzo di piattaforme tecnologiche, **nel 54% dei casi esse provengono dalla Regione e nel 30% dei casi sono acquisite sul mercato in modo autonomo**.

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 Toscano 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**.

Ovviamente la centralizzazione può spingere verso l'adozione di soluzioni tecnologiche integrate ma può portare anche a ulteriore frammentazione. Lo si vede bene nel caso delle Province e delle Città Metropolitane. Le Province senza SUA ricorrono ai sistemi regionali (nell'89% dei casi), quelle con SUA tendono invece a dotarsi di strumenti autonomi (nel 43% dei casi). Delle quattro città Metropolitane nel campione, ben due utilizzano proprie piattaforme. Se dunque si registra un interesse e una sensibilità spiccata delle Province SUA e città metropolitane verso la questione degli strumenti di gestione del processo, permane una certa difficoltà a razionalizzare l'utilizzo degli strumenti, trovando soluzioni interoperabili o comunque integrabili con i sistemi regionali.

**Fig.3.4. – Dotazione di piattaforme per la gestione telematica del processo di acquisto per tipologia di Ente (valori percentuali, risposta multipla)**



#### 4. I MODELLI DI CENTRALIZZAZIONE: LO STATO DELL'ARTE SUL TERRITORIO

In questo capitolo si analizzano i modelli di centralizzazione prevalenti nelle diverse tipologie di Enti. L'obiettivo non è tanto quello di ottenere una fotografia esaustiva della realtà attuale quanto quello di verificare, sulla base di un'indagine campionaria effettuata su un limitato numero di Enti, come si stanno muovendo le stazioni appaltanti e quali sono le relazioni attivate sul territorio in materia di gestione degli acquisti.

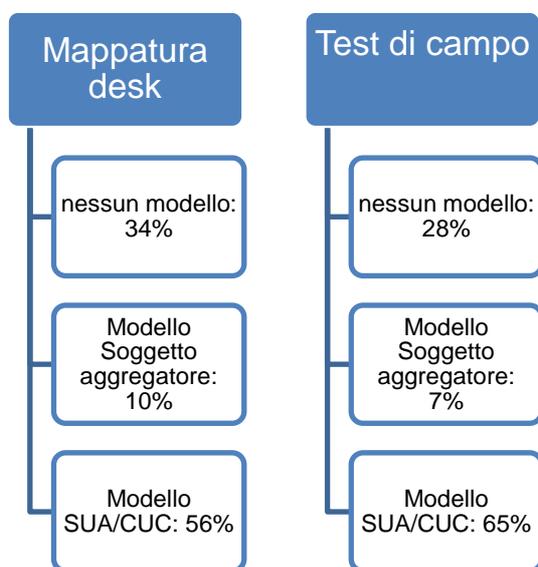
L'analisi riguarderà le Province, i Comuni capoluogo, le altre tipologie di Comuni (associati e non) e le Città metropolitane.

##### 4.1. CENTRALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE NELLE PROVINCE: IL MODELLO DELLA S.U.A

Delle **42 Province** interpellate, 30 hanno adottato il modello della Stazione Unica Appaltante: più precisamente 23 parlano di SUA e 7 di CUC, ma ai nostri fini la distinzione fra i due modelli è quasi del tutto ininfluyente poiché, come si è avuto modo di precisare, la SUA è una centrale di committenza a tutti gli effetti anche se, in sede di Convenzione, i Comuni possono decidere quali funzioni affidare alla Provincia nell'ambito delle procedure di gara<sup>4</sup>). Tanto che delle 7 che hanno indicato il modello CUC 6 risultavano, dalla mappatura precedentemente eseguita, come SUA e non hanno dunque ritenuto di sottolineare la differenza. Delle quattro **Città Metropolitane** contattate, 3 (Torino, Milano e Roma) risultano come Soggetti aggregatori ed 1 (Reggio Calabria) opera come SUA.

In complesso Province e Città metropolitane ricostruiscono, nel campione e nella mappatura di cui al precedente capitolo, il quadro di cui al successivo grafico.

**Graf.4.1. - Modello di centralizzazione delle procedure di acquisto adottato o in fase di adozione da parte delle Province e delle Città metropolitane, risultati dell'indagine e risultati mappatura (valori percentuali)**



<sup>4</sup> Cfr. Determina Anac n. 3 del 25 febbraio 2015 nella quale si chiarisce tra l'altro che la SUA ha natura di centrale di committenza ma ha scopi finali diversi, ovvero la SUA realizza scopi di prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose, mentre la centrale di committenza realizza scopi di contenimento della spesa pubblica.

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 7 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.

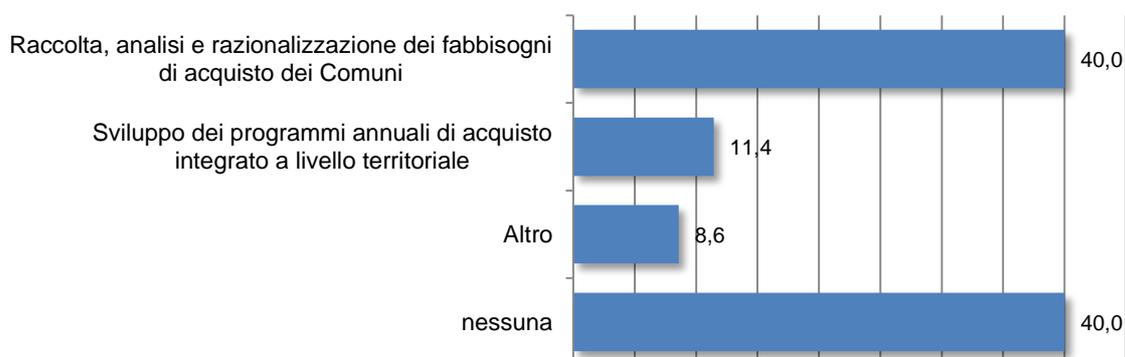
**Fig.4.2. – Motivazioni alla base della scelta della SUA di svolgere tutte le funzioni tipiche della centrale di committenza**



Informazioni interessanti derivano anche dall'**analisi delle funzioni svolte dalle Province rispetto alle singole fasi del ciclo dell'appalto.**

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.**

**Fig. 4.3. – Funzioni svolte come SUA/ CUC/ Soggetto aggregatore in materia di programmazione (percentuale sul totale), risposta multipla**

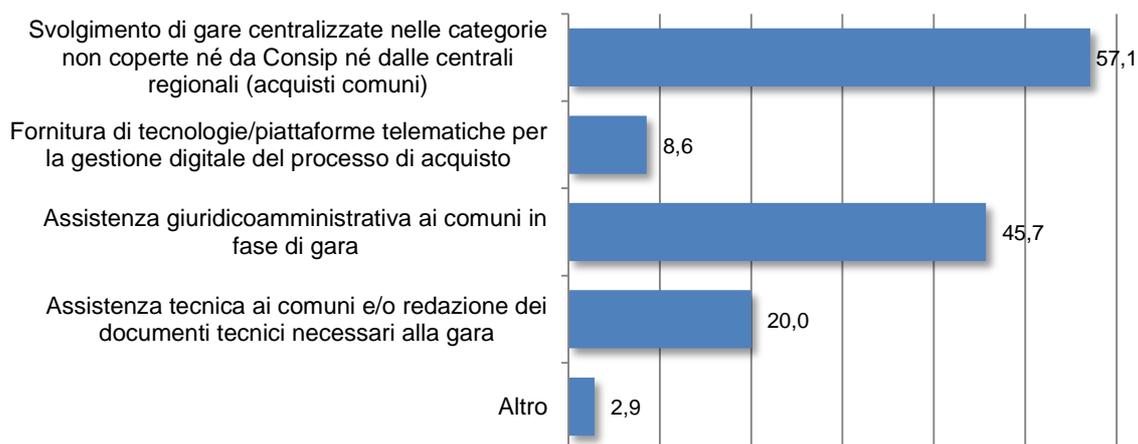


Rispetto alla **fase della gara**, invece, le due attività principali riguardano:

- 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.

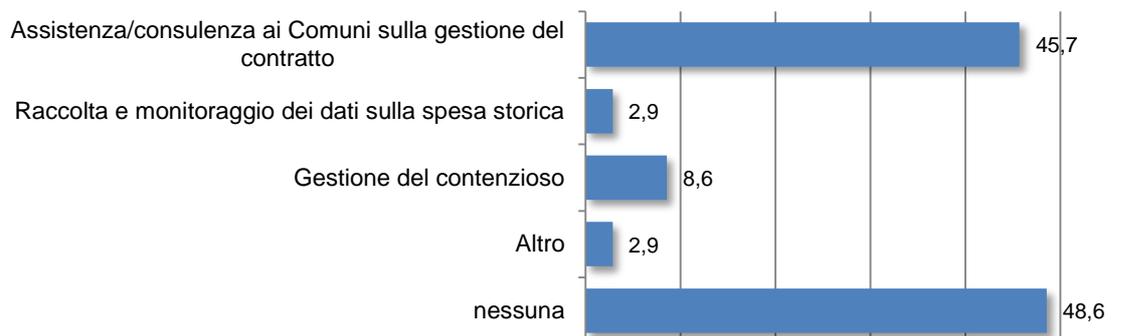
Solo nell’8,6% degli **Enti di area vasta** forniscono le piattaforme per la gestione digitale del processo di acquisto.

