

IL MERCATO DEGLI APPALTI TOSCANO: I SEGNALI DI RIPRESA E GLI EFFETTI DELLA CENTRALIZZAZIONE

Rapporto Congiunturale 2019

Firenze, Dicembre 2019

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Francesco Gori, ricercatore IRPET, con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area Economia Pubblica e Territorio di IRPET.

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

Indice

1. Introduzione	5
2. Il Quadro congiunturale	6
2.1 La domanda di contratti	7
3. I processi di centralizzazione e aggregazione della domanda	14
3.1 La qualificazione delle stazioni appaltanti	23
3.2 Le imprese aggiudicatarie	29
4. Considerazioni conclusive	35
Appendice statistica	37

1. Introduzione

Gli appalti pubblici rappresentano una leva importante delle politiche economiche e di bilancio dei vari livelli della pubblica amministrazione soprattutto in ragione del considerevole volume di risorse che mobilitano. Nel complesso dei Paesi della zona euro, il volume della spesa per beni, lavori e servizi effettuata dalle amministrazioni pubbliche rappresenta infatti circa il 16% del PIL e il 29% della spesa pubblica.

Come ogni anno, il rapporto – curato da Irpet in collaborazione con l'Osservatorio Regionale Contratti Pubblici della regione Toscana - presenta l'andamento dei principali aggregati del mercato del public procurement toscano aggiornati all'ultimo anno disponibile.

In particolare, il rapporto (paragrafo 2) presenta un quadro generale dell'evoluzione della domanda di contratti, ovvero del numero e importo delle procedure avviate di lavori pubblici, servizi e forniture. L'analisi congiunturale viene declinata prendendo in considerazione diverse dimensioni della domanda di contratti. In particolare quella di lavori pubblici è esaminata tenendo conto della dimensione territoriale, tipologica, settoriale e finanziaria degli interventi ma anche della natura giudica della stazione appaltante.

In aggiunta all'analisi della domanda di contratti, il rapporto include altri importanti approfondimenti di natura quantitativa. Nel paragrafo 3 vengono analizzati diffusamente i processi di centralizzazione della committenza e di aggregazione della domanda. Viene, in primo luogo, presentato un quadro dell'evoluzione del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente, soffermandosi in particolare sulla relazione tra l'incremento del ricorso a modalità di approvvigionamento centralizzate e la dinamica di ribassi e numero di offerte.

I processi di centralizzazione e aggregazione sono poi analizzati dalla prospettiva della stazione appaltante e da quella dell'impresa. Il paragrafo 3.1 presenta alcune evidenze relative alle dinamiche di aggregazione delle stazioni appaltanti in Centrali Uniche di Committenza incentivate dal nuovo Codice dei Contratti e dal sistema della qualificazione. Infine, il paragrafo 3.2 raccoglie una serie di elaborazioni aventi ad oggetto il tema della partecipazione delle imprese al mercato del public procurement e della loro capacità di appropriazione di quote di mercato regionali e extra-regionali.

Le elaborazioni contenute nel rapporto sono state effettuate a partire dai dati resi disponibili dall'Osservatorio regionale dei Contratti Pubblici, il quale, per le funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione, provvede, tramite il proprio sistema informativo (SITAT) alla raccolta delle informazioni trasmesse dalle stazioni appaltanti di tutto il territorio per adempiere agli obblighi di monitoraggio di cui al comma 9 art.213 del D.Lgs.50/2016 e s.m.i. (codice degli appalti) per tutti i contratti di importo pari o superiore a 40mila €. Nell'archivio dell'Osservatorio sono ricompresi anche i dati, ad esso restituiti da ANAC tramite il proprio sistema SIMOG, relativi: ai Codici Identificativi di Gara (CIG) rilasciati da tale Authority per tutte le procedure di affidamento e relativamente a ciascun singolo lotto, anche ai fini della tracciabilità dei pagamenti; al monitoraggio dei contratti di stazioni appaltanti centrali o comunque extraregionali eseguiti o da eseguire all'interno del territorio della Toscana.

Tutte le elaborazioni presentate nel rapporto sono relative al quinquennio 2012-2018 e sono riferite a contratti di lavori pubblici, servizi e forniture di importo superiore ai 40.000 euro.

2. Il Quadro congiunturale

La consapevolezza della difficile fase congiunturale e della conseguente ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche ha determinato, negli ultimi anni, una maggiore attenzione ai segnali di ripresa che vengono proprio dal mercato del public procurement. Se è ormai chiaro che l'analisi dei dati micro relativi all'universo dei contratti pubblici, consente di approfondire aspetti legati all'efficienza della spesa che non sono trattati in altri contesti (ad esempio a partire dai dati di bilancio delle amministrazioni), è anche vero che l'analisi basata sui contratti – e non sui dati di cassa – consente di cogliere con tempestività le intenzioni di spesa delle amministrazioni. Misurare l'attività di procurement delle amministrazioni è utile dunque, sia in un'ottica interna al settore, ovvero allo scopo di monitorare il funzionamento dei meccanismi di affidamento, correggendo per tempo eventuali inefficienze, sia in un'ottica più propriamente economica, ovvero allo scopo di definire con maggior precisione le caratteristiche e l'entità della spesa pubblica.

A questo proposito, l'analisi congiunturale contenuta in questo paragrafo, presenta l'evoluzione del numero e del valore delle procedure avviate di importo pari o superiore a 40mila € (ovvero quelle per cui è stato richiesto un codice identificativo gara, CIG) nel periodo 2012-2018.

Il CIG deve essere infatti 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 contraente¹. In questo senso, il CIG è di fatto un elemento sostanziale della procedura, e si può ritenere in grado di restituire un censimento pressoché completo dell'universo di interesse.

Al contrario, i dati relativi all'aggiudicazione ed alle fasi successive presentano un deficit di copertura dovuto al non completo assolvimento degli obblighi informativi (nonostante la norma preveda, ed ANAC abbia effettivamente di recente erogato nel caso di mancata trasmissione di un esito di gara, una sanzione amministrativa in capo ai responsabili unici del procedimento - RUP -inadempienti). La differenza tra procedure avviate e aggiudicazioni è dunque ascrivibile, oltre che in piccola misura ad un campo di rilevazione non perfettamente coincidente – essendo ad esempio escluse dal monitoraggio e quindi da comunicazioni successive al Cig, le Concessioni di servizi - 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. Oltre a permettere una rappresentazione completa dell'universo di interesse, l'utilizzo del dato relativo ai CIG può ritenersi adatto a rappresentare la reale intenzione di spesa delle stazioni appaltanti. La richiesta di un codice identificativo di gara e la contemporanea indicazione dell'importo a base di gara non può infatti prescindere dall'individuazione di risorse certe da destinare allo specifico contratto da parte della stazione appaltante.

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 di cui si dirà nel paragrafo 3. Onde evitare di computare più di una volta lo stesso contratto e una stessa quota di spesa,

¹ 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".

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.

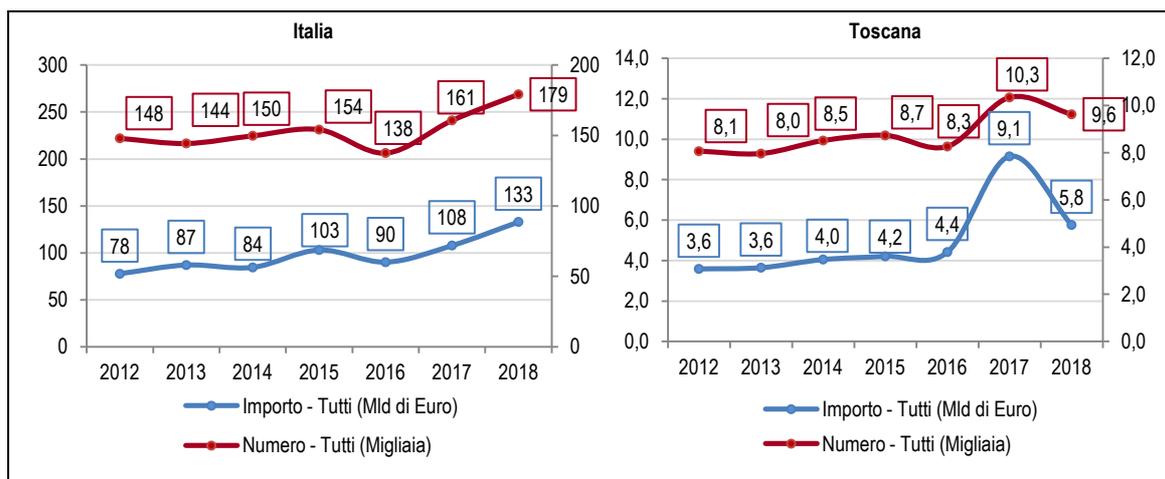
Inoltre, molte procedure sono caratterizzate da informazioni mancanti su tipologia, settore dell’opera (per i lavori pubblici) e natura giuridica della stazione appaltante. Al fine di restituire un quadro congiunturale il più possibile completo, abbiamo dunque attribuito tali procedure alle diverse categorie utilizzando l’informazione contenuta nella descrizione dell’oggetto della procedura.

Tutte queste caratteristiche delle elaborazioni contenute nel rapporto, e in particolare e più di tutte la scelta, opposta a quella di ANAC, di ricomprendere i contratti in adesione e non gli accordi quadro dai quali derivano, possono dunque determinare una discrepanza rispetto a quanto riportato nelle Relazioni Annuali dell’Autorità Nazionale Anti Corruzione.

2.1 La domanda di contratti

La prima evidenza che presentiamo (Figura 1) è quella della dinamica di numero e importo totale delle procedure avviate. Le serie riportate nel Grafico 1 sono ovviamente il risultato di dinamiche distinte delle tre principali componenti del mercato, ovvero quelle dei lavori, dei servizi e delle forniture. Tuttavia, questo dato aggregato permette di evidenziare la magnitudine del crollo del numero delle procedure registrato nel 2016, e imputabile al varo del nuovo Codice dei Contratti che, fatti salvi alcuni specifici segmenti di mercato, si può considerare un dato generalizzato. In particolare, il numero delle procedure a livello nazionale ha subito, nel 2016, un calo di circa l’11% rispetto al 2015. Questa flessione ha rappresentato un’interruzione del contesto di moderata crescita dell’attività di procurement che è possibile rilevare su un orizzonte temporale più ampio (almeno a partire dal 2012). Il 2017 e soprattutto il 2018 hanno tuttavia registrato in Italia un ritorno dell’attività delle stazioni appaltanti ai livelli antecedenti al 2016. Il dato aggregato dei tre mercati evidenzia inoltre una dinamica crescente dell’importo totale delle procedure avviate che non sembra dunque aver risentito degli effetti negativi di breve periodo della riforma del Codice. Nel 2017, in Italia il valore totale delle procedure cresce del 14% e nel 2018 addirittura del 57%.

Figura 1
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). TOTALE LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018

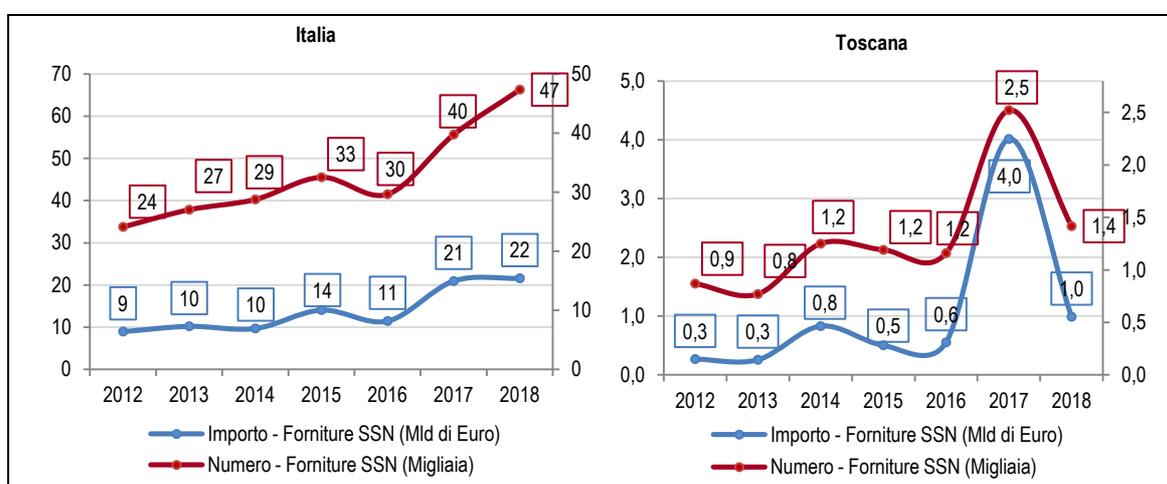


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Se pur il 2016 abbia segnato un rallentamento dell'attività amministrativa anche in Toscana, questo è stato di dimensione inferiore al caso nazionale (solo -5%). In regione, come nel resto del Paese, si è poi comunque registrato un significativo incremento del numero e del volume delle procedure avviate nel biennio successivo.

Questo risultato è però l'effetto di dinamiche parzialmente distinte nei tre mercati di lavori pubblici, servizi e forniture. Il trend di crescita sull'intero periodo di osservazione è determinato in misura sostanziale dalla domanda di forniture (in particolare sanitarie). Per quanto riguarda la Toscana questo vale anche al netto del dato relativo al 2017, caratterizzato da una grande concentrazione di gare regionali per la fornitura di farmaci (circa un terzo del totale, per un importo di 2.7 Mld di Euro).

Figura 2
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). **FORNITURE SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018

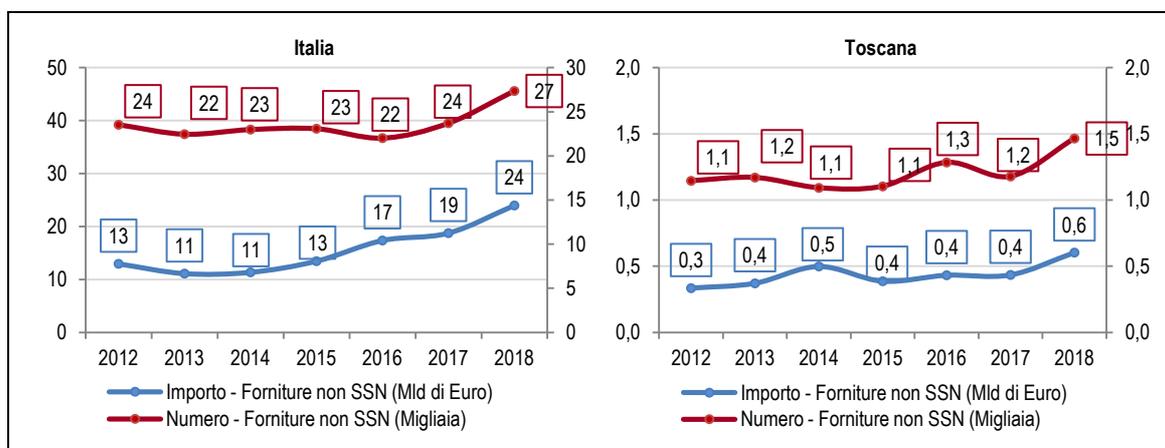


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

In Toscana e nel resto del Paese si segnala comunque, nell'ultimo triennio, anche una dinamica di crescita dei volumi relativi alle forniture non sanitarie, mentre più stabile appare il mercato dei servizi toscano, per il quale il 2018 segna un ritorno ai valori medi. Il dato anomalo nell'importo del 2017 era infatti unicamente imputabile alla procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (per ca. 600 Mln di euro).

