



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Reg.delib.n. **1232**

Prot. n.

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA PROVINCIALE

O G G E T T O:

Prime direttive al fine dell'aggregazione e centralizzazione della domanda negli acquisti di beni e servizi: individuazione delle categorie ad alta standardizzabilità, ai sensi dell'art. 36 ter 1 della legge provinciale 23/1990.

Il giorno **20 Luglio 2015** ad ore **08:10** nella sala delle Sedute in seguito a convocazione disposta con avviso agli assessori, si è riunita

LA GIUNTA PROVINCIALE

sotto la presidenza del

PRESIDENTE

UGO ROSSI

Presenti:

ASSESSORI

**DONATA BORGONOVO RE
CARLO DALDOSS
MICHELE DALLAPICCOLA
SARA FERRARI
MAURO GILMOZZI
TIZIANO MELLARINI**

Assenti:

ALESSANDRO OLIVI

Assiste:

IL DIRIGENTE SOST.

ELENA GARBARI

Il Presidente, constatato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta la seduta

La legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 – Disciplina dell’attività contrattuale e dell’amministrazione dei beni della Provincia Autonoma di Trento, all’art. 36 ter 1 – Organizzazione delle procedure di realizzazione di opere o di acquisti di beni e forniture – co. 4 prevede che *“Al fine dell’aggregazione e centralizzazione della domanda negli acquisti di beni e servizi omogenei, con deliberazione della Giunta provinciale, da adottare entro il primo semestre di ogni anno sentito il Consiglio delle autonomie locali, sono individuate le categorie di beni e servizi a elevata standardizzabilità e i volumi, in termini di importo e quantità, al superamento dei quali l’Agenzia provinciale per gli appalti e i contratti, quale soggetto aggregatore ai sensi dell’articolo 39 bis, comma 1 bis, lettera b), della legge provinciale n. 3 del 2006, definisce strategie comuni di acquisto, con le modalità stabilite dal comma 5. A tale fine le amministrazioni aggiudicatrici, anche per il tramite dei loro soggetti rappresentativi, effettuano l’analisi dei loro fabbisogni, con le modalità individuate con deliberazione della Giunta provinciale.”*

Il successivo co. 5 del citato articolo stabilisce che *“L’Agenzia provinciale per gli appalti e i contratti, sulla base dei fabbisogni rilevati e dei criteri stabiliti dalla Giunta provinciale ai sensi del comma 4, attiva procedure per la stipulazione di apposite convenzioni quadro che le amministrazioni del settore pubblico provinciale devono utilizzare, oppure propone l’espletamento di procedure di gara in forma aggregata”*.

Il contesto in cui si colloca la predetta disposizione è significativamente caratterizzato dalle indicazioni che promanano dalla Commissione Europea con il Codice europeo di buone pratiche per facilitare l’accesso delle PMI agli appalti pubblici, l’Atto per il mercato unico I e II e la Strategia Europa 2020, riguardanti – per quanto ora di interesse - la revisione e l’ammodernamento del quadro normativo degli appalti pubblici e precise indicazioni per una crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva.

Ciò che appare in grande evidenza è il fatto che gli appalti pubblici di lavori e forniture di beni e servizi assumono, in condizioni di ridotta disponibilità di risorse, un ruolo fondamentale perché possano promuovere l’innovazione, l’accesso al mercato delle PMI, la tutela ambientale e la responsabilità sociale, concorrendo a formare un sistema economico più efficiente, più rispettoso dell’ambiente e più competitivo, orientato all’innovazione, alla semplificazione ed a realizzare alti tassi di occupazione in grado di favorire coesione sociale e territoriale.

La nuova direttiva 2014/24/UE, di prossimo recepimento, si muove in piena coerenza con quanto ora succintamente rappresentato e, per alcuni aspetti, rafforza concetti ed indirizzi peraltro già presenti o rinvenibili in tratti sommari, nella disciplina del Codice appalti recata dal d lgs. 163/2006.

Rispetto al tema della semplificazione e flessibilità va sottolineata la promozione delle comunicazioni elettroniche, degli appalti elettronici e dell’aggregazione della domanda, per cui la Provincia si è già dotata di un proprio Mercato Elettronico (Mepat) e dell’Agenzia provinciale Appalti e Contratti – APAC istituita ai sensi dell’articolo 39 bis della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3., quale Centrale di Committenza-soggetto aggregatore e Centrale acquisti.

Per quanto riguarda il favor nei confronti delle PMI, gli indirizzi indicano l'opportunità di eseguire appropriatamente la suddivisione degli appalti in lotti. Tale suddivisione va effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI, su base territoriale per valorizzare i tessuti produttivi decentrati.

