

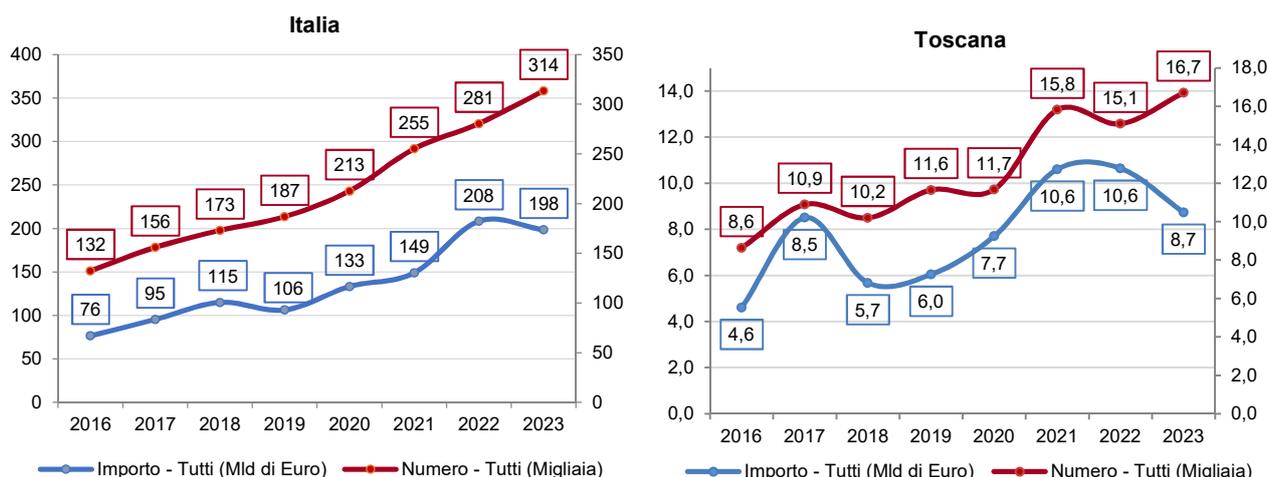
Il mercato degli appalti in Toscana nel 2023

A cura di Irpet - Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici

Il biennio 2022-2023 ha rivestito particolare importanza per l'analisi del mercato degli appalti. Le dinamiche congiunturali 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.

Il mercato dei contratti pubblici¹ registra nel 2023 un sostanziale consolidamento della fase di corposo aumento dei volumi che ha avuto avvio a partire dal 2021, trainata dall'immissione delle risorse del *Recovery and Resilience Facility*. Tuttavia, rispetto al 2022, si osserva un aumento solo dell'attività amministrativa, rappresentata dal numero delle procedure avviate², (+11% in Toscana e +12% in Italia) mentre l'importo di risorse che transitano dal mercato del procurement si riduce sia in Toscana (-18%) che in Italia (-5%).

Grafico 1. Numero e Importo di procedure avviate (CIG) per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Anni 2016-2023. Toscana e Italia.



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

C'è da dire, a questo proposito, che il 2022, sempre con riferimento all'ambito di obligatorietà del CIG ovvero alle procedure di importo pari o superiore a 40mila €) è stato un anno eccezionale sia

¹ 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.

² L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG), obbligatorio, sino a tutto il 2023, per tutte le procedure di importo pari o superiore a 40mila €. 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.

per il mercato nazionale (+60 Miliardi rispetto al 2021) sia per il territorio regionale (10,6 miliardi, stesso dato del 2021 ma con un incremento del 50% rispetto al 2020). Dunque, la flessione degli importi registrata nel 2023 non preoccupa e va valutata in una prospettiva di più lungo periodo.

In particolare, rispetto al 2016, sia in Italia che in Toscana, vengono avviate procedure (CIG, Codici Identificativi Gara perfezionati) per circa 2,021 Euro pro-capite aggiuntivi in Italia (+160%) e per 1,156 Euro pro-capite aggiuntivi in Toscana (+90%).

