

IL MERCATO DEGLI APPALTI TOSCANO ALLA PROVA DELLA CRISI PANDEMICA

Rapporto Congiunturale 2021

Firenze, Febbraio 2021

RICONOSCIMENTI

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

Indice

1. Introduzione	5
2. Il Quadro congiunturale	6
2.1 La domanda di contratti nell'anno del Covid-19	7
3. Le caratteristiche della fase di affidamento	19
4. L'attività delle stazioni appaltanti centralizzate	26
5. Le imprese aggiudicatarie	38
6. Considerazioni conclusive	44
Appendice statistica	47

1. Introduzione

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

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

In aggiunta all'analisi della domanda di contratti, il rapporto include altri importanti approfondimenti di natura quantitativa. Il paragrafo 3 presenta un quadro dell'evoluzione del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente, soffermandosi in particolare sulla relazione tra l'incremento del ricorso a modalità di approvvigionamento centralizzate e la dinamica di ribassi e numero di offerte.

I processi di centralizzazione della committenza e di aggregazione della domanda sono poi analizzati dalla prospettiva della stazione appaltante e da quella dell'impresa. Il paragrafo 4 alcune evidenze relative alle dinamiche di aggregazione delle stazioni appaltanti in Centrali Uniche di Committenza incentivate dal nuovo Codice dei Contratti e dal sistema della qualificazione. Infine, il paragrafo 5 raccoglie una serie di elaborazioni aventi ad oggetto il tema della partecipazione delle imprese al mercato del public procurement e della loro capacità di appropriazione di quote di mercato regionali e extra-regionali.

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

¹ Le elaborazioni contenute nel rapporto sono state effettuate a partire dai dati resi disponibili dall'Osservatorio regionale dei Contratti Pubblici, il quale, per le funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione, provvede, tramite il proprio sistema informativo (SITAT) alla raccolta delle informazioni trasmesse dalle stazioni appaltanti di tutto il territorio per adempiere agli obblighi di monitoraggio di cui al comma 9 art.213 del D.Lgs.50/2016 e s.m.i. (codice degli appalti) per tutti i contratti di importo pari o superiore a 40mila €. Nell'archivio dell'Osservatorio sono ricompresi anche i dati, ad esso restituiti da ANAC tramite il proprio sistema SIMOG, relativi: ai Codici Identificativi di Gara (CIG) rilasciati da tale Authority per tutte le procedure di affidamento e relativamente a ciascun singolo lotto, anche ai fini della tracciabilità dei pagamenti; al monitoraggio dei contratti di stazioni appaltanti centrali o comunque extraregionali eseguiti o da eseguire all'interno del territorio della Toscana.

2. Il Quadro congiunturale

L'analisi congiunturale contenuta in questo paragrafo, presenta l'evoluzione del numero e del valore delle procedure avviate di importo pari o superiore a 40mila € (ovvero quelle per cui è stato richiesto un codice identificativo gara, CIG) nel periodo 2015-2020.

Il CIG deve essere infatti obbligatoriamente richiesto per ciascun affidamento con o senza gara (e nel caso della gara per ciascun lotto nel quale sia eventualmente articolata), indipendentemente dal tipo di contratto (appalto o concessione) e dalla procedura di selezione del contraente². In questo senso, il CIG è di fatto un elemento sostanziale della procedura, e si può ritenere in grado di restituire un censimento pressoché completo dell'universo di interesse. Al contrario, i dati relativi all'aggiudicazione ed alle fasi successive presentano un deficit di copertura dovuto al non completo assolvimento degli obblighi informativi (nonostante la norma preveda, ed ANAC abbia effettivamente di recente erogato nel caso di mancata trasmissione di un esito di gara, una sanzione amministrativa in capo ai responsabili unici del procedimento - RUP - inadempienti). La differenza tra procedure avviate e aggiudicazioni è dunque ascrivibile, oltre che in piccola misura ad un campo di rilevazione non perfettamente coincidente - essendo ad esempio escluse dal monitoraggio e quindi da comunicazioni successive al Cig, le Concessioni di servizi - sia a caratteristiche strutturali del mercato (il tempo che naturalmente intercorre tra la fase di perfezionamento del CIG e quella di aggiudicazione e, per quanto riguarda gli importi, i ribassi d'asta), sia alle modalità di raccolta dati e di costruzione dell'archivio.

Oltre a permettere una rappresentazione completa dell'universo di interesse, l'utilizzo del dato relativo ai CIG può ritenersi adatto a rappresentare la reale intenzione di spesa delle stazioni appaltanti. La richiesta di un codice identificativo di gara e la contemporanea indicazione dell'importo a base di gara non può infatti prescindere dall'individuazione di risorse certe da destinare allo specifico contratto da parte della stazione appaltante.

Una doverosa avvertenza metodologica riguarda il caso - sempre più diffuso per l'impulso della normativa alla centralizzazione degli acquisti - degli accordi quadro e delle relative adesioni di cui si dirà estesamente nel paragrafo 4. Onde evitare di computare più di una volta lo stesso contratto e una stessa quota di spesa, nella maggior parte delle analisi presentate sono state incluse le sole "adesioni". In questo modo riferendo più correttamente il dato non a quanto messo a disposizione dalle Centrali di Committenza per la spesa delle singole

² Dall'archivio delle procedure avviate (CIG), oltre ad altre tipologie largamente residuali, restano esclusi i soli affidamenti a società *in house* ed i lavori eseguiti in amministrazione diretta in quanto presuppongono un trasferimento di risorse fra pubbliche amministrazioni e non fra PA e "privati".

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

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

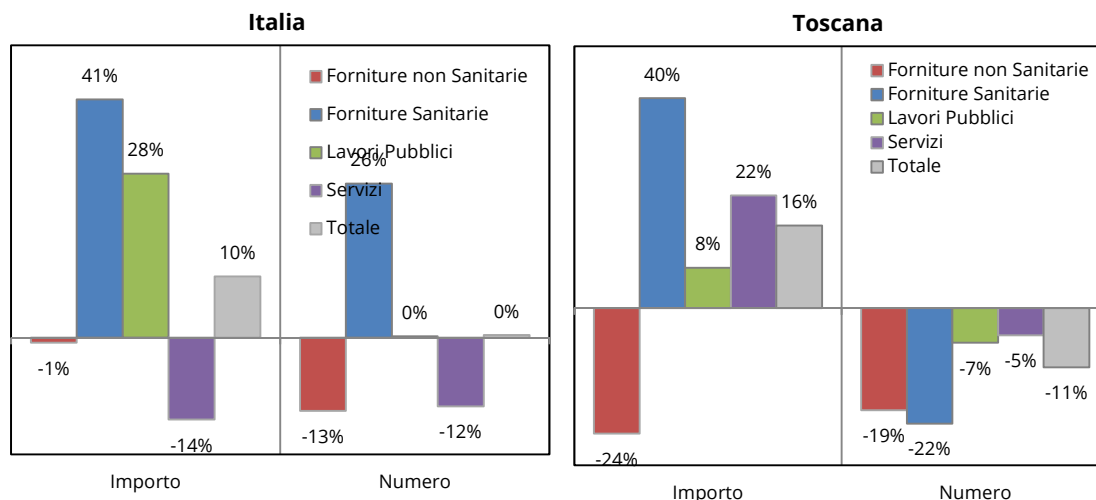
2.1 La domanda di contratti nell'anno del Covid-19

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

La contrazione dell'attività delle stazioni appaltanti è stata concentrata nei mesi del primo lockdown (Marzo-Maggio) e nell'ultimo trimestre dell'anno, anch'esso caratterizzato da misure restrittive. In questi mesi si è registrato, in Toscana, un numero di procedure inferiore di circa il 30% rispetto a quello del 2019. Al netto del parziale recupero avvenuto nei mesi estivi, nel 2020 si è dunque verificata una riduzione del numero delle procedure avviate pari all'11%. Questo dato negativo, pur con qualche differenza, accomuna tutti i settori. Tuttavia, rispetto al 2019, il volume dei contratti è addirittura cresciuto a livello aggregato (+16%) trainato dal previsto incremento del valore delle procedure nei settori delle forniture sanitarie (in particolare nel mese di Marzo 2020) e dei servizi che compensano i minori importi registrati nel settore delle forniture non sanitarie.

Grafico 1

**VARIAZIONE PERCENTUALE 2020/2019 DI NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI TOSCANE E ITALIANE**

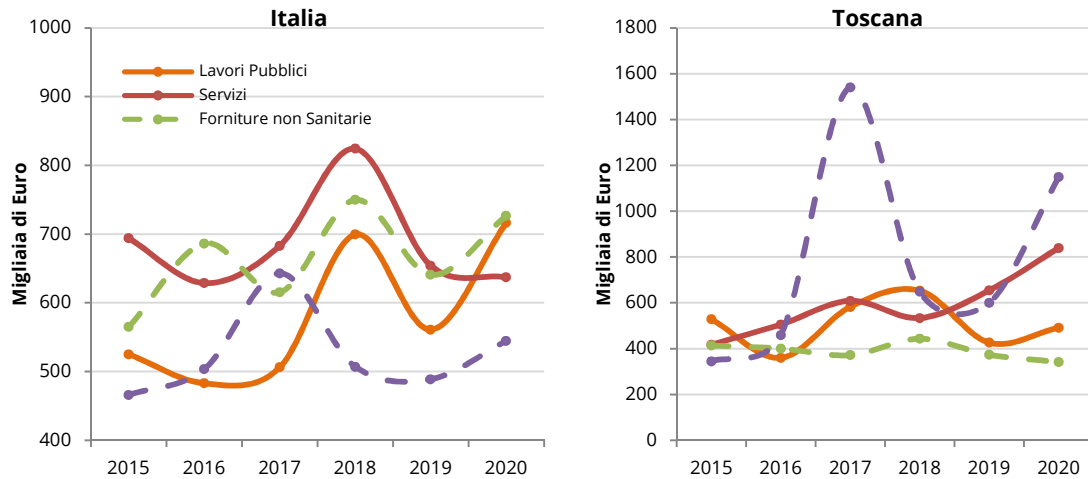


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Forniture sanitarie e servizi sono anche i settori nei quali si è verificata il più consistente incremento della dimensione media delle procedure (rispettivamente il +91% e +28%), un fenomeno non così evidente a livello nazionale, dove invece la dimensione media delle procedure di servizi rimane costante mentre aumenta di solo l'11% quella delle procedure di acquisto di beni sanitari. Questo fenomeno ha interessato, in Toscana, anche il settore dei lavori pubblici (+15%) ma, in questo caso, l'aumento più consistente si è verificato a livello nazionale (+28%).

Grafico 2

**IMPORTO MEDIO DELLE PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE.
PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI TOSCANE E
ITALIANE**

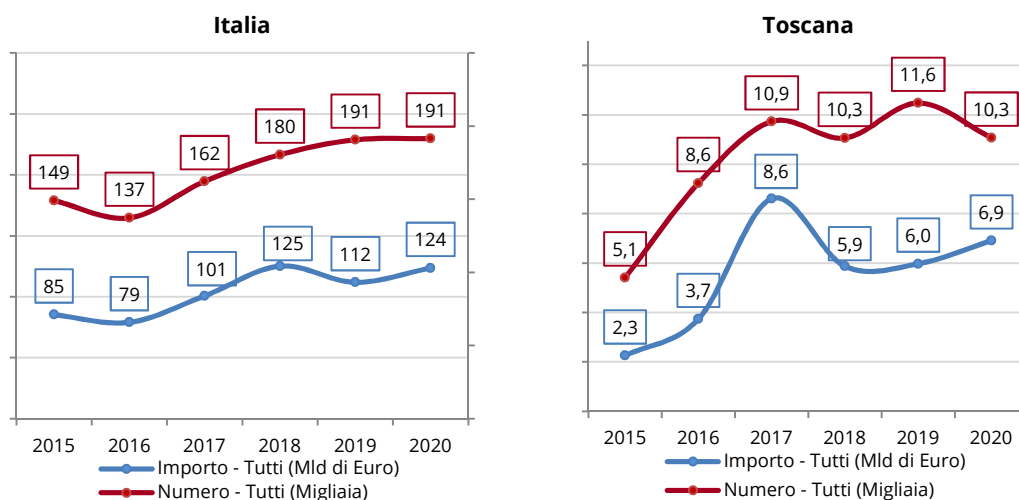


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Grafico 3

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

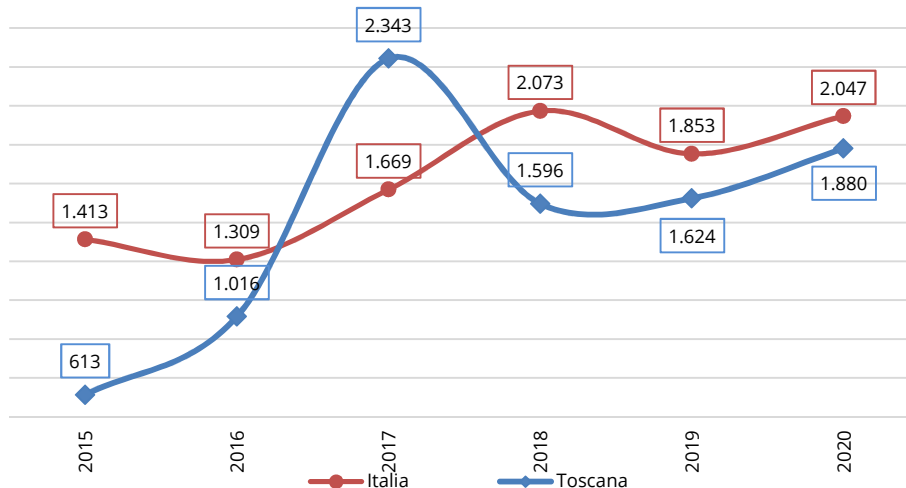


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

A conti fatti, il 2020 ha comportato un incremento del valore delle procedure di 256 Euro in termini pro-capite in Toscana e di 200 Euro nel Paese.