Proseguendo, vanno individuati requisiti di partecipazione pienamente rispettosi del principio di proporzionalità, tutto ciò nella consapevolezza che strategie di gara che comportano l'esclusione dal mercato degli appalti delle PMI incidono negativamente sulle future potenzialità di crescita del tessuto imprenditoriale perché riducono la concorrenza e per questa via la capacità di innovare i prodotti/servizi offerti, con effetti dirompenti sull'economia e sulle condizioni occupazionali locali.

Come evidenziato nel considerando (59) della direttiva 2014/24/UE, poiché nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, deve essere effettuato un attento monitoraggio dell'aggregazione e della centralizzazione delle committenze per preservare tuttavia la possibilità di accesso al mercato alle PMI. In particolare, la direttiva riconosce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, a condizione ovviamente che il numero massimo di lotti per offerente sia indicato nella documentazione di gara. In tal senso vi è già peraltro ampia casistica e giurisprudenza favorevole.

Un'ulteriore misura per agevolare la partecipazione delle PMI alle gare, attiene al requisito del fatturato: il legislatore comunitario riconosce l'illegittimità di criteri che fissano, senza adeguata motivazione, limiti di accesso alla gara connessi al fatturato aziendale, che non può essere richiesto in misura superiore al doppio dell'importo dell'appalto. Tale previsione è direttamente volta a favorire una maggiore apertura al mercato a favore di operatori economici di ridotte dimensioni imprenditoriali e può trovare immediata applicazione attraverso la *lex specialis* di gara.

Una nuova importanza viene riconosciuta anche all'esigenza di evitare qualunque possibile elusione all'obbligo di rispettare la disciplina a tutela dell'ambiente, delle esigenze sociali e del lavoro derivanti dalle disposizioni in materia.

Ne consegue che la disciplina dei contratti pubblici, ancor più che in passato, non può essere vista solo sotto la lente dell'economicità in senso stretto o della sola concorrenza, ma anche attraverso quella della tutela ambientale (es. "acquisti verdi" (GPP) e calcolo del costo del ciclo di vita e del processo di produzione) sociale (es. tutela delle persone svantaggiate) e del lavoro (Contratti collettivi nazionali e provinciali, atti e protocolli di intesa in materia).

Con queste premesse, appare evidente come le strategie di approvvigionamento improntate alla standardizzazione di beni e servizi ed alla concentrazione/aggregazione della domanda si debbano confrontare sempre più con l'esigenza di bilanciamento continuo d'interessi diversi che si affiancano agli obiettivi di riduzione della spesa pubblica e dei costi amministrativi che afferiscono alla procedure di gara, analogamente a quanto osservato in numerose realtà regionali, ove nell'ultimo decennio si sono concretizzate esperienze significative di aggregazione della domanda di beni e servizi in ambito pubblico.

Pur con i necessari distinguo per i contesti diversi da quello trentino, la chiave del successo appare nella gradualità dell'implementazione del modello di accentramento degli acquisti, partendo in prima fase dalle categorie di prodotti/servizi facilmente standardizzabili, perché su questi è possibile creare una visione comune da parte dei destinatari/utilizzatori. Si può per questa via concorrere successivamente ad alimentare la cultura della collaborazione, per innescare processi virtuosi di cambiamento, in cui si rafforzi il know how all'interno del sistema e si valorizzino le professionalità esistenti in ragione della loro specializzazione, anche nell'obiettivo, a volte trascurato, di valutare il rispetto degli obblighi dei fornitori, nelle fasi di esecuzione dei contratti di fornitura/somministrazione.

Completa il quadro di riferimento il fatto che in sede nazionale è attivo il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, di cui alla legge n. 89/2014, sotto il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, presente anche dalla Provincia autonoma di Trento attraverso la propria Agenzia provinciale per gli Appalti ed i Contratti – APAC. Il Tavolo entro il corrente anno approverà il Piano Integrato delle Iniziative di Acquisto Aggregato.

Pertanto in questa fase è necessario adottare le disposizioni proiettate alla gradualità e compatibili sia gli assetti organizzativi di APAC, sia con uno scenario di prossima importante evoluzione attraverso il recepimento della direttive europea succitata.

Tenuto conto delle attuali carenze dei flussi informativi specifici (che rispecchiano pluralità di sistemi informativi non integrati, frammentazione di processi, disomogeneità delle codifiche merceologiche, molteplicità di punti ordinanti,...) risultano eleggibili al percorso delineato all'art. 36 ter 1, co. 4, della LP 23/1990 i beni ed i servizi che presentino i seguenti criteri, individuati a norma del co. 5 del citato articolo:

1. standardizzabilità riconosciute sul piano tecnico, anche in termini di grado di sostituibilità/fungibilità;
2. programmabilità del fabbisogno;
3. valore economico significativo, su base annua, intendendo come tale in termini indicativi una spesa superiore ad 1.000.000,00 di euro;
4. pluralità di enti/soggetti pubblici interessati;
5. impatti contenuti sul mercato locale delle PMI;
6. segnali di non sovrapposizione con altre iniziative nazionali di interesse della Provincia.

