

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



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

IL MERCATO DEGLI APPALTI TOSCANO ALLA PROVA DELLA CRISI PANDEMICA

Rapporto congiunturale 2021

Firenze, Marzo 2021

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 dell'IRPET.

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

Editing a cura di Elena Zangheri (IRPET).

INDICE

1. Introduzione	5
2. Il Quadro congiunturale	5
2.1 La domanda di contratti nell'anno del Covid-19	6
2.2 I concessionari di reti e infrastrutture e le ASL trainano la spesa in lavori pubblici	10
2.3 I comuni e la crisi pandemica	13
2.4 Gli acquisti Covid	14
3. Le caratteristiche della fase di affidamento: la pandemia non stravolge il trend degli ultimi anni	15
4. L'attività delle stazioni appaltanti centralizzate	19
4.1 Due attori del processo di razionalizzazione del mercato del procurement: le Centrali Uniche di Acquisto Inter-comunali (CUC) e il Soggetto Aggregatore	24
5. Le imprese aggiudicatarie	27
6. Considerazioni conclusive	31
Appendice statistica	33

1.

INTRODUZIONE

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.

Il 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 giuridica della stazione appaltante.

In aggiunta all'analisi della domanda di contratti, il rapporto include altri importanti approfondimenti di natura quantitativa. Il paragrafo 3 presenta 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 della committenza e di aggregazione della domanda sono poi analizzati dalla prospettiva della stazione appaltante e da quella dell'impresa. Il paragrafo 4 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 5 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.

Tutte le elaborazioni presentate nel rapporto e relative alla Toscana interessano il periodo 2015-2020 e sono riferite a contratti di lavori pubblici, servizi e forniture di importo superiore ai 40.000 euro¹.

2.

IL QUADRO CONGIUNTURALE

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 2015-2020.

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 contraente². 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

¹ 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.

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".

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 estesamente nel paragrafo 4. Onde evitare di computare più di una volta lo stesso contratto e una stessa quota di spesa, nella maggior parte delle analisi presentate 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 e rappresentativo, abbiamo dunque attribuito tali procedure alle diverse categorie utilizzando l'informazione contenuta nella descrizione dell'oggetto della procedura. Questa stessa metodologia è stata utilizzata per allocare territorialmente i contratti di pertinenza della sezione centrale dell'Osservatorio Anac. Si tratta, in questo caso, di un aggiustamento che permette di definire con maggior precisione il volume di procedure che interessa le regioni italiane, altrimenti necessariamente sottostimato. Questa informazione aggiuntiva è utilizzata per tutte le elaborazioni presentate nel rapporto che fanno riferimento all'analisi congiunturale (questo paragrafo) ma anche per quelle relative all'analisi delle imprese aggiudicatarie (paragrafo 5). Allo scopo di ottenere, invece, una più corretta rappresentazione dei dati sulla base della localizzazione delle stazioni appaltanti, le elaborazioni contenute nei paragrafi 3 e 4 utilizzano, per la definizione delle statistiche a livello regionale, l'informazione relativa all'attribuzione dei contratti alle diverse sezioni regionali dell'Osservatorio Anac. Infine, le elaborazioni presentate nel rapporto sono al netto delle procedure relative a concessioni di lavori pubblici, servizi e forniture, la cui numerosità è riportata unicamente nelle tabelle 9-12 in Appendice.

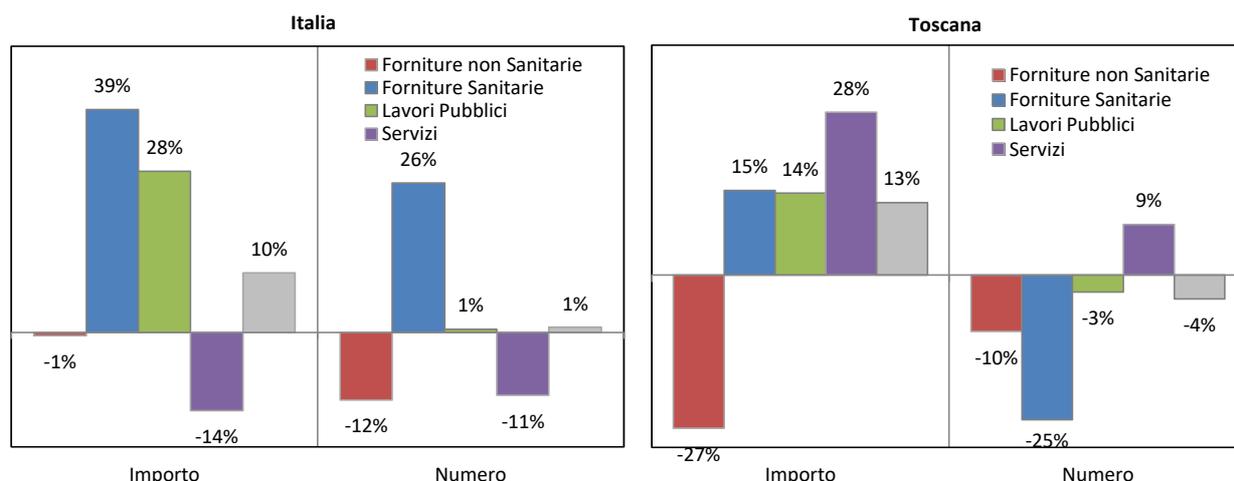
Tutte queste caratteristiche delle elaborazioni contenute nel rapporto, e in particolare e più di tutte la scelta, opposta a quella di ANAC, di ricomprendere i contratti in adesione e non gli accordi quadro dai quali derivano, possono dunque determinare una discrepanza rispetto a quanto riportato nelle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

2.1 La domanda di contratti nell'anno del Covid-19

Il volume dei contratti avviati dal settore pubblico per l'acquisto di beni e servizi e per la realizzazione di infrastrutture è un utile indicatore per il monitoraggio qualitativo e quantitativo della spesa pubblica nonché, in termini prospettici, per la sua evoluzione nel medio periodo. Sebbene ad oggi non possa dirsi ancora conclusa la lunga fase dell'emergenza Covid-19, è possibile trarre un primo bilancio dell'impatto che questa ha avuto, proprio nell'ambito del procurement, sull'attività delle amministrazioni pubbliche e sugli enti del settore pubblico allargato.

La contrazione dell'attività delle stazioni appaltanti è stata concentrata nei mesi del primo lockdown (Marzo-Maggio) e nell'ultimo trimestre dell'anno, anch'esso caratterizzato da misure restrittive. In questi mesi si è registrato, in Toscana, un numero di procedure inferiore di circa il 30% rispetto a quello del 2019. Nei mesi estivi e nell'ultimo trimestre del 2020 si è però verificato un sostanziale recupero, che ha permesso di contenere la riduzione del numero delle procedure avviate al solo 4%. Questo dato negativo, pur con qualche differenza, accomuna tutti i settori tranne quello dei servizi che ha registrato invece un incremento del 9%. Tuttavia, rispetto al 2019, il volume dei contratti è addirittura cresciuto a livello aggregato (+13%) trainato dall'incremento del valore delle procedure di servizi ma anche da quello delle forniture sanitarie (in particolare nel mese di Marzo 2020) e dei lavori pubblici che compensano i minori importi registrati nel settore delle forniture non sanitarie.

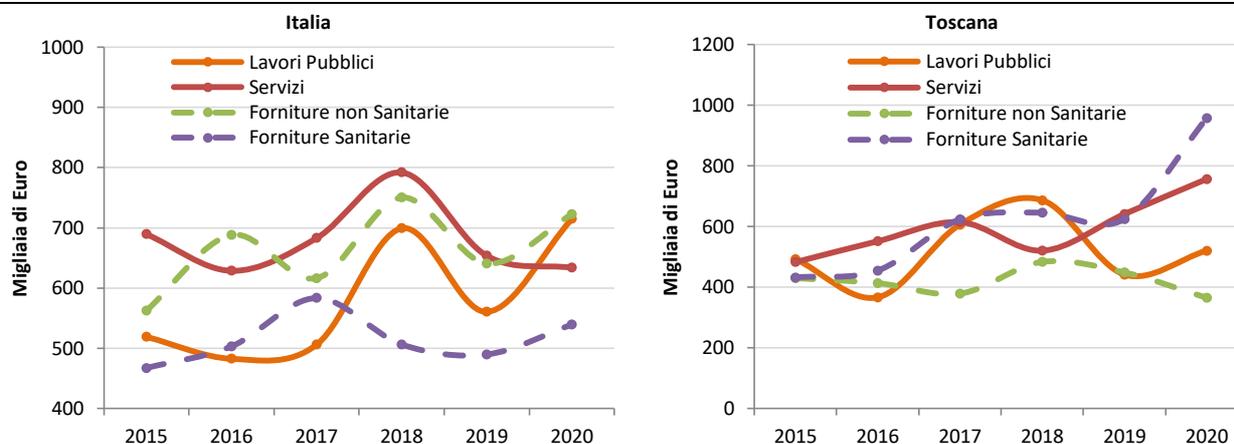
Grafico 1
 VARIAZIONE PERCENTUALE 2020/2019 DI NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE.
 PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Il 2020 ha visto anche un consistente incremento della dimensione media delle procedure: +18% in Toscana e +9% in Italia. In regione questo ha interessato particolar modo il settore delle forniture sanitarie (+53%) ma anche quello dei servizi e dei lavori pubblici (+18%). Parzialmente dissimile il caso nazionale, dove invece la dimensione media delle procedure di servizi rimane costante, aumenta di solo il 10% quella delle procedure di acquisto di beni sanitari ma si registra un consistente aumento della dimensione dei lavori pubblici (+27%).

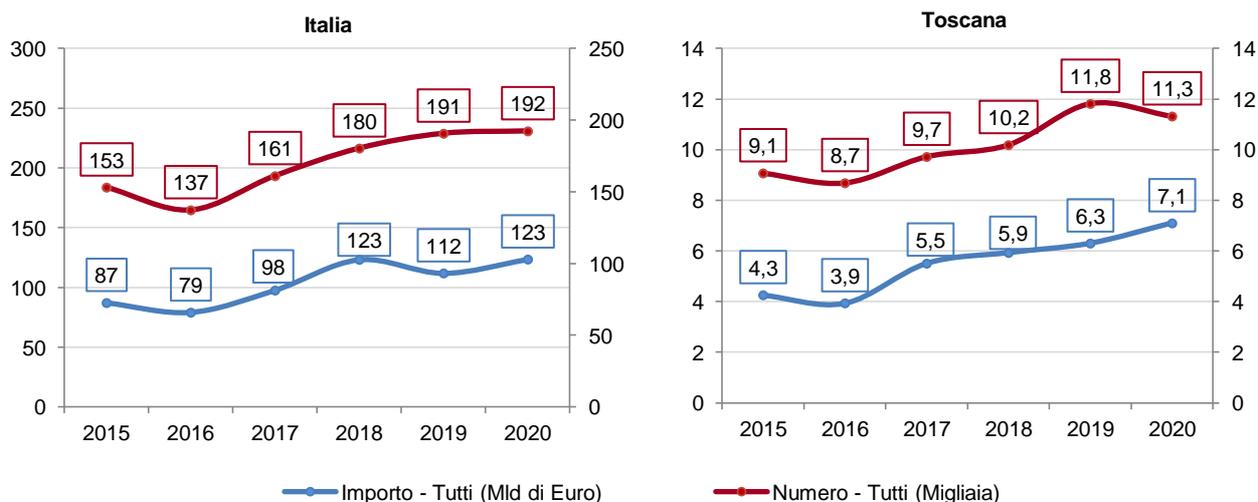
Grafico 2
 IMPORTO MEDIO DELLE PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE
 A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Si può dunque parlare, in termini generali, di una moderata riduzione dell'attività amministrativa che si accompagna però a un aumento della spesa e a una sua fisiologica rimodulazione in termini settoriali. Il dato del 2020 si inserisce quindi appieno in un trend di crescita del valore del mercato del procurement regionale e nazionale che vale a partire dal 2016 (anno del varo della riforma del codice dei contratti).

Grafico 3
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). TOTALE LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

A conti fatti, il 2020 ha comportato un incremento del valore delle procedure di 217 Euro in termini pro-capite in Toscana e di 194 Euro nel Paese.

Grafico 4
IMPORTO PRO-CAPITE (EURO CORRENTI). PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA

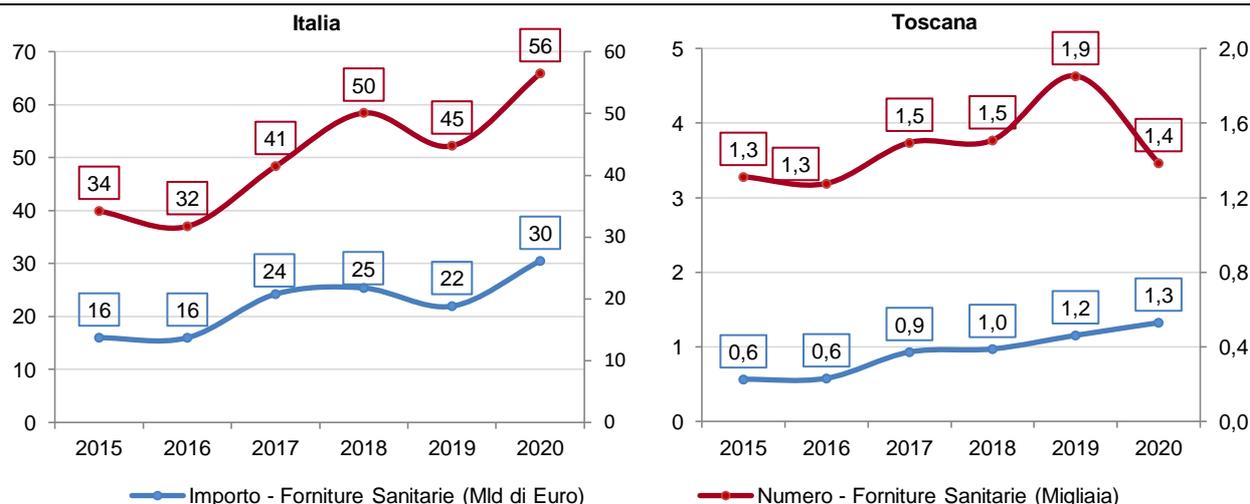


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Come già sottolineato, in Italia questo risultato è 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 lavori pubblici e forniture sanitarie. In Toscana, tutti i settori, ad eccezione delle forniture non sanitarie contribuiscono invece alla crescita dell'importo pro-capite.

La dinamica registrata nel 2020 dal settore assume particolare pregnanza alla luce dell'evento pandemico. Nel successivo paragrafo 3, ne verranno affrontati gli aspetti di dettaglio, con riferimento all'impatto degli acquisti Covid, alla modalità di realizzazione e alla tipologia delle stazioni appaltanti. Basti qui sottolineare le performances parzialmente dissimili di Toscana e Italia: un incremento del valore totale (+15%) a fronte di una contrazione del numero di procedure (-25%) nel primo caso e una crescita sia nell'importo che nel numero (+39% e +26%) nel secondo.

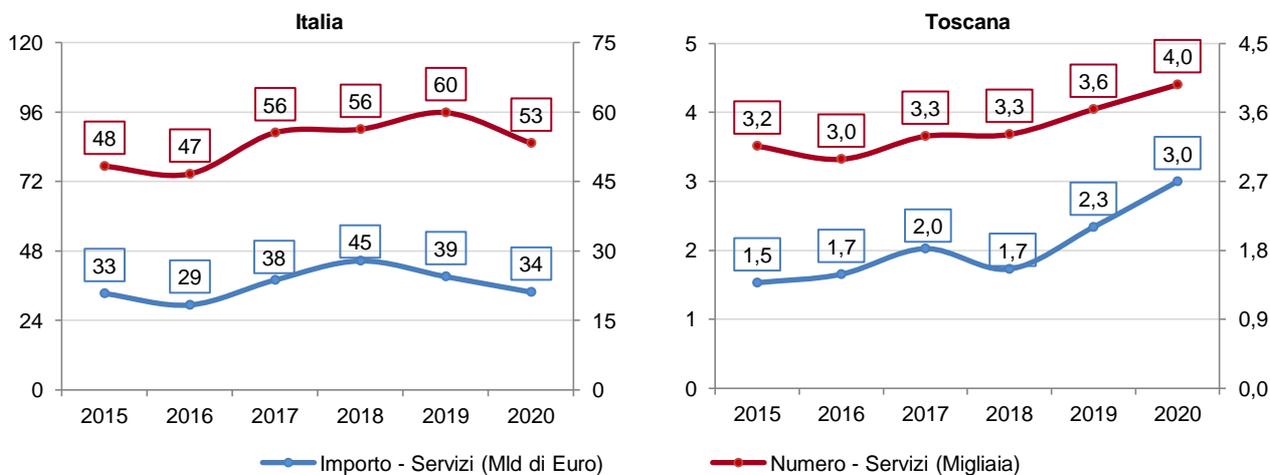
Grafico 5
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). FORNITURE SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

In Toscana si segnala, nell'ultimo quinquennio, anche una dinamica di crescita dei volumi relativi ai servizi. Anche l'andamento di questo settore – che nel 2020 vede una sostanziosa crescita degli importi banditi (+28%) e del numero di gare (+9%) – è da valutare con particolare attenzione con riferimento al potenziale effetto della pandemia sulla domanda espressa dagli enti.