Figura 3

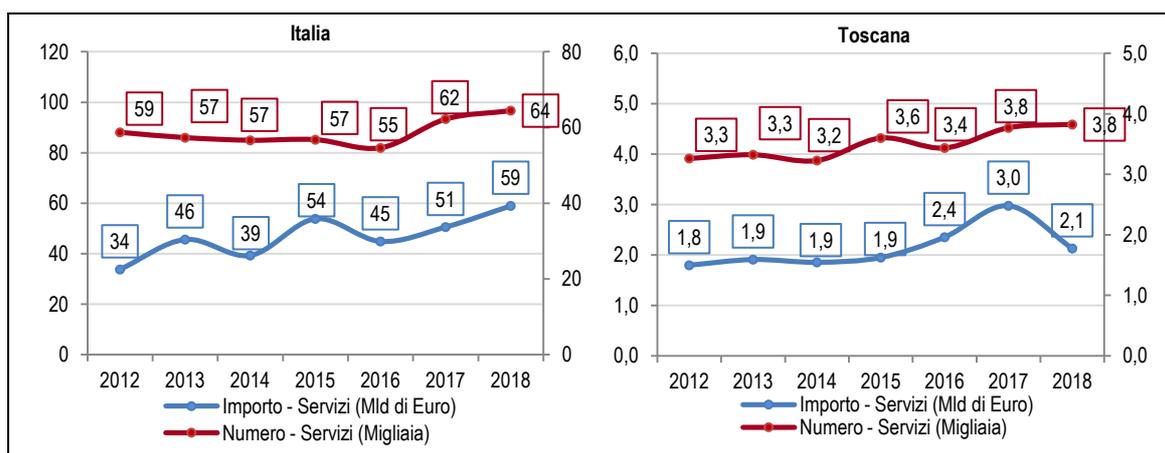
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). **FORNITURE NON SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Figura 4

ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). **SERVIZI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



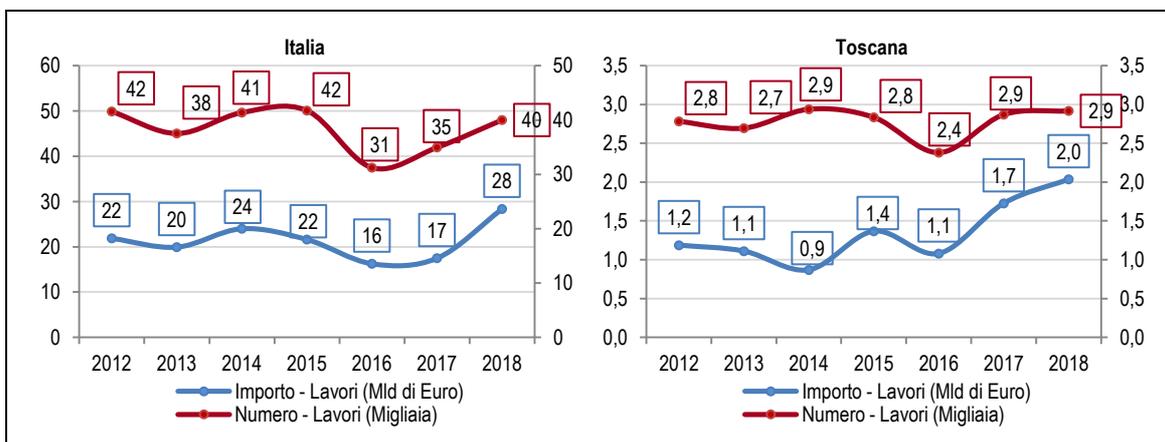
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Ci concentriamo, infine, sul mercato dei lavori pubblici. Quest'ultimo, più degli altri, ha risentito della recente crisi finanziaria e della conseguente riduzione delle risorse in conto capitale a disposizione delle stazioni appaltanti. La riforma del Codice si è quindi inserita in una congiuntura caratterizzata da una forte aspettativa di ripresa della domanda di lavori pubblici incidendo sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni in modo molto rilevante e rappresentando di fatto, un fattore di freno.

Nel biennio 2016-2017, il valore delle procedure di lavori avviate a livello nazionale si è infatti ridotto considerevolmente. In particolare, nel 2016, anno dell'introduzione del nuovo Codice, si è registrata una flessione di 6 miliardi di euro rispetto all'anno precedente (-25%), mentre il 2017 ha visto una lieve ripresa degli importi banditi non sufficiente a recuperare il crollo del 2016. Il 2018 ha invece segnato, sia sotto il profilo del numero che del valore delle procedure, il ritorno ai livelli precedenti al D.Lgs. 56/2016. In

Toscana, il rallentamento del 2016 rispetto all'anno precedente è stato di dimensione leggermente più contenuta che in Italia (-21% dell'importo), e a questo è seguito un biennio di consistente ripresa. Il 2018 conferma infatti la piena ripresa dell'attività amministrativa già registrata nel 2017 e segna un +18% del valore totale delle procedure rispetto al 2017.

Figura 5
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (SX) E VARIAZIONE PERCENTUALE ANNUA (DX) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018

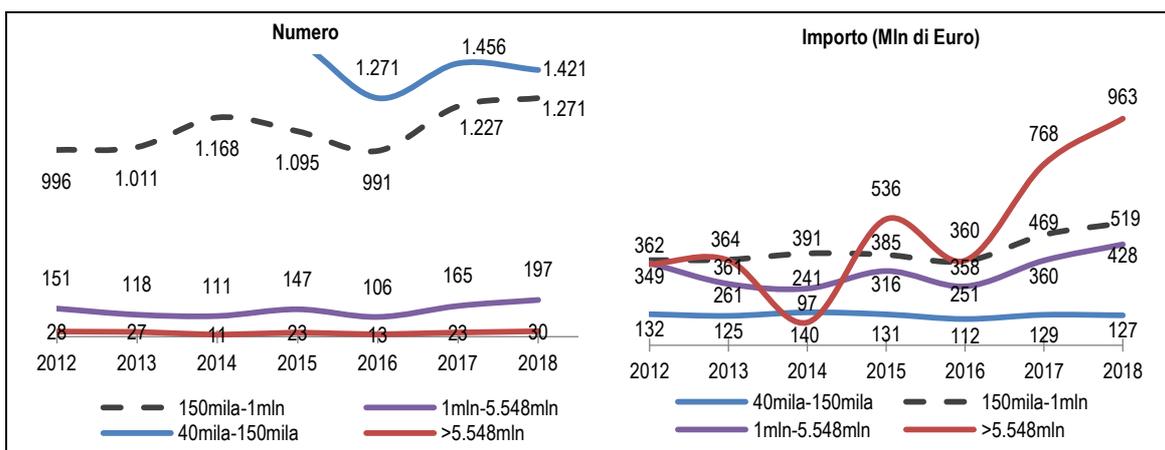


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Al fine di indagare meglio i caratteri di questa ripresa consideriamo alcune importanti caratteristiche della domanda di lavori pubblici, quali la loro dimensione finanziaria, la tipologia di intervento e il settore nel quale si colloca l'opera oggetto della procedura.

Per quanto concerne il primo dei tre aspetti menzionati, dall'analisi delle procedure per classe di importo emerge che il calo del numero delle procedure registrato nel 2016 è da ricondursi alle procedure di importo inferiore al milione di euro e, in particolare, da quelle di importo inferiore ai 150.000 euro.

Figura 6
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



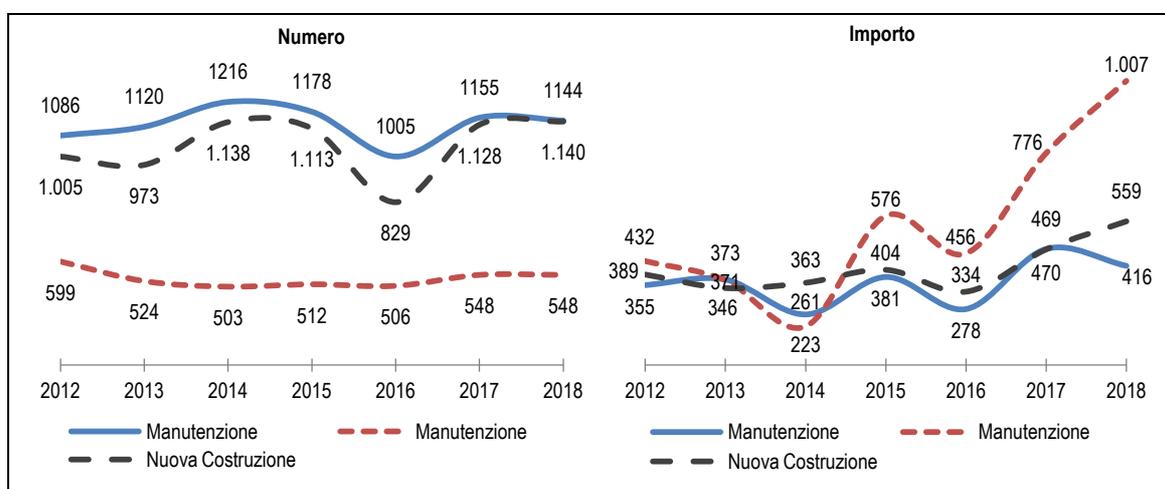
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Sulla dinamica del valore ha inciso però anche il fatto che nel 2016 siano venuti a mancare interventi di grande dimensione. Si noti infatti che il valore particolarmente alto degli importi registrati nel biennio 2017-2018 sia da imputare a alcune grandi procedure: l'Ospedale Cisanello di Pisa nel 2017 (430 milioni di euro) e, nel 2018, l'ampliamento alla terza corsia dell'autostrada A1 (tratto Firenze Sud-Incisa per 320 milioni di euro) e dell'autostrada A11 (tratto Firenze-Pistoia per 248 milioni di euro)².

Tuttavia, anche al netto dei grandi lavori, il 2018 può essere visto come un anno di ripresa "strutturale". Vengono infatti recuperati i livelli di domanda pre-2016 anche per le procedure comprese fra i 150.000 Euro e la soglia comunitaria, che rappresentano più del 50% del numero e dell'importo totale dei lavori pubblici. Questo aspetto trova naturale corrispondenza nella ripresa dei lavori di manutenzione, recupero, restauro e ristrutturazione, riportato nella Figura 7.

Figura 7

TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPOLOGIA DI LAVORO - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018

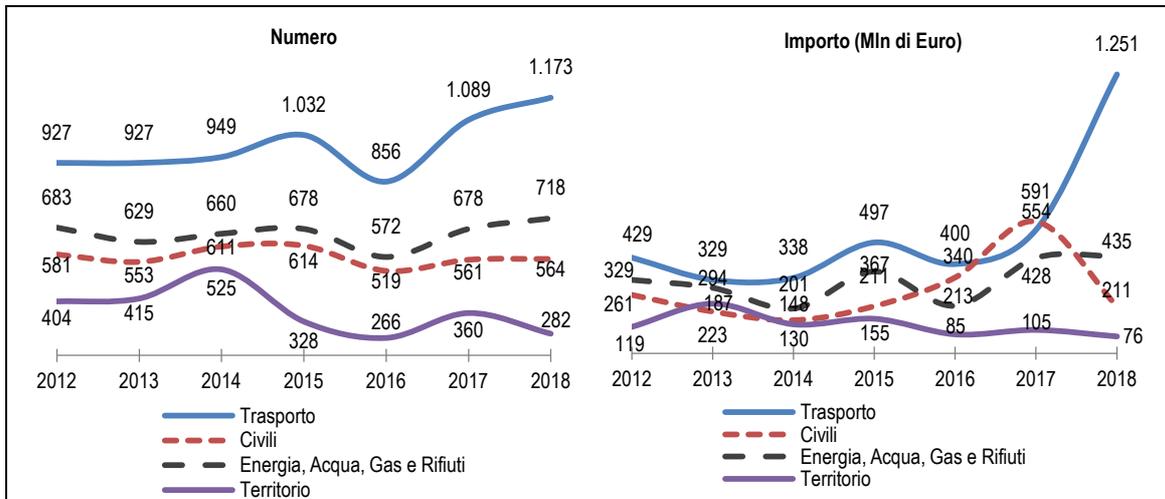


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Dall'analisi delle procedure per tipologia di lavoro emerge infatti come quest'ultimo tipo di interventi sia stato quello a risentire in misura maggiore della riforma del 2016 ma anche a mostrare segni di ripresa nel 2017 e nel 2018. L'analisi declinata per settore dell'opera (elaborato a partire dalle categorie OG/OS) e riportata nella Figura 8 permette di individuare negli interventi rivolti alle infrastrutture di trasporto, i sostanziali protagonisti della ripresa del 2017-2018, sia sotto il profilo del numero che sotto quello del valore delle procedure avviate.

² Anche con riferimento al caso nazionale, sono proprio i grandi lavori che caratterizzano l'importante ripresa del 2018 registrando un incremento del 100% del loro valore. In particolare, nel 2018, si registrano alcune procedure di grande valore avviate da Rete Ferroviaria Italiana sulla linea ferroviaria Napoli-Bari (Campania), dal Consorzio Collegamenti Integrati Veloci per la tratta AV/AC del terzo valico dei Giovi (Liguria) e da Autostrade per l'Italia sulle autostrade A1 (Toscana e Lombardia) e A14 (Emilia).

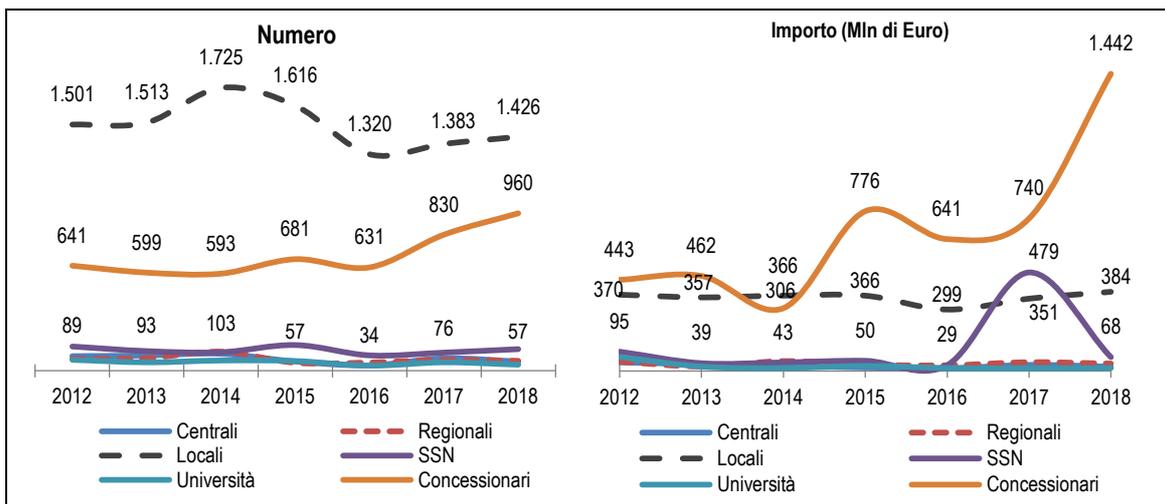
Figura 8
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER SETTORE DELL'OPERA - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

La natura giuridica della stazione appaltante è in realtà la prospettiva d'analisi che pare in grado di ricondurre a maggior sintesi gli spunti finora emersi. Il rallentamento dell'attività amministrativa e della domanda di lavori pubblici è stato generalizzato nel 2016 ma con intensità anche molto diverse tra tipologia di stazione appaltante. La ripresa che registriamo nel 2017-2018 (sia in Italia che in Toscana) è prevalentemente legata all'attività di grandi imprese a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture mentre i segnali di ripresa sembrano interessare in misura inferiore il comparto degli enti locali (qui definiti al netto delle regioni, ovvero che includono comuni, province, comunità montane, unioni comunali).