Allo scopo, con circolare del Dipartimento Organizzazione, personale e affari generali prot. n. D319/15/29470 dd. 20 gennaio 2015 è stato avviato il processo di raccolta dati per l'istruttoria del presente atto, riguardanti sia la spesa storica sia il fabbisogno per il corrente esercizio delle Strutture provinciali, Scuole, Residenze sanitarie assistenziali, Enti/Soggetti di cui alla Tabella A della legge provinciale 16 giugno 2006, n.3.

Il riscontro, pur scontando ritardi e lacune, è stato giudicato sufficiente per le finalità del presente atto, anche perché è stato possibile affiancare a questa iniziative un incrocio con i flussi di dati del controllo di gestione, forniti da Informatica Trentina Spa.

In ragione dei criteri sopra elencati i beni/servizi sono di seguiti segmentati in tre casistiche, cui corrispondono opportune direttive per le strategie di gara.

A) beni e servizi standardizzabili, con fabbisogno programmabile, di importo annuo significativo, di interesse di una pluralità di soggetti, liquidità del mercato locale (PMI) non significativa, iniziative nazionali non di interesse per le specificità del territorio provinciale: convenzione pluriennale con lotto unico o più lotti distinti per categoria di bene/servizio, rispondente al fabbisogno del sistema pubblico provinciale:

1. energia elettrica (per illuminazione pubblica ed altri usi);
2. combustibili per riscaldamento;
3. carburanti di rete;
4. telefonia fissa e mobile;
5. sale ed affini per la praticabilità invernale delle strade;
6. materiali consumabili per supporti di stampa;
7. dispositivi per l'incontinenza e prodotti collegati;
8. attrezzature per la prevenzione ed il controllo della legionella.

B) beni e servizi standardizzabili, con fabbisogno programmabile, di importo annuo significativo, di interesse di una pluralità di soggetti, liquidità del mercato locale (PMI) significativa, iniziative nazionali non di interesse per le specificità del territorio provinciale: convenzione pluriennale con più lotti territoriali, distinti per categoria di bene/servizio; deve essere stabilito il numero massimo di lotti aggiudicabili ad una sola ditta:

9. traslochi e facchinaggio;
10. guardiania non armata/sorveglianza armata;
11. prodotti per pulizia/detersivi/detergenti;
12. alimentari freschi (pane, latte, frutta e verdura).

C) beni e servizi standardizzabili, con fabbisogno sufficientemente programmabile, di importo annuo significativo, di interesse di una pluralità di soggetti, liquidità del mercato locale (PMI) significativa, iniziative nazionali non di interesse per le specificità del territorio provinciale: accordo quadro pluriennale con più lotti territoriali, distinti per categoria di bene/servizio o, in alternativa, altra procedura di gara in forma aggregata; deve essere stabilito il numero massimo di lotti aggiudicabili ad una sola ditta:

13. arredi ed attrezzature scuole;
14. carta, cancelleria, materiali ed attrezzature d'ufficio;
15. dispositivi di protezione individuale;
16. strumentazione informatica.
17. lava-nolo biancheria piana e materassi

Per la predisposizione della documentazione di gara finalizzata alla puntuale quantificazione e qualificazione delle forniture, APAC si avvale delle Strutture competenti per materia della Provincia Autonoma di Trento, tenute alla predisposizione dei capitolati prestazionali e degli ulteriori Referenti-Esperti merceologici del sistema pubblico provinciale - che è tenuto ad assicurare la necessaria priorità all'iniziativa - individuati su specifica richiesta di APAC nel termine di dieci giorni, contestualmente all'eventuale richiesta di aggiornamento del fabbisogno pluriennale per i beni e servizi sopra elencati.

Sul presente atto la Conferenza dei Dirigenti generali della Provincia Autonoma di Trento ha espresso il proprio parere positivo nella seduta dell'11 giugno 2015.

Sul presente atto è stato acquisito il parere positivo da parte del Consiglio delle Autonomie Locali, espresso in data 1 luglio 2015, come stabilito dal co. 4 dell'art. 36 ter 1 della legge provinciale 23/1990 succitata.

