

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.

La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma

di Paolo Berno*

La Città Metropolitana di Roma Capitale (CMRC) si è fatta promotrice della costituzione di una **Stazione unica appaltante (SUA) già nel 2014**, in sinergia con la **Prefettura di Roma**, per svolgere gare nei settori dei lavori pubblici, servizi e forniture, di volta in volta delegate da parte dei Comuni convenzionati, in particolare ai sensi dell'art. 1, comma 44, lett. c della Legge n. 56/2014, dell'art. 13 della Legge n. 136/2010 e dell'art. 33 del vigente Codice degli appalti, ora artt. 37-39 del D. Lgs. n. 50-2016.

Alla luce della disciplina richiamata, la finalità perseguita è duplice: a) valorizzare la funzione di area vasta costituita dall'assistenza agli enti locali nello svolgimento delle procedure di gara per aumentare il livello di aggregazione, di efficacia e di efficienza nella spendita delle risorse pubbliche; b) elevare il grado di trasparenza, controllo e prevenzione in un'ottica di contrasto alla illegalità.

A fronte dell'iniziale frammentazione delle soluzioni per la centralizzazione delle stazioni appaltanti adottate dai Comuni nel 2014, si è arrivati ad una crescente valorizzazione del ruolo della SUA/SA, sotto il duplice profilo di aumento numerico dei Comuni convenzionati alla stessa e di incremento delle procedure di gara delegate, dovuta ad una chiara percezione dell'attività della SUA come assistenza piuttosto che come ingerenza.

Allo stato attuale, risultano aver stipulato la Convenzione con la SUA/SA 21 Enti, tra cui 19 Comuni, il Consorzio Valle del Tevere (a sua volta comprensivo di 17 Comuni) e l'IPAB Isma (Istituto di beneficenza e assistenza).

Inoltre, accanto al ruolo di **Stazione Unica Appaltante, il nostro Ente si è successivamente qualificato anche in veste di "Soggetto aggregatore"** (SA – ex art. 9 del decreto legge n. 66 del 2014). Il suo ruolo si differenzia da quello della SUA in quanto non vengono curate gare delegate di volta in volta da parte dei singoli Comuni convenzionati, bensì predisposte convenzioni per l'acquisizione di beni e servizi in forma aggregata (ex art. 26 L. n. 488/1999), affidate per alcune categorie merceologiche individuate con DPCM, aperte all'adesione degli enti pubblici nel territorio regionale di riferimento.

Dal quadro complessivo delineato alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, emergono sia fattori di criticità che fattori di successo, come anche potenzialità future in un contesto di stringenti vincoli giuridico-amministrativi.

Approfondendo i profili critici, sono state riscontrate problematiche di vario genere nei rapporti con i Comuni nell'*iter* di svolgimento delle gare, tra cui quanto segue:

- 1. nella fase di pianificazione** degli interventi di acquisizione di beni e servizi che, per omogeneità di oggetto, potrebbero essere affrontati mediante **aggregazione delle procedure di gara** (come ad es. nel settore del trasporto pubblico locale, dei rifiuti, ecc.), ci si trova ad operare in un contesto normativo che contempla **l'intersecarsi di livelli di regolazione diversificati e di competenza di molteplici attori** (Regione, Stato, autorità di ambito, autorità indipendenti, enti locali, ecc.), per cui il coordinamento delle iniziative e l'individuazione di ambiti ottimali di intervento diventano quanto mai di difficile attuazione;
- 2. nella fase di rilevazione dei fabbisogni** del territorio di riferimento, sono emerse esigenze in alcuni settori (quali, ad es., i servizi alla persona, il trasporto scolastico, le mense scolastiche, ecc.) che sono storicamente di competenza dei Comuni e non di un ente di area vasta come la Città metropolitana, che quindi deve dotarsi ex novo di *know how* specifico, acquisibile nel tempo;
- 3. nella fase di programmazione**, si rileva la difficoltà di recepire, da parte dei Comuni, l'elenco delle procedure di gara che intendono celebrare con l'indicazione delle **loro reali priorità**. L'urgenza viene segnalata di volta in volta, risultando così arduo soddisfare le esigenze prospettate inserendole in

un quadro di attività lavorative già in corso di svolgimento. Si ritiene che tale problematica possa diminuire di intensità con il tempo, considerando che l'interazione del Comune con la SUA diventerà una prassi amministrativa;

