

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

*Sintesi del Rapporto Congiunturale 2019*



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.

Quest'anno, oltre che all'esame dei segnali di ripresa del mercato, attenzione particolare è dedicata alla dimensione e agli effetti del processo di centralizzazione della committenza e di aggregazione della domanda. Queste, in breve, le conclusioni a cui è giunta la ricerca:

- *A tre anni dalla riforma del Codice dei Contratti, il mercato dei lavori pubblici nazionale sembra mostrare i primi segnali di ripresa in termini di volume delle procedure avviate. Tale ripresa tuttavia, così come il rallentamento della domanda verificatosi nel 2016 e nel 2017, ha intensità anche molto diverse tra aree del paese e tipologia di stazione appaltante. In particolare, è prevalentemente legata all'avvio di grandi opere nel Sud e nel Nord Italia, da parte di grandi imprese a partecipazione pubblica e concessionari. Abbiamo mostrato come **la Toscana si collochi, in questo quadro, tra le regioni che hanno meglio assorbito lo shock della riforma del codice del 2016**. In Toscana infatti l'attività amministrativa delle stazioni appaltanti e il valore totale delle procedure avviate hanno recuperato i livelli pre-riforma già nel 2017 e sono ulteriormente cresciuti nel 2018.*
  
- *L'intensificazione del processo di centralizzazione della committenza impressa dai recenti interventi normativi, ha trovato riscontro in tutte le aree del Paese ma **in particolare in Toscana, che registra un livello del ricorso a soluzioni centralizzate più alto della media nazionale** per tutte le tipologie di contratto (lavori pubblici, servizi, forniture). Questo processo è stato determinato in larga parte dall'attività delle centrali di committenza regionali, ESTAR in particolar modo, ma anche dei soggetti aggregatori regionali e delle centrali uniche di committenza inter-comunali.*
  
- *Il crescente ricorso a forme di approvvigionamento centralizzate sembra aver comportato, sia in Italia che in Toscana, **un effetto di risparmio misurato dall'aumento dei ribassi di aggiudicazione**. L'analisi - almeno per quanto riguarda la Toscana - non ha riscontrato invece particolari effetti negativi esercitati dal processo di centralizzazione sul fronte delle imprese: nei mercati di lavori pubblici e servizi, caratterizzati da una relativamente bassa standardizzazione delle prestazioni, **le imprese toscane trattengono una quota di mercato regionale mediamente alta e l'incremento del livello di centralizzazione non ha finora determinato un effettivo peggioramento della loro competitività**.*

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

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

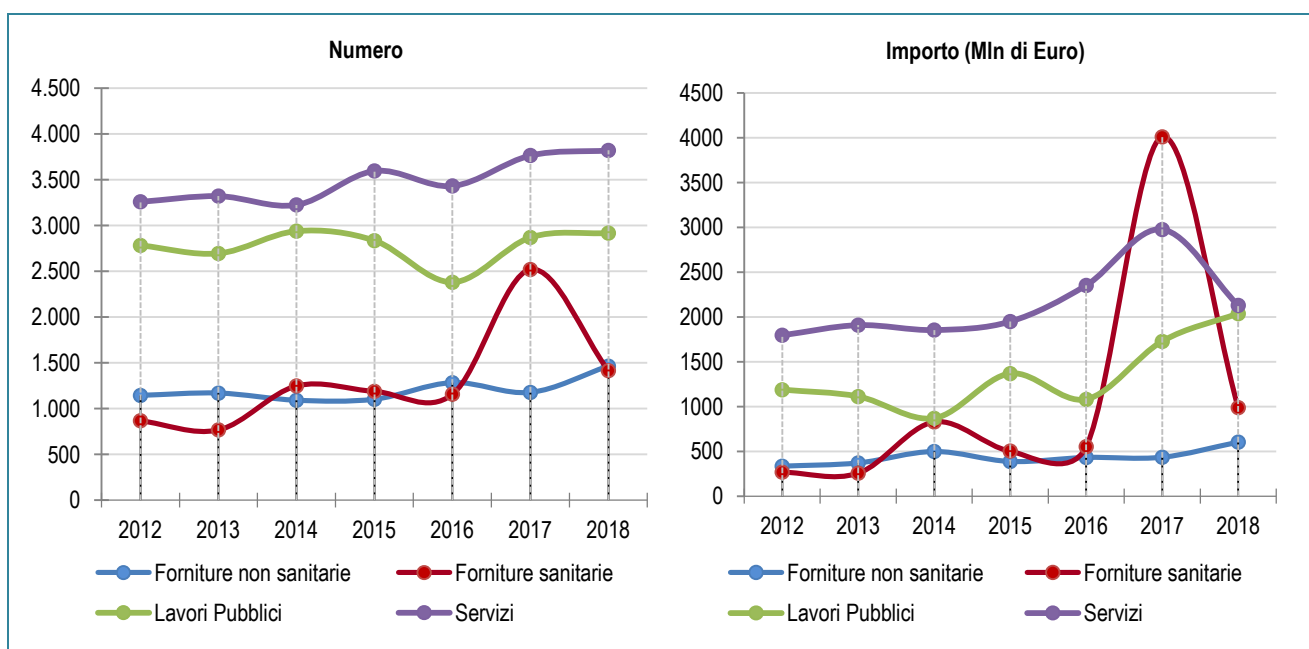
## La domanda di contratti: trend positivo e buona ripresa del mercato dei lavori pubblici<sup>1</sup>

