

*Le stazioni appaltanti toscane: aggregazione e
fabbisogno alla luce del nuovo Codice*

Convegno "Investimenti Pubblici e Riforma della Spesa"

Firenze, 12 Maggio 2016



Uno degli obiettivi della riforma del Codice degli Appalti è la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisto di lavori, servizi e forniture, del riordino dei centri di spesa.

Il complesso delle norme relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti e alla centralizzazione della fase di aggiudicazione muove dall'idea che parte consistente delle inefficienze del mercato si concentrino in corrispondenza delle stazioni appaltanti con minore dotazione tecnico-organizzativa.

In questo quadro ancora indefinito, i soggetti aggregatori, si trovano di fronte alla necessità di definire gli strumenti per far fronte alla mole di procedure che le stazioni appaltanti più piccole potrebbero non poter più gestire in autonomia.

Uno degli obiettivi della riforma del Codice degli Appalti è la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisto di lavori, servizi e forniture, del riordino dei centri di spesa.

Il complesso delle norme relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti e alla centralizzazione della fase di aggiudicazione muove dall'idea che parte consistente delle inefficienze del mercato si concentrino in corrispondenza delle stazioni appaltanti con minore dotazione tecnico-organizzativa.

In questo quadro ancora indefinito, i soggetti aggregatori, si trovano di fronte alla necessità di definire gli strumenti per far fronte alla mole di procedure che le stazioni appaltanti più piccole potrebbero non poter più gestire in autonomia.

Proponiamo un primo quadro ricognitivo

- della **domanda di contratti pubblici** espressa sul territorio regionale dal comparto dei **comuni**, che rappresenta la quota più rilevante del mercato regionale in termini di numero e di importo e, al contempo, quella più frammentata.
- delle **aggregazioni esistenti**, al fine di delineare le caratteristiche del processo endogeno di centralizzazione e il possibile sviluppo del sistema regionale delle stazioni appaltanti

- Le stazioni appaltanti procedono in via autonoma per i lavori sotto i 150mila euro e per i servizi e le forniture sotto i 40.000 euro. Sopra questa soglia, potranno acquisire una qualificazione che gli consentirà di avviare procedure: sarà l'Anac a tenere il relativo elenco.
- La qualificazione è conseguita in relazione alla complessità delle procedure da gestire. In alternativa, le stazioni si dovranno rivolgere a una centrale di committenza o a un'unione di Comuni qualificata come centrale di committenza.

Requisiti:

- **Di base:** strutture organizzative stabili, presenza di dipendenti con specifiche competenze, sistemi di formazione e aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio.
- **Premianti:** attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione, sistemi di gestione in qualità degli uffici e dei procedimenti di gara, tecnologie telematiche nella gestione delle gare, applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

- L'idea che le inefficienze si concentrino in corrispondenza delle stazioni appaltanti più piccole e quindi meno attrezzate dal punto di vista organizzativo sembra non priva di fondamento.
- In effetti il confronto tra gli enti locali e le altre tipologie di stazione appaltante evidenzia peggiori performance in fase di esecuzione.

▶ Dati

▶ Dati 2

- L'idea che le inefficienze si concentrino in corrispondenza delle stazioni appaltanti più piccole e quindi meno attrezzate dal punto di vista organizzativo sembra non priva di fondamento.
- In effetti il confronto tra gli enti locali e le altre tipologie di stazione appaltante evidenzia peggiori performance in fase di esecuzione.