- 4. nella fase di progettazione della gara**, in particolare di servizi e forniture, sono state rilevate criticità sotto il profilo **della stima del valore dell'affidamento**, che spesso è funzionale alle risorse disponibili anziché all'oggetto in sé dell'affidamento. Storicamente, molte gare venivano avviate così. Il problema è che poi risultavano deserte, o veniva oggettivamente favorito il precedente gestore;
- 5. sono state rilevate problematiche attuative sotto il profilo della scarsa ponderazione dei criteri di valutazione nelle offerte economicamente più vantaggiose**. Rispetto a ciò e, in generale, **rispetto a tutto ciò che attiene alla definizione del merito degli atti di gara, si instaura necessariamente un confronto tra gli uffici del Comune e della SUA. È infatti assolutamente essenziale che vi sia condivisione del risultato finale**.

In sostanza, si configurano due modelli estremi di interazione possibili:

- **Top Down**, con imposizione dall'alto di modelli di documentazione. Pregi: (una volta definito il modello da parte della SUA) si procede speditamente. I ricorsi diminuiscono. Il servizio reso al Comune viene avvertito come più "completo". Difetti: è possibile, se non probabile, che il servizio acquistato dal Comune non sia esattamente in linea con le esigenze del territorio che rappresenta, o comunque che venga percepito così.
- **Bottom Up**, con recepimento tendenzialmente passivo delle bozze dei capitolati portate dai Comuni. Pregi: può esservi maggiore aderenza alle esigenze dei Comuni. Difetti: la SUA si assume responsabilità rispetto ad una procedura di cui non condivide (o non conosce) gli obiettivi. Il servizio offerto ai Comuni è molto limitato, si trasforma in un semplice onere procedurale. Ovviamente, il modello ideale va individuato in una combinazione delle due impostazioni.

Secondo il testo della convenzione vigente, adeguato allo *ius superveniens*, gli Enti convenzionati erogano degli importi per il finanziamento delle spese generali di funzionamento della SUA/SA, commisurati in senso proporzionale e decrescente agli importi a base di gara.

L'obiettivo sfidante a lungo termine è quello di dare piena attuazione alla disciplina sopra richiamata, valorizzando le potenzialità del nostro Ente rispetto alle opportunità offerte dal legislatore, in una comparazione realistica con i vincoli ed i limiti esistenti.

Tra i **punti di forza**, annoveriamo il tradizionale rapporto con gli enti locali del territorio, per cui la presenza della CMRC, in veste di SUA e di S.A., favorisce il coinvolgimento di questa utenza; l'esperienza pluriennale in tema di procedure di gara, in particolare nel settore dei lavori pubblici ma anche nei servizi e forniture, per l'Amministrazione e per gli Enti locali del territorio (SUA); il coinvolgimento della Prefettura di Roma a presidio della trasparenza e dell'anticorruzione.

Tra i **punti di debolezza** ricordiamo:

1. gli ingenti tagli finanziari a partire dalla legge di stabilità per il 2015 (L. n. 196/2014), con la conseguente difficoltà ad effettuare investimenti in risorse umane e strumentali;
2. il Codice dei Contratti e le sfide parallele sui fronti della «centralizzazione» (SUA), della «qualificazione» e dell'aggregazione (SA);
3. l'assetto istituzionale ancora non del tutto definito (Legge Delrio).

La riforma dei contratti pubblici

di Alberto Cucchiarelli*

Come è ormai accertato dalla letteratura economica e dalla dottrina giuridica, la principale ragione degli sprechi negli acquisti pubblici è rappresentata dalla scarsa preparazione delle stazioni appaltanti, più ancora che la corruzione che rappresenta anche questo un rischio sempre presente nella gestione di risorse pubbliche.