**Fig. 4.4. – Funzioni svolte come SUA/ CUC/ Soggetto aggregatore nella fase di gara (percentuale sul totale, risposta multipla)**



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.

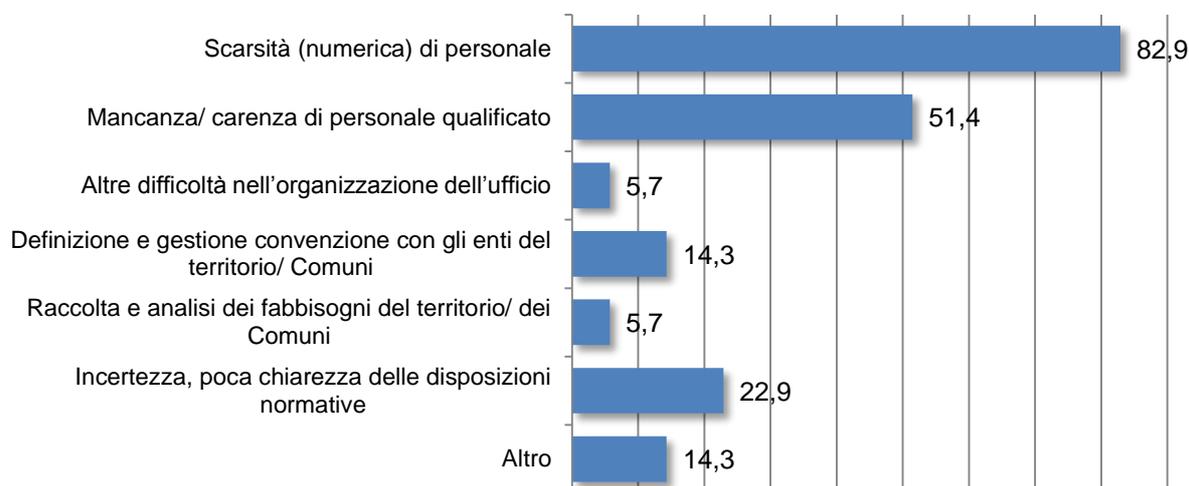
**Fig.4.5. – Funzioni svolte come SUA/ CUC/ Soggetto aggregatore nella fase dell’esecuzione del contratto e gestione della spesa (percentuale sul totale), risposta multipla**



Le **problematiche** maggiori riscontrate dalle **Province** e dalle **Città Metropolitane** nell’attivazione delle funzioni di acquisto centralizzate riguardano la **scarsità del personale**, segnalato dall’83% del campione (come già riscontrato nella tabella 3.6.) e derivante dalla situazione di difficoltà che i nuovi Enti di area vasta hanno dovuto affrontare a seguito dell’impatto organizzativo ed economico della riforma Delrio e del drastico calo di risorse finanziarie che ne è conseguito. La scarsità di personale, insieme ad una insufficiente qualificazione del personale esistente costituiscono il problema più rilevante anche se oltre un ente su due segnala anche la situazione di incertezza normativa in materia che ha reso ovviamente difficile individuare l’indirizzo strategico.

Da osservare inoltre che il 20% delle Province SUA nel campione incontrano difficoltà nelle relazioni con i Comuni per la gestione delle convenzioni.

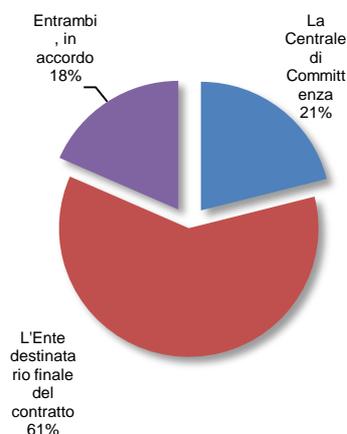
**Fig. 4.6. – Problematiche riscontrate nell’attivazione delle funzioni di centrali di committenza (valori percentuali), risposta multipla**



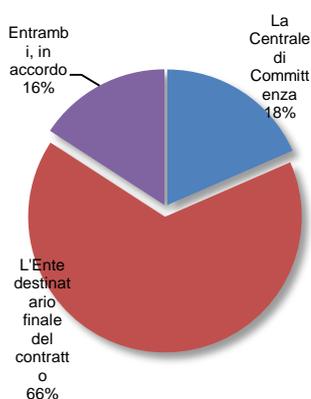
Entrando nel merito dell’organizzazione e delle modalità di funzionamento della SUA si nota come la centrale di committenza abbia un ruolo piuttosto limitato perché sia i requisiti di partecipazione sia i criteri di aggiudicazione sono definiti in oltre il 60% dei casi dall’ente destinatario del contratto, cioè dalla singola stazione appaltante, e non dalla centrale di committenza. Quest’ultima interviene invece di più nella nomina della commissione giudicatrice.

Fig. 4.7.

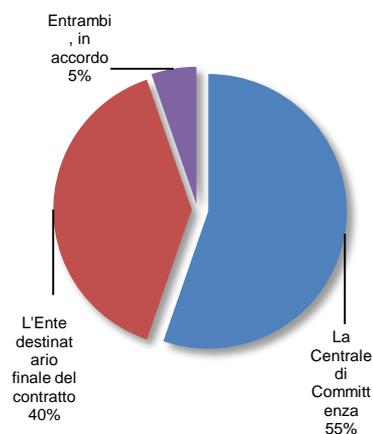
Chi stabilisce i requisiti di partecipazione, percentuale sul totale



Chi sceglie il criterio di aggiudicazione, percentuale sul totale



Chi nomina la commissione giudicatrice, percentuale sul totale



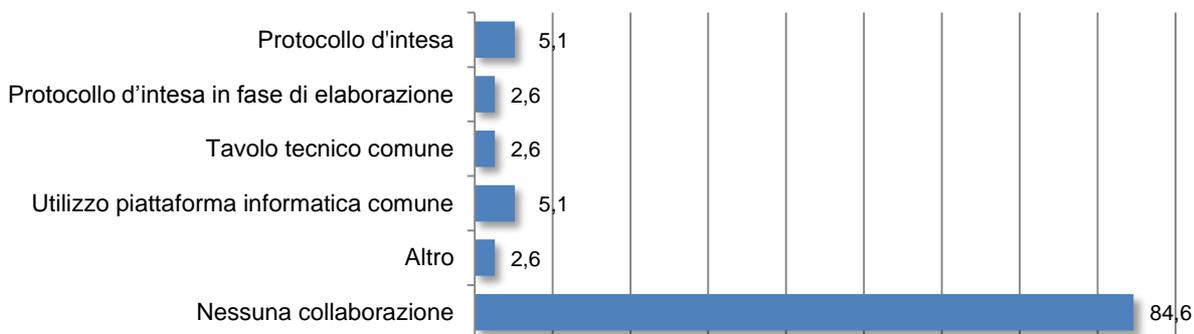
## 4.2. CENTRALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE NEI COMUNI

### 4.2.1. Il caso delle Unioni di Comuni

Dei 39 Comuni interpellati, solo 12 hanno dichiarato di far parte di centrali di committenza, nella quasi totalità costituite nel 2014-2015 come Unione di Comuni (con un solo caso di associazione). In 6 casi il ruolo di coordinamento è svolto dalla Comunità Montana o dalla stessa Unione che opera come struttura autonoma, in 3 casi, è invece il Comune capoluogo a svolgere questa funzione e in altri 3 casi il Comune più rappresentativo del territorio.

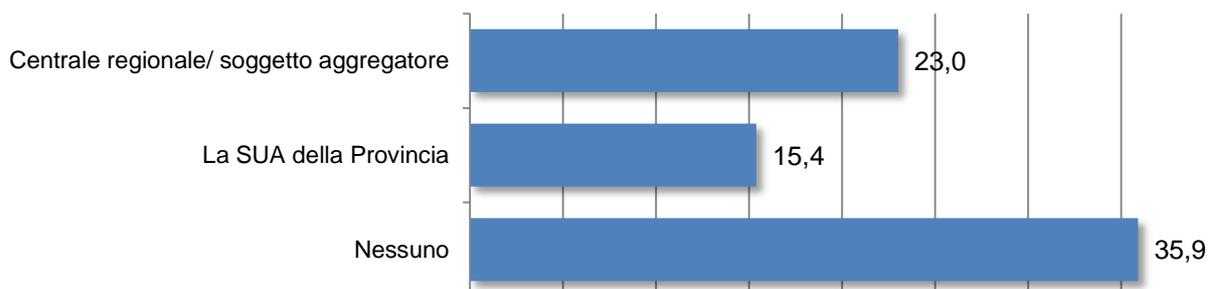
Nel caso di Unione di Comuni, **il rapporto con le Province in materia di acquisti è sporadico e poco diffuso**: come si vede nello schema sottostante, le forme di collaborazione interessano circa il 15% degli Enti (7 Enti su 39) e si sostanziano nell'utilizzo di piattaforma telematica comuni, in tavoli tecnici o in protocolli di intesa per la gestione della CUC.