► Dati

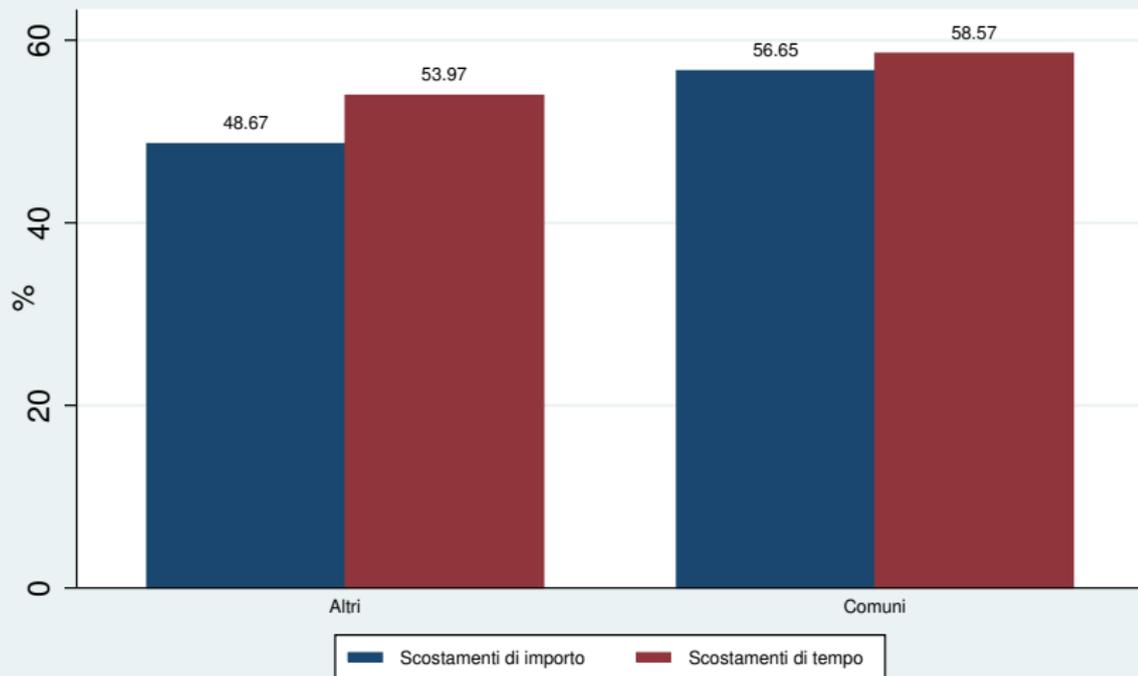
► Dati 2

- Rimane da verificare il fatto che questo derivi dai fattori identificati nel Codice, ovvero che vi sia un legame tra l'assenza dei requisiti di base per la certificazione della stazione appaltante e, ad esempio, le sua capacità di dar compimento all'opera nei tempi e nei costi previsti.
- Questo specifico punto è stato oggetto di un nostro recente approfondimento quantitativo di natura econometrica → a differenza della dimensione del comune, la sua esperienza di stazione appaltante (misurata in termini di gare svolte nel triennio) riduce sia la probabilità di ritardo nell'esecuzione dei lavori pubblici, sia la durata di tale ritardo

► Risultati

Incidenza degli scostamenti di importo e di tempo (>0) per natura giuridica dell'ente appal Lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro

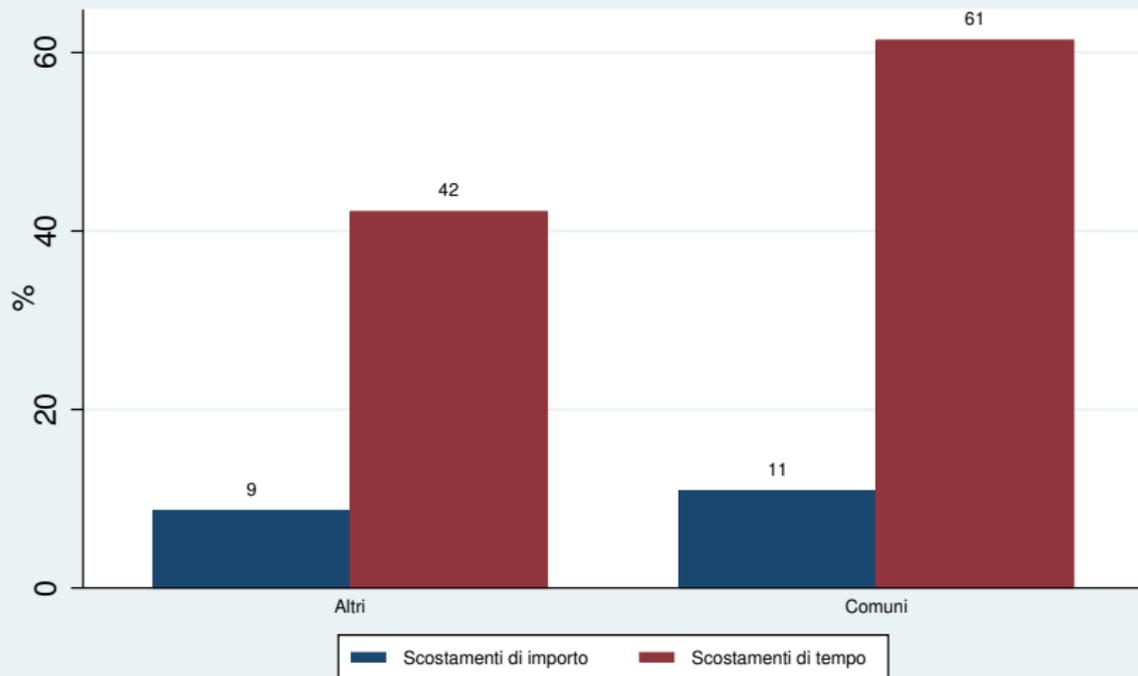
anni 2011-2016



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Scostamenti medi di importo e di tempo (≥ 0) per natura giuridica dell'ente appaltante Lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro

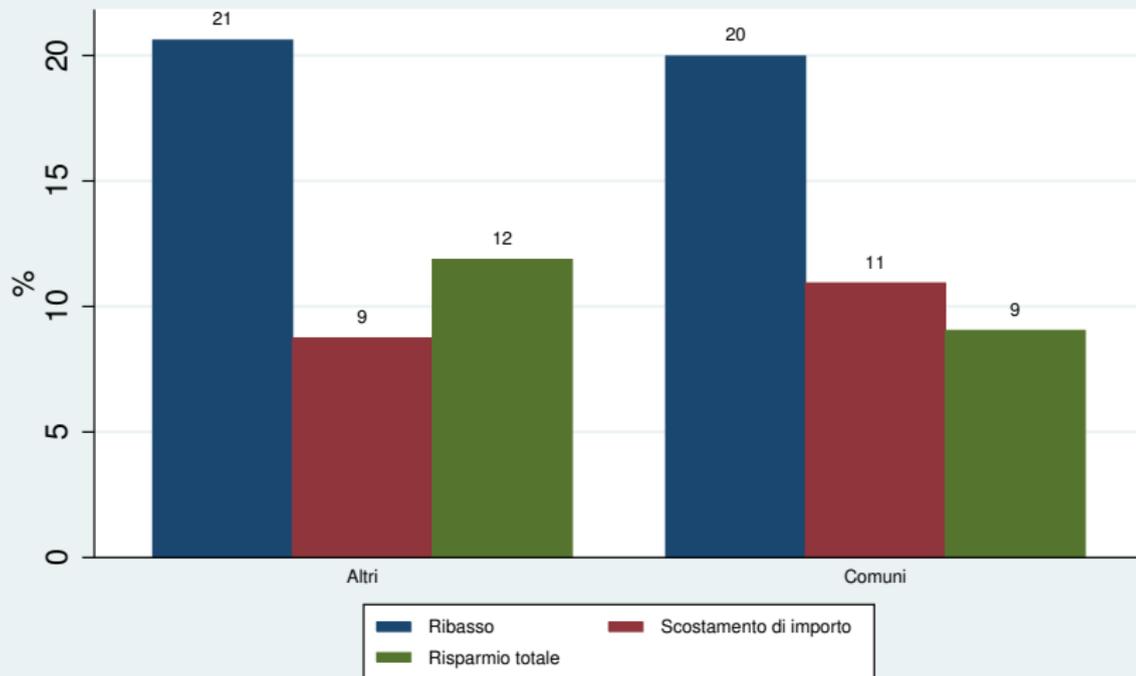
anni 2011-2016



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

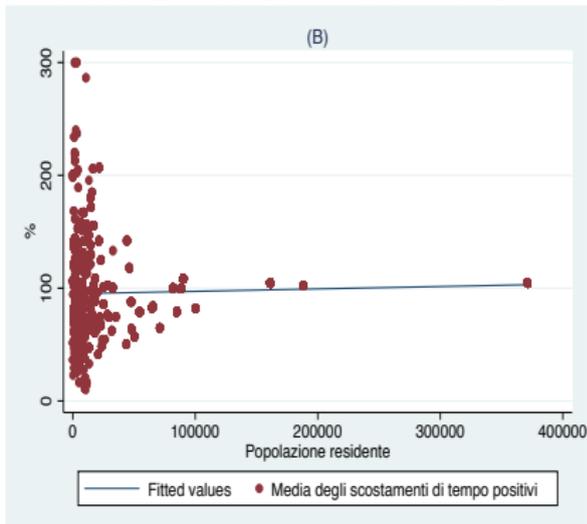
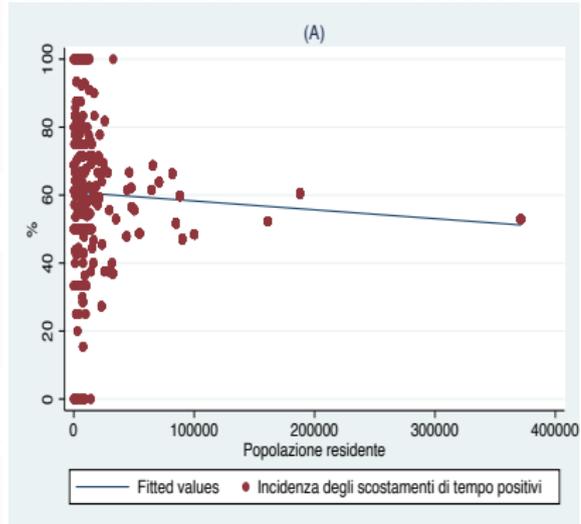
Risparmio totale per natura giuridica dell'ente appaltante Lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro

anni 2011-2016



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

(A) INCIDENZA DEI CASI DI SCOSTAMENTO DI TEMPO PER POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE E (B) MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI TEMPO POSITIVI PER POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO UGUALE O MAGGIORE DI 40.000 EURO. ANNI 2011-2015.



La capacità tecnico-organizzativa delle stazioni può essere solo in parte legata alla loro dimensione. Nel caso dei comuni, sia l'incidenza degli scostamenti di tempo, che la loro entità sono solo debolmente correlate alla dimensione dell'ente, approssimata dalla popolazione residente (i coefficienti di correlazione, di segno opposto, sono rispettivamente $-0,19$ e $0,08$).

Table 5. Differential probability of delay and hazard ratios between pairs of experience levels and between alternative payment behaviours by a very small municipality contracting out by negotiation a work of average value and contractual duration exceeding 7 months

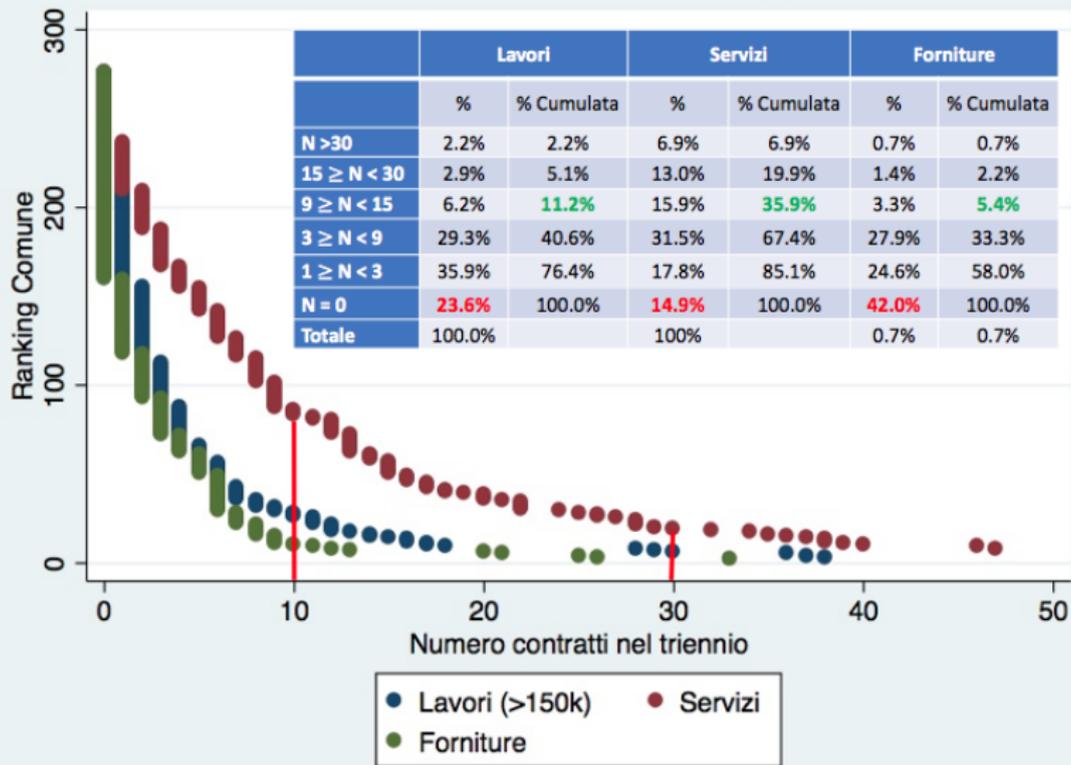
	<i>Experience</i>			<i>Postpones payments vs Does not postpone payments</i>
	<i>Specialised vs Inexperienced</i>	<i>Unspecialised vs Inexperienced</i>	<i>Specialised vs Unspecialised</i>	
<i>Differential probability of delay (from Logit Model):</i>				
Whatever sector or type	-0.133*** (0.055)	-0.102* (0.060)	-0.031 (0.042)	0.133*** (0.042)
Road maintenance	-0.165** (0.069)	-0.128* (0.072)	-0.037 (0.049)	0.169*** (0.057)
Road construction	-0.138** (0.058)	-0.105* (0.060)	-0.033 (0.043)	0.141*** (0.050)
Heritage restoration	-0.109** (0.050)	-0.082* (0.048)	-0.027 (0.036)	0.112** (0.045)
<i>Hazard ratio</i> (from Cox Model for delay duration)	1.994** (0.626)	1.720** (0.557)	1.159 (0.150)	0.560*** (0.086)
<i>Hazard ratio</i> (from Cox Model for total work's duration)	1.952*** (0.452)	1.691** (0.408)	1.155 (0.115)	0.598*** (0.080)

