



Progetto SUA

Linee guida per l'istituzione e
la gestione a regime di una
Stazione Unica Appaltante
(SUA)

Roma, 15 Luglio 2019



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

Premessa

Il Progetto SUA promuove la **diffusione dell'esperienza della Provincia di Brescia** che ha portato alla **formalizzazione di una Stazione Unica Appaltante (SUA)** con lo scopo di:

- raccogliere i fabbisogni di acquisto dei Comuni presenti nel territorio bresciano;
- esperire iniziative di gara su delega o in forma aggregata per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori a favore degli Enti locali aderenti.

L'attuazione di tale intervento progettuale prevede la predisposizione di un *set di strumenti operativi* (es. regolamenti, bandi, atti e modulistica) *standardizzati* messi a disposizione di tutti i partner di progetto attraverso un modello relazionale di condivisione della conoscenza, che consenta di generare un miglioramento continuo del processo di acquisizione degli Enti coinvolti.

Obiettivo del documento

Obiettivo del presente documento è quello di illustrare **il modello di governance** individuato nella buona pratica, volto all'istituzione e alla gestione a regime di una Stazione Unica Appaltante (SUA) e di predisporre un **kit di riuso** volto al trasferimento e allo sviluppo di un modello virtuoso e sostenibile per l'implementazione di Stazioni Uniche Appaltanti degli Enti di Area Vasta.

Il Kit di riuso della buona pratica che si intende trasferire, si articola **in cinque ambiti** quali:



(*) La descrizione dell'Ambito Tecnologico non è oggetto del presente documento e sarà messa a disposizione degli Enti riusanti mediante ulteriore documentazione.

Ambito Organizzativo

Centrale Unica di Committenza



La «Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia» *opera in qualità di Stazione Unica Appaltante (SUA)* (ex art. 37, comma 4, lett. c), del D.Lgs. n. 50/2016) **per la gestione di iniziative di gara su delega oppure in forma aggregata a favore dei Comuni aderenti**, fornendo assistenza di natura tecnico-amministrativa.

Si riportano di seguito *i fattori organizzativi di successo individuati* nella buona pratica, che si ritiene possano influenzare positivamente il trasferimento e l'adozione della stessa in altri contesti.

 **1** *Struttura organizzativa degli uffici*

 **2** *Modello di funzionamento della CUC*

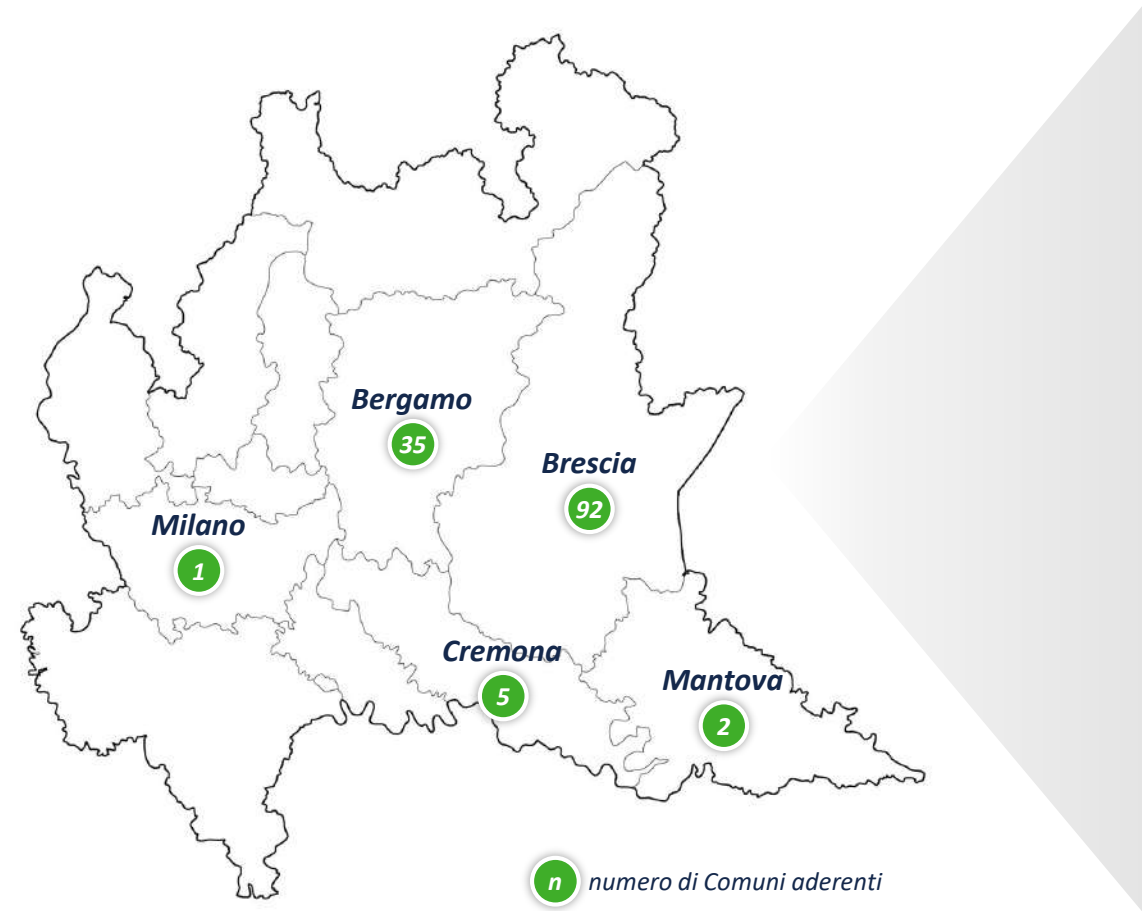
 **3** *Mappatura di ruoli e responsabilità*




