

Rapporto sul mercato del procurement toscano

Firenze, 23 Maggio 2018

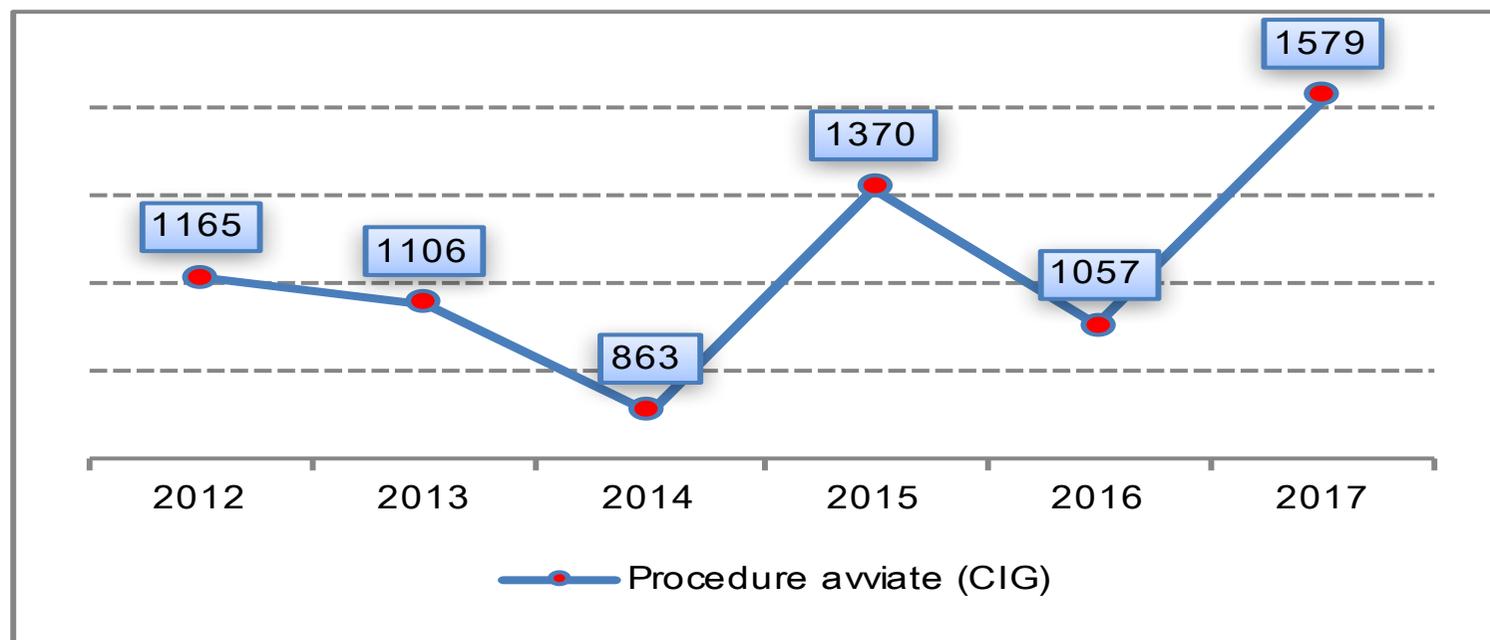


- Il quadro congiunturale, la dinamica degli importi banditi e aggiudicati nei mercati di Lavori Pubblici, Servizi e Forniture
- Le caratteristiche del mercato in termini di scelta procedurale, ribassi e incidenza (per i lavori pubblici) dei fenomeni di scostamento di tempo e di costo
- Un quadro del sistema delle imprese toscane, caratteristiche, importi aggiudicati in regione e fuori regione
- Un'analisi degli effetti del sorteggio nelle procedure negoziate con manifestazione di interesse sulla probabilità di aggiudicazione delle imprese toscane

La congiuntura

Toscana - Importo delle procedure di Lavori Pubblici

Procedure di importo \geq 40.000 Euro, Milioni di Euro

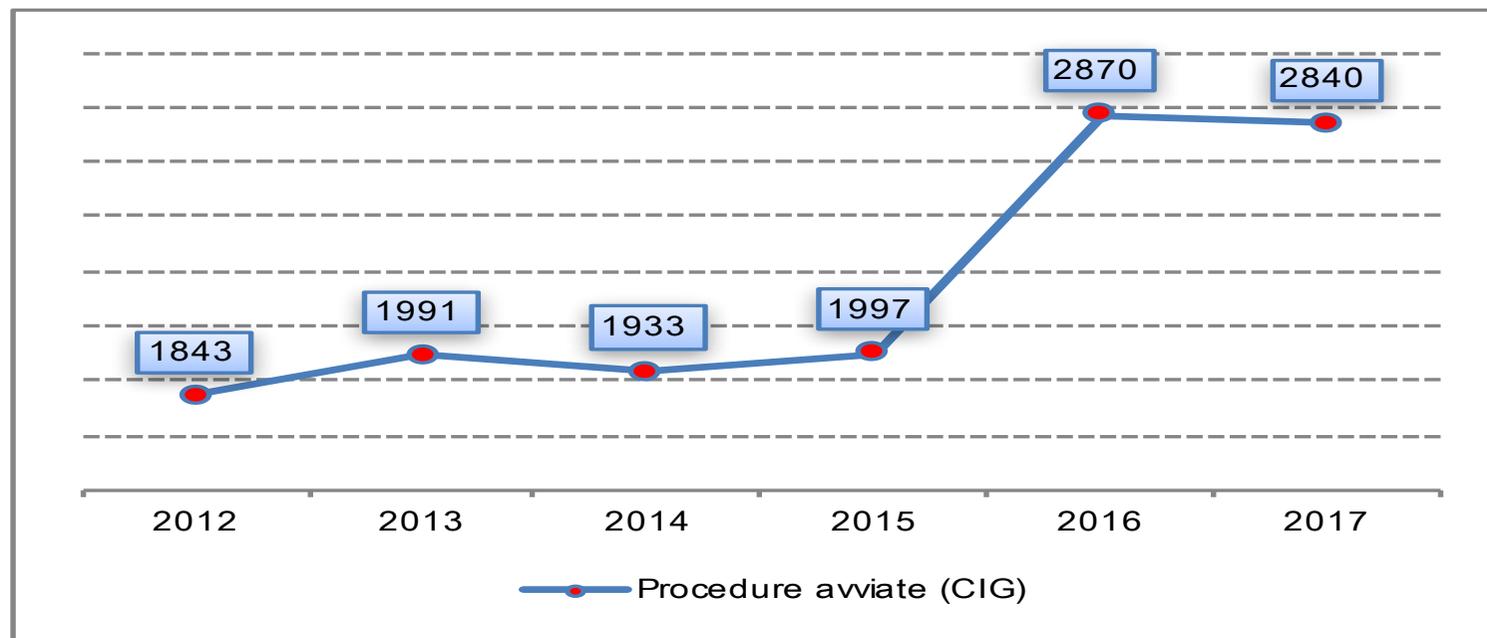


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

In Toscana, nel 2016 il valore dei CIG si riduce di circa 300 milioni di euro rispetto al 2015 passando da 1.370 a 1.057 milioni (-, mentre nel 2017 si assiste a una ripresa (1.579 Milioni, ovvero un incremento annuo di circa il 50%) in gran parte trainata dal bando per la costruzione del Polo Ospedaliero Universitario Nuovo Santa Chiara In Cisanello a Pisa che ammonta a 430 milioni di euro. Al netto di questo intervento l'aumento su base annua si contrarrebbe ad un comunque positivo +8,7%. In ogni caso, la dinamica registrata nel mercato toscano può dirsi sostanzialmente stabile, al contrario di quella nazionale che ha visto ridursi - nel biennio 2016-2017 - la media del valore delle procedure di circa 6.5 miliardi di euro (il 30%) rispetto al quadriennio precedente.

Toscana - Importo delle procedure di Servizi

Procedure di importo \geq 40.000 Euro, Milioni di Euro

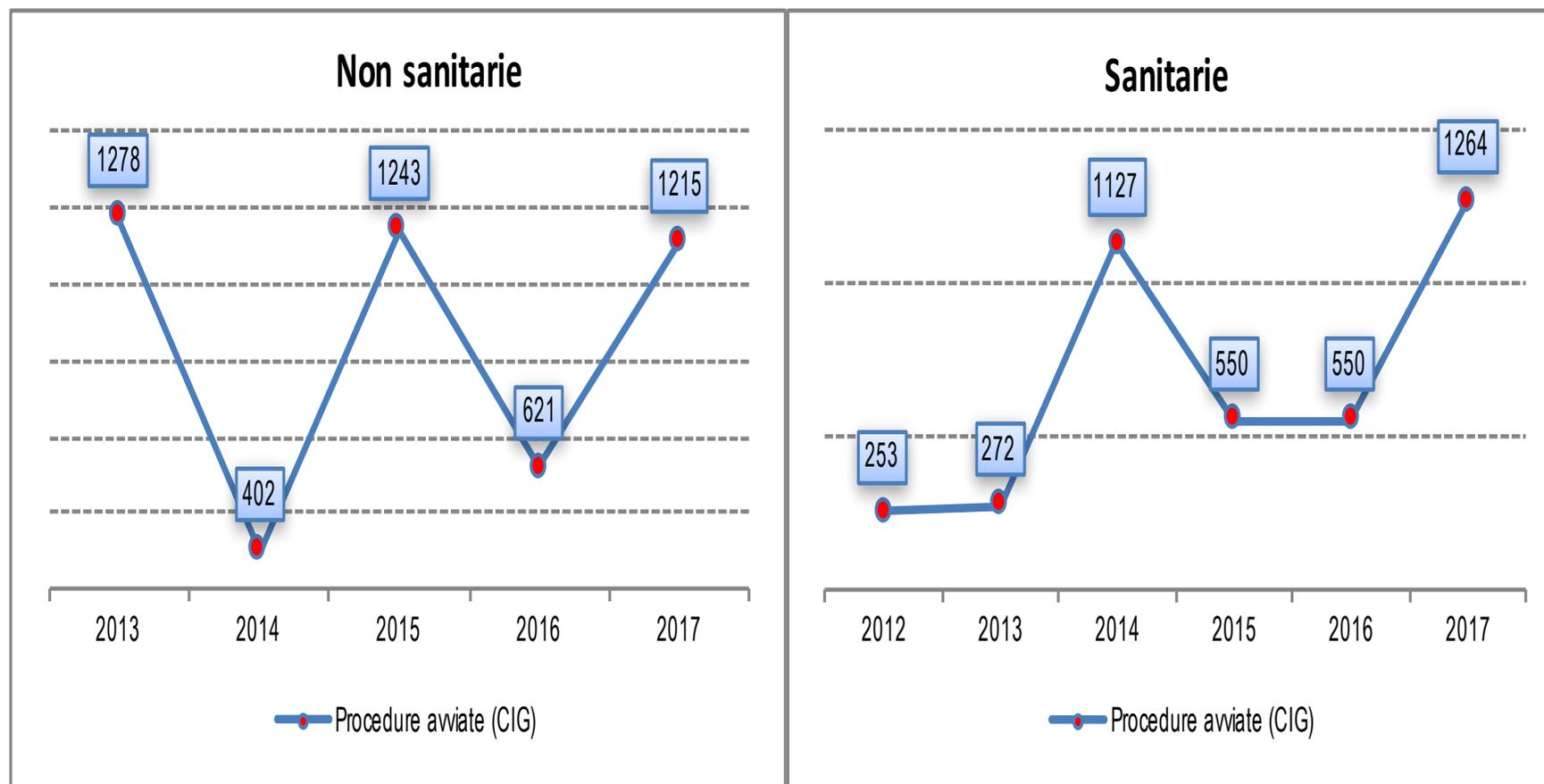


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Il mercato dei servizi registra, nel 2016 e nel 2017, una crescita delle procedure avviate che passano da circa 2 miliardi di Euro nel 2015 a 2.8 miliardi di Euro nel 2016 e nel 2017. Il dato è significativamente influenzato, nel 2016, da un ristretto numero di procedure di affidamento tra le quali quella per la distribuzione del gas naturale nel Comune di Lucca che ammonta a circa 300 milioni di Euro. Nel 2017 invece le procedure più corpose sono quelle relative all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (600 Mln) del global service della rete viaria del comune di Firenze (60 Mln).

