

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

A cura di
Giuseppe Francesco Gori¹

N. 4 - Giugno 2017

Abstract: The system of the Tuscan contracting authorities in the light of the new Public Procurement Code: centralisation, aggregation and qualification

One of the most important aspects of the recent reform of the Italian Public Procurement Code concerns the qualification of the contracting authorities and the consequent reordering of the system of contracting authorities. To this regard, the reform takes into account the trade-off between the naturally high spatial fragmentation of the demand for public contracts and the reliability of small contracting authorities that typically deal with such a demand.

On the one hand, the reform encompasses a substantial increase in the monitoring activity exerted by higher government levels on small contracting authorities and incentives to centralize at the regional level the tendering phase in order to obtain cost savings. On the other hand, it introduces criteria that allow small stations to operate autonomously. These criteria do not pertain to the institutional nature and the (demographic) size of the contracting authorities but are rather technical and organizational requirements. Therefore, the effectiveness of the Code reform in terms of cost savings and overall market efficiency will depend on the actual amount of “spontaneous” aggregation dynamics of small and medium-sized procurers that will be able to create qualified bidding centers.

In this renewed normative context, the higher-level contracting authorities, typically the Italian Regions, must however define the tools to cope with the amount of procedures that small contracting authorities may

¹ Il lavoro è stato curato da Giuseppe Francesco Gori (ricercatore IRPET) con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET, su incarico dell'Assessorato al bilancio.

Per l'Osservatorio Regionale Contratti Pubblici hanno collaborato: Andrea Bertocchini (Responsabile del Sistema Informativo Contratti Pubblici SITAT e della Sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione), Barbara Lasagni e Ivana Malvaso (Dirigente Settore Contratti).

not be able to handle in an autonomous way. In this regard, our work aims to provide a first analysis on the demand for public contracts expressed by the Tuscan municipalities, which account for the most significant and, at the same time, more fragmented share of the regional public procurement market. The purpose of the work is to contribute to identifying – among municipalities – subjects capable of acting as actual demand-aggregators, also in view of their past procurement activity. The latter aspect is in fact central to the procurement authorities' qualification system introduced by the reform of the Public Procurement Code.

1. Introduzione

Il tema della razionalizzazione della spesa pubblica per acquisto di lavori, servizi e forniture, del riordino dei centri di spesa mediante la centralizzazione delle committenze, ha di recente acquisito importanza sia agli occhi del legislatore che a quelli degli studiosi delle discipline economiche.

Alla base di questo nuovo interesse vi sono ragioni che risiedono sia nell'esigenza, contingente, di contenere la spesa pubblica, sia nell'esigenza, altrettanto urgente, di limitare l'incidenza di fenomeni di corruzione e di garantire maggiore efficienza nelle procedure di affidamento.

L'esigenza di contenimento della spesa si è fatta naturalmente più pressante nell'ultimo decennio a causa della crisi e della conseguente riduzione delle risorse finanziarie disponibili per il settore pubblico. La "stretta" sui bilanci pubblici è stata particolarmente significativa in Italia, a causa dell'alto stock di debito pubblico, e ha coinvolto in misura maggiore gli enti decentrati e le amministrazioni periferiche rispetto alle amministrazioni centrali dello Stato. In questo contesto, la via della razionalizzazione del settore dei contratti pubblici per il recupero di risorse mediante l'efficientamento della spesa, sembra una delle più efficaci e praticabili, soprattutto a fronte della (verificata) impossibilità politica di aumentare il carico fiscale, di contenere la spesa corrente aggregata per il personale o di dar luogo a una vera e propria *spending review*.

Uno degli effetti più evidenti della crisi del comparto pubblico dovuta alla stringenza dei vincoli di bilancio e all'impossibilità di adottare contromisure efficaci nel breve periodo ha proprio a che fare con il settore del *public procurement*: al fine di non incidere su altri capitoli di spesa, le amministrazioni hanno agito sul fronte degli investimenti, rinunciando a programmare nuovi lavori e, in molti casi, ritardando il pagamento e il completamento di quelli già avviati.

Risolvere, almeno in parte, il problema della carenza oggettiva di risorse limitando gli sprechi, significa anche superare il problema della crescente asimmetria tra le conoscenze tecniche dei soggetti che operano nelle stazioni appaltanti più piccole e le relative controparti dei settori produttivi che operano nel campo del *public procurement*. L'esigenza di razionalizzazione è dunque anche in parte esigenza di qualificazione dei soggetti pubblici del mercato degli appalti, la cui inadeguatezza – dovuta all'alta frammentazione e alle diffuse carenze organizzative (più del settanta per cento dei Comuni è al di sotto dei cinquemila abitanti) – è vista come primaria determinante dell'inefficiente e inefficace gestione della spesa pubblica e della penetrazione dei fenomeni corruttivi.

Tuttavia, se la crisi finanziaria ha pesantemente condizionato la capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche, ha anche colpito molti dei settori produttivi che producono beni e servizi acquistati dalla pubblica amministrazione comprimendone il fatturato sul fronte privato e rendendoli ancora più dipendenti dalle commesse pubbliche.

L'accentramento della fase di affidamento in capo a un numero sempre minore di stazioni appaltanti e il naturale conseguente incremento della dimensione finanziaria dei bandi presenta dunque il rischio di limitare l'accesso al mercato degli appalti per il segmento più debole del tessuto produttivo, quello delle piccole e medie imprese, favorendo grandi gruppi ben più strutturati e in grado di far fronte ai rischi di mercato.

Tutti questi aspetti sono oggetto del dibattito attorno al varo del nuovo Codice dei contratti pubblici, la riforma approvata con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in attuazione della delega conferita al Governo per l'attuazione delle nuove direttive europee del 2014 nel settore dei contratti pubblici nonché per il riordino della disciplina nazionale vigente in materia.

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma del Codice riguarda infatti proprio il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti. In termini generali, il riordino sembra tenere conto del *trade-off* tra la

frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle piccole stazioni appaltanti che intercettano tale domanda.

Da un lato prevede infatti un incremento sostanziale dell'azione di monitoraggio, di indirizzo e di interdizione dei livelli di governo più alti sulle piccole stazioni appaltanti – con ANAC che agirà da vera e propria autorità di regolazione – ma dall'altro introduce criteri che consentono alle piccole stazioni di operare in autonomia se sufficientemente organizzate.

Il Titolo III del Codice (artt. 37-43) prevede: (i) la certificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti per l'acquisizione di forniture e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro; (ii) in alternativa, la possibilità di ricorrere per l'acquisto di tali contratti, ad aggregazione di stazioni appaltanti qualificata come centrale di committenza qualificata (avvalendosi così della certificazione di un'altra stazione appaltante), a centrali di committenza qualificate o a soggetti aggregatori.

In base al contenuto dell'articolo 38, in particolare, la certificazione, ovvero la qualificazione, è conseguita dalle stazioni appaltanti in rapporto alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Un elenco delle stazioni appaltanti qualificate è istituito presso ANAC, che provvederà anche alla gestione dell'intero sistema di qualificazione.

I requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti, sono tesi a garantire che questa sia in grado di gestire al meglio tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto, in particolare, ai sensi dell'art. 38 c. 3, a verificare che la stazione abbia adeguata: a) capacità di programmazione e progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, incluso il collaudo e la messa in opera.

Il codice distingue tra requisiti di base e requisiti premianti (art. 38 c. 4). I "requisiti di base" prevedono strutture organizzative stabili, presenza di dipendenti con specifiche competenze, sistemi di formazione e aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio.

I "requisiti premianti" includono l'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.

Una volta entrato in vigore, il sistema è dunque destinato a produrre effetti certi di aggregazione e centralizzazione delle committenze ma anche effetti (meno certi) in termini di irrobustimento organizzativo/professionale e, in senso lato, qualitativo delle stesse.

Il processo che porterà, nel prossimo futuro, alla nuova configurazione del sistema delle stazioni appaltanti pare dunque segnato ma rimangono ancora, come ragionevole supporre, molte incognite sul suo esito finale.

Proprio per il fatto che il modello di accreditamento delle stazioni appaltanti non prende in considerazione la natura istituzionale e la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica e organizzativa, tale esito dipenderà infatti dall'effettiva entità delle dinamiche "spontanee" di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti, che potranno dar vita a centrali di committenza qualificate, affiancandosi così ai soggetti aggregatori e alle grandi centrali di committenza nazionali o regionali (CONSIP, ESTAR, etc.).

Da questo dipenderà molta dell'efficacia della riforma del Codice in termini di contenimento della spesa e complessivo efficientamento del mercato.

In questo quadro ancora indefinito, proprio le grandi stazioni appaltanti, e in particolar modo gli enti istituzionali che svolgeranno l'attività di soggetto aggregatore, 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, garantendo così un adeguato soddisfacimento della domanda espressa dai territori.

A questo proposito, il presente lavoro vuole offrire un primo quadro ricognitivo sulla domanda di contratti pubblici espressa sul territorio regionale 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.

Il lavoro ha infatti l'obiettivo 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.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 2 introduce il tema dell'efficienza delle stazioni appaltanti comunali alla luce dei requisiti di qualificazione previsti dal Codice mentre, per gli stessi comuni

toscani, il paragrafo 3 presenta la geografia della domanda di contratti di lavori, servizi e forniture. Il paragrafo 4 si concentra invece sulle aggregazioni di comuni esistenti a oggi. Il paragrafo 5 conclude.

2.

L'efficienza e la qualificazione delle stazioni appaltanti: quantità o qualità?

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.

Una prima via per verificare la fondatezza di questa ipotesi è quella di confrontare le *performances* degli enti locali, e in particolare dei comuni, che sono caratterizzati in media da una ridotta dotazione di personale ma anche di una accentuata variabilità in termini dimensionali, con quelle delle altre tipologie di stazione appaltante.

La base dati che utilizziamo a tal fine include tutte le informazioni degli archivi del Sistema Informativo SITAT dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici della Regione Toscana e del sistema SIMOG dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione relative al periodo 2011-2016². La tabella A in Appendice ne presenta una breve descrizione. Dalla tabella 1, che riporta la quota percentuale delle procedure avviate³ per tipologia di stazione appaltante, emerge chiaramente come il comparto comunale rappresenti, almeno in numero, la quota più significativa sul mercato dei lavori e dei servizi, mentre la quota comunale delle forniture è naturalmente residuale a causa dell'avanzato processo di centralizzazione che caratterizza il segmento di mercato.

