

## La Stazione unica appaltante provinciale (S.U.A.P.) di Crotona: genesi e prospettive evolutive

di Vincenzo Cardellicchio<sup>(\*)</sup> e Fabrizio Gallo<sup>(\*\*)</sup>

*SOMMARIO: 1.- Premessa. 2.- Esperienze pregresse. 3.- Programma Calabria e percorsi attuativi in provincia di Crotona. 4.- Le basi normative. 5.- Gli obiettivi. 6.- La struttura organizzativa. 7.- I risultati del primo semestre di attività. 8.- Prospettive evolutive.*

### 1. Premessa

Il 16 luglio scorso, il Presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha presentato al Senato della Repubblica la relazione annuale 2006 sull'attività dell'Istituzione (1).

Nell'analizzare l'andamento della domanda e dell'offerta nel mercato dei lavori pubblici, in quella sede, è stata rilevata la tendenza delle Amministrazioni a bandire gare di piccoli importi e quella delle imprese a richiedere, per l'esecuzione dei lavori, classifiche di iscrizione basse. In generale ne emerge un mercato molto frammentato sia sul versante dell'offerta sia su quello della domanda, tale da indurre a considerare che il settore dei lavori pubblici non sia stato sfiorato da quella tendenza all'"aggregazione" che invece ha investito altri importanti settori dell'economia nazionale.

A commento dell'analisi effettuata, è stato sottolineato che, se tutte le Amministrazioni pagassero lo stesso prezzo, sarebbe possibile ottenere risparmi nella spesa pubblica per 20 miliardi di euro (2).

Proprio partendo dall'esigenza di aggregazione, è stato dato avvio, a gennaio 2007, alla Stazione unica appaltante provinciale di Crotona, al termine di un complesso iter istruttorio.

A distanza di sei mesi dall'attivazione, l'esperienza in questione, pur se costantemente monitorata con la diretta vigilanza del Prefetto, ha meritato una doverosa verifica di progetto, per comprenderne pienamente i risultati, le modalità operative e le prospettive evolutive e, soprattutto, ha necessitato

---

<sup>(\*)</sup>Già Prefetto di Crotona, attualmente Direttore centrale delle Risorse Umane del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

<sup>(\*\*)</sup>Vice Prefetto Aggiunto – Dirigente del Progetto .

(1) V. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, *Relazione annuale 2006*, in [www.autoritalavoripubblici.it](http://www.autoritalavoripubblici.it)

(2) V. *Lavori pubblici: con gare corrette 20 miliardi di risparmio*, in *Guida agli enti locali*, p. 9, 28 luglio 2007.

di una riflessione di carattere giuridico – amministrativo per acquisire piena consapevolezza della collocazione dell'istituto nel complesso panorama sulla razionalizzazione delle stazioni appaltanti.

L'Ufficio della Stazione Unica, ideato dalla Prefettura di Crotona nell'ambito del "Programma – Calabria", ha, fin dalla sua costituzione, attirato l'attenzione dell'opinione pubblica, rinfocolando un costruttivo dibattito sulle forme organizzative più appropriate per la gestione degli appalti pubblici, più efficiente, sotto il profilo della funzionalità dell'azione amministrativa e più efficace, sotto l'aspetto della prevenzione delle infiltrazioni criminali.

L'aperto confronto sull'argomento, nell'ambito del quale sono intervenuti autorevolmente rappresentanti di enti pubblici (3) e di organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori, ha stimolato l'attivazione di esperienze similari nelle altre province calabresi e la stessa Regione Calabria, con la L.R. n. 9/2007, all'art. 2, ha previsto la realizzazione di una Stazione unica appaltante per i contratti pubblici di competenza di quell'Ente (4).

L'esperienza crotonese, come tutte le sperimentazioni, avrebbe potuto correre il rischio di non riuscire ad ottenere i risultati sperati.

Nel caso di attività innovative, infatti, che tendono a creare nuovi metodi lavorativi, per ciò stesso più impegnativi, anche temporanee cadute di tensione possono dare spazio al manifestarsi di vischiosità che, per moto inerziale, tenderebbero a ricondurre allo *status quo ante*.

L'analisi dei dati fin qui registrati, dettagliatamente di seguito illustrati, consente di esprimere un giudizio positivo sui risultati.

Ma vi è di più, la stagione innovativa della Stazione unica appaltante sta generando ulteriori segnali di accelerazione nella direzione della semplificazione, dell'efficienza e della trasparenza.

Nella disamina che segue, si partirà dall'analisi delle esperienze pregresse con i relativi approfondimenti *de iure condendo* in sede di Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, si darà conto del quadro storico – amministrativo in cui l'iniziativa è sorta, si procederà ad un esame delle basi normative per poi giungere all'individuazione degli obiettivi e della struttura organizzativa costituita.

Da ultimo, si analizzeranno i risultati del primo semestre di attività e le prospettive evolutive.

---

(3) V. *Appalti: direttiva Ministro dell'Interno contro infiltrazioni*, in [www.anci.it](http://www.anci.it). Il Presidente dell'ANCI, in una nota indirizzata ai sindaci dei Comuni capoluogo del Centro sud ed ai presidenti delle ANCI regionali ha preannunziato la predisposizione di un modello di deliberazione consiliare di approvazione di una convenzione per aderire alla Stazione unica appaltante che i comuni potranno utilizzare qualora ritengano di usufruire dell'iniziativa prospettata dal Ministero dell'Interno.

(4) V. VINCENZO FOTI, *Appalti: stazione unica anche in Calabria*, in *Edilizia e territorio*, p. 13, 23 giugno 2007.

