

**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

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



# **Il mercato del procurement in Toscana: lavori pubblici, PNRR e riforma del Codice dei Contratti**

Firenze, novembre 2023

## **RICONOSCIMENTI**

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Francesco Gori, ricercatore IRPET, con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area Economia Pubblica 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 (Funzionaria Osservatorio regionale dei Contratti Pubblici) e Ivana Malvaso (Dirigente Settore Contratti).  
Editing a cura di Elena Zangheri (IRPET).

## INDICE

<b>Premessa</b>	<b>5</b>
<b>1. Il mercato dei contratti pubblici nel biennio dell'avvio del PNRR</b>	<b>5</b>
1.1 Le caratteristiche della fase di affidamento	8
1.2 L'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti	12
<b>2. Le risorse del PNRR, l'impatto sul mercato del procurement e l'avanzamento in termini di procedure avviate</b>	<b>16</b>
<b>3. Considerazioni conclusive</b>	<b>22</b>
<b>Appendice</b>	<b>22</b>



## PREMESSA

Il biennio in corso 2022-2023 riveste particolare importanza per l'analisi del mercato degli appalti e in particolare di quello dei lavori pubblici. Le dinamiche congiunturali e le caratteristiche strutturali del mercato sono condizionate da un lato dal concreto avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dall'altro dal varo del nuovo codice dei Contratti (D.Lgs 36/2023). Mentre nel caso del Codice, gli effetti saranno quantificabili in gran parte a partire dal 2024, gli effetti del PNRR sono già ampiamente apprezzabili. In questo senso, l'andamento del mercato dei contratti pubblici fornisce un riscontro sull'attività delle stazioni appaltanti che permette anche di contestualizzare in maniera appropriata l'impatto delle risorse del PNRR. Inoltre, una prima indicazione sullo stato di avanzamento dei progetti ammessi al finanziamento PNRR/PNC viene proprio dall'analisi delle procedure di contratti pubblici a questi collegate. In questo Rapporto affrontiamo entrambi i temi: il paragrafo 1 offre un quadro dettagliato della congiuntura del mercato degli appalti, con particolare attenzione al settore dei lavori pubblici, mentre il paragrafo 2 si concentra prevalentemente sul PNRR, e sul volume degli appalti avviati.

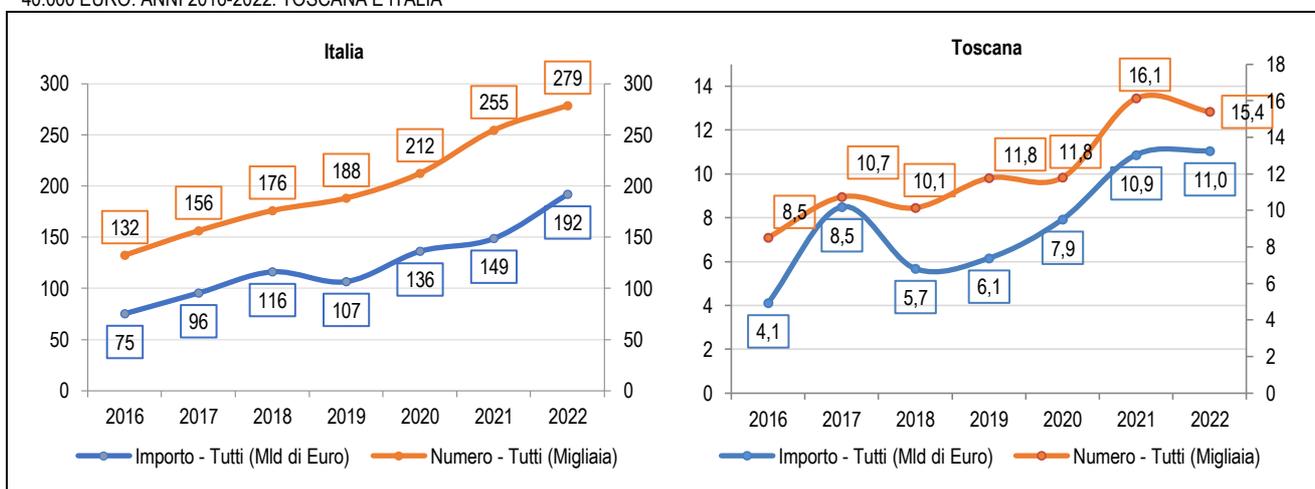
### 1.

#### IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI NEL BIENNIO DELL'AVVIO DEL PNRR

Il mercato dei contratti pubblici<sup>1</sup> registra nel 2022 un ulteriore segnale di ripresa. Aumenta infatti sia l'attività amministrativa (numero delle procedure avviate<sup>2</sup>) che l'importo di risorse complessivamente stanziato. L'incremento dell'importo è particolarmente corposo prendendo in esame l'intero territorio nazionale (+47 Miliardi di Euro rispetto al 2021) ma anche in Toscana, dove è pari solo a 100 milioni di Euro, rappresenta una sostanziale conferma degli altissimi volumi di procedure avviate nel 2021, anno eccezionale per il territorio regionale. Il dato si inserisce in un trend di crescita che ha origine nel 2017. Rispetto al 2016, sia in Italia che in Toscana, vengono avviate procedure (CIG, Codici Identificativi Gara perfezionati) per circa 1.900 Euro pro-capite aggiuntivi, una variazione percentuale del 155% in Italia e del 169% in Toscana.

Grafico 1.

NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

<sup>1</sup> Le elaborazioni contenute in questo capitolo si basano sui dati sui contratti pubblici di lavori pubblici di cui agli obblighi informativi previsti dal comma 9 art. 213 del D.Lgs. 50/2016:

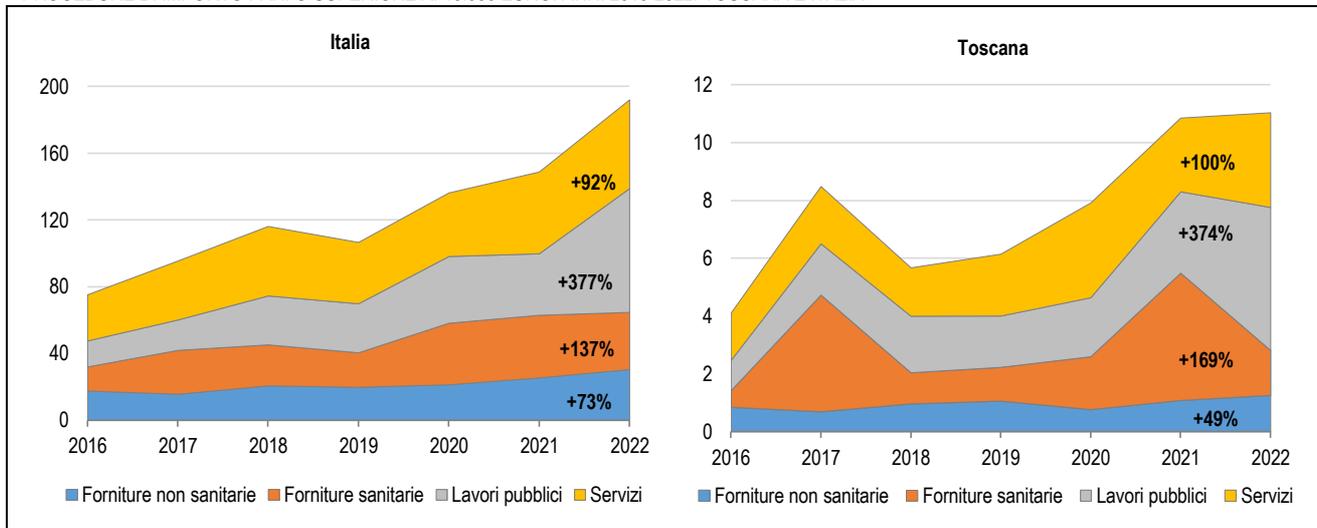
- Open Data Anac, banca data aggiornata mensilmente e comprensiva di tutte le procedure avviate sul territorio nazionale;  
- altre fonti: Open Coesione (infrastrutture finanziate a valere sulle risorse dei fondi strutturali, FESR 2007-2013 e 2014-2020.); BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche); TED (Tenders Electronic Daily).

L'unità di analisi è il lotto (CIG). Sono disponibili informazioni su tutte le procedure avviate a partire dal 2007 e per tutte le fasce di importo, sebbene gli obblighi informativi siano limitati a quelle di importo superiore ai 40.000 Euro, che sono dunque la base delle nostre elaborazioni. Sono escluse da tutte le elaborazioni presentate tutte le tipologie di concessione, gli affidamenti in-house, e i contratti relativi a servizi finanziari e assicurativi.

<sup>2</sup> L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori. La fase di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dei lavori all'impresa esecutrice.

Rispetto al 2016 crescono tutti i mercati ma l'incremento più sostanziale è registrato nel mercato dei lavori pubblici (Graf. 2), i cui volumi quasi quadruplicano (+377% in Italia, +374% in Toscana).

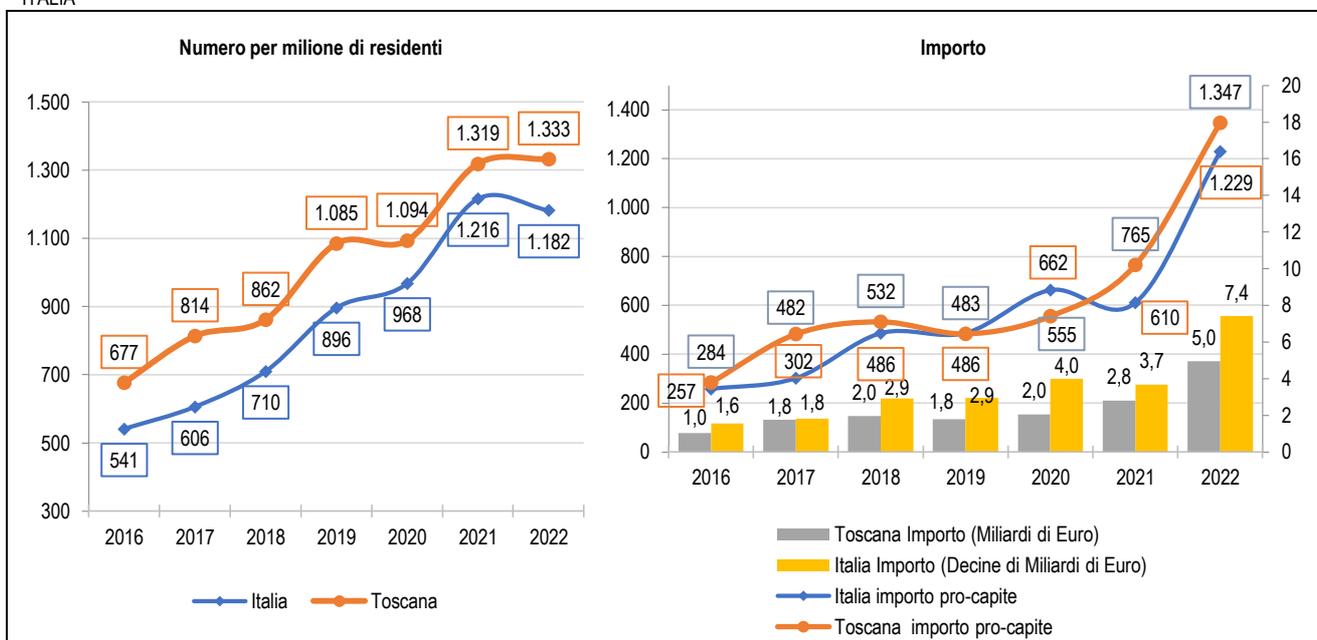
Grafico 2.  
 COMPOSIZIONE DEL VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Dei 1,900 euro pro-capite aggiuntivi rispetto al 2016, più della metà è infatti imputabile all'incremento dei volumi nel mercato dei lavori pubblici (Graf. 3). L'incremento registrato nel 2022, in particolare, contribuisce per circa 600 euro in questo senso. Nel 2022, in Italia, l'incremento rispetto all'anno precedente è del 101% (+37 Miliardi) mentre in Toscana è del 76% (+2,2 Miliardi).

