

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