## 2. Esperienze pregresse

Il dibattito attorno all'opportunità di riorganizzare la struttura delle stazioni appaltanti trae origine, alla metà degli anni '90, da esperienze legislative della Regione siciliana e trova il suo ambito di maggiore approfondimento nei lavori e nelle relazioni conclusive delle commissioni parlamentari d'inchiesta sul fenomeno della mafia.

La previsione di una stazione unica appaltante appare, per la prima volta, nella legge regionale siciliana n. 10 del 12 gennaio 1993 nella quale si palesava un sistema organizzativo imperniato su strutture decentrate con un organismo di raccordo centrale (5).

La normativa in questione, la cui portata, in quegli anni, appariva notevolmente innovativa, non ebbe nessun riscontro attuativo.

Fu necessario arrivare ad una nuova legge regionale, la n. 7 del 20 agosto 2002, di recepimento della Legge 109/94 (c.d. Legge Merloni) per giungere ad un'effettiva costituzione del nuovo organismo (6).

In quella Legge, si prevede l'istituzione di un Ufficio regionale per l'espletamento di gare per l'appalto dei lavori pubblici (UREGA), che si articola in una sezione centrale e nove sezioni provinciali.

La sezione centrale, composta dai presidenti delle sezioni provinciali, svolge l'attività di espletamento delle gare di appalto per le opere di interesse intraprovinciale.

Le sezioni provinciali svolgono l'attività per le gare di interesse provinciale.

La normativa di attuazione è recata dal Decreto del Presidente della Regione n. 1 del 14 gennaio 2005.

Il valore a base d'asta, a partire dal quale si attiva il sistema accentrato, è di € 1.250.000,00; l'Amministrazione appaltante può, comunque, richiedere l'attivazione dell'UREGA anche per importi inferiori alla quota limite.

Con legge 29 novembre 2005 n. 16, le competenze dell'Ufficio regionale sono state ampliate con l'affidamento delle procedure in materia di finanza di progetto.

Nel complesso normativo regionale, l'Ufficio unico attiva la propria competenza a partire dalla ricezione del bando di gara che, dunque, è interamente predisposto dall'amministrazione appaltante.

L'Ufficio, nel caso di riscontrate irregolarità o illegittimità, può rimandare il bando all'amministrazione proponente la quale, può però confermare l'atto impugnato, imponendo all'UREGA di proseguire nelle sue attività.

L'UREGA termina la propria azione con la proposta di aggiudicazione che deve essere approvata dall'Amministrazione appaltante.

---

(5) V. *Intervista con Giancarlo Ingraio, Presidente UREGA Sezione Messina*, in [www.ads.it](http://www.ads.it).

(6) La Legge regionale in questione fu segnalata quale conseguimento di uno dei principali obiettivi della Giunta regionale pro-tempore (v. comunicato stampa, *l'ARS approva il testo della nuova disciplina sui lavori pubblici*, del 19 luglio 2002, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)).

I principi ispiratori dell'istituto si rinvergono nell'esigenza di adottare procedure uniformi e di consentire più efficaci controlli di legalità ma anche di consentire un'accelerazione della spesa (7).

Le prime considerazioni sull'esperienza della stazione unica appaltante siciliana, non sembrano, tuttavia favorevoli (8).

Dai dati del settembre 2006, risultavano espletate nei primi otto mesi dell'anno, solo 37 gare, a fronte di un numero complessivo di 213 nel 2005.

Si è rinvenuta la causa di ciò nella diffidenza degli enti locali verso il nuovo meccanismo (9).

Le amministrazioni locali, infatti, cercherebbero di sottrarsi alla gestione regionale riducendo l'importo dei lavori sotto la soglia di € 1.250.000,00, oppure continuando ad appaltare progetti validati prima dell'entrata in vigore delle nuove norme legislative (10).

Malgrado ciò, l'esperimento della stazione unica appaltante ha ricevuto l'attenzione teorica costante soprattutto negli ambienti in cui si ragionava dei meccanismi diretti a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici.

Tutte le commissioni parlamentari d'inchiesta succedutesi tra la fine del secolo scorso e gli anni recenti si sono occupate della stazione unica appaltante, rilevandone il carattere di efficace strumento di prevenzione.

Già nel 1999 (11), in quella sede si sottolineava che l'eliminazione di una miriade di stazioni appaltanti significherebbe cancellare migliaia di contatti che la mafia può detenere.

Nel 2000 (12), nel valutare l'impatto della Legge della Regione siciliana n. 10/1993, se ne sottolineava il carattere dirompente che aveva suscitato meccanismi di rigetto.

Si rimarcava, in quel contesto, il carattere tecnicamente strategico dell'uso di una sola stazione appaltante per promuovere un'efficace strategia di prevenzione rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il ragionamento sul tema trovò una sua adeguata sistemazione nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare più volte menzionata, presieduta dall'On. Lumia (13), presentata alle Camere il 7 marzo 2000.

---

(7) *Ibidem.*

(8) V. *In Sicilia il flop della stazione unica*, [www.Edilio.it](http://www.Edilio.it).

(9) *Ibidem.*

(10) Una forma diffusa di esperimenti di realizzazione di stazioni appaltanti accentrate di lavori si è realizzata nell'ambito dei progetti integrati territoriali (P.I.T.), finanziati con i Fondi Strutturali Europei. In quei contesti, attraverso lo strumento convenzionale, sono stati costituiti uffici unici di gestione dei progetti cui è stata spesso demandata la funzione di stazione appaltante.