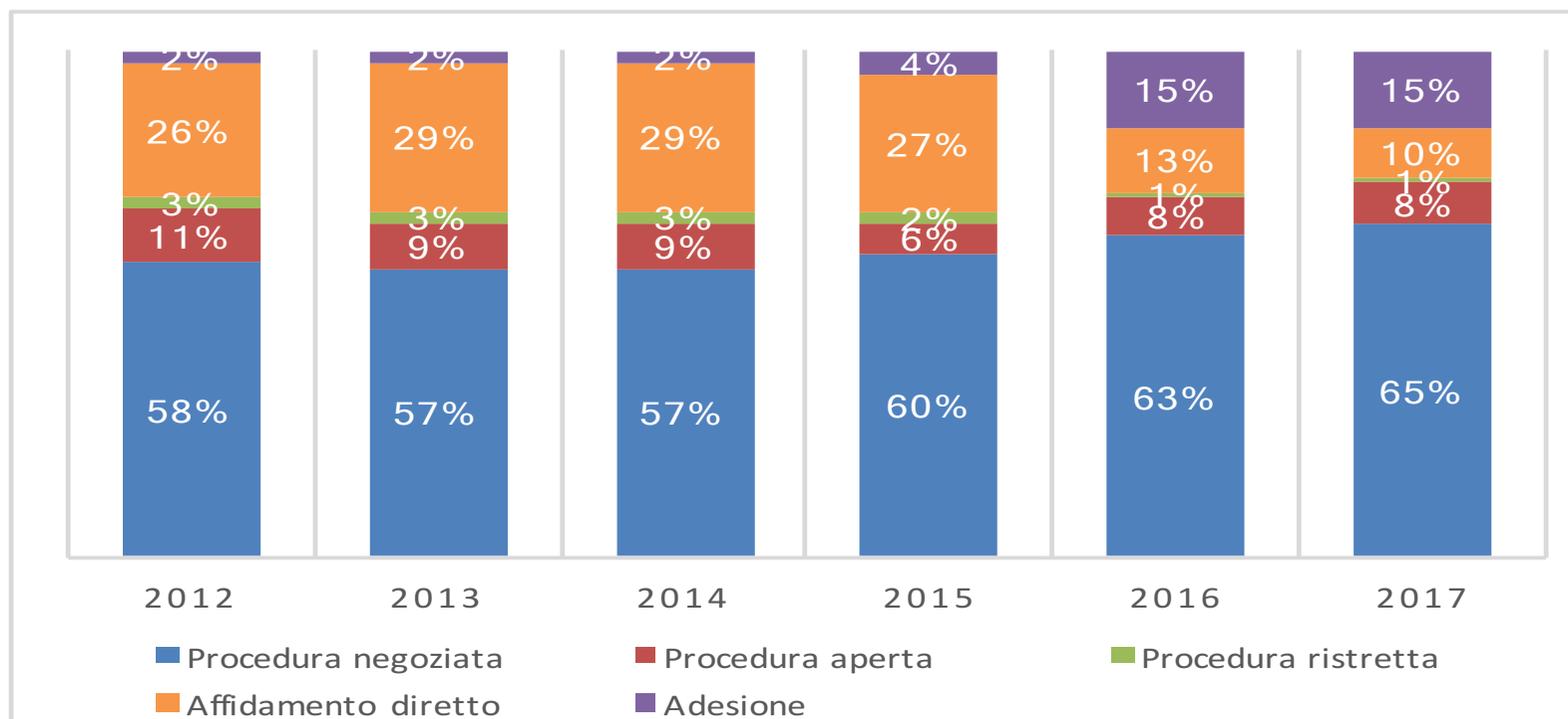
Toscana - Importo delle procedure di Forniture

Procedure di importo \geq 40.000 Euro, Milioni di Euro



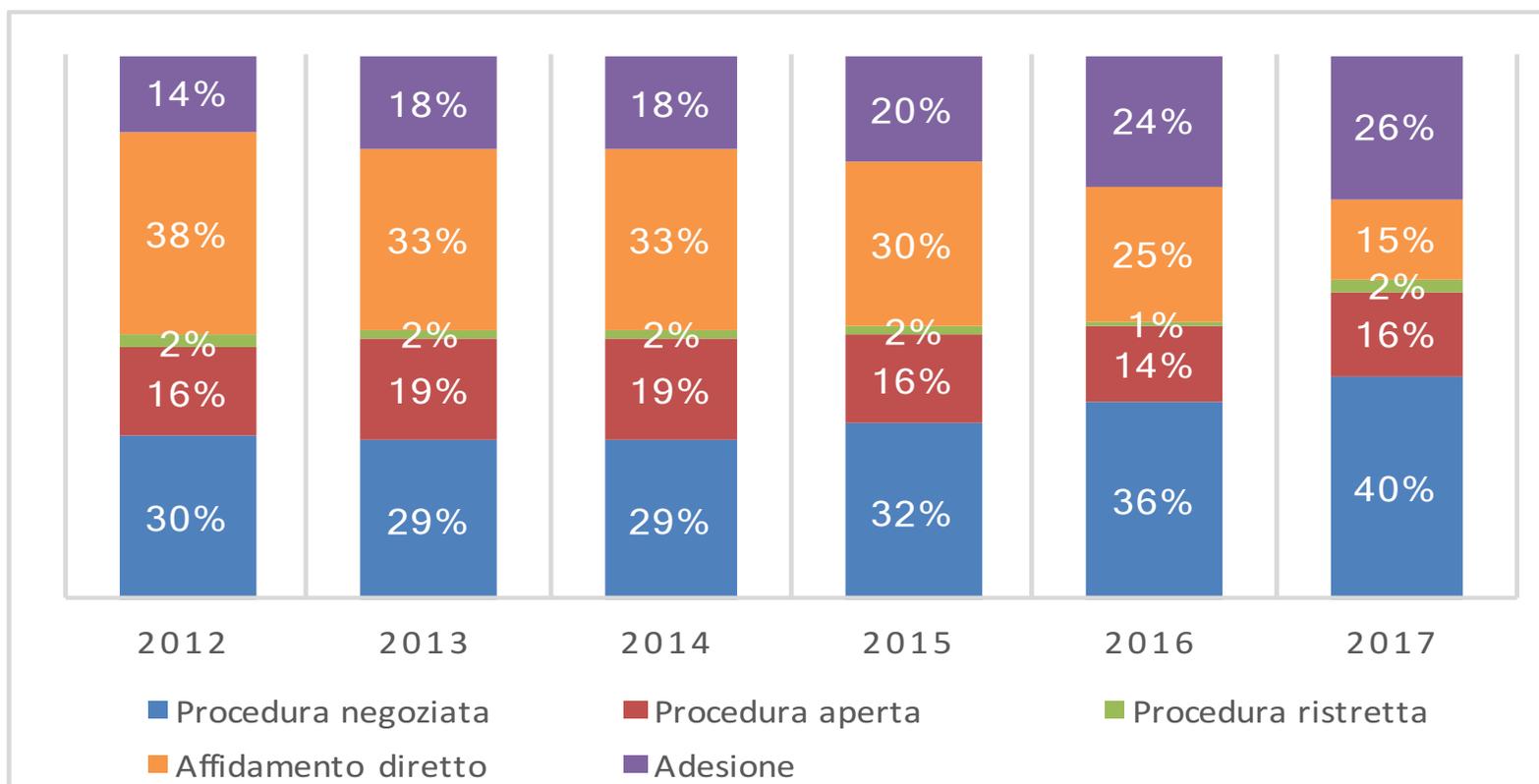
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Infine, il dato relativo al mercato delle forniture registra nel complesso un incremento di circa 1.3 miliardi di euro rispetto al 2016, prevalentemente determinato dalle gare regionali per la fornitura di farmaci.



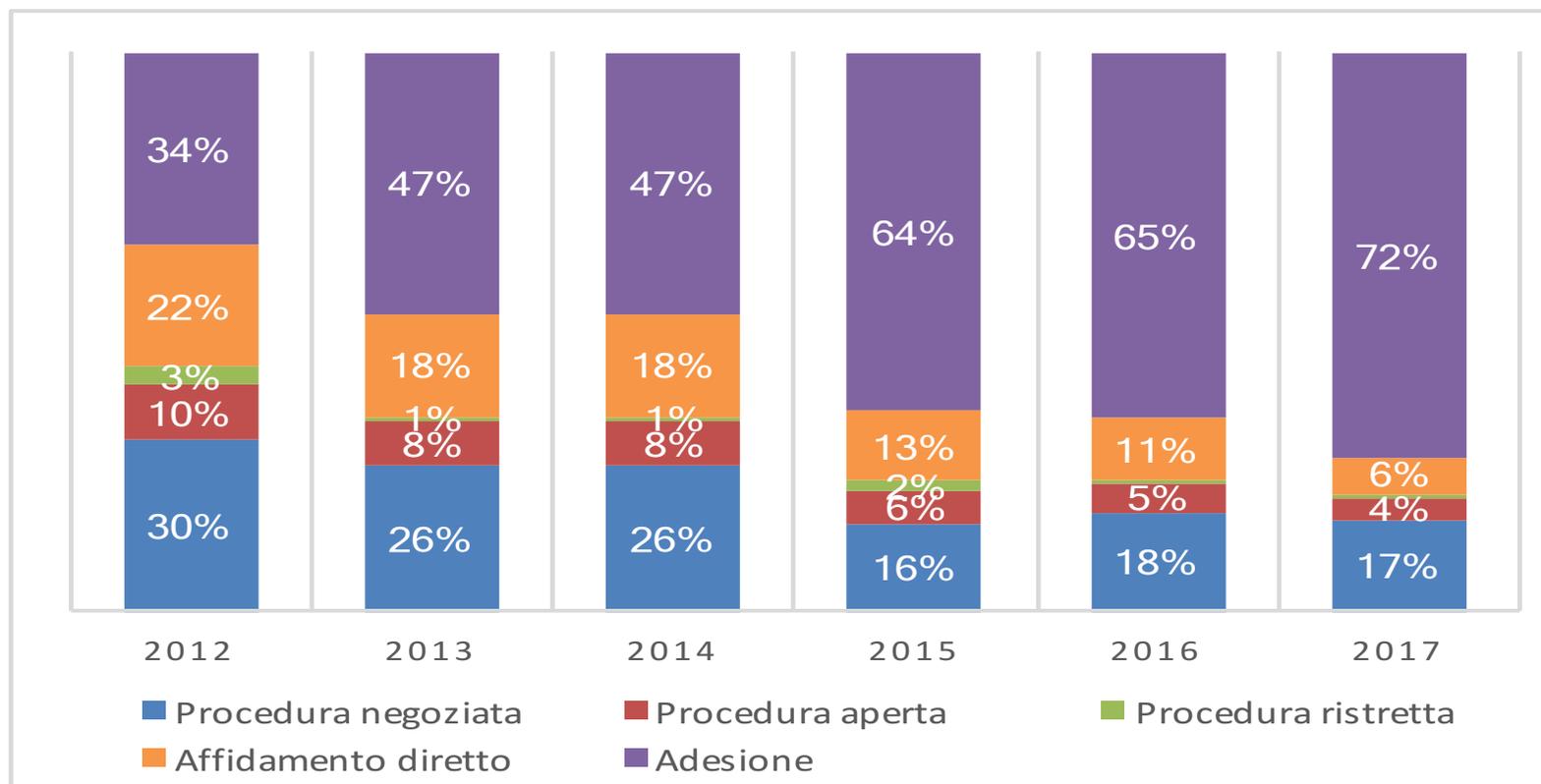
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

A seguito delle nuove disposizioni normative che ne hanno ampliato la possibilità di applicazione, si è assistito negli ultimi anni ad un maggiore ricorso, ai fini della selezione del contraente, alla procedura "negoziata", in particolare nei lavori pubblici (dal 58% degli affidamenti avviati del 2012 al 65% del 2017). Tale tendenza non è tuttavia andata a discapito delle procedure aperte ma degli affidamenti diretti, la cui quota si è ridotta negli ultimi due anni in misura sostanziale anche per gli effetti del processo di centralizzazione degli acquisti. La percentuale delle procedure di lavori avviate in adesione ad accordi quadro o altri strumenti delle centrali di committenza sono progressivamente cresciute.