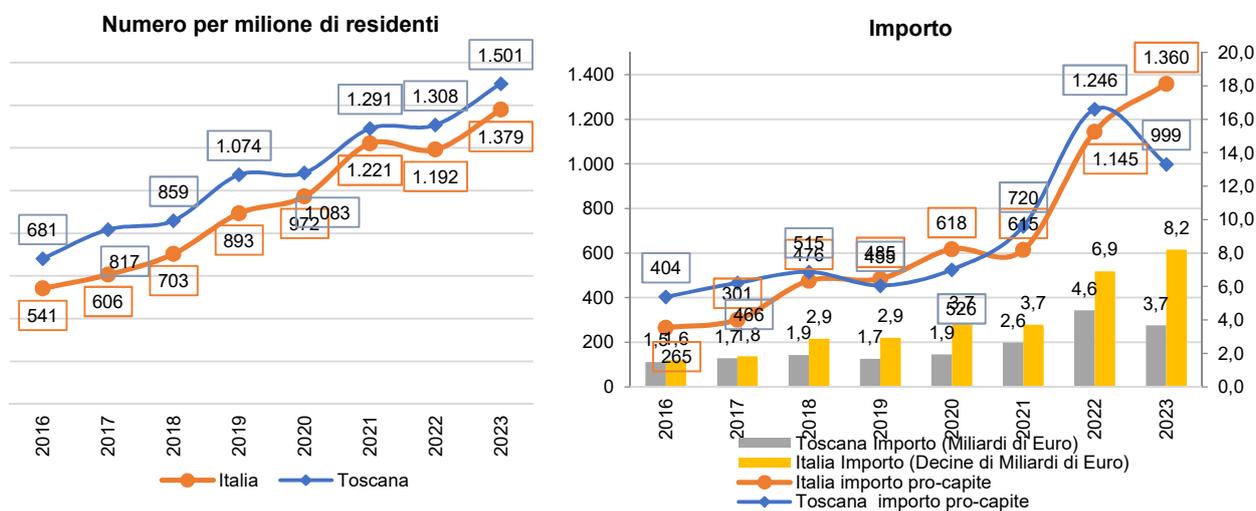
Tabella 2. Variazione percentuale 2023-2022 e 2023-2016 dell'importo totale delle procedure avviate (CIG di importo pari o superiore a 490mila €) per settore del contratto. Toscana e Italia.

	2023/2022		2023/2016	
	Toscana	Italia	Toscana	Italia
Lavori pubblici	-20%	+19%	+148%	+412%
Servizi	-21%	-30%	+54%	+92%
Forniture non sanitarie	-14%	+12%	+25%	+81%
Forniture sanitarie	-8%	-11%	+135%	+109%
TOTALE	-18%	-5%	+90%	+160%

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

Il confronto con il 2016 dà conto di un aumento generalizzato dei volumi che interessa tutti i settori del mercato, ma allo stesso tempo mette in luce il contributo dirimente dei lavori pubblici. Della spesa aggiuntiva rispetto al 2016, più della metà è imputabile all'incremento dei volumi nel mercato dei lavori pubblici (Grafico 3).

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 2016-2023. Toscana e Italia



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

Con riferimento alla stretta congiuntura, la flessione di importo di circa 1 miliardo di euro (250 euro pro-capite) del 2023 rispetto all'anno precedente è sostanzialmente conseguenza del fatto che nel 2022 è stata avviata, da RFI, la procedura relativa alla realizzazione del sottoattraversamento fiorentino della linea Alta Velocità, per un valore di circa 1.1 miliardi di euro. Al netto di questa procedura – che determina una contrazione del 56% delle procedure avviate nel 2023 da società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture – il 2023 registrerebbe addirittura un incremento del 6% degli importi complessivi. Un dato positivo riguarda le amministrazioni comunali che registrano incrementi del 21% in Toscana e del 47% sull'intero territorio nazionale (Tabella 4).

Tabella 4. Lavori pubblici. Variazione percentuale 2023/2022 del volume delle procedure avviate per tipologia di stazione appaltante.

