

Articoli e note

n. 7-2009 - © copyright

MICHELE COZZIO

Al via la centrale di committenza trentina con la formula dell'Agazia [1]

1. Finalità e obiettivi

L'Agazia nasce con l'obiettivo, nella fase di avvio, di fornire supporto tecnico e operativo alle pubbliche amministrazioni trentine nella gestione delle procedure relative ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Gli interventi dell'Agazia saranno rivolti non solo alla Provincia, ma anche alle amministrazioni locali e alle strutture in vario modo ad esse collegate, in particolare le società pubbliche strumentali, gli enti funzionali, le aziende di servizi alla persona etc.[2]

A regime l'Agazia potrà occuparsi anche di: (a) garantire assistenza nella fase di controllo e di esecuzione dei contratti pubblici, (b) promuove l'attività formativa a favore degli enti e a favore dei fornitori, (c) sviluppare sistemi elettronici e telematici di negoziazione (*e-procurement*) nonché (d) svolgere le attività amministrative riguardanti l'assunzione e la gestione di tutto il personale del comparto pubblico provinciale[3]. Attività, quest'ultima, che costituiva lo scopo originario dell'Agazia (v. art. 39bis, l.p. 16 giugno 2006 n. 3)[4] e che si prospetta strategica se posta in relazione al processo (in corso) di attivazione delle cd. Comunità di valle, il cui funzionamento dovrebbe essere assicurato anche dal decentramento del personale dipendente della Provincia.

Con l'attivazione dell'Agazia il legislatore provinciale mette in moto una delle prime centrali di committenza pubblica in Italia (la più nota è quella di CONSIP - Concessionaria servizi informativi pubblici Spa), le cui potenzialità ed esternalità positive, almeno sulla carta, sembrano di gran lunga prevalere sugli svantaggi.

L'istituzione dell'Agazia presenta molteplici profili di interesse, non solo perché costituisce un'esperienza pilota in ambito locale, ma anche perché da un lato dimostra la volontà di implementare l'utilizzo degli strumenti elettronici nel settore degli appalti pubblici e, dall'altro lato, si lega al processo di attuazione della legge provinciale del 16 giugno 2006 n. 3 (*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*) che ridefinisce (i.) l'assetto delle autonomie locali nella Provincia di Trento e (ii.) la disciplina dell'organizzazione del sistema pubblico della Provincia.

1.1. Orientamenti di Bruxelles e di Roma

La scelta di operare mediante una centrale di committenza si pone in linea con le indicazioni poste dalla direttiva unificata 2004/18/CE in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. La direttiva disciplina espressamente la figura delle centrali di committenza definite come "amministrazioni aggiudicatrici che: i. acquistano forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o ii. aggiudicano appalti pubblici o concludono accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici" (art. 1, co. 10, dir. 2004/18/CE)[5].

La *ratio* della norma è evidente: superare la frammentazione delle gestioni degli appalti pubblici riducendo i costi, soprattutto per le amministrazioni di piccole dimensioni e, al contempo, favorire maggiore professionalità nella fase di negoziazione da parte delle stazioni appaltanti. Ciò emerge dal 15esimo considerando della direttiva, nel quale il legislatore comunitario rileva che "in alcuni Stati si sono sviluppate tecniche di centralizzazione delle committenze: diverse amministrazioni aggiudicatrici sono incaricate di procedere ad acquisti o di aggiudicare appalti pubblici/stipulare accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici. Tali tecniche consentono, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica".

La direttiva non impone agli Stati membri l'obbligo di adottare la soluzione organizzativa delle centrali di committenza e preferisce, tenuto conto delle diversità esistenti negli ordinamenti nazionali, lasciare piena discrezionalità di acquistare lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza (art. 11, dir. 2004/18/CE)[6].

La scelta di attivare una centrale di committenza è conforme anche alle indicazioni provenienti

dall'*Autorità nazionale di vigilanza dei contratti pubblici* la quale, in occasione della relazione annuale presentata a Roma il 9 luglio 2008, ha sottolineato l'eccessiva frammentazione della gestione degli appalti, soprattutto quelli di piccole dimensioni aventi un valore inferiore a 150.000 euro. In particolare l'Autorità ha rilevato che il costo amministrativo di gestione di un appalto è sostanzialmente indipendente dall'importo a base di gara e, di conseguenza, "*l'elevato numero di appalti per importi inferiori a 150.000 euro impone una riflessione sulla necessità di intervenire per razionalizzare i costi di gestione delle stazioni appaltanti anche attraverso un loro accorpamento*".

2. L'agenzia: profili istituzionali generali

L'agenzia rappresenta una delle tipologie organizzative di cui dispone l'amministrazione pubblica per l'assolvimento di determinati compiti pubblici (o di rilievo pubblicistico) e si caratterizza per la soggezione a norme speciali e a un penetrante potere di vigilanza, ingerenza e direttiva (il legislatore provinciale fa riferimento alle agenzie come *enti alle dirette dipendenze della Provincia*)[7].