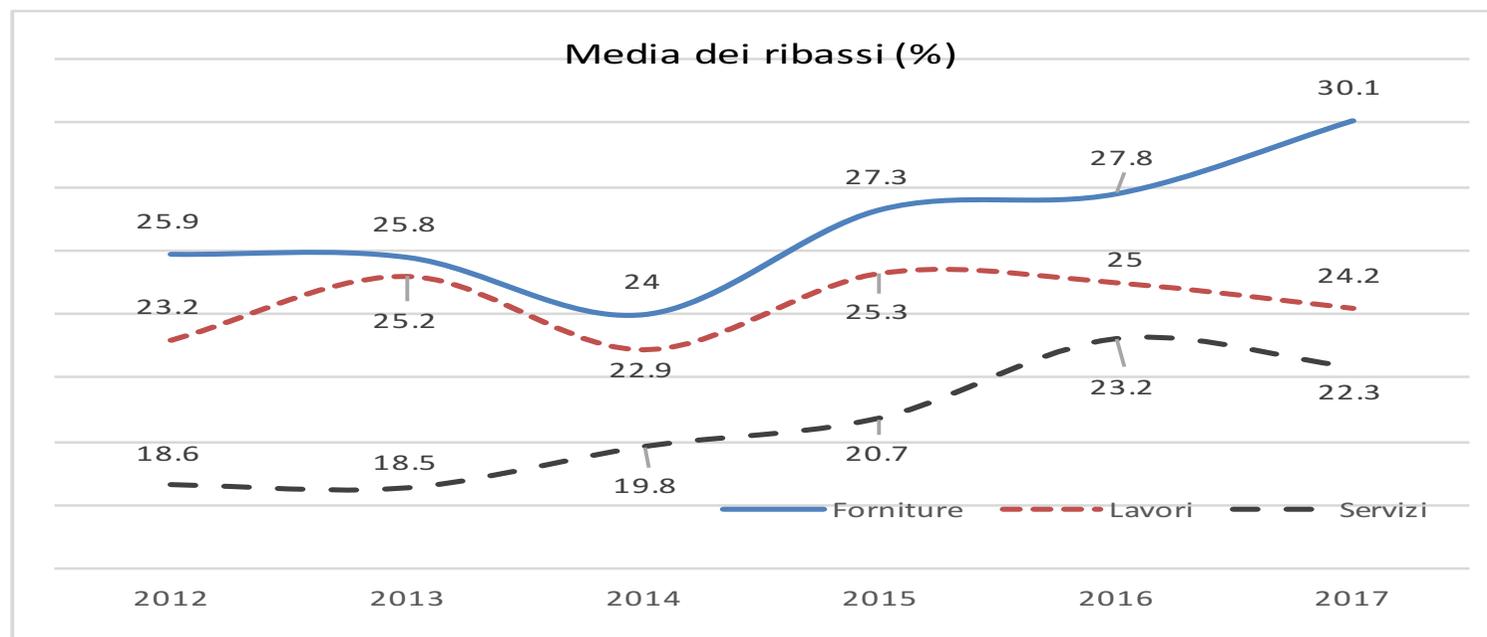
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

La stessa dinamica registrata nel mercato dei lavori pubblici, caratterizza quello dei servizi, dove però il processo di sostituzione tra procedure negoziate, adesioni e affidamenti diretti è più marcato. In particolare, nel 2012, gli affidamenti diretti ricorrevano in circa il 40% dei casi, mentre nel 2017 sono ricorsi nel 15% distribuendosi in maniera equanime (10% e 10%) tra negoziate e adesioni.



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Come atteso, soprattutto nel campo delle forniture si sono registrati gli effetti del processo di centralizzazione degli acquisti: quelli effettuati tramite adesione ad accordi quadro o altri strumenti delle centrali di committenza (fra le quali Consip) o del Soggetto aggregatore regionale, sono progressivamente cresciuti dal 34% del 2013 fino al 72% del 2017, sostituendosi dunque, in questo caso, a tutte le altre procedure.

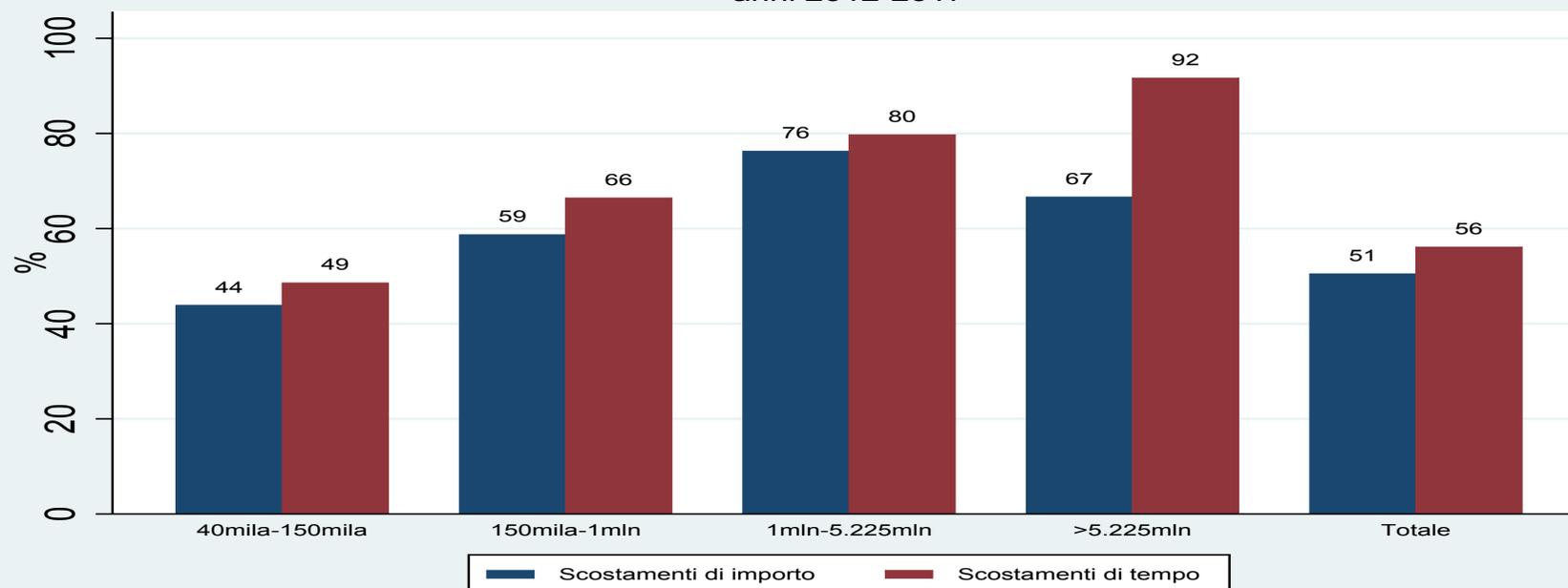


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

La media dei ribassi di aggiudicazione ha oscillato, nel 2017 per i tre settori, in un range di quattro punti che è tuttavia punto di arrivo di dinamiche diversificate: il 24,2% per i lavori configura un andamento sostanzialmente stabile nell'ultimo quinquennio con una leggera flessione nell'ultimo anno e quasi coincidente con il dato nazionale (24,4 nel 2017); con il 30,1% le forniture toccano invece il massimo storico, e staccano il dato nazionale (22,8%) a seguito di una tendenza di crescita a partire dal 2015. Il 22,3% dei servizi interrompe invece il trend al rialzo del quadriennio antecedente mantenendosi prossimo al corrispondente valore nazionale (22,8%).

NOTA: La media è calcolata solo sulle procedure che hanno previsto procedure di aggiudicazione di tipo competitivo, escludendo così dal computo procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, affidamenti diretti (inclusi quelli in adesione ad accordo quadro) e cottimo fiduciario.

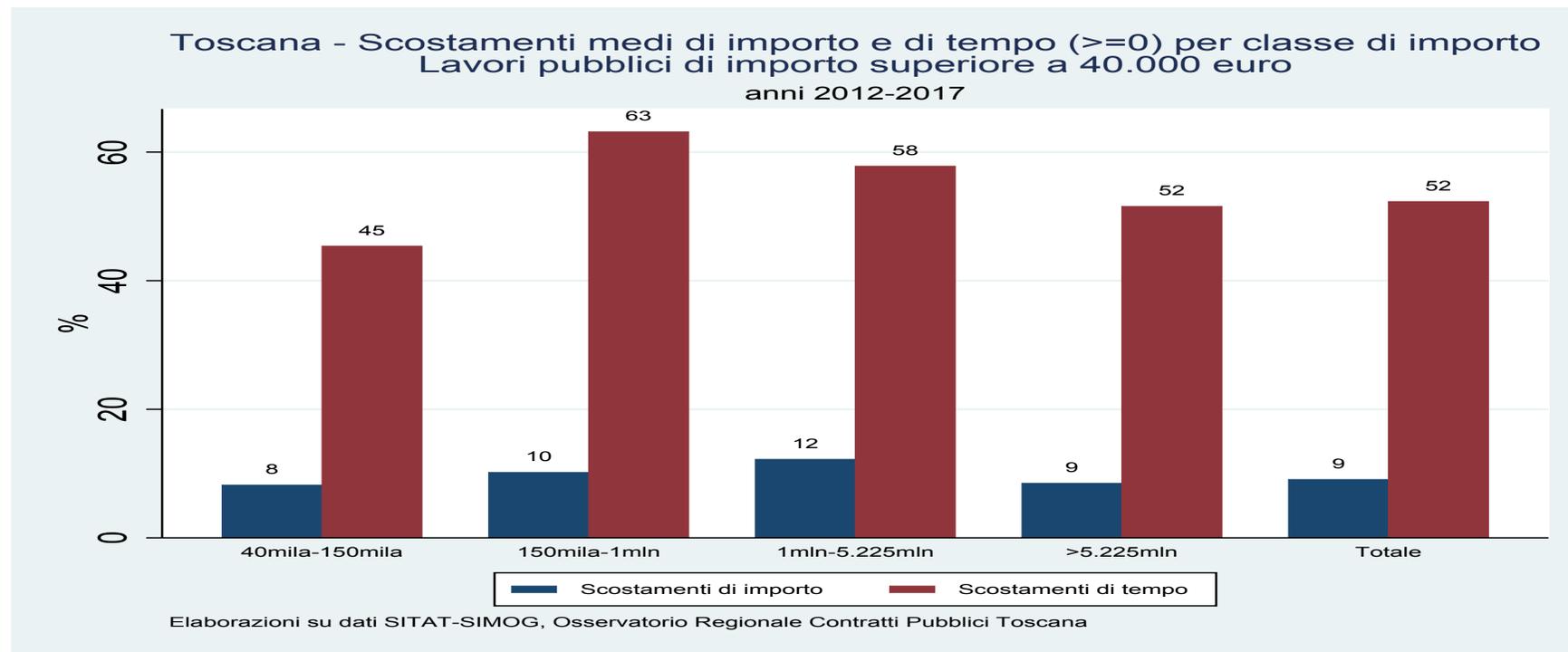
Toscana - Incidenza dei casi di scostamento di importo e di tempo per classe di importo
Lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro
anni 2012-2017



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

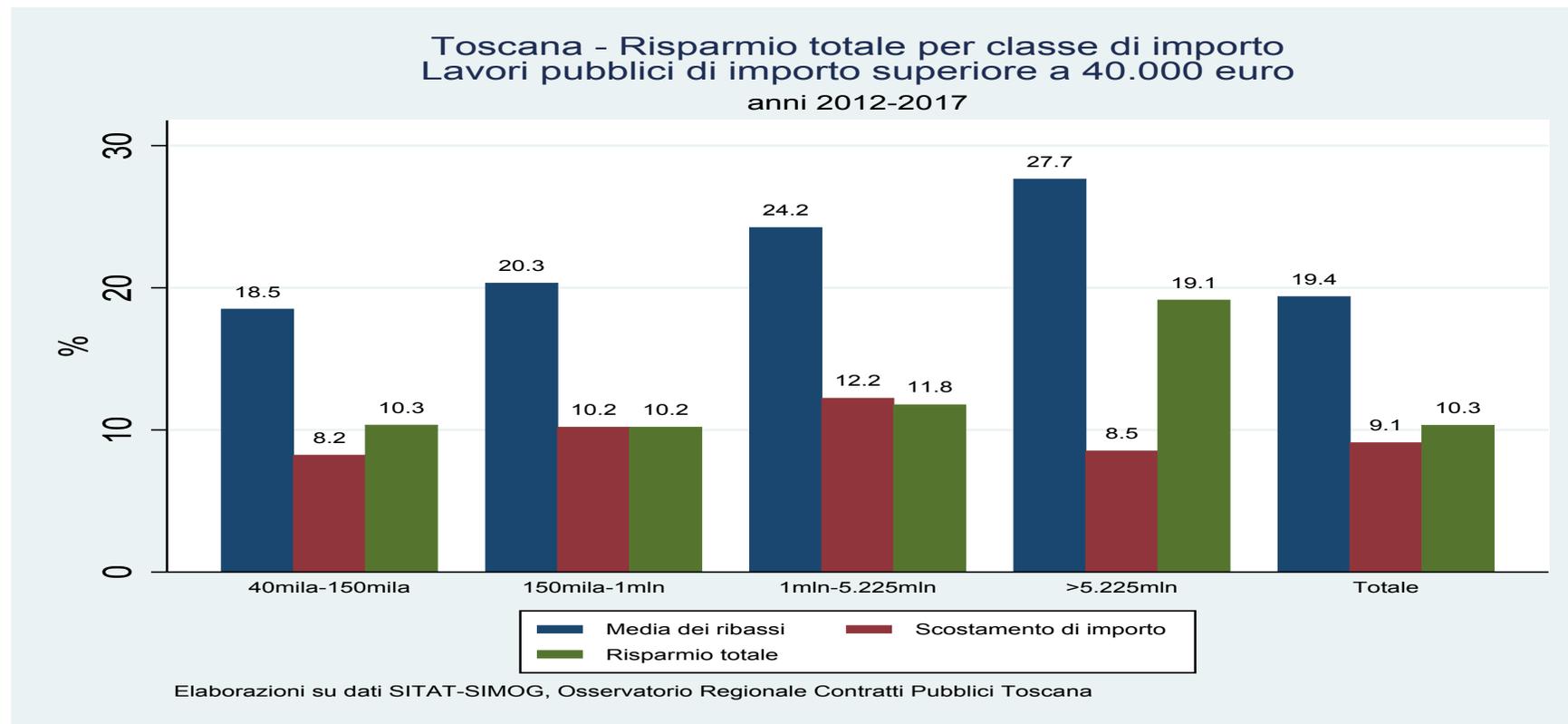
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

In Toscana, l'incidenza dei casi di scostamento di importo (calcolata sui soli lavori pubblici che hanno completato la fase di collaudo) e di tempo (calcolata su quelli che hanno completato la fase di esecuzione) - se pur alta - è pienamente in linea con la media nazionale (48% e 57%).