Per migliorare il grado di preparazione degli acquirenti pubblici, uno sforzo di qualificazione o riqualificazione a tutti i livelli (stazioni appaltanti e soggetti che in qualsiasi modo entrano nella contrattualistica pubblica) è richiesto dal Codice. Così sono stati definiti requisiti stringenti sulle caratteristiche del responsabile unico del procedimento, del direttore dei lavori e di quello dell'esecuzione, si è scelto di professionalizzare i commissari di gara, di dare centralità al progetto negli affidamenti di lavori, e via dicendo. Per gli acquisti superiori a quarantamila euro per i servizi e le forniture e a centocinquanta euro per i lavori, potranno procedere ad affidamenti solo le stazioni appaltanti che hanno una determinata qualificazione. Un ruolo centrale sarà svolto dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori.

Se è condivisibile l'idea di prevedere soggetti dotati di particolare esperienza e capacità per la gestione di affidamenti di importo complessivamente rilevante, si deve sottolineare che elementi di criticità potrebbero derivare dalla mancanza di controllo sul rispetto di requisiti minimi da parte delle centrali di committenza regionali, come emerge dalla lettura del decreto legge 66/2014e del Codice. Ciò che si verifica a livello territoriale sono forti differenze tra centrali di committenza con una struttura stabile ben definita e un'elevata capacità di realizzare procedure di gara corrette ed efficienti e centrali di committenza regionali in forte ritardo nei propri processi organizzativi. Ciò indubbiamente crea problemi di disomogeneità a livello territoriale e difficoltà di gestione dell'intero sistema, anche perché, si ricorda l'art. 1, comma 549 della legge 89/2014, per il settore sanitario – su cui si concentra larga parte dell'intervento dei soggetti aggregatori regionali - prevede che nel caso in cui le centrali di committenza regionali non siano operative o non abbiano sottoscritto le relative convenzioni, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, in via esclusiva, dalle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori. In tale ipotesi, spetta alla centrale regionale di committenza di riferimento l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, dell'altra centrale di committenza.

Un ulteriore problema rilevante che emerge in questa fase di avvio è quello rappresentato dall'allineamento dei tempi di af-

fidamento dei diversi soggetti. I vari enti locali (ma in generale potremmo parlare dei soggetti che con la qualificazione delle stazioni appaltanti dovranno rivolgersi a soggetti aggregatori o centrali di committenza) hanno attualmente contratti che, oltre a prevedere servizi eterogenei, hanno scadenze diverse. L'allineamento delle scadenze si rende quindi necessario per rendere efficiente il sistema. Ma inevitabilmente esisteranno degli enti per cui il contratto andrà a scadenza prima che sia divenuta operativa la convenzione. Poiché alcuni servizi devono comunque essere garantiti, gli enti locali dovranno valutare come muoversi. Le alternative sono sostanzialmente due: prorogare i contratti in essere o fare affidamenti con procedura negoziata, con un contratto ponte. L'ANAC, in questi casi, si è orientata a favore della seconda soluzione, ma chiaramente le stazioni appaltanti devono valutare i pro e i contro delle diverse alternative. Una proroga, che esclude il confronto concorrenziale su un determinato bene o servizio per un certo periodo temporale, potrebbe essere preferita al contratto ponte quando si prevede che la convenzione del soggetto aggregatore sarà sottoscritta in tempi brevi. In questo caso, infatti, si potrebbe ritenere che il danno prodotto dall'aver sottratto un affidamento al mercato possa essere compensato dal risparmio sui costi dell'ente reso possibile dalla mancata procedura comparativa e dall'aver garantito la continuità del servizio. È chiaro che ciò è possibile, perché la mancata indicazione e conclusione della gara non è imputabile a responsabilità della stazione appaltante.

