

RAPPORTO SUL MERCATO DEL PROCUREMENT TOSCANO

Firenze, Giugno 2018

RICONOSCIMENTI

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

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

Indice

1. Introduzione	5
2. La domanda di contratti a livello regionale e nazionale	6
3. Le caratteristiche del mercato toscano in una prospettiva congiunturale	11
4. Le performances di efficienza del mercato toscano	15
5. Le imprese toscane	18
6. Conclusioni	27
Appendice	29

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.

Accanto al quadro generale dell'evoluzione della domanda di contratti presentata nel paragrafo 2, ovvero del numero e importo delle procedure avviate (CIG perfezionati) di lavori pubblici, servizi e forniture, il rapporto offre un'approfondita analisi di importanti caratteristiche della stessa domanda regionale. Viene presentata infatti (paragrafo 3) la composizione della domanda per natura giuridica della stazione appaltante, l'incidenza delle diverse procedure di scelta del contraente, nonché - limitatamente al segmento dei lavori pubblici – la composizione della domanda per tipologia di intervento e per settore dell'opera.

In aggiunta all'analisi della domanda di contratti, vengono presentati, nel rapporto due approfondimenti di natura tematica. Il primo approfondimento, contenuto nel paragrafo 4, è relativo agli aspetti più propriamente legati all'efficienza del mercato. Vengono infatti presentati - sia in un'ottica congiunturale che aggregata sul periodo di osservazione 2012-2017 - gli indicatori più comunemente utilizzati per misurare le performances dei contratti in fase di affidamento e in fase di esecuzione, ovvero la media dei ribassi, il numero di offerte per procedura, il ribasso medio, l'incidenza e la media degli scostamenti di importo e di tempo.

Il secondo approfondimento, realizzato per la prima volta in questo contesto, è quello relativo al sistema delle imprese toscane. Il paragrafo 5 raccoglie infatti una serie di elaborazioni aventi ad oggetto le imprese e affronta il tema della loro partecipazione al mercato del procurement toscano, sia la loro capacità di appropriazione di quote di mercato regionali e extra-regionali. Sempre al fine di approfondire il tema della concorrenzialità del mercato e della capacità del sistema produttivo regionale di assorbire la spesa regionale, viene infine analizzato il ruolo del meccanismo del sorteggio nelle procedure negoziate con manifestazione di interesse.

Le elaborazioni contenute nel rapporto sono state effettuate a partire dai dati trasmessi dalle stazioni appaltanti di tutto il territorio tramite il Sistema Informativo Regionale (SITAT) e che da tale sistema vanno ad alimentare la Banca Dati Nazionale sui Contratti Pubblici (sistema SIMOG) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in adempimento agli obblighi informativi a fini di monitoraggio e vigilanza già disposti dal "vecchio codice" e confermati dal nuovo D.Lgs.50/2016 all'art.213. Grazie all'interscambio dei dati con ANAC, del cui Osservatorio quello della Regione Toscana svolge le funzioni di sezione regionale, in particolare per l'attività di raccolta dati e supporto alle stazioni appaltanti in materia di assolvimento degli adempimenti informativi, il set di dati sui quali sono condotte le elaborazioni è completato da quelli relativi ai contratti delle amministrazioni centrali localizzate in Toscana, ovvero eseguiti sul territorio.

Quest'anno, grazie ad una parallela elaborazione dei dati delle altre regioni effettuata nell'ambito del coordinamento degli Osservatori regionali nell'ambito dell'associazione ITACA, il rapporto è arricchito da alcune analisi comparative fra la Toscana e il resto d'Italia.

Tutte le elaborazioni presentate nel rapporto sono relative al quinquennio 2012-2017 e sono riferite a contratti di importo superiore ai 40.000 euro.

2.

La domanda di contratti a livello regionale e nazionale

Dinamica di procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore ai 40mila euro

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. Soprattutto nel caso degli investimenti pubblici, la consapevolezza della difficile fase congiunturale e della conseguente ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche ha determinato, negli ultimi anni, negli osservatori, una maggiore attenzione ai segnali di ripresa che vengono proprio dal mercato del public procurement.

Più in generale, se è ormai chiaro che l'analisi dei dati micro relativi all'universo dei contratti, 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 dell'importo delle procedure avviate (ovvero quelle per cui è stato richiesto un codice identificativo gara, CIG) nel periodo 2012-2017.

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 – che sono comunque riportati in appendice² - presentano un deficit di copertura dovuto al non completo assolvimento degli obblighi informativi (nonostante la norma preveda una sanzione amministrativa in capo ai responsabili unici del procedimento - RUP -inadempienti). La differenza tra procedure avviate e aggiudicazioni è dunque ascrivibile sia a caratteristiche strutturali del mercato (il tempo che naturalmente intercorre tra la fase di perfezionamento del CIG e quella di aggiudicazione e, per quanto riguarda gli importi, i ribassi d'asta), sia alle modalità di raccolta dati e di costruzione dell'archivio.

Una doverosa avvertenza metodologica riguarda il caso - sempre più diffuso per l'impulso della normativa alla centralizzazione degli acquisti - degli accordi quadro e delle relative adesioni. Onde evitare di computare più di una volta lo stesso contratto e una stessa quota di

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".

² Le analisi relative alle aggiudicazioni sono riferite ad un dominio di osservazione più ristretto. Oltre naturalmente alle procedure di gara annullate o andate deserte, che se riconosciute sono state escluse, onde evitare duplicazioni, anche dall'elaborazione delle procedure avviate (CIG), in questi ultimi non sono presenti in particolare i contratti di concessione di servizi ed i Project Financing, che terminano prima il loro iter dando eventualmente luogo ad un contratto di concessione.

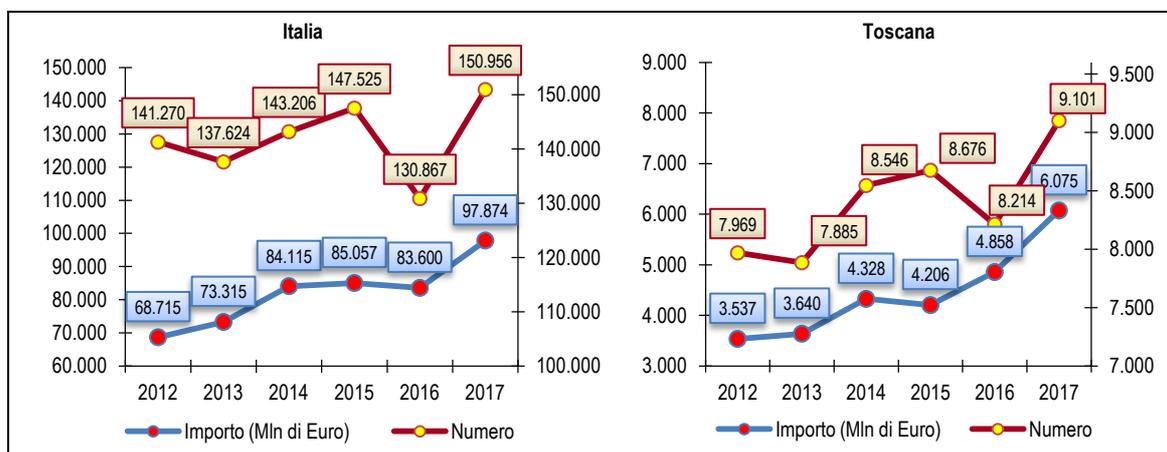
spesa, anche per l'indisponibilità di informazioni sulle convenzioni e accordi quadro delle centrali nazionali di acquisto (Consip), nelle analisi sono state incluse le sole "adesioni". In questo modo riferendo più correttamente il dato non a quanto messo a disposizione dalle Centrali di Committenza per la spesa delle singole Amministrazioni, ma all'effettivo "consumo" da parte di queste ultime³.

La prima evidenza che presentiamo (Grafico 1) è quella della dinamica di numero e importo **totale delle procedure avviate**, affiancando il dato nazionale a quello toscano. 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 il 10% rispetto al 2015 mentre più contenuto (circa il 6%) è stato il calo in Toscana. Inoltre, sia la flessione nazionale che quella regionale hanno rappresentato un'interruzione del contesto di crescita dell'attività di procurement che è possibile rilevare su un orizzonte temporale più ampio (almeno a partire dal 2012).

Le cause del crollo del numero delle procedure che l'introduzione del Codice ha comportato sul sistema, risiedono in parte nel dettato dei singoli articoli, che prevedono aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti, in parte – e su un piano più generale – nella difficoltà del sistema ad assimilare la novità di una riforma basata sul principio della cosiddetta soft law, ovvero la cui applicazione è in gran parte delegata ai regolamenti attuativi emanati da Anac. In questo senso, l'incertezza generata dall'introduzione del Codice unitamente al ritardo nell'emanazione delle linee guida, ha probabilmente indotto molte stazioni appaltanti a un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare.

Grafico 1
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - TOTALE LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

³ Le informazioni relative agli accordi quadro e convenzioni sono invece recuperate ai fini di specifiche elaborazioni, ad esempio quelle sui ribassi presentate nel paragrafo 4.

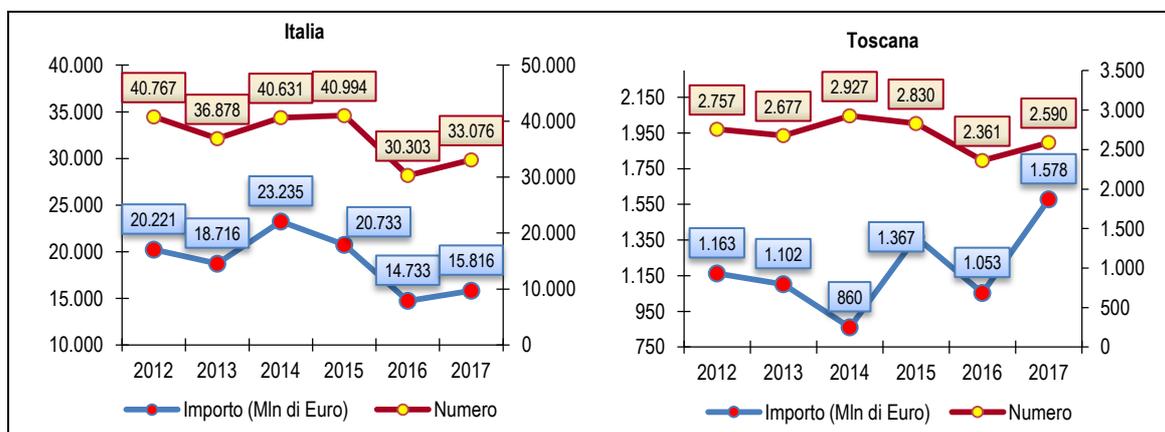
Il 2017 ha tuttavia registrato un ritorno dell'attività delle stazioni appaltanti ai livelli antecedenti al 2016. In Toscana, ad esempio, il numero di procedure avviate è stato pari a 9.101 mentre prendendo in considerazione l'intero territorio nazionale, ha superato le 150.000 unità. Il dato aggregato 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 17% mentre cresce del 22% in Toscana.

Un dato diverso emerge invece concentrandosi sul valore totale delle procedure 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.

Nell'ultimo biennio, 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, mentre il 2017 ha visto una lieve ma non ancora sufficiente ripresa degli importi banditi.

In Toscana, nel 2016 il valore dei CIG si è ridotto di circa 300 milioni di euro rispetto al 2015 passando da 1.367 a 1.053 milioni (-23%), mentre nel 2017 si assiste a una ripresa (1.578 Milioni, ovvero un incremento annuo di circa il 50%) in gran parte trainata dal bando per la costruzione del Polo Ospedaliero Universitario Nuovo Santa Chiara In Cisanello a Pisa che ammonta a 430 milioni di euro. Al netto di questo intervento l'aumento su base annua si contrarrebbe ad un comunque positivo +8,7%. In ogni caso, la dinamica registrata nel mercato toscano può dirsi sostanzialmente stabile, al contrario di quella nazionale che ha visto ridursi - nel biennio 2016-2017 - la media del valore delle procedure di circa 6,5 miliardi di euro (il 30%) rispetto al quadriennio precedente.