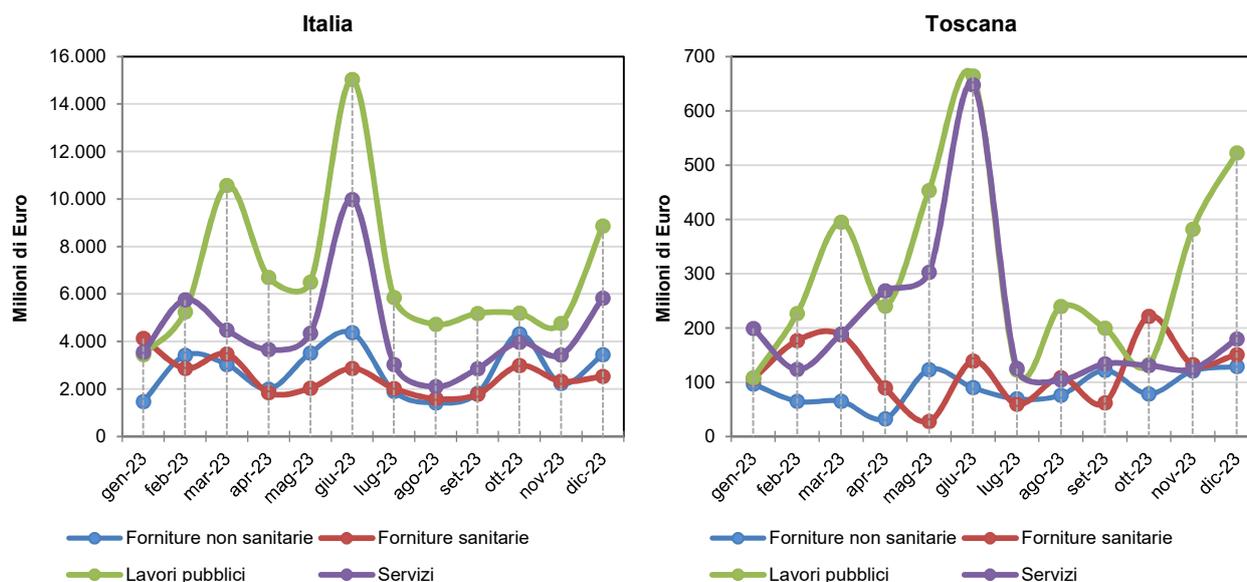
	2023/2022	
	Toscana	Italia
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	-56%	+1%
Amministrazioni comunali	+21%	+47%
TOTALE	-20%	+19%

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

Il 2023 è anche caratterizzato 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. Come visto, il 2023 non ha fatto registrare significative differenze nei volumi di procedure avviate rispetto al 2022 tali da configurare un impatto consistente del nuovo Codice, sia prendendo in esame il complesso dei contratti, sia il solo mercato dei lavori pubblici. Guardando al dato mensile (Grafico 5) emergono tuttavia alcuni aspetti del comportamento delle stazioni appaltanti riconducibili al cambio normativo. In particolare, la crescita dei volumi registrata nel mese di giugno 2023 nel settore dei lavori pubblici e dei servizi 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 alla vigilia dell'introduzione del D. Lgs 50/2016.

Sebbene la riforma agisca nel segno di una forte continuità con la recente evoluzione normativa, questa evidenza riflette con ogni probabilità la necessità di garantire l'avvio del maggior numero possibile di procedure sotto il vecchio quadro normativo. Ciò non deriva necessariamente dalla complessità della Riforma, ma dalla consueta incertezza che circonda la sua applicazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Grafico 5. Numero e Importo (Milioni di euro) di procedure avviate per mese di pubblicazione del bando/avviso e settore del contratto. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anno 2023.