Ambito Organizzativo

Contesto territoriale di riferimento



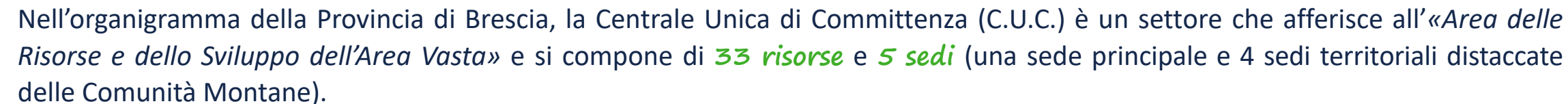
Alla CUC della Provincia di Brescia hanno aderito **138 Comuni lombardi** e **7 Unioni di Comuni** della Provincia.
Circa il 70% dei Comuni è situato all'interno della Provincia di Brescia (115 non vi aderiscono), mentre i restanti 43 Comuni appartengono alle province di Bergamo, Cremona, Mantova e Milano.



CONTESTO TERRITORIALE		
Provincia	Principali città aderenti	Totale residenti serviti
 Provincia di Brescia	<ul style="list-style-type: none">Desenzano del GardaMontichiariLumezzane	≈ 580 mila
 Provincia di Bergamo	<ul style="list-style-type: none">SeriateMartinengoBrembate	≈ 210 mila
 Provincia di Cremona	<ul style="list-style-type: none">Bagnolo CremascoCapergnanicaSalvirola	≈ 10 mila
 Provincia di Mantova	<ul style="list-style-type: none">Castiglione delle Stiviere	≈ 30 mila
 Provincia di Milano	<ul style="list-style-type: none">Gessate	≈ 10 mila



Struttura organizzativa degli uffici



In particolare, le iniziative di acquisto della C.U.C. sono gestite da **10 Referenti della Gestione delle Gare della CUC (RGGC)**, di cui circa 6 appartenenti all'Ufficio Stazione Appaltante e i restanti distribuiti nelle Sedi Distaccate Territoriali:



Ambito Organizzativo

Ruoli e responsabilità



Ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento della CUC, l'esecuzione delle attività di competenza della CUC prevedono il coinvolgimento dei seguenti attori:

Responsabile della CUC

Opera nella sede principale ed è individuato dalla Provincia nella figura di un dirigente. Le principali responsabilità che gli sono attribuite riguardano la direzione e il coordinamento delle attività e del personale assegnati alla Centrale di Committenza.

