

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Osservatorio Regionale
Contratti Pubblici
ex L.R.38/07



IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI IN TOSCANA: ANALISI CONGIUNTURALE E PROSPETTIVE DI IMPATTO DEL NUOVO CODICE

Firenze, novembre 2016

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Gori con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

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

Indice

1. INTRODUZIONE	5
2. LA CONGIUNTURA	6
2.1 Procedure avviate (CIG) e aggiudicazioni di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore ai 40mila euro	7
2.2 Aggiudicazioni di lavori di importo superiore ai 150mila euro	11
3. L'EFFICIENZA DEL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI	14
4. LA NUOVA NORMATIVA SUGLI APPALTI ALLA LUCE DELLE CRITICITÀ DEL MERCATO	17
4.1 L'obbligo di progettazione definitiva	17
4.2 Il criterio di aggiudicazione	19
4.3 La qualificazione delle stazioni appaltanti	21
4.4 Le imprese	25
5. CONCLUSIONI	27
APPENDICE	28

1. Introduzione

Gli anni recenti hanno registrato una sensibile contrazione del mercato dei lavori pubblici italiano che ha fortemente risentito dell'inasprimento delle condizioni di bilancio degli enti, a sua volta determinato dai vincoli di finanza pubblica e dalla contrazione del credito che hanno accompagnato la crisi economica degli ultimi anni.

Nell'attuale fase congiunturale, l'attenzione ai segnali di ripresa di questa componente della spesa pubblica è quindi più che mai forte, anche alla luce di alcuni recenti interventi messi in atto dal governo centrale, tesi a allentare in parte i vincoli alla spesa in capitale degli enti locali.

Più della metà della spesa infrastrutturale delle amministrazioni pubbliche passa infatti per i governi locali, anche in Toscana, e qui un ruolo importante giocherà appunto l'eliminazione dei vincoli derivanti dall'applicazione del Patto di Stabilità Interno previsto nella legge di Stabilità 2016. Il Patto di stabilità, non solo disincentivava la spesa per investimenti, ma bloccava anche i pagamenti delle opere già avviate, rallentandone il completamento. Il superamento del Patto rappresenta dunque una buona opportunità per i comuni, se correttamente gestita.

Sempre sul fronte del rilancio della spesa per investimenti infrastrutturali, novità positive a livello centrale, sono rappresentate dalla clausola europea degli investimenti pubblici -che permetterà di accelerare principalmente la spesa nell'ambito di programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea- dall'incremento di risorse destinate alle infrastrutture nel bilancio dello stato ma anche dal rifinanziamento in conto capitale dell'ANAS.

Gli eventuali effetti di queste misure andranno comunque verificati nel prossimo futuro. L'analisi congiunturale che proponiamo in questo lavoro, prende in considerazione l'intero mercato del *public procurement* toscano (lavori pubblici, servizi e forniture) fino all'anno 2015, anno per il quale il dato relativo a bandi e aggiudicazioni, può considerarsi completo.

In questo quadro recessivo è inoltre aumentato da più parti il richiamo a misure che tendessero a incrementare il livello di efficienza degli interventi: nella corretta identificazione delle priorità di investimento che corrisponde all'impiego ottimale delle risorse finanziarie, nella rapida risposta alle necessità che emergono dal territorio, nella capacità di attivazione diretta e indiretta dell'imprenditoria privata. In altre parole, qualificare la spesa e prevenire i fenomeni di corruzione, di incremento ingiustificato del costo finale dell'opera e di allungamento dei tempi.

A questo proposito, il riordino della normativa sugli appalti contenuto nel nuovo codice costituisce la novità più significativa. Molti degli interventi di modifica della normativa sugli appalti sono infatti tesi a ridurre i casi di ricontrattazione post-contrattuale agendo sul fronte della qualità progettuale, della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese.

Parte di questo lavoro è proprio dedicato all'analisi dei fattori di criticità del mercato delle opere pubbliche toscano, con particolare riferimento all'efficienza in fase di esecuzione, ovvero all'incidenza e alla dimensione degli scostamenti di importo e di tempo. In questo contesto, questo lavoro propone anche alcuni approfondimenti di natura inferenziale, che hanno lo scopo di contribuire alla comprensione dei possibili effetti derivanti dall'applicazione delle misure contenute nel nuovo codice. Ci concentriamo in particolare sugli effetti del ricorso al criterio di aggiudicazione basato sulla qualità (che il nuovo codice eleva a "criterio guida") e quelli dell'obbligo per le stazioni appaltanti di porre a base di gara il progetto esecutivo.

Il lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 2 descrive l'attuale fase congiunturale del mercato del *public procurement* toscano, proponendo -accanto all'analisi della dinamica dei volumi di contratti di lavori pubblici, servizi e forniture- anche un'analisi dell'articolazione del mercato dei lavori pubblici: la distribuzione dei contratti per procedura di scelta del contraente,

criterio di aggiudicazione, classe d'importo e per tipologia di stazione appaltante. Il paragrafo 3 si concentra invece sul tema dell'efficienza del mercato dei lavori pubblici mentre il paragrafo 4 analizza alcuni aspetti della nuova normativa, proprio alla luce delle criticità di tale mercato.

2.

La congiuntura

In questo paragrafo prenderemo in considerazione l'andamento dei principali aggregati del mercato del *public procurement* toscano, ovvero il numero e l'importo delle procedure avviate (CIG -Codici Identificativi di Gara- perfezionati) e delle aggiudicazioni di lavori pubblici, servizi e forniture.

Questo paragrafo, così come i successivi, presenta i risultati dell'elaborazione degli archivi del Sistema Informativo SITAT dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici e del sistema SIMOG dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione del cui Osservatorio il primo svolge anche le funzioni di sezione regionale ai sensi del comma 1 dell'art. 7 del D.Lgs.163/06 - ed oggi del comma 8 art. 213 del nuovo Codice D.Lgs. 50/2016.

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

Una doverosa avvertenza metodologica riguarda il caso, sempre più diffuso per l'impulso della normativa alla centralizzazione degli acquisti, degli accordi quadro e delle relative adesioni. Onde evitare di computare più di una volta lo stesso contratto e una stessa quota di spesa, anche per l'indisponibilità di informazioni sulle convenzioni e accordi quadro delle centrali nazionali di acquisto (Consip), nelle analisi sono state incluse le sole "adesioni". In questo modo riferendo più correttamente il dato non a quanto messo a disposizione dalle Centrali di Committenza per la spesa delle singole Amministrazioni, ma all'effettivo "consumo" da parte di queste ultime.

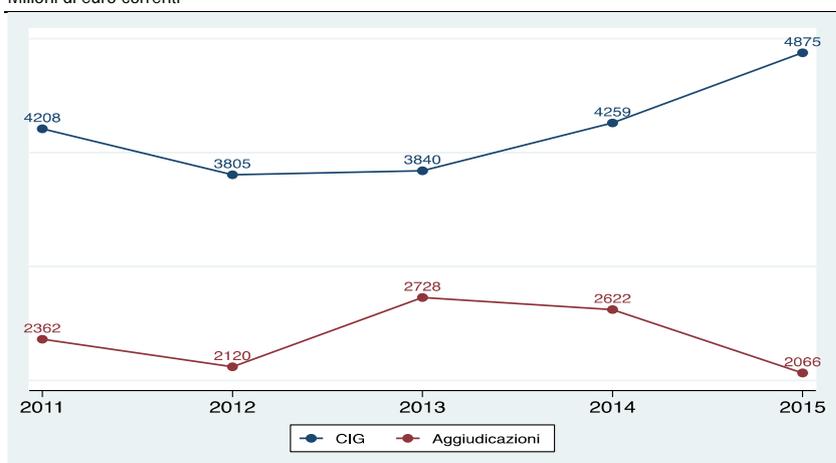
L'archivio utilizzato alla data di questo rapporto, include informazioni relative al periodo 2009-2015. Tuttavia, l'obbligo di comunicazione relativo ai contratti di importo compreso tra i 40mila e i 150mila euro è entrato in vigore solo a partire dal 2011¹. Per questa ragione, mentre il paragrafo 2.1 offre un quadro dell'evoluzione di numero e importo delle procedure avviate (CIG) e delle aggiudicazioni di tutte le tipologie di contratto di importo superiore ai 40.000 euro limitandosi al periodo 2011-2015, il paragrafo 2.2, si concentra sulle sole aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore ai 150mila euro estendendo però l'arco temporale di analisi al periodo 2009-2015.

¹ Si veda, a questo proposito, il *Comunicato del Presidente AVCP del 14 Dicembre 2010*.

2.1 Procedure avviate (CIG) e aggiudicazioni di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore ai 40mila euro

Il 2015 ha registrato un totale di 8.602 procedure di affidamento avviate (CIG), alle quali corrisponde un ammontare in valore di 4,8 miliardi di euro. I contratti aggiudicati sono stati invece 5.525 per un importo totale di circa 2 miliardi di euro. Il grafico 1 mostra la serie storica degli importi banditi e di quelli aggiudicati nel periodo 2011-2015. Il 2015 si caratterizza quindi come un anno particolarmente positivo in termini di bandi e avvisi di gara complessivi, registrando infatti un incremento di circa 600 milioni di euro rispetto al 2014, ma particolarmente negativo sul fronte degli importi aggiudicati, che si assestano al livello più basso del quinquennio di analisi.

Grafico 1
IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) E IMPORTO AGGIUDICATO DI CONTRATTI DI LAVORI,
SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015
Milioni di euro correnti



Questa sensibile differenza tra procedure avviate e aggiudicazioni, desumibile anche dall'andamento congiunto delle due serie nell'intero periodo di osservazione, è ascrivibile sia a caratteristiche strutturali del mercato (il tempo che naturalmente intercorre tra la fase di perfezionamento del CIG e quella di aggiudicazione e, per quanto riguarda gli importi, i ribassi d'asta), sia alle modalità di raccolta dati e di costruzione dell'archivio.

In effetti, rispetto all'archivio dei CIG, codice identificativo che deve essere obbligatoriamente richiesto per ciascun affidamento con o senza gara (e nel caso della gara per ciascun lotto nel quale sia eventualmente articolata), indipendentemente dal tipo di contratto (appalto o concessione) e dalla procedura di selezione del contraente², quelli relativi alle successive fasi di cui al comma 8 dell'art.7 del Codice di Contratti³ sono riferiti ad un dominio

² Dall'archivio delle procedure avviate (CIG), oltre ad altre tipologie largamente residuali, restano esclusi i soli affidamenti a società *in house* ed i lavori eseguiti in amministrazione diretta in quanto presuppongono un trasferimento di risorse fra pubbliche amministrazioni e non fra PA e "privati".

³ Tale comma, che ancora riguarda tutti i contratti avviati in data antecedente al 18 aprile 2016, data di emanazione del nuovo Codice, D.Lgs. 50/2016, e dunque tutti quelli ricompresi nell'analisi di questo documento, dispone per i contratti di importo pari o superiore a 40mila euro, l'obbligo di trasmissione delle informazioni relative all'iter di affidamento ed esecuzione che comprende, a valle della richiesta CIG, l'aggiudicazione, la stipula del contratto, l'inizio dell'esecuzione, gli stati di avanzamento, la conclusione e il collaudo -e nel caso eventuali eventi significativi quali le varianti, le sospensioni, il subappalto, l'istanza di recesso in caso di lavori pubblici.

di osservazione più ristretto. Oltre naturalmente alle procedure di gara annullate o andate deserte, che se riconosciute sono state escluse, onde evitare duplicazioni, anche dall'elaborazione delle procedure avviate (CIG), in questi ultimi non sono presenti in particolare i contratti di concessione di servizi o forniture ed i Project Financing, che terminano prima il loro iter dando eventualmente luogo ad un contratto di concessione.

Inoltre, mentre il primo archivio, essendo il CIG divenuto di fatto un elemento sostanziale della procedura, si può ritenere in grado di restituire un censimento pressoché completo dell'universo di interesse, quelli relativi all'aggiudicazione ed alle fasi successive presentano un deficit di copertura dovuto al non completo assolvimento degli obblighi informativi nonostante la norma preveda una sanzione amministrativa in capo ai Rup inadempienti.