Grafico 4

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



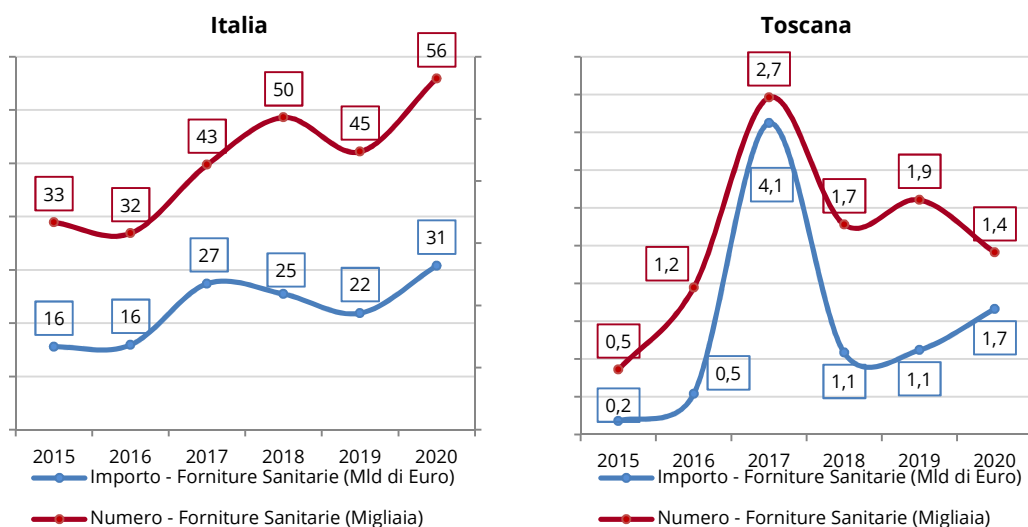
Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Come già sottolineato, questo risultato è però l'effetto di dinamiche parzialmente distinte nei tre mercati di lavori pubblici, servizi e forniture. Il trend di crescita

sull'intero periodo di osservazione è determinato in misura sostanziale dalla domanda di forniture (in particolare sanitarie). Per quanto riguarda la Toscana questo vale anche al netto del dato relativo al 2017, caratterizzato da una grande concentrazione di gare regionali per la fornitura di farmaci (circa un terzo del totale, per un importo di 2,7 Mld di Euro).

Grafico 5

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



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

La dinamica registrata nel 2020 dal settore assume particolare pregnanza alla luce dell'evento pandemico. Nel successivo paragrafo 3, ne verranno affrontati gli aspetti di dettaglio, con riferimento all'impatto degli acquisti Covid, alla modalità di realizzazione e alla tipologia delle stazioni appaltanti. Basti qui sottolineare le performances parzialmente dissimili di Toscana e Italia: un incremento del valore totale (+40%) a fronte di una contrazione del numero di procedure (-22%) nel primo caso e una crescita sia nell'importo che nel numero (+37% e +24%) nel secondo.

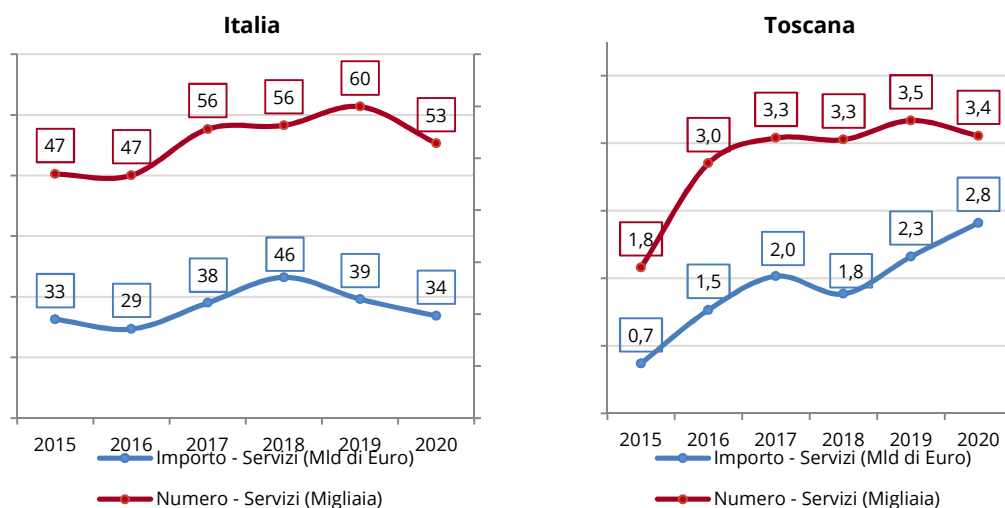
In Toscana si segnala comunque, nell'ultimo quinquennio, anche una dinamica di crescita dei volumi relativi ai servizi³. Anche l'andamento di questo settore - che nel

³ Il dato 2019 relativo all'importo è prevalentemente da imputare a un ristretto numero di procedure avviate da ESTAR (in particolare quelle relative al servizio domiciliare per pazienti con patologie respiratorie, per circa 400 milioni di euro complessivi) così come il dato "anomalo" del 2017 era unicamente imputabile alla procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (per circa 600 milioni di euro).

2020 vede una sostanziosa crescita degli importi banditi (+22%) a fronte di una diminuzione del numero di gare (-5%) - è da valutare con particolare attenzione con riferimento al potenziale effetto della pandemia sulla domanda espressa dagli enti.

Grafico 6

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



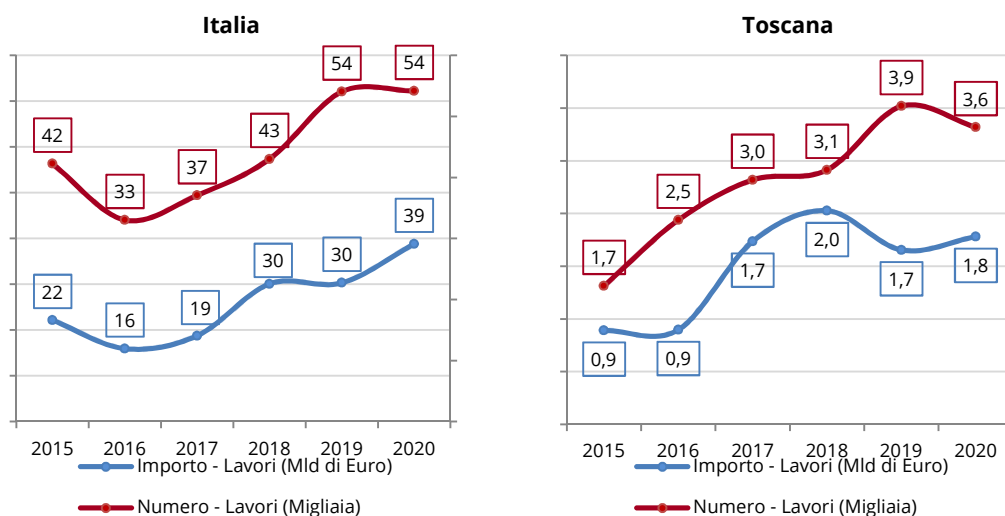
Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

In Toscana, a differenza del resto del Paese, il 2016 non ha segnato una forte riduzione dell'attività amministrativa rispetto all'anno precedente e i valori regionali mostrano a questo proposito un trend nettamente crescente su tutto il periodo osservato. Solo il 2020 vede una riduzione del numero delle procedure (-18%) rispetto al 2019, che era però da considerarsi anno eccezionale in tal senso. Si registra inoltre un aumento del valore totale (+8%) che corrisponde a un ammontare di procedure - pari a 1.8 miliardi di euro - sostanzialmente in linea con quelli del triennio precedente e ampiamente superiore a quello registrato negli anni precedenti al 2017.

Grafico 7

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



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

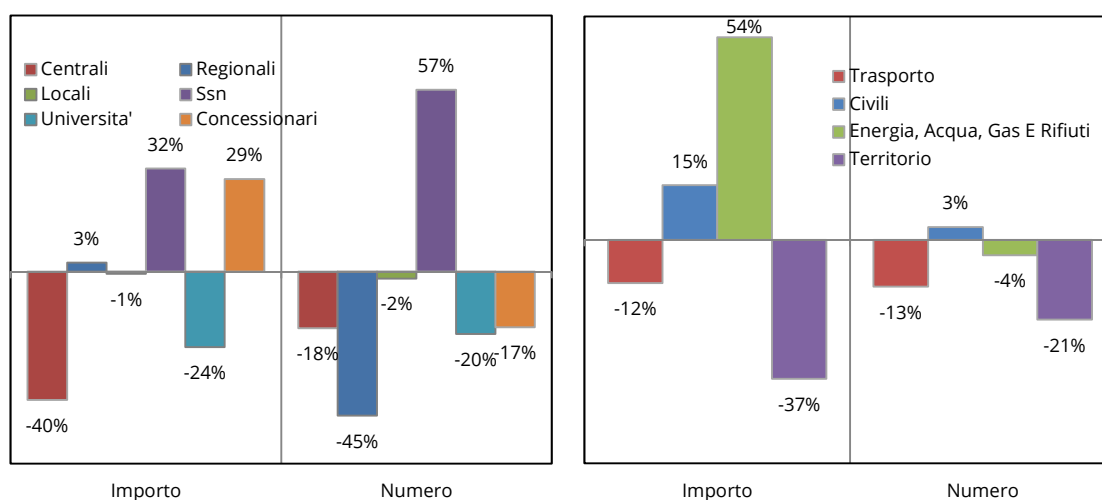
I concessionari di reti e infrastrutture e le ASL trainano la spesa in lavori pubblici

Sebbene si riducano nel numero, i lavori pubblici registrano dunque un aumento negli importi totali. Analizzando il dato disaggregato per tipologia di stazione appaltante e per settore dell'opera emerge come sia stata l'attività dei concessionari di reti e infrastrutture e delle ASL, a imprimere questa dinamica contrastando il pur lieve calo di quella degli enti locali⁴. In particolare, se gli interventi infrastrutturali in ambito sanitario sono aumentati in numero e in importo rispetto al 2019, il ruolo più importante nel sostegno alla domanda è stato svolto dagli interventi dei concessionari (in ambito energetico, idrico e delle reti di gas e di raccolta e trattamento rifiuti). Questi ultimi, infatti, sono aumentati nell'importo del 29% e rappresentano, mediamente, il 50% dell'importo annuo delle procedure avviate.

⁴ Il calo registrato per gli enti centrali, sebbene cospicuo in termini percentuali, non è tale da influenzare il dato aggregato, per la relativamente bassa quota sul totale delle procedure, avviata da queste stazioni appaltanti.

Grafico 8
TOSCANA. LAVORI PUBBLICI PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE E SETTORE DELL'OPERA. VARIAZIONE % 2020/2019.

PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

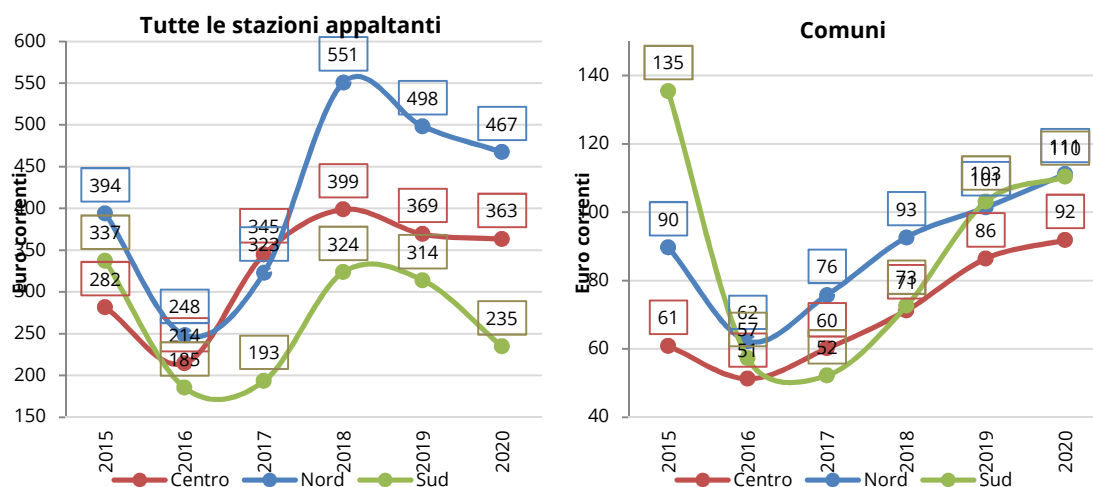
Stesso ragionamento, con segni opposti, riguarda l'attività degli enti locali (nel Grafico 7 inclusivi di province, comuni, unioni di comuni e comunità montane) che avviano mediamente, il 30% dell'importo delle procedure regionali. Il calo della loro attività nel 2020 è stato solo del 2% ma ha comportato un effetto più che proporzionale sull'intera domanda di lavori pubblici. A risentirne, soprattutto gli interventi in ambito trasportistico e di messa in sicurezza del territorio.

Il dato relativo al valore delle procedure di lavori pubblici avviate in Toscana, è sostanzialmente in linea con quanto si è verificato nelle altre aree del paese⁵. In particolare, prendendo in esame l'attività di tutte le stazioni appaltanti, l'incremento dell'8% registrato in regione è superiore a quello calcolato per il Centro Italia (-6%) e per il Nord e il Mezzogiorno (rispettivamente -30% e -79%). Guardando invece agli enti locali, la disaggregazione per area geografica della dinamica del valore delle procedure, mette in evidenza una tendenza decisamente positiva, a partire dal 2017, che viene confermata dal dato del 2020. In questo contesto, il sostanziale stallo dell'attività registrato in regione non si discosta significativamente né dai valori registrati per il Centro Italia nel suo complesso (+5%) né da quelli registrati per il Nord (+10%) e il Sud del Paese (+7%).

Grafico 9

⁵ escludendo quindi dall'analisi le procedure avviate a livello centrale e non attribuibili a nessun territorio in particolare.