Grafico 3.  
 LAVORI PUBBLICI. NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER MILIONE DI RESIDENTI (SX) E IMPORTO E IMPORTO PRO-CAPITE DI PROCEDURE AVVIATE (DX) E PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA

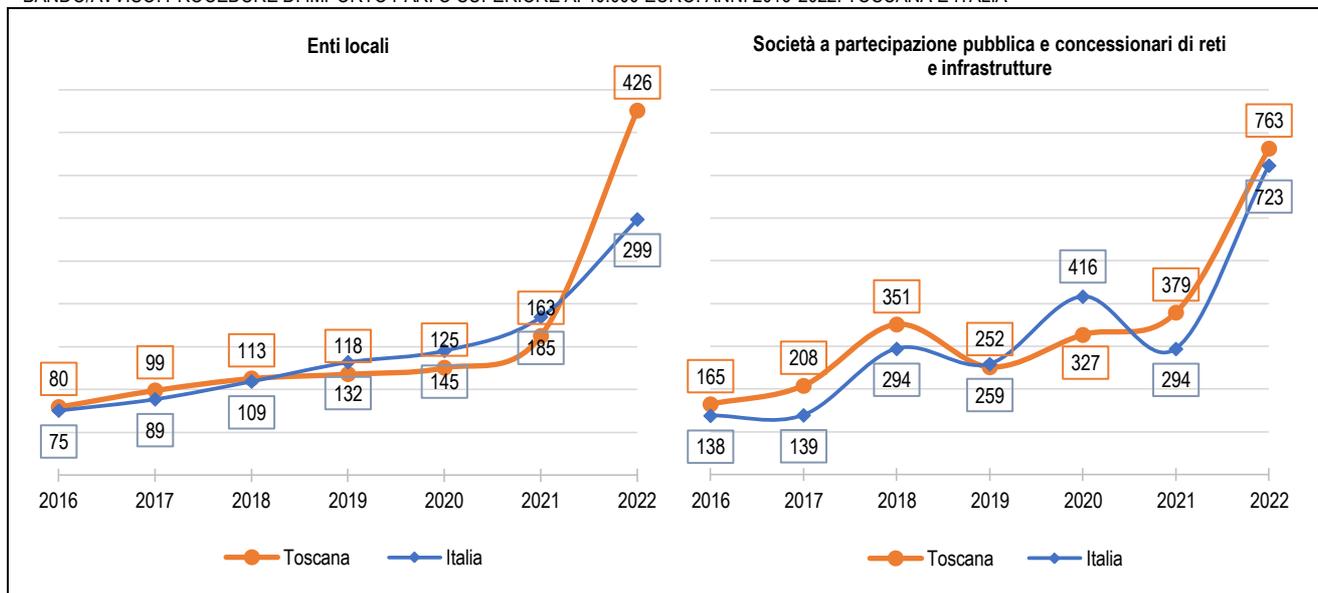


Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Analizzando il dato disaggregato per tipologia di stazione appaltante (Graf. 4) emerge come sia stata l'attività delle imprese a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture e degli enti locali (qui inclusivi di sole amministrazioni comunali e provinciali), a imprimere questa dinamica. Queste due categorie di attori rappresentano anche, congiuntamente, circa l'80% della domanda. La dinamica degli importi in

Toscana è del tutto sovrapponibile a quella dell'intero territorio nazionale tranne che per un incremento più sostanziale delle procedure avviate dagli enti locali registrata sul territorio della regione.

Grafico 4.  
LAVORI PUBBLICI. IMPORTO PRO-CAPITE DI PROCEDURE AVVIATE PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE E ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA

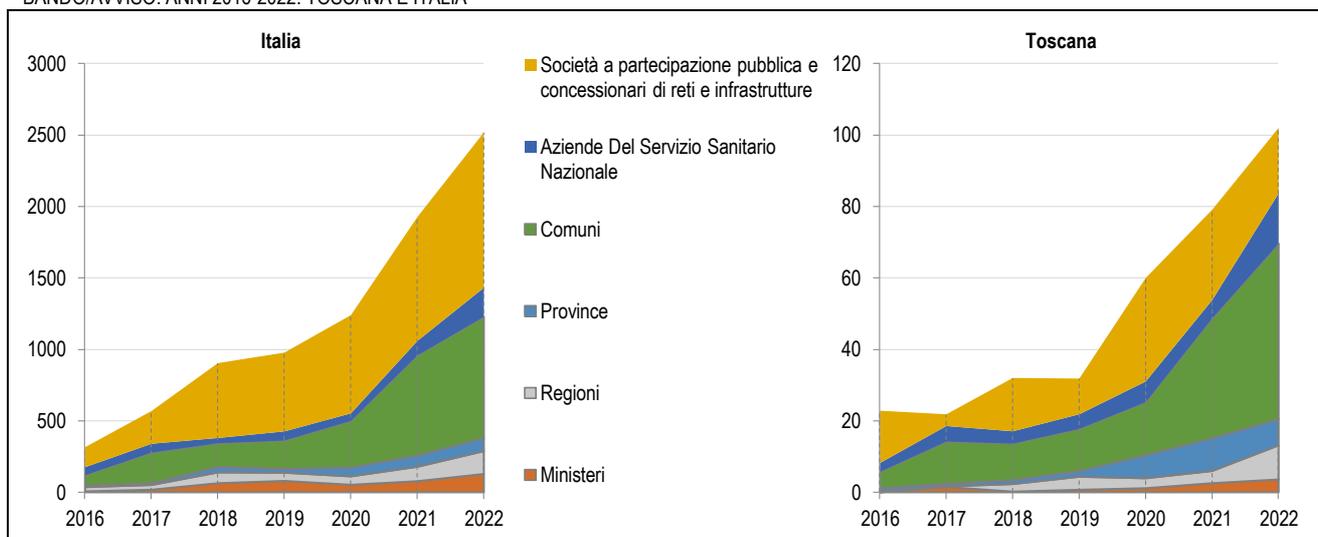


Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Questa intensa evoluzione sembra confermarsi anche per il prossimo futuro. Emerge, infatti, una dinamica positiva della domanda dei bandi di progettazione (che riguarda, dunque, la progettazione di interventi che viene esternalizzata al mercato, che si aggiunge a quella svolta internamente) e un'indicazione particolarmente positiva dall'esame del dato riferito al 2021 e al 2022, che prefigura un corposo incremento della spesa per infrastrutture nel prossimo biennio.

Particolarmente importante è infatti l'alto numero di procedure di progettazione avviate dal comparto comunale che duplica rispetto al biennio 2019-2020 e aumenta di circa il 60% per le imprese a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture. A questo corrisponde un corposo incremento dell'importo rispettivamente per i comuni (+182%), da un lato, e per le società a partecipazione pubblica (+53%), dall'altro (Graf. 5).

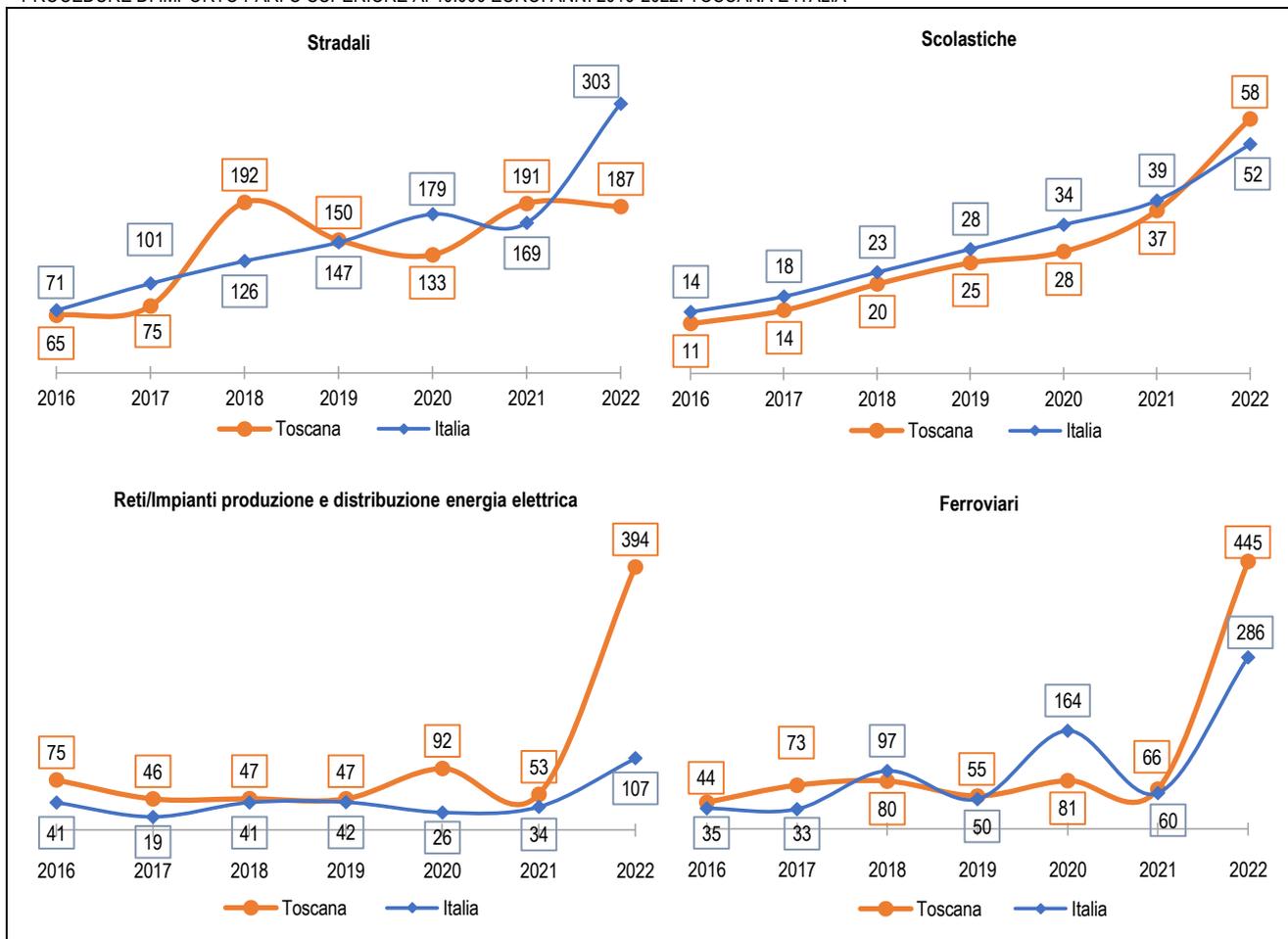
Grafico 5.  
IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE DI SERVIZI DI PROGETTAZIONE PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE E ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

La ripresa delle procedure per lavori pubblici degli ultimi anni è caratterizzata da una crescita in tutti i principali settori di intervento. Tuttavia, la crescita del 2022 è concentrata sugli interventi in infrastrutture di trasporto (in particolare ferroviari e tramviari) e sulle utilities (in particolare su reti e impianti di distribuzione di energia elettrica) (Graf. 6).

Grafico 6.  
LAVORI PUBBLICI. IMPORTO PRO-CAPITE DI PROCEDURE AVVIATE PER SETTORE DELL'OPERA E ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA



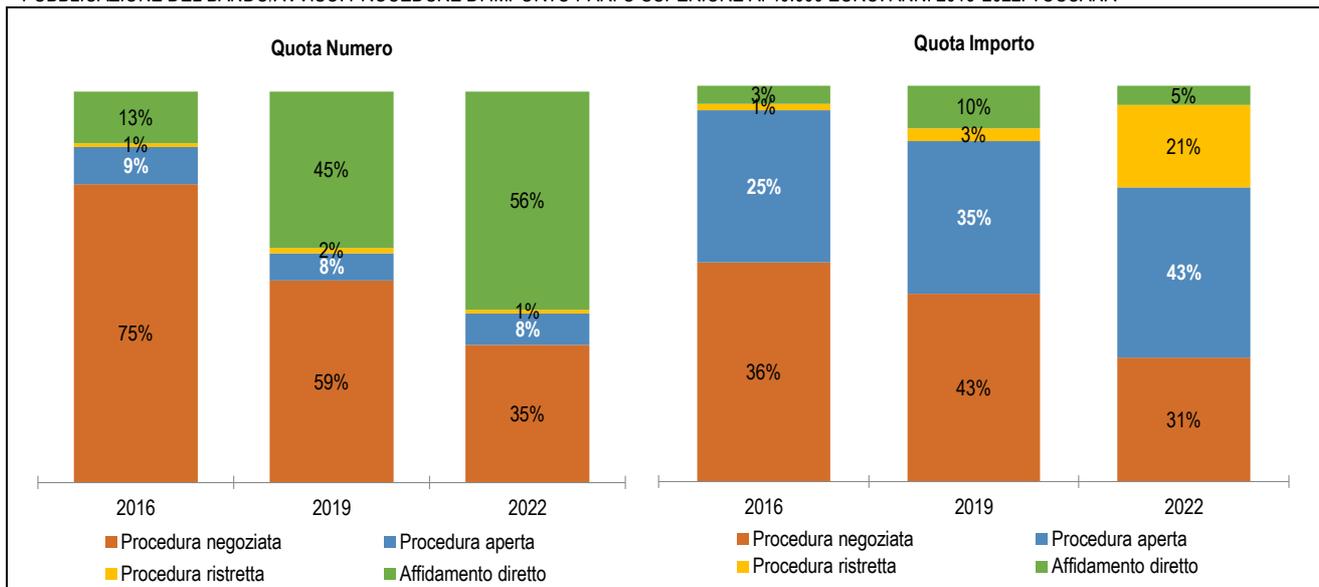
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

### 1.1 Le caratteristiche della fase di affidamento

Se dal 2016 al 2018 compreso, la quota-numero degli affidamenti diretti si era sostanzialmente dimezzata rispetto a quella del periodo immediatamente precedente, a partire dal 2019 cresce rapidamente fino a raggiungere oltre il 50%, andando prevalentemente a discapito delle procedure negoziate (Graf. 7). Questa dinamica di sostituzione non ha però di fatto intaccato la quota delle procedure aperte e ristrette, che è rimasta sostanzialmente invariata e pari a circa il 10% nel numero.