Grafico 2
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017

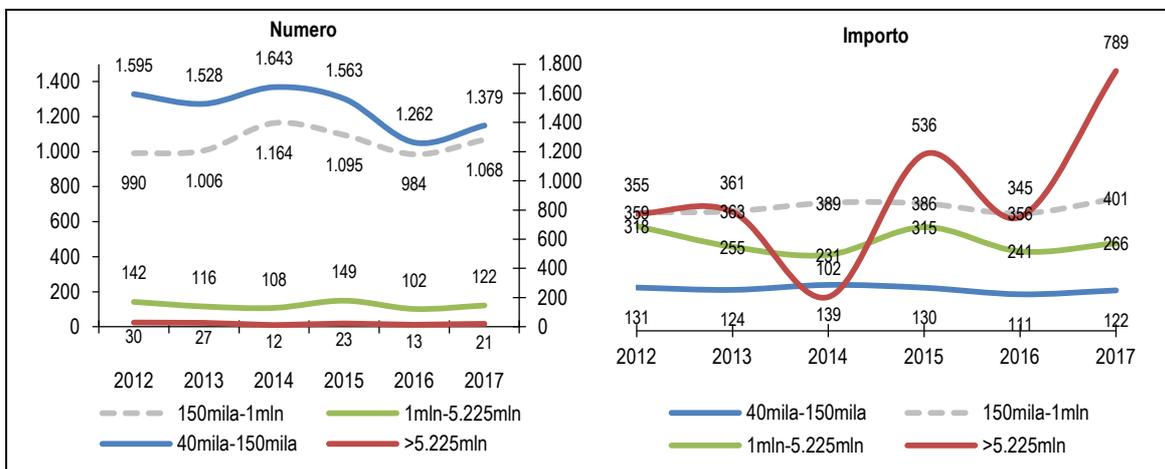


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Dall'analisi delle procedure per classe di importo emerge un quadro di relativa stabilità, fatta eccezione per le procedure sopra la soglia di importo comunitaria. La dinamica dell'importo totale è dunque, almeno nel caso della Toscana, interamente determinata dalle "grandi opere" mentre 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. La stessa analisi replicata per il caso nazionale evidenzia invece una dinamica del numero più accentuata nelle classi di importo inferiori e una dinamica nettamente decrescente degli importi per tutte le classi.

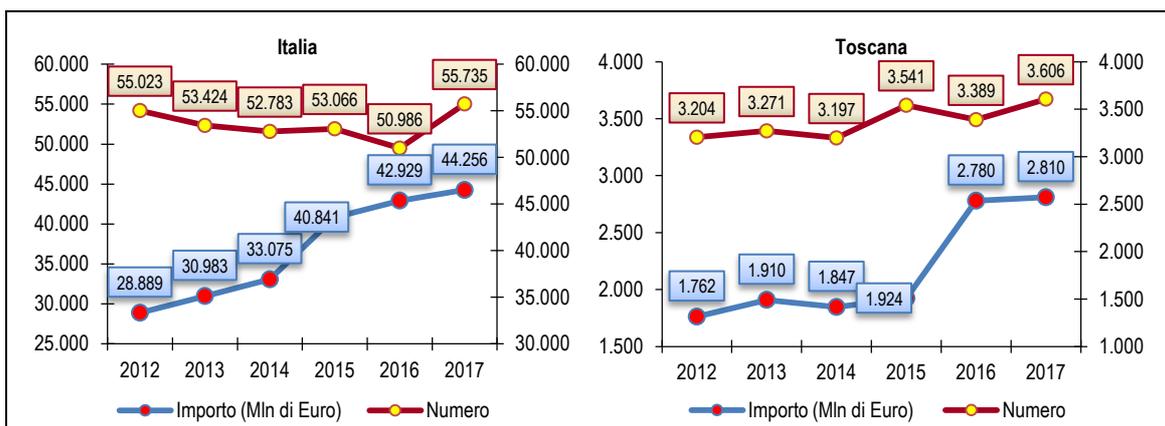
Grafico 3
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Il mercato dei **servizi** toscano, in costante crescita come quello nazionale, registra invece, nel 2016 e nel 2017, un significativo incremento del valore delle procedure avviate che passano da circa 2 miliardi di Euro nel 2015 a 2,8 miliardi di Euro nel 2016 e nel 2017. Il dato è significativamente influenzato, nel 2016, da un ristretto numero di procedure di affidamento tra le quali quella per la distribuzione del gas naturale nel Comune di Lucca che ammonta a circa 300 milioni di Euro. Nel 2017 invece le procedure più corpose sono quelle relative all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (600 Mln) del global service della rete viaria del comune di Firenze (60 Mln).

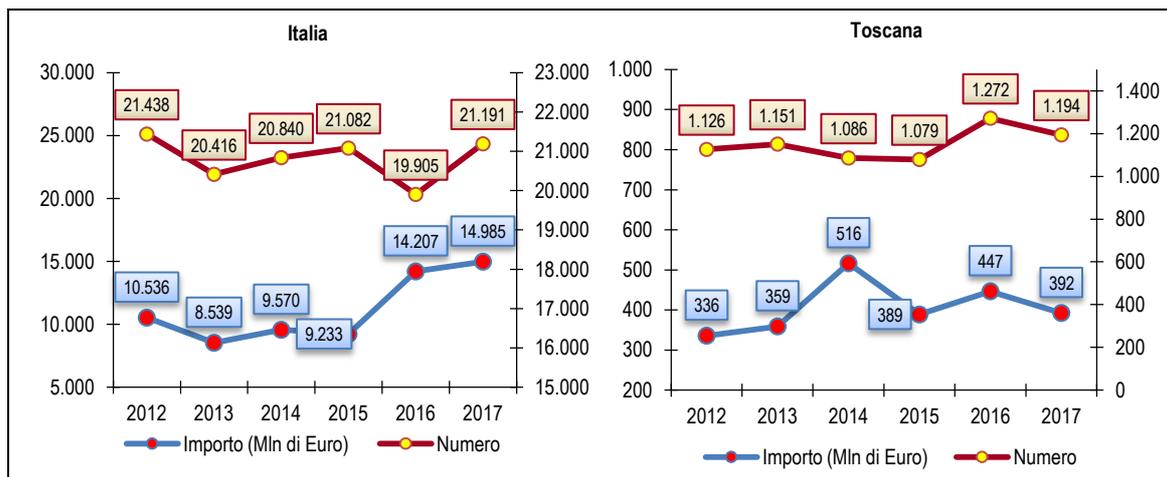
Grafico 4
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Per quanto attiene alle **forniture**, il confronto tra dinamica Toscana e nazionale evidenzia performances parzialmente differenziate nel sotto-mercato delle non-sanitarie. In Toscana infatti, non si assiste al crollo del numero delle procedure avviate che si verifica invece, nel 2016, a livello nazionale. Anche la dinamica degli importi è in Toscana sostanzialmente costante (fatta eccezione per il dato 2013), mentre, nel Paese è fortemente crescente nell'ultimo biennio.

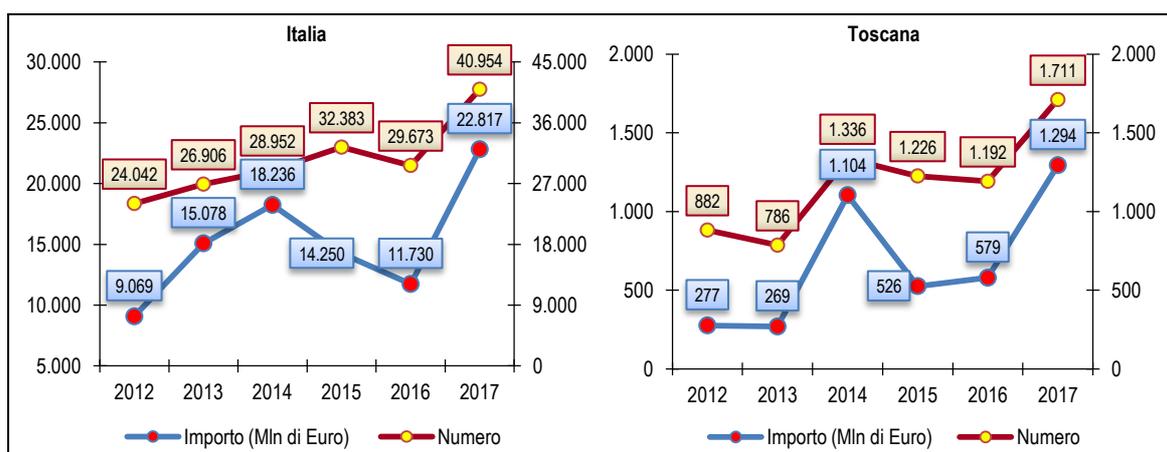
Grafico 5a
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - **FORNITURE NON SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Il dato toscano è invece caratterizzato da un incremento significativo sul fronte degli acquisti in sanità guidato da un numero consistente di procedure per la fornitura di farmaci. Si tratta di circa 700 milioni di euro aggiuntivi rispetto al 2016. La stessa dinamica si riscontra a livello nazionale, principalmente determinata da un deciso incremento degli importi delle procedure avviate in Calabria, Lazio e Sicilia.

Grafico 5b
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - **FORNITURE SANITARIE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

In conclusione, la domanda complessiva di contratti in Toscana, è stata caratterizzata, nel 2017, da una decisa ripresa nel numero delle procedure – che aveva subito un generalizzato crollo nel 2016 – e da una conferma del trend positivo dell'importo totale. Il numero delle procedure, che misura in maniera più appropriata l'attività di procurement delle stazioni appaltanti, è aumentato, rispetto al 2016, in tutti i mercati, fatta eccezione per quello delle forniture non sanitarie. La crescita del valore totale delle procedure è stata invece particolarmente significativa nel mercato dei lavori pubblici e in quello delle forniture sanitarie; in entrambi i casi l'incremento è dovuto a ragioni del tutto congiunturali (la costruzione di un nuovo polo ospedaliero da un lato e, dall'altro, un alto numero di gare per la fornitura di farmaci che prevedono affidamenti pluriennali). Il confronto con il dato nazionale permette di evidenziare come il mercato regionale abbia subito un più contenuto rallentamento dell'attività di procurement nell'anno di introduzione del nuovo Codice e come, in particolare nel settore dei lavori pubblici, a questo non abbia corrisposto una riduzione significativa del valore totale delle procedure.

3.

Le caratteristiche del mercato toscano in una prospettiva congiunturale

La scelta di procedura e criterio di aggiudicazione

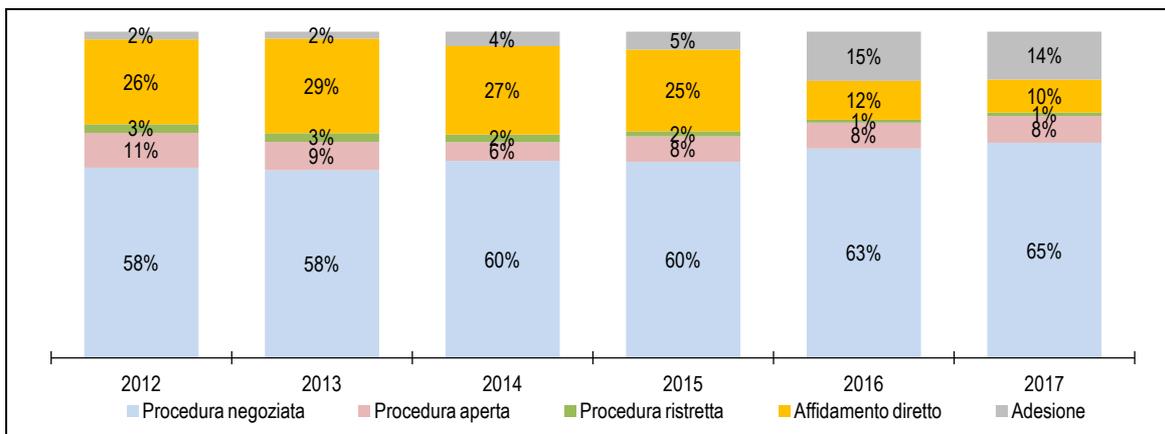
Oltre alla dinamica del numero e dell'importo delle procedure avviate, altri aspetti rivestono particolare rilievo ai fini della comprensione del quadro congiunturale appena delineato. In particolare, in questo paragrafo, proponiamo una lettura della congiuntura che prende in esame l'articolazione della domanda di contratti nelle dimensioni, della procedura di scelta del contraente e - per i soli lavori pubblici - della natura della stazione appaltante, della tipologia e del settore dell'opera.

I grafici 6a-c presentano la composizione percentuale delle procedure avviate per procedura di scelta del contraente. A seguito delle nuove disposizioni normative che ne hanno ampliato la possibilità di applicazione, si è assistito, negli ultimi anni, ad un maggiore ricorso, ai fini della selezione del contraente, alla procedura “negoziata”, in particolare nei lavori pubblici (dal 58% degli affidamenti avviati del 2012 al 65% del 2017). Tale tendenza non è tuttavia andata a discapito delle procedure aperte ma degli affidamenti diretti, la cui quota si è ridotta negli ultimi due anni in misura sostanziale anche per gli effetti del processo di centralizzazione degli acquisti. La percentuale delle procedure di lavori avviate in adesione ad accordi quadro o altri strumenti delle centrali di committenza sono progressivamente cresciute.