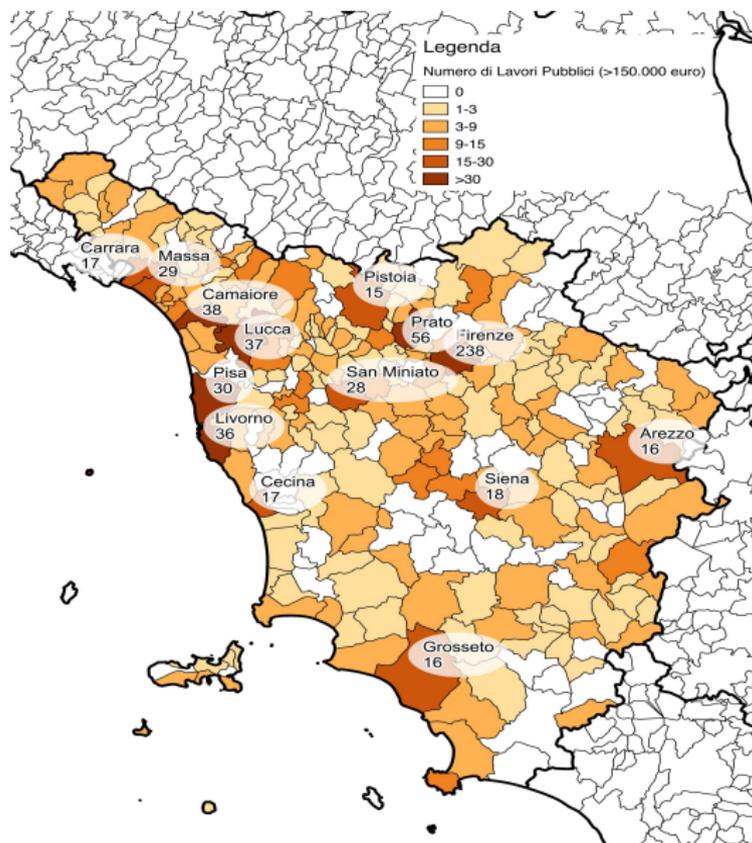
Standard errors are cluster-robust at the level of municipality.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