Grafico 7.

LAVORI PUBBLICI. QUOTA DEL NUMERO E DELL'IMPORTO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA



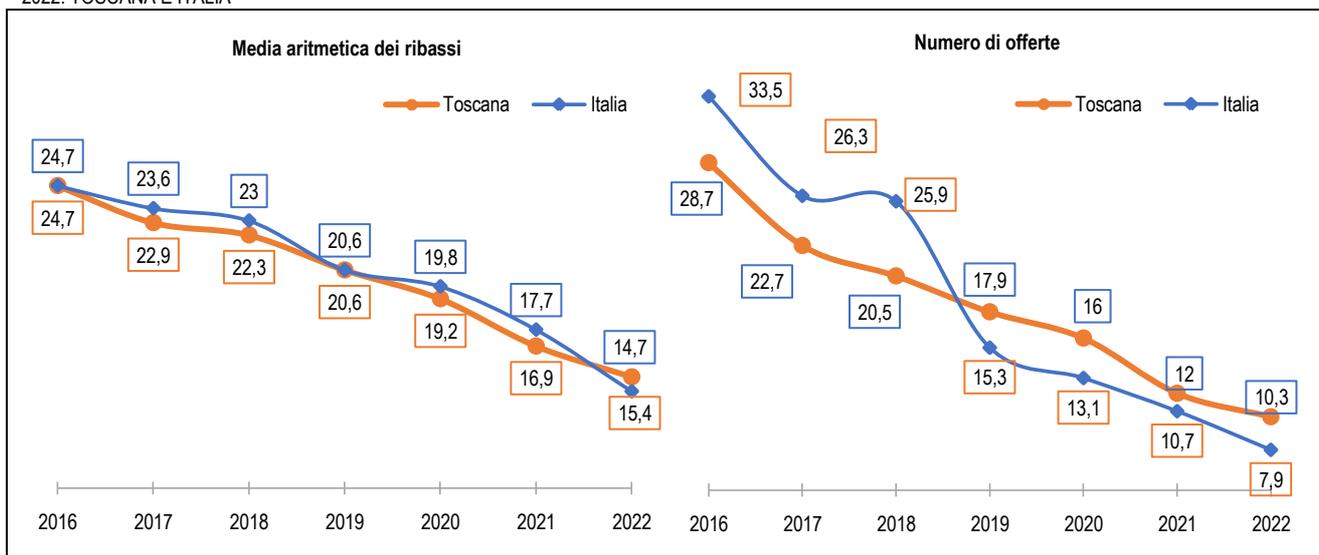
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Sia in Italia che in Toscana sono in costante riduzione sia la media aritmetica dei ribassi che il numero medio delle offerte (Graf. 8)<sup>3</sup>.

L'effetto di partecipazione è, in una prima fase (almeno fino al 2020), principalmente legato alla riduzione del numero di offerte nelle procedure negoziate sotto il milione di euro (si dimezzano tra il 2015 e il 2022) e a un incremento del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tra le procedure aperte. A partire dal 2020, la tensione sui prezzi delle materie prime e l'effetto spiazzamento indotto dai bonus edilizi può aver indotto un'ulteriore riduzione della partecipazione, che ad oggi è pari al 30% di quella registrata nel 2016.

Grafico 8.

LAVORI PUBBLICI, PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE DI TIPO COMPETITIVO. MEDIA ARITMETICA DEI RIBASSI DI AGGIUDICAZIONE E NUMERO MEDIO DI IMPRESE OFFERENTI PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA



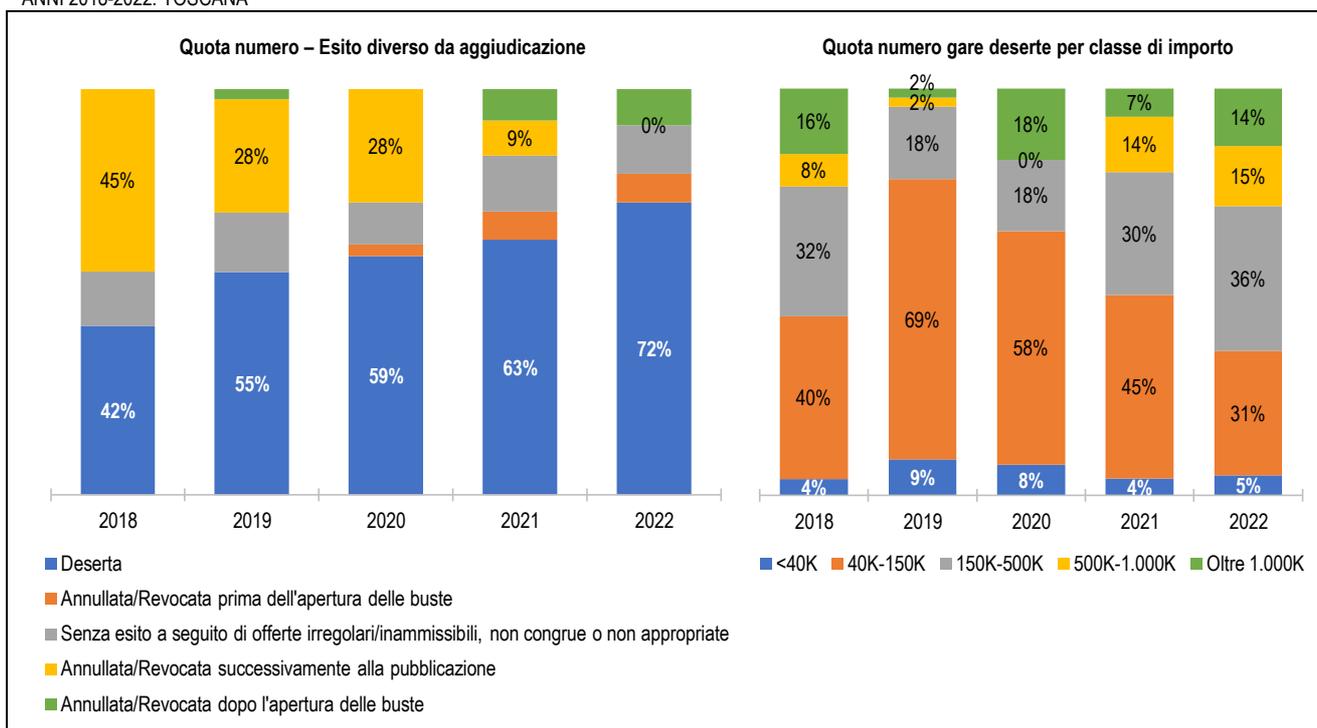
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

<sup>3</sup> La media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione è 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.

Oltre che nella diminuzione dei ribassi e del numero di partecipanti, è possibile cercare l'effetto dell'aumento dei prezzi e della scarsità di offerta anche nella dinamica del numero di procedure di affidamento andate deserte e nella variazione dei costi finali dell'opera rispetto al valore a base d'asta.

Quanto alle prime, in Toscana, dal 2018 si registra un aumento delle gare andate deserte (sul totale delle non aggiudicate). Si tratta di numeri abbastanza contenuti: nel 2022, 121 gare deserte per un totale di circa 122 milioni di Euro. Tuttavia, nell'ultimo triennio, il numero di gare di cui si registra aggiudicazione è fortemente diminuito a causa dei ritardi di comunicazione delle stazioni appaltanti e dunque il dato registrato sulle gare deserte può ragionevolmente rappresentare il segnale di un fenomeno di reale maggior entità. Va però considerato che sull'aumento dei prezzi è intervenuto il Governo con misure di compensazione<sup>4</sup> che, seppure non abbiano completamente annullato l'effetto sul fenomeno delle gare deserte, possono averlo significativamente contenuto. Tra le gare deserte, nell'ultimo triennio aumenta sensibilmente la quota di quelle di importo tra 150,000 e il milione di Euro (Graf. 9).

Grafico 9.  
LAVORI PUBBLICI. QUOTA NUMERO PROCEDURE NON AGGIUDICATE PER ESITO (SX) E QUOTA-NUMERO GARE DESERTE PER CLASSE DI IMPORTO.  
ANNI 2018-2022. TOSCANA



Elaborazioni su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

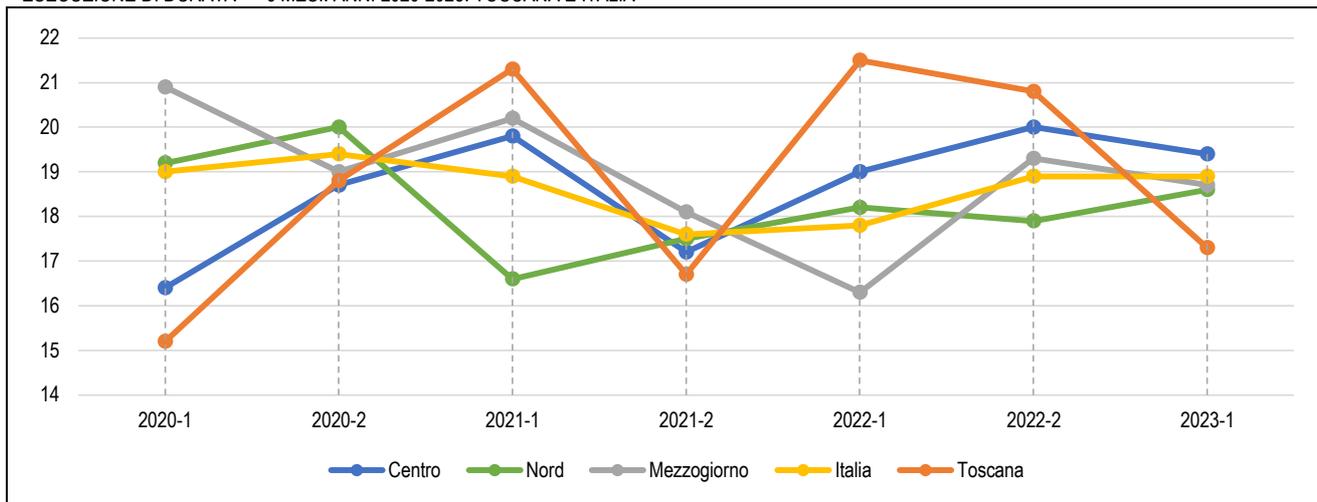
Le maggiorazioni di costo, quando sistematiche rappresentano un segnale dell'adeguamento dei costi dei lavori in corso alle condizioni di mercato. Per meglio identificare il fenomeno ci concentriamo sui lavori pubblici con durata prevista dell'esecuzione superiore ai 6 mesi e valutiamo la media degli scostamenti positivi di importo su base semestrale, assegnando i lavori al relativo semestre di ultimazione.

Quello che emerge (Graf. 10) è un incremento delle maggiorazioni di costo a consuntivo nel primo semestre del 2021 per la Toscana, le regioni meridionali e quelle del centro Italia. Il dato toscano mostra un incremento delle maggiorazioni anche nel primo semestre del 2022, superiore alla media nazionale e a quella delle altre macroaree territoriali. Tuttavia, la dinamica degli scostamenti è decrescente a partire dal secondo semestre del 2022.

<sup>4</sup> Corte dei Conti (Novembre 2023), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

Grafico 10.