Grafico 6
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020

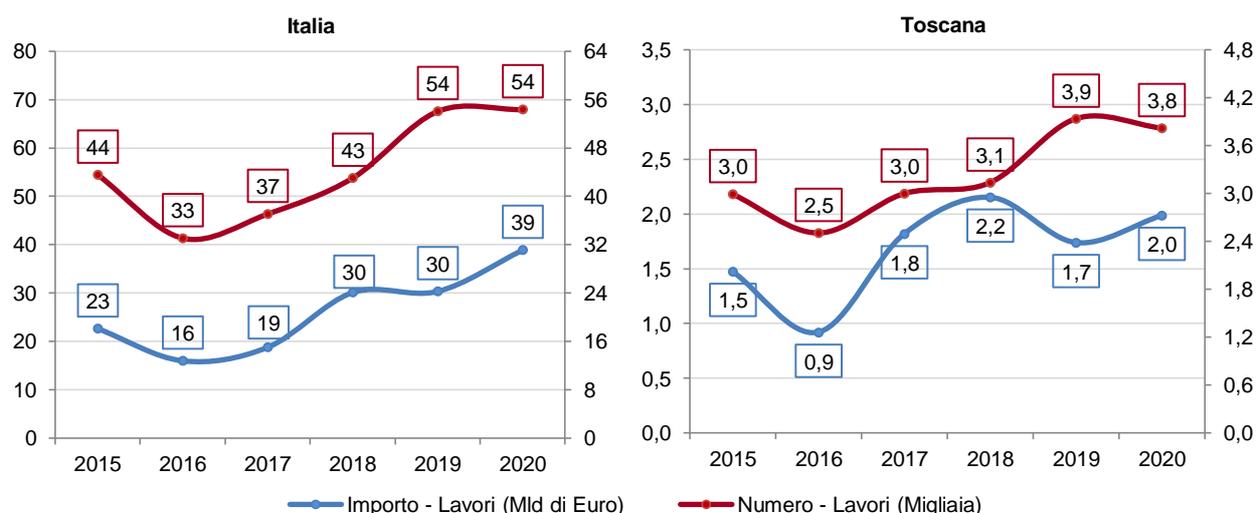


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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.

In Toscana, a differenza del resto del Paese, il 2016 non ha segnato una forte riduzione dell'attività amministrativa rispetto all'anno precedente e i valori regionali mostrano a questo proposito un trend nettamente crescente su tutto il periodo osservato. Solo il 2020 vede una riduzione del numero delle procedure (-3%) rispetto al 2019, che era però da considerarsi anno eccezionale in tal senso. Si registra inoltre un aumento del valore totale (+14%) che corrisponde a un ammontare di procedure – pari a 2 miliardi di euro – sostanzialmente in linea con quelli del triennio precedente e ampiamente superiore a quello registrato negli anni precedenti al 2017.

Grafico 7
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020

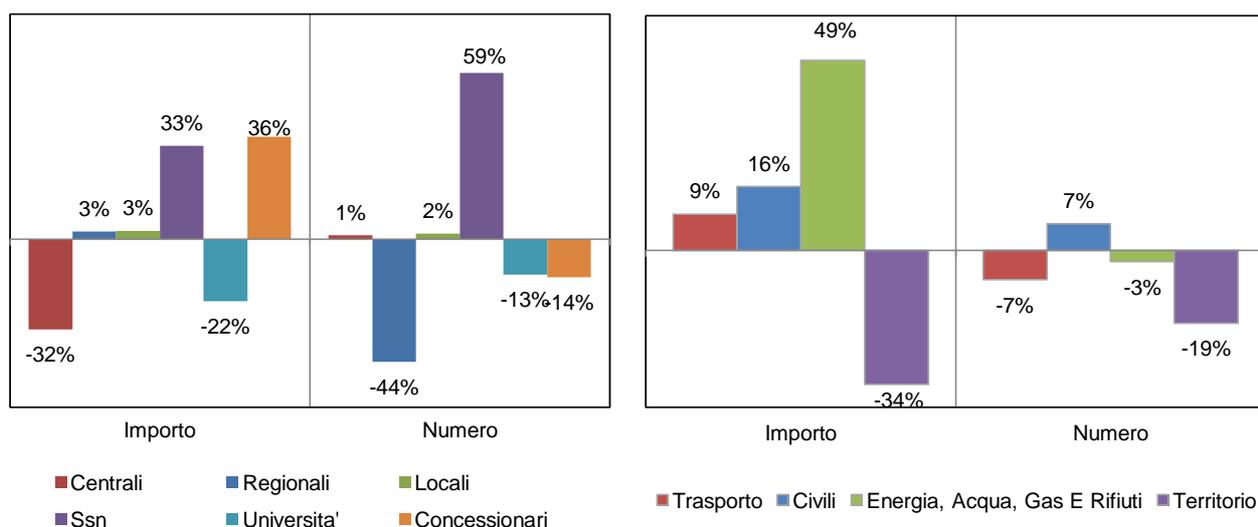


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

2.2 I concessionari di reti e infrastrutture e le ASL trainano la spesa in lavori pubblici

Sebbene si riducano nel numero, i lavori pubblici registrano dunque un aumento negli importi totali. Analizzando il dato disaggregato per tipologia di stazione appaltante e per settore dell'opera emerge come sia stata l'attività dei concessionari di reti e infrastrutture e delle ASL, a imprimere questa dinamica a fronte di una sostanziale stabilità del dato degli enti locali³. In particolare, se gli interventi infrastrutturali in ambito sanitario sono aumentati in numero e in importo rispetto al 2019, il ruolo più importante nel sostegno alla domanda è stato svolto dagli interventi dei concessionari (in ambito energetico, idrico e delle reti di gas e di raccolta e trattamento rifiuti). Questi ultimi, infatti, sono aumentati nell'importo del 36% e rappresentano, mediamente, il 50% dell'importo annuo delle procedure avviate.

Grafico 8
TOSCANA. LAVORI PUBBLICI PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE E SETTORE DELL'OPERA. VARIAZIONE % 2020/2019. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

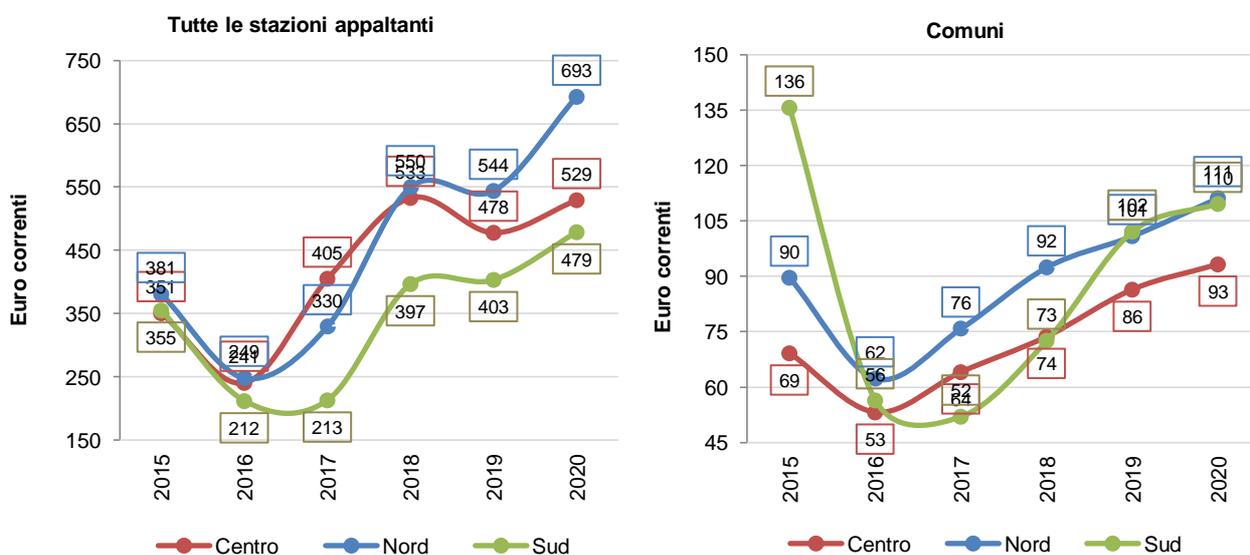
³ Il calo registrato per gli enti centrali e per le università, sebbene cospicuo in termini percentuali, non è tale da influenzare il dato aggregato, per la relativamente bassa quota sul totale delle procedure, avviata da queste stazioni appaltanti.

Sul piano settoriale, emerge invece il calo sia in numero che in importo degli interventi di messa in sicurezza del territorio che risente probabilmente di una rimodulazione dell'attività di enti locali e regionali a favore di altri settori, in particolare quello delle opere civili e delle infrastrutture di trasporto.

Il dato relativo al valore delle procedure di lavori pubblici avviate in Toscana, è sostanzialmente in linea con quanto si è verificato nelle altre aree del paese⁴. In particolare, prendendo in esame l'attività di tutte le stazioni appaltanti, l'incremento del 14% registrato in regione è superiore a quello calcolato per il Centro Italia (+11%) anche se inferiore a quello registrato nel Nord e nel Mezzogiorno (rispettivamente +27% e +19%). Guardando invece agli enti locali, la disaggregazione per area geografica della dinamica del valore delle procedure, mette in evidenza una tendenza decisamente positiva, a partire dal 2017, che viene confermata dal dato del 2020. In questo contesto, il sostanziale stallo dell'attività registrato in regione si discosta, se pur non in misura eccezionale, dai valori positivi registrati per il Centro Italia nel suo complesso (+8%) e da quelli registrati per il Nord (+10%) e il Sud del Paese (+7%).

Grafico 9

ITALIA. IMPORTO PROCAPITE (EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER AREA GEOGRAFICA DELLA STAZIONE APPALTANTE – TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI (SX) E STAZIONI APPALTANTI COMUNALI (DX), LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020⁵



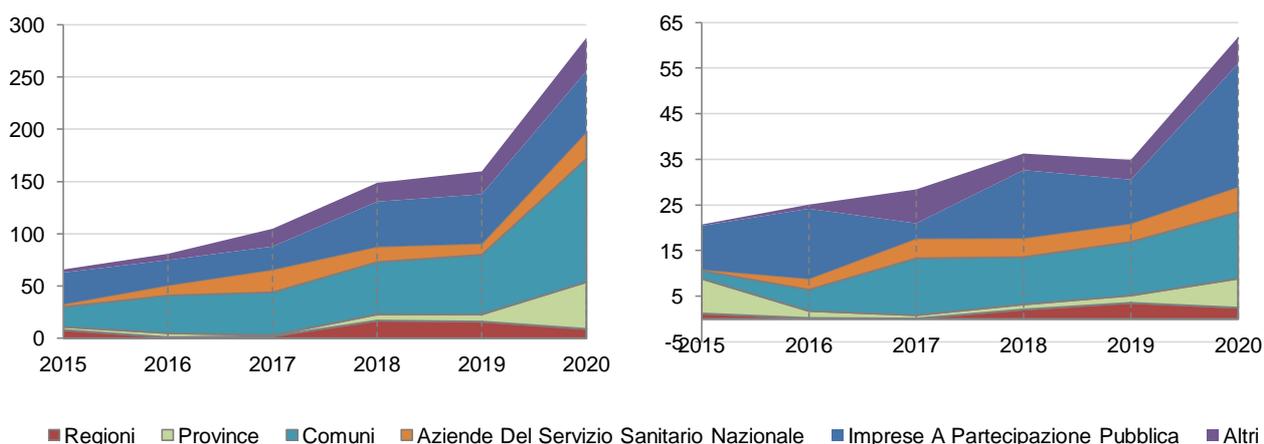
Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Un modo per gettare uno sguardo sul futuro è quello di valutare l'avvio delle fasi di progettazione delle opere pubbliche. A questo scopo, abbiamo ricostruito, a partire dalle informazioni dell'archivio, la dinamica delle procedure per l'affidamento dei servizi di progettazione. Le procedure di interesse sono state individuate - all'interno del più ampio gruppo dei servizi architettonici, di costruzione, di ingegneria e ispezione - come quelle contenenti uno specifico riferimento alla progettazione nell'oggetto della gara. Il dato, che comprende tutte le tipologie di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), è riportato per la Toscana e per l'Italia, nei Grafici 10 e 11.

⁴ Escludendo quindi dall'analisi le procedure avviate a livello centrale e non attribuibili a nessun territorio in particolare.

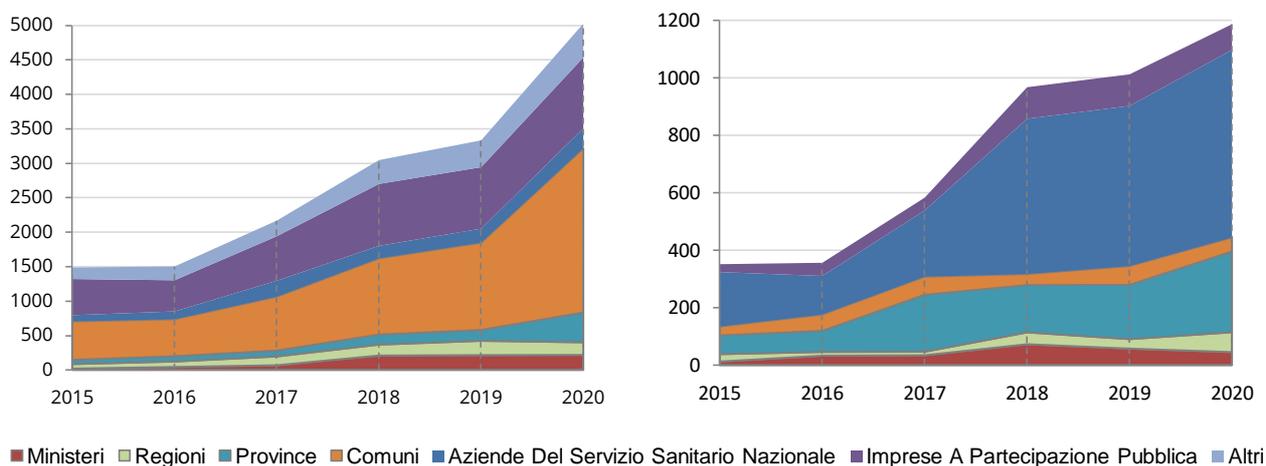
⁵ I dati nel Grafico sono al netto della procedura di "Manutenzione straordinaria impianti speciali installati nei musei e nelle aree archeologiche di Roma Capitale" del valore di 978 Milioni di Euro avviata a Giugno 2020 dall'amministrazione comunale di Roma.

Grafico 10
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE DI SERVIZI PER LA PROGETTAZIONE PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 11
ITALIA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE DI SERVIZI PER LA PROGETTAZIONE PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Sia per la regione che per il Paese nel suo complesso, emerge una dinamica positiva della domanda di questo tipo di servizi, che trova, in effetti, contropartita nella dinamica positiva di numero e valore dei lavori pubblici avviati negli ultimi anni. Emerge inoltre un'indicazione particolarmente positiva dall'esame del dato riferito al 2020, che può prefigurare un incremento delle procedure di lavori pubblici nel 2021. Particolarmente importante è infatti l'alto numero di procedure di progettazione avviate dal comparto comunale che segna un aumento consistente rispetto al 2019 (+107% in Toscana e +88% in Italia) così come l'alto valore delle procedure avviate dalle imprese a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture che triplica rispetto all'anno scorso in Toscana mentre si mantiene sui livelli già molto alti raggiunti nel biennio precedente.

Tuttavia, nell'esame del dato, e in particolare nella lettura del fatto che i livelli crescano solo a partire dal 2017, va tenuto in considerazione il fatto che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (art. 113 D.lgs. 50/2016), ha escluso la corresponsione di incentivi a dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni per l'espletamento di funzioni progettuali, incoraggiando il ricorso a risorse umane interne per le sole attività di programmazione.

La ragioni di questa norma – confermata anche dalla conversione in legge (L. 55/2019) del Decreto Sblocca Cantieri (DL 32/2019) – è che la domanda delle funzioni specialistiche inerenti alla progettazione possano

essere meglio soddisfatte facendo ricorso alle competenze dei professionisti che operano sul libero mercato.

Questi elementi non impediscono, però, di leggere la dinamica di crescita dei volumi dei servizi di progettazione registrata nell'ultimo quadriennio (2017-2020) come elemento positivo in termini prospettici. Questa crescita si è nei fatti verificata a parità di quadro normativo e segnala, come detto, una crescente intenzione di investimento in opere pubbliche.