Ufficio Stazione Appaltante

Svolge le principali attività della Centrale Unica di Committenza nello svolgimento delle procedure di gara, dalla fase di verifica della documentazione tecnica predisposta dai Comuni partecipanti alla gestione del contenzioso.

Responsabile Gestione Gare CUC (RGGC)

È il responsabile della procedura di gara, nominato dalla CUC, per l'espletamento di una singola iniziativa di gara su delega o in forma aggregata. Fornisce supporto dalla fase di redazione della documentazione amministrativa alla proposta di aggiudicazione.

Cabina di Regia, presieduta dal Responsabile della CUC e composta dai Responsabili delle Sedi Distaccate Territoriali. Fornisce un supporto per la:

- definizione della programmazione strategica e operativa;
- raccolta della programmazione annuale;
- proposta del modello organizzativo, del dimensionamento e delle procedure interne;
- definizione degli aspetti finanziari.



Ambito Organizzativo

Modello di funzionamento della CUC



Il modello di funzionamento adottato dalla CUC si articola in **4 fasi**, di seguito presentate in dettaglio:

	Owner	Input	Output	Principali attività e responsabili
1 PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI	C.U.C. Comuni	Fabbisogni di acquisto	Piano delle Procedure di Gara	» Rilevazione delle esigenze di acquisto » Analisi delle caratteristiche tecniche delle forniture richieste » Identificazione di procedure da esperire in forma aggregata
2 DEFINIZIONE STRATEGIA E PREDISPOSIZIONE ATTI DI GARA	C.U.C. Comuni	Piano delle Procedure di Gara	Pubblicazione degli atti di gara	» Definizione delle caratteristiche tecniche della fornitura » Predisposizione della documentazione tecnica » Definizione della strategia di gara » Predisposizione della documentazione amministrativa
3 IMPLEMENTAZIONE DELLA PROCEDURA	C.U.C.	Pubblicazione degli atti di gara	Provvedimento di aggiudicazione	» Ricezione delle offerte » Apertura delle buste amministrative » Nomina della Commissione di Gara » Valutazione delle offerte tecniche ed economiche
4 ESECUZIONE DEL CONTRATTO	Comuni	Provvedimento di aggiudicazione	Scadenza/erosione del contratto di fornitura	» Stipula del contratto » Gestione della corretta esecuzione del contratto

Ambito Organizzativo

Soggetto Aggregatore



Ai sensi dell'art. 38, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, la Provincia di Brescia ha **ottenuto nel 2017 lo status di «Soggetto Aggregatore»** e partecipa ai lavori del “Tavolo Tecnico Nazionale dei Soggetti Aggregatori” per la definizione e attuazione delle strategie di razionalizzazione della spesa pubblica mediante l'aggregazione degli acquisti.

Nella veste di Soggetto Aggregatore, la Provincia di Brescia **può svolgere procedure di gara centralizzate a favore di tutte le Amministrazioni Pubbliche lombarde** che abbiano la necessità di acquisire lavori, beni e servizi afferenti alle seguenti categorie merceologiche DPCM:

-  Pulizia immobili
-  Vigilanza armata e non
-  Manutenzione strade
-  Manutenzione immobili e impianti
-  Servizio di trasporto scolastico

Attualmente, la CUC ha avviato la rilevazione dei fabbisogni per l'espletamento di una procedura centralizzata relativa alla manutenzione strade

In particolare, la Provincia di Brescia svolge **tutte le attività propedeutiche all'indizione e aggiudicazione dell'iniziativa**, a partire dalla raccolta e razionalizzazione dei fabbisogni di acquisto fino al provvedimento di aggiudicazione.

Ambito Organizzativo

Certificazione di Qualità UNI EN ISO 9001:2015



Il successo delle attività di *procurement* è garantito dalla progettazione e adozione di processi standardizzati e condivisi con tutti i soggetti coinvolti nelle procedure.

A tal proposito, la Centrale Unica di Committenza «Area Vasta Brescia» ha implementato un **Sistema di Gestione della Qualità (SGQ)** conforme agli standard previsti dalla norma internazionale e **ha ottenuto nel 2017 la Certificazione di Qualità UNI EN ISO 9001:2015** (estesa nel 2018 anche alle Sedi Distaccate Territoriali).