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

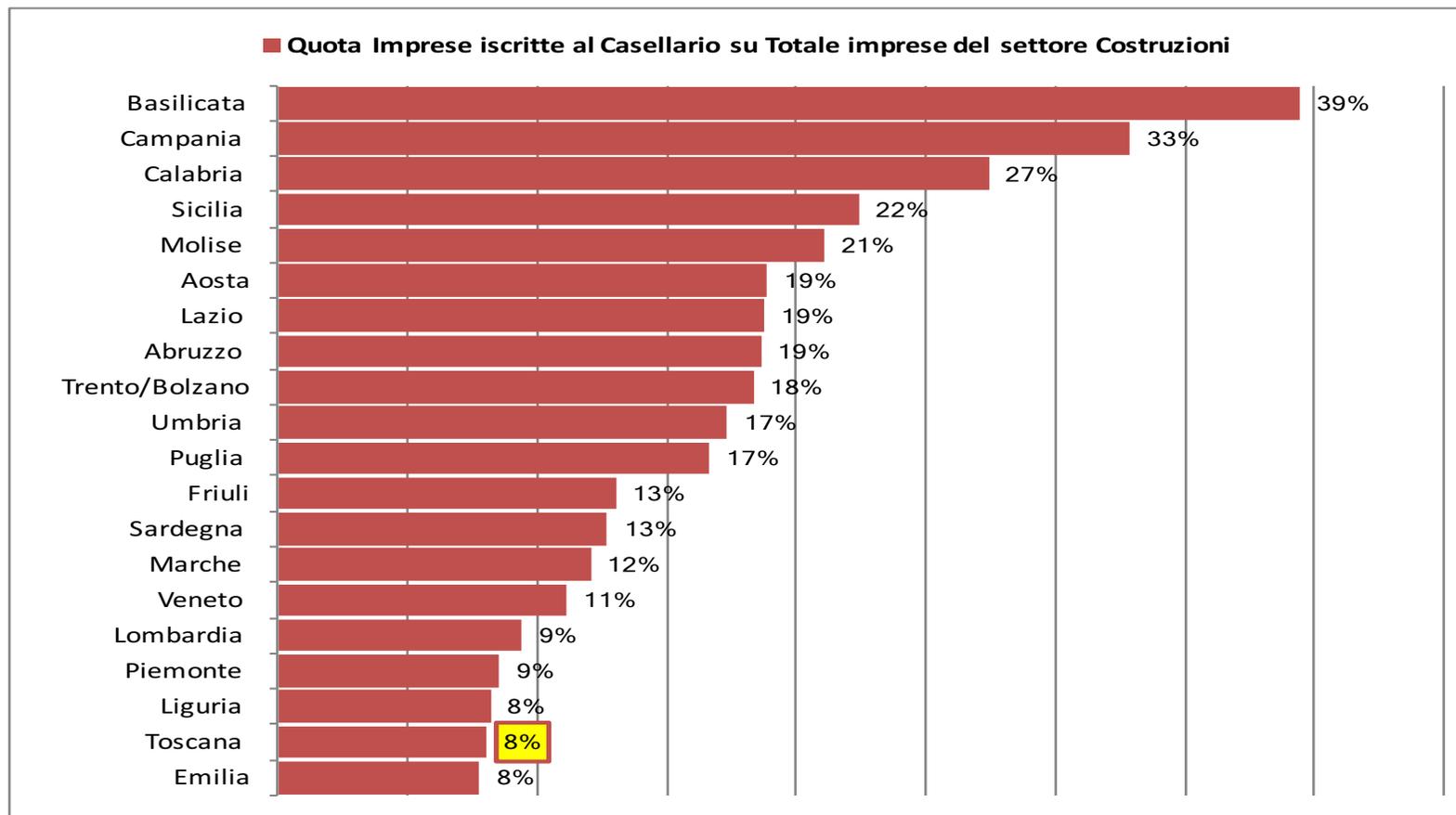
La media degli scostamenti è pari al 9% per gli importi e al 52% per i tempi. Anche in questo caso la Toscana non si discosta dalla media nazionale (8% e 54%). Questa media include sia i casi di scostamento positivo che quelli di assenza di scostamento, ed è dunque da considerarsi come uno scostamento atteso. La media dello scostamento nei soli casi i cui questo si verifica è invece naturalmente più alta di quella qui riportata. In particolare, se un lavoro pubblico registra un ritardo, questo in media è pari al 105% della sua durata contrattuale, mentre è pari al 18% l'aumento del costo dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione.



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

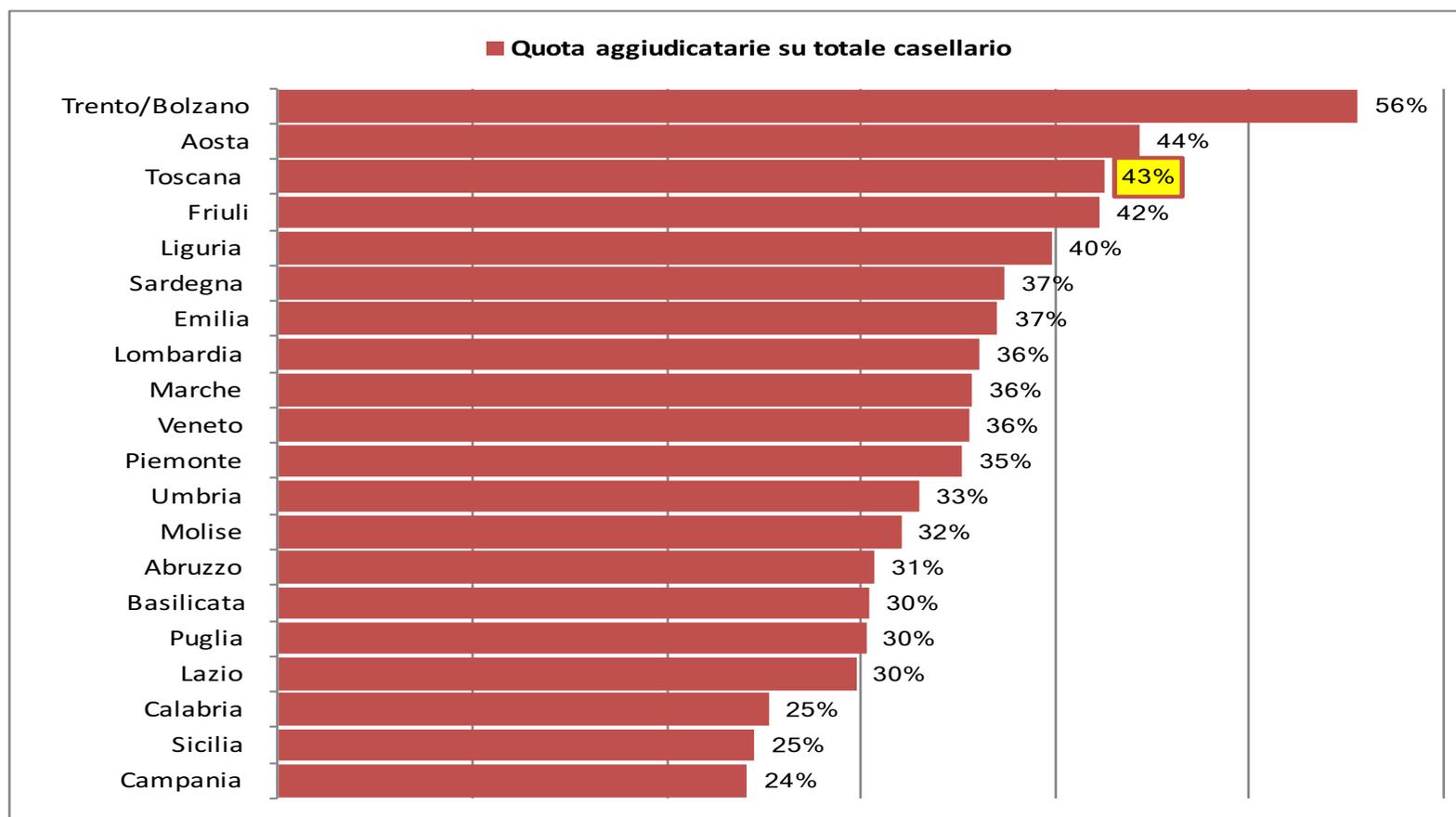
Il confronto tra la media dei ribassi e la media degli scostamenti di importo ci permette di ottenere una misura del risparmio netto ottenuto dalle stazioni appaltanti. Si tratta, in media del 10%, che corrisponde a circa la metà dei ribassi. Il dato è pressoché costante su tutte le classi di importo. Fanno eccezione i contratti di lavori pubblici di importo superiore alla soglia comunitaria che registrano in media un risparmio del 19%.

Le imprese toscane nel mercato degli appalti



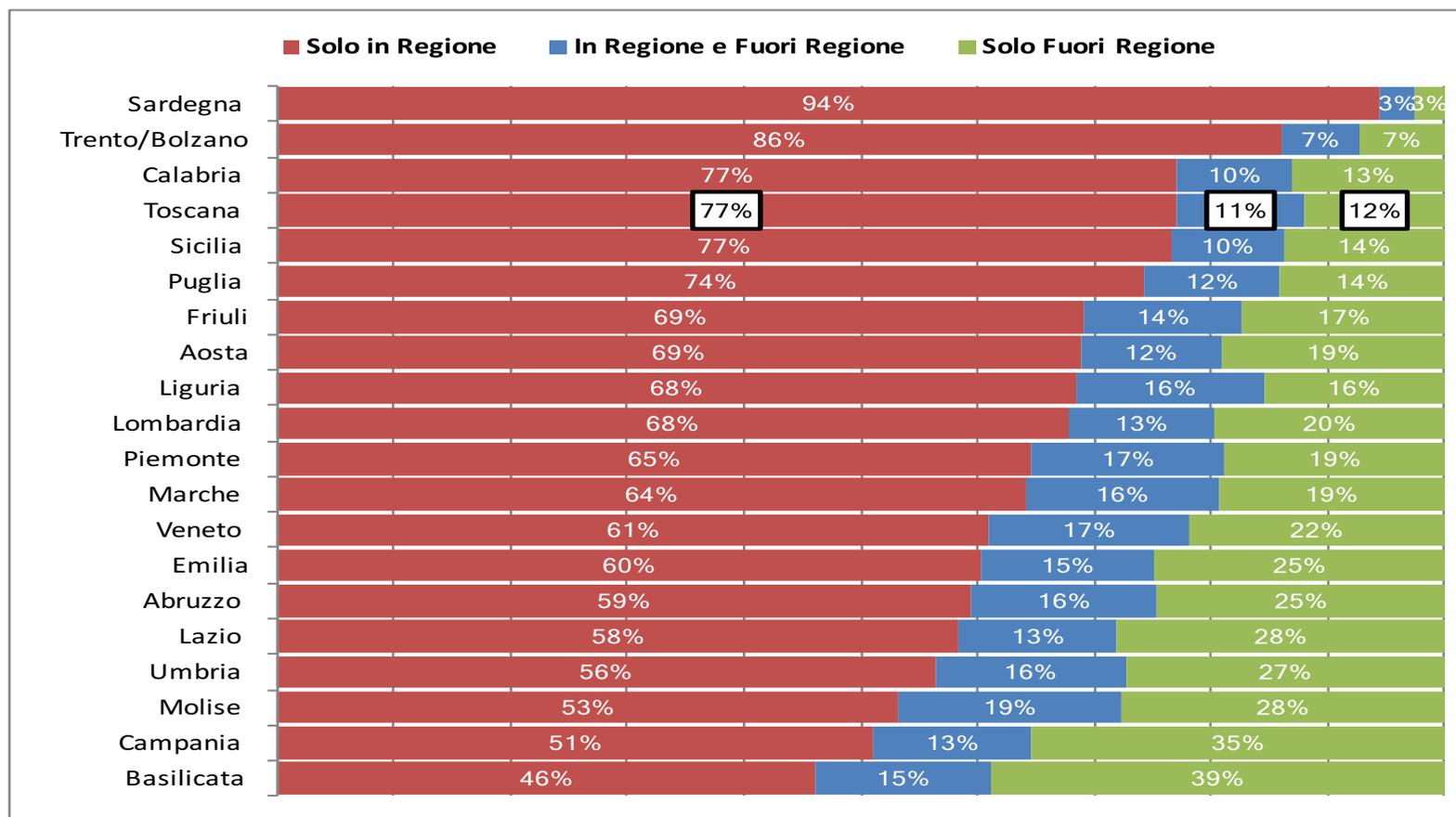
Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC (2018) e ISTAT (2015)

La Toscana presenta una quota esigua di imprese del settore costruzioni iscritte (con diversi livelli di qualificazione e per diverse categorie di lavori) al casellario. La quota, pari all'8% (3.000 su 320.000), è però in linea con quella delle regioni più ricche (del Nord Italia), che offrono anche maggiori opportunità di sbocco sul fronte del mercato privato.



