

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

Quale modello organizzativo per la gestione efficiente degli acquisti a livello territoriale: obiettivi e metodologia di indagine

Il nuovo **Codice Appalti** (D.lgs. 50/2016) e il **Decreto Correttivo** (D.lgs. 56/2017) introducono importanti cambiamenti nel settore degli appalti pubblici, che vanno nella direzione di un rafforzamento dei criteri e degli strumenti di **centralizzazione** degli affidamenti (art. 37), della **qualificazione** delle stazioni appaltanti (art. 38) e di una maggiore attenzione al **ciclo dell'appalto**, che ha portato il legislatore a guardare 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.).

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 le **Province**, trasformate dalla legge Delrio (Legge n.56 del 7 aprile 2014) in "enti territoriali di area vasta" e per le **Città Metropolitane**, che coordinano, alla luce della stessa legge Delrio, l'azione complessiva di governo del territorio metropolitano (che coincide con quello della provincia omonima), le sfide del nuovo Codice sono ambiziose: nonostante le difficoltà legate all'attuazione della riforma e alla mancanza di risorse, una delle funzioni che più si sono sviluppate all'interno delle nuove Province e delle Città Metropolitane nell'ultimo biennio è quella di Stazione Unica Appaltante per conto dei Comuni - S.U.A. - prevista nel comma 88 della Delrio come strumento per ridurre la spesa e realizzare economie di scala negli acquisti e negli appalti pubblici locali.

In uno scenario di incertezza politica e in mancanza del Decreto attuativo sulla qualificazione delle stazioni appaltanti – **che appare essere di fondamentale importanza per dare concretezza e valore strategico al disegno riformatore in atto** - il rischio che si intravede è che gli obiettivi attesi di semplificazione si traducano in una moltiplicazione di soggetti con le stesse competenze, mentre appare auspicabile nel medio periodo la definizione di un modello in cui

Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni possano individuare all'interno di una stessa area territoriale ambiti di complementarietà, cooperazione e specializzazione. In questo contesto, si colloca la ricerca realizzata dall'Università di Roma Tor Vergata e da Promo PA Fondazione, con la quale si è voluto proporre una **riflessione sui modelli organizzativi che si stanno delineando a livello locale per una gestione efficace ed efficiente della funzione acquisti**.

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;
2. **l'identificazione di alcuni modelli di governance territoriali** che possano consentire una gestione più razionale del processo di acquisto a livello locale.

L'Indagine desk: verso un tentativo di mappatura dei processi di centralizzazione in corso

Realizzare una mappatura dei processi di centralizzazione attualmente in corso in Italia è impresa 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.

L'analisi integrata degli archivi disponibili (archivi delle sezioni regionali dell'Osservatorio Contratti Pubblici di ANAC elaborati dall'Associazione interregionale ITACA, organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, gli archivi UPI e gli archivi di Indice PA), evidenzia che in Italia risultano attive **863 centrali di committenza**. Di queste il 72% non ha un codice fiscale e dunque non risulta registrato giuridicamente, il 19% è registrato negli archivi 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 da Anci¹ 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.

Rapportando le 863 CUC al numero totale di comuni del territorio, **la regione che risulta più attiva nei processi di centralizzazione degli acquisti risulta il Veneto, seguita nell'ordine da Marche, Liguria e Abruzzo**. Per completare il quadro della centralizzazione degli acquisti alle Centrali Uniche di Committenza comunali occorre aggiungere quelle afferenti agli Enti di area vasta, ovvero:

- a) **49 Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) e le 2 centrali di Committenza (CUC)** istituite da

¹ Cfr. <http://www.comuniverso.it/>

altrettante Amministrazioni provinciali nell'elenco ufficiale dei 33 soggetti aggregatori.

- b) **9 Città Metropolitane riconosciute come soggetti aggregatori** dalla delibera ANAC del 23 luglio 2014, aggiornata con delibera ANAC 10 febbraio 2016, n. 125. Si tratta in particolare delle CM di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma Capitale, Torino.