Cosa rappresenta il Sistema di Gestione della Qualità

- un ulteriore sviluppo del consolidato **sistema di misure anticorruptive e di trasparenza**;
- uno strumento fondamentale per **gestire il continuo miglioramento dei processi di acquisizione** al fine di renderli sempre più **efficienti, efficaci ed orientati verso il soddisfacimento dei fabbisogni espressi dal territorio**;
- una **garanzia per la selezione di Operatori Economici** che garantiscano adeguati livelli qualitativi delle forniture.

Obiettivi della C.U.C. per il 2019

- **mantenimento e miglioramento del Sistema di Gestione della Qualità certificato**;
- **incremento del livello di soddisfazione dei propri “utenti”**;
- **progressiva riduzione della spesa pubblica locale** nelle attività di approvvigionamento.

Ambito Amministrativo

Atti e strumenti



Sulla base dell'esperienza della Provincia di Brescia, sono stati identificati **i fattori amministrativi e regolamentari interni ed esterni** di cui una Centrale Unica di Committenza **deve dotarsi**:

Convenzione per la Costituzione della CUC



Disciplina i rapporti tra la Provincia di Brescia e le Comunità Montane per la costituzione della Centrale Unica di Committenza «Area Vasta Brescia». In particolare, definisce l'organizzazione e la ripartizione delle responsabilità tra la Sede Principale (Ufficio Stazione Appaltante) e le Sedi Distaccate Territoriali al fine di programmare e gestire efficientemente le iniziative di acquisto.

Regolamento della Centrale Unica di Committenza



Documento con cui la SUA di Brescia ha definito (i) il proprio ambito di operatività, (ii) le modalità di adesione dei Comuni e delle Comunità Montane, (iii) la struttura organizzativa interna, (iv) le modalità di contribuzione degli Enti aderenti, (v) le competenze e le responsabilità attribuite alla CUC nella gestione delle procedure di gara.

Schema di Convenzione con i Comuni



Disciplina i rapporti tra i Comuni aderenti e la Stazione Unica Appaltante cui sono delegate le attività di gestione e svolgimento delle procedure di acquisto in forma aggregata. In particolare, si definisce la distribuzione delle responsabilità e delle competenze tra la Provincia di Brescia e gli Enti aderenti.

Convenzione utilizzo di personale temporaneamente assegnato



In applicazione della Legge 145/2018 e nell'ottica di favorire le sinergie tra le professionalità in campo e la riduzione degli oneri finanziari e amministrativi, regola il distacco di personale dei Comuni presso le sedi della CUC o di altri Enti aderenti.

Modello tariffario



Indica le modalità di contribuzione degli Enti locali aderenti alle spese di funzionamento e gestione della CUC, determinando le tariffe fisse e variabili da versare rispettivamente per l'adesione alla SUA e il servizio di espletamento delle procedure di gara.

Set di strumenti operativi



Composto da (i) modelli, (ii) atti e (iii) modulistica occorrente per l'istituzione della CUC e la gestione delle iniziative di acquisto.

Ambito Amministrativo

Convenzione per la costituzione della CUC e Regolamento della CUC



CONVENZIONE PER LA COSTITUZIONE DELLA CUC

CONVENZIONE PER LA COSTITUZIONE DELLA CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA "AREA VASTA BRESCIA"

Premesso che:

- L'articolo 1, comma 88, della legge 56/2014 prevede che la Provincia, d'intesa con i Comuni, può esercitare funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- La Provincia di Brescia, quale Ente con funzioni di Area Vasta, anche al fine di non disperdere le competenze acquisite in materia, intende esercitare le sopra citate funzioni, in particolare quelle relative alla Stazione Appaltante;
- Le Comunità Montane di Valle Sabbia, della Valle Trompia, del Sebino Bresciano e del Parco Alto Garda Bresciano hanno costituito per i Comuni dei rispettivi territori, ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 163/2006, oltre che dell'articolo 30 del decreto legislativo 267/2000, mediante apposita convenzione, una Centrale di Committenza;
- La Comunità Montana di Valle Camonica, pur non avendo istituito la Centrale di Committenza, è interessata allo sviluppo di iniziative in merito, ciò al fine di diventare un punto di riferimento per i Comuni del suo territorio;
- In data 18 maggio 2015 la Provincia di Brescia e le Comunità Montane della Valle Camonica,

