

Il Processo di Centralizzazione degli Acquisti Pubblici: Tra Evoluzione Normativa e Evidenza Empirica

Lorenzo Castellani, Francesco Decarolis e Gabriele Rovigatti*

14 ottobre 2017

Sommario

Lo studio analizza il processo di centralizzazione degli acquisti pubblici in Italia. Vengono esaminate la progressiva istituzionalizzazione del sistema di acquisti pubblici attraverso Consip e i soggetti aggregatori, i cambiamenti normativi in materia di centralizzazione degli acquisti per gli enti locali e le disposizioni del nuovo Codice Appalti relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Nella seconda parte viene condotta un'analisi empirica della centralizzazione degli acquisti. Vengono rilevate le principali problematiche del processo di centralizzazione relative allo spostamento intertemporale nelle aggiudicazioni di lavori in relazione ai cambi di normativa, una serie di potenziali sprechi dovuti all'aumento artificioso delle procedure di gara sotto la soglia dei 150mila euro. Viene inoltre evidenziato come l'accentramento della spesa riduca solo in parte l'elevatissimo grado di frazionamento delle stazioni appaltanti esistente prima del 2016.

*Lorenzo Castellani, LUISS; Decarolis, Univeristà Bocconi; Gabriele Rovigatti, University of Chicago - Booth School of Business. Si ringraziano per i comment ricevuti: Gianluigi Albano, Nicola Dimitri, Leonardo Giuffrida, Alberto Heimler, Elisabetta Iossa, Vincenzo Mollisi, Gustavo Piga, Gabriella Racca, Pierluigi Sabbatini.

I Introduzione

La funzione degli acquisti pubblici riveste un ruolo economico fondamentale, poiché la spesa per beni, servizi e lavori rappresenta una quota considerevole di risorse pubbliche. Nel 2014, il volume della spesa per beni, lavori e servizi effettuata dalle amministrazioni pubbliche italiane è stato di 169,2 miliardi¹, pari al 10,4% del PIL² e a poco più del 20% dell totale della spesa pubblica³, ragione per cui è spesso inclusa tra gli ambiti sottoposti a procedure di controllo sui costi degli apparati amministrativi. L'incidenza sul volume di spesa pubblica ammonta a circa il 16% del PIL a livello europeo⁴ e al 29% della spesa pubblica totale nei paesi della zona euro⁵

Nel complesso, si può dunque affermare che gli appalti pubblici rappresentano una leva importante delle politiche economiche e di bilancio dei vari livelli della pubblica amministrazione ed assumono una rilevanza ancora più evidente in questa fase storica nella quale la crisi economico-finanziaria ha imposto improcrastinabili sforzi di controllo e razionalizzazione della spesa pubblica. In particolare, negli ultimi anni la crisi dovuta ai debiti sovrani ha comportato una forte riduzione della spesa stanziata per sostenere le politiche economiche e i governi degli Stati europei con una finanza pubblica più debole, come l'Italia, si sono trovati nella condizione di applicare tagli ai programmi di spesa e di investimento, varando, contemporaneamente, riforme mediante cui ridurre le risorse impiegate per garantire il funzionamento degli apparati amministrativi.

Tale scenario risulta aggravato dagli obblighi europei derivanti dall'approvazione del c.d. Fiscal Compact, che ha introdotto nuove regole vincolanti in relazione al pareggio di bilancio, alla garanzia di un certo limite di deficit strutturale e ad una significativa riduzione del debito pubblico.

¹CE-Public Procurement Indicators 2014 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

²Ibid.

³OECD, Government at Glance, 2015.

⁴Si veda: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>

⁵Analisi Impatto Regolamentazione, D.LGS. di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

È in tale contesto che vanno lette le misure e gli strumenti contenuti nei decreti sulla *spending review*, e in particolar modo la centralizzazione delle funzioni di acquisto, che contengono nuove norme sugli acquisti pubblici. L'importanza della centralizzazione delle procedure di acquisto risiede nel fatto che essa è in grado di favorire efficacemente la riduzione ed il controllo delle risorse pubbliche impiegate. A sostegno di tali affermazioni vi sono numerosi argomenti, tra i più significativi si evidenziano la creazione di economie di scala e la riduzione del numero di enti coinvolti nell'esercizio delle funzioni amministrative.⁶

È in questo scenario che è maturato e avanzato il processo di centralizzazione e razionalizzazione della spesa per acquisti. Una fase, in realtà, già avviata dai governi italiani ben prima della crisi economica del 2008 proprio per far fronte alle inefficienze strutturali delle istituzioni nazionali nella gestione della spesa pubblica e messa in moto con la Finanziaria del 2000 individuando nella Consip SpA il grimaldello per centralizzare e razionalizzare la spesa per gli acquisti pubblici.⁷

Il presente studio si pone un duplice obiettivo. Da una parte si affronteranno le trasformazioni generate dal processo di centralizzazione degli acquisti pubblici in Italia, con l'obiettivo di tracciare un quadro descrittivo che valuti l'impatto delle modifiche legislative, e di conseguenza organizzative, volte a promuovere la centralizzazione degli acquisti pubblici. Dall'altra si promuoverà anche nella letteratura in lingua italiana un dibattito presente nella letteratura economica internazionale: la valutazione dell'impatto economico ed organizzativo della centralizzazione e dei meccanismi di *accountability*, nella forma di accordi-quadro (*framework agreement*) o altre forme di acquisto coordinato.⁸

⁶Quest'ultimo aspetto dovrebbe portare ad una diminuzione sia dei costi di esecuzione delle procedure di acquisto sia di quelli di verifica della regolarità formale delle procedure stesse, migliorando l'efficacia dei controlli interni e organizzando in modo più razionale le risorse umane

⁷Per una ricostruzione complessiva dell'intero sistema degli acquisti pubblici si veda Barba (2016).

⁸Tra i contributi fondamentali in questo senso, Bandiera et al. (2009) identificano e quantificano la riduzione di sprechi "attivi" (*active waste*, cioè perdite legate a fenomeni corruttivo/collusivi) e sprechi "passivi" (*passive waste*, o perdite legate a scarsa competenza) legate all'introduzione di sistemi centralizzati di acquisto, sfruttando un esperimento naturale legato alla nascita di CONSIP. Sempre nel contesto italiano, Decarolis (2014) evidenzia come l'efficace utilizzo di diversi metodi di aggiudicazione di lavori pubblici sia legato alle capacità tecniche delle diverse stazioni appaltanti. Altri studi (Di Tella and Scharfrodsky; 2003; Olken; 2007) hanno focalizzato l'attenzione su casi-studio legati rispettivamente all'inasprimento delle misure anti-corruzione in Argentina e ad un esperimento di lotta alla corruzione in Indonesia. Il contributo di Lewis-Faupel et al. (2014) è invece legato all'introduzione di sistemi di acquisto elettronico (*e-procurement*).

A tal fine sono stati raccolti ed analizzati i dati pubblicamente disponibili attraverso il *Portale della Trasparenza* di ANAC sull'universo degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture per il periodo compreso tra il gennaio 2015 e l'aprile 2017. Nonostante una serie di limiti e incompletezze in questi dati discussi nella sezione VI, la loro analisi ci ha permesso di raggiungere una serie di conclusioni relative agli effetti prodotti dalle recenti misure di centralizzazione. Mentre per servizi e forniture il processo di aggregazione appare in linea con quanto auspicato dalla riforma, nel settore lavori emergono almeno tre distorsioni: la prima, di mera natura congiunturale, riguarda lo slittamento intertemporale nelle aggiudicazioni che si è concretizzato in un'anticipazione degli interventi, probabilmente volta ad evitare di incorrere nella nuova normativa Codice del 2016; la seconda riguarda lo scorporo degli appalti sopra la soglia dei €150.000 in contratti di importo inferiore alla soglia stessa; la terza, infine, è relativa alla prevalenza di nuovi soggetti aggregatori di dimensioni molto piccole e probabilmente non in grado di generare i benefici intesi dalla riforma.

Per ognuna di queste tre forme di distorsione del mercato, l'analisi che segue offrirà una quantificazione puntuale del fenomeno. La metodologia di analisi adottata si basa esplicitamente sulle variazioni nei dati introdotte dai vari interventi legislativi susseguitisi a partire dal 2015 e sul loro impatto differenziale per tipologie di stazioni appaltanti e classi di importo delle gare. Pertanto, l'analisi non può che iniziare da un'attenta disamina della normativa. Tuttavia, prima ancora di ripercorre l'intricata vicenda italiana del processo di centralizzazione, tanto a livello legislativo quanto di *policy*, per cercare di tracciarne una valutazione è utile ricordare le coordinate e gli incentivi forniti in materia della direttive europee.

II Le Direttive Europee

Il processo di definizione della normativa sugli appalti pubblici è stato avviato, a livello europeo, con le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. In questa prima fase l'attenzione del legislatore, europeo e nazionale, è stata rivolta soprattutto alla regolamentazione dei processi di spesa, attuata attraverso una disciplina dettagliata delle singole fasi di gara.

Proprio nella direttiva 2004/18/CE può essere collocata l'origine del fenomeno delle cen-

trali uniche di committenza, inteso come “facoltà” delle amministrazioni aggiudicatrici di fare ricorso ad un soggetto che “acquisti” ovvero “aggiudichi” appalti pubblici per conto delle medesime amministrazioni. La direttiva non ha introdotto tale strumento *ex novo*, ma ne ha disciplinato l’uso, legittimando un modello organizzativo già utilizzato in diversi Stati membri.⁹ In particolare, il legislatore europeo ha voluto definire il concetto di centrale di committenza come un’amministrazione aggiudicatrice che: “acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”.¹⁰

Le due funzioni, quella di acquistare e di aggiudicare appalti, non sono in contrasto tra loro e possono coesistere. Gli Stati membri hanno, in tal senso, ampia discrezionalità sia nel decidere, a monte, se utilizzare o meno una centrale di committenza, sia in merito alla definizione concreta del relativo modello giuridico e dei compiti alla stessa assegnati.¹¹

In generale, la funzione di acquisto può essere strutturata con l’istituzione di una o più centrali, può essere esercitata con gli altri mezzi previsti dalla Direttiva richiamata o, ancora, la centralizzazione delle procedure di acquisto può avvenire con l’uso di più strumenti tra quelli consentiti.¹² Ciò che si rileva è che, nel caso in cui si ricorra al modello organizzativo in esame, il suo operato può essere legittimo rispetto ai contenuti delle disposizioni comunitarie, soltanto se queste, a loro volta, sono state rispettate dalla centrale di committenza nello svolgimento delle proprie attività.

Inoltre, con le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE è stata avviata una seconda fase, quella attuale, in cui, rimanendo prioritari i principi di concorrenza, trasparenza e contenimento della spesa, l’enfasi si sposta anche sui soggetti, ovvero sulle stazioni appaltanti.¹³

⁹Nell’ordinamento italiano, come vedremo, il modello Consip era già stato previsto con la l.488/1999.

¹⁰Articolo 10, par.1, 2014/18/CE

¹¹Articolo 11 direttiva 2004/18/CE

¹²Come sottolineato dal Considerando 16 Direttiva 2004/18/CE: “Al fine di tener conto delle diversità esistenti negli Stati membri, occorre lasciare a questi ultimi la facoltà di prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere ad accordi quadro, a centrali di committenza, ai sistemi dinamici di acquisizione ad aste elettroniche e al dialogo competitivo, quali sono definiti e disciplinati dalla presente direttiva.”

¹³Il legislatore europeo ha scelto di tripartire la disciplina, infatti la direttiva 2014/24/UE è relativa agli appalti nei settori ordinari, la direttiva 2014/25/UE riguarda gli appalti nei settori speciali, e la direttiva 2014/23/UE disciplina per la prima volta gli affidamenti di concessioni pubbliche.

Secondo gli obiettivi elencati nel Libro Verde adottato dalla Commissione Europea nel 2011,¹⁴ le direttive individuano negli appalti pubblici lo strumento principale per la realizzazione di un mercato improntato alla massima concorrenza, volto a favorire un crescita economica e sociale integrata in ambito Europeo, e a diminuire gli squilibri territoriali. Oltre ai ben noti principi di concorrenza, pubblicità e trasparenza, vengono valorizzati nuovi principi tenuti in secondo piano fino all'introduzione delle nuove direttive, quali la flessibilità e la semplificazione del procedimento di gara.

In linea con gli obiettivi delle direttive del 2004,¹⁵ si è deciso di puntare sull'aggregazione della domanda e il ricorso a strumenti di acquisto centralizzati, sia a livello nazionale che transfrontaliero: il legislatore europeo incentiva forme di acquisto centralizzate, nelle diverse modalità previste dalle direttive, quali strumenti per realizzare, insieme a una maggiore standardizzazione degli acquisti che favorisca economie di scala, un maggior grado di competizione nelle gare pubbliche, creando opportunità commerciali transfrontaliere per i fornitori ed i prestatori di servizi.

In questo contesto sembra assumere particolare importanza il grado di competenza delle strutture amministrative deputate a gestire le funzioni di acquisto: la gestione degli acquisti da parte di soggetti dotati dei necessari strumenti professionali serve a garantire una programmazione degli approvvigionamenti che non si limiti alla singola procedura di gara ma

¹⁴L'affidamento delle concessioni pubbliche oggi è regolato in Italia dall'art. 30 del Codice dei contratti pubblici, che contiene un richiamo ai principi dell'evidenza pubblica, trasparenza, pubblicità, parità di trattamento e massima partecipazione sottesi a tutta la normativa sugli affidamenti pubblici. È con la direttiva 2014/25/UE che viene data per la prima volta una disciplina autonoma alle concessioni; disciplina che tuttavia è ricavata sulla base di quella relativa agli appalti, stante la comunanza dei principi applicabili e del ruolo svolto a livello comunitario dai due istituti. Le norme contenute nella direttiva sulle concessioni sono molto specifiche. La direttiva si applica solo ai contratti di valore pari o superiore a 5 milioni di euro, escludendo dal suo ambito alcuni tipi di concessione. Si rileva che le amministrazioni aggiudicatrici possono individuare le procedure relative ai contratti di concessione secondo gli standard nazionali nel rispetto delle seguenti regole: (i) pubblicazione del relativo avviso; (ii) informazioni sui requisiti minimi e sui criteri di aggiudicazione, che non possono essere oggetto di trattativa; (iii) verifica sul possesso da parte dei candidati delle condizioni previste ed esclusione dei candidati condannati per determinati reati; (iv) informazioni ai partecipanti sulle modalità organizzativo-procedurali e sul calendario indicativo. Viene precisato che i contratti di concessione hanno una durata temporale limitata, salva l'eventuale prorogabilità da valutare nel quadro delle previsioni contrattuali

¹⁵Per un commento sulla misura in cui le direttive 2004/17/Ce e 2004/18/CE hanno raggiunto i loro obiettivi, soprattutto in relazione alla necessità di stimolare la trasparenza e la concorrenza, anche transfrontaliera, nonché sull'attualità di tali obiettivi, si veda la "Sintesi della valutazione dell'impatto e dell'efficacia della legislazione UE in materia di appalti pubblici", della DG "Mercato interno e servizi" della Commissione europea (2011).

che prenda in considerazione l'intero ciclo degli acquisti pubblici, che include tutte le fasi, dalla pianificazione degli interventi di spesa fino all'esecuzione dei singoli contratti.¹⁶

Le nuove direttive assegnano un ruolo di fondamentale importanza alle centrali di committenza, sia in qualità di grossisti che acquistano per le altre amministrazioni, sia in qualità di intermediari che aggiudicano appalti e concludono accordi quadro per conto di altre amministrazioni e pertanto “occorre prevedere una definizione a livello di Unione delle centrali di committenza destinata alle amministrazioni”.¹⁷

Le tecniche di centralizzazione degli acquisti, in considerazione del volume di affari che generano, possono infatti contribuire in maniera decisiva sia ad un aumento della concorrenza sia alla professionalizzazione della commessa pubblica.

