



**Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti
e la compatibilità ambientale**

LE CENTRALI DI COMMITTENZA PER GLI APPALTI DEI PICCOLI COMUNI

*Primo rapporto sull'attuazione dei
nuovi obblighi:
stato dell'arte e qualche strumento operativo*

ITACA (*Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale*) è organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed esercita la propria attività attraverso comitati e gruppi di lavoro, organizzati come segue:

- Comitato Tecnico Scientifico, arch. Claudio Tomasini (Regione Piemonte)
- GdL "Osservatori regionali appalti", dr. Leonardo Draghetti (Regione Emilia-Romagna)
- GdL "Espropriazioni per p.u.", ing. Gerardo Calvello (Regione Basilicata)
- GdL "Finanza di Progetto", dr. Leonardo Caronna (Provincia autonoma di Trento)
- GdL "Sicurezza appalti", ing. Marco Masi (Regione Toscana)
- GdL "Capitolati e Prezzari", arch. Silvia Risso (Regione Liguria)
- GdL "Contratti pubblici", arch. Claudio Tomasini (Regione Piemonte)
- GdL "Barriere architettoniche", ing. Roberto dall'Armi (Regione Veneto)
- GdL "Monitoraggio attività edilizia", dr. Leonardo Draghetti (Regione Emilia-Romagna)
- GdL "Stazione Unica Appaltante", arch. Claudio Tomasini (Regione Piemonte)
- GdL "Appalti piccoli Comuni", avv. Ilenia Filippetti (Regione Umbria)
- GdL "Edilizia sostenibile", ing. Raffaella Fontana (Regione Marche)
- GdL "Legalità", ing. Luigi Cicalese (Regione Campania)
- GdL "Qualità appalti servizi e forniture", dr.ssa Ivana Malvaso (Regione Toscana)
- GdL "Opere a scomputo", dr.ssa Maria Grazia Bortolin (Regione Veneto)
- GdL "Trasparenza e Pubblicità appalti", dr.ssa Gabriella Pasquale (Regione autonoma Friuli Venezia Giulia)

Il presente Rapporto è stato elaborato dal Gruppo di Lavoro "Appalti piccoli Comuni", coordinato dalla Regione Umbria, in collaborazione con la Direzione Generale per la regolazione e i contratti pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il Rapporto è stato presentato in data 10 aprile 2013 alla Commissione infrastrutture, trasporti e governo del territorio della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

PREFAZIONE

Le disposizioni normative introdotte all'art. 33, comma 3-bis del D.Lgs. n. 163/2006 sono destinate a modificare sensibilmente il sistema degli approvvigionamenti pubblici da parte dei piccoli comuni. L'esigenza di razionalizzazione della spesa per gli acquisti della pubblica amministrazione ha infatti imposto di procedere alla riorganizzazione delle attività delle piccole amministrazioni locali mediante l'aggregazione e la gestione comune della domanda di lavori, servizi e forniture: più in particolare, per le gare bandite dopo il 31 marzo 2013, i comuni sotto i 5.000 abitanti devono ridefinire le proprie procedure di acquisto, salvo eventuali proroghe, mediante il ricorso ad un nuovo modello organizzativo: la centrale di committenza.

Con il presente Rapporto si intende quindi ricostruire l'attuale stato dell'arte in Italia, nelle sue diverse declinazioni, per quanto concerne l'effettiva implementazione dei nuovi obblighi da parte dei piccoli comuni.

L'attività del gruppo di lavoro costituito da ITACA è consistita in una ricerca "sul campo" volta all'acquisizione di documenti, esperienze e contatti diretti con le piccole e piccolissime amministrazioni locali interessate all'adempimento dei nuovi obblighi.

Proprio tale approccio dinamico ed operativo ha consentito di prendere atto dei dubbi e delle criticità derivanti dalle nuove norme, ma anche di acquisire consapevolezza sull'esistenza di quelle buone prassi ed esperienze positive che complessivamente costituiscono, si ritiene, il valore aggiunto che può essere tratto dal presente Rapporto.

Le varie esperienze – in particolare quelle segnalate dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano – sono state analizzate nel corso di un'ampia ricerca realizzata per mezzo di questionari e interviste dirette ad amministratori, funzionari, e segretari comunali, realizzate durante tutto il corso del 2012: la ricerca ha consentito di rilevare, in particolare, lo stato di attuazione degli accordi stipulati dai comuni per la gestione associata degli appalti, nonché il ricorso dei comuni (quale possibile alternativa alla costituzione di una propria centrale) alle Convenzioni CONSIP ed al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa).

Una specifica sezione della ricerca è stata dedicata alla rilevazione degli strumenti preventivi in materia di contrasto alle infiltrazioni mafiose realizzati con la sottoscrizione dei Protocolli di Legalità tra gli enti locali e le Prefetture.

Nel Rapporto vengono presentati anche alcuni specifici "strumenti operativi", tra i quali una "check list" (il c.d. "schema dei flussi procedurali") che riepiloga i principali adempimenti che le stazioni appaltanti devono effettuare per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture.

Quelle segnalate all'interno del Rapporto non costituiscono la totalità delle esperienze maturate sul tema dell'aggregazione degli appalti; un particolare accento è stato posto, peraltro, su alcune esperienze risultate particolarmente utili e positive, a testimonianza del fatto che l'aggregazione della domanda pubblica di lavori, beni e servizi è una meta possibile e realizzabile.

In ogni caso, il presente Rapporto non costituisce un documento definitivo sul tema, ma mira piuttosto ad essere un primo momento di rilevazione dell'effettivo livello di aggregazione della domanda da parte dei piccoli comuni, analizzato nell'imminenza dell'entrata in vigore dei nuovi obblighi.

Ilenia Filippetti, Regione Umbria

Coordinatrice gruppo di lavoro ITACA "Appalti dei piccoli comuni"

INDICE

PARTE I

1. Il Gruppo di lavoro “*Stazione unica appaltante - Appalti dei piccoli comuni*” p. 6
2. Quadro normativo p. 6
3. La giurisprudenza emersa in materia p. 8

PARTE II

4. Le prime esperienze: l’intesa stipulata tra ANCI e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici p. 12
5. Una prima attività ricognitiva svolta in Umbria p. 12
 - a. Le norme adottate dalla Regione Umbria per l’esercizio associato delle funzioni p. 13
 - b. L’Unione dei comuni “*Terre dell’olio e del Sagrantino*” p. 14
 - c. Un’esperienza di gara volontariamente associata p. 16
 - d. La promozione della SUA da parte della Prefettura di Terni p. 18
6. La rilevazione avviata dalla Regione Veneto p. 18
7. Alcune delle esperienze maturate nella Regione Toscana p. 19
 - a. Unione dei Comuni della Valdisieve-Valdarno p. 19
 - b. Circondario Empolese Valdelsa p. 21
 - c. Unione Montana dei Comuni del Mugello p. 23
 - d. Unione dei Comuni Montani Amiata Grossetano p. 24
 - e. Unione Valdera p. 25
8. Altre esperienze significative: l’Unione dei Comuni della Bassa Reggiana in Emilia Romagna p. 25
9. Esperienze nella Regione Sardegna p. 26
10. Esperienze nella Regione Friuli Venezia Giulia p. 27
11. La costituzione della “*Stazione Unica Appaltante*” nella Regione Calabria, nella Regione Marche e nella Regione Liguria p. 28
12. Esperienze nella Provincia Autonoma di Trento e nella Provincia Autonoma di Bolzano p. 31

PARTE III

13. La ricerca realizzata da ITACA p. 33
 - a. L’avvio della ricerca p. 33
 - b. Qualche riflessione sull’indagine effettuata in Umbria p. 33
 - c. Le risposte fornite al questionario: lo stato di attuazione delle centrali di committenza p. 34
 - d. Tipologia della centrale di committenza p. 35

e. Il ricorso dei comuni alle Convenzioni di CONSIP	.... p. 36
f. Il ricorso dei comuni al MEPA	.... p. 37
g. Il ricorso alle Convenzioni CONSIP da parte delle centrali di committenza dei comuni	.... p. 38
h. Il ricorso al MEPA da parte delle centrali di committenza dei comuni	.... p. 39
i. Un <i>focus</i> sulla stipula dei protocolli di legalità nei piccoli comuni	.... p. 40

PARTE IV

14. Strumenti operativi	.... p. 44
a. Flussi procedurali: uno schema semplice per decidere “chi fa cosa”	.... p. 44
b. Un esempio di convenzione: lo schema approvato dalla Provincia Autonoma di Trento	.... p. 46
c. La convenzione adottata dall’APAC istituita dalla Provincia Autonoma di Trento	.... p. 56
d. La modulistica adottata dall’APAC	.... p. 63
e. Un esempio di regolamento: il Regolamento del Centro Unico Appalti dell’Unione dei Comuni della Valdisieve-Valdarno	.... p. 70

Prime conclusioni: qualche punto fermo e molte questioni ancora aperte p. 85
---	------------

PARTE I

1. IL GRUPPO DI LAVORO “STAZIONE UNICA APPALTANTE - APPALTI DEI PICCOLI COMUNI”

Nell’ambito delle varie attività di analisi portate avanti da ITACA ed, in particolare, tra le attività condivise istituzionalmente con la *Direzione generale della regolazione e dei contratti pubblici* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è maturata una particolare attenzione sul tema dell’aggregazione della domanda da parte dei piccoli comuni: in particolare, nella data del 31 gennaio 2012 si è insediato un apposito gruppo di lavoro in materia di Centrali di committenza – stazione unica appaltante ed aggregazione della domanda dei piccoli comuni, nell’ambito del quale è emerso come sia utile che le Regioni svolgano un ruolo attivo di coordinamento e supporto, al fine di realizzare, in conformità a quanto disposto all’art. 4, D.Lgs. n. 267/2000 s.m.i., un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile del Paese.

È inoltre emerso come sia importante anche esaminare le formule organizzative delle centrali di committenza d’impianto regionale (ne esistono, attualmente, di diverse tipologie: Agenzie, società partecipate, organi dotati di speciale autonomia, Autorità). Si tratta di un tema particolarmente importante perché dalle gare possono talora emergere oneri economici (si pensi alle richieste di risarcimento “per equivalente” avanzate da parte dei concorrenti esclusi dalle procedure), che possono avere ripercussioni diverse sulla centrale di committenza e sugli enti aderenti a seconda della forma giuridiche che la stessa centrale assume.

L’attività del gruppo di lavoro è stata quindi così organizzata:

- a) ricognizione delle diverse tipologie di stazione unica appaltante e centrale di committenza, evidenziandone le caratteristiche giuridiche e le eventuali differenze;
- b) ricognizione delle prime esperienze emerse sull’obbligo di procedere a gare associate da parte dei piccoli comuni introdotto dall’art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici, con l’obiettivo di evidenziare le eventuali criticità (giuridiche ed organizzative) e predisporre strumenti operativi utili a consentire concretamente l’associazione da parte dei piccoli enti ai fini dell’indizione delle gare.

Le predette iniziative, svolte nell’ambito della più ampia attività promossa da ITACA sul tema degli appalti pubblici, mirano a consentire il raccordo ed il migliore scambio delle comuni conoscenze (ma anche la condivisione delle comuni criticità), per la promozione di un efficace adempimento dei nuovi obblighi di aggregazione della domanda di appalti pubblici, con riguardo, in particolare, alla condivisione dei fabbisogni ed all’espletamento delle procedure, valorizzando logiche e metodologie di organizzazione a “rete”.

2. QUADRO NORMATIVO

Il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214, dispone all’art. 23 (*Acquisizione di lavori, servizi e forniture nei piccoli comuni*) che:

Comma 4: “All’articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«3-*bis*. I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un’unica centrale di committenza l’acquisizione di lavori, servizi e forniture nell’ambito delle unioni dei comuni, di cui all’articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici”.

Comma 5: “L’articolo 33, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, introdotto dal comma 4, si applica alle **gare bandite successivamente al 31 marzo 2012**”.

Il D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (“*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*”), convertito con modificazioni con L. 24 febbraio 2012, n. 14, dispone, all’art. 29, che:

Comma 11-*ter*: “Il termine di cui all’articolo 23, comma 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è **prorogato di dodici mesi**”.

La finalità della nuova disciplina introdotta con il D.L. n. 201/2011 è quella di pervenire ad una “riduzione dell’elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici” con conseguente riduzione dei costi di gestione delle procedure grazie al conseguimento di economie di scala e opportunità di maggiori e più efficaci controlli. La nuova norma introdotta al citato comma 3-*bis* si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2013. **In base alle nuove disposizioni, dal 1 aprile 2013 i piccoli comuni sono pertanto obbligati ad acquisire tutti i lavori, i servizi e le forniture per il tramite dell’Unione di comuni oppure mediante apposito accordo consortile.**

Occorre peraltro aggiungere che il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*), convertito con modificazioni con dall’art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, ha anche disposto, all’art. 1, che:

Comma 4: “Al comma 3-*bis* dell’articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 è aggiunto infine il seguente periodo:

«In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all’articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all’articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207»”.

Le disposizioni appena ricordate pongono dunque l’attenzione sulle acquisizioni di lavori, servizi e forniture poste in essere da parte degli enti locali di minori dimensioni, in coerenza con quanto disposto, sotto altri profili e con portata parzialmente differente, dall’art. 16 del D.L. n. 138/2011 (a sua volta modificato anche in forza del citato D.L. n. 95/2012 s.m.i.).

Non va trascurato che lo stesso art. 1 del D.L. n. 95/2012 s.m.i. dispone altresì, al comma 7, che:

Fermo restando quanto previsto all’articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all’articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche (...) relativamente alle seguenti **categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile**, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell’articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. (...) È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni CONSIP e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior

vantaggio economico. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.

Una dettagliata ricostruzione del quadro normativo a seguito delle modifiche della *spending review* e del regime applicabile agli enti locali per l'acquisizione di beni e servizi – anche in relazione ai comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti – è stata recentemente delineata anche con Deliberazione Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia del 14 marzo 2013, n. 89.

In tale contesto generale, va inoltre evidenziato come il settore degli appalti di servizi e di forniture presenti qualche criticità maggiore rispetto al settore dei lavori, ambito in cui tradizionalmente la figura del responsabile del procedimento è riservata a soggetti dotati di una specifica competenza tecnica: si pensi, in particolare, a quanto disposto dal D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante il “*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*”, che, all'art. 9, prevede esplicitamente che Responsabile del procedimento per la realizzazione di lavori pubblici è un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni. Diversamente, per l'analogia figura del responsabile del procedimento nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture disciplinata all'art. 272 del medesimo Regolamento manca questa caratterizzazione “tecnica”, laddove si prevede genericamente che il responsabile del procedimento è un funzionario, anche di qualifica non dirigenziale, dell'amministrazione aggiudicatrice. Ne consegue un'oggettiva maggiore difficoltà, soprattutto da parte dei responsabili del procedimento dei piccoli comuni nominati per i contratti di servizi o di forniture, nell'applicazione delle norme – numerose e complesse – che regolano le procedure di gara.

3. LA GIURISPRUDENZA EMERSA IN MATERIA

Nel corso dell'attività del gruppo di lavoro è stata affrontata anche la questione circa l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 33, comma 3-*bis* del Codice contratti pubblici: ci si è chiesti, in particolare, se con l'entrata in vigore dei nuovi obblighi, i piccoli comuni possano continuare ad affidare direttamente contratti pubblici in economia (ipotesi che, soprattutto per gli enti di minori dimensioni, è piuttosto frequente) o se essi debbano procedere sempre all'acquisizione in forma associata di qualunque bene/servizio/lavoro, potendo ricorrere – solo associandosi – ad affidamenti diretti ad un unico operatore economico, entro i limiti di legge.

Ci si è inoltre chiesti se i nuovi obblighi riguardino soltanto le procedure che comportano la pubblicazione di un bando di gara o se essi si applichino anche alle procedure selettive attivate mediante trasmissione di una “lettera di invito”.

A tale proposito, è importante segnalare l'emersione di una recente pronuncia del giudice contabile, con la quale è stato chiarito che vengono attratte alla competenza delle centrali di committenza, ai sensi dell'art. 33, comma 3-*bis* del D.Lgs. n.12 aprile 2006, n.163, **anche le acquisizioni in economia mediante procedura di cottimo fiduciario**, mentre sono da escludere le acquisizioni in economia mediante amministrazione diretta e le ipotesi “eccezionali” di affidamento diretto consentite dalla legge (Corte dei conti - Sez. regionale Controllo Piemonte, Delibera n. 271 del 6 luglio 2012): ancor più in particolare, la citata Deliberazione chiarisce bene che:

Per l'applicabilità della stessa anche ai contratti pubblici sotto soglia, occorre fare riferimento all'art. 121 del successivo titolo II [*del Codice dei contratti pubblici*], ove si prescrive che a questi ultimi si applicano, oltre alle disposizioni della parte I, della parte IV e della parte V, anche le disposizioni della parte II, “in quanto non derogate dalle norme del presente titolo”. Questa ricostruzione sistematica vale già di per sé ad **escludere la possibilità di una interpretazione meramente letterale dell'art. 33, comma 3 bis**, tesa ad includere tutte le acquisizioni di lavori, servizi e forniture, senza distinzione di valore o tipologia procedurale. Ferma, infatti, l'applicazione ai contratti di rilevanza comunitaria, **le previsioni di cui all'art. 33, comma 3 bis** (al pari delle altre contenute nella parte II del Codice), **si applicano anche ai contratti pubblici di lavori, servizi e**

forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, solo **ove non risultino derogate** dalle disposizioni di cui al titolo II, rubricato “contratti sotto soglia comunitaria”.

All'interno di questo titolo, **l'art. 125 prevede una disciplina speciale per le acquisizioni in economia** di beni, servizi, lavori. (...) Peraltro, dal confronto fra la formulazione dell'art. 125, comma 14, sopra citato e quella dell'art. 30, comma 1, sempre del codice dei contratti pubblici, relativa alle concessioni di servizio (“*salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi*”), risulta evidente la volontà del legislatore – confermata dalla disciplina contenuta nel regolamento di esecuzione, nonché dalla giurisprudenza amministrativa – di assoggettare la procedura di cottimo fiduciario alle norme del codice dei contratti pubblici previste per i procedimenti di affidamento ordinari, purché compatibili con la procedura semplificata.

Si ritiene pertanto che debbano essere attratte alla competenza delle centrali di committenza, anche le acquisizioni in economia mediante procedura di cottimo fiduciario che prevede l'indizione di una gara informale. Il ricorso alle centrali uniche di committenza risulta infatti del tutto compatibile con detta procedura, ma, soprattutto, la ricostruzione prospettata appare pienamente coerente con la *ratio* della previsione normativa: una gestione obbligatoria per i piccoli comuni da parte di centrali di committenza uniche, può e deve esplicitare i vantaggi auspicati, in termini di razionalizzazione e risparmi di spesa, anche con riguardo alla procedura negoziata in esame.

Queste conclusioni non contrastano con quanto previsto dall'art. 23, comma 5, del d.l. 201/2011, secondo cui la nuova disciplina “si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012” (termine prorogato di 12 mesi). (...) Per il cottimo fiduciario non è necessaria la pubblicazione del bando e l'osservanza dei termini minimi per la ricezione delle offerte; l'art. 331 del Regolamento di esecuzione ha espressamente escluso, infatti, l'applicabilità degli obblighi di pubblicità e di comunicazione stabiliti dall'art. 124 del D.Lgs. n.163/2006 per le procedure negoziate sotto-soglia. Tuttavia lo stesso regolamento dispone che le stazioni appaltanti debbano osservare il principio della massima trasparenza quale risultante del contemperamento tra esigenze di efficienza amministrativa e tutela dei principi della parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici. Principi in attuazione dei quali, peraltro, è prevista l'indizione di una gara ufficiosa, con consultazione di almeno cinque operatori economici (individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante). Si evidenzia, inoltre, come la gara ufficiosa oltre ad essere, come il sondaggio di mercato, strumento di conoscenza, implica anche una valutazione comparativa delle offerte, valutazione che è insita nel concetto stesso di “gara” (Cons. Stato, VI, 29 marzo 2001, n. 1881), ragione per cui, peraltro, in relazione alla gara ufficiosa le ditte partecipanti divengono titolari di posizioni di interesse legittimo. Si ritiene pertanto che il termine previsto dall'art. 23, comma 5, del d.l. 201/2011, per l'applicazione dell'obbligo di ricorso a centrali uniche di committenza per i piccoli comuni, possa in via analogica applicarsi anche al cottimo fiduciario, valorizzando il momento di esplicitazione della gara informale, con conseguente sorgere in capo agli interessati delle relative posizioni giuridiche soggettive.

Si ritiene, invece, che possano escludersi dalla gestione obbligatoria in capo alle centrali uniche di committenza, le acquisizioni in economia mediante amministrazione diretta. In tale ipotesi le acquisizioni sono effettuate con strumenti propri o appositamente acquistati o noleggiati dall'amministrazione, e con personale proprio della stazioni appaltanti, o eventualmente assunto per l'occasione, sotto la direzione del responsabile del procedimento. Si tratta, pertanto, di fattispecie non pienamente compatibili con il ricorso a una centrale di committenza e comunque, in assenza di vere e proprie procedure concorrenziali non rispondenti alla *ratio* della norma che, come già più volte rilevato, è quella di ottenere risparmi di spesa riducendo i costi di gestione delle procedure negoziali attraverso la concentrazione delle stesse.

Per le stesse ragioni sembrano da escludere dall'obbligo di legge in esame, anche le ipotesi eccezionali di affidamento diretto consentite dalla legge, quali quelle previste all'art. 125, comma 8 e comma 11 del codice dei contratti pubblici, che, rispettivamente, per lavori, ovvero

servizi o forniture, **inferiori a quarantamila euro**, consentono l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento. (...)

Per quanto concerne le acquisizioni di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario occorre peraltro ricordare che il D.L. 7 maggio 2012, n. 52, recante “*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*”, convertito, con modificazioni, con legge 6 luglio 2012, n. 94, ha disposto all’art. 7 (*Modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto*) che:

Comma 2 (...) Le (...) amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione** ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 [*del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207*].

A tale proposito, occorre ricordare che, con Deliberazione n. 169 del 29 novembre 2012, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, ha posto in luce come, dalla lettura di tale norma, emerge un evidente

favor del legislatore per modalità di acquisto effettuata mediante sistemi c.d. di *e-procurement* siccome suscettivi di assicurare alla amministrazione la possibilità di entrare in contatto con una più ampia platea di fornitori ma, soprattutto, di garantire la tracciabilità dell’intera procedura di acquisto ed una maggiore trasparenza della stessa attesa l’automaticità del meccanismo di aggiudicazione con conseguente riduzione dei margini di discrezionalità dell’affidamento. In vista del conseguimento di tale finalità – e nell’economia di una più complessiva operazione di razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi della p.a. che ha trovato completamento con il D.L. 95/2012 (c.d. *spending review* 2) – il Legislatore ha ritagliato **una disciplina specifica per gli acquisti sotto soglia dal carattere particolarmente stringente che, in difetto di espresse previsioni, pare non ammettere deroghe e/o eccezioni di sorta.** (...)

Del resto giova evidenziare che, a parte la gamma di possibilità offerta alla stazione appaltante alla stregua del richiamato art. 328 del Regolamento di esecuzione ed attuazione, **lo stesso Me.PA, diversamente dal sistema delle Convenzioni CONSIP, si atteggia come un mercato aperto** cui è possibile l’adesione da parte di imprese che soddisfino i requisiti previsti dai bandi relativi alla categoria merceologica o allo specifico prodotto e servizio e, quindi, anche di quella o quelle asseritamente **in grado di offrire condizioni di maggior favore rispetto a quelle praticate sul Me.PA ovvero un bene/servizio conforme alle esigenze funzionali della amministrazione procedente.**

D’altro canto, con riferimento ad entrambe le fattispecie delineate, preme segnalare che, proprio in virtù di tale peculiare caratteristica del mercato elettronico della P.A., quale mercato aperto, nell’ambito dello stesso è prevista una duplicità di modalità di acquisto: **così, oltre all’ordine diretto** che permette di acquisire sul Mercato Elettronico i prodotti/servizi con le caratteristiche e le condizioni contrattuali già fissate, **è prevista la richiesta di offerta (cd. R.d.O.) con la quale è possibile negoziare prezzi e condizioni migliorative o specifiche dei prodotti/servizi pubblicati sui cataloghi on line.**

In questa prospettiva ritiene il Collegio che, a legislazione vigente, **l’unica ipotesi in cui possano ritenersi consentite procedure autonome sia quella in cui il bene e/o servizio non possa essere acquisito secondo le modalità sin qui descritte ovvero, pur disponibile, si appalesi – per mancanza di qualità essenziali – inidoneo rispetto alle necessità della amministrazione procedente.**

Tale specifica evenienza dovrà essere, peraltro, prudentemente valutata e **dovrà trovare compiuta evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare** i cui contenuti, per l’effetto, si arricchiscono. **In difetto** di siffatta rigorosa verifica l’avvenuta acquisizione di beni e servizi, secondo modalità diverse da quelle previste dal novellato art. 1 comma 450, **varranno**, nella

ricorrenza dei presupposti per il ricorso al Me.PA, **ad inficiare il contratto stipulato** ai sensi del disposto di cui all'art. 1, comma 1 della L. 135/2012 **ed a fondare le connesse responsabilità** non potendo revocarsi in dubbio che, il Me.PA, sia ascrivibile al *genus* degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP Spa.

È stato infatti evidenziato, ancor più di recente, che il D.L. n. 95/2012 (convertito con la citata L. n. 135/2012) prevede alcune sanzioni e responsabilità testuali in conseguenza della violazione delle norme menzionate: ai sensi dell'art. 1 del predetto Decreto, i contratti stipulati in violazione degli obblighi di realizzare acquisti sui mercati elettronici (ovvero di convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26, comma 3, L. n. 488/1999) **sono nulli** e costituiscono **illecito disciplinare e contabile**, cui corrisponde un'ipotesi tipica di responsabilità amministrativa (Deliberazione Corte dei conti - Sez. regionale di controllo Lombardia, 18 marzo 2013, n. 92). Da qui anche la necessità di procedere alla rivisitazione – ove necessario – degli strumenti regolamentari già adottati dai comuni per l'acquisizione di beni e servizi in economia, alla luce dell'obbligo, pressoché generalizzato, di ricorrere al mercato elettronico per le acquisizioni sottosoglia (Deliberazione Corte dei conti - Sez. regionale di controllo Marche, 17 marzo 2013, n. 17).

PARTE II

4. LE PRIME ESPERIENZE: L'INTESA STIPULATA TRA ANCI E AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI

In data 23 marzo 2012 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici e delle nuove disposizioni del Codice delle leggi antimafia di cui al D.Lgs. n. 159/2011. L'accordo pone attenzione, tra l'altro, al tema delle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) che – ai sensi del tenore letterale del protocollo – le Regioni hanno “l'obbligo” di costituire, secondo il Piano nazionale antimafia, ed a tale riguardo ANCI e AVCP si impegnano a predisporre apposite Linee guida sulle modalità di costituzione delle SUA, con indicazioni sulla corretta redazione della documentazione di gara e sulla gestione delle procedure di affidamento degli appalti, anche attraverso piani di formazione mirati.

Nell'intesa si evidenzia, più in particolare, che le parti collaborano nella predisposizione di apposite linee guida che abbiano ad oggetto:

1. le modalità di costituzione delle stazioni uniche appaltanti ovvero delle centrali uniche di committenza;
2. la corretta redazione della documentazione di gara e la gestione delle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture” (art. 2, comma 2 del Protocollo).

L'iniziativa, di sicuro rilievo, non prevede peraltro il diretto coinvolgimento delle regioni, che invece avrebbero potuto fornire anche un prezioso contributo. Lo stesso D.P.C.M. del 30 giugno 2011 dispone che sono fatte salve le normative regionali che disciplinano moduli organizzativi e strumenti di raccordo tra gli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni e delle attività di cui al medesimo decreto, al fine di garantire l'integrazione, l'ottimizzazione e l'economicità delle stesse funzioni, attraverso formule convenzionali, associative o di avvalimento nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente anche in un'ottica di coordinamento del sistema delle autonomie regionali.

5. UNA PRIMA ATTIVITÀ RICOGNITIVA SVOLTA IN UMBRIA

Nel corso di alcuni degli incontri realizzati in Umbria, è stato evidenziato dai piccoli comuni che le maggiori difficoltà che l'introduzione dell'obbligo di indire procedure di gara in forma associata sembra comportare riguardano non soltanto gli aspetti prettamente collegati alla gestione della gara, ma - anche e soprattutto - la messa a disposizione (e, quindi, la sostanziale specializzazione) di alcune figure professionali che dovrebbero, in prospettiva, essere dedicate esclusivamente alle procedure di gara. Tale circostanza contrasta sia con la sempre maggiore difficoltà di avere a disposizione risorse umane (anche considerata l'estensione del c.d. blocco del *turn over* che interessa anche queste piccole amministrazioni locali), sia con la tradizionale configurazione del dipendente pubblico del piccolo comune: si tratta, infatti, tradizionalmente, di una figura dotata di molteplici competenze, non prettamente specialistiche, ma in grado di far fronte alle diverse necessità di questa specifica amministrazione di prossimità. La centralizzazione delle procedure di gara, oltre a comportare una inevitabile specializzazione, va inoltre ad impattare anche con il vigente sistema delle indennità già consolidato all'interno dell'ente a favore dei soggetti che, attualmente, si occupano delle procedure di gara in relazione a ciascuna amministrazione. È inoltre emerso come non vi sia una piena convinzione circa il fatto che l'aggregazione delle procedure di gara e la costituzione di unioni possa comportare, effettivamente, benefici a favore dei piccoli comuni, anche se è stata condivisa l'osservazione per cui alcune buone prassi (ad es. l'esperienza dell'istituzione dell'Albo dei fornitori avviata da alcune amministrazioni), potrebbero essere utilmente poste a “fattor comune”, costituendo così uno efficace strumento di semplificazione procedimentale.

a) Le norme adottate dalla Regione Umbria per l'esercizio associato delle funzioni

Nel corso dell'attività del gruppo di lavoro è emerso, a più riprese, come il tema dell'aggregazione della domanda risulti strettamente connesso con il tema dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli e piccolissimi comuni; ciò nonostante il fatto che la legislazione nazionale e regionale abbia spesso trattato i due temi in maniera distinta e dettando una disciplina separata.

Si pensi, a titolo esemplificativo, a quanto disposto con L.R. Umbria 23 dicembre 2011, n. 18, recante la *Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative*, con la quale è stato disposto, all'art. 1 (*Oggetto e finalità*), che:

1. La presente legge, **nell'ambito delle materie di competenza regionale** di cui all'articolo 117 della Costituzione e nel rispetto della normativa statale in materia di funzioni fondamentali, individua le azioni, le misure e gli interventi strategici di razionalizzazione, semplificazione e riordino del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali.
2. La presente legge definisce, altresì, gli obiettivi, i criteri, le modalità e gli strumenti necessari per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1.

Al successivo Titolo III - Esercizio associato di funzioni e cooperazione comunale - Capo I - **Unione speciale di comuni** - Art. 8 (*Definizione*) è stato disposto che:

1. Le unioni speciali di comuni sono forme di cooperazione tra gli enti locali territoriali, con personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio nell'ambito delle risorse attribuite dalla Regione e dagli altri enti locali territoriali in ragione delle funzioni conferite alle medesime.
2. Alle unioni speciali di comuni si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).

Il successivo art. 9 (*Ambito territoriale delle unioni speciali di comuni*) ha previsto che:

1. I comuni esercitano in forma obbligatoriamente associata, mediante le unioni speciali di comuni di cui al presente Titolo, le funzioni elencate nell'Allegato A della presente legge, nel rispetto della normativa statale in materia di funzioni fondamentali dei comuni.

Le funzioni conferite alle unioni speciali di comuni ai sensi del citato 9, comma 1 sono le seguenti:

- Funzioni in materia di politiche sociali
- Funzioni in materia di turismo
- Funzioni in materia di boschi e di terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici
- Funzioni in materia agricola
- Funzioni in materia di funghi e tartufi

Per quanto attiene, invece, all'esercizio associato ai fini dell'affidamento di **appalti pubblici**, la L.R. 21 gennaio 2010, n. 3, recante la *Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici*, dispone, all'art. 33 (*Esercizio associato delle funzioni da parte di enti locali*) che:

1. La Regione, al fine di valorizzare e qualificare le amministrazioni aggiudicatrici, nonché di razionalizzare la spesa per la realizzazione degli interventi, favorisce il ricorso, da parte degli enti locali, all'esercizio associato delle funzioni amministrative e dei servizi per la realizzazione delle opere pubbliche sul territorio regionale, sulla base di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di forme associative.
2. Le funzioni che le amministrazioni aggiudicatrici possono espletare tramite l'esercizio associato sono almeno le seguenti:

- a) funzione di responsabile unico del procedimento;
- b) supporto al responsabile unico del procedimento;
- c) espletamento delle procedure di gara;
- d) progettazione, direzione lavori e coordinamento sicurezza.

3. La Regione considera l'esercizio associato delle funzioni elemento premiante per l'erogazione dei finanziamenti di cui ai piani di spesa regionale di settore relativi ai lavori e alle opere pubbliche.

È quindi di tutta evidenza l'impatto che l'art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici ha in questo specifico contesto normativo, considerato che la nuova norma impone un obbligo di aggregazione in luogo della previgente facoltà prevista nella legislazione regionale; oltre a ciò, l'obbligo previsto da Codice dei contratti pubblici riguarda la generalità dei contratti d'appalto, e non riguarda, pertanto, i soli contratti per la realizzazione di lavori ma anche gli appalti per l'acquisizione di beni e di servizi.

Nel corso dell'attività del gruppo di lavoro è poi stato evidenziato, in numerose occasioni, come il tema dell'aggregazione della domanda risulti strettamente connesso con il tema dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli e piccolissimi comuni; ciò nonostante il fatto che la legislazione nazionale e regionale abbia spesso trattato i due temi in maniera distinta e dettando una disciplina separata.

b) L'Unione dei Comuni "Terre dell'olio e del Sagrantino"

Si è già sopra evidenziato come con il presente Rapporto si intende dare conto dell'esistenza di numerose esperienze positive in tema di associazione degli uffici-appalti, a testimonianza del fatto che l'aggregazione della domanda pubblica di lavori, beni e servizi è un obiettivo non soltanto utile, ma anche possibile e concretamente realizzabile.