Fig.4.8. –Collaborazione con la Provincia nell'ambito delle attività di gestione degli acquisti (valori percentuali, risposta multipla)



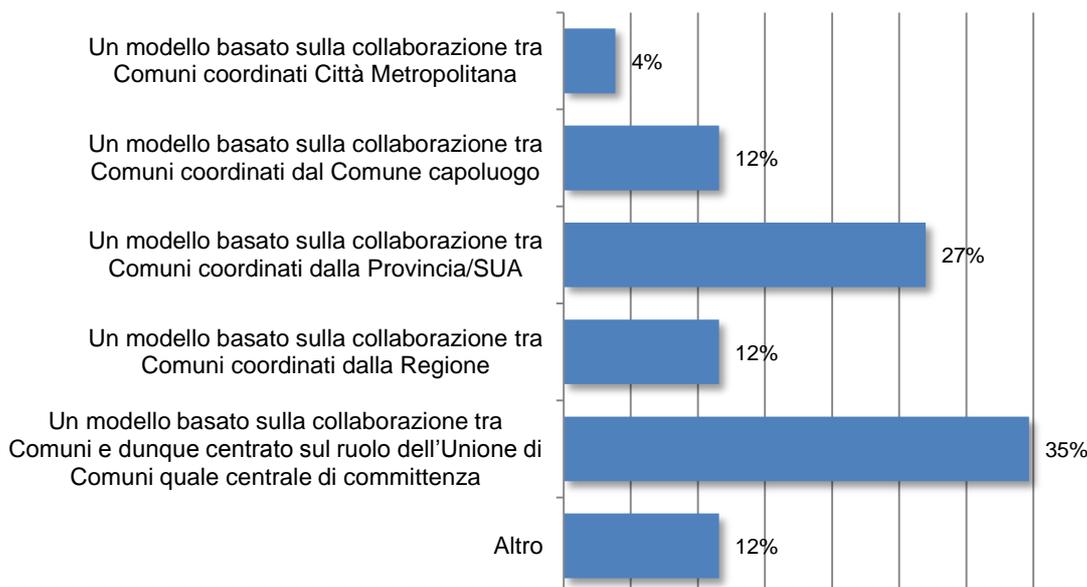
Più diffusa è la collaborazione con i soggetti aggregatori regionali e le centrali regionali, che interessa il 23% del campione.

Fig.4.9. –Collaborazione con Enti diversi da Consip (percentuale sul totale)



L'ultimo quesito richiesto ai Comuni riguarda il modello di centralizzazione ritenuto migliore sulla base delle caratteristiche specifiche dei Comuni. Solo due terzi dei Comuni del campione risponde alla domanda. Tra i rispondenti, il modello prevalente, segnalato dal 35% dei Comuni, è **quello basato sulla collaborazione tra Comuni e dunque centrato sul ruolo dell'Unione di Comuni quale centrale di committenza**. Segue, con un 27% di rispondenti, un **modello basato sulla collaborazione tra Comuni coordinati dalla Provincia/SUA**. Il dato è significativo perché, pur essendo la realtà attuale caratterizzata da una scarsa sinergia con l'Ente provincia, alcuni Comuni sembrano essere pronti a costruire modelli diversi con un ruolo maggiore agli Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane).

Fig. 4.10 –Modello di centralizzazione degli acquisti più adatto alle caratteristiche del territorio e alle funzioni svolte dal suo Ente (percentuale sul totale dei rispondenti)



#### 4.2.2. Il caso dei Comuni capoluogo

I Comuni capoluogo di provincia, come noto, possono esperire autonomamente ogni procedimento di acquisto, per cui per questo tipo di soggetti non vige l'obbligo di aggregazione tra Comuni per la gestione degli acquisti. Ovviamente nel sotto soglia comunitario (fino ai 207 mila euro), per l'acquisto di beni e servizi anche questi enti dovranno procedere obbligatoriamente attraverso le Convenzioni Consip o quelle delle centrali regionali oppure ricorrere al mercato elettronico.

Questa situazione di autonomia trova conferma anche nell'indagine dove, interpellati sul modello di centralizzazione per loro ottimale, questa tipologia di **enti si esprime positivamente verso il sistema esistente che li vede agire in modo autonomo sugli acquisti senza necessariamente appoggiarsi a centrali di committenza.**

In questo quadro, vale la pena enfatizzare la percentuale non irrilevante di Comuni capoluogo che credono in una collaborazione tra comune capoluogo, Provincia e/o Città Metropolitana e altri comuni e dunque sembrano interessati alla creazione di un sistema territoriale nel quale possono convivere modelli di centralizzazione basati su ambiti ottimali di intervento.

**Fig. 4.11. –Modello di centralizzazione degli acquisti più adatto alle caratteristiche del territorio e alle funzioni svolte dal suo Ente, Comuni capoluogo (percentuale sul totale)**



#### 4.2.3. Il caso dei Comuni non capoluogo e non associati

Secondo l'art. 37 del dlgs 50/2016 , i Comuni non capoluogo di provincia:

- Possono acquistare autonomamente forniture e servizi di importo inferiore a € 40.000;
- Possono acquistare autonomamente lavori di importo inferiore a € 150.000;
- Potranno acquistare, una volta in possesso della qualificazione ex art. 38 del Codice, forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria e lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, mediante ricorso autonomo agli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate.

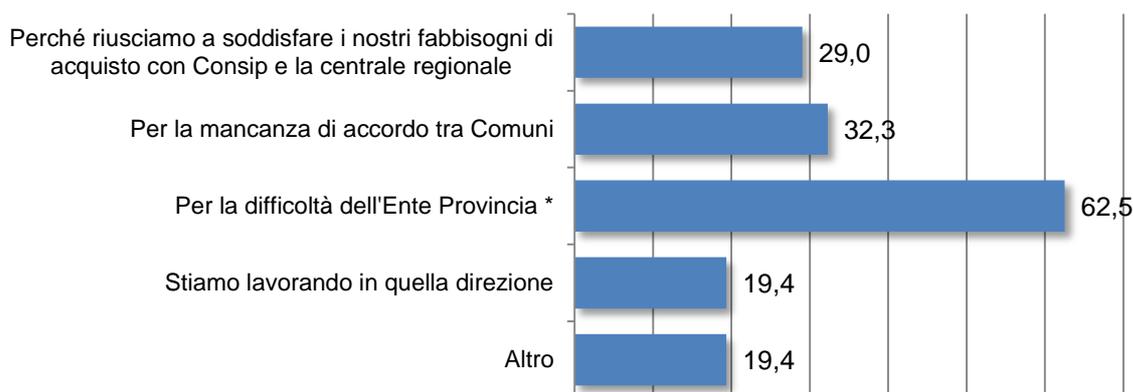
Al di fuori di questi casi essi possono procedere secondo una delle seguenti modalità:

- ricorrere ad una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza ;
- associarsi o consorzarsi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- ricorrere alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta (Province e Città Metropolitane), ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Alla luce di questo quadro normativo, nell'indagine si è cercato di ricostruire le ragioni per cui alcuni Comuni non capoluogo non abbiano adottato fino ad oggi soluzioni volte alla centralizzazione degli acquisti. La domanda è stata estesa anche alle Province non SUA, sempre con l'obiettivo di comprendere le difficoltà che stanno incontrando i processi di centralizzazione.

In un ventaglio di possibili risposte multiple, oltre il 60% dei rispondenti (in questo caso al netto delle Amministrazioni provinciali) richiama il fatto che la propria Provincia non abbia ancora dato luogo alla creazione di una CUC o di una SUA. Includendo anche le Province, il 32% evidenzia invece la mancanza di accordo tra i Comuni e un altro 29% la non necessità di ricorrere a forme centralizzate soddisfacendo i propri fabbisogni di acquisto con Consip e la centrale regionale.

**Fig. 4.12.-Ragioni della non adozione di soluzioni volte alla centralizzazione degli acquisti a livello locale (valori percentuali), risposta multipla**



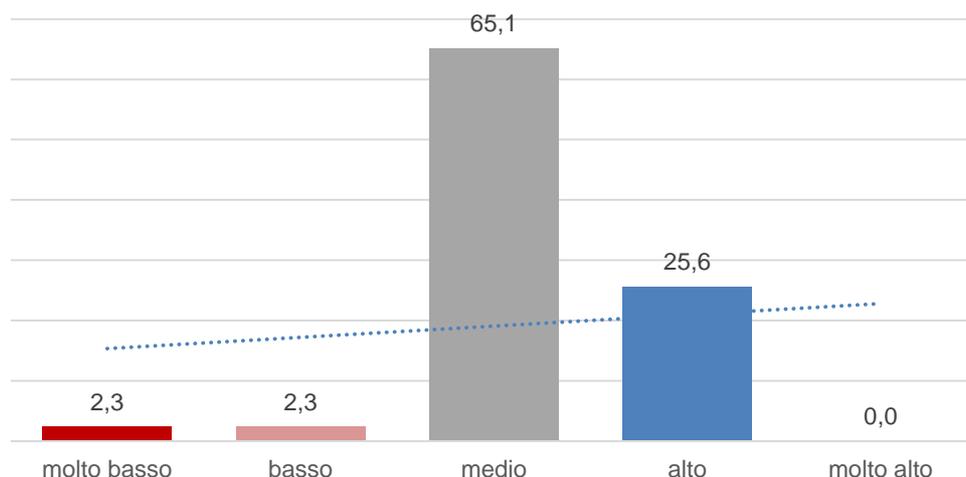
(\*) dato al netto delle risposte delle Province

#### **4.3. REPUTAZIONE E RUOLO POTENZIALE DELLE PROVINCE PER UNA GESTIONE PIÙ EFFICIENTE DEGLI ACQUISTI: LE VALUTAZIONI DEGLI ALTRI ENTI**

L'ultima sezione dell'indagine è stata rivolta a tutte le tipologie di Enti diverse dalle Province ed è indirizzata a comprendere il ruolo dei nuovi Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) rispetto ad un ridisegno complessivo del sistema degli acquisti locali.