MEDIA DEGLI SCOSTAMENTI POSITIVI DI IMPORTO (%) PER SEMESTRE DI ULTIMAZIONE DEI LAVORI E AREA TERRITORIALE. LAVORI PUBBLICI CON ESECUZIONE DI DURATA >= 6 MESI. ANNI 2020-2023. TOSCANA E ITALIA



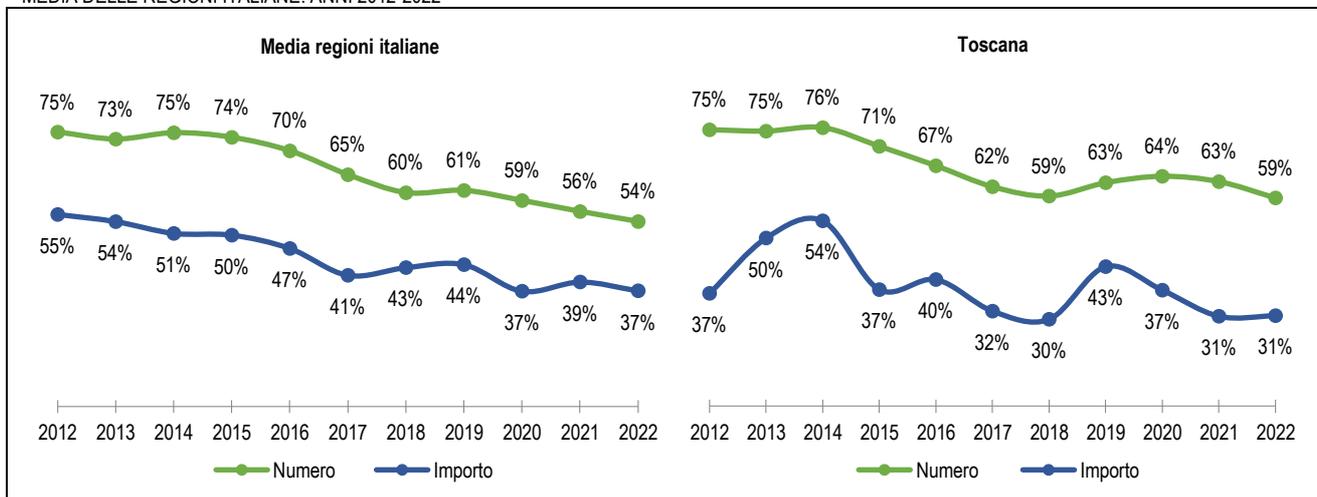
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Altro aspetto rilevante della fase di affidamento è la provenienza territoriale delle imprese aggiudicatrici. Un indicatore sintetico sia dell'apertura dei mercati che della capacità del sistema delle imprese di competere è la quota di appropriazione del mercato regionale da parte delle imprese localizzate nello stesso. A questo proposito, la diminuzione delle quote di appropriazione su tutto l'arco temporale considerato (2012-2022) è il segnale di una progressiva apertura dei mercati e di una crescente integrazione tra aree territoriali.

Le quote di appropriazione del mercato toscano da parte delle imprese toscane sono in linea con la media delle altre regioni italiane, ma su un sentiero meno marcatamente discendente. In particolare, le imprese toscane trattengono una quota di mercato regionale mediamente alta e, salvo alcune oscillazioni, costante sul periodo considerato (Graf. 11).

Grafico 11.

QUOTA-NUMERO DEL MERCATO REGIONALE AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE. LAVORI PUBBLICI. TOSCANA E MEDIA DELLE REGIONI ITALIANE. ANNI 2012-2022

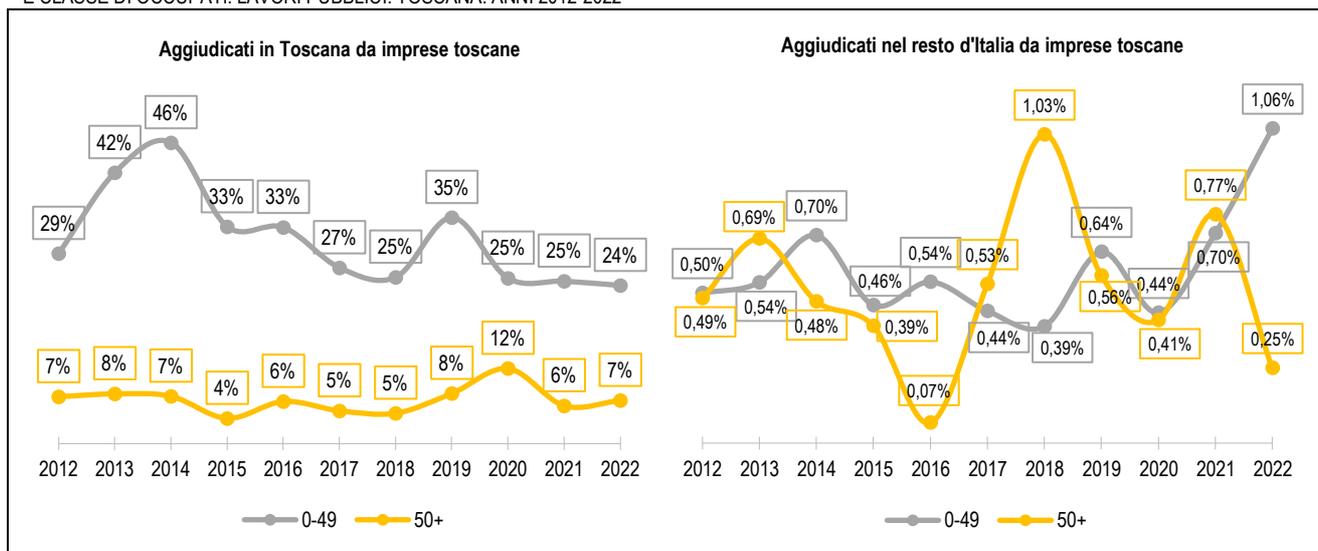


Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Parzialmente dissimile, su tutto il periodo 2012-2022, le performance sul mercato regionale delle medio-piccole imprese (fino a 50 occupati) rispetto alle medio-grandi (oltre i 50 occupati). Le prime registrano infatti una più marcata riduzione della quota di aggiudicazioni «interne» alla Toscana. Quota che comunque rimane sostanzialmente stabile a partire dal 2017 (Graf. 12).

Grafico 12.

QUOTA-IMPORTO DEL MERCATO REGIONALE (SX) E DEL RESTO D'ITALIA (DX) AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE E CLASSE DI OCCUPATI. LAVORI PUBBLICI. TOSCANA. ANNI 2012-2022



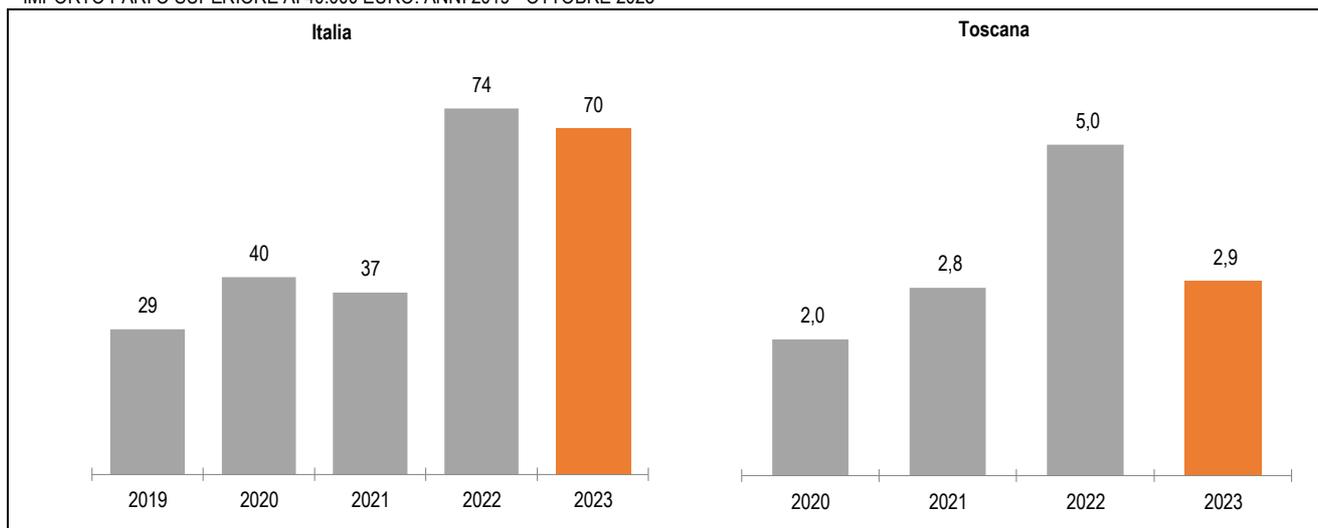
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

## 1.2 L'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti

Oltre che dell'impatto delle risorse del PNRR, che meglio indagheremo nel paragrafo seguente, i primi mesi del 2023 sono anche caratterizzati dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti (D. Lgs. n. 36/2023). È lecito dunque valutarne in primo luogo le ripercussioni basandosi su quanto già registrato alla data di questo rapporto. A questo proposito, possiamo affermare che il trend di crescita del mercato dei lavori pubblici si conferma anche nei primi 10 mesi del 2023, con importi complessivi che superano quelli registrati in tutto il 2021, sia in Toscana che in Italia dove addirittura già eguagliano il dato straordinario del 2022 (Graf. 13). Rispetto ai primi 10 mesi del 2022, in particolare, in Italia si registra una crescita del 51% mentre in Toscana un -11% degli importi complessivi, guidato da una contrazione delle procedure avviate da società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture (Tab. 1)<sup>5</sup>. Il dato particolarmente sorprendente riguarda però le amministrazioni comunali che registrano incrementi del 144% in Toscana e del 164% sull'intero territorio nazionale.

Grafico 13.

LAVORI PUBBLICI. IMPORTO (MILIARDI DI EURO) DI PROCEDURE AVVIATE PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2019 - OTTOBRE 2023



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

<sup>5</sup> A questo proposito è bene ricordare che nel 2022 in Toscana è stata avviata, da RFI, la procedura relativa alla realizzazione del sottoattraversamento fiorentino della linea AV, per un valore di circa 1.1 miliardi di Euro.

Tabella 1.

LAVORI PUBBLICI. VARIAZIONE PERCENTUALE PRIMI 10 MESI 2023/2022 DEL VOLUME DELLE PROCEDURE AVVIATE PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE

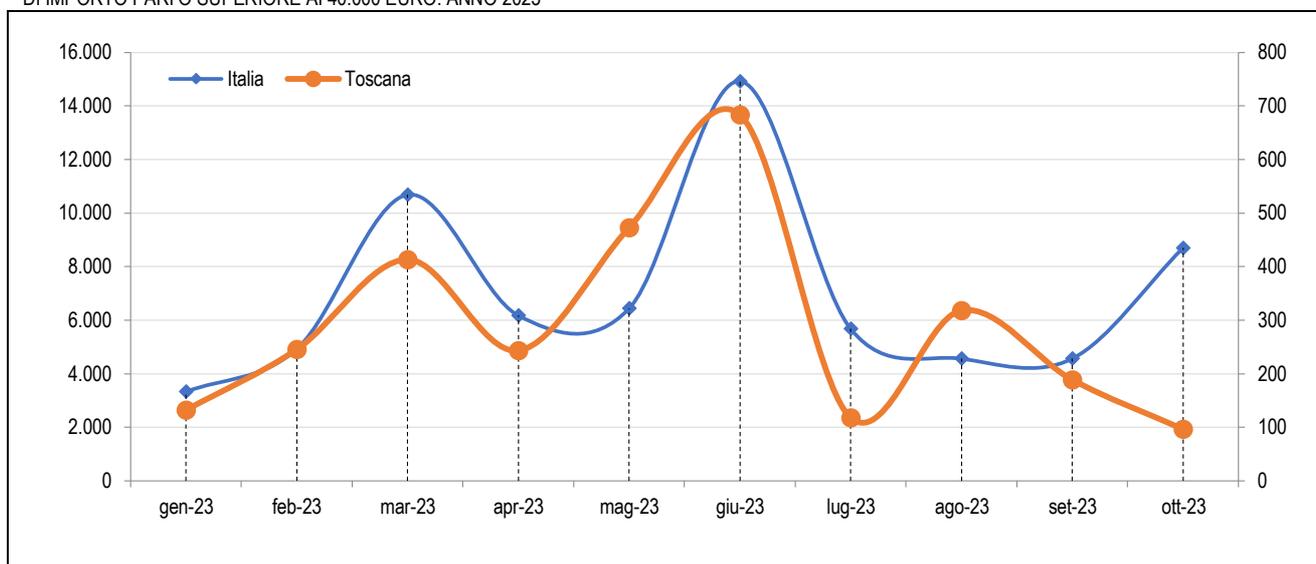
	Var. Ottobre 2023/Ottobre 2022	
	Toscana	Italia
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	-51%	17%
Amministrazioni comunali	144%	164%
TOTALE	-11%	51%

Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

È bene, però, considerare che la crescita dei volumi registrata nel primo semestre 2023 e in particolare nel mese di Giugno potrebbe essere imputabile anche a un effetto anticipazione dell'entrata in vigore del nuovo Codice sulla scorta di quanto avvenuto nel mese di Aprile del 2016. L'evoluzione degli importi mensili a partire dal mese di Luglio confermano infatti un rallentamento dell'attività delle stazioni appaltanti (Graf. 14).

Grafico 14.