La differenza tra il volume delle procedure avviate (CIG) e quello delle aggiudicazioni sembra però acuirsi negli anni più recenti, suggerendo una ripresa nelle intenzioni di spesa delle stazioni appaltanti, che però non trova effettiva contropartita nell'aggiudicazione dei contratti banditi: mentre la dinamica degli importi delle procedure avviate (CIG) mostra una ripresa a partire dal 2013, quella degli importi aggiudicati mostra segno opposto, proprio a partire dallo stesso anno 2013. In realtà, uno sguardo più approfondito ai tre separati mercati di lavori, servizi e forniture⁴ rivela dinamiche piuttosto distinte e permette di trarre conclusioni più precise sull'attuale fase congiunturale e sui segnali forniti dal dato relativo all'anno appena concluso.

A questo proposito, ci concentriamo in primo luogo sul mercato dei lavori pubblici, che più degli altri ha risentito della recente crisi finanziaria e della conseguente riduzione delle risorse in conto capitale a disposizione delle stazioni appaltanti. Il dato 2015 relativo alle aggiudicazioni di lavori pubblici (647 milioni di euro) segna una leggera ripresa ma non tale da segnalare un'inversione rispetto alla dinamica fortemente negativa dell'ultimo quinquennio. Si tratta di un incremento del 5% rispetto all'anno precedente (+33 milioni), ma di una flessione del 40% rispetto al 2011 (circa 400 milioni in meno). Nel complesso, dal 2011, il mercato ha registrato un calo medio annuo degli importi aggiudicati pari al 10,5%.

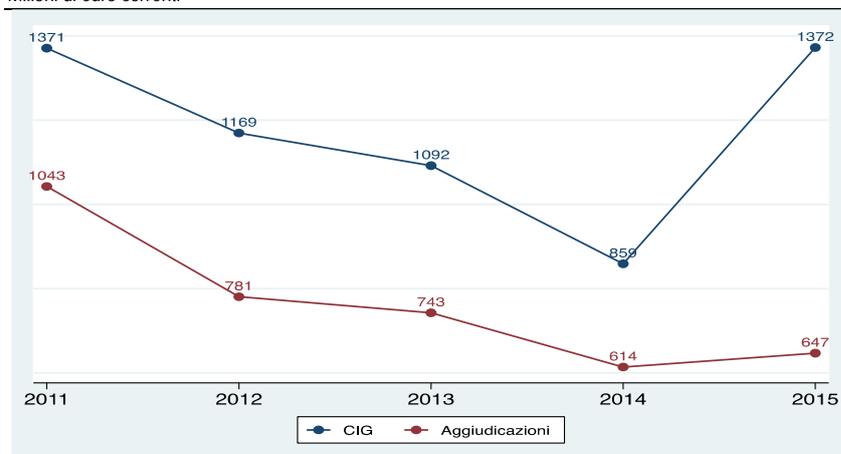
Il dato relativo alle procedure avviate mostra invece una netta ripresa: il valore dei CIG aumenta di circa 500 milioni di euro rispetto al 2014. Questa ripresa è in parte dovuta a sole due procedure di grande dimensione di Rete Ferroviaria Italiana SpA⁵: 1) il raddoppio della linea ferroviaria Firenze-Viareggio (tratto Pistoia-Montecatini, valore 137 milioni di euro) e 2) l'upgrade tecnologico della linea AC/AV tratta Roma-Firenze (valore 124 milioni di euro).

⁴ Le tabelle 10 e 16 (in Appendice) presentano il dettaglio dell'evoluzione di numero e importo delle procedure avviate (CIG) e delle aggiudicazioni per tutte le tipologie di contratto, a partire dal 2011. Per le sole forniture riportiamo anche il dettaglio delle procedure sanitarie, ovvero dei contratti appaltati dalle aziende del Servizio Sanitario Nazionale. Queste ultime rappresentano, in media, il 45% del numero totale e il 54% dell'importo complessivo delle forniture.

⁵ La prima delle due procedure avviate (CIG) è tuttavia giunta ad aggiudicazione proprio nel 2015.

Grafico 2

IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) E IMPORTO AGGIUDICATO DI CONTRATTI DI LAVORI PUBBLICI.
IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015
Milioni di euro correnti



Sulla base di questi dati è lecito attendersi che il dato consolidato delle aggiudicazioni 2016 possa risentire positivamente dell'incremento delle procedure di affidamento nel 2015.

Uno dei timori più diffusi a questo proposito è che un eventuale rallentamento della richiesta CIG nel 2016 -dovuto al varo del nuovo codice- annulli questo effetto positivo, rimandando ulteriormente la ripresa del mercato al 2017.

Sulla base dei dati provvisori ad oggi disponibili, i primi tre trimestri del 2016 hanno registrato 1.487 procedure avviate (CIG) di lavori pubblici, per un valore pari a 788 milioni di euro. Se il numero di CIG perfezionati è sensibilmente inferiore a quello della media dei primi tre trimestri del quinquennio 2011-2015 (-30%), il valore complessivo non si discosta dalla stessa media.

Se l'ultimo trimestre del 2016 dovesse registrare ulteriori procedure avviate pari, in proporzione, alla quota trimestrale registrata negli anni precedenti, il valore complessivo dell'anno si attesterebbe intorno al miliardo di euro: un valore pienamente in linea con quello degli anni 2012-2013. Inoltre, considerando che la quota del valore procedure che viene aggiudicata entro l'anno di perfezionamento del CIG si aggira intorno al 40% (media 2011-2015) e che il 2016 ha già registrato circa 250 milioni di aggiudicazioni relative a CIG perfezionati in anni precedenti, alla fine del 2016 è lecito attendersi un volume di lavori aggiudicati almeno pari a 600 milioni di euro, in linea con quello degli anni precedenti.

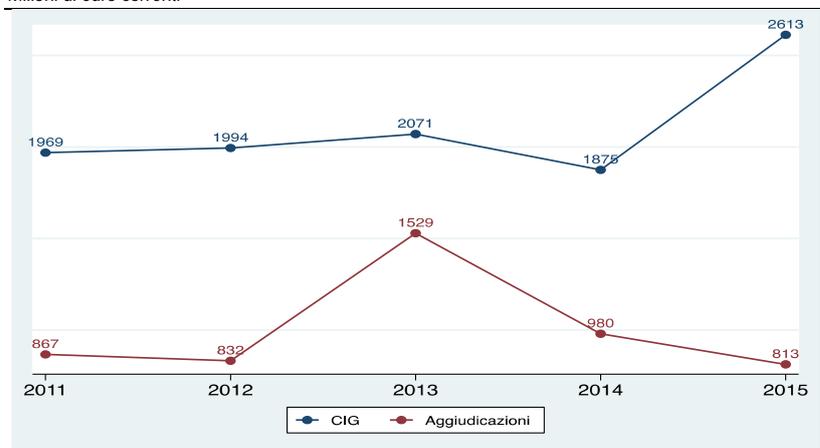
Almeno sulla base dei dati disponibili alla data di questo rapporto, non sembra dunque possibile inferire che l'attuale fase di transizione normativa -che ha comunque comportato un rallentamento dell'attività amministrativa desumibile dalla diminuzione del numero delle richieste di CIG- abbia avuto effetto particolarmente negativo sul mercato dei lavori pubblici.

Infine, dall'analisi (sia relativa alle procedure avviate che alle aggiudicazioni) emerge una relativa stabilità dell'importo medio dei lavori, fin dal 2011. Questo suggerisce che, negli anni, alla flessione dell'importo totale non si è associata anche una polverizzazione delle opere: la riduzione del numero (e dell'importo) è stata pressoché proporzionale in tutte le classi di importo (si vedano a questo proposito le tabelle 12.a-c in Appendice).

Anche il mercato dei servizi registra, nel 2015, una dinamica simile a quello dei lavori pubblici: gli importi aggiudicati diminuiscono di circa 170 milioni di euro rispetto al 2014, mentre sono state avviate nuove procedure di affidamento per 2,6 miliardi di euro (+740 milioni di euro rispetto al 2014). Il dato relativo alle procedure avviate (CIG) del 2015 segna dunque una discontinuità rispetto alla situazione di sostanziale stabilità registrata nel quadriennio 2011-2014 e

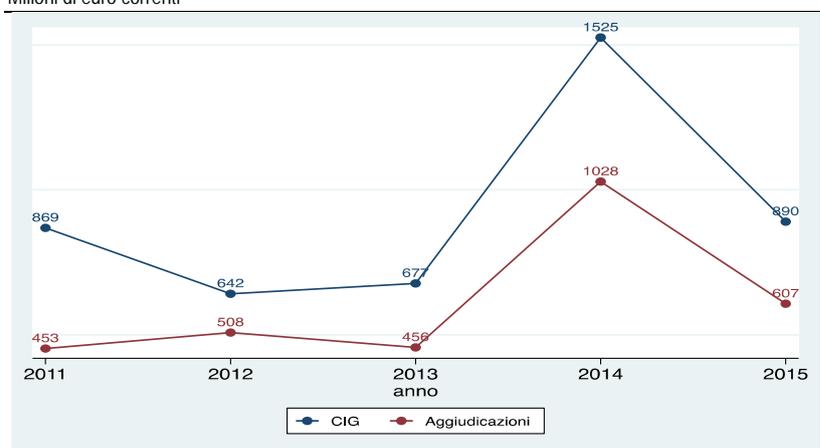
anche in questo caso, come nel caso dei lavori pubblici, l'incremento del valore è solo in parte dovuto a tre procedure di grande dimensione, che ammontano in totale a 387 milioni di euro⁶.

Grafico 3
 IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) E IMPORTO AGGIUDICATO DI CONTRATTI DI SERVIZI.
 IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015
 Milioni di euro correnti



Il dato relativo al mercato delle forniture segna invece un ritorno ai livelli precedenti al 2014 (anno eccezionale per il concentrarsi di una serie di corpose adesioni a bandi emessi dagli enti per il servizio tecnico-amministrativo di area vasta). In particolare lo scostamento tra gli importi banditi (890 milioni di euro) e aggiudicati (607 milioni di euro) appare fisiologico e non consente in alcun modo di inferire la dinamica delle aggiudicazioni per l'anno 2016.

Grafico 4
 IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PERFEZIONATI E IMPORTO AGGIUDICATO DI CONTRATTI DI FORNITURE.
 IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015
 Milioni di euro correnti



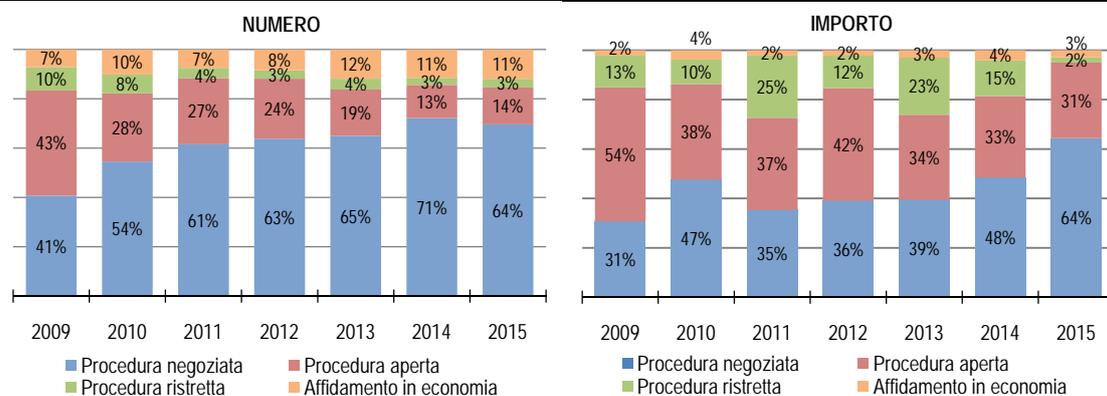
⁶ Si tratta di: 1) gara per l'affidamento del servizio di distribuzione gas naturale ATEM di Massa Carrara (177 milioni di euro); 2) Procedura competitiva per la selezione di uno o più finanziatori di PublicquaSpA (110 milioni di euro); 3) gara per l'affidamento del servizio di tesoreria comunale del comune di Colle Val D'elsa (100 milioni di euro).