Il primo dato che emerge 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.

**Fig.4.13. – Giudizio sul livello di professionalità e di competenza degli uffici acquisti della Provincia/SUA sul suo territorio (percentuale sul totale)**



**La reputazione degli uffici acquisti delle Province SUA presso i Comuni e le Città metropolitane è sostanzialmente diversa:** i Comuni, in media, ritengono che il livello di competenza sia appena sufficiente (fra questi più severo è il giudizio dei Comuni capoluogo, quasi a marcare una qualche forma di competizione con l'amministrazione provinciale di riferimento) mentre, diversamente, le città metropolitane, che hanno raccolto l'eredità delle Province e in qualche modo se ne sentono ancora parte, (auto)percepiscono un livello di competenze elevato.

**Fig. 4.14.- Come valuta il livello di professionalità e di competenza degli uffici acquisti della Provincia/SUA sul suo territorio**

	Voto medio (0-10)	
Comune	↘	5.6
Capoluogo	↘	4.8
Città metropolitana	↑	7.5

In termini comparativi, i **Comuni** (capoluogo e non capoluogo) **non vedono grandi differenze tra il proprio livello di competenze e quello dell'ufficio della Provincia SUA** ed esprimono valutazioni appena sufficienti. Per quanto riguarda le città metropolitane, tre su quattro si considerano allo stesso livello dell'ufficio provinciale SUA, ma tale livello è stimato di alta professionalità e competenza.

In generale, dunque, **la reputazione delle Province presso i Comuni deve ulteriormente crescere, per agevolare e favorire lo svolgimento di quella funzione di raccordo e coordinamento che può rappresentare la cifra distintiva delle nuove Province.**

**Fig. 4.15. - Rispetto al vostro ufficio quale ritenete possa essere il livello di competenze della Provincia/SUA provinciale in materia di gestione degli appalti**

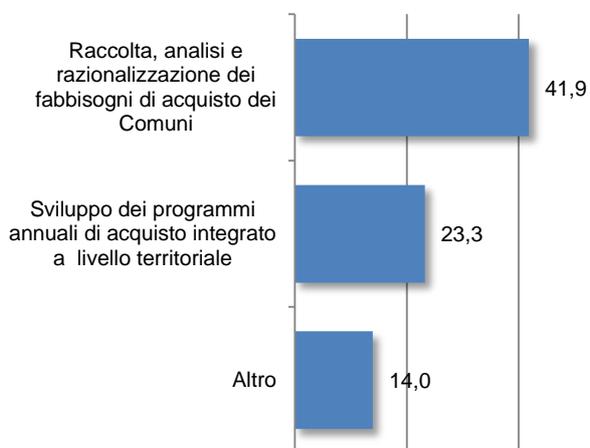
	Comune	Capoluogo	Metropoli
Maggiore	11.5%	8.3%	25.0%
Uguale	80.8%	75.0%	75.0%
Minore	7.7%	16.7%	0.0%

Qual è invece il ruolo che questi Enti potrebbero svolgere sia nella fase preliminare della programmazione e dell'analisi dei fabbisogni, sia nella fase di gestione della gara? E come si differenzia tale giudizio rispetto a ciò che attualmente fanno le SUA/CUC provinciali?

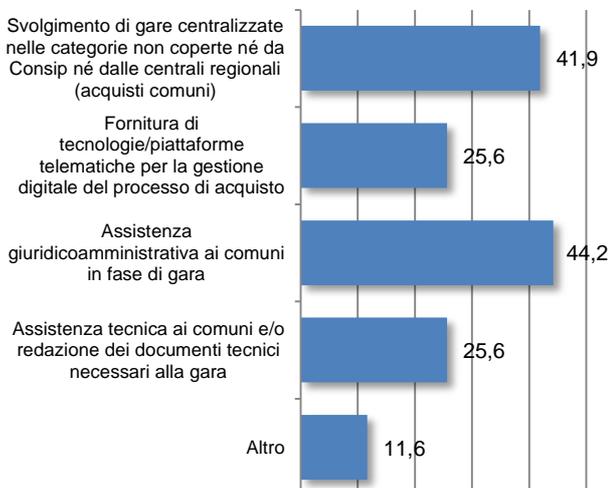
Per quanto riguarda la **fase di programmazione**, si confermano le potenzialità delle Province rispetto alle funzioni strategiche di raccolta e analisi dei fabbisogni (per il 41% dei partecipanti all'indagine), mentre per quanto riguarda la **fase di gara**, gli Enti confermano la rilevanza di ciò che 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%.

Fig. 4.16.

**Ruolo che dovrebbero/potrebbero svolgere le SUA provinciali ai fini della creazione di un sistema coordinato di relazioni tra Enti territoriali (Fase di programmazione) (percentuale sul totale)**

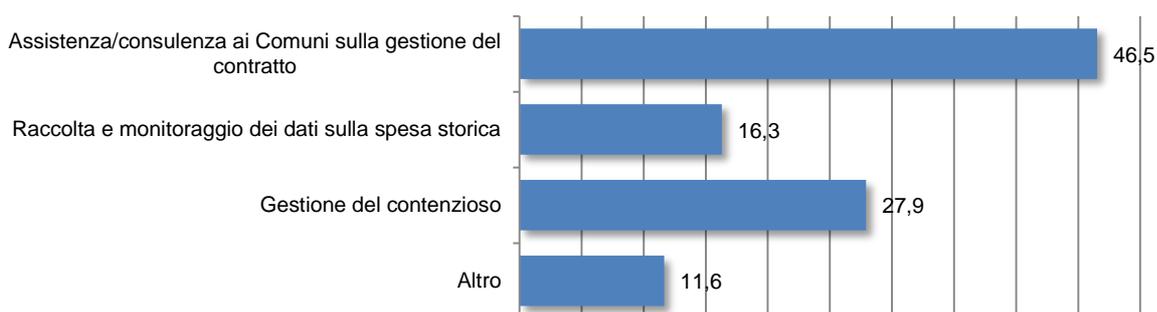


**Ruolo che dovrebbero/potrebbero svolgere le SUA provinciali ai fini della creazione di un sistema coordinato di relazioni tra Enti territoriali (Fase della gara)**



Anche sulla fase di **gestione del contratto possono aprirsi spazi maggiori per un nuovo protagonismo delle SUA provinciali**: il 46,5% del campione infatti, ritiene che le Province possano/debbero svolgere proprio in questa fase funzioni di affiancamento, supporto e consulenza agli Enti, mentre un altro 28% enfatizza il supporto per la gestione dei contenziosi e le relazioni con i fornitori. Interessante anche un ultimo 16% che invece pensa alle Province per il monitoraggio della spesa storica, che oggi viene svolto in modo sporadico ed eccezionale e che invece potrebbe essere strutturato ed organizzato proprio dagli enti di area vasta (Province e Città Metropolitane).

**Fig. 4.17. - Ruolo che dovrebbero/potrebbero svolgere le SUA provinciali ai fini della creazione di un sistema coordinato di relazioni tra Enti territoriali (Fase dell'esecuzione del contratto e gestione della spesa), valori percentuali, risposta multipla**



Entrando nel dettaglio dei singoli Enti, **per i Comuni** i ruoli della SUA provinciale nelle tre fasi del processo di acquisto sono ben definiti: **in fase di programmazione**, raccolta e analisi dei fabbisogni di acquisto; **in fase di gara**, assistenza per gli aspetti giuridico amministrativi e svolgimento di gare nelle categorie non coperte da Consip o da ufficio Regionale, ma anche assistenza tecnica nella redazione di documenti necessari alla gara; **in fase di esecuzione**, assistenza alla gestione del contratto ma anche raccolta e monitoraggio dei dati sulla spesa storica.

**Fig. 4.18. - Quale ruolo dovrebbero/potrebbero svolgere le SUA provinciali ai fini della creazione di un sistema coordinato di relazioni tra Enti (risposta multipla, per tipo di Ente)**

	Comune	Capoluogo	Metropoli
<i>Fase Programmazione</i>			
Raccolta, analisi e razionalizzazione dei fabbisogni di acquisto dei Comuni	54.2%	38.5%	0.0%
Sviluppo dei programmi annuali di acquisto integrato a livello territoriale	20.8%	38.5%	0.0%
Altro	16.7%	15.4%	0.0%
non sa	8.3%	7.7%	25.0%
<i>Fase Gara</i>			
Svolgimento di gare centralizzate nelle categorie non coperte né da Consip né dalle centrali regionali	42.3%	23.1%	25.0%
Fornitura di tecnologie/piattaforme telematiche per la gestione digitale del processo di acquisto	19.2%	23.1%	0.0%
Assistenza giuridicoamministrativa ai comuni in fase di gara	53.8%	15.4%	25.0%
Assistenza tecnica ai comuni e/o redazione dei documenti tecnici necessari alla gara	30.8%	7.7%	25.0%
Altro	15.4%	3.8%	0.0%
non sa	3.8%	3.8%	0.0%
<i>Fase Esecuzione</i>			
Assistenza/consulenza ai Comuni sulla gestione del contratto	61.5%	25.0%	25.0%
Raccolta e monitoraggio dei dati sulla spesa storica	15.4%	25.0%	0.0%
Gestione del contenzioso	34.6%	25.0%	0.0%
Altro	7.7%	25.0%	0.0%
non sa	0.0%	8.3%	0.0%

Per i **Capoluoghi**, le indicazioni date sui ruoli della SUA provinciale in parte ricalcano le stesse indicazioni date dai Comuni. Le Città metropolitane, a differenza dei Comuni e Capoluoghi, non danno indicazioni esprimendo così una distanza di partecipazione implicita nel fatto che svolgono (tre su quattro di quelle intervistate) il ruolo di Soggetti aggregatori e non hanno quindi motivo di servirsi della SUA provinciale per i propri acquisti.