Il ricorso alle centrali di committenza, sia di carattere nazionale che transnazionale, viene rafforzato dalla nuova normativa. La direttiva 2014/24/UE stabilisce una scelta tra diverse possibilità: (i) “acquistare forniture e/o servizi da una centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze”; (ii) “acquistare lavori, forniture e servizi mediante contratti aggiudicati da una centrale di committenza, mediante sistemi dinamici di acquisizione gestiti da una centrale di committenza”; (iii) ricorrere ad un “accordo quadro concluso da una centrale di committenza che offre l'attività di centralizzazione delle committenze”; (iv) infine, “le amministrazioni aggiudicatrici, senza applicare le procedure di cui alla presente direttiva, possono aggiudicare a una centrale di committenza un appalto pubblico di servizi per la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze”.¹⁸

Si è costruito così uno sviluppo, a livello europeo, dell'istituto. La centralizzazione è funzionale alla standardizzazione dei fabbisogni delle amministrazioni, alla creazione di economie di scala e all'ampliamento della concorrenza a livello europeo, assicurando su tali obiettivi l'integrazione fra i diversi stati membri. Inoltre, le centrali di committenza rafforzano la

¹⁶Si veda sul punto Racca (2015).

¹⁷In linea con quanto previsto nelle direttive del 2004, si legge nel Considerando 69 che le centrali di committenza “dovrebbero, in primo luogo, essere in grado di agire come grossisti comprando, immagazzinando e rivendendo o, in secondo luogo, dovrebbero poter agire come intermediari, aggiudicando appalti, gestendo sistemi dinamici di acquisizione o concludendo accordi quadro ad uso delle amministrazioni aggiudicatrici. Tale ruolo di intermediari potrebbe, in alcuni casi, essere svolto espletando autonomamente le pertinenti procedure di aggiudicazione, senza istruzioni particolareggiate delle amministrazioni aggiudicatrici interessate o, in altri casi, attuando le pertinenti procedure di aggiudicazione secondo le istruzioni delle amministrazioni aggiudicatrici interessate, a loro nome e per loro conto”.

¹⁸Cfr. art. 37 D.Lgs 50/2016.

garanzia anche sul piano della trasparenza, della prevenzione dei fenomeni corruttivi e in generale della qualità della spesa pubblica, considerato il più elevato livello di controllo¹⁹ nei confronti delle attività poste in essere.

In conclusione, con la centralizzazione degli acquisti e la riduzione dei centri di spesa si punta alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti, alle quali viene lasciata maggiore discrezionalità amministrativa e libertà di azione. A livello europeo, viene proposto un modello a geometrie variabili, poi replicato a livello nazionale, in cui alle amministrazioni aggiudicatrici è riconosciuta la facoltà di ricorrere alle procedure negoziate oppure di utilizzare strumenti innovativi, che soddisfino le esigenze della P.A., così da coltivare una maggiore reattività nel rispondere ad un mercato in continua evoluzione.²⁰

Sul piano normativo europeo si è affermata una policy di semplificazione: riordino e limitazione del numero di norme, divieto di introdurre livelli di regolazione ulteriori rispetto a quelli minimi richiesti dalle direttive. La semplificazione tocca anche agli operatori economici, in quanto la normativa riduce gli oneri a carico dei concorrenti e rafforza l'utilizzo di procedure telematiche.

Un siffatto percorso di razionalizzazione delle procedure di spesa si realizza, dunque, “non solo attraverso una normativa più chiara e puntando su forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, ma anche attraverso l'introduzione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione, contenimento dei tempi e trasparenza”.²¹

Tuttavia, quando si guarda all'Italia, per comprendere meglio lo sviluppo di un processo di centralizzazione per gli acquisti pubblici e di procedure per la razionalizzazione della spesa a tratti faticoso e non sempre lineare è bene ripercorrere in ordine cronologico le tappe fondamentali.

¹⁹Controlli svolti sia da parte dell'ANAC che da parte delle stesse amministrazioni committenti.

²⁰Cfr. artt. 29, 30, 31 direttiva 2014/24/UE.

²¹Così Donato (2016).

III La Consip e il processo di centralizzazione

Il principio fondamentale in materia di acquisizione di beni e servizi con modalità centralizzate si rinviene nell'articolo 26 comma 3 della legge n. 488/1999 e nel collegato D.M. 24 febbraio 2000 che stabiliscono la nascita della centrale acquisti nazionale, Consip SpA. Questa è una società partecipata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che stipula Convenzioni nazionali per l'acquisto di specifici beni e servizi.

Consip SpA è stata costituita l'11 agosto 1997 per gestire le attività informatiche delle Amministrazioni dello Stato. Il suo oggetto sociale è stato poi ampliato dalle norme successive come quelle summenzionate configurandone il ruolo di amministrazione aggiudicatarie per l'acquisto di beni e servizi supportate dal ricorso a tecnologie informatiche.

L'obiettivo originario del legislatore era quello di dare alla Consip la responsabilità diretta di molteplici fasi del processo di acquisto quali la comprensione dei fabbisogni, la definizione della documentazione di gara, la gestione dell'aggiudicazione e dell'eventuale contenzioso, riducendo oneri e costi a carico delle singole amministrazioni. Quest'ultime avrebbero potuto ricorrere alle Convenzioni per approvvigionarsi direttamente oppure sfruttarne i parametri prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili.²² Si trattava di una trasformazione istituzionale considerevole nel processo d'acquisto delle pubbliche amministrazioni poiché il Ministero cessava di occuparsi direttamente del sistema delle convenzioni quadro, che fino a quel momento era stata svolta del Provveditorato Generale dello Stato, e ne esternalizzava la gestione ricorrendo ad una società di diritto privato a totale partecipazione pubblica.²³ Inoltre, la Legge Finanziaria del 2000²⁴ stabiliva gli obiettivi di fondo del processo di razionalizzazione della spesa pubblica: *i)* definire le strategie di acquisto; *ii)* stipulare convenzioni competitive per le pubbliche amministrazioni (PPAA); *iii)* promuovere l'utilizzo dell'e-procurement nelle PPAA; *iv)* fornire strumenti di monitoraggio alle PPAA; *v)* definire modelli innovativi di e-procurement.

²²Con la Legge Finanziaria del 2000 (art. 26 l. n. 488/1999) è stato imposto l'obbligo alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di ricorrere alle convenzioni di Consip SpA, che veniva così ad assumere la funzione di amministrazione aggiudicatrice. Consip SpA assumeva l'incarico di stipulare convenzioni e contratti destinate alle amministrazioni dello Stato per l'acquisto di beni e servizi a condizioni prefissate.

²³Ai sensi dell'articolo 1 della legge 196/2009 Consip è stata inserita nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni solamente a partire dal 2015.

²⁴Legge n. 488/1999

Come si può notare alla genesi del nuovo sistema d'acquisto di beni e servizi gestito da Consip non venivano esplicitate direttamente tra gli obiettivi né la centralizzazione degli acquisti pubblici né un "riferimento esplicito all'obiettivo di rientro delle grandezze di finanza pubblica o ad un supporto ad esso, se non molto indirettamente".²⁵

Con le Leggi Finanziarie del 2001, 2002, 2003²⁶ viene ampliato l'ambito di utilizzo delle Convenzioni Consip specificando che le amministrazioni pubbliche tenute ad utilizzarle sono tutte quelle indicate nell'articolo 1 del D.lgs n. 29/93, ovvero tutte le amministrazioni dello Stato, il sistema scolastico e universitario, le aziende e le amministrazioni dello Stato ed ordinamento autonomo, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli IACP, le Camere di Commercio e loro associazioni, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali, locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Sistema Sanitario Nazionale, l'ARAN e le Agenzie di cui al D.lgs. n.300/99. La Finanziaria del 2002 ha ricompreso nel sistema delle convenzioni a tutti gli enti pubblici e privati interamente partecipati dallo Stato.

La legge Finanziaria del 2003²⁷ ha previsto come rafforzamento del sistema di obbligatorietà delle convenzioni la nullità del contratto stipulato in violazione dell'obbligo di adesione alle convenzioni e la responsabilità amministrativa personale per il sottoscrittore. Le amministrazioni che, invece, fossero ricorse alle convenzioni quadro erano esentate dall'obbligo di espletare procedure aperte o ristrette per appalti di forniture e servizi anche sotto soglia, sarebbe a dire anche per valori superiori solo a €50.000.

Queste disposizioni furono oggetto di contestazione da parte degli operatori del settore e degli Enti locali. Alcune Regioni ricorsero alla Corte Costituzionale per le norme introdotte dalle Finanziarie 2002-2003. Sotto queste pressioni il legislatore fece un passo indietro eliminando l'obbligo per i dirigenti e responsabili degli acquisti di informare i revisori contabili in caso di acquisti a trattativa privata, e inoltre ridusse l'obbligo di utilizzo delle convenzioni solo "all'acquisto di beni e all'approvvigionamento di pubblici servizi caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro". Questa disposizione avrebbe do-

²⁵Così Piga (2009).

²⁶Si vedano l.n. 388/2000 art. 58, l.n. 488/2001 art. 24, l.n. 212/2003 art. 24.

²⁷Legge n. 212/2003 art.24.

vuto trovare specificazione in un successivo D.P.C.M. che, però, non essendo stato emanato, ha bloccato di fatto le Convenzioni Consip.

Nel corso del 2004/2005 vengo avviate le operazioni di aggregazione della spesa regionale (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana) con differenti profili organizzativi (Spa, Uffici regionali preposti, Agenzie Regionali) e quasi del tutto focalizzate sull'aggregazione e il monitoraggio della spesa sanitaria.

Con la legge Finanziaria 2007 sono state introdotte nel sistema degli appalti pubblici le centrali d'acquisto regionali.²⁸ Queste operavano non solo per le amministrazioni e gli enti regionali, ma anche per gli Enti locali, gli Enti del sistema sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede all'interno del territorio regionale.

Con queste disposizioni il legislatore ha uniformato il sistema nazionale e quello regionale ponendo le centrali d'acquisto regionali nella stessa posizione della Consip. Così la Regione esercita attività di indirizzo e di controllo, la centrale d'acquisto ha il compito di eseguire l'esecuzione delle iniziative di razionalizzazione regionale, con particolare enfasi sulla spesa sanitaria. In questo modo è stato istituzionalizzato un sistema a rete volto, nella mente del legislatore, ad armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa per gli acquisti.

La Finanziaria 2008 ha ulteriormente rafforzato il ruolo di CONSIP, conferendole la funzione di elaborare indicatori e parametri di spesa sostenibile da mettere a disposizione delle altre amministrazioni statali, centrali e periferiche, quali strumenti di supporto nonché di predisporre "modelli di comportamento secondo canoni di efficienza nell'attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi".

Con la medesima legge, la possibilità di usufruire delle convenzioni CONSIP è stata estesa a tutti i soggetti aggiudicatori individuati dal Codice dei contratti pubblici, ivi compresi gli enti qualificabili come organismi di diritto pubblico, secondo l'ampia accezione di derivazione europea. Il Ministero dell'economia e delle Finanze viene incaricato di individuare annualmente le tipologie dei beni e dei servizi, non ricompresi in convenzioni esistenti, per le quali le amministrazioni statali devono delegare CONSIP per l'espletamento di procedure di gara di importo superiore alla soglia comunitaria.

²⁸Art.1 commi 455 e 456 l.n. 296/2006.

Con la Finanziaria 2013²⁹ le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della PA sono state ricomprese nell'obbligatorietà di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di competenza regionali.

In alternativa, potevano organizzare proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente utilizzando i sistemi telematici di negoziazione predisposti dai soggetti summenzionati. Dal primo gennaio 2013, anche gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e universitarie, sono state tenute ad effettuare gli acquisti utilizzando le convenzioni quadro.

Per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria viene invece esteso a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 e alle Autorità Amministrative Indipendenti l'obbligo di fare ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), gestito da CONSIP, o agli strumenti di *e-procurement* messi a disposizione dalle Centrali Regionali di acquisto.³⁰

Inoltre, il programma di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti per il perseguimento di obiettivi di finanza pubblica è continuato con gli interventi adottati nell'ambito della manovra di *spending review*, attuata attraverso la legge di stabilità 2013³¹ - che hanno stabilito come primario obiettivo l'attuazione di "programmi riduzione in termini monetari della spesa per acquisto di beni e servizi anche mediante l'individuazione di responsabili unici della programmazione della spesa, nonché attraverso una più adeguata utilizzazione delle procedure espletate dalle centrali di acquisto ed una più efficiente gestione delle scorte".³²

Nel 2014 attraverso il D.lgs n.66/2014 il legislatore ha scelto di istituzionalizzare, con decorrenza dal primo gennaio 2015, il ruolo di aggregatore della spesa conferendolo a Consip e ad una centrale d'acquisto di beni e servizi su modello Consip per ciascuna Regione oltre che ai soggetti che dimostreranno il possesso dei requisiti prescritti dall'ANAC.³³

²⁹Art.1 commi 149-158 l.n. 228/2012.

³⁰art. 328 del d.P.R. n. 207 del 2010.

³¹Decreti-legge n. 52/2012 e n. 95/2012 e con la legge n. 228/2012

³²Cfr. art. 7 del D.L. n. 52/2012 e art. 1, comma 150 della legge n. 228/2012 e Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.5.2012.