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

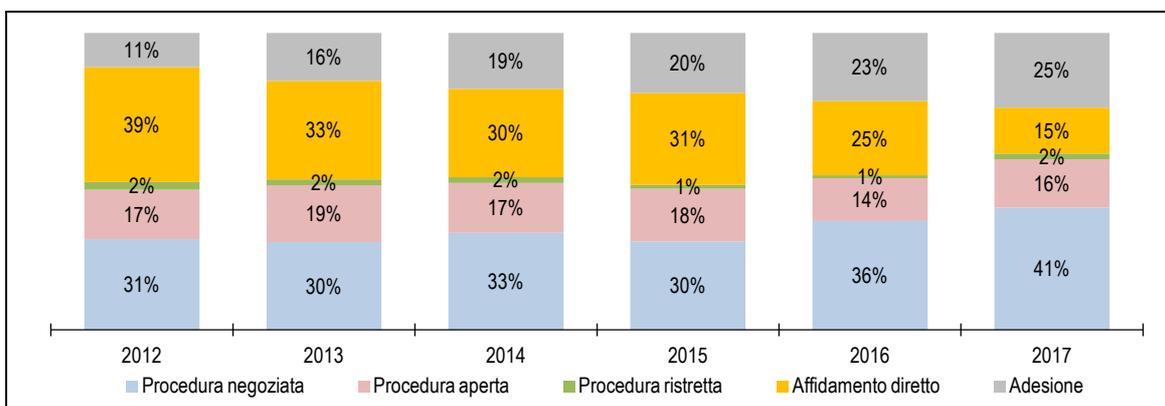
Come atteso, soprattutto nel campo delle forniture si sono registrati gli effetti del processo di centralizzazione degli acquisti: quelli effettuati tramite adesione ad accordi quadro o altri strumenti delle centrali di committenza (fra le quali Consip) o del Soggetto Aggregatore regionale, sono progressivamente cresciute dal 32% del 2012 fino al 72% del 2017, sostituendosi dunque, in questo caso, a tutte le altre procedure.

Grafico 6a
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. 2012-2017



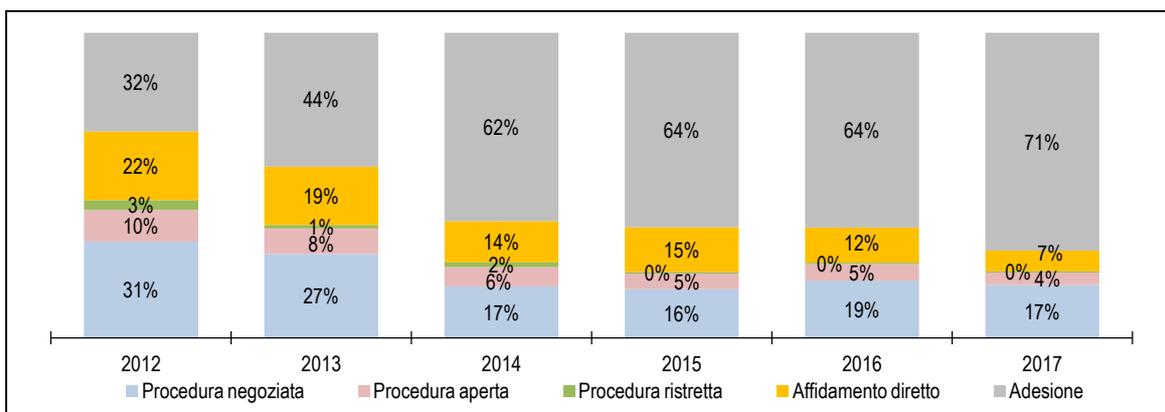
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Grafico 6 b
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - **PROCEDURE** DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Grafico 6 c
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - **PROCEDURE** DI FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



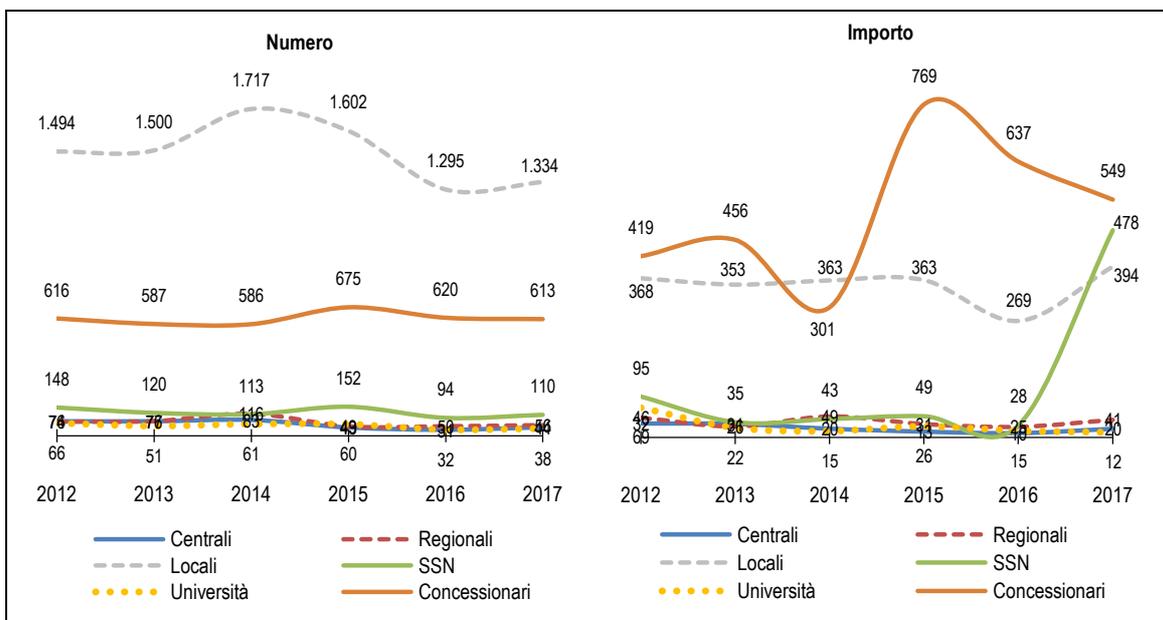
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Per quanto concerne i soli lavori pubblici invece, l'analisi degli importi aggiudicati per tipologia di stazione appaltante evidenzia, sia nel 2016 che nel 2017, una performance marcatamente sotto la media degli enti locali (comuni, province, comunità montane, unioni comunali). Questi ultimi passano infatti dalle 1.600 procedure di lavori pubblici avviate nel 2015 alle 1.300 circa del 2016 e del 2017. Sono i comuni dunque che contribuiscono in misura più consistente al rallentamento del numero di procedure registrato nel 2016, rallentamento che non sembra essersi esaurito nel 2017.

Guardando agli importi emerge invece come il calo registrato nel 2016 sia anche da imputare alla contrazione del valore delle procedure dei concessionari e imprese di gestione di reti e infrastrutture. Quest'ultimo era stato particolarmente elevato nel 2015 per due procedure di grande dimensione di Rete Ferroviaria Italiana SpA per complessivi 250 milioni di euro (il raddoppio della linea ferroviaria Firenze-Viareggio nel tratto Pistoia-Montecatini e l'upgrade tecnologico della linea AC/AV tratta Roma-Firenze) mantenendo comunque un alto livello nel 2016 per gli interventi relativi all'infrastrutturazione di banda ultralarga (220 milioni di euro). La riduzione di circa 100 milioni di euro attribuibile agli enti locali (esclusi quelli regionali) è invece recuperata nel 2017.

Grafico 7

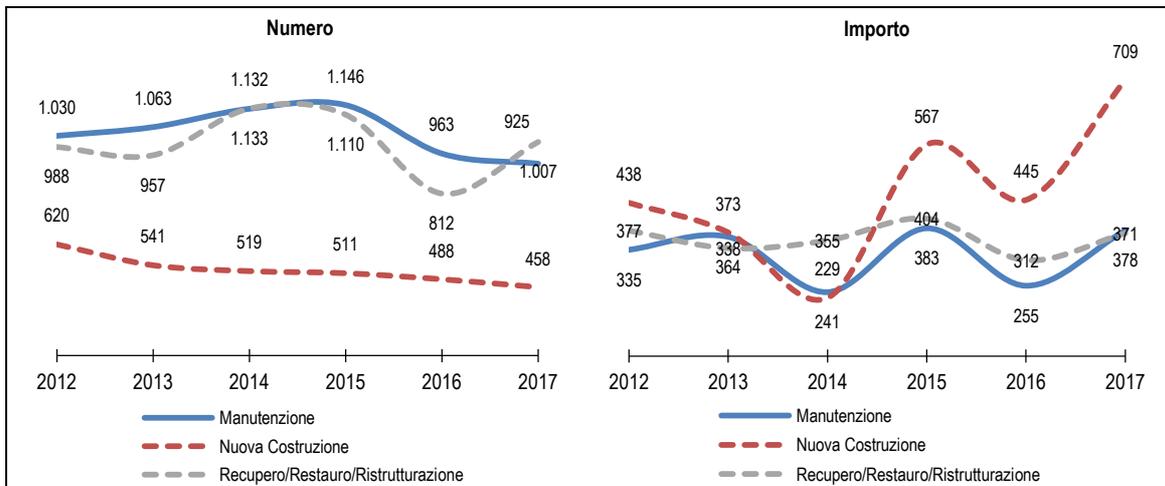
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE. **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Quali sono stati gli interventi che sono invece venuti a mancare nel 2016 e che sono ripartiti nel 2017? L'analisi per tipologia di intervento e per settore di opera aiuta, in questo senso a delineare le caratteristiche del segmento di mercato che ha più risentito dell'introduzione del Codice, ovvero, sulla base di quanto detto finora, la cui domanda è stata maggiormente compressa dagli enti locali. Osservando le serie di numero e importo per tipologia di lavori, è possibile notare come la flessione abbia riguardato in particolare gli interventi di manutenzione da un lato e di recupero/restauro/ristrutturazione dall'altro. I secondi però mostrano, nel periodo di osservazione, un andamento meno spiccatamente ciclico sul fronte del valore totale delle procedure avviate e un calo più significativo nel numero di procedure nel 2016.

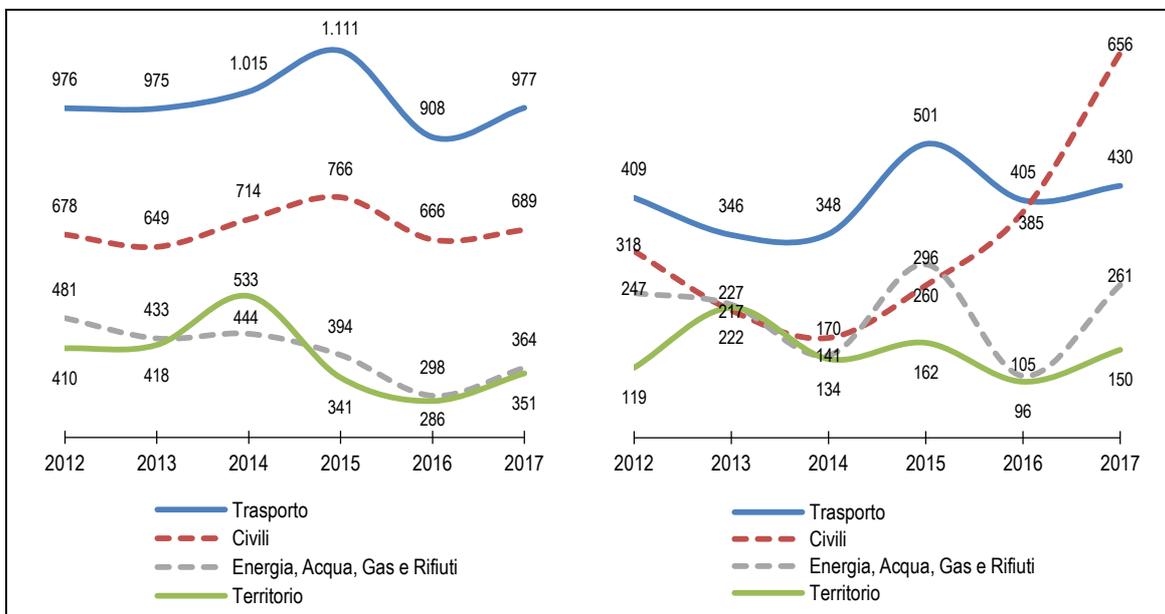
Grafico 8
TOSCANA. LAVORI PUBBLICI. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPOLOGIA DI LAVORO - **PROCEDURE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Venendo al settore dell'intervento, le serie mostrano una contrazione concentrata nell'ambito dei trasporti, delle reti di distribuzione di energia e gas e in quello del trattamento dei rifiuti. In questi due casi, sono naturalmente gli interventi di manutenzione che hanno registrato un calo nel 2016 e una ripresa nel 2017. Nel caso, invece, degli interventi in opere civili e nel settore "territorio" (che include gli interventi ambientali e la messa in sicurezza delle aree a rischio idro-geologico) la flessione rientra nella categoria tipologica del recupero/restauro/ristrutturazione.

Grafico 9
TOSCANA. LAVORI PUBBLICI. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER SETTORE - **PROCEDURE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

4.