L'Unione dei comuni "Terre dell'olio e del Sagrantino" è stata costituita *ex art.* 32 TUEL nel 2001 tra i comuni di Bevagna, Campello sul Clitunno, Castel Ritaldi, Giano dell'Umbria, Gualdo Cattaneo, Massa Martana, Montefalco e Trevi.

Le ragioni poste alle basi della costituzione di questa Unione sono riconducibili alla necessità di una cooperazione "strutturale", indispensabile per poter efficacemente governare la sfida dei nuovi processi istituzionali ed amministrativi che ha comportato un'accresciuta centralità delle autonomie locali. Per questo nuovo ruolo i comuni confluiti nell'Unione hanno pensato di attrezzarsi unendo le strutture, le professionalità esistenti, uniformando procedure, sviluppando un comune sentire ed agire, tramite la costituzione di un nuovo soggetto istituzionale in grado di sviluppare azioni capaci di risposte realmente efficaci nei confronti dei *bisogni* dei rispettivi cittadini.

Per quanto concerne lo svolgimento di procedure di gara in forma aggregata da parte dell'Unione, occorre essenzialmente distinguere due *macro-tipologie*, con conseguenti diverse modalità organizzative:

Gare relative a funzioni trasferite all'UNIONE	Gare indette in base a richiesta di alcuni dei comuni aderenti all'Unione
PRIMA DELLA GARA	PRIMA DELLA GARA
L'individuazione del <i>fabbisogno</i> viene effettuata da ciascuno dei comuni aderenti , mediante la compilazione di una scheda di rilevazione dei rispettivi <i>fabbisogni</i> . La definizione dei contenuti del capitolato d'oneri, del bando e del contratto viene effettuata dall'Unione .	L'individuazione del <i>fabbisogno</i> viene effettuata dai comuni aderenti all'Unione, che hanno manifestato - mediante la compilazione di una scheda di rilevazione - uno specifico bisogno di beni/servizi/lavori. La definizione dei contenuti del capitolato d'oneri, del bando e del contratto viene effettuata dall'Unione , sulla base della rilevazione dello specifico <i>fabbisogno</i> rilevato.

DURANTE LA GARA	DURANTE LA GARA
Lo svolgimento della gara (compresa la pubblicità) viene curato dall'Unione .	Lo svolgimento della gara (compresa la pubblicità) viene curato dall'Unione .
L'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene effettuata da una commissione giudicatrice di cui fanno parte i soggetti indicati dai comuni aderenti .	L'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene effettuata da una commissione giudicatrice di cui fanno parte i soggetti indicati dai comuni aderenti .
DOPO LA GARA	DOPO LA GARA
Le comunicazioni e la pubblicità vengono curate dall'Unione .	Le comunicazioni e la pubblicità vengono curate dall'Unione .
DURANTE IL CONTRATTO	DURANTE IL CONTRATTO
La stipula del contratto ed il pagamento delle fatture vengono curati dall'Unione .	La stipula del contratto ed il pagamento delle fatture vengono curati dai singoli comuni aderenti all'Unione .

In questo schema di massima occorre tenere in considerazione che è ampio anche il ricorso, da parte dell'Unione, a CONSIP, soprattutto per quanto concerne le necessità di acquisizione di beni (è invece meno frequente che questa modalità di acquisizione venga seguita per il caso degli appalti di servizi): per esigenze di semplificazione di processo, l'Unione accede al sistema CONSIP in qualità di "punto ordinante", e proprio ciò consente di raggiungere i quantitativi minimi che altrimenti i singoli enti non sarebbero da soli in grado di soddisfare.

Nell'ordinativo trasmesso al fornitore individuato da CONSIP, tuttavia, l'Unione indica specificamente ciascuno dei comuni aderenti che ha necessità del bene acquisito, al quale verrà pertanto trasmessa la correlativa specifica fatturazione. I beni così acquisiti vengono pertanto inventariati da ciascun comune e divengono in tal modo parte integrante della correlativa dotazione strumentale comunale (e non di quella dell'Unione).

Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, ciascun comune procede alla richiesta del proprio "CIG derivato" (agganciando il proprio CIG a quello già richiesto da CONSIP), procedendo, ove del caso, anche al monitoraggio tramite compilazione delle schede SIMOG. Analogamente, l'intera gestione del contratto viene seguita da parte di ciascun singolo comune destinatario del bene acquisito in convenzione.

Recentemente sono emersi alcuni problemi di coordinamento tra la configurazione istituzionale dell'Unione e le "Unioni speciali" recentemente introdotte con L.R. n. 18/2011. Al di là di ciò, e con riguardo specifico al tema dell'acquisizione di beni e servizi, una delle esigenze emerse in presenza di aggregazione della domanda (soprattutto per quanto concerne le procedure indette su richiesta di alcuni degli enti aderenti all'Unione) è quella di definire con la migliore precisione possibile le responsabilità derivanti da tali procedure: si pensi, ad esempio, agli oneri economici eventualmente dovuti in presenza di contenzioso, sia per il maturare delle spese legali sia per l'eventuale richiesta di risarcimento dei danni avanzate dai ricorrenti.

In via più generale, l'esperienza dell'Unione ha comportato alcuni oggettivi vantaggi che costituiscono anche i punti di forza di tale specifica forma organizzativa: basti pensare all'abbattimento degli oneri economici derivanti dalla necessaria nomina di specifici organismi di interesse comune (ad es. l'O.I.V.) o derivanti dalle spese (sensibilmente ridotte, proprio in quanto "aggregate", ovvero sia commissionate da un soggetto unico quale è l'Unione) per la formazione del personale. In via più generale, la forma dell'Unione ha consentito una maggiore semplificazione nello svolgimento delle procedure di gara, poiché in questo caso esiste già una legittimazione "a monte" del soggetto istituzionale Unione, che trova le sue basi essenzialmente nello Statuto

della medesima Unione, e non occorre procedere alla definizione di una convenzione specifica per ogni procedura o per specifiche tipologie di acquisizioni.

c) Un'esperienza di gara volontariamente associata

Nel corso dei vari incontri intercorsi, è emerso come in Umbria esistano anche alcune esperienze di aggregazione volontaria della domanda di beni e servizi. Tra di esse, va ricordata in particolare l'esperienza del Comune di Umbertide relativa alla stipula di una convenzione con altri enti del territorio ai fini dell'aggregazione di alcuni servizi connessi alle farmacie comunali, incluso l'esperimento delle relative procedure di gara per l'acquisizione di farmaci (D.C.C. di Umbertide n. 63 del 28 settembre 2011). Alla Convenzione hanno aderito i Comuni di Assisi, Bastia Umbra, Città della Pieve, Città di Castello, Gualdo Tadino, Gubbio, Todi e Umbertide, oltre a due *ex* "IPAB".

La stipula della convenzione ha avuto origine da una precedente esperienza di aggregazione della domanda di farmaci avviata nell'anno 2001, ed il modello organizzativo che viene attualmente utilizzato è sostanzialmente il medesimo; ciò che gli enti associati mirano ad ottenere – oltre ad un generale snellimento delle procedure e delle relazioni tra gli enti aderenti – è anche un miglioramento nella gestione dei servizi farmaceutici, con un aumento della qualità del servizio rivolto all'utenza.

Gli enti aderenti hanno deciso di associarsi mediante la sottoscrizione di una Convenzione *ex* art. 30 TUEL (il cui schema è stato preventivamente approvato dei rispettivi Consigli comunali), per la durata 5 anni – salvo eventuale rinnovo – e con previsione espressa della facoltà di recesso. Si tratta di una convenzione *aperta*, nel senso che è ammessa l'adesione successiva mediante integrazione da parte di nuovi enti aderenti. La Convenzione prevede anche una specifica Commissione tecnica alla quale sono assegnati vari compiti (tra cui anche la determinazione delle quote di adesione). La Convenzione non tratta approfonditamente lo svolgimento della procedura di gara, ma si concentra essenzialmente sulle relazioni tra gli enti aderenti; nondimeno, dai colloqui intercorsi è emerso che, per quanto concerne l'indizione delle gare per l'acquisto di farmaci, lo schema delle rispettive attività è essenzialmente il seguente.

La formulazione dei fabbisogni è distinta, in via di massima, negli acquisti diretti da fornitori specifici (per determinati prodotti i cui acquisti non sono programmabili né accorpabili; si tratta di una percentuale pari a circa il 20%), e le acquisizioni effettuate da fornitori individuati con gara. La formulazione dei *bisogni* deve inoltre tenere conto dell'esistenza di beni con prezzo imposto a livello ministeriale (per i quali in gara si chiederà la formulazione di una percentuale di sconto) e di beni di libero mercato, per i quali in gara si chiederà la formulazione di una percentuale di ricarico. L'effettiva applicazione delle predette percentuali sarà oggetto di verifica in sede di esecuzione contrattuale. Il criterio di aggiudicazione sarà quello del prezzo più basso, e nel contratto saranno previste una serie di condizioni minime contrattuali non derogabili da parte dell'affidatario.

Di seguito viene riportata una sintesi degli adempimenti assegnati, in relazione all'indizione della procedura di gara, rispettivamente:

- al comune capofila;
- ai singoli comuni aderenti;
- a tutti i comuni, congiuntamente.

PRIMA DELLA GARA

I comuni hanno già sottoscritto una convenzione (approvata dai rispettivi consigli comunali) nella quale sono stati individuati gli elementi essenziali, tra cui:

- Oggetto della convenzione
- Modalità di adesione (nella specie si tratta, come accennato, di una convenzione "aperta", alla quale possono aderire anche altri comuni diversi da quelli firmatari in sede di prima stipula) e modalità di recesso;

- Individuazione del Comune “capofila” (Comune di Umbertide)
- Individuazione del Responsabile del procedimento (funzionario del Comune di Umbertide)
- Previsione dei costi della gara e relativa ripartizione.

Ogni singolo comune procederà:

- all’individuazione del proprio fabbisogno di farmaci, mediante la verifica effettuata alla luce della spesa storica ed in base ad una griglia di rilevazione (molto semplice e snella) predisposta dal comune-capifila, così come concordato nell’ambito delle riunioni (debitamente verbalizzate) svoltesi dopo la stipula della convenzione;
- all’attestazione della copertura economica per la realizzazione dell’appalto (limitatamente al proprio fabbisogno);
- all’approvazione (prima dell’indizione della gara) dei contenuti del bando di gara e del capitolato tecnico, redatti preventivamente dal comune-capofila.

Tutti i comuni convenzionati procederanno **insieme** alla definizione dei contenuti:

- del capitolato d’oneri
- del contratto

DURANTE LA GARA

Il comune capofila procederà a curare i seguenti aspetti:

- Pubblicazione del bando di gara e modulistica per la partecipazione delle imprese
- Richiesta del CIG (si tratterà di un “CIG padre”) e pagamento della tassa sulla gara (i relativi costi graveranno pro-quota sui comuni aderenti)
- Pubblicità del bando (i costi posti a carico della stazione appaltante graveranno pro-quota sui comuni aderenti)
- Svolgimento della gara;
- Controlli sui requisiti dei concorrenti;
- Comunicazioni durante la gara, comprese le comunicazioni ai concorrenti (tenendo informati i comuni convenzionati delle eventuali esclusioni) e le trasmissioni all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici delle esclusioni soggette ad annotazione nel Casellario informatico della stessa Autorità;
- Pubblicità dell’esito della gara (i relativi costi graveranno pro-quota sui comuni aderenti)

DOPO LA GARA

Il comune capofila procederà a curare i seguenti aspetti:

- Comunicazioni all’AVCP relative all’eventuale avvalimento
- Compilazione delle Schede SIMOG (limitatamente al CIG padre)
- Adempimenti relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari (con particolare riguardo all’inserimento delle clausole all’interno del contratto)
- Adempimenti connessi alla sottoscrizione del contratto, compresa la stipula con l’aggiudicatario

DURANTE IL CONTRATTO

Ogni singolo comune procederà ai seguenti adempimenti:

- Richiesta del CIG derivato
- Compilazione delle Schede SIMOG (limitatamente al proprio CIG derivato)
- Pagamento del corrispettivo contrattuale
- Acquisizione del DURC
- Applicazione della tracciabilità (utilizzando il CIG derivato, che verrà riportato sui singoli strumenti di pagamento)
- Applicazione delle ritenute previdenziali dello 0,5%
- Applicazione dell'intervento sostitutivo in caso di DURC irregolare
- Segnalazione all'AVCP dei fatti emersi durante il contratto soggetti ad annotazione riservata.

d) La promozione della SUA da parte della Prefettura di Terni

Con nota del 5 marzo 2013 il Prefetto di Terni ha invitato le Amministrazioni comunali della Provincia di Terni a partecipare ad una riunione indetta al fine di illustrare e valutare uno schema di convenzione relativo all'istituzione della Stazione Unica Appaltante.

All'esito di tale riunione, in uno spirito costruttivo ed aperto ai possibili contributi, il Prefetto di Terni – nel presentare, congiuntamente al Presidente della Provincia di Terni, i contenuti dello schema di “*Convenzione relativa al conferimento delle funzioni di Stazione Unica Appaltante (S.U.A.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del D.Lgs. n.12/04/2001 n. 163*” – ha invitato i presenti a rappresentare, anche con separata corrispondenza, eventuali aspetti propositivi e di modifica dei contenuti del citato schema di Convenzione.

A tali fini il Servizio Provveditorato, gare e contratti della Regione Umbria ha pertanto trasmesso alla Prefettura di Terni alcune osservazioni a carattere tecnico-scientifico, nelle quali è stato tra l'altro evidenziato che sarebbe utile che la costituenda SUA potesse svolgere anche la funzione di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 comma 3-*bis* per comuni del ternano con popolazione fino a 5.000 abitanti: peraltro, la stessa epigrafe dello schema di Convenzione evidenzia come, nel caso di specie, il conferimento delle funzioni di Stazione Unica Appaltante (S.U.A.) avverrebbe “ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del D.Lgs. n.12/04/2001 n. 163”, determinando in tal modo la coincidenza, anche sotto il profilo formale, delle due predette figure organizzative. All'interno delle predette osservazioni è stato anche osservato, peraltro, come la predetta coincidenza tra la costituenda SUA e la centrale di committenza obbligatoria per le procedure ad evidenza pubblica dei piccoli comuni – e, quindi, con competenza estesa anche alle procedure di cottimo fiduciario, di lavori, servizi e forniture indette per importi a base d'asta pari o superiori ad € 40.000 – consentirebbe, di riflesso, una conoscenza particolarmente capillare e significativa del settore degli appalti pubblici, includendo nelle attività della SUA anche quelle attività “collaterali” alla realizzazione di lavori quali, a titolo esemplificativo, i servizi di trasporto, i servizi di guardiania, la semplice fornitura di materiali di cantiere e così via. L'esigenza di conoscere approfonditamente il cantiere e le attività che vi vengono complessivamente realizzate (ancorché astrattamente non riconducibili al settore dei lavori, ma piuttosto all'ambito dei servizi e delle forniture) è stata da tempo rappresentata da molteplici istituzioni; per quanto concerne le Regioni, in particolare, tale esigenza è stata espressa con chiarezza e forza anche all'interno del Rapporto del 2008 dal titolo “*Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico*”, realizzato da ITACA su incarico del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Osservatorio socio-economico sulla criminalità.

6. LA RILEVAZIONE AVVIATA DALLA REGIONE VENETO

La Regione Veneto ha svolto una specifica attività ricognitiva, sul proprio territorio, per verificare l'attuazione dell'aggregazione della domanda dei piccoli comuni: più in particolare, all'inizio del 2012 le stazioni appaltanti del Veneto, con esclusione delle amministrazioni statali, sono state invitate a compilare

alcune schede di sintesi predisposte dalla Regione, al fine di fornire informazioni in merito alle eventuali iniziative intraprese sia con riferimento alla SUA di cui al D.P.C.M. 30 giugno 2011, sia – limitatamente ai Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti – con riferimento alle centrali di committenza previste dall’art. 23 del D.L. 201/2011.

L’attività di rilevazione avviata in Veneto è stata di fondamentale importanza per la preparazione del presente Rapporto, poiché proprio sulla base di tale rilevazione iniziale è stato predisposto, dall’attuale gruppo di lavoro, il primo schema di questionario e, successivamente, è stata avviata la rilevazione *on line* di cui meglio si dirà nel prosieguo.

A quanto sopra va aggiunto che, in via più generale, con L.R. 28 dicembre 2012, n. 48, recante *Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile*, è stato disposto, all’art. 6 (*Stazione unica appaltante - SUA*) che:

1. Fatto salvo il protocollo di legalità stipulato in data 9 gennaio 2012 tra la Regione, le Prefetture del Veneto, l’Unione regionale delle province del Veneto (URPV), l’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Veneto, al fine di prevenire e contrastare i tentativi di condizionamento della criminalità mafiosa nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e in riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 giugno 2011, “*Stazione unica appaltante, in attuazione dell’articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 – Piano straordinario contro le mafie*”, la Regione, conformemente all’articolo 3, comma 34 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*” e successive modificazioni, approva il regolamento di cui al comma 2.

2. Entro centottanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale sottopone alla competente commissione consiliare, che si esprime entro trenta giorni, il regolamento che definisce le modalità organizzative e di funzionamento della SUA, ivi comprese le modalità di pagamento e la qualificazione delle imprese, nonché le modalità di adesione alla medesima da parte dei soggetti interessati. La Giunta regionale approva il regolamento, ai sensi dell’articolo 19 dello Statuto, entro i successivi trenta giorni, tenendo conto del parere espresso dalla commissione consiliare.

7. ALCUNE ESPERIENZE MATURATE NELLA REGIONE TOSCANA

L’esperienza maturata sul tema dell’aggregazione della domanda di appalti pubblici da parte delle amministrazioni locali della Toscana costituisce una realtà particolarmente forte e consolidata, anche grazie alle specifiche disposizioni contenute nella L.R. n. 38/2007 recante *Norme di coordinamento in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro*, nella quale si prevede:

- l’incentivazione dell’esercizio associato da parte degli enti locali delle funzioni amministrative e dei servizi in materia contrattuale mediante Unione dei Comuni (art. 43);
- la promozione di sistemi e strumenti telematici per l’acquisto di beni e servizi e per l’affidamento di lavori pubblici (art. 46);
- l’istituzione del sistema telematico di acquisto predisposto dalla Regione (art. 47);
- la promozione di processi di semplificazione delle procedure di acquisto (art. 48).

Di seguito si riportano, in sintesi, i tratti salienti di alcune tra esperienze toscane di particolarmente significative.

a) Unione dei comuni della Valdisieve-Valdarno

Nella prima documentazione fatta pervenire al Gruppo di Lavoro da parte dell’Unione dei comuni della Valdisieve-Valdarno è stato posto in evidenza che le disposizioni di cui al D.L. n. 78/2010 comportano che l’Unione, alla data del 31 dicembre 2012, avrebbe dovuto necessariamente svolgere per i Comuni di Londa e

San Godendo – ovverosia per i due comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – l'intera gestione dell'Ufficio tecnico comunale (e, pertanto, anche le gare per lavori pubblici).

L'Unione deve quindi svolgere la funzione di stazione appaltante estendendo la propria attività sull'intero ciclo di realizzazione dell'opera pubblica, compresa la progettazione, la nomina del responsabile del procedimento, l'affidamento dei lavori e il collaudo. Nella documentazione trasmessa viene inoltre evidenziata l'importanza del fatto che la normativa regionale promuova l'integrazione tra le amministrazioni aggiudicatrici, incentivando l'uso di sistemi e strumenti telematici per lo svolgimento delle gare. La stessa complessità della normativa di settore, peraltro, spinge gli enti più piccoli ad associarsi per superare le difficoltà organizzative legate alla modesta dimensione, per potersi avvalere di professionalità adeguate e per ottenere economie di gestione concentrando in un'unica struttura e in un'unica sede la produzione di servizi identici.

In questo contesto, nei primi documenti fatti pervenire dall'Unione dei comuni della Valdisieve-Valdarno erano stati pertanto ipotizzati vari modelli organizzativi:

1. **Costituzione di un Ufficio Appalti Unico** per tutti i Comuni dell'Unione per la gestione della gara (dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione provvisoria): questo possibile modello organizzativo prevede la costituzione di una struttura operativa autonoma, dotata di autonomia funzionale e gestionale che - a supporto del responsabile del procedimento - gestisca esclusivamente la procedura di gara per la stazione appaltante (cioè l'ente per il quale viene svolta la gara). Data l'unicità della normativa in materia, tale struttura dovrebbe occuparsi di tutte le acquisizioni degli enti (con alcune limitazioni) sia per lavori che per beni e servizi.
2. **Costituzione di una S.U.A.:** questo modello organizzativo prevede la creazione di una Stazione Unica Appaltante in conformità a quanto descritto nel D.P.C.M. del 30 giugno 2011, che potrebbe operare anche per altri enti previa stipula di una apposita convenzione.
3. **Creazione di un Ufficio tecnico** per lo svolgimento delle funzioni e delle competenze dell'Ufficio Lavori Pubblici: si tratta di una scelta obbligata - da effettuare entro il 31 dicembre 2012 - per conto dei due Comuni (Londa e San Godendo) che hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In tal caso l'Unione deve creare una struttura amministrativa che per gli enti obbligati - e per coloro che vogliono aderirvi - svolgerà l'intera funzione "Ufficio tecnico". L'Unione assumerà pertanto il ruolo di stazione appaltante, ma gestirà anche tutte le fasi dalla progettazione al collaudo dell'opera, curando anche le procedure di esproprio. Relativamente alle gare per l'acquisizione di beni e servizi, l'Unione dovrà gestire per i due predetti Comuni di Londa e San Godendo anche tutti gli appalti di servizi e forniture, a prescindere dall'importo e dalla procedura di gara.
4. **Costituzione di un Centro Unico Appalti (C.U.A.):** questo modello organizzativo prevede la costituzione di una struttura amministrativa specializzata nell'espletamento di tutte le fasi della gara, sia per l'acquisizione di beni e servizi che per l'appalto di lavori. Il personale, dotato di specifiche competenze e professionalità in materia di contratti pubblici, dovrebbe operare prevalentemente con l'ausilio di sistemi informatici e telematici in stretta relazione con gli uffici di riferimento dei comuni associati. Dovrebbe trattarsi di una struttura che curi la gestione del processo di approvvigionamento, selezionando il miglior sistema di acquisizione - nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità - al fine di contenere la spesa pubblica e di rendere più efficiente ed innovativo l'ente. L'Ufficio dovrebbe pertanto gestire le procedure di *e-procurement*, ovverosia l'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, che consentono l'acquisizione di beni e servizi *on-line* grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo della rete *Internet* e del commercio elettronico (quali il catalogo elettronico, l'asta *on line*, il *market-place*). L'Ufficio dovrebbe pertanto ricorrere anche alle soluzioni di *e-procurement* innovative previste dal codice dei contratti pubblici (quale il sistema dinamico di acquisizione). Le procedure di gara dovrebbero essere svolte principalmente con modalità telematica attraverso la piattaforma START. Resterebbero però fuori dall'attività del C.U.A. le acquisizioni in economia di cui all'art. 125 del codice, *ferma restando la possibilità* di demandare al

medesimo C.U.A. le acquisizioni di forniture e servizi mediante cottimo fiduciario per importi superiori ad € 40.000, fino alla soglia di rilievo comunitario.

Va da ultimo segnalato che, con deliberazione della Giunta n. 113 del 28 dicembre 2012, l'Unione dei comuni Valdarno e Valdisieve ha approvato il *Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento del Centro Unico Appalti (C.U.A.)*, che costituisce una valida esperienza operativa e che pertanto viene riportato, all'interno del presente Rapporto, tra i possibili strumenti operativi ai quali le centrali di committenza potranno ispirarsi per l'adozione dei propri atti organizzativi.

b) Circondario Empolese Valdelsa

Il Circondario Empolese Valdelsa (istituito con L.R. n. 38/1997, quale circoscrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo nell'ambito della Regione Toscana, nonché per l'esercizio di funzioni e servizi in ambito sovra-comunale) svolge funzioni provinciali della Provincia di Firenze nell'ambito della circoscrizione territoriale di undici comuni – alcuni dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti – nonché funzioni comunali in forma associata. Dalla documentazione fatta pervenire è emerso che nel corso del mese di gennaio del 2009 è stato avviato nel territorio dell'Empolese Valdelsa un processo di sperimentazione del sistema di gestione gare *on-line*, denominato START, messo a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici nel territorio regionale dalla Regione Toscana. Lo strumento che ha reso possibile tale sperimentazione è stata l'adesione al contratto aperto stipulato dalla Regione con il gestore del sistema START. La Regione Toscana ha previsto inoltre agevolazioni di natura finanziaria e strumentali, finalizzate alla promozione del passaggio all'*e-procurement* da parte dei Comuni medio piccoli e delle loro forme associative. Avvalendosi pertanto di tale supporto regionale, il Circondario ha aderito al contratto aperto regionale con il gestore del sistema START in forma associata, ed ha creato un unico portale di accesso al sistema delle gare *on-line* denominato *Sistema di acquisti telematici dei Comuni e del Circondario Empolese* riferito alla rete civica unitaria Empolese Valdelsa, con l'indicazione di tutti i comuni del territorio e del Circondario. Sono state realizzate azioni formative nei confronti del personale degli uffici gare di tutti gli enti coinvolti sulle modalità di funzionamento del sistema START, ed è stata individuata, nell'ambito del Circondario Empolese Valdelsa, una persona con il ruolo di coordinamento e supporto ai comuni per la sperimentazione del sistema in tutte le realtà comunali coinvolte. Il gestore del sistema e la Regione Toscana hanno inoltre messo a disposizione degli enti anche ulteriori livelli di supporto, e le impostazioni di funzionamento della piattaforma informatica del sistema START sono tenute costantemente aggiornate alla normativa vigente (attività particolarmente complicata e molto impegnativa, a causa dei continui, intricati ed ambigui aggiornamenti normativi in materia di contratti pubblici) da un gruppo di lavoro della Regione Toscana, che si interfaccia anche con i vari referenti degli enti che utilizzano la piattaforma sul territorio regionale. Ogni modifica alla piattaforma ed alla modulistica prodotta dal sistema viene tempestivamente comunicata a tutti utenti del sistema START. Le funzionalità e le caratteristiche di funzionamento vengono inoltre adeguate alle proposte ed alle richieste migliorative formulate dagli utilizzatori.

In questo contesto organizzativo e strumentale, si è quindi sviluppata la sperimentazione del sistema START nel Circondario Empolese e negli undici comuni della circoscrizione, avviata dall'anno 2009. Di seguito si indicano i risultati della predetta sperimentazione.

Nel corso dell'anno 2009, oltre al Circondario, quattro amministrazioni comunali hanno sperimentato il sistema: si tratta dei comuni di Empoli, Montelupo Fiorentino, Castelfiorentino, Capraia e Limite, come descritto nella seguente tabella:

Procedure anno 2009 (primo anno di sperimentazione)

	Comune Empoli	Comune Castelfiorentino	Comune Capraia e Limite	Comune di Montelupo F.no	TOTALI
Numero gare	n. 4	n. 1	n. 1	n. 1	n. 7
Importo appaltato	€ 587.730	€ 35.000	€ 110.000	€ 7.762	€ 727.961

Nel corso degli anni 2010 e 2011 la sperimentazione è proseguita con il coinvolgimento di ulteriori comuni. Oltre al Circondario Empolese Valdelsa, infatti, altri Comuni hanno sperimentato START, ed alcuni di essi (in particolare, alcuni dei comuni di maggiori dimensioni demografiche) utilizzano in via prevalente il sistema per tutte le tipologie di appalto (forniture servizi e lavori) e, talvolta, anche per procedure di natura “economale”.

I Comuni di Montaione (3667 abitanti) e di Gambassi Terme (4834 abitanti) – che rappresentano la totalità dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti della circoscrizione territoriale dell’Empolese Valdelsa – hanno avviato la sperimentazione del sistema START, rispettivamente nel corso del 2011 e del 2012.

Il Comune di Montaione ha esordito nel 2011 con una procedura aperta di importo considerevole (€ 400.000,00), alla quale ha fatto seguito un’ulteriore procedura, sempre aperta – questa volta gestita in modalità associata con il Comune di Certaldo – per l’affidamento del servizio di gestione delle biblioteche comunali. L’interesse da parte del Comune per la modalità telematica di gestione delle procedure di gara è stato confermato nel corso del 2012. Gli uffici comunali stanno infatti lavorando a nuove procedure di gara da gestire in modalità telematica, ad alcune procedure di lavori pubblici negoziate, con pubblicazione di previo avviso per manifestazione di interesse (modalità che consente l’individuazione dei soggetti da invitare alla procedura negoziata nel pieno rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, concorrenza, previsti dal codice dei contratti), e ad una procedura aperta, sopra soglia europea per l’affidamento di servizi di trasporto scolastico.

Il Comune di Gambassi ha pubblicato sul sistema la sua prima procedura nel febbraio 2012. Si è trattato di una procedura aperta per la fornitura di generi alimentari per le mense scolastiche con importo a base di gara di € 138.000,00.

La risposta dei piccoli comuni all’utilizzo del Sistema di gestione gare *on-line* – sebbene arrivata un po’ in ritardo rispetto ad altri di maggiori dimensioni e quindi più strutturati – è stata molto positiva. Le procedure di affidamento si sono svolte senza disguidi. La sinergia tra gli uffici comunali, che appartenendo ad una piccola realtà sono molto impegnati su più settori e per competenze disparate e non sempre omogenee, nonché il supporto della persona che coordina la sperimentazione (supporto consistente nella revisione della documentazione di gara, nell’assistenza durante l’inserimento della procedura nella piattaforma, nel supporto nel corso della prima seduta pubblica) hanno consentito una sperimentazione completa, che ha riguardato sia lavori, sia forniture e servizi. È inoltre degno di rilievo il fatto che questi comuni abbiano utilizzato il sistema, fin dalla prima procedura, per l’indizione di procedure aperte, dimostrando con questa scelta di guardare a START come strumento privilegiato, e non residuale, per la gestione delle procedure di gara del Comune.

Di seguito si riporta la tabella riepilogativa dei dati maggiormente significativi sui risultati della sperimentazione riferita al periodo dal 1° gennaio 2009 al 30 maggio 2012:

Numero di Comuni che hanno indetto almeno n. 1 gara su START	Numero di Comuni che utilizzano START in maniera continuativa	Numero complessivo procedure indette dall'inizio sperimentazione (marzo 2009) al 30.05.2012	Valore complessivamente appaltato su START dall'inizio della sperimentazione (marzo 2009) al 30.05.2012
7/11	4/11 oltre Circondario	30 dai Comuni 42 dal Circondario	€ 12.148.768

c) Unione Montana dei Comuni del Mugello

L'Ufficio Gare Associato (di seguito: UGA) dell'Unione montana dei comuni del Mugello è stato istituito in data 14 marzo 2002 mediante apposita convenzione sottoscritta dagli enti partecipanti, avente come finalità l'associazione dei Comuni firmatari per la gestione delle gare di appalto di lavori pubblici ed il conferimento all'ex Comunità Montana Mugello (odierna Unione Montana dei Comuni del Mugello) dell'organizzazione e della gestione del medesimo ufficio associato.

Successivamente gli enti associati hanno approvato il Regolamento recante le norme fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio Gare Associato.

Nella data del 29 luglio 2010 è stata stipulata una nuova convenzione associativa (il cui schema è stato preventivamente approvato dai rispettivi Consigli comunali) per la durata di 5 anni – con facoltà di rinnovo – che prevede la partecipazione di sette Comuni facenti parte dell'Unione Montana dei Comuni del Mugello (Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo Sul Senio e Vicchio, nonchè gli uffici dell'Unione Montana dei Comuni del Mugello). La convenzione prevede anche la sperimentazione delle procedure di gara per l'affidamento di servizi e forniture.

Sono escluse dalle competenze dell'UGA le procedure in economia.

La convenzione si può definire "aperta", nel senso che è ammessa l'adesione di ulteriori nuovi enti aderenti mediante preventiva approvazione da parte della Conferenza dei Sindaci e successiva deliberazione di adesione del Consiglio comunale dell'ente richiedente.

La Convenzione prevede un Comitato Tecnico UGA che funge da organo di consultazione e coordinamento tecnico-gestionale, composto da tutti i referenti nominati da ciascun ente associato, dal Dirigente dell'UGA e dal Responsabile dell'Ufficio Gare Associato. Il Comitato Tecnico viene convocato ogni 6 mesi o su specifica richiesta degli interessati.

Secondo quanto stabilito dalla convenzione, inoltre, l'Ufficio Gare Associato cura la predisposizione di un prospetto (da sottoporre all'approvazione della Conferenza dei Sindaci e aggiornato annualmente) contenente i costi dell'UGA, comprensivi della quota "associativa fissa" e della quota "variabile" che ciascun ente aderente – sulla base della programmazione delle gare da svolgere – deve assumere in Bilancio e liquidare all'Unione Montana dei Comuni del Mugello entro il mese di marzo dell'anno successivo.

L'attività contrattuale dell'UGA è regolata dalla L.R. 13 luglio 2007, n.38, dal Codice dei contratti pubblici e dal correlativo Regolamento di esecuzione ed attuazione.

Nella data del 23 dicembre 2008 l'ex Comunità Montana Mugello aveva aderito alla piattaforma informatica sistema START, che viene pienamente utilizzata ancora oggi per tutte le procedure di gara. L'esperienza

dell'UGA in merito all'uso di START ha consentito di evidenziare una semplificazione e trasparenza nelle procedure, nonché una riduzione dei tempi.

d) Unione dei Comuni montani Amiata Grossetano

Nella data del 23 maggio 2012, l'Unione dei comuni montani Amiata Grossetano ha trasmesso alla Conferenza dei Sindaci una propria proposta organizzativa relativa alla centrale unica di committenza *ex art.* 23, comma 4, D.L. n. 201/2011. Nella proposta si evidenzia, opportunamente, che l'obbligo di costituzione di una centrale unica di committenza e di affidamento della gestione dell'acquisizione di lavori, forniture e servizi deve essere necessariamente coordinato con le recenti novità normative relative alle unioni obbligatorie tra i piccolissimi Comuni – ovvero con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti – da istituire per la gestione associata di *tutte* le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici (art. 16 D.L. n. 138/2011, come convertito dalla L. n. 148/2011) nonché relative alle unioni o convenzioni tra i piccoli comuni - con popolazione tra i 1.001 e i 5.000 abitanti - previste per la gestione associata delle *funzioni fondamentali* (art. 14, commi 28 e 31, D.L. n. 78/2010 convertito in L. n. 122/2010, come modificato dall'art. 16, commi 22 e 24, D.L. n. 138/2011, come convertito in L. n. 148/2011). Nella proposta organizzativa è stato inoltre evidenziato che la vita e la forma delle centrali di committenza unica saranno rimesse alla specifica disciplina che la potestà regolamentare delle Unioni conferirà loro, e come la nuova norma non sottragga ai piccoli comuni la totalità delle proprie competenze in materia di contratti pubblici: spetta, infatti, alla stazione appaltante centralizzata la fase che va dal bando all'aggiudicazione definitiva della gara, rimanendo in capo agli enti locali sia la fase ("a monte") della programmazione e della scelta discrezionale dei lavori, delle opere e delle forniture da realizzare o da acquisire, sia – in tesi – la fase ("a valle") della stipulazione del contratto, salvo una espressa delega alla stazione appaltante anche di quest'ultima fase.

