



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Partito Democratico del Trentino

Egregio Signor
Claudio Soini
Presidente del Consiglio provinciale

Interrogazione a risposta scritta

Oggetto: Chiarimenti in ordine agli uffici gare o contratti istituiti in Apac o comunque finanziati dalla Pat.

Recentemente con deliberazione della Giunta provinciale n. 2092 del 19 dicembre 2025 è stato modificato l'atto organizzativo della Provincia disponendo l'istituzione dell'Ufficio contratti istituzioni scolastiche e formative in seno al Servizio contratti e centrale acquisti di APAC, da collocare nella quarta fascia di graduazione delle strutture di terzo livello con decorrenza dalla data di preposizione di un direttore titolare.

La finalità è quella di mettere a disposizione delle istituzioni scolastiche e formative provinciali, attraverso il potenziamento di APAC, *“un presidio stabile e competente sul tema delle gare e dei contratti, anche in un’ottica sempre più orientata all’utilizzo di convenzioni quadro che consentano alle scuole di alleggerirsi significativamente dalle attività contrattuali oggi gestite autonomamente, rilevando altresì che la gestione delle procedure di gara richiede un elevato livello di specializzazione e una visione unitaria dei processi e che un ufficio dedicato garantirebbe maggiore qualità, omogeneità e tempestività nella gestione dei contratti, assicurando alle scuole un supporto qualificato e centralizzato”*.

Si mira, quindi, a creare in seno ad APAC una struttura in grado di fornire agli istituti scolastici supporto e consulenza specialistica, di gestire procedure negoziate di appalto e di concessione sotto soglia comunitaria per l'acquisizione di servizi e forniture, di supportare l'Ufficio centrale acquisti nella predisposizione di convenzioni quadro per l'acquisizione di servizi e forniture, di curare la modulistica, gli atti propedeutici all'indizione delle procedure di gara, la redazione di schemi tipo di capitolati amministrativi nonché gli adempimenti connessi alla stipulazione dei contratti.

Si tratta di una decisione condivisibile e di un investimento importante, a totale carico della Provincia, per sostenere l'attività amministrativa di istituzioni pubbliche diffuse sul territorio

provinciale, in difficoltà nell'affrontare la mole sempre più imponente di adempimenti e la necessità di specializzazione connesse alle procedure di affidamento di servizi e forniture. Con finalità analoga la Provincia si è mossa, a partire dal 2018, finanziando presso il Consorzio dei Comuni Trentini, società cooperativa in house degli Enti locali trentini, la costituzione di un'equipe di personale ad elevata specializzazione specificatamente costituita al fine di assicurare assistenza e supporto ai Comuni soci nell'adempimento delle funzioni amministrative che competono loro.

Al fine di finanziare integralmente il personale impiegato in questa equipe la Pat ha stabilito un incremento di euro 250.000,00 annui del contributo ordinario spettante al Consorzio dei Comuni Trentini ai sensi dell'art. 33 della l.p. n. 36/1993. Nel protocollo di finanza locale per il 2025, confermato anche nel 2026, tale specifico finanziamento è stato incrementato di ulteriori euro 150.000,00 (per un finanziamento complessivo di euro 400.000,00) per consentire *“al sistema di proseguire con la realizzazione degli investimenti pubblici, anche in un'ottica di crescita del tessuto economico locale”*.

Il D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, recante il Codice dei Contratti Pubblici, negli artt. 62-64 ha disciplinato i temi della centralizzazione delle committenze e della qualificazione delle stazioni appaltanti con l'obiettivo di innalzare il livello qualitativo delle commesse pubbliche attraverso la specializzazione e la professionalizzazione delle stazioni appaltanti. Le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente ad acquisire forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, e lavori di importo non superiore a 500.000 euro; per effettuare le procedure di importo superiore alle predette soglie, le stazioni appaltanti devono invece essere qualificate oppure, se non sono qualificate, devono ricorrere a una centrale di committenza qualificata o ad una stazione appaltante qualificata.

Sull'area del sito del Consorzio dei Comuni dedicata agli appalti e contratti è precisato che *“L'Area Appalti e contratti è stazione appaltante e centrale di committenza qualificata ai sensi dell'articolo 63 e dell'allegato II.4 del d.lgs. 36/2023 per lavori e per servizi e forniture senza limiti di importo. In tale veste, attraverso il proprio qualificato staff interno multidisciplinare (n.d.r. composto di n. 5 persone), l'Area opera nel rispetto e in applicazione del quadro normativo provinciale, nazionale ed eurounitario vigente in materia di contratti pubblici, gestendo le procedure per l'acquisizione di lavori, beni e servizi su delega degli Enti soci, nonché di eventuali altre stazioni appaltanti nei limiti previsti dalla normativa vigente per le società in house, assistendoli e supportandoli con professionalità; fornisce altresì supporto per la gestione delle procedure a evidenza pubblica relative a contratti attivi (<https://www.comunitrentini.it/Servizi/Supporto-Procedure-di-Gara>)”*.

Quindi Scuole e Comuni, nel settore complesso e intricato dei contratti pubblici, possono ora godere del supporto di equipe specializzate istituite in APAC e in seno al Consorzio dei Comuni finanziate interamente dalla Provincia.

La Provincia, relativamente a questa questione, si è mossa anche nei riguardi delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (APSP) che gestiscono RSA.

Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, che sono enti pubblici e amministrazioni aggiudicatrici, in larga parte non hanno i requisiti per essere stazioni appaltante qualificate. Nè può fungere da stazione appaltante qualificata, a differenza del Consorzio dei Comuni per gli enti locali, l'Unione provinciale istituzioni per l'assistenza (UPIPA) che si configura come una semplice cooperativa con funzioni di rappresentanza negoziale delle APSP e di erogazione di servizi, non in regime di in house.

Il soggetto che, per legge, sul territorio provinciale opera da centrale di committenza qualificata di diritto per le amministrazioni aggiudicatrici è l'Agenzia provinciale per gli appalti e i contratti (APAC). Le APSP, quindi, ricorrono all'APAC per l'affidamento di contratti pubblici di importo superiore alle soglie di applicazione della normativa comunitaria per servizi, forniture e lavori.

A partire dal 2023 APAC si è trovata così investita di una mole di lavoro significativa a cui si sono aggiunte le attività legate al Pnrr e alle prossime Olimpiadi invernali. Per far fronte a questa situazione, anziché potenziare la struttura di APAC come avvenuto recentemente con l'Ufficio gare delle Scuole, la Provincia ha deciso di percorrere una strada diversa.

Con deliberazione n. 1710 del 24 ottobre 2024 la Giunta Provinciale ha, quindi, approvato la convenzione tra APAC e Upipa per l'istituzione di un ufficio che predisponga, per conto delle APSP interessate, tutta la documentazione necessaria allo svolgimento del ruolo di Stazione Appaltante qualificata da parte di APAC. In sostanza si tratta di un ufficio che cura l'istruttoria delle pratiche per conto di APAC, sollevandola da tutte quelle attività preliminari alla gara che essa comunque svolge in tutti gli altri casi.

Secondo la convenzione, che ha durata triennale (2025-2026-2027), l'organizzazione di tale ufficio - composto di n. 3 funzionari, di cui n. 2 dipendenti Upipa, nonché di n. 1 Dirigente a tempo parziale - spetta alla stessa Upipa. Per lo svolgimento delle attività APAC mette a disposizione appositi locali attrezzati presso l'APAC stessa.

Ciò che davvero rileva, però, è altro.

Rispetto alle esperienze sopra descritte degli uffici specializzati di Scuole e Comuni, il costo di questo ufficio di supporto, stimabile in euro 250.000,00 all'anno, non è totalmente a carico della PAT. Come infatti dichiarato nella conferenza stampa di presentazione dell'accordo – definito addirittura “epocale” con un'enfasi che appare a dir poco sovradimensionata - tale costo è diviso a metà. La PAT si accolla il 50% della spesa mentre il restante 50% viene fatturato, attraverso Upipa, alle APSP. A tutte, anche a quelle

che non intendono utilizzare o non utilizzano in concreto il servizio, in applicazione di un principio mutualistico tipico delle cooperative ma che poco si attaglia alla natura e alle regole pubblicistiche degli enti coinvolti. Per di più per un servizio – quale quello di stazione appaltante qualificata – la cui erogazione, secondo il Codice appalti, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) dovrebbe sempre e comunque garantire, attingendo eventualmente dall'elenco delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate presente sul sito dell'ANAC stessa nel caso di rifiuto a seguire la gara da parte della stazione appaltante qualificata adita dall'amministrazione aggiudicatrice richiedente. E' evidente che tale costo, alla fine, si riversa sulle rette alberghiere delle Rsa.

Si tratta di applicazione da parte della Provincia di misure e pesi diversi fra Comuni, Scuole e APSP, discordanti e contraddittori, penalizzanti per il sistema delle APSP, di cui non si comprendono le ragioni visto che le APSP sono a tutti gli effetti enti pubblici, che si occupano delle fasce fragili della popolazione, di anziani ospiti in Rsa su cui alla fine ricadono le conseguenze delle scelte politiche assunte.

Tutto ciò premesso si interroga la Giunta provinciale per sapere

- per quali ragioni è stato deciso di istituire in seno ad APAC l'ufficio gare per le APSP attraverso Upipa - cooperativa privata - con personale prevalentemente dipendente della cooperativa e con le modalità riportate nelle premesse, anziché potenziare la stessa APAC con personale proprio o comunque pubblico, come avviene per l'ufficio contratti delle Istituzioni scolastiche e formative;
- per quali ragioni il costo dell'ufficio gare delle APSP non è stato interamente assunto dalla Provincia, come avviene per Scuole e Comuni, vista anche la sua misura relativamente contenuta, ma si è invece deciso di accollarlo per metà alle APSP, quindi alla fine di farlo ricadere attraverso le rette alberghiere sugli anziani ospiti delle Rsa;
- se è a conoscenza che a tutte le APSP è chiesto di sostenere una quota della spesa per l'ufficio gare in APAC, anche se queste non intendono o non utilizzano in concreto il servizio di stazione appaltante qualificata la cui erogazione, secondo il Codice appalti, ANAC dovrebbe sempre e comunque garantire in caso di richiesta, attingendo eventualmente dall'elenco delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate presente sul sito dell'ANAC stessa.

Francesca Parolari

Documento firmato digitalmente: se trasmesso in forma cartacea costituisce copia dell'originale, predisposto e conservato presso questa amministrazione in conformità alle linee guida AGID (artt. 3 bis e 71 d.lgs. 82/2005).