Le performances di efficienza del mercato toscano

La dinamica dei ribassi e gli scostamenti di tempo e di importo

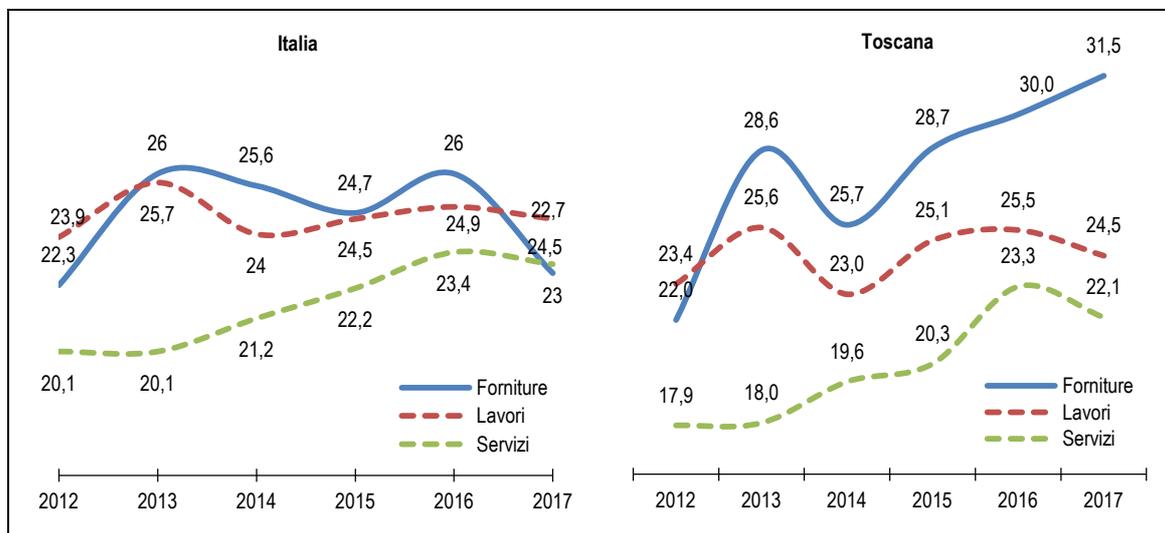
In questo paragrafo intendiamo offrire un quadro sintetico delle performances di efficienza del mercato, sia in fase di affidamento che in fase di esecuzione. Per quanto riguarda la fase di affidamento, presentiamo, includendo nell'analisi i tre settori dei lavori, dei servizi e delle forniture, tre misure di performance: la media dei ribassi, il ribasso medio e il numero medio di offerte per procedura. Ci concentriamo invece sul solo mercato dei lavori pubblici per quanto concerne la fase di esecuzione, presentando l'incidenza e la media degli scostamenti di tempo e di importo registrati nell'intero periodo di osservazione 2012-2017. Le elaborazioni sono riferite al dominio delle sole procedure aggiudicate e, nel caso degli scostamenti di tempo e di importo ai contratti eseguiti.

La media (aritmetica) dei ribassi di aggiudicazione ha oscillato, nel 2017 per i tre settori, in un range di circa 10 punti percentuali, punto di arrivo di dinamiche diversificate: il 24,5% per i lavori configura un andamento sostanzialmente stabile nell'ultimo quinquennio con una leggera flessione nell'ultimo anno e perfettamente coincidente con il dato nazionale; con il 31,5% le forniture toccano invece il massimo storico, e staccano sensibilmente il dato nazionale (22,7%) a seguito di una tendenza di crescita a partire dal 2015. Il 22,1% dei servizi interrompe invece il trend al rialzo del quadriennio antecedente mantenendosi prossimo al corrispondente valore nazionale (23%).

La media dei ribassi è calcolata solo sui contratti che hanno previsto procedure di aggiudicazione di tipo competitivo, escludendo così dal computo procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, affidamenti diretti e cottimo fiduciario. Sono inoltre escluse le adesioni a accordi quadro e Convenzioni.

Grafico 10

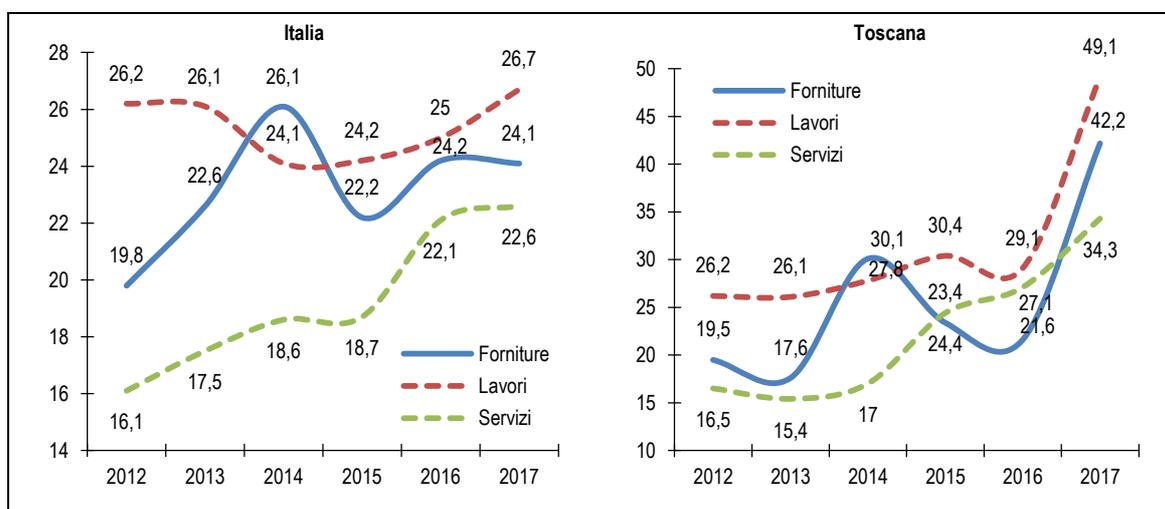
ITALIA E TOSCANA. MEDIA DEI RIBASSI PER TIPO DI CONTRATTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE - AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARIGLI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Il ribasso medio, che è una media dei ribassi ponderata per l'importo delle procedure, mostra, nel caso dei lavori, valori di alcuni punti percentuali più alti rispetto alla media aritmetica dei ribassi mentre inferiori nel caso dei servizi e delle forniture. Si evidenzia comunque una tendenza decisamente crescente a partire dal 2014 soprattutto per lavori e servizi, che trova riscontro anche nel dato nazionale. Inoltre, mentre il dato del 2017 per i lavori pubblici è condizionato dall'aggiudicazione, avvenuta con un forte ribasso, della procedura relativa all'affidamento della concessione di costruzione e gestione di un'infrastruttura a banda ultralarga, la serie relativa alle forniture mostra un andamento caratterizzato da una maggiore ciclicità. In questo caso si registrano picchi in corrispondenza degli anni (2014 e 2017) in cui si concentra un numero cospicuo di aggiudicazioni di procedure centralizzate (accordi quadro) che sono caratterizzate da ribassi ampiamente superiori al 50%.

Grafico 11
ITALIA E TOSCANA. RIBASSO MEDIO PER TIPO DI CONTRATTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE - AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017

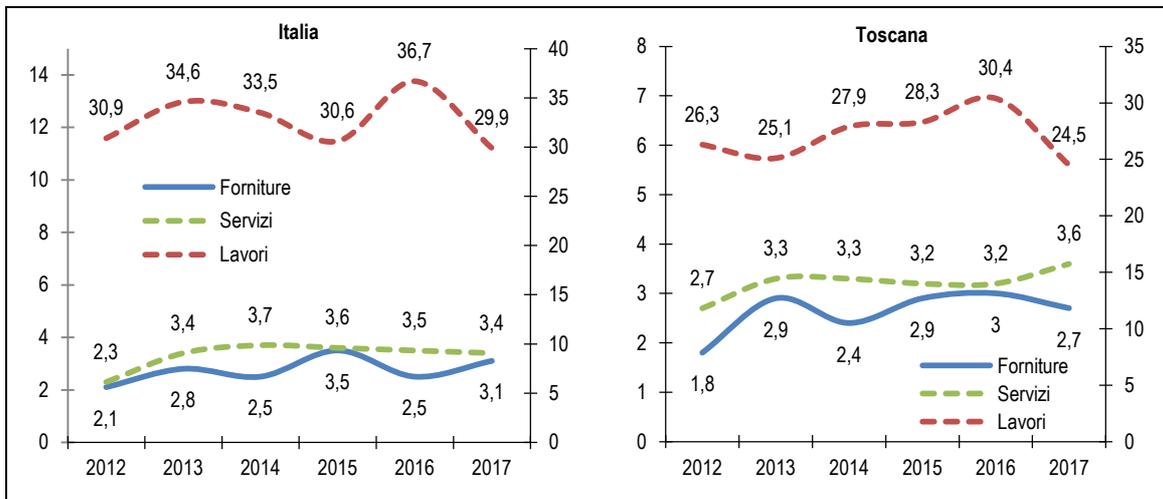


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Per quanto riguarda il numero medio di offerte per procedura aggiudicata, il dato toscano presenta, nel periodo di osservazione, una dinamica del tutto simile a quello nazionale che è sostanzialmente costante. Tuttavia, il livello, almeno nel caso dei lavori pubblici è marginalmente inferiore (circa 5 offerte in meno per procedura come media degli anni 2012-2017). Questa differenza è determinata dalla sensibilmente più alta partecipazione delle imprese al mercato che caratterizza alcune regioni del sud, rispetto a quelle del centro e del nord Italia.

Grafico 12

ITALIA E TOSCANA. NUMERO MEDIO DI IMPRESE OFFERENTI PER TIPO DI CONTRATTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE - AGGIUDICAZIONI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017

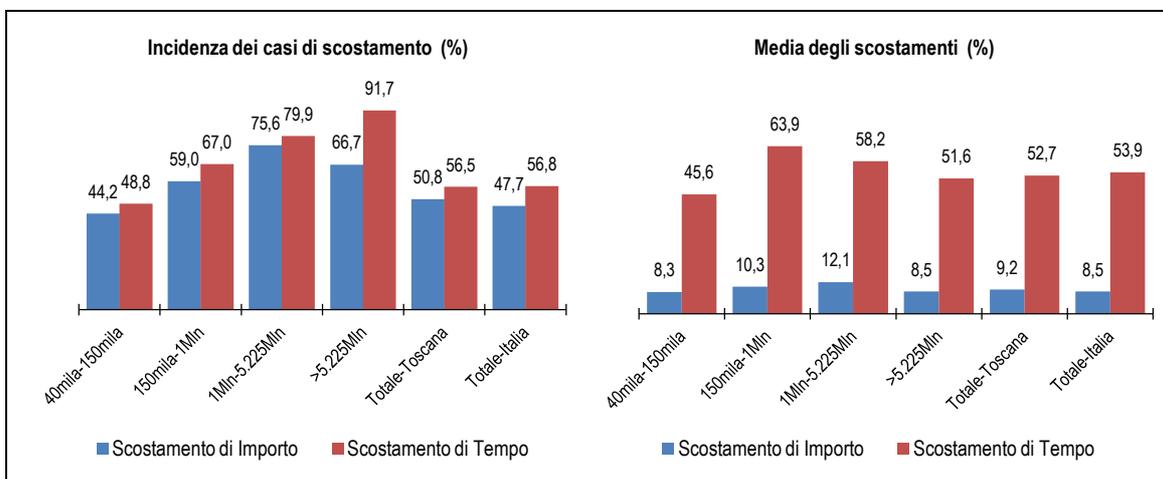


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Veniamo infine alle performances in fase di esecuzione dei lavori pubblici. In Toscana, l'incidenza dei casi di scostamento di importo (calcolata sui soli lavori pubblici che hanno completato la fase di collaudo) e di tempo (calcolata su quelli che hanno completato la fase di esecuzione) è pari rispettivamente al 51% e al 56%. Pienamente in linea con la media nazionale (48% e 57%).

