

Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti

Giuseppe Francesco Gori*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno XII - Numero 2/2017 - ISSN 2465-0188

Numero 2/2017

1

In virtù delle novità introdotte dalla riforma del codice dei contratti, l'attuale assetto del sistema delle stazioni appaltanti, caratterizzato da un'alta frammentazione, va riconfigurandosi attorno ai soggetti aggregatori, alle centrali uniche di committenza e alle stazioni appaltanti qualificate, con effetti ancora non completamente esplorati che riguarderanno la razionalizzazione della spesa, l'efficienza e trasparenza nelle aggiudicazioni, la partecipazione da parte del mondo delle imprese.

Un aspetto chiave dell'impianto del nuovo Codice è rappresentato dal tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, che si basa su un modello di accreditamento che non prende in considerazione la natura istituzionale e la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica, organizzativa e esperienziale.

In questo contributo, offriamo in primo luogo un quadro ricognitivo della domanda di contratti pubblici espressa sul territorio toscano dal comparto dei comuni, che rappresenta la quota più rilevante in termini di numero e di importo, del mercato regionale e, al contempo, quella più frammentata.

L'obiettivo è quello di mettere in luce alcuni elementi utili all'identificazione dei soggetti in grado di fungere da aggregatori di domanda, anche in considerazione della loro passata attività di *procurement*, che è elemento centrale nell'ambito del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

La tabella seguente presenta, per ognuno dei tre mercati (lavori, servizi e forniture), la distribuzione dei comuni toscani per numero di contratti (procedure di affidamento perfezionate¹) nel quinquennio passato (2012-2016)². In questo caso, emerge chiaramente la minor polarizzazione che caratterizza il mercato dei servizi rispetto a quelli dei lavori e delle forniture. In effetti, nel caso dei servizi, il 38% circa dei comuni svolge almeno tre gare all'anno, contro, rispettivamente il 9% del caso dei lavori e il 6% del caso delle forniture.

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI PER NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO, 2012-2016

Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 Euro (servizi e forniture) e 150.000 Euro (lavori pubblici)

	Lavori		Servizi		Forniture	
	%	% Cumulata	%	% Cumulata	%	% Cumulata
N < 15	5%	9%	16%	38%	4%	6%
5 ≥ N < 15	30%	40%	33%	72%	28%	34%
1 ≥ N < 5	49%	88%	21%	93%	33%	67%
N = 0	12%	100%	7%	100%	33%	100%
TOTALE	100%		100%		100%	

Un dato altrettanto interessante da sottolineare è quello dei comuni che non hanno svolto gare (sopra soglia di qualificazione) nel quinquennio. Si tratta del 12% per i lavori, del 7% per i servizi, del 33% per le forniture.

Anche alla luce dei vincoli di finanza pubblica subiti dai comuni negli ultimi anni, il comparto esprime una domanda complessivamente limitata di **lavori pubblici** di importo superiore alla soglia di qualificazione. Questo aspetto, potrebbe inficiare la loro capacità di operare in autonomia nel prossimo futuro. Proprio il settore dei lavori potrebbe dunque configurarsi come un ambito nel quale i comuni più piccoli trarrebbero beneficio dalla centralizzazione della fase di aggiudicazione incentivata dal nuovo

Codice. Tuttavia, per sua natura, il mercato dei lavori è caratterizzato da un basso livello di standardizzazione delle prestazioni. Quest'ultimo aspetto suggerisce che il livello di aggregazione ottimale potrebbe situarsi in corrispondenza di centrali uniche di committenza che comprendano un numero limitato di comuni, in modo da garantire equilibrio tra efficienza delle procedure e rispondenza alle eterogenee necessità dei territori.

Anche nel caso del mercato dei **servizi**, la quota di comuni che hanno avviato un numero esiguo di procedure non è trascurabile. Tuttavia, l'analisi della domanda passata – anche in considerazione della più bassa soglia di qualificazione prevista dal Codice – non suggerisce una probabile carenza di requisiti di qualificazione per buona parte dei comuni toscani.

La spinta all'accentramento delle procedure in questo caso può dunque nascere, più che dai requisiti specifici di qualificazione previsti dal Codice, dalla convenienza rappresentata dall'effettiva disponibilità di soluzioni predisposte da stazioni appaltanti di maggior dimensione, quali ad esempio i soggetti aggregatori. Considerazioni simili valgono per il mercato delle **forniture**, dove il processo di centralizzazione (più che di aggregazione) ha già subito un importante sviluppo negli anni passati, assorbendo gran parte della domanda dei comuni.

Affrontiamo infine il tema delle aggregazioni esistenti. Dal punto di vista dei volumi di procedure attivate, il fenomeno delle aggregazioni, riveste ancora un ruolo piuttosto marginale sul territorio regionale: solo 47 stazioni appaltanti sono classificabili come centrali uniche di committenza (CUC), stazioni uniche appaltanti e unioni comunali che hanno agito da centrali di committenza dando luogo a almeno una procedura di lavori servizi o forniture nell'ultimo triennio.

Nel periodo 2014-2016 si sono registrati solo 900 bandi perfezionati di importo superiore ai 40.000 euro, di cui 568 di lavori, 288 di servizi e 42 di forniture.

Dall'esame del quadro congiunto delle aggregazioni esistenti, emerge però una buona estensione del fenomeno: circa il 73% dei comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti è parte di un'Unione, di una Centrale Unica di Committenza, o di entrambe.

Il processo endogeno che finora ha determinato la nascita delle centrali uniche di committenza ha coinvolto comuni di dimensione medio-piccola in aree densamente popolate attigue ai comuni di maggior dimensione. Laddove invece i comuni avevano già dato vita a unioni, il fenomeno di accorpamento dell'attività di stazione appaltante è stato limitato a pochi casi.

L'analisi della funzione specifica che le CUC hanno svolto finora, richiede di concentrarsi sull'attività dello specifico sottoinsieme dei comuni che hanno dato vita a centrali uniche di committenza nel triennio 2014-16. In questo caso, la quota di procedure avviate dalle CUC è pari al 14% del totale delle procedure avviate dai comuni che fanno parte delle stesse. Particolarmente significativa appare la quota di procedure di lavori pubblici di importo superiore ai 150.000 euro, che rappresenta circa 1/3 del totale (27%). Più basse le quote relative a servizi e forniture (rispettivamente 10% e 2%).

L'estensione e la diffusione delle Centrali Uniche di Committenza costituite ad oggi, suggerisce che il processo endogeno di aggregazione, almeno in Toscana, ha dimensioni significative, se pure le CUC trattino ancora volumi decisamente bassi di contratti. Inoltre sebbene ancora frammentate e probabilmente caratterizzate da un eccessivo ricorso al metodo degli appalti "delegati", le CUC potrebbero efficacemente configurarsi come complementari a Comuni di media e grande dimensione, Unioni e Province.

*IRPET

¹ Restringiamo l'analisi ai contratti di importo pari o superiore ai 150.000 euro per i lavori pubblici e di importo pari o superiore ai 40.000 per servizi e forniture. Solo per questi infatti, il nuovo Codice prevede obbligo di certificazione della stazione appaltante.

² Tuttavia, la recente approvazione del c.d. Correttivo (D. Lgs. 56/2017), ha introdotto una rilevante novità, proprio in merito a questo specifico criterio di qualificazione: il numero di gare svolte verrà computato su base quinquennale anziché triennale.