2.2 Aggiudicazioni di lavori di importo superiore ai 150mila euro

Oltre alla dinamica degli importi banditi e aggiudicati, altri aspetti rivestono particolare rilievo ai fini della comprensione del quadro congiunturale appena delineato. Molti di questi aspetti verranno discussi in questo paragrafo, limitando l'analisi al caso delle aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore ai 150.000 euro.

Ci concentriamo in primo luogo sul ricorso alle diverse **procedure di scelta del contraente**. Il 2015 non ha sostanzialmente invertito il trend di decisa sostituzione della procedura aperta con quella negoziata, riscontrato negli anni della crisi. La quota-numero della somma di procedura aperta e procedure ristrette è infatti costantemente diminuita negli anni, passando dal 53% del 2009 al 16% del 2014, mentre è stata pari al 17% nel 2015. La quota-importo ha dinamica meno netta a causa del fatto che gli interventi di maggior dimensione finanziaria, che hanno spesso il carattere dell'eccezionalità, vengono generalmente aggiudicati proprio con queste procedure. Tuttavia anche questa risulta decrescente a partire dal 2012, a causa della progressiva riduzione delle risorse destinate a grandi infrastrutture.

Grafico 5
QUOTA-NUMERO E QUOTA-IMPORTO DI LAVORI AGGIUDICATI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE.
LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO. 2009-2015



La disaggregazione per criterio di aggiudicazione rivela invece una sostanziale stabilità nel tempo delle percentuali del ricorso ai due criteri: circa l'85% dei lavori viene sistematicamente aggiudicato col criterio del prezzo più basso. La dinamica della quota-importo risente invece dell'entità dei grandi lavori, che hanno un andamento discontinuo nel tempo e che sono quasi sempre aggiudicati ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si conferma inoltre sia la maggior dimensione media dei lavori aggiudicati con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (1,5 milioni di euro contro 500.000 euro per il massimo ribasso) sia un andamento più discontinuo nel tempo della stessa dimensione media. L'analisi degli importi aggiudicati per tipologia di stazione appaltante evidenzia una performance marcatamente sotto la media per quanto riguarda gli enti locali (comuni, province, comunità montane, unioni comunali) che aggiudicano soltanto il 25% dell'importo dei lavori sopra i 150.000 euro.

Grafico 6
 QUOTA-NUMERO E QUOTA-IMPORTO DI LAVORI AGGIUDICATI PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO. 2009-2015

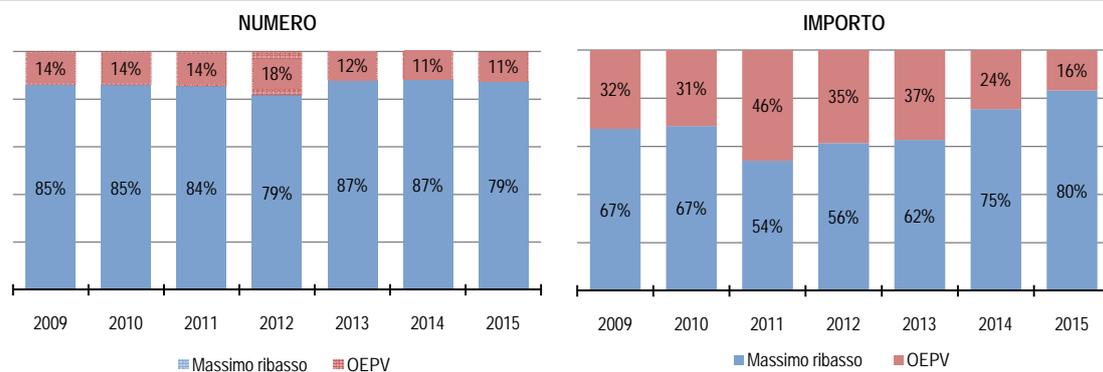
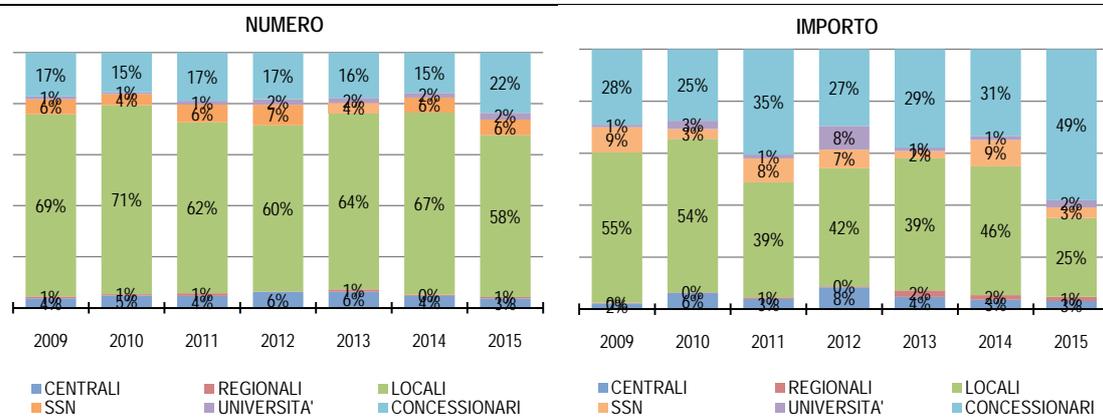


Grafico 7
 QUOTA-NUMERO E QUOTA-IMPORTO DI LAVORI AGGIUDICATI PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO. 2009-2015



Prendiamo in esame poi la dimensione tipologica dei lavori. A questo proposito, il grafico che segue mostra come nel 2015 non abbia comportato un'ulteriore flessione delle nuove costruzioni, che rappresentano (in base alla media sul periodo 2009-2015) un terzo delle aggiudicazioni totali e circa la metà dell'importo totale aggiudicato. Simili considerazioni valgono per la dinamica dell'importo dei recuperi, restauri e ristrutturazioni, così come per quella delle manutenzioni.

Infine, proponiamo di seguito la dinamica della media (aritmetica) dei ribassi, del numero di offerte per aggiudicazione e del ribasso medio. Se la media dei ribassi è costantemente crescente sul periodo di osservazione, il numero medio di offerte, che aveva registrato una dinamica decrescente tra il 2010 e il 2013, mostra una variazione positiva nell'ultimo biennio. Anche il ribasso medio, che è una media dei ribassi ponderata per l'importo delle procedure avviate (CIG), ha dinamica del tutto simile a quella della media aritmetica, mostrando però, fatta eccezione per l'anno 2011, valori di circa due punti percentuali più alti⁷.

⁷Le tabelle 20-22 in Appendice riportano -per i contratti di importo pari o superiore a 40.000 euro e per il solo periodo 2011-2015- gli stessi dati presentati nel grafico 9 (anche distinti per tipologia di contratto).

Grafico 8
 IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO PER TIPOLOGIA DI LAVORI (SERIE 2009-2015).
 LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO

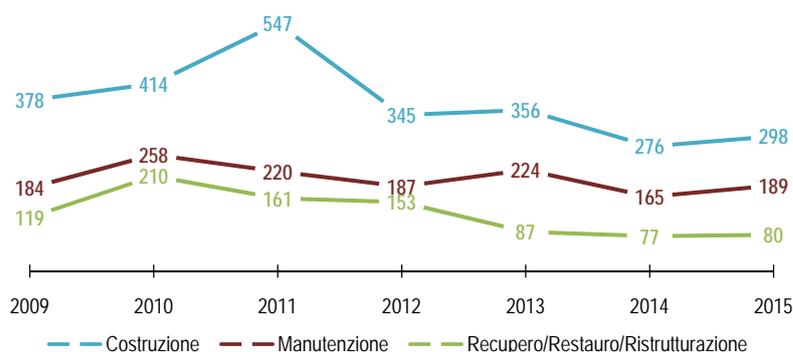
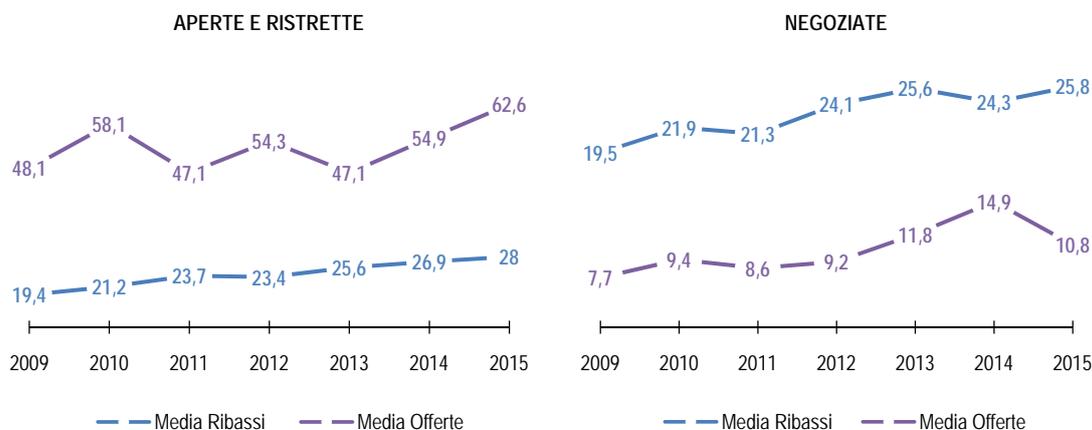


Grafico 9
 (A) DINAMICA DELLA MEDIA DEI RIBASSI E DEL NUMERO MEDIO DI OFFERTE (B) RIBASSO MEDIO. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO. 2009-2015



Osservando la dinamica del numero medio di offerte disaggregate per (macro) procedura di scelta del contraente, è possibile inferire che la dinamica decrescente che ha caratterizzato in particolare il periodo 2010-2013, sia imputabile al maggior ricorso alle procedure negoziate, che comportano, in media, 44 offerte in meno rispetto alle aperte e ristrette. Il dato positivo del biennio 2014-2015 è invece ragionevolmente legato all'incremento di offerte registrate in corrispondenza delle procedure aperte e ristrette (dalle 47 del 2013 alle 63 del 2015).

Grafico 10
 DINAMICA DELLA MEDIA DEI RIBASSI E DEL NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO. 2009-2015



3. L'efficienza del mercato dei lavori pubblici

Complice anche la stretta sulle risorse destinate alle opere pubbliche, negli ultimi anni è tornato con forza all'attenzione pubblica il tema dell'efficienza degli investimenti.

Le dimensioni di efficienza più quantificabili sono quella temporale che implica un'analisi della durata delle diverse fasi di aggiudicazione e di realizzazione degli interventi appaltati e quella finanziaria, che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi) sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori.

La durata delle fasi che precedono l'avvio dei lavori riveste particolare importanza, soprattutto in tempi di crisi. La possibilità e la capacità delle stazioni appaltanti di dare tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può infatti essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo. Allo stesso modo l'eccessiva durata della fase di esecuzione pospone la sua fruizione da parte della collettività e l'espletamento della sua funzione economica.

Le maggiorazioni di costo si traducono invece in un'erosione significativa del risparmio legato ai ribassi ottenuti in fase di aggiudicazione. Le *performances* della fase di esecuzione (rispetto dei tempi e dei costi contrattuali) e quelle della fase antecedente (tempi di progettazione, di aggiudicazione e ribassi) sono spesso considerate correlate: si associa ad esempio a maggiori ribassi di aggiudicazione, una maggiore ricontrattazione in corso d'opera, con conseguente dispersione dei risparmi ottenuti. Allo stesso modo si associano a procedure semplificate (le negoziate) -che garantiscono spesso più brevi tempi di aggiudicazione- una meno competitiva, meno accurata selezione del contraente, con conseguente incremento (tra le altre cose) della probabilità di ritardo nella consegna dell'opera.

Pur lungi dal voler dare una lettura esaustiva di queste relazioni, alcuni di questi aspetti saranno trattati nel resto del lavoro. In questo paragrafo intendiamo invece offrire un breve quadro delle *performances* di efficienza in fase di esecuzione dei lavori pubblici toscani.