(11) Cfr. *Resoconto stenografico della 52<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, martedì 6 luglio 1999, p. 35, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

(12) Cfr. *Resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia del 29 novembre 2000*, p. 6 in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Nel documento, si richiamava la necessità che nei territori a rischio si sviluppasse una sistematica azione di monitoraggio sugli appalti che, in quel momento, appariva carente.

Si delineò, pertanto, l'esigenza, di razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti evitandone la frammentazione e si riteneva che, in questo modo, in primo luogo, si sarebbe potuto eliminare l'inconveniente di affidare un gravoso incombenza di carattere amministrativo ad enti locali spesso privi di reali ed efficaci strutture tecniche e burocratiche.

Per altro verso, si rimarcava la possibilità di generare opportune sinergie tra tecnici ed investigatori per rafforzare l'azione di prevenzione contro i pericoli di infiltrazioni mafiose.

Conclusivamente, si palesava l'esigenza di realizzare, quanto meno a livello provinciale, una stazione unica appaltante articolata in struttura amministrativa ed investigativa.

Ancora nel 2002 (14), il Procuratore Distrettuale Antimafia di Palermo illustrava alcuni meccanismi elusivi messi in atto in Sicilia per fruire di procedure di gara con criteri di aggiudicazione diversi dal massimo ribasso ed evidenziava la positività di un'eventuale concentrazione delle procedure di aggiudicazione in un unico centro di appalto.

L'argomento è quindi giunto anche all'attenzione delle aule parlamentari (15) attraverso un complesso atto di mozione nel quale si sottolineava la pericolosità della criminalità mafiosa e, nell'indicare un articolato insieme di misure atte a perseguire un quadro di maggiore sicurezza, si chiedeva di promuovere una rivisitazione del sistema degli appalti presenti sul territorio per arrivare alla drastica diminuzione del numero delle stazioni appaltanti fino ad arrivare ad un'unica stazione appaltante per ogni provincia.

### *3. Programma Calabria e percorsi attuativi in provincia di Crotona*

La stazione unica appaltante provinciale di Crotona è sorta nell'ambito delle azioni attuative del Programma Calabria.

Nell'autunno del 2005, dopo l'omicidio del Vice Presidente del Consiglio regionale della Calabria, On. Fortugno, il Ministro dell'Interno promosse un'ampia ricognizione della situazione della sicurezza pubblica nella regione affidandola all'allora Vice Capo della Polizia e Direttore Centrale della Polizia criminale, Prefetto De Sena.

Tale lavoro ha consentito di compiere un'approfondita analisi sullo stato della minaccia criminale e di mettere a punto un complesso piano di inter-

---

(13) V. *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta del fenomeno della mafia*, in [www.libreriaeditriceurso.com/relazioneantimafia.html](http://www.libreriaeditriceurso.com/relazioneantimafia.html).

(14) Cfr. *Resoconto stenografico della 16<sup>a</sup> seduta della Commissione Parlamentare sul fenomeno della mafia del 14 maggio 2002*, p. 16 e 17, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

(15) V. Mozione n. 000074 presentata dall'On. Lucidi ed altri, in [www.legislazione.camera.it](http://www.legislazione.camera.it).

venti per potenziare il sistema di sicurezza in Calabria, denominato “Programma Calabria”.

L’attuazione del “Programma” è stata successivamente affidata alla stesso Prefetto De Sena, nominato Prefetto di Reggio Calabria e delegato al coordinamento della Conferenza regionale delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza della Regione Calabria.

Il piano attuativo si articola secondo tre linee direttrici.

La prima consiste in una serie di misure urgenti per rafforzare il controllo del territorio, mediante l’impiego dei reparti prevenzione crimine della Polizia di Stato e dei reparti operativi dell’Arma dei Carabinieri ed attraverso la ridefinizione della presenza di alcuni presidi di polizia sul territorio.

Inoltre, le Prefetture hanno accentuato il loro impegno su due temi cruciali: il monitoraggio e il controllo delle grandi opere pubbliche ed il contrasto alle estorsioni e alle intimidazioni specialmente nei confronti dei pubblici amministratori e degli imprenditori.

La seconda linea direttrice del piano è incentrata sulle attività info-investigative, affidate in buona misura anche a strutture interforze. Proprio grazie all’alto grado di collaborazione tra le Forze dell’ordine, e tra queste e i servizi di sicurezza, sono stati colti risultati importanti con la conclusione di numerose operazioni di polizia giudiziaria contro diversi sodalizi della regione.

Il terzo ambito riguarda interventi a più lungo termine, basati sul coinvolgimento delle istituzioni locali nei Progetti Integrati Territoriali, ai quali sono destinate risorse finanziarie aggiuntive.

In sintesi, le tre linee di azione del piano convergono verso un solo obiettivo di fondo: l’affrancamento delle comunità locali e dei singoli cittadini dalla pressione criminale, attraverso la sottolineatura della continuità dell’azione tesa a rendere efficiente e trasparente il sistema pubblico, in modo da assicurare la “prossimità istituzionale” in un contesto sociale caratterizzato da inerzie e deficienze burocratiche.

Nell’ambito del “Programma Calabria”, in provincia di Crotona sono stati definiti dei percorsi attuativi, nati dall’intenzione di combinare le linee guida fondamentali del “Programma Calabria” con le esigenze del territorio.