Grafico 13

TOSCANA E ITALIA (TOTALE). INCIDENZA E MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI DI TEMPO E DI IMPORTO PER CLASSE DI IMPORTO. LAVORI PUBBLICI ESEGUITI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



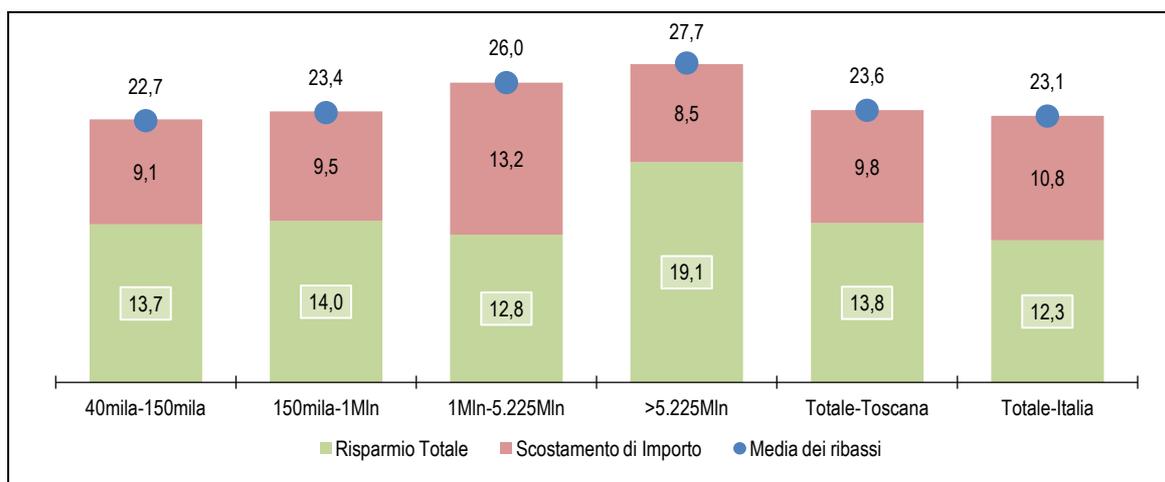
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

La media degli scostamenti è invece pari al 9% per gli importi e al 52% per i tempi. Anche in questo caso la Toscana non si discosta dalla media nazionale (8% e 54%). Questa media include sia i casi di scostamento positivo che quelli di assenza di scostamento, ed è dunque da considerarsi come uno scostamento atteso. La media dello scostamento nei soli casi i cui questo

si verifica è invece naturalmente più alta di quella qui riportata. In particolare, se un lavoro pubblico registra un ritardo, questo in media è pari al 105% della sua durata contrattuale, mentre è pari al 18% l'aumento del costo dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione.

Il confronto tra la media dei ribassi e la media degli scostamenti di importo ci permette inoltre di ottenere una misura del risparmio netto ottenuto dalle stazioni appaltanti⁴. Si tratta, in media del 14%, che corrisponde a circa il 60% della media dei ribassi. Il dato è pressoché costante su tutte le classi di importo. Fanno eccezione i contratti di lavori pubblici di importo superiore alla soglia comunitaria che registrano in media un risparmio del 19%. Il dato toscano è inoltre perfettamente in linea con il dato nazionale.

Grafico 14
TOSCANA E ITALIA (TOTALE). DETERMINANTI DEL RISPARMIO TOTALE PER CLASSE DI IMPORTO - LAVORI PUBBLICI ESEGUITI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

5.

Le imprese toscane

Le caratteristiche delle imprese aggiudicatrici e la loro proiezione sugli altri mercati regionali

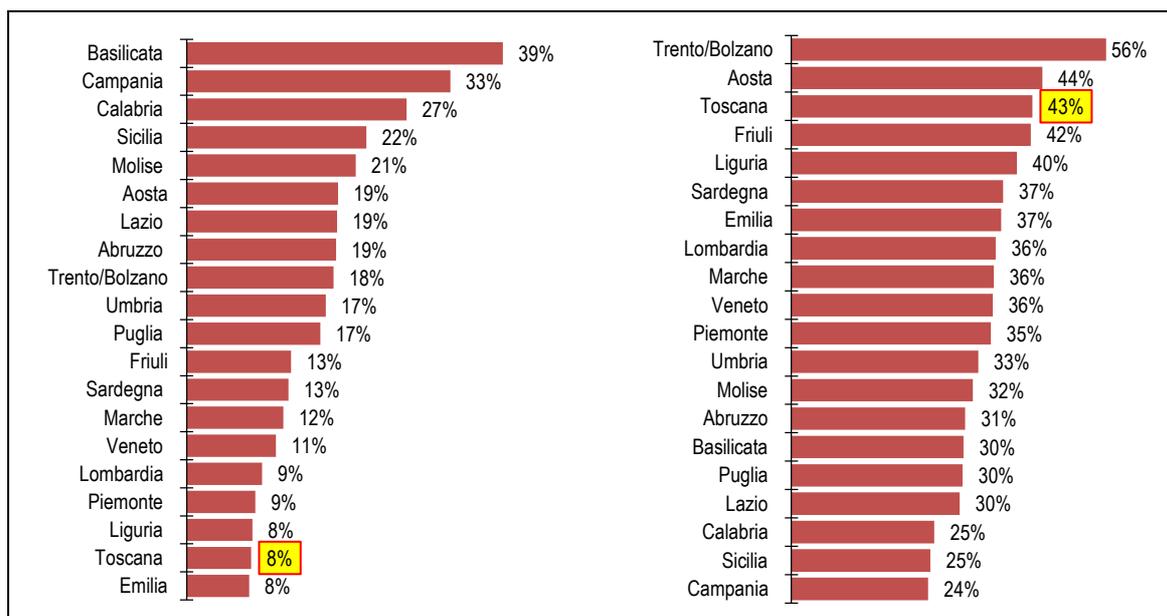
Come già detto, l'integrazione delle informazioni contenute nella sezione toscana dell'archivio SIMOG e SITAT, con quelle delle restanti regioni italiane nell'ambito della collaborazione con l'associazione ITACA, ha permesso di estendere alcune delle analisi presentate in questo rapporto al caso nazionale e, inoltre, di collocare il dato toscano in un contesto di comparazione interregionale. Questo, in particolare, può rivelarsi molto informativo con riferimento ad alcune specifiche dimensioni analitiche quali quelle contenute in questo paragrafo e relative caratteristiche del sistema di imprese che partecipa al mercato del procurement. Il tasso di partecipazione al mercato, la probabilità di aggiudicazione nonché le quote di appropriazione dei mercati regionali da parte delle imprese toscane, sono infatti meglio interpretabili in una prospettiva di confronto regionale.

⁴ I valori presentati in questo grafico sono ottenuti considerando solo i lavori eseguiti e relativi a procedure competitive. In questo senso le medie riportate di media dei ribassi e scostamenti percentuali possono differire da quelli presentati nei grafici precedenti che si riferiscono a sottoinsiemi solo parzialmente sovrapponibili.

E' dal confronto con le altre regioni, ad esempio, che è possibile definire come esigua la quota toscana di imprese del settore costruzioni iscritte al casellario (con diversi livelli di qualificazione e per diverse categorie di lavori). Questa quota, pari all'8% (3.000 imprese su 320.000), è però in linea con quella delle regioni più ricche (del Nord Italia), che offrono anche maggiori opportunità di sbocco sul fronte del mercato privato. A fronte di una scarsa partecipazione è però alta (il 43%), e inferiore solo a quella delle province autonome di Trento e Bolzano e della Val d'Aosta, la percentuale di imprese toscane iscritte al Casellario che hanno aggiudicato (come capofila o come mandatario) almeno una procedura nel periodo 2012-2017.

Grafico 15

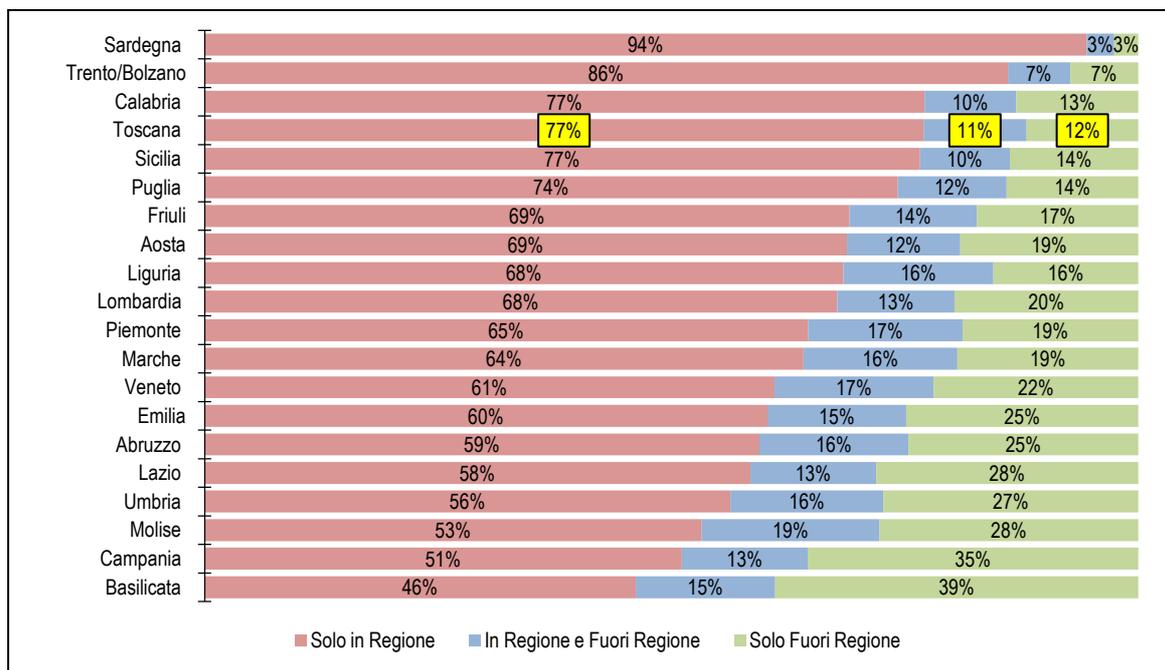
REGIONI ITALIANE. QUOTA DELLE IMPRESE DEL SETTORE COSTRUZIONI ISCRITTE AL CASELLARIO ANAC (SX) E QUOTA DELLE IMPRESE ISCRITTE AL CASELLARIO ANAC CHE RISULTANO AGGIUDICATARIE DI ALMENO UN CONTRATTO (DX)



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

Il sistema di imprese toscano, è inoltre molto orientato al mercato interno regionale. Tra le imprese aggiudicatarie toscane iscritte al casellario prevalgono infatti in misura netta quelle che hanno aggiudicato esclusivamente procedure avviate da SA toscane (nel 77% dei casi). L'11% delle imprese ha invece aggiudicato sia procedure in Toscana che nel resto d'Italia, mentre il 12% ha aggiudicato solo al di fuori della regione.

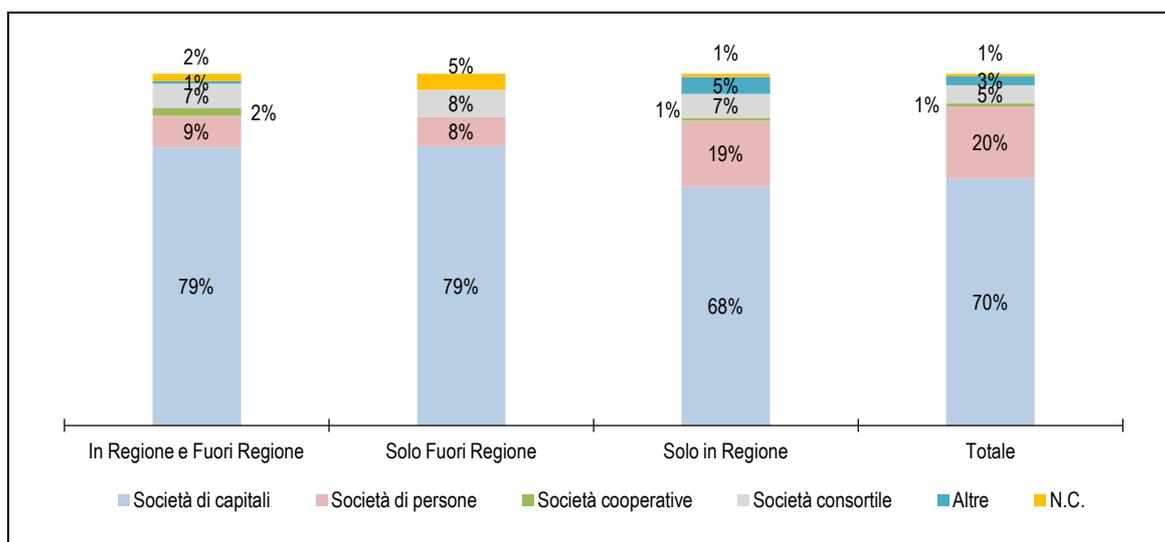
Grafico 16
 REGIONI ITALIANE. COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE CHE RISULTANO AGGIUDICATARIE DI ALMENO UN CONTRATTO PER MERCATO DI SBOCCO (REGIONALE/EXTRA REGIONALE)