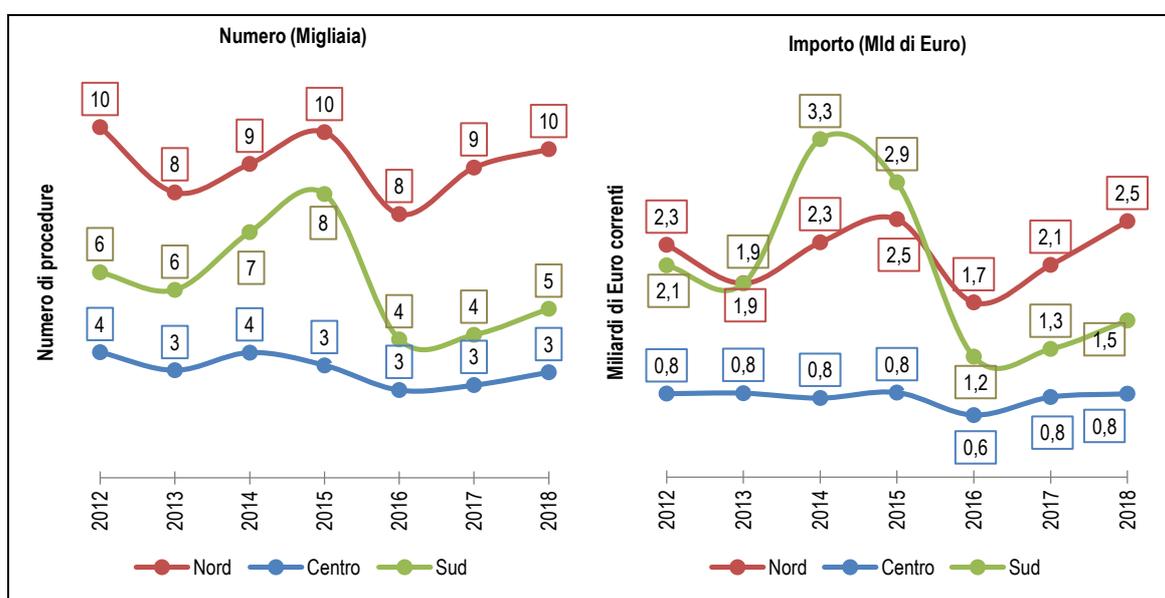
Figura 9
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Questa evidenza concorda con quanto si è verificato nel resto del paese. La disaggregazione per area geografica della dinamica degli enti locali, evidenzia infatti come il crollo delle procedure nel 2016 sia stato generalizzato. Tuttavia, la sua entità è stata particolarmente accentuata per le regioni meridionali e, per queste regioni, è stata meno marcata la dinamica di recupero negli anni 2017-2018. Sono i comuni dunque che contribuiscono in misura più consistente al rallentamento del numero di procedure registrato nel 2016. La flessione nel numero di procedure si è tradotta in una contrazione di circa 3 miliardi di euro tra il 2015 e il 2016 (da 7.6 miliardi a 4.4), pari a circa il 50% del calo degli importi registrato per tutte le stazioni appaltanti nello stesso periodo. Dal 2016 al 2018 si registra invece un recupero che porta il valore totale delle procedure avviate poco sotto i livelli del 2012-2013.

Figura 10
ITALIA. NUMERO (MIGLIAIA) E IMPORTO (MLD DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER AREA GEOGRAFICA DELLA STAZIONE APPALTANTE – ENTI LOCALI, LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018

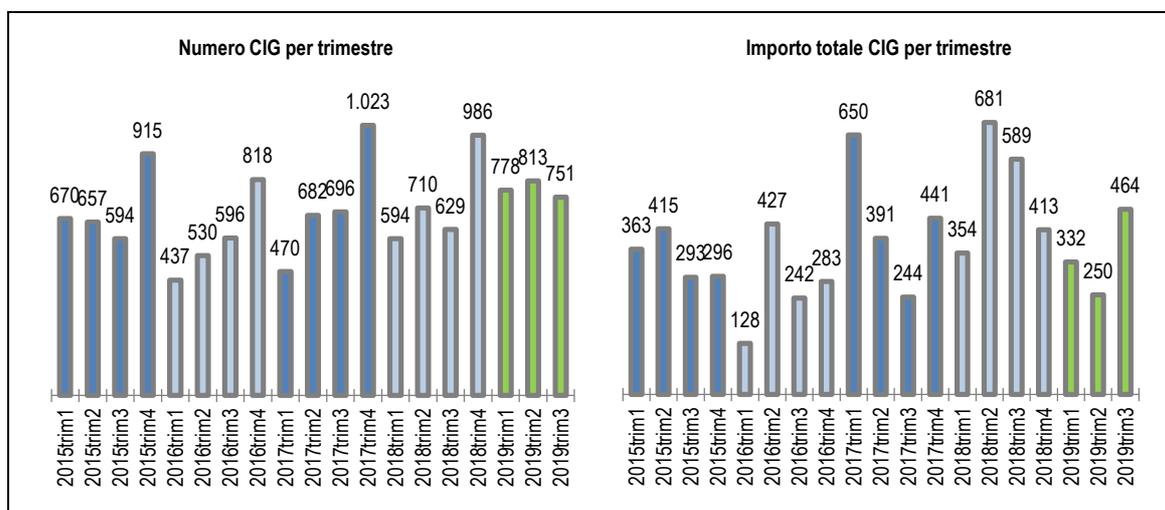


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

L'ultimo approfondimento che presentiamo riguarda il dato relativo alle procedure avviate nel 2019. Si tratta di un dato naturalmente non consolidato ma che fornisce una prima indicazione sull'evoluzione più recente del procurement toscano. La Figura 11 ne presenta l'articolazione trimestrale (fino al terzo trimestre incluso) per il mercato dei lavori pubblici e mostra come l'attività amministrativa, ovvero il numero di procedure, sia in crescita rispetto a quanto registrato nei primi tre trimestri degli anni precedenti (+21% rispetto al 2018 e il valore più alto degli ultimi 5 anni) mentre sul fronte dell'importo totale delle procedure avviate si registra un valore inferiore a quello del 2018: circa 1 miliardo di euro contro 1,6 miliardi del 2018 e 1,3 miliardi del 2017. Quest'ultimo dato è tuttavia unica conseguenza dell'assenza di grandi procedure quali quelle registrate nel biennio precedente.

Figura 11

TOSCANA. NUMERO (MIGLIAIA) E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TRIMESTRE- LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

In conclusione, sia l'analisi riferita alla natura degli interventi che quella riferita alla natura delle stazioni appaltanti indicano un bilancio dell'ultimo triennio, caratterizzato dalla riforma del Codice dei Contratti, di segno complessivamente positivo, sia per quanto riguarda il numero che l'importo delle procedure avviate. In particolare, la Toscana, che ha "assorbito" lo shock della riforma del codice dei contratti già nel 2017, registra, nel 2018, un ancor più alto valore di procedure avviate nel mercato dei lavori pubblici. Sebbene il dato sia condizionato da grandi lavori nel settore delle infrastrutture di trasporto, la ripresa interessa i lavori di tutte le classi di importo, settori e tipologia di intervento.

3. I processi di centralizzazione e aggregazione della domanda

Come noto, il mercato del procurement ha assunto, negli ultimi anni, anche un ruolo centrale nel processo di revisione e efficientamento della spesa pubblica. In particolare, oltre al contenimento del costo del personale (operato in via principale attraverso lo strumento generalizzato del blocco del turnover), l'efficientamento della spesa per acquisto di beni e forniture ha rappresentato l'altro grande capitolo del programma di spending review. L'efficientamento è stato in origine (e contemporaneamente all'emanazione della direttiva europea 24/2014) basato su due programmi: il rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, e la costituzione del Tavolo degli aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali³.

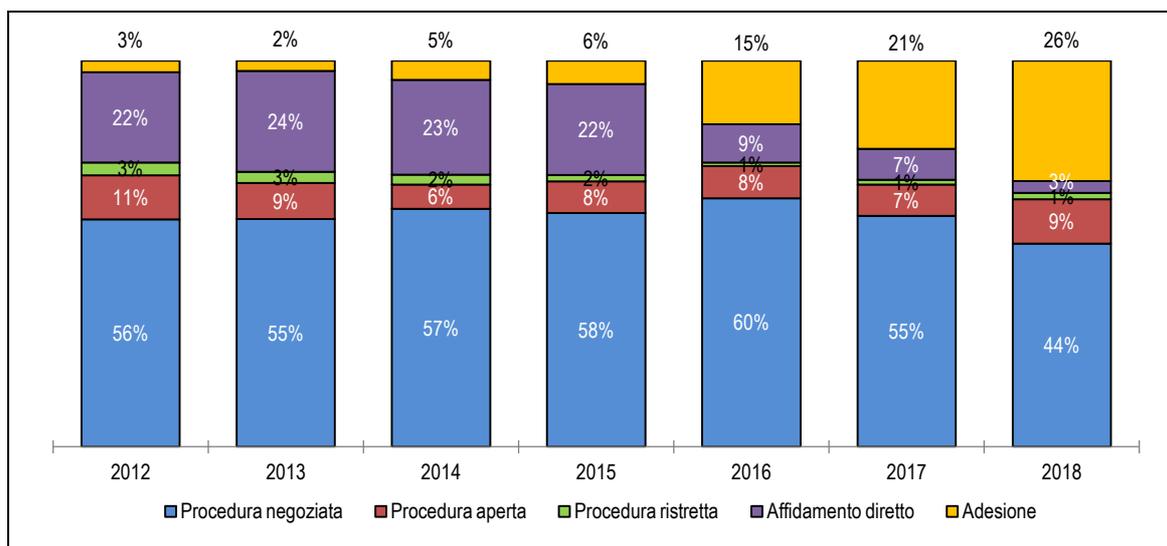
³ A blocco del turnover e revisione dei meccanismi di procurement si sono aggiunti ovviamente altri importanti interventi di natura trasversale rispetto alla natura della spesa: definizione dei fabbisogni standard, incentivi alle fusioni di piccoli comuni, riforma delle province, digitalizzazione.

Per la sua natura il tema della razionalizzazione del sistema dei centri di spesa (o acquisto) è quello che ha la maggior portata potenziale sul mercato del procurement dal punto di vista del recupero di efficienza. Affronta infatti la dimensione sistemica del problema che una crescente letteratura⁴ riconosce come centrale nello spiegare l'eterogeneità delle performance di spesa delle amministrazioni pubbliche, ovvero quello della capacità amministrativa (funzione sia dei meccanismi organizzativi, sia della dotazione esperienziale e *tout-court* di capitale umano nelle stesse amministrazioni).

La prima dimensione di analisi che consente di cogliere il cambiamento in atto è quella relativa al ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente da parte delle stazioni appaltanti. A questo proposito le Figura 12-Figura 15 presentano la composizione percentuale delle procedure avviate per procedura di scelta del contraente nel periodo 2012-2018.

Con riferimento al mercato dei lavori pubblici, l'unica dinamica di sostituzione nel ricorso a procedure di scelta del contraente riguarda quella tra affidamento diretto e adesione ad accordo quadro con la seconda modalità che è andata crescendo, a partire dal 2016, arrivando a coinvolgere un quarto delle procedure avviate.

Figura 12
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



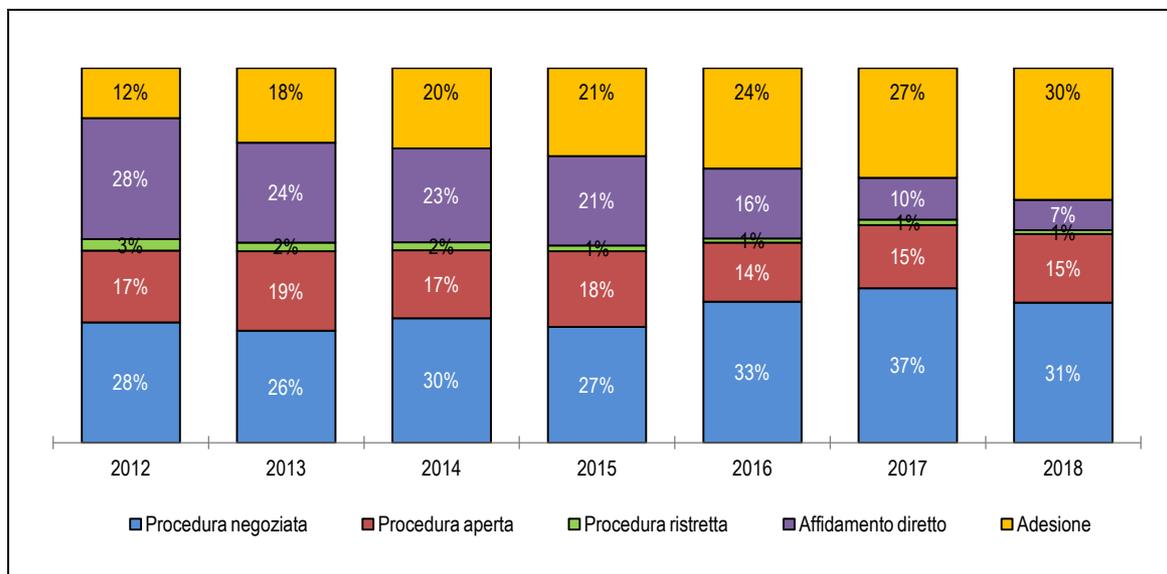
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

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 nel 28% dei casi, mentre nel 2018 sono ricorsi nel

⁴ Con l'acquisto di importanza del procurement in un'ottica di più generale efficientamento della spesa pubblica e di contenimento della dinamica del debito (from cost control to value for money), sono emersi come temi di interesse anche questioni più "strutturali" ovvero più slegate dall'approccio legato alla teoria dei contratti e che puntano a individuare le determinanti altre dell'inefficienza del mercato. Tra queste, la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti (in particolare i comuni), e l'ottima configurazione del sistema delle stazioni appaltanti (centri di acquisto), anche con riferimento a diversi mercati e diverse fasi del ciclo di vita del contratto. (Saussier e Tirole 2015)

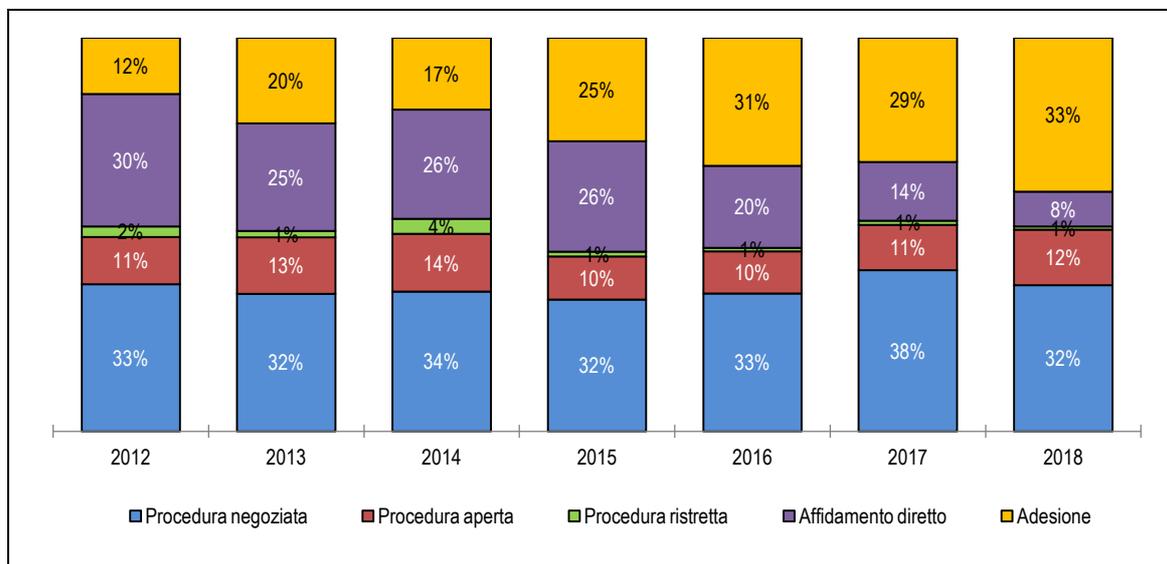
7% distribuendosi in maniera sostanzialmente equanime tra procedure negoziate e adesioni. Il mercato delle forniture non sanitarie mostra una dinamica del tutto simile a quella dei servizi.

Figura 13
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI **SERVIZI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

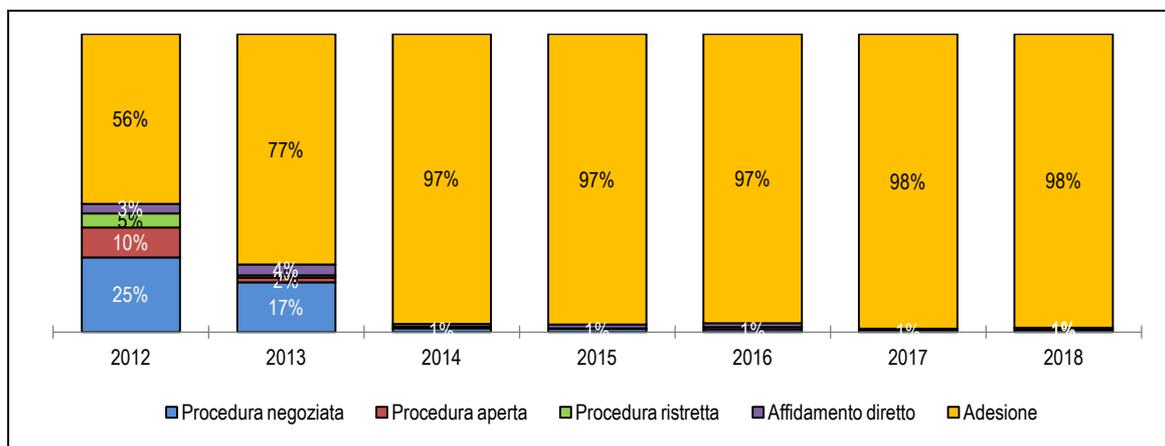
Figura 14
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI **FORNITURE NON SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Come atteso, è soprattutto nel campo delle forniture sanitarie che si sono registrati gli effetti del processo di centralizzazione degli acquisti: in Toscana, a partire dal 2014, la quasi totalità dell'approvvigionamento passa per le adesioni ad accordo quadro.