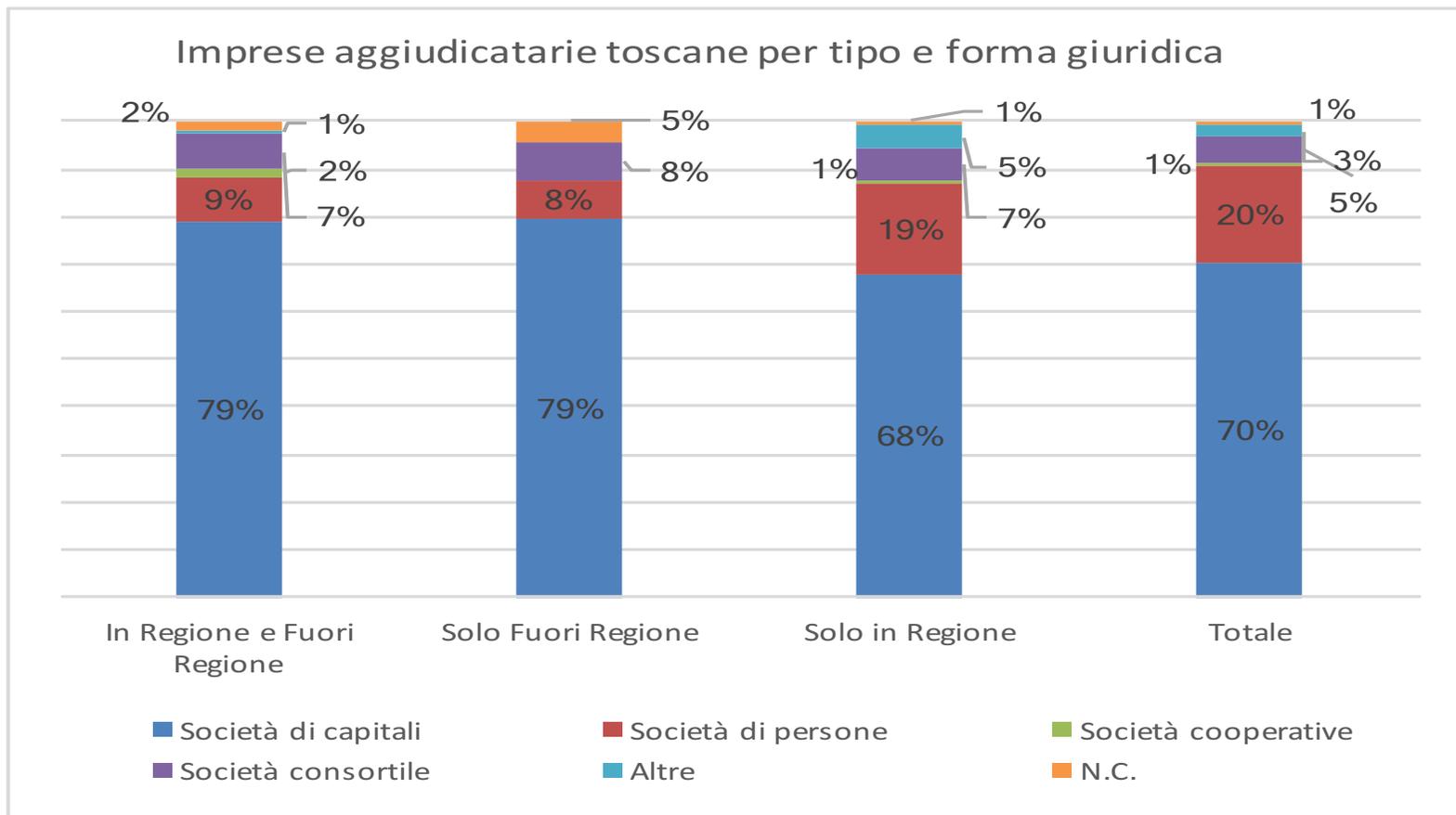
Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC (2018), SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Tra le imprese toscane iscritte al Casellario, circa la metà (il 43%) hanno aggiudicato (come capofila o come mandatario) almeno una procedura nel periodo 2012-2017.



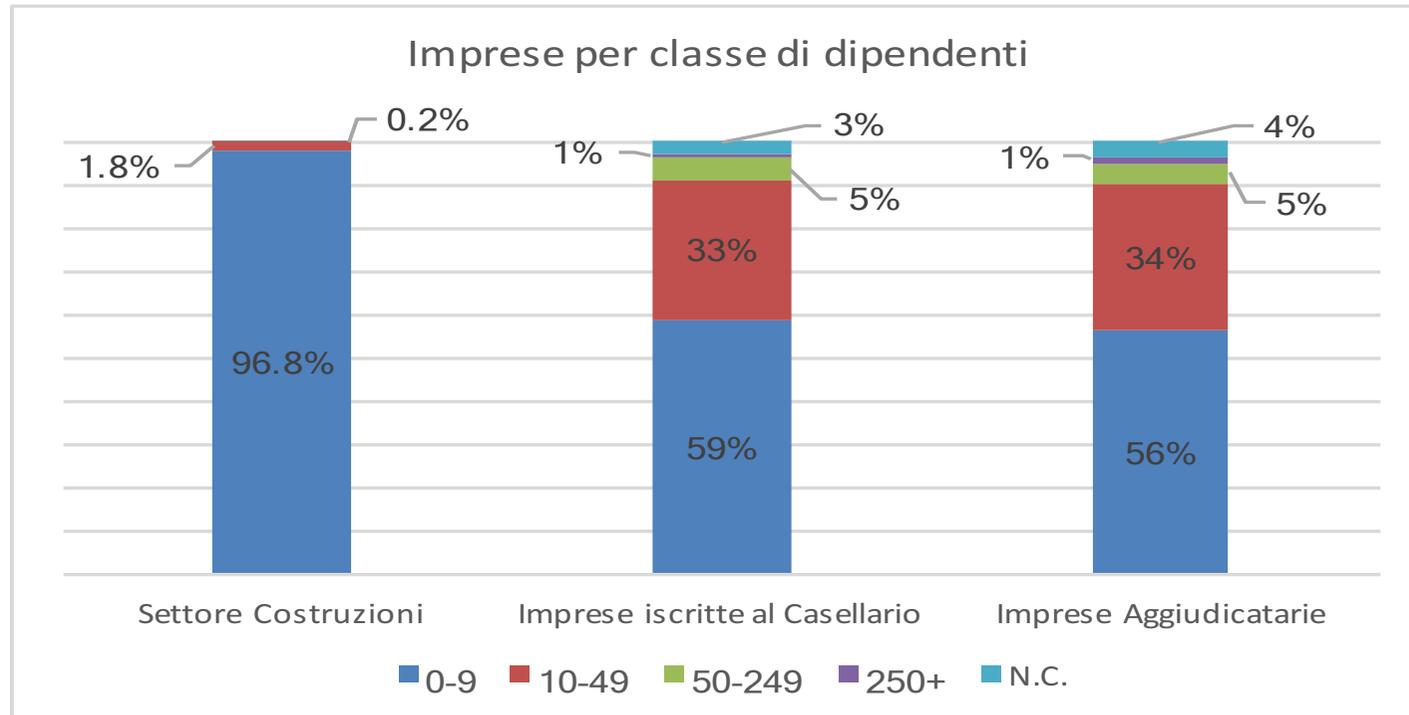
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Tra le imprese aggiudicatrici toscane iscritte al casellario prevalgono in misura netta quelle che hanno aggiudicato esclusivamente procedure avviate da SA toscane (nel 77% dei casi). L'11% delle imprese ha invece aggiudicato sia procedure in Toscana che nel resto d'Italia, mentre il 12% ha aggiudicato solo al di fuori della regione.



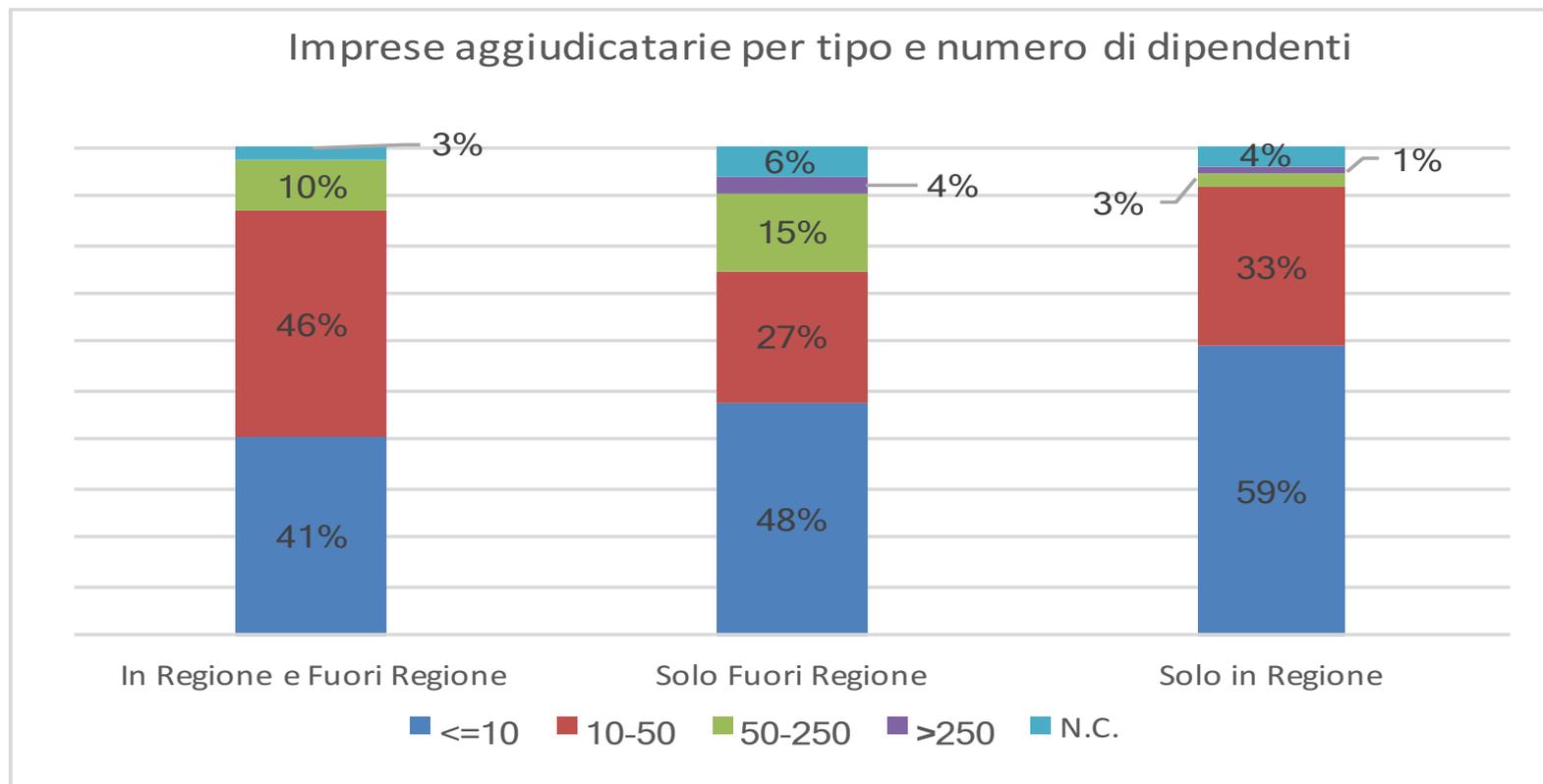
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Tra le imprese che aggiudicano almeno una procedura fuori dal territorio regionale si registra una maggior incidenza di società di capitali (+10% ca). Questa quota si distribuisce invece - per le società che aggiudicano solo in Toscana - tra società di persone e imprese individuali.