In Toscana, il bilancio dell'ultimo triennio dell'andamento del mercato dei contratti pubblici, caratterizzato dalla riforma del Codice dei Contratti, ha segno complessivamente positivo, sia per quanto riguarda il numero che l'importo delle procedure avviate. La dinamica di numero e importo totale delle procedure (ovvero quelle per cui è stato richiesto un codice identificativo gara, CIG) nel periodo 2012-2018 permette di evidenziare sia il rallentamento dell'attività amministrativa (numero delle procedure) registrato nel 2016 e imputabile al varo del nuovo Codice dei Contratti, sia la ripresa dei volumi degli anni successivi.

In particolare, **a livello nazionale**, il numero delle procedure ha subito nel 2016 un calo di circa l'11% rispetto all'anno precedente mentre in **Toscana** questo è stato di dimensione inferiore (- 5%). In regione, come nel resto del paese, si è poi comunque registrato un significativo incremento del numero e del volume delle procedure avviate nel biennio successivo che ha riportato il numero e l'importo totale delle procedure a livelli superiori a quelli del periodo 2012-2015.

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

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

In Toscana e nel resto del Paese si segnala comunque, nell'ultimo triennio, anche una dinamica di crescita dei volumi relativi alle **forniture sanitarie e non sanitarie**, mentre più stabile appare il mercato dei **servizi**

<sup>1</sup> 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. Tutte le elaborazioni presentate nel rapporto sono relative al quinquennio 2012-2018 e sono riferite a contratti di lavori pubblici, servizi e forniture di importo superiore ai 40.000 euro.

toscano, per il quale il 2018 segna un ritorno ai valori medi. Il dato anomalo nell'importo del 2017 era infatti unicamente imputabile alla procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (per ca. 600 Mln di euro).

Il mercato dei **lavori pubblici**, infine, ha più degli altri risentito della recente crisi finanziaria e della conseguente riduzione delle risorse in conto capitale a disposizione delle stazioni appaltanti.

In Italia, nel biennio 2016-2017, il valore delle procedure di lavori avviate a livello nazionale si è infatti ridotto considerevolmente. In particolare, nel 2016, anno dell'introduzione del nuovo Codice, si è registrata una flessione di 6 miliardi di euro rispetto all'anno precedente (-25%), mentre il 2017 ha visto una lieve ripresa degli importi banditi non sufficiente a recuperare il crollo del 2016. Il 2018 ha invece segnato, sia sotto il profilo del numero che del valore delle procedure, il ritorno ai livelli precedenti al D.Lgs. 56/2016. In Toscana, il rallentamento del 2016 rispetto all'anno precedente è stato di dimensione leggermente più contenuta che in Italia (-21% dell'importo), e a questo è seguito un biennio di consistente ripresa. Il 2018 conferma infatti la piena ripresa dell'attività amministrativa già registrata nel 2017 e segna un +18% del valore totale delle procedure rispetto al 2017.