ITALIA. IMPORTO PROCAPITE (EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER AREA GEOGRAFICA DELLA STAZIONE APPALTANTE - TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI (SX) E STAZIONI APPALTANTI COMUNALI (DX), LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020⁶



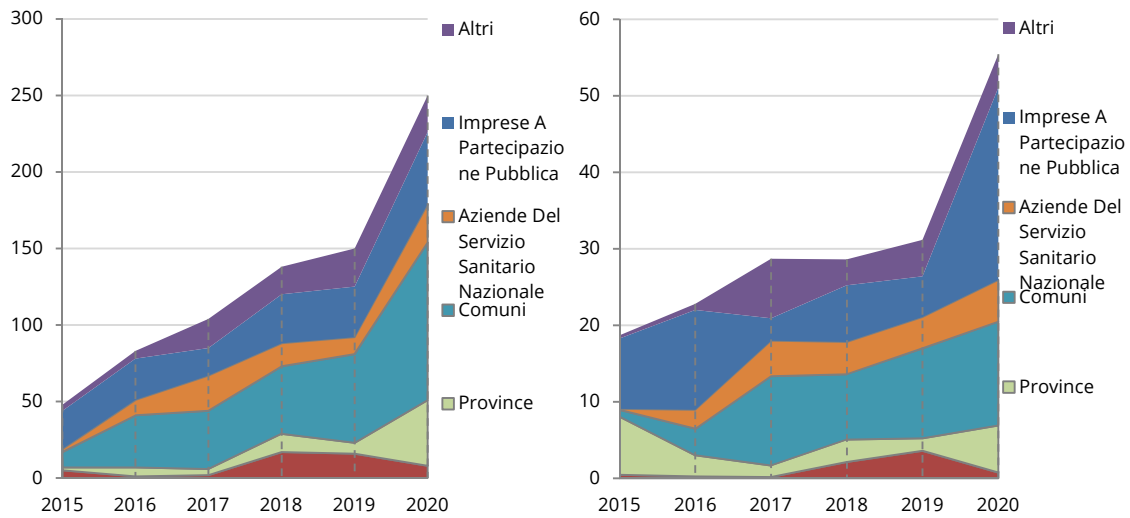
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

⁶ I dati nel Grafico sono al netto della procedura di "Manutenzione straordinaria impianti speciali installati nei musei e nelle aree archeologiche di Roma Capitale" del valore di 978 Milioni di Euro avviata a Giugno 2020 dall'amministrazione comunale di Roma.

Grafico 10

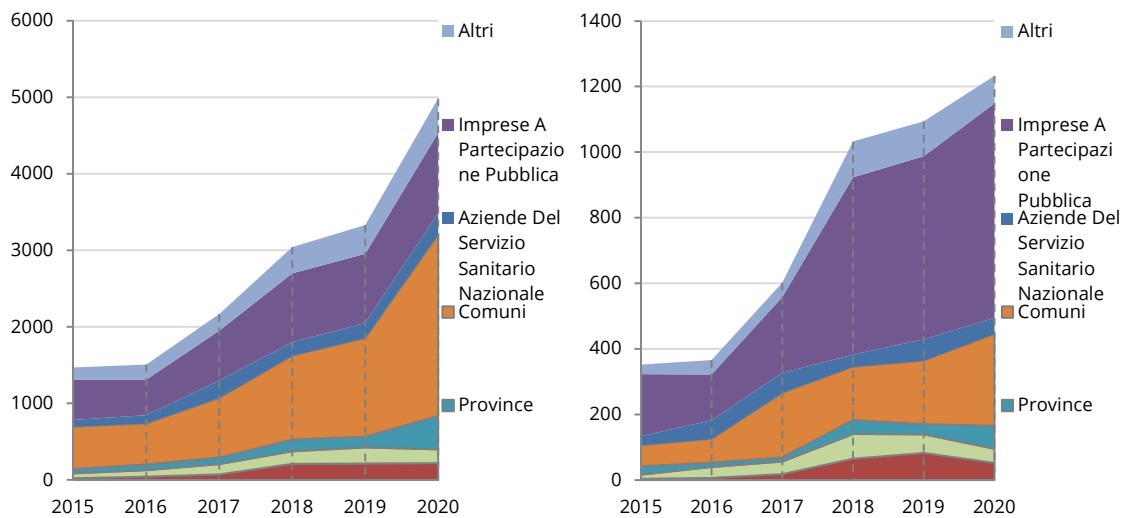
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO DI PROCEDURE DI SERVIZI PER LA PROGETTAZIONE PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 11

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Sia per la regione che per il Paese nel suo complesso, emerge una dinamica positiva della domanda di questo tipo di servizi, che trova, in effetti, contropartita nella dinamica positiva di numero e valore dei lavori pubblici avviati negli ultimi anni. Emerge inoltre un'indicazione particolarmente positiva dall'esame del dato riferito al 2020, che può prefigurare un incremento delle procedure di lavori

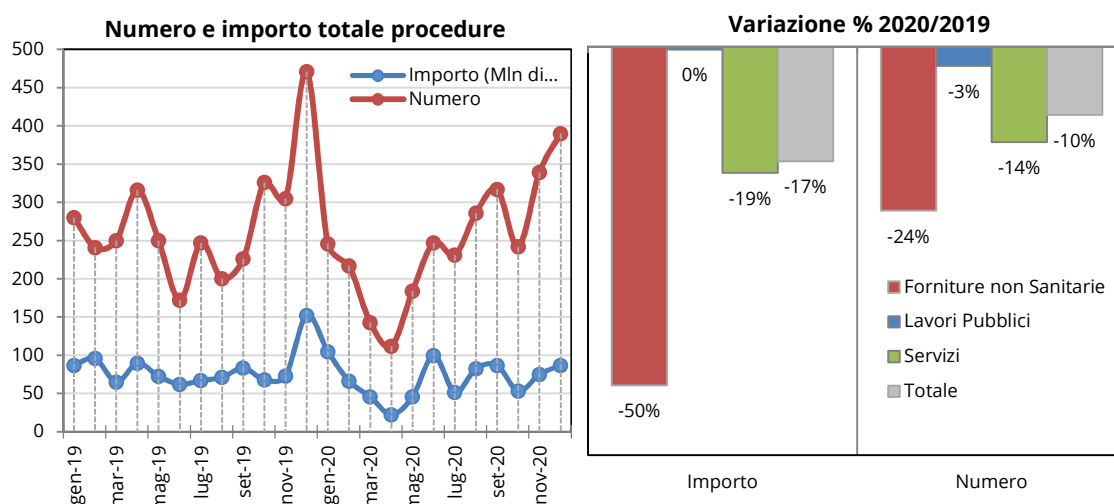
pubblici nel 2021. Particolarmente importante è infatti l'alto numero di procedure di progettazione avviate dal comparto comunale che segna un aumento consistente rispetto al 2019 (+78% in Toscana e +84% in Italia) così come l'alto valore delle procedure avviate dalle imprese a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture che triplica rispetto all'anno scorso in Toscana mentre si mantiene sui livelli già molto alti raggiunti nel biennio precedente.

I comuni e la crisi pandemica

Sebbene nel 2020 il comparto comunale abbia tenuto sul fronte dei lavori pubblici, è andato incontro a una corposa riduzione dell'attività di procurement nei rimanenti settori: forniture non sanitarie e i servizi. I comuni avevano sostanzialmente congelato l'attività nei mesi del primo lockdown (con cali vicini al 70%), recuperando però parzialmente nei mesi estivi.

Grafico 12

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

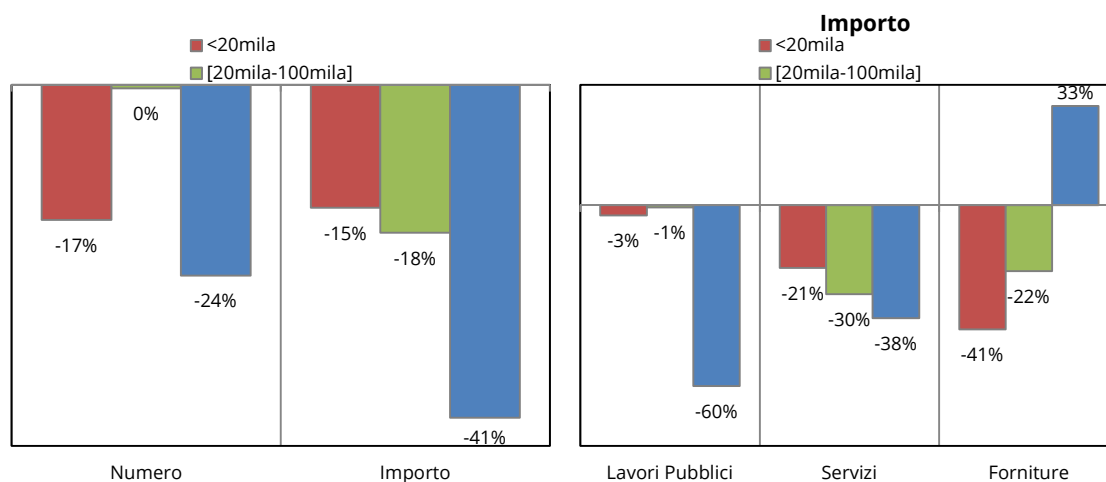


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

L'interruzione dell'attività delle stazioni appaltanti comunali (numero di procedure avviate) ha interessato principalmente i piccoli e i grandi comuni mentre per tutte le classi dimensionali si è verificata una riduzione del valore complessivo. Da rilevare, tra le note positive, la moderata contrazione dell'importo totale dei lavori pubblici nei piccoli e medio-piccoli comuni (con popolazione residente inferiore ai 100.000 abitanti), che sono anche quelli che avviano complessivamente oltre l'80% del valore dei lavori pubblici del comparto (e i tre quarti del valore complessivo). In maniera speculare, i comuni più grandi (oltre i 100.000 residenti), che

normalmente avviano quasi la metà del valore delle procedure di forniture, registrano nel 2020 un incremento del loro valore pari a circa un terzo.

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Gli acquisti Covid

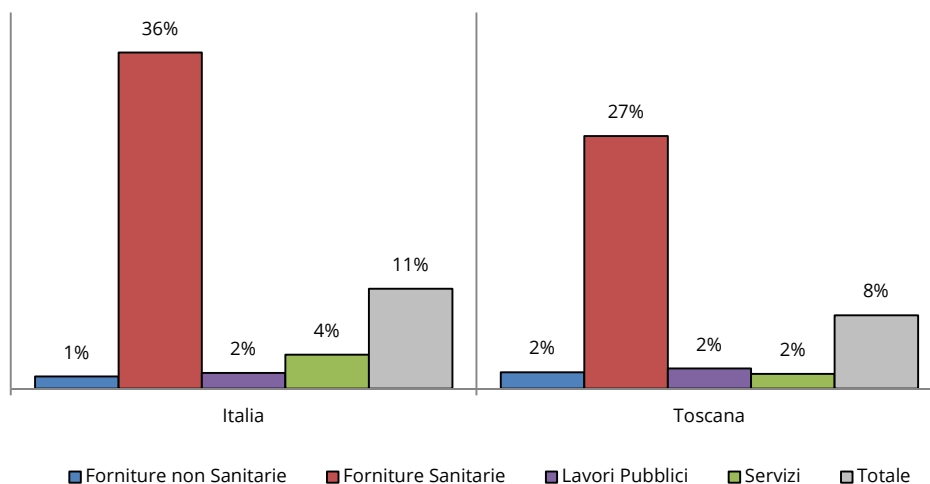
L'impatto della "domanda covid" sulla spesa degli enti non è di facile definizione, non essendo disponibile, per ovvie ragioni, un'indicazione diretta per l'attribuzione delle singole procedure all'emergenza sanitaria. E' tuttavia possibile ottenere una stima dell'aggregato, individuando le gare che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

Questi interventi hanno avuto, come atteso, un peso rilevante, pari a circa il 26%, nel settore delle forniture, quota di poco inferiore a quella registrata nell'intero Paese (36%).

In molte regioni, compresa la Toscana dove opera ESTAR, la presenza di procedure centralizzate (accordi quadro o convenzioni), avviate nei mesi precedenti e ancora fruibili allo scoppio dell'epidemia ha consentito un rapido approvvigionamento, soprattutto nelle primissime fasi dell'emergenza. Agli interventi regionali, si

aggiungono, naturalmente, gli acquisti effettuati a livello nazionale dalla centrale di acquisto Consip e poi distribuiti in tutte le regioni italiane.

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Considerando la totalità dei settori, in Toscana il peso degli acquisti Covid è stato dell'8%, ovvero poco più di 500 milioni sui quasi 7 miliardi di procedure avviate e 150 Euro in termini pro-capite. In Italia, la spesa covid è stata invece di circa 12 miliardi sui 112 totali (212 Euro pro-capite). Sia in Toscana che in Italia, una quota pari al 2% del valore totale (rispettivamente 37 e 600 milioni) è stata destinata a procedure di lavori pubblici, principalmente per l'adeguamento e/o l'ampliamento delle strutture sanitarie esistenti.

3. Le caratteristiche della fase di affidamento: la pandemia non stravolge il trend degli ultimi anni

In sede di prima valutazione degli effetti della pandemia sul mercato del procurement, oltre all'andamento dei volumi di procedure avviate analizzato nel paragrafo precedente, riveste particolare importanza l'analisi delle caratteristiche della fase di avviamento. Queste sono ad esempio espresse in termini di modalità di realizzazione, scelta procedurale, performance di risparmio e di partecipazione da parte delle imprese. Tutti aspetti che sono naturalmente soggetti a cambiamenti nel breve e nel brevissimo periodo in risposta alle mutate condizioni di mercato. Come già ampiamente descritto nelle edizioni precedenti di questo

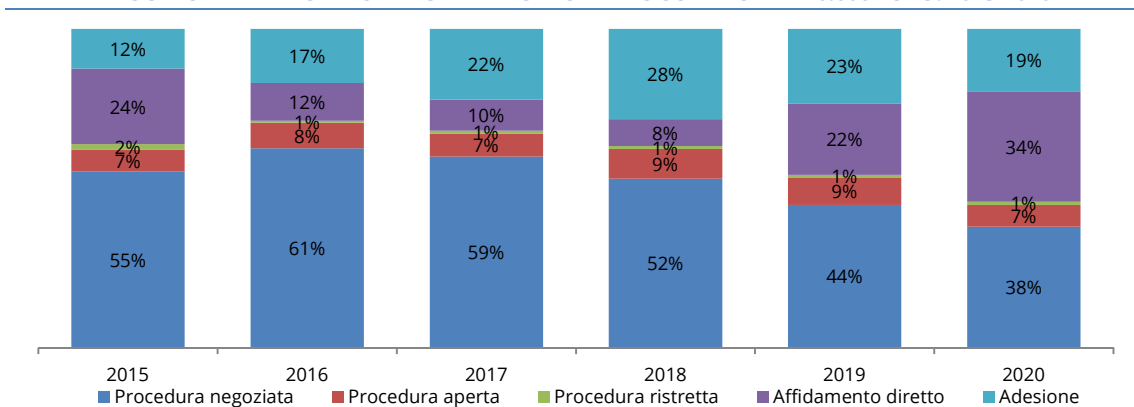
rapporto, il mercato toscano così come quello nazionale sono stati caratterizzati, a partire dal 2014 da un processo di razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti che ha comportato una tendenza alla centralizzazione della fase di affidamento e più in generale, a un maggiore ricorso a soluzioni procedurali che consentissero l'aggregazione della domanda di più stazioni appaltanti. Questo trend, che naturalmente comporta effetti in termini di risparmio, concorrenza non sembra essere stato intaccato nella sostanza dalla crisi pandemica che, come vedremo nel seguito di questo paragrafo, ha comportato aggiustamenti di natura marginale.