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

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

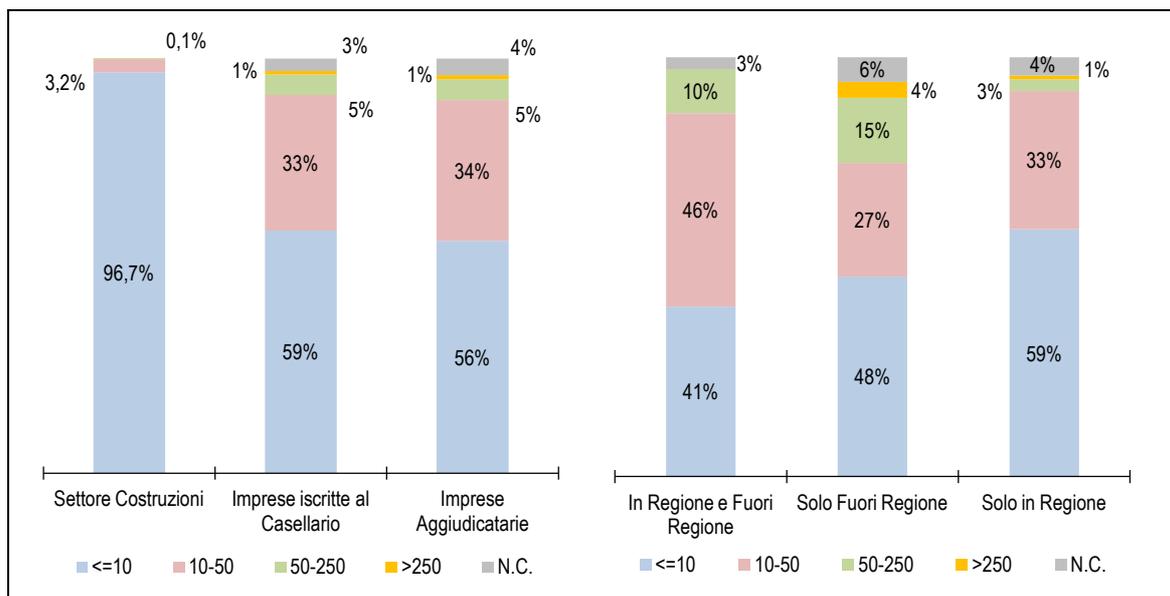
Grafico 17
 TOSCANA. COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE CHE RISULTANO AGGIUDICATARIE DI ALMENO UN CONTRATTO PER FORMA GIURIDICA



Fonte: elaborazione IRPET su dati ASIA (ISTAT) e AIDA (Bureau Van Dijk)

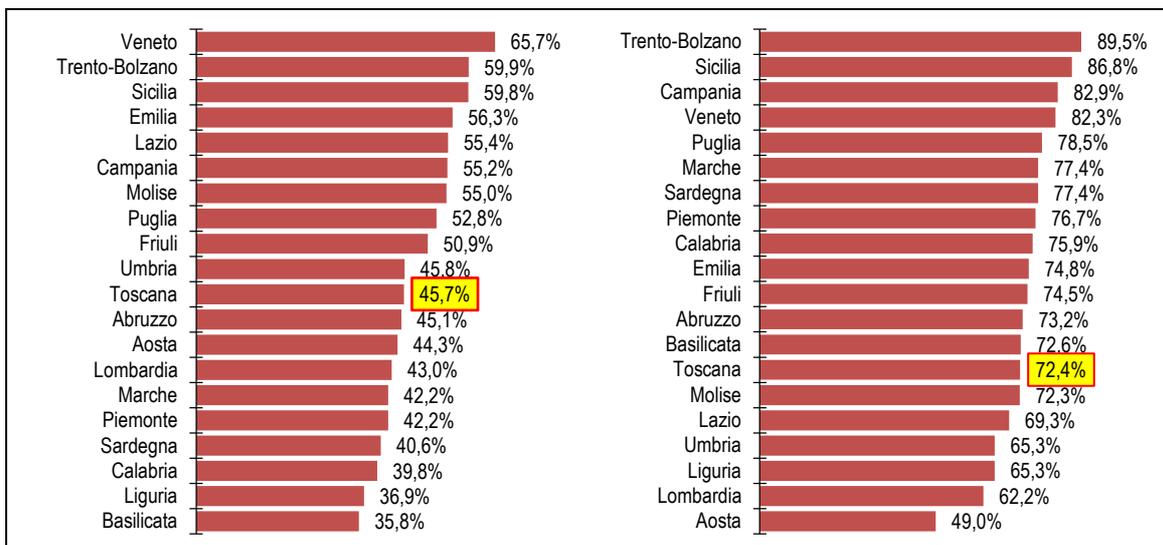
Confrontiamo invece sul piano del numero dei dipendenti, le imprese del settore costruzioni, quelle (tra queste) iscritte al casellario e, in ultimo, quelle tra le iscritte al casellario che hanno aggiudicato almeno una procedura. Il sottoinsieme delle imprese iscritte al casellario registra - rispetto al totale costruzioni - un'incidenza nettamente superiore (33% contro circa 3%) delle imprese con almeno 10 dipendenti. Il dato non cambia se consideriamo le sole aggiudicatarie. Lo stesso dato, riportato a un livello di disaggregazione più spinto e tra le sole imprese aggiudicatarie, suggerisce che solo tra le imprese che aggiudicano almeno una procedura fuori regione la quota di imprese di media dimensione (50-250 dipendenti) raggiunge il 10%. Le imprese che hanno aggiudicato solo in regione registrano una numero di dipendenti inferiore alle 10 unità nel 60% dei casi.

Grafico 18
TOSCANA. COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE PER CLASSE DI DIPENDENTI



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

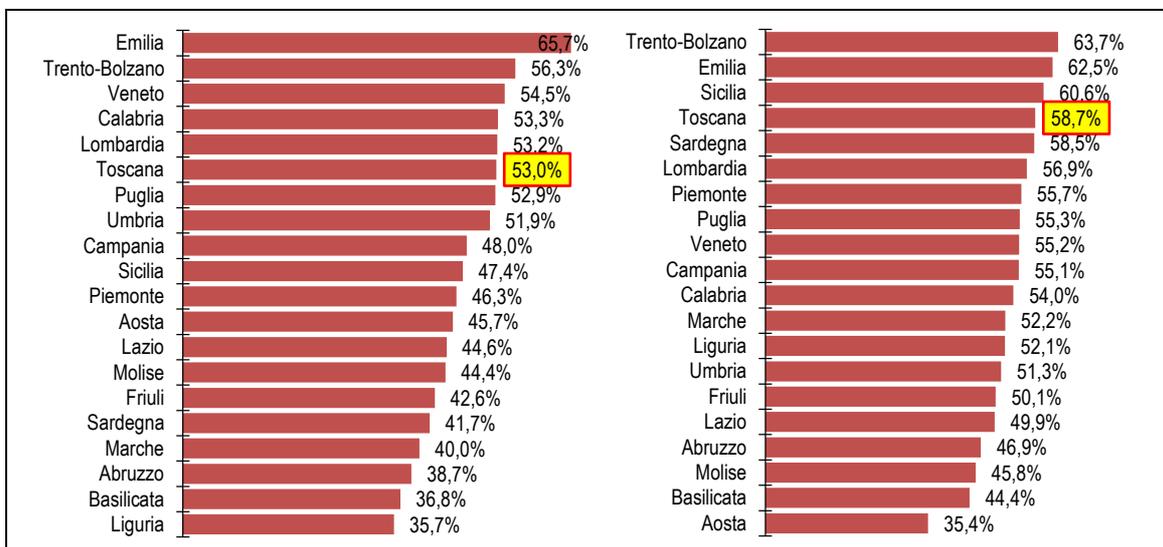
Grafico 19
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DEI LAVORI PUBBLICI AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Simili considerazioni valgono per il mercato dei servizi, dove più della metà della spesa (il 53% del valore e il 58,7% del numero) rimane “in regione”. Fatta eccezione per le imprese emiliane, che aggiudicano una quota-valore aggiuntiva di dieci punti percentuali del mercato interno, le imprese toscane registrano una performance in linea con quelle di alcune importanti regioni del Nord (Veneto, Lombardia, Trentino) e del Sud (Puglia, Calabria).

Grafico 20
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DEI SERVIZI AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. 2012-2017

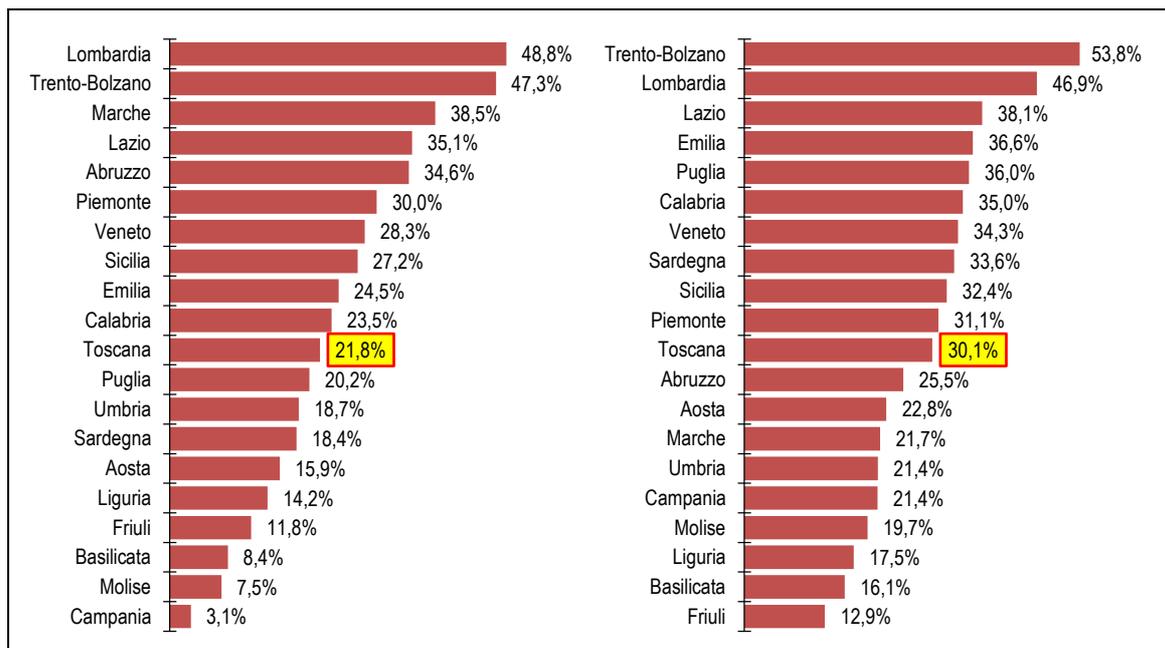


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

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

Grafico 21

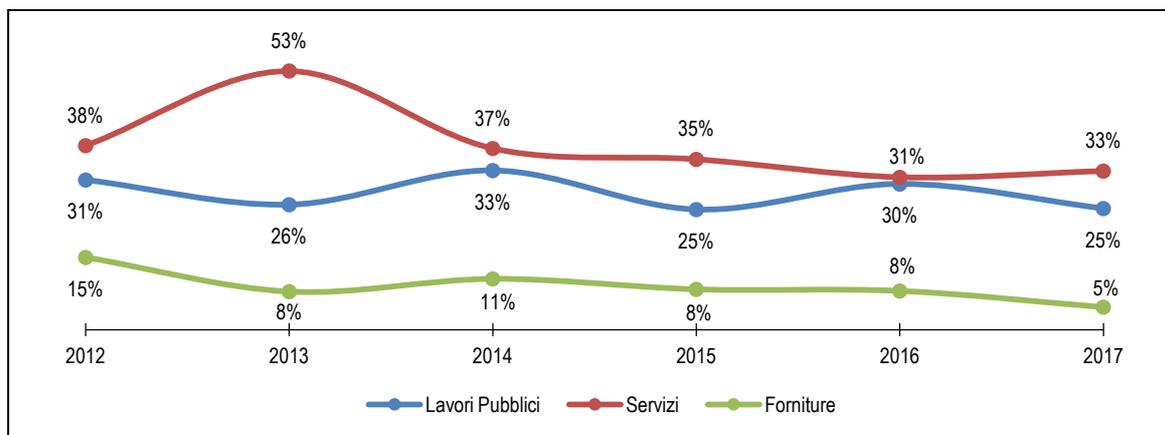
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DELLE FORNITURE (ESCLUSO SSN) AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. ANNI 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

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

Grafico 22
TOSCANA. QUOTA-IMPORTO DI PROCEDURE AGGIUDICATE DA IMPRESE LOCALIZZATE NELLA STESSA PROVINCIA DELLA STAZIONE APPALTANTE. 2012-2017

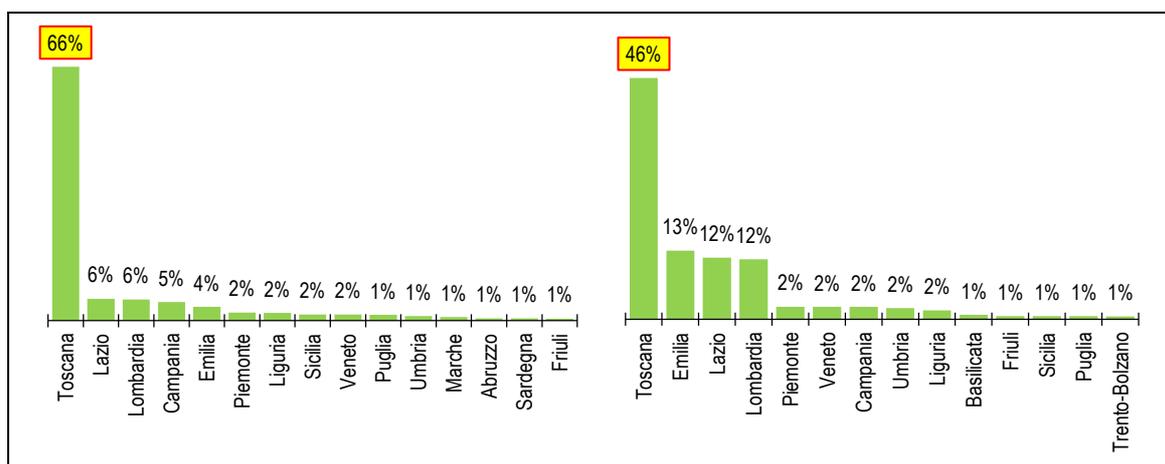


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Più che ad aggiudicarsi le gare in Toscana, le imprese della regione manifestano difficoltà ad aggiudicarsi quelle oltre i nostri confini. Ben il 66% dell'importo aggiudicato dalle aziende regionali proviene infatti da gare interne alla regione. Ciò determina un saldo negativo (stimato nell'ordine di 500 milioni annui) fra il valore di quanto in Toscana a imprese extra-regionali e quanto aggiudicato dalle imprese toscane fuori regione. I principali mercati regionali nei quali le imprese toscane ottengono la restante parte delle proprie aggiudicazioni sono quello emiliano, lombardo, campano e del lazio.