³³Così l'articolo 9 comma 5 l.n. 89/2014 che ha convertito il D.lgs. n.66/2014: "Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e di

La stessa legge delega recependo le direttive europee individua, tra i principi e criteri direttivi, la “revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili dalla società CONSIP Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico, al fine di garantire l’effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese”.³⁴

Il d.l. 24 aprile 2014 n. 66 ha, di seguito, previsto l’istituzione, nell’ambito dell’Anagrafe Unica delle stazioni appaltanti, dell’elenco dei soggetti aggregatori composto da Consip e una centrale di committenza per ogni regione nonché da altri soggetti aggregatori che possiedano i requisiti definiti con successivo decreto. Il decreto ha, inoltre, stabilito la possibilità della costituzione o designazione da parte delle regioni di un soggetto aggregatore o, in alternativa, la stipula, da parte delle stesse amministrazioni, di convenzioni Consip per lo svolgimento di attività di centralizzazione per gli enti del territorio regionale entro il 31.12.2014. Il processo è stato alimentato anche sotto il profilo economico-finanziario attraverso l’istituzione di un fondo per l’aggregazione degli acquisti di beni e servizi destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori, nonché di un apposito stanziamento in favore di Consip per l’anno 2014.³⁵

Per quanto riguarda la qualifica come “soggetti aggregatori”, la norma rinvia ai soggetti iscritti all’apposito elenco, previsto dal d.l. n. 66/2014 stesso, tenuto dall’ANAC.

Questa lista elenca un numero complessivo massimo di 35 soggetti svolgenti attività di centrale di committenza, da considerare “qualificati”, in quanto dotati di una serie di requisiti fissati da apposito decreto del Presidente del Consiglio. Vi rientrano per legge “CONSIP Spa e una centrale di committenza per ciascuna regione”. La nuova formulazione, da ultimo,

servizi, le regioni costituiscono ovvero designano, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore secondo quanto previsto al comma 1. In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35.” Come si può notare non vengono menzionati i lavori tra gli acquisti pubblici in capo ai Soggetti Aggregatori, tuttavia restano dubbi interpretativi della norma poiché l’acquisto di lavori non viene espressamente escluso e, come si può notare nella sezione di analisi empirica, i Soggetti Aggregatori regionali acquistano lavori.

³⁴Cfr. legge 28 gennaio 2016, n. 11, art. 1, comma 1, lett. cc

³⁵Tali prescrizioni sono enunciate dal D.l. n.66/2014 articolo 9 comma 1, 2, 5, 6, 9, 10.

prevede la facoltà per i Comuni non capoluogo di ricorrere, per l'esercizio delle funzioni di committenza, alle province, ai sensi della l. 7 aprile 2014, n. 5639. Con questa formulazione viene istituito un raccordo tra legislazione sugli appalti e legge di riforma dell'amministrazione locale, che ha individuato nell'ente di area vasta, Province e Città metropolitane, un livello istituzionale particolarmente idoneo per lo svolgimento, d'intesa con i Comuni interessati, delle funzioni di stazione appaltante.

Il comma 3-bis dell'articolo 33 del d.lgs 163/2006 (codice appalti) è stato modificato ancora successivamente, reinserendo, limitatamente ai comuni con più di 10.000 abitanti, la possibilità di procedere autonomamente agli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro. Possibilità poi estesa dalla legge di stabilità per il 2016 anche ai comuni con meno di 10.000 abitanti, come vedremo nei dettagli successivamente.

Analogamente, viene riformata la previsione conclusiva del comma 3-bis, sottraendo all'obbligo del ricorso al Mepa, o agli altri mercati elettronici previsti, gli acquisti di beni e servizi di importo pari o inferiore a 1.000 euro; contestualmente si prevede che gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da CONSIP possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione.

Infine, nel solco degli interventi degli ultimi dieci anni si inseriscono le Linee Guida Triennali 2014-2016 (cd. LGT) adottate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, contenenti le indicazioni programmatiche alle quali CONSIP è tenuta ad attenersi nello svolgimento della sua attività istituzionale e nelle quali viene ribadito e confermato il ruolo centrale del programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici in Italia.

Con la Legge di Stabilità 2016 e il conseguente DPCM del 24/12/2015 si è previsto che i soggetti aggregatori debbano affermare la propria capacità nell'esecuzione di gare complesse e/o di importo particolarmente elevato, nonché presidiare in maniera esclusiva settori merceologici considerati particolarmente critici per la razionalizzazione e riduzione della spesa: entro la fine di ogni anno sono infatti determinate le categorie di beni e di servizi e le soglie di spesa al superamento delle quali è necessario per qualunque amministrazione ricorrere ad un soggetto aggregatore per le procedure d'acquisto. Le soglie sono stabilite dall'articolo 33 del D.L. 12 aprile 2006 n.163 (Codice Appalti) mentre il D.P.C.M. 24 dicembre 2015 ha definito l'elenco delle categorie e delle relative soglie per gli anni 2016 e 2017.

Da ultimo possono essere fatte alcune considerazioni relative alla regolamentazione della suddivisione dei lotti nelle gare d'appalto di Consip. Tra il 1999, anno di inizio delle operazioni di Consip Spa come centrale d'acquisto di beni e servizi, e il 2004 non era intervenuta alcuna normativa che stabilisse la modalità di suddivisione dell'appalto in lotti³⁶ per cui valevano le norme generali sulla concorrenza sotto la vigilanza dell'AGCM.³⁷ Nel 2004 la direttiva 2004/18/CE aveva stabilito nei Considerando 2 e 4 la necessità di prevedere delle procedure volte a garantire la tutela della concorrenza per gli appalti pubblici³⁸ superiori ad un certa soglia al fine di evitare distorsioni a danni di offerenti privati. A seguito dell'introduzione di questi principi da parte della normativa europea il legislatore italiano è intervenuto tra il 2011 e il 2012 introducendo nel Codice Appalti (D.lgs 163/2006) all'articolo 2 il comma 1-bis che stabiliva: "Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti".³⁹ Così la suddivisione in lotti e l'obbligo di motivazione per l'eventuale mancanza di frazionamento dell'importo totale dell'appalto

³⁶Ciò valeva soprattutto alle PMI che nel caso di lotti di grandi dimensioni non suddivisi potevano incontrare difficoltà nella partecipazione all'appalto per le ridotte capacità finanziarie e tecnico-organizzative rispetto alle imprese di maggiori dimensioni.

³⁷Secondo la ricostruzione di Piga (2009), pp. 236-237, intercorse un accordo; "tra il 2002 ed il 2003 tra MEF e AGCM riguardo ai bandi Consip, mai interamente pubblicizzato e reso noto, è stato il tentativo più alto e lungimirante che venne messo in atto per sopperire alle pecche del disegno originario che nulla prevedeva al riguardo. A seguito di tale accordo il MEF cominciò ad inviare all'AGCM i bandi Consip una volta ultimati e pronti per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Dopo alcune settimane di studio, l'AGCM inviava in maniera formale e riservata la propria valutazione alla quale il CDA della Consip decideva quanto aderire, modificando se del caso il bando prima di pubblicarlo. Dopo molti mesi di costante interazione, fattesi le valutazioni AGCM sempre più ripetitive nei suoi contenuti, l'AGCM stessa decise di rendere note ad un più largo pubblico le proprie valutazioni con un parere che a tutt'oggi rimane la più completa indicazione di policy per la concorrenza sugli appalti mai apparsa in Italia, il parere (AS 251, 17/2/2003)".

³⁸Considerando n. 2: "Per gli appalti pubblici con valore superiore ad una certa soglia è opportuno elaborare disposizioni di coordinamento comunitario delle procedure nazionali di aggiudicazione di tali appalti fondate su tali principi, in modo da garantirne gli effetti ed assicurare l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza" e Considerando n. 4: "Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la partecipazione di un offerente che è un organismo di diritto pubblico a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico non causi distorsioni della concorrenza nei confronti di offerenti privati".

³⁹Comma introdotto dall'art. 44, comma 7, del decreto-legge n. 201/2011 in vigore dal 06/12/2011, poi convertito senza modifiche dalla Legge di conversione 214/2011, in vigore dal 28/12/2011, quindi modificato dalla L.135/2012, in vigore dal 15/08/2012, di conversione del D.L. 95/2012 - modificato dalla Legge 96/2013 di conversione del D.L.69/2013, entrata in vigore dal 21/08/2013.

entravano espressamente nell'ordinamento. La nuova direttiva europea 2014/24/CE sugli appalti pubblici mette in grande risalto, nei Considerando 2⁴⁰ e 59,⁴¹ la necessità di tutelare la concorrenza per favorire la partecipazione agli appalti pubblici, e non discriminare nelle gare, le PMI e dedicando più concretamente il Considerando 78 alla suddivisione in lotti degli appalti a tutela della piccole e medie imprese,⁴² ponendo in particolare l'accento

⁴⁰Considerando n.2: "(...) a normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale. È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare la certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia."

⁴¹Considerando n.59 mette in evidenza che "nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo. Tuttavia, l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI."

⁴²Considerando n.78: "È opportuno che gli appalti pubblici siano adeguati alle necessità delle PMI. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate ad avvalersi del Codice europeo di buone pratiche, di cui al documento di lavoro dei servizi della Commissione del 25 giugno 2008, dal titolo «Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici», che fornisce orientamenti sul modo in cui dette amministrazioni possono applicare la normativa sugli appalti pubblici in modo tale da agevolare la partecipazione delle PMI. A tal fine e per rafforzare la concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate a suddividere in lotti i grandi appalti. Tale suddivisione potrebbe essere effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI o in conformità alle diverse fasi successive del progetto. L'entità e l'oggetto dei lotti dovrebbero essere determinati liberamente dall'amministrazione aggiudicatrice che, in conformità delle pertinenti norme sul calcolo del valore stimato dell'appalto, dovrebbe anche avere la facoltà di aggiudicare alcuni dei lotti senza applicare le procedure previste dalla presente direttiva. L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe avere il dovere di esaminare se sia appropriato suddividere gli appalti in lotti mantenendo la facoltà di decidere autonomamente sulla base di qualsiasi motivo ritenga rilevante, senza essere soggetta a supervisione amministrativa o giudiziaria. Se l'amministrazione aggiudicatrice decide che non è appropriato suddividere l'appalto in lotti, la relazione individuale o i documenti di gara dovrebbero contenere un'indicazione dei principali motivi della scelta dell'amministrazione aggiudicatrice. Tali motivi potrebbero, per esempio, consistere nel fatto che l'amministrazione aggiudicatrice ritiene che tale suddivisione possa rischiare di limitare la concorrenza o di rendere l'esecuzione dell'appalto eccessivamente difficile dal punto di vista tecnico o troppo costosa, ovvero che l'esigenza di coordinare i diversi operatori economici per i lotti possa rischiare seriamente di pregiudicare la corretta esecuzione dell'appalto.

Gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di andare oltre nei loro sforzi intesi a facilitare la partecipazione delle PMI al mercato degli appalti pubblici estendendo agli appalti di entità minore la portata dell'obbligo di esaminare se sia appropriato suddividere gli appalti in lotti per appalti di entità minore, obbligando le amministrazioni aggiudicatrici a fornire una motivazione della decisione di non suddividere in lotti o rendendo la suddivisione in lotti obbligatoria in determinate condizioni. Allo stesso fine, gli Stati membri dovrebbero anche avere la facoltà di creare meccanismi per il pagamento diretto ai subappaltatori."

sulle motivazioni che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a fornire nel caso di mancata suddivisione dell'appalto in lotti.

Infine, gli indirizzi della Direttiva Europea sono stati trasposti nel nuovo Codice Appalti che all'articolo 51 fornisce una disciplina di maggior dettaglio sulla suddivisione in lotti rispetto alla normativa del 2006. Qui viene ribadito che le amministrazioni sono tenute a suddividere gli appalti in lotti al fine di tutelare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese alla gara. Inoltre, il relativo valore del lotto deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle stesse. Come si può notare negli anni si è progressivamente rafforzata, soprattutto grazie all'impulso della legislazione europea, la tutela della concorrenza delle PMI nella partecipazione alle gare d'appalto. Si è passati dalla semplice enunciazione di principio e dalla necessità di stabilire adeguate procedure per garantire la concorrenza ad una disciplina della suddivisione in lotti e all'introduzione dell'obbligo di motivazione delle scelte operate dalla stazione appaltante sulla suddivisione.⁴³ Tuttavia, restano ancora da verificare i risultati dell'implementazione della nuova normativa. In questa sede ci pare opportuno evidenziare che centralizzazione degli acquisti pubblici e aggregazione non sono sinonimi, proprio come più volte ribadito delle raccomandazioni europee,⁴⁴ per cui centralizzare le procedure di acquisto, come il legislatore

⁴³Sul punto si veda il nuovo Codice Appalti (D.lgs 50/2016), articolo 51, comma 2 e ss: "2. Le stazioni appaltanti indicano, altresì, nel bando di gara o nella lettera di invito, se le offerte possono essere presentate per un solo lotto, per alcuni lotti o per tutti. 3. Le stazioni appaltanti possono, anche ove esista la facoltà di presentare offerte per alcuni o per tutti i lotti, limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, a condizione che il numero massimo di lotti per offerente sia indicato nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse, a presentare offerte o a negoziare. Nei medesimi documenti di gara indicano, altresì, le regole o i criteri oggettivi e non discriminatori che intendono applicare per determinare quali lotti saranno aggiudicati, qualora l'applicazione dei criteri di aggiudicazione comporti l'aggiudicazione ad un solo offerente di un numero di lotti superiore al numero massimo. 4. Le stazioni appaltanti possono aggiudicare appalti che associano alcuni o tutti i lotti al medesimo offerente, qualora abbiano specificato, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse, che si riservano tale possibilità e indichino i lotti o gruppi di lotti che possono essere associati, nonché le modalità mediante cui effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti."

⁴⁴Sul punto di veda anche Brussels, 25.6.2008 SEC(2008) 2193, Commission Staff Working Document, European Code of Best Practices Facilitating Access by SMES to Public Procurement Contracts per cui: "la direttiva . . . sugli appalti pubblici autorizza contratti in forma di lotti separati. La suddivisione in lotti degli acquisti pubblici chiaramente facilita l'accesso delle piccole e medie imprese, sia quantitativamente (la dimensione dei lotti può meglio corrispondere alla capacità produttiva delle PMI) che qualitativamente (il contenuto dei lotti può corrispondere più da vicino al settore di specializzazione delle PMI). In aggiunta, dividere i contratti in lotti e dunque aprire la strada alla partecipazione delle PMI amplia la competizione, che è benefica per le stazioni appaltanti, sempre che sia appropriato e esperibile alla luce dei rispettivi lavori, servizi, forniture specifici. In questo contesto, le stazioni appaltanti devono rammentare che, benché siano

italiano ha stabilito con l'istituzione di Consip e quella più recente dei Soggetti Aggregatori, non significa per le stazioni appaltanti poter aggregare gli appalti in lotti di grandi dimensioni tali da pregiudicare la partecipazione alle gare delle micro, piccole e medie imprese e, di conseguenza, violare il principio di libera concorrenza sancito sia dall'ordinamento europeo che da quello italiano.