Tabella 1
PROCEDURE PERFEZIONATE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2016

| | Lavori | | | Servizi | | | Forniture | | |
|---------------|--------------|---------------|----------------|--------------|---------------|------------------|--------------|---------------|----------------|
| | Quota Numero | Quota Importo | Importo medio | Quota Numero | Quota Importo | Importo medio | Quota Numero | Quota Importo | Importo medio |
| Centrali | 4% | 5% | 569.653 | 4% | 4% | 609.202 | 3% | 1% | 238.637 |
| Regionali | 1% | 1% | 675.547 | 2% | 6% | 1.665.259 | 1% | 5% | 3.962.133 |
| Province | 8% | 7% | 363.916 | 4% | 8% | 1.250.030 | 1% | 1% | 551.034 |
| Comuni | 41% | 21% | 396.959 | 33% | 25% | 1.013.490 | 9% | 3% | 606.610 |
| SSN | 4% | 4% | 596.414 | 19% | 28% | 513.871 | 63% | 68% | 259.590 |
| Università | 3% | 4% | 863.927 | 5% | 4% | 538.142 | 4% | 2% | 448.849 |
| Concessionari | 24% | 47% | 330.219 | 27% | 22% | 623.424 | 17% | 13% | 1.404.129 |
| Altre | 14% | 11% | 226.930 | 5% | 5% | 500.750 | 3% | 7% | 184.433 |
| TOTALE | 100% | 100% | 443.481 | 100% | 100% | 675.143 | 100% | 100% | 563.859 |

Facendo riferimento al mercato dei lavori pubblici – per il quale l'analisi di efficienza può più semplicemente che in altri casi basarsi sui marker relativi alla fase di esecuzione – il confronto tra tipologie di stazione appaltante sembra appunto evidenziare peggiori *performances* per i comuni.

In particolare, questi ultimi registrano una maggior incidenza degli scostamenti: circa il 60% sia di importo che di tempo contro, rispettivamente, 50% e 54% delle restanti tipologie di stazioni appaltanti (Graf. 2A). A un'alta incidenza del fenomeno, si aggiunge una significativa dimensione dello stesso, soprattutto sul

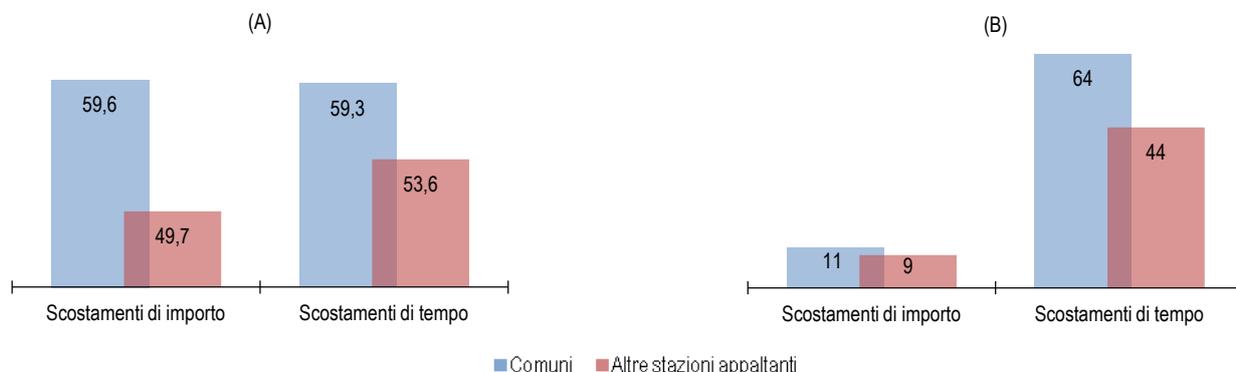
² L'integrazione delle due Banche Dati consente di ricomprendere tutte le procedure avviate (CIG) e tutte le informazioni relative all'iter di affidamento ed esecuzione di tutti i contratti soggetti rispettivamente agli obblighi di tracciabilità dei pagamenti di cui alla L. 136/2010 e s.m.i. ed agli obblighi informativi di cui al comma 8 art. 7 del D.Lgs. 163/06 (nonché, per gli Enti del territorio, a quelli del capo II della L.R. 38/07 e s.m.i.). Ovvero dei contratti di importo pari o superiore a 40mila euro per i quali sia stata almeno avviata la procedura di affidamento e che interessino il territorio toscano per la localizzazione della Stazione Appaltante o come luogo di esecuzione di un contratto che possa dunque essere riconducibile anche, ad esempio, ad una Amministrazione centrale dello Stato.

³ Procedure di affidamento perfezionate, che includono anche i contratti non ancora aggiudicati al 31/12/2016.

fronte dei ritardi (Graf. 2B⁴): la media degli scostamenti per i comuni toscani è pari all'11% di importo e al 64% di tempo contro, rispettivamente, il 9% e il 44% delle restanti tipologie di stazioni appaltanti.

Grafico 2

(A) INCIDENZA DEI CASI DI SCOSTAMENTO DI IMPORTO E DI TEMPO PER NATURA GIURIDICA DI STAZIONE APPALTANTE E (B) SCOSTAMENTI MEDI DI IMPORTO E DI TEMPO PER NATURA GIURIDICA DI STAZIONE APPALTANTE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2016

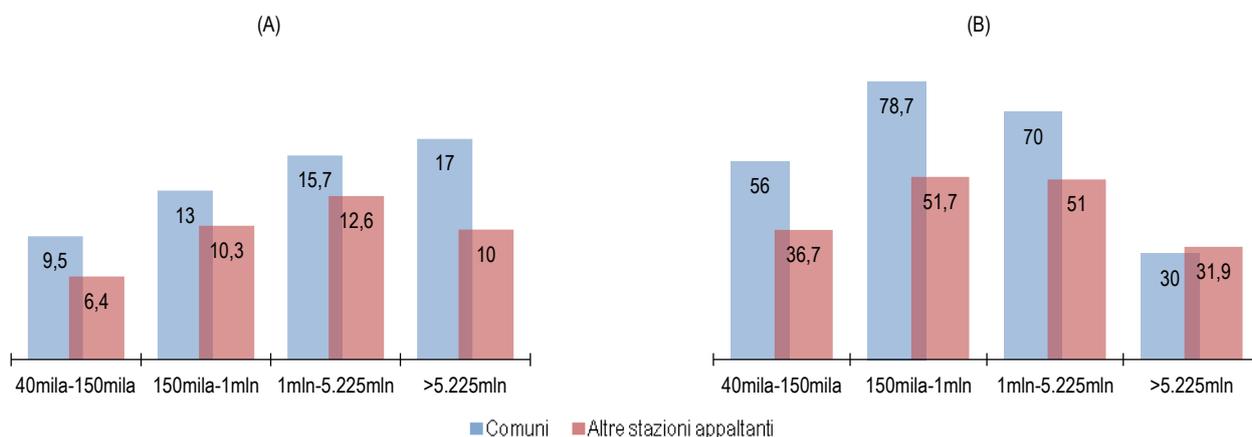


Tuttavia, un ritardo del 50% su un'opera con durata prevista di un mese (soli 15 giorni) è identico, ai fini del calcolo della media dei ritardi, di un ritardo del 50% su un'opera con durata prevista di un anno (6 mesi) che ha però un impatto negativo superiore sul benessere della collettività. Lo stesso dicasi, ovviamente, nel caso degli scostamenti di costo.

Come emerge però dal grafico 3, la più alta media degli scostamenti dei comuni, non è imputabile alla maggior concentrazione, tra gli stessi, di lavori pubblici di durata e di costo inferiore. I comuni registrano, in media, una più alta percentuale di scostamenti su tutte le classi di importo a eccezione, nel caso degli scostamenti di tempo, di quella superiore alla soglia comunitaria, dove la media dei ritardi è pressoché identica a quella delle altre stazioni appaltanti.

Grafico 3

MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI IMPORTO (A) E DI TEMPO (B) PER NATURA GIURIDICA DI STAZIONE APPALTANTE E CLASSE DI IMPORTO. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2016

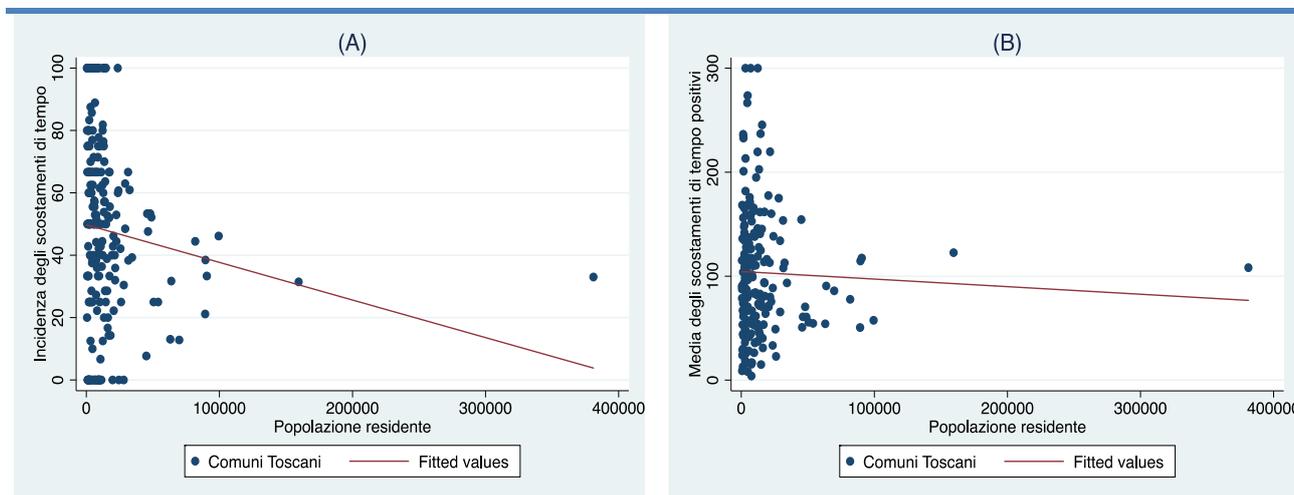


È vero dunque che i comuni registrano in media peggiori performances, almeno sul fronte della fase di esecuzione. Tuttavia, ammesso che la capacità tecnico-organizzativa delle stazioni sia la causa principale di

⁴ Il dato riportato nel grafico 2B tiene conto anche dei lavori che non registrano scostamenti positivi e rappresenta lo scostamento atteso, ovvero una media degli scostamenti positivi ponderata per la probabilità che questi si verifichino.

questo differenziale, questa può essere solo in parte legata alla loro “dimensione” delle stazioni stesse, ovvero alla loro dotazione di personale. Ad esempio, concentrandoci sui ritardi registrati dalle stazioni appaltanti comunali, osserviamo che sia la loro incidenza (Graf. 4A), che la loro entità (Graf. 4B) sono solo debolmente correlate alla dimensione dell’ente, approssimata in questo caso dalla popolazione residente (i coefficienti di correlazione sono rispettivamente -0,12 e -0,04).