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

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

Grafico 15

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

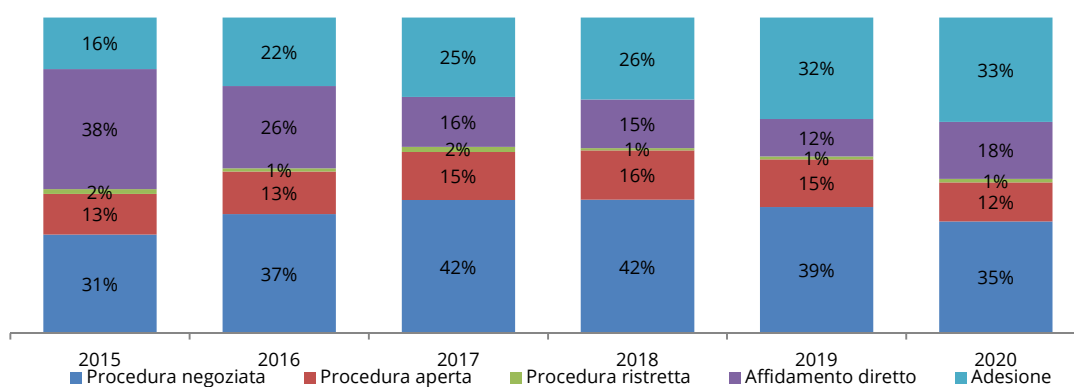


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

La stessa dinamica registrata nel mercato dei lavori pubblici fino al 2018, caratterizza quello dei servizi e forniture non sanitarie, dove però il processo di sostituzione tra procedure negoziate, adesioni e affidamenti diretti è più marcato. In particolare, nel 2015, gli affidamenti diretti ricorrevano in percentuali comprese tra il 30% e il 40% dei casi per poi ridursi a circa il 10% nel 2019. Anche in questi settori, come in quello dei lavori pubblici, si è verificato un recentissimo rimbalzo della quota degli affidamenti diretti a scapito delle procedure negoziate. Questo è stato però limitato al 2020 e dunque plausibilmente legato alle mutate condizioni per l'operatività delle stazioni appaltanti in fase pandemica più che ai recenti interventi normativi.

Grafico 16

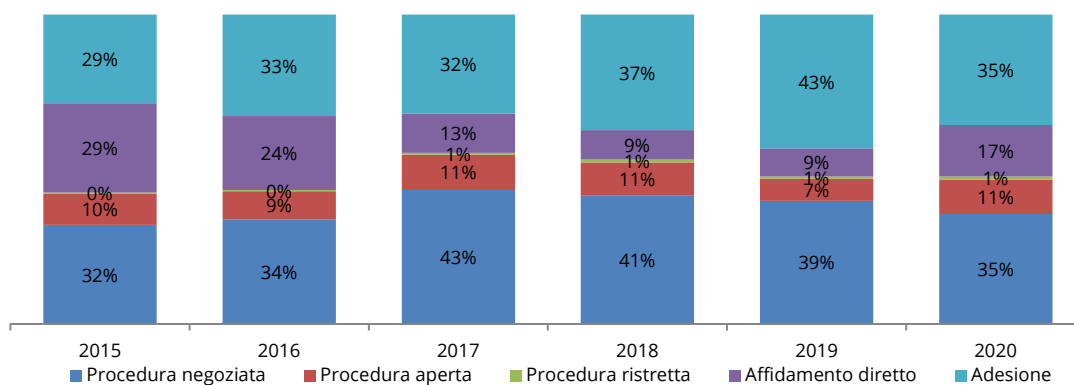
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 17

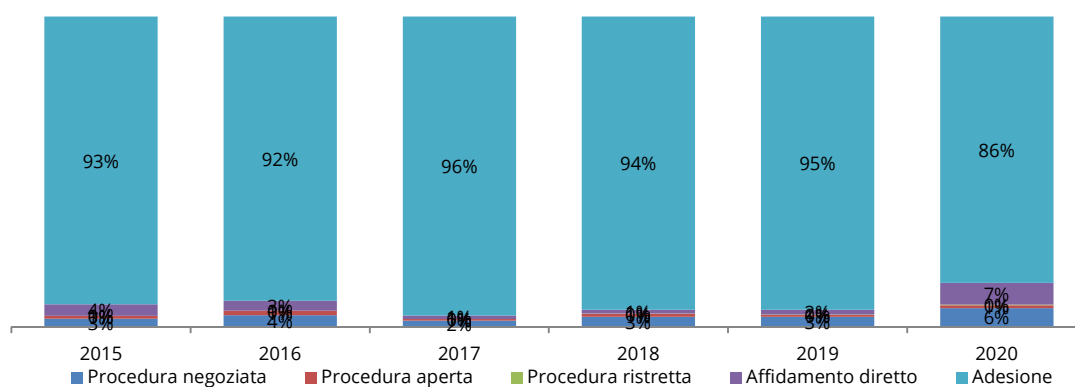
TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE - PROCEDURE DI FORNITURE NON SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Come atteso, è soprattutto nel campo delle forniture sanitarie che si sono registrati gli effetti del processo di centralizzazione degli acquisti: in Toscana, a partire dal 2014, la quasi totalità dell'approvvigionamento passa per le adesioni ad accordo quadro. Nel 2020 si registra comunque anche in questo settore una quota maggiore di affidamenti diretti e procedure negoziate probabilmente, come nel caso di servizi e forniture non sanitarie, dovuta all'esigenza delle stazioni appaltanti di soddisfare i fabbisogni eccezionali imposti dalla pandemia senza dover definire nuovi accordi quadro e non potendo, per l'oggetto specifico del contratto, utilizzare quelli ancora in essere.

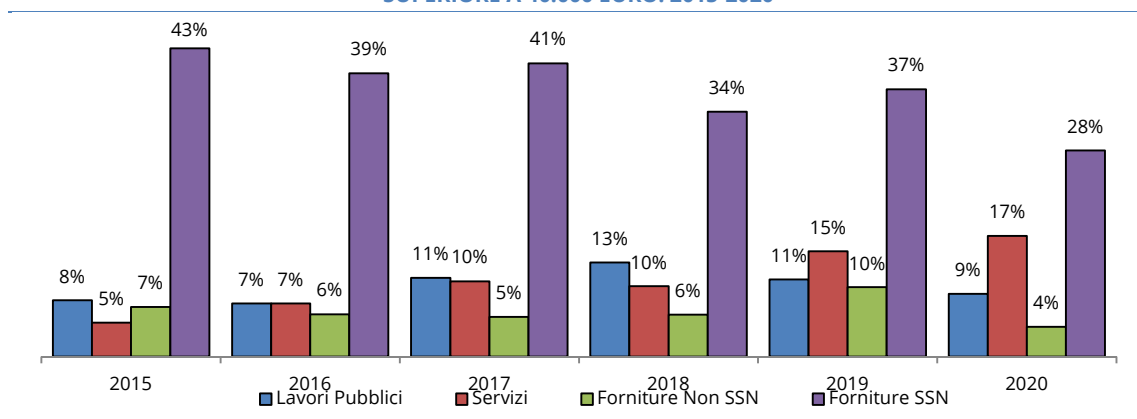
Grafico 18
**TOSCANA. QUOTA-NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE -
 PROCEDURE DI FORNITURE SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020**



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

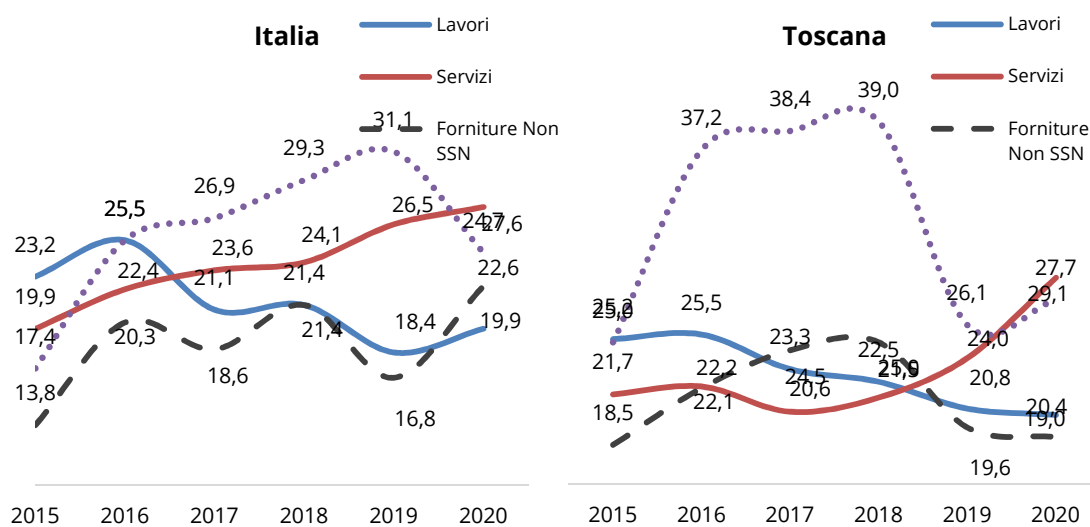
Le misure di contenimento della spesa e di riorganizzazione del sistema delle stazioni appaltanti contenute negli interventi di riforma del settore a partire dal 2014, hanno avuto dunque l'effetto di far transitare una quota sempre maggiore della domanda regionale per centrali di acquisto (Soggetti Aggregatori, Consip, Estar, Centrali Uniche di Committenza). Questo ha comportato anche un naturale effetto positivo sulla dimensione media dei lotti. Una prima e semplice chiave per leggere le implicazioni economiche del processo di aggregazione della domanda e quella del confronto degli effetti in termini di risparmio sul costo del contratto, con quelli sulla partecipazione delle imprese.

A questo proposito, il Grafico 20 affianca, per i tre mercati di lavori, servizi e forniture, la serie temporale della media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo⁷. In questa sede è tuttavia necessario sottolineare che le informazioni relative alla fase di aggiudicazione risentono di un ritardo informativo che, in alcuni casi, può interessare anche i due anni successivi alla data di pubblicazione del bando. Il dato che viene presentato può dunque ritenersi ancora non pienamente attendibile, almeno con riferimento al 2020. Questo aspetto suggerisce di non formulare, per il momento, ipotesi sull'effetto che la crisi pandemica possa aver avuto sulle performance in fase di affidamento a partire dall'osservazione dei dati riportati di seguito.

⁷ Escludendo dunque dall'analisi affidamenti diretti e adesioni e, conseguentemente, reintroducendo gli accordi quadro nel set informativo.

Grafico 20

TOSCANA E ITALIA, MEDIA ARITMETICA DEI RIBASSI IN PROCEDURE AGGIUDICATE DI LAVORI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

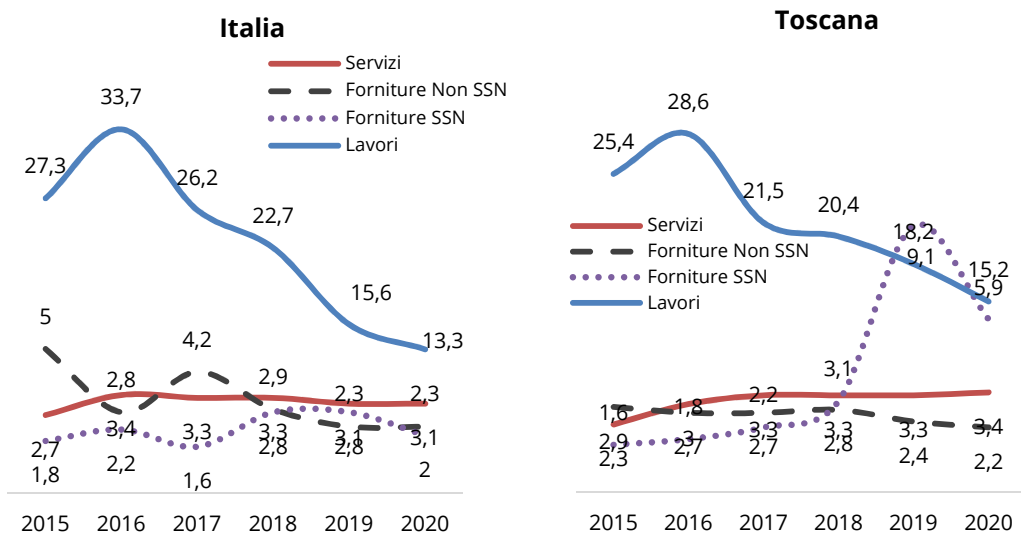
Il caso toscano si differenzia per una dinamica meno marcatamente crescente dei ribassi nel settore delle forniture sanitarie che però hanno, in media un livello più alto rispetto a quello nazionale. E' possibile che questo dato sia conseguenza di un alto livello di centralizzazione della committenza,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

Queste evidenze suggeriscono dunque che la progressiva centralizzazione della fase di affidamento si configuri come un processo virtuoso sul fronte dei risparmi di costo. Dall'esame della serie del numero medio di imprese offerenti per procedura (Grafico 21), è poi possibile dedurre che questo risparmio non si concretizzi a discapito della partecipazione delle imprese. Si registra infatti un sensibile calo nell'ultimo biennio per i soli lavori pubblici mentre le restanti tipologie di contratto mostrano un andamento del numero di offerte

sostanzialmente piatto o addirittura crescente nel caso delle forniture sanitarie⁸. Alla luce di quanto descritto in precedenza, la riduzione della partecipazione delle imprese nel mercato dei lavori pubblici non sembra, almeno interamente, riconducibile alla riduzione della concorrenzialità associabile a una sostituzione di procedure aperte con procedure negoziate o affidamenti diretti. Sostituzione, quest'ultima che si è verificata solo nell'ultimo biennio.

Grafico 21

TOSCANA E ITALIA, NUMERO MEDIO DI OFFERTE IN PROCEDURE AGGIUDICATE DI LAVORI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

⁸ Si noti il dato anomalo delle forniture sanitarie nel 2019 che è però riconducibile a un numero alto di offerte su poche gare suddivise in più lotti.