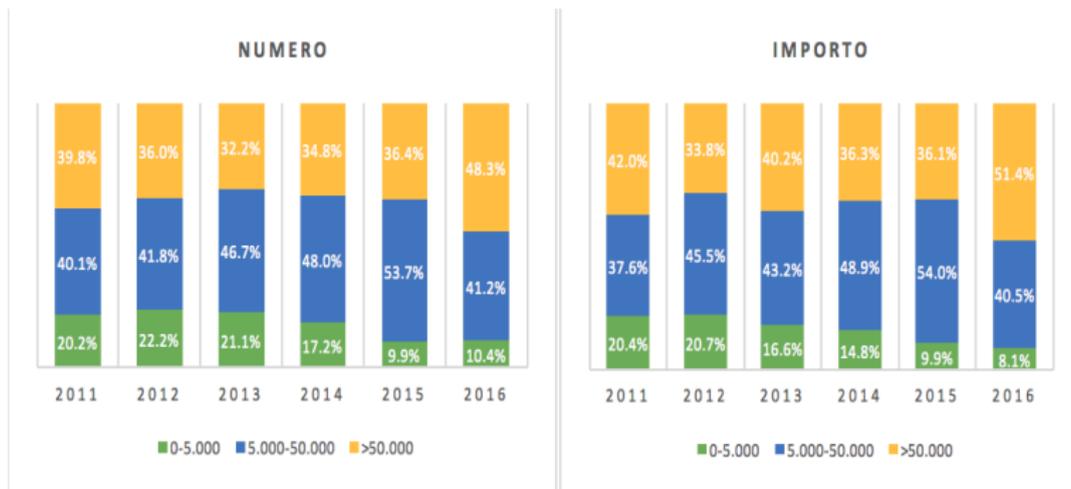
I Comuni toscani

- I comuni esprimono un'importante quota della domanda di contratti (il **40% dei lavori**, il **33% dei servizi** e il **10% delle forniture** sopra i 40.000 euro) ma questa domanda è naturalmente caratterizzata da un'**alta frammentazione** (i lavori comunali rappresentano solo il 20% dell'importo totale delle procedure).
- Per i lavori di importo superiore ai 150.000 euro, l'importo medio delle procedure avviate dei comuni è infatti inferiore al 50% del valore medio registrato su tutte le procedure avviate nel triennio (circa 400mila euro contro i 900mila euro medi).
- Tra i requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti previsti dal Codice, quello di più immediata quantificazione è il **numero di gare svolte nel triennio** (nel quinquennio dopo il correttivo).
- Solo sulla base di questa variabile è possibile, soprattutto in assenza di una più precisa indicazione da parte del legislatore, definire un primo e provvisorio quadro conoscitivo della platea di stazioni appaltanti che potranno ambire alla certificazione
- Questo consente anche di formulare ipotesi sulla futura configurazione del sistema delle stazioni appaltanti



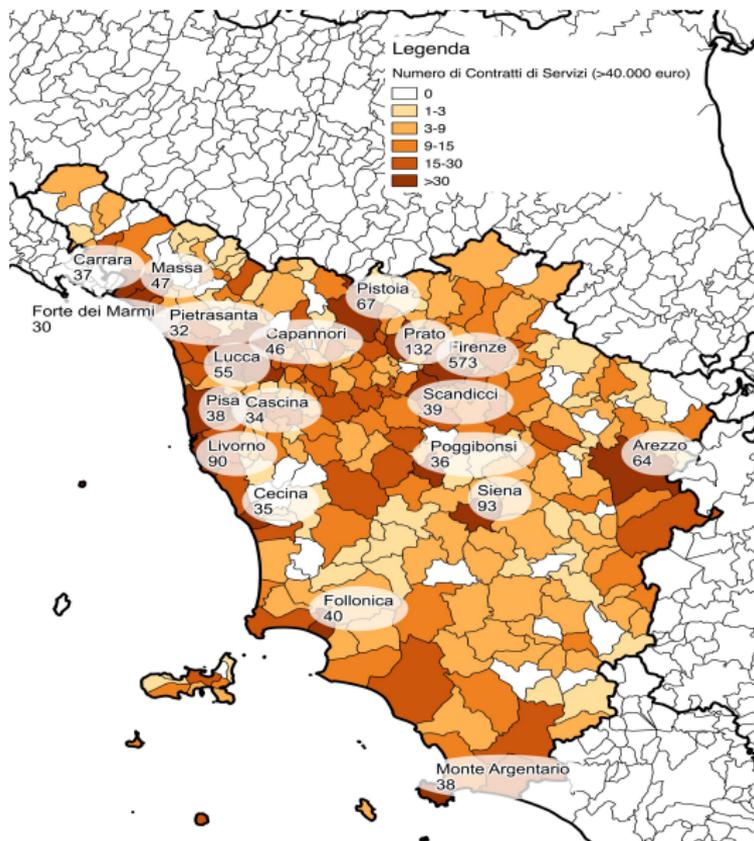


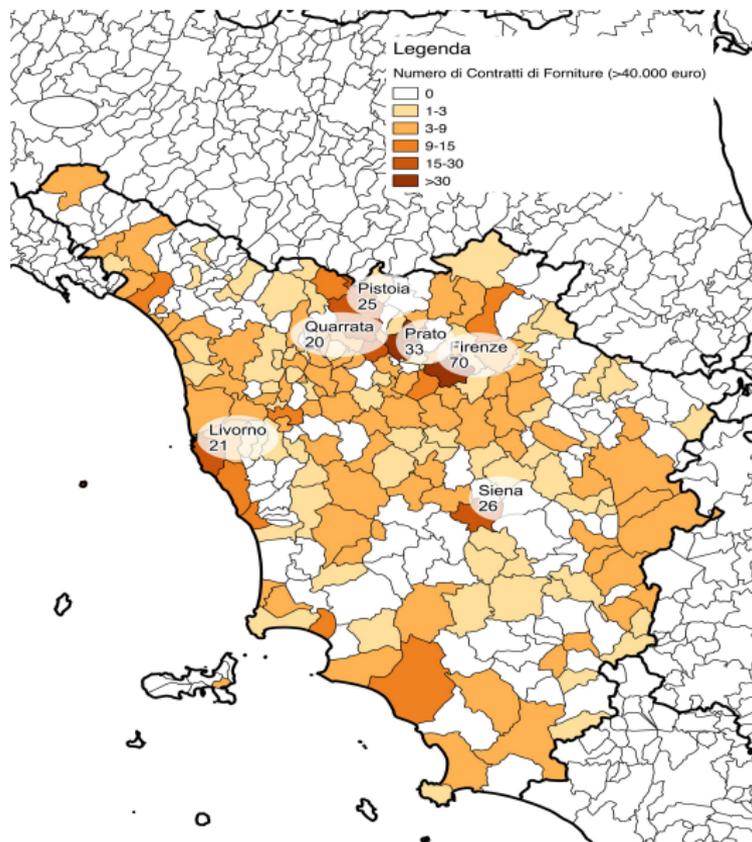
Quota del numero e dell'importo di procedure di lavori pubblici avviati da comuni toscani per classe dimensionale del comune (popolazione residente).