Complessivamente sia i Comuni che le città metropolitane giudicano abbastanza utile il ruolo che potrebbero avere le Province attraverso la SUA nel rendere più efficiente ed efficace il processo di acquisto.

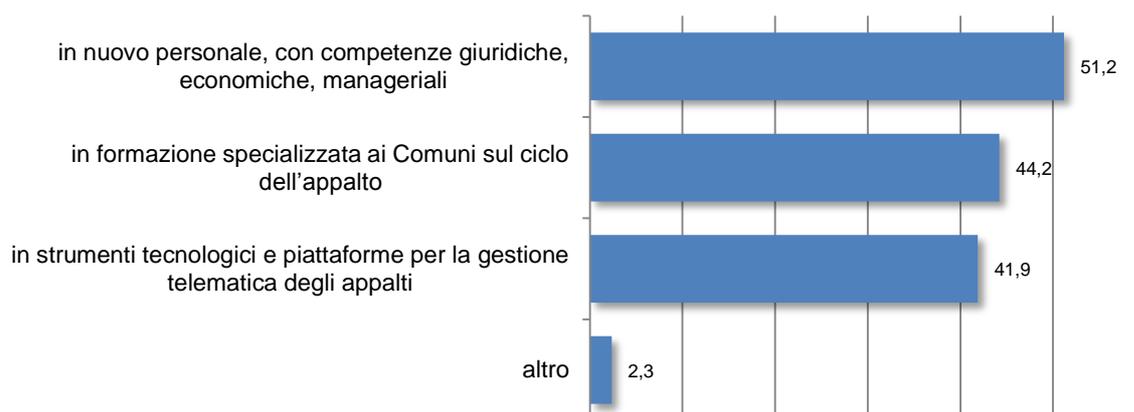
**Fig. 4.19. - Come valuta il ruolo che potrebbero svolgere le Province nel rendere più efficiente ed efficace l'organizzazione degli acquisti a livello territoriale attraverso l'operato delle SUA**

	Voto medio (0-10)
Comune ↗	6.3
Capoluogo ↗	5.6
Città metropolitana ↗	6.3

Rispetto al **ruolo di supporto e assistenza tecnica ai Comuni**, tra il 40% e il 50% dei rispondenti ritiene che le Province/SUA dovrebbero principalmente investire:

- in nuovo personale, con competenze giuridiche, economiche, manageriali;
- in formazione specializzata;
- in strumenti tecnologici.

**Fig. 4.20. - Aree in cui le Province/SUA dovrebbero investire per potenziare il proprio ruolo di affiancamento, supporto e coordinamento a favore dei Comuni (valori percentuali), risposta multipla**



## **5. LA GOVERNANCE DEGLI ACQUISTI A LIVELLO TERRITORIALE: I MODELLI POSSIBILI E IL RUOLO DELLE STAZIONI UNICHE APPALTANTI DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE**

Il modello che vede la **Provincia e la Città Metropolitana come soggetti potenzialmente in grado di accentrare le richieste di acquisti e lavori da parte di singoli Comuni o loro forme di aggregazioni sembra al momento promettente** per il crescente numero di Province che dichiarano di avere una SUA formalmente costituita (attualmente circa il 73% delle Province di regioni non a statuto autonomo), perché sono distribuite in tutto il territorio nazionale, per il numero cospicuo di comuni già coinvolti (circa il 30% dei Comuni presenti in tali Province), per il ruolo strategico che le aree metropolitane sono destinate a svolgere come soggetti propulsori di modelli di sviluppo urbano efficienti e sostenibili.

In questo capitolo si è provato a **disegnare alcuni modelli di organizzazione della funzione acquisti a livello territoriale sulla base di tre diverse modalità non esclusive:**

- **per livello di qualificazione;**
- **per tipo di funzionalità;**
- **per servizio di supporto erogato.**

Queste tre modalità sono in realtà fortemente correlate, giacché la qualificazione delle stazioni appaltanti ha come oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di beni, servizi o lavori in relazione ai seguenti ambiti: capacità di programmazione; capacità di affidamento; capacità di verifica sull'esecuzione e controllo della procedura. Pertanto, a un maggiore livello di qualificazione della centrale di committenza ci si attende una maggiore capacità di gestione e

coordinamento di tutte le fasi del processo di appalto. Inoltre tanto maggiore è la capacità di gestione e coordinamento di tutte le fasi del processo, tanto saranno necessarie tecnologie di supporto e dispositivi in grado di automatizzare i processi, svolgere analisi di dati e informazioni, accorciare i tempi dei procedimenti di gara.

### **Primo modello di governance territoriale: ripartizione delle funzioni sulla base del criterio dei livelli di qualificazione**

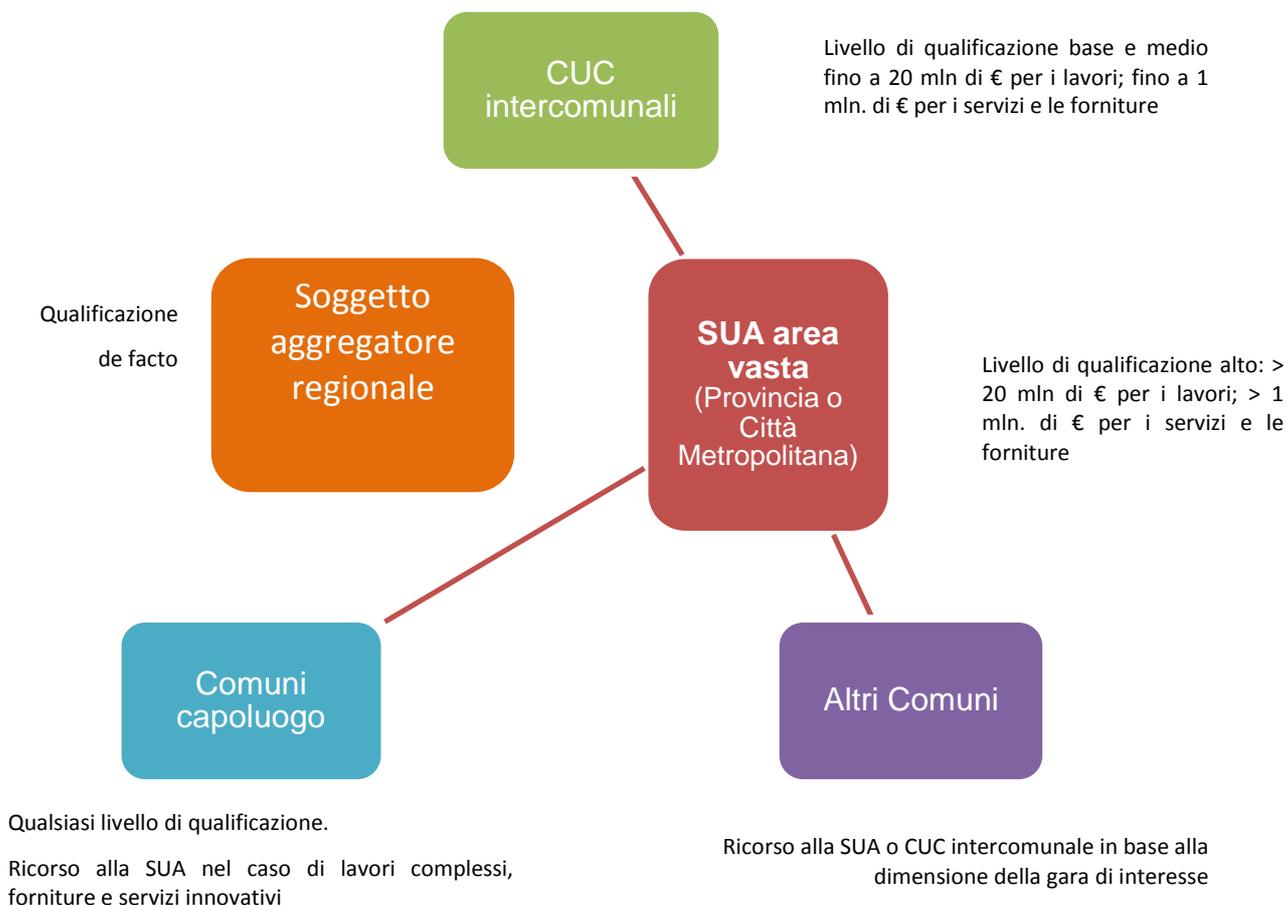
Nella prima modalità, siamo davanti ad un modello organizzativo nel quale la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali segue criteri dettati da quello che sarà il livello di qualificazione ottenuto in base all'art. 38 del Dlgs 50/2016. In mancanza di un quadro normativo chiaro sui livelli di qualificazione e a prescindere da quello che sarà l'oggetto della qualificazione, appare in ogni caso auspicabile che sui territori i diversi soggetti possano trovare forme di collaborazione basate sulla capacità/possibilità di svolgere alcune funzioni piuttosto che altre. Su questa base:

- la **Stazione Unica Appaltante a livello di area vasta (Provincia o Città Metropolitana)** potrebbe puntare a un livello di qualificazione che le consente di gestire appalti sopra una certa soglia e specializzarsi nella gestione di gare che per dimensione non sarebbero accessibili a enti locali di piccola-media dimensione;
- le **CUC intercomunali** si potrebbero collocare su livelli di qualificazione intermedi e dunque puntare a gestire gare significative ma sempre limitate ai comuni che rientrano nelle convenzioni;
- i **Comuni capoluogo** si possono qualificare autonomamente e dunque potrebbero continuare ad agire in autonomia salvo rivolgersi alla SUA in caso di gare particolarmente rilevanti, soprattutto nel settore dei lavori;
- gli **altri Comuni**, di piccole dimensioni, dovrebbero rivolgersi alle CUC comunali o alla SUA in base alla dimensione e al tipo di appalto svolto.