LAVORI PUBBLICI. NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DI PROCEDURE AVVIATE PER MESE DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO/AVVISO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNO 2023



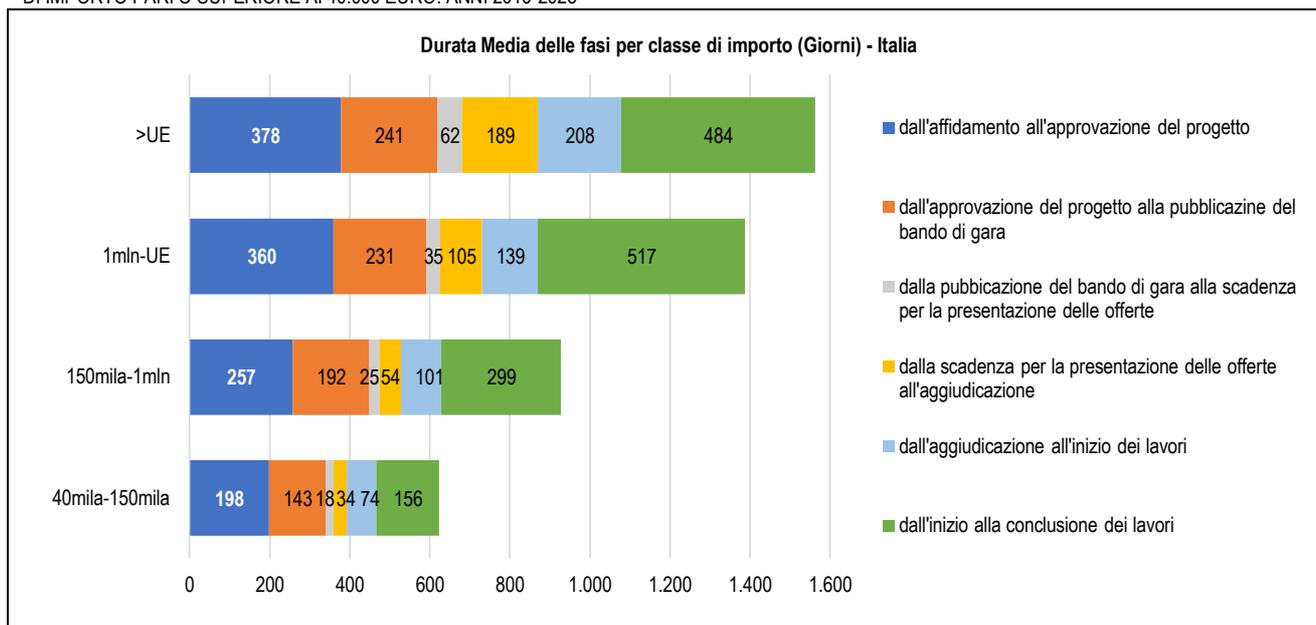
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Quanto alle possibili future ripercussioni dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti sul mercato dei lavori pubblici, ci concentriamo qui su due specifici aspetti. Il primo è quello dell'introduzione di una durata massima della fase di affidamento, articolata per tipologia di procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione (art.17 c.3 e allegato I.3).

In Italia, la durata complessiva dei lavori (collaudo escluso) va dai 18 mesi per le opere fino a 150.000 Euro ai 4 anni e mezzo per le opere sopra la soglia comunitaria. Il dato toscano è in linea con quello italiano. La fase di affidamento incide in misura minoritaria sulla durata complessiva del ciclo di vita dei contratti; tuttavia, è vero che costituisce un passaggio sul quale è relativamente più semplice agire a livello normativo nell'ottica di velocizzare l'avvio della spesa pubblica associata alla realizzazione delle opere, garantendo che questa eserciti il suo ruolo di sostegno alla crescita.

Grafico 15.

LAVORI PUBBLICI (NUOVA COSTRUZIONE). DURATA MEDIA DELLE FASI DEL CICLO DI VITA DEL CONTRATTO PER CLASSE DI IMPORTO. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2016-2023



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Negli ultimi due anni la durata media rilevata della fase di affidamento dei lavori pubblici si è mantenuta ben al di sotto dei termini di durata massima previsti dal nuovo Codice per tutte le combinazioni procedurale-criterio sia in Italia che in Toscana. La Tabella 2 riporta queste durate medie per il sottoinsieme numericamente più rilevante dei lavori pubblici di nuova costruzione con importo compreso tra 150.000 euro e un milione di euro. Tuttavia, per alcune combinazioni, pur restando la media nei limiti, una frazione relativamente consistente (più del 10%) dei contratti eccede i termini massimi previsti. Si tratta, in particolare, delle procedure aperte e ristrette affidate con il criterio del massimo ribasso e le procedure competitive con negoziazione affidate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tabella 2.

LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO COMPRESO TRA 150.000 EURO E 1 MILIONE DI EURO. DURATA MEDIA DELLA FASE DI AFFIDAMENTO IN GIORNI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E CRITERIO DI AFFIDAMENTO. MEDIA DEGLI ANNI 2021-2022. TOSCANA E ITALIA

	OEPV				MR			
	Aperta	Ristretta	Competitiva con negoziazione	Negoziata senza previa	Aperta	Ristretta	Competitiva con negoziazione	Negoziata senza previa
Durata massima in giorni (mesi)	270 (9)	300 (10)	210 (7)	120 (4)	150 (5)	180 (6)	120 (4)	90 (3)
Italia	137	195	81	46	95	99	53	59
Toscana	133	225	110	49	113	168	59	50

Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

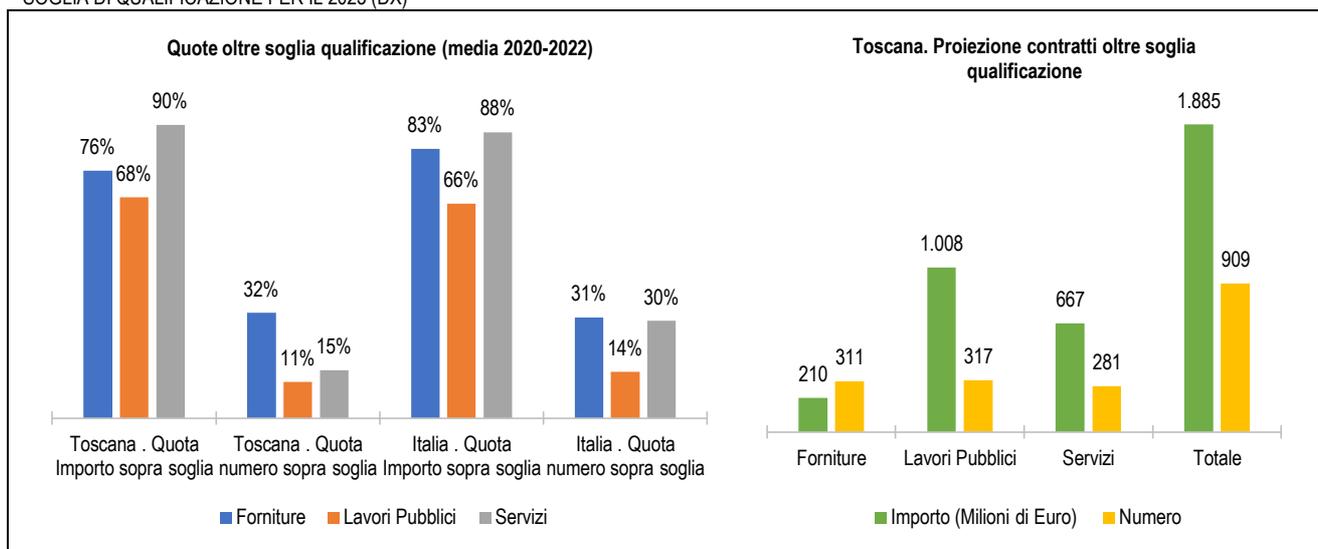
Il secondo tema di rilievo che valutiamo qui è quello della qualificazione delle stazioni appaltanti. Il codice riformato prevede nuove soglie di importo oltre le quali è proibito alle stazioni appaltanti non qualificate di procedere in autonomia all'avvio delle procedure (140.000 Euro per servizi e forniture e 500.000 Euro per i lavori pubblici). Per questi contratti sarà obbligatorio dunque disporre di adeguata qualificazione o, in alternativa, ricorrere a centrali di committenza qualificate. Le stesse soglie identificano anche i contratti per i quali le stazioni appaltanti devono disporre di specifica qualificazione per l'esecuzione.

Ad oggi, in Toscana il 7% delle stazioni appaltanti (175 su 2.289) possiede una qualificazione per lavori o servizi e forniture. Di queste, 108 sono qualificate per tutte e tre le tipologie di contratti, 8 solo per lavori pubblici e 51 solo per forniture e servizi.

Sulla base delle caratteristiche del mercato riscontrate nell'ultimo triennio riportiamo la quota del numero e dell'importo complessivo dei contratti che ricadrebbero, per importo, oltre le soglie previste dal Codice. Nel caso degli enti locali solo l'11% in Toscana e il 14% in Italia di contratti di lavori pubblici richiederebbero qualificazione. Proiettando queste quote sulla domanda espressa dagli enti locali stimiamo che, nel 2023 in Toscana, potrebbero cadere oltre le soglie di qualificazione circa 900 contratti, per un valore complessivo di circa 1,9 Miliardi di Euro (Graf. 16).

Grafico 16.

QUOTA-NUMERO E QUOTA-IMPORTO DELLE PROCEDURE DI IMPORTO SUPERIORE ALLA SOGLIA PREVISTA PER LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO (SX) E PROIEZIONE DEL NUMERO E DEL VALORE DELLE PROCEDURE TOSCANE RICADENTI OLTRE LA SOGLIA DI QUALIFICAZIONE PER IL 2023 (DX)



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in Centrali Uniche di Committenza (intercomunali) ha finora svolto una parziale funzione di aggregazione di domanda di contratti, che - al di là del probabile incremento nei mesi a venire del numero delle stazioni appaltanti qualificate e del loro livello di qualificazione - costituisce già una base per la capacità di garantire continuità nella domanda di contratti pubblici anche allo scadere dei termini per la definitiva implementazione del sistema di qualificazione previsto dal nuovo Codice (Giugno 2024).

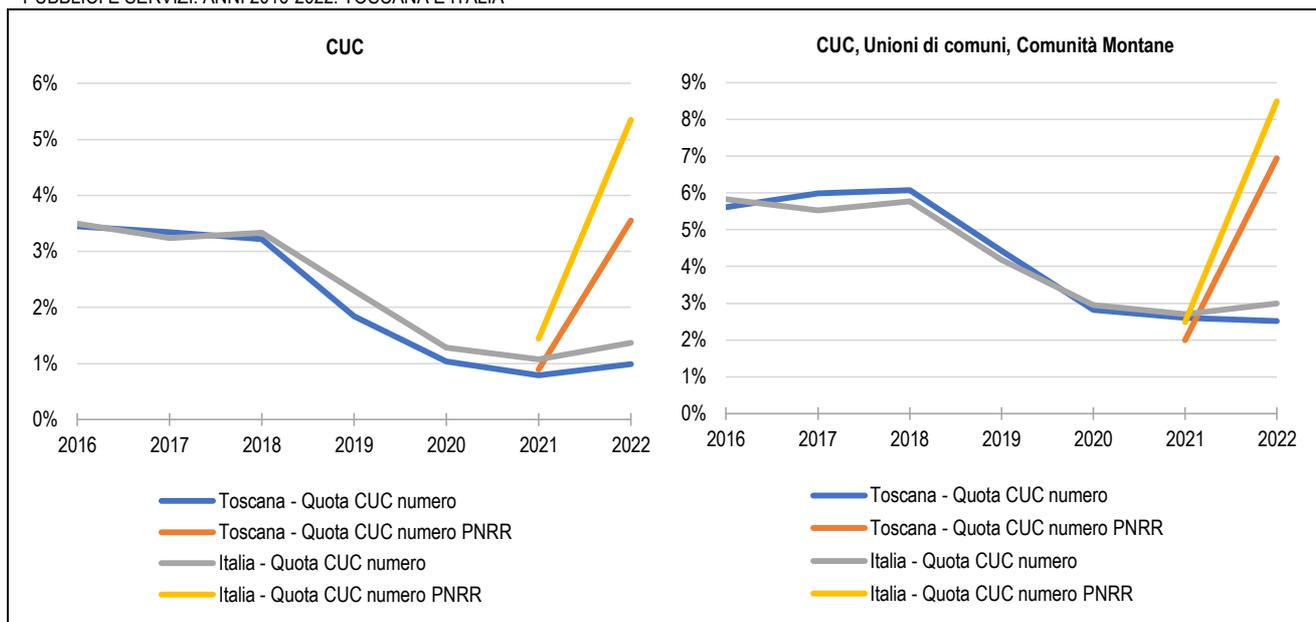
Ad oggi, infatti, 2.150 comuni in Italia (il 26%) e 103 in Toscana (il 36%) fanno parte di Centrali Uniche di Committenza intercomunali (CUC), il cui numero è di 610 in Italia e 34 in Toscana.