Grafico 4
 (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. 2011-2016



È lecito dunque supporre che altri elementi, rispetto alla mera dimensione delle stazioni stesse, possano influenzare direttamente la gestione delle diverse fasi di vita di un contratto.

L’analisi di questo specifico punto ha richiesto un approfondimento necessariamente più articolato che ha prodotto un’analisi statistica adeguata del ruolo che le caratteristiche dei comuni hanno nello determinare la durata dell’esecuzione delle opere pubbliche⁵. Il lavoro, che ha ad oggetto i lavori pubblici appaltati dai comuni toscani nel periodo 2012-2015, si è aggiunto ai precedenti studi empirici che hanno affrontato il tema dell’efficienza nell’esecuzione dei lavori pubblici. Questi contributi si sono però concentrati principalmente sulla relazione tra scelte procedurali operate in fase di affidamento (procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione) e performance della fase di esecuzione avvicinandosi quindi alle problematiche relative agli appalti pubblici a livello comunale in modo meno esplicito.

L’assunto di base del lavoro è che la performance in termini di tempi di esecuzione di un singolo lavoro sia potenzialmente influenzata da caratteristiche del comune quali la sua dimensione (che è una proxy della sua dotazione di organico), la sua esperienza di procurement (che approssima invece la qualità dell’organico) e il suo stato finanziario. Le prime due, in particolare, possono ragionevolmente essere supposte in grado di determinare la capacità di gestione e monitoraggio dell’attuazione del contratto, ovvero dell’esecuzione del lavoro.

La dimensione del comune è stata inserita tra le variabili esplicative ricorrendo alla fascia di popolazione residente mentre il suo stato finanziario è stato approssimato sulla base del tasso di crescita dei suoi residui passivi nel periodo di osservazione. Per quanto riguarda invece l’esperienza, considerando l’importo e il settore di appartenenza dei lavori pubblici appaltati nel periodo 2009-2011, i lavori sono stati classificati in tre classi: appaltati da comuni che non hanno appaltato altri lavori in precedenza (inesperti); appaltati da comuni che hanno appaltato altri lavori ma solo in un settore diverso rispetto a quello del lavoro sotto osservazione (non specializzati); appaltati da comuni che hanno precedente esperienza nello stesso settore del lavoro sotto osservazione (specializzati).

⁵ Gori G. F., Lattarulo P., Mariani M. (2017), “Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, DOI: 10.1177/0263774X16680109

In particolare, l'analisi della durata dei lavori pubblici è stata declinata in due sotto-questioni: i) quali fattori influenzano la probabilità di un ritardo; ii) quali fattori influenzano la durata dei ritardi, nel caso questi si verifichino. A questo proposito, un altro elemento di novità che caratterizza questo lavoro consiste nell'utilizzo di tecniche di analisi di sopravvivenza per analizzare le durate dei lavori e si esplica nell'adozione di un approccio *split population* nel quale la probabilità di ritardo viene stimata con un modello logit, mentre la durata del ritardo viene appunto analizzata ricorrendo a un modello di durata a rischio proporzionale (Cox Model).

Una prima conclusione del lavoro, che deriva dai risultati della stima, è che a parità di altre condizioni i piccoli comuni non sperimentano né una maggiore probabilità di ritardo, né ritardi più consistenti o una più lunga durata complessiva del lavoro. La spiegazione più ragionevole di questo risultato è che la scarsa efficienza delle piccole stazioni appaltanti non è dovuta di per sé alla loro dimensione, ma è attribuibile a caratteristiche che tra loro sono più probabilmente riscontrabili. Ad esempio, come mostrato nella tabella 5, le opere appaltate da comuni più piccoli hanno minor probabilità di beneficiare di un capitale esperienziale adeguato rispetto a opere appaltate da comuni di dimensione maggiore.

Tabella 5
QUOTA DI LAVORI PER LIVELLO DI ESPERIENZA E FASCIA DI POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE

| Popolazione residente: | Esperienza | | |
|------------------------|------------|-------------------|---------------|
| | Inesperto | Non specializzato | Specializzato |
| < 2.000 | 0,198 | 0,309 | 0,494 |
| 2.000-5.000 | 0,081 | 0,349 | 0,570 |
| 5.000-15.000 | 0,041 | 0,241 | 0,718 |
| 15.000-50.000 | 0,016 | 0,147 | 0,837 |
| >50.000 | 0,000 | 0,020 | 0,980 |

La conclusione più importante del lavoro attiene tuttavia allo specifico ruolo svolto dall'esperienza nel ridurre la probabilità di ritardo e nel ridurre la durata del ritardo stesso. Per illustrarlo, presentiamo in tabella 6, una rappresentazione dei risultati della stima che permette di identificare per una serie di lavori-tipo a) il differenziale nella probabilità di ritardo e, b) il rapporto di rischio di conclusione (*hazard ratio*), che caratterizza le possibili coppie di livelli di esperienza.

Ad esempio, se un generico lavoro (di qualsiasi settore o tipologia) viene appaltato da un comune specializzato invece che da un comune inesperto, gode di una minore probabilità di ritardo nella misura del 13,3% e, in caso di ritardo, di alte chances di giungere a termine in tempi più rapidi, dato che il "rischio di conclusione" è superiore del 99,4% (vale a dire, riferendosi ai valori riportati in tabella 6, 1, 994-1).

Tabella 6
DIFFERENZIALE NELLA PROBABILITÀ DI RITARDO E HAZARD RATIO TRA COPPIE DI LIVELLI DI ESPERIENZA PER UN PICCOLO COMUNE (<2.000 RESIDENTI) CHE AGGIUDICA TRAMITE PROCEDURA NEGOZIATA UN LAVORO PUBBLICO DI IMPORTO MEDIO E DI DURATA CONTRATTUALE SUPERIORE AI 7 MESI

| | Esperienza | | |
|--|----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| | Specializzato vs Inesperto | Non specializzato vs Inesperto | Specializzato vs Non specializzato |
| Differenziale nella probabilità di ritardo (dal modello logit): | | | |
| Generico settore e tipologia | -0,133*** (0,055) | -0,102* (0,060) | -0,031 (0,042) |
| Manutenzione stradali | -0,165** (0,069) | -0,128* (0,072) | -0,037 (0,049) |
| Nuova costruzione stradali | -0,138** (0,058) | -0,105* (0,060) | -0,033 (0,043) |
| Restauro culturali | -0,109** (0,050) | -0,082* (0,048) | -0,027 (0,036) |
| <i>Hazard ratio</i> (dal Modello di Cox per la durata del ritardo) | 1,994** (0,626) | 1,720** (0,557) | 1,159 (0,150) |

Errore standard robusto in parentesi. Significatività statistica: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

In parole povere, l'esperienza specializzata del comune non solo rende più probabile che il lavoro sia completato in tempo, ma anche, nel caso in esame, dimezza la durata del suo ritardo. Riassumendo, fa procedere il lavoro, approssimativamente, a doppia velocità. Anche se meno pronunciati, simili benefici sono associati anche all'esperienza non specializzata: qui lo stesso lavoro ha una probabilità di ritardo inferiore del 10,2% e, se in ritardo, un rischio di conclusione superiore del 72% rispetto alla situazione in cui è gestito da un comune inesperto. Risultati simili si applicano quando si considera la manutenzione stradale, la realizzazione di nuove infrastrutture stradali e le operazioni di restauro del patrimonio culturale.

In conclusione, questi risultati corroborano la tesi per la quale l'esperienza svolge, più di altri fattori, un ruolo centrale nel permettere ai comuni di gestire in maniera efficiente la fase di esecuzione dei lavori pubblici, riducendo in tal modo l'incidenza dei ritardi e la loro durata.

Sembra dunque corretto affermare che un virtuoso processo di aggregazione delle stazioni appaltanti e/o di centralizzazione della fase di aggiudicazione, non possa prescindere da un'attenta valutazione dell'esperienza e delle competenze delle stazioni appaltanti. Più in generale, l'analisi dei dati sembra confermare che vi sia un legame tra la presenza dei requisiti di base per la certificazione delle stazioni appaltanti previsti nel nuovo Codice e, ad esempio per quanto riguarda i lavori pubblici, la loro capacità di dar compimento alle opere nei tempi previsti.

3.

La domanda dei comuni toscani

Tra i requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti in base al Titolo III del d.lgs. 18 aprile 2016, quello di più immediata quantificazione è il numero di gare svolte nel triennio precedente (nel quinquennio, a seguito del correttivo al Codice). È solo sulla base di questa variabile che 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 per gestire procedure relative a lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro o a servizi e forniture di importo pari o superiore ai 40.000 euro.

Concentrandoci in primo luogo sul **mercato dei lavori pubblici**, restringiamo l'analisi ai contratti di importo pari o superiore ai 150.000 euro. Solo per questi infatti, il nuovo Codice prevede obbligo di certificazione della stazione appaltante. È logico supporre che il criterio di qualificazione "esperienziale" della stazione appaltante definito sul numero di gare svolte, si riferisca proprio ai lavori per i quali è richiesta la certificazione. A questo proposito, si noti come i comuni toscani rivestano, anche in questo specifico segmento del mercato, un ruolo centrale. I comuni hanno infatti avviato, nel triennio passato, il 35% delle procedure per il 16% dell'importo totale dei bandi/avvisi.