Secondo tale intento, i percorsi attuativi ipotizzati muovevano dalla considerazione, centrale nell’impianto del “Programma”, che l’attività di contrasto alla criminalità dovesse consistere non solo nella repressione ma anche in uno sforzo per adeguare l’efficienza della Pubblica Amministrazione alle esigenze di una realtà complessa.

In questa direzione, è stata progettata l’attivazione di tre nuclei operativi in tre settori ritenuti cruciali, i contratti pubblici, l’ambiente e la fruizione di finanziamenti europei, nazionali e regionali.

Agli organismi in questione è attribuita la funzione comune di sostenere, sotto il profilo informativo e documentale, gli enti locali della provincia, in particolare quelli di dimensioni più ridotte.

Fra i compiti più rilevanti attribuiti al nucleo operativo in materia di contratti pubblici vi era la costituzione di una stazione d’appalto unica.

#### 4. *Le basi normative*

La Stazione Unica Appaltante Provinciale di Crotona è stata costituita attraverso la stipula di una convenzione, definita ai sensi dell'art. 30 del D.L.vo 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali), tra l'Amministrazione provinciale, tutti i Comuni della provincia, le due Comunità Montane nonché da ulteriori enti strumentali e da società pubbliche.

Le basi normative per la realizzazione della struttura sono state rinvenute anzitutto nell'art. 19 della Legge 109/1994 (legge quadro su lavori pubblici), oggi trasfuso nell'art. 33 del D.Lgs. 163/2006 (codice dei contratti pubblici), ai sensi del quale le amministrazioni aggiudicatrici, sulla base di apposito disciplinare, possono affidare le funzioni di stazione appaltante ai Servizi integrati infrastrutture e trasporti (16) ed alle Amministrazioni provinciali.

Prima dell'entrata in vigore della c.d. Legge Merloni, nel nostro ordinamento era prevista la forma della concessione di committenza attraverso la quale il concessionario assumeva tutti gli obblighi e le funzioni dell'Amministrazione, dalla progettazione all'effettuazione delle espropriazioni fino all'espletamento della gara, fruendo di un compenso pari ad una percentuale sull'importo dei lavori (17).

La norma della Legge 109/1994 ha successivamente eliminato, per incompatibilità, l'istituto della concessione di committenza prevedendo una limitata possibilità di affidamento delle funzioni di stazione appaltante ai due soli soggetti pubblici prima indicati (18).

Più in generale, in materia di acquisizione di forniture e servizi, il sistema delineato dalle leggi finanziarie degli ultimi anni ha prefigurato la costituzione di aggregazioni di enti allo scopo di uniformare e rendere più celeri gli appalti e, da ultimo, il menzionato art. 33 del D.Lgs. 163/2006 ha tipizzato al riguardo, la figura della centrale di committenza.

Tale ulteriore istituto è di provenienza schiettamente comunitaria e deriva dall'esperienza compiuta da numerosi paesi europei negli anni novanta, relativa alla creazione di strutture centralizzate volte ad ottimizzare la spesa pubblica in un contesto diffuso di difficoltà di finanza pubblica (19).

All'esito di un'ampia indagine su tali esperienze nazionali, il concetto di centrale di committenza ha quindi assunto dignità nel diritto europeo con la direttiva 18/2004/CE del 30 aprile 2004.

(16) Oggi provveditorati interregionali alle opere pubbliche.

(17) V. DANIELA PETTINATO, *Affidamento alle centrali di committenza: appalto o concessione?* in [www.filodiretto.com](http://www.filodiretto.com).

(18) *Ibidem*.

(19) V. ENRICO DI IENNO, *La "Centrale di Committenza" nella Direttiva Europea 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio: L'esperienza italiana della CONSIP*, in [www.ieopa.it](http://www.ieopa.it): si evidenzia l'esempio simile della centrale di committenza danese (SKI) ma soprattutto l'organizzazione degli acquisti francese (UGAP) che opera fin dal 1968 nel settore di forniture e servizi e l'OGC, struttura inglese attiva nella razionalizzazione delle attività di *procurement* pubblico.

I connotati normativi della centrale, ai sensi della direttiva in questione, escludevano qualsiasi possibilità di ingerenza privatistica, qualificando l'istituzione, invece, come amministrazione aggiudicataria.

Secondo la raffigurazione normativa, la centrale di committenza può direttamente acquistare forniture e servizi per amministrazioni aggiudicatrici oppure aggiudicare appalti pubblici di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatarie.

Le ragioni di fondo poste a base della previsione normativa attengono alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa, derivanti dalla possibilità di maggiormente coordinare e controllare le dinamiche d'acquisto.

Proprio le ragioni sopramenzionate, unitamente a quelle già illustrate nella disamina del dibattito istruttorio in seno alla Commissione parlamentare antimafia, hanno dato luogo all'esperienza, per alcuni versi pionieristica, della Stazione unica appaltante provinciale di Crotona.

### *5. Gli obiettivi*

La stazione unica appaltante provinciale è stata promossa, come detto, dalla Prefettura di Crotona, nell'ambito delle linee guida per il miglioramento dell'azione della Pubblica Amministrazione e nasce dalla volontà consensuale degli enti aderenti, non forzati da alcuna norma coattiva.

Essa si prefigge due obiettivi principali:

1. la spersonalizzazione dell'attività amministrativa nel settore degli appalti pubblici, in modo da fornire un valido strumento di tutela agli Enti locali contro pressioni e condizionamenti e da ottimizzare, per tale via, l'attività di prevenzione e contrasto di infiltrazioni criminose;

2. il sostegno amministrativo ai piccoli comuni ed all'intero sistema delle autonomie locali, attraverso una strutturata azione di partenariato istituzionale, secondo il principio costituzionale di leale collaborazione.