In questo modello, la Sua di area vasta potrebbe valorizzare il proprio patrimonio di esperienze e competenze per gestire gli appalti di tutte quelle infrastrutture e servizi che per definizione impattano su una scala territoriale sopra comunale, come le strade, le reti idriche, i servizi di distribuzione energia, ecc..

Il modello può essere così raffigurato:

**Fig. 5.2. - Primo modello: per livello di qualificazione**



## **Secondo modello di governance territoriale: ripartizione delle funzioni sulla base del settore di attività nel ciclo dell'appalto**

In questo caso, siamo davanti ad un modello organizzativo nel quale la ripartizione dei ruoli dipende dalle specifiche attività svolte nel ciclo dell'appalto. Anche in questo caso, il modello proposto prescinde da quella che sarà l'attuazione della norma e identifica possibili forme di collaborazione funzionale che potranno avere caratteristiche distinte a seconda delle specificità territoriali. In questo modello:

- **la stazione unica appaltante a livello di area vasta (Provincia o città Metropolitana) interviene:**
  - in fase di programmazione, nella raccolta, analisi e razionalizzazione dei fabbisogni di acquisto a livello di area vasta;
  - in fase di gara, nello svolgimento di tutte le gare nelle categorie non coperte da Consip o da ufficio Regionale e nell'assistenza per gli aspetti giuridico amministrativi e nella redazione di documenti di gara;
  - in fase di esecuzione, nell'assistenza alle CUC per la gestione del contratto e soprattutto dei contenziosi;
- **le CUC intercomunali intervengono:**

- in fase di programmazione, nella raccolta, analisi e razionalizzazione dei fabbisogni di acquisto a livello di area intercomunale;
  - in fase di gara, limitandosi alla definizione dell'oggetto della gara e dei relativi documenti e demandando alle SUA provinciali tutta la procedura;
  - in fase di esecuzione, nella gestione degli aspetti procedurali legati allo svolgimento del contratto;
- i **Comuni capoluogo** mantengono la propria autonomia di tutto il ciclo dell'appalto;
  - gli **altri Comuni**, di piccole dimensioni, dovrebbero rivolgersi alla SUA per la gestione di tutto il ciclo dell'appalto.

### **Un esempio virtuoso: il caso della Città Metropolitana di Napoli**

La Città Metropolitana di Napoli, dopo la Legge Delrio, sta riprogettando le sue funzioni in senso strategico, progettando compiti che riguardano la fase di definizione di strategie comuni con le amministrazioni comunali. Nel suo ruolo di SUA (SUA.NA), la città metropolitana sta cercando di intervenire a "monte" del ciclo degli acquisti agendo sul processo di programmazione e analisi dei fabbisogni:

- identificando le priorità;
- costruendo gli strumenti a supporto dei Comuni;
- mettendo a disposizione le tecnologie;
- dando vita ad un vero e proprio sistema integrato territoriale.

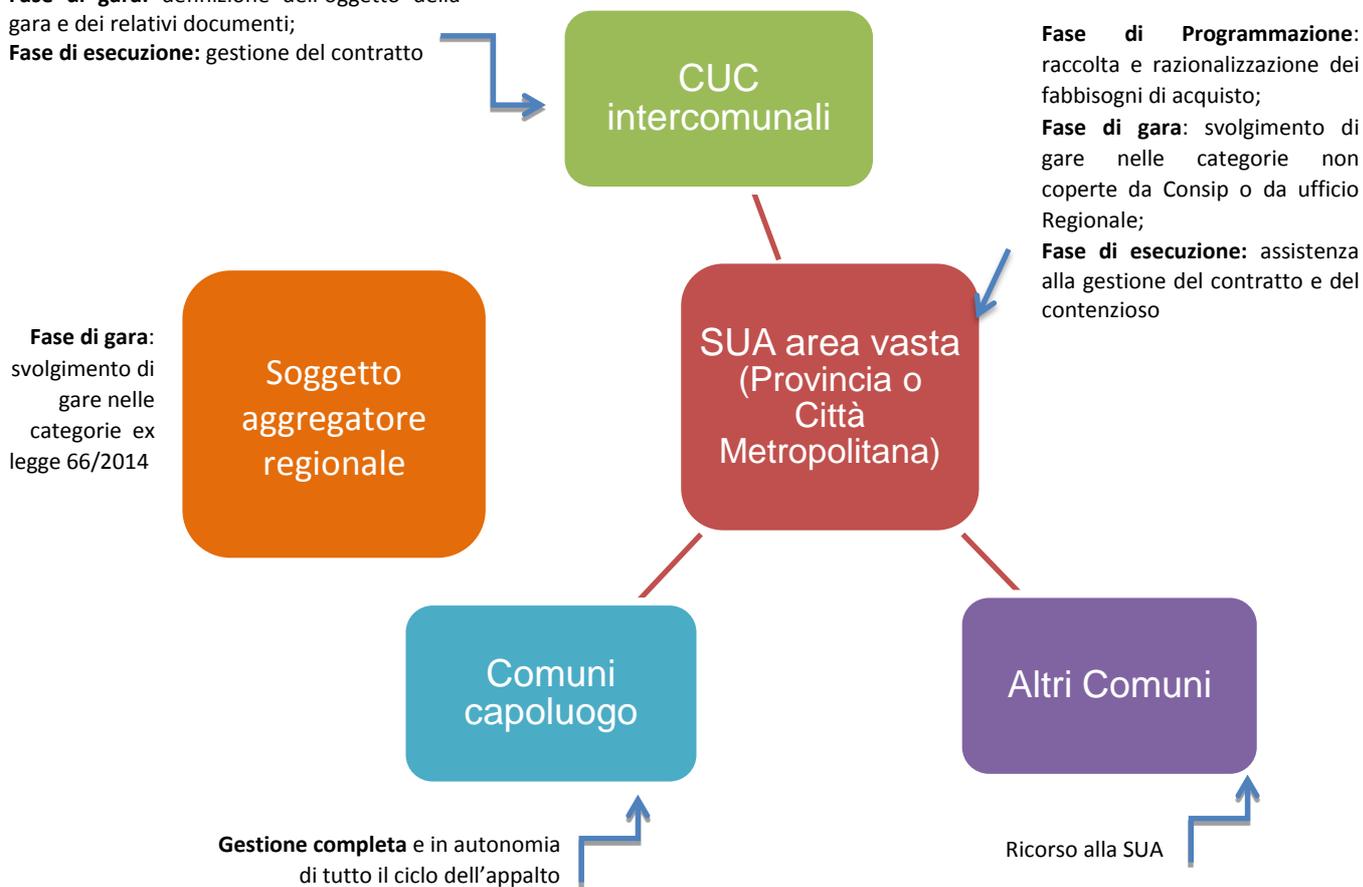
A tale scopo è stata definita una Convenzione tra la Città Metropolitana e 10 Comuni del territorio (escluso il Comune capoluogo) in base alla quale la Città Metropolitana eroga servizi di supporto e indirizzo strategico a monte e a valle del processo di gara: a monte, realizzando l'analisi dei fabbisogni per conto dei Comuni (attraverso l'invio di questionari); a valle, svolgendo un'azione di monitoraggio e verifica della spesa effettiva. Come specifica l'art. 3 delle Linee Guida per l'organizzazione della Stazione Unica Appaltante della Provincia di Napoli, la SUA interviene nelle seguenti fasi:

- a. consulenza nella fase preparatoria di redazione degli atti di gara mediante la predisposizione di appositi formulari e uno specifico controllo sugli atti predisposti;
- b. indizione della procedura di gara;
- c. gestione della procedura di gara;
- d. aggiudicazione provvisoria;
- e. effettuazione dei controlli propedeutici alla stipula del contratto.

In qualità di soggetto aggregatore, nel 2017 è stato avviato un procedimento per una Convenzione in materia di servizi di pulizia ed attualmente è in corso una procedura aperta per l'affidamento mediante Convenzione del servizio di vigilanza armata presso i siti in uso agli Enti Locali del territorio della regione Campania.