La tabella 7 conferma però anche l'elevata frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal comparto comunale: 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).

Tabella 7

L'ARCHIVIO UTILIZZATO. PROCEDURE PERFEZIONATE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO. 2014-2016

| | Numero | Importo | Importo medio |
|---------------|------------|------------|----------------|
| Centrali | 3% | 5% | 1.531.167 |
| Regionali | 1% | 1% | 1.099.193 |
| Province | 8% | 7% | 781.262 |
| Comuni | 35% | 16% | 420.469 |
| SSN | 4% | 2% | 553.214 |
| Università | 3% | 2% | 684.659 |
| Concessionari | 35% | 58% | 1.506.755 |
| Altre | 12% | 9% | 675.326 |
| TOTALE | 100% | 100% | 909.310 |

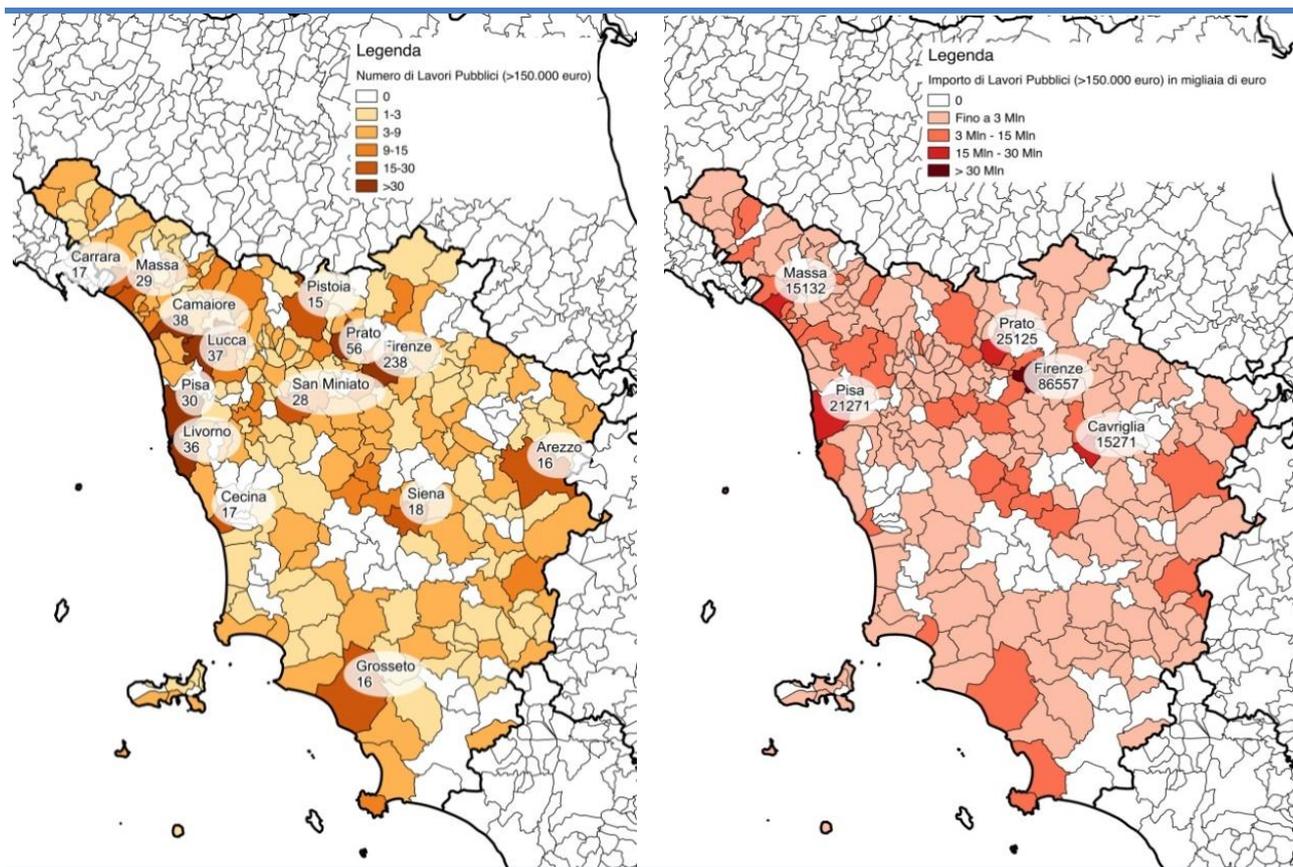
Questo dato trova ulteriore conferma nel momento in cui, venendo al tema della qualificazione e dell'esperienza dei singoli comuni, verifichiamo la distribuzione delle procedure per singola stazione appaltante. Come emerge dalla tabella 8, solo 31 comuni (l'11%) hanno infatti registrato nel triennio 2014-2016 almeno 9 procedure perfezionate, ovvero almeno 3 procedure in media all'anno, mentre solo 6 (il 2%) più di 30 procedure (Firenze, Prato, Lucca, Livorno, Pisa e Camaiore).

Tabella 8
COMUNI PER PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE NEL TRIENNIO 2014-2016. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO

| Procedure | Numero di Comuni | % | % Cumulata | Valore medio procedura | Valore medio pro-capite |
|-------------|------------------|--------|------------|------------------------|-------------------------|
| N > 30 | 6 | 2,2% | 2,2% | 362.000 | 166 |
| 15 ≥ N < 30 | 8 | 2,9% | 5,1% | 465.000 | 149 |
| 9 ≥ N < 15 | 17 | 6,2% | 11,2% | 420.000 | 234 |
| 3 ≥ N < 9 | 81 | 29,3% | 40,6% | 465.000 | 338 |
| 1 ≥ N < 3 | 99 | 35,9% | 76,4% | 356.000 | 180 |
| N = 0 | 65 | 23,6% | 100,0% | - | - |
| TOTALE | 276 | 100,0% | | 407.000 | 244 |

La figura 9 offre una rappresentazione geografica della distribuzione di lavori pubblici nel triennio, dalla quale emerge, come presumibile, che la concentrazione delle procedure di lavori è maggiore in corrispondenza dei capoluoghi di provincia e, più in generale, nell'area della Toscana centrale.

Figura 9
COMUNI TOSCANI PER NUMERO E IMPORTO TOTALE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 150.000 EURO. 2014-2016



Dal quadro appena delineato emerge come il comparto dei comuni toscani esprima una domanda complessivamente limitata di lavori pubblici di importo superiore alla soglia di qualificazione. Questo aspetto, dovuto con tutta probabilità anche agli effetti della crisi, ad oggi non completamente esauriti,

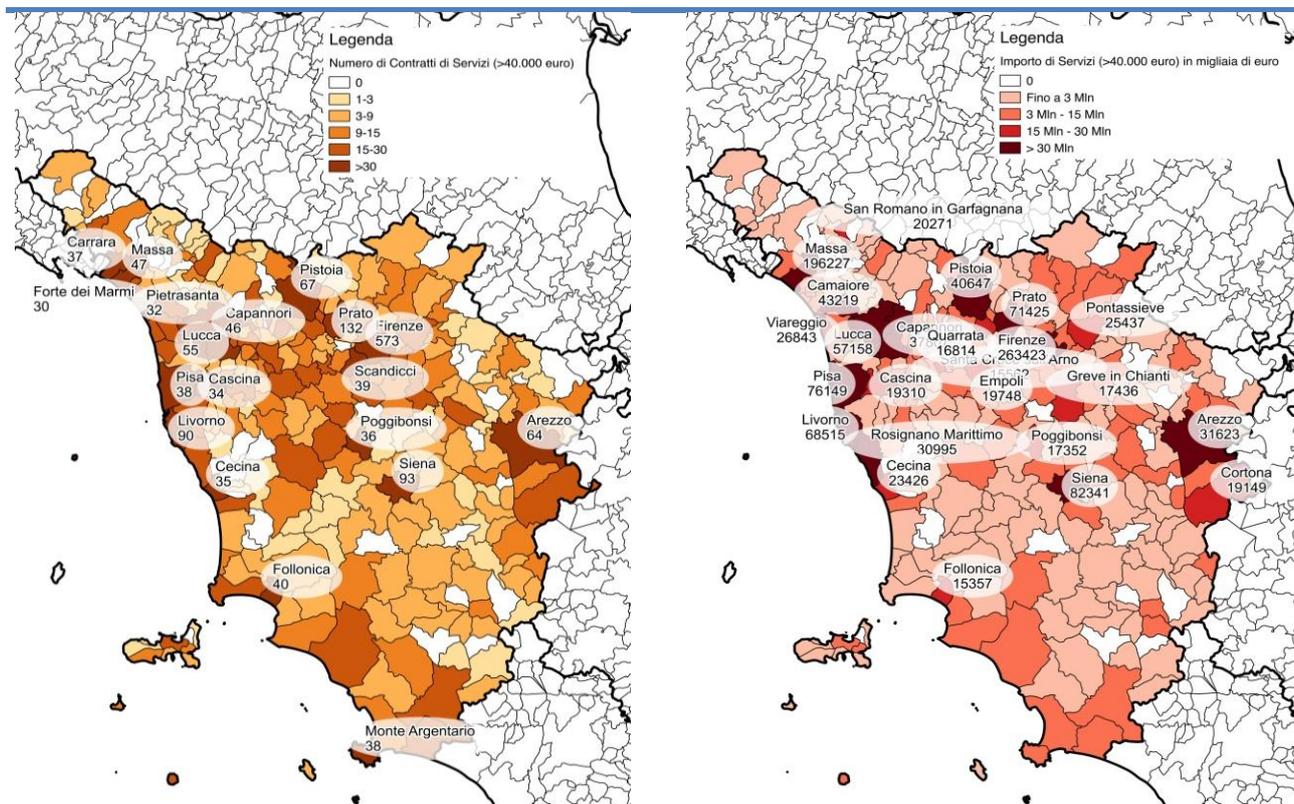
potrebbe inficiare la loro capacità di operare in autonomia nel prossimo futuro, ma molto dipenderà dalla stringenza dei criteri di qualificazione che sono ancora in via di definizione. Proprio il settore dei lavori potrebbe dunque configurarsi come un ambito nel quale i comuni più piccoli trarrebbero 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: più di un terzo dei comuni ha infatti registrato più di 9 procedure perfezionate nell'ultimo triennio.