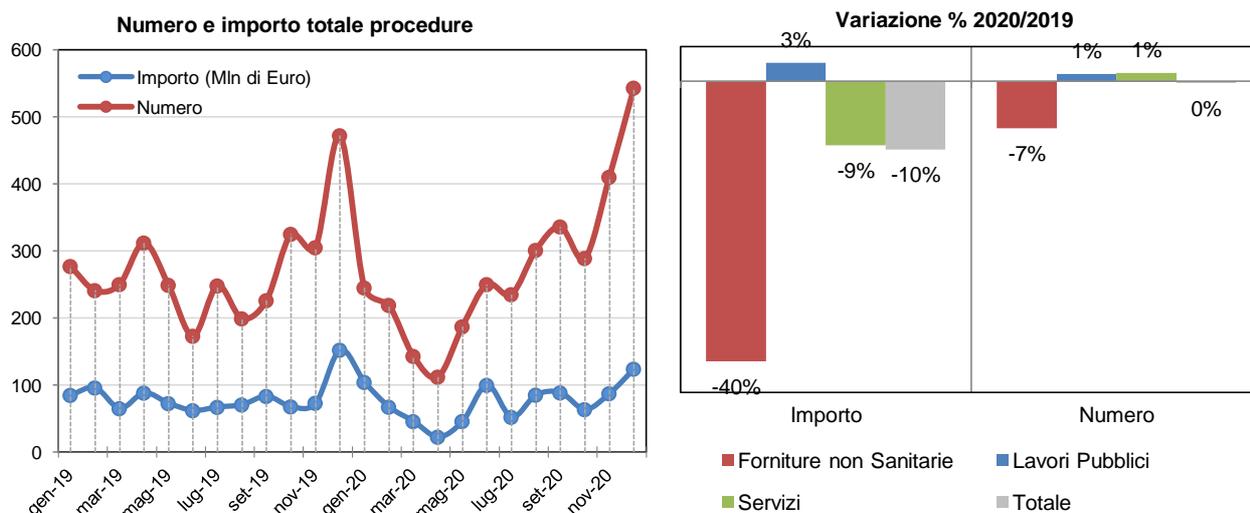
Per le stesse ragioni, il dato estremamente alto del 2020, può essere letto come elemento positivo e anticipatorio di un più alto volume di investimenti sia che si voglia ricondurlo a una maggiore spinta a progettare per la previsione di nuove risorse disponibili da fonti comunitarie, sia che si voglia ricondurlo a ragioni più tecniche, ovvero all'emanazione del Decreto Semplificazioni (DL 76/2020, convertito nella Legge 120/2020) che ha previsto la possibilità, per le stazioni appaltanti, di ricorrere all'affidamento diretto per i servizi di ingegneria e di architettura (compresa l'attività di progettazione) di importo inferiore ai 75.000 Euro.

2.3 I comuni e la crisi pandemica

Sebbene nel 2020 il comparto comunale abbia tenuto sul fronte dei lavori pubblici, è andato incontro a una riduzione del valore delle procedure avviate nei rimanenti settori, che determina una contrazione complessiva del 10%. Complessivamente buona invece la performance dei in termini di numero di procedure, soprattutto alla luce del sostanzialmente congelamento che aveva interessato la loro attività nei mesi del primo lockdown (con cali vicini al 70%), poi recuperato interamente nei mesi estivi e soprattutto nella parte finale dell'anno.

Grafico 12

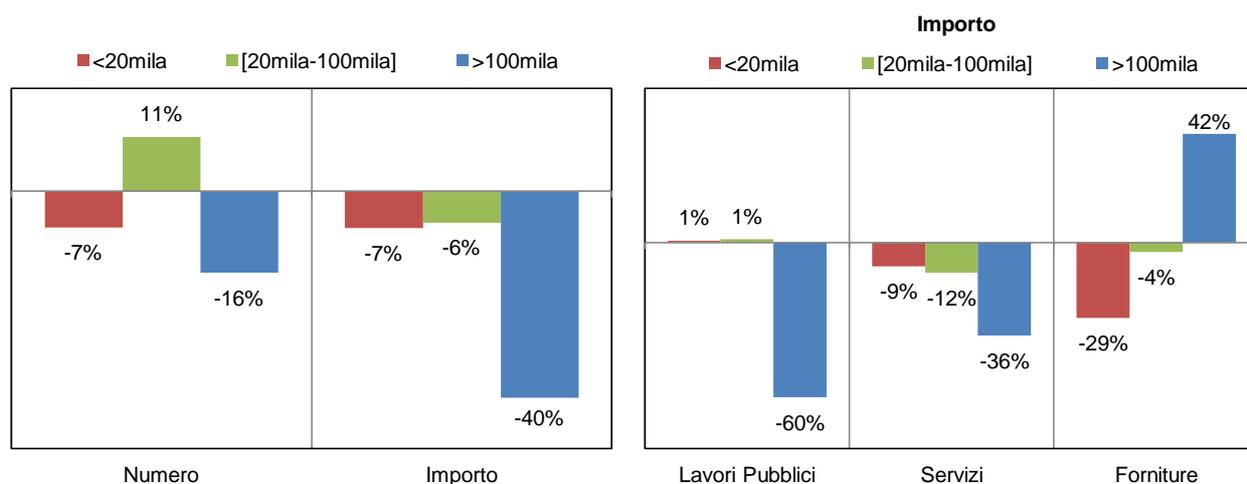
SERIE MENSILE E VARIAZIONE PERCENTUALE 2020/2019 DI NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. STAZIONI APPALTANTI COMUNALI TOSCANE



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

L'interruzione dell'attività delle stazioni appaltanti comunali (numero di procedure avviate) ha interessato principalmente i piccoli e i grandi comuni mentre per tutte le classi dimensionali si è verificata una riduzione del valore complessivo. Da rilevare, tra le note positive, l'invarianza, rispetto al 2019, dell'importo totale dei lavori pubblici nei piccoli e medio-piccoli comuni (con popolazione residente inferiore ai 100.000 abitanti), che sono anche quelli che avviano complessivamente oltre l'80% del valore dei lavori pubblici del comparto (e i tre quarti del valore complessivo). Di converso, i comuni più grandi (oltre i 100.000 residenti), registrano performance negative in termini di importo di nuovi lavori pubblici (-60%) ma un incremento del valore delle forniture pari a circa il 40%, settore nel quale avviano normalmente quasi la metà del valore complessivo del comparto.

Grafico 13
TOSCANA. VARIAZIONE % 2020/2019 DEL NUMERO DELLE PROCEDURE PER CLASSE DIMENSIONALE DEI COMUNI.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

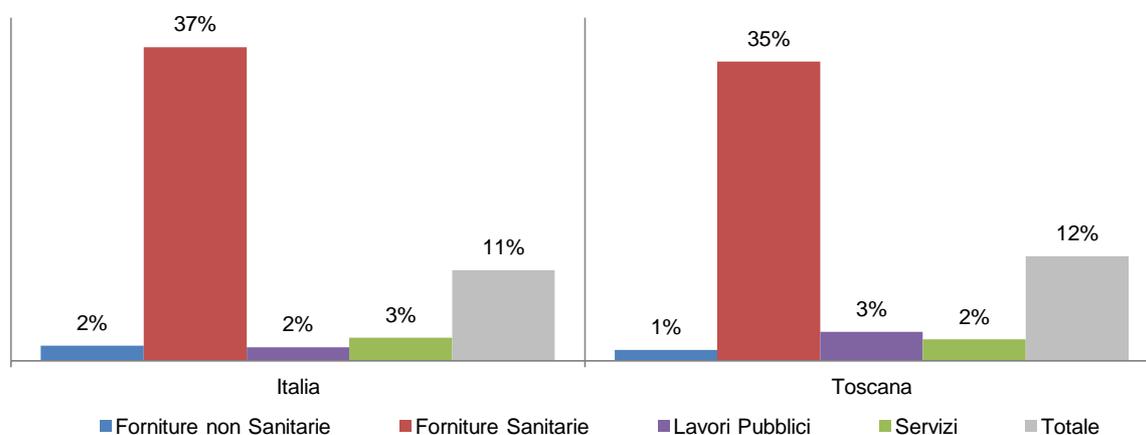
2.4 Gli acquisti Covid

L'impatto della "domanda covid" sulla spesa degli enti non è di facile definizione, non essendo disponibile, per ovvie ragioni, un'indicazione diretta per l'attribuzione delle singole procedure all'emergenza sanitaria. E' tuttavia possibile ottenere una stima dell'aggregato, individuando le gare che presentano nei loro oggetti termini specifici riconducibili all'emergenza sanitaria (a titolo di esempio: dispositivi di protezione individuale, ventilatori polmonari e altri dispositivi medici). Sebbene la stima sia da intendersi in ogni caso al ribasso, è chiaro che il procedimento descritto risulti più efficace nell'individuare la domanda covid espressa nel settore delle forniture sanitarie che quella espressa nei restanti settori.

Questi interventi hanno avuto, come atteso, un peso rilevante, pari a circa il 35%, nel settore delle forniture, quota di poco inferiore a quella registrata nell'intero Paese (37%).

In molte regioni, compresa la Toscana dove opera ESTAR, la presenza di procedure centralizzate (accordi quadro o convenzioni), avviate nei mesi precedenti e ancora fruibili allo scoppio dell'epidemia ha consentito un rapido approvvigionamento, soprattutto nelle primissime fasi dell'emergenza. Agli interventi regionali, si aggiungono, naturalmente, gli acquisti effettuati a livello nazionale dalla centrale di acquisto Consip e poi distribuiti in tutte le regioni italiane.

Grafico 14
QUOTA COVID DELL'IMPORTO TOTALE DELLE PROCEDURE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. 2020, ITALIA E TOSCANA.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Considerando la totalità dei settori, in Toscana il peso degli acquisti Covid è stato del 12%, ovvero circa 500 milioni sui 4 miliardi di procedure avviate dalle stazioni appaltanti toscane e 150 Euro in termini pro-capite. In Italia, la spesa covid è stata invece di circa 13 miliardi sui 112 totali (212 Euro pro-capite). Sia in Toscana che in Italia, una quota pari al 2-3% del valore totale (rispettivamente 32 e 615 milioni) è stata destinata a procedure di lavori pubblici, principalmente per l'adeguamento e/o l'ampliamento delle strutture sanitarie esistenti.

3.

LE CARATTERISTICHE DELLA FASE DI AFFIDAMENTO: LA PANDEMIA NON STRAVOLGE IL TREND DEGLI ULTIMI ANNI

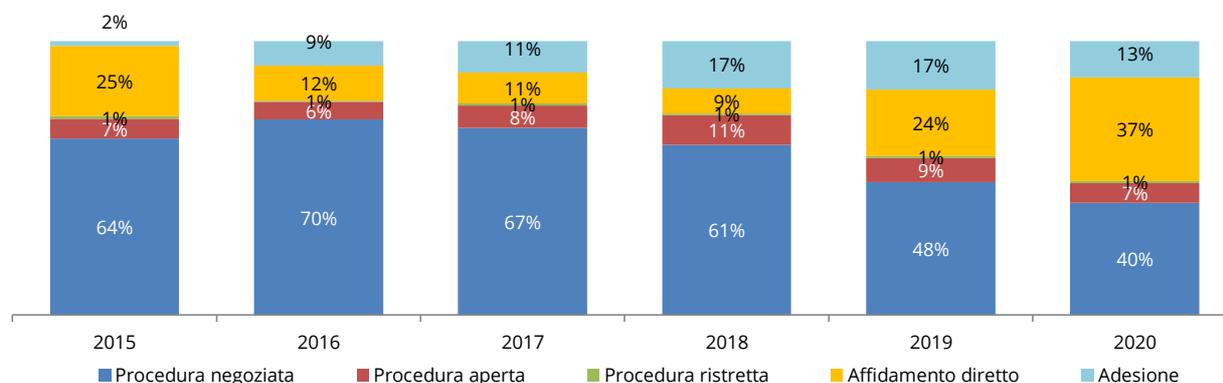
In sede di prima valutazione degli effetti della pandemia sul mercato del procurement, oltre all'andamento dei volumi di procedure avviate analizzato nel paragrafo precedente, riveste particolare importanza l'analisi delle caratteristiche della fase di avviamento. Queste sono ad esempio espresse in termini di modalità di realizzazione, scelta procedurale, performance di risparmio e di partecipazione da parte delle imprese. Tutti aspetti che sono naturalmente soggetti a cambiamenti nel breve e nel brevissimo periodo in risposta alle mutate condizioni di mercato. Come già ampiamente descritto nelle edizioni precedenti di questo rapporto, il mercato toscano così come quello nazionale sono stati caratterizzati, a partire dal 2014 da un processo di razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti che ha comportato una tendenza alla centralizzazione della fase di affidamento e più in generale, a un maggiore ricorso a soluzioni procedurali che consentissero l'aggregazione della domanda di più stazioni appaltanti. Questo trend, che naturalmente comporta effetti in termini di risparmio, concorrenza non sembra essere stato intaccato nella sostanza dalla crisi pandemica che, come vedremo nel seguito di questo paragrafo, ha comportato aggiustamenti di natura marginale.

La prima dimensione di analisi che consente di cogliere il cambiamento in atto nell'ultimo quinquennio è quella relativa al ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente da parte delle stazioni appaltanti. A questo proposito le figure che seguono presentano la composizione percentuale delle procedure avviate per procedura di scelta del contraente nel periodo 2015-2020.

Con riferimento al mercato dei lavori pubblici, si distinguono due dinamiche di sostituzione nel ricorso a procedure di scelta del contraente. La prima, tra il 2015 e il 2018, conseguenza del processo di aggregazione della domanda e centralizzazione della committenza, riguarda la sostituzione tra affidamento diretto e adesione ad accordo quadro con la seconda modalità che è andata crescendo arrivando a coinvolgere nel 2018 più di un quarto delle procedure avviate. La seconda dinamica è quella verificatasi a partire dal 2019 ovvero l'aumento della quota degli affidamenti diretti, che pur comprimendo la quota del ricorso alle adesioni, va prevalentemente a discapito di quella relativa alle procedure negoziate. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un fenomeno diverso, nel quale è forse più lecito ravvisare l'effetto della riforma "Sblocca Cantieri" (Legge 55/2019) che quello della crisi pandemica, in ogni caso limitato al 2020.

Grafico 15

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. 2015-2020

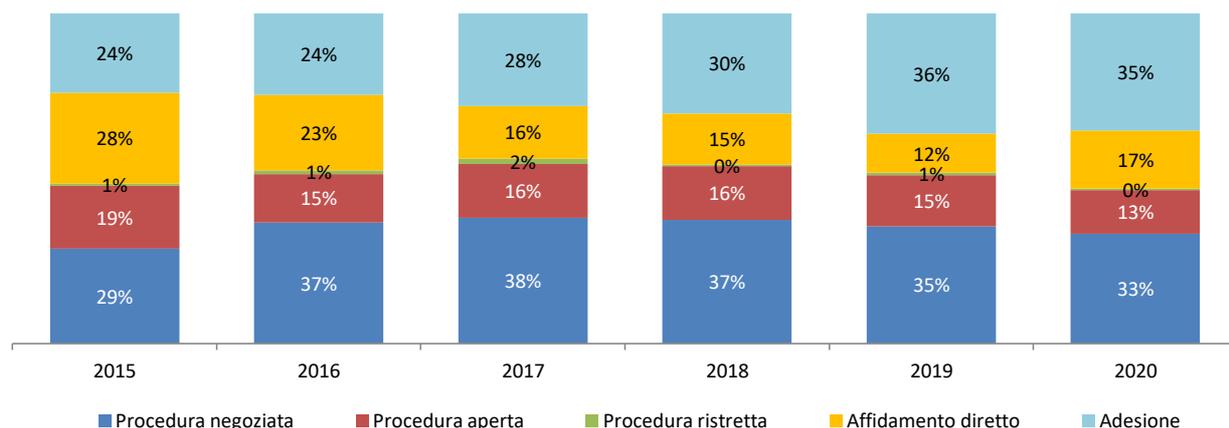


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

La stessa dinamica registrata nel mercato dei lavori pubblici fino al 2018, caratterizza quello dei servizi e forniture non sanitarie, dove però il processo di sostituzione tra procedure negoziate, adesioni e affidamenti diretti è più marcato. In particolare, nel 2015, gli affidamenti diretti ricorrevano in percentuali vicine a un quarto dei casi per poi ridursi a circa il 10% nel 2019. Anche in questi settori, come in quello dei lavori pubblici, si è verificato un recentissimo rimbalzo della quota degli affidamenti diretti a scapito delle procedure negoziate. Questo è stato però limitato al 2020 e dunque plausibilmente legato alle mutate condizioni per l'operatività delle stazioni appaltanti in fase pandemica più che ai recenti interventi normativi.