Le agenzie possono rispondere a più funzioni (es. compiti di disciplina, compiti di promozione di attività, compiti di produzione e di erogazione di servizi amministrativi e tecnici, compiti di produzione di beni e servizi in forma economica)[8] e solitamente sono costituite per svolgere "*attività che necessitano di un elevato grado di autonomia tecnica, operativa, amministrativa e contabile*" [9].

L'ordinamento generale delle agenzie provinciali è definito dalla norma quadro - art. 32 della l.p. 16 giugno 2006 n. 3 - mentre le attività e i compiti di ciascuna agenzia sono precisati dalle singole leggi istitutive e dalla Giunta provinciale che, con regolamento, può prevedere l'integrazione delle attività e relativi compiti.

Per ciascuna agenzia inoltre il legislatore provinciale disciplina con regolamento:

gli organi, il funzionamento e le attribuzioni;

la struttura dell'organizzazione e il funzionamento delle strutture interne operative (articolazione in servizi, uffici etc.);

le modalità per l'utilizzo del personale e dei beni e delle relative attrezzature, nonché la facoltà di assunzione diretta di personale e di acquisizione di beni e di altre risorse organizzative;

gli strumenti di programmazione dell'attività, compresi i bilanci;

gli strumenti di verifica dei risultati dell'attività rispetto agli obiettivi prefissati anche sotto il profilo finanziario, compresi i conti consuntivi;

i poteri di direttiva, d'indirizzo, sostitutivi e di controllo della Giunta provinciale, anche individuando gli atti soggetti all'approvazione della Giunta;

i rapporti organizzativi e funzionali, nonché quelli giuridici ed economici tra la Provincia e l'agenzia, nonché le modalità e le forme per assicurare il coordinamento dei programmi e dell'attività dell'agenzia con quelli del dipartimento di riferimento;

la stipula di un contratto di servizio o l'approvazione di un programma di attività di durata corrispondente alla legislatura, aggiornabile annualmente, che prevede obiettivi, standard di servizio, prestazioni, risorse da acquisire da terzi e dal bilancio provinciale mediante tariffe da applicare e prestazioni erogate oppure mediante finanziamenti ricorrenti o una *tantum*, modalità di verifica e valutazione dei risultati.

Non vi sono specifici vincoli normativi in ordine alla strutturazione interna delle agenzie che talvolta sono prive di consiglio di amministrazione, in risposta all'esigenza di rendere più agile l'attività gestionale e, all'opposto, possono disporre di consigli di amministrazione allargati in risposta all'esigenza di garantire pluralismo e condivisione nelle scelte gestionali.

I poteri di nomina formale degli organi di amministrazione spettano alla Provincia, ma è possibile che alcuni membri siano nominati su designazione di enti, associazioni, organizzazioni, in rappresentanza di interessi coinvolti nell'attività[10].

3. L'Agenzia per i servizi della Provincia di Trento

Nei paragrafi che seguono evidenziamo alcune caratteristiche della centrale di committenza trentina.

In primo luogo va rilevato che l'Agenzia provinciale, istituita con l.p. 16 giugno 2006 n. 3 (v. art. 39bis), è diventata operativa nel giro di pochi mesi, circostanza che va messa in relazione all'esigenza di adottare tempestivamente "*misure anticongiunturali*" (art. 57, co. 9, l.p. 28 marzo 2009 n. 2).

L'urgenza è stata tale che il legislatore ha disposto che il funzionamento e l'organizzazione dell'agenzia venga disciplinato transitoriamente con atti di tipo organizzativo adottati dalla Giunta (invece che con i regolamenti di cui all'art. 32 della l.p. 16 giugno 2006 n. 3), ciò ha permesso in tempi decisamente rapidi:

di raggiungere l'intesa fra la Provincia e il Consiglio delle autonomie locali (6 marzo 2009)[11];

di deliberare:

l'atto organizzativo interno (30 aprile 2009);

la nomina del Consiglio di amministrazione da parte della Giunta provinciale, con 2 componenti designati dalla Giunta e 2 dal Consiglio delle autonomie locali, nonché la nomina del Direttore (30 aprile 2009);

l'assetto della struttura organizzativa e del personale (30 aprile 2009);

i tempi per l'avvio operativo dei servizi (30 aprile 2009).

L'Agenzia per i servizi è dotata di "*autonomia amministrativa, contabile, tecnica e operativa ed è sottoposta ai poteri di direttiva, di indirizzo, sostitutivo e di controllo della Giunta provinciale*"; essa fa riferimento al Dipartimento competente in materia di organizzazione, personale e affari generali ed è strutturata al suo interno in due uffici: l'ufficio Gestione gare e l'ufficio Approvvigionamenti telematici.