Tabella 10
 COMUNI PER PROCEDURE DI SERVIZI AVVIATE NEL TRIENNIO 2014-2016. CONTRATTI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO

| Procedure | Numero di Comuni | % | % Cumulata | Valore medio procedura | Valore medio pro-capite |
|-------------|------------------|-------|------------|------------------------|-------------------------|
| N > 30 | 19 | 6,9% | 6,9% | 861.000 | 753 |
| 15 ≥ N < 30 | 36 | 13,0% | 19,9% | 519.000 | 467 |
| 9 ≥ N < 15 | 44 | 15,9% | 35,9% | 373.000 | 435 |
| 3 ≥ N < 9 | 87 | 31,5% | 67,4% | 380.000 | 315 |
| 1 ≥ N < 3 | 49 | 17,8% | 85,1% | 267.000 | 143 |
| N = 0 | 41 | 14,9% | 100,0% | - | - |
| TOTALE | 276 | 100% | | 407.000 | 351 |

Figura 11
 COMUNI TOSCANI PER NUMERO E IMPORTO TOTALE DI CONTRATTI DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2014-2016



La spinta all'accentramento delle procedure in questo caso può dunque 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.

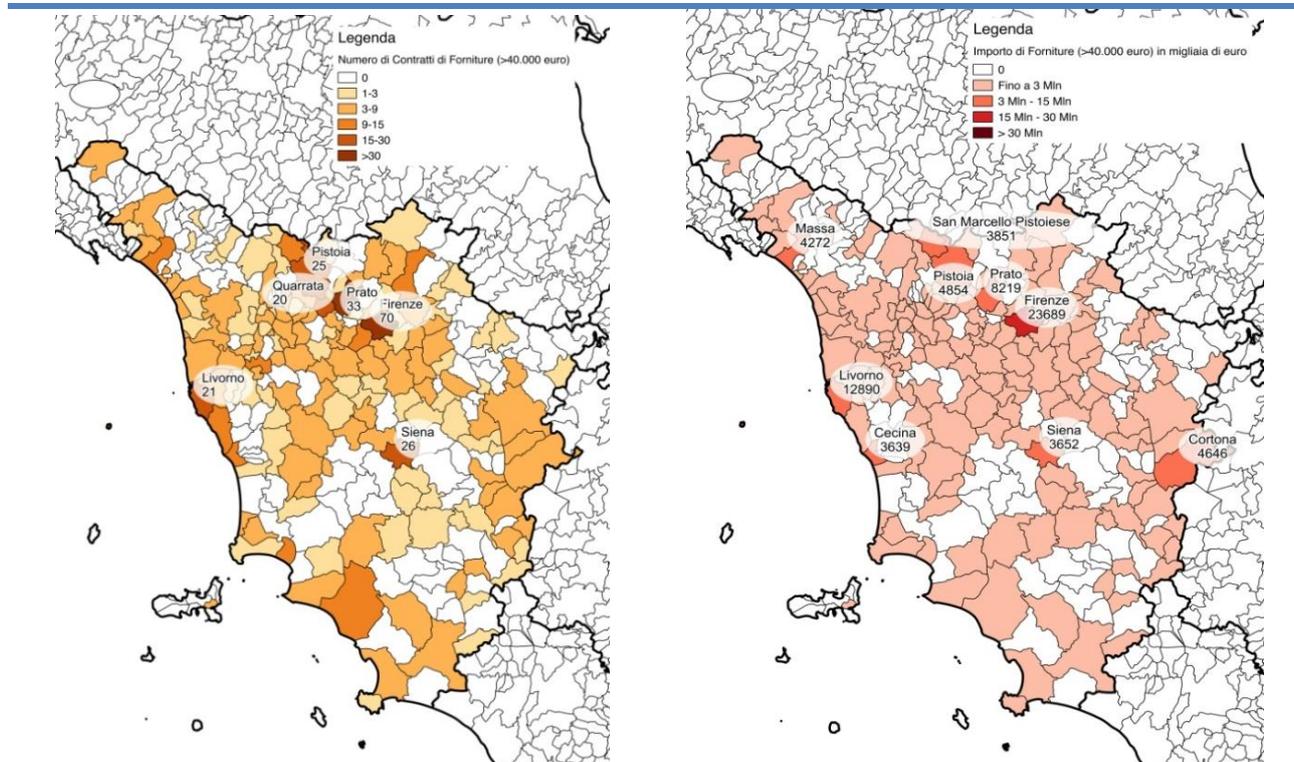
Considerazioni simili valgono per il mercato delle forniture, dove il processo di centralizzazione (più che di aggregazione) ha già subito un importante sviluppo negli anni passati, sia in ambito sanitario con la costituzione prima degli Enti di Supporto Tecnico-Amministrativo di Area Vasta (ESTAV) e poi Regionale (ESTAR), sia con l'esperienza di Consip, il ricorso alla quale, se pur finora non obbligatorio per le amministrazioni comunali, ha comunque assorbito parte della domanda dei comuni.

Il quadro delle procedure per acquisto di beni direttamente avviate dai comuni toscani, rappresentato in tabella 12 e in figura 13, presenta comunque, anche includendo le adesioni a accordi quadro e convenzioni avviate da centrali di committenza, volumi sostanzialmente bassi: solo i comuni di Firenze e Prato registrano più di 30 procedure nell'ultimo triennio, e solo 15 comuni registrano più di 9 procedure. Nello stesso periodo, circa il 40% dei comuni non ha invece avviato alcuna procedura.

Tabella 12
COMUNI PER PROCEDURE DI FORNITURE AVVIATE NEL TRIENNIO 2014-2016. CONTRATTI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO

| Procedure | Numero di Comuni | % | % Cumulata | Valore medio procedura | Valore medio pro-capite |
|-------------|------------------|--------|------------|------------------------|-------------------------|
| N >30 | 2 | 0,7% | 0,7% | 324.000 | 51 |
| 15 ≥ N < 30 | 4 | 1,4% | 2,2% | 283.000 | 71 |
| 9 ≥ N < 15 | 9 | 3,3% | 5,4% | 247.000 | 111 |
| 3 ≥ N < 9 | 77 | 27,9% | 33,3% | 158.000 | 59 |
| 1 ≥ N < 3 | 68 | 24,6% | 58,0% | 150.000 | 41 |
| N = 0 | 116 | 42,0% | 100,0% | - | - |
| TOTALE | 276 | 100,0% | | 162.000 | 53 |

Figura 13
COMUNI TOSCANI PER NUMERO E IMPORTO TOTALE DI CONTRATTI DI FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2014-2016

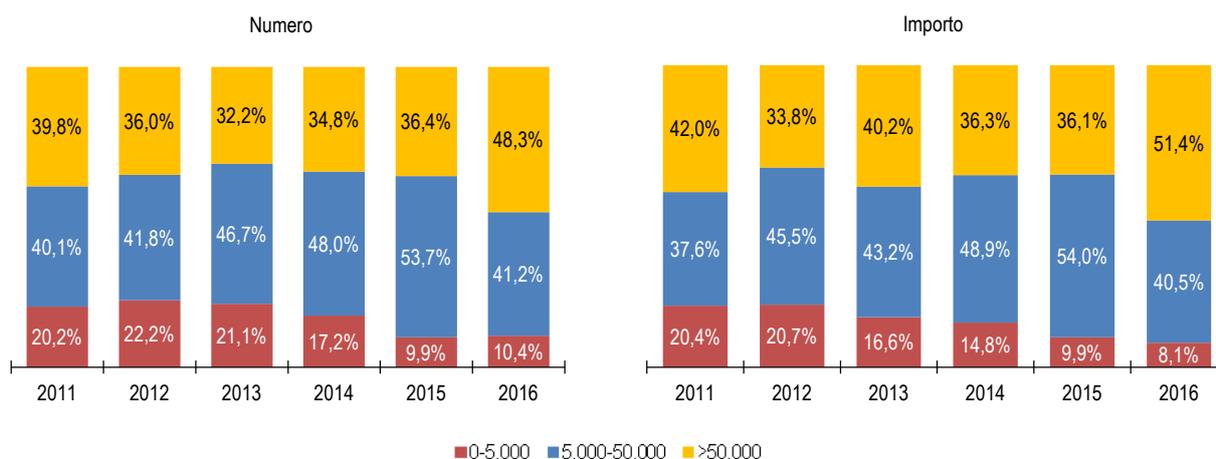


All'origine di questo quadro, caratterizzato da numeri così bassi, vi è probabilmente la diversa distribuzione del valore delle gare che propria del mercato delle forniture. A differenza del mercato dei lavori e dei servizi, infatti, l'importo medio dei contratti di acquisto di beni stipulati dai comuni toscani è inferiore alla soglia dei 40.000 euro.

A parziale conferma di quanto detto finora è possibile osservare come la più corposa contrazione di procedure registrata negli ultimi anni sia in corrispondenza del mercato dei lavori pubblici, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 5.000 unità (Graf. 14). Il numero e l'importo di queste procedure è linearmente decresciuto a partire dal 2012, non risentendo della pur favorevole congiuntura degli anni 2014-2015, che ha visto crescere il dato relativo all'intero comparto comunale.