Nella proposta si rileva che la logica "unificante" delle nuove disposizioni può contribuire alla razionalizzazione della spesa pubblica, evitando la parcellizzazione delle gare, certamente diseconomica per le difficoltà di gestione soprattutto in relazione ad alcuni adempimenti: si pensi, a titolo esemplificativo, alla redazione dei capitolati tecnici ed all'effettuazione dei controlli dei requisiti *ex art.* 38 D.Lgs. n. 163/2006. Viene evidenziato, tuttavia, come la brevità della disposizione in commento non risolva il vero problema connesso alla concreta operatività della centrale di committenza, ovvero quello delle risorse umane e strumentali, e viene evidenziato che, soltanto una volta predisposta ed applicata la disciplina regolamentare e convenzionale dell'istituto, potrà realmente apprezzarsi l'impatto razionalizzante sulla spesa pubblica.

Nella proposta si sostiene che, in riferimento all'ambito oggettivo di operatività della centrale di committenza obbligatoria, inoltre, la disciplina statale non prevede alcuna deroga. Le nuove norme, infatti, non ammettono alcuna eccezione rispetto all'accentramento della gestione delle gare: non vi sono eccezioni né in relazioni ad eventuali e straordinari motivi di urgenza (che nella disciplina del D.Lgs. n. 163/2006 assumono comunque apprezzamento, come nel riconoscimento dell'esecuzione anticipata di un contratto d'appalto) né in relazione al valore – spesso modesto – delle gare. La proposta organizzativa evidenzia, tuttavia, che l'art. 23, comma 4, D.L. n. 201/2011 si riferisce "alle gare bandite successivamente" al 31 marzo 2013, e che pertanto l'uso di tale *nomen* ancora l'obbligatorietà della gestione associata alle procedure in cui vi sia un confronto concorrenziale tra le imprese candidate, residuando pertanto per i singoli comuni la facoltà di gestire autonomamente il procedimento di acquisizione dei lavori, forniture e servizi per le eccezionali ipotesi di procedure negoziate ammesse nei confronti di un solo operatore o per l'acquisizione in economia mediante trattativa diretta entro le soglie previste dai singoli enti (cfr. artt. 56, 57 e 125 D.Lgs. n. 163/2006). Alla luce dello spirito della normativa – che sembra imporre l'obbligatorietà della gestione associata a tutte le procedure in cui vi sia un confronto concorrenziale tra più imprese candidate – nella proposta si evidenzia pertanto che anche le procedure di acquisizione in economia, come il cottimo fiduciario, debbano ricondursi nell'ambito della gestione associata obbligatoria.

Nella proposta organizzativa si evidenzia, da ultimo, come – alla luce delle esperienze di altre Unioni, che già operano come Centrale Unica di Committenza, nonché alla luce dei dati acquisiti dai singoli comuni in ordine alle procedure di gara – si ritiene necessario, per il raggiungimento di adeguati livelli di efficienza

dell'azione amministrativa in tali settori, che la Centrale sia dotata di idonee risorse umane, ripartite nei settori dei lavori pubblici e dei servizi e forniture.

e) Unione Valdera

Nel 2008 è stata costituita, ai sensi dell'articolo 32 del D.Lgs. n. 267/2000, l'Unione dei Comuni denominata "Unione Valdera", cui partecipano i comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme, Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, Santa Maria a Monte e Terricciola.

Lo Statuto dell'Unione Valdera, all'art. 9 comma 2, include tra le funzioni esercitabili dall'Unione Valdera in nome e per conto dei comuni aderenti, tra l'altro "la gestione associata degli appalti di lavori, forniture e servizi".

Successivamente si è proceduto alla definizione della macrostruttura dell'Ente.

Nel 2010 è stata introdotta, tra l'altro, la gestione associata per le gare dei lavori.

Dal gennaio 2012 è stato attivato presso l'Unione Valdera l'ufficio gare-contratti per la gestione in forma associata, mediante modalità telematica, di tutte le funzioni amministrative, inerenti le gare pubbliche di appalto per l'esecuzione dei lavori, forniture e servizi, per l'affidamento in economia di forniture e servizi, nonché per la redazione dei contratti dell'Unione Valdera; sono state pertanto stabilite le funzioni, l'organizzazione e le responsabilità del sopra citato ufficio gare-contratti, il quale

- istruisce e gestisce tutta la procedura concorsuale nel rispetto della normativa vigente, dalla redazione della determinazione a contrarre fino all'approvazione del verbale di gara e contestuale aggiudicazione provvisoria nonché redazione dello schema di contratto;
- provvede alla redazione dei contratti dell'Unione Valdera, alla tenuta del repertorio e alla registrazione, alla contabilità delle spese contrattuali e allo svincolo delle cauzioni;
- svolge con modalità telematica le procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, forniture e servizi mediante accesso, in quanto soggetto abilitato, al Sistema Telematico acquisti della Regione Toscana (START)
- gestisce con modalità telematica l'intera procedura di gara: tutte le richieste di chiarimenti, informazioni da parte delle imprese nella fase di pubblicazione del bando e di espletamento della gara;
- attua gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'Unione;
- svolge funzioni di coordinamento e d'impulso, finalizzate ad uniformare le procedure;
- predisporre il rendiconto di gestione annuale con l'illustrazione delle risorse impiegate, dei risultati conseguiti e del piano di riparto spese;
- svolge tutte le attività e le procedure comunque connesse all'esecuzione di ogni procedura di gara, in base alla normativa vigente.

8. ALTRE ESPERIENZE SIGNIFICATIVE: L'UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA REGGIANA IN EMILIA ROMAGNA

Altre realtà associative si sono distinte, nel corso del tempo, come esperienze particolarmente significative sia sotto il profilo dell'associazionismo tra enti ai fini dell'esercizio aggregato delle funzioni sia, specificamente, per quanto concerne l'aggregazione delle procedure per l'affidamento di appalti pubblici.

Tra di esse va senz'altro ricordata l'esperienza dell'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana, che (sulla base della documentazione fatta pervenire), è così sintetizzabile.

La storia dell'Ufficio Associato Aste e Appalti è scandita da questi passaggi:

- l'ufficio è stato costituito nel 2000 in forma associata da 7 Comuni degli 8 del distretto socio-sanitario di Guastalla (RE), Comune capofila Guastalla.
- l'ufficio è poi confluito nel 2009 all'interno dell'Unione dei Comuni Bassa Reggiana e ad oggi agisce per conto di tutti e 8 i Comuni e per le Aziende Comunali.

L'Ufficio:

- svolge le funzioni di Stazione Appaltante (SA) per le procedure di aggiudicazione di appalti lavori, servizi e forniture oltre € 40.000 e cura tutte le aste di diritti reali su beni immobili senza limiti di importo per conto dei comuni di Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poviglio, Reggiolo e per A.S.P. e A.S.B.R.

I principali dati relativi all'anno 2011 sono così sintetizzabili:

- 10 Amministrazioni convenzionate (8 Comuni + Azienda Servizi alla Persona e Azienda Servizi Educativi);
- 45 procedimenti avviati tra Appalti e Aste nel 2011 (51 nel 2010, 60 nel 2009) di cui:
 - € 7.821.773,02 di lavori (n. 20 appalti);
 - € 10.788.129,64 di servizi e forniture (n. 20 appalti/concessioni/accreditamento);
 - € 1.142.400,00 di alienazioni/locazioni immobiliari diritti reali correlati (n. 5 aste).

Le attività tipiche dell'Ufficio sono:

- consulenza preventiva nella stesura della determinazione a contrarre e nella redazione dei capitolati;
- approvazione del bando di gara;
- procedura di gara (pubblicazione bando, ricezione offerte, presidenza commissione, verbalizzazione sedute gara);
- aggiudicazione;
- verifica requisiti concorrenti;
- predisposizione schema di contratto;
- costituzione in giudizio avverso i ricorsi amministrativi proposti dai concorrenti alla gara.

Altre attività "collaterali" svolte dall'Ufficio sono:

- supporto per la creazione di elenchi fornitori;
- promozione di convenzioni;
- supporto nella procedura di aggiudicazione e stesura dei contratti di accreditamento (socio-sanitario).

9. ESPERIENZE NELLA REGIONE SARDEGNA

Nell'ambito del Gruppo di lavoro è stata presa in considerazione anche l'esperienza emersa sul territorio della Sardegna. Più in particolare, l'art. 9 - *Razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi e contenimento della spesa* - della L.R. Sardegna del 7 luglio 2007, n. 2 dispone che:

Comma 1. La Regione promuove e sviluppa un processo di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale, basato sull'utilizzo di strumenti telematici, attraverso **l'istituzione di un centro di acquisto territoriale**. (...)

Comma 3. Le attività del centro sono svolte a favore:

a) della Regione, degli enti e delle agenzie regionali e degli enti e delle aziende del servizio sanitario regionale;

b) degli enti locali, di loro consorzi o associazioni, nonché degli istituti di istruzione scolastica e universitaria presenti ed operanti nel territorio regionale.

Comma 4. Il centro di acquisto territoriale stipula convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi ad elevata standardizzabilità, con le quali l'operatore economico prescelto si impegna ad eseguire, ai prezzi e alle condizioni previste nelle convenzioni stesse, contratti attuativi conclusi a seguito della ricezione di ordinativi di fornitura emessi dalle singole amministrazioni o enti di cui al comma 3; anche al fine di tutelare la libera concorrenza e l'apertura del mercato, nella convenzione-quadro sono determinati:

a) il limite massimo della durata contrattuale;

b) la quantità massima, ovvero l'importo massimo, di beni o servizi oggetto della stessa.

Comma 5. Le amministrazioni ed enti di cui al comma 3, lettera a), sono tenuti ad operare nell'ambito delle convenzioni quadro di cui al comma 4. Le amministrazioni ed enti di cui al comma 3, lettera b), hanno facoltà di aderirvi, mediante l'emissione di singoli ordinativi di fornitura ovvero con provvedimenti di portata generale di adesione al sistema.

Comma 6. Fino all'istituzione del centro di acquisto territoriale le attività sono svolte dal Servizio provveditorato che svolge le funzioni di centrale di committenza ed opera nel rispetto della vigente normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di appalti pubblici. (...)

Con deliberazione n. 40/31 del 22 luglio 2008 la Giunta Regionale, anche sulla base dei risultati positivi conseguiti nella fase di sperimentazione del centro di acquisto territoriale, ha avviato la procedura "per la istituzione di un nuovo Servizio, presso la Direzione generale enti locali e finanze, quale centro di responsabilità finalizzato alla gestione omogenea delle attività e delle competenze del centro territoriale di acquisto".

È inoltre particolarmente significativo evidenziare come con la recentissima L.R. Sardegna del 22 febbraio 2012, n. 4, recante *Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie*, è stato disposto, all'art. 3 – Centrale unica di committenza – che:

Comma 1. Negli enti locali della Sardegna l'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), si applica alle gare bandite successivamente alla data del 31 dicembre 2012.

Comma 2. A tal fine gli enti locali possono utilizzare le convenzioni quadro stipulate dalla Regione, ovvero avvalersi della piattaforma telematica della medesima per la gestione di procedure di gara aggregate, previo convenzionamento con l'Amministrazione regionale.

10. ESPERIENZE NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Con L.R. 9 marzo 2012, n. 3 adottata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, recante *Norme urgenti in materia di autonomie locali*, era stato inizialmente disposto che:

Articolo 4 - Centrali uniche di committenza.

1. A far data dal 1 gennaio 2013, i piccoli Comuni, di cui all'articolo 7 della L.R. 9 gennaio 2006, n. 1 (*Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia*), affidano l'acquisizione di lavori, servizi e forniture a una centrale unica di committenza, di cui all'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*),

costituita obbligatoriamente nell'ambito delle forme collaborative di cui all'articolo 20 della legge regionale 1/2006.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano a lavori, servizi e forniture in economia.

Analogamente a quanto evidenziato per la normativa adottata dalla Regione Sardegna, anche la disposizione contenuta in tale originaria normativa adottata dal Friuli-Venezia Giulia anticipava il termine di obbligatoria attivazione delle centrali di committenza comunali, prevedendo l'operatività con un anticipo di tre mesi rispetto alla data fissata dal legislatore nazionale. Anche per quanto concerne il dimensionamento dei comuni soggetti al rispetto dell'obbligo, la disciplina regionale prevedeva un regime di maggior rigore rispetto alle norme nazionali; ed infatti, ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1:

per piccoli Comuni si intendono i Comuni con popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti.

La medesima disciplina prevedeva, inoltre, sotto il profilo oggettivo, un ambito di applicazione che escludeva espressamente le acquisizioni "in economia", senza operare alcuna distinzione tra le diverse ipotesi di affidamento diretto o di affidamento disposto previo esperimento di una procedura di cottimo fiduciario.

Successivamente, in forza dell'art. 23, comma 1 della L.R. 21 dicembre 2012, n. 26, il testo della sopra citata disposizione è stato riformulato ed allineato alla normativa statale (nonché alle prime pronunce emerse nella giurisprudenza contabile), con la previsione per cui:

I piccoli Comuni, di cui all'articolo 7 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 (*Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*), affidano l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 33, comma 3 bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*). In luogo degli accordi consortili di cui all'articolo 33, comma 3 bis, del decreto legislativo 163/2006, i Comuni si avvalgono delle forme collaborative di cui all'articolo 20 della legge regionale 1/2006.

È significato evidenziare che, da ultimo, con L.R. 8 aprile 2013, n. 5 (*Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale e difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, formazione e ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali e modifiche alla legge regionale 27/2012*) è stato disposto, all'art. 11, che:

comma 8. Dopo il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 9 marzo 2012, n. 3 (*Norme urgenti in materia di autonomie locali*), è aggiunto il seguente:

1 bis. Nei Comuni del Friuli Venezia Giulia con popolazione inferiore a 15.000 abitanti l'articolo 33, comma 3 bis, del decreto legislativo 163/2006 si applica a decorrere dall'1 ottobre 2013.

11. LA COSTITUZIONE DELLA "STAZIONE UNICA APPALTANTE" NELLA REGIONE CALABRIA, NELLA REGIONE MARCHE E NELLA REGIONE LIGURIA

Tra le prime esperienze maturate sul tema della Stazione Unica Appaltante vi è quella dell'istituzione della SUA da parte della Regione Calabria, a suo tempo disposta con L.R. 7 dicembre 2007 n. 26, recante norme sull'"Istituzione dell'Autorità regionale denominata Stazione Unica Appaltante e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture".

Tale articolato normativo dispone, in particolare, all'art. 1 (*Ambito di applicazione e finalità*) che:

comma 1. Al fine di assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici è istituita l'Autorità regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti

pubblici di lavori, servizi e forniture, che assume la denominazione di Stazione Unica Appaltante (SUA), con il compito di svolgere l'attività di preparazione, indizione e di aggiudicazione delle gare concernenti lavori ed opere pubbliche, acquisizioni di beni e forniture di servizi a favore della Regione Calabria e degli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi da essa dipendenti, vigilati o ad essa collegati nonché alle società miste a maggioranza regionale, per gli enti del servizio sanitario regionale, cui è fatto obbligo di ricorrere alla SUA nei modi e termini stabiliti dalla presente legge, nonché degli altri Enti pubblici della Calabria che intendono ricorrere alla SUA in regime di convenzione. (...).

Oltre a prevedere uno specifico elenco di soggetti obbligati ad aderire alla citata Stazione Unica, la normativa calabrese ha quindi espressamente previsto anche la possibilità che altri enti pubblici della Calabria – e pertanto, tra di essi, anche i comuni di ridotte dimensioni – possano liberamente scegliere di ricorrere alla SUA stipulando a tal fine un'apposita convenzione con essa.

Altre Regioni hanno costituito proprie Stazioni Uniche Appaltanti destinate ad operare in ambito regionale in adempimento a quanto previsto dalla L. 136/2010 s.m.i. e dal D.P.C.M. del 30 giugno 2011. L'analisi delle caratteristiche delle SUA costituisce oggetto di approfondimento da parte dell'apposito Gruppo di lavoro costituito da ITACA: ai fini del presente Rapporto, tuttavia, l'analisi delle disposizioni regionali che hanno previsto l'istituzione di stazioni uniche appaltanti – già sopra delineato per quanto riguarda la Regione Veneto – è importante per verificare se tali strumenti svolgano *anche* la funzione di centrale di committenza per i piccoli comuni, ai sensi dell'art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici.

Da una prima analisi è peraltro emersa, a tale proposito, una certa eterogeneità delle fattispecie configurate dai parlamenti regionali: esamineremo, in particolare, due SUA, quella istituita dalla Regione Marche e quella istituita dalla Regione Liguria.

La Regione Marche, con L.R. 14 maggio 2012, n. 12, ha disposto l'Istituzione della Stazione Unica Appaltante della Regione Marche (SUAM) al fine di assicurare (ai sensi dell'art. 1):

- a) l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nell'espletamento delle procedure contrattuali;
- b) l'imparzialità, la trasparenza e la regolarità della gestione dei contratti pubblici;
- c) la prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose;
- d) il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

La medesima legge regionale dispone inoltre, al successivo art. 4, che:

Sono tenuti ad avvalersi della SUAM per le procedure contrattuali per la realizzazione di lavori pubblici e l'acquisizione di beni e servizi:

- a) le strutture organizzative della Giunta regionale;
- b) l'Agenzia regionale sanitaria;
- c) le società a totale partecipazione regionale.

Sono tenuti ad avvalersi della SUAM per le procedure contrattuali per la realizzazione di lavori pubblici di importo superiore a un milione di euro e per l'acquisizione di beni e servizi di importo superiore a centomila euro:

- a) l'Agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche;
- b) l'Agenzia per i servizi del settore agroalimentare delle Marche;
- c) gli Enti gestori dei parchi naturali regionali;
- d) i Consorzi di bonifica;

e) gli enti del Servizio sanitario regionale;

f) gli Enti dipendenti dalla Regione di cui alla legge regionale 16 dicembre 2005 n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative) e alla legge regionale 2 settembre 1996 n. 38 (Riordino in materia di diritto allo studio universitario).

Oltre a ciò, all'art. 6 è stato previsto che:

Hanno facoltà di avvalersi della SUAM gli enti pubblici e le società a prevalente partecipazione pubblica, operanti nel territorio della Regione.

Ed ancora, ai sensi dell'art. 7:

L'Assemblea legislativa regionale si avvale della SUAM previa intesa tra l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea medesima e la Giunta regionale. L'intesa, in particolare, definisce i limiti, i criteri e le modalità di avvalimento.

Con successiva D.G.R. 26 novembre 2012, n. 1670, avente ad oggetto: “L.R. n. 12/2012 - Disposizioni relative alla Stazione Unica Appaltante della Regione Marche (SUAM)”, è stato inoltre disposto, tra l'altro, che la predetta SUAM dovrà esercitare, per gli Enti del Servizio sanitario regionale, anche le funzioni di centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione delle procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi e che la stessa dovrà operare per tali enti quale centrale di committenza.

Dall'analisi delle predette disposizioni emerge dunque che, ai sensi della legislazione regionale delle Marche, la SUA può svolgere anche funzione di centrale di committenza, ma non per gli appalti dei piccoli comuni ai sensi dell'art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda, invece, la Regione Liguria, l'articolo 21 della L.R. 27 dicembre 2012, n. 51 ha riscritto interamente l'articolo 6 della L.R. 9 maggio 2003, n. 13, con il quale era già stata individuata una forma di centralizzazione regionale in materia di appalti di servizi e forniture di beni aventi il carattere di “spesa comune”, all'interno della struttura competente in materia di gara e contratti.

La norma richiamata prevede che la stessa struttura sia configurata quale Stazione Unica Appaltante, prevedendo un obbligo di adesione per gli enti costituenti il settore regionale allargato, gli enti strumentali e le società *in house* della Regione, mentre è data facoltà di adesione a tutte le altre pubbliche amministrazioni aventi sede sul territorio regionale, incluse le autorità portuali e le aziende pubbliche di servizi alle persone.

La SUA, in base ad una convenzione quadro stipulata con l'ANCI e le Prefetture di Genova, Imperia, La Spezia e Savona, può procedere agli adempimenti relativi all'affidamento della progettazione e dei lavori, di importo pari o superiore ad € 500.000,00, su richiesta degli enti locali aventi sede sul territorio regionale ligure, che non abbiano già aderito ad altra SUA costituita a livello provinciale, nonché all'affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia di rilievo comunitario di interesse dei predetti enti o di uno solo di essi.

In questo secondo caso – considerato l'espresso rinvio all'art. 33 del Codice dei contratti pubblici – la SUA svolge pertanto anche funzione di centrale di committenza per i piccoli comuni, ovvero provvede ad esperire le gare di lavori comprese tra € 150.000,00 ed € 50.000,00 ferma restando la necessità di stipulare, a tali fini, una specifica convenzione ed a concedere per ogni singola gara inferiore alla soglia fissata per legge una specifica delega di Stazione Appaltante.

La SUA procede inoltre all'espletamento delle gare di lavori a favore degli enti costituenti il settore regionale allargato, gli enti strumentali e le società *in house* della Regione, di importo pari o superiore a € 40.000,00, con esclusione degli enti appartenenti al Servizio Sanitario Regionale.

Con deliberazione della Giunta Regionale 4 settembre 2012, n. 1060, avente ad oggetto l'“*Approvazione della convenzione-quadro, tra le Prefetture liguri, l'ANCI Liguria e la Regione Liguria, relativa alla stazione unica appaltante regionale*”, è stato disposto di approvare lo schema di Convenzione relativa alla Stazione Unica Appaltante Regionale, tra la Prefettura di Genova, la Prefettura di Imperia, la Prefettura di Savona, la Prefettura di La Spezia, l'A.N.C.I. Liguria e la Regione Liguria, per la durata di tre anni decorrenti dalla data di stipulazione e con possibilità di rinnovo ad ogni scadenza per un periodo analogo a quello iniziale; la convenzione-quadro, stipulata in data 18 settembre 2012 alla presenza del Ministro dell'Interno, ha per oggetto, in particolare – oltre all'attività di Centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 – il contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso, attraverso la trasmissione di flussi documentali concordati con le Prefetture di riferimento, infine, attribuisce all'A.N.C.I. - Associazione Regionale della Liguria la facoltà di promuovere l'adesione alla Stazione Unica Appaltante Regionale, ai propri associati, qualora non abbiano già aderito ad altra SUA costituita a livello provinciale.

12. ESPERIENZE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO E NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Nell'ambito delle varie attività di ricerca finalizzate alla stesura del presente Rapporto è emerso che, in taluni casi, sono stati approvati anche degli schemi di convenzione-tipo relativi alla centralizzazione del servizio contratti e appalti.

Per quanto concerne la Provincia Autonoma di Trento, si deve segnalare che con Legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 sono state approvate le “*Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti*”, e che con Decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg. è stato approvato il “*Regolamento di attuazione della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 concernente Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti*”.

In tale contesto opera l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti (APAC), che, attraverso l'efficace implementazione di un proprio sito internet dedicato – www.appalti.provincia.tn.it – ha messo a disposizione delle amministrazioni del proprio territorio un'ampia gamma di strumenti operativi utili ad agevolare il funzionamento e l'efficientamento dell'aggregazione della domanda pubblica di lavori, beni e servizi.

Tra tali strumenti va segnalato, in particolare, lo schema di convenzione da stipulare con l'APAC per la gestione e/o supporto in ordine all'espletamento delle procedure per l'affidamento di contratti di opere, di servizi e di forniture, approvato con deliberazione n. 1 di data 17 luglio 2009 adottata dal del Consiglio di Amministrazione della medesima Agenzia.

Vanno altresì segnalati i “*Moduli per avvio procedure di gara*” predisposti da APAC relativamente a:

- *avvio procedura appalto di lavori*
- *avvio procedura appalto di servizi e forniture*
- *avvio procedura cottimo fiduciario*

Tale modulistica – considerata la formulazione agevole e snella e la correlativa utilità che ne può quindi derivare anche per le altre costituenti centrali di committenza – viene allegata in calce al presente Rapporto, tra gli strumenti operativi raccolti e posti a fattor comune in un'ottica di condivisione e di semplificazione dei procedimenti.

Oltre a ciò, va segnalato che, con deliberazione n. 1449 del 6 luglio 2012, la Giunta provinciale della Provincia Autonoma di Trento ha anche approvato – d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali – i criteri e le modalità di attuazione delle gestioni associate dei compiti e delle attività relative ai servizi entrate, contratti e appalti, informatica, in attuazione a quanto previsto da uno specifico protocollo di intesa in materia di finanza locale per l'anno 2012 e dalla legge finanziaria provinciale 2012.

Al fine di agevolare il percorso di avvio delle gestioni associate e garantirne la conformità alla normativa di settore sono pertanto stati predisposti degli schemi di convenzione-tipo relativi ai servizi contratti e appalti, entrate, informatica che sono stati condivisi dalla giunta con il Consorzio dei comuni trentini, e che, con Circolare del 10 ottobre 2012, il Servizio Autonomie locali della Provincia Autonoma di Trento ha diramato ai comuni del proprio territorio. Nella predetta nota è stato precisato che *“nella consapevolezza delle peculiarità di ciascun territorio che richiedono la definizione di modelli organizzativi diversificati, si ritiene che tali convenzioni-tipo rappresentino in ogni caso uno strumento utile per favorire il lavoro di personalizzazione in ciascuna realtà territoriale”*.

Con L.P. 21 dicembre 2011, n. 15, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)*, la Provincia autonoma di Bolzano ha disposto, all'art. 27, *l'Istituzione dell'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, prevedendo, più in particolare, che:

comma 4. Gli enti locali, gli enti, le aziende e gli istituti, anche autonomi, le istituzioni, le società e, in generale gli organismi di diritto pubblico da questi costituiti o partecipati e comunque denominati, nonché i loro consorzi e associazioni e gli istituti di istruzione universitaria presenti ed operanti nel territorio provinciale, **possono ricorrere al servizio della SUA, anche ai fini di cui all'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (...)**.

comma 6. Ferme restando le competenze e le responsabilità del responsabile del procedimento presso le singole amministrazioni, l'Agenzia espleta, in via esclusiva, attività di interesse generale e di servizio nei confronti dei soggetti di cui ai commi 3 e 4, operando per conto, o in nome e per conto, degli stessi anche in qualità di stazione appaltante.

comma 7. L'Agenzia:

- a) gestisce il Sistema informativo sui contratti pubblici, il servizio E-procurement e l'Osservatorio provinciale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in breve Osservatorio provinciale;
- b) collabora con gli utilizzatori del servizio per la corretta individuazione dello schema contrattuale, la redazione dei disciplinari, dei capitolati speciali ed atti di gara e per la stipula del contratto;
- c) definisce, in collaborazione con gli utilizzatori del servizio, il criterio di aggiudicazione e di valutazione delle offerte;
- d) cura gli adempimenti relativi allo svolgimento della procedura di gara in tutte le sue fasi, nomina la commissione giudicatrice in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e cura gli adempimenti relativi ad un eventuale contenzioso. (...)

Con Circolare n. 1/2012 la stessa Agenzia ha fornito indicazioni relative all'inizio delle attività per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; conseguentemente a ciò, nessun comune della provincia di Bolzano ha provveduto a compilare il questionario *on line* per la rilevazione delle centrali di committenza.

PARTE III

13. LA RICERCA REALIZZATA DA ITACA IN COLLABORAZIONE CON LA DIREZIONE GENERALE PER LA REGOLAZIONE E I CONTRATTI PUBBLICI - MIT

a) L'avvio della ricerca

Nel corso dell'evoluzione dell'attività del Gruppo di lavoro "*Stazione unica appaltante - Gestione associata appalti dei comuni*", è stato stabilito di predisporre una scheda di rilevazione per conoscere lo stato di attuazione dell'art. 23 del D.L. n. 201/2011 da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il questionario si basa in parte su quello utilizzato nella rilevazione già sperimentata dalla Regione Veneto all'interno del proprio territorio ed in parte su quello già elaborato da parte della Regione Piemonte (che, in collaborazione con SCR Piemonte, coordina il Gruppo di lavoro "*Sua – Centrali di committenza*"). Considerato tuttavia che in questo caso il *target* è quello dei comuni piccoli/piccolissimi, è stato ritenuto utile avvalersi della collaborazione delle Sezioni regionali dell'Osservatorio sui contratti pubblici e della D.G. Regolazione e contratti pubblici (SCP) del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti che hanno provveduto a promuovere l'indagine diramando il questionario ai rispettivi referenti presso le amministrazioni comunali.

In particolare si è provveduto ad inviare ad i responsabili del procedimento registrati presso i rispettivi sistemi di pubblicazione dei bandi di gara e di trasmissione dei dati ai sensi del comma 8 dell'art.7 del D.Lgs. n. 163/2006, un invito con *mail* (e successivi solleciti o *recall*) a compilare il questionario *on line* reindirizzandoli alla pagina *web* appositamente realizzata all'interno del portale di ITACA.

Alla stessa compilazione *on line* del *format* per la ricognizione dello stato di attuazione delle menzionate centrali di committenza pubblicato sul sito di ITACA, sono stati invitati, nell'ambito della collaborazione istituzionale intercorrente tra la Direzione Generale della Regolazione e contratti pubblici del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Osservatori regionali dei contratti pubblici ed ITACA, gli utenti del Servizio Contratti Pubblici.

b) Qualche riflessione sulla ricerca effettuata in Umbria

Anche in Umbria, analogamente a quanto avvenuto nelle altre regioni, è stata avviata la rilevazione delle centrali di committenza mediante consultazione dei 59 comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti (pari al 64% del totale dei comuni umbri). Più in particolare, sono stati contattati i 33 comuni della provincia di Perugia ed i 26 comuni della provincia di Terni, ed i contatti sono avvenuti in un primo momento con l'invio del questionario mediante *e-mail* e, successivamente, con specifico contatto telefonico finalizzato alla compilazione delle schede rese disponibili da ITACA all'interno del suo sito internet, al fine di ottenere una raffigurazione della situazione attuale, degli strumenti adottati e delle risorse effettivamente mobilitate per realizzare l'obiettivo posto dalla norma alle piccole amministrazioni comunali.

Al termine della rilevazione è emerso che in Umbria ancora oggi esiste un'unica Unione di comuni *ex art. 32 TUEL* nella Regione Umbria costituita da 8 comuni (di cui 4 con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: Campello sul Clitunno, Giano dell'Umbria, Massa Martana, Castel Ritaldi).

Nel resto della regione la situazione appare assai più frastagliata. Premesso che sono poche, in termini assoluti, le amministrazioni che si disinteressano per il momento della scadenza del 31 marzo prossimo, la maggior parte dei comuni si sta organizzando intorno alle Unioni di comuni già poste in essere per la gestione associata di altre attività, ai sensi di quanto disposto dalla L.R. n. 18/2011.

I referenti contattati hanno preannunciato che, verosimilmente, le centrali di committenza si costituiranno proprio sulla base di questi accordi e delle convenzioni già in essere, evidenziando altresì come, in alcuni casi, tali accordi hanno coinvolto anche comuni con più di 5.000 abitanti e, in altri casi, hanno visto un interesse specifico anche da parte dell'amministrazione provinciale (in particolare da parte della Provincia di Terni).

Le ragioni di tali aggregazioni sono da ricercarsi, innanzitutto, nella contiguità geografica ovvero nella condivisione di almeno un confine territoriale ma, soprattutto, dalla presenza di uno stesso Segretario comunale presente in diversi municipi, circostanza questa che, naturalmente, facilita i contatti e le procedure.