Grafico 16

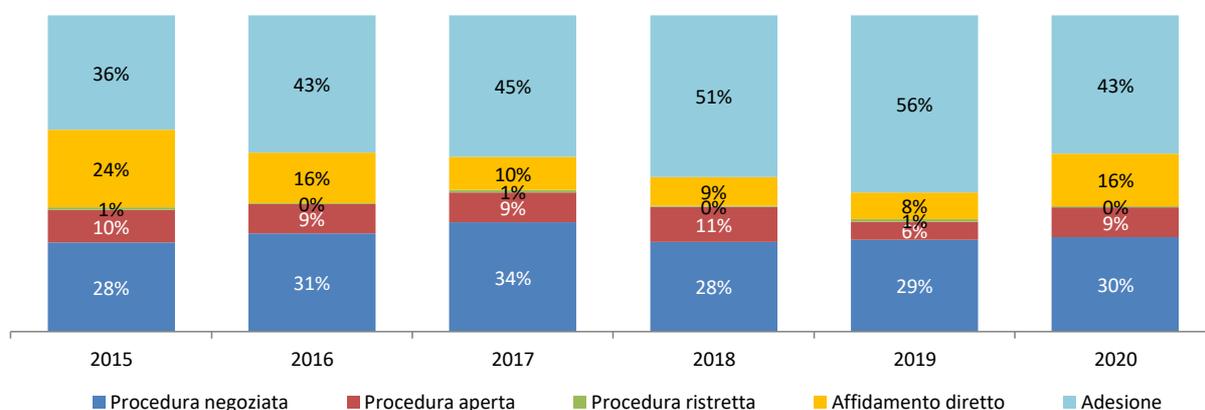
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 17

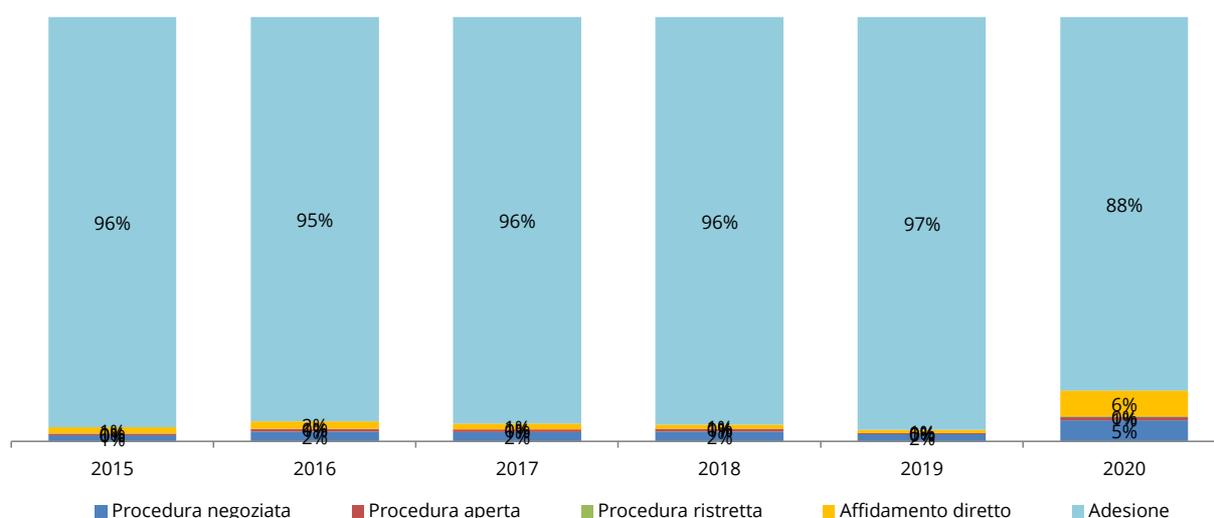
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI FORNITURE NON SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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. Nel 2020 si registra comunque anche in questo settore una quota maggiore di affidamenti diretti e procedure negoziate probabilmente, come nel caso di servizi e forniture non sanitarie, dovuta all'esigenza delle stazioni appaltanti di soddisfare i fabbisogni eccezionali imposti dalla pandemia senza dover definire nuovi accordi quadro e non potendo, per l'oggetto specifico del contratto, utilizzare quelli ancora in essere.

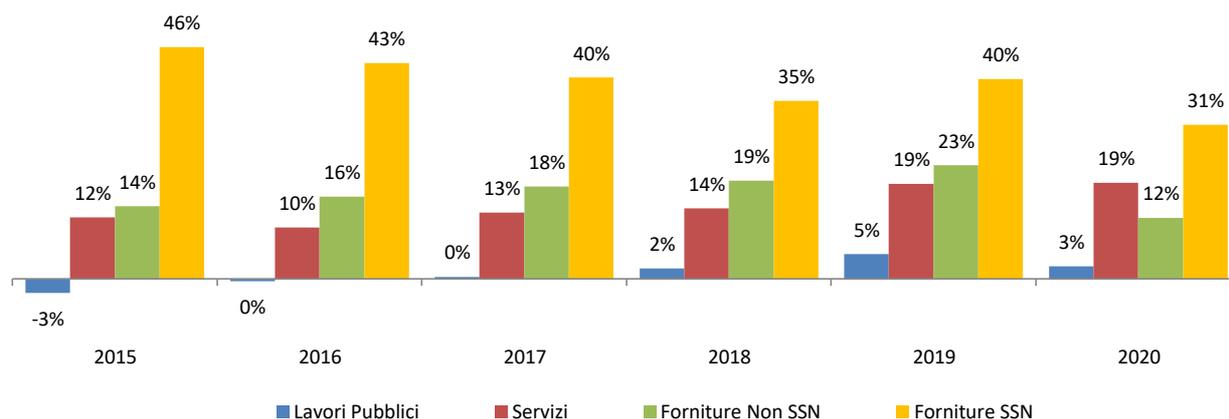
Grafico 18
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI FORNITURE SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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, il grafico che segue presenta il differenziale tra la serie 2015-2020 della quota del ricorso a adesioni registrata in Toscana e la stessa serie a livello nazionale. Nel mercato delle forniture sanitarie la quota di adesioni toscane è quasi il doppio di quella nazionale su quasi tutto il periodo osservato, sebbene il differenziale mostri una leggera tendenza negativa, che può dipendere dalla progressiva diffusione delle procedure centralizzate nel resto del paese. Nel caso dei servizi e dei lavori pubblici si registrano invece differenziali inferiori ma comunque significativi. I differenziali mostrano poi un comune trend di crescita fino a che si interrompe però dal 2018 per i lavori pubblici. La Toscana risulta poi in linea con la media nazionale sul fronte delle forniture non sanitarie.

Grafico 19
QUOTA-NUMERO DI ADESIONI, DIFFERENZIALE TOSCANA-ITALIA. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



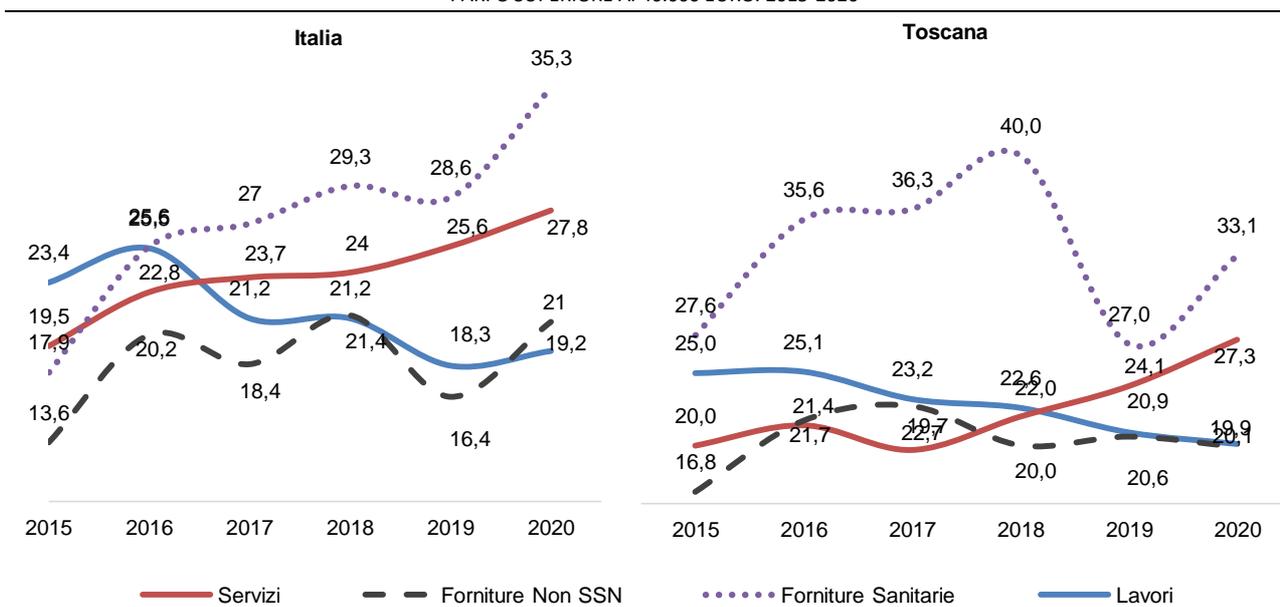
Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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 positivo sulla dimensione media dei lotti. Una prima e semplice chiave per leggere le implicazioni economiche del

processo di aggregazione della domanda e quella del confronto degli effetti in termini di risparmio sul costo del contratto, con quelli sulla partecipazione delle imprese.

A questo proposito, il Grafico 20 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 competitivo⁶. In questa sede è tuttavia necessario sottolineare che le informazioni relative alla fase di aggiudicazione risentono di un ritardo informativo che, in alcuni casi, può interessare anche i due anni successivi alla data di pubblicazione del bando. Il dato che viene presentato può dunque ritenersi ancora non pienamente attendibile, almeno con riferimento al 2020. Questo aspetto suggerisce di non formulare, per il momento, ipotesi sull'effetto che la crisi pandemica possa aver avuto sulle performances in fase di affidamento a partire dall'osservazione dei dati riportati di seguito.

Grafico 20
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. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Con riferimento al caso nazionale, il Grafico 20 consente di evidenziare alcune tendenze: quella al rialzo per i ribassi di servizi e forniture sanitarie, quella decrescente dei ribassi nel settore dei lavori pubblici e, infine la dinamica sostanzialmente piatta dei ribassi nell'ambito delle forniture non sanitarie. Se le serie che mostrano andamento crescente risentono presumibilmente di un processo di aggregazione della domanda in atto a livello regionale (attività dei soggetti aggregatori), l'andamento piatto riferito al settore delle forniture non sanitarie è probabile conseguenza dell'attività già consolidata della centrale di acquisto Consip alla quale fanno già riferimento molte stazioni appaltanti su tutto il territorio nazionale.

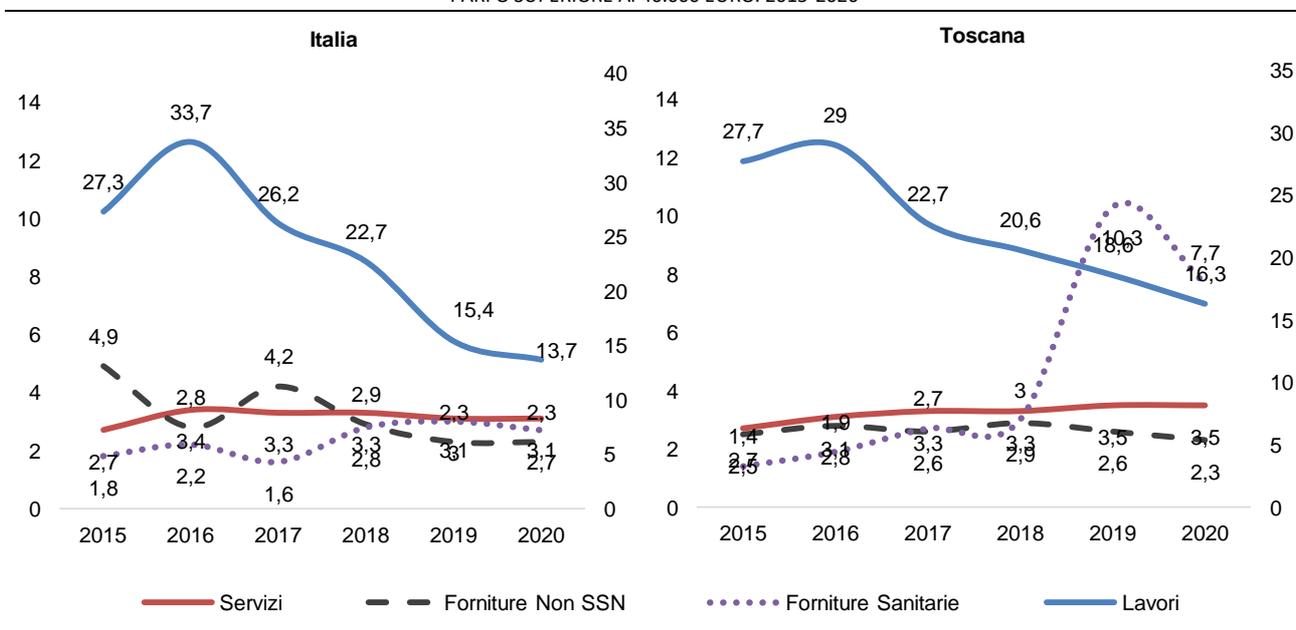
Il caso toscano si differenzia per una dinamica meno marcatamente crescente dei ribassi nel settore delle forniture sanitarie che però hanno, in media un livello più alto rispetto a quello nazionale. E' possibile che questo dato sia conseguenza di un alto livello di centralizzazione della committenza, raggiunto in Toscana prima che in molte altre regioni italiane.

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 (Grafico 21), 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

⁶ Escludendo dunque dall'analisi affidamenti diretti e adesioni e, conseguentemente, reintroducendo gli accordi quadro nel set informativo.

numero di offerte sostanzialmente piatto o addirittura crescente nel caso delle forniture sanitarie⁷. Alla luce di quanto descritto in precedenza, la riduzione della partecipazione delle imprese nel mercato dei lavori pubblici non sembra, almeno interamente, riconducibile alla riduzione della concorrenzialità associabile a una sostituzione di procedure aperte con procedure negoziate o affidamenti diretti. Sostituzione, quest'ultima che si è verificata solo nell'ultimo biennio.

Grafico 21
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. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

La dinamica è invece più plausibilmente spiegabile con un incremento del ricorso all'OEPV tra le procedure aperte e a un incremento dell'impiego di Sistema Dinamico di Acquisizione e Dialogo Competitivo sopra il milione di Euro, che si è verificato a seguito dell'introduzione del nuovo Codice nel 2016. Procedure che prevedono, naturalmente, una maggiore selezione ex ante degli offerenti. Non si tratterebbe, in ogni caso, di un fenomeno interpretabile come un effetto negativo del processo di centralizzazione.

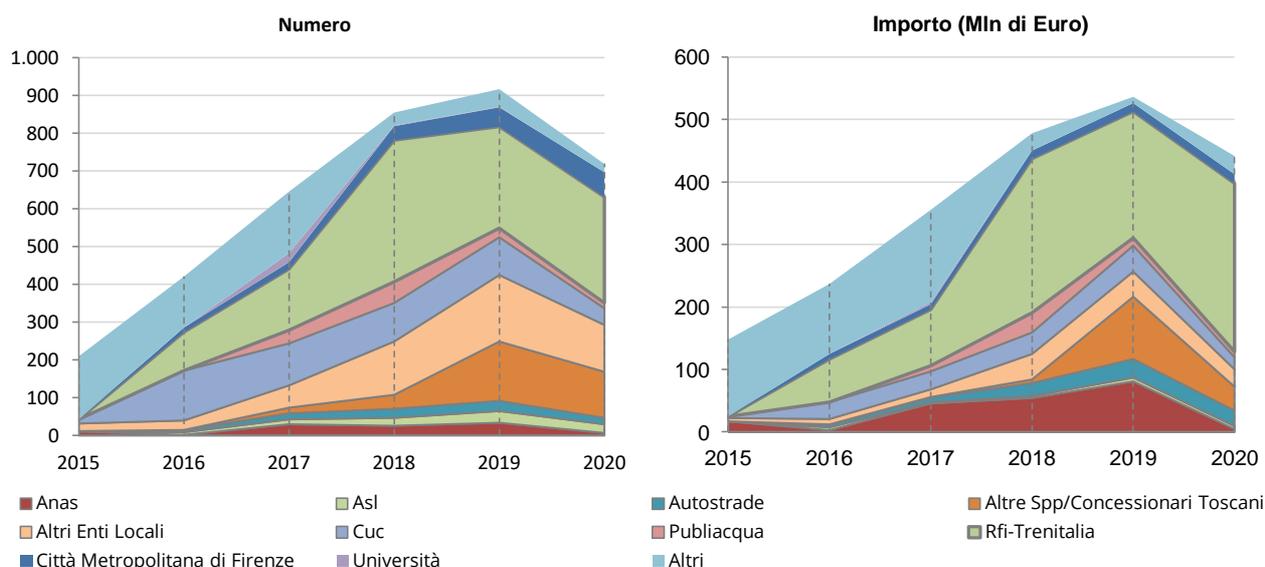
4. L'ATTIVITÀ DELLE STAZIONI APPALTANTI CENTRALIZZATE

Come anticipato, all'origine di molte delle evidenze presentate nel paragrafo 3 sta il processo di razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti attraverso l'aggregazione della domanda e/o la mera centralizzazione della fase di affidamento. Un processo che si è sostanziato, a partire dall'emanazione della direttiva europea 24/2014, nel rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, nella costituzione del Tavolo dei soggetti aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti a livello regionale e, nell'adozione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che ha comportato la diffusione di Centrali Uniche di Committenza Intercomunali (CUC).

Al fine di meglio delineare questo processo, evidenziandone i principali attori, utilizzando le informazioni contenute nell'archivio, osserviamo l'evoluzione del numero e l'importo delle procedure affidate in adesione distinguendole in base alla stazione appaltante a cui è riferito l'accordo quadro. I Grafici 22-25 rappresentano questa evoluzione per tutti i mercati.

⁷ Si noti il dato anomalo delle forniture sanitarie nel 2019 che è però riconducibile a un numero alto di offerte su poche gare suddivise in più lotti.