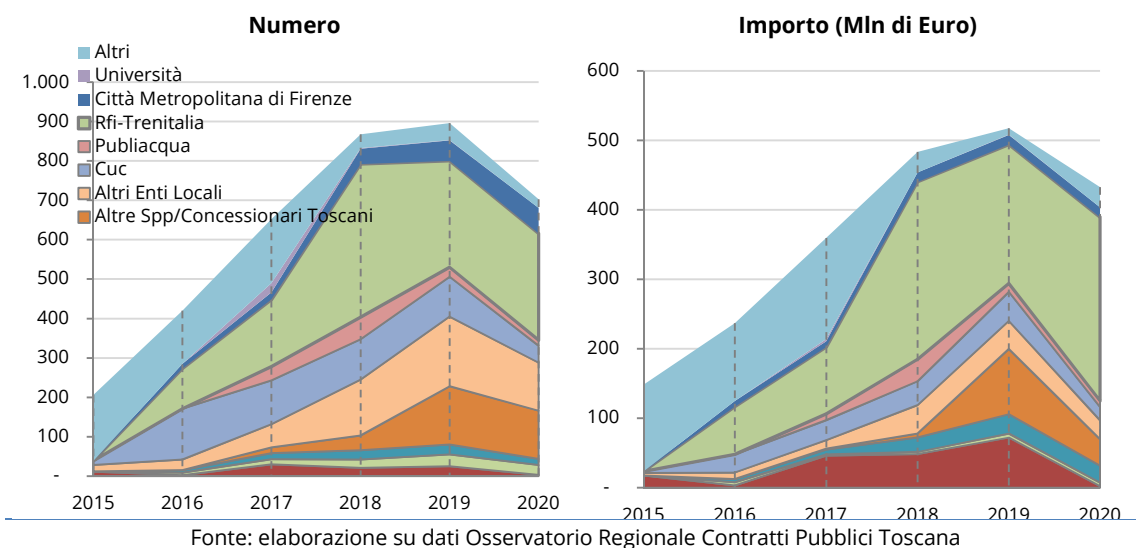
4. L'attività delle stazioni appaltanti centralizzate

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

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

Grafico 22

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

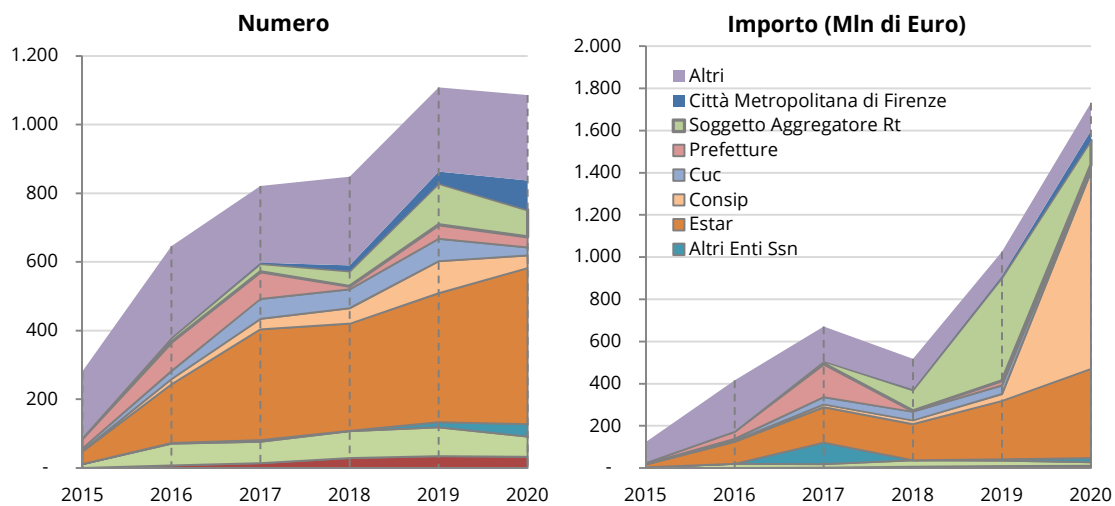


Nel caso dei lavori pubblici, emerge come l'incremento del ricorso a adesioni sia dovuto principalmente a accordi quadro di Rete Ferroviaria Italiana (presumibilmente di interesse per centri di costo interni alla stessa società a capitale pubblico) e di Centrali Uniche di Committenza inter-comunali. Queste ultime svolgono un crescente ruolo di aggregazione di domanda, nell'ultimo

triennio, anche nel caso dei servizi, dove cresce anche il già consistente ruolo di ESTAR e di Regione Toscana come soggetto aggregatore.

Grafico 23

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

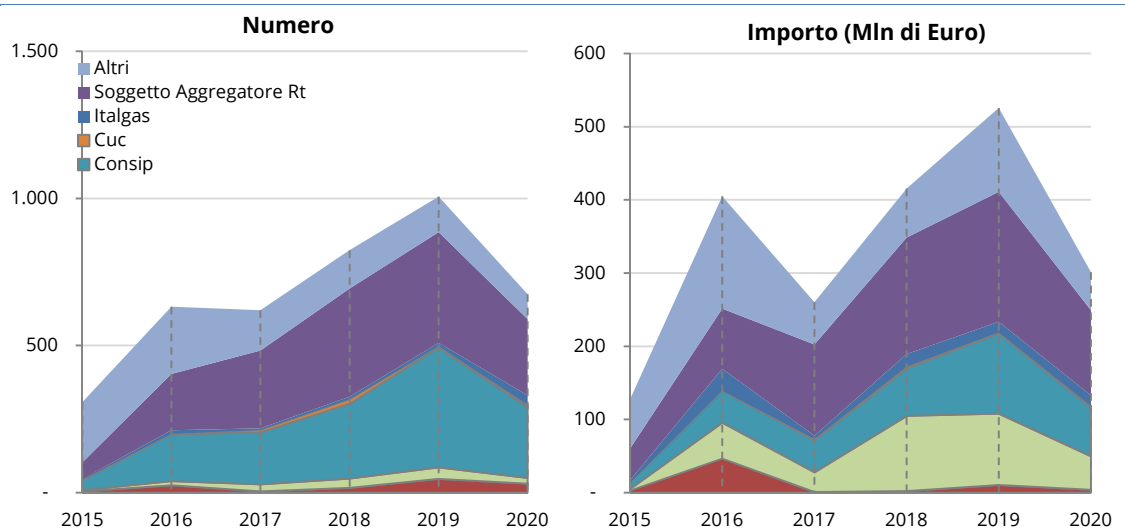


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Grafico 24

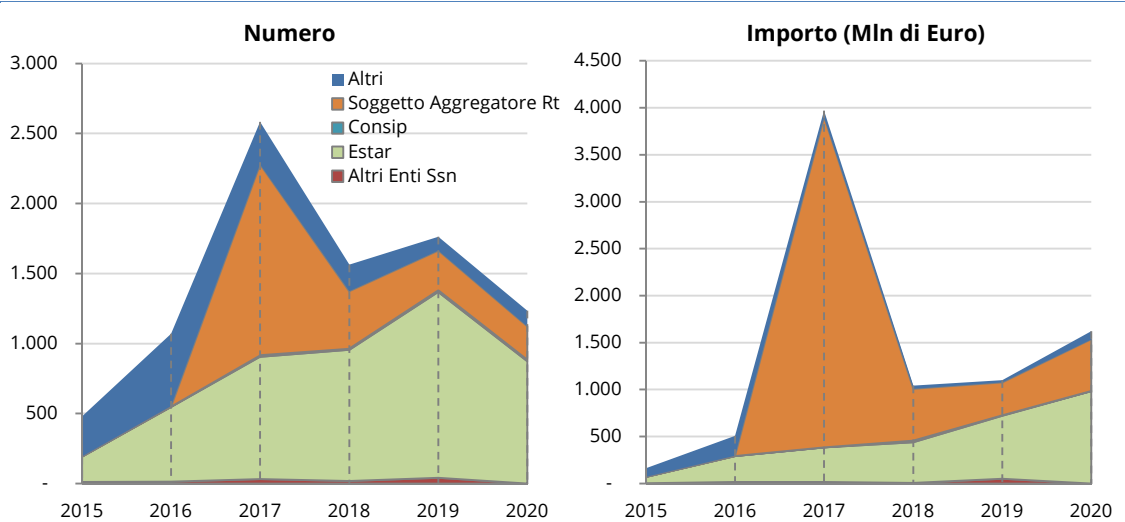
ADESIONI PER TIPO DI CENTRALE DI COMMITENZA. PROCEDURE DI FORNITURE NON SANITARIE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2020



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 25

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



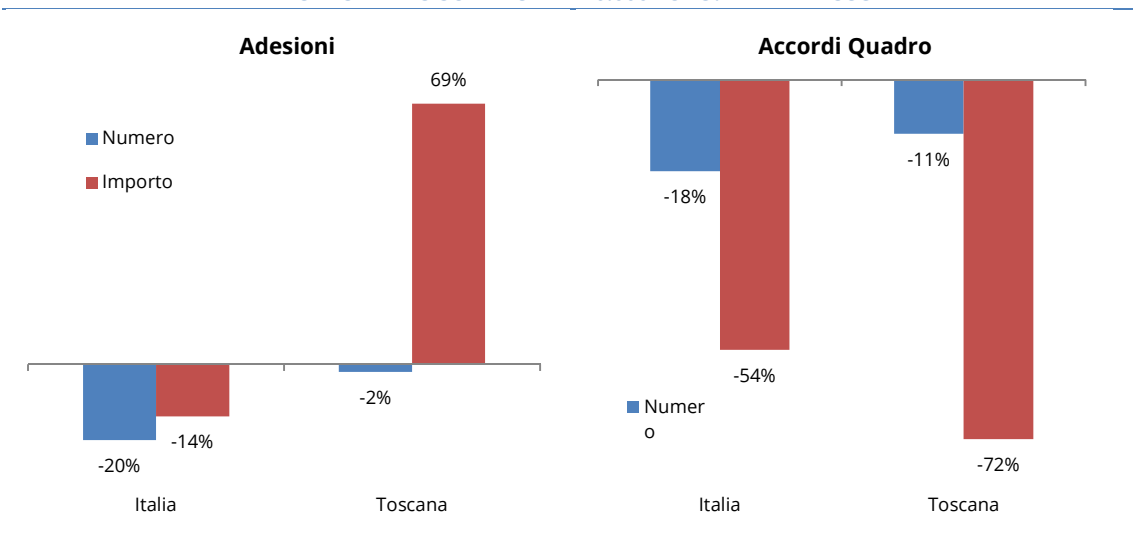
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

nell'importo totale delle adesioni (Grafico 26) che si distribuisce su accordi quadro di Consip e, in misura inferiore, di Estar (Grafico 23).

Grafico 26

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

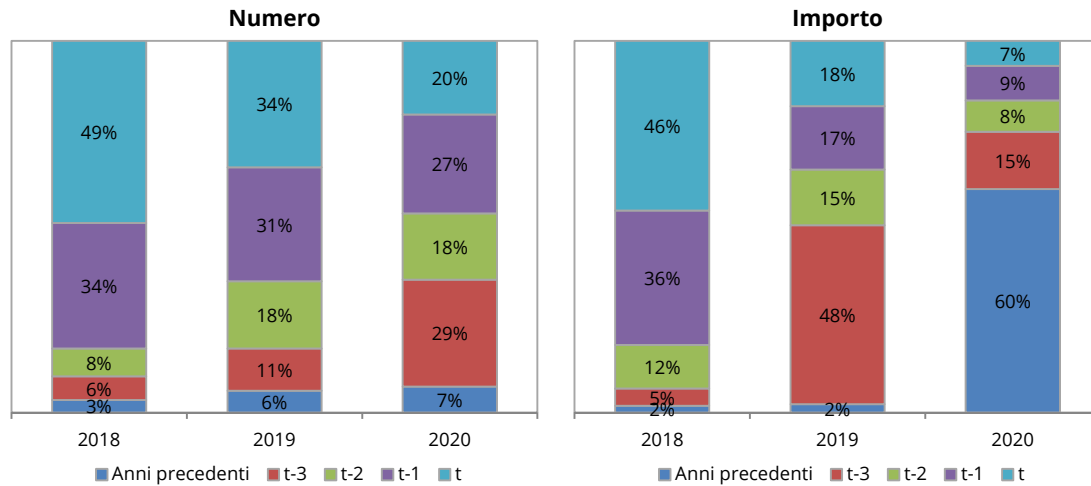


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Il corposo calo dei valori degli accordi quadro, registrato sia a livello nazionale che regionale, suggerisce che queste adesioni possano anche essere riferite a procedure centralizzate avviate precedentemente al 2020. In effetti, disaggregando le adesioni dell'ultimo triennio sulla base dell'anno di pubblicazione delle procedure di accordo quadro alle quali afferiscono (Grafico 26) si può notare come, nel 2020, una quota decisamente più bassa di quella registrata nel 2019 e nel 2018, sia ascrivibile a accordi quadro avviati nello stesso anno (20% nel numero e 7% nell'importo). Inoltre, circa il 60% dell'importo delle adesioni 2020 è riferibile a accordi quadro di anni precedenti al 2017.

Grafico 27

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

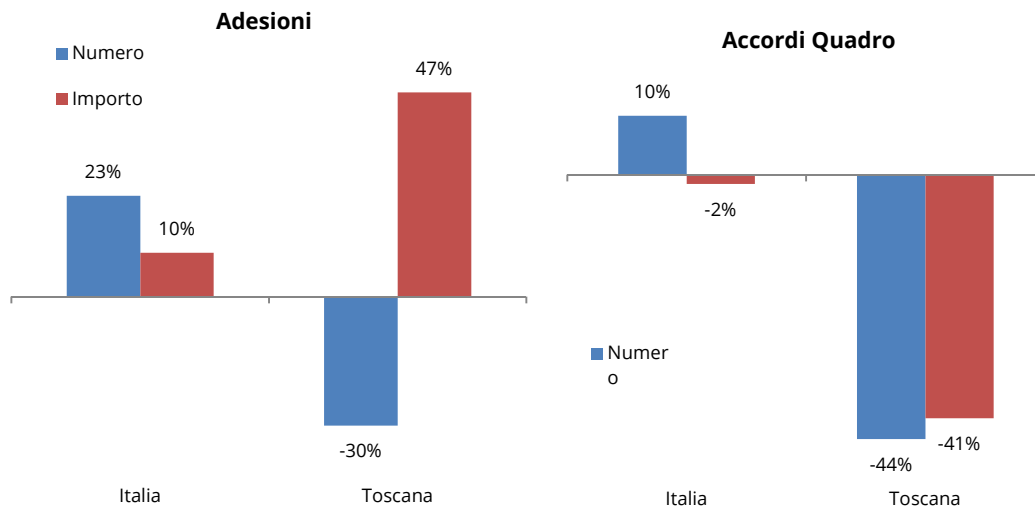


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Una simile evidenza emerge dall'analisi del settore delle forniture sanitarie, per il quale l'incremento regionale dell'importo delle adesioni è del 47% a fronte di un calo del numero pari al 30%. Vi è quindi, analogamente al caso dei servizi, una concentrazione degli importi su un numero inferiore di procedure comunque indirizzate agli accordi quadro di centrali di acquisto regionali (Estar e Soggetto aggregatore in avalimento Estar). In questo caso, si registra tuttavia un aumento dell'importo degli accordi quadro ma solo per il Paese nel suo complesso e non in Toscana dove invece si rileva un calo di circa il 40%.