Sono dunque circa il 73% del totale le SUA di area vasta con processi di centralizzazione realizzati. 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'Indagine di campo: dalla frammentazione attuale alla possibilità di una governance condivisa

L'indagine quantitativa è stata realizzata attraverso interviste telefoniche (realizzate con tecnica CATI) ad un **campione di 85 Uffici Acquisti di stazioni appaltanti**, suddivise tra Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), Unioni di Comuni, Città Metropolitane, Centrali Uniche di committenza, soggetti aggregatori. Di seguito i risultati di sintesi.

Governance e ambiti territoriali ottimali di erogazione dei servizi

I nuovi enti di "area vasta", cioè le Province e le Città Metropolitane, possono rappresentare la **"dimensione territoriale ottimale"** rispetto agli obiettivi di riorganizzazione ed efficientamento del sistema degli appalti pubblici a livello locale, almeno per due ordini di ragioni:

- le Province e le Città Metropolitane presentano, 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: **il livello di professionalità degli uffici acquisti delle Province** viene infatti ritenuto medio-alto dalla grande maggioranza del campione;
- in riferimento al difficile equilibrio tra esigenze di centralizzazione della committenza e fabbisogni dei territori locali, **le Province e le Città Metropolitane 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 Stato² che dal TAR Lazio³, che hanno entrambi denunciato i rischi dei "grandi appalti" centralizzati a danno delle PMI del territorio e della necessità di individuare "ambiti territoriali ottimali" tali da favorire la più ampia partecipazione possibile da parte delle imprese che compongono il mercato, mentre quello **inferiore** è nelle cose, **non potendo enti di piccole ma anche di medie dimensioni dotarsi delle competenze specialistiche ormai necessarie per gestire i contratti pubblici, le cui procedure nonostante la dichiarata semplificazione sono oggettivamente gestibili solo da funzionari dotati di professionalità adeguate**.

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

² Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1038 del 6 marzo 2017.

³ Cfr. Tar Lazio, sentenza n. 9441 del 30 agosto 2016.

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).

Governance e ripartizione delle attività degli Enti sul territorio

Le Province e le Città Metropolitane possono interpretare il nuovo ruolo affidatogli dal Codice appalti, fornendo un supporto qualificato nella fase di **programmazione**, affidamento e nella fase esecutiva.

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 che sono i singoli Enti ad avere la competenza esclusiva nella redazione del Piano biennale degli acquisti di beni e servizi, le Province e le Città Metropolitane possono svolgere un ruolo di capofila di aggregazioni comunali, intervenendo nella fase dell'analisi e della raccolta dei fabbisogni a livello di area vasta (per il 41% dei partecipanti all'indagine).

Anche sulla fase di **gestione del contratto possono aprirsi spazi maggiori per un nuovo protagonismo delle SUA di area vasta**: il 46,5% del campione infatti, ritiene che le Province e aree metropolitane possano/debbono 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 infine un ultimo 16% che enfatizza la funzione di monitoraggio della spesa storica, oggi svolta in modo sporadico ed eccezionale e che invece potrebbe essere strutturata ed organizzata proprio dagli enti di area vasta.

Anche sul tema delle tecnologie per la gestione degli acquisti si aprono spazi di intervento notevoli. Dall'indagine risulta che l'80% delle 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 di area vasta, 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.

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 Metropolitane 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), 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.

Dalla ricerca si sono individuati alcuni modelli di organizzazione e governance 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.

Nella **prima modalità**, siamo davanti ad un modello organizzativo nel quale la ripartizione delle competenze tra i diversi Enti territoriali segue criteri coerenti con il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del D.lgs. 50/2016. In mancanza di un quadro normativo chiaro sui livelli 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)** potrebbero puntare a un livello di qualificazione che le consentono 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..

Nella **seconda modalità**, 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 ai Comuni 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.

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.

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, qualora vi siano le condizioni, coordinarsi con il soggetto aggregatore regionale per utilizzare la stessa piattaforma. L'obbligatorietà delle gare telematiche e la crescente digitalizzazione dei processi si sta traducendo infatti 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.

L'incontro tra la potenziale offerta di tecnologia da parte delle SUA e la domanda da parte dei Comuni potrebbe dunque essere un ulteriore fattore di sinergie: in questo senso, le Province e le Città Metropolitane possono essere attori importanti 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.