Nel valutare la convenienza di una proroga rispetto alla più concorrenziale procedura negoziata, le stazioni appaltanti dovrebbero anche considerare che i tempi per la conclusione delle procedure di affidamento da parte delle centrali di committenza tendono spesso ad allungarsi. Ciò è anche dovuto al maggior rischio di ricorsi che caratterizza tali tipo di gare, a causa dell'importo degli affidamenti. Ricorrere in sede giurisdizionale ha un costo non trascurabile e per gare di importo limitato può non essere conveniente farlo, specie se non si è certi del relativo esito; nel caso delle centrali di committenza, essendo, di regola, l'importo a base di gara ottenuto come sommatoria di quello di tante gare di importo limitato, gli operatori economici - che non si sono aggiudicati l'affidamento - potranno essere indotti a tentare la sorte, impugnando la procedura.

*ANAC - Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici

La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in'ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza

di Giovanni Forte*

L'Unione Valdera¹ è oggi costituita dai comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme Lari, Palaia e Pontedera, che hanno dimensioni tra loro molto diverse, ma sono uniti dall'appartenenza ad un territorio e ad una storia comune.

All'Unione sono attribuite una pluralità di funzioni e servizi, riconducibili a quattro grandi ambiti: 1) servizi sociali, educativi, formativi e dell'istruzione; 2) protezione dell'ambiente e del territorio; 3) sviluppo economico e turistico; 4) servizi tecnici e di amministrazione generale. Tra questi ultimi, un ruolo centrale e di valenza strategica è costituito dalla funzione di centrale di committenza, anche in ragione delle restrizioni poste ai singoli comuni nell'acquisizione all'esterno di lavori, forniture e servizi.

La stazione appaltante dell'Unione – più propriamente oggi centrale di committenza (CC), stante l'esercizio di attività in favore di comuni aderenti e convenzionati – è in funzione dal 2011 ed ha registrato negli anni un volume crescente di attività, fino a conseguire livelli significativi in termini di quantità e valore, anche se con sensibili variazioni da un anno all'altro (vedi tabella A). L'esperienza sul campo ci consente oggi di formulare alcune considerazioni in merito alla futura articolazione del sistema di affidamento delle commesse pubbliche, in vista dell'attivazione delle procedure di accreditamento secondo le disposizioni dell'art. 38 del D. Lgs. 50/2016.

La scelta relativa alla dimensione, e quindi al numero delle CC a regime, richiede di prendere in esame alcuni *trade-off*.

In primo luogo, è ragionevole presupporre, al crescere della dimensione operativa, un incremento dell'efficienza: nell'allargamento della scala produttiva, si ottengono quantità aggiuntive di prodotto più che proporzionali rispetto all'incremento dei fattori di produzione impiegati. Il rendimento crescente, nel caso della Pubblica Amministrazione, deriva da una divisione più razionale delle sequenze di lavoro, da una maggiore specializzazione degli addetti (che induce maggiore efficacia e rapidità d'azione) e dalla riduzione dei livelli di responsabilità amministrativa rispetto alla situazione pre-esistente. Di contro, la numerosità degli enti a cui la CC deve riferirsi e un corrispondente, elevato volume di attività diminuisce inevitabilmente la flessibilità della struttura, la sua adattabilità a contingenze non previste, la fluidità delle relazioni con gli enti clienti.

Secondariamente, se all'incremento dimensionale e dei volumi lavorati corrisponde anche una maggiore aggregazione delle procedure di gara, possono generarsi anche economie sui prezzi di acquisizione. Contemporaneamente, però, dovranno essere sacrificate le specificità e personalizzazioni spesso presenti nei capitolati inerenti le provviste, così come avviene oggi nell'ambito delle convenzioni CONSIP². Nell'ambito di una gara unica, predisporre capitolati o lotti molto diversificati al loro interno costituisce un fattore sicuramente limitativo del numero di aziende partecipanti, potenzialmente attribuibile attraverso procedure differenziate.

Da un altro punto di vista, la "lontananza" della CC dagli enti clienti può rafforzare il requisito di terzietà e indipendenza che riveste grande importanza in una prospettiva di

trasparenza e anticorruzione; il prezzo da pagare è la perdita di agilità del rapporto tra CC e RUP, che rappresenta però un elemento di efficacia del sistema.