Grafico 28

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

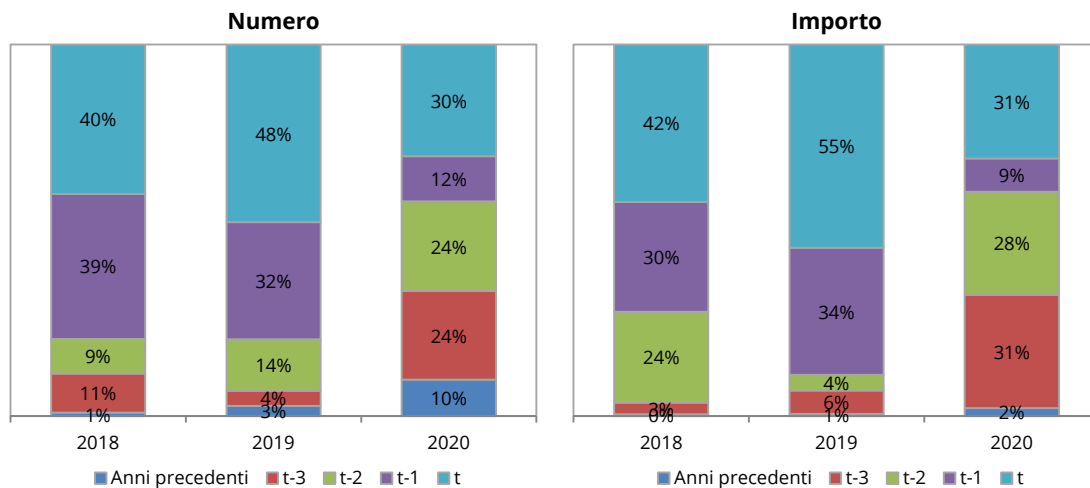


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Grafico 29

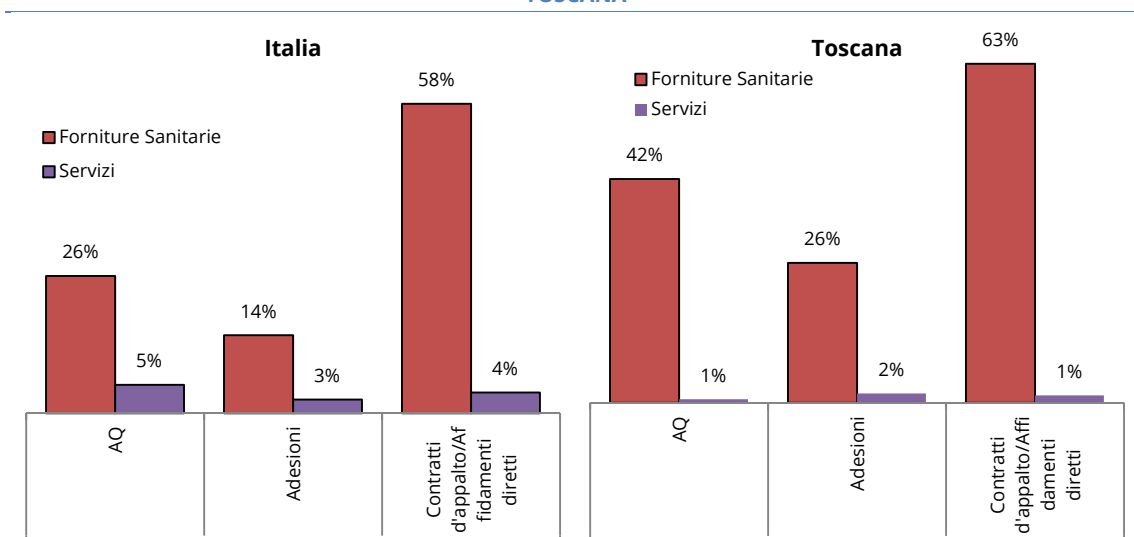
QUOTA NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE DI ADESIONE AVVIATE NEL TRIENNIO 2018-2019 PER ANNO DI AVVIO DEI RELATIVI ACCORDI QUADRO. FORNITURE SANITARIE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNO 2020. TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Grafico 30
QUOTA COVID DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE DI FORNITURE SANITARIE E SERVIZI PER MODALITÀ DI REALIZZAZIONE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNO 2020. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Quello che emerge è che la più alta quota-covid, in termini di importo, si registra per le forniture sanitarie in corrispondenza delle procedure non “centralizzate” che includono contratti d'appalto e affidamenti diretti. Un dato questo, valido sia per la Toscana (63%) che per l'insieme di tutte le regioni italiane (58%).

Le soluzioni di approvvigionamento di natura centralizzata a livello regionale e nazionale hanno quindi svolto un ruolo importante nella crisi pandemica soprattutto nella misura in cui offrivano, all'avvio della crisi, soluzioni pronte derivanti da contratti stipulati in periodi precedenti. Tuttavia, la portata della crisi ha richiesto un tempestivo adattamento della commessa pubblica che è necessariamente passato da soluzioni più flessibili, rappresentate prevalentemente dagli affidamenti diretti.

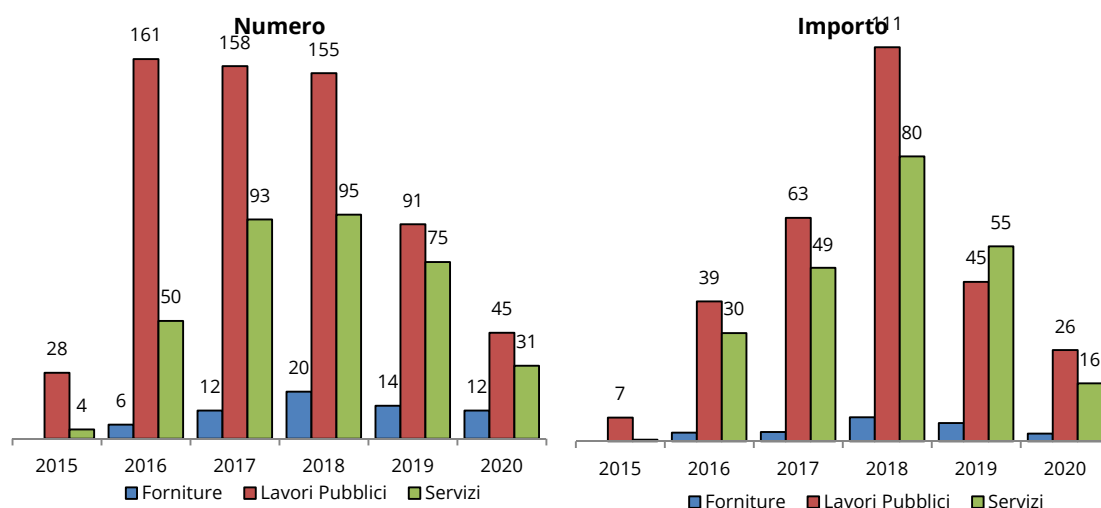
Due attori del processo di razionalizzazione del mercato del procurement: le Centrali Uniche di Acquisto Inter-comunali (CUC) e il Soggetto Aggregatore

In Toscana, il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali, è in linea con quello riscontrato in altre regioni, e ha finora svolto una significativa funzione di aggregazione di domanda di contratti. Tuttavia, a partire dal 2019, anno di emanazione dei provvedimenti c.d. "Sblocca Cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019), il processo sembra aver registrato una sostanziale interruzione.

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

Grafico 31

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



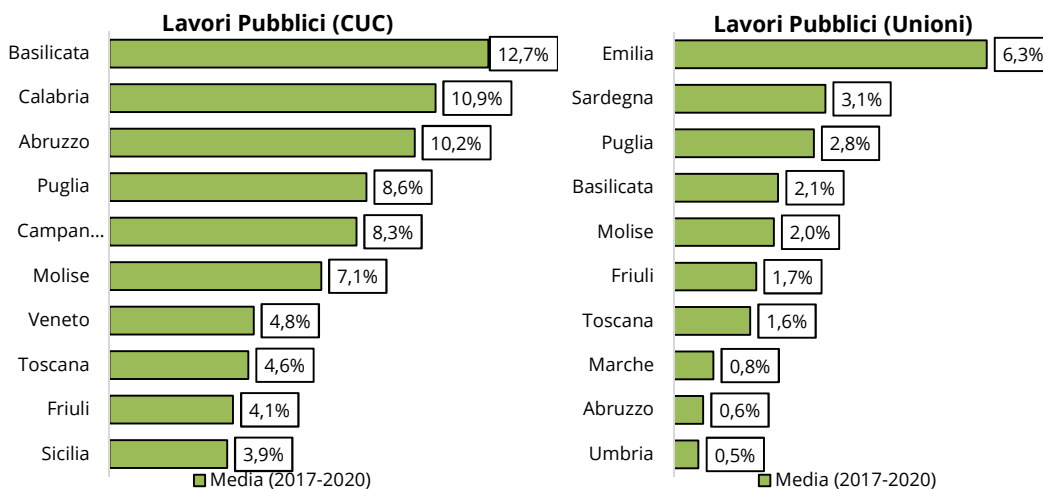
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Sebbene di molto diminuita nell'ultimo biennio, a differenza di quanto accade in altre regioni italiane, il volume delle procedure avviate dalle CUC Toscane rappresenta comunque una quota non del tutto trascurabile del totale regionale. Questo è vero, in particolare, per quanto riguarda il mercato dei lavori pubblici (Grafico 31) dove il 4,6% dell'importo delle procedure avviate in regione (escluse le adesioni) è costituito da procedure di Centrali Uniche di Committenza intercomunali. Il Grafico 32 riporta, accanto a questo ultimo dato, anche quello relativo alla quota-importo regionale degli accordi quadro avviati dalle Unioni

Comunali. Anche in questo caso, la Toscana si configura come una delle regioni caratterizzate da maggior attività, sebbene sia l'Emilia Romagna a registrare la quota più elevata (il 6,3%).

Grafico 32

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

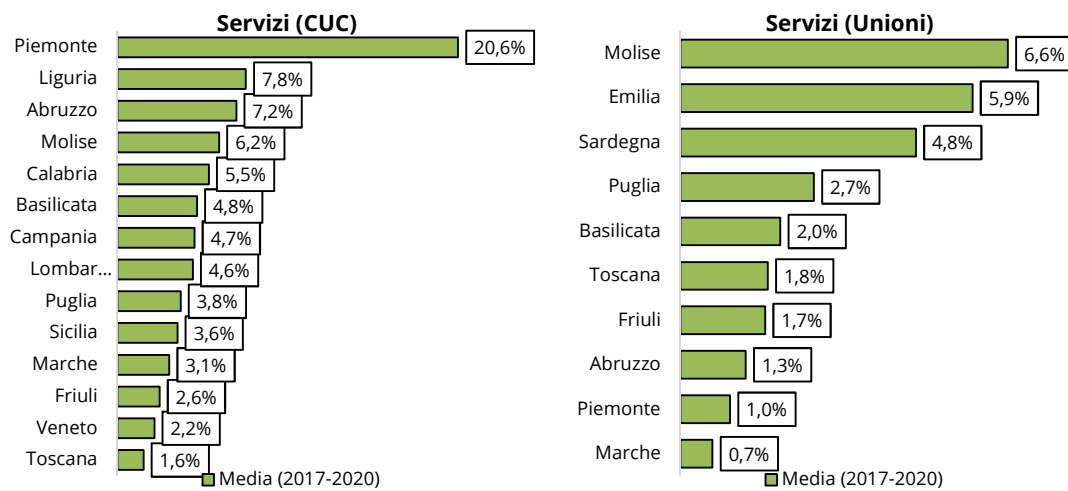


Nota: il totale delle procedure regionali è calcolato escludendo le procedure in adesione a accordo quadro.
 Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Una minore attività delle Centrali Uniche di Committenza toscane, così come delle unioni di comuni, si registra nel mercato dei servizi (Grafico 33) dove le procedure da queste avviate rappresentano circa il 2% del valore totale delle procedure avviate nel quadriennio.