In Toscana, come nel resto del Paese, il numero e l'importo delle procedure avviate dalle Centrali uniche di Committenza intercomunali è cresciuto a partire dal 2016 a seguito della riforma del Codice (D.Lgs 50/2016) per poi diminuire dal 2019 anche a seguito dell'approvazione del Decreto Sblocca Cantieri (D. L. 32/2019 e L. 55/2019). Tuttavia, l'attività di procurement legata al PNRR, della quale diremo meglio in seguito, sembra aver dato impulso all'attività delle centrali di committenza intercomunali, sia in Italia che in Toscana. Osservando la quota del numero delle procedure di lavori pubblici e servizi<sup>6</sup> avviate dalle centrali di committenza si rileva infatti l'inversione di tendenza, se pur contenuta, a partire dal 2021 (Graf. 17). Tale inversione è nei fatti determinata dal sottoinsieme delle procedure PNRR che, soprattutto nel 2022, ha registrato una quota di centralizzazione "locale" superiore a quella dell'intero periodo di osservazione. Estendendo l'analisi al più ampio insieme delle stazioni appaltanti qualificate di natura intercomunale che include anche unioni di comuni e comunità montane si giunge a simili conclusioni.

<sup>6</sup> Escludiamo dall'analisi il mercato delle forniture, nel quale, per la natura particolarmente standardizzata delle prestazioni, le centrali uniche di committenza intercomunali hanno da sempre rivestito un ruolo estremamente marginale, soprattutto a fronte delle centrali di committenza regionali (Soggetti Aggregatori e centrali di acquisto in ambito sanitario) e nazionali (es. Consip).

Grafico 17.

QUOTA-NUMERO DELLE PROCEDURE AVVIATE DA CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA INTERCOMUNALI SU TOTALE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI E SERVIZI. ANNI 2016-2022. TOSCANA E ITALIA



Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

## 2.

### LE RISORSE DEL PNRR, L'IMPATTO SUL MERCATO DEL PROCUREMENT E L'AVANZAMENTO IN TERMINI DI PROCEDURE AVVIATE

Per valutare l'impatto del PNRR sul mercato degli appalti e al contempo misurare attraverso la dinamica di quest'ultimo l'avanzamento del PNRR, è necessario identificare puntualmente i codici CUP (Codice unico di progetto) di ciascun progetto di investimento finanziato a valere sul Recovery and Resilience Fund. La Regione Toscana ha prontamente implementato un sistema di monitoraggio dei progetti ammessi al finanziamento del PNRR, che consente ora di analizzare con maggior dettaglio le implicazioni economiche del Piano.

L'elenco dei progetti ammessi al finanziamento è popolato verificando tutte le informazioni pubbliche disponibili e integrandole con una ricerca effettuata internamente (Segnalazioni delle Direzioni Regionali, analisi della contabilità regionale).

L'insieme dei CUP (Codice Univoco di Progetto) così ottenuto è la base per le successive integrazioni informative, ad esempio sullo stato di avanzamento, sulla localizzazione geografica, sul costo e il finanziamento del progetto. Al di fuori di questo insieme, costantemente aggiornato e verificato, aumenta il margine di incertezza sull'attribuzione dei progetti ai fondi del PNRR/PNC.

In particolare, a livello nazionale, l'unico elenco verificato di progetti ad oggi disponibile è quello estratto dal Sistema ReGiS che però non include ancora i progetti finanziati a valere sulle risorse del Piano Nazionale Complementare. I dataset ReGiS pubblicati alla data odierna sono due: "Universo ReGiS", che comprende tutti i progetti ammessi a finanziamento ma non ancora validati dalla Ragioneria Generale dello Stato e quello contenente invece il sottoinsieme dei progetti validati).

La Tabella 3 riporta, per le macroaree territoriali del paese e per la Toscana, il valore dei progetti inclusi in ciascuna delle fonti e il relativo finanziamento a valere su PNRR/PNC. Si noti che sia il valore dei progetti, che tiene conto di co-finanziamenti pubblici e privati, che quello del finanziamento su fondi PNRR/PNC, nel caso dell'elenco dei progetti ammessi ricostruito da Regione Toscana, è superiore a quello ricostruibile a partire da ReGiS. In parte, questa differenza è imputabile, come detto, all'assenza in ReGiS dei progetti finanziati dal PNC. In parte è imputabile al fatto che per molti dei progetti presenti in ReGiS non è possibile indicare una collocazione geografica regionale univoca, essendo progetti che ricadono su più regioni o più aree del territorio nazionale. Alcuni di questi progetti interessano naturalmente la Toscana ma non è possibile definire in che misura, utilizzando le sole informazioni in ReGiS.

Il valore complessivo dei progetti censiti in Italia è pari a circa 175 Miliardi di Euro, di cui 121,5 sono le risorse PNRR. In Toscana, facendo riferimento al dato degli uffici regionali, sono ad oggi censiti progetti ammessi per 12,4 Miliardi di Euro a fronte di un importo del finanziamento PNRR/PNC di 8 Miliardi.

Tabella 3.

VALORE DEI PROGETTI AMMESSI PER FONTE INFORMATIVA E MACRO-AREA TERRITORIALE. MILIARDI DI EURO

	Elenco Ammessi RT		ReGIS	
	Importo progetti	Finanziamento PNRR/PNC	Importo progetti	Finanziamento PNRR
Centro	-	-	26,6	19,3
Nord	-	-	66,0	42,5
Mezzogiorno	-	-	64,0	44,8
Totale (inclusi non territorializzati)	-	-	174,7	121,5
Toscana	12,4	8,0	6,7	4,6

Elaborazioni su ReGIS e progetti ammessi PNRR/PNC

Sulla base del riscontro di profili di criticità sui progetti finanziati nell'ambito del PNRR e, in particolare, di criticità di natura oggettiva dovute *in primis* a aumento dei costi, scarsità di materiali, limiti del sistema produttivo, lo scorso luglio il Governo ha elaborato una proposta di revisione del PNRR<sup>7</sup> che interessa 9 linee di investimento collocate su due Missioni, per un finanziamento complessivo di 15,9 miliardi. Per questi interventi viene proposta, anche se ancora da definire nei dettagli, la ricollocazione su fondi nazionali e strutturali anche europei che abbiano condizioni meno stringenti in termini di scadenze temporali. Le risorse così liberate all'interno del PNRR saranno destinate a nuovi progetti definiti nell'ambito di *RePowerEU*, affiancate da un ulteriore finanziamento di 3,4 miliardi.

I progetti oggetto di rimodulazione ricadono nella Missione 2, Componenti 2 e 4, e nella Missione 5, Componente 2 e 3. Nello specifico interessano le linee di investimento elencate nella Tabella 4.

Tabella 4.

ELENCO INVESTIMENTI OGGETTO DI RIMODULAZIONE

		Importo delle risorse RRF stanziare in Milioni di Euro
<b>Missione 2 - Componente 2</b>		
Investimento 1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	675
Investimento 3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	1.000
<b>Missione 2 - Componente 4</b>		
Investimento 2.1 (A e B)	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287
Investimento 2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000
Investimento 3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	110
<b>Missione 5 - Componente 2</b>		
Investimento 2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300
Investimento 2.2.C	Piani urbani integrati - progetti generali	2.494
<b>Missione 5 - Componente 3</b>		
Investimento 1.1.1	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	725
Investimento 2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300
<b>Totale</b>		15.891

Ricadono in queste linee di investimento progetti per un costo complessivo di 19,7 miliardi (il 13% del valore complessivo) e un finanziamento a valere sulle risorse PNRR di 15,2 miliardi.

La dimensione finanziaria media dei progetti (397.000 euro) è circa la metà di quella riscontrata sull'intero insieme di progetti del PNRR (800.000 euro) e lo stesso vale in termini di importo medio finanziato dell'insieme dei progetti PNRR (308.000 contro i 560.000). A determinare questa ridotta dimensione media dei progetti è in primo luogo il fatto che la rimodulazione insiste prevalentemente (per l'89% in termini di numero e per il 44% in termini di importo) sugli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (Missione 2, componente 4, investimento 2.1.B), i cui progetti, in media, non superano i 170.000 euro di costo.

L'altro capitolo consistente in termini di importo è costituito dagli investimenti in progetti di rigenerazione urbana (M5C2 I2.1) e dai Piani Urbani Integrati (M5C2 I2.2.C). Questi rappresentano, congiuntamente il 46

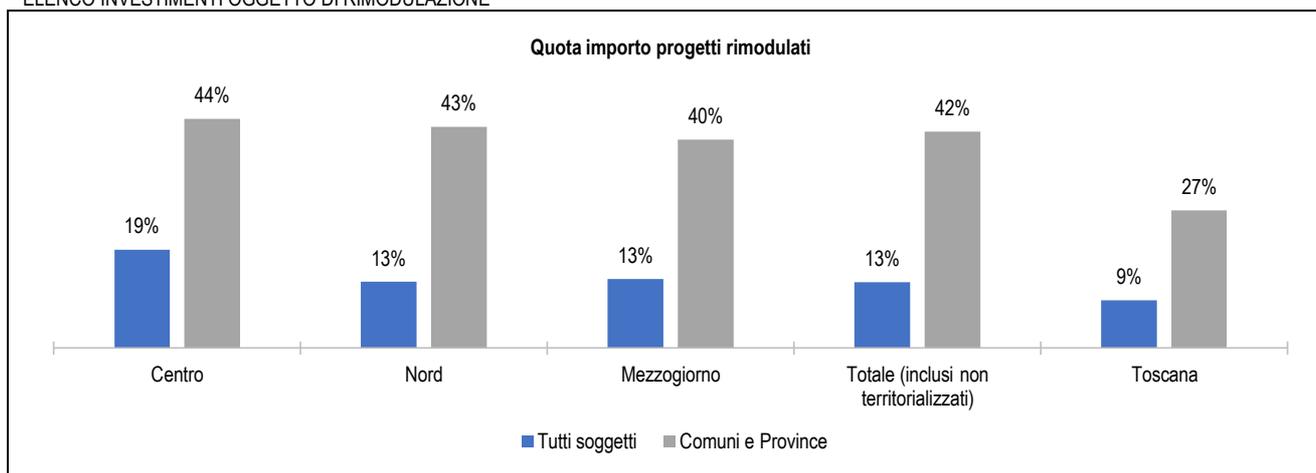
<sup>7</sup> "Proposte per la revisione del PNRR e capitolo RePowerEU". Documento presentato il 27 Luglio 2023 alla Cabina di regia del PNRR dal Ministro per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR, Raffaele Fitto.

per cento dell'importo complessivo della rimodulazione e hanno dimensione media rispettivamente superiore ai 2 e ai 5 milioni di euro.

In Toscana, la rimodulazione, stando a quanto ad oggi ricostruibile, interessa progetti per 988 milioni di Euro (il 9% del valore del complesso dei progetti) e 840 milioni di finanziamenti PNRR/PNC. Sia in Toscana (890 milioni su 988) che in Italia (18,5 miliardi su 19,7) la quota maggiore dei tagli ricade sulle amministrazioni comunali e provinciali. Non solo, ma stando al dato nazionale ReGiS, la rimodulazione determina una riduzione di oltre il 40% dell'importo dei progetti in capo alle amministrazioni comunali e provinciali (Graf. 18). Questa percentuale scende al 27% nel caso della Toscana, considerando il più alto denominatore dei progetti ammessi censiti da RT.

Grafico 18.

ELENCO INVESTIMENTI OGGETTO DI RIMODULAZIONE



Elaborazioni su ReGiS e progetti ammessi PNRR/PNC

Tenuto conto dell'intenzione del Governo Nazionale di procedere alla destinazione di queste risorse ad altri progetti di investimento, nel seguito della trattazione concentriamo l'attenzione sull'insieme di progetti non oggetto di rimodulazione. Si tratta, nel caso dell'intero territorio nazionale, di un valore complessivo di 155 Miliardi di Euro di progetti e di 106 Miliardi di finanziamento PNRR. Per la Toscana sono circa 11,5 Miliardi di cui 1,74 miliardi di incentivi a unità produttive o contributi a soggetti diversi da unità produttive (Tab. 5).

Tabella 5.