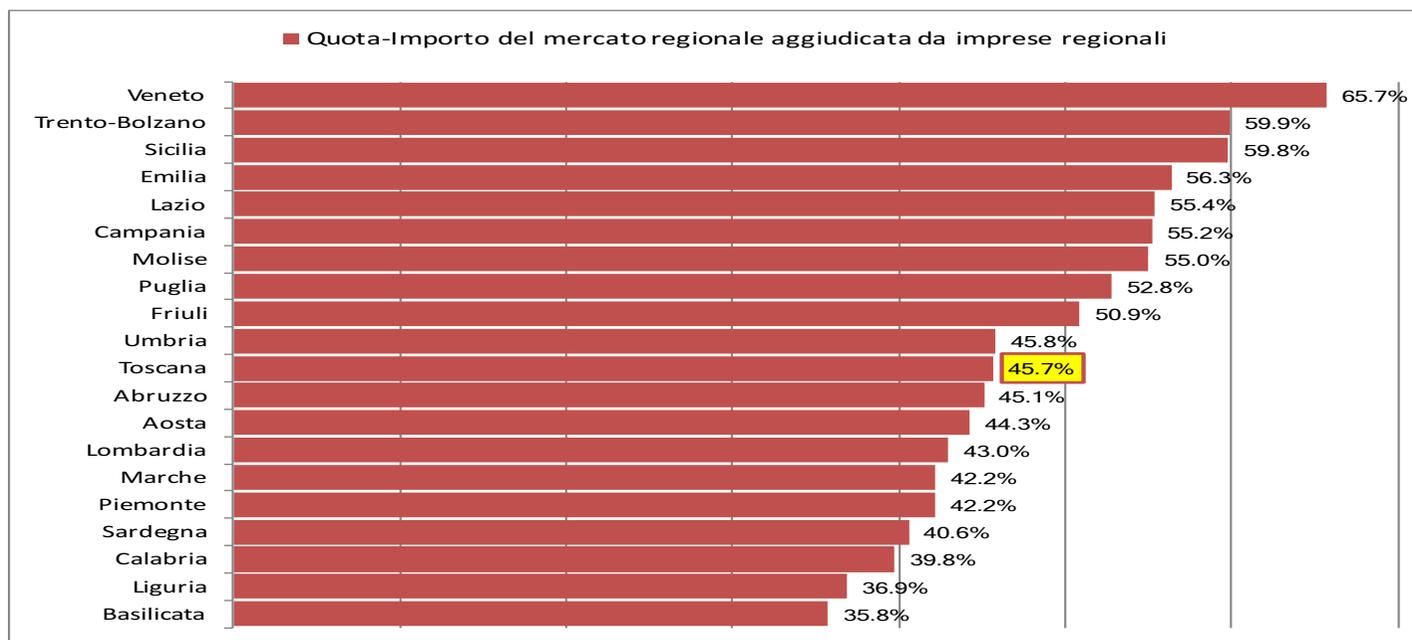
Fonte: elaborazione IRPET su dati ISTAT (2015), SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Confrontiamo invece sul piano del numero dei dipendenti, le imprese del settore costruzioni, quelle (tra queste) iscritte al casellario e, in ultimo, quelle tra le iscritte al casellario che hanno aggiudicato almeno una procedura. Il sottoinsieme delle imprese iscritte al casellario registra un'incidenza nettamente superiore (33% contro circa 2%) delle imprese con almeno 10 dipendenti. Il dato non cambia se consideriamo le sole aggiudicatarie.



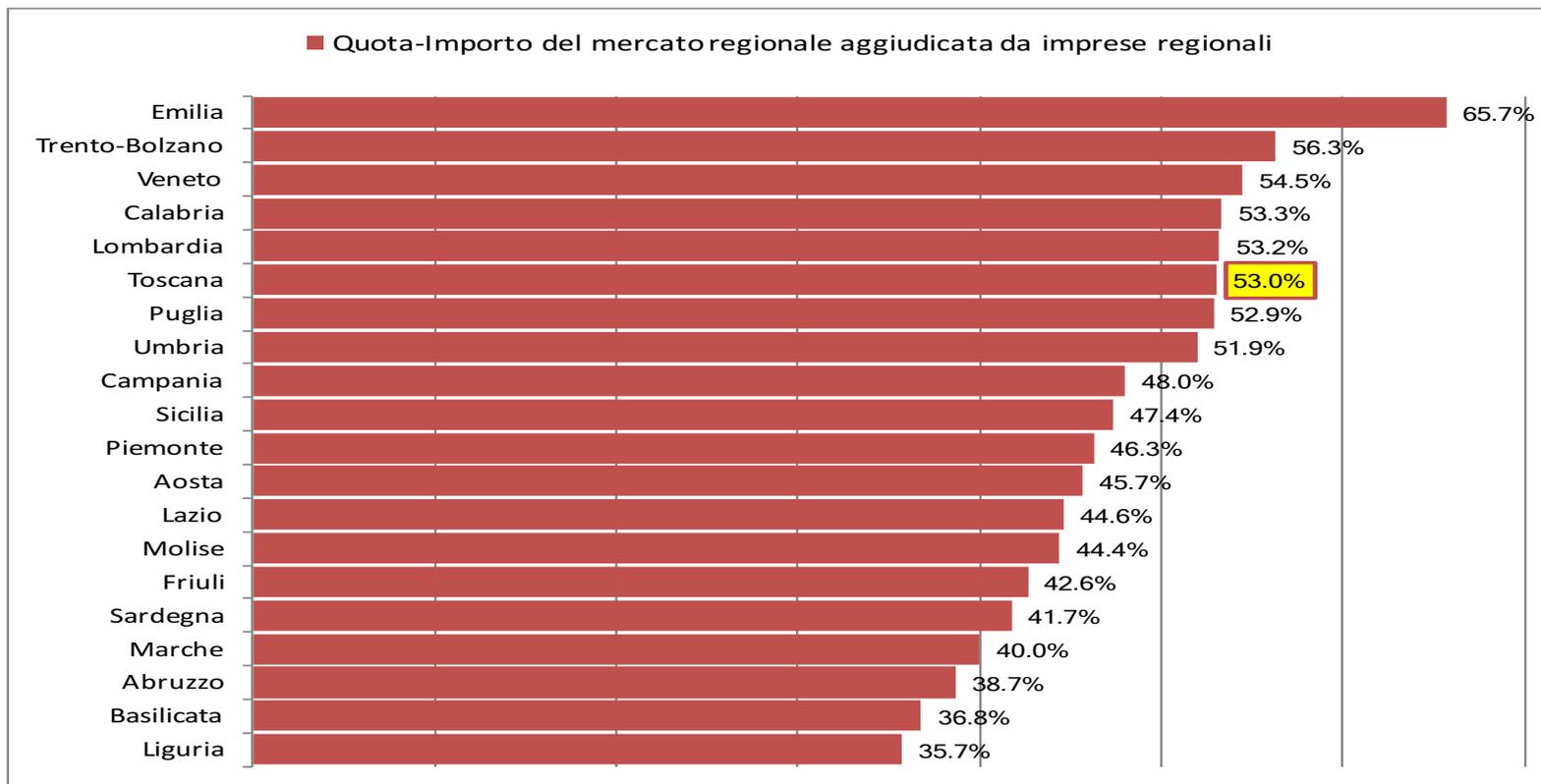
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Lo stesso dato, riportato a un livello di disaggregazione più spinto e tra le sole imprese aggiudicatarie suggerisce che solo tra le imprese che aggiudicano almeno una procedura fuori regione la quota di imprese di media dimensione (50-250 dipendenti) raggiunge il 10%. Le imprese che hanno aggiudicato solo in regione registrano un numero di dipendenti inferiore alle 10 unità nel 60% dei casi.



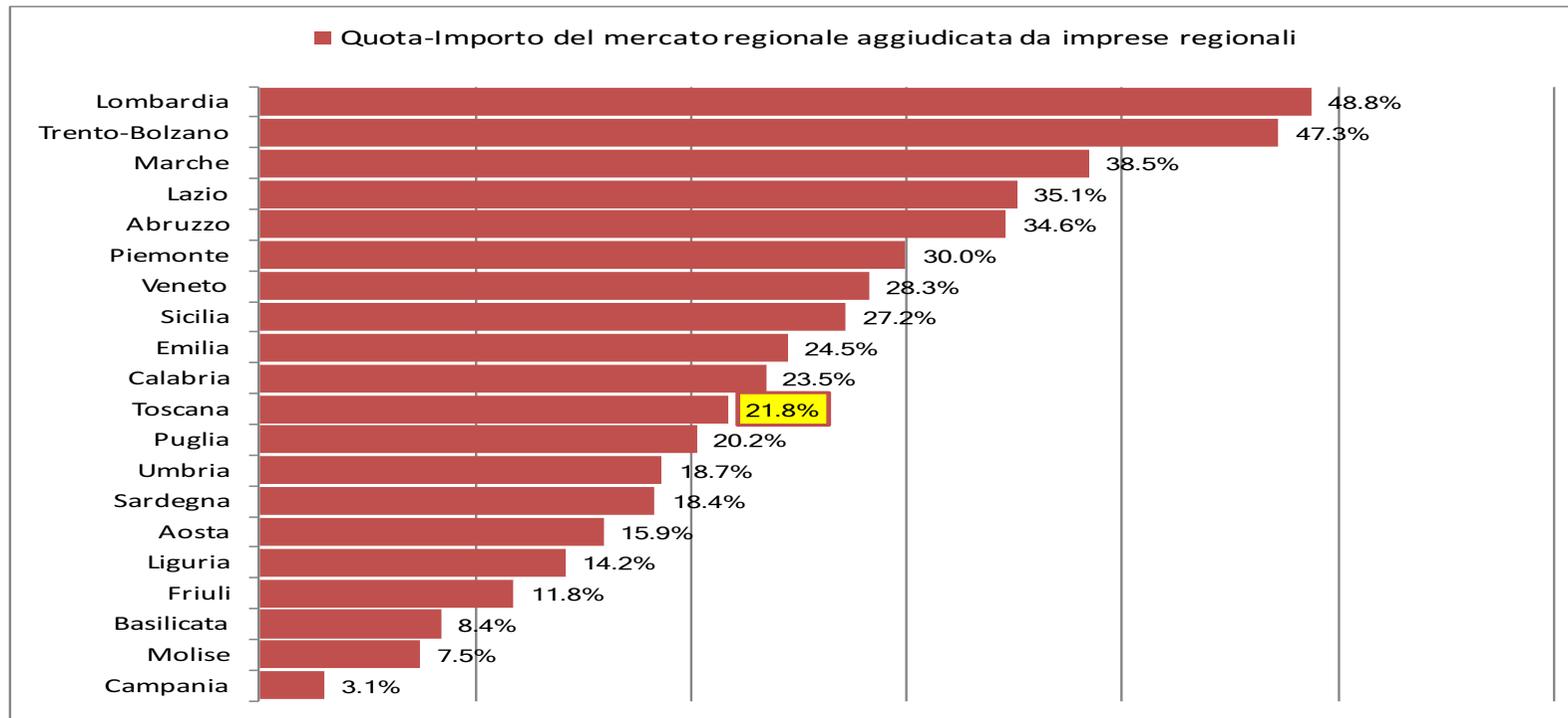
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

L'analisi delle *performances* delle imprese toscane deve ovviamente tenere in considerazione anche la dimensione della domanda di procedure espressa dal territorio. Un primo dato rilevante è rappresentato dal valore delle procedure aggiudicate dalle imprese sul mercato della regione di appartenenza (procedure avviate da stazioni appaltanti della stessa regione o avviate da stazioni appaltanti extra-regionali ma aventi ad oggetto prestazioni da svolgere sul territorio regionale). Nel mercato dei **lavori pubblici** toscano, questa quota è pari al 45,7% (nel periodo 2012-2017). Un valore mediano che indica comunque una buona capacità delle imprese toscane di trattenere parte della spesa regionale. Più alta, se pur sempre mediana, è la quota del numero di aggiudicazioni, pari al 72,4%.