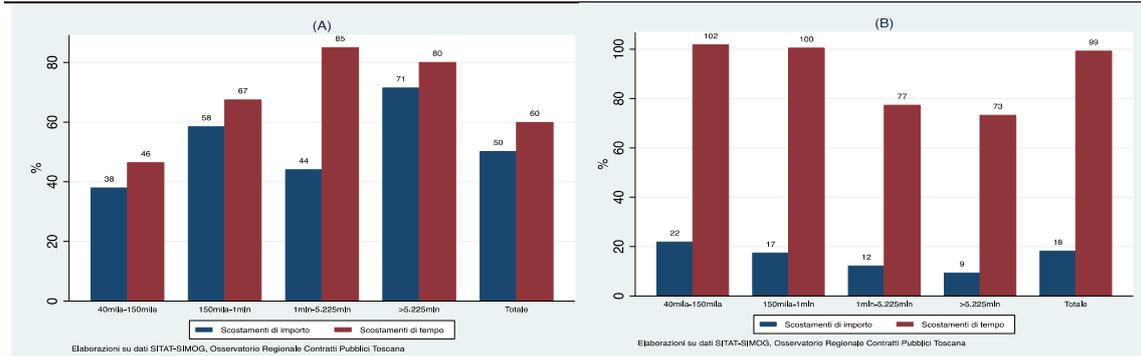
Il fenomeno dei ritardi e delle maggiorazioni di costo è strutturale e interessa più della metà dei contratti di lavori pubblici. In particolare (Graf. 11a), il 50% dei lavori di importo superiore

ai 40.000 euro eseguiti nel periodo 2011-2015, ha registrato maggiorazioni di costo, e il 60% ha registrato ritardi. Il fenomeno è crescente al crescere della dimensione finanziaria dei lavori, eccezion fatta per i contratti di importo compreso tra il milione di euro e la soglia comunitaria, per i quali si registra una minore incidenza di maggiorazioni di costo rispetto ai contratti che appartengono alle classi di importo inferiore e superiore.

A un'alta incidenza del fenomeno, si aggiunge una significativa dimensione dello stesso, soprattutto sul fronte dei ritardi: la media degli scostamenti percentuali di tempo (positivi) è pari al 99%, mentre quella degli scostamenti di importo al 18% (Graf. 11b).

Grafico 11

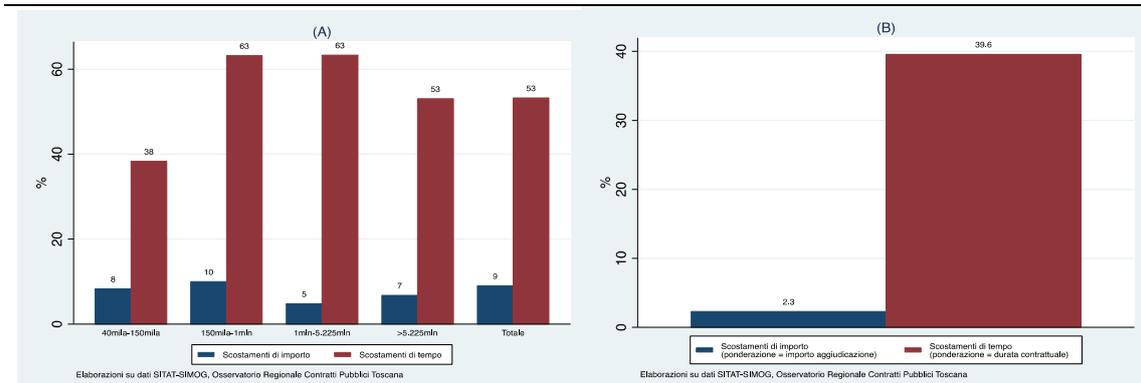
(A) INCIDENZA DEI CASI DI SCOSTAMENTO DI IMPORTO E DI TEMPO PER CLASSI DI IMPORTO E (B) SCOSTAMENTI MEDI POSITIVI DI IMPORTO E DI TEMPO PER CLASSE DI IMPORTO. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015



Il dato riportato nel grafico 12a tiene conto anche dei lavori che non registrano scostamenti positivi e rappresenta lo scostamento atteso, ovvero una media degli scostamenti positivi ponderata per la probabilità che questi si verifichino. Quello riportato nel grafico 12b è invece ottenuto come media ponderata degli scostamenti percentuali (sia positivi che negativi e nulli). Il fattore di ponderazione, nel caso degli scostamenti di importo, è l'importo aggiudicato, mentre nel caso degli scostamenti di tempo è la durata contrattuale (ovvero la durata attesa dell'opera). Questa misura permette di tenere conto in maniera più precisa dell'impatto degli scostamenti sulla collettività. In assenza di questa ponderazione infatti, ad esempio, un ritardo del 50% su un'opera con durata prevista di un mese (soli 15 giorni) sarebbe identico, ai fini del calcolo della media dei ritardi, di un ritardo del 50% su un'opera con durata prevista di un anno (6 mesi).

Grafico 12

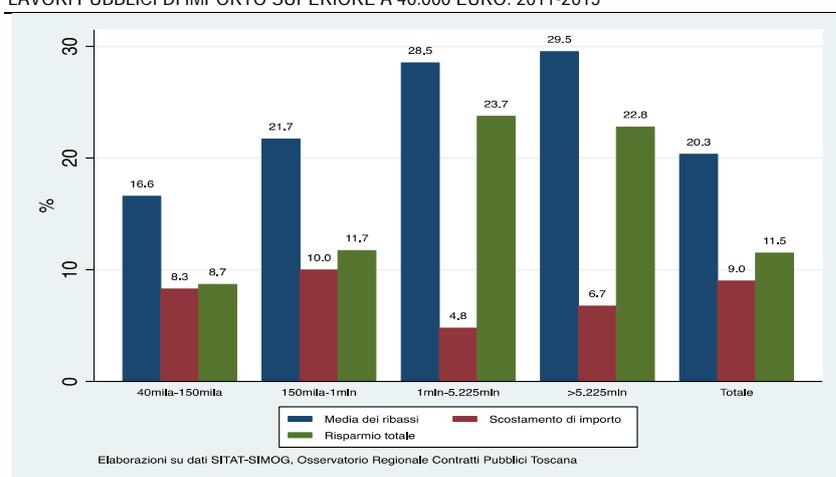
(A) SCOSTAMENTI MEDI DI IMPORTO E DI TEMPO PER CLASSE DI IMPORTO E (B) SCOSTAMENTI MEDI PONDERATI DI IMPORTO E DI TEMPO. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015



Si nota quindi come gli scostamenti di tempo ponderati ammontino al 39,5%, mentre quelli di importo, che rappresentano una misura più precisa dell'aggravio complessivo di costi per la collettività si limitino al 2,3%. Segno questo che le inefficienze si concentrano in misura maggiore sui numerosi lavori di basso importo e breve durata.

Confrontando le maggiorazioni di costo verificatesi in fase di esecuzione con il ribasso d'asta è possibile ottenere una misura del risparmio totale ottenuto a fine esecuzione lavori, rispetto all'importo a base d'asta. Il grafico 13 offre una rappresentazione di questa informazione, disaggregata per classe di importo. A fronte di maggiori percentuali di ribasso ma anche e soprattutto di minori percentuali di scostamento del costo finale dell'opera rispetto a quello di aggiudicazione, i risparmi sono decisamente più alti in corrispondenza delle opere di maggior dimensione finanziaria, ovvero per quelle di importo superiore al milione di euro. Nel complesso delle opere osservate, l'aumento dei costi in fase di esecuzione è tale da disperdere circa la metà dei risparmi ottenuti in fase di aggiudicazione.

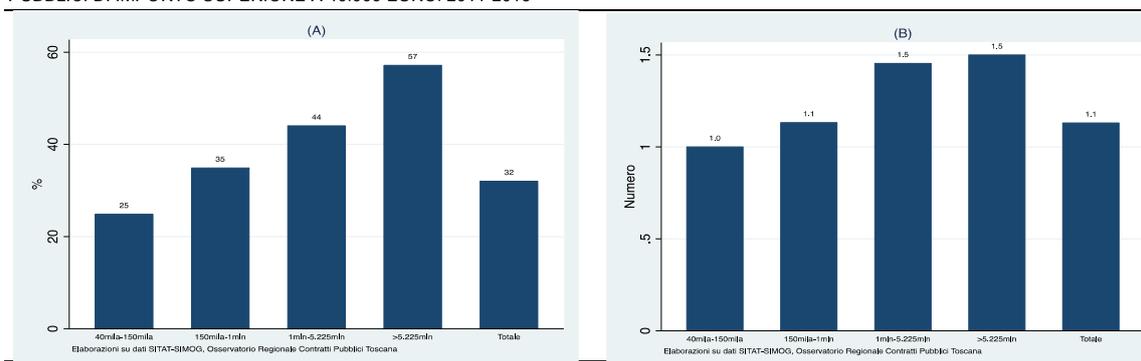
Grafico 13
RISPARMIO TOTALE PER CLASSE DI IMPORTO.
LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015



Ritardi e maggiorazioni di costo sono in gran parte legati alle varianti in corso d'opera. Queste ricorrono nel 32% dei lavori eseguiti, con quote crescenti nella dimensione finanziaria dell'opera (Graf. 14a). Si noti che la media delle varianti per lavoro è superiore all'unità in tutte le classi di importo: da una variante nella classe inferiore a 1,5 varianti per i lavori di importo superiore alla soglia comunitaria (Graf. 14b).

Grafico 14

(A) INCIDENZA DELLE VARIANTI PER CLASSE DI IMPORTO E (B) MEDIA DEL NUMERO DI VARIANTI PER CLASSE DI IMPORTO. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE A 40.000 EURO. 2011-2015



4.

La nuova normativa sugli appalti alla luce delle criticità del mercato

4.1 L'obbligo di progettazione definitiva

Una novità del nuovo codice ritenuta tra le più importanti è quella contenuta nell'articolo 59 c.1, che riguarda l'obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo⁸. Anche in questo caso, l'intenzione del legislatore sembra essere quella di limitare l'incidenza di sospensioni e varianti in corso d'opera agendo sul fronte della definizione progettuale. Accanto all'obbligo di aggiudicazione sulla base del progetto esecutivo, lo stesso articolo 59 prevede il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione⁹. Questa specifica prescrizione ha l'obiettivo di riaffermare la centralità del progetto e togliere all'impresa la possibile eccessiva autonomia derivante dall'incidere sia sulla definizione del progetto che sulle modalità della sua realizzazione.

È certo possibile obiettare che non la carenza nella definizione progettuale ma piuttosto la qualità progettuale sia la determinante principale delle inefficienze in fase di esecuzione. In relazione a questo specifico punto, il nuovo codice (art. 23) prevede un'attenzione maggiore alla definizione dei contenuti delle diverse fasi progettuali¹⁰, dando peraltro un ruolo di primaria importanza alla prima delle tre fasi, che vede il progetto preliminare di fatto sostituito da un irrobustito e meglio definito progetto di fattibilità tecnica ed economica (anche finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative). Tuttavia, gli effetti di questo riordino delle prescrizioni che hanno ad oggetto la fase progettuale non è ad oggi in alcun modo valutabile ricorrendo ad analisi di natura quantitativa. È invece possibile provare a dare un'indicazione sulla relazione riscontrata in passato tra la prestazione a base di gara (ovvero se

⁸“(…) Gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto, come definito dall'articolo 23, comma 8, garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti. (...)”.

⁹Ad eccezione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità.

¹⁰In base all'art.23 c.3 la definizione puntuale dei contenuti di progettazione nelle fasi progettuali è rimandata a decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

sola esecuzione o appalto integrato di progettazione ed esecuzione) e gli indicatori di efficienza finora utilizzati. Questo al fine di verificare se l'aggiudicazione della sola esecuzione lavori (sulla base del progetto esecutivo) comporti o meno un vantaggio in termini di minore incidenza di casi di maggiorazione di costo o ritardo nella conclusione dei lavori.