Tutto ciò premesso,

La Giunta provinciale

- udita la relazione;
- visti gli atti citati in premessa;
- visto il parere del Consiglio delle Autonomie Locali;
- visto il parere della Conferenza dei Dirigenti generali della Provincia;
- a voti unanimi legalmente espressi,

DELIBERA

- 1) di dare atto che – ai sensi dell'art. 35 ter 1 della legge provinciale n. 23/1990 – i beni e servizi ad elevata standardizzabilità, individuati per il corrente esercizio con i criteri indicati in premessa al fine dell'aggregazione e centralizzazione della domanda negli acquisti sono i seguenti:

GRUPPO A

- energia elettrica (per illuminazione pubblica ed altri usi);
- combustibili per riscaldamento;
- carburanti di rete;
- telefonia fissa e mobile;
- sale ed affini per la praticabilità invernale delle strade;
- materiali consumabili per supporti di stampa;
- dispositivi per l'incontinenza e prodotti collegati;
- attrezzature per la prevenzione ed il controllo della legionella.

GRUPPO B

- traslochi e facchinaggio;
- guardiania non armata / sorveglianza armata;
- prodotti per pulizia/detersivi/detergenti;
- alimentari freschi (pane, latte, frutta e verdura).

GRUPPO C

- arredi ed attrezzature scuole;
- carta, cancelleria, materiali ed attrezzature d'ufficio;
- dispositivi di protezione individuale;
- strumentazione informatica;
- lavanolo biancheria piana e materassi;

- 2) di stabilire che, avuto riguardo alle necessità di bilanciare il conseguimento di vantaggi economici con il contenimento degli impatti sociali sul territorio e la valorizzazione del tessuto imprenditoriale locale delle PMI, le opzioni strategiche delle procedure di acquisto sono le seguenti:

GRUPPO A

convenzione pluriennale con lotto unico o più lotti distinti per categoria di bene/servizio, rispondente al fabbisogno del sistema pubblico provinciale;

GRUPPO B

convenzione pluriennale con più lotti territoriali, distinti per categoria di bene/servizio; deve essere stabilito il numero massimo di lotti aggiudicabili ad una sola ditta;

GRUPPO C

accordo quadro pluriennale con più lotti territoriali, distinti per categoria di bene/servizio o, in alternativa, altra procedura di gara in forma aggregata; deve essere stabilito il numero massimo di lotti aggiudicabili ad una sola ditta;

- 3) di incaricare il competente Dipartimento Organizzazione personale e Affari generali di eseguire l'istruttoria preliminare finalizzata alla messa a regime di modalità strutturate per la raccolta dei fabbisogni di beni e servizi delle Strutture ed enti di cui alla tabella A della legge provinciale 3/2006, e per il monitoraggio degli ordinativi emessi in base alle convenzioni di cui al precedente punto 2;
- 4) di notificare il presente atto ad APAC per la sua puntuale esecuzione, segnalando che al fine della predisposizione degli atti di gara, APAC si avvale delle Strutture competenti per materia della Provincia Autonoma di Trento tenute alla predisposizione dei capitolati prestazionali e degli ulteriori Referenti-Esperti merceologici del sistema pubblico provinciale individuati su specifica richiesta di APAC, contestualmente all'eventuale richiesta di aggiornamento del fabbisogno pluriennale per i beni e servizi sopra elencati. Nella richiesta va posto il termine di riscontro di dieci giorni;
- 5) di dare atto che, a norma dell'art. 36, ter 1 co. 5 della legge provinciale n. 23/1990, sono tenuti ad utilizzare le convenzioni quadro promosse da APAC, i soggetti individuati al comma 3 dell'articolo 39 bis della legge provinciale n. 3/2006;
- 6) di dare atto che, fatto salvo quanto previsto da norme speciali in materia di spending review applicabili nell'ordinamento provinciale, i contratti in essere riferiti a categorie di beni/servizi oggetto di aggregazione secondo quanto previsto dal presente provvedimento, mantengono validità fino alla loro naturale scadenza;
- 7) di trasmettere il presente atto al Tavolo tecnico attuativo del Protocollo di intesa fra Provincia autonoma di Trento e Provincia Autonoma di Bolzano in materia di contratti pubblici, di cui alla deliberazione della Giunta provinciale 20 maggio 2015, n. 850, per i fini sanciti al suo articolo 3, comma 1, lettere d) ed

e) relativamente all'individuazione di fabbisogni e strategie comuni di acquisto di beni e di servizi standardizzabili;

- 8) di stabilire che, in ragione della natura di prime direttive del presente atto, il Dirigente generale del Dipartimento Organizzazione personale e affari generali definisca con proprio provvedimento la programmazione di APAC con riferimento alle procedure di gara per la conclusione di convenzioni quadro e/o degli accordi quadro secondo quanto previsto dal presente provvedimento;
- 9) di dare atto che, secondo quanto previsto dalla deliberazione n. 1097 di data 29 giugno 2015, l'attivazione della convenzione preclude alle amministrazioni aggiudicatrici l'acquisizione del bene sul ME-PAT, anche se è presente il bando di abilitazione, fatti salvi casi eccezionali e adeguatamente motivati per i quali è necessario acquistare al di fuori della convenzione.

GB