Il perseguimento effettivo dell'obiettivo ha richiesto il compimento di quattro azioni:

I – la verifica normativa degli strumenti adottati;

II – la semplificazione;

III – l'allineamento delle procedure;

IV – l'ottimizzazione delle risorse.

In fase di prima applicazione, dal 10 gennaio al 31 dicembre 2007, l'Ufficio tratta appalti di lavori con importo a base d'asta superiore ad € 100.000,00.

La S.U.A.P. si fonda sul principio dell'autofinanziamento ed infatti le risorse umane sono messe a disposizione dalla Provincia e dal Comune capoluogo, mentre gli enti associati contribuiscono attraverso una percentuale dell'importo del quadro economico dei lavori affidati.

Lo strumento convenzionale mira al massimo coinvolgimento possibile di enti pubblici di diversa natura e, a tale fine, è ammessa l'adesione successiva alla sottoscrizione dell'atto.



## 6. *La struttura organizzativa (20)*

Il Nucleo operativo per gli appalti, già istituito presso la Prefettura e composto da un dirigente prefettizio, dal Capo Dipartimento Lavori Pubblici della Provincia di Crotona, dal dirigente del Settore Lavori Pubblici del Comune di Crotona e da un funzionario del Provveditorato alle OO.PP, espleta funzioni di raccordo ed effettua un monitoraggio sistematico sui procedimenti del S.U.A.P., fondato su elaborazioni informatiche dei dati e teso ad individuare le prospettive dinamiche della struttura.

Alle riunioni, in relazione agli argomenti trattati, partecipa l'ANCE, allo scopo di consentire un proficuo confronto tra Amministrazioni aggiudicatrici e settore delle imprese interessate.

La Stazione unica appaltante provinciale è collocata nell'ambito della Direzione Generale della Provincia ed è diretta dal Capo Dipartimento Lavori Pubblici.

L'organigramma è composto da sette unità, di cui quattro provenienti dalla Provincia e tre dal Comune di Crotona, con competenze prevalenti di carattere giuridico-amministrativo specialistico.

Con un protocollo d'intesa stipulato tra Prefettura e Provincia, il 15 marzo 2007, è stato inoltre, perfezionato il quadro pattizio di operatività della Stazione Unica Appaltante, anche sotto il profilo della vigilanza.

A seguito della conclusione dell'intesa, il Dirigente della S.U.A.P. trasmette alla Prefettura regolarmente, sia su supporto cartaceo sia in formato digitale, un'agile e completa sintesi delle attività effettuate, sempre aggiornata.

Il Gruppo interforze per il monitoraggio delle Grandi Opere, istituito presso la Prefettura, è destinatario ultimo della trasmissione dei dati in questione che vengono analizzati per eventuali richieste ulteriori di documentazione e di chiarimenti che vengono forniti, anche verbalmente, dal Dirigente della S.U.A.P. in audizione presso il menzionato Gruppo.

## 7. *I risultati del primo semestre di attività*

La Stazione unica appaltante ha ricevuto richieste di attivazione fin dalla sua costituzione.

Il 23 gennaio i procedimenti avviati erano quattro, divenuti, via via, nove il 13 febbraio, ventidue il 26 febbraio, trentanove il 27 aprile, per arrivare a cinquantaquattro il 6 giugno scorso.

All'ultima rilevazione, gli enti richiedenti erano tredici.

---

(20) La Stazione Unica Appaltante è un modello organizzativo di gestione della contrattualistica della pubblica Amministrazione e non incide sui profili sostanziali di disciplina (cfr. ALESSANDRO TOMASETTI, *Accordo quadro e centrale di committenza*, in [www.lerivisteipertestuali.it](http://www.lerivisteipertestuali.it)).

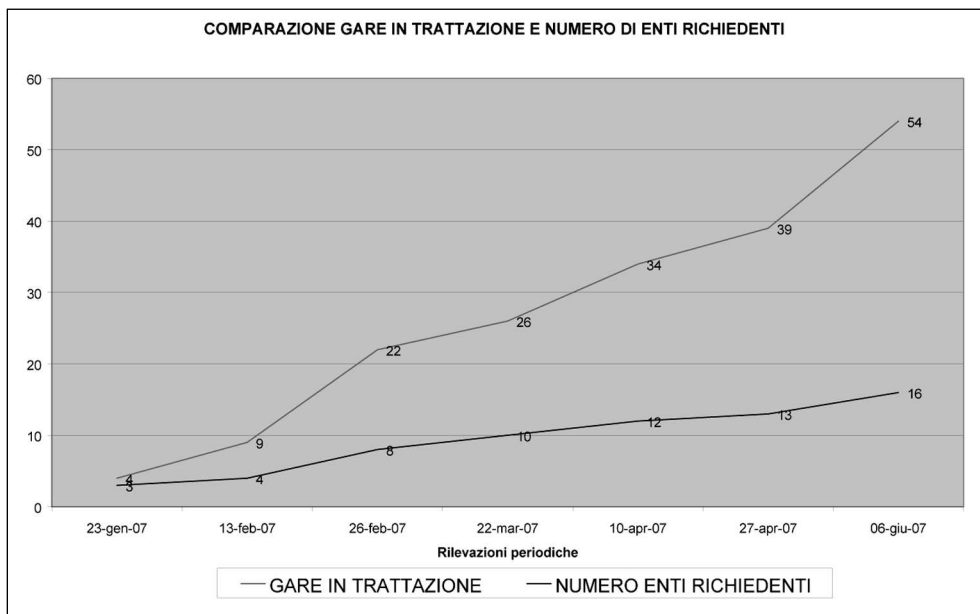


Fig. 1

L'importo complessivo dei progetti posti a base di gara è passato da € 1.135.828,24 del 23 gennaio, ad € 2.254.280,60 del 13 febbraio, per giungere alla somma di € 22.690.979,90 all'ultima rilevazione.