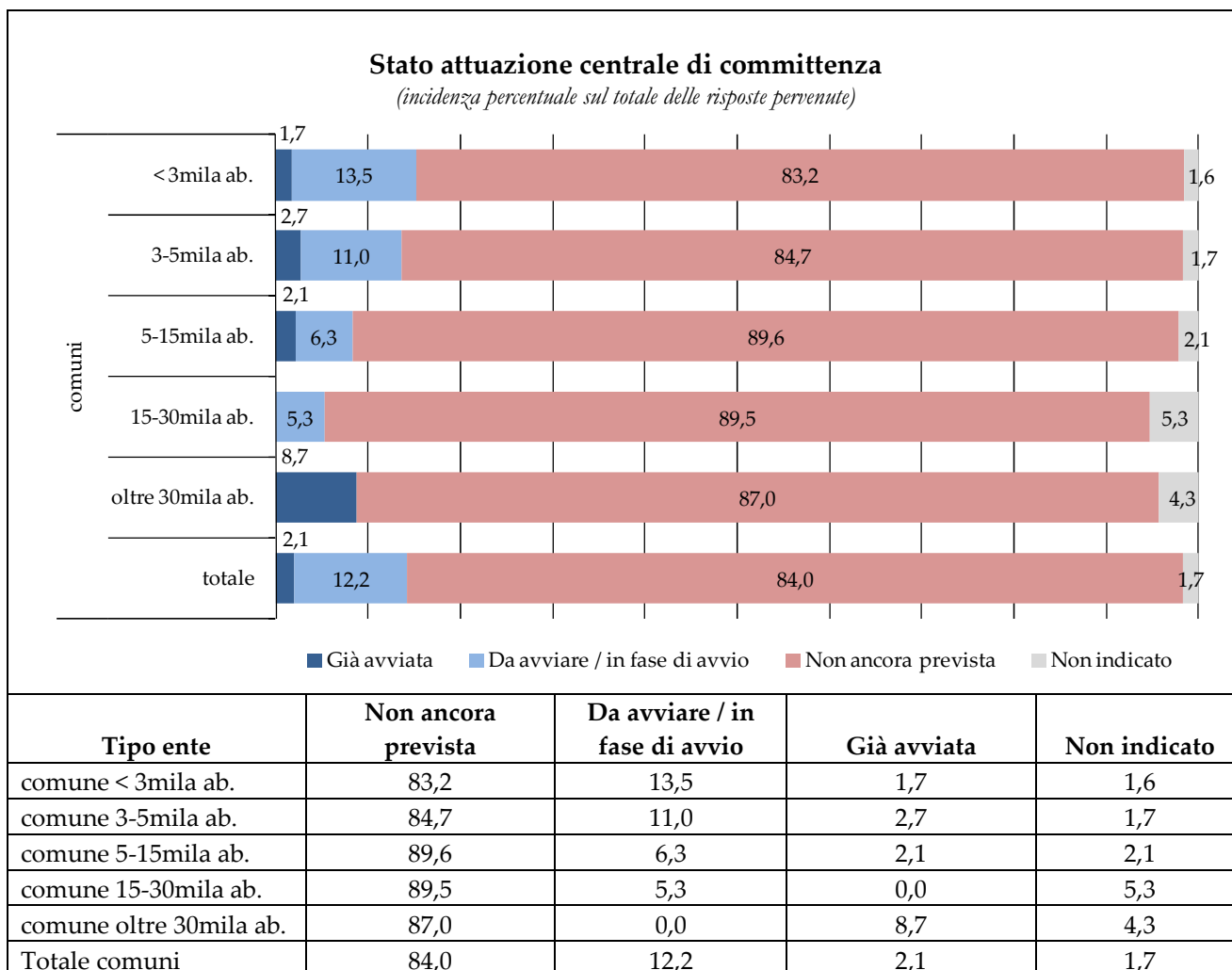
Sono stati peraltro proprio i Segretari comunali a manifestare il maggiore disagio per l'approssimarsi della scadenza del 31 marzo, lamentando che spesso non sembra esservi, da parte dei vertici amministrativi dei vari enti, una piena consapevolezza dell'urgenza – ma anche dell'utilità – nell'adempimento dei nuovi obblighi previsti per la gestione associata degli appalti. Le difficoltà evidenziate dai Segretari comunali sembrano poi avere una duplice natura: da un lato emerge la difficoltà nel conoscere approfonditamente tutte le disposizioni che disciplinano l'intera materia degli appalti pubblici, trattandosi di norme che cambiano continuamente e repentinamente nel tempo (da qui è emersa la necessità di una specifica formazione sul tema); dall'altro lato sono emerse alcune resistenze a cedere alla centrale di committenza una parte dell'"autonomia" del singolo comune nei processi decisionali che riguardano gli approvvigionamenti o i lavori pubblici.

Ciononostante, le aspettative manifestate dagli interlocutori contattati ai fini della rilevazione nei confronti delle nuove centrali di committenza si confermano positive, considerato che, sotto tale aspetto, il cambiamento appare "necessario e urgente".

c) Le risposte fornite al questionario: lo stato di attuazione delle centrali di committenza

Alla data del 29 gennaio 2013 il questionario *on line* è risultato validamente compilato da 1.212 comuni (1.122 dei quali con popolazione inferiore a 5mila abitanti) e da 18 Unioni di comuni. Le risposte sono state classificate in base alla regione di appartenenza ed alla consistenza demografica dei comuni: con il questionario sono state infatti raccolte ed elaborate anche le risposte fornite da parte dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Per quanto concerne lo **Stato di attuazione della centrale di committenza**, dai dati raccolti emerge che il processo organizzativo finalizzato ad adempimento dei nuovi obblighi contenuti all'art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici non sembra essere ancora pienamente avviato.

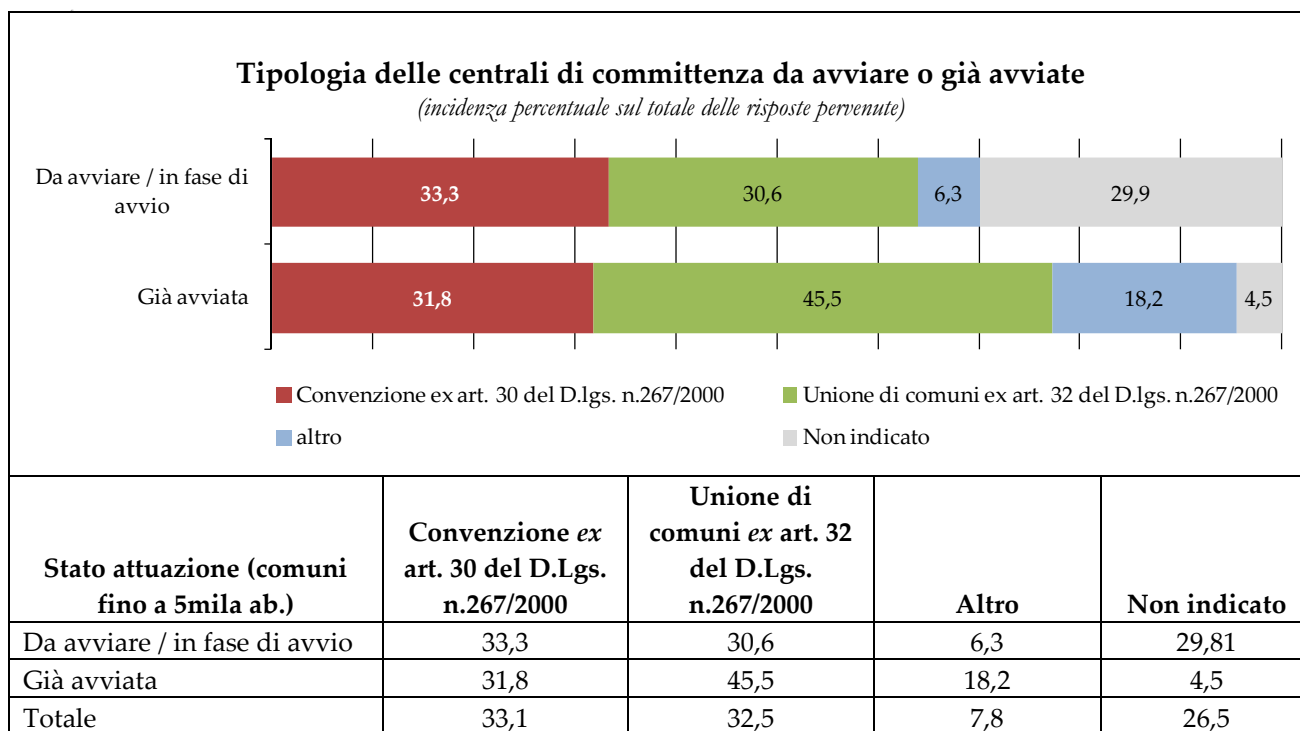


I dati raccolti evidenziano, tuttavia, anche l'esistenza di una marcata consapevolezza dei nuovi obblighi da parte dei comuni direttamente interessati dalle nuove norme, posto che il 13,5% dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e l'11% dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ha risposto al questionario affermando che la centrale di committenza è in fase di avvio.

È poi interessante notare come la più elevata percentuale di centrali di committenza già avviate si riscontri tra i comuni di maggiori dimensioni, ovverosia tra i comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti (la percentuale di costituzione è pari, in questo caso, all'8,7%).

d) Tipologia delle centrali di committenza

Per quanto concerne la **Tipologia della centrale di committenza**, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti hanno evidenziato l'esistenza di centrali "Da avviare" per un numero complessivo di 144 centrali e di centrali "Già avviate" per un numero complessivo di 22 centrali. Per quanto concerne il modello organizzativo da realizzare o già realizzato, le risposte si sono ripartite fra le due principali tipologia di "centrale" abbastanza equamente ed in particolare secondo il prospetto che segue:



Dai dati riassunti nel predetto grafico emerge con chiarezza la prevalenza, per le centrali di committenza “Già avviate”, del ricorso allo strumento dell’Unione di comuni, per una percentuale pari al 45,5%.

e) Il ricorso dei comuni alle Convenzioni di CONSIP

Come ormai noto, l’art. 26 della L. 23 dicembre 1999, n. 488 (*Legge finanziaria per l’anno 2000*) ha previsto, tra l’altro, che:

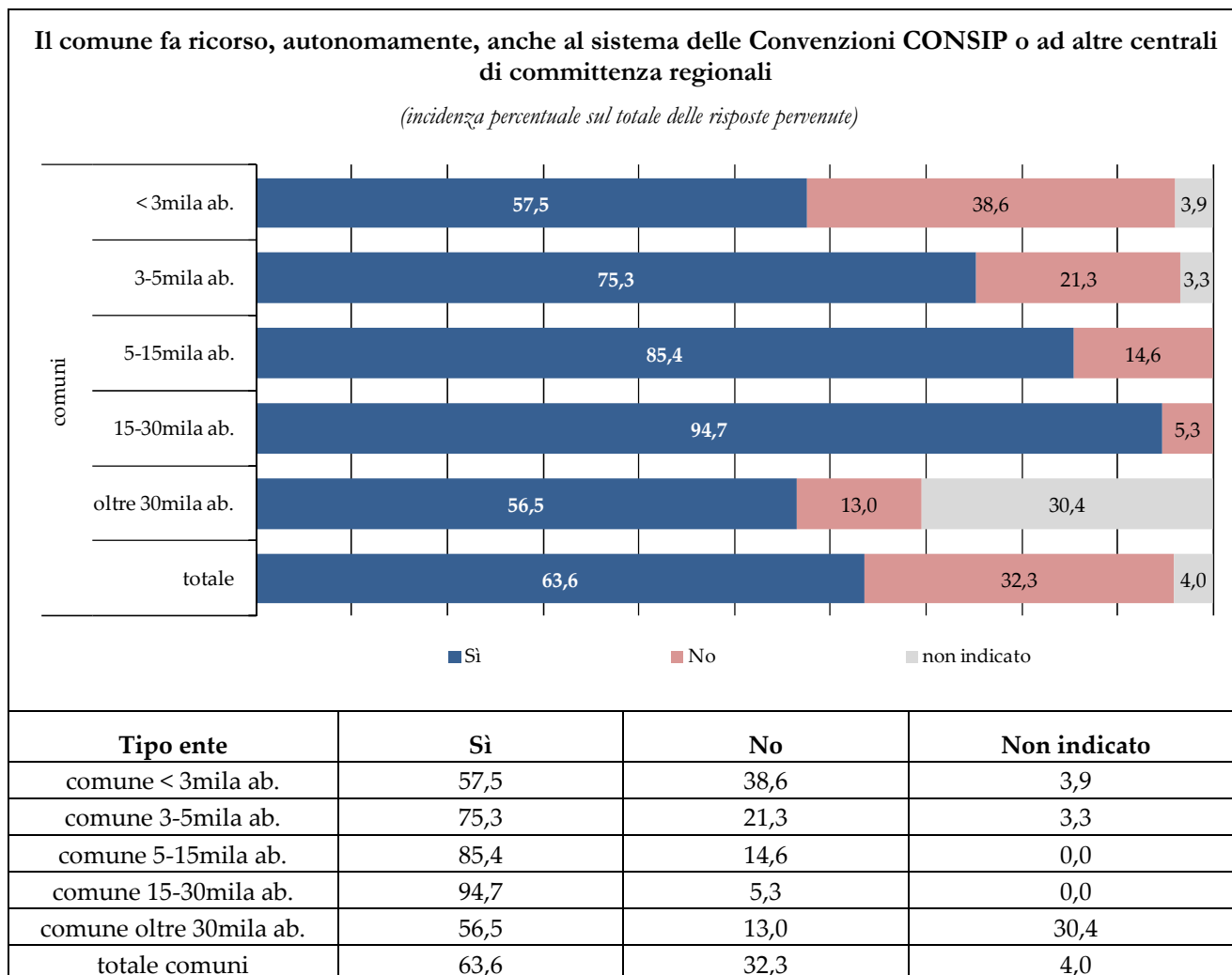
comma 3. Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l’acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l’acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Il testo normativo appena ricordato è frutto delle modifiche apportate dal comma 16-*bis* dell’art. 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. *spending review*), nel testo integrato dalla Legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135, nonché dal comma 155 dell’art. 1, L. 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. Legge di stabilità 2013).

A ciò va aggiunto il fatto che l’art. 33, comma 3-*bis*, secondo periodo (aggiunto dal comma 4 dell’art. 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135) ha previsto che “in alternativa” alla costituzione delle centrali di committenza:

gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all’articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all’articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

In questo contesto, è stato pertanto ritenuto utile verificare se anche i singoli comuni fanno ricorso – ed in quale misura – alle Convenzioni CONSIP.



Dai dati raccolti è emersa un'elevata percentuale di risposte che testimoniano l'ampio ricorso al sistema delle convenzioni CONSIP (quantomeno da parte dei comuni che hanno risposto alla presente attività di rilevazione).

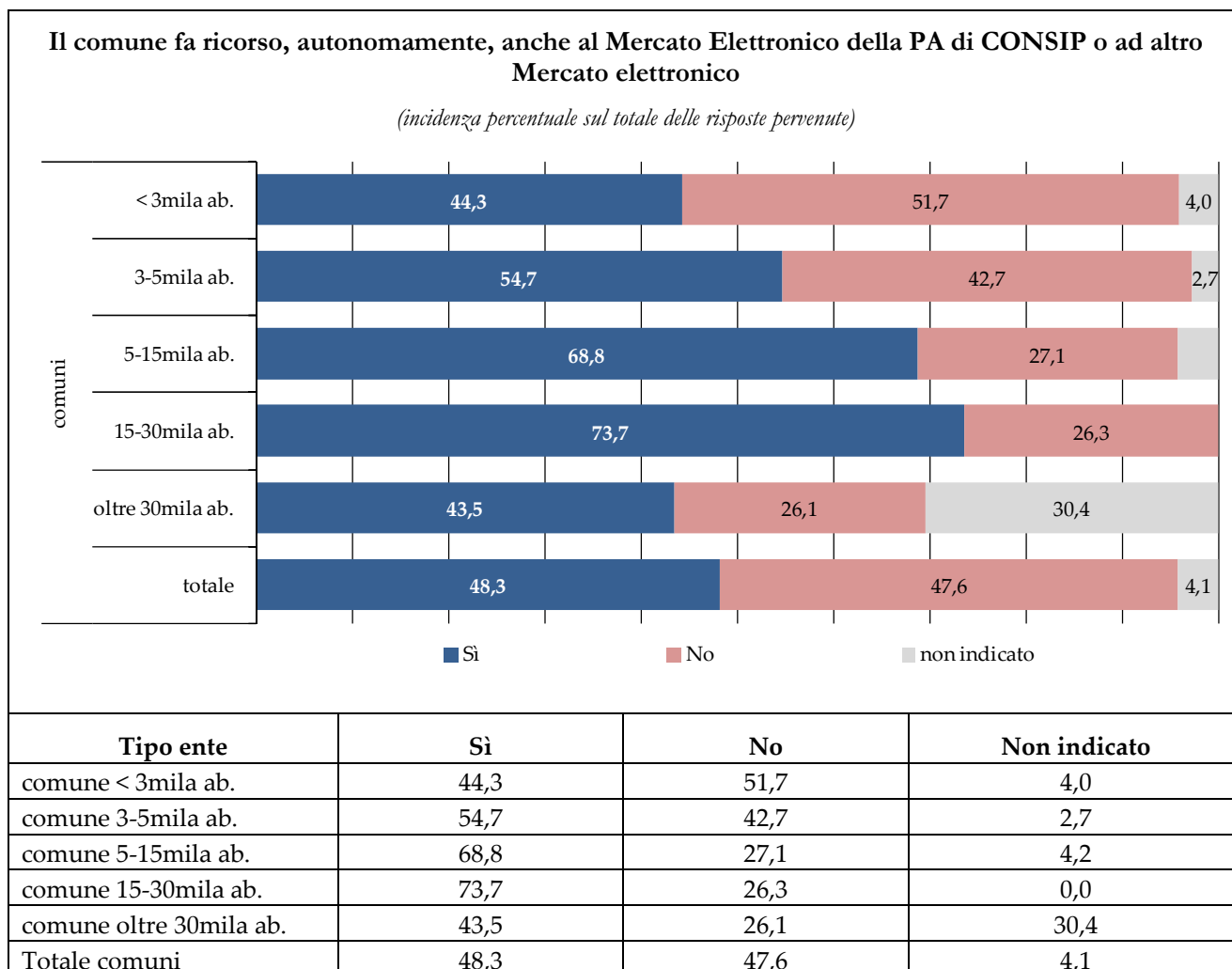
Più in particolare, è emersa una proporzionalità diretta tra la percentuale di adesione alle Convenzioni e la dimensione del comune, nel senso che più il comune è demograficamente grande, più alto è il ricorso alle convenzioni CONSIP (si veda, a tale proposito, la percentuale del 94,7% di ricorso alle convenzioni CONSIP relativa ai comuni con popolazione compresa tra i 15-30mila abitanti).

f) Il ricorso dei comuni al MEPA

Come già ricordato, il D.L. 7 maggio 2012, n. 52 ha previsto, all'art. 7, comma 2, che:

(...) Le (...) amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione** ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328.

Si è inoltre già evidenziato che con Deliberazione n. 169/2012, la Corte dei conti Marche ha chiarito che il MEPA è ascrivibile al *genus* degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP, con l'ulteriore conseguenza che anche l'adesione al MEPA rappresenta, per i piccoli comuni, una possibile alternativa rispetto all'obbligo di costituire apposite centrali di committenza.



Anche sotto tale profilo, dai dati raccolti ai fini del presente Rapporto è emerso un ampio ricorso al MEPA da parte dei comuni che hanno compilato il questionario *on line*. Anche in questo caso, così come già evidenziato per l'adesione alle Convenzioni, è emersa una relazione direttamente proporzionale la dimensione dei comuni ed il ricorso al MEPA, con una percentuale del 73,7% di ricorso al MEPA da parte dei comuni con popolazione compresa tra i 15-30mila abitanti.

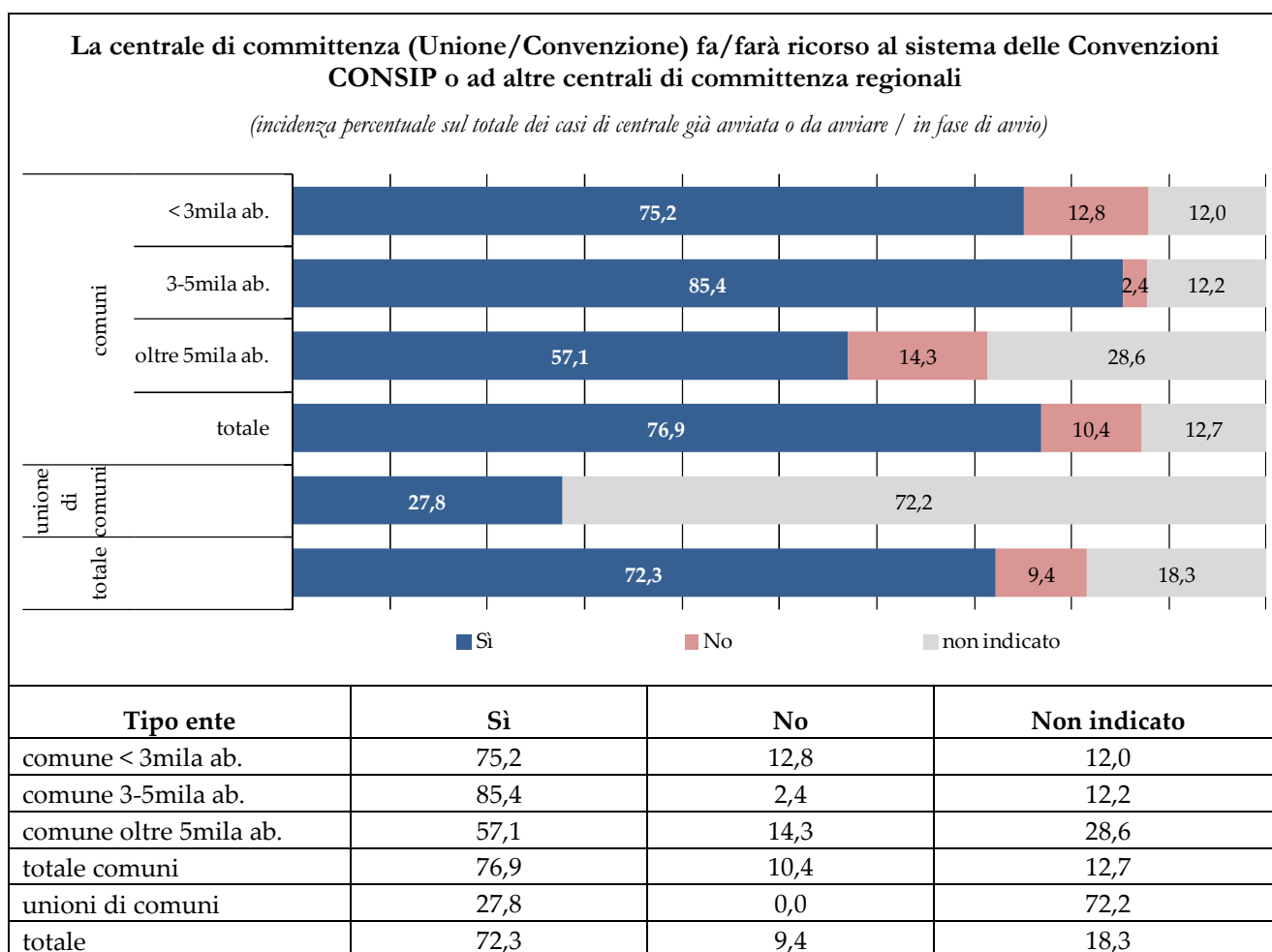
g) Il ricorso alle Convenzioni CONSIP da parte delle centrali di committenza dei comuni

Per quanto concerne il ricorso al sistema delle Convenzioni da parte delle centrali di committenza, i dati raccolti evidenziano una buona percentuale di unioni di comuni che fanno ricorso alle convenzioni CONSIP, per una percentuale pari al 27,8%, segno che la strutturazione dei vari enti in Unione *ex art.* 32 TUEL sembra agevolare e rendere più semplice il ricorso a strumenti di acquisto *on line*.

Ed in effetti, già nell'ambito dell'indagine realizzata in Umbria era emerso che per quanto concerne l'acquisizione di beni, l'Unione dei comuni "Terre dell'olio e del Sagrantino" accede al sistema CONSIP in qualità di "punto ordinante", e proprio tale meccanismo consente di raggiungere i quantitativi minimi previsti in convenzione, quantitativi che altrimenti i singoli enti non sarebbero da soli in grado di soddisfare.

Nell'ordinativo trasmesso al fornitore individuato da CONSIP, l'Unione indica poi specificamente ciascuno dei comuni aderenti che ha necessità del bene acquisito, ed i beni vengono pertanto inventariati da ciascun comune diventando in tal modo una parte integrante della correlativa dotazione strumentale comunale (e non di quella dell'Unione).

Altrettanto rilevante è che fra i comuni che hanno già avviato o stanno avviando la centrale di committenza, una larga maggioranza delle stesse (il 77,7% di quelli fino a 5mila abitanti ed il 76,9% del totale dei comuni interpellati) già ricorre o si prevede ricorrerà a convenzioni CONSIP o ad altre centrali di committenza regionali.



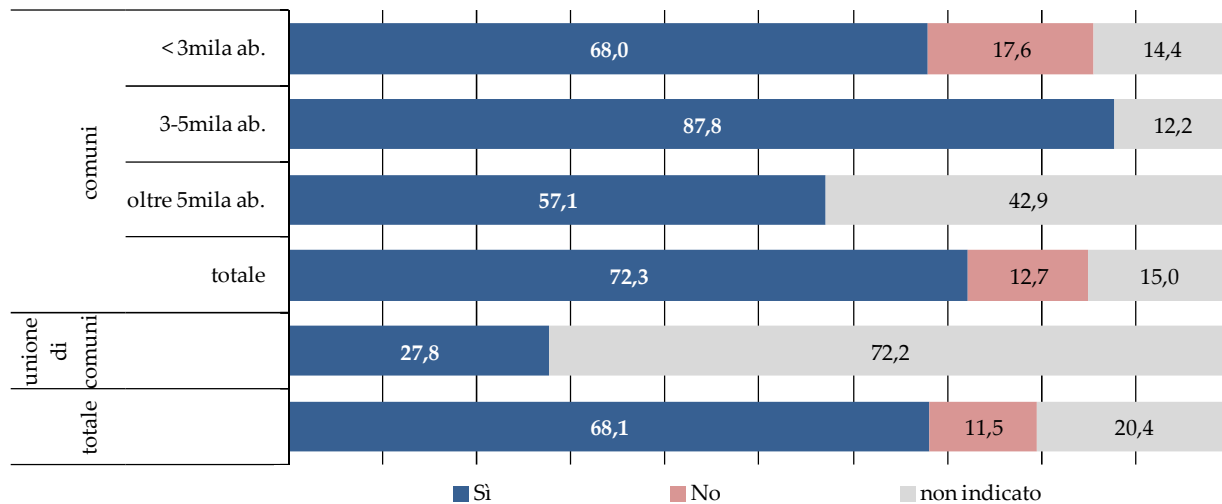
h) Il ricorso al MEPA da parte delle centrali di committenza dei comuni

Anche per quanto concerne il ricorso al MEPA da parte delle centrali di committenza, i dati raccolti evidenziano una buona percentuale di unioni di comuni che fanno ricorso al MEPA, per una percentuale, (così come avvenuto anche per l'adesione alle convenzioni) pari al 27,8%, a conferma del fatto che, verosimilmente, la strutturazione in Unione rende più agevole il ricorso a strumenti di acquisto *on line*.

E come nel caso delle convenzioni anche per le centrali costituite o in fase di costituzione si fa già o si prevede comunque di fare ricorso a tale strumento in misura largamente maggioritaria. Così è infatti per il 72,3% dei comuni, una percentuale che sale al 72,9% restringendo il campo ai soli comuni – numericamente predominanti – con popolazione fino a 5.000 abitanti.

La centrale di committenza (Unione/Convenzione) fa/farà ricorso al Mercato Elettronico della PA di CONSIP o ad altro Mercato elettronico

(incidenza percentuale sul totale dei casi di centrale già avviata o da avviare / in fase di avvio)



Tipo ente	Si	No	Non indicato
comune < 3mila ab.	68,0	17,6	14,4
comune 3-5mila ab.	87,8	0,0	12,2
comune oltre 5mila ab.	57,1	0,0	42,9
totale comuni	72,3	12,7	15,0
unioni di comuni	27,8	0,0	72,2
totale	68,1	11,5	20,4

i) Un focus sulla stipula di protocolli di legalità nei piccoli comuni

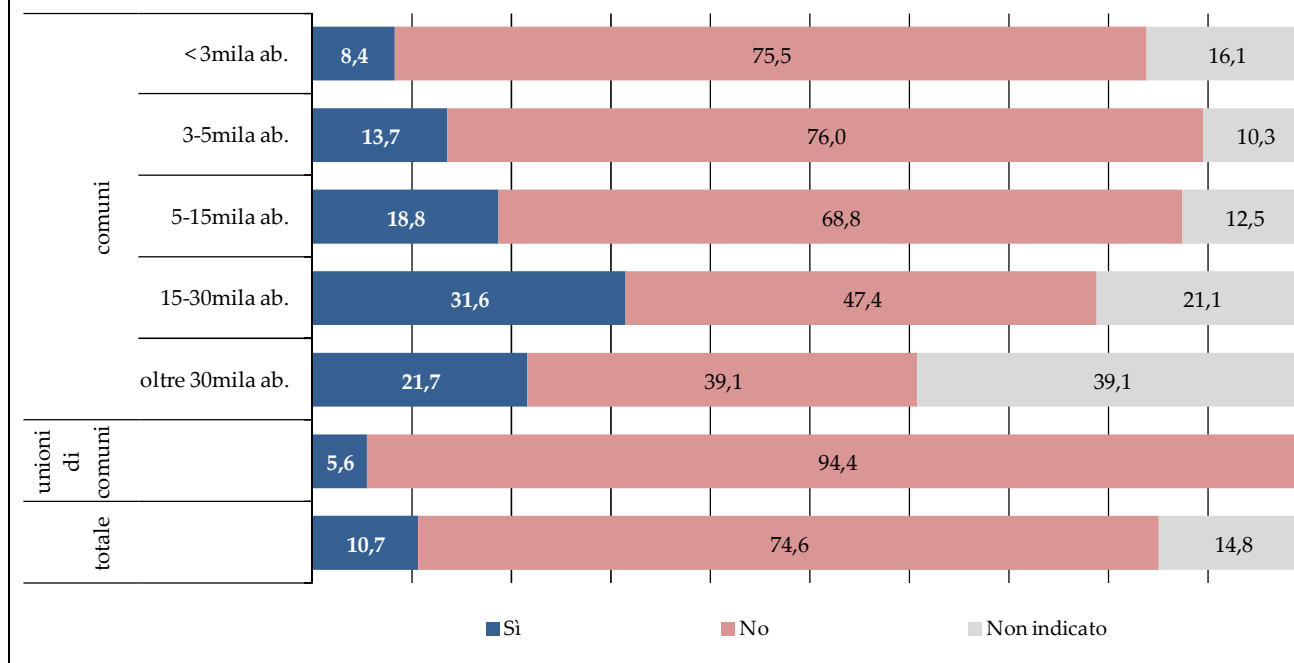
In data 10 ottobre 2012 presso il ministero dell'Interno è stato sottoscritto il Protocollo di collaborazione tra ITACA ed il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza Grandi Opere, organo del Ministero dell'Interno (CCASGO).

Il CCASGO e ITACA svolgono ormai da anni un'intensa attività di monitoraggio, coordinamento ed elaborazione di linee guida e di protocolli nei rispettivi campi di competenza, ed il Protocollo di collaborazione sottoscritto nell'ottobre 2012 è finalizzato, in particolare, a rafforzare il coordinamento delle attività dello Stato e delle Regioni nel contrasto all'illegalità e per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel mercato degli appalti pubblici. L'obiettivo è anche quello di integrare le attività dei due organismi e divulgare buone prassi per rendere più efficace l'azione di contrasto alle mafie, qualificando altresì la gestione della spesa pubblica dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nel campo dei contratti pubblici.

In questo contesto, in occasione della rilevazione delle entrali di committenza dei piccoli comuni, si è ritenuto opportuno verificare se tali peculiari enti locali abbiano anche avuto esperienze specifiche sul tema della prevenzione alle infiltrazioni mafiose mediante stipula di appositi protocolli di legalità.

L'Ente ha stipulato protocolli per la legalità

(incidenza percentuale sul totale delle risposte pervenute)



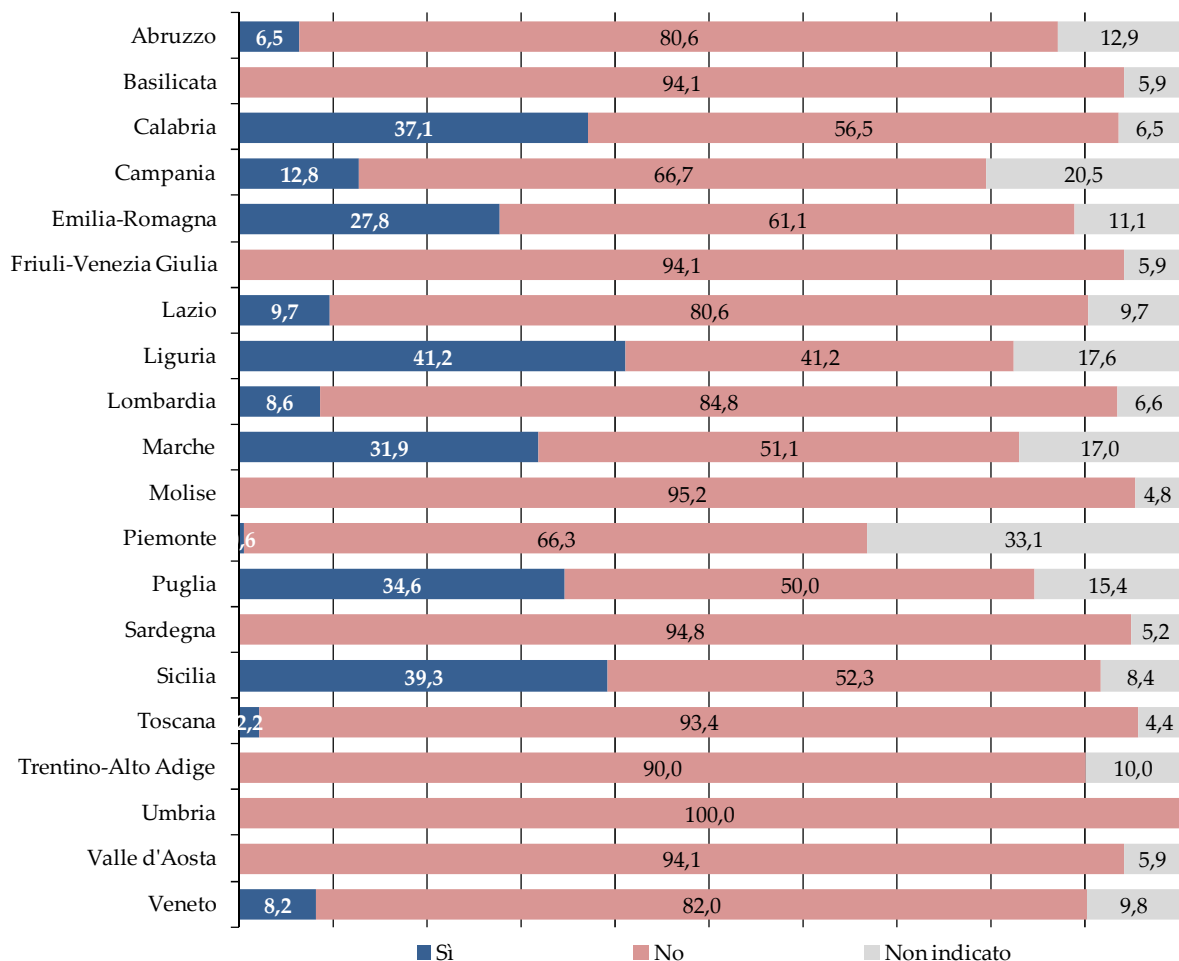
Tipo ente	Sì	No	Non indicato
comune < 3mila ab.	8,4	75,5	16,1
comune 3-5mila ab.	13,7	76,0	10,3
comune 5-15mila ab.	18,8	68,8	12,5
comune 15-30mila ab.	31,6	47,4	21,1
comune oltre 30mila ab.	21,7	39,1	39,1
totale comuni	10,7	74,3	15,0
unioni di comuni	5,6	94,4	0,0
totale	10,7	74,6	14,8

Dai dati raccolti emerge che, tenendo conto della dimensione demografica dei comuni che hanno risposto al questionario, la più elevata percentuale di protocolli di legalità effettivamente sottoscritti si registra tra i comuni di più elevata dimensione, ovverosia tra i comuni con popolazione compresa tra i 15-30mila abitanti, per una percentuale pari al 31,6%; significativa è anche la percentuale del 21,7% relativa ai comuni con oltre 30mila abitanti (anche se proprio questi ultimi hanno evidenziato una mancata risposta per una percentuale piuttosto significativa, pari al 39,1%).