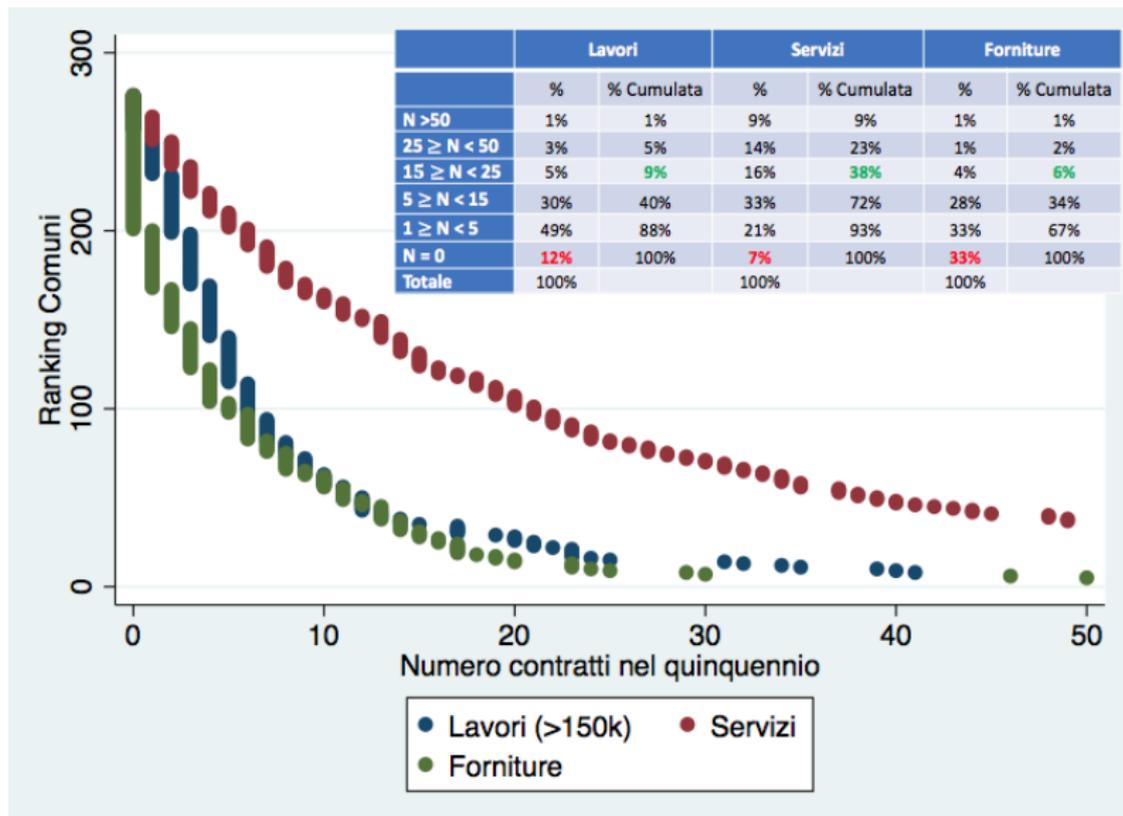
La componente dei lavori pubblici è dunque quella per la quale si è registrata la maggior difficoltà delle più piccole stazioni appaltanti, sicuramente a causa delle ristrettezze economiche derivanti dalla rigida disciplina di bilancio, ma anche per la mancanza di pronte soluzioni alternative all'approvvigionamento in proprio, che consentissero, come invece si è verificato nel mercato dei servizi e delle forniture, di beneficiare di economie di scala limitando così la compressione della domanda.

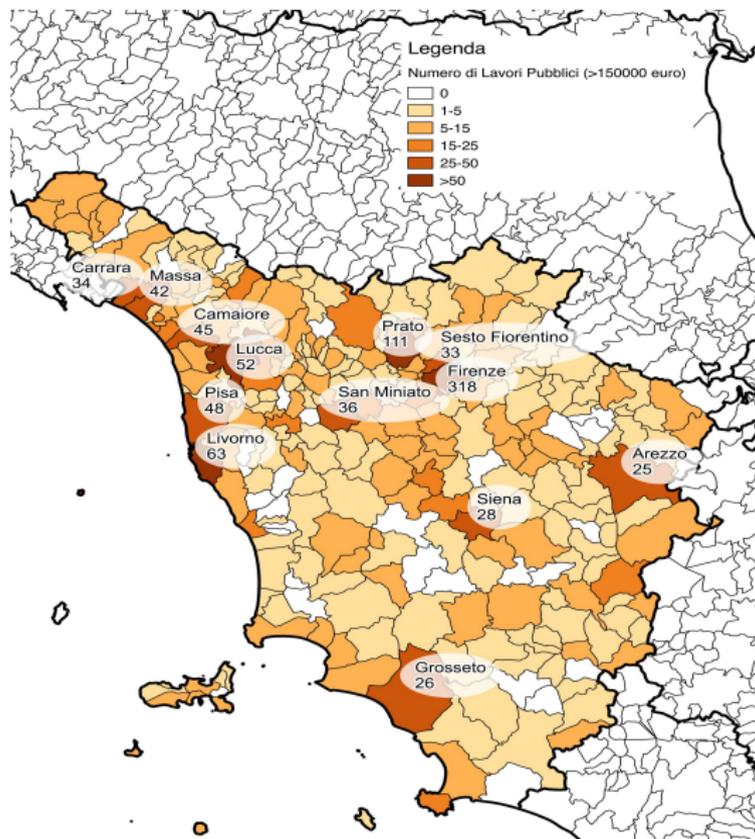
- La domanda limitata di lavori pubblici di importo superiore alla soglia di qualificazione potrebbe inficiare la capacità di operare in autonomia nel prossimo futuro
- Proprio il settore dei lavori potrebbe dunque configurarsi come un ambito nel quale i comuni più piccoli trarrebbero beneficio dalla centralizzazione della fase di aggiudicazione incentivata dal nuovo Codice.
- Basso livello di standardizzazione delle prestazioni: il livello di aggregazione ottimale potrebbe situarsi in corrispondenza di centrali uniche di committenza che comprendano un numero limitato di comuni (equilibrio tra efficienza delle procedure e rispondenza alle eterogenee necessità dei territori).