Una parte importante della dinamica del mercato dei lavori pubblici toscano è spiegata dalle procedure di grande importo: nel 2016 sono infatti venuti a mancare interventi di grande dimensione e il valore particolarmente alto degli importi registrati nel biennio 2017-2018 è da imputare a alcune grandi procedure: l'Ospedale Cisanello di Pisa nel 2017 (430 milioni di euro) e, nel 2018, l'ampliamento alla terza corsia dell'autostrada A1 (tratto Firenze Sud-Incisa per 320 milioni di euro) e dell'autostrada A11 (tratto Firenze-Pistoia per 248 milioni di euro)<sup>2</sup>.

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

La ripresa che registriamo nel 2017-2018 (sia in Italia che in Toscana) è prevalentemente legata all'attività di grandi imprese a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture mentre i segnali di ripresa sembrano interessare in misura inferiore il comparto degli enti locali.

Infine, i dati disponibili ad oggi sul 2019, indicano che il numero di procedure di lavori pubblici è in crescita rispetto a quanto registrato nei primi tre trimestri degli anni precedenti (+21% rispetto al 2018 e il valore più alto degli ultimi 5 anni) mentre l'importo totale è inferiore a quello del 2018: circa 1 miliardo di euro contro 1,6 miliardi del 2018 e 1,3 miliardi del 2017. Quest'ultimo dato è tuttavia unica conseguenza dell'assenza – ad oggi - di grandi procedure quali quelle registrate nel biennio precedente.

### **I processi di centralizzazione e aggregazione della domanda: la Toscana tra le prime regioni in Italia**

Il mercato del procurement ha assunto, negli ultimi anni, anche un ruolo centrale nel processo di revisione e efficientamento della spesa pubblica. In particolare, oltre al contenimento del costo del personale (operato in via principale attraverso lo strumento generalizzato del blocco del turnover), l'efficientamento della spesa per acquisto di beni e forniture ha rappresentato l'altro grande capitolo del programma di spending review.

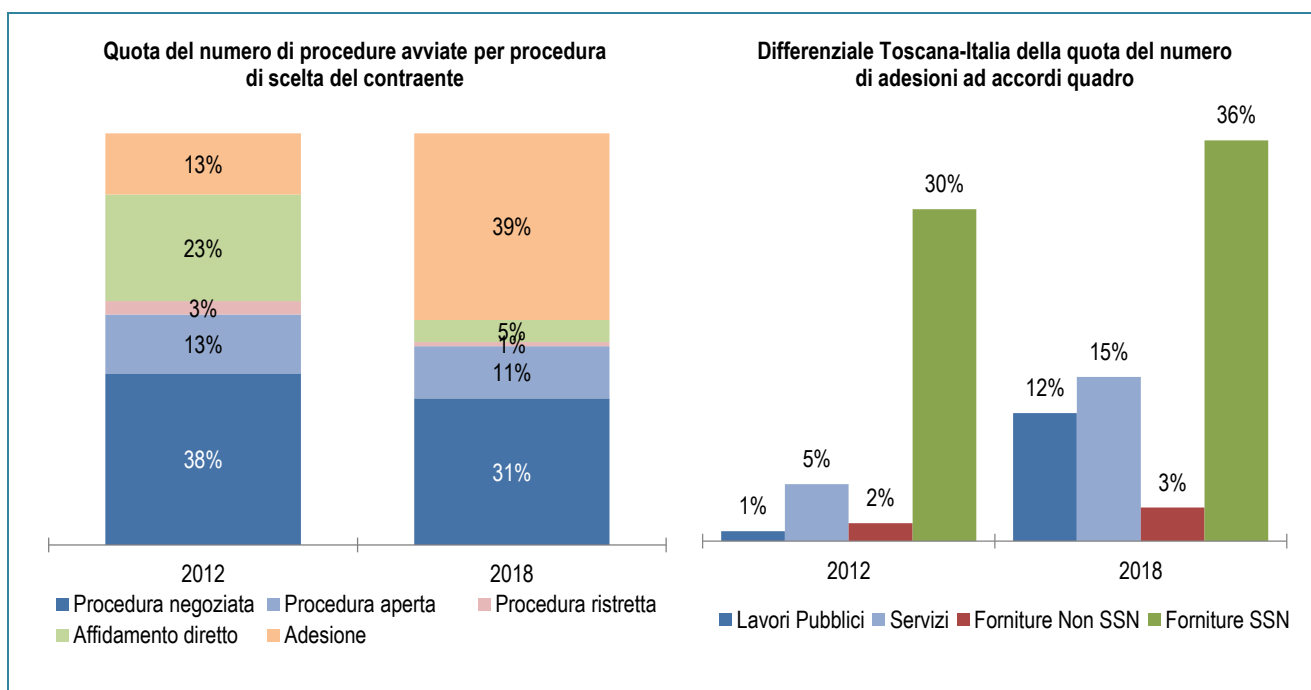
<sup>2</sup> Anche con riferimento al caso nazionale, sono proprio i grandi lavori che caratterizzano l'importante ripresa del 2018 registrando un incremento del 100% del loro valore. In particolare, nel 2018, si registrano alcune procedure di grande valore avviate da Rete Ferroviaria Italiana sulla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