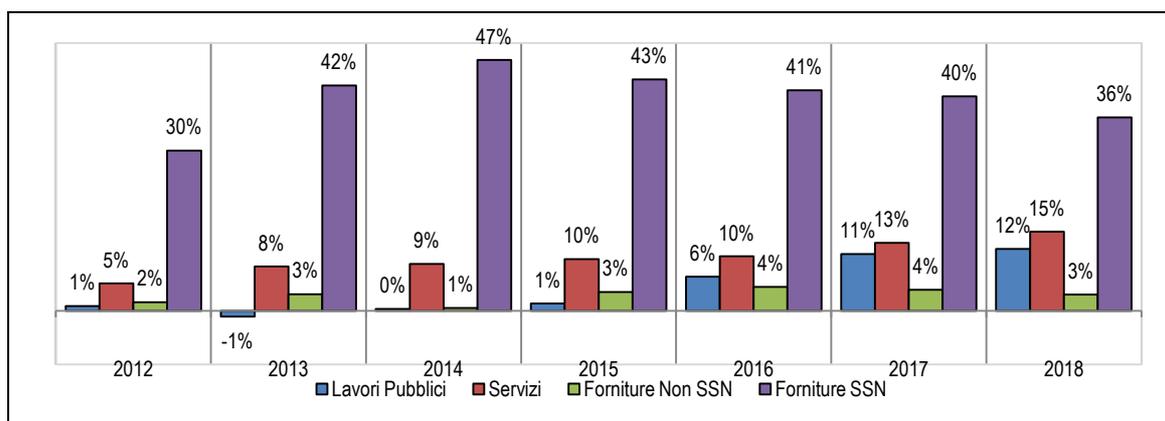
Figura 15
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI **FORNITURE SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Il ricorso a forme di approvvigionamento centralizzate registrato in Toscana è particolarmente alto anche rispetto al paese nel suo complesso e questo fenomeno non è limitato al caso degli acquisti in sanità. A questo proposito, la Figura 16 presenta il differenziale tra la serie 2012-2018 della quota del ricorso a adesioni registrata in Toscana con quella nazionale. Se nel mercato delle forniture sanitarie la quota di procedure "centralizzate" toscane è quasi il doppio di quella nazionale su quasi tutto il periodo osservato, nel caso di lavori, servizi e forniture si registrano differenziali inferiori ma comunque in crescita, soprattutto nell'ultimo triennio.

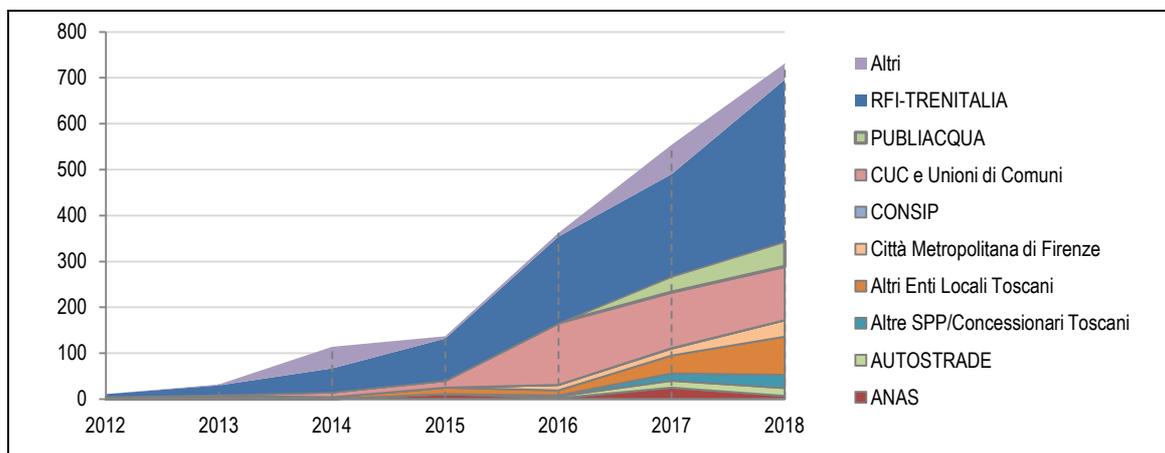
Figura 16
QUOTA-NUMERO DI ADESIONI, DIFFERENZIALE TOSCANA-ITALIA. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Utilizzando le informazioni contenute nell'archivio, è possibile anche osservare l'evoluzione del numero delle procedure affidate in adesione distinguendole in base alla stazione appaltante a cui è riferito l'accordo quadro. Le Figure 17-20 rappresentano questa evoluzione per tutti i mercati.

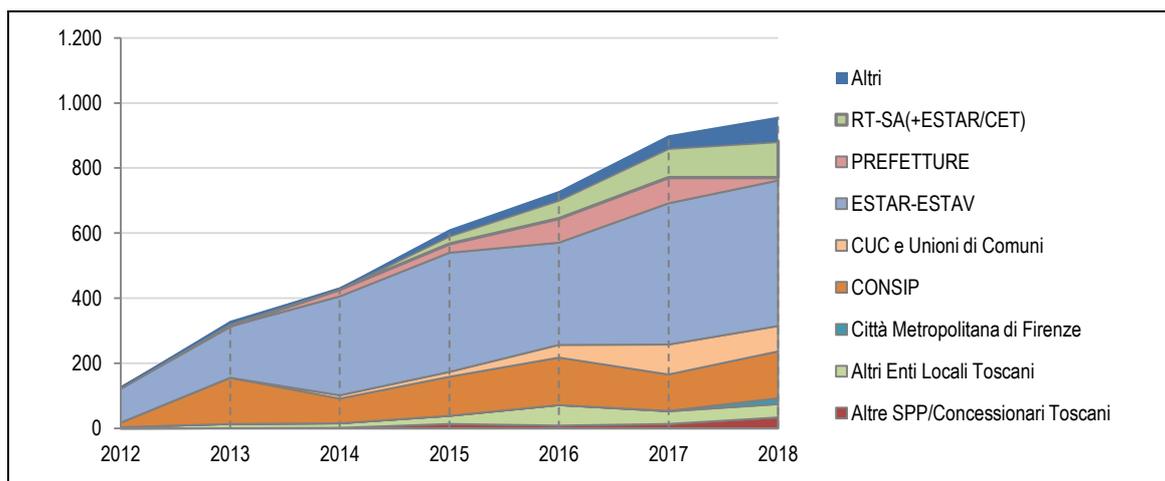
Figura 17
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITTENZA. PROCEDURE DI **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Nel caso dei lavori pubblici, emerge come l'incremento del ricorso a adesioni sia dovuto principalmente a accordi quadro di Rete Ferroviaria Italiana (presumibilmente di interesse per centri di costo interni alla stessa società a capitale pubblico) e di Centrali Uniche di Committenza inter-comunali. Queste ultime svolgono un crescente ruolo di aggregazione di domanda, nell'ultimo triennio, anche nel caso dei servizi, dove cresce anche il già consistente ruolo di ESTAR e di Regione Toscana come soggetto aggregatore.

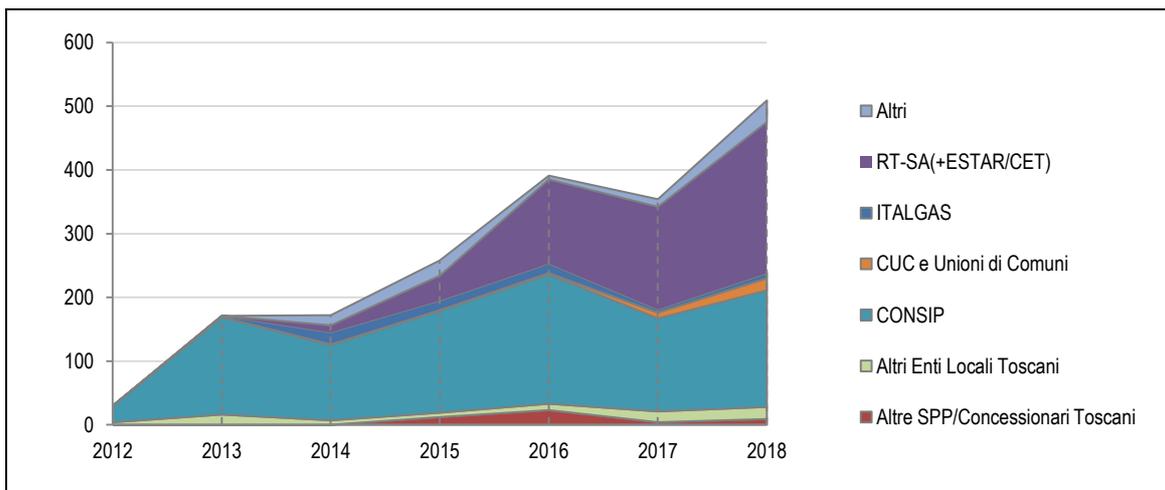
Figura 18
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITTENZA. PROCEDURE DI **SERVIZI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

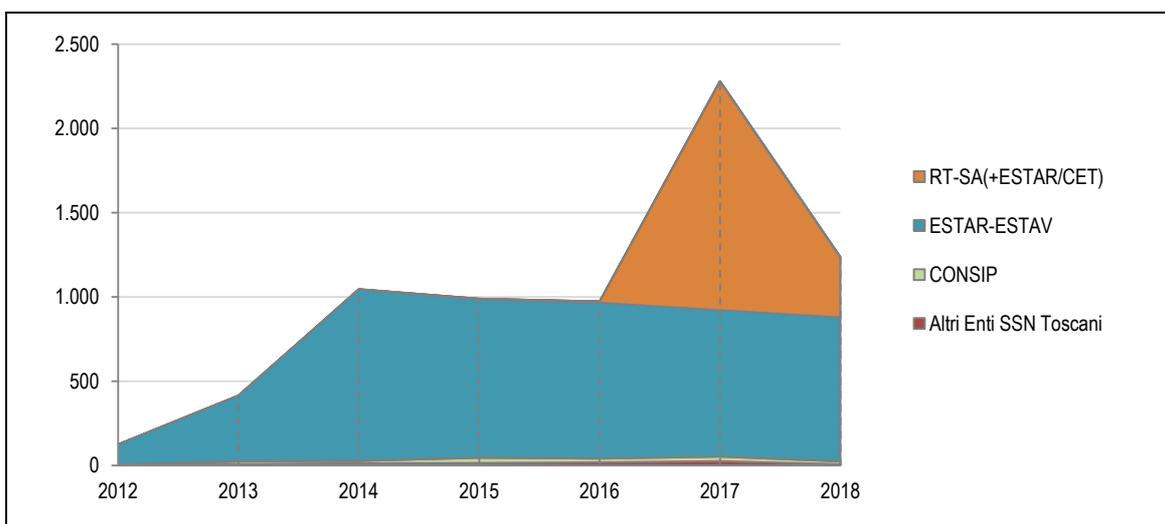
Nell'ambito delle forniture di natura non sanitaria, si segnala il ruolo di Regione Toscana come soggetto aggregatore in avvalimento CET (Consorzio Energia Toscana) e ESTAR, oltre alla quota maggioritaria ma sostanzialmente costante di adesioni a procedure Consip. Dal 2016 si compare inoltre, tra le adesioni nell'ambito delle forniture sanitarie, una quota consistente attribuibile a Regione Toscana come soggetto aggregatore in avvalimento ESTAR, che rappresenta però una semplice sostituzione formale di parte delle adesioni ad accordi quadro di ESTAR.

Figura 19
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITENZA. PROCEDURE DI **FORNITURE NON SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

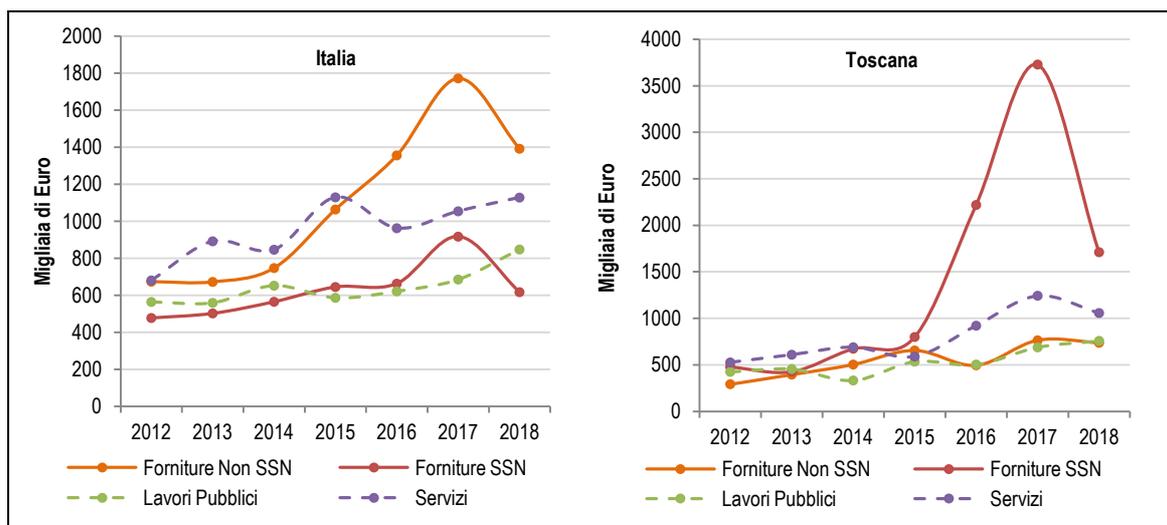
Figura 20
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITENZA. PROCEDURE DI **FORNITURE SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Le misure di contenimento della spesa e di riorganizzazione del sistema delle stazioni appaltanti contenute negli interventi di riforma del settore a partire dal 2014, hanno avuto dunque l'effetto di far transitare una quota sempre maggiore della domanda regionale per centrali di acquisto (Soggetti Aggregatori, Consip, Estar, Centrali Uniche di Committenza). Questo ha comportato anche un naturale effetto sulla dimensione media dei lotti, che registra infatti, sia in Italia che in Toscana, un trend crescente nel periodo 2014-2018.

Figura 21
TOSCANA E ITALIA. IMPORTO MEDIO (MIGLIAIA DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) – DI LAVORI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

L'effetto atteso di un sostanziale incremento della dimensione finanziaria media dei contratti, è in primo luogo quello di un maggior sfruttamento delle economie di scala da un lato, con conseguente riduzione del complesso dei costi amministrativi e dell'aumento dei risparmi di costo in fase di aggiudicazione. Se la riduzione dei costi amministrativi è legata a un più efficace processo di apprendimento da parte degli operatori del settore oltre che a evitati costi duplicati, l'aumento dei risparmi in fase di gara è dovuto a i) una riduzione del divario tra le conoscenze tecniche e dunque dell'asimmetria informativa tra soggetti che operano nelle stazioni appaltanti e le relative controparti dei settori produttivi e ii) a un maggior grado di competizione di prezzo dovuto alla maggior appetibilità delle procedure.

D'altro canto, un effetto potenzialmente negativo in un'ottica di preservazione del tessuto economico locale può essere quello di una maggior difficoltà delle medie e piccole imprese di accedere a grandi gare, per limitazioni di natura tecnologica ma anche per l'impossibilità di sostenere gli spesso alti costi amministrativi. Questo effetto, può inoltre inficiare anche la performance di prezzo dell'aggiudicazione, in ragione di un restringimento ex-ante della platea di imprese partecipanti e, dunque, della competitività della gara stessa.