A questo scopo, abbiamo adottato uno tra gli approcci di inferenza causale più comunemente utilizzati (*propensity score matching*). In particolare, suddividendo i lavori pubblici in due gruppi definiti dalla prestazione a base di gara (sola esecuzione o appalto integrato), abbiamo verificato il sussistere di significative differenze tra i due gruppi¹¹ in termini delle seguenti variabili risposta:

- Presenza di un aumento di costo (variabile binaria).
- Entità dell'aumento di costo (variabile continua).
- Presenza di ritardo nell'esecuzione (variabile binaria).
- Durata del ritardo (variabile continua).

Al fine di garantire una piena confrontabilità tra i due gruppi di lavori, il confronto è stato effettuato successivamente all'implementazione di una procedura di abbinamento. In questo modo è stato possibile calcolare la media tra le differenze nel valore di ciascuna delle quattro variabili risposta tra osservazioni "gemelle", ovvero tra lavori con caratteristiche simili, distinte unicamente dal fatto che l'oggetto della gara sia la sola esecuzione o la progettazione più l'esecuzione.

Le caratteristiche che abbiamo considerato al fine di rendere effettivamente confrontabili i lavori appartenenti ai due distinti gruppi sono:

- la durata prevista,
- la tipologia di lavoro,
- il settore di appartenenza dell'opera,
- la natura giuridica della stazione appaltante,
- la procedura di scelta del contraente,
- il criterio di aggiudicazione.

La tabella seguente riporta il risultato dell'analisi. La prima colonna della tabella presenta la stima della differenza nella media delle variabili risposta (in riga) tra i lavori per i quali la modalità scelta è stata quella di sola esecuzione e quelli per i quali è stata di progettazione e esecuzione. Si evidenzia un effetto statisticamente (debolmente) significativo della tipologia di prestazione sull'incidenza dei ritardi.

Tabella 1

SOLA ESECUZIONE VS APPALTO INTEGRATO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. *AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED*

ATET	Coef.	Al robustStd. Err.	z	P>z	[95% Conf. Int.]		N
Incidenza scostamento importo	-4,01	13,59	-0,30	0,77	-30,66	22,63	1.998
Scostamento % importo	-0,9	5,15	-0,17	0,86	-11,00	9,20	1.998
Incidenza ritardi	-17,7**	8,29	-2,14	0,03	-33,95	-1,45	4.354
Scostamento % tempo	-1,21	13,82	-0,09	0,93	-28,30	25,89	4.354

Significatività: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

¹¹O meglio, abbiamo verificato il sussistere dell'effetto dell'assegnazione casuale di un lavoro al gruppo "sola esecuzione" rispetto all'assegnazione al gruppo "appalto integrato".

In questo caso, infatti, alla modalità di sola esecuzione è associato un effetto medio di -17,7%, ovvero un'incidenza del fenomeno dei ritardi inferiore di quasi 18 punti percentuali rispetto alla modalità di progettazione e esecuzione (appalto integrato). Si noti inoltre che, sebbene non statisticamente significative (e dunque non interpretabili in senso strettamente causale), le differenze tra le medie dei due gruppi nell'incidenza dello scostamento di importo, nel valore percentuale di tale scostamento e nel valore percentuale dello scostamento di tempo, presentano segno negativo (rispettivamente -4%, -0,9% e -1,2%).

4.2 Il criterio di aggiudicazione

Le nuove indicazioni del codice prevedono che il criterio del massimo ribasso sia ancora implementabile per i lavori di importo inferiore al milione di euro. L'idea è che il criterio del massimo ribasso non sia in grado di selezionare il costruttore che garantisca il miglior bilanciamento tra qualità e prezzo, comportando maggiori aggiustamenti post-contrattuali. In realtà entrambe le scelte in merito al criterio possono determinare significative distorsioni del mercato e, in ultima analisi, scarse performance dei contratti. Se il criterio del massimo ribasso può favorire dinamiche collusive, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può favorire corruzione, essendo legata a una maggior discrezionalità della stazione appaltante.

Lo scopo di questa sezione è quello di metter in luce gli aspetti di efficienza legati alla scelta del criterio di aggiudicazione, concentrandosi in primo luogo sui lavori di importo superiore al milione di euro – che dovranno necessariamente essere aggiudicati ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sulla qualità – per capire se esiste un margine di efficienza recuperabile mediante lo *switch* tra i due criteri.

Nel periodo 2011-2015, le aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore al milione di euro e inferiore alla soglia comunitaria¹² hanno rappresentato circa il 6,6% del totale delle aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore ai 40.000 euro. Il 65% di queste è stato aggiudicato ricorrendo al criterio del massimo ribasso. Il numero di aggiudicazioni che sarebbero teoricamente coinvolte dalle prescrizioni del nuovo codice in tema di obbligatorio ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa si aggira intorno al 4% del totale. Un numero esiguo di contratti che però rappresenta circa il 18% dell'importo totale bandito.

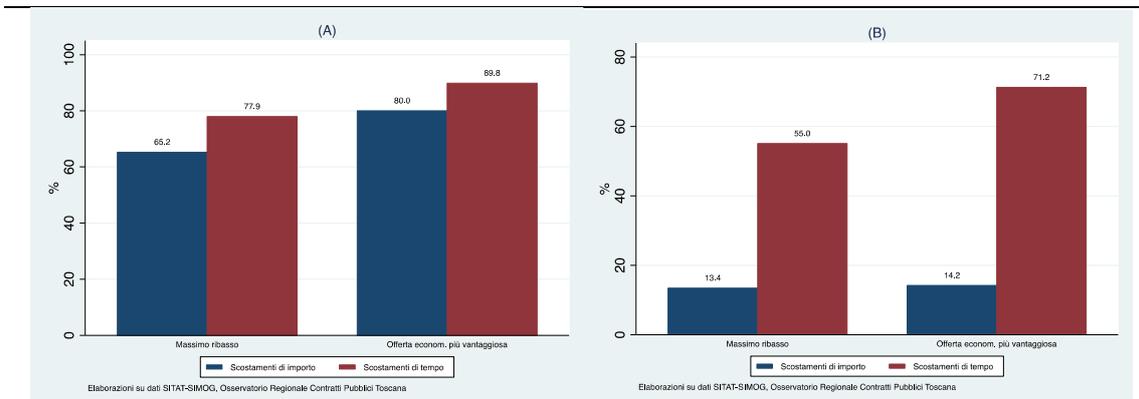
Una prima analisi descrittiva del fenomeno delle maggiorazioni di costo e dei ritardi sulle aggiudicazioni di lavori pubblici, evidenzia come il ricorso al criterio del massimo ribasso non sia inferiore a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa sotto il profilo dell'efficienza in fase di esecuzione. Concentrandosi sulle aggiudicazioni di lavori di importo superiore al milione di euro, emerge infatti come sia l'incidenza degli scostamenti, che la loro media registrino valori più bassi in corrispondenza del massimo ribasso¹³.

¹² L'analisi di questo paragrafo prescinde dai lavori di importo superiore alla soglia comunitaria. Per questi lavori infatti, peraltro numericamente scarsi, non si pone l'alternativa tra i due criteri di aggiudicazione.

¹³ I due sottoinsiemi di contratti sotto osservazione presentano una simile numerosità e distribuzione dell'importo e della durata contrattuale (la media dell'importo a base di gara equivale a 2 milioni per il massimo ribasso e 2,1 milioni per l'offerta economicamente più vantaggiosa, quella della durata contrattuale equivale, rispettivamente, a 375 giorni e a 371 giorni).

Grafico 15

(A) INCIDENZA DEI CASI DI SCOSTAMENTO DI IMPORTO E DI TEMPO PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E (B) SCOSTAMENTI MEDI DI IMPORTO E DI TEMPO PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO COMPRESO TRA UN MILIONE DI EURO E SOGLIA COMUNITARIA. 2011-2015



Inoltre, le gare bandite ricorrendo al criterio del massimo ribasso, presentano una minore incidenza di varianti: queste ricorrono solo nel 45% dei casi contro il 52% dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tuttavia, un'analisi di tipo descrittivo quale quella presentata non consente di trarre conclusioni univoche sul ruolo esercitato dal criterio di aggiudicazione nel condizionare le *performances* in fase di esecuzione.

A questo proposito, al fine di giungere a una conclusione maggiormente fondata sul piano causale, abbiamo effettuato un'analisi dello stesso tipo di quella riportata nel paragrafo precedente. In questo specifico esercizio, abbiamo considerato le stesse quattro variabili risposta, che identificano i nostri indicatori di efficienza in fase di esecuzione. Le caratteristiche che abbiamo considerato al fine di rendere effettivamente confrontabili i lavori appartenenti ai due distinti gruppi sono invece le seguenti:

- la durata prevista,
- la tipologia di lavoro,
- il settore di appartenenza dell'opera,
- la natura giuridica della stazione appaltante,
- la procedura di scelta del contraente.

Tra queste, a differenza dell'analisi descritta nel paragrafo precedente, non figura il criterio di aggiudicazione, che rappresenta adesso la variabile in base alla quale sono distinti i due gruppi sotto osservazione.

Il risultato dell'analisi, permette di concludere che -almeno per i lavori che ricadono nella fascia di importo 1 milione-5.225 milioni- la scelta del criterio rivesta esclusivamente un debole ruolo nell'incidenza dei fenomeni di ritardo. In particolare, il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa comporta una minor incidenza dei ritardi nella misura del 7,4% rispetto al criterio del massimo ribasso. Nel complesso, osservando la differenza tra le medie dei rimanenti indicatori di efficienza nei gruppi di lavori, pare delinearsi una superiorità del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa nella dimensione temporale dell'efficienza.

Tabella 2

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA VS MASSIMO RIBASSO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI DI IMPORTO COMPRESO TRA 1 MILIONE DI EURO E SOGLIA COMUNITARIA. *AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED*

ATET	Coef.	AI robust Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Int.]	N
Incidenza scostamento importo	10,53	17,77	0,59	0,55	-24,30 45,35	71
Scostamento % importo	1,71	5,00	0,34	0,73	-8,10 11,52	71
Incidenza ritardi	-7,41*	4,42	-1,67	0,09	-16,08 1,26	124
Scostamento % tempo	-10,32	17,14	-0,60	0,55	-43,90 23,27	124

Significatività: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Ripetendo l'analisi appena effettuata sui lavori di importo inferiore al milione di euro, si evidenzia una performance dell'offerta economicamente vantaggiosa migliore del massimo ribasso limitatamente in relazione all'incidenza del fenomeno della maggiorazione di costo (-11,4% di casi di *cost overrun*). Non considerando la significatività della differenza tra medie e concentrandosi solo sul segno delle stesse, in corrispondenza di questa macro-classe di importo il criterio del massimo ribasso sembra comunque essere caratterizzato da peggiori performance per tutte le quattro variabili risposta considerate.

Tabella 3

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA VS MASSIMO RIBASSO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI DI IMPORTO COMPRESO TRA 40.000 EURO E 1 MILIONE DI EURO. *AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED*

ATET	Coef.	AI robust Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Int.]	N
Incidenza scostamento importo	-11,43*	6,21	-1,84	0,07	-23,59 0,74	1.915
Scostamento % importo	-0,31	1,88	-0,17	0,87	-4,00 3,37	1.915
Incidenza ritardi	-2,95	4,32	-0,68	0,49	-11,42 5,52	4.910
Scostamento % tempo	-4,96	8,85	-0,56	0,58	-22,31 12,39	4.910

Significatività: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

4.3 La qualificazione delle stazioni appaltanti

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma del codice degli appalti riguarda il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti. In termini generali, il riordino sembra tenere conto del trade-off tra la frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle piccole stazioni appaltanti che intercettano tale domanda.

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

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

Il processo di qualificazione va dunque di pari passo a quello di aggregazione delle stazioni appaltanti e centralizzazione degli acquisti, teso a una razionalizzazione del mercato del *public procurement*. In questo senso, l'intensità del processo di centralizzazione/aggregazione che risulterà dall'implementazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti dipenderà dall'effettiva definizione dei requisiti di qualificazione e, in particolare, da quanto questi ultimi saranno stringenti.