Grafico 14

QUOTA DEL NUMERO E DELL'IMPORTO DI PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DA COMUNI TOSCANI PER CLASSE DIMENSIONALE DEL COMUNE (POPOLAZIONE RESIDENTE). PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2011-2016

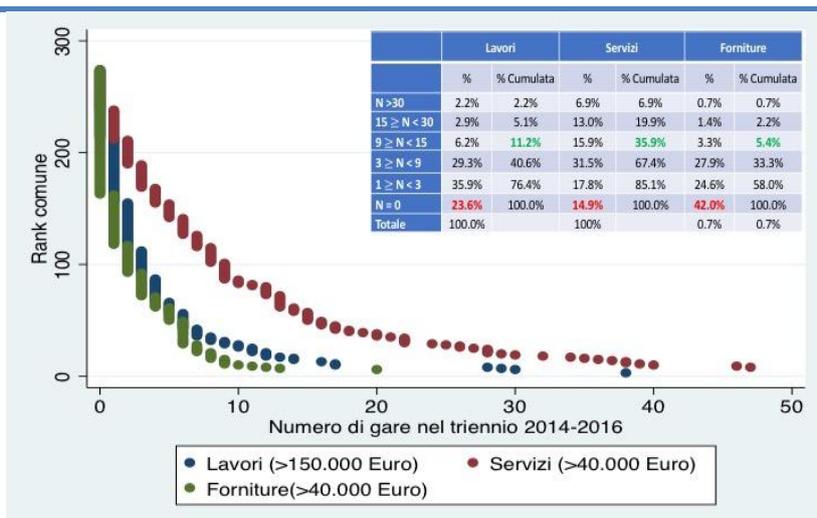


La stessa analisi effettuata sul mercato dei servizi e delle forniture non evidenzia invece alcuna dinamica significativa per i comuni più piccoli. Se pure infatti, gli anni della crisi abbiano determinato una costante diminuzione del numero e dell'importo delle procedure avviate, questa ha interessato in egual misura tutte le tre classi dimensionali di comuni. 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.

L'analisi svolta in questo paragrafo ha preso in considerazione il numero di procedure avviate nell'ultimo triennio dai comuni toscani. 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. A questo proposito, riteniamo utile proporre una comparazione tra la distribuzione dei comuni per numero di gare svolte nelle due ipotesi: quella originaria su base triennale e quella su base quinquennale. Questo ci permette di formulare alcune ipotesi sulle intenzioni del legislatore e sull'effetto che la modifica introdotta potrà comportare sulla qualificazione delle stazioni appaltanti toscane. Il grafico 15 presenta, per ognuno dei tre mercati (lavori, servizi e forniture), la distribuzione *rank-size* dei comuni per numero di contratti nel triennio. 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 36% circa dei comuni svolge almeno tre gare all'anno, contro, rispettivamente l'11% del caso dei lavori e il 5,4% del caso delle forniture.

Grafico 15

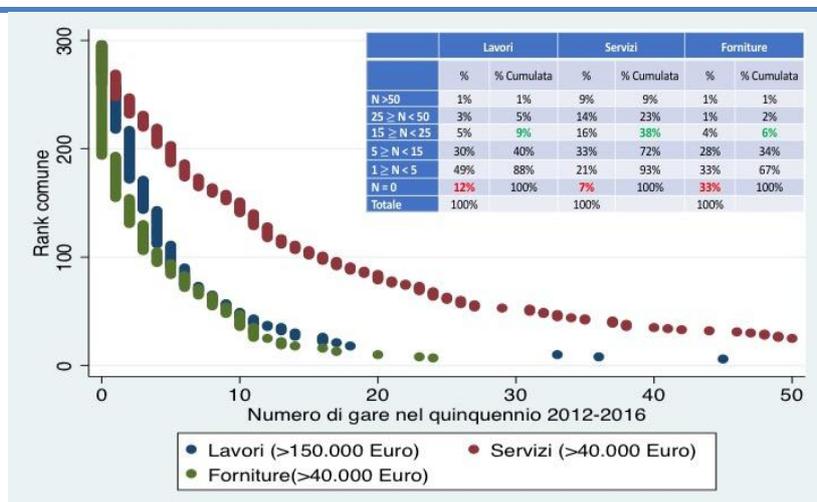
DISTRIBUZIONE RANK-SIZE DEL NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE DAI COMUNI TOSCANI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO (SERVIZI E FORNITURE) E 150.000 EURO (LAVORI PUBBLICI). 2014-2016



Un dato altrettanto interessante da sottolineare è quello dei comuni che non hanno svolto gare (sopra soglia di qualificazione) nel triennio. Se l'orizzonte è triennale, si tratta del 23.6% per i lavori, del 15% per i servizi, di oltre il 40% per le forniture. Osservando, nel grafico 16, le distribuzioni calcolate nel caso in cui valga l'ipotesi quinquennale, emerge come proprio questo dato si venga a modificare in misura sostanziale. In effetti, mentre non variano di molto le quote di comuni che hanno svolto almeno tre gare all'anno (9% per i lavori, 38% per i servizi e 6% per le forniture), si riduce significativamente il numero di comuni che non ha svolto nel periodo di osservazione nemmeno una gara.

Grafico 16

DISTRIBUZIONE RANK-SIZE DEL NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE DAI COMUNI TOSCANI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO (SERVIZI E FORNITURE) E 150.000 EURO (LAVORI PUBBLICI). 2012-2016



In conclusione, ammesso che il caso toscano possa considerarsi rappresentativo del quadro nazionale, la novità introdotta dal Correttivo sembra volta a ridurre la platea di comuni che potrebbe essere esclusa dalla qualificazione non in virtù di una scarsa, ma addirittura di una nulla esperienza specifica di *procurement*. La quota di comuni che non registra nemmeno una procedura infatti si dimezza sia per i lavori (passando dal 24% dell'ipotesi triennale al 12% di quella quinquennale) che per i servizi (dal 15% al 7%) e si riduce sensibilmente per le forniture (dal 42% al 33%). In tutti e tre i casi, a questo corrisponde un pari incremento

della quota dei comuni che hanno svolto almeno una procedura nel quinquennio e non più di una procedura all'anno. Questo fa legittimamente pensare che, almeno sul fronte del criterio esperienziale, le intenzioni dello stesso legislatore possano essere di fissare una soglia minima di gare non superiore all'unità.

4.

Le aggregazioni di stazioni appaltanti

In questo paragrafo vogliamo fornire un ulteriore contributo all'approfondimento degli aspetti relativi al sistema delle stazioni appaltanti, prendendo in considerazione l'attività svolta nell'ultimo triennio dalle Unioni di Comuni e dalle Centrali Uniche di Committenza (CUC) costituite dai comuni toscani.

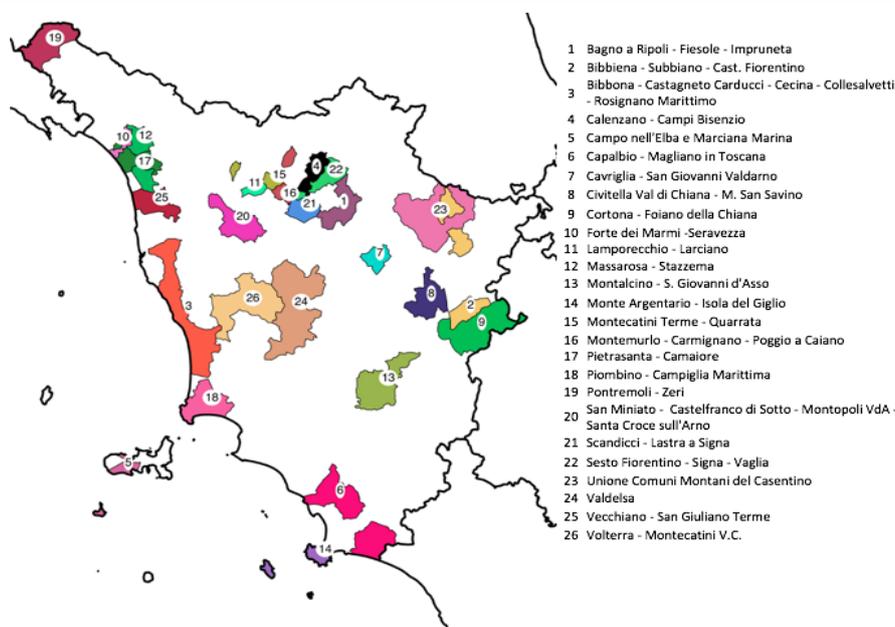
Dal punto di vista dei volumi di procedure attivate, il fenomeno delle aggregazioni, riveste ancora un ruolo piuttosto marginale sul territorio regionale. In effetti, solo 47 stazioni appaltanti sono classificabili come centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti e unioni comunali che hanno agito da centrali di committenza dando luogo a almeno una procedura di lavori servizi o forniture nell'ultimo triennio. Tuttavia, l'analisi di questo dato fornisce già qualche importante indicazione in merito (i) alla funzione che le stazioni appaltanti aggregate, soprattutto le CUC, hanno svolto finora e potrebbero svolgere in futuro e (ii) processo endogeno di configurazione del sistema delle stazioni appaltanti a livello regionale.

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. Il dettaglio di questa informazione è riportato nelle Tabelle B e C in Appendice.

La distribuzione geografica delle Centrali Uniche di Committenza (CUC) restituisce un quadro sparso ma soprattutto piuttosto frammentario in corrispondenza di ambiti territoriali che potrebbero essere considerati omogenei (Figura 17).

Un esempio è quello dell'area metropolitana fiorentina, nella quale si registrano 5 CUC che coprono l'intero territorio a esclusione del Comune di Firenze. Discorso simile vale per la Versilia e l'area dell'aretino. La provincia di Livorno presenta invece una minor frammentazione, registrando solo due centrali di committenza, di cui una molto estesa (comuni di Bibbona, Castagneto Carducci, Cecina, Collesalveti, Rosignano Marittimo).