Obiettivo: disciplinare i rapporti tra Comunità Montane e Provincia di Brescia per la costituzione della CUC di Area Vasta

Durata: circa 3 anni dalla data di sottoscrizione (*)

PRINCIPALI CARATTERISTICHE

- » Accordo di integrazione tra la Stazione Appaltante della Provincia e quelle istituite presso le Comunità Montane;
- » Istituzione della Cabina di Regia per la gestione dei rapporti tra le sedi e il coordinamento delle attività;
- » Descrizione degli ambiti di operatività nonché dei servizi e degli strumenti informatici messi a disposizione della CUC.

(*) Accordo rinnovabile previa manifestazione di volontà di tutte le parti.

REGOLAMENTO DELLA CUC

REGOLAMENTO DELLA CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA (CUC) "AREA VASTA BRESCIA"

TITOLO 1 - FUNZIONI E ORGANIZZAZIONE DELLA CUC

Articolo 1 - Funzioni della CUC

In attuazione di quanto previsto all'articolo 2 della Convenzione con la quale è stata costituita la CUC Area Vasta Brescia, essa svolge le seguenti funzioni a favore dei Comuni:

- a) Espletamento delle funzioni di Stazione Appaltante e Centrale di Committenza, ai sensi dell'articolo 37 del Codice dei Contratti;
- b) Svolgimento dell'attività di Committenza Ausiliaria;
- c) Svolgimento di attività di supporto nella programmazione e gestione degli acquisti;
- d) Sviluppo, utilizzo e diffusione di piattaforme e strumenti informatici di supporto alla complessiva programmazione e gestione delle procedure di gara;
- e) Sviluppo di un sistema di formazione ed aggiornamento del personale;
- f) Sviluppo di processi, procedure e metodologie finalizzati alla gestione efficiente e sinergica dell'attività contrattuale e delle modalità di

Obiettivo: definire la struttura e la modalità di gestione della CUC

Approvato con Delibera del Consiglio Provinciale n. 27 del 31 luglio 2017

PRINCIPALI CARATTERISTICHE

- » Individuazione delle funzioni e delle competenze attribuite alla CUC nonché dell'ambito di operatività della stessa;
- » Descrizione del modello organizzativo e di funzionamento;
- » Illustrazione del modello tariffario adottato dalla CUC per l'adesione dei Comuni e la gestione delle procedure di gara

CONVENZIONE PER UTILIZZO DI PERSONALE DISTACCATO

Durata: *circa 5 anni*

- » *Ripartizione delle competenze tra CUC (es. espletamento procedura, ecc.) ed Enti aderenti (es. nomina RUP, ecc.);*
- » *Organizzazione della CUC;*
- » *Definizione delle modalità di contribuzione degli Enti aderenti e indicazione delle scadenze per il versamento della quota.*

PREMESSO CHE:

- » *Modulo per la richiesta di assegnazione temporanea del personale degli Enti aderenti;*
- » *Spesa del personale sostenuta dall'Ente aderente;*
- » *Sconto sulle tariffe per gli Enti che prestano personale ai fini dell'espletamento delle procedure di gara in forma aggregata.*

Ambito Amministrativo

Modello tariffario



Il Regolamento e la Convenzione prevedono che:

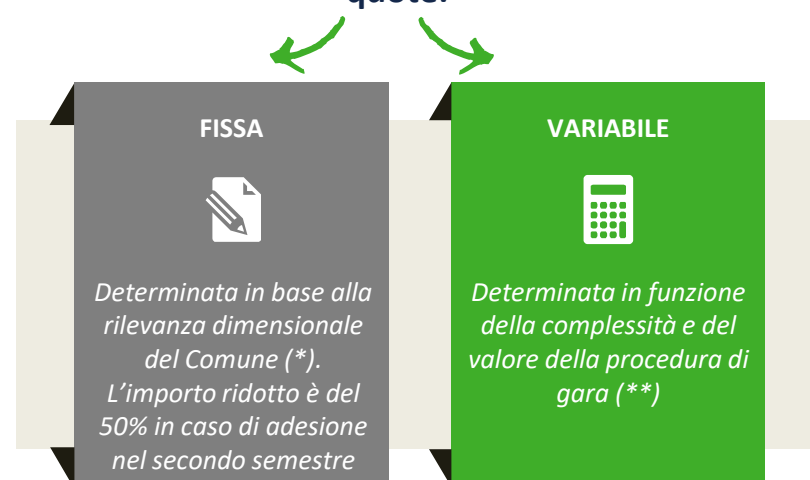
→ gli Enti aderenti alla CUC **contribuiscano agli oneri** per il funzionamento della struttura e per le attività connesse alla gestione delle procedure di gara.

Spetta alla Cabina di Regia predisporre **una stima triennale delle spese correnti e/o di investimenti** che consenta di definire la percentuale di contribuzione richiesta a ciascun Ente aderente alla CUC.

I costi sono ridistribuiti tra i Comuni in funzione di due **criteri**:



Il corrispettivo altresì prevede due tipologie di **quote**:



(**) L'importo si intende al netto delle spese sostenute per le comunicazioni / pubblicazioni di legge nonché per il rimborso del contributo di gara e dell'incentivo (ex art. 113, comma 5, del Codice).

(*) In caso di adesione alla CUC da parte di un Consorzio di Comuni o di un'Unione di Comuni, la quota è pari a zero esclusivamente nel caso in cui tutti i Comuni aggregati abbiano aderito alla CUC ed abbiano versato la relativa quota associativa. Qualora invece abbiano aderito solo alcuni dei Comuni aggregati, il Consorzio o l'Unione dovrà versare la quota fissa prevista per la fascia demografica risultante dalla sommatoria degli abitanti di tutti i Comuni aggregati.

Ambito Amministrativo

Modello tariffario: focus su corrispettivo variabile



Il **corrispettivo variabile** versato dagli Enti aderenti per contribuire alle spese di funzionamento della CUC è determinato in funzione della **tipologia** e dell'**importo a base d'asta** delle procedure attivate, secondo il seguente schema:

FORNITURE, SERVIZI E LAVORI	CONCESSIONI, PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E SERVIZI ATTINENTI ALL'ARCHITETTURA E ALL'INGEGNERIA
0,4% sull'importo a base di gara (+0,5% in caso di applicazione del criterio OEV) fino ad un massimo di € 10.000	0,5% sull'importo a base di gara per un importo compreso tra € 2.000 e € 10.000

Sono inoltre previste **riduzioni delle tariffe** per le seguenti casistiche:

Tipologia	Descrizione	% di sconto
Procedure di gara in forma aggregata	Aggregazione di <u>almeno</u> 4 Enti	↓ - 20%
	Aggregazione di <u>oltre</u> 4 Enti	↓ - 30%
Distacco di personale degli Enti presso la CUC <small>(almeno una risorsa)</small>	Partecipazione ai lavori di stesura della documentazione tecnica relativa alle gare aggregate	↓ - 15%
	Partecipazione alle Commissioni di Gara delle procedure di gara aggregate o di altri Enti	↓ - 15%
	Partecipazione alle verifiche circa il possesso dei requisiti dell'aggiudicatario	↓ - 5%

È altresì prevista per l'Ente, previa accettazione della CUC, la possibilità di **richiedere l'indizione della procedura nell'arco di 15 giorni dall'invio della documentazione completa**, pagando una tariffa maggiorata del quota aggiuntiva pari al 50% della tariffa finale fino al limite massimo di € 10.000 (elevato a € 15.000 nei casi di concessioni o partenariato pubblico-privato).



Ambito Amministrativo

Set di strumenti operativi



Ai fini dell'istituzione della SUA e della gestione delle procedure di gara, la Centrale Unica di Committenza «Area Vasta Brescia» ha predisposto **un set di strumenti operativi** (es. atti, schemi, modulistica, ecc.) che saranno messi a disposizione degli Enti riusanti:



Set di strumenti operativi

Istituzione della SUA

- Schema di Convenzione con le Comunità Montane;
- Regolamento della Centrale Unica di Committenza;
- Schema di Convenzione con i Comuni;
- Convenzione per l'utilizzo di personale distaccato;
- Modello tariffario.