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

I requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione¹⁴, sono tesi a garantire che la stazione appaltante sia in grado di gestire al meglio tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto, in particolare, ai sensi dell'art. 38 c. 3, a verificare che la stazione abbia adeguata: a) capacità di programmazione e progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, incluso il collaudo e la messa in opera. In particolare, il codice distingue tra requisiti di base e requisiti premianti (art. 38 c. 4). I "requisiti di base" prevedono strutture organizzative stabili, presenza di dipendenti con specifiche competenze, sistemi di formazione e aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio. I "requisiti premianti" includono l'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione, sistemi di gestione in qualità degli uffici e dei procedimenti di gara, tecnologie telematiche nella gestione delle gare, applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

Un ultimo rilevante aspetto concerne la qualificazione degli esperti nella commissione per la valutazione delle offerte (art. 77). In base al nuovo codice, infatti, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto. Tali esperti sono nominati dalla stazione appaltante dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte. La stazione appaltante deve tuttavia obbligatoriamente scegliere i nomi tra quelli iscritti in uno specifico albo istituito presso ANAC.

Il complesso delle norme fin qui citate muove dall'idea che parte consistente delle inefficienze del mercato – ad esempio la scarsa capacità di dar compimento all'esecuzione di un lavoro pubblico nei tempi e nei costi previsti – si concentrino in corrispondenza delle stazioni appaltanti meno attrezzate dal punto di vista organizzativo.

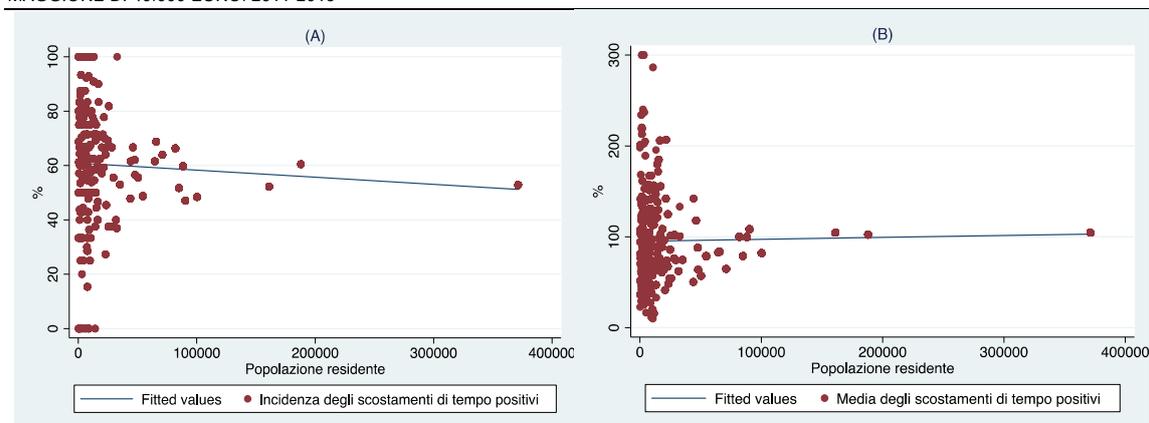
Una prima via per verificare la fondatezza di questa ipotesi è quella di confrontare le *performances* degli enti locali, caratterizzati in media da una scarsa dotazione di personale, con quelle delle altre tipologie di stazione appaltante. Facendo riferimento al mercato dei lavori pubblici -per il quale l'analisi di efficienza può basarsi sui marker relativi alla fase di esecuzione già utilizzati nei precedenti paragrafi- il confronto sembra appunto evidenziare peggiori performance in fase di esecuzione per gli enti locali. In particolare, questi ultimi registrano una maggior incidenza degli scostamenti (60% di importo e 63% di tempo contro, rispettivamente, 48% e 55% delle restanti tipologie di stazioni appaltanti) e una maggiore dimensione degli stessi (18% di importo e 102% di tempo contro, rispettivamente, 17% e 88% delle restanti tipologie di stazioni appaltanti).

Tuttavia, la capacità tecnico-organizzativa delle stazioni può essere solo in parte legata alla loro dimensione, ovvero alla loro dotazione di personale. Concentrandoci ad esempio sul comparto dei comuni, che presenta una accentuata variabilità in termini dimensionali, osserviamo che sia l'incidenza degli scostamenti di tempo (Graf. 16a), che la loro entità (Graf. 16b) sono solo debolmente correlate alla dimensione dell'ente, approssimata dalla popolazione residente (i coefficienti di correlazione, di segno opposto, sono rispettivamente -0,19 e 0,08).

¹⁴ Peralto ancora da definire, nel dettaglio, con DPCM.

Grafico 16

(A) INCIDENZA DEI CASI DI SCOSTAMENTO DI TEMPO PER POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE E (B) MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI TEMPO POSITIVI PER POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO UGUALE O MAGGIORE DI 40.000 EURO. 2011-2015



Sembra dunque corretto affermare che il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti e di centralizzazione della fase di aggiudicazione, che sembra prefigurarsi come logica conseguenza dell'applicazione del nuovo codice degli appalti, non possa prescindere da un'attenta valutazione dell'esperienza e delle competenze delle stazioni appaltanti. È lecito supporre che questi elementi, più che la mera dimensione delle stazioni stesse, possano influenzare direttamente la gestione delle diverse fasi di vita di un contratto.

Tuttavia, rimane da verificare il fatto che questo derivi dai fattori identificati nel nuovo codice, ovvero che vi sia un legame tra la presenza dei requisiti di base per la certificazione della stazione appaltante e, ad esempio per quanto riguarda i lavori pubblici, la sua capacità di dar compimento all'opera nei tempi e nei costi previsti. Questa analisi rimane al di fuori della portata di questo lavoro, richiedendo infatti un approfondimento di natura quantitativa necessariamente più articolato.

È tuttavia possibile, in questa sede, offrire un quadro descrittivo del sistema delle stazioni appaltanti toscane in relazione a uno dei criteri sulla base dei quali sarà valutata la loro qualificazione, ovvero quello del numero di gare effettuate nel triennio precedente.

A tal proposito, ci concentriamo in primo luogo sui comuni toscani, e consideriamo i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro. Sviluppiamo l'analisi con riferimento al numero di gare svolte nel triennio, includendo così anche i lavori non ancora aggiudicati al 31/12/2015.

Osserviamo che il 45% dei comuni ha svolto al massimo una gara e che solo il 10% dei comuni ha svolto almeno nove gare (una media di tre gare all'anno). La distribuzione dei lavori appare dunque fortemente polarizzata a conferma della necessità di una sostanziale razionalizzazione del panorama delle stazioni appaltanti almeno sul fronte della fase di aggiudicazione. Tra i 10 comuni che hanno svolto più gare (Tab. 4) non figurano solo capoluoghi di provincia ma anche i comuni di Camaiore e San Miniato (circa 10 lavori all'anno nell'ultimo triennio), che però esprimono, comprensibilmente, una domanda di lavori di dimensione media inferiore.

Osservando la natura dei lavori di questi dieci comuni, pare difficile inferire che in futuro questi soggetti possano svolgere un ruolo di aggregatori sulla base della loro expertise settoriale. Solo Firenze, Lucca e Arezzo rappresentano infatti casi di particolare specializzazione settoriale in ambito culturale (i lavori in ambito culturale, per questi tre comuni rappresentano una quota tra il 15% e il 20%, contro la media del 6% del complesso dei comuni toscani).

Tabella 4
LAVORI, NUMERO E IMPORTO MEDIO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) NEL TRIENNIO 2013-2015
PER STAZIONE APPALTANTE (COMUNE)

Comune	Numero	Importo medio
Firenze	166	434.589
Prato	68	417.887
Livorno	40	543.679
Lucca	40	321.489
Camaione	30	327.399
San Miniato	30	304.869
Massa	27	548.215
Pisa	27	685.646
Carrara	25	679.148
Arezzo	21	554.099

Estendendo l'analisi a tutti gli enti locali non otteniamo risultati diversi in termini di distribuzione delle stazioni appaltanti se non per il fatto che le Province occupano adesso 7 delle 10 prime posizioni, assieme ai tre capoluoghi di provincia più popolosi (Tab. 5). La composizione settoriale degli interventi di tutte le province è naturalmente sbilanciata sull'ambito stradale e su quello dell'edilizia scolastica.

Tabella 5
LAVORI, NUMERO E IMPORTO MEDIO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) NEL TRIENNIO 2013-2015
PER STAZIONE APPALTANTE (ENTE LOCALE)

Stazione Appaltante	Numero	Importo medio
Comune di Firenze	166	434.589
Provincia di Lucca	76	650.367
Comune di Prato	68	417.887
Provincia di Pisa	56	832.335
Provincia di Grosseto	47	514.750
Provincia di Arezzo	42	459.576
Comune di Livorno	40	543.679
Comune di Lucca	40	321.489
Provincia di massa Carrara	33	695.729
Provincia di Firenze	32	955.284

Il risultato cambia di poco per quanto concerne il mercato dei servizi e delle forniture, dove la soglia oltre la quale è richiesta certificazione scende a 40.000 euro. Nel caso dei servizi, infatti, circa un terzo dei comuni esprime una domanda di meno di 3 contratti nell'ultimo triennio, mentre solo l'8% dei comuni registra un numero di procedure avviate (CIG) superiore a 30. Nel caso del mercato forniture (escluse le sanitarie, nelle quali ha già avuto luogo un significativo processo di aggregazione), due terzi dei comuni registrano meno di 3 contratti e solo il 5% più di 9.

Il fenomeno delle aggregazioni, al di là dei casi delle grandi centrali di committenza quali Consip, ESTAR (Ente per i servizi tecnico-amministrativi regionale) e CET (Consorzio Energia Toscana), è stato finora decisamente marginale sul territorio regionale. In effetti, solo 39 stazioni appaltanti sono classificabili come centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti e unioni comunali che hanno agito da centrali di committenza. Nel periodo 2011-2015 si sono registrati solo 236 bandi perfezionati di importo superiore ai 40.000 euro, di cui 137 di lavori, 83 di servizi e 16 di forniture.

4.4 Le imprese

L'ultimo aspetto che trattiamo, ma senz'altro non il meno importante, è quello delle prescrizioni del nuovo codice che hanno ad oggetto le imprese. Il nuovo codice da un lato incentiva una maggior frammentazione delle opere a tutela delle micro, piccole e medie imprese mentre dall'altro mette in atto dei correttivi basati sulla qualificazione delle imprese.

In particolare, in merito al primo punto l'aspetto più rilevante è costituito dall'obbligo per le stazioni appaltanti -ove economicamente e tecnicamente conveniente- di suddivisione in lotti degli appalti adeguando il valore dei lotti in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese (art. 51 c.1).

In merito al secondo punto, il codice introduce invece un sistema di valutazione basato sul curriculum dell'impresa: il sistema del rating di impresa (art. 83 c.10), istituito presso ANAC, che ne curerà la gestione rilasciando altresì le relative certificazioni. Questo prenderà la forma di un sistema di penalità e premialità, connesso a criteri reputazionali valutati sulla base di parametri oggettivi e misurabili nonché su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione degli appalti¹⁵.

Come nel caso delle stazioni appaltanti, il fatto che i criteri per la certificazione delle imprese (eccezion fatta chiaramente per quelli che determinano il rating di legalità) non siano ancora definiti, rende impossibile definire quali saranno le effettive ripercussioni dell'applicazione del codice sull'accesso al mercato delle imprese, ovvero sulla concorrenzialità e sull'efficientamento del mercato. Possiamo tuttavia misurare alcune caratteristiche del sistema delle imprese che partecipano al mercato dei contratti pubblici toscano concernenti gli aspetti toccati dalla riforma.

Concentrandosi sui contratti aggiudicati nel triennio 2013-2015, di importo pari o superiore ai 40.000 euro, vediamo in primo luogo la distribuzione delle imprese per mercato¹⁶. Solo il 10,7% delle 6.179 imprese che hanno aggiudicato almeno un lavoro a partire dal 2013, è presente su almeno due tra i mercati di servizi, lavori e forniture. Il mercato dei lavori ha visto aggiudicare 2.309 diverse imprese, mentre quello dei servizi 2.741 imprese e quello delle forniture 1.838 imprese.