Figura 17
CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA (CUC) TOSCANE



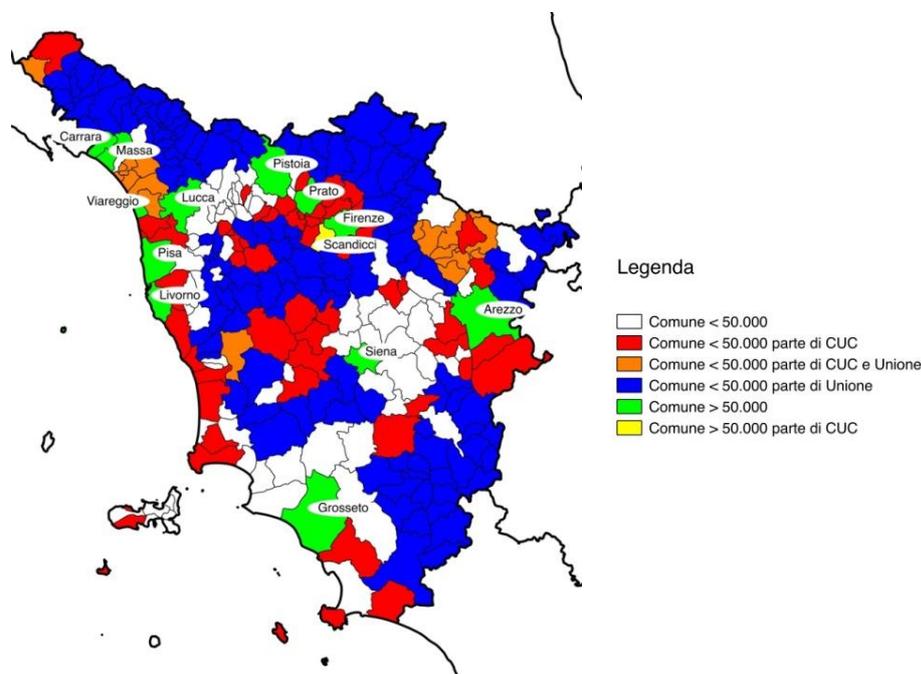
Dall'esame del quadro congiunto delle aggregazioni esistenti, che include quindi sia le centrali uniche di committenza che le unioni comunali (rappresentate in Figura D in Appendice), emerge però una forte complementarità. Salvo poche eccezioni, infatti, solo i comuni non facenti parti di unioni hanno dato luogo a centrali uniche di committenza. Le eccezioni più rilevanti comprendono la totalità dei comuni facenti parte dell'unione comunale del Casentino, che hanno costituito omonima CUC e tutti i comuni dell'unione Alta Versilia, che hanno costituito tre distinte CUC (Pietrasanta-Camaione, Forte dei Marmi-Seravezza, Massarosa-Stazzema)⁶. Ricapitolando, 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 (Tabella 18). Si noti inoltre che la media della popolazione residente dei comuni che hanno dato luogo a CUC è più del doppio di quella delle altre tipologie di comuni (di dimensione inferiore ai 50.000 residenti).

Tabella 18
 COMUNI TOSCANI CON POPOLAZIONE RESIDENTE < 50.000 ABITANTI PER APPARTENENZA
 A UNIONI COMUNALI E CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA
 Quota su totale e popolazione residente media

| Tipologia di Comune | Valori % | 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 quadro descritto finora appare ancor più significativo nel momento in cui si vadano a sovrapporre alle centrali uniche di committenza e alle unioni di comuni le aree dei comuni di dimensione almeno pari ai 50.000 abitanti (Figura 19). In questo caso la complementarità è pressoché totale, se si esclude il Comune di Scandicci, che risulta parte di una CUC con il Comune di Lastra a Signa.

Figura 19
 COMUNI TOSCANI PER POPOLAZIONE RESIDENTE <= 50.000 ABITANTI E APPARTENENZA A UNIONI COMUNALI E CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA



⁶ L'elenco completo dei comuni che fanno parte sia di un'unione comunale che di una (distinta) centrale unica di committenza, è riportato in Tabella E in Appendice.

In sostanza, 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. Questo può essere ragionevolmente imputabile allo scarso volume di procedure attivate dai comuni che fanno parte delle unioni, che hanno perlopiù dimensione inferiore ai 5.000 residenti, ma anche al fatto che l'ente unione ha svolto, o è stato percepito in grado di svolgere, la stessa funzione delle centrali uniche di committenza.

Nel complesso, la somma delle procedure avviate da unioni comunali e centrali uniche di committenza nel triennio 2014-2016, rappresenta solo l'1,4% del valore totale e il 3% del numero delle procedure di importo superiore ai 40.000 euro avviate da tutte le stazioni appaltanti toscane. Di questi volumi, quelli che sono ascrivibili alle sole centrali uniche di committenza sono pari allo 0,4% degli importi e allo 0,9% del numero.

Concentrandoci invece sul solo sottoinsieme degli enti locali (Comuni e Province), il dato appare più significativo, se pur ancora contenuto. In questo caso, infatti, unioni comunali e centrali uniche di committenza avviano il 9,7% del totale delle procedure, che corrispondono al 7,3% dell'importo totale. Di queste procedure, soltanto il 30% è avviato da centrali uniche di committenza (il 2,3% dell'importo e il 3% del numero totale). La tabella 20 presenta la dimensione del fenomeno in termini di quota-numero di procedure avviate, articolate per tipologia di contratto. La maggior parte delle procedure avviate si concentra nel settore dei lavori pubblici, mentre è praticamente nullo il volume di contratti di forniture, che sono gestite al 90% dai comuni quando non direttamente riconducibili alle grandi centrali di committenza regionali.

Tabella 20
QUOTA-NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE DA ENTI LOCALI E CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2014-2016

| Stazione appaltante | Lavori | Servizi | Forniture | Totale |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Province | 14,3% | 10,1% | 6,6% | 11,8% |
| Comuni | 72,9% | 82,8% | 88,6% | 78,6% |
| Unioni Comunali | 8,8% | 4,8% | 4,4% | 6,7% |
| CUC | 4,1% | 2,4% | 0,5% | 3% |
| Totale | 100% | 100% | 100% | 100% |

Al di là della quantificazione della dimensione complessiva del fenomeno, un'analisi più significativa della funzione specifica che le CUC hanno svolto finora, è quella che si concentra sull'attività dello specifico sottoinsieme dei comuni che hanno dato vita a centrali uniche di committenza. In questo caso (Tabella 21), la quota di procedure avviate dalle CUC è pari al 14% del totale, e particolarmente significativa appare la quota di procedure di lavori pubblici di importo superiore ai 150.000 euro, che rappresenta circa un terzo del totale.

Tabella 21
QUOTA-NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE DA COMUNI FACENTI PARTE DI CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA E CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 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% |

Al fine di fornire una più precisa indicazione in merito alla tipologia di procedure avviate, riportiamo nella tabella seguente, le 10 categorie CPV (*Common Procurement Vocabulary*⁷) in corrispondenza delle quali si è registrata la maggiore incidenza di procedure dalle centrali uniche di committenza sul totale di quelle dei comuni che ne fanno parte.

⁷ Il *Common Procurement Vocabulary* è un sistema di classificazione unico per gli appalti pubblici volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti.

Tabella 22
PRIME 10 CATEGORIE CPV PER QUOTA-NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE DA CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA SU TOTALE ENTI LOCALI.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2014-2016

| Categoria CPV | Nome Categoria CPV | Valore | Quota % |
|---------------|---|--------|---------|
| 45 | Lavori di costruzione | 171 | 19,81% |
| 66 | Servizi finanziari e assicurativi | 29 | 16,76% |
| 92 | Servizi ricreativi, culturali e sportivi | 12 | 14,12% |
| 85 | Servizi sanitari e di assistenza sociale | 9 | 13,43% |
| 50 | Servizi di riparazione e manutenzione | 8 | 13,79% |
| 55 | Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio | 6 | 8,22% |
| 60 | Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti) | 6 | 13,33% |
| 77 | Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura | 6 | 11,32% |
| 80 | Servizi di istruzione e formazione | 6 | 12,24% |
| 90 | Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali | 5 | 4,39% |

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 e assicurativi, in particolare sfruttando le economie di scala nell'acquisto di coperture assicurative.

5. Conclusioni

La riforma del codice dei contratti ha una ampia portata ed è destinata ad avere effetti sulla razionalizzazione della spesa, sull'efficienza e trasparenza nelle aggiudicazioni, sulla partecipazione da parte del mondo delle imprese. In questo lavoro abbiamo affrontato il tema degli effetti che la riforma potrà produrre sul sistema delle stazioni appaltanti, concentrandoci sul caso della Toscana.

In virtù delle novità introdotte, infatti, l'attuale assetto, 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.

Il nuovo assetto dovrà infatti assicurare equilibrio tra l'esigenza di pieno soddisfacimento della domanda espressa dai territori, l'esigenza di contenimento dei costi e quella di garantire una sostenibile allocazione della mole di procedure tra le centrali di committenza.

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 i cui dettagli sono ancora in via di definizione.

Il modello di accreditamento delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice degli Appalti non prende in considerazione la natura istituzionale e la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica, organizzativa e esperienziale. Dopo aver discusso la correttezza di questo approccio alla luce delle evidenze empiriche sulle determinanti dell'efficienza del mercato, questo lavoro ha presentato 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. Il quadro descrittivo ha inoltre affrontato il tema delle aggregazioni esistenti, al fine di delineare le caratteristiche del processo endogeno di centralizzazione e il possibile sviluppo del sistema regionale delle stazioni appaltanti.

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 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.

In questo contesto, alla Regione viene assegnato un ruolo centrale, attraverso la sua funzione di soggetto aggregatore. La funzione di soggetto aggregatore non configura la Regione come mera centrale di committenza qualificata e abilitata ma può implicare anche un ruolo attivo e di guida nel processo di riordino del sistema regionale delle stazioni appaltanti verso un assetto meno frammentato, più coerente ed efficace.