Per quanto concerne la dislocazione geografica dei comuni che hanno sottoscritto i protocolli di legalità, è emerso che la maggior parte di essi è situata sul territorio della Regione Liguria, per la quale si è già dato atto dell'esistenza di una specifica legislazione sulla Stazione Unica Appaltante regionale che, in quel caso, può svolgere anche le funzioni di centrale di committenza per i piccoli comuni ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici.

L'Ente ha stipulato protocolli per la legalità

(incidenza percentuale sul totale delle risposte pervenute)



Regione di appartenenza	Sì	No	Non indicato
Liguria	41,2	41,2	17,6
Sicilia	39,3	52,3	8,4
Calabria	37,1	56,5	6,5
Puglia	34,6	50,0	15,4
Marche	31,9	51,1	17,0
Emilia-Romagna	27,8	61,1	11,1
Campania	12,8	66,7	20,5
Lazio	9,7	80,6	9,7
Lombardia	8,6	84,8	6,6
Veneto	8,2	82,0	9,8
Abruzzo	6,5	80,6	12,9
Toscana	2,2	93,4	4,4
Piemonte	0,6	66,3	33,1
Basilicata	0,0	94,1	5,9
Friuli-Venezia Giulia	0,0	94,1	5,9
Molise	0,0	95,2	4,8
Sardegna	0,0	94,8	5,2
Trentino-Alto Adige	0,0	90,0	10,0
Umbria	0,0	100,0	0,0
Valle d'Aosta	0,0	94,1	5,9

Occorre tuttavia dare atto che, in alcuni casi esistono anche forme ulteriori e diverse di convenzioni, stipulate dai comuni con le locali Prefetture, che hanno ad oggetto non tanto il tema specifico della prevenzione nel contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici ma, più in generale, la stipula di accordi finalizzati alla tutela della sicurezza sui propri territori di riferimento (ad esempio la piccola Unione dei comuni *“Terre dell’olio e del Sagrantino”* ha curato la sottoscrizione, con la Provincia di Perugia e con la Prefettura di Perugia, di un *“Patto per la sicurezza”* finalizzato alla realizzazione di iniziative per un governo complessivo della sicurezza della città).

PARTE IV

14. STRUMENTI OPERATIVI

a) FLUSSI PROCEDIMENTALI: UNO SCHEMA SEMPLICE PER DECIDERE “CHI FA COSA”

Il primo passo per poter organizzare l'aggregazione della domanda, mediante la stipula di una convenzione, oppure facendo ricorso alla struttura dell'Unione, è la definizione di una *check list* dei principali adempimenti che le stazioni appaltanti devono effettuare per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture. L'utilità dell'individuazione dei vari adempimenti per le singole amministrazioni locali consiste nella possibilità di:

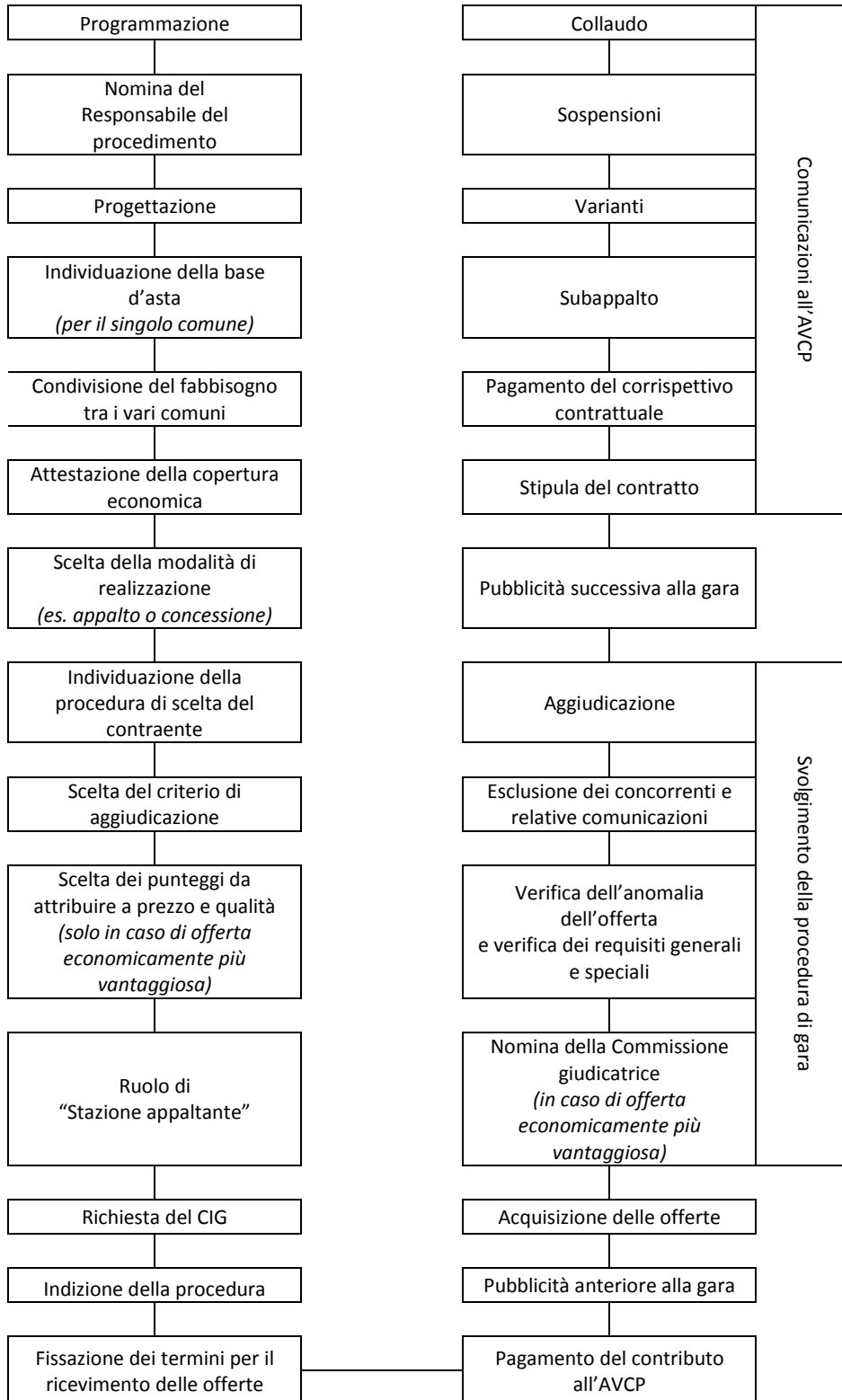
- focalizzare con buona precisione, anche visivamente ed “intuitivamente”, i passaggi procedurali che occorre seguire;
- consentire ai comuni di confrontarsi su tali adempimenti, e poter così decidere l'assegnazione delle varie competenze, ripartite tra la centrale di committenza ed i singoli enti che ad essa aderiscono.

La predetta enumerazione dei vari adempimenti non costituisce, naturalmente, un'elencazione esaustiva ma si pone solo quale schema di riferimento, utile a consentire un primo confronto sul tema dell'aggregazione e dell'organizzazione della struttura della centrale di committenza.

Tale schema andrà inoltre diversificato a seconda dell'oggetto dell'appalto (come noto, la procedura per l'affidamento di lavori presenta infatti alcune particolarità rispetto all'affidamento dei servizi e delle forniture: si pensi ad esempio, al fatto che il D.P.R. n. 207/2010 prevede la figura del Direttore dell'esecuzione distinta rispetto al Responsabile del procedimento soltanto per gli appalti di servizi e forniture di più elevato valore economico).

Un ulteriore fattore di diversificazione deriverà poi dalla configurazione della centrale di committenza, a seconda che la scelta ricada sulla convenzione *ex art. 30 TUEL*, oppure sulle Unioni per le quali l'art. 32 TUEL prevede già una specifica configurazione ed appositi organi.

FLUSSI PROCEDIMENTALI



**b) UN ESEMPIO DI CONVENZIONE: LO SCHEMA APPROVATO DALLA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

Un ulteriore strumento operativo è costituito dallo schema di Convenzione. A tale proposito, al fine di agevolare il percorso di avvio delle gestioni associate e garantirne la conformità alla normativa di settore, la Provincia Autonoma di Trento ha predisposto, tra gli altri, anche il seguente schema di convenzione-tipo relativo ai servizi associati in materia di contratti e appalti, che, per la sua completezza ed esaustività, sembra utile porre a disposizione, con il presente Rapporto, di tutti i piccoli comuni interessati all'adempimento dei nuovi obblighi.

Si deve doverosamente evidenziare che il documento che segue costituisce una "buona prassi" raccolta nel corso della presente ricerca, che si ritiene utile mettere a disposizione delle varie stazioni appaltanti.

Sarà cura delle predette stazioni appaltanti validare ed eventualmente adeguare i contenuti che seguono, verificando con attenzione i riferimenti normativi nonché la coerenza delle varie clausole rispetto alla normativa vigente ed alla giurisprudenza prevalente.

**CONVENZIONE
PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEI COMPITI E DELLE ATTIVITÀ CONNESSI AI SERVIZI E
ALLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORI E
ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI.**

L'anno il giorno del mese di presso la sede di a
.....

tra

1. La Comunità di, in persona del presidente pro-tempore, domiciliato per la sua carica presso la sede della Comunità in, il quale interviene nel presente atto in forza della deliberazione assembleare n. del esecutiva, codice fiscale n.;
2. Il Comune di, in persona del sindaco pro-tempore, domiciliato per la sua carica presso la residenza comunale in, il quale interviene nel presente atto in forza della deliberazione consiliare n. del esecutiva, codice fiscale n.;
3. Il Comune di, in persona del sindaco pro-tempore, domiciliato per la sua carica presso la residenza comunale in, il quale interviene nel presente atto in forza della deliberazione consiliare n. del esecutiva, codice fiscale n.;
4. Il Comune di, in persona del sindaco pro-tempore, domiciliato per la sua carica presso la residenza comunale in, il quale interviene nel presente atto in forza della deliberazione consiliare n. del esecutiva, codice fiscale n.;

5.

PREMESSO CHE:

- (*omissis*)
- la Provincia e il Consorzio dei comuni trentini hanno predisposto lo schema di convenzione per la gestione in forma associata dei compiti e delle attività in materia di appalti di lavori e di acquisizione di beni e servizi;
- che la Comunità e le Amministrazioni Comunali di, si sono più volte incontrate attraverso i loro rappresentanti confrontandosi sui vari aspetti della gestione associata;
- che la Giunta della Comunità in data e previa intesa con la conferenza dei sindaci del territorio coinvolto nella gestione associata, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla deliberazione della giunta provinciale n. 1449 del 2012 e tenuto conto dello schema di convenzione predisposto dalla Provincia e dal Consorzio dei comuni trentini, ha approvato lo schema di convenzione che disciplina la gestione in forma associata dei compiti e delle attività in materia di appalti di lavori e di acquisizione di beni e servizi;
- ...

Tutto ciò premesso e considerato, tra le parti,

SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE:

ARTICOLO 1

Valore delle Premesse

1. La premessa narrativa e gli atti ivi indicati sono parte integrante della presente convenzione (...).

ARTICOLO 2

Oggetto

1. Con la presente convenzione, stipulata ai sensi e per gli effetti dell'art. 59 del D.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L, i comuni di e la Comunità convengono di costituire il servizio intercomunale per la gestione associata e coordinata dei compiti e delle attività connessi ai servizi e alle funzioni amministrative comunali in materia di appalti di lavori e acquisizione di beni e servizi.

2. La gestione associata assume la denominazione di “.....”.

3. Alla Comunità è attribuito il ruolo di ente capofila del servizio associato ai fini organizzativi, gestionali e contabili. Alla Comunità spetta il compito di:

- organizzare il servizio per conto dei comuni nel rispetto delle indicazioni programmatico-operative fornite dall'organo di governo di cui all'art. 7;
- gestire e organizzare il servizio con il personale dedicato alla gestione associata anche avvalendosi delle proprie strutture amministrative di supporto;

- adottare gli atti e i provvedimenti anche organizzativi ritenuti necessari per raggiungere gli obiettivi del servizio stabiliti dall'organo di governo.

4. La Comunità è altresì individuata quale unico referente nei confronti della Provincia autonoma di Trento, sia per l'eventuale assegnazione ed erogazione di incentivi finanziari, sia per i successivi controlli, sia per il recupero degli eventuali finanziamenti in caso di mancata, parziale o diversa realizzazione del progetto di gestione associata del servizio in oggetto.

ARTICOLO 3

Finalità

1. La gestione associata dei compiti e delle attività inerenti agli appalti di lavori pubblici e all'acquisizione di beni e servizi è finalizzata al conseguimento degli obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, al miglioramento del servizio sul territorio e alla valorizzazione della professionalità del personale coinvolto. Dalla riorganizzazione gestionale devono derivare economie di scala e migliore utilizzo delle risorse disponibili (efficienza gestionale) oltre che un maggiore potere di mercato verso i fornitori (economicità).

2. L'organizzazione dei servizi associati privilegia modelli di gestione a rete che coinvolgono le risorse già disponibili nel sistema pubblico provinciale. Per supportare specifiche esigenze del servizio associato è possibile avvalersi della collaborazione degli strumenti di sistema secondo quanto concordato dagli enti sottoscrittori nell'ambito dell'organismo di cui al successivo art. 7.

3. Gli enti sottoscrittori si impegnano a svolgere in forma associata e coordinata i compiti e le attività relative agli appalti di lavori e all'acquisizione di beni e servizi secondo le disposizioni della presente convenzione, al fine di realizzare un'adeguata gestione, amministrazione ed erogazione delle funzioni assegnate in termini di servizi offerti e relativi costi associati senza duplicazione e sovrapposizione di ruoli e responsabilità. La visione integrata dei lavori pubblici e dei beni e servizi consente di massimizzare le possibili sinergie in termini di competenze necessarie per la gestione operativa del servizio.

4. La gestione associata è finalizzata ad assicurare l'assolvimento dei compiti e delle attività relative agli appalti di lavori e all'acquisizione di beni e servizi previste dalle leggi e dai regolamenti. La gestione associata gestisce operativamente i seguenti procedimenti:

- per gli appalti di lavori pubblici: le procedure aperte e ristrette sotto e sopra soglia U.E., le procedure negoziate, il sistema dell'economia
[in via facoltativa è possibile prevedere anche gli affidamenti diretti];
- per l'acquisizione di beni e servizi: le procedure ad evidenza pubblica sotto e sopra soglia U.E., i confronti concorrenziali tramite [*procedura negoziata*].
[in via facoltativa è possibile prevedere anche gli affidamenti diretti].

Al fine di garantire una maggiore flessibilità agli enti partecipanti al servizio associato, gli affidamenti diretti sono gestiti direttamente dalle amministrazioni comunali [nell'ipotesi in cui gli affidamenti diretti non siano demandati alla gestione associata].

5. La gestione associata gestisce operativamente i seguenti procedimenti relativi agli APPALTI DI LAVORI:

- a) la gestione operativa del procedimento di gara con specifico riferimento alla stesura della

documentazione amministrativa e alla gestione delle attività inerenti il procedimento di gara;

b) il supporto tecnico alla gestione dei precontenziosi e/o alla risoluzione di controversie con le imprese.

[specificare eventuali ulteriori attività che si intendono svolgere in via facoltativa nell'ambito della gestione associata]

Rimangono in capo ai comuni le attività relative alla predisposizione del piano annuale e triennale dei lavori pubblici, lo studio e la progettazione dei lavori, la selezione delle ditte/imprese da invitare (se prevista dalla procedura), l'attività di gestione operativa del contratto (stipulazione del contratto, esecuzione e direzione lavori, stati di avanzamento, fatturazione, ecc.).

6. La gestione associata gestisce operativamente i seguenti procedimenti relativi all'ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI:

- a) il supporto tecnico merceologico funzionale alla definizione dei requisiti tecnici dell'acquisto;
- b) la gestione operativa del procedimento di gara con specifico riferimento alla stesura della documentazione amministrativa e alla gestione delle attività inerenti il procedimento di gara;
- c) il supporto tecnico alla gestione dei precontenziosi e/o alla risoluzione di controversie con i fornitori;
- d) l'analisi e il monitoraggio della spesa territoriale funzionale alla proposizione di iniziative di acquisto sinergico.

[specificare eventuali ulteriori attività che si intendono svolgere in via facoltativa nell'ambito della gestione associata]

Rimangono in capo ai comuni la definizione del piano dei fabbisogni di beni e servizi, la definizione dei requisiti tecnici del bene/servizio da acquistare, la selezione delle ditte/imprese da invitare (se prevista dalla procedura), l'attività di gestione operativa del contratto (stipulazione del contratto, esecuzione e direzione lavori, stati di avanzamento, fatturazione, ecc.).

7. Al fine di consentire la programmazione delle attività da parte della gestione associata e delle società/agenzie di sistema eventualmente coinvolte, le amministrazioni partecipanti alla convenzione sono tenute a comunicare all'ente capofila nei tempi concordati i fabbisogni di lavori/beni/servizi riferiti al rispettivo ente.

8. I comuni perseguono l'obiettivo dell'omogeneità delle norme regolamentari, delle procedure amministrative e della modulistica in uso nelle materie di competenza del servizio associato, oltre all'uniformità dei comportamenti, delle procedure e metodologie di svolgimento delle attività. A tali fini il servizio associato, anche avvalendosi della collaborazione delle professionalità specifiche di ogni ente, provvede allo studio e all'esame comparato dei regolamenti, atti e procedure vigenti nelle diverse amministrazioni, all'adozione di procedure uniformi, allo studio e all'individuazione di modulistica uniforme in rapporto alle normative e procedure di riferimento per la gestione associata. La progressiva convergenza verso regole omogenee deve essere conclusa entro il 31 dicembre 2013.

9. Nella prima fase di attuazione della presente convenzione, l'attività svolta dal servizio associato deve essere prioritariamente rivolta alla graduale e progressiva integrazione dei servizi inerenti le funzioni

interessate attualmente operanti nei singoli enti aderenti.

10. I provvedimenti adottati dal servizio gestito in forma collaborativa sono atti della gestione associata con effetti per i singoli Comuni partecipanti.

ARTICOLO 4

Modalità di svolgimento della gestione associata

IPOTESI A: Centralizzazione delle attività presso la Comunità

1A. La sede della gestione associata è stabilita presso la Comunità dove si provvede alla sistemazione logistica del servizio associato e alla gestione operativa dei compiti e delle attività connesse agli appalti di lavori e all'acquisizione di beni e servizi secondo quanto indicato al precedente articolo 3.

2A. Ogni singolo comune è tenuto ad assicurare la gestione delle informazioni di base al cittadino e il rilascio della modulistica e dei fogli informativi di riferimento (il cosiddetto "sportello di primo livello").

3A. Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente convenzione e definito nell'ambito dell'organismo di cui all'art. 7 il servizio associato svolge le proprie attività secondo le modalità di organizzazione degli uffici e del personale vigenti nell'ente capofila.

IPOTESI B: Svolgimento delle attività presso la Comunità e presenza di uffici territoriali

1B. La sede della gestione associata è stabilita presso la Comunità dove si provvede alla gestione operativa delle attività [specificare attività centralizzate]

Presso i comuni di si costituiscono inoltre uffici territoriali ai quali compete [specificare attività svolte presso gli uffici periferici]

2B. Ogni singolo comune è tenuto ad assicurare la gestione delle informazioni di base al cittadino e il rilascio della modulistica e dei fogli informativi di riferimento (il cosiddetto "sportello di primo livello").

3B. Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente convenzione e definito nell'ambito dell'organismo di cui all'art. [7] il servizio associato svolge le proprie attività secondo le modalità di organizzazione degli uffici e del personale vigenti nell'ente capofila.

ARTICOLO 5

Personale

1. La dotazione organica del servizio associato oggetto della presente convenzione è costituita da n. unità di personale ed in particolare:

- n. unità con profilo professionale – D base;
- n. unità con profilo professionale – C evoluto;
-

2. La dotazione organica del servizio associato può subire variazioni, sia in termini qualitativi che quantitativi, nel rispetto delle decisioni assunte dall'organo di governo di cui all'art. 7 e della normativa vigente.

IPOTESI A: Messa a disposizione del personale dai Comuni alla Comunità

3A. Gli enti sottoscrittori si impegnano reciprocamente, nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, a fornire il personale necessario avvalendosi delle professionalità interne già presenti negli enti comuni convenzionati. I comuni mettono a disposizione della gestione associata il seguente personale:

- Comune di: n. unità con profilo professionale
- Comune di: n. unità con profilo professionale
-

I comuni associati adottano i provvedimenti necessari per mettere a disposizione del servizio convenzionato il suddetto personale mediante ricorso all'istituto del comando o messa a disposizione. Eventuali successive assunzioni potranno essere poste in essere dalla Comunità nei limiti di quanto stabilito dalle disposizioni provinciali in materia e delle decisioni assunte nell'ambito dell'organo di governo della gestione associata.

4A. Ai fini dell'adozione dei provvedimenti che dovranno essere assunti nei confronti del personale costituente il servizio associato, si conviene sull'opportunità di disciplinare in modo distinto il rapporto organico (o di impiego) e il rapporto funzionale (o di servizio) dei dipendenti con gli enti associati.

5A. Il rapporto organico degli addetti al servizio associato è in capo all'ente di rispettiva appartenenza e trova la sua disciplina, per quanto non previsto nella presente convenzione, nella disciplina del personale dipendente vigente nell'ente di appartenenza; attengono al rapporto organico gli aspetti relativi allo stato giuridico ed economico del personale (comunque nel rispetto di quanto previsto dal successivo comma 7), gli accertamenti di responsabilità, l'applicazione di sanzioni disciplinari e il relativo procedimento.

6A. Il personale assegnato al servizio associato mette in atto ogni forma di collaborazione che renda, nel rispetto delle rispettive professionalità, l'azione più efficace, efficiente ed economica. Lo stesso dipende gerarchicamente dal Responsabile del servizio associato di cui al successivo art. 6 e svolge la propria attività nel rispetto degli obiettivi assegnati dall'organo di governo.

7A. I congedi ordinari sono concessi, nel rispetto del contratto collettivo e del regolamento della Comunità, dal Responsabile del servizio associato/dal Segretario dell'ente di appartenenza sentito il Responsabile del servizio. Altre assenze straordinarie (quali ad esempio le aspettative) sono concesse al personale della gestione associata dal Segretario dell'ente da cui lo stesso dipende, previo parere del Responsabile. Analogamente, per ragioni di uniformità e di natura organizzativa, gli elementi accessori della retribuzione rientranti nei fondi incentivanti la produttività e le specifiche indennità previste dal contratto sono determinati dall'organo di governo, salvo diverse espresse previsioni degli accordi di lavoro.

8A. L'aggiornamento e la formazione del personale viene programmata, organizzata e condotta sulla base delle esigenze formative derivanti dal programma delle attività associate.

IPOTESI B: Mobilità del personale dai Comuni alla Comunità

3B. Gli enti sottoscrittori si impegnano reciprocamente, nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, a fornire il personale necessario avvalendosi delle professionalità interne già presenti negli enti dei comuni convenzionati. I comuni mettono a disposizione della gestione associata il seguente personale:

- Comune di: n. unità con profilo professionale

- Comune di: n. unità con profilo professionale
-

I comuni associati adottano i provvedimenti necessari per trasferire il suddetto personale mediante mobilità. Eventuali successive assunzioni potranno essere poste in essere dalla Comunità nei limiti di quanto stabilito dalle disposizioni provinciali in materia e delle decisioni assunte nell'ambito dell'organo di governo della gestione associata.

4B. Ai fini dell'adozione dei provvedimenti che dovranno essere assunti nei confronti del personale costituente il servizio associato, si conviene sull'opportunità di disciplinare in modo distinto il rapporto organico (o di impiego) e il rapporto funzionale (o di servizio) dei dipendenti con gli enti associati.

5B. Il personale assegnato al servizio associato mette in atto ogni forma di collaborazione che renda, nel rispetto delle rispettive professionalità, l'azione più efficace, efficiente ed economica. Lo stesso dipende gerarchicamente dal Responsabile del servizio associato di cui al successivo art. 6 e svolge la propria attività nel rispetto degli obiettivi assegnati dall'organo di governo.

6B. I congedi ordinari sono concessi, nel rispetto del contratto collettivo e del regolamento della Comunità, dal Responsabile del servizio associato/dal Segretario della Comunità. Altre assenze straordinarie (quali ad esempio le aspettative) sono concesse al personale della gestione associata dal Segretario della Comunità sentito il Responsabile. Analogamente, per ragioni di uniformità e di natura organizzativa, gli elementi accessori della retribuzione rientranti nei fondi incentivanti la produttività e le specifiche indennità previste dal contratto sono determinati dalla Comunità, nel rispetto degli indirizzi programmatici dell'organo di governo, salvo diverse espresse previsioni degli accordi di lavoro.

7B. L'aggiornamento e la formazione del personale viene programmata, organizzata e condotta sulla base delle esigenze formative derivanti dal programma delle attività associate.

ARTICOLO 6

Responsabile del servizio associato

1. Al fine di garantire la necessaria funzionalità del servizio associato si stabilisce di attribuire a un dipendente, individuato dalla Comunità d'intesa con l'organo di governo, la responsabilità e la direzione della gestione associata, dotato di autonomia decisionale sugli ambiti tecnici e operativi di competenza del settore entrate.

2. Il responsabile del servizio associato:

- a) partecipa con funzioni consultive alle sedute dell'organo di governo di cui al successivo articolo 7 al fine di formulare proposte tecnico-gestionali per lo svolgimento del servizio associato;
- b) predispone annualmente una proposta di piano di lavoro da sottoporre all'organo di governo che tiene conto delle esigenze dei singoli enti associati, dell'effettiva disponibilità di personale e delle risorse economiche a disposizione;
- c) predispone rapporti periodici sull'andamento della gestione associata e sui risultati conseguiti anche con riferimento alla comparazione tra la spesa sostenuta dal servizio associato per lo svolgimento dei compiti e delle attività di cui alla presente convenzione e quella sostenuta dalle singole amministrazioni prima dell'avvio della gestione associata.

3. Nell'ambito della struttura amministrativa della gestione associata l'organo di governo può individuare, su proposta del responsabile del servizio, ulteriori figure di coordinamento gerarchicamente dipendenti dal medesimo responsabile alle quali affidare la gestione di specifici settori di attività del servizio intercomunale.

4. Il responsabile del servizio associato è individuato quale responsabile dei procedimenti di competenza per gli enti sottoscrittori della presente convenzione, fatta salva la possibilità di nominare uno o più delegati per specifici procedimenti, nel rispetto delle norme vigenti in materia.

5. L'organo di governo di cui all'art. 7 stabilisce il contenuto del rapporto di servizio, rispetto agli enti aderenti alla gestione associata, del responsabile del servizio e delle figure di coordinamento eventualmente individuate ai sensi del comma 3.

ARTICOLO 7

Organo di governo

1. I Comuni aderenti e la Comunità concordano di istituire un organismo di consultazione e di indirizzo della gestione associata, denominato 'organo di governo' con funzioni di indirizzo, programmazione e controllo della gestione associata.

2. L'organo di governo è composto dai Sindaci dei Comuni partecipanti e dal Presidente della Comunità. Presiede le sedute il Presidente della Comunità.

3. Competono all'organo di governo in particolare:

- a) l'approvazione della pianificazione delle attività del servizio associato in funzione delle esigenze delle amministrazioni partecipanti e dell'ottimizzazione delle attività;
- b) la validazione della programmazione delle risorse finanziarie per la gestione del servizio, anche con riferimento al trattamento economico accessorio del personale addetto alla gestione associata;
- c) l'espressione dell'intesa con la Comunità per l'individuazione del Responsabile della gestione associata previsto dall'art. 7, nel rispetto della disciplina in vigore in materia contrattuale e relativa al personale;
- d) la valutazione periodica dell'andamento e dei risultati conseguiti dalla gestione associata, sulla base dei rapporti periodici forniti dal Responsabile del servizio; l'analisi deve mettere in evidenza i risultati conseguiti dalla gestione associata anche con riferimento alla comparazione tra la spesa sostenuta dai singoli Comuni prima dell'avvio del servizio associato e i costi del servizio associato;
- e) la risoluzione delle eventuali controversie tra gli enti partecipanti;
- f) le attività di pianificazione strategica e di programmazione delle risorse, le cui proposte sono formulate dall'ente capofila su proposta del responsabile del servizio associato;
- g) l'individuazione, d'intesa con la Comunità, del responsabile della gestione associata.

4. Alle sedute dell'organo di governo partecipa il responsabile del servizio associato con funzioni consultive al fine di formulare proposte tecnico-gestionali per lo svolgimento del servizio associato, e il Segretario della Comunità con funzioni verbalizzanti e di consulenza tecnico-giuridica.

5. L'organo di governo assume le proprie decisioni con una maggioranza di almeno i 2/3 dei propri componenti che rappresentino la maggioranza della popolazione residente nel territorio dei comuni interessati.

6. [eventuale] Nell'ambito dell'organo di governo è costituita una commissione/organismo composta/o di n. ... componenti scelti con funzioni attuative ed esecutive di decisioni già assunte dall'organo di governo (*omissis*).

ARTICOLO 8

Durata della convenzione

1. La durata della presente convenzione è stabilita in 10 anni dalla sottoscrizione della presente da rinnovare alla scadenza, secondo quanto previsto dall'art. 8 *bis* della L.P. 27 dicembre 2010.

2. In caso di recesso di singole amministrazioni da tale accordo si applicano in ogni caso le disposizioni previste al comma 4 dell'art. 8 *bis* della legge provinciale n. 27 del 2010.

ARTICOLO 9

Rapporti finanziari

1. I costi del servizio convenzionato sono a carico degli enti sottoscrittori con le modalità specificate dal presente articolo.

2. Per costi del servizio si intendono tutti gli oneri riguardanti i costi del personale dipendente, le spese di gestione, l'acquisto di beni e servizi ed eventuali ulteriori oneri connessi alla gestione del servizio associato.

3. A copertura dei costi complessivi del servizio associato si provvede:

- a) con gli eventuali trasferimenti provinciali disposti a favore dell'ente capofila e derivanti dalla riduzione dei trasferimenti a favore dei comuni per lo svolgimento dei medesimi compiti e attività;
- b) con i trasferimenti dei comuni a favore dell'ente capofila nel rispetto dei criteri di riparto di cui al comma successivo.

4. La copertura degli eventuali costi di cui al comma 3 lett. b) sono sostenuti dagli enti associati e ripartiti proporzionalmente, al netto di eventuali contributi, come segue:

- ___%
- ___%
- ___%

percentuali attribuite in base

5. La custodia e la gestione dei beni mobili a disposizione del servizio associato è affidata alla Comunità la quale provvede a garantirne la manutenzione ordinaria e straordinaria.

6. I beni mobili di nuova acquisizione saranno inventariati dalla Comunità e la loro proprietà sarà ripartita proporzionalmente tra gli enti convenzionati nella misura

7. Il costo complessivo per il funzionamento del servizio associato è determinato dalla Comunità, nel rispetto delle decisioni assunte dall'organo di governo, ed è quantificato in tempo utile per la predisposizione dei bilanci dei singoli enti.

8. La Comunità predisporre con cadenza annuale il consuntivo delle spese sostenute e il conseguente riparto definitivo della spesa sulla base del quale verranno effettuati gli eventuali conguagli. Tali informazioni devono essere comunicate ai comuni convenzionati ai fini del versamento delle eventuali somme a saldo.

9. Ciascun comune convenzionato procedere al versamento alla Comunità dell'eventuale quota a proprio carico con le seguenti modalità:

- il 50 per cento entro il 30 giugno di ciascun anno;
- il saldo entro il dell'anno successivo.

10. Eventuali incentivi ottenuti dalla gestione associata a qualunque titolo devono essere portati in detrazione dei costi del servizio.

ARTICOLO 10

Risoluzioni di controversie

1. La risoluzione di eventuali controversie che possono sorgere tra gli enti sottoscrittori deve essere ricercata prioritariamente in via bonaria nell'ambito dell'organo di governo di cui all'articolo 8.

2. Qualora ciò non sia possibile si provvederà a riunire presso l'ente capofila - salvo la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo - di comune accordo o su richiesta scritta di uno dei sindaci, le giunte comunali in seduta comune, alle quali competerà risolvere i contrasti sorti, predisponendo una relazione congiunta inerente la soluzione concordata da comunicare ai rispettivi consigli comunali.

ARTICOLO 11

Disposizioni di rinvio

1. Per quanto non previsto nella presente convenzione, si fa specifico rinvio alle specifiche normative vigenti nelle materie oggetto della presente convenzione, nonché alle disposizioni del codice civile.

2. Eventuali modifiche alla presente convenzione potranno essere apportate dai consigli dei comuni convenzionati e dall'assemblea della Comunità comunque nel rispetto delle norme vigenti con la medesima procedura prevista per la prima approvazione (*omissis*).

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Presidente della Comunità

Il sindaco del Comune di

Il sindaco del Comune di

Il sindaco del Comune di

c) LA CONVENZIONE ADOTTATA DALL'APAC ISTITUITA DALLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

L'Agenzia Provinciale per gli Appalti e i Contratti istituita dalla Provincia Autonoma di Trento ha approvato, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 1 di data 17 luglio 2009, lo schema di convenzione per la gestione e/o supporto in tema di procedure di affidamento di appalti pubblici tra l'Agenzia stessa e gli enti di cui alle lettere c), e d) del comma 3 dell'art. 39 *bis* della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 in ordine all'espletamento delle procedure per l'affidamento di contratti di opere, di servizi e di forniture e a favore degli enti di cui alla lettera e) del medesimo articolo, limitatamente agli appalti di lavori pubblici. Considerata la necessità di recepire nel medesimo schema di convenzione anche alcuni adeguamenti di tipo formale resisi necessari a fronte delle modifiche normative ed organizzative intervenute rispetto al momento di approvazione dello schema attualmente utilizzato, si è reso necessario riapprovare la convenzione quadro per la gestione e/o supporto in tema di procedure di affidamento di appalti pubblici con le modifiche di cui sopra, che la medesima Agenzia ha approvato con deliberazione n. 1 del 20 settembre 2012.