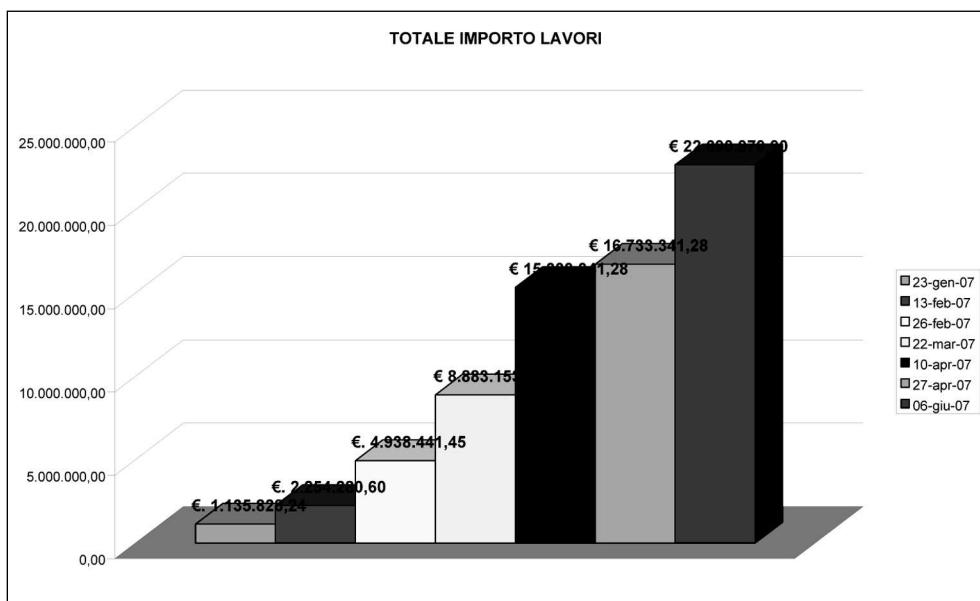


Fig. 2

Un dato utile per verificare la reattività dell'Ufficio alla mole delle attivazioni, appare, inoltre, quello concernente la comparazione tra le gare in trattazione ed i bandi pubblicati.

Alla rilevazione del 23 gennaio scorso, a fronte di quattro gare in trattazione, non era stato pubblicato alcun bando.

Il 13 febbraio, invece, su nove richieste di attivazione, si era provveduto alla pubblicazione di un bando, con una percentuale di reattività pari all'11%.

Tale indice si è incrementato, con il susseguirsi delle rilevazioni, fino ad arrivare ad una percentuale del **68,5%**, registrata il 6 giugno scorso.

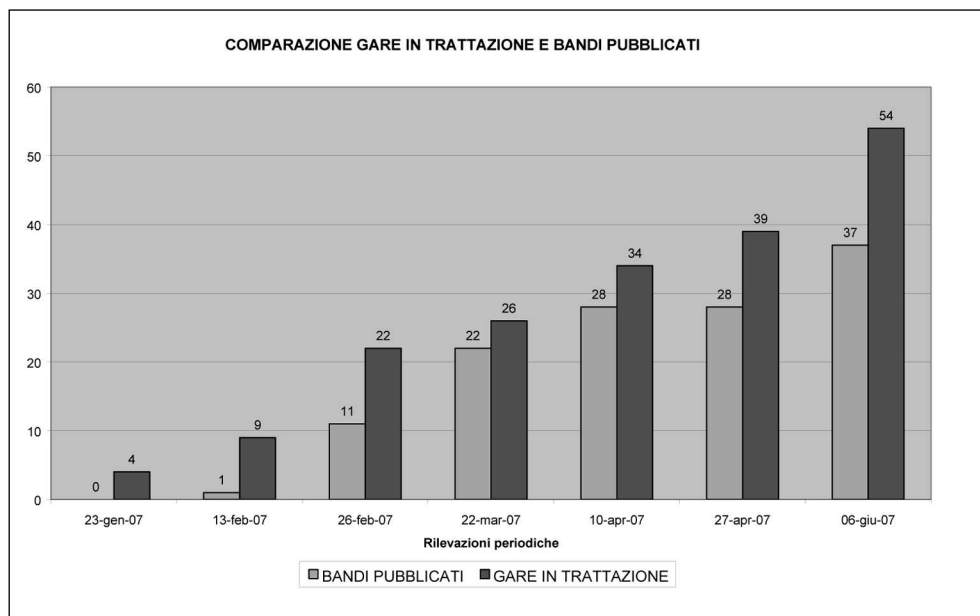


Fig. 3

Altrettanto significativa è, infine, la comparazione tra gare in trattazione e gare aggiudicate che consente di rilevare la conclusione di 26 esperimenti di gara, con una percentuale pari al 48% dei procedimenti attivati.

Gli obiettivi prefissati con la progettazione e costituzione della Stazione unica appaltante, si possono dire, al momento, conseguiti (21).

(21) V. *Stazione unica appaltante modello per il Paese*, in [www.strill.it](http://www.strill.it).