Appendice

Tabella A

L'ARCHIVIO UTILIZZATO. PROCEDURE PERFEZIONATE PER TIPOLOGIA, MODALITÀ DI REALIZZAZIONE E ESITO DELLA PROCEDURA. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2016

| Tipologia | Numero | Modalità di realizzazione | | | Esito | |
|-----------|--------|---------------------------|-----------------|----------|-------------|----------|
| | | Singoli | Convenzioni /AQ | Adesioni | Aggiudicati | Eseguiti |
| Lavori | 16.686 | 15.495 | 582 | 609 | 11.691 | 4.786 |
| Servizi | 24.123 | 18.201 | 2.960 | 2.962 | 12.507 | 2.503 |
| Forniture | 20.339 | 7.189 | 7.463 | 5.687 | 13.193 | 2.607 |
| TOTALE | 61.148 | 40.885 | 11.005 | 9.258 | 37.391 | 9.896 |

Tabella B

UNIONI DI COMUNI E PROCEDURE AVVIATE NEL TRIENNIO 2014-2016

| | Lavori | | | Servizi | | | Forniture | | |
|-------------------------------|--------|--------------------------------|-------------------------------|---------|--------------------------------|-------------------------------|-----------|--------------------------------|-------------------------------|
| | Numero | Importo Totale (Migl. di euro) | Importo Medio (Migl. di euro) | Numero | Importo Totale (Migl. di euro) | Importo Medio (Migl. di euro) | Numero | Importo Totale (Migl. di euro) | Importo Medio (Migl. di euro) |
| Alta Val di Cecina | 4 | 1.363 | 341 | 5 | 525 | 105 | 1 | 65 | 65 |
| Alta Versilia | 13 | 2.142 | 165 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Amiata Grossetano | 6 | 548 | 91 | 14 | 5.375 | 384 | 2 | 835 | 417 |
| Amiata Val d'Orcia | 1 | 401 | 401 | 2 | 183 | 91 | 1 | 66 | 66 |
| Appennino Pistoiese | 2 | 584 | 292 | 8 | 1.925 | 241 | 0 | 0 | 0 |
| Casentino | 15 | 2.945 | 196 | 5 | 804 | 161 | 0 | 0 | 0 |
| Chianti Fiorentino | 9 | 2.312 | 257 | 19 | 7.266 | 382 | 3 | 255 | 85 |
| Circondario Empolese Valdelsa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Colli Marittimi Pisani | 1 | 96 | 96 | 10 | 3.033 | 303 | 0 | 0 | 0 |
| Colline Metallifere | 11 | 1.962 | 178 | 5 | 6.673 | 1.335 | 1 | 59 | 59 |
| Colline del Fiora | 6 | 774 | 129 | 10 | 2.155 | 216 | 1 | 51 | 51 |
| Garfagnana | 15 | 3.540 | 236 | 0 | 0 | 0 | 1 | 45 | 45 |
| Lunigiana | 70 | 10.215 | 146 | 12 | 51.081 | 4.257 | 1 | 56 | 56 |
| Media Valle del Serchio | 61 | 6.985 | 115 | 5 | 1.020 | 204 | 1 | 52 | 52 |
| Mugello | 73 | 6.630 | 91 | 20 | 7.397 | 370 | 9 | 3.969 | 441 |
| Parco Altavaldese | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pratomagno | 18 | 1.993 | 111 | 3 | 176 | 59 | 3 | 358 | 119 |
| Val di Bisenzio | 12 | 1.697 | 141 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Val di Merse | 18 | 5.059 | 281 | 8 | 2.433 | 304 | 1 | 92 | 92 |
| Valdarno e Valdisieve | 12 | 1.808 | 151 | 2 | 1.044 | 522 | 1 | 180 | 180 |
| Valdera | 9 | 1.377 | 153 | 40 | 37.525 | 938 | 10 | 3.786 | 379 |
| Valdichiana Senese | 26 | 4.441 | 171 | 16 | 5.976 | 373 | 2 | 223 | 112 |
| Valtiberina Toscana | 7 | 937 | 134 | 9 | 1.679 | 187 | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 389 | 57.809 | 149 | 193 | 136.270 | 706 | 38 | 10.092 | 266 |

Tabella C
CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA E PROCEDURE AVVIATE NEL TRIENNIO 2014-2016

| | Lavori | | | Servizi | | | Forniture | | |
|---|--------|--------------------------------|-------------------------------|---------|--------------------------------|-------------------------------|-----------|--------------------------------|-------------------------------|
| | Numero | Importo Totale (Migl. di euro) | Importo Medio (Migl. di euro) | Numero | Importo Totale (Migl. di euro) | Importo Medio (Migl. di euro) | Numero | Importo Totale (Migl. di euro) | Importo Medio (Migl. di euro) |
| Bagno a Ripoli - Fiesole - Impruneta | 6 | 3.204 | 534 | 1 | 2.526 | 2.526 | 0 | 0 | 0 |
| Bibbiena - Subbiano - Cast. Fiorentino | 6 | 840 | 140 | 1 | 77 | 77 | 0 | 0 | 0 |
| Bibbona - Castagneto Carducci - Cecina - Collesalveti - Rosignano M.mo | 23 | 5.643 | 245 | 16 | 8.056 | 503 | 0 | 0 | 0 |
| Calenzano - Campi Bisenzio | 3 | 319 | 106 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Campo nell'Elba e Marciana Marina | 2 | 376 | 188 | 3 | 1.669 | 556 | 0 | 0 | 0 |
| Capalbio - Magliano in Toscana | 4 | 722 | 181 | 1 | 57 | 57 | 0 | 0 | 0 |
| Cavriglia - San Giovanni Valdarno | 14 | 1.778 | 127 | 14 | 3.989 | 285 | 0 | 0 | 0 |
| Civitella Val di Chiana - M. San Savino | 2 | 261 | 131 | 1 | 270 | 270 | 0 | 0 | 0 |
| Cortona - Foiano della Chiana | 6 | 1.482 | 247 | 3 | 2.731 | 910 | 1 | 90 | 90 |
| Forte dei Marmi -Seravezza | 10 | 1.775 | 178 | 7 | 1.913 | 273 | 0 | 0 | 0 |
| Lamporecchio - Larciano | 0 | 0 | 0 | 5 | 374 | 75 | 0 | 0 | 0 |
| Massarosa - Stazzema | 3 | 542 | 181 | 1 | 71 | 71 | 0 | 0 | 0 |
| Montalcino - S. Giovanni d'Asso | 0 | 0 | 0 | 3 | 995 | 332 | 0 | 0 | 0 |
| Monte Argentario - Isola del Giglio | 15 | 3.277 | 218 | 5 | 849 | 170 | 1 | 69 | 69 |
| Montecatini Terme - Quarrata | 9 | 1.201 | 133 | 2 | 3.211 | 1.605 | 0 | 0 | 0 |
| Montemurlo - Carmignano - Poggio a Caiano | 1 | 414 | 414 | 3 | 293 | 98 | 0 | 0 | 0 |
| Pietrasanta - Camaiore | 35 | 7.848 | 224 | 12 | 2.689 | 224 | 2 | 276 | 138 |
| Piombino - Campiglia M.ma | 1 | 193 | 193 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pontremoli - Zeri | 12 | 2.050 | 171 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Miniato - Castelfranco di Sotto - Montopoli VdA - Santa Croce sull'Arno | 12 | 3.378 | 281 | 3 | 353 | 118 | 0 | 0 | 0 |
| Scandicci - Lastra a Signa | 5 | 1.610 | 322 | 2 | 10.722 | 5.361 | 0 | 0 | 0 |
| Sesto Fiorentino - Signa - Vaglia | 4 | 1.000 | 250 | 3 | 4.760 | 1.587 | 0 | 0 | 0 |
| Unione Comuni Montani del Casentino | 1 | 121 | 121 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valdelsa | 2 | 3.513 | 1.756 | 2 | 88 | 44 | 0 | 0 | 0 |
| Vecchiano - San Giuliano Terme | 3 | 1.078 | 359 | 3 | 660 | 220 | 0 | 0 | 0 |
| Volterra - Montecatini V.C. | 0 | 0 | 0 | 4 | 3.411 | 853 | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 179 | 42.625 | | 95 | 49.764 | | 4 | 435 | 179 |

Figura D
UNIONI DI COMUNI TOSCANE

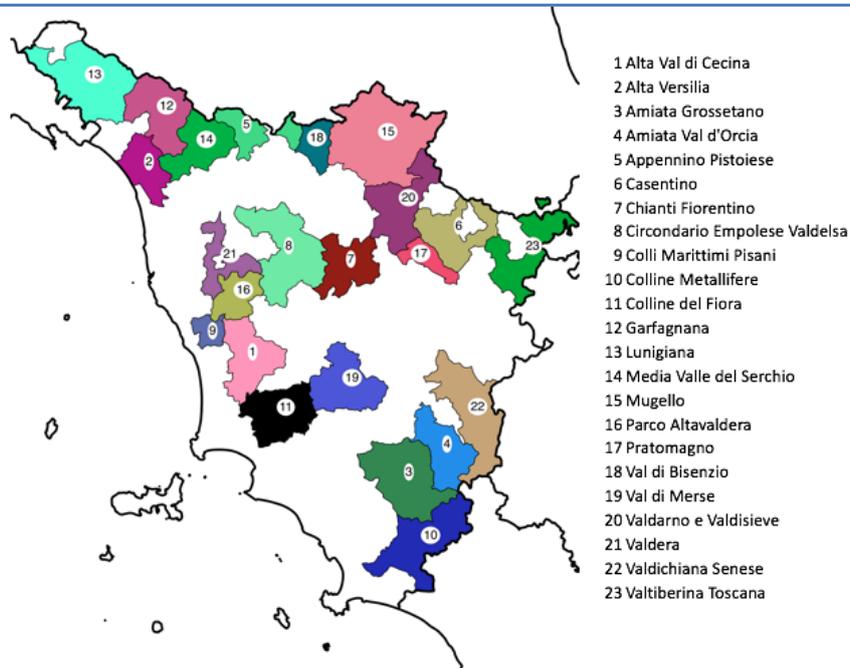


Tabella E
 COMUNI FACENTI PARTE DI UNIONI COMUNALI E CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZZA (CUC)

| Comune | Unione Comunale | Centrale Unica di Committenza (CUC) |
|---------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| Montecatini Val Di Cecina | Alta Val di Cecina | Volterra - Montecatini V.C. |
| Pietrasanta | Alta Versilia | Pietrasanta - Camaiore |
| Massarosa | Alta Versilia | Massarosa - Stazzema |
| Seravezza | Alta Versilia | Forte dei Marmi - Seravezza |
| Stazzema | Alta Versilia | Massarosa - Stazzema |
| Camaiore | Alta Versilia | Pietrasanta - Camaiore |
| Forte Dei Marmi | Alta Versilia | Forte dei Marmi - Seravezza |
| Ortignano Raggiolo | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Montemignaio | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Chitignano | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Castel San Niccolò | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Chiusi Della Verna | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Poppi | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Castel Focognano | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Talla | Casentino | Unione Comuni Montani del Casentino |
| Zeri | Lunigiana | Pontremoli - Zeri |