Anche a questo proposito si deve doverosamente evidenziare che il documento che segue costituisce una "buona prassi" raccolta nel corso della presente ricerca, che si ritiene utile mettere a disposizione delle varie stazioni appaltanti.

Sarà cura delle predette stazioni appaltanti validare ed eventualmente adeguare i contenuti che seguono, verificando con attenzione i riferimenti normativi nonché la coerenza delle varie clausole rispetto alla normativa vigente ed alla giurisprudenza prevalente.

CONVENZIONE PER LA GESTIONE E/O SUPPORTO IN TEMA DI PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI APPALTI PUBBLICI

(...)

CONSIDERATO CHE: il Consiglio Comunale/di Amministrazione con deliberazione n. ___ di data ___ ha approvato il testo della presente convenzione, per la gestione e/o supporto in tema di procedure di affidamento di appalti pubblici tra il Comune/Ente e l'Agenzia composta da numero 9 di articoli;

CONSIDERATO CHE: il Consiglio Comunale con la medesima deliberazione ha autorizzato la sua sottoscrizione da parte del Sig. ___

SI STIPULA E SI CONVIENE QUANTO SEGUE:

Art. 1 - Oggetto della convenzione

1. Il Comune/Ente (d'ora in poi definito "ENTE CONVENZIONATO") per mezzo del suo rappresentante attribuisce all'Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti (d'ora in poi definita "AGENZIA"), che per mezzo del suo rappresentante accetta, la funzione di supporto giuridico amministrativo da parte dell'Agenzia per l'affidamento di procedure di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, secondo quanto previsto dalla presente convenzione.

2. Le parti sottolineano sin d'ora che il rapporto giuridico tra l'Ente convenzionato e l'Agenzia è ispirato alla massima collaborazione istituzionale in funzione di una migliore gestione delle risorse pubbliche di cui gli enti stipulanti sono garanti.

3. Tutti gli oneri economici necessari a garantire l'esecuzione delle obbligazioni contrattuali sono a carico dell'Ente convenzionato essendo l'Agenzia mero ente strumentale che fornisce gratuitamente le sue funzioni. Per oneri economici si intendono il corrispettivo dovuto all'appaltatore, le imposte e tasse dovute per legge dall'appaltante, nonché ogni altro onere dovuto per legge in relazione all'affidamento dell'appalto o per specifica richiesta dell'Ente convenzionato.

4. Qualora venga affidata all'Agenzia la funzione di stazione appaltante di cui al successivo comma 5.1), gli oneri – eccezion fatta per il contributo all'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici, da sostenersi direttamente da parte dell'Ente convenzionato – dovuti in relazione alla procedura di affidamento dell'appalto, quali a titolo indicativo, le spese di pubblicità e quelle per compensi e rimborsi spese ai componenti della commissione tecnica nel caso di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, saranno anticipati dall'Agenzia e potranno da quest'ultima essere richiesti a rimborso all'Ente convenzionato con modalità da stabilire da parte dell'Agenzia stessa.

5. Il supporto giuridico amministrativo può essere fornito, operativamente, secondo tre differenti modalità a seconda della scelta dell'Ente convenzionato:

5.1) l'affidamento all'Agenzia delle funzioni di stazione appaltante;

5.2) l'affidamento all'Agenzia di un servizio di consulenza in una o più fasi della procedura di gara (svolta direttamente dell'Ente convenzionato);

5.3) l'utilizzo delle funzioni di centrale di committenza per necessità omogenee degli enti convenzionati in tema di servizi e forniture.

6. La presente convenzione quadro viene attuata attraverso specifici provvedimenti (atti di affidamento), approvati dall'organo competente ad adottare la determinazione a contrarre presso l'Ente convenzionato.

7. In presenza di inadempimento della presente convenzione ovvero di cause di forza maggiore potranno essere fatte valere dalla parte che vi ha interesse eventuali rinunce/revoche della delega relativa alle singole procedure d'appalto.

CAPO I - FUNZIONI DI STAZIONE APPALTANTE

Art. 2 - Atti di affidamento

1. Ciascun atto di affidamento è riferito ad una singola procedura di aggiudicazione di lavori pubblici, di servizi e di forniture.

2. L'Ente convenzionato inoltra all'Agenzia una manifestazione di interesse contenente:

- a) descrizione sommaria dell'opera, del servizio o della fornitura e relativo quadro economico di progetto;
- b) indicazione delle modalità di scelta del contraente tra quelle ammesse dalla legge e del criterio di aggiudicazione individuato;
- c) indicazione del responsabile del procedimento;
- d) indicazione dei tempi massimi per l'aggiudicazione dell'appalto di riferimento;
- e) indicazione di ulteriori eventuali condizioni alle quali l'Ente convenzionato avesse interesse.

3. L'Agenzia, valutata la compatibilità della richiesta dell'Ente convenzionato con il carico di attività già assunto, acquisiti eventuali ulteriori elementi in ordine alla procedura di gara dall'Ente convenzionato, attraverso specifico provvedimento del Dirigente del Servizio competente formula una proposta di affidamento, contenente le specifiche condizioni di riferimento, nonché il nominativo del responsabile della procedura presso l'Agenzia e l'indicazione dei tempi per l'aggiudicazione dell'appalto, decorrenti dal momento in cui l'Ente convenzionato avrà prodotto la documentazione indicata al successivo articolo 3.

4. L'Ente convenzionato accetta la proposta di affidamento con provvedimento dell'organo competente ad adottare il provvedimento a contrarre.

5. L'accettazione di cui al precedente comma è comunicata all'Agenzia entro 10 (dieci) giorni lavorativi decorrenti dalla data di ricevimento della proposta di affidamento, unita mente alla documentazione propedeutica allo svolgimento della procedura di aggiudicazione, di cui al comma 1.

Art. 3 - Obblighi dell'Ente convenzionato

1. L'Ente convenzionato deve provvedere alla stesura degli atti propedeutici alla procedura di affidamento in relazione alla tipologia di appalto e trasmetterli all'Agenzia attraverso il responsabile del procedimento, a seguito dell'accettazione della proposta di cui al comma 4 dell'articolo precedente.

2. La documentazione, che deve essere completa, chiara e assunta nel rispetto delle disposizioni normative vigenti è la seguente:

- a) l'atto di affidamento di cui all'articolo 2 comma 4;
- b) il "modulo per la richiesta di avvio della procedura per lavori" ovvero il "modulo per la richiesta di avvio della procedura per servizi e forniture" messi a disposizione dall'Agenzia;
- c) nel caso di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: indicazione dei criteri e sottocriteri, di valutazione dell'offerta tecnica e relativi pesi e sottopesi, nonché, ove possibile, i criteri motivazionali di attribuzione del punteggio e l'indicazione del criterio matematico di attribuzione del punteggio all'offerta economica; indicazione del contenuto e delle modalità di formulazione dell'offerta tecnica, eventuali limiti massimi di pagine, formati, ecc. e ove possibile, predisposizione di un modello per la formulazione dell'offerta tecnica;
- d) nel caso di procedura di gara di importo superiore alla soglia comunitaria: predisposizione della metodologia e dei criteri di valutazione dell'anomalia di cui alla normativa vigente ed applicabile, eventualmente avvalendosi delle linee guida messe a disposizione dall'Agenzia. Le modalità di supporto dell'Agenzia allo svolgimento del sub procedimento di valutazione delle offerte saranno definite, di volta in volta - sulla base delle esigenze espresse da parte dell'Ente convenzionato - in accordo tra le parti. L'esito dell'accordo sarà formalizzato con scambio di corrispondenza.

Per gli appalti di lavori pubblici:

- progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva dell'opera in relazione alla modalità di scelta del contraente;
- nota recante i nominativi del progettista incaricato, del professionista che ha redatto il documento della sicurezza e del referente interno, i quali dovranno essere a disposizione dell'Agenzia per ogni eventuale chiarimento o supporto tecnico in relazione al progetto oggetto della procedura;
- capitolato speciale di appalto;
- piano di sicurezza e di coordinamento ovvero redazione del piano sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento.

Per gli appalti di servizi:

- capitolato speciale di appalto;
- laddove necessario, il Documento Unico di Valutazione dei Rischi di Interferenza (DUVRI);
- nota recante il nominativo del professionista che ha redatto il Documento Unico di Valutazione dei Rischi di Interferenza (DUVRI) e del referente interno, il/i quale/i dovrà/anno essere a disposizione dell'Agenzia per ogni eventuale chiarimento o supporto tecnico in relazione al servizio oggetto della procedura.

Per gli appalti di forniture:

- capitolato speciale di appalto;
- laddove necessario, il Documento Unico di Valutazione dei Rischi di Interferenza (DUVRI);

- nota recante il nominativo del professionista che ha redatto il Documento Unico di Valutazione dei Rischi di Interferenza (DUVRI) e del referente interno, il/i quale/i dovrà/anno essere a disposizione dell'Agenzia per ogni eventuale chiarimento o supporto tecnico in relazione al servizio oggetto della procedura.

3. L'Ente convenzionato dovrà inoltre trasmettere, unitamente alla documentazione di cui al comma 2, quanto indicato ai commi 4 e 5 dell'articolo 2.

4. L'Agenzia eserciterà la delega in relazione al singolo appalto dalla ricezione della documentazione prevista ai punti precedenti.

5. Laddove la legge ammetta la procedura negoziata l'Ente convenzionato, per il tramite del responsabile del procedimento, comunicherà l'elenco degli operatori economici da invitare alla procedura di affidamento. Al fine di garantire la segretezza delle imprese invitate alla procedura negoziata, tale comunicazione dovrà avvenire attraverso raccomandata AR indirizzata quale riservata personale debitamente sigillata - o attraverso altro sistema atto a garantire la segretezza del contenuto della comunicazione, che potrà essere individuato, ricorrendone le condizioni, ad esclusiva cura dell'Agenzia - al responsabile della procedura indicato dall'Agenzia nella proposta di affidamento di cui al comma 3 dell'articolo 2.

Art. 4 - Impegni dell'Agenzia

1. La proposta di affidamento, diverrà efficace nel momento in cui l'Ente convenzionato consegnerà all'Agenzia la documentazione indicata al precedente articolo 3. Da tale momento decorrono i termini per la conclusione del procedimento di affidamento, di cui al provvedimento del Dirigente previsto al comma 3 dell'articolo 2.

2. L'Agenzia si impegna a verificare la completezza, la chiarezza e la regolarità della documentazione presentata dall'Ente convenzionato entro dieci giorni dal ricevimento della stessa. Nel caso in cui l'Agenzia rilevi la necessità di apportare modificazioni o integrazioni alla documentazione inoltrata dall'Ente convenzionato, chiederà al responsabile del procedimento presso l'Ente convenzionato di regolarizzare la documentazione entro il termine massimo di trenta giorni. In tale caso il termine per la conclusione della procedura di gara è sospeso dalla data di richiesta di regolarizzazione o di integrazione inviato dall'Agenzia fino alla data di ricevimento della documentazione richiesta. In caso di mancata regolarizzazione della documentazione entro il termine assegnato, l'Agenzia potrà far valere la revoca della delega relativa alla singola opera.

3. Nel caso di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'Agenzia effettua una verifica meramente oggettiva di conformità alle norme e alla giurisprudenza in materia, senza operare alcuna scelta discrezionale in ordine all'individuazione degli elementi di valutazione. L'Agenzia opera un controllo estrinseco in merito alla ragionevolezza, logicità e non contraddittorietà dei criteri adottati per la valutazione dell'offerta tecnica, con particolare riferimento ai criteri motivazionali cui dovrà attenersi la commissione tecnica nella fase di attribuzione di punteggio, nonché il controllo in merito alle modalità formali di produzione della documentazione, al fine di evitare possibili contenziosi. In merito al controllo dei documenti che costituiscono parte integrante del progetto, nonché della conformità del medesimo alla normativa vigente al momento di avvio della procedura di gara, attività di natura tecnica della quale è direttamente responsabile il progettista e/o l'Ente convenzionato, l'Agenzia non opera alcun controllo in quanto privo della competenza tecnica.

4. Effettuata con riscontro positivo la verifica di cui al comma 2, l'Agenzia provvede alla predisposizione del bando di gara e ai connessi adempimenti di pubblicità, all'inoltro degli inviti a presentare offerta, alla celebrazione delle sedute di gara, alla comunicazione degli esiti di gara, alla verifica in ordine alla veridicità delle dichiarazioni rese nel corso della procedura di gara, all'avviso di aggiudicazione, alle comunicazioni all'Osservatorio dei contratti pubblici sezione provinciale dell'Osservatorio centrale dei contratti pubblici e ad ogni altro provvedimento connesso alla procedura di gara.

5. L'Agenzia nella gestione della procedura di gara impronta la sua azione ai principi di imparzialità, economicità ed efficienza, nonché al rispetto assoluto delle norme legislative e regolamentari vigenti in tema di affidamento di appalti pubblici.
6. Ogni atto e decisione giuridico - amministrativa in merito alla gestione della procedura di gara è di competenza dell'Agenzia. Il Presidente della seduta di gara e i testimoni sono individuati dall'Agenzia. Il Presidente di gara può avvalersi, per l'attività di supporto, della collaborazione del responsabile del procedimento presso l'Ente convenzionato, del progettista o del direttore dei lavori o del referente dell'Ente convenzionato. Nel caso di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, spetta all'Agenzia la nomina della commissione tecnica. L'Ente convenzionato può indicare il nominativo di un componente della commissione tecnica nonché prevedere eventuali limiti massimi per la spesa complessiva connessa al rispettivo funzionamento. L'individuazione di tale soggetto dovrà avvenire dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, tenuto conto della professionalità necessaria e previa verifica di inesistenza di situazioni di incompatibilità.
7. L'Agenzia negli atti di gara ha l'onere di indicare che la funzione di stazione appaltante le è stata conferita dalla presente convenzione e dai singoli provvedimenti attuativi dell'Ente convenzionato, nonché che il contratto costitutivo del vincoli giuridici verrà comunque stipulato con l'Ente convenzionato.
8. L'Agenzia tiene costantemente informato l'Ente convenzionato di ogni sviluppo inerente la procedura di affidamento.
9. L'Agenzia comunica all'Ente convenzionato altresì il giorno di apertura delle offerte al responsabile del procedimento affinché questi possa essere presente qualora lo ritenga opportuno.
10. L'Agenzia provvede all'aggiudicazione dell'appalto e ai connessi controlli di rito e agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge.
11. Completata la procedura di aggiudicazione, l'Agenzia, con atto del Dirigente del Servizio competente comunica all'Ente convenzionato l'aggiudicazione dell'appalto e rimette il verbale di aggiudicazione e il fascicolo relativo alla singola procedura all'Ente convenzionato, ai fini dell'acquisizione della documentazione necessaria alla stipulazione del contratto. L'Agenzia mette a disposizione lo schema tipo di contratto.
12. La trasmissione degli atti di cui al comma precedente costituisce adempimento dell'attività di delegazione, fatto salvo quanto disposto al comma 13.
13. In caso di contenzioso insorto relativamente alla procedura di affidamento l'Agenzia predispone la memoria difensiva per l'Avvocatura della Provincia che garantisce la tutela giurisdizionale. Qualora i motivi di ricorso dipendano anche da atti assunti dall'Ente convenzionato si provvederà a difesa congiunta.
14. Fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela nei casi previsti dalla legge, l'aggiudicazione disposta dall'Agenzia vincola l'Ente convenzionato alla stipulazione del relativo contratto di appalto.
15. L'Ente convenzionato dopo aver ricevuto la comunicazione di aggiudicazione provvede alla stipulazione del contratto, previa acquisizione della necessaria documentazione, decorsi almeno decorsi 30 giorni dalla comunicazione ai controinteressati dell'aggiudicazione da parte dell'Agenzia.

Art. 5 - Comunicazioni e rapporti giuridici

1. Fermo restando quanto stabilito al comma 5 dell'articolo 3, le comunicazioni tra l'Agenzia e l'Ente convenzionato devono avvenire tramite posta certificata, fax, posta elettronica, ovvero altri strumenti elettronici il cui utilizzo sia concordato tra le parti.
2. Tra l'adozione del provvedimento di aggiudicazione e la stipula del contratto, laddove emergesse la necessità di intervenire sulla procedura di affidamento con eventuali atti di annullamento, la competenza è dell'Agenzia.

3. Dopo la stipulazione del contratto tutti i rapporti giuridici intercorrenti tra Ente convenzionato ed appaltatore sono di competenza esclusiva dell'Ente convenzionato rimanendovi l'Agenzia totalmente estranea.

Art. 6 - Patto di integrità

1. L'Agenzia e l'Ente convenzionato reciprocamente assumono formale obbligazione di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza, correttezza e segretezza.

2. L'Ente convenzionato si impegna a segnalare all'Agenzia qualsiasi tentativo di turbativa, irregolarità o distorsione nelle fasi di svolgimento della gara da parte di ogni Interessato o addetto o di chiunque possa influenzare le decisioni relative alla gara in oggetto.

Capo II - SERVIZIO DI CONSULENZA

Art. 7 - Oggetto del servizio

1. L'Ente convenzionato può chiedere all'Agenzia un servizio di supporto giuridico amministrativo di consulenza in una o più fasi del procedimento di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture.

2. Al fine di rendere più efficiente l'attività dell'Agenzia sfruttando al meglio le professionalità e l'esperienza presso la stessa esistenti, il servizio previsto dal presente capo potrà essere richiesto unicamente avendo a riferimento procedure attivate attraverso bandi o lettere di invito approvati dalla Giunta provinciale e gestiti sulla base delle direttive dalla stessa emanate.

3. Il supporto si realizzerà mediante la messa a disposizione, anche in via telematica, degli schemi tipo di bando di gara e di invito a presentare offerta nonché degli atti e dei modelli predisposti dall'Agenzia; il controllo degli atti di gara con le medesime modalità individuate nella sezione relativa alle "funzioni di stazione appaltante"; il supporto nelle attività di pubblicazione, registrazione, comunicazione.

In particolare l'assistenza si potrà articolare nelle seguenti fasi:

Pubblicazione bando:

- fornire Istruzioni per accreditamenti ai siti ove è obbligatoria la pubblicazione, anche
- attraverso la messa a disposizione di apposito Vademecum;
- consulenza e assistenza circa le modalità e le tempistiche di pubblicazione.

Eventuali richieste di chiarimenti:

- assistenza nella predisposizione delle risposte ai quesiti di natura giuridico-amministrativa relativi agli atti di gara;
- Selezione dei concorrenti da invitare:
- consulenza e assistenza nella soluzione di problematiche riguardanti verifiche di dichiarazioni/documentazione/possesso requisiti relative alle istanze pervenute;
- assistenza nella predisposizione di eventuali richieste di chiarimenti alle imprese.
- Invito a presentare offerta (nel caso di *[procedura ristretta]* o procedura negoziata):
- assistenza nella predisposizione dell'invito attraverso l'utilizzo dei modelli-tipo predisposti dall'Agenzia ed approvati dalla Giunta Provinciale.

Gara:

- consulenza e assistenza per la preparazione della seduta di gara: verifiche requisiti tecnico-economici, dell'inesistenza di annotazioni presso l'Osservatorio in capo alle imprese che hanno presentato offerta e predisposizione foglio *excel* per la graduatoria dei ribassi;

- assistenza, attraverso la predisposizione di parere ovvero attraverso contatti diretti via mail, per la soluzione di problematiche insorte nel corso della seduta di gara;
- Offerta economicamente più vantaggiosa;
- istruzioni in ordine alle cause di incompatibilità dei commissari, nonché Istruzioni circa il funzionamento delle commissioni tecniche e le modalità di redazione dei verbali delle stesse, alla luce della normativa vigente e dell'indirizzo giurisprudenziale prevalente;
- supporto alla Commissione tecnica per qualsiasi chiarimento in ordine ad aspetti procedurali e giuridici.

Verifica requisiti:

- fornire istruzioni per accreditamenti ai siti per l'acquisizione dei certificati;
- assistenza in merito alle modalità di verifica di ogni singola dichiarazione anche attraverso la messa a disposizione di appositi fac-simili.

Aggiudicazione:

- consulenza nella fase di predisposizione dell'avviso d'aggiudicazione;
- consulenza e assistenza circa le modalità e le tempistiche di pubblicazione;
- assistenza per le comunicazioni all'Osservatorio dei contratti pubblici sezione provinciale dell'Osservatorio centrale dei contratti pubblici.

Contratto:

- assistenza nella predisposizione del contratto attraverso la messa a disposizione dei fac-simili di contratto-tipo.

4. L'attivazione di tale forma di supporto si perfeziona con le medesime modalità individuate nella sezione relativa alle funzioni di stazione appaltante”.

CAPO III - FUNZIONI DI CENTRALE DI COMMITTENZA

Art. 8 - Centrale di committenza

1. Ciascun Ente convenzionato può far pervenire un elenco di fabbisogni di forniture e di servizi di cui necessiterà.
2. L'Agenzia, previo accertamento dei *bisogni* omogenei degli enti convenzionati, provvederà ad esperire le procedure di affidamento mediante centralizzazione delle committenze.
3. Negli atti di gara l'Agenzia dovrà indicare chiaramente che essa agisce quale centrale di committenza e che tutti gli Enti convenzionati potranno usufruire delle prestazioni contrattuali al valore di aggiudicazione e per i tempi ed i termini stabiliti nella procedura di affidamento.

Art. 9 - Durata della convenzione

1. La presente convenzione ha scadenza unica in data (...)

(omissis)

d) LA MODULISTICA ADOTTATA DALL'APAC

Come accennato, l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti (APAC) istituita dalla Provincia Autonoma di Trento ha messo a disposizione delle amministrazioni del proprio territorio un'ampia gamma di strumenti operativi utili ad agevolare il funzionamento e l'efficientamento dell'aggregazione della domanda pubblica di lavori, beni e servizi. Tra tali strumenti vanno segnalati e riportati di seguito i "Moduli per avvio procedure di gara" relativi, segnatamente, a:

- avvio procedura appalto di lavori
- avvio procedura appalto di servizi e forniture
- avvio procedura cottimo fiduciario

Anche a questo proposito si deve doverosamente evidenziare che il documento che segue costituisce una "buona prassi" raccolta nel corso della presente ricerca, che si ritiene utile mettere a disposizione delle varie stazioni appaltanti.

Sarà cura delle predette stazioni appaltanti validare ed eventualmente adeguare i contenuti che seguono, verificando con attenzione i riferimenti normativi nonché la coerenza delle varie clausole rispetto alla normativa vigente ed alla giurisprudenza prevalente.

d.1) Modulo avvio procedura appalto di lavori

Spettabile _____

OGGETTO: Richiesta avvio procedimento d'appalto relativo ai lavori di

Con la presente si richiede al codesto spettabile Servizio di avviare la procedura di gara di cui all'oggetto.

Al tale scopo:

- si allegano alla presente nota:
 - copia/e della/e determinazione/i di approvazione del progetto;
 - elaborati progettuali;
 - *(nel caso di procedura negoziata)* busta sigillata (riservata personale) contenente i nominativi delle imprese da invitare alla gara;
 - lista delle categorie su formato *excel* (nel caso di offerta a prezzi unitari)
- si elencano, di seguito, le informazioni necessarie nonché le principali caratteristiche dell'appalto ai fini della predisposizione degli atti di gara:
 - 1) Descrizione dell'opera:.....
 - 2) Luogo di esecuzione dei lavori:
 - 3) Caratteristiche generali dell'opera e natura delle prestazioni:
 - 4) Tipologia del contratto da stipulare (a misura, a corpo, a corpo e a misura) *(omissis)*
 - 5) Procedura di affidamento: *[procedura ristretta]*, procedura negoziata o *[procedura aperta]* *(se l'importo a base di gara è superiore alla soglia comunitaria)*;

Indicare se l'appalto rientra nella disciplina comunitaria anche se di importo inferiore alla soglia in quanto trattasi di un lotto.

6) Criterio di aggiudicazione:

⇒ criterio del prezzo più basso:

- mediante ribasso sull'elenco prezzi (*omissis*);
- mediante offerta a prezzi unitari (*omissis*).

⇒ criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (*omissis*).

7) Termine di esecuzione dei lavori:

Evidenziare eventuali termini intermedi o condizioni particolari di lavoro (notturno, per fasce orarie, ecc..) con il riferimento agli articoli del Capitolato speciale di appalto;

8) I lavori sono finanziati nel seguente modo:

9) I pagamenti saranno effettuati al maturare di stati di avanzamento di importo almeno pari a come previsto dall'art..... del Capitolato Speciale d'Appalto;

10) Importo complessivo di appalto: EURO di cui:

- a) EURO per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;
- b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

11) Classificazione dei lavori:

CATEGORIA PREVALENTE:

Cat per EURO di cui:

- a) EURO per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;
- b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

Nella categoria prevalente sono comprese le seguenti lavorazioni per le quali è richiesta per legge una speciale abilitazione (*omissis*):

Cat..... per EURO..... di cui:

- a) EURO..... per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;
- b) EURO..... per lavorazioni soggette a ribasso.

CATEGORIE SCORPORABILI O SUBAPPALTABILI (*omissis*)

Cat. per EURO di cui:

- a) EURO per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;
- b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

Nelle categorie scorporabili sono comprese le seguenti lavorazioni per le quali è richiesta per legge una speciale abilitazione (*omissis*):

Cat. per EURO di cui:

a) EURO per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;

b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

CATEGORIE SCORPORABILI SUPERIORI AL 15% E SUBAPPALTABILI NEL LIMITE DEL 30%: *(omissis)*

Cat. per EURO di cui:

a) EURO per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;

b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

Nelle categorie superspecializzate non subappaltabili sono comprese le seguenti lavorazioni per le quali è richiesta per legge una speciale abilitazione *(omissis)*:

Cat. per EURO di cui:

a) EURO per oneri non soggetti a ribasso d'appalto, per il piano di sicurezza e di coordinamento e per il piano operativo di sicurezza;

b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

12) L'opera (é/non è) suddivisa in lotti;

13) L'opera (rientra/non rientra) nell'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza sui cantieri (vedi art..... del Capitolato Speciale d'appalto);

14) Importi dei massimali relativi alle garanzie di cui all'art. 129, comma 1 del D.Lgs. n. 163/2006 *(omissis)*;

15) Eventuale indicazione del sopralluogo obbligatorio dei concorrenti sul luogo dei lavori, accompagnati da un tecnico incaricato del Servizio di merito;

16) Eventuale facoltà dell'Amministrazione di provvedere alla consegna anticipata dell'opera *(omissis)*;

17) Eventuali motivazioni di urgenza per la riduzione dei termini del procedimento (riferimenti alla determinazione) *(omissis)*;

18) *(omissis)*

19) *(omissis)*

20) Indicazione di particolari articoli di capitolato da evidenziare negli atti di gara:
.....

20) Nominativo del tecnico referente:

21) Ulteriori informazioni:

d.2) Modulo per la richiesta di avvio della procedura per gli appalti pubblici di servizi e forniture

- 1) Oggetto della gara, in particolare evidenziando la prestazione principale e le eventuali prestazioni secondarie, nonché l'eventuale suddivisione in lotti o la natura mista dell'appalto (in questo caso: indicare l'oggetto principale del contratto).
- 2) Importo complessivo dell'appalto (o dei singoli lotti), al netto degli oneri fiscali. E' necessario tenere conto dei costi della sicurezza. Nel caso in cui venga prevista la facoltà per l'amministrazione committente di disporre la proroga opzionale del contratto (alle medesime condizioni economiche ed, eventualmente, tecniche offerte dall'aggiudicatario) per un ulteriore e determinato periodo di tempo successivo alla scadenza contrattuale, *bisogna* individuare anche l'importo dell'appalto per il periodo eventualmente prorogato.
- 3) Modalità di affidamento:
 - *appalti di importo superiore alla soglia comunitaria*: procedura aperta, ristretta, negoziata con pubblicazione del bando di gara;
 - *appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria*: [*procedura aperta, ristretta ecc.*].
- 4) *Per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria*: opportunità di utilizzare eventuali riduzioni dei tempi di pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 70 del Codice contratti (*omissis*).
- 5) Luogo di esecuzione del contratto (di svolgimento del servizio o di consegna delle forniture).
- 6) Requisiti di ammissione alla partecipazione alla gara. I requisiti di partecipazione sono: oltre ai requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del D.Lgs. n.163/2006, i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale dei soggetti partecipanti. (In caso di contratto misto è necessario indicare gli specifici requisiti di qualificazione e di capacità prescritti per ciascuna prestazione di lavori, servizi e forniture). Nel caso in cui venga prevista la facoltà per l'amministrazione committente di disporre la proroga opzionale del contratto, i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale dei soggetti partecipanti dovranno essere individuati con riferimento all'importo complessivo dell'appalto comprensivo anche dell'importo dell'eventuale opzione.
- 7) Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale riferiti ai raggruppamenti temporanei di imprese, in particolare: indicazione della cumulabilità o meno dei requisiti ed eventualmente delle percentuali minime che dovranno essere possedute dalla mandataria e/o dalle mandanti.
- 8) Criterio di aggiudicazione;
 - criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (*omissis*);
 - criterio del prezzo più basso (*omissis*).Si suggerisce la predisposizione di un modello per la formulazione dell'offerta economica.
- 9) Indicazione dei criteri e sottocriteri di valutazione dell'offerta tecnica e relativi pesi e sottopesi. Indicare ove possibile anche i criteri motivazionali di attribuzione del punteggio. Indicazione del criterio matematico di attribuzione del punteggio dell'offerta economica.
- 10) Offerta tecnica. Specificare il contenuto, le modalità di formulazione, eventuali limiti massimi di pagine, formati, ecc. (si suggerisce di evitare l'introduzione di formalismi eccessivi la cui violazione comporta l'esclusione del concorrente dalla procedura). Ove possibile, si suggerisce la predisposizione di un modello per la formulazione dell'offerta tecnica.
- 11) Previsione o meno del sopralluogo obbligatorio e/o della presa visione di campionature e/o della consegna di prototipi e descrizione di tempi, modalità di effettuazione e nominativo del tecnico del Servizio di merito referente e recapito telefonico.
- 12) Durata del servizio o termine per la consegna della fornitura. Nel caso in cui venga prevista la facoltà per l'amministrazione committente di disporre la proroga opzionale del contratto per un ulteriore periodo di tempo, *bisogna* indicare anche la durata del periodo eventualmente prorogato.

- 13) Possibilità, per ragioni d'urgenza, di consentire l'esecuzione del servizio o della fornitura nelle more della stipula del contratto.
- 14) Modalità di pagamento.
- 15) Cauzioni (provvisoria e definitiva) ed eventuali altre garanzie richieste, con l'indicazione dei massimali.
- 16) Eventuali precisazioni sul subappalto.
- 17) Eventuale: indicazione del contenuto delle giustificazioni dell'offerta anomala. Ove possibile, si suggerisce la predisposizione di un modello per la formulazione delle giustificazioni dell'anomalia dell'offerta.
- 18) (...)
- 19) Evidenziazione di altre clausole contrattuali ritenute rilevanti. (...)

d.3) Modulo avvio procedura cottimo fiduciario

Spett.le

OGGETTO: Richiesta di avvio della procedura di scelta del contraente per l'affidamento a cottimo dei lavori di (omissis)

Con la presente si trasmette, in conformità alla direttive fornite, la documentazione utile per attivare la procedura di scelta del contraente relativamente ai lavori indicati in oggetto.

Ai fini della presentazione delle offerte, tenuto conto della tipologia dei lavori, si ritiene opportuno prevedere un termine di consegna delle offerte non inferiore a giorni.

Il tecnico referente è il sig./sig.ra (tel.).

Allegati:

- *Busta chiusa contenente elenco delle imprese da invitare*
- *Modello: caratteristiche principali dei lavori*
- *Lista delle categorie ovvero Elenco prezzi in originale*
- *N. Copie di Cd rom contenenti elaborati progettuali*

CARATTERISTICHE PRINCIPALI DEI LAVORI

(Affidamento di lavori a cottimo – omissis –)

- 1) Determinazione a contrarre del dirigente del Servizio n. di data
- 2) Oggetto dei lavori:
- 3) Luogo di esecuzione dei lavori:
- 4) Descrizione delle caratteristiche dell'opera e natura delle prestazioni:
- 5) Tipologia del contratto da stipulare:(a misura, a corpo, a corpo e a misura)
- 6) Criterio di aggiudicazione: (massimo ribasso o prezzi unitari)
- 7) Termine di esecuzione dei lavori (in giorni naturali e consecutivi): ...
- 8) I pagamenti saranno effettuati al maturare di stati di avanzamento di importo pari a/pagamento a fine lavori
- 9) Penale giornaliera per ritardo pari ad EURO
- 10) Importo complessivo a base di gara: EURO di cui:
 - a) EURO per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.
 - b) EURO per lavorazioni soggette a ribasso.
- 11) Classificazione dei lavori:

CATEGORIA PREVALENTE: per EURO di cui:
EURO per lavorazioni soggette a ribasso
(eventuale) Nella categoria prevalente sono comprese le seguenti lavorazioni per le quali è richiesta per legge una speciale abilitazione (omissis):
Opere da (Cat.) per EURO..... di cui:
EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

(eventualmente)

CATEGORIE SCORPORABILI:

Cat. EURO di cui:

EURO per lavorazioni soggette a ribasso.

- 12) (E'/Non è) ammesso il subappalto.
- 13) (E'/Non è) prevista la procedura di verifica delle offerte anomale.
- 14) L'opera (é/non è) suddivisa in lotti.
- 15) L'opera (rientra/non rientra) nell'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili;
- 16) [È richiesta] la presentazione di cauzione definitiva di importo pari a *(omissis)*
- 17) *(omissis)*
- 18) *(omissis)*
- 19) (E'/Non è previsto) il sopralluogo obbligatorio dei concorrenti sul luogo dei lavori, accompagnati dal tecnico referente.
- 20) Eventuali ulteriori informazioni:

e) UN ESEMPIO DI REGOLAMENTO: IL REGOLAMENTO DEL CENTRO UNICO APPALTI DELL'UNIONE DEI COMUNI DELLA VALDISIEVE-VALDARNO

Come già segnalato, con deliberazione della Giunta n. 113 del 28 dicembre 2012 l'Unione dei comuni Valdarno e Valdisieve ha approvato il *Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento del Centro Unico Appalti (C.U.A.)*, che costituisce una valida esperienza operativa e che pertanto viene riportato tra i possibili strumenti operativi ai quali centrali di committenza potranno ispirarsi per l'adozione dei propri atti organizzativi.

