

La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma

di Paolo Berno*

La Città Metropolitana di Roma Capitale (CMRC) si è fatta promotrice della costituzione di una **Stazione unica appaltante (SUA) già nel 2014**, in sinergia con la **Prefettura di Roma**, per svolgere gare nei settori dei lavori pubblici, servizi e forniture, di volta in volta delegate da parte dei Comuni convenzionati, in particolare ai sensi dell'art. 1, comma 44, lett. c della Legge n. 56/2014, dell'art. 13 della Legge n. 136/2010 e dell'art. 33 del vigente Codice degli appalti, ora artt. 37-39 del D. Lgs. n. 50-2016.

Alla luce della disciplina richiamata, la finalità perseguita è duplice: a) valorizzare la funzione di area vasta costituita dall'assistenza agli enti locali nello svolgimento delle procedure di gara per aumentare il livello di aggregazione, di efficacia e di efficienza nella spendita delle risorse pubbliche; b) elevare il grado di trasparenza, controllo e prevenzione in un'ottica di contrasto alla illegalità.

A fronte dell'iniziale frammentazione delle soluzioni per la centralizzazione delle stazioni appaltanti adottate dai Comuni nel 2014, si è arrivati ad una crescente valorizzazione del ruolo della SUA/SA, sotto il duplice profilo di aumento numerico dei Comuni convenzionati alla stessa e di incremento delle procedure di gara delegate, dovuta ad una chiara percezione dell'attività della SUA come assistenza piuttosto che come ingerenza.

Allo stato attuale, risultano aver stipulato la Convenzione con la SUA/SA 21 Enti, tra cui 19 Comuni, il Consorzio Valle del Tevere (a sua volta comprensivo di 17 Comuni) e l'IPAB Isma (Istituto di beneficenza e assistenza).

Inoltre, accanto al ruolo di **Stazione Unica Appaltante, il nostro Ente si è successivamente qualificato anche in veste di "Soggetto aggregatore"** (SA – ex art. 9 del decreto legge n. 66 del 2014). Il suo ruolo si differenzia da quello della SUA in quanto non vengono curate gare delegate di volta in volta da parte dei singoli Comuni convenzionati, bensì predisposte convenzioni per l'acquisizione di beni e servizi in forma aggregata (ex art. 26 L. n. 488/1999), affidate per alcune categorie merceologiche individuate con DPCM, aperte all'adesione degli enti pubblici nel territorio regionale di riferimento.

Dal quadro complessivo delineato alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, emergono sia fattori di criticità che fattori di successo, come anche potenzialità future in un contesto di stringenti vincoli giuridico-amministrativi.

Approfondendo i profili critici, sono state riscontrate problematiche di vario genere nei rapporti con i Comuni nell'*iter* di svolgimento delle gare, tra cui quanto segue:

- 1. nella fase di pianificazione** degli interventi di acquisizione di beni e servizi che, per omogeneità di oggetto, potrebbero essere affrontati mediante **aggregazione delle procedure di gara** (come ad es. nel settore del trasporto pubblico locale, dei rifiuti, ecc.), ci si trova ad operare in un contesto normativo che contempla **l'intersecarsi di livelli di regolazione diversificati e di competenza di molteplici attori** (Regione, Stato, autorità di ambito, autorità indipendenti, enti locali, ecc.), per cui il coordinamento delle iniziative e l'individuazione di ambiti ottimali di intervento diventano quanto mai di difficile attuazione;
- 2. nella fase di rilevazione dei fabbisogni** del territorio di riferimento, sono emerse esigenze in alcuni settori (quali, ad es., i servizi alla persona, il trasporto scolastico, le mense scolastiche, ecc.) che sono storicamente di competenza dei Comuni e non di un ente di area vasta come la Città metropolitana, che quindi deve dotarsi ex novo di *know how* specifico, acquisibile nel tempo;
- 3. nella fase di programmazione**, si rileva la difficoltà di recepire, da parte dei Comuni, l'elenco delle procedure di gara che intendono celebrare con l'indicazione delle **loro reali priorità**. L'urgenza viene segnalata di volta in volta, risultando così arduo soddisfare le esigenze prospettate inserendole in

un quadro di attività lavorative già in corso di svolgimento. Si ritiene che tale problematica possa diminuire di intensità con il tempo, considerando che l'interazione del Comune con la SUA diventerà una prassi amministrativa;

- 4. nella fase di progettazione della gara**, in particolare di servizi e forniture, sono state rilevate criticità sotto il profilo **della stima del valore dell'affidamento**, che spesso è funzionale alle risorse disponibili anziché all'oggetto in sé dell'affidamento. Storicamente, molte gare venivano avviate così. Il problema è che poi risultavano deserte, o veniva oggettivamente favorito il precedente gestore;
- 5. sono state rilevate problematiche attuative sotto il profilo della scarsa ponderazione dei criteri di valutazione nelle offerte economicamente più vantaggiose**. Rispetto a ciò e, in generale, **rispetto a tutto ciò che attiene alla definizione del merito degli atti di gara, si instaura necessariamente un confronto tra gli uffici del Comune e della SUA. È infatti assolutamente essenziale che vi sia condivisione del risultato finale**.

In sostanza, si configurano due modelli estremi di interazione possibili:

- **Top Down**, con imposizione dall'alto di modelli di documentazione. Pregi: (una volta definito il modello da parte della SUA) si procede speditamente. I ricorsi diminuiscono. Il servizio reso al Comune viene avvertito come più "completo". Difetti: è possibile, se non probabile, che il servizio acquistato dal Comune non sia esattamente in linea con le esigenze del territorio che rappresenta, o comunque che venga percepito così.
- **Bottom Up**, con recepimento tendenzialmente passivo delle bozze dei capitolati portate dai Comuni. Pregi: può esservi maggiore aderenza alle esigenze dei Comuni. Difetti: la SUA si assume responsabilità rispetto ad una procedura di cui non condivide (o non conosce) gli obiettivi. Il servizio offerto ai Comuni è molto limitato, si trasforma in un semplice onere procedurale. Ovviamente, il modello ideale va individuato in una combinazione delle due impostazioni.

Secondo il testo della convenzione vigente, adeguato allo *ius superveniens*, gli Enti convenzionati erogano degli importi per il finanziamento delle spese generali di funzionamento della SUA/SA, commisurati in senso proporzionale e decrescente agli importi a base di gara.

L'obiettivo sfidante a lungo termine è quello di dare piena attuazione alla disciplina sopra richiamata, valorizzando le potenzialità del nostro Ente rispetto alle opportunità offerte dal legislatore, in una comparazione realistica con i vincoli ed i limiti esistenti.

Tra i **punti di forza**, annoveriamo il tradizionale rapporto con gli enti locali del territorio, per cui la presenza della CMRC, in veste di SUA e di S.A., favorisce il coinvolgimento di questa utenza; l'esperienza pluriennale in tema di procedure di gara, in particolare nel settore dei lavori pubblici ma anche nei servizi e forniture, per l'Amministrazione e per gli Enti locali del territorio (SUA); il coinvolgimento della Prefettura di Roma a presidio della trasparenza e dell'anticorruzione.

Tra i **punti di debolezza** ricordiamo:

1. gli ingenti tagli finanziari a partire dalla legge di stabilità per il 2015 (L. n. 196/2014), con la conseguente difficoltà ad effettuare investimenti in risorse umane e strumentali;
2. il Codice dei Contratti e le sfide parallele sui fronti della «centralizzazione» (SUA), della «qualificazione» e dell'aggregazione (SA);
3. l'assetto istituzionale ancora non del tutto definito (Legge Delrio).