A seguito della riunione di verifica tenutasi il 18 luglio 2007, il Prefetto De Sena ha evidenziato la validità della realizzazione grazie alla quale è stato messo in moto il meccanismo della "democrazia partecipata".

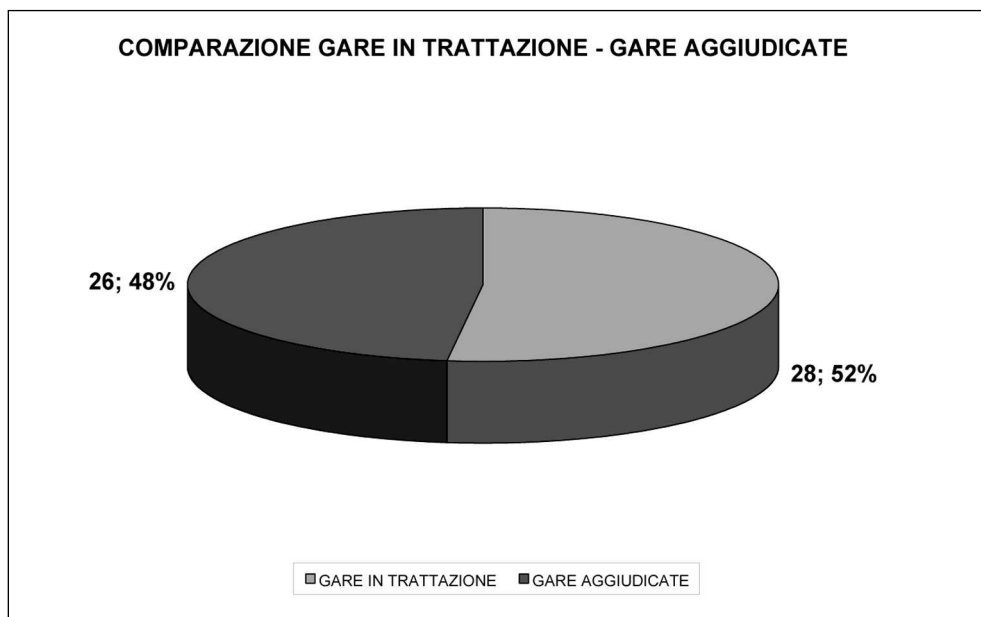


Fig. 4

Il totale, continuo, ricorso al nuovo Ufficio ha davvero allontanato il luogo di svolgimento delle gare dai soggetti che deliberano la realizzazione dell'opera.

Gli analisti del settore, incaricati di vigilarne l'andamento ai fini preventivi, hanno a disposizione un quadro chiaro, completo e, soprattutto, esaustivo e semplice dei procedimenti di gara per lavori pubblici in provincia.

Inoltre, i piccoli comuni avvertono il sollievo derivante dalla circostanza di non doversi più occupare degli aspetti tecnico-giuridici ed organizzativi delle gare affidati, peraltro, ad un gruppo di persone dedicate solo a tale attività e che possono aggiornarsi costantemente.

Gli effetti positivi dell'attività della S.U.A.P. sono tuttavia, ulteriori e, in qualche caso, imprevisti.

Il timore, espresso da alcuni enti, in fase di negoziazione per la stipula della convenzione, che i tempi dei procedimenti potessero dilatarsi a causa della notevole mole di lavoro, non solo non si è avverato ma addirittura si assiste ad una contrazione temporale, evidenziata dai dati rilevati e percepita dagli stessi rappresentanti dei Comuni.

L'intero procedimento, dalla progettazione, alla determinazione di indizione di gara, fino all'aggiudicazione definitiva, va incontro ad un naturale allineamento, che comporta la diffusione delle buone prassi presso tutti gli enti aderenti.

Si è pervenuti, inoltre, alla realizzazione di un solo schema tipo di bando di gara, in relazione al tipo di procedura prescelto, in luogo dei trenta, o più, in vigore precedentemente.

## 8. *Prospettive evolutive*

Nel percorso originario del progetto di costituzione della Stazione unica appaltante era prevista la graduale attivazione delle competenze anche a forniture e servizi.

Nel primo anno di attività, la S.U.A.P. si occupa, secondo le previsioni della convenzione istitutiva, di lavori di importo superiore ad € 100.000,00 e tuttavia, già nei primi mesi di operatività, vi sono stati casi di richieste, soddisfatte, di attivazione per lavori di importo inferiore ed anche per bandi per servizi e forniture.

La piena, completa ed obbligatoria azione nel campo di servizi e forniture sarà però implementata a partire dal 1° gennaio 2008, a seguito della stipula di una nuova convenzione, in cui tali previsioni sono incluse.

Il testo innovativo della convenzione prevede, in primo luogo, l'implementazione dell'attività della S.U.A.P. a forniture e servizi di importo pari o superiore a € 100.000,00.

Si tratta di una previsione cautelativa, improntata ad un principio prudenziale, che fissa una soglia di una certa rilevanza economica, tale da rendere più agevole il primo impatto delle nuove tipologie di gare da gestire.

Si prevede, poi, l'estensione dei compiti della Stazione Unica Appaltante anche dal punto di vista qualitativo.

All'art. 3, 1° comma, lett. d) della nuova convenzione, si individua, quale ulteriore funzione dell'Ufficio unico, quella del monitoraggio dell'esecuzione del contratto, con particolare riferimento a casi di dilazione e ritardo, alla richiesta di varianti in corso d'opera, alla formulazione di riserve nonché ad altre circostanze che possano essere indizi di anomalie.