- La spinta all'accentramento delle procedure nel mercato dei servizi può nascere, più che dagli specifici requisiti 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.
- In questo senso, e a differenza di quanto riscontrato a proposito del mercato dei lavori pubblici, è immaginabile che la domanda di servizi non costituisca di per sé uno stimolo alla spontanea costituzione di centrali uniche di committenza di media-piccola dimensione.
- Considerazioni simili valgono per il mercato delle forniture, dove però (i) l'importo medio dei contratti è inferiore alla soglia dei 40.000 euro e (ii) il processo di centralizzazione (più che di aggregazione) ha già subito un importante sviluppo negli anni passati.



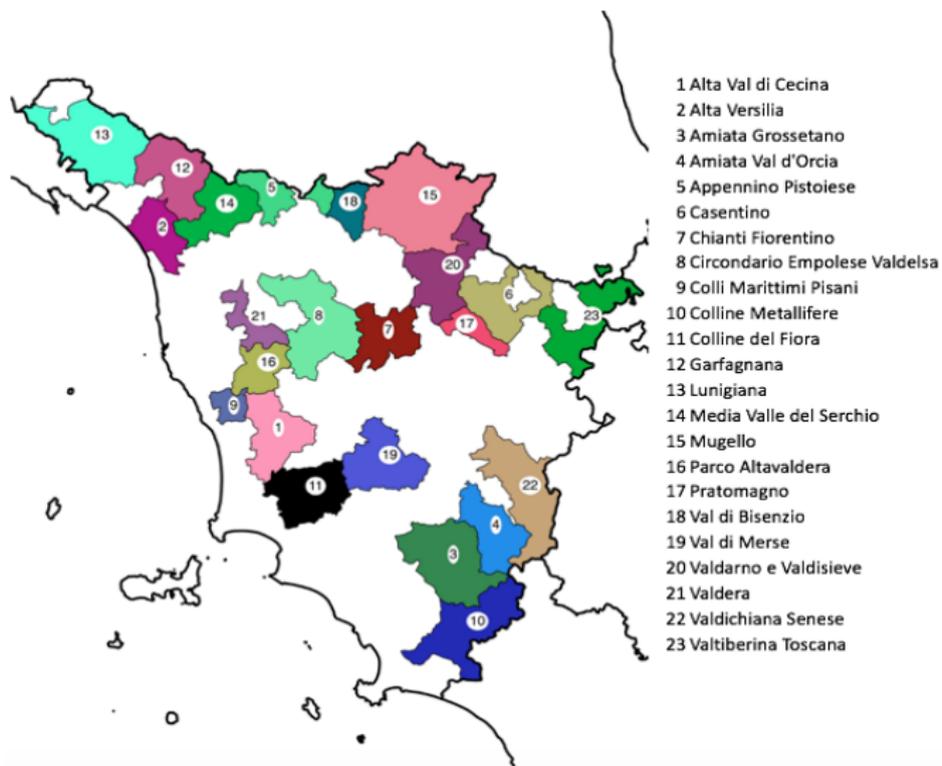


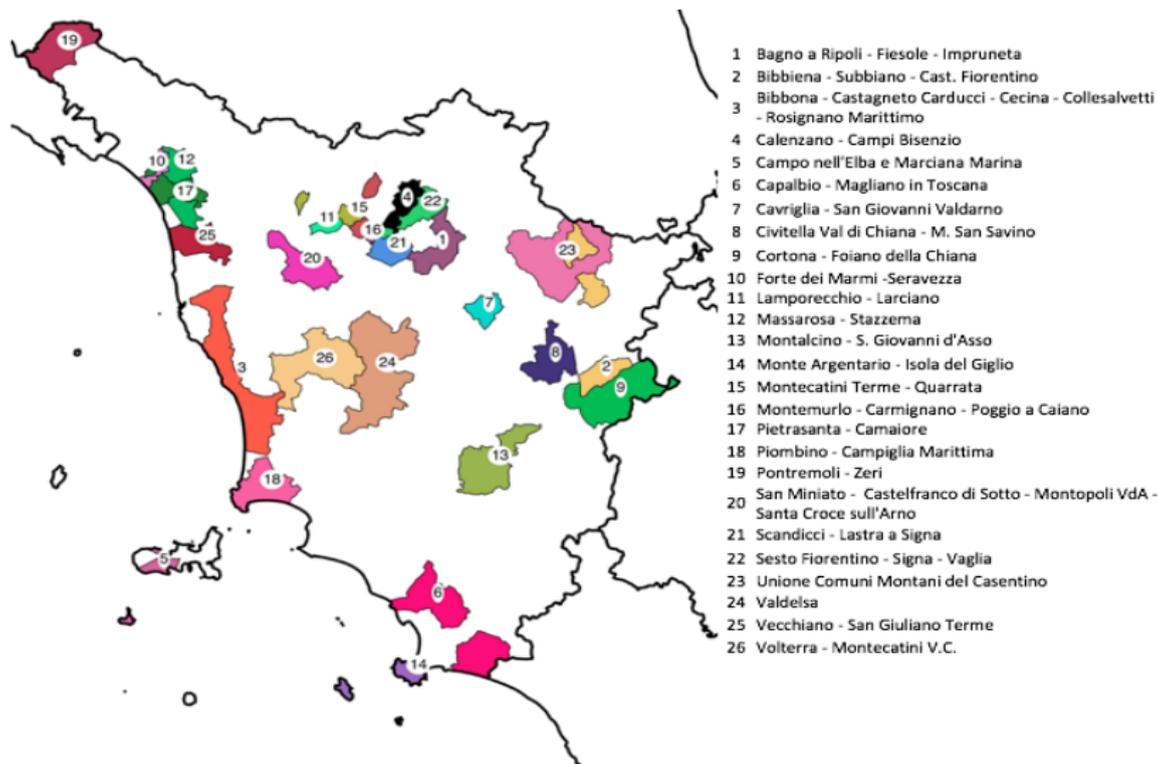
Le stazioni appaltanti aggregate

- Il fenomeno delle aggregazioni riveste ancora un ruolo piuttosto marginale sul territorio regionale: solo **47 stazioni appaltanti** sono classificabili come centrali di committenza, 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. [► Unioni](#) [► CUC](#)
- Le unioni comunali e centrali uniche di committenza avviano il **9,7% del totale delle procedure degli enti locali**, che corrispondono al 7,3% dell'importo totale.
- Di queste **soltanto il 30% è avviato da centrali uniche di committenza** (il 2,3% dell'importo e il 3% del numero totale).

Tuttavia, l'analisi di questo dato fornisce già qualche importante indicazione in merito

- alla funzione specifica che, soprattutto le CUC hanno svolto finora e che potrebbero svolgere in futuro [► Dati](#)
- alla processo endogeno di configurazione del sistema delle stazioni appaltanti a livello regionale [► Tutti](#)



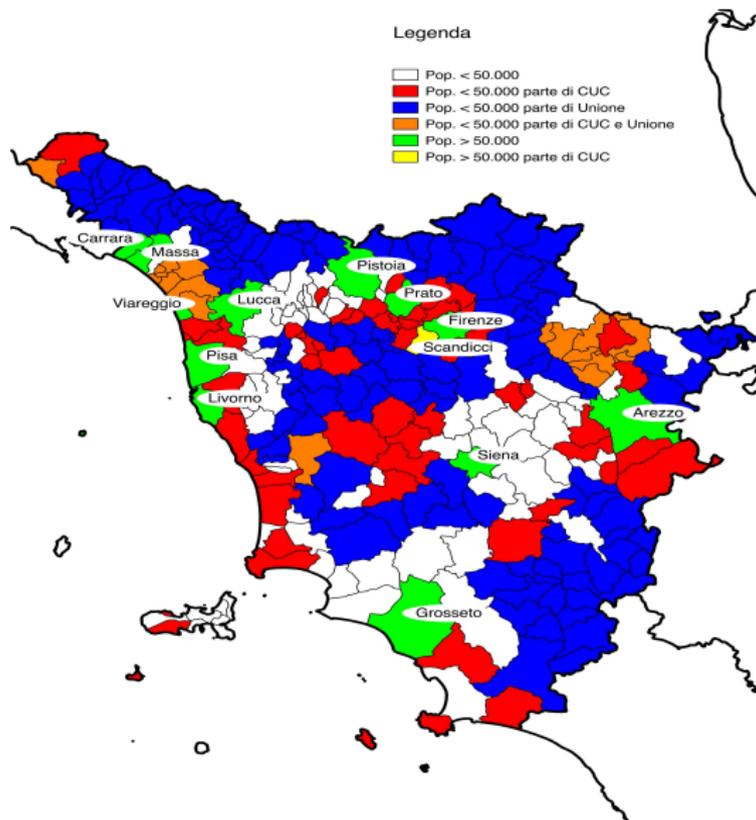


Quota-numero delle procedure avviate da comuni facenti parte di centrali uniche di committenza e centrali uniche di committenza per tipologia di contratto. Procedure di importo pari o superiore a 40.000 euro. Anni 2014-2016.

Stazione appaltante	Lavori	Lavori (> 150k)	Servizi	Forniture	Totale
Comuni parte di CUC	80.4%	72.7%	89.2%	98%	86%