**Fig. 5.3. - Secondo modello: per settore di attività nel ciclo di appalto**

**Fase di Programmazione:** raccolta e razionalizzazione dei fabbisogni di acquisto;  
**Fase di gara:** definizione dell'oggetto della gara e dei relativi documenti;  
**Fase di esecuzione:** gestione del contratto



### Un esempio virtuoso: il caso Provincia di Brescia

La provincia di Brescia tra il 2013-2016 ha raccolto come Stazione Unica Appaltante 111 Comuni, svolgendo più di 600 gare per un importo complessivo di circa 223 milioni di euro. L'ufficio è composto da 30 persone tra amministrativi, tecnici, avvocati (3) che si occupano complessivamente di gare per beni, servizi e lavori e svolge gare per singoli comuni, o in aggregazione.

Lo schema di convenzione che regola i rapporti tra SUA e Enti aderenti è un esempio virtuoso di come si possa costruire una governance territoriale distinguendo in modo chiaro le competenze di ciascun livello di governo nei diversi stadi del ciclo dell'appalto, intervenendo in tutte le fasi del ciclo, dalla programmazione fino all'esecuzione gestione.

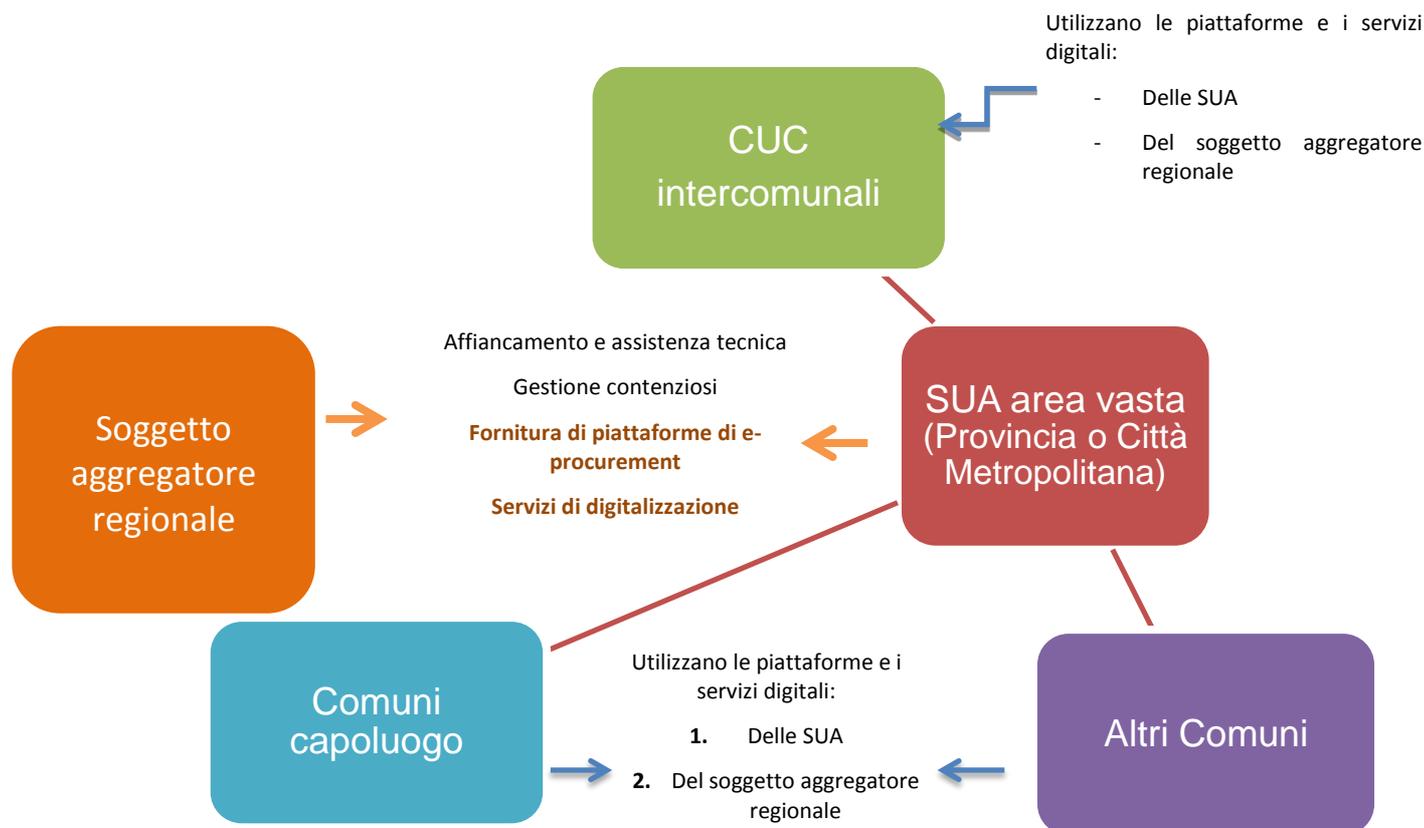
Nel 2017 ha progettato e realizzato una gara aggregata di energia elettrica e servizi di energy management altamente innovativa per gli standard della Pubblica Amministrazione. Al progetto hanno partecipato ben 19 amministrazioni locali tra cui il comune di Brescia e la comunità montana Valle Sabbia. Un **gruppo di lavoro multidisciplinare** con competenze tecnico-giuridiche specifiche per gare aggregate in energy ha svolto tutte le analisi di aggregazione della domanda, di analisi del mercato, di definizione degli obiettivi e di preparazione della documentazione di gara. La gara della provincia di Brescia sarà aggiudicata utilizzando il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (70 punti tecnici) e non, come di prassi per questa merceologia, il prezzo più basso. Lo strumento giuridico utilizzato è l'accordo quadro e sono stati previsti due lotti, con vincolo di aggiudicazione, al fine di aumentare le dinamiche competitive. Per spingere la scelta verso il green, diversamente da gara analoghe, **gli enti convenzionati sono obbligati ad acquistare energia verde per un ammontare minimo del 30% e i fornitori vengono incentivati a garantire contrattualmente fino al 100% di energia verde** cosicché gli enti più virtuosi possano trovare ulteriore spazio nei propri acquisti ed innescare un circolo virtuoso. Sono inoltre richiesti (e premiati) **servizi di consulenza e formazione agli enti per diffondere cultura e competenze di energy management per l'ottimizzazione dei consumi energetici**; infine, è stato progettato un **sistema evoluto ed analitico di gestione ed analisi dei dati di consumo**, a supporto delle decisioni.

### Terzo modello di governance territoriale: ripartizione delle funzioni sulla base dei servizi di supporto, anche tecnologici, erogati

Nella terza modalità, il modello organizzativo definisce i ruoli sulla base della capacità di erogare servizi a valore aggiunto in materia di procurement, soprattutto in ambito tecnologico. Poiché in questo caso si tratta di realizzare investimenti in prodotti e soluzioni auspicabilmente replicabili, la capacità di networking è anche in questo caso molto rilevante. In questo modello:

- la **Stazione Unica Appaltante a livello di area vasta (Provincia o città Metropolitana)**, oltre a servizi di consulenza e affiancamento, potrebbe fornire piattaforme per lo svolgimento di gare centralizzate, oppure, forse più auspicabilmente, coordinarsi con il soggetto aggregatore regionale per utilizzare la stessa piattaforma;
- le **CUC intercomunali** dovrebbero utilizzare esclusivamente le piattaforme esistenti regionali o provinciali, onde evitare di fare investimenti onerosi in tecnologie e acquisire piattaforme proprie che non dialogano con i sistemi di area vasta;
- i **Comuni capoluogo**, pur potendo dotarsi di piattaforme autonome, dovrebbero entrare nei network regionali e provinciali ed agire con sistemi interoperabili;
- gli **altri Comuni**, di piccole dimensioni, dovrebbero esclusivamente utilizzare le piattaforme esistenti.

**Fig. 5.4. - Terzo modello: per servizio e tecnologie in materia di appalti**



**Un esempio virtuoso: il caso della Città Metropolitana di Bologna**

Con atto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) del 23 luglio 2015, la Città metropolitana di Bologna è stata iscritta nell'elenco dei soggetti aggregatori. Il territorio di riferimento è quello regionale.

Come soggetto aggregatore, la Città metropolitana di Bologna, ha recentemente bandito un'importante gara nella categoria del *facility management* degli immobili, con l'obiettivo di stipulare una Convenzione della durata di 36 mesi da mettere a disposizione di tutti gli enti e amministrazioni regionali (tranne gli Enti sanitari).

Un'altra gara estremamente importante nel 2017 è stata quella volta ad individuare il soggetto che si occuperà della *promozione turistica di Bologna e del territorio metropolitano*, con l'obiettivo di definire sul livello metropolitano un modello innovativo di operatività dei principali servizi connessi alla promozione e promo-commercializzazione turistica. Il bando, del valore di oltre 5 mln. di euro, vede la Città metropolitana come stazione appaltante nell'ambito del progetto Destinazione turistica Bologna Metropolitana che è frutto di un confronto condiviso e partecipato da tutti i Comuni e gli stakeholder dell'intera comunità metropolitana.