IV La normativa sulla centralizzazione prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti

Come si è accennato il processo di centralizzazione ha subito, nell'arco di pochi anni, una continua, frammentata e spesso confusionaria, serie di modifiche normative in particolare per quanto riguardava la possibilità dei comuni non capoluogo di provincia di procedere autonomamente all'acquisto di lavori, servizi e forniture.⁴⁵

autorizzate a limitare il numero di lotti per i quali possono competere le aziende, non debbono usare questa possibilità in un modo che distorca (“impair”) le condizioni per una giusta competizione. In aggiunta, rendere possibile partecipare ad una gara con un numero illimitato di lotti ha il vantaggio di non scoraggiare né i contraenti generali dal partecipare né la crescita delle imprese.”

⁴⁵Dapprima era stato fissato il limite demografico di 10.000 abitanti, delineando due diverse modalità d'acquisto fino alla soglia di €40.000 di lavori, servizi e forniture, in base alla quali il regime di centralizzazione scattava o meno, e che dipendevano, appunto, dalla popolazione dei comuni. Tuttavia, questo regime è stato più volte prorogato dagli interventi normativi successivi fino al 1 novembre 2015 e il 1 gennaio 2016 questa distinzione basata sul livello di popolazione è stata stralciata dalla Finanziaria 2016 lasciando in piedi, come unica differenziazione nelle modalità d'acquisto rispetto alle soglie, quella tra Comuni capoluogo e non capoluogo. Un regime poi destinato ad essere superato dal nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti introdotto dal D.lgs 50/2016, il nuovo Codice Appalti, entrato in vigore il 20 aprile 2016. La legge 114/2014 (derivante dal DL 90/2014 del 204/06/2014 convertito in legge l'11/08/2014) con l'articolo 23-ter, comma 1 scindeva – evidentemente in funzione delle diverse difficoltà operative – la centralizzazione dei procedimenti di gara per servizi e forniture da quelle dei lavori pubblici. In questo senso, la norma specificava che “le disposizioni di cui al comma 3-bis dell'articolo 33 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, modificato da ultimo dall'articolo 23-bis del presente decreto, entrano in vigore il 1o gennaio 2015, quanto all'acquisizione di beni e servizi, e il 1o luglio 2015, quanto all'acquisizione di lavori. Sono fatte salve le procedure avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”. La questione veniva, come noto, ripresa dalla più recente legge n. 11/2015 (del 28/02/2015 convertito in legge da DL 192 del 31/12/2014) che con l'articolo 8, comma 3-ter che modificava la disposizione contenuta all'articolo 23-ter della legge 114/2014 ha postposto il termine per l'entrata in vigore dell'obbligo di centralizzare i procedimenti di gara, accorpendo servizi e forniture ai lavori, direttamente al 1° settembre 2015. Da ultimo con l'articolo 1, comma 169, della legge 107/2015 (16/07/2015) il termine di entrata in vigore della centralizzazione delle procedure è stato postposto al 1° novembre 2015. Per ulteriori approfondimenti si veda Usai S., La stazione appaltante unica. Guida all'obbligo della centralizzazione fino al 31/12/2015, Maggioli Editore, 2016.

Dunque la situazione operativa dei comuni, prima dell'entrata in vigore del nuovo codice Appalti nell'aprile 2016, evolveva come di seguito:

a) *Comuni capoluogo di provincia e le stazioni uniche costituite in ossequio dell'obbligo della centralizzazione*: I comuni capoluogo di provincia sono liberi di agire sul mercato delle convenzioni⁴⁶e quindi o aderire alla convenzione esistente oppure procedere con una gara d'appalto a condizione di declinare a base d'asta i riferimenti tecnico-economici previsti nella convenzione. Al di sotto della soglia comunitaria di €207.000, per l'acquisto di beni e servizi anche questi enti dovranno procedere obbligatoriamente attraverso una delle forme di mercato elettronico (ai sensi dell'articolo 328 del regolamento attuativo del codice), per gli appalti di lavori possono invece procedere autonomamente fino al raggiungimento della soglia comunitaria. I comuni capoluogo di provincia (così come le stazioni uniche create nell'ambito delle unioni di comuni e/o l'attività contrattuale esperita con l'ausilio delle province e/o i soggetti aggregatori) possono esperire autonomamente ogni procedimento di acquisto. Rimangono ferme le prerogative di cui al comma 7, articolo 1, della legge 135/2012 che consente, qualora si possano ottenere migliori condizioni economiche, la procedura ad evidenza pubblica in relazione alle peculiari categorie merceologiche ivi indicate.

b) *Comuni con più di 10 mila abitanti (non capoluogo di provincia)*: I comuni non capoluogo di provincia con più di 10 mila abitanti potranno operare liberamente fino alla cifra di €40.000 per acquisti di servizi e forniture e di €150.000 per i lavori, mantenendo così la facoltà (qualora si verifichi l'ipotesi) di aderire o meno alla convenzione – nel senso appena sopra prospettato – oppure, sempre nell'ambito della cifra predetta, dovranno escutere una delle forme di mercato elettronico potendo, in caso di carenza tecnica/inesistenza del prodotto, comunque esperire anche un procedimento “tradizionale” non telematico. Per importi pari o superiori a €40.000 nell'acquisto di servizi e forniture, i comuni con più di 10.000 abitanti è imposto o di utilizzare i sistemi telematici oppure centralizzare le procedure in unione o di procedere secondo gli schemi degli accordi di cui al comma 3-bis dell'articolo 33 del codice.⁴⁷

⁴⁶Ovvero ossequiare il procedimento di cui all'articolo 26 comma 3 e segg. della legge 488/99

⁴⁷Perdono, in ambito sopra gli €40.000 la prerogativa di espletare un procedimento autonomo, nel caso di cui all'articolo 26, comma 3 e segg. della legge 488/99, dato che in presenza della convenzione dovranno necessariamente aderirvi o centralizzare il procedimento di gara. Per quanto riguarda l'acquisto di lavori

c) *Comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti*: I comuni di minori dimensioni abitative, almeno fino al 31/12/2015, avevano alternative ben limitate ed esplicitate dal comma 3-bis, pertanto in nessun caso potevano esperire un procedimento autonomo fuori dal sistema telematico del mercato o delle convenzioni, che anche per questi enti diventano obbligatorie. In ogni caso, come per i comuni con più di 10.000 abitanti la stazione unica o le forme aggregate a cui si può aderire con un semplice accordo sono necessarie soprattutto per i lavori.

d) *La Legge di Bilancio 2016*: Il regime sopra descritto è entrato in vigore solamente per un periodo limitatissimo, dal primo novembre 2015 al 28 dicembre 2015 in cui già si prospettava una modifica legislativa da parte della legge di Bilancio 2016 e sulla base della quale i comuni non hanno indetto gare d'appalto. Infatti, a far data dal primo gennaio, secondo quanto stabilito dalla legge di bilancio 2016, viene uniformato il regime giuridico degli acquisti tra comuni non capoluogo a prescindere dalla dimensione abitativa. Pertanto, anche i comuni di minori dimensioni abitative potranno esperire procedure autonome d'acquisto beni e servizi nell'ambito degli importi inferiori a €40.000. Analogamente, dal 2016 è stata riformata la previsione conclusiva del comma 3-bis, sottraendo all'obbligo del ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa), o agli altri mercati elettronici previsti, gli acquisti di beni e servizi di importo pari o inferiore a €1.000; contestualmente si prevede che gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da CONSIP possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione.

V Il nuovo Codice degli Appalti Pubblici e il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

Considerate questa serie di disposizioni che, nell'arco di quindici anni, hanno forgiato una nuova fisionomia giuridica e organizzativa nell'ambito degli acquisti pubblici. L'evoluzione

pubblici essi possono procedere autonomamente fino alla soglia di 150mila euro. Per quanto concerne le acquisizioni delle particolari categorie merceologiche di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 135/2012, evidentemente, i comuni di questa categoria non beneficiano più della possibilità di esperire il procedimento ad evidenza pubblica a meno che l'acquisizione non si situi al di sotto dei 40 mila euro predetti.

della disciplina ha avuto il suo impatto anche nell'elaborazione del testo del nuovo Codice Appalti (D.lgs 50/2016).

Il nuovo Codice sembra muoversi in due principali direzioni: da un lato mira a qualificare le imprese partecipanti ai processi di acquisti pubblici stabilendo una serie di requisiti funzionali e qualitativi per gli aspiranti fornitori, dall'altro volge la sua attenzione alla qualificazione delle amministrazioni pubbliche, in particolar modo di quello delle stazioni appaltanti, attraverso un sistema a geometria variabile delineato dagli articoli stessi del codice e volto ad aumentare le competenze e l'efficienza organizzativa dello "Stato compratore".⁴⁸

L'articolo 1 della legge delega⁴⁹ alla base della nuova normativa, dopo aver elencato i principi di semplificazione, innovazione e trasparenza a cui si sarebbe dovuto ispirare il nuovo Codice Appalti, delineava come obiettivi la razionalizzazione della spesa,⁵⁰ la centralizzazione ed efficientamento degli acquisti pubblici⁵¹ e la qualificazione delle stazioni appaltanti⁵² come mezzo per trasporre e realizzare a livello organizzativo i primi due obiettivi. Come si può vedere si tratta di obiettivi diversi rispetto a quelli, maggiormente specifici poiché finalizzati su strumenti e modelli per il disegno delle gare d'appalto, che erano alla base dell'istituzione

⁴⁸In questo saggio ci focalizziamo sul lato della domanda. Per una discussione del funzionamento di un sistema di rating dei fornitori si veda Decarolis et al. (2016).

⁴⁹Legge n.11/2016

⁵⁰Articolo 1 l.n. 11/2016 lett. bb): "razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi."

⁵¹Articolo 1 l.n. 11/2016 lett. cc): "revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili dalla società CONSIP Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico, al fine di garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese."

⁵²Articolo 1 l.n. 11/2016 lett. dd): "contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare nel proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto, nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera bb), con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea, e fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze, a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti."

del sistema Consip per la centralizzazione degli acquisti.⁵³ Tuttavia, gli obiettivi del nuovo Codice non sembrano entrare in contrasto o mostrare incoerenza con questi ultimi ma ne costituiscono, seppur esplicitati ben sedici anni dopo l'avvio del processo di centralizzazione, le necessarie premesse "a monte, gli obiettivi di ampio raggio e di raccordo con la legislazione europea, che il processo di centralizzazione degli acquisti e della modernizzazione del sistema di procurement che Consip ha progressivamente cercato di realizzare dalla sua fondazione."

Il D.Lgs. 50/2016 è tornato con decisione sul concetto di aggregazione e centralizzazione delle committenze intessendo una relazione a doppio filo con l'altro fondamentale concetto di qualificazione delle stazioni appaltanti la cui formula può essere sintetizzata in: meno stazioni appaltanti, ma con standard qualitativi, di efficienza e professionalizzazione più elevati.

Dall'aprile 2016, con il varo del nuovo codice appalti, le stazioni appaltanti ex articolo 37 comma 1 del nuovo Codice hanno la possibilità di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a €40.000 e di lavori di importo inferiore a €150.000. Per acquisti di importo superiore è necessaria la qualificazione di cui all'art.38 e si procede mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione, mentre ove la stazione appaltante non sia qualificata deve ricorrere ad una centrale di committenza ovvero ad un'aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica. In ogni caso se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia procede ricorrendo ad una centrale di committenza/soggetti aggregatori qualificati ovvero a unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza o associandosi o consorziandosi in centrali di committenza cioè, ancora, ricorrendo alla Stazione Unica Appaltante (SUA) costituita ai sensi della L. 56/2014 (Legge Delrio).

Analizziamo ora più nel dettaglio le disposizioni normative relative alla centralizzazione e alla qualificazione delle Stazioni Appaltanti.

L'articolo 37 del nuovo Codice chiarisce, in termini di aggregazione e centralizzazione degli appalti, quale sia il limite posto all'autonomia di gestione delle singole stazioni appaltanti, mentre l'articolo 38 disciplina il sistema di qualificazione delle stesse.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), dunque, affronta il tema del-

⁵³Si veda il par.3 sulla creazione e l'implementazione del sistema Consip.

l'aggregazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e della riduzione del numero delle stazioni appaltanti, pur senza razionalizzare la frammentata e confusionaria legislazione precedente.⁵⁴ Allo stesso tempo la nuova normativa si focalizza sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e ne disegna i presupposti. Si tratta, come può agevolmente comprendersi, di tematiche strettamente correlate, che trovano il proprio fondamento nella legge delega. Essa prevede il “contenimento dei tempi e la piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione (...) con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea”. In altri termini, l'obiettivo dell'efficienza e della competitività viene fatto passare dal legislatore per la riduzione del numero e la qualificazione delle stazioni appaltanti. Sono innovazioni importanti perché si pongono il fine di migliorare la qualità e ad aumentare la dimensione di tali soggetti, pur ponendosi in un'ottica di contenimento della spesa pubblica. Si tratta, inoltre, disposizioni coerenti con l'evoluzione storica della centralizzazione degli acquisti iniziata con la Legge Finanziaria del 2000 e lo sviluppo del sistema Consip. L'innovazione risiede nella scelta di introdurre la qualificazione delle stazioni appaltanti è in linea con la sfida di competitività, obiettivo delle nuove procedure, per il cui raggiungimento deve, necessariamente, prevedersi una riduzione del loro numero ed una migliore professionalizzazione delle strutture pubbliche. La legge delega definiva l'obiettivo a cui il legislatore delegato doveva mirare: “razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti (...) prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi”.⁵⁵

Il primo elemento caratterizzante il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti è la sua configurazione come un sistema multilivello, che instaura un processo di professionalizzazione delle stazioni appaltanti rimesso alla responsabilità diretta dell'amministrazione.

⁵⁴Come nota Fiorentino (2016).

⁵⁵Cfr. art. 1, comma 1, lett. bb), legge Delega n. 11/2016.

Un processo che deve coinvolgere la singola stazione appaltante e l'amministrazione di appartenenza e, più in generale, l'intero sistema amministrativo, comprese le autorità indipendenti tra cui, con riferimento al settore dei contratti pubblici, spicca il ruolo dell'ANAC.⁵⁶

La portata di questa scelta emerge con maggiore evidenza considerando le differenti implicazioni dell'opzione alternativa, previste invece dal Codice per le imprese partecipanti, cioè l'adozione di un sistema incentrato sulla certificazione di qualità da parte di organismi accreditati (SOAS), in esito all'accertamento di conformità a norme e specifiche tecniche: la conseguente esternalizzazione del compito di valutare l'adeguatezza tecnico-professionale della stazione appaltante potrebbe potenzialmente produrre un effetto di "separazione" rispetto all'andamento complessivo dell'amministrazione di appartenenza.