La sede è a Trento ma potranno essere costituite sedi distaccate presso le cd. Comunità di valle, circostanza quest'ultima che stride con la *ratio* dell'Agenzia che punta, come detto, a superare la frammentazione delle gestioni degli appalti pubblici.

All'Agenzia è assegnato personale della Provincia che lo gestisce a mezzo delle proprie strutture. Alla stessa può inoltre essere assegnato personale degli enti strumentali e, previa convenzione, personale dipendente delle Comunità (*ex l.p. 16 giugno 2006 n. 3*), degli enti locali e dei loro organismi provinciali rappresentativi nonché delle aziende pubbliche di servizi alla persona. Con convenzione fra Provincia e organismi provinciali rappresentativi degli enti locali può essere previsto da parte dell'Agenzia, per l'esercizio delle funzioni di competenza, l'avvalimento delle strutture di questi ultimi.

Costituiscono entrate dell'Agenzia: *i.* le risorse finanziarie annualmente assegnate all'Agenzia dalla Provincia; *ii.* le assegnazioni di risorse finanziarie disposte da altri enti pubblici o privati, ovvero da organismi comunitari; *iii.* ogni altra entrata derivante dall'attività svolta nell'ambito delle funzioni dell'Agenzia. Per l'anno 2009 l'Agenzia non adotta il bilancio annuale e la Provincia è autorizzata a sostenere le spese dell'Agenzia direttamente a carico del proprio bilancio.

Per come è strutturata, per le competenze e le professionalità che potrà raggruppare e la possibilità di intervenire in fasi delicate delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (ad esempio nella predisposizione e pubblicazione dei bandi di gara e degli inviti, nella valutazione dell'anomalia delle offerte, nell'individuazione degli elementi per aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa etc.) l'attivazione dell'Agenzia crea negli operatori del settore molte aspettative.

[1] V. deliberazioni della Giunta provinciale del 13 febbraio 2009 n. 269 e del 30 aprile 2009 n. 972 recanti *Approvazione dell'atto organizzativo dell'Agenzia per i servizi, ai sensi dell'art39 bis della l.p. 16 giugno 2006, n. 3 e conseguenti disposizioni sull'attivazione, l'organizzazione e il funzionamento.*

[2] Per alcuni enti il legislatore ha stabilito l'obbligo di avvalersi dell'Agenzia, per altri costituisce una facoltà da formalizzare mediante convenzione, v. l.p. 16 giugno 2006 n. 3, art. 39bis, co. 3, a mente del quale "*l'agenzia svolge i propri servizi a favore: a) della Provincia e degli enti strumentali ...; c) dei comuni e delle comunità, previa convenzione; d) delle aziende pubbliche di servizi alla persona, previa convenzione; e) degli organismi di diritto pubblico a cui è applicabile la normativa provinciale sui lavori pubblici, previa convenzione*".

[3] La delibera 972/2009 della Giunta provinciale riporta allegato (C) il programma delle attività 2009 - 2010 assegnate all'Agenzia, in particolare si fa riferimento ai seguenti compiti: • curare le procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente in contratti di appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture; • curare le procedure per l'affidamento di incarichi di progettazione, direzione lavori e coordinamento della sicurezza sopra soglia comunitaria; • fornire assistenza e consulenza alle strutture provinciali e agli enti strumentali in materia di appalti di lavori, di servizi e di forniture, con particolare riferimento alle procedure di scelta del contraente, ai criteri di aggiudicazione, al contenuto dei bandi e ai sistemi di qualificazione, alle norme in materia di partecipazione, al contenuto amministrativo dei capitolati; • fornire supporto al Dipartimento provinciale di riferimento per quanto riguarda gli interventi sulla normativa provinciale in materia di appalti di lavori, servizi e forniture; • definire le linee di sviluppo delle funzioni della piattaforma informatica per l'acquisizione di beni e servizi tramite strumenti di approvvigionamento elettronico;

• predisporre e realizzare gare telematiche in materia di lavori, servizi e forniture, in autonomia ovvero mettendo a disposizione lo strumento informatico ed il supporto richiesto dalle strutture provinciali o dagli enti strumentali.

[4] Il testo originale dell'art. 39 bis, co. 1, l.p. 16 giugno 2006 n. 3 (stabilito dall'art. 23 della l.p. 21

dicembre 2007 n. 23, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2008*) individuava nello svolgimento delle attività amministrative " *concernenti le procedure per l'assunzione e la gestione del rapporto di lavoro del personale dipendente dai soggetti degli enti strumentali, delle associazioni, fondazioni e società partecipate, degli enti locali, delle aziende di servizi alla persona etc.*", le funzioni dell'Agenzia. Nello stesso articolo il legislatore fissava la facoltà per l'Agenzia, previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, di svolgere le attività amministrative di acquisizione di servizi e forniture e quelle relative alle procedure di appalto di opere pubbliche, di competenza degli enti appartenenti al sistema pubblico provinciale e degli enti locali.