L'efficientamento è stato in origine (e contemporaneamente all'emanazione della direttiva europea 24/2014) basato su due programmi: il rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, e la costituzione del Tavolo degli aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali.

La prima dimensione di analisi che consente di cogliere il cambiamento in atto è quella relativa al ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente da parte delle stazioni appaltanti. L'unica dinamica rilevante riguarda la di sostituzione tra procedure di affidamento diretto e procedure di adesione ad accordo quadro con la seconda modalità che è andata crescendo, a partire dal 2016, arrivando a coinvolgere circa il 40% delle procedure avviate.

Il ricorso a forme di approvvigionamento centralizzate registrato in Toscana è poi particolarmente alto anche rispetto al paese nel suo complesso e questo fenomeno non è limitato al caso degli acquisti in sanità. Se nel mercato delle forniture sanitarie la quota di procedure "centralizzate" toscane è quasi il doppio di quella nazionale su quasi tutto il periodo osservato, nel caso di lavori e servizi si registrano differenziali inferiori ma comunque in crescita, soprattutto nell'ultimo triennio. Questo processo è stato determinato in larga parte dall'attività delle centrali di committenza regionali, ESTAR in particolar modo ma anche dei soggetti aggregatori regionali e delle centrali uniche di committenza inter-comunali.

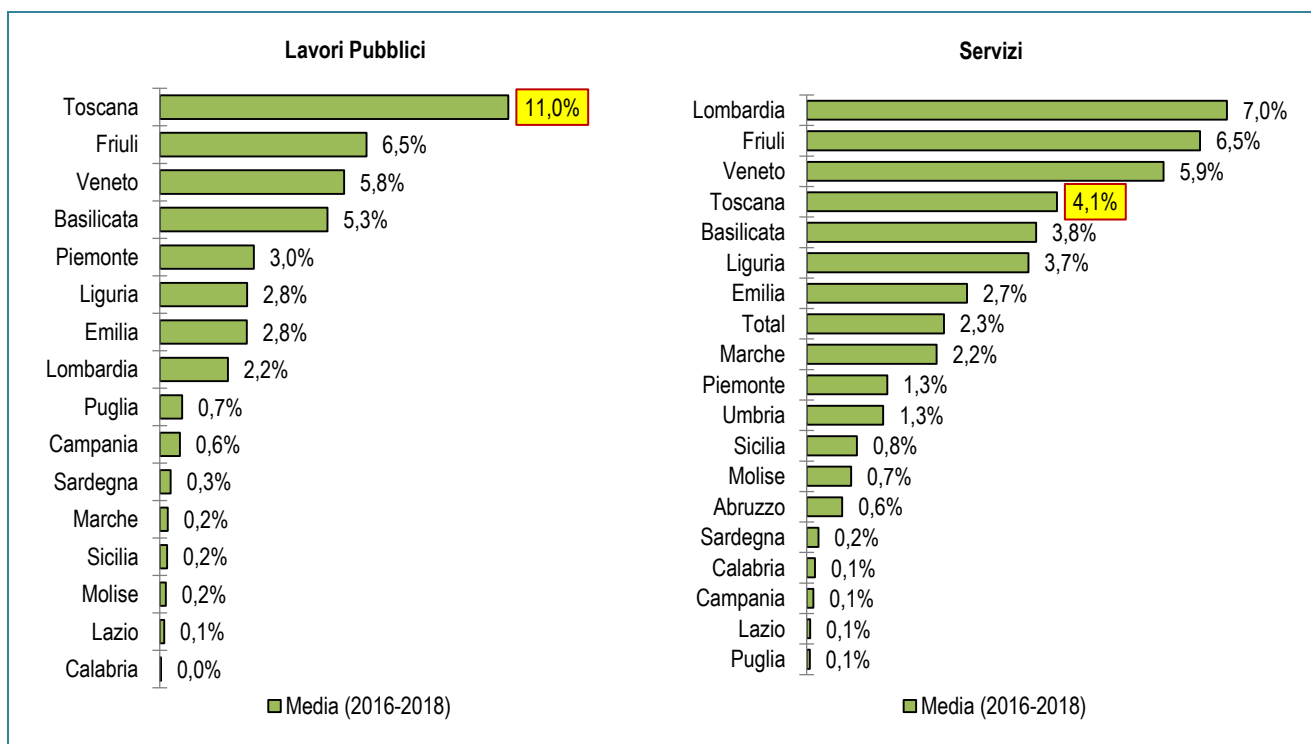
TOSCANA. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