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

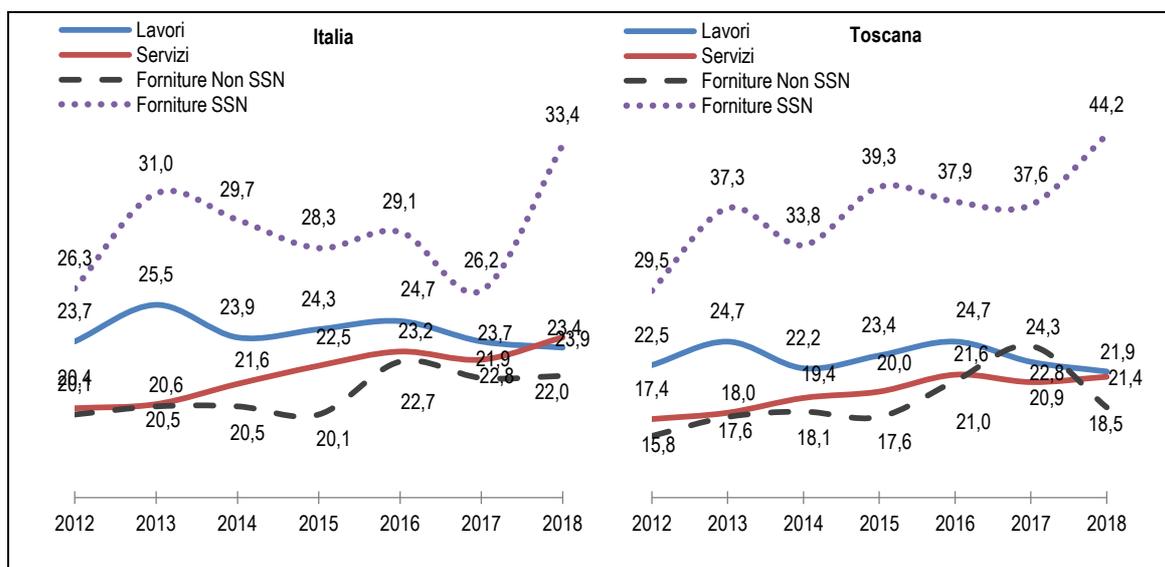
commesse pubbliche. L'accentramento della fase di affidamento in capo a un numero sempre minore di stazioni appaltanti e il naturale conseguente incremento della dimensione finanziaria dei bandi presenta dunque il rischio di limitare l'accesso al mercato degli appalti al segmento più debole del tessuto produttivo, quello delle piccole e medie imprese, favorendo grandi gruppi ben più strutturati e in grado di far fronte ai rischi di mercato. Un rischio, questo, sul quale l'attenzione del legislatore sia comunitario che nazionale è stata richiamata dalla parti sociali e che la Direttiva 2014/24/UE ha inteso contemperare indicando nella suddivisione in lotti una delle leve più efficaci per favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese.

I paragrafi 3.1 e 3.2 affronteranno in maggior dettaglio alcuni aspetti connessi al sistema delle imprese che partecipano al mercato del procurement e a quello delle stazioni appaltanti con lo scopo di fornire ulteriori elementi quantitativi utili alla comprensione di questi fenomeni.

Proponiamo qui invece una semplice chiave per leggere le implicazioni economiche del processo di aggregazione della domanda confrontando gli effetti in termini di risparmio sul costo del contratto, con quelli sulla partecipazione delle imprese.

A questo proposito, la Figura 22 affianca, per i tre mercati di lavori, servizi e forniture, la serie temporale della media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo (escludendo dunque gli affidamenti diretti ma anche le adesioni a accordo quadro).

Figura 22
TOSCANA E ITALIA, **MEDIA ARITMETICA DEI RIBASSI** IN PROCEDURE AGGIUDICATE DI LAVORI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2012-2018

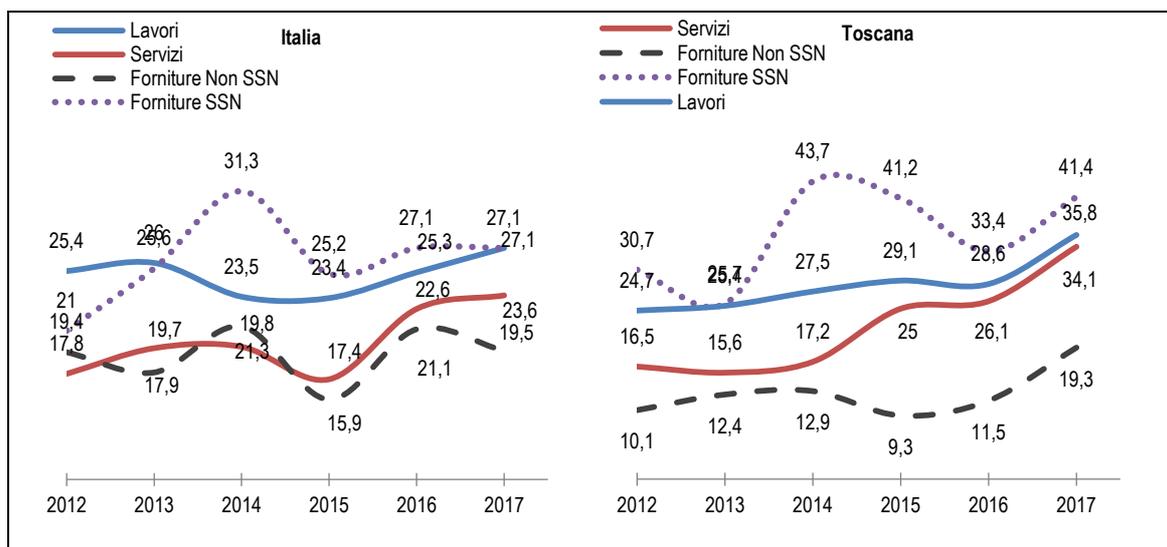


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Sia in Italia che in Toscana, servizi e forniture sanitarie registrano una dinamica crescente dei ribassi, mentre risulta sostanzialmente stabile il dato dei lavori e, al netto del 2017, anche il dato relativo alle forniture non sanitarie. In questo senso, al processo di centralizzazione e aggregazione della domanda, sembrerebbe corrispondere un incremento dei risparmi ottenuti in fase di affidamento. Tuttavia, una

quantità più direttamente interpretabile come misura del risparmio è quella del ribasso medio, che corrisponde a una media dei ribassi ponderata per l'importo della procedura. Prendendo in considerazione questa quantità (Figura 23), la dinamica osservata è ancora più netta e crescente per tutte le tipologie di contratto.

Figura 23
TOSCANA E ITALIA, **RIBASSO MEDIO** DELLE PROCEDURE AGGIUDICATE DI LAVORI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2012-2017

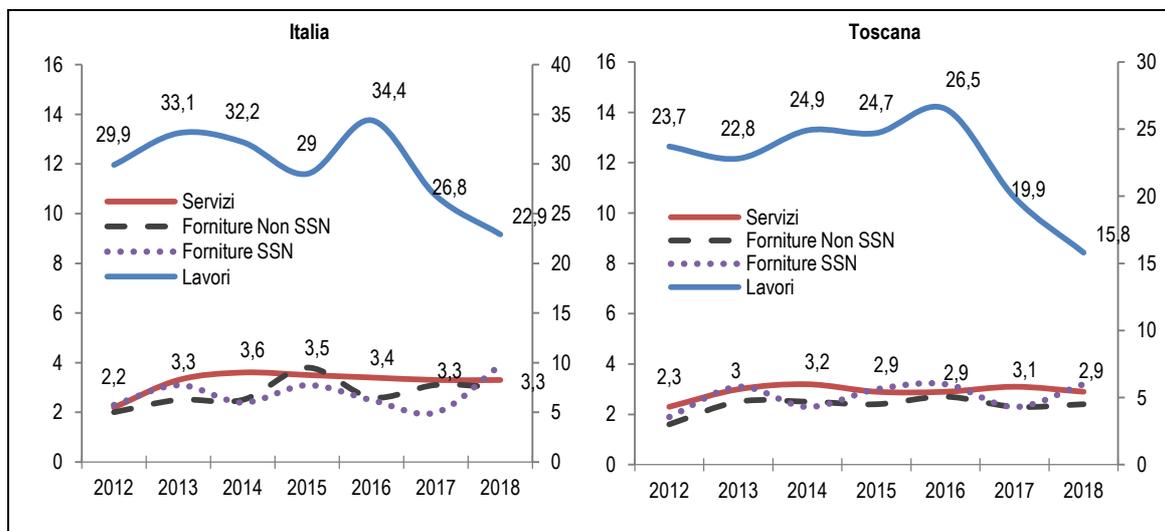


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Queste evidenze suggeriscono dunque che la progressiva centralizzazione della fase di affidamento si configuri come un processo virtuoso sul fronte dei risparmi di costo. Dall'esame della serie del numero medio di imprese offerenti per procedura (Figura 24), è poi possibile dedurre che questo risparmio non si concretizzi a discapito della partecipazione delle imprese. Si registra infatti un sensibile calo nell'ultimo biennio per i soli lavori pubblici mentre le restanti tipologie di contratto mostrano un andamento del numero di offerte sostanzialmente piatto. Alla luce di quanto descritto in precedenza, la riduzione della partecipazione delle imprese nel mercato dei lavori pubblici non sembra riconducibile all'ovvia riduzione della concorrenzialità associabile a una sostituzione di procedure aperte con procedure negoziate o affidamenti diretti.

Figura 24

TOSCANA E ITALIA, NUMERO MEDIO DI OFFERTE IN PROCEDURE AGGIUDICATE DI LAVORI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

La dinamica è infatti spiegabile con l'incremento del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tra le procedure aperte, che si è verificato a seguito dell'introduzione del nuovo Codice nel 2016. Non si tratterebbe dunque di un fenomeno interpretabile come un effetto negativo del processo di centralizzazione.

3.1 La qualificazione delle stazioni appaltanti

La spinta alla razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti sperimentata in anni recenti ha avuto origine anche nell'esigenza di qualificazione dei soggetti pubblici del mercato degli appalti, la cui inadeguatezza – dovuta all'alta frammentazione e alle diffuse carenze organizzative (più del settanta per cento dei Comuni è al di sotto dei cinquemila abitanti) – è stata vista come primaria determinante dell'inefficiente e inefficace gestione della spesa pubblica e della penetrazione dei fenomeni corruttivi.

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma del Codice intervenuta nel 2016 (il Titolo III) riguardava infatti il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti. In termini generali, il riordino del 2016 ha inteso tenere conto del *trade-off* tra la frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle stazioni appaltanti che intercettano tale domanda consentendo, in sostanza, alle stesse di operare in autonomia solo per contratti di relativamente piccola dimensione finanziaria o, per tutti i contratti, solo se sufficientemente organizzate. Considerato che le stazioni appaltanti sono ancora in attesa del decreto attuativo di cui al comma 2 art.38 del Codice, per la definizione dei requisiti tecnico organizzativi per concedere la qualificazione, lo stato del processo di riordino del sistema delle stazioni appaltanti risulta ad oggi condizionato dall'effettiva entità delle dinamiche "spontanee" di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti, che possono dar vita a centrali di committenza, affiancandosi così ai soggetti aggregatori e alle grandi centrali di committenza nazionali o regionali.

Tra i requisiti tecnico-amministrativi che saranno necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti in base al Titolo III del d.lgs. 50/ 2016, quello di più immediata quantificazione è il numero di gare svolte nel

quinquennio precedente (il lasso di tempo pari a 5 anni è stato fissato dal D.Lgs. 56/2017 che ha esteso il periodo, fissato originariamente nel triennio dal D.Lgs. 50/2016).

È solo sulla base di questa variabile che è possibile, soprattutto in assenza di una più precisa indicazione da parte del legislatore, definire un primo e provvisorio quadro conoscitivo della platea di stazioni appaltanti che potranno ambire alla certificazione per gestire procedure relative a lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro (o a servizi e forniture di importo pari o superiore ai 40.000 euro).

Restringiamo dunque l'analisi ai contratti di lavori pubblici importo pari o superiore ai 150.000 euro. Solo per questi, infatti, il nuovo Codice prevede obbligo di certificazione della stazione appaltante. È logico supporre che il criterio di qualificazione "esperienziale" della stazione appaltante, definito sul numero di gare svolte, si riferisca proprio ai lavori per i quali è richiesta la certificazione. A questo proposito, i comuni rivestono, anche in questo specifico segmento del mercato, un ruolo centrale. I comuni hanno infatti avviato, nel quinquennio passato (2014-2018), il 36% delle procedure per il 19% dell'importo totale dei bandi/avvisi.

Tabella 1

QUOTA NUMERO, QUOTA IMPORTO E IMPORTO MEDIO (MIGLIAIA DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE AI 150.000 EURO. 2014-2018. ITALIA

Tipo	Quota Numero	Quota Valore	Importo Medio
COMUNI	36%	19%	526
IMPRESE A PARTECIPAZIONE PUBBLICA	30%	46%	1,543
PROVINCE	7%	4%	639
REGIONI	5%	4%	877
AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4%	4%	1,141
MINISTERI	3%	3%	1,085
UNIVERSITA' ED ALTRI ENTI	3%	2%	727
AZIENDE SPECIALI MUNICIPALIZZATE	2%	2%	850
ENTI DI BONIFICA E DI SVILUPPO AGRICOLO	2%	4%	1,959
CONCESSIONARI E IMPRESE DI GESTIONE RETI E INFRASTRUTTURE	2%	2%	1,453
COMUNITA' MONTANE	1%	0%	395
CONSORZI ENTI ED AUTORITA' PORTUALI	1%	2%	2,798
ALTRE	4%	8%	-
TOTALE	100%	100%	1,019

Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

La domanda di lavori pubblici espressa dal comparto comunale è tuttavia strutturalmente caratterizzata da un'elevata frammentazione: l'importo medio delle procedure avviate dei comuni è infatti pari al 50% del valore medio registrato su tutte le procedure avviate nel triennio (circa 500mila euro contro i 1 Milione di euro). Questo dato trova ulteriore conferma nel momento in cui, venendo al tema della qualificazione e dell'esperienza dei singoli comuni, verificiamo la distribuzione delle procedure di importo superiore ai 150.000 euro per singola stazione appaltante. Solo 478 comuni (il 6% del totale) hanno infatti registrato nel quinquennio 2014-2018 almeno 15 procedure perfezionate, ovvero almeno 3 procedure in media all'anno.

Tabella 2

COMUNI ITALIANI PER NUMERO DI PROCEDURE NEL QUINQUENNIO 2014-2018. LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE AI 150.000 EURO. 2014-2018

Numero procedure nel quinquennio	% di comuni	% Cumulata
0	7.8%	7.8%
1	18.0%	25.8%
2	14.8%	40.6%
3	11.9%	52.5%
4	9.1%	61.6%
5-15	32.4%	94.0%
> 15	6.0%	100.0%
TOTALE	100.0%	

Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Dal quadro appena delineato emerge come il comparto dei comuni esprima una domanda complessivamente limitata di lavori pubblici di importo superiore alla soglia di qualificazione. Questo aspetto, dovuto con tutta probabilità anche agli effetti della crisi (ad oggi non completamente esauriti) potrebbe inficiare la loro capacità di ottenere qualificazione, e proprio il settore dei lavori potrebbe dunque configurarsi come un ambito nel quale i comuni più piccoli potrebbero trovarsi a dover ricorrere, in assenza di qualificazione, a soluzioni diverse dall'approvvigionamento in proprio. Tuttavia, per sua natura, il mercato dei lavori è caratterizzato da un basso livello di standardizzazione delle prestazioni. Quest'ultimo aspetto suggerisce che il livello di centralizzazione ottimale dovrebbe situarsi in corrispondenza di stazioni appaltanti che aggregino la domanda di un numero limitato di comuni, in modo da garantire equilibrio tra efficienza delle procedure e rispondenza alle eterogenee necessità dei territori. Proprio il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in Centrali Uniche di Committenza (CUC) è uno degli effetti più rilevanti determinati dai recenti interventi normativi in tema di qualificazione delle stazioni appalti. Il processo ha avuto luogo a partire dal 2014, ovvero dall'emanazione della Direttiva Europea 24/2014, e non si è arrestato nonostante non sia ancora ad oggi entrato in vigore il sistema di qualificazione di cui all'art. 38 del Codice. La costituzione delle CUC da parte delle stazioni appaltanti è stata dunque tesa a preparare per tempo le condizioni per non incorrere in future limitazioni della capacità di affidamento dovute alle prescrizioni del Codice. Nel periodo transitorio e precedente all'entrata in vigore del sistema di qualificazione, l'unica condizione necessaria ai comuni non capoluogo per poter procedere all'approvvigionamento diretto di lavori, servizi e forniture sopra soglia (intesa come la soglia di qualificazione sopra menzionata) è stato costituito dall'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)⁵.