La soluzione individuata richiede invece l'attivazione di un ampio e costante processo interno all'amministrazione, capace di tenere monitorati i diversi aspetti organizzativi coinvolti, per esercitare su ciascuno di essi un impegno costante di autoriforma. Un sistema che dovrà essere rivolto sia all'apparato della singola amministrazione appaltante sia alle relazioni interorganizzative, in vista degli obiettivi di qualificazione perseguiti. L'adozione da parte della stazione appaltante della certificazione di qualità secondo lo standard ISO 9001 è prevista invece dalla nuova normativa come uno dei "requisiti premianti".

Da questa impostazione si rinvengono le implicazioni di un'altra scelta fondamentale rispetto alla configurazione del sistema di qualificazione e cioè che "il modello di accreditamento adottato non è strutturato sulla base della natura amministrativa e dimensionale degli enti di appartenenza delle stazioni appaltanti, ma ruota intorno ad una griglia di requisiti organizzativi, disposti in relazione ai livelli di qualificazione previsti".⁵⁷

Ne discende il riconoscimento dell'autonomia per la singola amministrazione nella scelta del livello di qualificazione verso cui tendere, in rapporto alle proprie caratteristiche e risorse

⁵⁶L'ANAC curerà la definizione delle modalità attuative, oltre a gestire la procedura di qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38). In questo processo costituirà e gestirà un apposito elenco, così come avviene per il sistema di qualificazione degli operatori economici. A fianco alle funzioni, già assunte, in materia di vigilanza e controllo sull'acquisizione di beni, servizi e lavori e di anticorruzione, svolgerà anche vere e proprie funzioni regolatorie. Importante sarà anche il ruolo svolto dalla Conferenza unificata che si esprimerà preventivamente in fase di definizione del quadro regolatorio: il successo dell'intera operazione di qualificazione dipenderà, infatti, molto da come gli enti locali, le regioni e gli enti del sistema sanitario nazionale attueranno la normativa. Sul punto si veda D'alterio (2015).

⁵⁷Così Guerra (2016).

organizzative, nonché alle proprie esigenze sul piano degli acquisti pubblici, individualmente o attraverso gli strumenti che permettono l'aggregazione con altre stazioni appaltanti, e il compito di adoperarsi per conseguire l'obiettivo individuato. Nei fatti, dunque, è stata costruito un sistema di qualificazione flessibile e a geometria variabile, ovvero multilivello.

La riforma ha optato a favore di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti maggiormente svincolato dalle qualificazioni imposte dall'alto per via legislativa, in cui le singole amministrazioni siano sollecitate ad essere parte attiva nel sistema di *procurement*, dandosi obiettivi e strategie in base ai quali orientare la propria capacità organizzativa e professionale nel gestire l'attività di acquisto, in relazione alle proprie esigenze e coerentemente col proprio disegno di sviluppo. Questa osservazione è riferibile anche ai comuni non capoluogo di provincia, i quali possono scegliere tra le alternative disegnate per loro dal nuovo Codice quando l'importo dell'acquisto supera le soglie di €40.000 per beni e servizi e €150.000 per i lavori: ricorso a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; associazione con altri comuni, in unioni di comuni qualificate come centrali di committenza o in centrali di committenza in forma associativa o consortile; ricorso a stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta, ai sensi della legge di riforma delle amministrazioni locali n. 56/2014, cd. legge Delrio.⁵⁸

Una impostazione che appare coerente con la natura multilivello impressa al sistema dal carattere continuativo del processo di accreditamento.

Infatti l'abilitazione riconosciuta alla singola stazione appaltante non è acquisita una volta per tutte, ma sottoposta invece a un termine della durata di cinque anni, che prescrive un processo d'istituzionalizzazione della valutazione da parte dell'ANAC circa la qualificazione della stazione appaltante stessa. La continuità del processo appare in realtà ancora più forte in quanto è contemplata la possibilità di cambiamenti della qualificazione attestata da ANAC anche nel corso dei cinque anni prescritti, nel senso che la stazione appaltante potrebbe passare a un livello di qualificazione superiore o invece inferiore, fino alla possibile revoca stessa della qualificazione, in esito a verifiche, anche a campione, poste in essere dall'ANAC nell'esercizio del suo ruolo di vigilanza, o su istanza della stazione appaltante interessata . In definitiva, il sistema di qualificazione adottato appare "un sistema di autogoverno", in cui

⁵⁸Come stabilisce il comma 4 dell'articolo 37 del D.lgs 50/2016.

“il carattere dinamico del processo di accreditamento corrisponde ad un’attività continuativa di automonitoraggio dei risultati conseguiti e di autocorrezione da parte della stazione appaltante, nonché di valutazione da parte dell’ANAC”.⁵⁹

Un altro elemento, che si aggiunge ai precedenti nel configurare il dinamismo del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, è il ruolo rivestito rispetto ad esso dall’ANAC.⁶⁰

Il Codice stabilisce direttamente la competenza dell’ANAC in ordine alla gestione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.⁶¹ In primo luogo viene attribuito all’autorità il compito di stabilire le modalità di attuazione del sistema di qualificazione, infatti sulla base di quanto previsto dal Codice stesso, nonché dall’apposito decreto attuativo, cui spetta definire i requisiti tecnico-organizzativi per l’iscrizione nell’elenco delle stazioni appaltanti qualificate e individuare la data di entrata in vigore del sistema, poiché questo deve essere elaborato con l’apporto anche dell’ANAC, essendo previsto che debba essere adottato “sentite l’ANAC e la Conferenza Unificata”.⁶²

Inoltre il Codice conferisce espressamente il potere all’ANAC, che tiene e gestisce l’elenco e ne assicura la pubblicità, di assegnare alle stazioni appaltanti “un termine congruo” per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione, nel corso del quale le stazioni vengono “ammesse con riserva”, come pure di stabilire “i casi in cui può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta”.⁶³

⁵⁹Guerra M.P., Op.Cit, 2016.

⁶⁰La competenza della gestione del sistema conferita dal Codice ad ANAC, prevista sin dalla legge delega, va letta alla luce dell’importante ruolo già attribuito a tale Autorità nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, i cui compiti ribaditi dal nuovo Codice sono “di promozione dell’efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore [...] comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante [...]” Così all’articolo 1, c.1, lett. bb), e lett. t), l. 11/2016.

⁶¹L’art. 213, c. 4 del nuovo Codice stabilisce che “L’Autorità gestisce il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.”

⁶²Come nota Fiorentino (2016): “il successo dell’intera operazione dipenderà, infatti, molto da come gli enti locali, le regioni e gli enti del sistema sanitario nazionale attueranno la normativa” in riferimento a quanto stabilito dall’articolo 38 comma 2 del Codice Appalti che prevede il coinvolgimento della Conferenza Unificata.

⁶³L’articolo 38 del nuovo codice, infatti, prevede ai commi 6-7: “6. L’ANAC stabilisce le modalità attuative del sistema di qualificazione, sulla base di quanto previsto dai commi da 1 a 5, ed assegna alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza, anche per le attività ausiliarie, un termine congruo al fine di dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione. Stabilisce, altresì, modalità diversificate che tengano conto

Al contrario l'ANAC non rilascia il Codice Identificativo di Gara (CIG) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita.⁶⁴ Inoltre, esercita poteri di vigilanza e controllo, con la facoltà di porre in essere ispezioni a campione che possono portare fino alla revoca della qualificazione conseguita. I controlli riguardano anche l'attuazione da parte delle stazioni appaltanti di misure di prevenzione dei rischi di corruzione.⁶⁵

Infine, ad ANAC è attribuita la competenza per l'individuazione dei criteri riguardanti la premialità delle stazioni appaltanti, ai fini della destinazione dell'apposito fondo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.⁶⁶ L'effettiva dotazione del fondo, nel processo di implementazione del Codice, sarà importante al fine dell'effettivo funzionamento del sistema premiale. Inoltre, la valutazione positiva della stazione appaltante viene comunicata dall'ANAC all'amministrazione di appartenenza perché ne tenga conto in sede di valutazione della "performance organizzativa e gestionale dei dipendenti interessati".⁶⁷

Infine, per quanto riguarda i requisiti per la qualificazione indicati all'articolo 38 comma

delle peculiarità dei soggetti privati che richiedono la qualificazione. 7. Con il provvedimento di cui al comma 6, l'ANAC stabilisce altresì i casi in cui può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta. La qualificazione con riserva ha una durata massima non superiore al termine stabilito per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione."

⁶⁴Come stabilisce l'articolo 38 comma 8 del Codice: "decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'ANAC non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita."

⁶⁵L'articolo 213 comma 3 lett. f prevede "vigila sul sistema di qualificazione degli esecutori dei contratti pubblici di lavori ed esercita i correlati poteri sanzionatori" e il comma 5 "Nell'ambito dello svolgimento della propria attività, l'Autorità può disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, avvalendosi eventualmente della collaborazione di altri organi dello Stato nonché dell'ausilio del Corpo della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i poteri di indagine ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte sui redditi."

⁶⁶L'articolo 213 comma 14 stabilisce "14. Le somme derivanti dal pagamento delle sanzioni di cui all'articolo 211 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione in un apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per essere destinate, con decreto dello stesso Ministro, alla premialità delle stazioni appaltanti, secondo i criteri individuati dall'ANAC ai sensi dell'articolo 38. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio."

⁶⁷Articolo 38 comma 9: "Una quota parte delle risorse del fondo di cui all'articolo 213, comma 14, attribuite alla stazione appaltante con il decreto di cui al citato comma è destinata dall'amministrazione di appartenenza della stazione appaltante premiata al fondo per la remunerazione del risultato dei dirigenti e dei dipendenti appartenenti alle unità organizzative competenti per i procedimenti di cui al presente codice. La valutazione positiva della stazione appaltante viene comunicata dall'ANAC all'amministrazione di appartenenza della stazione appaltante perché ne tenga comunque conto ai fini della valutazione della performance organizzativa e gestionale dei dipendenti interessati."

2, spetterà al decreto presidenziale specificarne i contenuti. Il nuovo Codice Appalti li distingue in requisiti di base, obbligatori, e in requisiti premianti, non obbligatori. Quelli di base attengono a caratteristiche organizzative da realizzare in modo differenziato e crescente in rapporto ai diversi livelli di qualificazione. Ulteriori requisiti, riguardanti la stabilità e l'ambito territoriale, sono richiesti in aggiunta per le centrali di committenza.

In base ai parametri fissati dal Codice, i requisiti di base sono diretti a garantire in capo ad ogni stazione appaltante qualificata: una struttura organizzativa dedicata in modo stabile alle attività di *procurement*, come individuate all'art. 38, c. 3: personale dotato di competenza professionale idonea al corretto ed efficiente svolgimento di tutte tali attività; un sistema di formazione e aggiornamento del personale; un determinato livello di esperienza nella gestione di procedure di gara, sotto il profilo quantitativo e qualitativo; il rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori, in conformità alla normativa vigente. Il nuovo Codice, seppur in termini generali, sembra aver assorbito quei principi d'ispirazione manageriale volti a caratterizzare la moderna amministrazione pubblica.⁶⁸ I parametri relativi ai requisiti premianti, infine, afferiscono ad aspetti ulteriori rispetto alla soglia dell'obbligatorietà, ma sono anch'essi inerenti ai criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione e significativi nell'esemplificare l'elevata qualità della specifica stazione appaltante: la valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e di promozione della legalità; la certificazione di qualità degli uffici e dei procedimenti di gara secondo lo standard UNI EN ISO 900178;⁶⁹ la disponibilità di tecnologie telematiche nelle procedure di gara; il livello di soccombenza nel contenzioso; l'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.⁷⁰

In conclusione, il nuovo Codice vuole promuovere una visione “di sistema” degli appalti

⁶⁸Come indicatori di esperienza in proposito si individuano il numero di gare svolte nel triennio e, rispettivamente, la tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e di collaudo.

⁶⁹Si tratta di un sistema di gestione delle attività secondo uno standard internazionale (quello cui fa riferimento l'art. 38, c. 4, lett. b), n.2), definito dall'International Organization for Standardization (ISO), è lo standard più conosciuto e utilizzato per i sistemi di gestione della qualità nel mondo. E' certificato da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. UNI EN ISO 9001 costituisce il recepimento da parte dell'ente normatore italiano della norma internazionale ISO 9001

⁷⁰Così l'articolo 38, comma 4, lettera b).

pubblici, orientata alla sua razionalizzazione e ad un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche così da raggiungere gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica e d'innovazione qualitativa tanto dal lato della domanda quanto dell'offerta. In questo studio ci siano occupati del lato della domanda, cioè delle stazioni appaltanti e del processo di centralizzazione degli acquisti pubblici. La nuova normativa ha recepito i principi delle direttive europee e ha aperto uno spazio alla differenziazione, e di conseguenza alla specializzazione, del profilo delle diverse stazioni appaltanti, le quali possono adeguarsi, grazie ai molteplici strumenti aggregativi e collaborativi disponibili (centrali di committenza, CONSIP S.p.A., soggetti aggregatori regionali, aggregazioni occasionali, committenze ausiliarie) alle proprie esigenze e a quelle del mercato. Il nuovo Codice si è, dunque, integrato alla previgente normativa che aveva imposto una centralizzazione degli acquisti pubblici completandone il percorso tanto dal punto di vista giuridico quanto strutturale.

VI Dati e statistiche descrittive

Per l'analisi utilizziamo diverse fonti di dati. La principale è l'universo dei dati sugli appalti pubblici italiani da gennaio 2015 ad aprile 2017 scaricato dal *Portale della Trasparenza* dell'ANAC,⁷¹ integrato con dati su un campione di contratti scaricato dal *servizio Contratti Pubblici* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.⁷² Abbiamo completato il dataset con dati demografici⁷³ sui comuni italiani e con l'elenco dei soggetti aggregatori qualificati pubblicato sul sito dell'ANAC.

Il database del *Portale della trasparenza* contiene una serie di variabili legate all'identificativo del lotto (il CIG⁷⁴, la tipologia del contratto⁷⁵, l'oggetto del lotto, l'amministrazione aggiudicante, l'aggiudicatario del lotto), alle date rilevanti (la data di pubblicazione del bando, la data di aggiudicazione, la data di validità, la data di ultimazione) e allo svolgimento

⁷¹Il portale è online all'indirizzo <http://portaletrasparenza.anticorruzione.it/microstrategy/html/index.htm>

⁷²Il servizio contratti pubblici è online all'indirizzo <https://www.serviziocontrattipubblici.it/>

⁷³Fonte: Istat.

⁷⁴Codice Identificativo Gara, introdotto dall'art. 3, comma 5 della legge 13 agosto 2010, n. 136 per permettere la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione italiana.