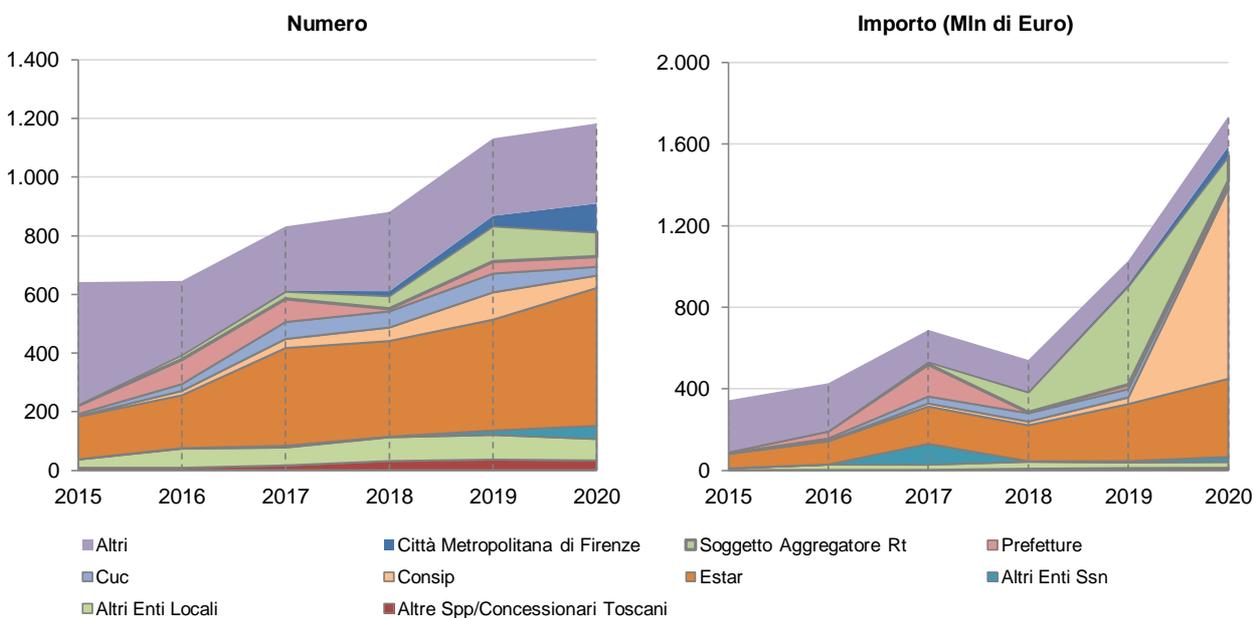
Grafico 22
ADESIONI/APPALTI SU DELEGA PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITTENZA. PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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.

Grafico 23
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITTENZA. PROCEDURE DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020

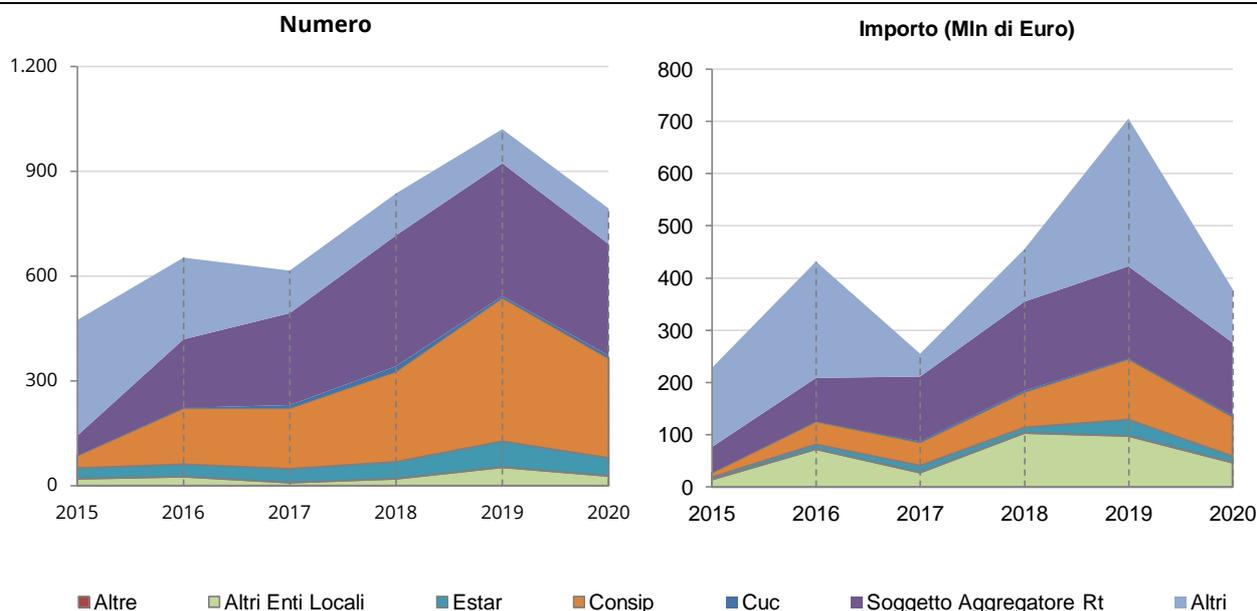


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Nell'ambito delle forniture di natura non sanitaria, si segnala il ruolo di Regione Toscana come soggetto aggregatore in avalimento 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

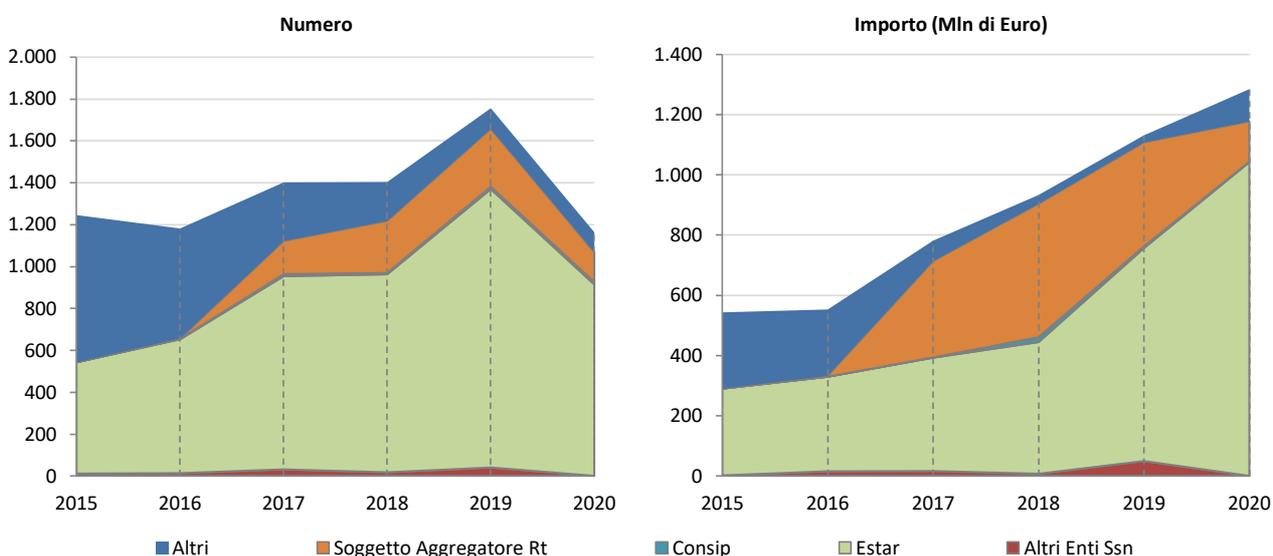
aggregatore in avvalimento ESTAR, che rappresenta però una semplice sostituzione formale di parte delle adesioni ad accordi quadro di ESTAR.

Grafico 24
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITTENZA. PROCEDURE DI FORNITURE NON SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO.
2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 25
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITTENZA. PROCEDURE DI FORNITURE SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO.
2015-2020

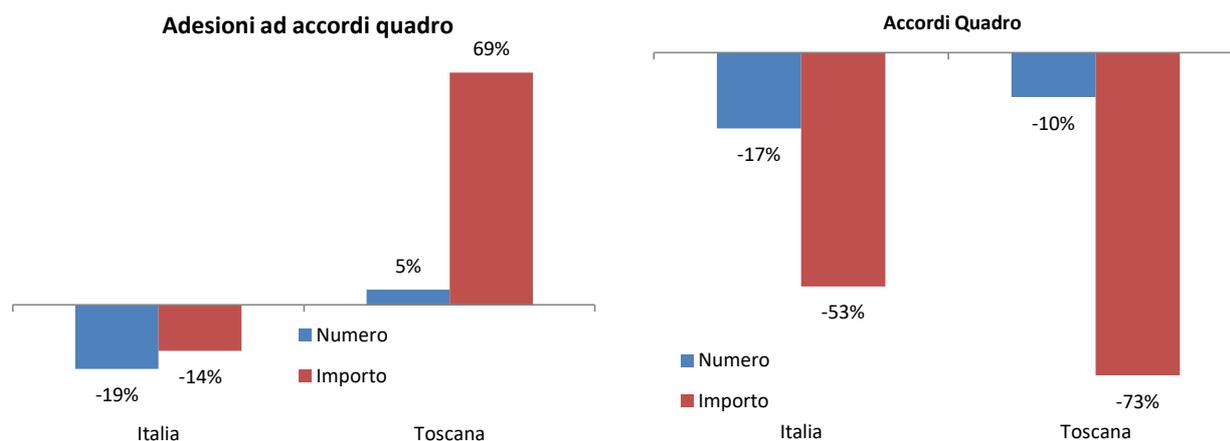


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Dall'esame dei grafici 22-25 emerge come il 2020 abbia visto un calo del numero delle adesioni in tutti i settori. Gli unici due settori che registrano un incremento nell'importo complessivo delle procedure in adesione avviate nel 2020 rispetto al 2019 sono i servizi e le forniture sanitarie. Nel primo caso si tratta di un incremento registrato in Toscana (e non a livello nazionale) di circa il 70% nell'importo totale delle adesioni (Grafico 26) che si distribuisce su accordi quadro di Consip e, in misura inferiore, di Estar (Grafico 23).

Grafico 26

VARIAZIONE % 2020-2019 DI NUMERO E IMPORTO DI ADESIONI E ACCORDI QUADRO. PROCEDURE DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA

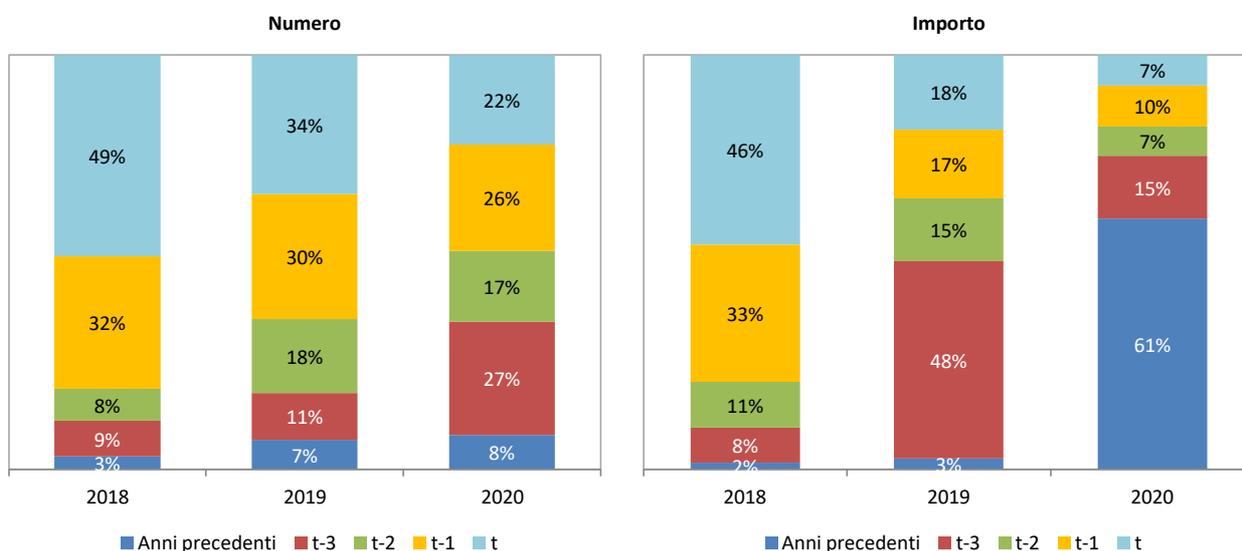


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Il corposo calo dei valori degli accordi quadro, registrato sia a livello nazionale che regionale, suggerisce che queste adesioni possano anche essere riferite a procedure centralizzate avviate precedentemente al 2020. In effetti, disaggregando le adesioni dell'ultimo triennio sulla base dell'anno di pubblicazione delle procedure di accordo quadro alle quali afferiscono (Grafico 26) si può notare come, nel 2020, una quota decisamente più bassa di quella registrata nel 2019 e nel 2018, sia ascrivibile a accordi quadro avviati nello stesso anno (22% nel numero e 7% nell'importo). Inoltre, circa il 60% dell'importo delle adesioni 2020 è riferibile a accordi quadro di anni precedenti al 2017.

Grafico 27

QUOTA NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE DI ADESIONE AVVIATE NEL TRIENNIO 2018-2019 PER ANNO DI AVVIO DEI RELATIVI ACCORDI QUADRO. SERVIZI. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNO 2020. TOSCANA

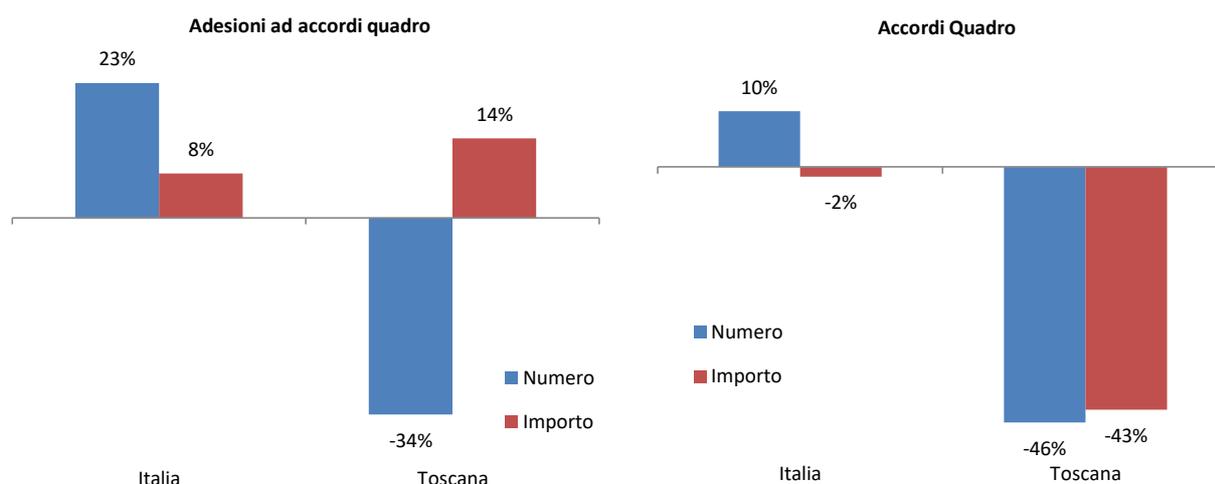


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Una simile evidenza emerge dall'analisi del settore delle forniture sanitarie, per il quale l'incremento regionale dell'importo delle adesioni è del 14% a fronte di un calo del numero pari al 34%. Vi è quindi, analogamente al caso dei servizi, una concentrazione degli importi su un numero inferiore di procedure comunque indirizzate agli accordi quadro di centrali di acquisto regionali (Estar e Soggetto aggregatore in avvalimento Estar). In questo caso, si registra tuttavia un aumento dell'importo degli accordi quadro ma solo per il Paese nel suo complesso e non in Toscana dove invece si rileva un calo di circa il 40%.

Grafico 28

VARIAZIONE % 2020-2019 DI NUMERO E IMPORTO DI ADESIONI E ACCORDI QUADRO. PROCEDURE DI FORNITURE SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA

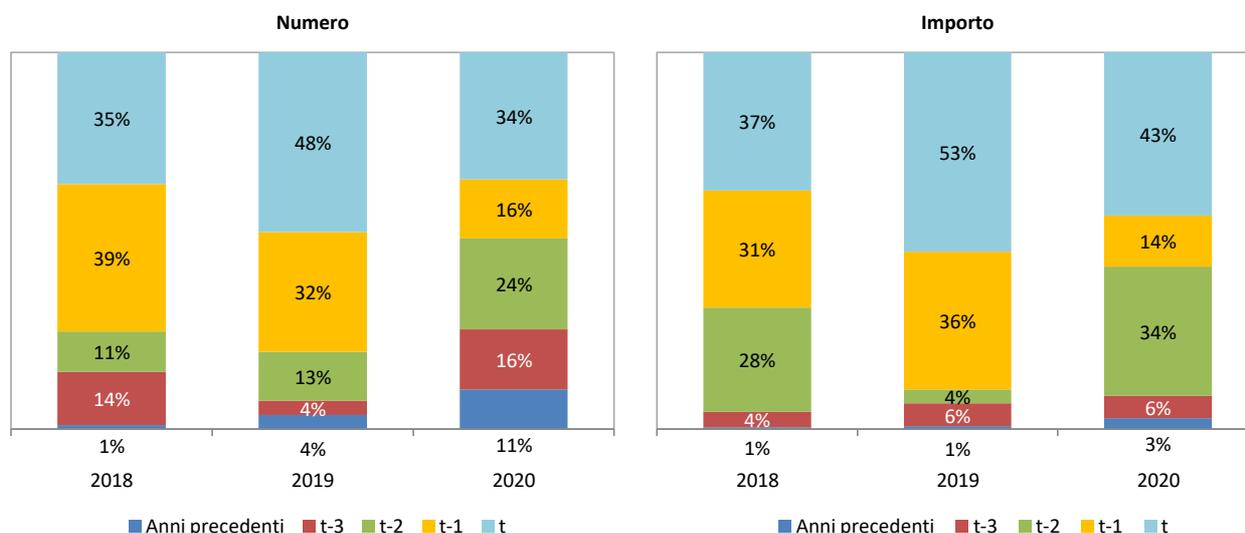


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Anche nel caso delle forniture sanitarie, contribuisce a spiegare questa dinamica, il fatto che le adesioni del 2020 siano da ricondurre in buona parte a accordi quadro avviati precedentemente all'avvio della crisi pandemica.