Alle imprese emiliane, lombarde e del lazio vanno le maggiori quote del valore delle procedure toscane aggiudicate da imprese non toscane (in totale il 54%).

Grafico 23
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO DELLE PROCEDURE AGGIUDICATE DA IMPRESE TOSCANE PER REGIONE DI AGGIUDICAZIONE (SX) E QUOTA-IMPORTO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER REGIONE DI PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA (DX). 2012-2017⁵



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

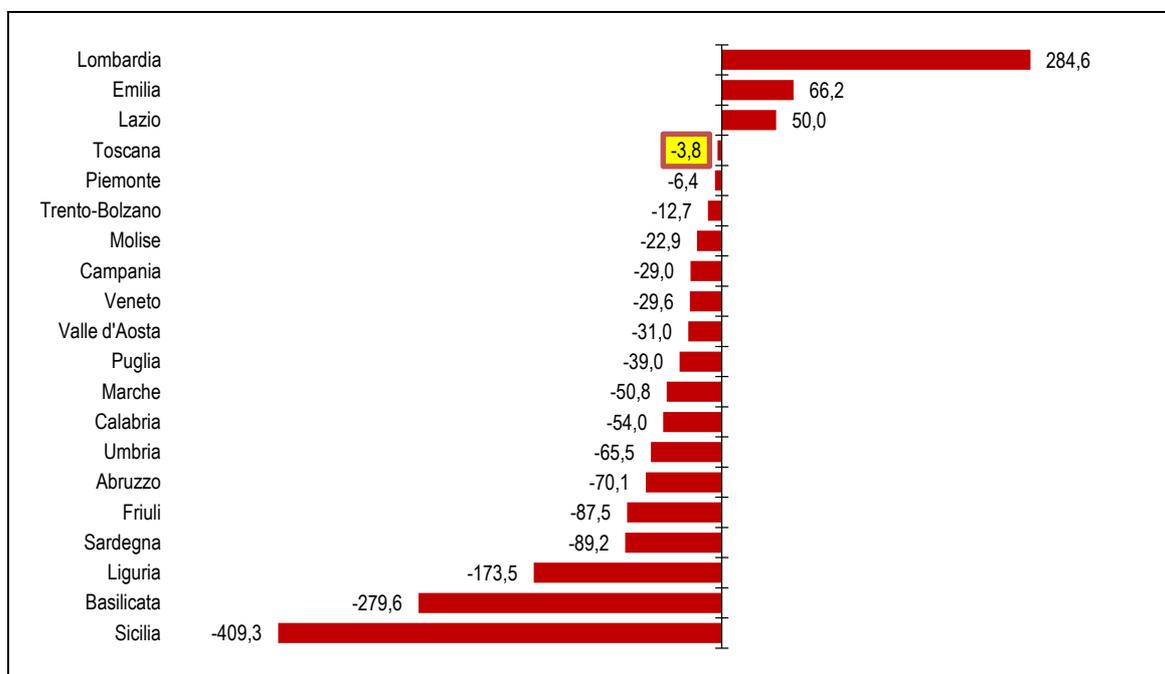
⁵ Il valore delle forniture è qui al netto delle forniture sanitarie.

Utilizzando le informazioni messe a disposizione da Consip, è stato inoltre possibile integrare il set informativo disponibile a partire dall'archivio congiunto delle sezioni regionali degli Osservatori. Quest'ultimo archivio include infatti le procedure che interessano il territorio toscano (o delle altre regioni italiane) per la localizzazione della Stazione Appaltante o come luogo di esecuzione di un contratto che possa dunque essere riconducibile anche, ad esempio, ad una Amministrazione centrale dello Stato, ma non include le informazioni sulle convenzioni e accordi quadro delle centrali nazionali di acquisto (Consip).

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

Grafico 24

REGIONI ITALIANE. SALDO TRA ORDINATO CONSIP DA STAZIONI APPALTANTI REGIONALI E AGGIUDICATO CONSIP DA IMPRESE DELLA STESSA REGIONE. 2016-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati CONSIP

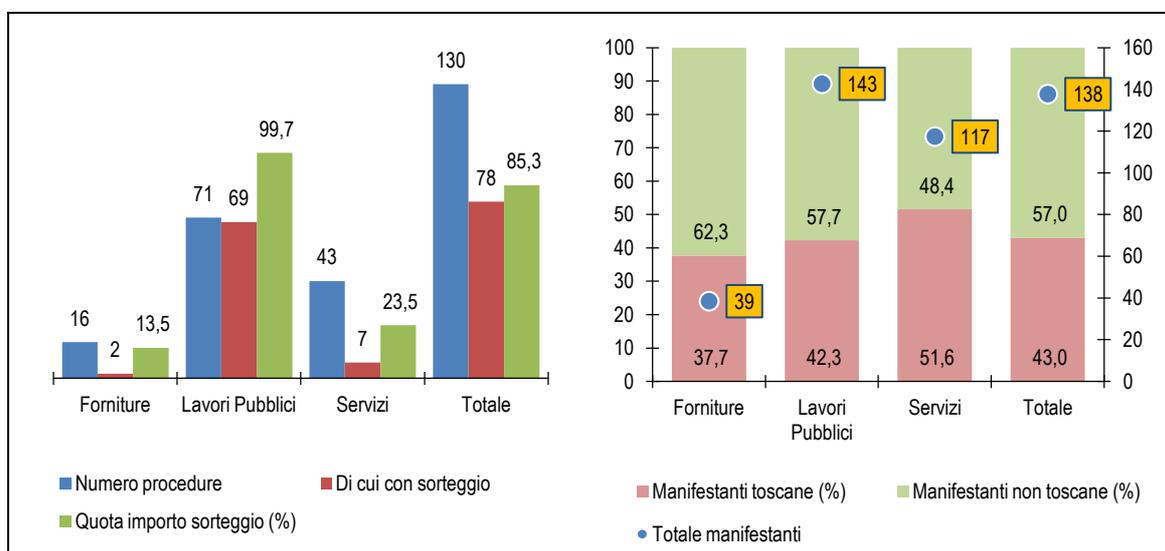
L'ultimo aspetto che trattiamo in questo paragrafo è quello dell'effetto sulla quota di appropriazione delle imprese toscane esercitato dal ricorso al sorteggio nelle procedure negoziate con manifestazione di interesse. In particolare, la procedura del sorteggio, la cui applicazione ricorre in molti dei casi in cui il numero dei manifestanti è particolarmente significativo (e al fine di snellire la fase di affidamento da un punto di vista amministrativo), viene spesso vista come potenzialmente distorsiva della concorrenza. Il meccanismo, quando applicato in maniera estensiva, rischia infatti di selezionare imprese che, pur non avendo reale capacità di eseguire la prestazione prevista dalla procedura, hanno una struttura amministrativa in grado di presentare manifestazioni di interesse su un ampio numero di procedure. Le conseguenze negative possono dunque essere un incremento del numero di gare deserte, nel caso in cui nessuna delle imprese invitate si presenti, o un maggior ricorso al subappalto e, in

ultima analisi, un trasferimento dei costi amministrativi delle stazioni appaltanti al mondo produttivo.

Lungi dal trattare questo tema in maniera esaustiva, l'obiettivo del semplice esercizio che proponiamo è quello di verificare in che modo il sorteggio agisca sull'accesso delle imprese regionali alla selezione (probabilità di essere invitate a fronte della manifestazione di interesse) e sulla probabilità che un'impresa regionale aggiudichi la procedura. Per farlo ci concentriamo su un campione di gare per le quali è disponibile l'informazione sui singoli manifestanti, invitati e aggiudicatari. Si tratta delle gare (aggiudicate) svolte da diverse stazioni appaltanti avvalendosi del Sistema Telematico Acquisti della Regione Toscana (piattaforma START).

Il numero delle procedure considerate a partire dalle informazioni ricavate dalla piattaforma START è pari a 134 (di cui 113 pubblicate nel 2017 e 17 nel 2018). Il sorteggio è stato applicato per 78 procedure che rappresentano l'85% dell'importo totale. In 69 dei 78 casi di sorteggio si tratta di lavori pubblici. La partecipazione delle imprese toscane è in media pari al 43%.

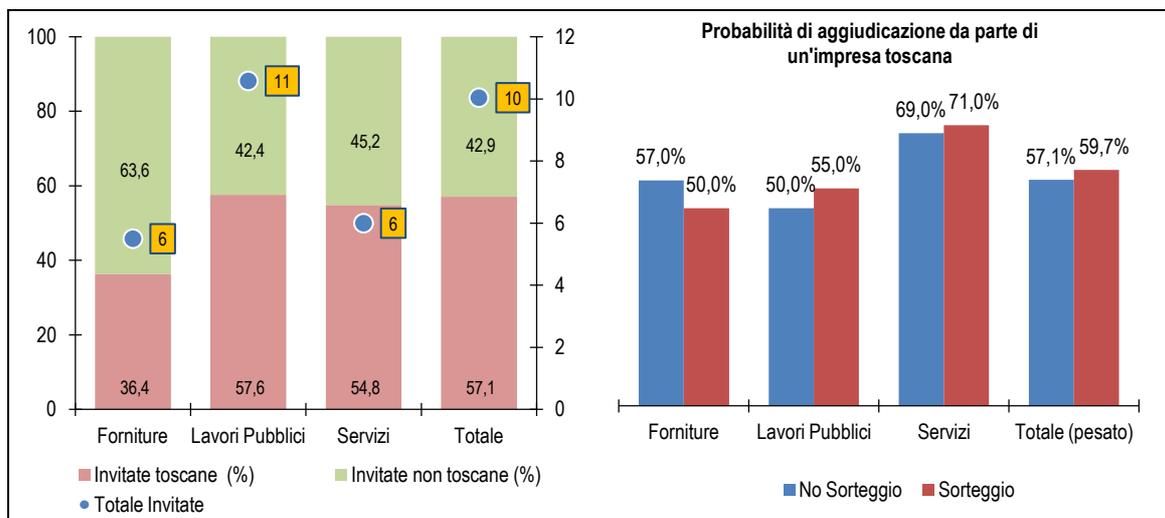
Grafico 25
TOSCANA. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI PROCEDURE DELLA PIATTAFORMA START. LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. 2017-2018



Fonte: elaborazione IRPET su dati START (RT)

La pratica del sorteggio non sembra implicare un effetto negativo né sulla composizione delle imprese invitate, tra le quali le imprese toscane risultano rappresentate in una proporzione addirittura maggiore che tra le imprese manifestanti, né sulla probabilità che l'impresa aggiudicataria sia toscana.

Grafico 26
TOSCANA. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI PROCEDURE DELLA PIATTAFORMA START. LAVORI, SERVIZI E FORNITURE.
2017-2018



Fonte: elaborazione IRPET su dati START(RT)

L'unico caso in cui la probabilità di aggiudicazione a un'impresa toscana risulta inferiore in presenza del sorteggio è quello delle forniture, che però sono scarsamente rappresentate nel campione, presentando inoltre una bassissima incidenza del sorteggio. La media ponderata delle probabilità per settore (con peso pari alla quota-numero del settore) conferma, in effetti, quanto detto finora.

6. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo descritto il mercato del procurement toscano sia in una prospettiva congiunturale, presentando una dettagliata analisi della domanda di contratti pubblici espressa dal territorio regionale, sia strutturale, indagando il tema dell'efficienza del mercato e del sistema delle imprese toscane che vi partecipano.

L'analisi, di natura congiunturale, si è concentrata sul quinquennio 2012-2017 con particolare attenzione al biennio 2016-2017, e ha messo in evidenza anche il posizionamento della Toscana rispetto al contesto nazionale.

La dinamica del numero del totale delle procedure avviate (somma delle procedure di lavori pubblici, servizi e forniture dalle stazioni appaltanti toscane e di quelle avviate da stazioni appaltanti extra-regionali ma aventi ad oggetto prestazioni da eseguirsi in Toscana) ha evidenziato, per il 2017, una sostanziale ripresa dell'attività delle stazioni appaltanti sia a livello nazionale che regionale.