In effetti, la funzione primaria, riconnessa alla competenza della Stazione unica appaltante è quella della gestione delle procedure di gara, dalla predisposizione del bando al completamento della documentazione per l'aggiudicazione definitiva.

Gli approfondimenti condotti con il Gruppo interforze per il monitoraggio delle Grandi Opere ha peraltro indotto a ritenere necessario un collettore di informazioni anche nella fase esecutiva.

Tale funzione, può essere naturalmente disimpegnata proprio dalla Stazione unica appaltante, divenuta ormai familiare punto di riferimento per i responsabili unici del procedimento di tutti gli Enti associati.

### 8.1. *Protocollo d'intesa per l'istituzione di un centro elaborazione bandi per l'aggiudicazione dei servizi di progettazione*

Tra le tematiche di cui la Stazione unica appaltante sarà chiamata ad occuparsi nel nuovo regime, trova un posto di assoluto rilievo la questione dell'aggiudicazione dei servizi di progettazione.

È ben noto, infatti, che spesso uno dei punti critici nodali in ordine all'efficacia degli interventi di realizzazione di opere è proprio costituito da una non adeguata progettazione, dovuta ad incongrua selezione che può anche nascondere intenti non del tutto trasparenti.

La centralizzazione dell'attività di scelta nella Stazione unica appaltante dovrebbe, per ciò solo, ingenerare positivi riflessi sulla gestione.

Ma a tale atteso risultato, concorrerà fortemente uno strumento d'intesa, che è stato stipulato tra la Provincia di Crotona e gli ordini professionali di Architetti, Geometri ed Ingegneri il 18 luglio scorso, nel quale si prevede la costituzione di un Centro di elaborazione bandi per i servizi di progettazione, con l'intento espresso di unificare i relativi atti di gara, espungendo da essi ogni clausola che possa ingenerare discriminazione o sospetti di scarsa trasparenza.

Il protocollo d'intesa, opportunamente condiviso con gli enti associati alla S.U.A.P., costituirà ulteriore, rilevante, strumento di semplificazione del sistema, potenziandone la trasparenza.

### 8.2 *Misure di prevenzione delle infiltrazioni criminose*

Nell'ambito del Nucleo operativo appalti è stata definita una serie di clausole di prevenzione di infiltrazioni criminali che, già dal corrente secondo semestre dell'anno, saranno inserite in tutti i bandi di gara gestiti dalla Stazione Unica Appaltante.

Le clausole in questione riportano il contenuto di linee guida recentemente diramate in materia dal Ministro dell'Interno, opportunamente adeguate alla realtà territoriale, attraverso il qualificato apporto del Gruppo interforze di monitoraggio delle Grandi Opere.

Si è previsto di applicare il meccanismo di estensione delle informazioni antimafia *ex art. 10, d.P.R. 252/1998*, agli appalti di importo superiore ad € 250.0000,00, individuando un settore di opere pubbliche, da modificare periodicamente, in relazione alle indicazioni pervenute dagli approfondimenti del più volte menzionato Gruppo interforze.

Il Gruppo di monitoraggio sulle Grandi opere ha anche approntato, sulla base delle prime analisi sui dati forniti dalla Stazione unica appaltante, una serie di indicatori di anomalie delle procedure di gara.

Gli indicatori in questione sono:

- ribassi eccessivi;
- ribassi con minima dispersione rispetto alla media dei ribassi;
- provenienza delle imprese partecipanti agli esperimenti di gara;
- ricorrenza ipotesi di anomalia *ex art. 38, D. Lgs. 163/2006*;
- numero partecipanti;
- richieste di avvalimento.

Il meccanismo operativo così strutturato sarà implementato organicamente nelle funzionalità della Stazione unica appaltante attraverso un'apposita pattuizione nella nuova convenzione ove si prevede, altresì, che gli enti associati applicheranno le regole in questione anche agli appalti residuali direttamente gestiti.

### 8.3 *Innovazioni tecnologiche*

L'esperienza della Stazione unica appaltante, si è avviata con una forte propensione all'utilizzo delle tecnologie telematiche ed informatiche.

In atto, è in fase di sperimentazione un sistema di compilazione dei bandi *on-line*, messo a disposizione e continuamente aggiornato dalla Stazione unica appaltante.

Lo strumento, che presenta un'interfaccia utilizzabile contemporaneamente dalle amministrazioni munite di credenziali, consente al responsabile unico del procedimento di definire il proprio bando, sulla base degli schemi elaborati dalla Stazione unica, di approvarlo e di inviarlo all'Ufficio unico per i conseguenti passaggi.

L'ampliamento dell'oggetto della convenzione a forniture e servizi ha avviato, inoltre, un'approfondita disamina della questione dell'*e-commerce*, con particolare riferimento all'utilizzo del *market-place* e delle aste *on-line*, tale che si può realisticamente prevedere che la nuova branca di attività nascerà con una connotazione essenzialmente telematica.

#### 8.4. Conclusioni

La Stazione Unica Appaltante, da poco costituita, si avvia a raggiungere la maturità a tappe forzate.

Il suo necessario irrobustimento, conseguente anche all'ampliamento delle attività, dovrà essere tale da gestire un flusso di spesa pubblica che si prevede ingente, in relazione ai fondi che si prevede di poter impegnare con i Programmi operativi regionali 2007-2013.

Attraverso questo cruciale strumento, si può perseguire l'obiettivo di un'Amministrazione effettivamente funzionale alle finalità di sviluppo economico e di efficienza cogliendo, nel contempo, l'auspicato risultato di una più concreta azione di prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'importante settore dei contratti pubblici.