In quanto segue, presentiamo una prima ricognizione delle caratteristiche delle aggregazioni esistenti e dei comuni che ne fanno parte.

Il processo di creazione delle CUC ha avuto, come lecito attendersi, un picco nell'anno di emanazione del nuovo Codice dei Contratti ma non ha avuto sostanziali interruzioni su tutto il periodo considerato. Al 2017 dunque, circa un terzo dei comuni italiani ha costituito una centrale unica di committenza insieme ad altri comuni. Confrontando le caratteristiche dei comuni facenti parte di CUC con quelle dei comuni non facenti parte (Tabella 3), possiamo concludere che non si rilevano sostanziali differenze, né nella popolazione

⁵ di cui all'art. 33-ter del d.l. 18/12/2012 n. 179 convertito dalla legge 17/12/2012, n. 221.

residente media né, soprattutto, nel volume e nelle caratteristiche dei lavori pubblici avviati negli anni precedenti al 2014.

Tabella 3
CARATTERISTICHE DEI COMUNI IN BASE ALL'APPARTENENZA A CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA. 2012-2013

Anno	In CUC	Non in CUC
Popolazione Residente Media	8,237	7,560
Numero medio annuo di lavori pubblici avviati	3.11	3.26
Valore medio annuo di lavori pubblici avviati	769,087	827,112
Importo medio dei lavori pubblici avviati	346,000	261,000

Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

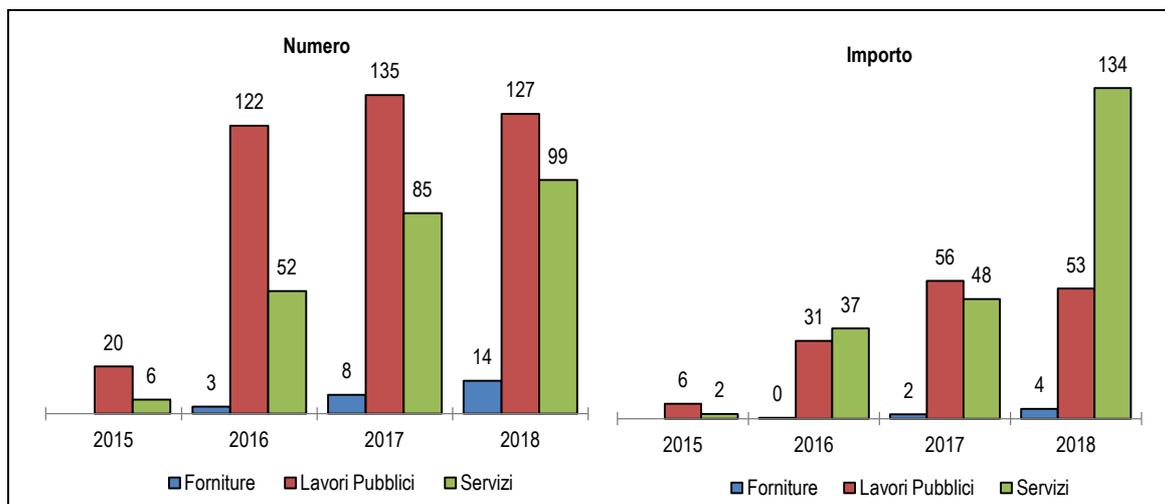
Dall'esame del quadro congiunto delle aggregazioni esistenti che includa quindi sia le centrali uniche di committenza che le unioni comunali, emerge una forte complementarità. Salvo poche eccezioni, infatti, solo i comuni non facenti parti di unioni hanno dato luogo a centrali uniche di committenza. In sostanza, il processo che finora ha determinato la nascita delle centrali uniche di committenza ha coinvolto comuni di dimensione medio-piccola in aree densamente popolate attigue ai comuni di maggior dimensione. Laddove invece i comuni avevano già dato vita a unioni, il fenomeno di accorpamento dell'attività di stazione appaltante è stato limitato a pochi casi. Questo può essere ragionevolmente imputabile allo scarso volume di procedure attivate dai comuni che fanno parte delle unioni, che hanno perlopiù dimensione inferiore ai 5.000 residenti, ma anche al fatto che l'ente unione ha svolto, o è stato percepito in grado di svolgere, la stessa funzione delle centrali uniche di committenza⁶.

In Toscana, il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali, è in linea con quello riscontrato in altre regioni, e ha finora svolto una significativa funzione di aggregazione di domanda di contratti. In primo luogo, il numero e l'importo delle procedure di accordo quadro avviate dalle Centrali uniche di Committenza (Intercomunali) Toscane cresce a partire dal 2016, con un'attività che si concentra prevalentemente nel campo dei servizi e dei lavori pubblici (Figura 25).

⁶ Le disposizioni contenute nel DL 32/2019 convertito dalla Legge 55/2019, prevedono la sospensione in via sperimentale fino al 31 Dicembre 2020 dell'obbligo per i comuni non capoluogo, anche se qualificati, di ricorrere a centrali di acquisto per contratti di importo superiore alle soglie di qualificazione. Anche questo intervento normativo potrà però trovare applicazione effettiva solo all'entrata in vigore del sistema di qualificazione. Non è dunque necessariamente destinato a incidere nell'immediato nel senso di un ampliamento delle capacità di affidamento dei comuni ma rappresenta di fatto una sostanziale riduzione dell'incentivo all'aggregazione o all'impiego di modalità di realizzazione centralizzate.

Figura 25

ITALIA. NUMERO E IMPORTO DEGLI ACCORDI QUADRO DELLE CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA. CONTRATTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. 2015-2018

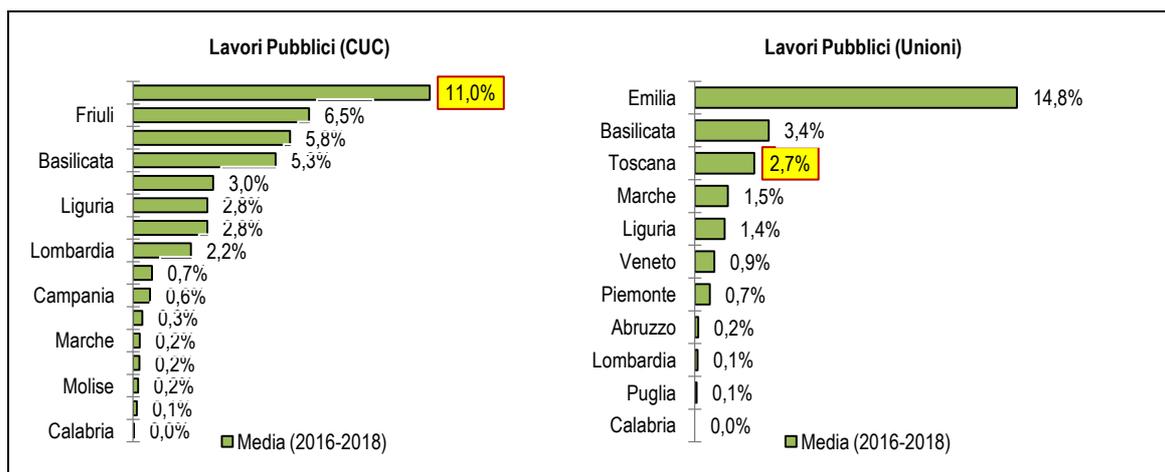


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Inoltre, a differenza di quanto accade in altre regioni italiane, il volume delle procedure avviate dalle CUC Toscane rappresenta una quota piuttosto rilevante del totale regionale. Questo è vero, in particolare, per quanto riguarda il mercato dei lavori pubblici (Figura 26) dove l'11% dell'importo delle procedure avviate in regione è costituito da accordi quadro di Centrali Uniche di Committenza intercomunali. La Figura 26 riporta, accanto a questo ultimo dato, anche quello relativo alla quota-importo regionale degli accordi quadro avviati dalle Unioni Comunali. Anche in questo caso, la Toscana si configura come una delle regioni caratterizzate da maggior attività, sebbene sia l'Emilia Romagna a registrare la quota più elevata (circa il 15%).

Figura 26

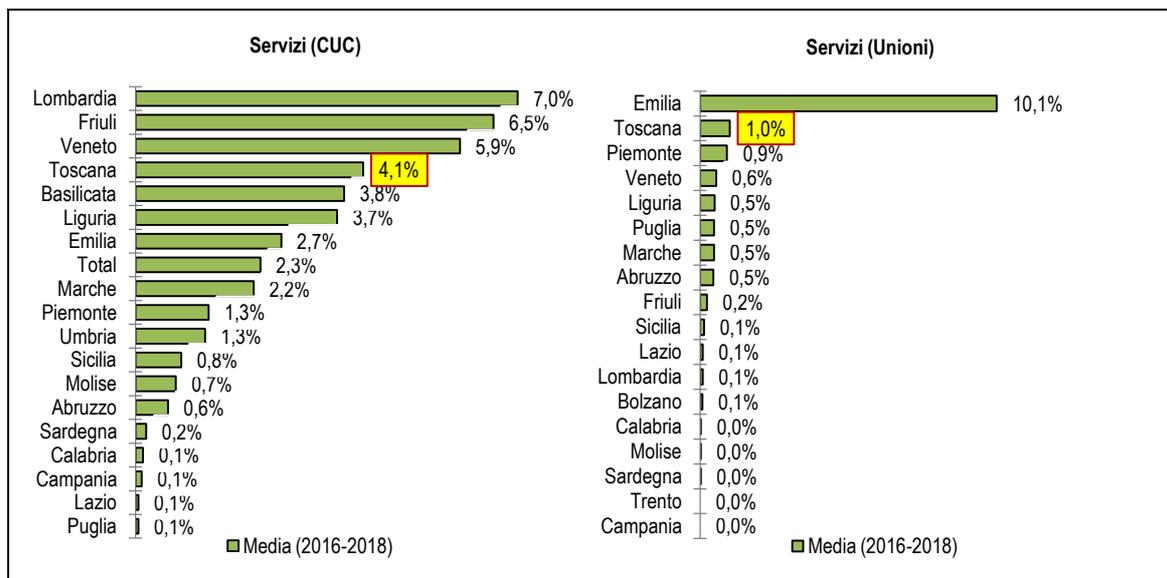
REGIONI ITALIANE. QUOTA DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE IN REGIONE ATTRIBUIBILE A ACCORDI QUADRO DI CUC E UNIONI DI COMUNI. CONTRATTI DI LAVORI. MEDIA ANNI 2016-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Considerazioni simili valgono per il mercato dei servizi (Figura 27) dove gli accordi quadro delle Centrali Uniche di Committenza rappresentano il circa il 4% del valore totale delle procedure avviate nel triennio e quelli delle Unioni di Comuni l'1%. Percentuali che, anche in questo caso, collocano la Toscana tra le regioni con maggiore attività di procurement delle aggregazioni inter-comunali.

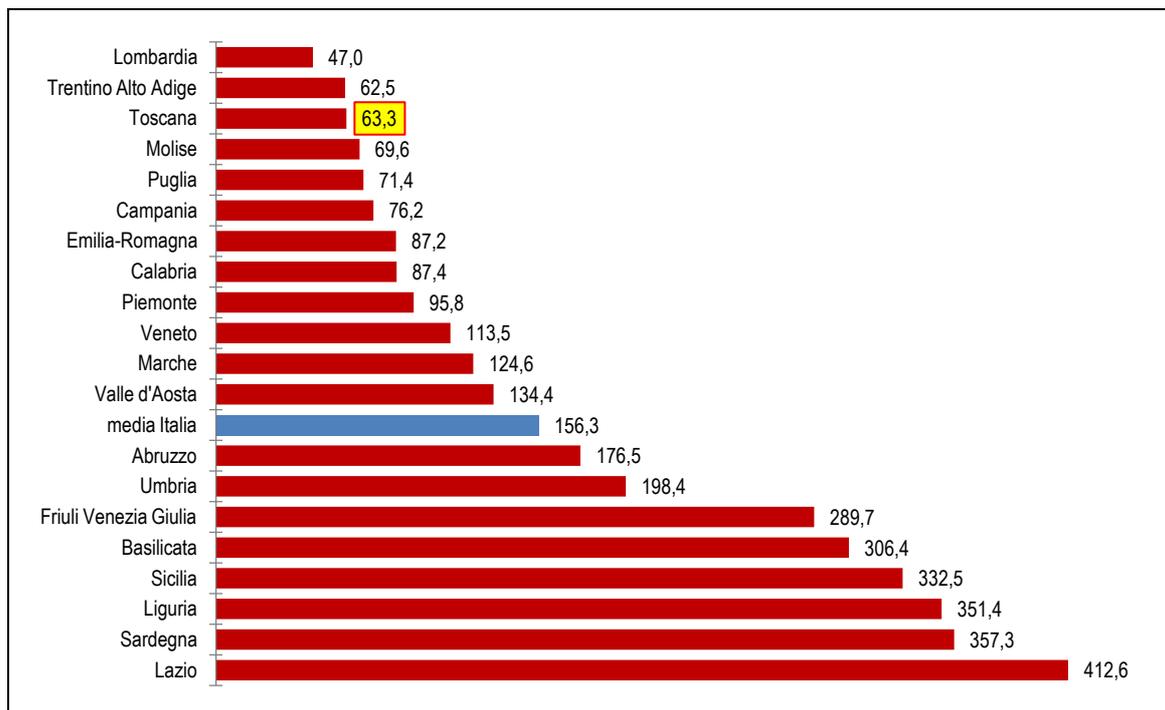
Figura 27
REGIONI ITALIANE. QUOTA DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE IN REGIONE ATTRIBUIBILE A ACCORDI QUADRO DI CUC E UNIONI DI COMUNI. CONTRATTI **SERVIZI**. MEDIA ANNI 2016-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

L'elevato grado di autonoma centralizzazione della committenza in Toscana emerge anche dal ricorso relativamente limitato alla Centrale Nazionale. L'ordinato medio da parte delle stazioni appaltanti toscane presso Consip (riportato in termini pro-capite nella Figura 28) è infatti tra i più bassi del Paese. L'ordinato pro-capite è secondo solo a quello registrato per Lombardia e Trentino Alto-Adige. Mentre nel caso della Lombardia, l'effetto è probabilmente imputabile all'alta presenza, anche in quel caso, di grandi centrali di acquisto locali, nel caso del Trentino Alto-Adige il risultato è dovuto al prevedibile effetto della forte autonomia.

Figura 28
REGIONI ITALIANE. ORDINATO MEDIO ANNUO PRO-CAPITE ATTRAVERSO CONSIP. MEDIA ANNI 2016-2018



Fonte: elaborazione su dati CONSIP

3.2 Le imprese aggiudicatrici

Come già richiamato, i vantaggi di costo del processo di centralizzazione della committenza e della conseguente aggregazione della domanda sono spesso associati a un rischio di riduzione delle opportunità per le piccole e medie imprese che competono spesso esclusivamente sul mercato regionale di appartenenza.

Al fine di meglio inquadrare il tema degli effetti della centralizzazione, questo paragrafo raccoglie alcuni spunti di analisi quantitativa relativi al tema della capacità delle imprese di competere sul mercato degli appalti del loro territorio e, infine, quello dell'apertura dei mercati regionali a imprese provenienti da altre parti del territorio nazionale.

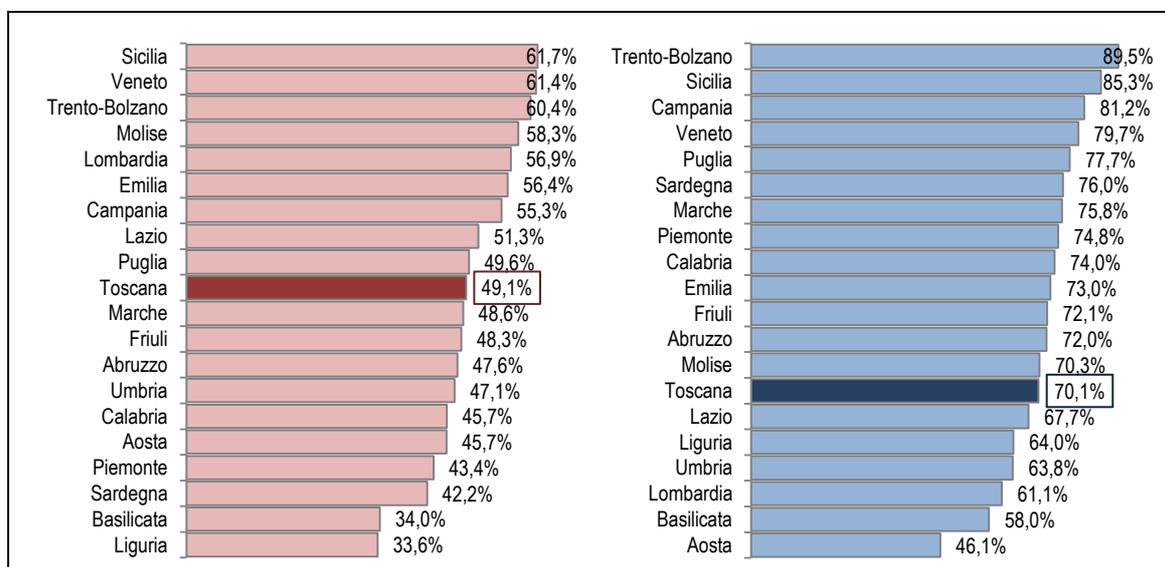
Le analisi sono dunque effettuate in un contesto di confronto interregionale. A questo riguardo, un primo indicatore è rappresentato dalla quota che le imprese aggiudicano del valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti della stessa regione⁷.