Tabella 6
NUMERO DI IMPRESE AGGIUDICATARIE PER MERCATO DI CONTRATTI PUBBLICI.
AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2013-2015

	Numero imprese	%
Lavori	2.016	32,6
Servizi	2.125	34,4
Forniture	1.373	22,2
Lavori e Servizi	200	3,2
Lavori e Forniture	49	0,8
Servizi e Forniture	372	6
Lavori, Servizi e Forniture	44	0,7
TOTALE	6.179	100

¹⁵L'art. 83 c.10 recita: "I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa (...) tengono conto, in particolare, del rating di legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 213, comma 7, nonché dei precedenti comportamentali dell'impresa, con riferimento al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto. Tengono conto altresì della regolarità contributiva, ivi compresi i versamenti alle Casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti."

¹⁶Includiamo, ai fini di queste elaborazioni, sia le imprese mandatarie che le mandanti.

Per le imprese che hanno aggiudicato almeno un contratto di lavori, il numero medio di lavori aggiudicati è pari a 2,8, mentre è pari a 2,7 e 3 il numero di contratti di servizi e di forniture per le imprese che hanno aggiudicato almeno un contratto nei due rispettivi mercati. In ognuno dei tre mercati, almeno il 55% delle imprese aggiudicano un unico lavoro. Tutti e tre i mercati sono dunque piuttosto frammentati, con poche imprese che aggiudicano più di 3 lavori nel triennio (almeno uno all'anno): il 20% delle imprese nel mercato dei lavori e delle forniture e il 16% nel mercato dei servizi.

Tabella 7

VALOREMEDIO E MEDIANO DI CONTRATTI AGGIUDICATI DA SINGOLA IMPRESAPER MERCATO DI CONTRATTI PUBBLICI. AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2013-2015

	Numero medio di contratti	Valore mediano	% n = 1	% n >3
Lavori	2.8	1	55	20
Servizi	2.7	1	59	16
Forniture	3	1	56	20

Venendo agli aspetti più connessi al tema del rating reputazionale ci concentriamo sul mercato dei lavori pubblici per osservare, in base ai lavori eseguiti alla data del 31/12/2015, quante imprese abbiano registrato casi di scostamento positivo di tempo e di importo nell'esecuzione dei lavori. Su circa 1.500 imprese che hanno aggiudicato e portato a termine l'esecuzione nel triennio 2013-2015, il 58% ha registrato almeno un caso di ritardo nella consegna rispetto alla durata contrattuale, mentre solo l'8% ha registrato almeno un caso di incremento dei costi. Quest'ultimo dato è tuttavia probabilmente sottostimato, in considerazione del fatto che l'aggravio dei costi è quantificabile solo a seguito della conclusione della fase di collaudo, che nel caso dei lavori più recenti può non aver avuto ancora luogo. Infine, l'analisi dei casi di sospensione dell'esecuzione rivela che il 49% delle imprese ha sospeso i lavori almeno una volta mentre solo il 19% delle imprese è incorso almeno una volta in una sospensione dovuta alla redazione di un progetto di variante. Residuali i casi di imprese che sono incorse in sospensione dell'esecuzione per ragioni giudiziarie (solo 5 su 1.479).

Tabella 8

NUMERO DI IMPRESE PER CASI DI SCOSTAMENTO DI TEMPO E DI IMPORTO E CASI DI SOSPENSIONE SU LAVORI PUBBLICI ESEGUITI. AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2013-2015

	Numero di imprese	%
Scostamento tempo >0	860	58
Scostamento importo >0	116	8
Sospensione esecuzione	732	49
Sospensione esecuzione per redazione variante	276	19
Totale imprese con lavori eseguiti	1.479	-

Ci concentriamo infine su un aspetto che è invece legato al tema della frammentazione in lotti delle gare e della tutela delle micro, piccole e medie imprese, ovvero quello dalla provenienza delle imprese aggiudicatarie. Una configurazione della domanda di contratti tesa a garantire un più facile accesso al mercato da parte delle piccole imprese favorisce infatti le imprese locali, che a parità di condizioni godono di un vantaggio informativo rispetto alle concorrenti che hanno sede fuori dalla provincia o dalla regione della stazione appaltante. Questo assicura senz'altro la preservazione di una parte importante del tessuto economico locale e un maggiore effetto moltiplicativo della spesa pubblica sul territorio. D'altro canto una scarsa penetrazione delle imprese provenienti da aree territoriali diverse da quella della stazione appaltante può configurarsi

come fattore di inefficienza nel caso in cui origini da un'effettiva riduzione della concorrenzialità nelle procedure di selezione del contraente.

In merito a questo punto, il mercato toscano offre un quadro eterogeneo (Tab. 9).

Tabella 9

QUOTA-NUMERO E QUOTA-IMPORTO DI CONTRATTI AGGIUDICATI DA IMPRESE DELLA STESSA REGIONE O PROVINCIA DELLA STAZIONE APPALTANTE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015
Valori %

	Stessa Regione		Stessa Provincia	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Lavori	77	45	45	20
Servizi	65	53	40	28
Forniture	23	16	9	5

Il fenomeno ha ovviamente diverse dimensioni nei tre mercati di lavori, servizi e forniture. Considerando l'ultimo anno disponibile, cioè il 2015, nel caso dei lavori infatti il 77% del numero delle aggiudicazioni e il 45% del relativo importo va a imprese regionali, mentre il 45% del numero e il 20% dell'importo va a imprese che hanno sede nella stessa provincia della stazione appaltante. All'opposto è il caso del mercato delle forniture, che essendo più centralizzato, ha un basso livello di co-localizzazione di stazione appaltante e impresa aggiudicataria: solo il 16% dell'importo aggiudicato rimane in regione. Sulla base di questi dati è possibile ipotizzare che le prescrizioni contenute nel codice in merito all'accesso al mercato delle piccole imprese non avranno l'effetto di modificare la configurazione di mercato esistente, ma di preservarla, agendo da contrappeso rispetto agli effetti di concentrazione del mercato che potrebbero scaturire dal processo di aggregazione delle stazioni appaltanti.

5.

Conclusioni

Questo lavoro ha affrontato l'analisi del mercato dei contratti pubblici toscani in una duplice prospettiva. Da un lato quella congiunturale, che ha evidenziato come il 2015 sia stato un anno di ripresa del volume delle procedure avviate, soprattutto nel mercato dei lavori e dei servizi. A questa ripresa dei bandi di lavori e servizi non è però corrisposta una degli importi aggiudicati, che anzi sono ulteriormente diminuiti in tutti e tre i mercati di lavori, servizi e forniture. Nel caso dei lavori pubblici, l'andamento negativo delle aggiudicazioni era però in parte prevedibile, sulla base della scarsa domanda di avvisi e bandi degli anni precedenti che ha naturalmente dato luogo a uno scarso effetto di trascinamento. Tuttavia, i dati parziali relativi all'anno in corso, indicano che, a seguito dell'effetto di trascinamento della buona domanda del 2015 in termini di procedure avviate, e di una domanda per ora in linea con la media degli anni precedenti, il 2016 potrebbe non risentire, sul fronte delle aggiudicazioni, dell'effetto rallentamento dovuto all'incertezza delle stazioni appaltanti in merito all'applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici. La seconda parte del lavoro ha presentato un approfondimento sugli aspetti del mercato che più verranno condizionati dal varo del nuovo codice dei contratti pubblici. In questo senso abbiamo affrontato mediante un approccio di tipo inferenziale, il tema dell'efficienza nella fase di esecuzione dei lavori pubblici in relazione alla scelta del criterio di aggiudicazione e all'obbligo di messa a gara di progettazione definitiva. L'analisi, effettuata sui contratti conclusi in applicazione del vecchio testo normativo, non suggerisce che un maggior ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sulla qualità da un lato e la messa a gara della prestazione di sola esecuzione (su progetto definitivo) dall'altro possano avere effetti netti e particolarmente positivi sull'incidenza e la dimensione degli scostamenti di importo e di tempo. Abbiamo infine presentato

un quadro descrittivo, comunque utile a inquadrare nel contesto regionale, i possibili effetti di altri due grandi temi della riforma del codice, ovvero quello della qualificazione (e aggregazione) delle stazioni appaltanti e quello della qualificazione delle imprese.

Appendice

A. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore ai 40.000 euro

Tabella 10
NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015		Tot. 2011-2015	
	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln
Forniture	2461	869	2063	642	2061	677	2442	1525	2202	890	11229	4603
di cui sanitarie	915	465	824	268	788	286	1310	941	1193	525	5030	2484
Lavori Pubblici	3582	1371	2798	1169	2669	1092	2788	859	2721	1372	14558	5863
Servizi	4425	1969	3675	1994*	3643	2071	3379	1875**	3679	2613	18801	10521
TOTALE	10468	4208	8536	3805	8373	3840	8609	4259	8602	4875	44588	20986

* Al netto della PROCEDURA RISTRETTA PER AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI bandita da ATO TOSCANA CENTRO (5.5 miliardi di euro).

** Al netto della PROCEDURA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE SU GOMMA - ATO REGIONE TOSCANA (1.7 miliardi di euro).

Tabella 11
IMPORTO MEDIO (MILIONI DI EURO) E IMPORTO PRO-CAPITE (EURO) PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015		Media 11-15	
	Medio Pro-capite		Medio Pro-capite		Medio Pro-capite		Medio Pro-capite		Medio Pro-capite		Medio	Pro-capite
Forniture	0,35	236	0,31	174	0,33	184	0,62	415	0,40	242	0,40	252
di cui sanitarie	0,51	126	0,33	73	0,36	78	0,31	233	0,50	373	0,38	128
Lavori Pubblici	0,38	373	0,42	318	0,41	297	0,31	233	0,50	373	0,41	337
Servizi	0,44	535	0,54	542	0,57	563	0,55	510	0,71	710	0,53	537
TOTALE	0,40	1144	0,45	1034	0,46	1044	0,49	1158	0,57	1325	0,45	1095

Tabella 12a

LAVORI, NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
40mila-150mila	2031	164	1605	132	1516	123	1513	129	1465	123
150mila-250mila	576	110	430	82	433	81	541	103	485	92
250mila-500mila	540	201	386	140	371	134	422	148	382	134
500mila-1mln	218	154	198	145	202	147	192	136	220	158
1mln-5mln	186	383	151	338	121	267	107	232	145	310
5mln-15mln	26	187	22	201	23	200	13	111	15	148
>15mln	5	171	6	131	3	138	0	-	9	408
TOTALE	3582	1371	2798	1169	2669	1092	2788	859	2721	1372

Tabella 12b

SERVIZI, NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
40mila-150mila	2843	225	2073	170	2079	170	1876	151	2082	169
150mila-250mila	627	117	606	114	586	110	553	104	585	111
250mila-500mila	411	145	423	150	370	130	389	140	386	137
500mila-1mln	256	179	259	184	239	164	248	175	246	172
1mln-5mln	240	488	258	534	305	656	261	560	323	666
5mln-15mln	33	291	38	263	49	398	41	334	45	351
>15mln	15	524	18	579	15	442	11	411	12	1007
TOTALE	4425	1969	3675	1994	3643	2071	3379	1875	3679	2613

Tabella 12c

FORNITURE, NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
40mila-150mila	1606	126	1302	104	1269	102	1370	111	1277	104
150mila-250mila	317	60	289	55	330	63	377	72	342	66
250mila-500mila	235	81	256	91	205	70	300	104	275	95
500mila-1mln	143	99	113	79	139	97	162	114	143	99
1mln-5mln	147	309	94	200	106	207	174	378	147	317
5mln-15mln	9	68	6	43	9	70	44	358	15	114
>15mln	4	125	3	70	3	68	15	388	3	95
TOTALE	2461	869	2063	642	2061	677	2442	1525	2202	890

Tabella 13a

LAVORI, NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Procedura negoziata	2070	605	1621	428	1556	447	1759	478	1676	688
Procedura aperta	398	585	317	442	234	319	177	237	221	356
Procedura ristretta	130	66	75	132	62	219	54	35	21	178
Affidamento in economia	935	100	717	72	764	87	694	85	664	73
Altre	49	14	68	95	53	21	103	24	135	77
TOTALE	3582	1371	2798	1169	2669	1092	2787	859	2717	1372