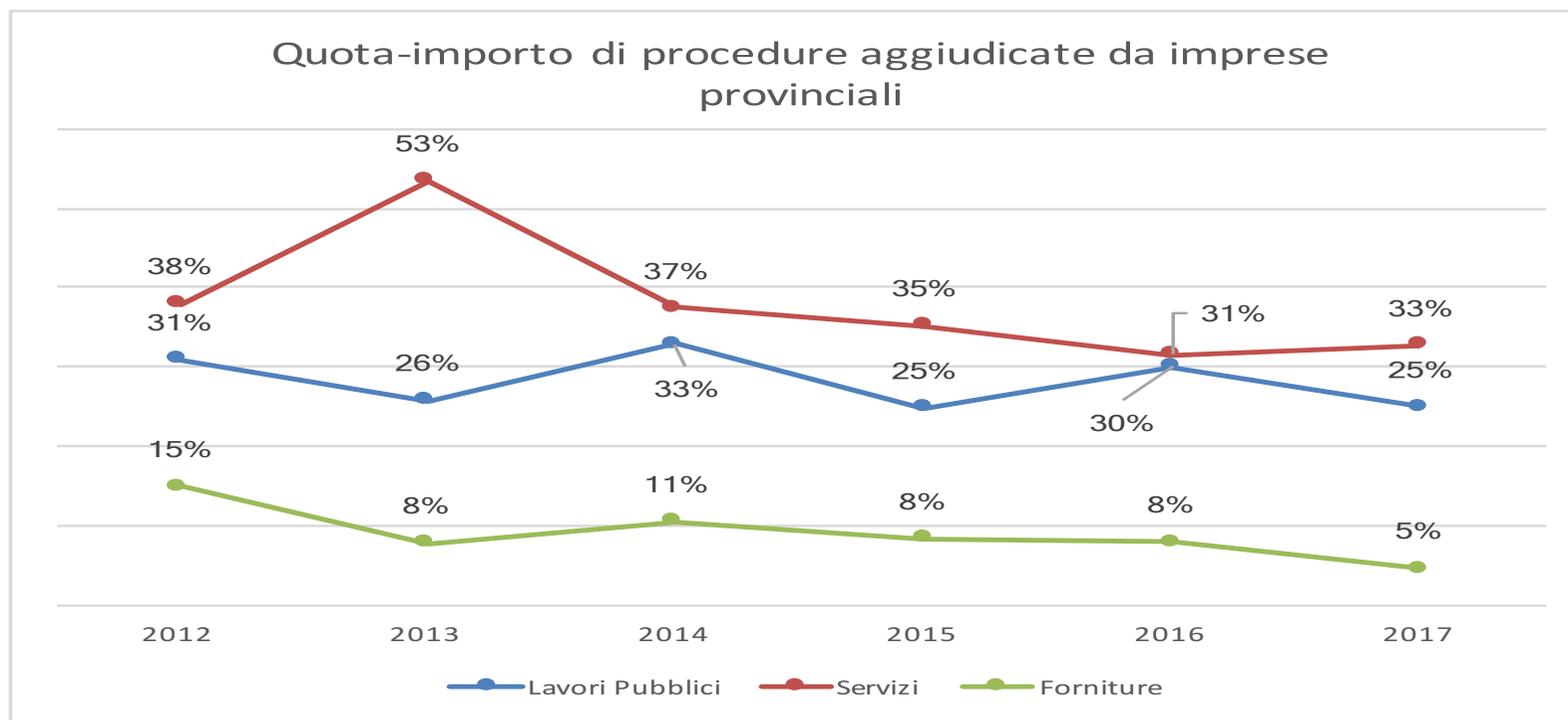
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Simili considerazioni valgono per il mercato dei servizi, dove più della metà della spesa (il 53% del valore e il 58.7% del numero) rimane "in regione". Fatta eccezione per le imprese emiliane, che aggiudicano una quota-valore aggiuntiva di dieci punti percentuali del mercato interno, le imprese toscane registrano una performance in linea con quelle di alcune importanti regioni del Nord (Veneto, Lombardia, Trentino) e del Sud (Puglia, Calabria).



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Il quadro che emerge dal mercato delle forniture (qui al netto delle forniture sanitarie), è invece più polarizzato con quote che variano dal 3% della Campania al 49% della Lombardia. Inoltre, si evidenzia, rispetto ai mercati di lavori e servizi, un livello generalmente più basso delle quote, segno che il mercato delle forniture presenta una maggior apertura, che deriva naturalmente sia dalla maggior standardizzazione e trasferibilità spaziale delle prestazioni, sia dal maggior grado di centralizzazione della committenza. Il dato toscano, che si attesta al 22% circa (11esima posizione), non rappresenta dunque di per se un segnale negativo.



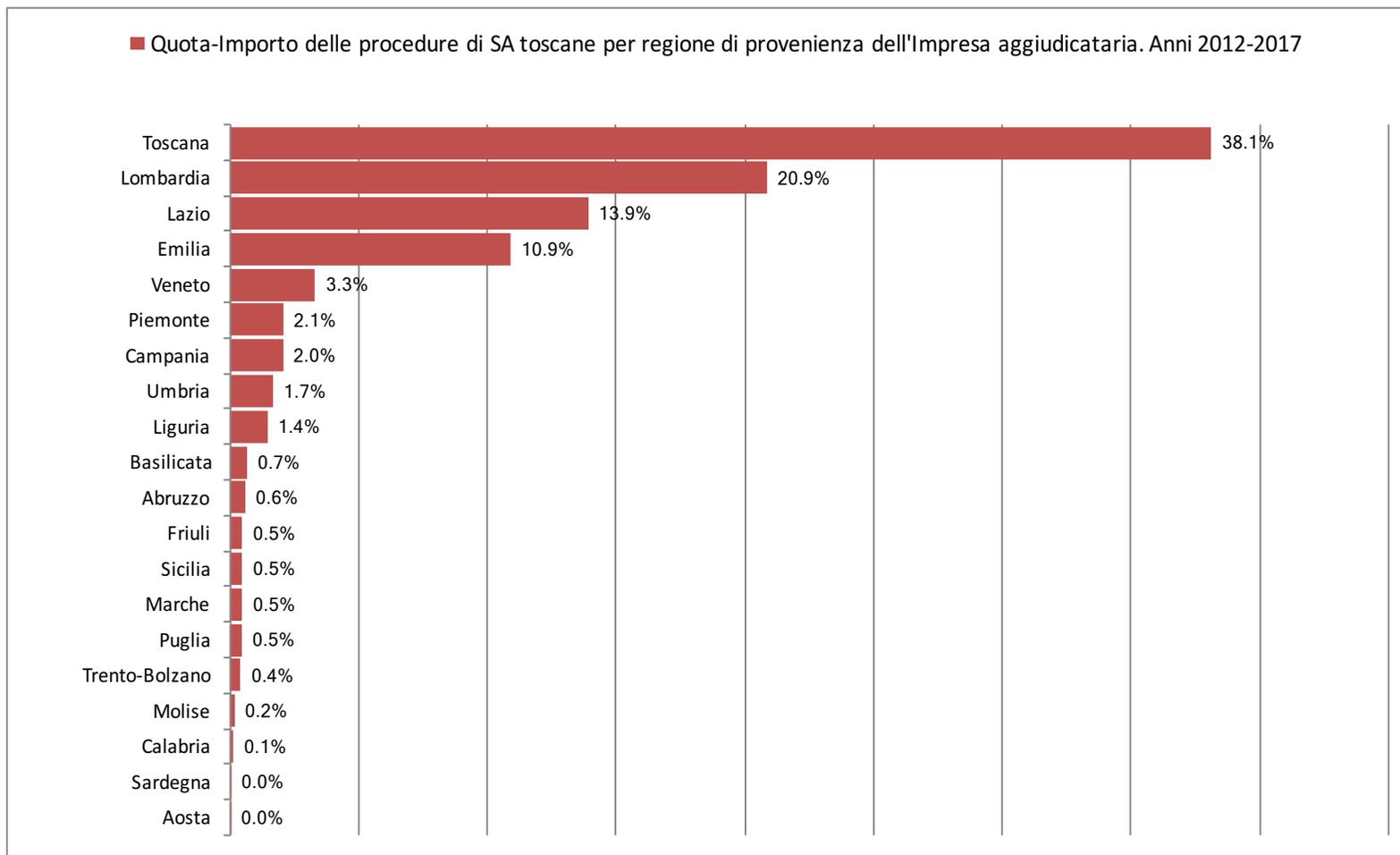
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Il quadro descritto finora non cambia radicalmente se consideriamo le quote di appropriazione a livello provinciale (per la sola Toscana). In questo caso, infatti, emerge come per servizi e lavori pubblici una quota sostanzialmente costante e piuttosto cospicua (tra il 25% e il 35%) delle risorse relative a procedure localizzate in una determinata provincia, rimane a imprese della stessa provincia. Rimane invece in provincia solo una quota residuale (e decrescente) del valore delle procedure di forniture.



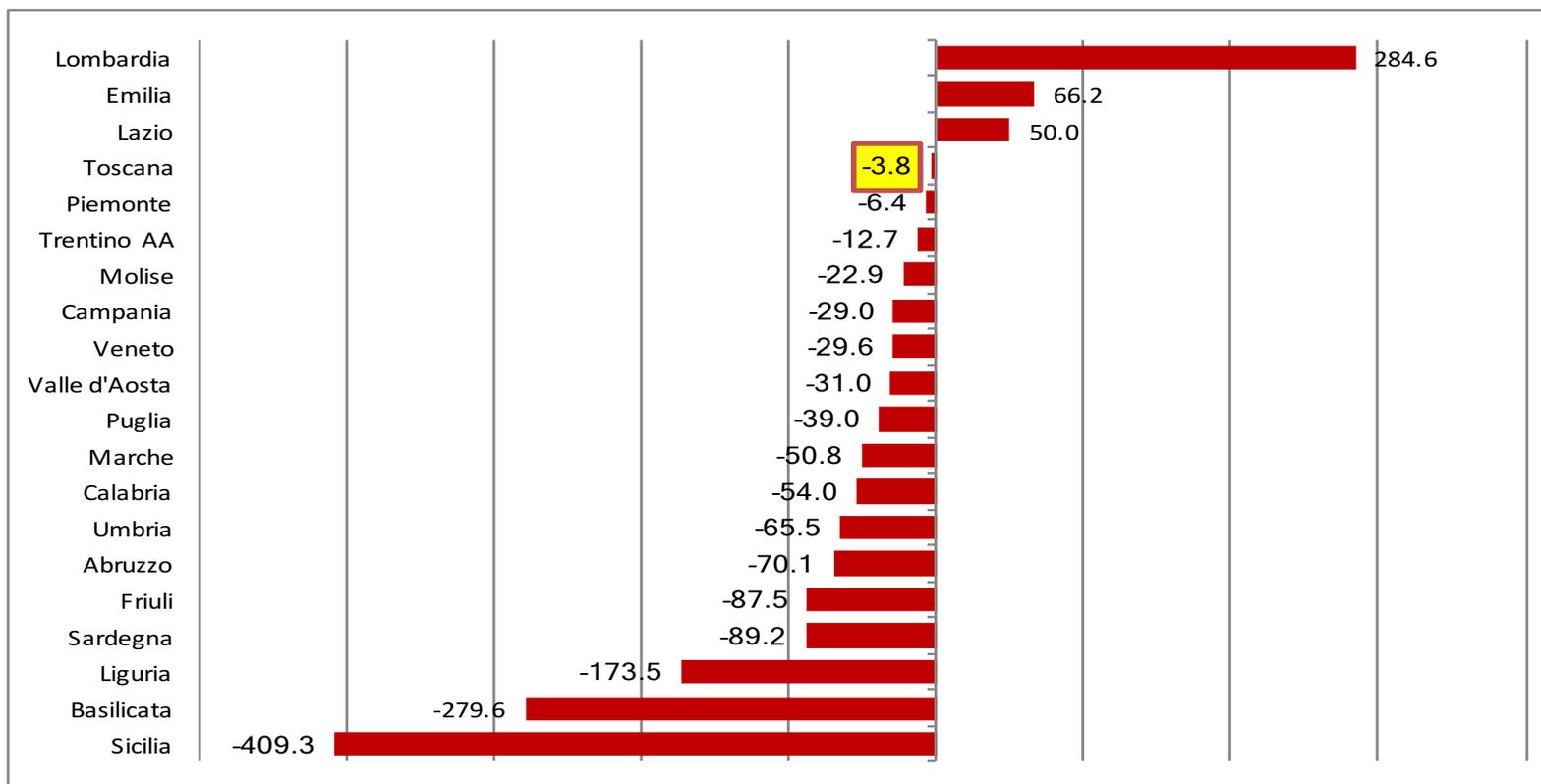
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Più che ad aggiudicarsi le gare in Toscana, le imprese della regione manifestano difficoltà ad accaparrarsi quelle oltre i nostri confini. Ben il 59% dell'importo aggiudicato dalle aziende regionali proviene infatti da gare interne alla regione. Ciò determina un saldo negativo (stimato nell'ordine di 500milioni annui) fra il valore di quanto affidato dalle stazioni appaltanti in Toscana e quanto aggiudicato dalle imprese toscane in tutta Italia. I principali mercati regionali nei quali le imprese toscane ottengono la restante parte delle proprie aggiudicazioni sono quello emiliano, lombardo e del lazio.



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG-ANAC e SITAT (2012-2017)

Alle stesse imprese emiliane lombarde e del lazio vanno le maggiori quote del valore delle procedure toscane aggiudicate da imprese non toscane (in totale il 62%).