Nel mercato dei lavori pubblici questa quota è pari in media al 49% nel periodo 2012-2018. Un valore che indica una buona capacità delle imprese regionali di trattenere parte della spesa localizzata in regione o - in un'accezione più negativa - una relativamente scarsa apertura dei mercati regionali. Più alta è invece la quota del numero di aggiudicazioni, che non è mai inferiore alla metà dei contratti: oscilla infatti tra il 49% della Val d'Aosta al 90% del Trentino Alto Adige. Sono naturalmente i contratti di minor dimensione

⁷ O avviate da stazioni appaltanti extra-regionali ma aventi ad oggetto prestazioni da svolgere sul territorio regionale.

finanziaria che vengono aggiudicati da imprese regionali. La Toscana si colloca in una posizione di fatto mediana, registrando quote del 49% in termini di importo e del 70% in termini di numero.

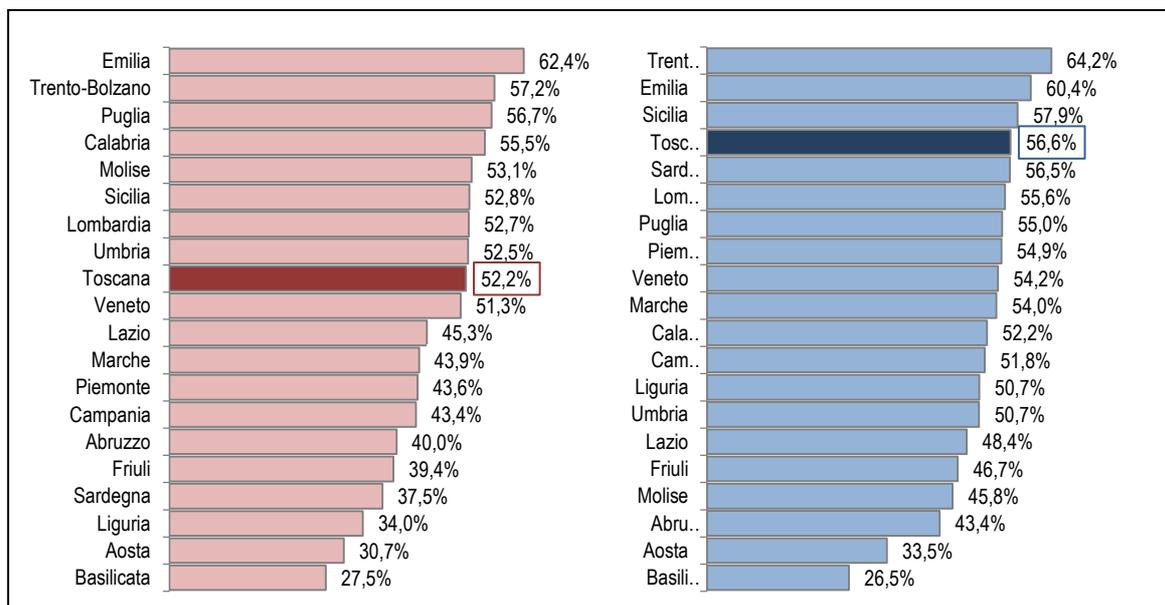
Figura 29
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DEI **LAVORI PUBBLICI** AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Nel mercato dei servizi, quasi tutte le regioni italiane (esclusa la Val d'Aosta) trattengono una quota del numero di contratti superiore al 45%. Tuttavia, solo per un numero inferiore di regioni più della metà della spesa rimane "in regione". Tra queste, oltre alla Toscana si distinguono il Trentino Alto-Adige e soprattutto l'Emilia-Romagna le cui imprese aggiudicano una quota-valore aggiuntiva di dieci punti percentuali rispetto alle altre regioni. In questo mercato, a differenza di quanto accade su quello dei lavori, la dimensione media delle procedure aggiudicate da imprese regionali è più alta rispetto a quelle aggiudicate da imprese extra-regionali.

Figura 30
 REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DEI **SERVIZI** AGGIUDICATA DA
 IMPRESE REGIONALI. 2012-2018



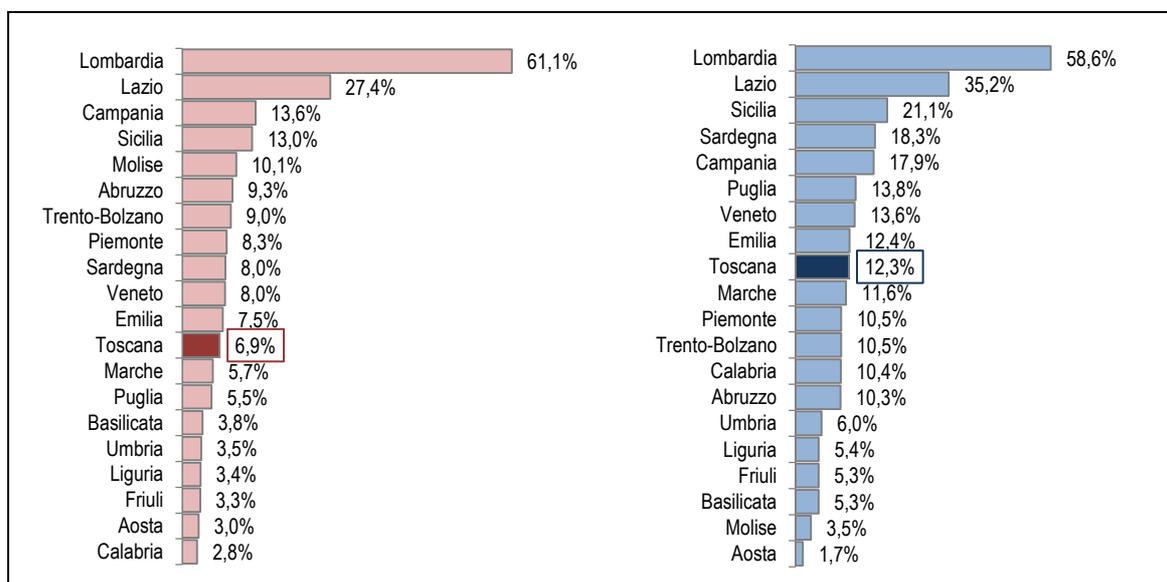
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

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 quadro che emerge dal mercato delle forniture sanitarie, è infatti in assoluto il più polarizzato, con quote che variano dal 3% della Calabria al 61% della Lombardia. Si tratta dunque di un mercato caratterizzato da un'apertura decisamente maggiore, con una quota minima di domanda che viene soddisfatta ricorrendo a imprese regionali. Fanno naturalmente eccezione Lombardia e Lazio, che ospitano una concentrazione maggiore di imprese farmaceutiche mentre in Toscana la quota di appropriazione si ferma al 6.9% in termini di importo e al 12% in termini di numero.

Figura 31

REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DELLE **FORNITURE SANITARIE** AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. ANNI 2012-2018

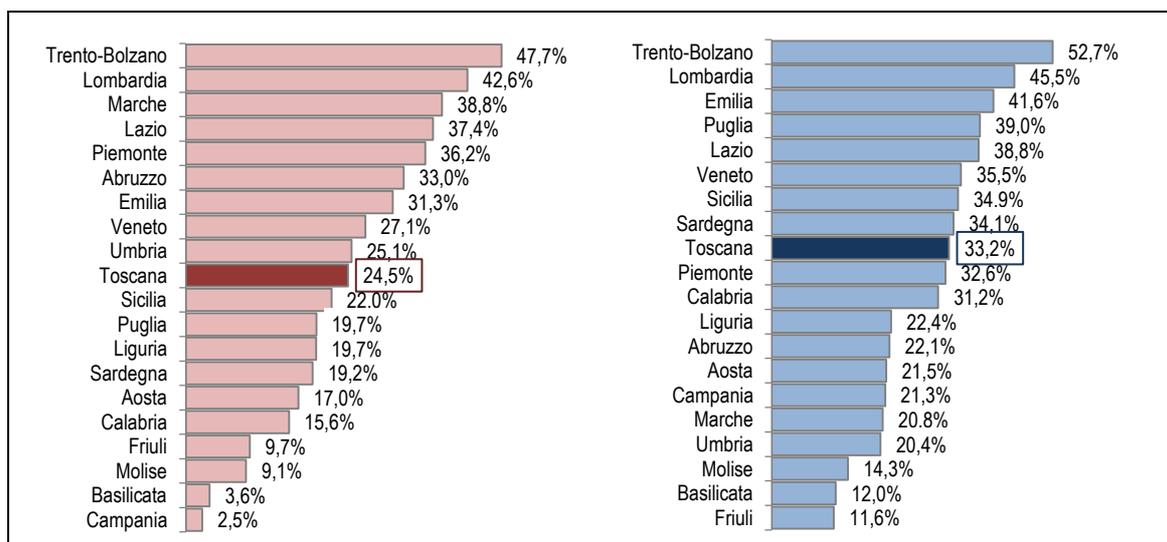


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

Infine, l'acquisto di beni di natura non sanitaria occupa una posizione intermedia tra i mercati di lavori e servizi da un alto e il mercato delle forniture sanitarie dall'altro, con quote di appropriazione molto variabili tra regione e regione. La Toscana si colloca in posizione mediana, con una quota pari al 24% dell'importo totale aggiudicato da imprese regionali.

Figura 32

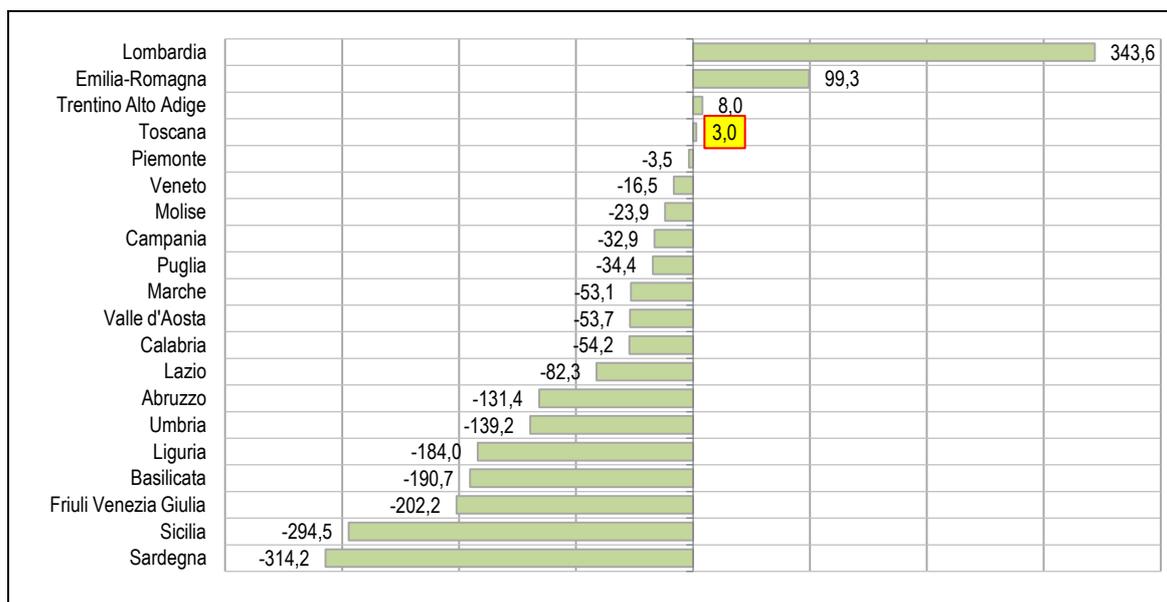
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DELLE **FORNITURE NON SANITARIE** AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. ANNI 2012-2018



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

E' possibile arricchire l'analisi del mercato delle forniture non sanitarie dal utilizzando il dato sul saldo tra le vendite effettuate dalle imprese toscane attraverso Consip e l'ordinato delle stazioni appaltanti toscane sempre attraverso Consip. La media del saldo del triennio 2016-2018 è positiva solo per Toscana, Lombardia, Trentino - Alto Adige e Emilia. Si tratta, tuttavia, di casi che presentano diverse caratteristiche all'origine di questo risultato. In particolare, mentre per Lombardia e Trentino - Alto Adige a fare la differenza rispetto alle regioni con saldo negativo è una forte quota di appropriazione del mercato da parte dei fornitori locali, in Toscana e in Emilia il risultato è dovuto a un complessivamente basso volume di domanda delle stazioni appaltanti che transita da Consip, grazie anche alla presenza di centrali di committenza regionali, i cui accordi quadro raccolgono gran parte delle adesioni.

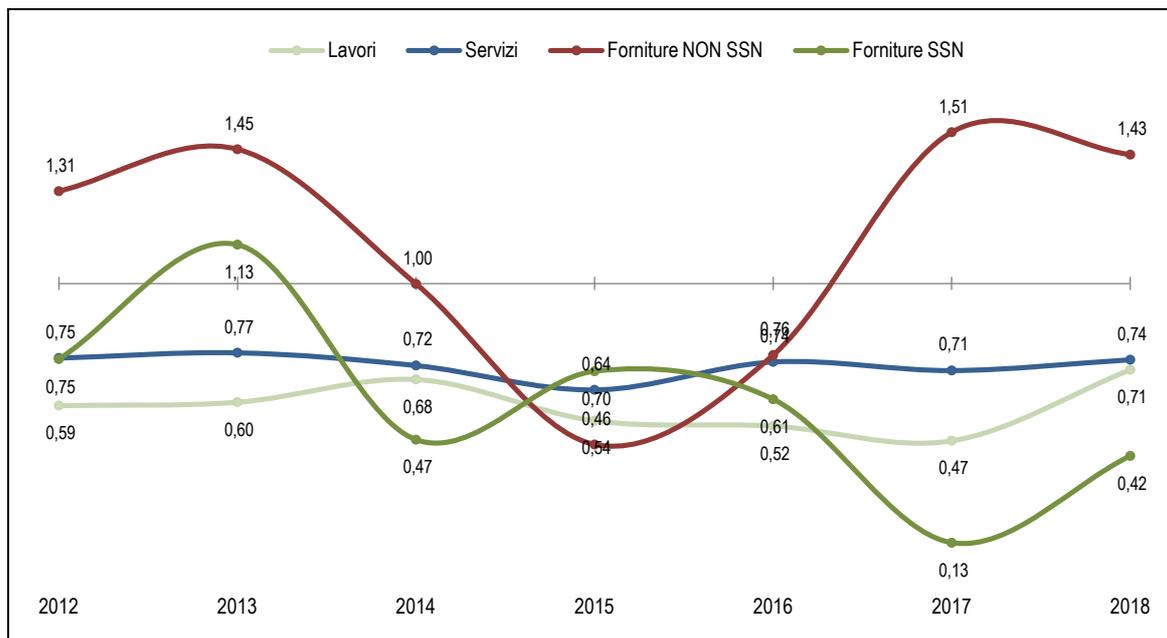
Figura 33
REGIONI ITALIANE. SALDO VENDITE FORNITORI-ORDINATO PA ATTRAVERSO CONSIP. 2016-2018



Fonte: elaborazione su dati CONSIP

Veniamo infine all'ultimo punto in esame, quello dell'apertura dei mercati regionali alla competizione da parte di imprese provenienti da altre parti del territorio nazionale. Un modo per valutare il bilancio degli effetti della progressiva centralizzazione della committenza sul sistema delle imprese toscane è quello di valutare l'evoluzione dell'indice di penetrazione (Figura 34), ovvero il rapporto tra il valore aggiudicato dalle imprese regionali e il valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti regionali. In questo caso, un valore superiore all'unità indica che il sistema delle imprese regionali aggiudica un valore complessivo di procedure più alto dell'intero mercato regionale.