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

In Toscana, infatti, il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali ha finora svolto una significativa funzione di aggregazione di domanda di contratti. Il numero e l'importo delle procedure di accordo quadro avviate dalle Centrali uniche di Committenza (Intercomunali, CUC) Toscane cresce a partire dal 2016, con un'attività che si concentra prevalentemente nel campo dei servizi e dei lavori pubblici.

REGIONI ITALIANE. QUOTA DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE IN REGIONE ATTRIBUIBILE A ACCORDI QUADRO DI CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA INTER-COMUNALI (CUC). CONTRATTI DI LAVORI E SERVIZI. MEDIA ANNI 2016-2018



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

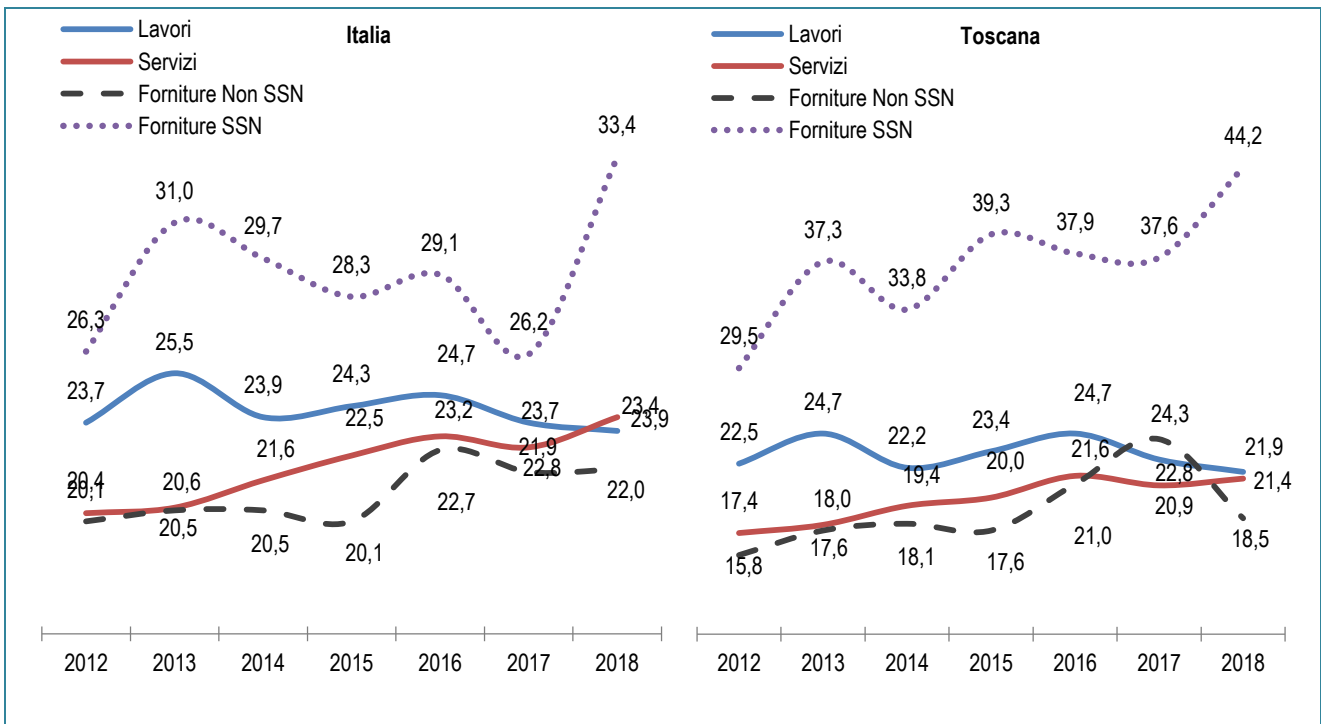
Inoltre, a differenza di quanto accade in altre regioni italiane, il volume delle procedure avviate dalle CUC Toscane rappresenta una quota piuttosto rilevante del totale regionale. Questo è vero, in particolare, per quanto riguarda il mercato dei lavori pubblici dove l'11% dell'importo delle procedure avviate in regione è costituito da accordi quadro di Centrali Uniche di Committenza intercomunali. Considerazioni simili valgono per il mercato dei servizi dove gli accordi quadro delle Centrali Uniche di Committenza rappresentano il circa il 4% del valore totale delle procedure avviate nel triennio. Percentuali che, anche in questo caso, collocano la Toscana tra le regioni con maggiore attività di procurement delle aggregazioni inter-comunali.