[5] Da segnalare che la proposta iniziale delle direttive non conteneva alcun riferimento alle centrali di committenza. La Commissione europea, all'esito dell'indagine avviata sulle esperienze di centralizzazione degli acquisti negli Stati membri, ha introdotto una definizione specifica. La maggior parte degli Stati inizialmente non ha accolto favorevolmente la proposta della Commissione, ritenendo non necessaria una specifica disciplina delle centrali di acquisto, perché già di per se ritenute compatibili con la disciplina comunitaria vigente. L'Italia invece si è espressa in modo favorevole, sul punto vd. Fiorentino L., Lacava C. (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, collana *Quaderni del Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2004.

[6] Curioso osservare che il legislatore provinciale rinvia espressamente alla direttiva, in effetti stabilisce che: " *Per assicurare l'economicità e la razionalizzazione degli acquisti di beni e di servizi e delle relative procedure, da parte della Provincia, dei suoi enti funzionali e delle società partecipate per la maggioranza del capitale sociale, se queste operano come organismi di diritto pubblico ai sensi della normativa comunitaria, la Giunta provinciale: organizza centrali di committenza ai sensi dell'art. 11 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi ...*" (art. 39bis, co. 1, lett. a, l.p. 16 giugno 2006 n. 3 e ss. mm.).

[7] V. art. 32, co. 1, l.p. 16 giugno 2006 n. 3 e ss. mm.

[8] Sul punto v. Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, vol. II, *Strumenti di programmazione, bilanci e contabilità in un sistema che cambia*, 2004, II ed., Trento; si consenta anche il rinvio a Cozzio M., Schiavuzzi A., *L'ente funzionale per la gestione dei musei nella provincia di Trento: una formula da sviluppare per alleare l'ente pubblico e il privato*, in *Aedon*, il Mulino, 3, 2003, disponibile anche all'indirizzo <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2002/3/index302.htm>.

[9] Per un elenco delle agenzie e degli enti strumentali della Provincia di Trento si rinvia all'allegato A, della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche_dati/codice_provinciale/clex_documento_fogl.it.asp?app=clex&at_id=15067&do_id=19146&type=testo&pagetype=fogl&blank=Y

[10] V. l'art. 32, co. 5, l.p. 16 giugno 2006 n. 3 secondo il quale " *5. In relazione alle peculiari caratteristiche dell'attività dell'agenzia il regolamento può prevedere, inoltre: a) la costituzione di un consiglio di amministrazione, al quale compete l'approvazione dei programmi, dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché dei regolamenti interni di organizzazione; la facoltà o l'obbligo dell'agenzia di dotarsi di organismi consultivi tecnico-scientifici ulteriori; alla Giunta provinciale o al consiglio di amministrazione, inoltre, compete la nomina del presidente e, se occorre, del vicepresidente; b) le modalità per assicurare la partecipazione ai processi decisionali e di verifica dei risultati da parte di specifiche categorie di utenti o di operatori economici o sociali o professionali nonché di istituzioni pubbliche o private; c) la facoltà dell'agenzia di avvalersi di personale individuato direttamente sulla base del curriculum professionale, dal quale risulti il possesso di elevata professionalità, competenza ed esperienza scientifica o tecnica o amministrativa, mediante contratti di lavoro a tempo determinato; in tali casi sono comunque previsti i limiti numerici e di durata dei contratti*". Il comma 6 del medesimo articolo stabilisce che " *6. Fra gli organi dell'agenzia sono previsti, comunque: a) il direttore, nominato dalla Giunta provinciale, al quale competono tutti i poteri di amministrazione dell'agenzia, salvo quanto espressamente riservato al consiglio di amministrazione se istituito; in ogni caso è fatta salva la facoltà del direttore dell'agenzia e degli eventuali dirigenti di delegare compiti e atti; b) i revisori dei conti, nominati dalla Giunta provinciale, anche come collegio formato da non più di tre componenti effettivi e tre supplenti; il revisore unico o il presidente, nel caso di collegio, sono scelti fra i soggetti in possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione al registro dei revisori contabili; c) l'organo collegiale, tecnico o scientifico, formato da esperti di comprovata competenza ed esperienza, nominato dal direttore o dal presidente o dal consiglio di amministrazione, se previsti; in tali ultimi casi la nomina è decisa su proposta del direttore*".

[11] Il legislatore provinciale infatti stabilisce che l'Agenzia per i servizi sia istituita " *previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali*" (art. 39bis, co. 1, l.p. 16 giugno 2006 n. 3).

(pubblicato il 3.7.2009)