⁷⁵Le tipologie di acquisto pubblico sono tre: lavori, servizi e forniture.

della gara (l'importo del lotto, l'importo di aggiudicazione e di gara, l'importo complessivo finale e il numero di offerte ammesse). La lista delle variabili principali è riportata nella tabella 1. Il dato che immediatamente emerge è che a fronte di quasi 800.000 lotti aggiudicati, la frequenza di informazioni mancanti su una o più variabili è elevatissima. Ad esempio, mancano il numero degli offerenti per il 48 per cento dei lotti, l'identità dell'impresa aggiudicataria per il 78 per cento dei lotti e la data di ultimazione addirittura nel 97 per cento dei casi. Questa estrema incompletezza di alcuni dati rende evidente come non sia possibile un'analisi ampia e strutturata del fenomeno della centralizzazione della spesa che tenga conto anche di aspetti cruciali quali il grado di apertura del mercato (che necessiterebbe del numero di offerenti), la tipologia di imprese vincenti (che necessiterebbe del dato sull'identità aggiudicatari) e della performance contrattuale in termini di rispetto dei tempi di esecuzione (che necessiterebbe dell'informazione sulla data di ultimazione lavori). L'analisi prenderà in considerazione le variabili rilevanti per la centralizzazione ma meno soggette ai limiti oggettivi di cui sopra, in termini sia di disponibilità che di qualità del dato: tipologia di contratto (lavori, servizi o forniture), identità stazione appaltante, importo e data di pubblicazione. Pertanto, la nostra analisi descrittiva guarderà principalmente al mutare nel tempo dell'identità dei soggetti aggiudicanti per diverse categorie contrattuali e importi a base di gara. Questo tipo di analisi, seppur incompleta rispetto ai molteplici potenziali effetti prodotti dalla centralizzazione, è comunque sufficiente per individuare da quali stazioni appaltanti provenga la spesa pubblica e quindi permetterci di fotografare quale sia stato l'effetto più diretto delle recenti modifiche normative. Pertanto, la parte rimanente di questa sezione guarda separatamente ai due gruppi di soggetti di maggior interesse: i comuni e i soggetti aggregatori.

VI.1 Comuni e capoluoghi

Abbiamo provveduto a generare alcune variabili per l'identificazione delle amministrazioni comunali e, tra queste, dei comuni capoluogo. In particolare, abbiamo considerato come municipalità tutte le amministrazioni la cui denominazione contenesse le parole "COMUNE", "CITTA' METROPOLITANA", "MUNICIPIO DI". Abbiamo invece escluso da quelle selezionate tutte quelle contenenti le espressioni regolari "CUC" o "CENTRALE UNICA

Tabella 1: Osservazioni Mancanti - Dati Portale della trasparenza

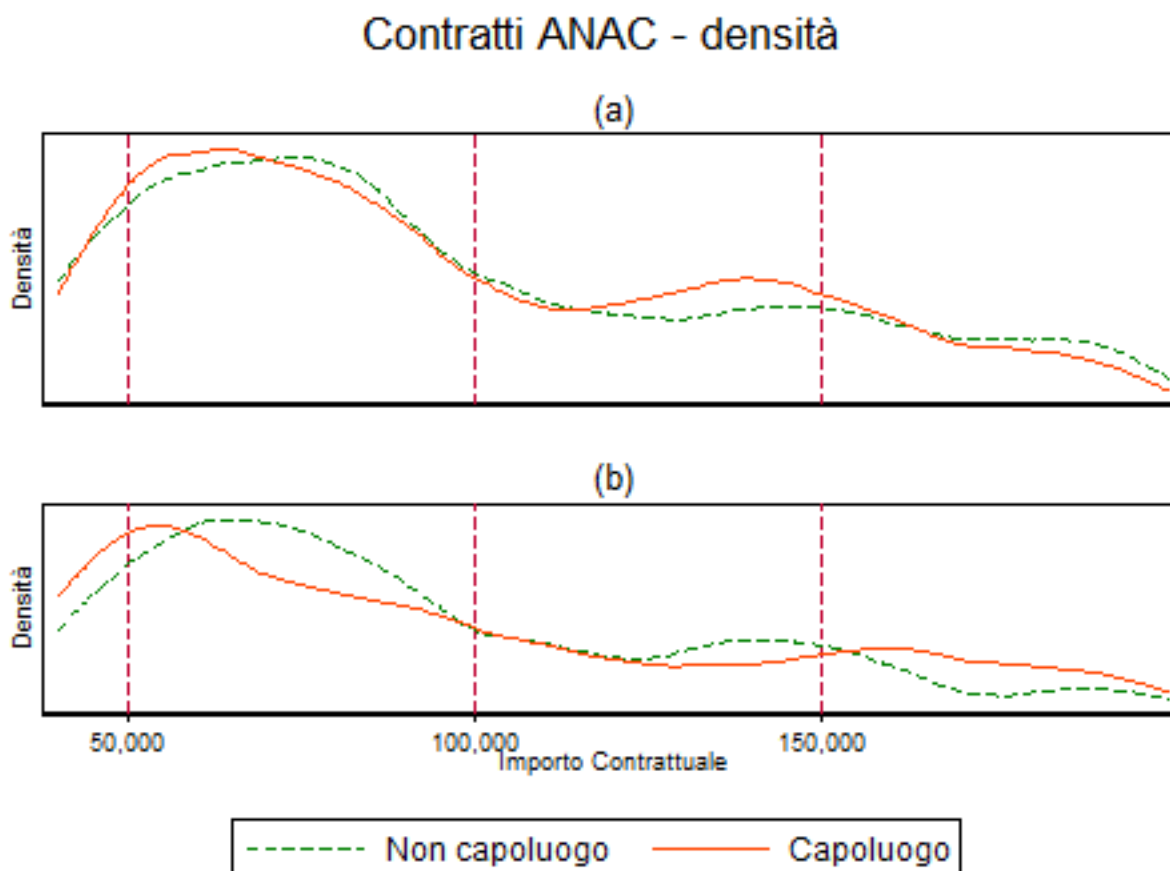
Variabile	Mancanti	Totali	Percentuale mancanti
CIG (Codice Identificativo Gara)	0	790.195	0,00
Tipologia (lavori, servizi o forniture)	7	790.195	0,00
Data Pubblicazione	7	790.195	0,00
Importo Gara	7	790.195	0,00
Importo Lotto	7	790.195	0,00
Oggetto Lotto	1.098	790.195	0,14
Identità Stazione Appaltante	8.577	790.195	1,09
Numero Offerte Ammesse	380.953	790.195	48,21
Data Aggiudicazione	611.373	790.195	77,37
Importo Aggiudicazione	611.373	790.195	77,37
Sconto di Aggiudicazione	611.373	790.195	77,37
Identità Aggiudicatario	613.976	790.195	77,70
Data Inizio	746.590	790.195	94,48
Data Ultimazione	763.117	790.195	96,57
Importo Complessivo	788.140	790.195	99,74

Nota: Lista delle osservazioni mancanti, in valori assoluti ed in percentuale sul totale delle osservazioni disponibili nel dataset ANAC - *Portale della Trasparenza* dal gennaio 2015 all'aprile 2017.

DI COMMITTENZA” per evitare di includere i soggetti aggregatori derivanti da unioni di comuni. In secondo luogo abbiamo utilizzato i dati Istat sulla popolazione residente per focalizzare l’analisi sul sottocampione di municipalità tra 50.000 e 100.000 abitanti, a sua volta suddiviso in comuni capoluogo o meno: queste categorie sono comparabili per esigenze tecniche e strutturali ma il nuovo codice dei contratti ha limitato la possibilità ai comuni non capoluogo di procedere autonomamente per contratti sopra la soglia dei €150.000.

La figura 1 mostra nel pannello (a) la densità dei contratti tra €40.000 e €200.000 nel periodo precedente all’introduzione del nuovo codice dei contratti (dunque, tutti i contratti il cui bando è stato pubblicato tra aprile 2015 e aprile 2016) e nel pannello (b) il dato analogo per il periodo successivo (tra aprile 2016 e aprile 2017) per i comuni capoluogo (linea continua rossa) o meno (linea tratteggiata verde). È evidente come in questi ultimi si osservi - in termini relativi - un decremento del numero di contratti oltre la soglia di €150.000 e le funzioni di densità, che non erano statisticamente differenti nel periodo antecedente aprile 2016, evidenziano invece un diverso andamento nei 12 mesi successivi.

Figura 1: Distribuzione di densità dei contratti per comuni capoluogo e non capoluogo - 50.000/100.000 abitanti



Nota: distribuzione di densità dei contratti nei 12 mesi antecedenti e successivi all'entrata in vigore del Nuovo Codice degli appalti pubblici. In particolare, il pannello (a) riporta i dati del periodo aprile 2015 - aprile 2016, mentre il pannello (b) riporta i dati del periodo aprile 2016 - aprile 2017. Il campione è diviso in comuni capoluogo - linea verde - e non capoluogo - linea arancione - tra i 50.000 e i 100.000 abitanti.

La tabella 2 riporta le statistiche descrittive dei valori di importo lotto, sconto,⁷⁶ e numero di offerte per i contratti relativi ai lavori di entrambe le tipologie di comuni. I due sottocampioni sono affini in termini di numero di contratti, sconto e offerte ammesse nel periodo aprile 2015/aprile 2016, ma divergono sensibilmente nel periodo successivo. L'importo medio per i comuni non capoluogo - come era prevedibile - subisce un importante calo con l'introduzione del nuovo codice (passando da €464.000 a €168.000), mentre nei comuni capoluogo aumenta l'importo contrattuale medio (da €622.000 a €934.000).⁷⁷ Anche il nu-

⁷⁶Definiamo la variabile sconto come $sconto_i = \frac{importoLotto_i - importoFinale_i}{importoLotto_i} * 100, i \in [1, \dots, N]$.

⁷⁷È interessante notare come, a fronte di un aumento medio dell'importo, non corrisponda un aumento del contratto mediano, fisso ad un livello inferiore ai €150.000.

Tabella 2: Contratti per lavori - Comuni tra 50.000 e 100.000 abitanti

Pannello (a): aprile 2015/aprile 2016								
	Capoluoghi				Non Capoluoghi			
	Media	σ	Mediana	N	Media	σ	Mediana	N
Importo Lotto	622,274	5,205,633	149,500	1,199	464,331	2,796,539	132,076	1,333
Sconto	21	13	22	176	22	18	25	359
Offerte Ammesse	23	50	8	925	24	46	7	1,173
Numero comuni	39				54			
#contratti/giorno	3.28				3.65			
#contratti/giorno/ente	0.08				0.07			

Pannello (b): aprile 2016/aprile 2017								
	Capoluoghi				Non Capoluoghi			
	Media	σ	Mediana	N	Media	σ	Mediana	N
Importo Lotto	933,784	6,264,129	149,000	783	167,840	229,303	91,422	713
Sconto	12	11	13	13	10	16	0	39
Offerte Ammesse	22	42	10	514	13	28	5	347
Numero comuni	37				48			
#contratti/giorno	2.15				1.96			
#contratti/giorno/ente	0.06				0.04			

Nota: Statistiche descrittive dei contratti per lavori siglati dai comuni capoluogo (colonne 1-4) e non capoluogo (5-8) tra 50.000 e 100.000 abitanti. Riportiamo la media, la deviazione standard, la mediana e la numerosità delle variabili di importo lotto, sconto effettuato e numero di offerte ammesse. Riportiamo inoltre le statistiche relative al numero di comuni nel campione, media di contratti al giorno e media di contratti al giorno per comune. Il pannello superiore - (a) - fa riferimento al periodo aprile 2015-aprile 2016, mentre il pannello inferiore - (b) - al periodo successivo all'entrata in vigore del nuovo Codice.

mero di contratti decresce sensibilmente per i comuni non capoluogo, mentre la riduzione è più ridotta per quelli capoluogo.

VI.2 Soggetti Aggregatori

I soggetti aggregatori sono stati riconosciuti e qualificati dall'ANAC sulla base dell'art.9 della legge 23 giugno 2014 n. 89. In particolare, i soggetti *qualificati* sono CONSIP, tutte le agenzie regionali di acquisto, le città metropolitane e le province di Bolzano, Trento, Perugia

e Vicenza. I soggetti aggregatori *non qualificati*, invece, sono le stazioni uniche appaltanti provinciali (SUA) e le unioni di comuni (*Centrali Uniche di Committenza* o CUC). Queste ultime possono essere formate in maniera relativamente semplice dai comuni interessati.

La tabella 3 riporta il valore e, in parentesi, il numero dei contratti per tipologia sia per i soggetti aggregatori - pannello (a) - che per le altre amministrazioni - pannello (b). Il confronto tra periodi⁷⁸ evidenzia come il ricorso ai soggetti qualificati sia aumentato per servizi e forniture, in quest'ultimo caso addirittura registrando un aumento del 500%, mentre sia leggermente calato nei lavori. Le CUC registrano un aumento dei contratti in tutte le categorie, cui fa da contraltare una sensibile riduzione nel numero e nel valore da parte delle amministrazioni comunali: questa è un'indicazione del fatto che il nuovo codice dei contratti, impedendo ai comuni di acquistare oltre soglia, li ha spinti ad associarsi. Per quanto riguarda le SUA, d'altro canto, mostrano un trend invertito, con un numero di contratti in diminuzione con l'entrata in vigore del nuovo codice.

Relativamente al numero di contratti aggiudicati da aggregatori qualificati si riscontra un andamento prevedibile di crescita nel tempo con la parziale, ma fondamentale, eccezione della categoria *lavori*. L'aumento più marcato si registra per i contratti di forniture che passano da circa 5.300 a quasi 18.000 lotti. L'aumento è più contenuto per i contratti di servizi che passano da 3.100 a 3.700 lotti. I lavori, invece, registrano un leggero calo da 2.600 a 2.200 lotti. Al livello di singolo ente, per le Agenzie Regionali Centrali Acquisti si evidenzia un calo nei lavori, mentre gli acquisti di forniture registrino un sensibile aumento sia a livello di Centrale Regionale di Acquisto (+282%) che a livello di alcune Regioni, evidentemente aggregatrici di acquisti (ad es. la Regione Sardegna acquista 50 volte più che in precedenza, e la Regione Toscana 216 volte).