Figura 34
TOSCANA. INDICE DI PENETRAZIONE. ANNI 2012-2018. LAVORI PUBBLICI, SERVIZI, FORNITURE E FORNITURE NON SANITARIE

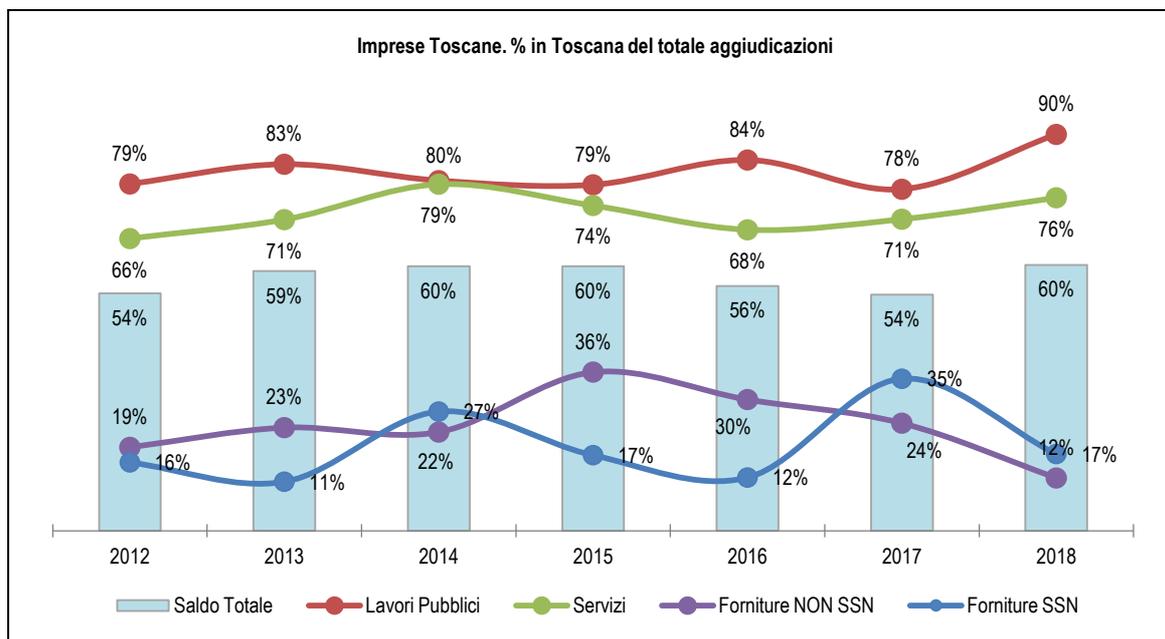


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ITACA

A questo proposito, le imprese toscane sono relativamente competitive sul solo mercato delle forniture non sanitarie nel quale riescono a aggiudicare importi pari a 1,3 volte la domanda regionale. Questo indice non mostra tuttavia una specifica dinamica nel periodo osservato, per nessuno dei mercati a indicare che il processo di centralizzazione non ha finora influito né in senso positivo né negativo sulla competitività delle imprese regionali e sul loro effettivo accesso ai mercati.

Infine, per le imprese toscane non sembra sia mutata in misura sostanziale la composizione del "fatturato", circa il 55% del quale è composto da aggiudicazioni in regione (Figura 35). Si osserva solo per le forniture non sanitarie, nell'ultimo triennio, una diminuzione della quota toscana delle loro aggiudicazioni, ovvero una loro maggior proiezione verso l'esterno in termini relativi.

Figura 35
 IMPRESE TOSCANE. QUOTA TOSCANA DEL TOTALE AGGIUDICAZIONI. ANNI 2012-2018. LAVORI PUBBLICI, SERVIZI,
 FORNITURE E FORNITURE NON SANITARIE



4. Considerazioni conclusive

In questo lavoro abbiamo descritto il mercato del procurement sia in una prospettiva congiunturale, presentando una dettagliata analisi della domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia indagando aspetti della configurazione del sistema delle imprese aggiudicatrici e delle stazioni appaltanti. A tre anni dal recepimento del D. Lgs 50/2016, il mercato degli appalti pubblici nazionale sembra consolidare i segnali di ripresa in termini di volume delle procedure avviate. Tale ripresa tuttavia, così come il rallentamento dell'attività amministrativa e della domanda di lavori pubblici verificatosi nel 2016 e nel 2017, ha intensità anche molto diverse tra aree del paese e tipologia di stazione appaltante. In particolare, è prevalentemente legata all'avvio di grandi opere nel Sud e nel Nord Italia, da parte di grandi imprese a partecipazione pubblica e concessionari.

Abbiamo mostrato come la Toscana si collochi, in questo quadro, tra le regioni che hanno meglio assorbito lo shock della riforma del codice del 2016. In Toscana infatti l'attività amministrativa delle stazioni appaltanti e il valore totale delle procedure avviate hanno recuperato, già nel 2017, i livelli pre-riforma, e sono ulteriormente cresciuti nel 2018.

Un'evidenza piuttosto chiara, emersa dall'analisi contenuta nel paragrafo 3, è quella dell'incremento del ricorso a accordi quadro e convenzioni, soprattutto nel settore delle forniture. L'intensificazione del processo di centralizzazione della committenza impressa dai recenti interventi normativi, ha dunque trovato riscontro oggettivo in tutte le aree del Paese ma in particolare in Toscana, che registra un livello

del ricorso a soluzioni centralizzate più alto della media nazionale, qualunque sia la tipologia di contratto che si voglia prendere in considerazione.

Questo processo è stato determinato in larga parte dall'attività delle centrali di committenza regionali, ESTAR in particolar modo ma anche dei soggetti aggregatori regionali e delle centrali uniche di committenza inter-comunali. A questo proposito, il paragrafo 3.1 ha affrontato il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e fornendo, in particolare, una prima ricognizione del processo di aggregazione in Centrali Uniche di Committenza, che pare abbia ad oggi assunto dimensioni significative.

Il crescente ricorso a forme di approvvigionamento centralizzate sembra aver comportato, sia in Italia che in Toscana, un effetto di risparmio in fase di affidamento misurato dall'aumento dei ribassi di aggiudicazione. L'analisi - almeno per quanto riguarda la Toscana - non ha riscontrato invece particolari effetti negativi esercitati dal processo di centralizzazione sul fronte delle imprese. Nei mercati di lavori pubblici e servizi, caratterizzati da una relativamente bassa standardizzazione delle prestazioni, le imprese toscane trattengono infatti una quota di mercato regionale mediamente alta e l'incremento del livello di centralizzazione (su tutti i mercati) non ha finora determinato un effettivo peggioramento della competitività complessiva delle imprese toscane, che tiene conto anche della loro capacità di penetrare i mercati delle altre regioni.

Appendice Statistica

A. Procedure di importo pari o superiore a 40.000 euro

Tabella A - 1
NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.								
Forniture non sanitarie	1,145	334	1,170	371	1,092	498	1,103	387	1,284	432	1,178	434	1,465	603
Forniture sanitarie	869	268	769	256	1,249	828	1,190	503	1,159	552	2,521	4,011	1,416	988
Lavori Pubblici	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037
Servizi	3,261	1,796	3,323	1,909	3,227	1,854	3,598	1,949	3,434	2,352	3,767	2,976	3,822	2,129
TOTALE	8,059	3,585	7,958	3,646	8,508	4,049	8,727	4,206	8,258	4,417	10,337	9,147	9,622	5,757

Tabella A - 2
IMPORTO MEDIO (MIGLIAIA DI EURO) PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Forniture non sanitarie	292	317	456	350	336	369	412
Forniture sanitarie	308	333	663	423	477	1591	698
Lavori Pubblici	426	412	295	482	454	601	698
Servizi	551	574	574	542	685	790	557
TOTALE	445	458	476	482	535	885	598

Tabella A - 3
LAVORI, NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
40mila-150mila	1,609	132	1,540	125	1,650	140	1,571	131	1,271	112	1,456	129	1,421	127
150mila-1mln	996	362	1,011	364	1,168	391	1,095	385	991	358	1,227	469	1,271	519
1mln-5.548mln	151	349	118	261	111	241	147	316	106	251	165	360	197	428
>5.548mln	28	344	27	361	11	97	23	536	13	360	23	768	30	963
Total	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

Tabella A - 4
LAVORI, NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Procedura negoziata	1,546	418	1,487	427	1,690	445	1,639	517	1,440	386	1,590	419	1,271	475
Procedura aperta	298	422	235	332	172	237	223	352	187	203	214	371	277	296
Procedura ristretta	88	154	73	222	71	40	44	185	21	236	33	516	40	705
Affidamento diretto	614	57	659	64	672	72	638	69	221	29	214	28	75	24
Adesione	77	52	67	29	137	35	163	91	369	198	606	335	753	424
Altre	2	0	0	0	2	0	7	3	9	1	13	3	7	1
n.c.	159	85	175	37	196	39	122	153	134	28	201	55	496	112
TOTALE	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

Tabella A - 5
LAVORI, NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Massimo Ribasso	1,950	652	2,031	695	2,228	628	2,113	798	1,674	417	1,793	418	1,561	412
OEPV	234	340	182	272	187	128	203	343	175	143	239	867	199	270
n.c.	600	195	483	144	525	114	520	227	532	520	839	443	1,159	1,355
TOTALE	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

Tabella A - 6

LAVORI, NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Manutenzione	1,086	355	1,120	373	1,216	261	1,178	381	1,005	278	1,155	470	1,144	416
Nuova Costruzione	599	432	524	371	503	223	512	576	506	456	548	776	548	1,007
Recupero/Restauro/Ristr.	1,005	389	973	346	1,138	363	1,113	404	829	334	1,128	469	1,140	559
n.c.	94	11	79	21	83	22	33	6	41	11	40	11	87	55
TOTALE	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

Tabella A - 7

LAVORI, NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER SETTORE DI INTERVENTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Trasporto	927	429	927	329	949	338	1,032	497	856	400	1,089	554	1,173	1,251
Civili	581	261	553	187	611	148	614	211	519	340	561	591	564	211
Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	683	329	629	294	660	201	678	367	572	213	678	428	718	435
Territorio	404	119	415	223	525	130	328	155	266	85	360	105	282	76
n.c.	189	49	172	79	195	53	184	138	168	42	183	49	182	65
TOTALE	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

Tabella A - 8

LAVORI, NUMERO (MIGLIAIA) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Centrali	89	43	93	34	103	26	57	18	34	13	76	30	57	22
Regionali	74	46	76	22	116	49	48	31	50	28	67	43	60	37
Locali	1,501	370	1,513	357	1,725	366	1,616	366	1,320	299	1,383	351	1,426	384
SSN	148	95	120	39	113	43	157	50	94	29	111	479	132	68
Università	67	69	52	22	63	15	60	26	32	15	52	14	38	15
Concessionari	641	443	599	462	593	306	681	776	631	641	830	740	960	1,442
Altre	246	100	228	170	217	62	206	100	208	53	333	67	227	52
n.c.	18	21	15	4	10	2	11	1	12	2	19	2	19	18
TOTALE	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

Tabella A - 9

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accordo quadro/Convenzione	90	80	88	120	247	389	451
Acquisizione in economia	357	376	340	294	80	122	61
Contratto d'appalto	2,312	2,215	2,443	2,365	1,915	2,121	2,095
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	74	60	137	158	372	607	755
Contratto di concessione di lavori	29	38	17	9	7	11	5
Altre	18	13	3	12	7	14	6
TOTALE	2,880	2,782	3,028	2,958	2,628	3,264	3,373

Tabella A - 10

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accordo quadro/Convenzione	471	423	468	361	382	615	578
Acquisizione in economia	745	627	595	753	575	338	299
Contratto d'appalto	1,793	1,767	1,790	1,896	1,825	2,186	2,139
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	354	565	608	716	795	992	1,122
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	325	329	224	221	211	229	249
Altre	44	37	12	13	31	24	21
TOTALE	3,732	3,748	3,697	3,960	3,819	4,384	4,408

Tabella A - 11

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accordo quadro/Convenzione	611	910	2,014	689	526	1,180	1,242
Acquisizione in economia	389	371	299	309	225	189	189
Contratto d'appalto	919	690	614	520	676	663	804
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	625	811	1,395	1,426	1,517	2,827	1,861
Contratto di concessione di forniture	69	53	28	24	19	15	27
Altre	13	67	34	38	26	20	28
TOTALE	2,626	2,849	4,356	2,982	2,970	4,879	4,124

Tabella A - 12

LAVORI, NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER PROVINCIA E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Arezzo	192	78	242	80	199	73	191	81	165	78	193	73	98	46
Firenze	653	332	585	265	619	177	691	251	703	224	726	419	595	568
Grosseto	224	70	268	88	215	81	202	95	125	32	158	93	125	123
Livorno	217	103	218	218	245	73	198	124	201	68	305	96	248	68
Lucca	338	114	356	64	434	93	349	100	260	104	286	78	232	79
Massa-Carrara	231	97	134	44	205	74	126	46	116	43	96	29	74	38
Pisa	341	124	302	135	354	108	341	124	284	108	247	511	244	69
Pistoia	129	43	110	34	158	33	190	201	159	43	124	29	112	28
Prato	86	30	95	27	97	30	95	25	75	19	80	69	71	277
Siena	175	70	210	75	224	71	222	69	141	50	180	47	149	47
n.c.	198	125	176	81	190	56	231	250	152	312	476	281	971	694
Total	2,784	1,187	2,696	1,111	2,940	869	2,836	1,367	2,381	1,080	2,871	1,727	2,919	2,037

B. Procedure aggiudicate di importo pari o superiore a 40.000 euro

Tabella B - 1

NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE AGGIUDICATE (CIG) PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Numero	Importo												
Forniture non sanitarie	725	199	805	151	872	276	887	313	1,079	328	1,094	364	881	313
Forniture sanitarie	657	218	718	217	1,164	800	1,118	481	1,136	537	2,428	3,939	1,279	855
Lavori Pubblici	1,916	557	2,108	733	2,465	662	2,254	766	2,266	599	2,519	739	2,194	1,041
Servizi	1,765	768	1,981	989	2,294	1,051	2,605	1,174	2,736	1,256	3,094	1,434	2,321	1,345
TOTALE	5,063	1,741	5,612	2,091	6,795	2,790	6,864	2,734	7,217	2,721	9,135	6,476	6,675	3,554

Tabella B - 2

MEDIA ARITMETICA DEI RIBASSI (%) PER PROCEDURE AGGIUDICATE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Forniture non sanitarie	17.3	17.9	18.4	18.2	21.3	25.3	19.8
Forniture sanitarie	29.8	37.6	33.8	39.5	38.1	38.6	39.3
Lavori Pubblici	23.3	25.6	23.0	25.0	25.4	23.5	22.3
Servizi	18.0	18.0	19.7	20.5	22.4	21.2	21.5

Tabella B - 3

RIBASSO MEDIO (%). PROCEDURE AGGIUDICATE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Forniture non sanitarie	10.6	9.9	12.9	10.1	11.5	19.4
Forniture sanitarie	30.8	25.7	43.8	41.3	33.4	38.1
Lavori Pubblici	26.1	26.1	27.7	29.9	28.9	36.3
Servizi	16.5	15.4	17.3	25.1	26.3	33.9

Tabella B - 4

NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER PROCEDURE AGGIUDICATE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Forniture non sanitarie	1.7	2.7	2.6	2.6	2.8	2.5	2.8
Forniture sanitarie	1.9	3.1	2.3	3.1	3.2	2.3	3.3
Lavori Pubblici	26.4	25.6	28.2	28.2	29.7	22.3	20.3
Servizi	2.6	3.3	3.3	3.2	3.2	3.4	3.3

Tabella B - 5

NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. PROCEDURE AGGIUDICATE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Procedura negoziata	7.0	10.4	12.0	14.5	15.2	11.3	9.7
Procedura aperta	53.5	48.3	52.7	50.3	49.5	41.4	33.8
Procedura ristretta	12.3	11.0	7.8	10.6	11.9	10.1	7.4