Gestione delle procedure di gara

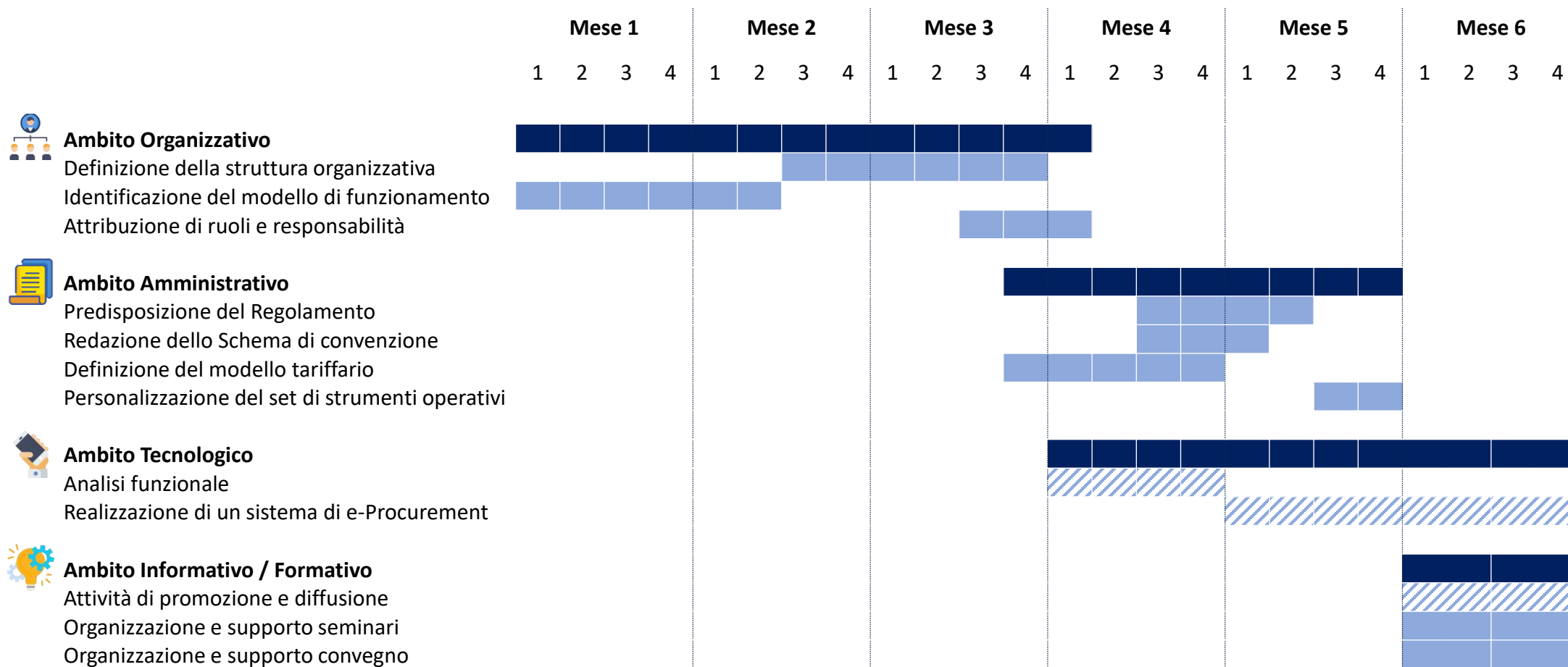
- Template per la predisposizione degli atti di gara;
- Modelli allegati al Disciplinare;
- Schema di contratto e Patto di Integrità;
- Modelli di documenti per la pubblicazione;
- Modelli di comunicazione;
- Moduli per la Commissione;
- Avvisi per le sedute di gara;
- Checklist (es. controllo dei requisiti);
- Moduli per verifica dei requisiti;
- Determine a contrarre e di aggiudicazione;
- Modelli per la restituzione della cauzione e dei contributi ANAC.