**Per far fronte al quadro suddetto, appare evidente che la centrale di committenza di area vasta dovrà essere dotata di: un numero sufficiente di addetti, capaci di far fronte a un numero elevato di gare e a seguire nel tempo tutte e tre le fasi del processo di acquisto o di realizzazione dei lavori; addetti qualificati e competenti, capaci di coordinare, valutare e monitorare tutti gli aspetti legati al processo; dotazione di strumenti tecnologici e piattaforme e personale competente sul loro uso.**

## 6. ALCUNE LINEE GUIDA PER IL LEGISLATORE

### Modelli di centralizzazione a livello territoriale: dalla frammentazione attuale alla possibilità di una governance condivisa

Negli ultimi anni il legislatore nazionale ha avviato processi di razionalizzazione della spesa pubblica che inevitabilmente hanno portato ad incentivare le centrali uniche di committenza per aggregare la spesa del territorio e per perseguire maggiori economie di scala.

La mappatura realizzata nel corso dell'indagine ci offre una fotografia attendibile dello stato dell'arte dei processi di centralizzazione in corso oggi nel nostro Paese. Ad oggi tali processi seguono criteri e logiche differenziate ed eterogenee, basati, ad esempio su:

- **criteri geografici:** è il caso delle Unioni di Comuni, dove pratiche consolidate di gestione associata di servizi e la vicinanza geografica tra Enti rende più semplice la collaborazione in materia di acquisti, che si inserisce in un percorso di collaborazione, razionalizzazione delle funzioni e contenimento della spesa a 360°;
- **criteri settoriali:** è il caso ad esempio delle numerose centrali di committenza in ambito sanitario o delle centrali operanti su settori specifici, come il settore energetico ;
- **criteri funzionali,** poiché alcune centrali sono soggetti autonomi rispetto alle singole stazioni appaltanti e presidiano con diverso peso tutto il ciclo dell'appalto (come nel caso di unioni di comuni o delle centrali regionali) mentre altre centrali si occupano soltanto della fase di aggiudicazione della gara;
- **criterio del bacino ottimale di erogazione del servizio,** che definisce i livelli di centralizzazione sulla base della possibilità di erogare servizi ad un livello adeguato a soddisfare le esigenze di una bacino ampio di popolazione.

**I nuovi enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) possono presentare la “dimensione ottimale” rispetto agli obiettivi di riorganizzazione ed efficientamento 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 Delrio, 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<sup>5</sup>;
- 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**<sup>6</sup> che dal **TAR Lazio**<sup>7</sup>, 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**

---

<sup>5</sup> Cfr. Università di Tor Vergata e Promo PA Fondazione per conto dell'Accademia delle Autonomie, “ACCUMULAZIONE DELLE COMPETENZE E DELLE PROFESSIONALITA' ESISTENTI NELLE PROVINCE E NELLE CITTA' METROPOLITANE ITALIANE: UN PATRIMONIO DA NON DISPERDERE”, 2014.

<sup>6</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1038 del 6 marzo 2017.

<sup>7</sup> Cfr. Tar Lazio, sentenza n. 9441 del 30 agosto 2016.

**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 .**

E' evidente che **non esiste un modello ottimale ex ante**, anche a causa di un puzzle normativo incompleto nel quale mancano tasselli importanti (tra i quali e in primis i decreti sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e sulla programmazione degli acquisti), tuttavia è indubbio che qualunque modello può funzionare:

- se fornisce risposte ai bisogni dei cittadini attraverso una maggiore efficacia e efficienza nella gestione della spesa pubblica;
- se si basa su una governance condivisa dei processi di acquisto e appalto a livello territoriale;
- se non porta ad un'ulteriore frammentazione dei ruoli e dei processi decisionali;
- se determina un incremento dei livelli complessivi di competenza e di professionalità da parte di chi opera nel settore;
- Se interpreta le esigenze di sviluppo locale sia in fase di domanda (rischio di standardizzazione) sia di offerta (rischio di non partecipazione PMI).

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.**

Come emerge dalla mappatura iniziale e dall'indagine di campo svolta, esistono sul territorio **circa 60 strutture a livello di area vasta stabili, operative e funzionanti, organizzate per le esigenze specifiche dei Comuni** e che stanno sperimentando modalità innovative e positive di condivisione di esperienze e know how. Altre Province e città Metropolitane si stanno poi organizzando, in un quadro di risorse scarse e di incertezza normativa, ma comunque all'insegna di un certo dinamismo e fermento che sarebbe opportuno valorizzare e sostenere.

### **Gestione efficiente del ciclo dell'appalto a livello locale: le Province e le Città Metropolitane come bacino geografico ottimale per l'erogazione dei servizi**

La revisione della spesa pubblica richiede di produrre **servizi di qualità** in una direzione di semplificazione, volta sia alla riduzione dei tempi di erogazione dei servizi, sia al miglioramento della qualità in termini di corrispondenza ai bisogni espressi dai Comuni.

Anche da questo punto di vista si aprono per gli Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) nuove prospettive culturali che devono trovare una loro traduzione efficace e operativa in termini di **ruolo, funzioni e compiti.**

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 quali-quantitativa 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.

La programmazione degli acquisti è una sfida per le amministrazioni comunali, che devono spesso fare i conti con una serie di difficoltà che derivano da molteplici fattori, come la carenza di risorse, la mancanza di competenze di mercato, la necessità di muoversi sulla base delle esigenze quotidiane che spesso rendono difficile avere una strategia di lungo termine. Per questa ragione è fondamentale costruire un modello territoriale di organizzazione del ciclo dell'appalto dove vi sia un soggetto che svolge il ruolo di coordinatore del processo di programmazione e che sia in grado di fare ciò che i Comuni da soli talvolta non riescono a fare. Questa funzione può essere svolta, a seconda delle caratteristiche del territorio, dalla Città Metropolitana, dal soggetto aggregatore regionale, dalle SUA provinciali. **Non esiste probabilmente un unico modello vincente ma è evidente che i singoli territori, soprattutto una volta entrato a regime il sistema della qualificazione, debbano attrezzarsi per definire il proprio modello e per trovare modalità strutturate di coordinamento. Questo approccio consente di sostenere il modello di crescita dei territori secondo il seguente flusso logico: aggregazione dei bisogni tra i comuni, progettazione digitale dei nuovi servizi, gestione della gara, gestione del contratto.**

**Fig. 6.1. - Il ciclo dell'appalto e ruolo potenziale degli Enti di area vasta (Province e città Metropolitane)**



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, come descritto nel Cap. 5, 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.**

## **La questione risorse e i fabbisogni delle Province e delle Città Metropolitane per un nuovo modello di governance multilivello**

La concreta realizzazione di un modello di innovazione organizzativa presuppone una serie integrata di interventi.

Il **primo** è più urgente ambito di intervento riguarda il **personale** degli Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane). Al fine di garantire visibilità ed operatività a questi nuovi soggetti nel settore degli appalti, occorre inevitabilmente intervenire sulla questione delle risorse umane: **l'indagine mette in evidenza come il nodo del personale sia ritenuto la criticità maggiore da affrontare**, mentre gli altri Enti, pur valutando positivamente il livello di competenze dei nuovi Enti di area vasta, non percepiscono ancora il valore aggiunto effettivo che il personale delle SUA potrebbe apportare in materia di appalti.

Quello che emerge dallo studio è la **necessità di incrementare la "reputazione" delle SUA** in termini di capacità di affiancamento e supporto concreto: i Comuni devono poter percepire, in modo sempre più evidente, che presso le Province e le Città Metropolitane possono trovare un patrimonio di competenze specifiche e di professionalità e che attraverso le SUA possono essere sperimentate anche procedure di

gara complesse innovative (ad esempio, in materia di efficientamento energetico, oppure in materia di appalti innovativi) che richiedono un'attività di studio e di analisi rilevante.

Su questo tema occorre naturalmente investire, portando avanti **programmi formativi di qualificazione e riqualificazione del personale** che Accademia per l'Autonomia sta già sviluppando da alcuni anni ma che forse richiedono di essere supportati dall'acquisizione di nuovo staff ove necessario.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare un **network di professionisti qualificati, in grado di affrontare le sfide di un contesto sempre più complesso, sia sul piano normativo che su quello operativo**. Tale network potrebbe derivare da percorsi di riqualificazione del personale esistente, dall'inserimento di nuovo personale (se possibile, con gli attuali vincoli di finanza pubblica) e dalla valorizzazione delle migliori competenze e professionali che già esistono sui territori ma che sono disperse nelle amministrazioni comunali e in altri enti o società pubbliche.

Il **secondo ambito** di intervento riguarda **le tecnologie digitali**. L'obbligatorietà delle gare telematiche e la crescente digitalizzazione dei processi si sta traducendo in una **proliferazione eccessiva di strumenti e soluzioni**, che gli Enti spesso adottano in modo autonomo, al di fuori di un contesto di razionalizzazione e integrazione territoriale. Anche su questo aspetto, come si è rilevato, le Province si stanno muovendo, anch'esse spesso con soluzioni autonome.

Quello che è auspicabile è un **sistema coordinato** in cui le diverse soluzioni tecnologiche, soprattutto quelle a livello regionale e locale, possano parlarsi, in modo da evitare sovrapposizioni. Certamente il modello a cui si può guardare è quello in cui **gli Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) diventino poli di competenza specializzati in soluzioni digitali legate alla programmazione degli acquisti, alla gestione delle gare e alla valutazione della performance dei fornitori**.