CUC	19.6%	27.3%	10.8%	2%	14%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Se pur in un contesto generale di valori e di numerosità ridotta, l'attività delle centrali uniche di committenza si è finora concentrata prevalentemente nell'ambito della manutenzione stradale e impiantistica (CPV 45 e 50, per 179 procedure), e in quello dei servizi finanziari, in particolare sfruttando le economie di scala nell'acquisto di coperture assicurative.

▶ Back



Forte complementarità: salvo poche eccezioni, solo i comuni non facenti parti di unioni hanno dato luogo a centrali uniche di committenza.

Tipologia di Comune	%	Media Pop. Residente
Non associato	27%	7.673
Parte di Unione	47%	6.045
Parte di CUC	20%	15.478
Parte di Unione e CUC	6%	7.690

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.

- Il modello di accreditamento delle stazioni appaltanti previsto dal Codice non prende in considerazione la natura istituzionale e la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica, organizzativa e esperienziale. Questo approccio appare corretto alla luce delle evidenze empiriche sulle determinanti dell'efficienza del mercato.
- In considerazione del sistema di qualificazione, il mercato dei lavori pubblici appare quello che per sua natura si presta meglio a favorire i processi spontanei di aggregazione che possono interessare la domanda di lavori più standardizzati (manutenzione) ma anche le nuove costruzioni
- Il mercato dei servizi è quello in cui le centrali di committenza regionali possono svolgere un ruolo virtuoso, centrato sullo sfruttamento di economia di scala più che sull'allentamento dei vincoli organizzativi e di bilancio dei comuni
- L'estensione e l'attività delle Centrali Uniche di Committenza costituite ad oggi, suggerisce che:
 - (i) il processo endogeno di aggregazione, almeno in Toscana, ha dimensioni significative, se pure le CUC trattino ancora volumi piuttosto bassi di contratti
 - (ii) sebbene ancora frammentate e probabilmente caratterizzate da un eccesso di appalti "delegati", le CUC potrebbero efficacemente config-