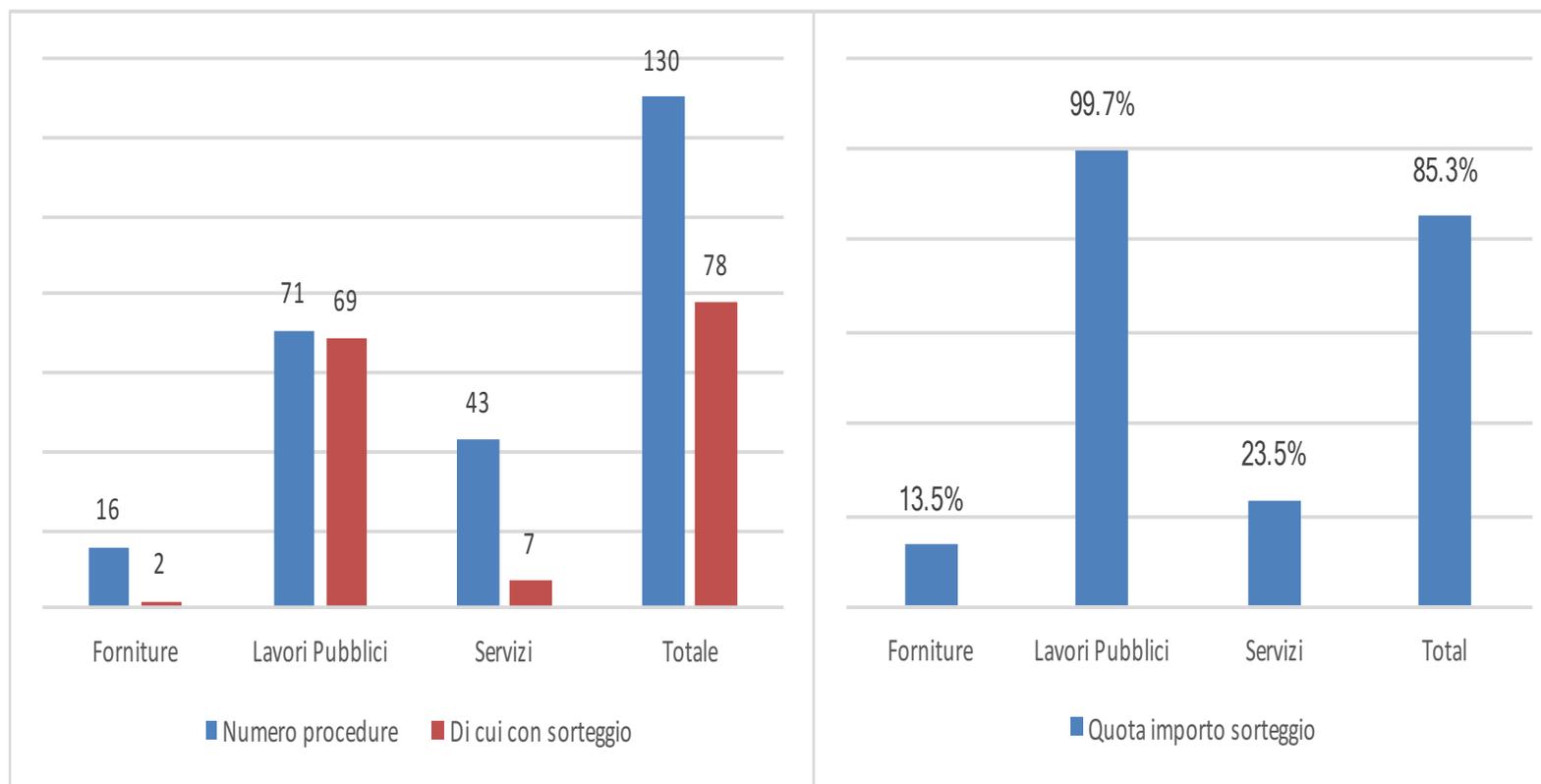


Fonte: elaborazione IRPET su dati Consip

Il saldo tra il valore dell'ordinato dalle stazioni appaltanti toscane attraverso Consip (Convenzioni, MePA, AQ, SDAPA) e quanto aggiudicato - sempre attraverso Consip - dalle imprese toscane in tutta Italia mostra un sostanziale equilibrio in questo specifico segmento degli acquisti, a conferma che le imprese toscane risultano competitive nell'ambito dei nuovi specifici strumenti di centralizzazione delle negoziazioni.

Le procedure osservate sulla piattaforma START

Numero procedure e incidenza casi di sorteggio

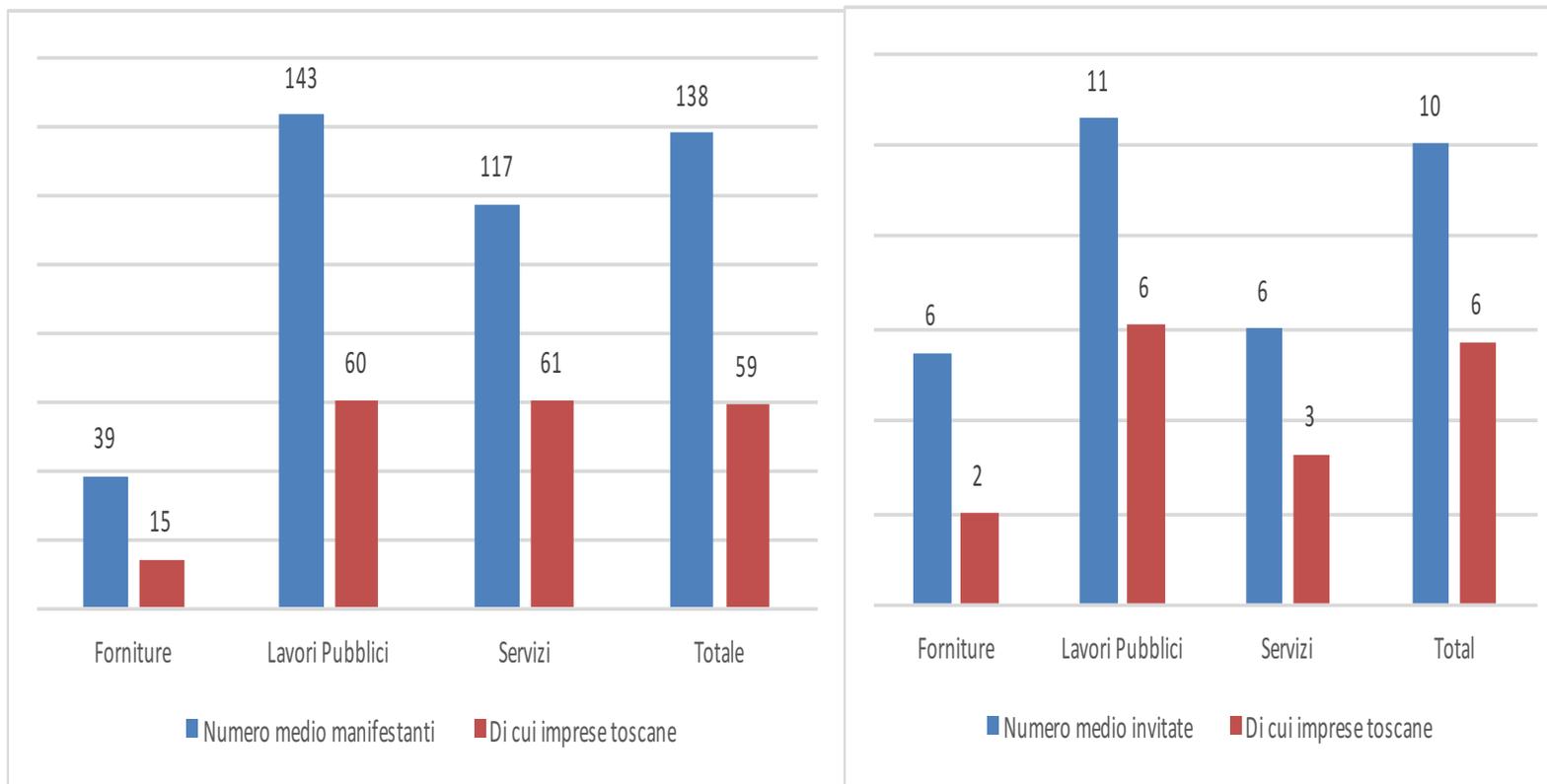


Fonte: elaborazione IRPET su dati START - Regione Toscana

Il numero delle procedure considerate a partire dalle informazioni ricavate dalla piattaforma START è pari a 134 (di cui 113 pubblicate nel 2017 e 17 nel 2018). Il sorteggio è stato applicato solo per 78 procedure che rappresentano l'85% dell'importo totale. In 69 dei 78 casi di sorteggio si tratta di lavori pubblici.

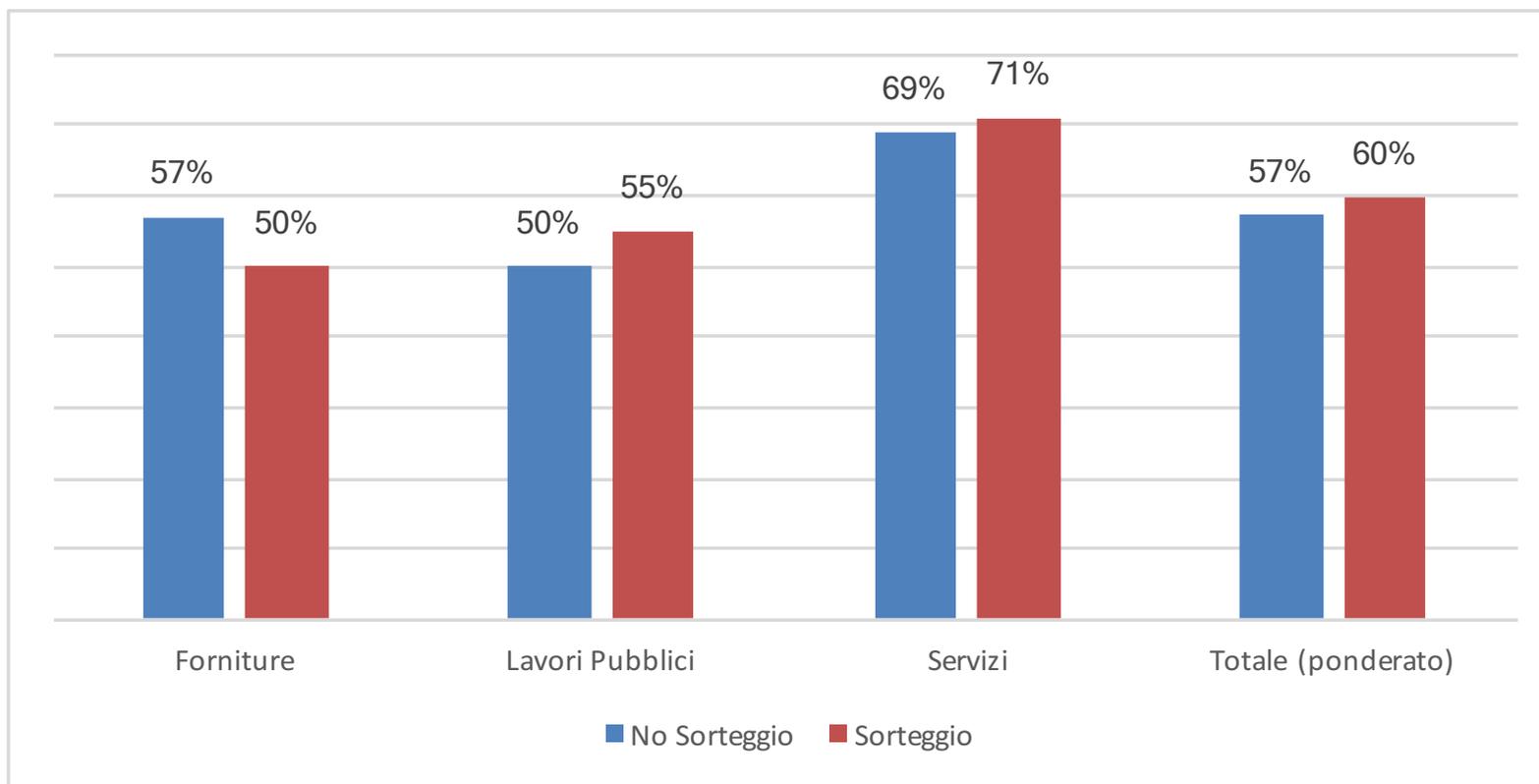
Le procedure osservate sulla piattaforma START

Imprese manifestanti e invitate nelle gare con sorteggio



Fonte: elaborazione IRPET su dati START - Regione Toscana

La partecipazione delle imprese toscane è in media pari al 43%.



Fonte: elaborazione IRPET su dati START - Regione Toscana

La pratica del sorteggio non sembra implicare un effetto sulla probabilità che l'impresa aggiudicataria sia toscana. Unica eccezione il caso delle forniture, che però sono scarsamente rappresentate nel nostro campione, presentando inoltre una bassissima incidenza del sorteggio.

- In una congiuntura del mercato dei lavori pubblici particolarmente negativa a livello nazionale, il mercato toscano non presenta segni di sostanziale flessione
- Dall'analisi del dato toscano emerge un incremento del ricorso a accordi quadro e convenzioni, soprattutto nel settore delle forniture
- Il sistema delle imprese toscane è caratterizzato da una bassa partecipazione al mercato dei lavori pubblici
- Le imprese toscane penetrano scarsamente nei mercati delle altre regioni. Tuttavia, circa la metà del valore delle aggiudicazioni nel mercato toscano rimane a imprese regionali, sia nel per quanto riguarda i lavori pubblici che i servizi.