Grafico 29

QUOTA NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE DI ADESIONE AVVIATE NEL TRIENNIO 2018-2019 PER ANNO DI AVVIO DEI RELATIVI ACCORDI QUADRO. FORNITURE SANITARIE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNO 2020. TOSCANA

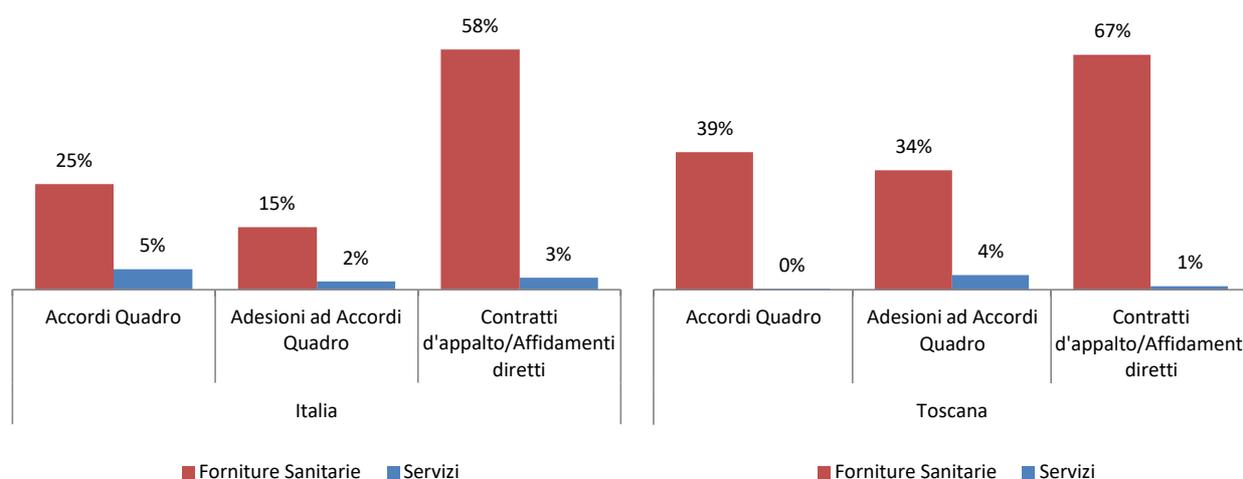


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Per comprendere, infine, quanto gli acquisti Covid abbiano inciso su questa dinamica è utile approfondire il dato già presentato nel paragrafo 2, e relativo alla percentuale degli acquisti Covid, disaggregandolo in base alla modalità di realizzazione (Accordo Quadro/Adesione/Contratto d'appalto/Affidamenti diretti).

Grafico 30

QUOTA COVID DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE DI FORNITURE SANITARIE E SERVIZI PER MODALITA' DI REALIZZAZIONE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNO 2020. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

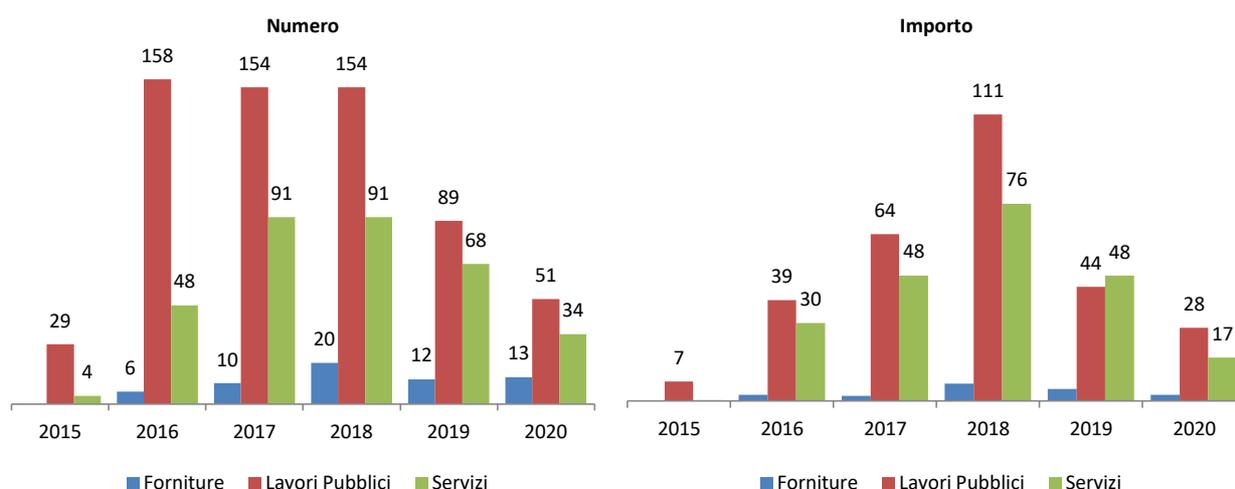
Quello che emerge è che la più alta quota-covid, in termini di importo, si registra per le forniture sanitarie in corrispondenza delle procedure non “centralizzate” che includono contratti d’appalto e affidamenti diretti. Un dato questo, valido sia per la Toscana (67%) che per l’insieme di tutte le regioni italiane (58%). Le soluzioni di approvvigionamento di natura centralizzata a livello regionale e nazionale hanno quindi svolto un ruolo importante nella crisi pandemica soprattutto nella misura in cui offrivano, all’avvio della crisi, soluzioni pronte derivanti da contratti stipulati in periodi precedenti. Tuttavia, la portata della crisi ha richiesto un tempestivo adattamento della commessa pubblica che è necessariamente passato da soluzioni più flessibili, rappresentate prevalentemente dagli affidamenti diretti.

4.1 Due attori del processo di razionalizzazione del mercato del procurement: le Centrali Uniche di Acquisto Inter-comunali (CUC) e il Soggetto Aggregatore

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. Tuttavia, a partire dal 2019, anno di emanazione dei provvedimenti c.d. “Sblocca Cantieri” (DL 32/2019 e Legge 55/2019), il processo sembra aver registrato una sostanziale interruzione.

Il numero e l’importo delle procedure avviate dalle Centrali uniche di Committenza Intercomunali Toscane cresce infatti con buon ritmo a partire dal 2016, con un’attività che si concentra prevalentemente nel campo dei servizi e dei lavori pubblici (Grafico 31) per poi subire un’interruzione nel 2019 e un sostanzioso calo nel 2020.

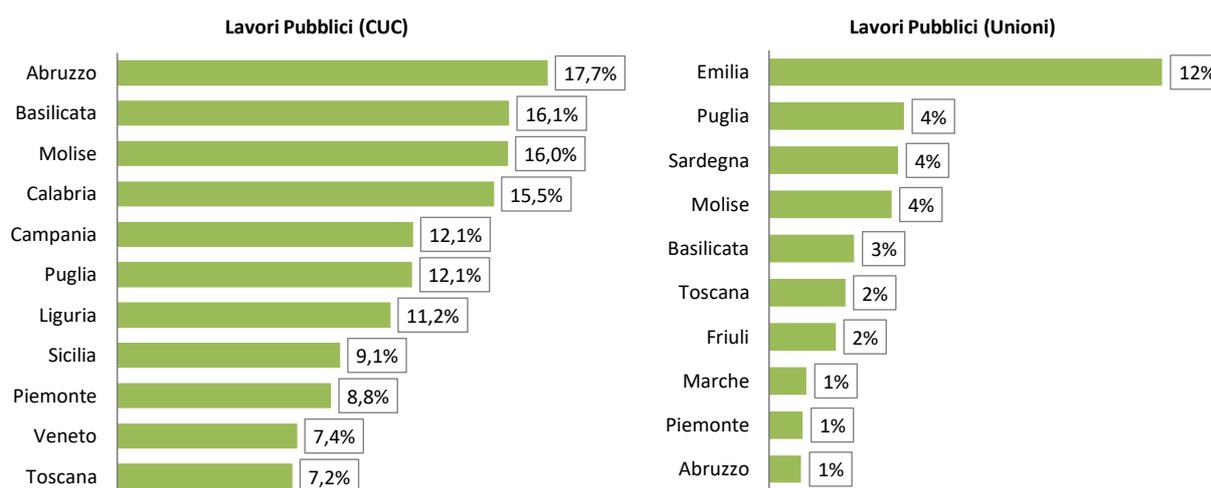
Grafico 31
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE DA CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA.
CONTRATTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. 2015-2019



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Sebbene di molto diminuita nell'ultimo biennio, a differenza di quanto accade in altre regioni italiane, il volume delle procedure avviate dalle CUC Toscane rappresenta comunque una quota non del tutto trascurabile del totale regionale. Questo è vero, in particolare, per quanto riguarda il mercato dei lavori pubblici (Grafico 32) dove il 7,2% dell'importo delle procedure avviate in regione (escluse le adesioni) è costituito da procedure di Centrali Uniche di Committenza intercomunali. Il Grafico 32 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 di gran lunga più elevata (il 12%) nel contesto nazionale.

Grafico 32
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 2017-2020



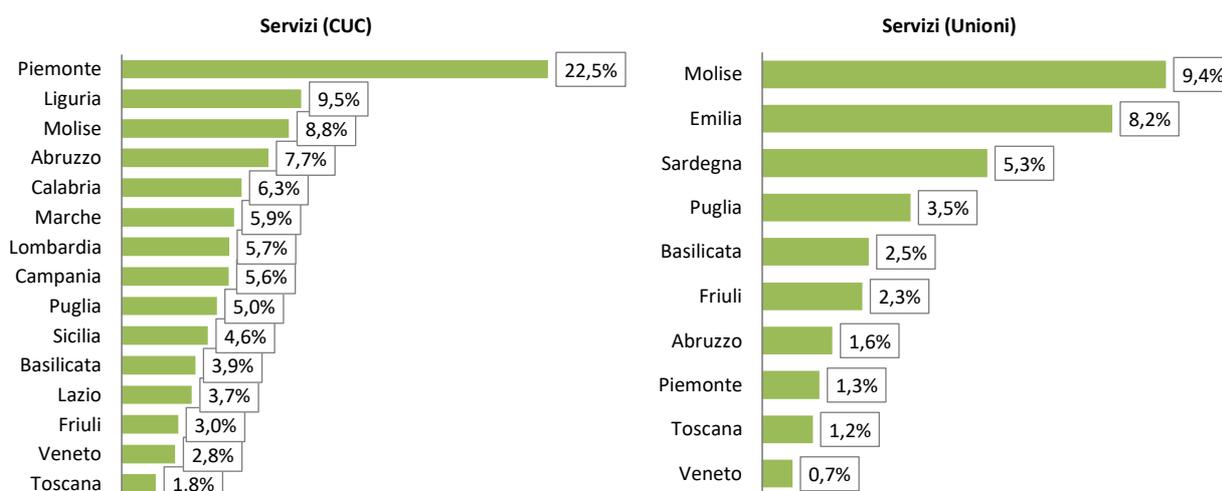
Nota: il totale delle procedure regionali è calcolato escludendo le procedure in adesione a accordo quadro.

Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Una minore attività delle Centrali Uniche di Committenza toscane, così come delle unioni di comuni, si registra nel mercato dei servizi (Grafico 33) dove le procedure da queste avviate rappresentano l'1,8% del valore totale delle procedure avviate nel quadriennio.

Grafico 33

REGIONI ITALIANE. QUOTA DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE IN REGIONE ATTRIBUIBILE A ACCORDI QUADRO DI CUC E UNIONI DI COMUNI. CONTRATTI DI SERVIZI. MEDIA ANNI 2017-2020



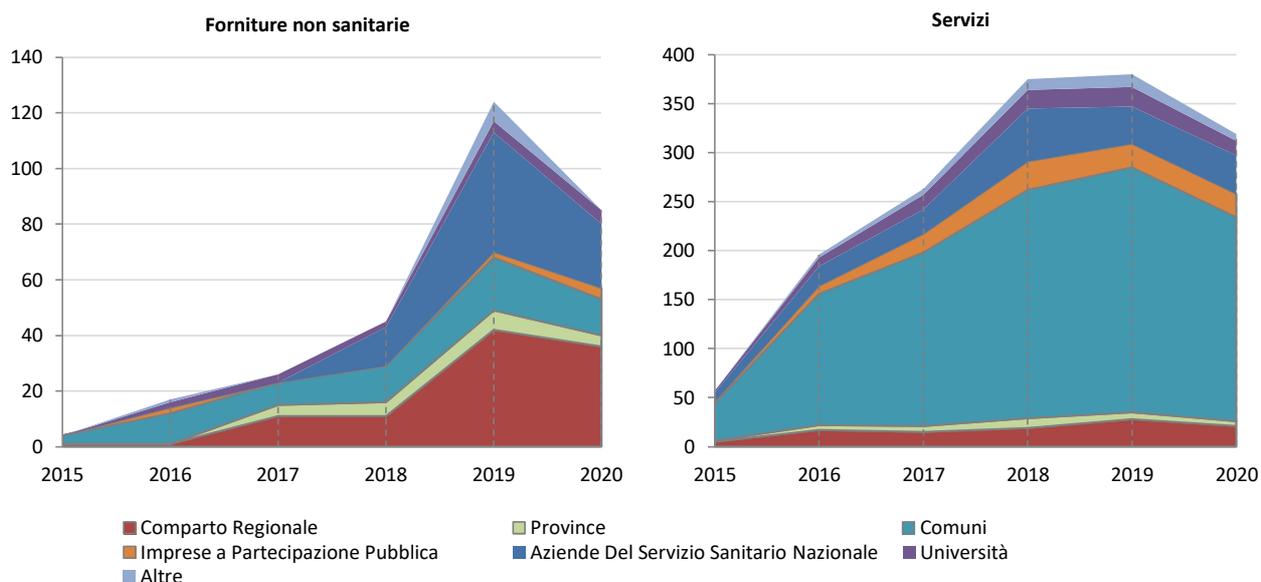
Nota: il totale delle procedure regionali è calcolato escludendo le procedure in adesione a accordo quadro.

Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Il ruolo delle CUC, dopo una crescita iniziale, si è dunque stabilizzato o addirittura ridotto, per effetto di fattori che possiamo definire strutturali e riconducibili al mutato quadro normativo. Negli ultimi anni, ad eccezione del 2020, è invece cresciuto in maniera lineare e molto accentuata, il ruolo della Regione Toscana in qualità di Soggetto Aggregatore. Sebbene questo fenomeno sia esclusivamente legato al ruolo attribuito ai Soggetti Aggregatori dalla normativa, che impone una loro attività in specifiche categorie di acquisti, è utile qui richiamare le evidenze del caso concentrandoci sulle procedure nei settori dei servizi e delle forniture non sanitarie, posto che l'attività pur preponderante, nel settore delle forniture sanitarie presta minori spunti di approfondimento in considerazione del già consolidato grado di centralizzazione della committenza a livello regionale. Come anticipato, la dinamica delle adesioni agli accordi quadro del Soggetto Aggregatore Regione Toscana è positiva su tutto l'arco temporale considerato, al netto del 2020.

Grafico 34

NUMERO DELLE ADESIONI A ACCORDI QUADRO DEL SOGGETTO AGGREGATORE REGIONE TOSCANA PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE. CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE NON SANITARIE. ANNI 2015-2020



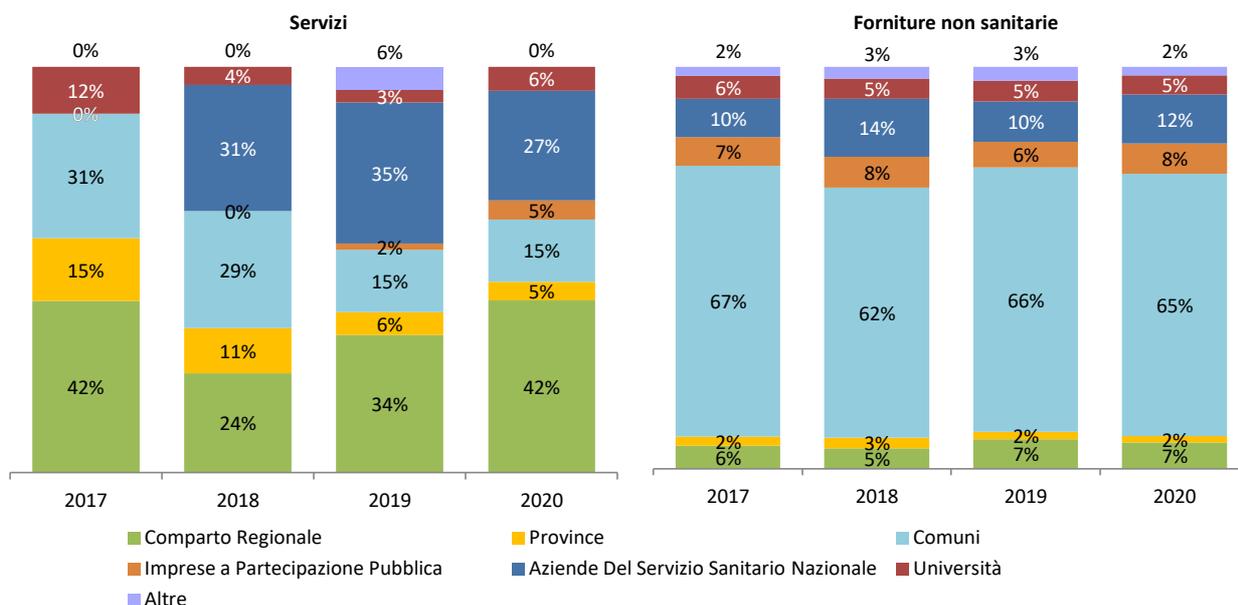
Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

In entrambi i settori, il calo del 2020 legato all'evento pandemico, non ha modificato la composizione percentuale delle adesioni per natura giuridica delle stazioni appaltanti, rispetto al 2019. In particolare, nell'ambito degli acquisti di servizi, a partire dal 2018, si evidenzia un aumento della quota di adesioni espressa dalle aziende del Servizio Sanitario Nazionale e dal comparto regionale che vanno ad aggiungersi a un già cospicuo numero di adesioni da parte dei comuni toscani. Mentre nel caso degli enti del comparto regionale, i contratti riguardano servizi informatici e/o assimilabili ai servizi per le imprese (servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza), nel caso delle aziende sanitarie e dei comuni, i contratti riguardano servizi connessi alle utenze per la forniture energetiche.