TOSCANA, IMPORTO DEI PROGETTI AMMESSI PER MISSIONE. AL NETTO DEI PROGETTI OGGETTO DI RIMODULAZIONE. MILIARDI DI EURO

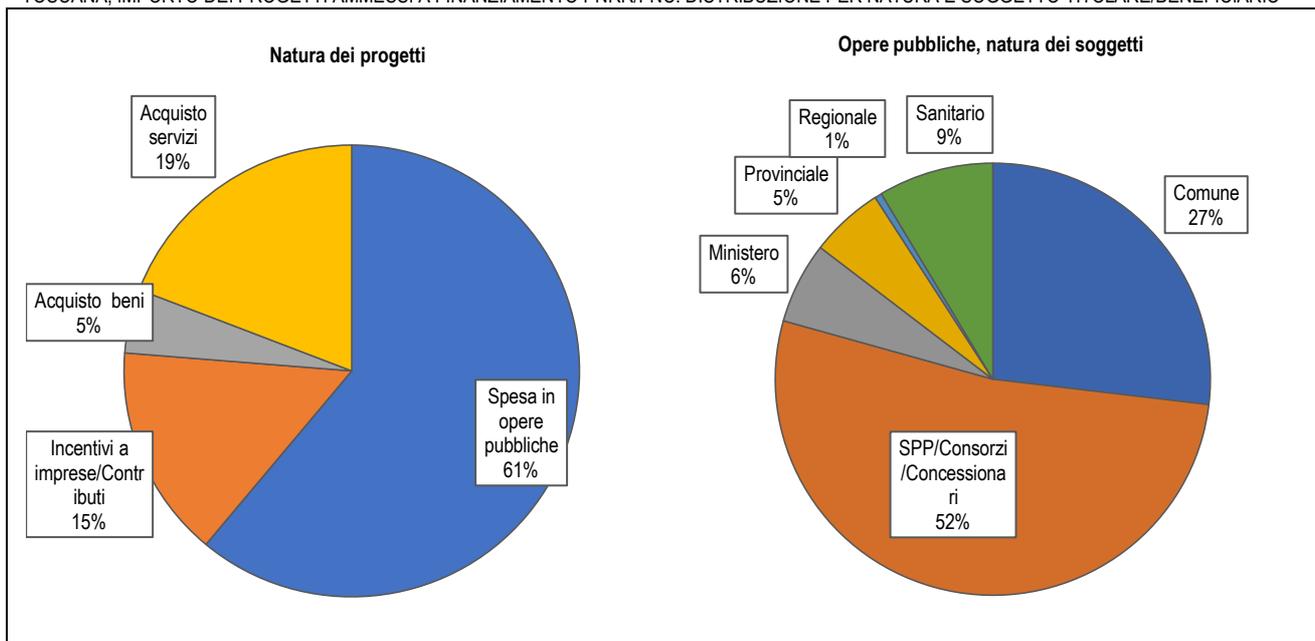
	Numero	Importo	di cui incentivi/contributi	Finanziamento PNRR/PNV
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura	5.032	1.473	1.045	1.165
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	632	2.368	360	1.527
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	24	2.851	8	1.062
M4 - Istruzione e ricerca	3.330	1.717	213	1.522
M5 - Coesione e inclusione	656	546	43	410
M6 - Salute	405	968	-	621
PNC	199	1.528	73	867
Totale	10.278	11.451	1.742	7.174

Elaborazioni su progetti ammessi PNRR/PNC

La maggior parte degli interventi, circa 7 Miliardi di Euro ovvero il 61%, sono di realizzazione di opere pubbliche e di questi, la quota più consistente (il 52%) ha società a partecipazione pubblica, consorzi e concessionari di reti e infrastrutture come soggetto attuatore (Graf. 19). L'altra quota rilevante dell'importo dei progetti infrastrutturali è a carico di comuni e province (32%), mentre ministeri, regioni e enti del servizio sanitario gestiscono complessivamente una quota di progetti pari al 16% dell'importo.

Grafico 19.

TOSCANA, IMPORTO DEI PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO PNRR/PNC. DISTRIBUZIONE PER NATURA E SOGGETTO TITOLARE/BENEFICIARIO



Elaborazioni su progetti ammessi PNRR/PNC

Una prima indicazione sullo stato di avanzamento degli interventi ammessi al finanziamento viene dall'analisi delle procedure di contratti pubblici<sup>8</sup> a questi collegate. Più in generale, l'andamento del mercato dei lavori pubblici, fornisce un riscontro sull'attività delle stazioni appaltanti che permette anche di contestualizzare in maniera appropriata l'impatto delle risorse del PNRR.

Per misurare l'avanzamento scegliamo di confrontare l'importo complessivo dei progetti finanziati con quello delle procedure di affidamento finora avviate collegabili a quei progetti. Dal computo degli interventi escludiamo quelli che hanno ad oggetto incentivi a imprese e contributi, che solo in rari casi sono generativi di appalti. Nel computo delle procedure avviate includiamo invece tutte le tipologie di contratto (lavori pubblici, servizi e forniture).

Le procedure identificate che qui vengono considerate sono classificabili in tre categorie sulla base dell'origine del dato: (i) quelle pubblicate sul sito ItaliaDomani, certificate come procedure afferenti ai progetti PNRR, (ii) quelle presenti negli Open data Anac che riportano un riferimento a codici progetto (CUP) che ricadono tra i progetti ammessi a finanziamento e (iii) quelle presenti negli Open data Anac che riportano nell'oggetto della gara o del lotto un riferimento testuale al PNRR o al PNC<sup>9</sup>.

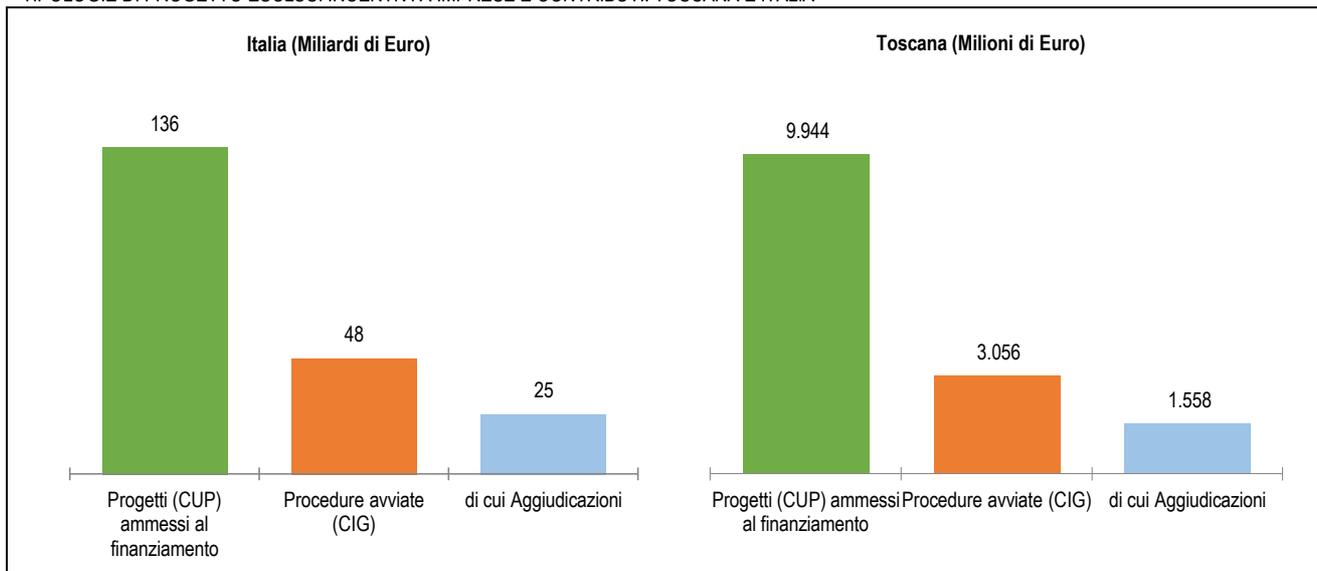
Ad oggi, l'avanzamento in termini di procedure avviate è del 31% dell'importo dei progetti in Toscana (circa 3 Miliardi di procedure avviate) e del 35% in Italia (48 Miliardi di procedure avviate). Sempre in termini di importo, una quota pari al 50% circa delle procedure avviate risulta ad oggi aggiudicata, sia in Toscana che in Italia (Graf. 20).

<sup>8</sup> L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori. La fase di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dei lavori all'impresa esecutrice.

<sup>9</sup> L'elenco delle procedure al punto (i), al netto di alcune correzioni sull'importo riportato che si sono rese necessarie dopo attente verifiche, sono state incluse interamente nelle nostre elaborazioni. Al fine di riportare stime cautelative dell'avanzamento, invece, da quelle al punto (ii) sono state escluse le procedure con data di pubblicazione antecedente al 2022 e da quelle al punto (iii) sono state escluse le procedure di affidamento di servizi di progettazione. In tutti i casi gli accordi quadro sono esclusi.

Grafico 20.

AVANZAMENTO DEI PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO IN TERMINI DI VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE E AGGIUDICATE. TUTTE LE TIPOLOGIE DI PROGETTO ESCLUSI INCENTIVI A IMPRESE E CONTRIBUTI. TOSCANA E ITALIA

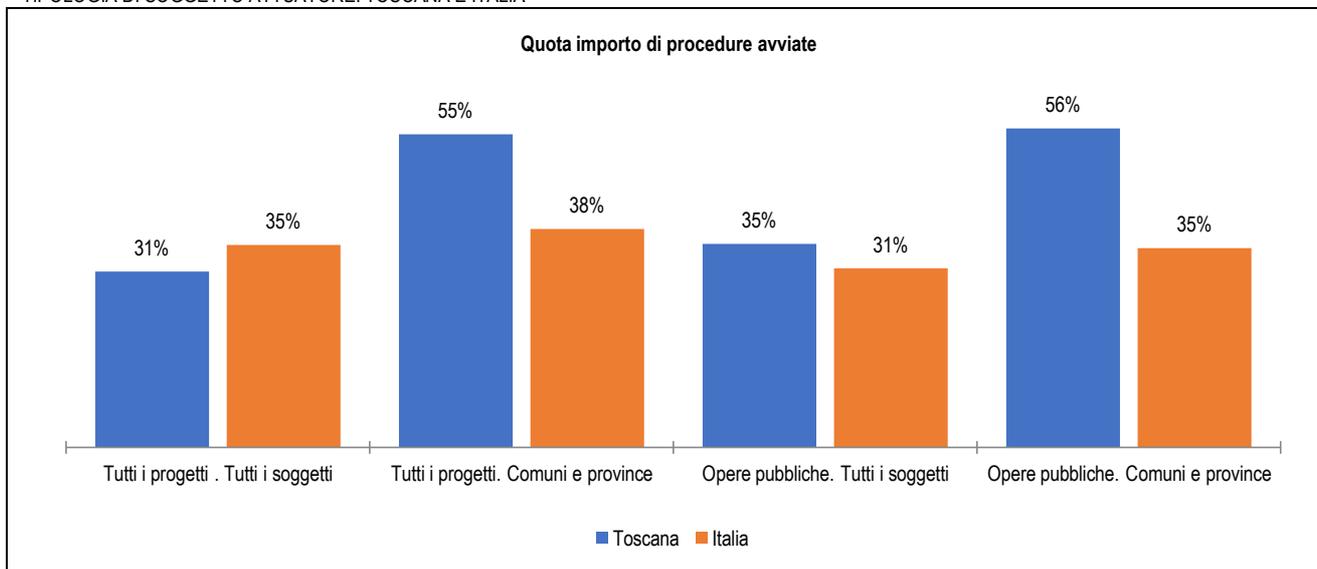


Elaborazioni su Open Data Anac, dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana, ReGIS e archivio progetti ammessi PNRR/PNC

Il dato sull'avanzamento sale al 35% in Toscana e scende al 31% in Italia prendendo in esame i soli progetti di opere pubbliche. Percentuali più alte si registrano in Toscana, nel caso dei progetti in capo alle amministrazioni comunali e provinciali (circa 55%), mentre sul complesso del territorio nazionale l'avanzamento dei progetti comunali e provinciali è in linea con quello complessivo (Graf. 21).

Grafico 21.

AVANZAMENTO DEI PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO IN TERMINI DI QUOTA-IMPORTO DELLE PROCEDURE AVVIATE SU VALORE PROGETTI PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO ATTUATORE. TOSCANA E ITALIA

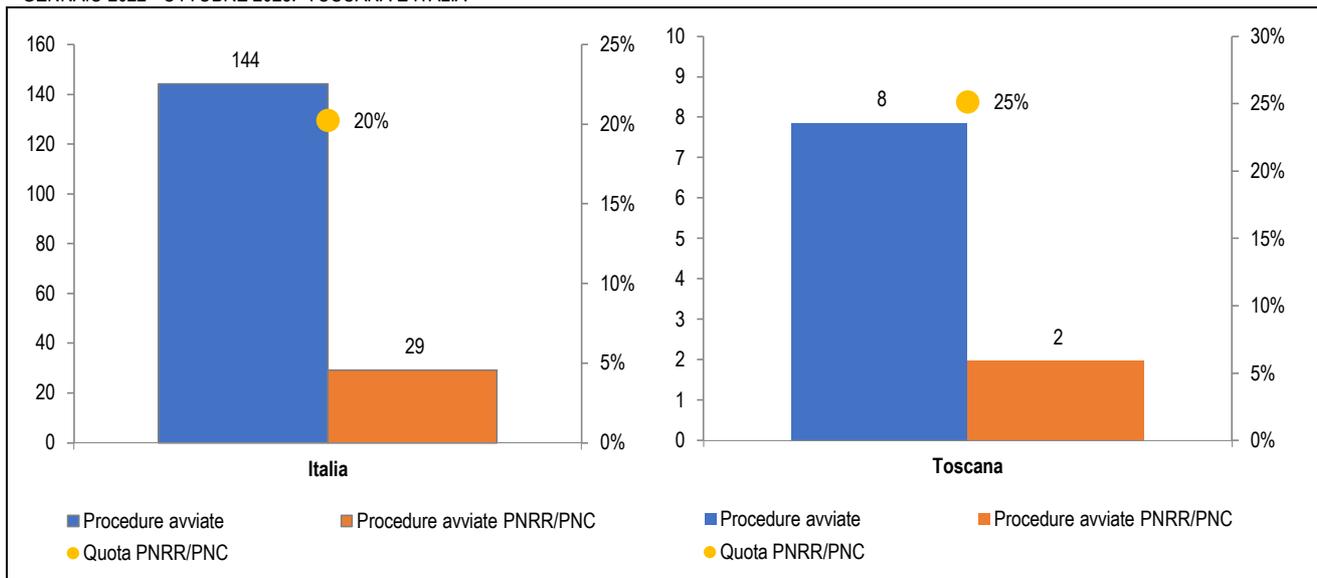


Elaborazioni su Open Data Anac, dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana, ReGIS e archivio progetti ammessi PNRR/PNC

L'impatto degli interventi del PNRR/PNC sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici pare tuttavia limitato rispetto a quanto suggerirebbero le attese e la recente impennata dei volumi delle procedure avviate. In particolare, in Toscana, solo il 25 % delle procedure avviate a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al Piano, mentre a livello nazionale la quota scende al 20% (Graf. 22). Buona parte delle procedure PNRR/PNC ha avuto infatti avvio negli anni immediatamente precedenti al 2022. Questo dato va letto come un segnale incoraggiante sull'attività delle stazioni appaltanti, che sembra non aver subito un effetto di sostituzione delle procedure legate al fabbisogno "ordinario" con quelle del PNRR.