Tabella 13b

SERVIZI, NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
Procedura negoziata	1314	526	1111	447	1070	399	1117	359	1137	516
Procedura aperta	879	602	700	796	795	882	696	832	815	1297
Procedura ristretta	144	356	94	81	72	98	63	54	41	225
Affidamento in economia	1769	260	1331	335	1163	276	949	251	995	158
Altre	319	224	439	336	543	416	554	380	691	416
TOTALE	4425	1969	3675	1994	3643	2071	3379	1875	3679	2613

Tabella 13c

FORNITURE, NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Procedura negoziata	970	328	676	196	708	222	528	209	430	120
Procedura aperta	515	362	222	130	203	136	195	185	132	109
Procedura ristretta	131	39	67	12	22	4	42	56	10	1
Affidamento in economia	656	67	464	52	386	49	324	37	307	32
Altre	189	73	634	252	742	265	1353	1038	1321	627
TOTALE	2461	869	2063	642	2061	677	2442	1525	2202	890

Tabella 14a

LAVORI, NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER MODALITÀ DI REALIZZAZIONE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Accordo quadro/Convenzione	52	94	79	85	116	426
Acquisizione in economia	462	369	366	287	275	1759
Affidamento unitario a contraente generale	9	4	3	1	2	19
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	8	1	0	3	2	14
Contratto d'appalto	2994	2339	2223	2383	2318	12257
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	63	58	48	102	127	398
di cui di SA non toscane	12	8	2	18	30	70
di cui di SA toscane	51	50	46	84	97	328
Contratto di concessione di lavori	55	37	39	16	10	157
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	6	3	2	0	1	12
Finanza di progetto	10	13	7	1	3	34
Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità	6	5	1	0	1	13
Scelta del socio privato nella società mista	0	0	1	0	1	2
TOTALE	3665	2923	2769	2878	2856	15091

Tabella 14b

SERVIZI, NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER MODALITÀ DI REALIZZAZIONE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Accordo quadro/Convenzione	808	506	451	508	339	2612
Acquisizione in economia	1114	814	684	606	732	3950
Affidamento unitario a contraente generale	24	23	7	4	5	63
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	15	5	17	4	1	42
Contratto d'appalto	2381	2052	2023	2014	2038	10508
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	318	439	556	546	685	2544
di cui di SA non toscane	177	138	219	106	116	756
di cui di SA toscane	141	301	337	440	569	1788
Contratto di concessione di lavori	2	2	2	2	1	9
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	598	366	356	219	226	1765
Finanza di progetto	4	1	3	3	2	13
Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità	5	2	4	1	0	12
Scelta del socio privato nella società mista	4	10	4	0	2	20
TOTALE	5273	4220	4107	3907	4031	21538

Tabella 14c

FORNITURE, NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER MODALITÀ DI REALIZZAZIONE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Accordo quadro/Convenzione	2316	691	966	2240	791	7004
Acquisizione in economia	601	400	371	290	275	1937
Affidamento unitario a contraente generale	14	11	12	6	11	54
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	2	0	1	0	0	3
Contratto d'appalto	1540	945	724	631	520	4360
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	223	654	914	1496	1396	4683
di cui di SA non toscane	122	139	236	171	162	830
di cui di SA toscane	101	515	678	1325	1234	3853
Contratto di concessione di lavori	1	1	0	0	0	2
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	99	68	54	30	16	267
Finanza di progetto	1	1	0	0	0	2
Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità	1	0	0	0	0	1
Scelta del socio privato nella società mista	1	0	0	0	0	1
TOTALE	4799	2771	3042	4693	3009	18314

Tabella 15
NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) (LAVORI, SERVIZI E FORNITURE) PER MODALITÀ DI REALIZZAZIONE E PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE. 2015

	Centrali	Regionali	Locali	SSN	Università	Concessionari	Altre	N.C.	Totale
Acquisizione in economia	236	37	466	53	97	256	83	50	1278
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	0	0	2	0	0	1	0	0	3
Contratto d'appalto	122	63	2376	216	157	1662	220	40	4856
Contratto d'appalto discendente da Accordo Quadro/Convenzione con successivo confronto competitivo	75	21	210	1668	24	178	13	19	2208
Contratto di concessione di lavori	1	0	9	0	0	0	0	1	11
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	8	2	193	1	6	23	3	6	242
Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Scelta del socio privato nella società mista	0	0	1	0	0	0	2	0	3
TOTALE	442	123	3258	1938	284	2120	321	116	8602

B. Aggiudicazioni di importo pari o superiore ai 40.000 euro

Tabella 16
NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015		Tot. 2011-2015	
	N	Mln	N	Mln								
Forniture	1645	453	1603	508	1563	456	1899	1028	1643	607	1645	453
di cui sanitarie	728	251	783	281	728	270	1046	737	942	396	728	251
Lavori Pubblici	2753	1043	2107	781	1972	743	2212	614	1832	647	2753	1043
Servizi	2085	875	1893	832	2010	1529	2200	980	2050	813	2085	875
TOTALE	6483	2371	5603	2120	5545	2728	6311	2622	5525	2066	6483	2371

Tabella 17
AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO SUPERIORE AI 40MILA EURO. IMPORTO MEDIO (MILIONI DI EURO) E IMPORTO PRO-CAPITE (EURO) PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015		Media 11-15	
	Medio	Pro-capite										
Forniture	0,28	123	0,32	138	0,29	124	0,54	279	0,37	165	0,36	166
di cui sanitarie	0,34	68	0,36	76	0,37	73	0,70	200	0,42	108	0,44	105
Lavori Pubblici	0,38	283	0,37	212	0,38	202	0,28	167	0,35	176	0,35	208
Servizi	0,42	238	0,44	226	0,76	416	0,45	266	0,40	221	0,49	273
TOTALE	0,37	644	0,38	576	0,49	742	0,42	713	0,37	562	0,41	647

Tabella 18a

AGGIUDICAZIONI DI LAVORI DI IMPORTO SUPERIORE AI 40MILA EURO. NUMERO E IMPORTO PER CLASSE DI IMPORTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
40mila-150mila	1363	95	1083	75	1006	68	1195	86	1014	68
150mila-250mila	505	80	368	58	344	52	418	65	337	51
250mila-500mila	486	147	334	99	310	89	342	98	236	62
500mila-1mln	189	108	170	98	168	97	153	87	140	72
1mln-5mln	190	296	122	221	126	209	86	147	87	132
5mln-15mln	15	87	25	146	12	79	16	92	12	55
>15mln	5	229	5	83	6	149	2	39	6	208
TOTALE	2753	1043	2107	781	1972	743	2212	614	1832	647

Tabella 18b

AGGIUDICAZIONI DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40MILA EURO. NUMERO E IMPORTO PER CLASSE DI IMPORTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
40mila-150mila	1212	87	987	73	1070	77	1253	91	1157	82
150mila-250mila	351	59	376	65	364	61	338	57	347	58
250mila-500mila	222	71	231	74	241	75	241	76	231	74
500mila-1mln	133	90	127	77	127	78	149	99	129	78
1mln-5mln	140	277	138	259	165	319	185	351	155	270
5mln-15mln	21	155	26	170	35	246	29	222	28	176
>15mln	6	137	8	115	8	674	5	84	3	75
TOTALE	2085	875	1893	832	2010	1529	2200	980	2050	813

Tabella 18c

AGGIUDICAZIONI DI FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40MILA EURO. NUMERO E IMPORTO PER CLASSE DI IMPORTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
40mila-150mila	118	8	981	71	933	69	952	72	1090	82
150mila-250mila	128	21	257	44	227	40	259	45	284	51
250mila-500mila	79	23	188	59	243	80	150	46	237	78
500mila-1mln	35	20	98	60	102	63	116	75	114	77
1mln-5mln	27	51	120	211	90	174	77	138	130	246
5mln-15mln	5	38	1	8	6	37	8	60	35	284
>15mln	0	-	0	-	2	45	1	20	9	210
TOTALE	392	162	1645	453	1603	508	1563	456	1899	1028

Tabella 19a
AGGIUDICAZIONI DI LAVORI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40MILA EURO. NUMERO E IMPORTO PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
Procedura negoziata	1604	389	1292	294	1222	305	1415	305	1095	427
Procedura aperta	419	372	265	296	194	178	166	178	114	168
Procedura ristretta	85	221	48	84	47	74	36	74	22	10
Affidamento in economia	613	53	466	41	495	51	555	51	485	40
Altre	32	7	36	66	14	5	40	5	116	3
TOTALE	2753	1043	2107	781	1972	614	2212	614	1832	647

Tabella 19b
AGGIUDICAZIONI DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40MILA EURO. NUMERO E IMPORTO PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
Procedura negoziata	226	150	676	276	676	236	709	253	774	253
Procedura aperta	208	222	388	277	307	290	388	315	373	315
Procedura ristretta	32	12	53	60	48	39	29	33	47	33
Affidamento in economia	172	26	711	96	614	113	574	80	559	80
Altre	23	70	257	167	248	155	310	299	447	299
TOTALE	661	480	2085	875	1893	832	2010	980	2200	980

Tabella 19c
AGGIUDICAZIONI DI FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40MILA EURO. NUMERO E IMPORTO PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo								
Procedura negoziata	148	44	707	232	524	157	596	133	419	133
Procedura aperta	124	94	313	108	187	100	147	42	117	42
Procedura ristretta	26	7	89	20	61	14	24	42	33	42
Affidamento in economia	66	11	370	37	296	29	276	29	262	29
Altre	28	6	166	55	535	207	520	782	1068	782
TOTALE	392	162	1645	453	1603	508	1563	1028	1899	1028

Tabella 20
MEDIA DEI RIBASSI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE
Valori %

	2011	2012	2013	2014	2015
Forniture	6,1	12,7	10,7	5,2	11,1
Lavori	22	23	24,4	24,1	25,3
Servizi	10,7	12,2	11,4	11,4	14,3

Tabella 21
NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011	2012	2013	2014	2015
Forniture	2	2,1	2,2	2,2	2,5
Lavori	25,1	26,4	22,3	24,9	26,7
Servizi	2,3	2,3	2,8	2,8	2,9

Tabella 22
RIBASSO MEDIO PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE
Valori %

	2011	2012	2013	2014	2015
Forniture	5	17,2	8,7	5,3	13,4
Lavori	19,5	25,1	26,7	27,1	28,5
Servizi	11	10	7,4	13,1	43,7

C. Aggiudicazioni di lavori di importo pari o superiore ai 150.000 euro

Tabella 23
NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER TIPOLOGIA DI LAVORI E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo												
Costruzione	379	378	476	414	480	547	348	345	326	356	325	276	180	298
Demolizione	5	4	5	6	3	0	9	2	5	4	7	2	5	5
Manutenzione	466	184	620	258	554	220	395	187	421	224	468	165	464	189
Misto	1	0	0	0	3	3	3	3	0	0	0	0	0	0
Recupero/Restauro/ Ristrutturazione	239	119	293	210	320	161	235	153	203	87	198	77	152	80
Altro e N.C.	21	15	22	14	30	15	34	16	11	4	19	8	17	7
TOTALE	1111	699	1416	902	1390	947	1024	706	966	675	1017	528	818	579

Tabella 24
NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo												
Procedura negoziata	475	225	821	447	859	337	639	248	637	267	721	254	540	387
Procedura aperta	472	374	380	326	370	368	240	294	180	243	135	175	96	166
Procedura ristretta	92	86	93	84	53	219	36	83	34	144	19	73	20	10
Affidamento in economia	68	13	115	27	97	18	89	16	108	18	124	21	92	15
Altre	4	1	7	18	11	6	20	65	7	3	18	4	70	1
TOTALE	1111	699	1416	902	1390	947	2	706	966	675	1017	528	818	579

Tabella 25
NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo												
OEPV	956	473	1212	615	1167	503	807	394	837	417	875	392	624	456
PPB	153	224	193	270	195	435	172	244	109	247	116	131	96	96
N.C.	2	2	11	16	28	10	45	68	20	11	26	5	98	27
TOTALE	1111	699	1416	902	1390	947	1024	706	966	675	1017	528	818	579