Probabilmente, un'efficace programmazione delle procedure da svolgere, con un periodo di validità almeno biennale, sarebbe in grado di attenuare le "controindicazioni" connesse alla grande dimensione; oltre ad una più efficace organizzazione interna della CC, vi sarebbe anche la possibilità delle imprese di organizzarsi in forme associative capaci di rispondere alla varietà della domanda. Sappiamo tuttavia quanto sia difficile poter operare entro un quadro programmatico compiutamente definito, anche per effetto dei molteplici provvedimenti che incidono con effetto immediato sulla capacità di spesa di investimento degli enti locali e, conseguentemente, sui quadri programmatori eventualmente predisposti.

Sulla base di queste brevi considerazioni, è possibile delineare un impianto a regime del sistema di affidamento dei lavori e delle forniture pubbliche che provi a contemperare i *trade off* sopra descritti utilizzando un modello organizzativo a rete, che avrebbe nella Centrale di aggregazione (CA) regionale il proprio centro di riferimento, secondo un modello omogeneo su scala regionale. La CA e un opportuno numero di CC possono costituire assieme quello che nella teoria organizzativa viene individuato come modello olonico-virtuale³, tipico dei sistemi a rete. Le singole parti del sistema (nodi), pur agendo in autonomia, sono tenute insieme da un sistema organizzato di servizio che consente loro di operare, all'occorrenza, come fossero un unico soggetto. Il sistema olonico è caratterizzato dai principi di doppia cittadinanza e di sussidiarietà: la doppia cittadinanza implica di ricavare utilità a far parte del sistema allargato, partecipando ad azioni di maggiore rilevanza e di maggiore contenuto professionale, con cessione di una quota marginale di autonomia per l'accettazione di regole del gioco comuni; la sussidiarietà prevede che le prestazioni richieste al sistema vengano di volta in volta indirizzate verso la struttura che è nelle migliori condizioni per assolverle. Nella nostra ipotesi, la "chiamata in azione" sarebbe basata su specifiche specializzazioni o sullo spazio operativo disponibile in base al carico di lavoro effettivo al momento.

Il sistema a rete e la sua intrinseca flessibilità permettono di preservare i vantaggi di un più esteso campo d'azione con quelli connessi alla prossimità tra amministrazioni clienti e CC. In concreto, la CA, priva di potere gerarchico rispetto alle CC ma con funzioni di coordinamento, costituisce l'*hub* della rete integrata con le CC (nel numero congruo definito), rete che potrebbe essere identificata alla stregua di una comunità di pratiche, che condivide servizi, modus operandi ed anche parte delle responsabilità. Il tutto definito e strutturato attraverso un'apposita convenzione.

La CA mette a disposizione alcuni servizi comuni per tutti i nodi della rete, con evidenti ricadute in termini di efficacia ed economicità. Rientrano logicamente in questa categoria i servizi di assistenza legale a fronte di ricorsi, la formazione degli addetti inerente novità o approfondimenti normativi e procedurali, le verifiche circa la sussistenza dei requisiti soggettivi dichiarati dai partecipanti alle procedure di gara.

¹ L'Unione Valdera, ente locale per la gestione associata di servizi e funzioni ex art. 32 del D. Lgs. 267/00, è stata costituita il 30 ottobre 2008.

² Un esempio in tal senso possono essere i servizi di refezione scolastica, laddove la tipologia dei prodotti, le pezzature dei tagli e le frequenze di consegna variano molto in base alle dimensioni e alle attrezzature delle diverse cucine, e i carburanti, nei casi in cui la rete del soggetto aggiudicatario dell'accordo quadro Consip non abbia un sviluppo adeguato a livello locale, rendendo necessari trasferimenti finalizzati al solo rifornimento (con inefficienze in termini di tempo e di costo).

³ Il termine olonico deriva dal greco "olon" che significa "tutto". Un modello che ha in sé elementi di sistema, come l'interdipendenza, e connotati di rete, come insieme di soggetti distinti e indipendenti connessi tra loro. Il sistema olonico è un'entità globale organizzata di interrelazioni tra unità operative (e persone che le governano) ad alto livello di autoregolazione e capaci di cooperare tra loro mantenendo la propria autonomia in vista di risultati condivisi o di finalità comuni.