Sono invece quasi esclusivamente i comuni a esprimere la domanda di forniture non sanitarie che transita dagli accordi quadro e dalle convenzioni stipulate dal Soggetto Aggregatore (circa il 65% su tutto il periodo considerato). Si tratta, in circa il 95% dei casi, di contratti di utenza aventi ad oggetto forniture energetiche.

Grafico 35

QUOTA DEL NUMERO DELLE ADESIONI A ACCORDI QUADRO DEL SOGGETTO AGGREGATORE REGIONE TOSCANA ATTRIBUIBILE ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI STAZIONE APPALTANTE. CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE NON SANITARIE. ANNI 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

5. LE IMPRESE AGGIUDICATARIE

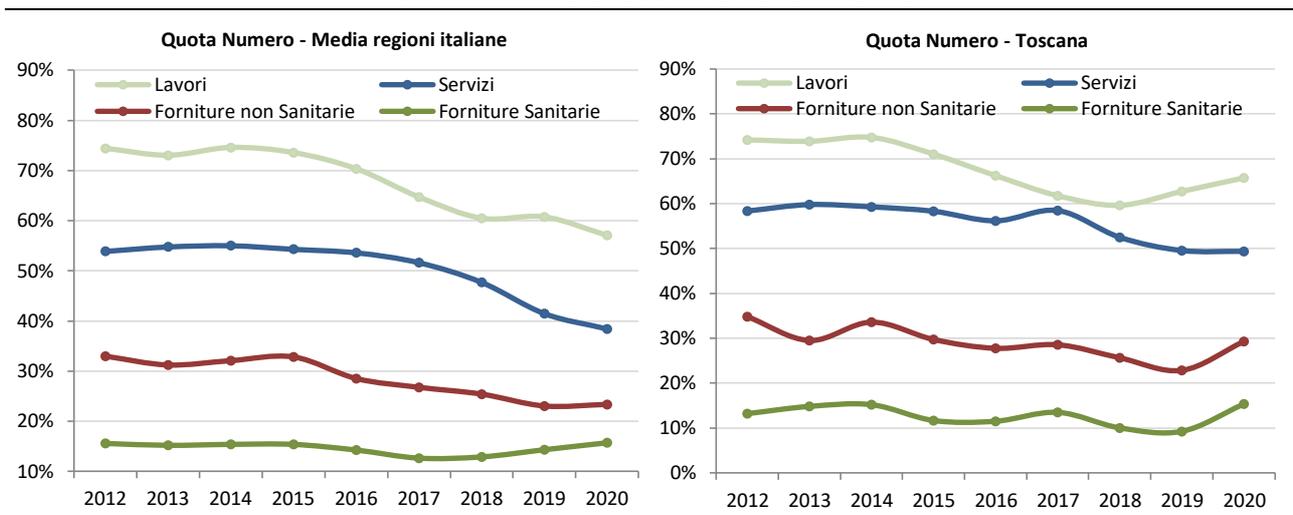
Come già richiamato, i vantaggi di costo del processo di centralizzazione della committenza e della conseguente aggregazione della domanda sono spesso associati a un rischio di riduzione delle opportunità per le piccole e medie imprese che competono spesso esclusivamente sul mercato regionale di appartenenza. Il tema è di particolare interesse alla luce delle evidenze fin qui presentate, che hanno messo in luce la rilevanza del processo di centralizzazione in termini numerici nell'ultimo quinquennio.

In questo contesto, la crisi pandemica rappresenta certamente un ulteriore elemento di interesse, nella misura in cui possa aver rappresentato un fattore di maggiore o minore apertura dei mercati regionali e, conseguentemente, possa aver comportato un effetto sulla capacità delle imprese toscane di competere e aggiudicare procedure nella immediata congiuntura. Al fine di meglio inquadrare tutti questi aspetti, il paragrafo raccoglie alcuni spunti di analisi quantitativa relativi alla capacità delle imprese di competere sul mercato degli appalti del loro territorio e degli altri mercati regionali⁸.

⁸ Tuttavia, a questo proposito, è necessario effettuare una precisazione e richiamare quanto già detto nel paragrafo 3: i dati sulla provenienza delle imprese aggiudicatarie relativi al 2020, possono risentire del ritardo informativo con il quale le stazioni appaltanti trasmettono le informazioni relative alla fase di affidamento. Questo ritardo - che anche in condizioni di normalità può interessare fino ai due anni successivi alla data di

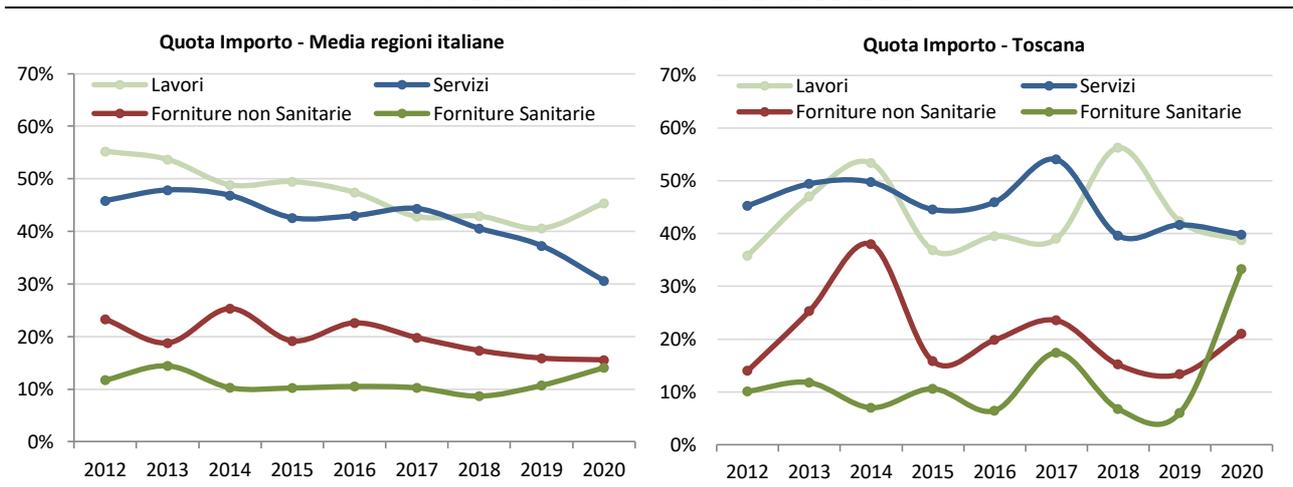
Un primo indicatore interesse è rappresentato dalla quota che le imprese aggiudicano del valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti della stessa regione⁹ (quota di appropriazione). Questo indicatore consente di valutare indirettamente il grado di apertura dei mercati regionali ma non, di per sé, la capacità competitiva del sistema delle imprese regionali. Infatti, a parità di domanda espressa dalle stazioni appaltanti regionali (dimensione del mercato), una bassa quota di appropriazione può dipendere da una scarsa capacità competitiva delle imprese quanto da un sottodimensionamento del sistema delle imprese o da una loro maggiore proiezione sui mercati delle altre regioni. Al fine di cogliere eventuali cambiamenti intercorsi negli ultimi anni, presentiamo le serie delle quote di appropriazione di numero e importo delle aggiudicazioni, relative al mercato toscano. Accanto a questo presentiamo la serie del dato ottenuto come media delle quote di appropriazione di tutte le regioni italiane, che, come detto, consente, tra le altre cose, di valutare l'evoluzione del grado di apertura complessivo del mercato del procurement nazionale.

Grafico 36
 QUOTA-NUMERO DEL MERCATO REGIONALE AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. TUTTE LE TIPOLOGIE DI CONTRATTO.
 TOSCANA E MEDIA DELLE REGIONI ITALIANE. SERIE 2012-2020



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 37
 QUOTA-IMPORTO DEL MERCATO REGIONALE AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. TUTTE LE TIPOLOGIE DI CONTRATTO.
 TOSCANA E MEDIA DELLE REGIONI ITALIANE. SERIE 2012-2020.



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

pubblicazione del bando - rischia di essere ancora maggiore alla data di questo rapporto, risentendo l'invio delle comunicazioni, come altre attività dell'amministrazione pubblica, degli effetti della crisi pandemica. Inoltre, il ritardo informativo può essere considerato ininfluenza nella lettura comparativa delle performances delle imprese toscane rispetto a quelle delle imprese extra-regionali solo nella misura in cui assuma simili dimensioni in tutte le aree del paese, comportando, in caso contrario, possibili distorsioni.

⁹ o avviate da stazioni appaltanti extra-regionali ma aventi ad oggetto prestazioni da svolgere sul territorio regionale.

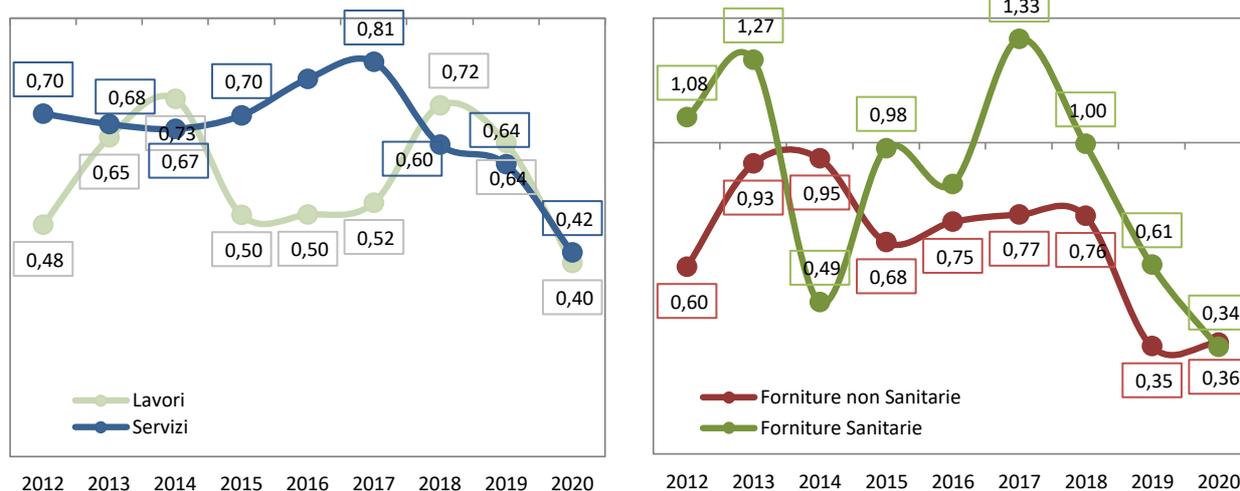
Una prima considerazione concerne il livello medio delle quote di appropriazione, in base al quale si distinguono chiaramente due gruppi: quello di lavori e servizi da un lato e quello delle forniture sanitarie e non sanitarie dall'altro.

Il mercato delle forniture presenta infatti una maggior apertura, che deriva naturalmente sia dalla maggior standardizzazione e trasferibilità spaziale delle prestazioni, sia dal maggior grado di centralizzazione della committenza. Il mercato delle forniture sanitarie, in particolare, è quello caratterizzato dal maggior grado di apertura, con una quota minima di domanda che viene soddisfatta ricorrendo a imprese regionali. In questo caso, inoltre, la media nazionale è frutto di una distribuzione più polarizzata rispetto a quella degli altri settori, con alcune regioni (Lombardia e Lazio) che ospitano una concentrazione maggiore di imprese farmaceutiche e che quindi registrano percentuali di molto superiori alla media (circa il 60% per la Lombardia e il 27% per il Lazio). Più in generale, dall'osservazione dei Grafici 35-36, non pare emergere una sostanziale difformità tra il dato Toscano e quello medio nazionale se non un livello marginalmente più alto delle quote toscane in tutti i settori e una meno marcata dinamica negativa delle quote relative ai lavori pubblici e ai servizi.

Nel mercato dei lavori pubblici, pur partendo nel 2012 da un livello esattamente pari alla media nazionale (75%), la quota-numero di appropriazione toscana si riduce al 2020 di soli 9 punti percentuali rispetto ai 18 della media nazionale, come effetto anche di una moderata tendenza al rialzo negli ultimi tre anni. Stesso discorso per la quota-importo che si riduce di soli 7 punti, rispetto ai 13 della media nazionale. Differenze meno nette si riscontrano tra la dinamica delle quote toscane e media nazionale nel mercato dei servizi.

Coma anticipato, una diminuzione delle quote di appropriazione non è necessariamente indice di diminuita competitività delle imprese regionali. Un modo per affrontare invece quest'ultimo punto è quello di valutare l'evoluzione dell'indice di penetrazione (Grafico 38), 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 e, quindi, riesce più che a "compensare" quello che non ottiene internamente con la domanda che soddisfa al di fuori dei confini regionali. Siamo interessati, in particolare, più che al livello, alla dinamica di questo indicatore. Una dinamica negativa può effettivamente segnalare una ridotta capacità delle imprese di aggiudicare procedure. Il Grafico 38, rappresenta l'evoluzione dell'indice di penetrazione nel periodo 2012-2020 per tutti i settori fin qui considerati.

Grafico 38
TOSCANA. INDICE DI PENETRAZIONE. ANNI 2012-2020. LAVORI PUBBLICI, SERVIZI, FORNITURE E FORNITURE NON SANITARIE



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

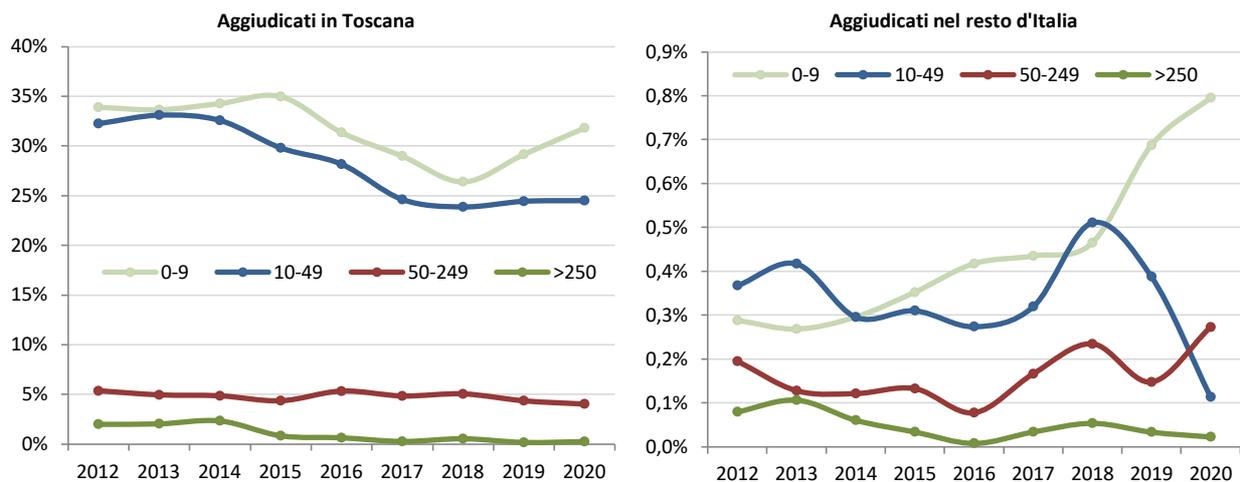
Emerge una dinamica moderatamente negativa per le forniture non sanitarie, condizionata però in particolare dal dato degli ultimi due anni, che può ragionevolmente essere sottostimato risentendo, come detto in precedenza, delle mancate comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti delle altre regioni. Stesse considerazioni valgono per il mercato dei lavori pubblici, dove però la serie evidenzia una sostanziale

stabilità dell'indice di penetrazione in tutti gli anni precedenti al 2018. Nessuna dinamica particolare si registra invece nel mercato dei servizi.

Si può dunque concludere che il processo di centralizzazione non abbia finora in senso particolarmente negativo sulla competitività delle imprese regionali e sul loro effettivo accesso ai mercati.