In particolare, dopo il crollo del numero di procedure del 2016, si è tornati in linea con il trend crescente del periodo immediatamente precedente. Sul fronte degli importi è invece proseguita la crescita, che è stata ininterrotta dal 2012. L'incremento costante del valore della domanda di contratti pubblici è stato, nel quinquennio, sostanzialmente guidato dal mercato dei servizi ma, nel 2017, ha contribuito a questa dinamica positiva anche il mercato delle forniture, in particolare di quelle sanitarie.

Per quanto riguarda invece il mercato dei lavori pubblici la cui congiuntura nell'ultimo biennio è stata particolarmente negativa a livello nazionale (anche a seguito dell'introduzione del nuovo Codice dei Contratti), il mercato toscano non ha presentato particolari segnali di flessione, se non un contenuto rallentamento, misurato dal numero delle procedure avviate e una riduzione nell'importo delle procedure avviate dagli enti locali, in particolare, per interventi di manutenzione, recupero, restauro e ristrutturazione. Tuttavia, anche al netto del contributo degli interventi di maggior importo, il valore delle procedure avviate si è mantenuto sostanzialmente in linea con quello degli anni precedenti al 2016.

Un'evidenza piuttosto chiara, emersa dall'analisi della scelta procedurale delle stazioni appaltanti, è quella dell'incremento del ricorso a accordi quadro e convenzioni, soprattutto nel settore delle forniture, dove la percentuale di adesioni sul totale delle procedure avviate passa dal 34% del 2012 al 76% del 2017. L'intensificazione del processo di centralizzazione della committenza impressa dai recenti interventi normativi, ha dunque trovato riscontro oggettivo, in Toscana come nel resto del Paese.

Questo, sembra anche aver comportato, in aggregato, un effetto di risparmio misurato sia dall'aumento della media dei ribassi che dall'aumento del ribasso medio (la media dei ribassi di aggiudicazione, ponderata per la dimensione finanziaria ed la procedura).

L'ultima parte del lavoro ha preso in esame il sistema delle imprese toscane che partecipano al mercato del procurement. Molte delle analisi sono state effettuate in una prospettiva comparata con le altre regioni italiane. In particolare, si è trovata conferma della scarsa partecipazione delle imprese toscane del settore costruzioni al mercato dei lavori pubblici, che è tra le più basse a livello nazionale. A fronte di questo, le imprese toscane aggiudicano una buona percentuale delle procedure avviate in regione (sia in termini di numero che di valore totale): circa la metà del valore delle aggiudicazioni nel mercato toscano rimane a imprese regionali, sia nel per quanto riguarda i lavori pubblici che i servizi.

Proprio nel mercato dei lavori pubblici e dei servizi, le imprese toscane penetrano però scarsamente nei mercati delle altre regioni, anche a causa della loro ridotta dimensione media. Discorso a parte invece per il mercato delle forniture che, complessivamente, presenta un maggior grado di apertura, sia a causa del maggior grado di centralizzazione degli acquisti, sia per la natura più standardizzata delle prestazioni che lo caratterizzano. In questo specifico segmento, il bilancio tra quello che le imprese toscane cedono in regione alle concorrenti extra-regionali e quello che guadagnano fuori regione risulta maggiormente in equilibrio.

Appendice

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

Tabella 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	
	N	Mln										
Forniture non sanitarie	1.126	336	1.151	359	1.086	516	1.079	389	1.272	447	1.194	392
Forniture sanitarie	882	277	786	269	1.336	1.104	1.226	526	1.192	579	1.711	1.294
Lavori Pubblici	2.757	1.163	2.677	1.102	2.927	860	2.830	1.367	2.361	1.053	2.590	1.578
Servizi	3.204	1.762	3.271	1.910	3.197	1.847	3.541	1.924	3.389	2.780	3.606	2.810
TOTALE	7.969	3.537	7.885	3.640	8.546	4.328	8.676	4.206	8.214	4.858	9.101	6.075

Tabella 2

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Medio	Pro-capite										
Forniture non sanitarie	0,30	89	0,31	96	0,48	138	0,36	104	0,35	119	0,33	105
Forniture sanitarie	0,31	74	0,34	72	0,83	294	0,43	140	0,49	154	0,76	345
Lavori Pubblici	0,42	310	0,41	294	0,29	229	0,48	364	0,45	281	0,61	420
Servizi	0,55	470	0,58	509	0,58	492	0,54	513	0,82	741	0,78	749
TOTALE	0,44	943	0,46	970	0,51	1.153	0,48	1.121	0,59	1.295	0,67	1.619

Tabella 3a

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Numero	Importo										
40mila-150mila	1.595	131	1.528	124	1.643	139	1.563	130	1.262	111	1.379	122
150mila-250mila	990	359	1.006	363	1.164	389	1.095	386	984	356	1.068	401
1mln-5.225mln	142	318	116	255	108	231	149	315	102	241	122	266
5.225mln-15mln	30	355	27	361	12	102	23	536	13	345	21	789
TOTALE	2.757	1.163	2.677	1.102	2.927	860	2.830	1.367	2.361	1.053	2.590	1.578

Tabella 3b

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Numero	Importo										
40mila-150mila	1.836	149	1.860	151	1.819	146	2.081	168	1.858	152	1.826	150
150mila-250mila	1.110	383	1.073	366	1.093	386	1.120	388	1.192	405	1.377	514
1mln-5.225mln	208	425	279	602	237	511	282	593	279	611	329	699
5.225mln-15mln	50	805	59	791	48	803	58	776	60	1.612	74	1.448
TOTALE	3.204	1.762	3.271	1.910	3.197	1.847	3.541	1.924	3.389	2.780	3.606	2.810

Tabella 3c

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Numero	Importo										
40mila-150mila	1.275	102	1.208	96	1.351	109	1.360	111	1.424	115	1.608	129
150mila-250mila	636	218	619	212	826	289	780	264	852	281	1.023	358
1mln-5.225mln	89	188	99	190	178	383	146	319	156	334	213	436
5.225mln-15mln	8	105	11	129	67	840	19	221	32	295	61	764
TOTALE	2.008	612	1.937	628	2.422	1.621	2.305	915	2.464	1.026	2.905	1.687

Tabella 4a

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Numero	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero
Procedura negoziata	1.607	440	1541	439	1.767	470	1.692	669	1.496	380	1.678	428
Procedura aperta	295	420	234	331	168	232	221	351	185	202	210	356
Procedura ristretta	72	130	69	222	67	39	44	185	20	234	28	565
Affidamento diretto	717	122	777	88	794	88	706	76	277	37	256	32
Adesione	65	51	56	22	128	31	153	83	351	194	373	173
Altre	1	0	0	0	2	0	7	3	9	1	13	3
n.c.	0	0	0	0	1	0	7	1	23	4	32	20
TOTALE	2.757	1.163	2.677	1.102	2.927	860	2.830	1.367	2.361	1.053	2.590	1.578

Tabella 4b

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Numero	Numero	Importo	Numero								
Procedura negoziata	978	398	965	330	1.042	326	1.047	377	1.235	475	1.474	506
Procedura aperta	533	658	625	798	538	510	627	682	486	753	579	813
Procedura ristretta	80	50	63	97	60	43	42	227	32	328	70	108
Affidamento diretto	1.241	320	1.083	264	950	248	1.093	229	846	282	551	713
Adesione	367	335	527	420	602	719	710	405	773	936	901	657
Altre	5	1	8	1	5	0	21	4	9	3	20	11
n.c.	0	0	0	0	0	0	1	0	8	3	11	3
TOTALE	3.204	1.762	3.271	1.910	3.197	1.847	3.541	1.924	3.389	2.780	3.606	2.810

Tabella 4c

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Numero	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero
Procedura negoziata	631	182	531	147	406	155	367	116	461	106	502	144
Procedura aperta	206	119	162	119	155	175	118	104	134	61	118	90
Procedura ristretta	65	12	22	4	39	54	11	1	10	6	12	16
Affidamento diretto	450	51	371	46	327	37	336	34	284	35	197	21
Adesione	646	245	847	312	1.494	1.199	1.465	659	1.570	817	2.068	1.382
Altre	10	3	4	0	1	0	6	0	5	1	5	33
n.c.	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	1
TOTALE	2.008	612	1.937	628	2.422	1.621	2.305	915	2.464	1.026	2.905	1.687

Tabella 5a

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Accordo quadro/Convenzione	92	80	86	120	246	363
Acquisizione in economia	362	376	341	294	82	120
Affidamento unitario a contraente generale	4	3	1	5	1	4
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	1	0	2	2	2	1
Contratto d'appalto	2.296	2.214	2.439	2.372	1.912	2.078
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	62	49	128	150	354	374
Contratto di concessione di lavori	29	34	17	9	8	12
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	2	2	0	1	2	3
Finanza di progetto	6	6	0	2	0	4
Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità	5	1	0	1	1	0
Scelta del socio privato nella società mista	0	1	0	1	0	2
TOTALE	2.859	2.766	3.014	2.957	2.608	2.961

Tabella 5b

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Accordo quadro/Convenzione	477	421	467	350	379	603
Acquisizione in economia	734	621	589	744	566	324
Affidamento unitario a contraente generale	26	8	5	8	13	17
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	5	17	3	1	14	5
Contratto d'appalto	1.784	1.782	1.804	1.890	1.840	2.163
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	346	508	579	688	759	892
Contratto di concessione di lavori	2	2	2	1	1	0
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	322	333	220	215	209	221
Finanza di progetto	0	2	2	1	3	2
Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità	1	4	0	0	0	0
Scelta del socio privato nella società mista	10	4	0	2	0	1
TOTALE	3.707	3.702	3.671	3.900	3.784	4.228

Tabella 5c

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Accordo quadro/Convenzione	612	912	2.015	702	535	838
Acquisizione in economia	382	362	296	302	222	180
Affidamento unitario a contraente generale	11	12	6	14	6	2
Concorsi di progettazione/Concorsi di idee	0	1	0	0	0	0
Contratto d'appalto	918	684	608	513	654	647
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	638	836	1.487	1.464	1.569	2.061
Contratto di concessione di lavori	1	0	0	0	0	0
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	69	54	31	26	19	16
Finanza di progetto	1	0	0	0	0	0
Scelta del socio privato nella società mista	0	0	0	0	0	1
TOTALE	2.632	2.861	4.443	3.021	3.005	3.745

B. Aggiudicazioni di importo pari o superiore ai 40.000 euro

Tabella 6

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	N	Mln										
Forniture non sanitarie	717	198	790	150	864	275	864	316	867	268	625	178
Forniture sanitarie	669	226	734	228	1.254	1.074	1.160	507	1.162	557	1.232	1.035
Lavori Pubblici	1.904	555	2.091	730	2.442	659	2.225	756	2.045	547	1.643	489
Servizi	1.723	721	1.925	957	2.244	994	2.533	1.147	2.172	1.050	1.902	922
TOTALE	5.013	1.700	5.540	2.064	6.804	3.002	6.782	2.726	6.246	2.422	5.402	2.625

Tabella 7

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

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Medio	Pro-capite										
Forniture non sanitarie	0,28	53	0,19	40	0,32	73	0,37	84	0,31	71	0,28	47
Forniture sanitarie	0,34	60	0,31	61	0,86	286	0,44	135	0,48	148	0,84	276
Lavori Pubblici	0,29	148	0,35	194	0,27	176	0,34	201	0,27	146	0,30	130
Servizi	0,42	192	0,50	255	0,44	265	0,45	306	0,48	280	0,48	246
TOTALE	0,34	453	0,37	550	0,44	800	0,40	726	0,39	645	0,49	699

Tabella 8a

LAVORI PUBBLICI, NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln
Massimo Ribasso	1.556	464	1.885	625	2.144	644	1.818	730	1.548	441	1.228	286
OEPV	150	134	162	297	194	181	177	160	159	252	161	257
n.c.	198	94	44	13	104	18	230	119	338	189	254	364
TOTALE	1.904	692	2.091	936	2.442	843	2.225	1.010	2.045	881	1.643	907

Tabella 8b

SERVIZI, NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln
Massimo Ribasso	996	401	1.184	518	1.265	468	1.097	397	836	281	635	195
OEPV	455	335	566	441	624	438	731	549	608	524	542	497
n.c.	272	238	175	136	355	230	705	362	728	912	725	464
TOTALE	1.723	974	1.925	1.096	2.244	1.136	2.533	1.307	2.172	1.718	1.902	1.155

Tabella 8c

FORNITURE, NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONI PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln	N	Mln
Massimo Ribasso	760	236	1.011	274	1.360	771	868	346	507	156	360	90
OEPV	394	176	368	101	330	156	292	121	186	57	139	88
n.c.	232	38	145	31	428	470	864	391	1.336	648	1.358	1.066
TOTALE	1.386	450	1.524	405	2.118	1.397	2.024	858	2.029	861	1.857	1.244