Le CC individuate operano su base territoriale di prossimità (livello provinciale o, meglio, zonale, in una ripartizione analoga a quella del sistema socio-sanitario o educativo), avendo come committenti “ordinari” gli enti locali che operano nell’area geografica di competenza; tuttavia, al contempo, alcune CC si specializzano in ambiti di gara complessi e specifici (sia per tipologia di gara che per oggetto della fornitura: si pensi ai servizi a rete, alla progettazione scolastica, ai trasporti, ai PPP, etc.), che verranno canalizzati verso di esse. Ciò in dipendenza del fatto che la definizione del disciplinare di gara e segnatamente dei criteri di valutazione dell’offerta tecnica richiedono conoscenze specifiche – tecniche e giuridiche – relative all’ambito operativo, senza le quali è facile incorrere in contestazioni o in assegnazioni non caratteriz-

zate da ottimalità. Inoltre, tenuto conto che la domanda di svolgimento di gare può variare considerevolmente da un esercizio all’altro – come evidenziato dalla tabella – la strutturazione a rete consentirebbe di trasferire le procedure di gara dalle CC in condizioni contingenti di pieno impiego a quelle che fronteggiano, nello stesso momento, una domanda ridotta rispetto allo standard.

Infine, se venisse a concretizzarsi una programmazione complessiva più efficiente e sufficientemente anticipata rispetto alle scadenze, la rete CA-CC potrebbe aggregare significativamente le commesse che lo consentono, con i risparmi di spesa che ne conseguirebbero.

*Unione Valdera

LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE GARE

Numero delle procedure e consistenza di euro e valori percentuali

Anni	N. gare Lavori	N. gare Servizi e forniture	Importo gare Lavori	Importo gare Servizi e forniture	Importo gare annuo
2012	8	9	€ 4.037.244,43	€ 4.206.506,03	€ 8.243.750,46
2013	9	21	€ 4.303.375,88	€ 8.590.009,96	€ 12.893.385,84
2014	21	22	€ 1.925.004,29	€ 10.466.106,68	€ 12.391.110,97
2015	37	11	€ 8.077.977,68	€ 22.688.306,99	€ 30.766.284,67
2016	17	13	€ 2.294.788,67	€ 10.569.184,10	€ 12.863.972,77

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziativa

L'autonomia dei Comuni fa crescere l'Italia. Analisi e proposte per la finanza e l'autonomia locale
6° Conferenza IFEL sulla Finanza e l'Economia globale
Roma, 6 luglio 2017

Associazionismo e fusioni di comuni: Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo
S. Casini Benvenuti, S. Iommi
Firenze, 3 luglio 2017

Un Sistema di indicatori di Anomalia per il Mercato dei Contratti Pubblici Toscano. Contributo allo studio e alla prevenzione dei fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata
Tavolo della legalità, Regione Toscana
G. F. Gori, P. Lattarulo
Firenze, 19 luglio 2017

Pubblicazioni

Le determinanti del consumo di servizi idrici e l'impatto distributivo dell'articolazione tariffaria in un comune toscano
Nota n. 3/2017 dell'Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
L. Cecchi, E. Conti, L. Ravagli
Giugno 2017

Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice
Nota n. 4/2017 dell'Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
G. Francesco Gori
Giugno 2017

La situazione economica e sociale in Toscana. Consuntivo 2016 Previsioni 2017-2019
A cura di L. Ghezzi e N. Sciclone
Luglio 2017

Pisa e l'area metropolitana costiera. Cambiamenti avvenuti e potenzialità future
S. Iommi
Studi e Approfondimenti
Luglio 2017

Aree montane, aree interne, aree fragili. Partizioni non coincidenti
S. Iommi, D. Marinari
Studi e Approfondimenti
Luglio 2017

Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo
S. Iommi
Studi e Approfondimenti
Luglio 2017

La formazione professionale in Toscana. Monitoraggio e valutazione delle attività del POR FSE 2007-2013
a cura di S. Duranti e N. Sciclone
Studi e Approfondimenti
Luglio 2017

Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 32/2017
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Luglio 2017

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a: tributi@regione.toscana.it