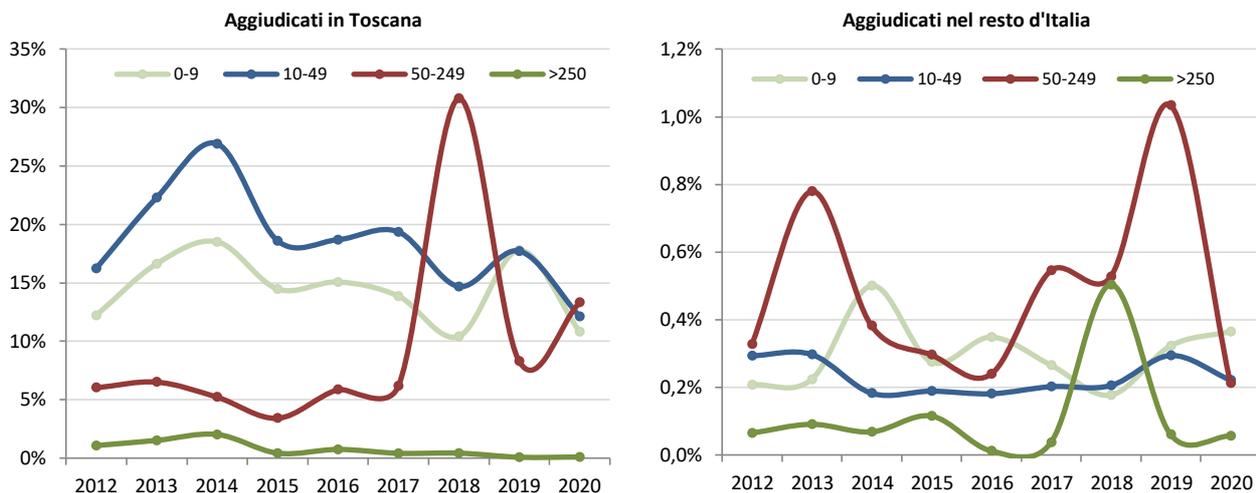
Le evidenze fin qui presentate non considerano un fattore potenzialmente importante nell'analisi quale la dimensione dell'impresa. A questo proposito, concentrandoci sulle sole imprese toscane e sul solo settore dei lavori pubblici, presentiamo le quote di appropriazione distinte per classe di occupati. Nei Grafici 39 e 40, a fianco di queste sono presentate, sempre distinte per classe di occupati, le quote di aggiudicazione delle imprese toscane nel resto del mercato nazionale.

Grafico 39
QUOTA-NUMERO DEL MERCATO REGIONALE (SX) E DEL RESTO D'ITALIA (DX) AGGIUDICATA DA IMPRESE TOSCANE PER CLASSE DI OCCUPATI DELL'IMPRESA. LAVORI PUBBLICI. SERIE 2012-2020.



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 40
QUOTA-IMPORTO DEL MERCATO REGIONALE (SX) E DEL RESTO D'ITALIA (DX) AGGIUDICATA DA IMPRESE TOSCANE PER CLASSE DI OCCUPATI DELL'IMPRESA. LAVORI PUBBLICI. SERIE 2012-2020.



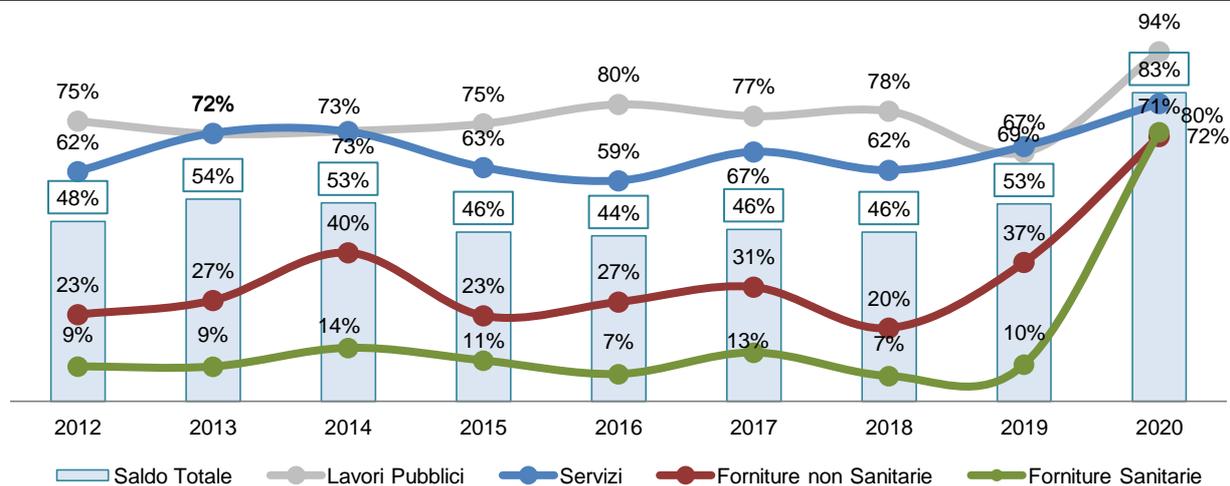
Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Il calo delle quote "interne" registrato in aggregato sia nel numero che nell'importo, si riflette in quello delle quote delle piccole e medie imprese, che rappresentano nello specifico la quota largamente maggioritaria a livello regionale. Tuttavia, come già evidenziato in precedenza, questa dinamica è precedente alla fase di implementazione del nuovo codice dei contratti e della progressiva centralizzazione del sistema delle stazioni appaltanti. Inoltre questo calo non si riflette in una simile dinamica delle quote

aggiudicate nel resto d'Italia, che, restano costanti sull'intero periodo se non addirittura crescenti in termini di importo per la piccole imprese.

Infine, per le imprese toscane non sembra sia mutata in misura sostanziale la composizione del "fatturato", circa il 50% del quale è composto da aggiudicazioni in regione (Grafico 41). Si osserva solo nell'ultimo anno, un aumento della quota toscana delle loro aggiudicazioni, ovvero una loro minor proiezione verso l'esterno in termini relativi¹⁰.

Grafico 41
IMPRESE TOSCANE. QUOTA TOSкана DEL TOTALE AGGIUDICAZIONI. ANNI 2012-2020. LAVORI PUBBLICI, SERVIZI, FORNITURE E FORNITURE NON SANITARIE



Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

6. 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.

La peculiarità della contingenza, legata alla crisi pandemica, ha imposto di valutare aspetti strettamente legati alle possibili mutazioni delle strategie di approvvigionamento delle stazioni appaltanti in questo contesto emergenziale, nonché di valutare la tenuta complessiva del mercato degli appalti sia a livello regionale che nazionale.

A questo proposito, le evidenze presentate non sostengono conclusioni catastrofiche. Infatti, a fronte di un calo piuttosto consistente del numero delle procedure avviate in molti settori, si è verificato, sia in Toscana che nel resto del Paese, un aumento del valore complessivo di queste ultime tale da comportare un incremento di circa 200 Euro in termini pro-capite in Toscana e nel resto del Paese.

A questo dato, largamente condizionato dall'aumento della domanda di servizi e forniture sanitarie, ha contribuito anche il settore dei lavori pubblici, soprattutto grazie all'attività delle grandi imprese a partecipazione pubblica e dei concessionari di reti e infrastrutture.

Il lavoro ha messo in evidenza la natura asimmetrica degli effetti della pandemia che ha colpito maggiormente l'attività delle stazioni appaltanti comunali, per le quali si è verificato un calo generalizzato sia del numero che del valore complessivo delle procedure avviate. Il calo non ha però interessato il settore dei lavori pubblici scongiurando risvolti particolarmente negativi: in questo settore i comuni esercitano un ruolo di primo piano sia sotto il profilo numerico che qualitativo. Un rallentamento, se pur transitorio, della loro domanda di opere pubbliche avrebbe avuto indubbi effetti negativi, implicando un aggravamento del ritardo infrastrutturale del quale soffrono molte aree del paese.

¹⁰ Questo dato, come osservato in precedenza, risente con tutta probabilità dei ritardi informativi da imputare agli affidamenti extra-regionali.

La pandemia ha avuto anche effetti limitati in relazione alle modalità – in particolare le procedure - con le quali le stazioni appaltanti si sono approvvigionate. La maggior parte dei nuovi contratti è stato infatti stipulato a seguito di procedure negoziate e adesioni ad accordi quadro, nei settori dei servizi e delle forniture. Tuttavia, si è rilevato, per le forniture sanitarie e, soprattutto, per i lavori pubblici, un aumento degli affidamenti diretti. Per i lavori pubblici, in particolare, questo aumento non è da considerare come un effetto della fase di crisi ancora in corso quanto piuttosto agli interventi normativi del 2019 (Sblocca Cantieri).

Le procedure centralizzate hanno comunque consentito, nel settore delle forniture sanitarie e dei servizi, di far fronte alla domanda aggiuntiva imposta dall'emergenza sanitaria. L'analisi ha evidenziato come questo sia stato possibile, in Toscana, anche grazie alla presenza di procedure avviate in anni precedenti, che hanno costituito soluzioni pronte per le adesioni delle stazioni appaltanti.

Il 2020 ha visto dunque un consolidamento del ruolo delle centrali di acquisto nazionali (Consip) e regionali (ESTAR e Soggetto Aggregatore) ma ha anche segnato un ulteriore arretramento del ruolo delle centrali uniche di committenza inter-comunali, già avviato nel 2019.

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 avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40.000 euro. Anni 2015-2020

Tabella A - 1

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Forniture non sanitarie	1,604	690	1,911	790	1,935	733	2,226	1,077	2,382	1,070	2,148	785
Forniture sanitarie	1,312	566	1,276	580	1,495	933	1,508	974	1,852	1,157	1,386	1,327
Lavori Pubblici	2,994	1,475	2,507	918	3,001	1,819	3,138	2,154	3,939	1,739	3,821	1,987
Servizi	3,163	1,529	2,992	1,652	3,291	2,024	3,316	1,727	3,643	2,336	3,964	2,999
TOTALE	9,073	4,260	8,686	3,940	9,722	5,509	10,188	5,933	11,816	6,302	11,319	7,098

Tabella A - 2

IMPORTO MEDIO (MIGLIAIA DI EURO) PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	430	414	379	484	449	365
Forniture sanitarie	432	455	624	646	625	958
Lavori Pubblici	493	366	606	686	441	520
Servizi	483	552	615	521	641	757
TOTALE	470	454	567	582	533	627

Tabella A - 3

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
40mila-150mila	1,645	138	1,323	116	1,540	136	1,523	135	2,218	194	2,334	197
150mila-1mln	1,161	409	1,053	383	1,253	476	1,360	554	1,430	560	1,214	460
1mln-5.548mln	161	345	117	271	182	405	225	500	263	653	229	478
>5.548mln	27	583	14	149	26	802	30	965	28	331	44	853
Total	2,994	1,475	2,507	918	3,001	1,819	3,138	2,154	3,939	1,739	3,821	1,987

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Procedura negoziata	1,582	424	1,410	301	1,548	346	1,442	339	1,481	375	1,209	341
Procedura aperta	174	218	127	109	187	302	253	245	267	282	209	399
Procedura ristretta	27	17	11	4	17	457	16	3	23	20	27	5
Affidamento diretto	626	65	250	31	253	36	212	36	744	74	1,113	100
Adesione	47	29	180	47	263	66	402	132	540	209	395	112
Altre	8	3	10	1	13	3	7	1	9	2	1	0
n.c.	3	0	27	6	27	17	29	8	34	9	33	4
TOTALE	2,467	756	2,015	499	2,308	1,226	2,361	766	3,098	971	2,987	961

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella A - 5

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Massimo Ribasso	1,905	520	1,562	315	1,715	366	1,693	372	1,943	507	1,428	446
OEPV	196	127	151	102	221	747	216	205	162	198	124	182
n.c.	366	109	302	83	372	113	452	188	993	267	1,435	333
TOTALE	2,467	756	2,015	499	2,308	1,226	2,361	766	3,098	971	2,987	961

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella A - 6

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Manutenzione	1,265	435	1,101	304	1,226	505	1,276	459	1,812	779	1,614	807
Nuova Costruzione	537	607	545	286	602	854	653	1,070	641	383	692	518
Recupero/Restauro/Ristr.	1,176	426	850	326	1,148	457	1,190	603	1,453	561	1,463	634
n.c.	16	7	11	3	25	3	19	23	33	16	52	28
TOTALE	2,994	1,475	2,507	918	3,001	1,819	3,138	2,154	3,939	1,739	3,821	1,987

Tabella A - 7

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Trasporto	1,105	540	909	454	1,141	587	1,266	1,272	1,541	773	1,426	846
Civili	613	214	533	124	586	608	598	226	881	293	941	340
Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	724	408	607	207	707	465	766	453	876	396	851	588
Territorio	345	158	277	88	369	108	295	83	393	119	320	78
n.c.	207	155	181	44	198	51	213	120	248	159	283	135
TOTALE	2,994	1,475	2,507	918	3,001	1,819	3,138	2,154	3,939	1,739	3,821	1,987

Tabella A - 8

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Centrali	61	19	33	12	74	30	71	23	76	23	77	16
Regionali	51	31	54	29	78	45	65	37	121	95	68	98
Locali	1,644	380	1,360	293	1,410	365	1,481	403	1,979	430	2,019	442
SSN	160	59	93	29	113	479	139	71	149	54	237	71
Università	61	26	36	16	59	14	41	16	87	28	76	22
Concessionari	773	829	703	479	901	805	1,075	1,499	1,147	865	992	1,180
Altre	221	103	214	54	339	68	228	52	317	62	301	85
n.c.	23	27	14	7	27	12	38	53	63	182	51	73
TOTALE	2,994	1,475	2,507	918	3,001	1,819	3,138	2,154	3,939	1,739	3,821	1,987

Tabella A - 9

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	103	232	369	427	430	333
Acquisizione in economia	251	71	93	56	52	-
Contratto d'appalto	2,162	1,758	1,947	1,901	2,511	2,589
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	46	183	265	403	536	399
Contratto di concessione di lavori	1	4	4	-	2	7
Altre	19	11	18	11	11	9
TOTALE	2,582	2,259	2,696	2,798	3,542	3,337

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella A - 10

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	268	314	562	550	575	497
Acquisizione in economia	404	297	224	214	87	-
Contratto d'appalto	1,456	1,373	1,688	1,693	1,745	1,765
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	573	538	729	818	1,034	950
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	198	192	187	206	165	103
Altre	11	20	23	15	21	27
TOTALE	2,910	2,734	3,413	3,496	3,627	3,342

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella A - 11

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	609	440	865	1,054	1,404	763
Acquisizione in economia	22	12	14	9	7	-
Contratto d'appalto	26	44	41	60	41	152
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	1,245	1,181	1,400	1,401	1,738	1,071
Contratto di concessione di forniture	-	-	1	1	-	3
Altre	-	1	2	-	-	1
TOTALE	1,902	1,678	2,323	2,525	3,190	1,990

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella A - 12

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	88	99	148	202	186	140
Acquisizione in economia	211	146	98	64	56	-
Contratto d'appalto	453	543	542	607	611	709
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	375	530	519	688	836	554
Contratto di concessione di forniture	25	21	18	15	22	8
Altre	13	5	3	4	3	15
TOTALE	1,165	1,344	1,328	1,580	1,714	1,426

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella A - 13

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Arezzo	172	84	153	75	201	71	150	68	227	50	133	26
Firenze	652	226	667	187	697	383	660	257	513	211	314	152
Grosseto	197	94	114	27	155	71	129	44	157	64	116	22
Livorno	193	102	196	58	311	99	246	63	165	66	110	25
Lucca	326	102	246	68	289	81	241	68	274	88	153	30
Massa-Carrara	104	47	109	39	102	30	79	21	78	28	62	16
Pisa	294	119	280	129	234	514	241	81	305	107	145	102
Pistoia	162	195	141	39	117	30	121	40	162	58	91	15
Prato	90	25	73	18	82	74	71	29	63	22	39	73
Siena	198	64	135	47	181	52	161	42	159	65	92	66
n.c.	606	416	393	232	632	416	1,039	1,440	1,836	979	2,566	1,460
Total	2,994	1,475	2,507	918	3,001	1,819	3,138	2,154	3,939	1,739	3,821	1,987

B. Procedure aggiudicate di importo pari o superiore a 40.000 euro. Anni 2015-2020

Tabella B - 1

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.										
Forniture non sanitarie	1,190	427	1,612	570	1,669	522	1,910	718	1,678	778	1,049	311
Forniture sanitarie	1,282	509	1,242	548	1,475	697	1,471	913	1,715	726	1,075	637
Lavori Pubblici	2,096	747	2,413	750	2,686	872	2,846	1,472	3,078	1,095	2,465	1,022
Servizi	2,313	818	2,510	1,011	2,895	1,352	2,922	1,341	2,540	1,429	2,079	719
TOTALE	6,881	2,501	7,777	2,878	8,725	3,443	9,149	4,443	9,011	4,028	6,668	2,690

Tabella B - 2

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	16.8	21.7	22.7	20.0	20.6	19.9
Forniture sanitarie	27.6	35.6	36.3	40.0	27.0	33.1
Lavori Pubblici	25.0	25.1	23.2	22.6	20.9	20.1
Servizi	20.0	21.4	19.7	22.0	24.1	27.3

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella B - 3

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	8.2	11.3	17.3	11.8	13.3	10.9
Forniture sanitarie	40.8	34.2	43.9	45.8	33.8	40.9
Lavori Pubblici	29.4	25.1	25.5	17.9	19.7	19.3
Servizi	11.8	26.6	36.9	23.2	21.4	32.2

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella B - 4

NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER PROCEDURE AGGIUDICATE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	2.5	2.8	2.6	2.9	2.6	2.3
Forniture sanitarie	1.4	1.9	2.7	3.0	10.3	7.7
Lavori Pubblici	27.7	29.0	22.7	20.6	18.6	16.3
Servizi	2.7	3.1	3.3	3.3	3.5	3.5

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac

Tabella B - 5

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procedura negoziata	15.0	16.2	11.6	10.1	7.2	8.4
Procedura aperta	51.2	50.9	41.0	34.7	39.6	41.0
Procedura ristretta	12.3	13.8	9.6	6.9	7.2	4.3

Nota: al netto delle procedure assegnate alla sezione centrale dell'Osservatorio Anac