### Gli effetti della centralizzazione sui risparmi e le imprese

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

L'effetto atteso di un sostanziale incremento della dimensione finanziaria media dei contratti, è in primo luogo quello di un maggior sfruttamento delle economie di scala, con conseguente riduzione del complesso dei costi amministrativi e dell'aumento dei risparmi di costo in fase di aggiudicazione. A questo proposito è dunque utile osservare, per i tre mercati di lavori, servizi e forniture, la serie temporale della media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo (escludendo dunque gli affidamenti diretti ma anche le adesioni a accordo quadro).

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. ANNI 2012-2018



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

Sia in Italia che in Toscana, servizi e forniture sanitarie registrano una dinamica crescente dei ribassi, mentre risulta sostanzialmente stabile il dato dei lavori e, al netto del 2017, anche il dato relativo alle forniture non sanitarie. Queste evidenze suggeriscono dunque che la progressiva centralizzazione della fase di affidamento si configuri come un processo virtuoso sul fronte dei risparmi di costo, benché non sia possibile in questa sede indagare la relazione tra tali risparmi e la qualità della prestazione oggetto della procedura.

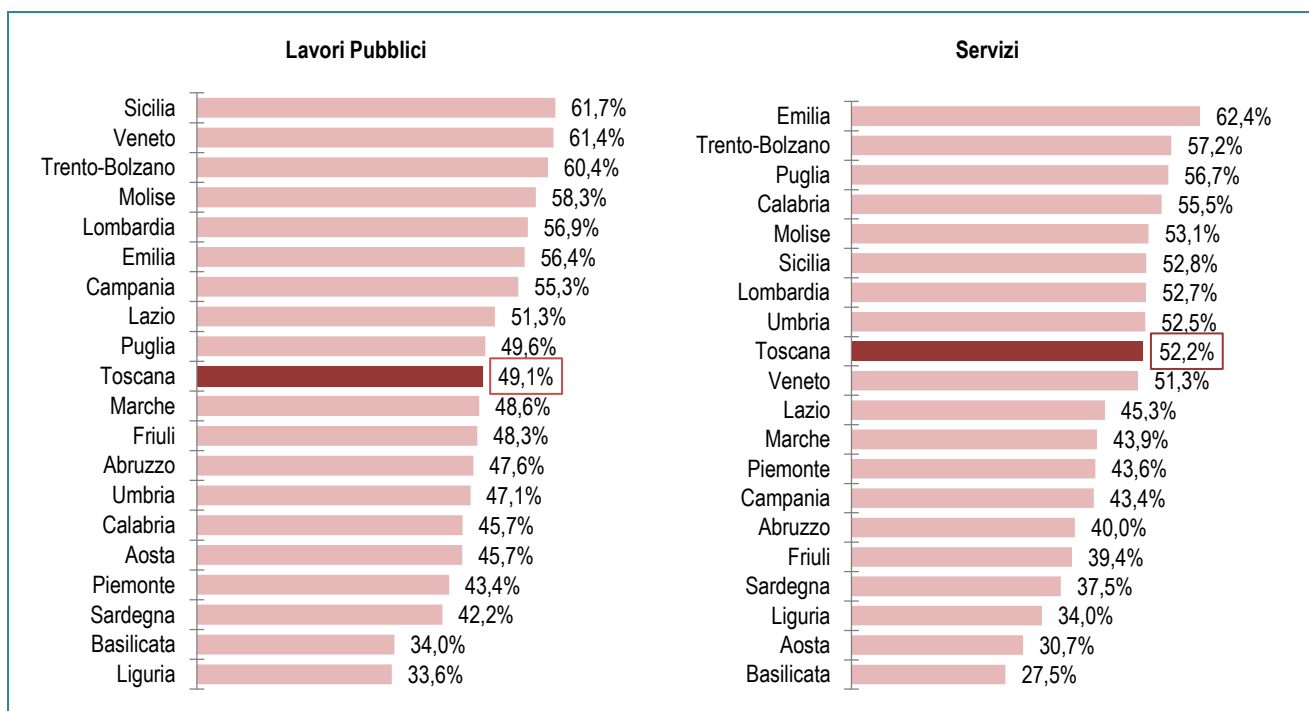
Tuttavia, i vantaggi di costo del processo di centralizzazione della committenza e della conseguente aggregazione della domanda sono spesso associati a un rischio di riduzione delle opportunità per le piccole e medie imprese che competono spesso esclusivamente sul mercato regionale di appartenenza.

A questo riguardo, un primo indicatore è rappresentato dalla quota che le imprese aggiudicano del valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti della stessa regione.