Grafico 33

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

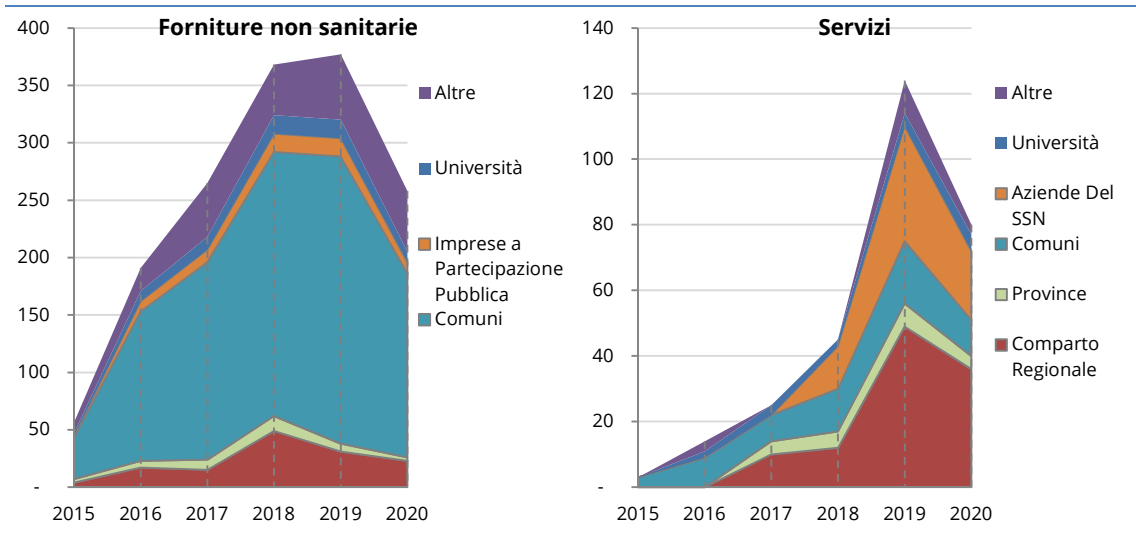


Nota: il totale delle procedure regionali è calcolato escludendo le procedure in adesione a accordo quadro.
 Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Grafico 34

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



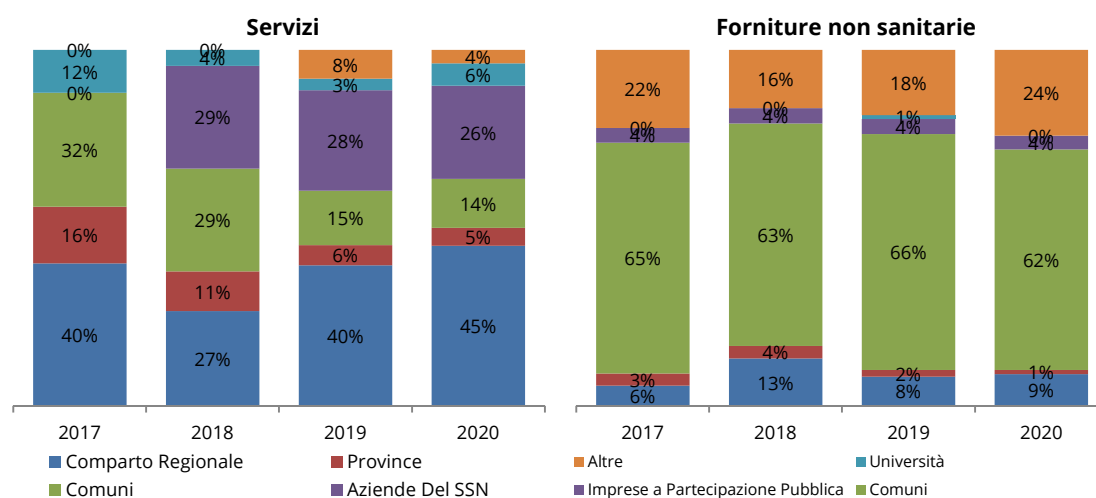
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

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

Grafico 35

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

5. Le imprese aggiudicatrici

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

In questo contesto, la crisi pandemica rappresenta certamente un ulteriore elemento di interesse, nella misura in cui possa aver rappresentato un fattore di maggiore o minore apertura dei mercati regionali e, conseguentemente, possa aver comportato un effetto sulla capacità delle imprese toscane di competere e aggiudicare procedure nella immediata congiuntura. Tuttavia, a questo proposito, è necessario effettuare una precisazione e richiamare quanto già detto nel paragrafo 3: i dati sulla provenienza delle imprese aggiudicatrici relativi al 2020, possono risentire del ritardo informativo con il quale le stazioni appaltanti trasmettono le informazioni relative alla fase di affidamento. Questo ritardo - che anche in condizioni di normalità può interessare fino ai due anni successivi alla data di pubblicazione del bando - rischia di essere ancora maggiore alla data di

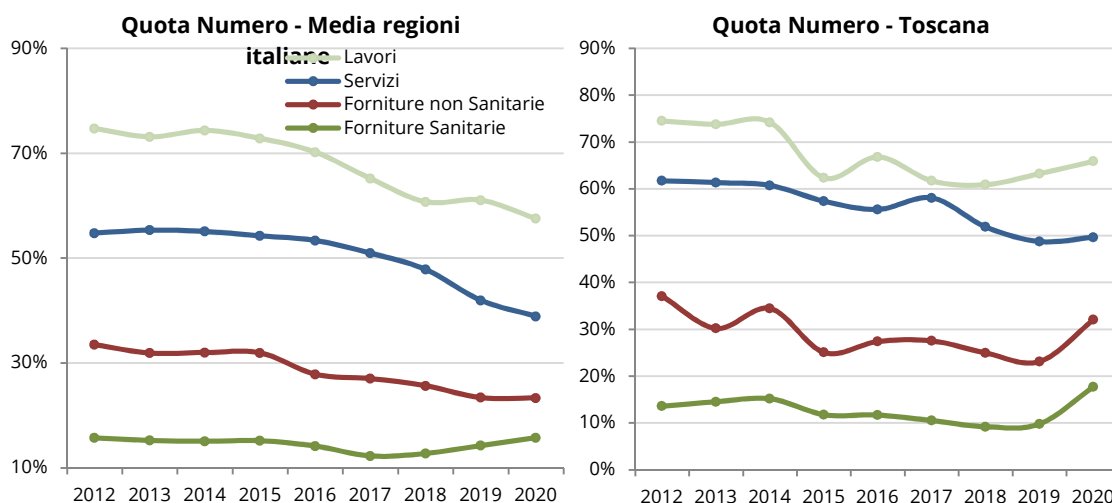
questo rapporto, risentendo l'invio delle comunicazioni, come altre attività dell'amministrazione pubblica, degli effetti della crisi pandemica.

Al fine di meglio inquadrare tutti questi aspetti, il paragrafo raccoglie alcuni spunti di analisi quantitativa relativi alla capacità delle imprese di competere sul mercato degli appalti del loro territorio e degli altri mercati regionali. Le analisi sono dunque effettuate in un contesto di confronto interregionale.

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

Grafico 36

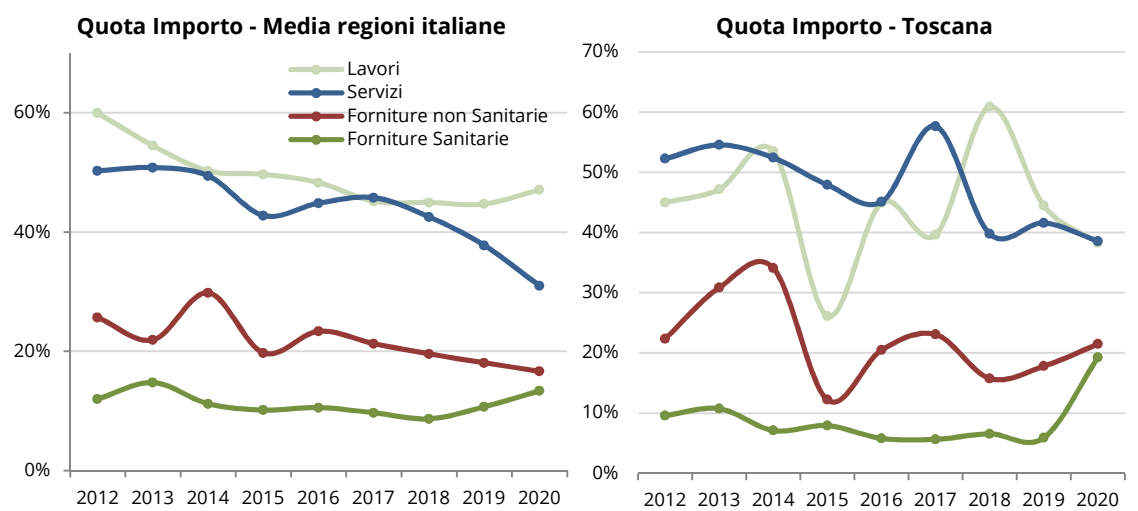
QUOTA-NUMERO DEL MERCATO REGIONALE AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. TUTTE LE TIPOLOGIE DI CONTRATTO. TOSCANA E MEDIA DELLE REGIONI ITALIANE. SERIE 2012-2020.



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

Grafico 37

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



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

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

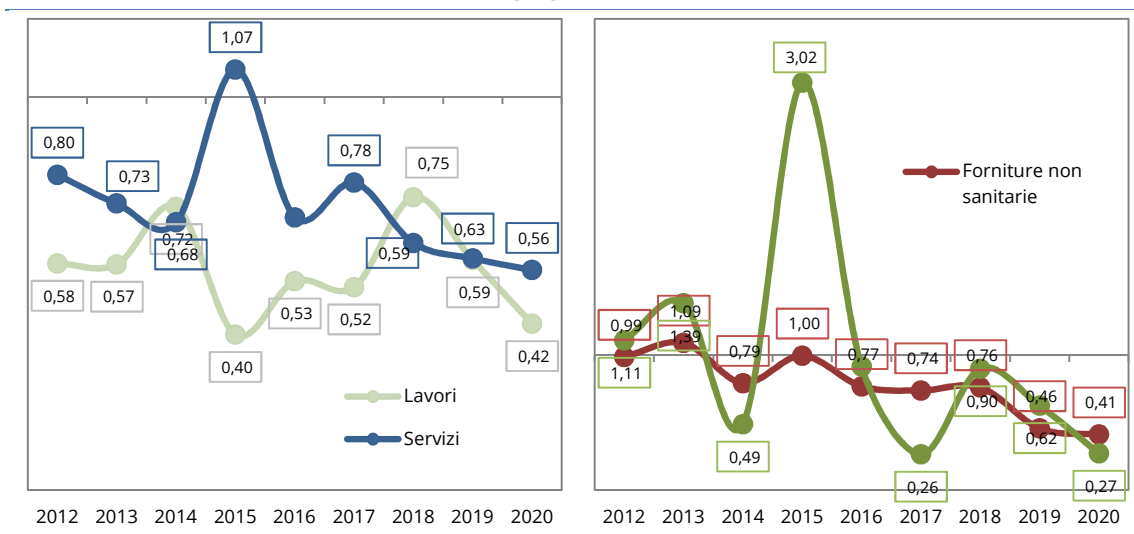
Nel mercato dei lavori pubblici, pur partendo nel 2012 da un livello esattamente pari alla media nazionale (75%), la quota-numero di appropriazione toscana si riduce al 2020 di soli 9 punti percentuali rispetto ai 18 della media nazionale, come effetto anche di una moderata tendenza al rialzo negli ultimi tre anni. Stesso

discorso per la quota-importo che si riduce di soli 7 punti, rispetto ai 13 della media nazionale. Differenze meno nette si riscontrano tra la dinamica delle quote toscana e media nazionale nel mercato dei servizi.

Coma anticipato, una diminuzione delle quote di appropriazione non è necessariamente indice di diminuita competitività delle imprese regionali. Un modo per affrontare invece quest'ultimo punto è quello di valutare l'evoluzione dell'indice di penetrazione (Grafico 38), ovvero il rapporto tra il valore aggiudicato dalle imprese regionali e il valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti regionali. In questo caso, un valore superiore all'unità indica che il sistema delle imprese regionali aggiudica un valore complessivo di procedure più alto dell'intero mercato regionale e, quindi, riesce più che a "compensare" quello che non ottiene internamente con la domanda che soddisfa al di fuori dei confini regionali. Siamo interessati, in particolare, più che al livello, alla dinamica di questo indicatore. Una dinamica negativa può effettivamente segnalare una ridotta capacità delle imprese di aggiudicare procedure. Il Grafico 37, rappresenta l'evoluzione dell'indice di penetrazione nel periodo 2012-2020 per tutti i settori fin qui considerati.

Grafico 38

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

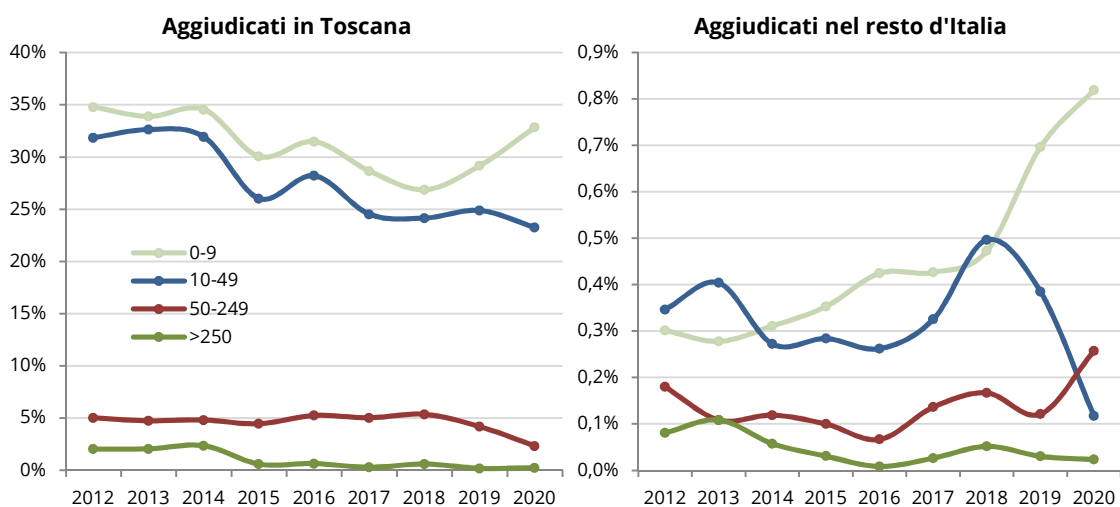
Emerge una dinamica moderatamente negativa per le forniture, condizionata però in particolare dal dato degli ultimi due anni, che può ragionevolmente essere sottostimato risentendo, come detto in precedenza, delle mancate comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti delle altre regioni. Stesse considerazioni valgono per il mercato dei lavori pubblici, dove però la serie evidenzia una sostanziale stabilità dell'indice di penetrazione in tutti gli anni precedenti al 2018. Nessuna dinamica particolare si registra invece nel mercato dei servizi.