Infine, per quanto riguarda i maggiori soggetti aggregatori non qualificati (CUC e SUA) si evince quanto segue. Le CUC evidenziano un aumento significativo nel numero di appalti di lavori e di servizi aggiudicati, mentre per le SUA vi è solo per i servizi un lieve aumento. L'identità delle specifiche CUC e SUA che hanno aggiudicato la maggior parte dei lotti

⁷⁸Il periodo *Pre* va dal 18 aprile 2015 al 17 aprile 2016, mentre il periodo *Post* va dal 18 aprile 2016 al 17 aprile 2017

Tabella 3: Importo totale e numero di contratti per tipologia

Pannello a): Aggregatori						
	lavori		servizi		forniture	
	Pre mean/count	Post mean/count	Pre mean/count	Post mean/count	Pre mean/count	Post mean/count
Aggregatori Qualificati	951 (2,588)	892 (2,195)	23,813 (3,134)	20,624 (3,756)	8,497 (5,357)	53,295 (19,763)
CUC	1,794 (5,786)	2,369 (7,000)	954 (1,926)	5,993 (8,338)	97 (313)	191 (586)
SUA	709 (2,125)	543 (1,907)	944 (971)	758 (1,611)	63 (240)	60 (177)
# Aggregatori	31	30	36	39	35	34
# CUC	258	336	167	339	42	73
# SUA	49	50	51	53	37	31
Osservazioni	10,499	11,102	6,031	13,705	5,910	20,526

Pannello b): Altre Entità						
	Pre	Post	Pre	Post	Pre	Post
	mean/count	mean/count	mean/count	mean/count	mean/count	mean/count
Altri Enti	48,478 (56,900)	54,069 (46,926)	109,709 (92,801)	165,376 (109,531)	64,132 (102,306)	80,329 (111,695)
Comuni	11,506 (33,301)	5,394 (21,114)	24,379 (29,300)	18,120 (22,181)	3,629 (8,493)	2,072 (5,870)
# Altri Enti	4522	3245	3511	2642	1763	1246
# Comuni	2527	2088	3934	3680	2526	2310
Osservazioni	90,201	68,040	122,101	131,712	110,799	117,565

Nota: Importi contrattuali - in milioni di €- per tipologia, periodo e stazione appaltante. Il numero totale di contratti è riportato in parentesi.

evidenzia la presenza di soggetti non di grandi dimensioni; ad esempio la CUC più attiva in termini di numero di lotti aggiudicati è quella tra Bra e altri sette comuni piemontesi di piccole dimensioni. L'identità di questi soggetti indica che, seppur una spinta verso l'accenramento vi sia stata, almeno per i lavori questa si è tradotta nella creazione di un ampio numero di nuove CUC (quasi 80) relativamente piccole.

VII Analisi Empirica

Come ampiamente evidenziato nella sezione V, tra gli obiettivi del nuovo codice degli appalti spicca la necessità di centralizzare gli acquisti, specialmente quelli di maggiore entità. In questo ambito, per molte amministrazioni pubbliche le nuove regole hanno comportato l'impossibilità di procedere in autonomia con gli acquisti oltre la soglia di €150.000 e questo ha avuto effetti sia sulle tempistiche che sulle modalità della loro spesa.

Il ricorso ai soggetti aggregatori proposto nel nuovo codice, infatti, è solo una delle possibilità a disposizione delle amministrazioni che debbano procedere ad acquisti sopra soglia. In pratica, è plausibile che queste amministrazioni possono aver anticipato i loro acquisti per non essere soggette, almeno nel breve periodo, ai nuovi obblighi⁷⁹ oppure che cerchino di aggirare la regola, suddividendo i loro contratti con importi sotto soglia.

VII.1 Il nuovo codice degli appalti: effetti sugli importi

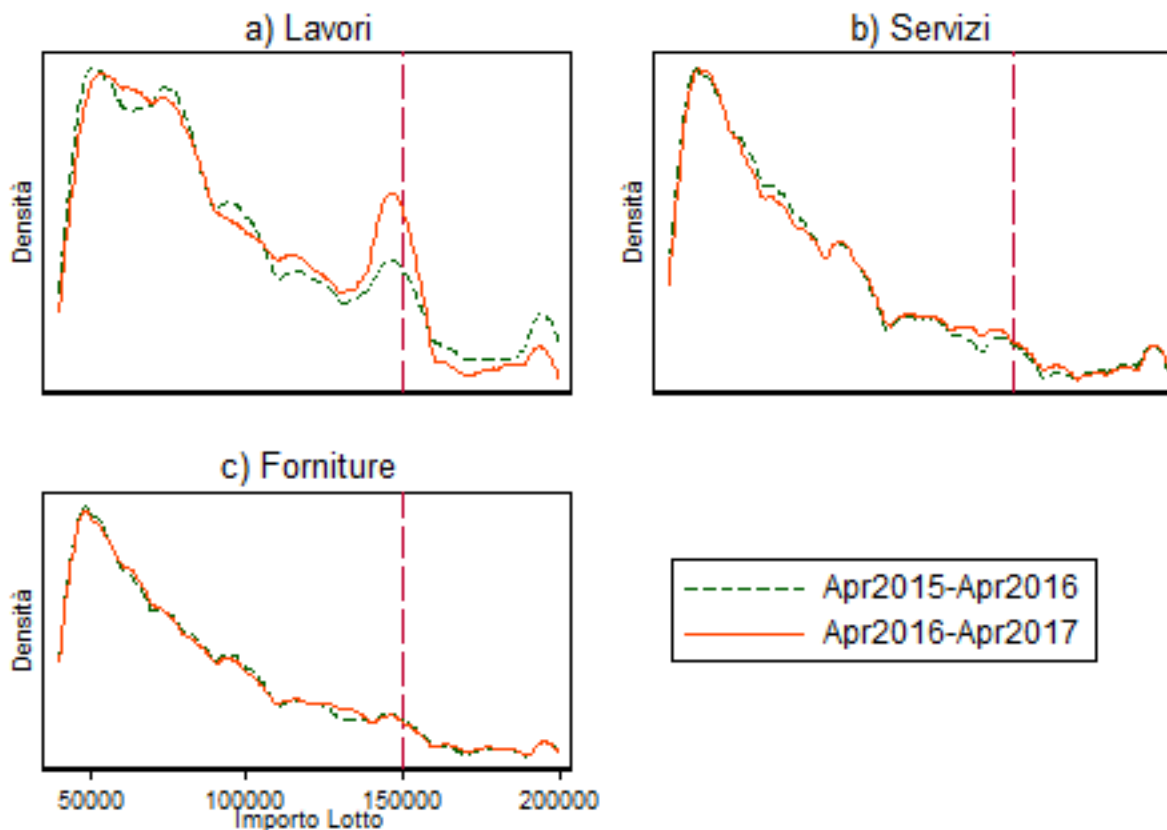
Il fenomeno del *bunching* nei pressi di una soglia, sia essa temporale o monetaria, è conosciuto e ben documentato nella letteratura economica (vedi McCrary (2008) per una discussione più approfondita sulle discontinuità alle soglie). L’inserimento di uno sbarramento può generare una manipolazione della distribuzione di densità e creare massa “in eccesso” subito prima o subito dopo la soglia stessa. In particolare, nel caso in cui le amministrazioni pubbliche abbiano un interesse ad acquistare sotto soglia - cioè, a non essere sottoposte alle regole del Nuovo Codice - possono cercare di dividere contratti oltre soglia in varie parti, ognuna di importo inferiore a €150.000, in maniera da mantenere il pieno controllo del processo di acquisizione e non dover ricorrere alla centralizzazione. Un simile meccanismo, tuttavia, avrebbe come conseguenza uno spostamento verso sinistra della distribuzione dei contratti e la creazione di un eccesso di massa subito prima della soglia.

In figura 2 riportiamo le distribuzioni di densità dei contratti tra €50.000 e €200.000 di importo divisi per tipologia, prima e dopo l’introduzione del nuovo codice. La distribuzione sembra immutata per servizi e forniture - per i quali il codice dispone una soglia di €40.000, sotto la quale però i contratti non vengono registrati nel database a nostra disposizione - mentre il numero di contratti per lavori subito sotto la soglia di €150.000 mostra un eccesso di massa: la discontinuità alla soglia è confermata da un test di McCrary altamente significativo. Per identificare le categorie di amministrazioni su cui l’effetto del nuovo codice è stato più intenso, e quelle la cui risposta è stata più evidente, in tabella 4 riportiamo i risultati del test proposto da Saez (2010) per identificare la differenza di densità tra due

⁷⁹Questo vale principalmente per servizi e forniture, ma in alcuni casi potrebbe essere un’opzione attuabile anche per i lavori.

distribuzioni nell'intorno di un punto. Utilizzando un intorno di €5.000 e fissando il punto di discontinuità a €150.000, si nota come l'effetto più dirompente si registri per i comuni non capoluogo e per i comuni in generale, il cui campo di azione è stato fortemente limitato dal nuovo codice degli appalti.

Figura 2: Distribuzione di densità dei contratti per tipologia e periodo



Nota: Distribuzione di densità per i contratti di importo tra €40.000 e €200.000 relativi a lavori, servizi e forniture nel periodo precedente (*aprile 2015/aprile 2016*, linea verde) e in quello successivo (*aprile 2016/aprile 2017*, linea arancione) all'introduzione del nuovo codice dei contratti.

Per stimare l'effetto dell'introduzione della legge sull'aumento di contratti intorno alla soglia in Castellani et al. (2017), utilizziamo la metodologia di Chetty et al. (2011) per quantificare l'eccesso di massa intorno alla soglia stessa. Considerato che, come evidenziato in figura 2, l'eccesso di massa è presente anche precedentemente all'introduzione del nuovo codice, per ottenere una quantificazione del numero di contratti "spostati" sotto la soglia è necessario condurre la stima anche nel periodo precedente l'entrata in vigore, cioè $\hat{B}_{surplus} =$

Tabella 4: Test di Saez (2010), $\delta = 5000$

Model	Pre	Post	Pre	Post	Pre	Post	Pre	Post	$B_{post} - B_{pre}$
Tutte le amministrazioni	.011	.022							.011
Soggetti Aggregatori	.006	.003							-.003
Comuni			.004	.026					.022
Non Comuni			.015	.02					.005
Capoluoghi					.007	.009			.002
Non Capoluoghi					.004	.038			.034
Aggregatori Qualificati							-.001	.018	.019
Aggregatori non Qualificati							.008	.001	-.007

Nota: risultati del test di Saez (2010) per vari sottocampioni e per tutte le categorie. Il periodo *Pre* va da aprile 2015 ad aprile 2016, *Post* da aprile 2016 ad aprile 2017. La colonna (10) - $B_{post} - B_{pre}$ - riporta la differenza dell'eccesso di densità tra prima e dopo l'introduzione del nuovo codice.

$\hat{B}_{post} - \hat{B}_{pre}$. Nel caso preso in esame, $\hat{B}_{post} = 338$ e $\hat{B}_{pre} = 37$, il che rende possibile quantificare l'effetto dell'introduzione della legge in un eccesso di massa sotto la soglia in $\hat{B}_{surplus} = 301$, ovvero 301 contratti in eccesso sotto soglia.

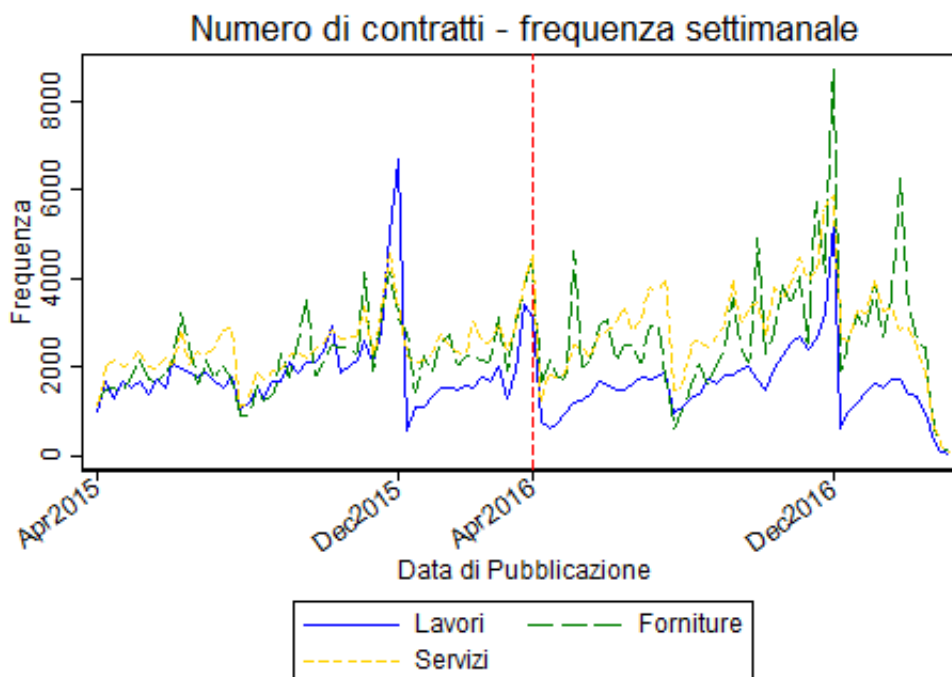
L'efficacia della nuova regolamentazione nel promuovere la centralizzazione si evince anche dallo spostamento nella distribuzione dei contratti aggiudicati. Per le CUC si riscontra un importante incremento nei contratti sopra soglia, cui invece fa da contraltare un netto decremento per i comuni non capoluogo. Sembra ipotizzabile che questi ultimi, non potendo più controllare autonomamente i contratti sopra soglia, abbiano deciso di consorzarsi in Centrali Uniche di Committenza ed abbiano così provveduto agli acquisti oltre €150.000.

VII.2 Effetti del nuovo codice sulle tempistiche di acquisto

La figura 3, che riporta il numero settimanale di contratti per tipologia, mostra un andamento variabile per tutte le categorie, con picchi alla fine dell'anno - con tutta probabilità legati alla chiusura dei bilanci come già sottolineato da Liebman and Mahoney (forthcoming) per il *procurement* americano. È evidente anche un picco "anomalo" in prossimità dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, dovuto ad un effetto di anticipazione sia da parte delle amministrazioni interessate dal divieto di acquisto sopra soglia che probabilmente da

parte degli altri enti, incerti sulle procedure da seguire con la nuova normativa.

Figura 3: Numero Settimanale di Contratti



Nota: serie storica del numero settimanale di contratti per tipologia.

Più in dettaglio - in una finestra di 120 giorni intorno all'entrata in vigore del nuovo codice - l'andamento del numero di contratti. L'elemento più interessante riguarda i contratti con importi elevati ($>€250.000$, linea gialla): caratterizzati da un andamento estremamente variabile, raggiungono un picco comparabile a quello degli importi più bassi ($<€100.000$, 1,300 contratti al giorno ca.) per poi tornare stabilmente a livelli inferiori fino alla fine del periodo. Considerata la distanza dalla data di chiusura dei bilanci, è ragionevole considerare l'eccesso di massa come effetto di anticipazione: le amministrazioni, confrontandosi con l'incertezza legata alle nuove regole, preferiscono accumulare contratti con il vecchio codice.⁸⁰

⁸⁰Risultati dei test di Chetty et al. (2011), non riportati nello studio per ragioni di brevità, confermano empiricamente l'esistenza di un eccesso di massa prima dell'entrata in vigore del nuovo codice.