Anche a questo proposito si deve doverosamente evidenziare che il documento che segue costituisce una "buona prassi" raccolta nel corso della presente ricerca, che si ritiene utile mettere a disposizione delle varie stazioni appaltanti.

Sarà cura delle predette stazioni appaltanti validare ed eventualmente adeguare i contenuti che seguono, verificando con attenzione i riferimenti normativi nonché la coerenza delle varie clausole rispetto alla normativa vigente ed alla giurisprudenza prevalente.

REGOLAMENTO DEL CENTRO UNICO APPALTI DELL'UNIONE DEI COMUNI DELLA VALDISIEVE-VALDARNO

TITOLO I - PRINCIPI FONDAMENTALI ED ELEMENTI COSTITUTIVI

CAPO I – PRINCIPI FONDAMENTALI ED ELEMENTI COSTITUTIVI

Articolo 1 - Oggetto del regolamento

Il presente regolamento disciplina le finalità, i compiti, l'organizzazione ed il funzionamento del Servizio istituito dall'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve in conformità alla previsione di cui all'art. 6, lett. e-12) del proprio Statuto, per la gestione delle funzioni attinenti le procedure di affidamento di lavori, di servizi e forniture ai sensi del D.Lgs. n. 163/2006.

L'organizzazione del Servizio è comunque materia del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'Unione dei Comuni, per cui le norme del presente regolamento hanno una valenza integrativa esplicita e di dettaglio rispetto al regolamento generale e si interpretano in maniera compatibile con lo stesso e con lo Statuto della Unione.

Articolo 2 - Definizioni e riferimenti

Ai fini del presente regolamento si assumono le seguenti definizioni:

- Il "CUA" è il Servizio autonomo denominato Centro Unico Appalti, istituito presso l'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve;
- L'"Ente o Ente Committente o Stazione Appaltante" è l'Ente che per cui il CUA gestisce la procedura d'appalto;
- il "Regolamento del CUA", è il presente regolamento denominato Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Centro Unico Appalti dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve;
- il "Codice dei Contratti", è il D.Lgs. 12.04.2006 n. 163 e ss.mm.ii.;
- il "Regolamento DPR 207/10", è il Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. n. 163/06, approvato con DPR 5.10.2010 n. 207;

- il “Sistema Telematico Regionale di Acquisti della Toscana (START)” è il sistema per la gestione degli appalti in modalità telematica della Regione Toscana.
- Il “Sistema di appalti telematici dell’Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve” è il sistema per la gestione degli appalti in modalità telematica dei Comuni di Pontassieve, Reggello, Rignano sull’Arno, Pelago, Rufina, Londa e San Godendo e dell’Unione stessa.
- Il “profilo del committente” per le gare svolte in modalità telematica è il sito informatico accessibile all’indirizzo: <https://start.e.toscana.it/valdarnoevaldisieve/>; per le gare svolte in modalità tradizionale è il sito informatico della stazione appaltante, su cui sono pubblicati gli atti e le informazioni previsti” dal Codice, nonché dall’allegato X, comma 2 (pubblicazione di informazioni complementari o aggiuntive),

Il regolamento assume come riferimento tutte le definizioni contenute nel Codice dei Contratti e nel Regolamento DPR 207/10.

Articolo 3 - Sede e natura del Servizio

Il CUA ha la sede principale presso i locali del Comune di Rignano sull’Arno. Lo stesso svolge le funzioni previste all’art. 6, lett. e-12) dello Statuto dell’Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve, operando in luogo e per conto degli enti aderenti.

La titolarità delle funzioni di competenza di ciascun Ente rimane in capo allo stesso, con i connessi poteri di vigilanza, controllo, direttiva, avocazione e revoca, secondo le norme del presente regolamento.

La gestione associata delle procedure di gara non opera sulla qualifica di Stazione Appaltante che rimane, pertanto, in capo a ciascun ente aderente. Il CUA è privo di autonoma personalità giuridica, ma si configura dotato di autonomia operativa - funzionale come meglio specificato ai successivi articoli.

La legittimazione attiva e passiva in giudizio, in ipotesi di contenzioso relativo all’esercizio della funzione rimane esclusivamente in capo alla stazione appaltante ossia all’ente nel cui interesse è stata esperita la procedura concorsuale.

Ogni ente è tenuto a nominare, per le procedure di propria competenza, un Responsabile del Procedimento (RUP) come previsto dall’art. 10 del D.Lgs. n.163/2006.

Articolo 4 - Finalità

L’attività del CUA è finalizzata alla gestione delle funzioni amministrative concernenti le procedure di gara per l’affidamento di lavori, di servizi e forniture, operando per ogni singolo comune ovvero anche in modalità aggregata per più enti.

In particolare con l’istituzione del CUA i Comuni aderenti all’Unione intendono:

- creare una struttura specializzata nella gestione delle procedure di gara di appalti pubblici in grado di affrontare la sempre maggiore complessità della gestione delle procedure d’appalto;
- ottenere economie di gestione concentrando in un’unica sede la produzione di servizi identici;
- ottimizzare le risorse necessarie per l’espletamento delle procedure in materia di appalti pubblici, garantendo nel contempo la razionalizzazione, la riduzione dei costi, il miglioramento della qualità, la valorizzazione della professionalità del personale del Servizio;
- gestire il processo di approvvigionamento selezionando il sistema di acquisizione nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità;
- perseguire, attraverso l’utilizzo di strumenti di e-Procurement, obiettivi di razionalizzazione della spesa, semplificazione e standardizzazione delle procedure di acquisto, maggiore trasparenza e concorrenza nelle procedure di gara.

Articolo 5 - Competenze del Centro Unico Appalti

Il CUA è competente ad espletare ogni tipo di procedura per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. n. 163/2006 (procedure aperte, ristrette, negoziate, dialogo competitivo).

Per gli appalti di lavori, sono obbligatoriamente demandate alla competenza del CUA le procedure con importo a base di gara, IVA esclusa, pari o superiore a 100.000,00 euro. Per appalti di beni e servizi sono gestite dal CUA le procedure con importo a base di gara, IVA esclusa, pari o superiore a 40.000,00 euro. Le procedure di importo inferiore possono essere demandate al CUA, su richiesta dell'Ente interessato, previo parere favorevole del Responsabile del CUA, se compatibili con lo svolgimento delle altre procedure di gara in programmazione.

Sono di norma esclusi gli affidamenti in economia di cui all'art.125 del D.Lgs. n.163/2006, che il CUA può comunque gestire, su richiesta dell'Ente interessato, previo parere favorevole del Responsabile del CUA, se compatibili con lo svolgimento delle altre procedure di gara in programmazione.

Per i Comuni obbligati ai sensi dell'art. 33, comma 3-*bis*) del D.Lgs. n.163/2006, il CUA gestisce tutte le procedure di scelta del contraente, con la sola esclusione degli acquisti effettuati tramite cassa economale e di quelli che autonomamente ciascun Ente vorrà effettuare attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni CONSIP e ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA).

Gli affidamenti di lavori, forniture e servizi sono gestiti dal CUA di norma tramite il Sistema Telematico Regionale di Acquisti della Toscana (START) istanza Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve secondo la disciplina contenuta nella Legge R.T. n. 38, del 13 luglio 2007 e s.m.i. e le norme tecniche di funzionamento del sistema di appalti telematici dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve approvate con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 78 del 25/09/2012;

Il CUA cura l'esecuzione puntuale e corretta dell'iter procedurale relativo agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo il cronoprogramma delle attività del Servizio predisposto ai sensi del successivo art. 15, provvedendo alla cura di tutti gli adempimenti relativi allo svolgimento dei procedimenti di gara in tutte le sue fasi, compresi l'assolvimento degli obblighi di pubblicità e di comunicazione previsti dalle normative vigenti in materia e la verifica, a sorteggio, del possesso dei requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico organizzativa.

Gestisce inoltre il procedimento per la formazione degli elenchi di operatori economici, se istituiti, e la tenuta degli stessi.

Articolo 6 - Collaborazione con gli enti committenti

Il CUA fornisce attività di supporto nelle fasi antecedenti e successive la gara per la predisposizione di atti e capitolati, per la definizione di aspetti normativi, interpretazione di norme, consulenza e proposte. In particolare l'attività di collaborazione e consulenza svolta dal CUA a favore degli enti aderenti si esplica nelle seguenti attività:

- predisposizione e divulgazione di modelli tipo relativi alla documentazione di gara da utilizzare sia per attività interne ai singoli Enti sia per l'utenza esterna (es. operatori economici che intendono partecipare a gare d'appalto);
- omogeneizzazione degli atti e dell'iter procedurale degli stessi aventi valenza simile nell'ambito degli Enti associati, con riferimento ai procedimenti oggetto del presente regolamento;
- costante e adeguato aggiornamento legislativo, rivolto anche agli addetti agli uffici coinvolti dei Comuni associati anche se non direttamente facenti parte del Servizio, attraverso la predisposizione di note e circolari esplicative;
- informatizzazione dei procedimenti e delle modulistiche e di quant'altro occorrente per uno svolgimento sempre più semplificato e standardizzato delle procedure previste;
- coordinamento delle necessarie attività di collaborazione con tutti gli uffici ed operatori presenti negli Enti associati e interessati dalle procedure realizzate dal CUA;

- promozione delle attività svolte dal CUA nonché informazione sull'aggiornamento normativo in materia di appalti, anche attraverso iniziative seminariali ad hoc.

Al CUA potrà essere altresì affidata la gestione di ulteriori funzioni ed attività strettamente connesse con gli scopi del Servizio senza necessità di formale approvazione da parte della Giunta dell'Unione.

Per la gestione di ulteriori funzioni ed attività non strettamente connesse con gli scopi del Servizio sarà necessaria la previa approvazione con apposito atto amministrativo da parte della Giunta dell'Unione.

Articolo 7 - Funzioni di competenza degli Enti.

In via generale si riterrà operante il principio residuale di esclusività del CUA in forza del quale tutto quanto non attribuito in capo al RUP della Stazione Appaltante da leggi e regolamenti si riterrà riconducibile alla competenza esclusiva dello stesso CUA (ad eccezione della fase contrattuale).

Rimane in genere di competenza dei singoli Enti associati, nell'ambito del servizio relativo agli appalti pubblici, la predisposizione degli atti aventi particolare riferimento ai rispettivi bilanci di previsione, quali, ad esempio: determinazioni a contrarre, determinazioni di assunzione di spesa, e quelle di approvazione definitiva degli atti di gara.

Restano, inoltre, in capo ai singoli Enti tutte le responsabilità previste dalla normativa che non siano specificamente attribuite al CUA dal presente regolamento.

Gli Enti associati si impegnano:

- a rispettare i tempi e le modalità di comunicazione con il CUA così come definiti dal presente Regolamento;
- a mettere a disposizione, qualora necessario, beni mobili ed immobili, arredi, attrezzature tecniche ed informatiche da utilizzare per la gestione delle funzioni e delle attività di competenza del CUA. I beni strumentali concessi in uso dagli Enti, rimangono di proprietà degli stessi e, in caso di cessazione del Servizio o di revoca delle funzioni, ritornano nella piena disponibilità dell'ente proprietario;
- ad assegnare unità di personale presso il CUA, anche a tempo parziale, per tutta la durata in cui opererà lo stesso o per il tempo necessario occorrente allo svolgimento di singole procedure o particolari attività;
- a stanziare nei rispettivi bilanci di previsione le somme necessarie a far fronte agli oneri assunti per il funzionamento dell'Ufficio gare;
- a non avviare nessuna procedura di gara tra quelle indicate all'art. 5 al di fuori della gestione associata, salvo specifica indicazione della Giunta dell'Unione.

Gli Enti aderenti dovranno inoltre assicurare adeguata collaborazione, in particolare nel fornire tutta la documentazione di loro competenza necessaria alla materiale predisposizione degli adempimenti del CUA.

Il RUP, per la procedura di cui è responsabile, costituirà il referente per il CUA con funzioni di collegamento fra quest'ultimo e la struttura interna dell'Ente di cui risulta l'interlocutore. Dovrà mettere a disposizione i documenti predisposti dall'Ente (progetti esecutivi, prescrizioni contrattuali particolari, ecc.) necessari all'attività del CUA nonché comunicare tempestivamente qualunque variazione occorsa.

TITOLO II - ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPO II - ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO E DEL PERSONALE

Articolo 8 - Struttura del Servizio

Il CUA è incardinato come Servizio Autonomo nell'organigramma dell'Unione di Comuni. La responsabilità gestionale dello stesso è affidata ai sensi dell'art. 33 dello Statuto dell'Unione ad un Responsabile con idonea qualificazione e inquadramento contrattuale.

Articolo 9 - Organico

L'organico del CUA è definito dalla Giunta Esecutiva dell'Unione nell'ambito delle proprie competenze.

Il CUA opera mediante personale proprio, o assegnato o utilizzato dall'Unione, comandato o trasferito dai Comuni, e può anche avvalersi di collaboratori esterni, nel rispetto delle disposizioni di legge.

L'assegnazione e/o il comando del personale addetto al CUA può essere anche a tempo parziale: l'Unione di Comuni concorda con gli Enti interessati modalità e tempo di utilizzazione del personale necessario a garantire il funzionamento del CUA.

Il personale in posizione di assegnazione e/o comando risponde, per lo svolgimento delle attività di competenza del CUA, al responsabile dello stesso; per il suddetto personale si applicano gli istituti previsti dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro.

Per lo svolgimento delle procedure di cui al comma 4 dell'art. 5 gli enti obbligati si impegnano a mettere a disposizione del CUA, su richiesta motivata del suo Responsabile, proprio personale qualora non sia possibile sostenere il carico di lavoro derivante dallo svolgimento di dette procedure di acquisto con il personale assegnato stabilmente al CUA.

Articolo 10 - Figure tecnico-professionali

Ai fini dell'esercizio del servizio associato del CUA e del presente regolamento le figure tecnico-professionali coinvolte sono definite come segue:

- Dirigente o Responsabile di Servizio degli Enti associati: organo gestionale affidatario delle funzioni, *ex art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000*, di direzione della struttura comunale;
- Referente del CUA degli Enti associati: soggetto preposto a rappresentare tecnicamente il singolo ente nei confronti del CUA (può non coincidere con il dirigente/responsabile di servizio ma essere un suo incaricato);
- Responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture degli Enti associati (RUP): soggetto individuato da ciascun ente per ciascuna procedura ai sensi dell'art.10 del D.Lgs. n. 163/2006 (può coincidere o meno con il dirigente/responsabile di servizio);
- Responsabile CUA: organo gestionale affidatario delle funzioni, *ex art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000* e delle funzioni di cui all'art. 5 del presente regolamento, di direzione della struttura e gestionali a rilevanza esterna;
- Responsabile del procedimento di gara (se nominato): dipendente del CUA preposto a rappresentare tecnicamente il CUA nei confronti degli Enti associati con compiti di coordinatore amministrativo del singolo procedimento di gara. Se non nominato le relative funzioni rimangono in capo al Responsabile del CUA

In caso di assenza di una o più delle figure succitate viene nominato idoneo sostituto, dandone comunicazione scritta al CUA oppure ai Comuni.

Articolo 11 - Il Responsabile del CUA

Alla direzione del CUA è preposto un Responsabile nominato dal Presidente dell'Unione di Comuni, sentito il parere della Giunta dell'Unione.

Il responsabile del CUA svolge la propria attività con piena autonomia gestionale ed organizzativa, nel rispetto delle direttive del Presidente della Unione di Comuni e risponde:

- del perseguimento degli obiettivi assegnati nel rispetto dei programmi e degli indirizzi fissati dagli organi politici;

- dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, anche sotto l'aspetto dell'adeguatezza del grado di soddisfacimento dell'interesse pubblico, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale;
- della funzionalità della struttura organizzativa cui è preposto e dell'impiego ottimale delle risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate;
- del buon andamento e della economicità della gestione.

Per l'attuazione delle finalità della gestione associata il Responsabile del CUA:

- svolge le funzioni ed assume le responsabilità di cui all'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000, e adotta tutti gli atti gestionali inerenti le funzioni del CUA;
- attua gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dalla Giunta dell'Unione e dal Consiglio di Direzione;
- organizza e sovrintende le attività dell'ufficio cui è preposto;
- svolge azioni di sviluppo, coordinamento e verifica delle procedure di gara;
- adotta tutte le misure necessarie a realizzare un'adeguata ed efficace interconnessione tra il CUA e gli uffici degli Enti coinvolti;
- predispose il rendiconto di gestione annuale con l'illustrazione delle risorse impiegate, dei risultati conseguiti e del piano di riparto delle spese, da trasmettere entro il 28 febbraio di ciascun anno alla Giunta dell'Unione per la relativa approvazione.

Articolo 12 - Gruppi tecnici di lavoro

Al fine di facilitare il coordinamento delle attività gestite in forma associata il Responsabile del CUA può convocare appositi gruppi tecnici di lavoro composti da uno o più referenti nominati da ogni singolo Ente.

I gruppi di lavoro svolgono attività di consultazione e coordinamento tecnico - gestionale nell'ambito dell'esercizio delle funzioni oggetto del CUA, quali in particolare:

- collaborazione all'organizzazione del CUA ed all'integrazione delle esigenze dei singoli Enti associati;
- esame dei programmi generali e dei piani di lavoro annuali predisposti dal CUA;
- partecipazione a tutte le ulteriori attività individuate dalla Giunta dell'Unione o dal CUA;
- esame del rendiconto di gestione annuale predisposto dal CUA, prima della trasmissione alla Giunta dell'Unione;
- esame delle proposte in merito alle procedure di raccordo e coordinamento gestionale tra enti aderenti e CUA, proponendo i necessari adeguamenti e le eventuali modifiche al regolamento;
- indicazione di indirizzi di organizzazione gestionale delle procedure e delle competenze, attuativi del presente regolamento.

I lavori dei gruppi tecnici sono improntati al principio dell'informalità e della ricerca di ogni più opportuna metodologia dialettica che risulti concretamente consona all'assolvimento delle sue funzioni.

CAPO III - ESERCIZIO DELLE FUNZIONI E DELLE PROCEDURE

Articolo 13 - Funzioni proprie del Responsabile del Procedimento di gara

Il Responsabile del Procedimento di Gara, se nominato, svolge le seguenti funzioni:

- convoca, negli appalti di servizi e forniture di comune interesse, i responsabili dei singoli Enti ai fini della stesura della determinazione a contrarre e del relativo capitolato d'oneri;
- redige la documentazione di gara;

- cura la pubblicità degli avvisi e dei bandi di gara;
- trasmette ai singoli enti le risultanze di gara;
- fornisce attività di consulenza in merito agli atti di gara, quali capitolati, disciplinari, ecc..

In caso di mancata nomina, le funzioni sopra indicate sono svolte dal Responsabile del CUA.

Articolo 14 - Funzioni proprie del Responsabile del CUA

Al Responsabile CUA spetta l'adozione dei provvedimenti amministrativi, ivi compresa la sottoscrizione dei relativi atti, inerenti le attività di competenza del CUA, nonché - di norma - la presidenza delle commissioni di gara. Competono inoltre il coordinamento e la cura di tutti gli atti e adempimenti predisposti dal Servizio, avvalendosi anche della collaborazione di tecnici e funzionari addetti agli uffici degli Enti interessati.

Il Responsabile del CUA, inoltre, è tenuto a coordinare la propria attività direttamente con i responsabili degli Enti associati ed ha diritto di accesso agli atti e ai documenti detenuti dalle strutture degli Enti stessi, utili per l'esercizio delle proprie funzioni, assicurando, analogamente, uguale diritto di accesso ai responsabili o referenti degli Enti, cointeressati ai procedimenti svolti dal Servizio.

Relativamente alla procedura di gara fino all'aggiudicazione provvisoria, il CUA assume la responsabilità sub-procedimentale ai sensi della L. n. 241/90 e ss.mm.ii.

Il riparto di competenze tra Enti e CUA è descritto in modo schematico nell'allegato prospetto riepilogativo (ALL. n. 1: omissis).

Articolo 15 - Criterio di avvio procedure di aggiudicazione

Le procedure di gara sono avviate dal CUA in base alla programmazione stabilita all'inizio di ogni anno, e relativi aggiornamenti concordati in corso d'anno con i referenti degli Enti interessati;

I tempi assegnati al CUA per l'espletamento delle procedure di gara decorrono dalla data di ricezione al protocollo dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve tramite PEC della richiesta di avvio da parte dell'Ente coinvolto, corredata dagli atti di cui all'allegato n. 1, punto n. 5), del presente regolamento.

Nel caso in cui i suddetti atti dovessero risultare incompleti o da rettificare, gli stessi sono restituiti alla Stazione Appaltante, che provvede agli adempimenti richiesti. La successiva ricezione di rinnovata richiesta di avvio della procedura, corredata dagli atti modificati o completati costituisce il momento temporale per stabilire *ex novo* l'ordine di avvio della procedura. In caso di ritardo nella consegna della documentazione, il CUA non risponderà di eventuali disservizi.

Nel caso di richiesta di svolgimento di gare non inserite nella programmazione di cui al comma 1, le relative procedure saranno prese in carico ed avviate dal CUA soltanto successivamente all'espletamento delle altre gare ed attività già in calendario. Eventuali deroghe sono sottoposte all'esame dei gruppi tecnici di lavoro.

Articolo 16 - Organizzazione dei procedimenti di gara

Il Responsabile/dirigente competente alla gestione del contratto adotta la determinazione a contrattare, con la quale:

- individua la procedura di gara per la scelta del contraente;
- approva il progetto, da porre a base di gara, del lavoro, fornitura e servizio, comprensivo dello schema di contratto e del capitolato speciale;
- stabilisce il criterio di aggiudicazione e, in caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, stabilisce i criteri di valutazione delle offerte e le loro specificazioni.

Allo scopo, in relazione ai procedimenti di gara di cui all'articolo 5, il CUA collabora con il RUP della Stazione Appaltante per la migliore individuazione dei contenuti del capitolato speciale e dello schema del contratto, tenendo conto che gli stessi devono garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della

fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati, nonché la loro corretta e tempestiva esecuzione. In particolare il CUA presta attività di assistenza e consulenza:

- per l'individuazione del procedimento di gara per la scelta del contraente;
- per l'individuazione dei requisiti di partecipazione
- per la definizione del criterio di aggiudicazione.

Nel caso di adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, collabora alla definizione dei criteri di valutazione delle offerte e delle loro specificazioni. A tal fine, il CUA, ricevuta la comunicazione, propone alla Stazione Appaltante gli eventuali correttivi allo schema di contratto e/o al capitolato descrittivo prestazionale, anche in vista della loro omogeneizzazione ai contenuti di contratti affini che lo stesso CUA abbia il compito di aggiudicare, onde assicurare che lo svolgimento dell'attività di affidamento e di esecuzione avvenga secondo canoni di presumibile migliore economicità ed efficienza.

Nel caso in cui la Stazione Appaltante ritenga di non condividere la proposta formulata dal CUA, quest'ultimo procede ad espletare la procedura di affidamento secondo il progetto e le indicazioni provenienti dalla citata Stazione appaltante. Se comunque il CUA ravvisi che negli atti di gara siano contenute norme o clausole che non rispettano i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, sottopone gli atti al Segretario dell'Ente committente affinché adotti le misure correttive necessarie per evitare eventuali danni all'Amministrazione.

Fermi restando i compiti e gli adempimenti di cui al precedente comma 1, posti a carico del Responsabile/dirigente competente alla gestione del contratto, in relazione ai procedimenti di gara di cui all'articolo 5, il CUA:

- riceve dalla Stazione Appaltante la richiesta di predisposizione della gara, con allegati alla stessa, i documenti necessari (delibera/determina di approvazione progetto, documenti tecnico - progettuali, verifica e validazione del progetto, capitolato speciale d' appalto, P.S.C. O DUVRI con indicazione dei costi di sicurezza, ecc...) per l'elaborazione del bando o della lettera d'invito e di tutti i suoi allegati.
- verificata la completezza della documentazione trasmessa, procede alla redazione degli atti di gara compresi il bando di gara o la lettera d'invito, del disciplinare, della modulistica in genere e della determina a contrarre per l'indizione della gara. Nella stessa determina dà atto delle spese che la Stazione Appaltante dovrà sostenere e impegnare per la pubblicità legale (*GUUE*, *GURI*, quotidiani nazionali e locali);
- trasmette gli atti di gara (bando e disciplinare/ lettera d'invito, modulistica allegata al bando o alla lettera di invito) all'amministrazione interessata per l'approvazione;
- a seguito dell'adozione della determina a contrarre, e alla trasmissione della stessa e degli allegati registrata al protocollo, procede alla pubblicazione del bando e di tutti gli atti tecnici forniti in formato elettronico, sul profilo del committente oltre che alla pubblicità legale;
- cura la protocollazione delle domande/offerte al Protocollo dell'Unione dei Comuni (ove necessario, per le gare che non sono svolte in modalità telematica);
- nomina la commissione di gara in caso di aggiudicazione con il criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa (OEPV), garantendo il rispetto di quanto previsto dall'art.84 del Codice dei Contratti, secondo le previsioni del successivo art. 24
- assicura la presidenza e la segreteria nelle operazioni di gara, curandone il regolare svolgimento;
- verifica, a sorteggio, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico organizzativa
- può procedere alla verifica delle offerte anomale su richiesta del Responsabile del procedimento.

- redige i verbali di gara di aggiudicazione provvisoria e ne cura la trasmissione alla Stazione Appaltante;
- comunica agli operatori economici esclusi le ragioni dell'esclusione (eventuale).

A seguito dell'aggiudicazione provvisoria, in relazione ai procedimenti di gara di cui all'articolo 5, il CUA [svolge le successive attività, necessarie anche ai fini di quanto disposto agli articoli 11 e 12 del Codice dei contratti pubblici].

Il CUA, in esito all'aggiudicazione definitiva [ed efficace]:

- procede alle comunicazioni previste dalla normativa vigente a favore degli operatori economici partecipanti alla procedura;
- cura la fase della post-informazione dell'esito della gara secondo le stesse modalità di pubblicazione del bando;
- procede allo svincolo della cauzione provvisoria ai non aggiudicatari;
- cura l'archiviazione della documentazione di gara.

Articolo 17 - Compiti di Centrale di committenza

Il CUA svolge attività di Centrale di committenza qualora si ravveda la necessità di provvedere ad acquisire beni e/o servizi analoghi a favore di più Enti.

In tal caso il CUA provvede, nell'ambito della programmazione annuale trasmessa dagli Enti, all'individuazione delle forniture/servizi analoghi per i quali poter attivare una unica procedura di acquisizione, ne propone l'accorpamento agli Enti interessati e, con l'autorizzazione degli stessi, provvede all'esperimento di una specifica procedura di gara per individuare gli operatori economici ai quali gli Enti dovranno rivolgersi per l'esecuzione della fornitura/servizio.

Per ciascuna gara, per la quale il CUA svolge il ruolo di Centrale di committenza, lo stesso provvede:

- all'individuazione della fornitura complessiva, sulla base dei fabbisogni dei singoli Enti;
- al reperimento presso gli Enti interessati dei documenti tecnici necessari;
- alla predisposizione della documentazione di gara;
- alla valutazione, con gli Enti coinvolti, della documentazione di gara predisposta, con particolare riguardo alla verifica del Capitolato d'Appalto e suoi allegati tecnici e dello schema di contratto;
- all'individuazione del Responsabile CUA quale RUP della procedura;
- all'esecuzione della procedura di gara per l'acquisto di beni e servizi e l'appalto di lavori destinati agli enti interessati, dalla fase di avvio all'affidamento definitivo, comprensivo della stipula del contratto. Dopo la sottoscrizione del contratto, gli Enti, con il supporto dello stesso CUA, nel corso della durata del contratto azioneranno lo stesso per far fronte ai propri bisogni.

Alla conclusione di accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati alle amministrazioni aggiudicatrici: in tal caso i singoli enti stipuleranno "contratti derivati" per gli importi di propria competenza;

Oltre a quanto indicato negli articoli precedenti, il CUA:

- gestisce, in collaborazione con il RUP della Stazione Appaltante interessata, la procedura per segnalare all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici le cause di esclusione dalle gare riscontrate in capo agli operatori economici partecipanti;
- invia le segnalazioni all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici e alla Procura della Repubblica nel caso di accertamento di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione da parte degli operatori economici partecipanti;

- collabora con l'Amministrazione interessata per gli eventuali contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo, nei termini da questa indicati, i documenti e gli elementi tecnico-giuridici rilevanti per la difesa in giudizio;

Articolo 18 - Tempi di risposta del CUA

I termini massimi entro i quali in via ordinaria il CUA deve svolgere ciascuna fase del procedimento di propria competenza relativamente alle procedure di gara inserite nella programmazione annuale e regolarmente trasmesse al CUA entro i termini ivi indicati, sono i seguenti:

- a) trasmissione all'Ente della proposta di determina a contrarre con i relativi allegati: entro 30 giorni lavorativi successivi al ricevimento al protocollo della richiesta di avvio della procedura di gara da parte della stazione appaltante;
- b) avvio della procedura di gara: entro 10 giorni lavorativi successivi al ricevimento al protocollo della determina a contrattare con la relativa documentazione, approvata dell'Ente appaltante;
- c) esecuzione della fase di ultimazione della procedura di gara: in conformità ai termini di legge in relazione alla procedura utilizzata;
- d) invio all'Ente del verbale di aggiudicazione provvisoria: entro 15 gg. lavorativi dall'ultima seduta di gara;
- e) invio all'Ente dei certificati relativi alla verifica dei requisiti dichiarati in sede di gara: entro 40 gg. lavorativi dall'ultima seduta di gara.

Trimestralmente il CUA provvederà ad inoltrare agli Enti una nota contenente l'aggiornamento sullo stato di invio dei progetti da appaltare. Qualora vi siano gare programmate ma i cui progetti non risultano presentati come da programmazione il CUA richiederà con la nota suddetta agli Enti coinvolti se permane l'interesse degli stessi all'effettuazione delle relative procedure di gara; nel caso in cui l'Ente sia ancora interessato allo svolgimento della gara il CUA ne verificherà la fattibilità rispetto alle altre gare programmate ed anche ad eventuali nuove gare di appalto che siano state nel frattempo richieste dagli Enti. Nel caso invece non permanga l'interesse all'effettuazione della gara la stessa sarà cancellata dalla programmazione.

In relazione agli adempimenti di cui al precedente comma 1, lettera e), nel caso di mancata tempestiva risposta a richieste di certificazione e/o verifica avanzate alle autorità preposte al rilascio delle stesse, ai sensi dell'articolo 20 comma 1 della L. n. 241/90, decorsi 30 giorni dalla richiesta, il CUA procede senz'altro alla trasmissione degli atti alla Stazione Appaltante.

I termini di cui al precedente comma 1 possono essere oggetto di variazione a seguito di successive modifiche normative o sulla base delle decisioni del gruppo di lavoro appositamente convocato.

Articolo 19 - Modalità comunicazioni e trasmissione atti

Le modalità di comunicazione e trasmissione di atti e documenti tra CUA ed enti convenzionati sono stabilite in via ordinaria mediante posta elettronica, posta elettronica certificata o altro strumento informatico-elettronico, telefax;

Ulteriori modalità di comunicazione e trasmissione possono essere definite in sede di gruppo di lavoro.

Articolo 20 - Disposizioni specifiche in ordine alle procedure di scelta del contraente

Relativamente alla selezione degli operatori nel caso di procedure negoziate o di espletamento di indagini di mercato finalizzate all'individuazione di operatori economici da invitare alle procedure negoziate, il responsabile del procedimento di gara, salvo diversa disposizione contenuta nelle norme regolamentari dell'attività contrattuale della stazione appaltante, predispone e pubblica secondo le modalità di legge un avviso, assegnando un termine non inferiore a quindici (15) giorni per acquisire le manifestazioni d'interesse.

Per le modalità di invito degli operatori economici che hanno manifestato interesse, si applicano i commi 5 e 6 del successivo art. 21.

Quando la gara è aggiudicata con il criterio del prezzo più basso, con offerta a prezzi unitari, spetta alla Stazione appaltante predisporre il modulo contenente le voci relative alle varie categorie oggetto dell'appalto e le relative quantità,

Quando l'aggiudicazione avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa i pesi o punteggi da assegnare ai criteri di valutazione, eventualmente articolati in sub-pesi o sub-punteggi sono definiti dal RUP, sentito il Responsabile del procedimento di gara;

Qualora si renda necessario procedere, ai sensi dell'articolo 86, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006, alla verifica di anomalia o alla verifica della congruità dell'offerta, in conformità a quanto previsto all'art.121 del D.P.R. 207/2010, il soggetto che presiede la gara chiude la seduta pubblica e ne dà comunicazione al Responsabile del Procedimento della S.A., che procede alla verifica delle giustificazioni presentate dai concorrenti ai sensi dell'articolo 87 comma 1 del D.Lgs. n. 163/2006 avvalendosi degli uffici o organismi tecnici dell'amministrazione appaltante o della stessa commissione di gara, ove costituita, ovvero di una apposita commissione nominata ai sensi dell'articolo 88, comma 1-*bis* del D.Lgs. n. 163/2006.

Rimane comunque facoltà del RUP o del Dirigente o Responsabile di Servizio della Stazione Appaltante, qualora lo ritenga opportuno, procedere alla verifica di congruità ai sensi dell'articolo 86, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006.

Articolo 21 - Consultazione degli operatori economici nel caso di lavori pubblici

L'affidamento di lavori pubblici ai sensi dell'articolo 122 commi 7 e 7-*bis* del D.Lgs. n. 163/2006, è preceduto, salvo diversa disposizione contenuta nelle norme regolamentari dell'attività contrattuale della stazione appaltante, dalla consultazione di un numero di operatori economici non inferiore a:

- 15 (quindici), per lavori di importo stimato pari o inferiore a 100.000,00 euro;
- 20 (venti) operatori economici, per lavori di importo stimato superiore a 100.000,00 euro e inferiore a 500.000,00 euro.
- 30 (trenta) operatori economici, per lavori di importo stimato superiore a 500.000,00 euro e inferiore a 1.000.000,00 di euro.

Per la selezione degli operatori il CUA procede di norma alla pubblicazione di un avviso per acquisire le manifestazioni d'interesse; detto avviso può prevedere un numero di operatori da invitare superiore a quello specificato al comma 1 in relazione a specifiche esigenze rappresentate dalla Stazione Appaltante.

L'avviso è pubblicato secondo le disposizioni di legge e prevede un termine per la ricezione delle manifestazioni di interesse non inferiore a 15 (quindici) giorni dalla data della sua pubblicazione.