Grafico 22.

VALORE TOTALE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE E VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI PNRR/PNC AVVIATE. GENNAIO 2022 - OTTOBRE 2023. TOSCANA E ITALIA

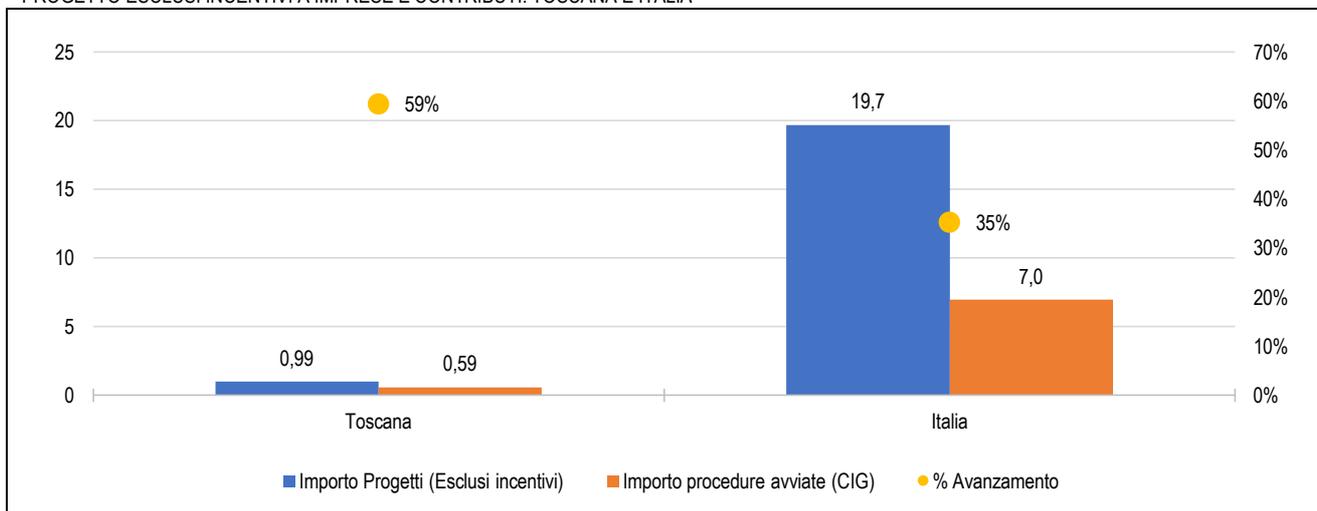


Elaborazioni su Open Data Anac, dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana, ReGiS e archivio progetti ammessi PNRR/PNC

Un'ultima considerazione sull'avanzamento dei progetti riguarda ancora i progetti oggetto di rimodulazione. Nonostante il Governo li abbia individuati sulla base delle criticità segnalate nel sistema di rendicontazione ReGiS, sulla base delle nostre elaborazioni, ad oggi, in Italia, l'avanzamento di tali progetti, in Italia, è pienamente in linea con quello riportato in precedenza e riferito al complesso delle progettualità non interessate dalla rimodulazione (Graf. 23)<sup>10</sup>. In Toscana, la quota di avanzamento dei progetti rimodulati è addirittura pari al 59%, circa il doppio di quella riferita ai progetti non rimodulati. Non sembra dunque sussistere, almeno da questa prospettiva, un particolare ritardo nell'avvio del ciclo di vita dei contratti pubblici riferiti ai progetti rimodulati.

Grafico 23.

AVANZAMENTO DEI PROGETTI OGGETTO DI RIMODULAZIONE IN TERMINI DI VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE. TUTTE LE TIPOLOGIE DI PROGETTO ESCLUSI INCENTIVI A IMPRESE E CONTRIBUTI. TOSCANA E ITALIA



Elaborazioni su Open Data Anac, dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana, ReGiS e archivio progetti ammessi PNRR/PNC

<sup>10</sup> Anche il dettaglio territoriale non evidenzia sostanziali differenze tra macroaree tali da suggerire ritardi localizzati. L'avanzamento nel Mezzogiorno è pari al 27%, al Centro è pari al 32% e al Nord al 43%.

### 3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il 2022 e i primi mesi del 2023 hanno segnato un vero cambio di scala nei volumi del mercato del procurement italiano e toscano. L'incremento delle procedure avviate si è concentrato sul mercato dei lavori pubblici, che ha visto sostanzialmente raddoppiare l'importo complessivo bandito rispetto al 2021 e quasi quadruplicare rispetto al 2016. Incrementi consistenti si sono tuttavia registrati anche nei settori delle forniture non sanitarie e dei servizi. Nel 2023, in particolare, l'introduzione in luglio del nuovo Codice dei Contratti (D. Lgs. 36/2023), in grande misura ispirato a una continuità rispetto alle recenti decretazioni post-pandemiche, non ha finora determinato un crollo dell'attività amministrativa delle stazioni appaltanti come quella verificatasi a seguito della riforma del 2016 (D. Lgs. 50/2016) ma ha avuto simili effetti in termini di concentrazione di un certo numero di gare nel mese precedente alla sua implementazione. Se molti degli effetti del nuovo Codice andranno misurati nei prossimi mesi, alcune caratteristiche del mercato toscano (durata media della fase di affidamento, numero delle stazioni appaltanti qualificate e attività delle centrali uniche di committenza) suggeriscono che questo possa non subire sostanziali contraccolpi legati alla difficoltà delle stazioni appaltanti di adeguarsi al nuovo quadro normativo.

Sul fronte delle performance di affidamento prosegue la tendenza ormai quasi decennale di marcata diminuzione dei ribassi e del numero di imprese partecipanti nelle procedure di tipo competitivo, con un incremento anche delle gare andate deserte. Nell'ultimo biennio, in particolare su questo ha inciso l'aumento dei prezzi delle lavorazioni, pur in parte compensato dal Governo, e la concomitanza dei bonus fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici che hanno messo sotto pressione la già limitata offerta da parte delle imprese. Tuttavia, l'effetto sul mercato di questi fattori sembra in fase di affievolimento.

L'analisi del mercato del procurement è particolarmente utile per valutare l'avanzamento dei progetti di investimento finanziati a valere sulle risorse del Recovery and Resilience Fund e del Fondo Complementare. Ad oggi, l'avanzamento, misurato in termini di valore delle procedure di gara avviate sul valore di progetti di investimento a cui sono collegate, è pari al 31% in Toscana e al 35% sull'intero territorio nazionale. Si registrano però, in Toscana, percentuali di avanzamento particolarmente alte riferite ai progetti di investimento di cui sono soggetti attuatori le amministrazioni comunali (56%). Il contributo che la realizzazione dei progetti del PNRR e del PNC ha dato all'evoluzione recente del mercato dei lavori pubblici, se pur consistente, non è però stato finora tale da spiazzare la normale attività delle stazioni appaltanti, che sono state in grado di far fronte all'incremento dell'attività amministrativa.

### APPENDICE

Tabella A.1 – Toscana. Numero e importo (Milioni di Euro) di procedure avviate per tipologia di contratto e anno di pubblicazione del bando/avviso.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Forniture non sanitarie	2.079	765	2.476	1.080	2.954	1.256
Forniture sanitarie	1.582	1.833	3.625	4.411	1.876	1.557
Lavori Pubblici	4.020	2.041	4.847	2.813	4.899	4.950
Servizi	4.122	3.281	5.192	2.553	5.676	3.279
TOTALE	11.803	7.920	16.140	10.858	15.405	11.043

Tabella A.2 – Toscana. Numero e importo di aggiudicazione (Milioni di Euro) di procedure aggiudicate per tipologia di contratto e anno di aggiudicazione.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Forniture non sanitarie	1.337	510	1.464	757	1.373	843
Forniture sanitarie	1.399	1.794	3.259	4.056	1.677	1.475
Lavori Pubblici	3.497	1.557	3.952	1.967	3.147	1.439
Servizi	2.799	1.563	3.423	1.465	3.573	1.691
TOTALE	9.032	5.424	12.098	8.245	9.770	5.449

Tabella A.3 – Toscana, lavori pubblici. Numero e importo (Milioni di Euro) di procedure avviate per classe di importo e anno di pubblicazione del bando/avviso.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
40mila-150mila	2.428	205	3.122	265	2.978	255
150mila-1mln	1.288	498	1.387	522	1.488	618
1mln-Soglia UE	255	517	289	732	374	858
>Soglia UE	49	821	49	1.294	59	3.220
TOTALE	4.020	2.041	4.847	2.813	4.899	4.950

Tabella A.4 – Toscana, lavori pubblici. Numero e importo (Milioni di Euro) di procedure avviate per tipologia di stazione appaltante e anno di pubblicazione del bando/avviso.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Centrali	78	16	130	60	127	74
Regionali	70	97	72	56	75	93
Locali	2.130	461	2.801	598	2.867	1.565
SSN	251	71	256	112	243	156
Università	73	18	106	32	110	96
Concessionari	1.061	1.202	1.069	1.394	1.043	2.805
Altre	309	144	349	519	333	92
n.c.	48	32	64	43	101	69
<b>TOTALE</b>	<b>4.020</b>	<b>2.041</b>	<b>4.847</b>	<b>2.813</b>	<b>4.899</b>	<b>4.950</b>

Tabella A.5 – Toscana, lavori pubblici. Numero e importo (Milioni di Euro) di procedure avviate per tipologia di lavoro e anno di pubblicazione del bando/avviso.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Manutenzione	1.725	818	2.259	805	2.259	1.370
Nuova Costruzione	711	541	791	1.035	785	2.501
Recupero/Restauro/Ristrutturazione	1.545	663	1.728	961	1.791	1.067
n.c.	39	19	69	12	64	12
<b>TOTALE</b>	<b>4.020</b>	<b>2.041</b>	<b>4.847</b>	<b>2.813</b>	<b>4.899</b>	<b>4.950</b>

Tabella A.6 – Toscana, lavori pubblici. Numero e importo (Milioni di Euro) di procedure avviate per tipologia di procedura di scelta del contraente anno di pubblicazione del bando/avviso.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Procedura negoziata	1.420	645	1.374	743	1.372	1.350
Procedura aperta	246	524	195	1.073	312	1.851
Procedura ristretta	47	182	55	150	40	894
Affidamento diretto	1.417	146	2.284	207	2.171	207
Adesione	848	537	907	633	993	647
Altre	2	0	0	0	1	0
n.c.	40	6	32	8	10	2
<b>TOTALE</b>	<b>4.020</b>	<b>2.041</b>	<b>4.847</b>	<b>2.813</b>	<b>4.899</b>	<b>4.950</b>

Tabella A.6 – Toscana. Numero e importo (Milioni di Euro) di procedure di accordo quadro avviate per tipologia di contratto anno di pubblicazione del bando/avviso.

	2020		2021		2022	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Forniture non sanitarie	72	285	100	363	155	317
Forniture sanitarie	461	1.083	1.892	7.015	1.045	2.329
Lavori Pubblici	227	85	368	179	394	303
Servizi	297	1.087	485	1.416	473	2.025
<b>TOTALE</b>	<b>1.057</b>	<b>2.540</b>	<b>2.845</b>	<b>8.973</b>	<b>2.067</b>	<b>4.974</b>