Nel mercato dei lavori pubblici questa quota è pari in media al 49% nel periodo 2012-2018. Un valore che indica una buona capacità delle imprese regionali di trattenere parte della spesa localizzata in regione o - in un'accezione più negativa - una relativamente scarsa apertura dei mercati regionali. Nel mercato dei servizi, quasi tutte le regioni italiane (esclusa la Val d'Aosta) trattengono una quota del numero di contratti superiore al 45%. Tuttavia, solo per un numero inferiore di regioni più della metà della spesa rimane "in regione". Tra queste, oltre alla Toscana si distinguono il Trentino Alto-Adige e soprattutto l'Emilia-Romagna le cui imprese aggiudicano una quota-valore aggiuntiva di dieci punti percentuali rispetto alle altre regioni.



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



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

Il mercato delle forniture presenta invece una maggior apertura, che deriva naturalmente sia dalla maggior standardizzazione e trasferibilità spaziale delle prestazioni, sia dal maggior grado di centralizzazione della committenza. Il quadro che emerge dal mercato delle forniture sanitarie, è infatti in assoluto il più polarizzato. Si tratta dunque di un mercato caratterizzato da un'apertura decisamente maggiore, con una quota minima di domanda che viene soddisfatta ricorrendo a imprese regionali. Fanno naturalmente eccezione Lombardia e Lazio, che ospitano una concentrazione maggiore di imprese farmaceutiche mentre in Toscana la quota di appropriazione si ferma al 6,9% in termini di importo e al 12% in termini di numero.

Infine, un modo per valutare il bilancio degli effetti della progressiva centralizzazione della committenza sul sistema delle imprese toscane è quello di valutare come sia cambiato negli anni il rapporto tra il valore aggiudicato dalle imprese regionali (in tutta Italia) e il valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti regionali. A questo proposito, le imprese toscane sono relativamente competitive sul solo mercato delle forniture non sanitarie nel quale riescono a aggiudicare importi pari a 1,3 volte la domanda regionale. Questo indice non mostra tuttavia una specifica dinamica nel periodo osservato, per nessuno dei mercati a indicare che il processo di centralizzazione non ha finora influito né in senso positivo né negativo sulla competitività delle imprese regionali e sul loro effettivo accesso ai mercati.