VIII Discussione e conclusioni

Per riassumere quanto evidenziato nei grafici e tabelle di questa sezione, i dati offrono una conferma della rilevanza quantitativa di una serie di effetti prodotti dalla spinta verso la centralizzazione: i) per servizi e forniture la struttura della distribuzione contrattuale in termini di importi a base d'asta è rimasta invariata, mentre invece è cambiata l'identità dei soggetti aggiudicanti con un forte aumento dei soggetti aggregatori qualificati e per i servizi anche di CUC e, in misura minore, di SUA; ii) per i lavori si è prodotta una distorsione nella struttura degli importi contrattuali con un incremento anomalo della massa di contratti di importo di poco inferiore a €150.000 aggiudicati dai comuni non capoluogo, ma, a fronte di questa distorsione, vi è anche stato il trasferimento di una massa sostanziale di gare ai soggetti aggregatori non qualificati, specialmente alle CUC per l'intero spettro dei contratti sopra soglia. Infine, in relazione all'entrata in vigore del nuovo codice sempre per i lavori si è registrato un secondo livello di distorsione, questa volta a livello intertemporale con l'anticipazione di contratti nelle settimane precedenti all'entrata in vigore del nuovo codice.

Questi risultati evidenziano pertanto tre principali criticità dell'attuale modello di centralizzazione, tutti e tre particolarmente evidenti per il settore lavori e marcatamente meno per servizi e forniture. Il primo problema ha natura congiunturale e riguarda lo spostamento intertemporale nelle aggiudicazioni di lavori in relazione ai cambi di normativa. L'episodio associato all'anticipazione e al successivo crollo degli appalti di lavori nei mesi intorno all'entrata in vigore del nuovo codice è rivelatore di una questione più ampia in tema dell'impiego della spesa per lavori pubblici come leva per regolare l'economia. La capacità e la volontà dimostrata dalle stazioni appaltanti di spostare nel tempo le loro decisioni di spesa dimostra inequivocabilmente come cambiamenti nella normativa possano in breve tempo incentivare o disincentivare una rapida risposta nella spesa pubblica. Nel caso specifico in oggetto l'effetto congiunturale è stato negativo. Tuttavia questo è successivamente rientrato con un incremento della spesa nell'ultima parte del 2016.

Ancora più salienti sono invece i rimanenti due problemi evidenziati da questo studio data la loro natura più strutturale. In primo luogo, lo spacchettamento degli appalti in contratti

di importo inferiore alla soglia di €150.000 ha comportato una serie di potenziali sprechi dovuti all'aumento artificioso delle procedure di gara, e dei costi connessi. Ciò implica inoltre probabili inefficienze nella realizzazione delle opere dovute alle difficoltà di coordinare un maggior numero di soggetti che, a causa della frammentazione dell'opera originaria in una serie di sottocontratti, si trova a dover interagire su lavorazioni legate tra loro. In secondo luogo, l'accentramento della spesa nelle CUC riduce solo in minima parte l'elevatissimo grado di frazionamento delle stazioni appaltanti che vi era prima del 2016. Entrambi questi problemi evidenziano quindi dei forti limiti a quello che era l'obiettivo principale della riforma, ovvero quello di accorpate in soggetti altamente qualificati le procedure di aggiudicazione.

Per concludere, è interessante raccogliere insieme nella lista di seguito quelle che sono le cinque principali implicazioni che l'analisi in questo studio suggerisce per una migliore regolamentazione del sistema appalti in Italia.

(1) La frequenza e la rilevanza dei continui cambi di normativa sulla centralizzazione degli acquisti è rappresentativa di un livello elevatissimo di incertezza regolatori che rappresenta in assoluto uno dei maggiori ostacoli al buon funzionamento del sistema. Ad esempio, rispetto alla dimensione demografica dei Comuni, tra il 2014 e il 2016 la normativa ha subito numerosi cambiamenti (dapprima separando capoluoghi e non capoluoghi, poi introducendo la suddivisione dei 10mila abitanti per le soglie di acquisto autonomo di lavori, beni e servizi, in seguito eliminando questa divisione con la Finanziaria 2016 e, infine, introducendo il sistema a geometria variabile del nuovo Codice Appalti dall'aprile 2016) e pure numerose deroghe sull'entrata in vigore delle stesse disposizioni (novembre 2015, gennaio 2016, aprile 2016, date di effettiva entrata in vigore delle norme summenzionate).

(2) Non sembra esservi nella normativa (e nel dibattito di *policy* sulla stessa) un'adeguata attenzione alla valutazione della effettiva centralizzazione, al di là del clamore mediatico. Senza un chiaro processo di valutazione sarà molto difficile individuare benefici e criticità del processo di centralizzazione. Si rischia quindi che i benefici prodotti dalla centralizzazione non si traducano in risparmi di spesa,⁸¹ o, peggio, che la centralizzazione rimanga

⁸¹Come denunciato da Piga (2009) per il caso Consip in relazione alla non efficace comunicazione tra questa e il MEF. Il tipo di analisi sistematica degli effetti prodotti dalla centralizzazione che si suggerisce è del tipo di quella condotta da Bandiera et al. (2009) di cui si è detto nella nota 9.

solo un aspetto formale. Riguardo a questo ultimo rischio, dall'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti, se la Stazione Appaltante è un comune non capoluogo di provincia procede ricorrendo ad una centrale di committenza/soggetti aggregatori qualificati ovvero a unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza o associandosi o consorzian-dosi in centrali di committenza cioè, ancora, ricorrendo alla SUA costituita ai sensi della L. 56/2014. In questo senso, quindi, gli effetti della centralizzazione risultano molto attenuati poiché i Comuni preferiscono l'associazione o il consorzio in centrali di committenza rispetto al ricorso a soggetti aggregatori qualificati o alla Consip.

(3) Considerato il punto 2) e l'impianto del nuovo Codice potrebbe essere fondamentale il DPCM che deve specificare il sistema per la qualificazione delle stazioni appaltanti come stabilito dagli articoli 37 e 38 del Codice per gli acquisti superiori a €40.000 di beni e servizi e €150.000 di lavori. Il DPCM non è ancora stato emanato dal Governo, ma è utile sottolineare come l'accento posto sulla competenza sia un'ottimo segnale riguardo alle potenzialità del sistema di centralizzazione di produrre i risultati auspicati. Più saranno elevati gli standard imposti per la qualificazione (sia in termini qualitativi che dimensionali), maggiore potrebbe essere l'effetto della centralizzazione, anche se per stabilirlo sarà opportuno seguire molto attentamente l'implementazione di queste norme. A tal proposito, qualora in futuro vi fossero dati attendibili, sarebbe interessante rispondere alla domanda di quale sia il livello ottimale di centralizzazione e, inoltre, se i *policy-makers* debbano dare precedenza ai requisiti dimensionali ovvero tecnico-organizzativi-qualitativi e quale bilanciamento determinare tra queste due componenti. Dimitri (2016) discute alcuni di questi elementi da un punto di vista teorico offrendo un semplice schema di una qualificazione "multilivello" che potrebbe rappresentare un utile modello per l'implementazione del sistema di qualificazione.

(4) Resta, da ultimo, la questione relativa alla grandezza dei lotti. Questione che riguarda principalmente la Consip (e gli altri Soggetti Aggregatori), ma più in generale l'intero settore. Quello che maggiormente stupisce nel panorama attuale è l'assenza di un documento unico che definisca in modo puntuale la procedura attraverso cui numero e dimensione dei lotti devono essere stabiliti. Dati gli obiettivi posti dalla normativa e avvalendosi del bagaglio di conoscenze teoriche ed empiriche sviluppate sino ad oggi sul funzionamento del

mercato degli appalti pubblici sarebbe possibile sviluppare una procedura che definisca i passaggi attraverso cui giungere alla definizione di numero e dimensione dei lotti per ogni gara. In maniera del tutto analoga a come le autorità antitrust impiegano le così dette *merger guidelines* per guidare il processo di decisione in merito all'approvazione o al diniego di una fusione o acquisizione tra imprese⁸², così i soggetti aggregatoti dovrebbero dotarsi di linee guida sofisticate ma trasparenti per la complessa determinazione della ripartizione in lotti. Ad oggi, il documento più completo che vada in questa direzione è probabilmente quanto scritto da Albano et al. (2016) in un Quaderno Consip. Questo documento enuclea buona parte degli elementi fondamentali sotto il profilo economico e rappresenterebbe un punto di partenza ideale per una codifica strutturata dei passaggi da seguire per definire i lotti di una gara. A questo riguardo, si rileva inoltre che il DPCM del 14 novembre 2014 ha stabilito l'attribuzione ad un organo del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori del compito di emanare le linee guida sulle *best practices*, per una corretta suddivisione in lotti, utile ad una maggiore apertura del mercato pubblico in favore delle PMI. Questo tavolo tecnico è composto da: un rappresentante del MEF, un rappresentante del Presidente del Consiglio dei Ministri, un membro per ogni soggetto aggregatore, un rappresentante ANCI, un rappresentante UPI, un rappresentante Regionale, il commissario alla Spending Review, un rappresentante del Ministero della Sanità. In un'ottica di separazione delle competenze e di tutela della concorrenza si possono notare due aspetti: il primo è chiedersi se abbia senso aver attribuito questa competenza di emanazione di *best practices* ad un autonomo tavolo tecnico e non ad un soggetto terzo come ANAC che già gestisce competenze simili nel settore appalti; il secondo è la mancanza dei rappresentanti delle imprese e dell'autorità per la concorrenza nell'architettura istituzionale del tavolo tecnico. Ad oggi non risulta che da questo tavolo siano state pubblicate linee guida sulla migliore prassi per la divisione dei lotti.

(5) Infine, è condivisibile quanto evidenziato da diversi osservatori in merito alla differenza tra centralizzazione della committenza e aggregazione della domanda. Gustavo Piga, ad esempio, in un recente articolo⁸³ richiama i considerando n.2 e 59 della Direttiva Europea in

⁸²Per un esempio di *merger guidelines*, si vedano quelle a fondamento delle decisioni della DG Competition dell'Unione: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC0205(02)).

⁸³Si veda: <http://www.italiappalti.it/leggieditoriale.php?id=193>

cui si sottolinea come l'aggregazione della spesa per acquisti pubblici non debba pregiudicare la concorrenza e la partecipazione delle PMI. Piga spiega, correttamente, che centralizzazione e aggregazione non sono la stessa cosa, convincimento errato piuttosto diffuso nelle politiche pubbliche degli ultimi anni. Se da un lato la centralizzazione è necessaria per ottenere l'aggregazione degli appalti pubblici al fine di generare eventuali economie di scala, non è affatto vero il contrario, ovvero che la centralizzazione debba necessariamente essere dedicata all'aggregazione delle gare in lotti di grandi dimensioni. È, infatti, ben possibile procedere ad una maggiore centralizzazione degli appalti senza tuttavia ricorrere all'aggregazione della domanda. L'avvio di gare centralizzate suddivise in lotti particolarmente piccoli può generare, invero, per i cittadini ed i contribuenti molti più benefici rispetto a quelli che solitamente derivano dall'avvio delle gare da parte di tante piccole stazioni appaltanti. Questo aspetto positivo deve però essere bilanciato dai rischi che il frazionamento eccessivo di un'opera su più contratti pone in termini di costi di coordinamento tra le diverse imprese aggiudicatrici e richiede, pertanto, un alto livello di competenza da parte delle stazioni appaltanti che devono stabilire la suddivisione in lotti.

Le questioni di policy sopra delineate aprono ampi spazi per future ricerche. Infatti, un'analisi sui risultati del processo di centralizzazione degli acquisti pubblici potrà essere ulteriormente sviluppata quando l'intera normativa del nuovo Codice Appalti risulterà definitivamente implementata tanto a livello di regolamentazione quanto a livello organizzativo nelle singole amministrazioni pubbliche. La fotografia di questa ricerca, svolta con l'obiettivo di fornire una prima valutazione della riforma intrapresa, mostra una parte degli effetti e delle problematiche conseguenti al cambio di *policy* imposto del legislatore. Restano inesplorate, come si è visto, numerose tematiche, dai criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti alla divisione ottimale dei lotti d'appalto, che il legislatore sarà chiamato a risolvere nell'immediato futuro. A seguito di queste scelte, le quali determineranno il grado di successo della riforma del Codice, ulteriori ricerche potranno essere avviate in futuro.

Riferimenti bibliografici

- Albano, G. L., Cipollone, A. and Sparro, M. (2016). Divisione in lotti, partecipazione e competizione nelle gare d'appalto, *Quaderni Consip* **2**.
- Bandiera, O., Prat, A. and Valletti, T. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment, *The American Economic Review* **99**(4): 1278–1308.
- Barba, M. (2016). La centralizzazione degli acquisti pubblici, *Gli Acquisti Pubblici: Un approccio manageriale per la gestione del cambiamento*, Egea.
- Castellani, L., Decarolis, F. and Rovigatti, G. (2017). Procurement centralization in the eu: the case of italy, *Working paper* .
- Chetty, R., Friedman, J. N., Olsen, T. and Pistaferri, L. (2011). Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from danish tax records, *The quarterly journal of economics* **126**(2): 749–804.
- D'alterio, E. (2015). I nuovi poteri dell'autorità nazionale anticorruzione: “post fata resurgam”, *Giornale di Diritto Amministrativo* .
- Decarolis, F. (2014). Awarding price, contract performance and bids screening: Evidence from procurement auctions, *American Economic Journal: Applied Economics* **6**(1).
- Decarolis, F., Pacini, R. and Spagnolo, G. (2016). Past performance and procurement outcomes, *NBER Working Paper*, **22814**.
- Di Tella, R. and Schargrodsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of buenos aires, *Journal of Law & Economics* **46**(1): 269–292.
- Dimitri, N. (2016). Eligibility and efficiency in public procurement systems design, *UNOPS - Future Proofing Procurement*, pp. 41–43.
- Donato, L. (2016). La riforma delle stazioni appaltanti. ricerca della qualità e disciplina europea, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale - Banca d'Italia* **80**.

- Fiorentino, L. (2016). Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti, *Giornale di Diritto Amministrativo* .
- Guerra, M. (2016). Dalla spending review ad un sistema di public procurement?, *Rivista ASTRID* .
- Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A. and Pande, R. (2014). Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia, *NBER working paper* .
- Liebman, J. B. and Mahoney, N. (forthcoming). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? evidence from federal procurement, *American Economic Review* .
- McCrary, J. (2008). Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test, *Journal of econometrics* **142**(2): 698–714.
- Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in indonesia, *Journal of Political Economy* **115**(2).
- Piga, G. (2009). E pluribus unum? una valutazione dell’esperienza consip s.p.a., *L’Industria* **30**(2).
- Racca, G. (2015). Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici, *Italiadecide - Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese.*, Il Mulino.
- Saez, E. (2010). Do taxpayers bunch at kink points?, *American Economic Journal: Economic Policy* **2**: 180–212.