L'avviso contiene la descrizione dei lavori da eseguire, l'importo stimato, il criterio di aggiudicazione, la durata o il tempo di esecuzione dei lavori, i requisiti generali e di idoneità professionale previsti dagli articoli 38 e 39 del D.Lgs. n. 163/2006, i requisiti di qualificazione per eseguire lavori pubblici, di cui all'articolo 40 del D.Lgs. n. 163/2006, che deve possedere l'affidatario del contratto, il numero di operatori economici invitati alla consultazione, ai sensi del comma 1, nonché la previsione dell'eventuale sorteggio di cui al comma 6.

Nel caso in cui le manifestazioni d'interesse degli operatori economici risultino in numero inferiore a quello stabilito dall'avviso, il responsabile CUA procede ad invitare alla consultazione tutti gli operatori economici che hanno manifestato l'interesse.

Il responsabile CUA deve precisare altresì nell'avviso, nell'eventualità che le manifestazioni d'interesse degli operatori economici risultino in numero superiore a quello stabilito, se procede a sorteggio per selezionare gli operatori economici da consultare nel numero indicato nell'avviso oppure se procede ad invitare alla consultazione tutti gli operatori economici che hanno manifestato l'interesse.

Il Cua procederà alla selezione degli operatori senza la pubblicazione di avviso per acquisire le manifestazioni d'interesse, solo qualora sussistano esigenze motivate da parte del RUP. La selezione avverrà

comunque nel rispetto dei principi di rotazione, massima trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici.

Articolo 22 - Affidamenti con modalità telematica

Gli affidamenti di lavori, forniture e servizi sono gestiti dal CUA di norma tramite il Sistema (START) così come indicato al precedente art. 5, secondo la disciplina contenuta nella legge R.T. n. 38, del 13 luglio 2007 e s.m.i. e le norme tecniche di funzionamento del sistema di appalti telematici dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve approvate con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 78 del 25/09/2012;

Il CUA può svolgere attraverso il sistema telematico tutte le procedure aperte, ristrette, negoziate con o senza preventiva pubblicazione di bando, o precedute da avviso per manifestazione di interesse da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il CUA si riserva altresì di utilizzare il Sistema START anche per svolgere le altre procedure di gara (Accordo quadro, Sistema dinamico di acquisizione, ecc.) allorché le stesse siano disponibili sul Sistema.

Alle gare telematiche possono partecipare sia le imprese già iscritte nell'indirizzario di START, costituito da un elenco di imprese che hanno segnalato alle Stazioni Appaltanti che operano con il sistema il proprio interesse ad essere avviate per via telematica dell'avvio di una procedura d'appalto, sia quelle che si iscrivono all'indirizzario prima della scadenza della gara stessa.

La partecipazione alle procedure di scelta del contraente svolte telematicamente è aperta, in relazione alla procedura utilizzata e previa identificazione, agli operatori economici interessati, in possesso dei requisiti richiesti dalla singola procedura di gara.

Gli operatori economici che intendono partecipare alle procedure di scelta del contraente svolte telematicamente dovranno identificarsi sul Sistema con le proprie credenziali. Dopo essersi identificati, dovranno predisporre e caricare a Sistema la documentazione di gara e l'offerta entro il termine (termine di presentazione offerte) fissato nel bando di gara o nella lettera di invito o nella restante documentazione di gara, attraverso la compilazione della documentazione relativa alla procedura presente sul sito nella sezione dedicata alla gara.

L'offerta presentata entro la data di chiusura è vincolante per il concorrente e lo impegna a stipulare il contratto, nel caso risulti aggiudicatario in applicazione del criterio di aggiudicazione adottato e specificato negli atti di gara.

La presentazione dell'offerta costituisce accettazione da parte del concorrente di tutte le condizioni previste per la partecipazione alla gara e della documentazione, allegati inclusi.

Scaduto il termine di presentazione della documentazione per l'abilitazione e delle offerte, il Responsabile del procedimento di gara procederà a verificare l'inoltro da parte degli offerenti, dei documenti per l'abilitazione richiesti nella documentazione di gara (dichiarazioni, cauzione provvisoria, atto costitutivo RTI etc.). Procederà quindi a verificare le dichiarazioni del concorrente circa il possesso dei requisiti previsti ai fini della partecipazione e di conseguenza ad abilitare i concorrenti alla gara.

Solo con riferimento ai concorrenti abilitati, il Responsabile del procedimento di gara procederà, dove previsto, ad aprire la busta contenente le offerte tecniche che sarà sottoposta a valutazione da parte della commissione e successivamente le buste contenenti le offerte economiche creando in automatico la graduatoria provvisoria degli offerenti. (*omissis*)

Nell'ambito del procedimento di gara svolta in modalità telematica il CUA provvede inoltre:

- a pubblicare sul Sistema START nell'area relativa alla gara eventuali modifiche della documentazione di gara approvate dalla Stazione Appaltante prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, oltre che ad inviare ai concorrenti una comunicazione (e-mail) con invito a prendere visione della modifica;

- ad effettuare tutte le comunicazioni relative a ciascuna gara mediante inserimento nelle apposite sezioni del Sito. Il Sistema replicherà le stesse agli indirizzi mail indicati dagli operatori economici interessati.
- ad effettuare, tramite il Sistema, la selezione dei concorrenti che hanno l'obbligo di comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico finanziaria o tecnico organizzativa eventualmente richiesti dal bando di gara;
- ad assicurare il diritto di accesso, per gli atti ed i documenti diversi da quelli già pubblicati e/o resi disponibili sul Sito, previa autorizzazione specifica del Responsabile del Procedimento di gara, con la richiesta della documentazione in formato elettronico degli atti della procedura presente a Sistema. Le richieste possono essere soddisfatte soltanto solo successivamente all'aggiudicazione (..).

Nel caso la procedura di gara sia preceduta da avviso per manifestazione di interesse, il responsabile del procedimento di gara procede alla pubblicazione sul sistema telematico di un avviso secondo quanto previsto all'art. 20 primo comma per acquisire le manifestazioni di interesse da parte degli operatori economici.

Agli operatori economici che hanno manifestato l'interesse a partecipare, viene inviata tramite il sistema la lettera di invito, che contiene le informazioni necessarie per la presentazione dell'offerta in modalità telematica.

Per l'affidamento di lavori, nel caso in cui gli operatori economici che hanno manifestato l'interesse a partecipare siano in numero superiore a quello stabilito dall'articolo 21, comma 1, si procede ai sensi del comma 6 dello stesso articolo 21.

Articolo 23 - Pubblicità bando di gara

La pubblicità dei bandi di gara in conformità alle norme vigenti è curata dal CUA e viene espletata comunque mediante pubblicazione sul profilo del committente del CUA e della Stazione Appaltante.

I costi relativi alla pubblicità sono sostenute della Stazione Appaltante e trovano ristoro nei relativi quadri economici dell'opera. Le spese relative a pubblicazione per estratto sui quotidiani a diffusione nazionale e locale dei bandi e degli avvisi di gara saranno rimborsate dall'aggiudicatario, entro il termine di 60 giorni dall'aggiudicazione.

Articolo 24 - Commissione di gara

La Commissione di gara è di norma composta:

- dal Presidente: nella persona del Responsabile del CUA; nel caso in cui il criterio di aggiudicazione è quello dell'OEPV, il Presidente della Commissione giudicatrice può essere alternativamente il responsabile del CUA o il RUP della Stazione appaltante interessata all'appalto;
- da due Membri dotati di idonea qualificazione: un dipendente in servizio presso il CUA e un dipendente della Stazione Appaltante, salva espressa rinuncia da parte dello stesso, e conferimento della funzione al CUA, o altro dipendente dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve o di altro Comune facente parte dell'Unione;
- Segretario Verbalizzante: un dipendente in servizio presso il CUA.

Nel caso di criterio di aggiudicazione al prezzo più basso il seggio di gara è costituito, oltre dal Presidente, da due testimoni: uno in servizio presso il CUA, l'altro in servizio presso l'Ente Aderente interessato all'appalto, salva espressa rinuncia da parte dello stesso, con implicito conferimento della funzione testimoniale al CUA;

La nomina della Commissione di gara avviene con atto del Responsabile del CUA che può prevedere, in caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità ovvero in caso in cui ricorrono oggettive e comprovate esigenze, alla nomina di membri esperti esterni in numero massimo di quattro. Nel caso di componenti esterni, le relative spese restano a carico della Stazione Appaltante, stabilendo il compenso nel provvedimento di individuazione.

I componenti della commissione giudicatrice diversi dal Presidente non devono avere svolto né possono svolgere, con riferimento all'appalto oggetto della gara, alcuna funzione o incarico, tecnico o amministrativo e devono dichiarare l'inesistenza di cause di incompatibilità e di astensione di cui all'art.84 commi 4,5 e 7 del D.Lgs. n. 163/2006.

Articolo 25 - Pubblicità delle sedute delle Commissioni di gara

Le sedute delle Commissioni di gara sono pubbliche e ad esse si applicano le norme che ne disciplinano la pubblicità. Nel caso di gara svolta telematicamente, eventuali variazioni e slittamenti sono comunicati sul profilo START dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve, nella pagina dedicata alla gara, con congruo anticipo rispetto alla data della seduta. Negli altri casi, gli avvisi sono pubblicati sul profilo del committente della stazione appaltante.

Relativamente alla fase dell'apertura delle offerte, è ammessa la partecipazione dei rappresentanti delle imprese interessate ovvero di soggetti muniti di specifica delega loro conferita dai suddetti legali rappresentanti.

Le sedute della Commissione per la valutazione delle offerte tecniche avviene in forma riservata.

In caso di necessarie valutazioni di anomalia dell'offerta, dovuta per legge o a discrezione del CUA, le sedute saranno sospese e si procederà ai sensi dell'art. 88 del Codice dei Contratti.

Articolo 26 - Mancata aggiudicazione

Nelle ipotesi di gara deserta, di esclusione di tutti i partecipanti per mancanza dei requisiti previsti ed in ogni altro caso di esito negativo della procedura di aggiudicazione che non consenta la stipula del contratto, il CUA ne dà tempestiva comunicazione alla Stazione Appaltante per i provvedimenti conseguenti.

Articolo 27 - Informazione ed accesso agli atti

IL CUA assicura, attraverso un idoneo archivio informatico, l'accesso a tutti gli enti associati, anche in via telematica, alle informazioni sugli appalti in corso o già aggiudicati, agli adempimenti necessari per le procedure d'appalto, alle statistiche prodotte dall'ufficio.

IL CUA, in quanto ufficio che produce e detiene stabilmente gli atti della procedura di gara fino all'aggiudicazione definitiva ad opera della Stazione Appaltante, assicura ai cittadini, singoli ed associati, ed in generale a chiunque vi abbia interesse, ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 e della L. n. 241/90, l'accesso e l'informazione sullo stato degli stessi.

Per le gare svolte in modalità telematica, l'accesso ai documenti di gara è assicurato con le modalità di cui al comma 11, lett. d) dell'art. 22.

Articolo 28 - Risorse, rapporti finanziari e rendicontazione

I costi per il funzionamento del CUA, al netto dei contributi concessi alla Unione di Comuni in base alla Legge regionale 68/2011, sono sostenuti dall'Unione con fondi trasferiti dai Comuni e Enti partecipanti e con entrate proprie. I costi sono ripartiti fra gli Enti aderenti secondo le modalità seguenti:

- una quota "variabile" calcolata sulla base delle spese complessive sostenute per il funzionamento del CUA ripartita tra gli Enti aderenti in proporzione alla dimensione demografica degli stessi;
- una quota a carico dell'ente richiedente la procedura di gara, distinta per tipologia, importo di gara e criterio di aggiudicazione (OEPV o criterio del prezzo più basso), definita in base ad apposita tabella approvata dalla Giunta dell'Unione.

Il Responsabile del CUA curerà la predisposizione del preventivo, da sottoporre all'approvazione della Giunta dell'Unione, contenente i costi del CUA e le ipotesi di ripartizione tra gli Enti interessati, tenuto altresì conto che spettano per intero a carico dell'ente nel cui interesse vengono disposte, le spese imputabili a ciascuna singola procedura di aggiudicazione (pubblicità, affidamento di incarichi per commissari esterni delle commissioni giudicatrici, affidamento di consulenze a soggetti esterni, incentivi ecc.), da anticipare a cura del CUA e da inserire successivamente nel rendiconto a consuntivo in un'apposita voce.

Il pagamento di quanto dovuto annualmente per quota fissa e quota variabile dovrà essere effettuato da ciascun Comune all'Unione di Comuni entro il 31 marzo dell'anno successivo. Qualora il pagamento della suddetta quota non venga effettuato nel termine sopra citato, il servizio oggetto del presente regolamento potrà essere sospeso fino all'avvenuta comprova dell'effettivo pagamento.

Le spese iniziali per l'allestimento dell'Ufficio, necessarie per garantire il funzionamento dello stesso, quali, indicativamente: stampati, spese postali, di cancelleria, per arredi, per l'acquisto di hardware e software, per canoni di locazione, ecc.. saranno effettuate dal Comune di Rignano sull'Arno, quale Ente presso il quale ha sede il CUA, e rimborsate, previa opportuna rendicontazione, dall'Unione dei Comuni.

Articolo 29 - Contenzioso

Eventuali controversie avviate da soggetti terzi, sotto qualsiasi forma quali ricorsi e contenziosi amministrativi o giudiziari, saranno trattati direttamente dall'Ente Aderente per il quale la procedura di gara è stata espletata, con oneri a proprio carico.

Il CUA fornirà ogni informazione o elemento utile al contenzioso, attinente all'attività da essa svolta, anche sotto forma di relazione o parere.

TITOLO III - DISPOSIZIONI FINALI

CAPO IV – DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 30 - Modifiche del regolamento

Le proposte di modifica o di abrogazione di norme del presente regolamento sono decise dalla Giunta dell'Unione a maggioranza assoluta dei componenti.

Le decisioni della Giunta dell'Unione di cui al comma 1 sono sottoposte agli enti aderenti per l'approvazione di competenza.

Articolo 31 - Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello di approvazione da parte della Giunta dell'Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve.

(Allegato prospetto riepilogativo del riparto di competenze tra Enti e CUA: omissis).

**PRIME CONCLUSIONI:
QUALCHE PUNTO FERMO E MOLTE QUESTIONI
ANCORA APERTE**

Come già accennato, il presente Rapporto è stato realizzato grazie alla preziosa collaborazione degli Osservatori regionali sui contratti pubblici e della Direzione Generale Regolazione dei contratti pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che hanno provveduto ad inviare – a tutti i responsabili del procedimento registrati presso i propri sistemi – un invito a compilare il questionario *on line* messo a disposizione sulla pagina *web* appositamente realizzata all'interno del portale di ITACA.

Più in particolare, i dati elaborati all'interno del Rapporto fotografano lo stato di attuazione delle centrali di committenza alla data del 29 gennaio 2013: a quella data, il questionario è stato validamente compilato da 1.212 comuni (1.122 dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e da 18 Unioni di comuni. Può essere utile ricordare, sotto tale aspetto, che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono – secondo i dati del censimento 2011 – ben 5.702, ovverosia il 70,5% degli 8.092 comuni italiani, anche se ricoprono soltanto il 17,4% della popolazione: ne deriva che i 1.122 questionari raccolti corrispondono al 19,7% dei comuni della classe demografica di interesse, evidenziando così un tasso di risposta da considerare soddisfacente per indagini *on line* – analoghe a quella realizzata da ITACA – che, generalmente, si attestano attorno al 10%.

I dati elaborati non hanno, pertanto, il rilievo statistico di un vero e proprio “censimento”, ma costituiscono certamente un importante indicatore delle difficoltà riscontrate dai piccoli comuni nell'attuazione delle nuove norme.

Parimenti, l'analisi delle buone prassi che vengono qui divulgate – ovverosia quelle positive esperienze avviate ben prima dell'entrata in vigore dei nuovi obblighi – costituiscono anche la sicura testimonianza di un cambiamento possibile.

Tra luci ed ombre, la ricerca portata avanti durante i mesi scorsi ha consentito di individuare alcuni punti fermi, ma anche di evidenziare alcune criticità ancora oggi irrisolte.

In primo luogo, si può rilevare che gli obblighi di cui all'art. 33, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici appaiono distinti ed autonomi rispetto alle prescrizioni dettate, in via generale, per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli comuni, ai sensi art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 s.m.i., così come modificato, da ultimo, dall'art. 19 del già citato D.L. n. 95/2012 s.m.i.

Oltre a ciò, si può evidenziare che l'art. 23 del D.L. n. 201/2011 s.m.i. chiarisce – al comma 5, in combinato disposto con l'art. 29, comma 11-*ter* del D.L. n. 216/2011 s.m.i. – che i nuovi obblighi debbono trovare attuazione soltanto per le gare bandite dopo il 31 marzo 2013, con la conseguenza che sembra restare impregiudicata la

validità delle gare indette prima di tale data, ancorché aggiudicate successivamente al suo scadere.

Per quanto concerne le modalità di costituzione della centrale di committenza, dalla ricerca emerge che l'art. 33, comma 3-*bis* del D.Lgs. n. 163/2006 consente di percorrere le seguenti, diverse **soluzioni operative**:

- **costituzione della centrale di committenza nell'ambito di Unioni di Comuni** già esistenti (o da costituire) ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000;
- **costituzione della centrale di committenza mediante "accordo consortile"**;
- ricorso da parte dei comuni – in via alternativa rispetto alla costituzione *ex novo* della centrale – **agli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza, ivi comprese le convenzioni messe a disposizione da CONSIP e incluso il ricorso al MEPA.**

Per quanto concerne l'esatta valenza dell'espressione "*accordo consortile*", nel corso dell'indagine è stata riscontrata una sostanziale unanimità di opinioni nel considerare tale accordo quale convenzione *ex art.* 30 del D.Lgs. n. 267/2000.

È vero, infatti, che l'art. 31, comma 7 del D.Lgs. n. 267/2000 dispone ancora che:

in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

Nondimeno, la Legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*", ha previsto, all'art. 2 (Disposizioni diverse), comma 186, che:

al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure: (...)

- e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (...).

Tale previsione è stata tra l'altro confermata, sotto altro aspetto, dall'art. 9, comma 6 del D.L. n. 95/2012 s.m.i., nella parte in cui in esso si dispone che:

è fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

(sul tema si veda anche, recentemente, quanto evidenziato nel parere reso dalla Corte dei conti - Sez. regionale Controllo Lombardia del 6 marzo 2013, n. 74).

Il ricorso allo strumento della convenzione di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 rischia tuttavia di comportare alcune criticità applicative: le centrali di committenza costituite mediante convenzione ai sensi del predetto art. 30, infatti, non risultano comprese, ad esempio, all'interno dell'*Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato* stilato dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della L. 31 dicembre 2009, n. 196.

Ne potrebbe conseguire, ancora a titolo esemplificativo, che per le centrali di committenza costituite mediante convenzioni ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 – che non risultano comprese nel novero delle amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT – sembrerebbe indispensabile designare (salva diversa indicazione da parte dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici) un comune “capofila”, al fine di consentire a quest'ultimo la richiesta di un CIG per l'indizione della gara.

Al contrario, le Unioni ex art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (esplicitamente ricomprese all'interno del predetto elenco) potrebbero procedere alla richiesta del Codice Identificativo della Gara rilasciato dal sistema SIMOG dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per tutti gli appalti indetti dall'Unione in qualità di centrale di committenza.

La concreta applicazione delle procedure per la richiesta del CIG – così come molti altri aspetti di carattere operativo – saranno certamente oggetto, nei prossimi mesi, di ulteriori approfondimenti e riflessioni da parte delle varie autorità coinvolte sul tema, e sarà pertanto importante monitorare le concrete evoluzioni cui si assisterà sia sul piano normativo e giurisprudenziale, sia sotto il profilo attuativo. In questo senso, si auspica che il presente Rapporto possa anche costituire l'occasione per una riflessione sui criteri per la costruzione dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti.

Nel presente Rapporto si tiene conto anche delle prime pronunce rese dalla giurisprudenza sul tema dell'aggregazione della domanda dei piccoli comuni: in particolare, nei primi importanti chiarimenti resi dalla magistratura contabile (cfr. Corte dei Conti - Sez. Reg. Controllo Piemonte, Delibera n. 271 del 6 luglio 2012) è stato affermato che **possono ritenersi escluse dalla gestione obbligatoria mediante centrali di committenza:**

- **le acquisizioni in economia mediante amministrazione diretta;**
- **le ipotesi eccezionali di affidamento diretto consentite dalla legge, quali quelle previste all'art. 125, comma 8 e comma 11 del codice dei contratti pubblici.**

Nel contesto così delineato dalla magistratura contabile, **resta comunque fermo l'obbligo per il comune di rispettare i**

parametri delle convenzioni CONSIP e di verificare previamente la presenza sul MEPA dei beni o servizi da acquisire in economia.

Appare inoltre opportuno tenere in debita considerazione come l'attività della centrale di committenza potrà avere differenti caratteristiche a seconda che la predetta centrale indica procedure:

- *in qualità di centrale di committenza*, ovverosia procedure finalizzate alla stipula di convenzioni o di accordi quadro ai quali i comuni potranno eventualmente aderire;
- *in qualità di stazione appaltante*, ovverosia procedure finalizzate all'affidamento di appalti in nome e per conto di uno o più comuni aderenti alla centrale stessa: si pensi, ad esempio, alla necessità di indire una procedura aperta per l'affidamento di lavori da eseguire soltanto per uno specifico comune aderente alla centrale, ai sensi del comma 2 dell'art. 33, ultimo periodo del Codice dei contratti pubblici.

Tale distinzione è stata peraltro ben delineata in alcuni degli strumenti operativi messi a disposizione di ITACA: in particolare, si veda quanto specificato nello schema di convenzione approvato dall'Agenzia Provinciale per gli Appalti e i Contratti – APAC, istituita dalla Provincia Autonoma di Trento, nella parte in cui disciplina partitamente l'attività della stessa Agenzia nella specifica qualità di “centrale di committenza”.

Sembra comunque possibile ravvisare – sia pur nella molteplicità e nella varietà delle soluzioni operative delineate – **un differente grado di “autonomia”, più accentuata nella centrale di committenza** (la quale, teoricamente, raccoglie il fabbisogno dei vari enti aderenti ed approva da sé il capitolato e tutti gli atti di gara), rispetto alla stazione appaltante, che indice la gara sulla base di precise e specifiche indicazioni ad essa fornite da parte dell'ente destinatario finale dell'appalto: più in particolare, in quest'ultimo caso il capitolato tecnico sarà approvato dall'ente destinatario finale dell'appalto, il quale provvederà anche alla nomina del responsabile del procedimento che dovrà seguire l'intero “ciclo di vita” del contratto pubblico, dalla richiesta del CIG sino al completamento della sua esecuzione.

In via generale – proprio considerata la notevole eterogeneità delle situazioni ed il loro rapido mutare – appare comunque consigliabile che la disciplina relativa al funzionamento delle centrali di committenza sia opportunamente definita mediante la predisposizione di uno specifico regolamento (anche ai fini dell'espletamento delle procedure per l'acquisizione di lavori, beni e servizi *ex art.* 125 del Codice dei contratti da parte della centrale di committenza), regolamento la cui adozione dovrà essere quindi idoneamente prevista sin dalla stipula dell'originario accordo convenzionale: a questo proposito, il Rapporto contiene anche l'esempio della disciplina contenuta nel regolamento del Centro Unico di Acquisti costituito dall'Unione dei Comuni Valdarno - Valdisieve.

Come già accennato, permangono ancora oggi alcuni problemi irrisolti. Nel corso della realizzazione della ricerca oggetto del presente Rapporto è stato infatti possibile intessere numerosi contatti con i piccoli e piccolissimi comuni soggetti all'applicazione dei nuovi obblighi, e proprio grazie a tali contatti è emerso che numerose questioni rimangono ancora aperte e di dubbia interpretazione, potendo così ingenerare difficoltà operative per le piccole amministrazioni locali.

Un primo fattore di criticità deriva dalla difficoltà di distinguere tra le due diverse figure della centrale di committenza *tout court*, e la speciale fattispecie della Stazione Unica Appaltante (SUA), prevista all'art. 13 della L. n. 136/2010 s.m.i., il quale, a sua volta, demanda ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per la determinazione di:

- a) enti, organismi e società che possono aderire alla SUA;
- b) attività e servizi svolti dalla SUA, ai sensi dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163;
- c) elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA;
- d) forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia.

Le specifiche caratteristiche del "modello" SUA sono state conseguentemente definite mediante il D.P.C.M. del 30 giugno 2011, con il quale è stato previsto che le finalità della promozione della Stazione Unica Appaltante devono essere ricondotte, in primo luogo, alla necessità di "*rendere più penetrante l'attività di prevenzione e contrasto ai tentativi di condizionamento della criminalità mafiosa*", sia pur favorendo, nel contempo, la celerità delle procedure, l'ottimizzazione delle risorse e il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro" (art. 1, comma 2).

Conseguentemente, l'art. 6 (*Collaborazione e coordinamento tra Amministrazioni*) del predetto D.P.C.M. ha espressamente previsto che:

1. L'ente aderente effettua la comunicazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), contestualmente anche alla Prefettura - UTG competente per territorio con riguardo alla SUA.
2. La Prefettura - UTG, ferme restando le competenze già previste dalla legge ed al fine di favorire lo snellimento, la celerità e la trasparenza delle procedure:
 - a) mette a disposizione della SUA, con criteri di priorità, gli elementi informativi oggetto di attestazione ai sensi degli articoli 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, sulle imprese partecipanti alle gare;

b) monitora le procedure di gara allo scopo di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata e contrastare, in collaborazione con l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, eventuali intese tra le imprese concorrenti.
(...)

5. Con specifiche intese potranno essere condivise dalle Prefetture - UTG, SUA ed ente aderente, ulteriori forme e modalità per rafforzare le misure di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’economia legale.

6. Le Prefetture - UTG, per le attività del presente articolo, possono avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri, anche della collaborazione degli Osservatori regionali dei contratti pubblici.

A caratterizzare la SUA quale strumento ideato fondamentalmente in un’ottica di prevenzione e contrasto ai tentativi di condizionamento della criminalità mafiosa contribuisce anche l’art. 5 (*Forme di monitoraggio e di controllo degli appalti*) dello stesso D.P.C.M. del 2011, in cui si prevede che:

1. Ferme restando le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti previste dalla normativa vigente, le Prefetture - UTG possono chiedere alla SUA di fornire ogni dato e informazione ritenuta utile ai fini di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata. I dati e le informazioni ottenute possono essere utilizzate dal Prefetto anche ai fini dell’esercizio del potere di accesso e di accertamento nei cantieri delle imprese interessate all’esecuzione dei lavori pubblici.

Tale specifica caratteristica della SUA emerge, peraltro, anche da quanto espressamente chiarito dal Ministero dell’Interno all’indomani dell’adozione del citato Decreto del giugno 2011, allorché è stato rilevato che:

La concentrazione delle procedure di gara in un organismo a ciò destinato, permette evidentemente anche di meglio focalizzare l’attività di prevenzione delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici, che attualmente viene condotta su una pluralità di stazioni appaltanti (Circolare n.11001/119/7/22 del 5 ottobre 2011).

Altre questioni rimangono invece ancora aperte a diverse soluzioni interpretative.

Il testo del comma 3-bis dell’art. 33 fa infatti riferimento ad “*un’unica centrale di committenza*”, e ci si potrebbe pertanto chiedere se sia indispensabile che venga raggiunto un accordo tra tutti i comuni dell’intera provincia, o se sia invece consentita la creazione di centrali anche solo tra alcuni dei piccoli comuni (ipotesi, quest’ultima, che verosimilmente troverà maggiore attuazione). Nondimeno, sembra comunque consigliabile che – ancorché non si

tratti di prescrizione contenuta espressamente nella norma – la centrale di committenza coinvolga comuni territorialmente *limitrofi*.

Proprio per il caso di centrali di committenza create soltanto tra *alcuni* dei piccoli comuni, inoltre, ci si potrebbe chiedere se siano consentite centrali tra più comuni che, complessivamente, non raggiungano i 5.000 abitanti; o, ancora, se siano consentite centrali in cui alcuni comuni superino i 5.000 abitanti ed altri comuni abbiano invece una popolazione inferiore a tale soglia.

Si deve tuttavia ricordare, anche sotto tale profilo, che “alla luce del combinato disposto del comma 6 (che prevede un divieto di istituzione di nuovi enti) e del comma 1 (che impone un obbligo di razionalizzazione/riduzione, pari almeno al 20 per cento, di quelli già esistenti) dell’art. 9 del D.L. n. 95/2012, nonché della *ratio* complessiva del provvedimento legislativo in discorso (quale emerge, per esempio, dall’art. 4), [*che*] la volontà del legislatore [*sembra essere*] non solo di non incrementare la presenza degli enti locali in enti e organismi (comma 6), ma, altresì, di ridurla sensibilmente (comma 1) (così, testualmente, Parere Corte dei conti, Lombardia, n. 74/2013 cit.).

Ed ancora, ci si potrebbe chiedere se sia consentito per il singolo comune fare autonomamente ricorso al MEPA anche in presenza di una centrale di committenza costituita *ex art.* 33, comma 3-*bis* del codice dei contratti pubblici (che, all’ultimo periodo, consente la possibilità di “*effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all’articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all’articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*”, e ciò “*in alternativa*” rispetto all’obbligo di acquisire lavori, beni e servizi per il tramite della centrale comunale).

Parimenti, ci si può chiedere quali siano i margini di residua libertà per il singolo comune per quanto concerne gli affidamenti diretti ai sensi dell’art. 125, commi 8 e 11 del Codice dei contratti pubblici, possibilità ammessa, come già sopra accennato, da parte della Corte dei conti Sez. Controllo Piemonte con la richiamata Deliberazione n. 271/2012. Tale perplessità deriva, in particolare, dalla circostanza che la pronuncia resa della Corte dei conti del Piemonte è datata 6 luglio 2012 e consiste pertanto in un’interpretazione fondata sull’originaria stesura della norma di cui all’art. 1 del D.L. n. 95/2012 che, solo con la legge di conversione del 7 agosto 2012, n. 135, ha visto l’aggiunta dell’ultimo periodo che consente la sopra citata “*alternativa*”. A tale proposito, tuttavia, un’esauriente ricostruzione del quadro normativo attualmente vigente per gli enti locali è stato delineato – ancora una volta – dalla magistratura contabile, con una pronuncia che ha espressamente tenuto in considerazione anche l’applicazione delle nuove norme destinate ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. È stato infatti ben chiarito (con Deliberazione della Corte dei conti - Sez. regionale controllo Lombardia, 14 marzo 2013, n. 89) che:

- l'obbligo di avvalersi delle convenzioni CONSIP e degli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento (ovverosia del Mercato Elettronico della P.A. - MEPA) trova applicazione per tutti gli enti inferiori a 5.000 abitanti, quale possibilità alternativa alla costituzione di un'unica centrale di committenza;
- il MEPA, diversamente dal sistema delle Convenzioni CONSIP, si atteggia come un "mercato aperto": oltre all'ordine diretto che permette di acquisire sul Mercato Elettronico i prodotti/servizi con le caratteristiche e le condizioni contrattuali già fissate, è infatti prevista anche la possibilità di manifestare una richiesta di offerta (cd. R.d.O.) con la quale è possibile negoziare prezzi e condizioni migliorative o specifiche dei prodotti/servizi pubblicati sui cataloghi *on line*. In questa prospettiva, l'unica ipotesi in cui possano ritenersi consentite procedure autonome rispetto al MEPA è quella in cui il bene e/o servizio non possa essere acquisito secondo le predette modalità, oppure l'ipotesi in cui il bene/servizio, ancorché disponibile, sia – per mancanza di qualità essenziali – inidoneo rispetto alle necessità della amministrazione precedente. Tale specifica evenienza dovrà essere prudentemente valutata e dovrà trovare compiuta evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare. In difetto di tale rigorosa verifica, l'avvenuta acquisizione di beni e servizi, da parte di comuni di qualsivoglia dimensione demografica, determinerà la nullità del contratto stipulato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, L. 135/2012 e comporterà altresì le connesse responsabilità.

Sembra utile ricordare, in questo contesto, che l'art. 33, comma 3-bis del codice dei contratti pubblici, prevedendo "*in alternativa*" la possibilità di realizzare acquisti su strumenti elettronici gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ricomprende in tale previsione anche i sistemi telematici che in alcune Regioni le centrali di committenza regionali hanno già sviluppato e messo a disposizione delle amministrazioni del proprio territorio. Tali sistemi consentono, in particolare, di realizzare procedure aperte, ristrette e negoziate in modalità telematica, conseguendo in tal modo le finalità ricordate dalla Corte dei conti della Lombardia nel parere n. 17/2013 già richiamato nel presente Rapporto. Resta inteso che si tratta di una possibilità percorribile dai comuni nei casi in cui tali sistemi siano stati effettivamente messi a disposizione da parte delle centrali di committenza regionali, insieme con le Convenzioni CONSIP e il MEPA.

◦*◦

In questi mesi numerose voci si sono levate contro l'entrata in vigore dei nuovi obblighi di aggregazione delle gare dei piccoli comuni, al fine di chiederne quantomeno il rinvio.

Le difficoltà operative dei piccoli e piccolissimi comuni sono di tutta evidenza e risultano pienamente comprensibili. Proprio in quest'ottica, con il presente Rapporto si è quindi inteso fornire un

possibile contributo operativo, con un approccio positivo e finalizzato alla costruzione di nuovi scenari organizzativi mediante la condivisione di alcune delle esperienze già maturate sul tema. L'obiettivo di ITACA e della Direzione Generale per la Regolazione e i contratti pubblici del MIT è stato quello di raccogliere e divulgare, quanto più possibile, le buone prassi emerse durante i mesi in cui si è sviluppata la ricerca: buone prassi che testimoniano l'esistenza di valide esperienze di aggregazione della domanda realizzate spontaneamente, anche in assenza di obblighi cogenti.

In ogni caso, il presente Rapporto non costituisce un documento definitivo sul tema, ma mira piuttosto ad essere un primo momento di rilevazione e di riflessione sull'effettivo livello di aggregazione della domanda da parte dei piccoli comuni, nell'imminenza dell'entrata in vigore dei nuovi obblighi. Molti aspetti operativi meriteranno certamente un ulteriore e più meditato approfondimento, e sarà quindi importante seguire con attenzione la concreta pratica applicativa che d'ora in avanti verrà data ai nuovi obblighi da parte dei piccoli comuni.