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

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

Grafico 39

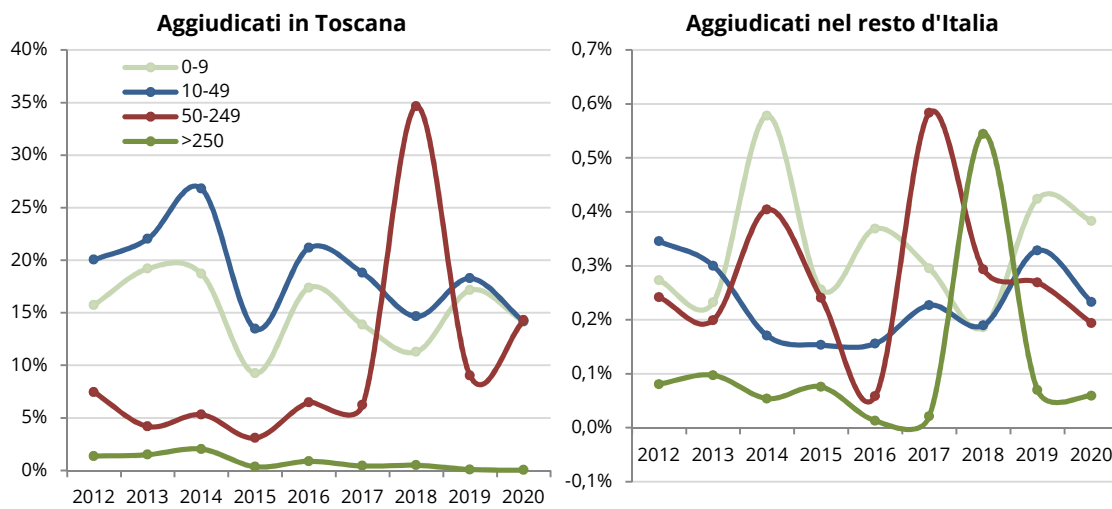
QUOTA-NUMERO DEL MERCATO REGIONALE (SX) E DEL RESTO D'ITALIA (DX) AGGIUDICATA DA IMPRESE TOSCANE PER CLASSE DI OCCUPATI DELL'IMPRESA. LAVORI PUBBLICI. SERIE 2012-2020.



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Grafico 40

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



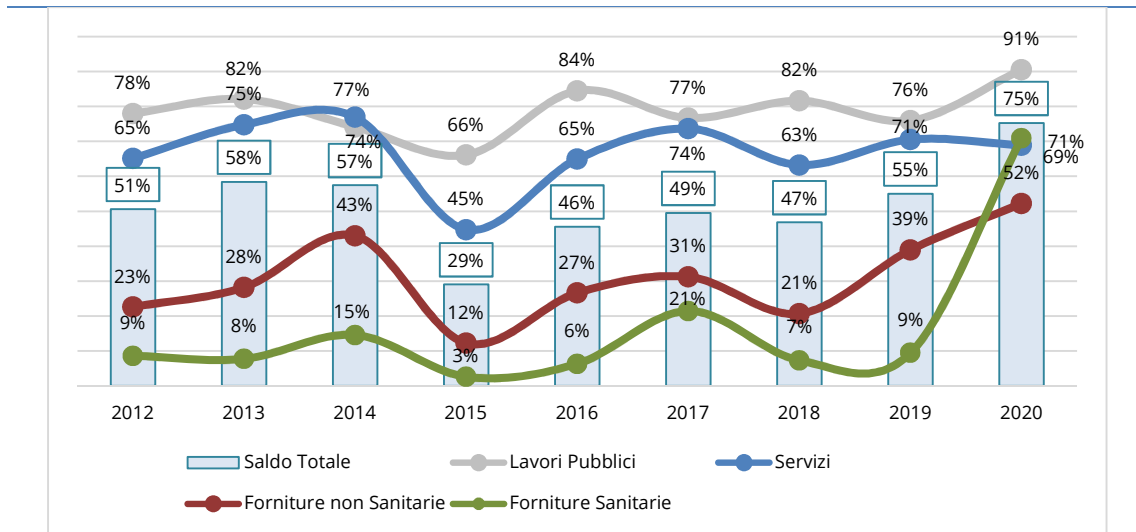
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Infine, per le imprese toscane non sembra sia mutata in misura sostanziale la composizione del "fatturato", circa il 50% del quale è composto da aggiudicazioni in regione (Grafico 41). Si osserva solo nell'ultimo anno, un aumento della quota toscana delle loro aggiudicazioni, ovvero una loro minor proiezione verso l'esterno in termini relativi. Questo dato, come osservato in precedenza, risente con tutta probabilità dei ritardi informativi da imputare agli affidamenti extra-regionali.

Grafico 41

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

6. Considerazioni conclusive

In questo lavoro abbiamo descritto il mercato del procurement sia in una prospettiva congiunturale, presentando una dettagliata analisi della domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia indagando aspetti della configurazione del sistema delle imprese aggiudicatrici e delle stazioni appaltanti. La peculiarità della contingenza, legata alla crisi pandemica, ha imposto di valutare aspetti strettamente legati alle possibili mutazioni delle strategie di approvvigionamento delle stazioni appaltanti in questo contesto emergenziale, nonché di valutare la tenuta complessiva del mercato degli appalti sia a livello regionale che nazionale.

A questo proposito, le evidenze presentate non sostengono conclusioni catastrofiche. Infatti, a fronte di un calo piuttosto consistente del numero delle procedure avviate in tutti i settori, si è verificato, sia in Toscana che nel resto del Paese, un aumento del valore complessivo di queste ultime tale da comportare un incremento di 256 Euro in termini pro-capite in Toscana e di circa 200 nel resto del Paese.

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

Il lavoro ha messo in evidenza la natura asimmetrica degli effetti della pandemia che ha colpito maggiormente l'attività delle stazioni appaltanti comunali, per le

quali si è verificato un calo generalizzato sia del numero che del valore complessivo delle procedure avviate. Il calo non ha però interessato il settore dei lavori pubblici scongiurando risvolti particolarmente negativi: in questo settore i comuni esercitano un ruolo di primo piano sia sotto il profilo numerico che qualitativo. Un rallentamento, se pur transitorio, della loro domanda di opere pubbliche avrebbe avuto indubbi effetti negativi, implicando un aggravamento del ritardo infrastrutturale del quale soffrono molte aree del paese.

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

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

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

L'analisi - almeno per quanto riguarda la Toscana - non ha riscontrato invece particolari effetti negativi esercitati dal processo di centralizzazione sul fronte delle imprese. Nei mercati di lavori pubblici e servizi, caratterizzati da una relativamente bassa standardizzazione delle prestazioni, le imprese toscane trattengono infatti una quota di mercato regionale mediamente alta e l'incremento del livello di centralizzazione (su tutti i mercati) non ha finora determinato un effettivo peggioramento della competitività complessiva delle imprese toscane, che tiene conto anche della loro capacità di penetrare i mercati delle altre regioni.

Appendice Statistica

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

Tabella A - 1

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Forniture non sanitarie	1,085	449	1,933	773	1,955	726	2,239	992	2,357	879	1,904	650
Forniture sanitarie	514	177	1,165	534	2,675	4,120	1,667	1,082	1,862	1,117	1,445	1,660
Lavori Pubblici	1,687	892	2,493	897	2,982	1,736	3,103	2,027	3,881	1,653	3,624	1,781
Servizi	1,766	737	3,029	1,530	3,336	2,030	3,316	1,769	3,548	2,321	3,360	2,820
TOTALE	5,052	2,255	8,620	3,735	10,948	8,612	10,325	5,868	11,648	5,971	10,333	6,911

Tabella A - 2

IMPORTO MEDIO (MIGLIAIA DI EURO) PER ANNO DI PUBBLICAZIONE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	414	400	371	443	373	341
Forniture sanitarie	345	459	1540	649	600	1149
Lavori Pubblici	529	360	582	653	426	491
Servizi	417	505	609	533	654	839
TOTALE	446	433	787	568	513	669

Tabella A - 3

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
40mila-150mila	871	73	1,325	116	1,546	137	1,516	135	2,213	193	2,202	186
150mila-1mln	692	248	1,045	379	1,244	472	1,348	549	1,397	545	1,168	435
1mln-5.548mln	107	223	109	254	170	372	217	477	245	615	217	454
>5.548mln	17	347	14	149	22	755	22	866	26	300	37	706
Total	1,687	892	2,493	897	2,982	1,736	3,103	2,027	3,881	1,653	3,624	1,781

Tabella A - 4

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Procedura negoziata	925	489	1,529	381	1,753	444	1,618	459	1,714	477	1,359	589
Procedura aperta	112	157	198	225	213	360	285	350	330	533	243	546
Procedura ristretta	30	48	15	9	27	511	28	676	30	27	35	81
Affidamento diretto	397	43	288	37	284	38	259	45	855	88	1,241	127
Adesione	209	152	417	235	650	359	866	481	900	517	702	431
Altre	7	2	10	1	14	3	7	1	9	2	1	0
n.c.	7	1	36	9	41	22	40	14	43	11	43	7
TOTALE	1,687	892	2,493	897	2,982	1,736	3,103	2,027	3,881	1,653	3,624	1,781

Tabella A - 5

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Massimo	969	442	1,588	386	1,736	404	1,614	387	1,757	461	661	131
Ribasso												
OEPV	93	146	153	122	211	702	209	291	88	88	32	236
n.c.	625	304	752	389	1,035	630	1,280	1,349	2,036	1,104	2,931	1,414
TOTALE	1,687	892	2,493	897	2,982	1,736	3,103	2,027	3,881	1,653	3,624	1,781

Tabella A - 6

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Manutenzione	677	295	905	449	1,147	572	1,271	1,292	1,534	768	1,341	679
Nuova Costruzione	321	112	542	127	593	607	607	232	871	287	901	329
Recupero/Restauro/Ristr.	429	294	595	193	688	404	751	372	851	370	816	571
n.c.	166	116	276	89	369	108	288	79	392	119	308	75
TOTALE	94	75	175	40	185	45	186	51	233	110	258	127

Tabella A - 7

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Trasporto	677	295	905	449	1,147	572	1,271	1,292	1,534	768	1,341	679
Civili	321	112	542	127	593	607	607	232	871	287	901	329
Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	429	294	595	193	688	404	751	372	851	370	816	571
Territorio	166	116	276	89	369	108	288	79	392	119	308	75
n.c.	94	75	175	40	185	45	186	51	233	110	258	127
TOTALE	1,687	892	2,493	897	2,982	1,736	3,103	2,027	3,881	1,653	3,624	1,781

Tabella A - 8

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Centrali	59	16	33	12	66	27	65	21	79	23	65	14
Regionali	38	11	54	29	78	45	65	37	120	95	66	98
Locali	879	228	1,355	291	1,414	365	1,484	404	1,986	434	1,942	431
SSN	73	27	95	29	113	479	139	71	148	54	232	71
Università	56	21	36	16	58	14	41	16	87	28	70	22
Concessionari	476	497	689	446	885	713	1,036	1,333	1,088	766	899	988
Altre	91	89	214	54	339	64	233	53	311	56	300	85
n.c.	15	3	17	20	29	29	40	92	62	197	50	72
TOTALE	1,687	892	2,493	897	2,982	1,736	3,103	2,027	3,881	1,653	3,624	1,781

Tabella A - 9

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	87	250	399	441	458	346
Acquisizione in economia	169	95	130	77	69	-
Contratto d'appalto	1,307	1,975	2,197	2,156	2,911	2,918
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	206	420	652	868	896	705
Contratto di concessione di lavori	11	6	10	6	12	6
Altre	8	12	15	9	11	15
TOTALE	1,788	2,758	3,403	3,557	4,357	3,990

Tabella A - 10

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	174	359	630	570	648	559
Acquisizione in economia	482	568	335	300	146	-
Contratto d'appalto	1,007	1,809	2,188	2,190	2,307	2,274
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	283	654	831	867	1,142	1,105
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	143	223	232	252	209	129
Altre	9	28	24	19	27	32
TOTALE	2,098	3,641	4,240	4,198	4,479	4,099

Tabella A - 11

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Accordo quadro/Convenzione	462	594	2,443	1,423	1,604	945
Acquisizione in economia	285	413	259	228	125	-
Contratto d'appalto	520	977	1,160	1,289	1,319	1,420
Contratto d'appalto discendente da AQ/Conv.	787	1,703	3,209	2,390	2,770	1,910
Contratto di concessione di forniture	24	32	35	40	53	46
Altre	7	8	10	5	10	23
TOTALE	2,085	3,727	7,116	5,375	5,881	4,344

Tabella A - 12

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Arezzo	87	48	159	77	200	68	149	68	225	49	140	26
Firenze	392	135	681	185	706	382	659	257	512	210	320	153
Grosseto	83	50	118	27	160	72	127	42	156	64	126	23
Livorno	113	84	196	58	310	99	246	63	166	66	119	26
Lucca	123	58	245	67	289	81	241	67	272	87	153	30
Massa-Carrara	40	19	112	40	102	29	79	21	80	28	67	16
Pisa	169	71	283	127	234	514	240	81	305	107	144	102
Pistoia	67	150	143	39	119	30	120	40	158	58	88	14
Prato	41	14	74	18	82	74	71	29	63	22	38	73
Siena	106	41	134	47	183	52	160	42	159	64	100	66
n.c.	1,108	229	995	221	1,217	345	1,551	1,325	2,587	914	3,013	1,266
Total	2,329	900	3,140	906	3,602	1,745	3,643	2,034	4,683	1,669	4,308	1,793

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

Tabella B - 1

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

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Forniture non sanitarie	653	214	1,526	538	1,630	523	1,832	656	1,509	534	489	170
Forniture sanitarie	435	139	1,042	503	2,497	3,875	1,500	1,012	1,184	718	475	748
Lavori Pubblici	842	476	2,225	626	2,548	829	2,733	1,328	2,792	948	1,264	578
Servizi	829	252	2,155	936	2,666	1,246	2,748	1,339	2,154	1,374	838	351
TOTALE	2,759	1,082	6,948	2,604	9,341	6,473	8,813	4,335	7,639	3,575	3,066	1,848

Tabella B - 2

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	18.5	22.1	24.5	25.0	19.6	19.0
Forniture sanitarie	25.0	37.2	38.4	39.0	26.1	27.7
Lavori Pubblici	25.2	25.5	23.3	22.5	20.8	20.4
Servizi	21.7	22.2	20.6	21.5	24.0	29.1

Tabella B - 3

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	8.0	12.2	18.3	14.1	17.7	8.7
Forniture sanitarie	24.2	34.2	38.0	46.2	33.1	26.2
Lavori Pubblici	26.2	23.5	21.8	18.3	20.8	15.8
Servizi	27.9	26.7	34.7	23.9	25.8	37.2

Tabella B - 4

NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER PROCEDURE AGGIUDICATE PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Forniture non sanitarie	2.9	2.7	2.7	2.8	2.4	2.2
Forniture sanitarie	1.6	1.8	2.2	3.1	9.1	5.9
Lavori Pubblici	25.4	28.6	21.5	20.4	18.2	15.2
Servizi	2.3	3.0	3.3	3.3	3.3	3.4

Tabella B -5

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procedura negoziata	15.8	14.6	10.8	9.6	6.5	8.3
Procedura aperta	60.3	50.8	40.8	35.1	38.4	40.9
Procedura ristretta	12.0	11.8	11.4	6.7	7.4	3.1