Ambito Gestionale

Cronoprogramma delle attività



A valle della definizione degli strumenti ricompresi nel kit di riuso, si presenta di seguito un **cronoprogramma delle attività** volto all'istituzione e alla gestione a regime di una Centrale Unica di Committenza:



Ambito Gestionale

Elementi di differenziazione



L'indagine svolta dal Gruppo di Lavoro ha consentito di evidenziare un *set di elementi differenzianti per ciascun ambito* di cui si compone la buona pratica:



Organizzativo

- Struttura organizzativa
- Modello di funzionamento
- Mappatura di ruoli e responsabilità



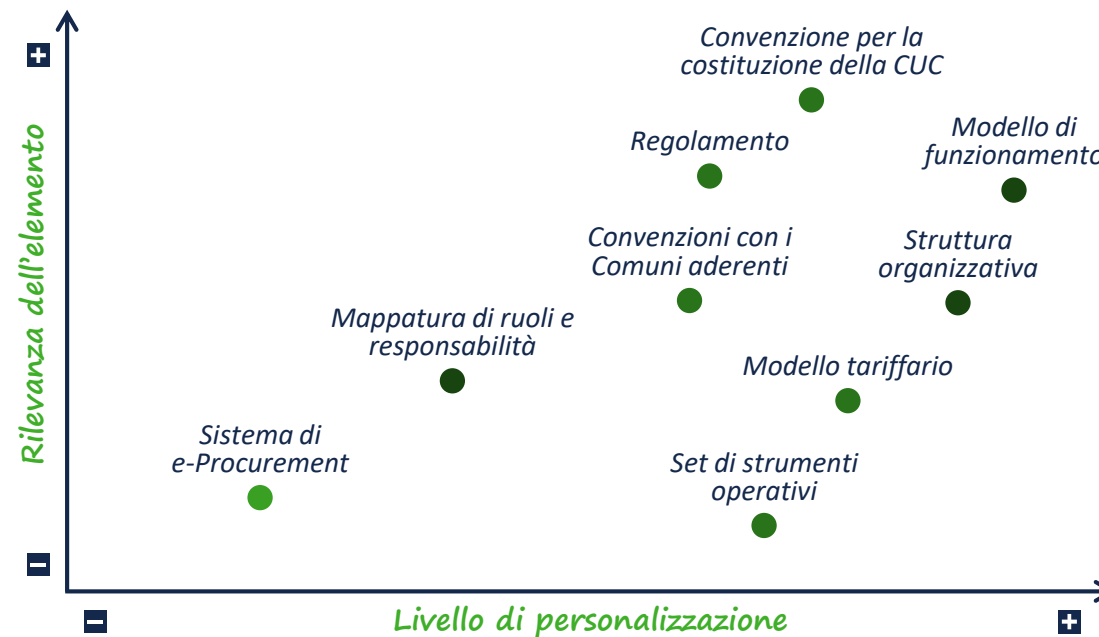
Amministrativo

- Convenzione per la costituzione della CUC
- Regolamento
- Convenzioni con i Comuni aderenti
- Modello tariffario
- Set di strumenti operativi



Tecnologico

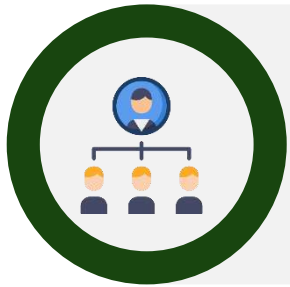
- Sistema di e-Procurement



Ambito Informativo / Formativo



Si presenta di seguito una *sintesi della buona pratica* per ambito:



- *Struttura organizzativa degli uffici*
- *Modello di funzionamento della CUC*
- *Mappatura dei ruoli e delle responsabilità*



- *Convenzione per la costituzione della CUC*
- *Regolamento della Centrale Unica di Committenza*
- *Schema di Convenzione con i Comuni*
- *Convenzione per l'utilizzo di personale distaccato*
- *Modello tariffario*
- *Set di strumenti operativi*



- *Istituzione della SUA in tempi rapidi (circa 6 mesi)*