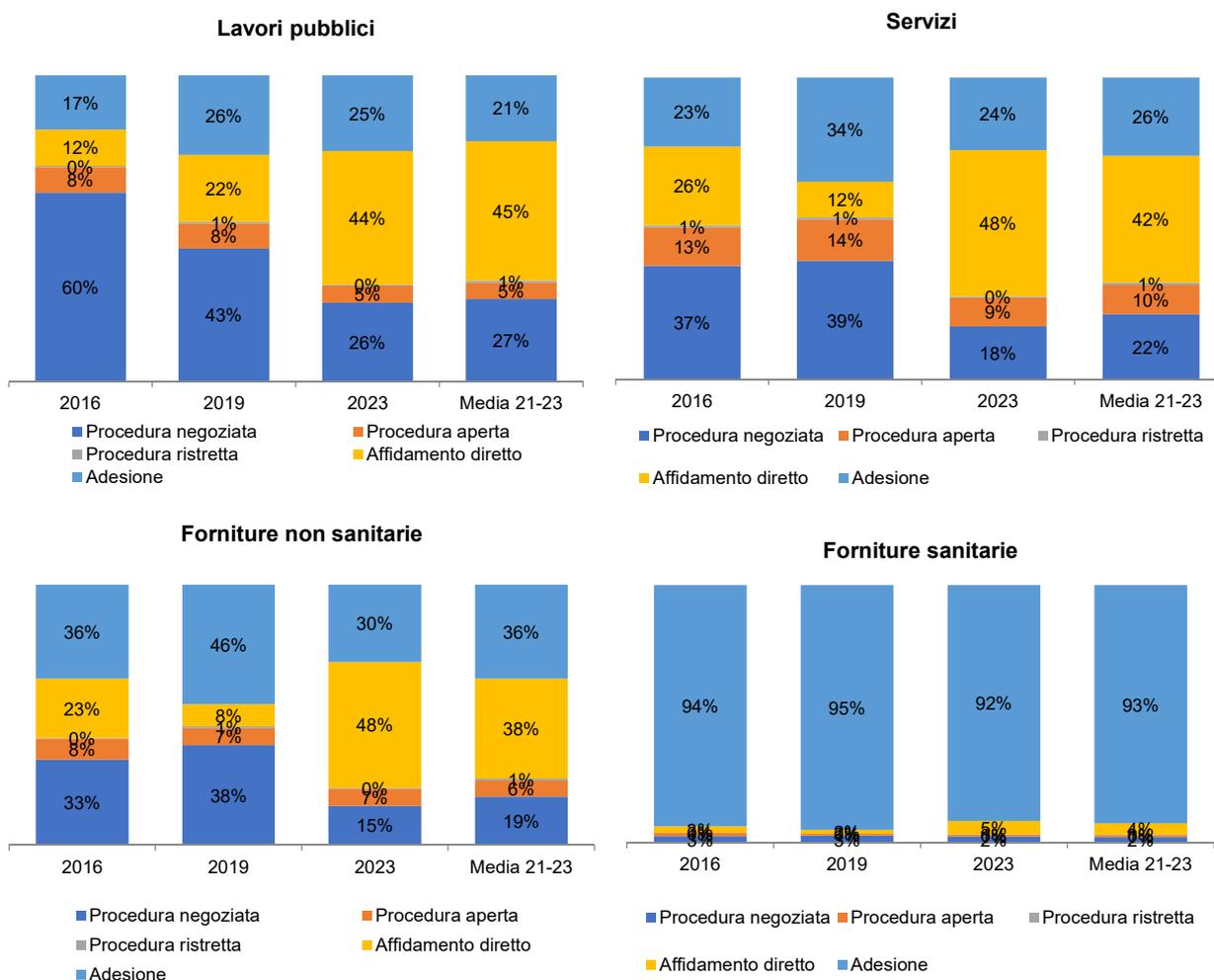
Elaborazioni su Open Data Anac e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Questo incremento è particolarmente forte per stazioni appaltanti comunali, per le quali, in Toscana, il mese di giugno 2023 registra importi maggiori del 590% rispetto allo stesso mese del 2022 nel settore dei lavori pubblici e del 317% in quello dei servizi. Simili percentuali si osservano con riferimento al territorio nazionale. L'evoluzione dei mercati nei mesi successivi, da valutare in maniera più accurata alla luce del dato 2024 (non ancora consolidato) lascia supporre però che l'introduzione del Codice non abbia inciso in maniera strutturale sulla domanda espressa dalle stazioni appaltanti.

Un altro ambito sul quale può aver inciso il Codice è quello della scelta della procedura di affidamento favorendo, in particolare, l'incremento del ricorso agli affidamenti diretti e la riduzione del ricorso a procedure competitive. Tuttavia, anche in questo caso, le evidenze del 2023 non suggeriscono una forte discontinuità rispetto agli anni immediatamente precedenti (Grafico 6).

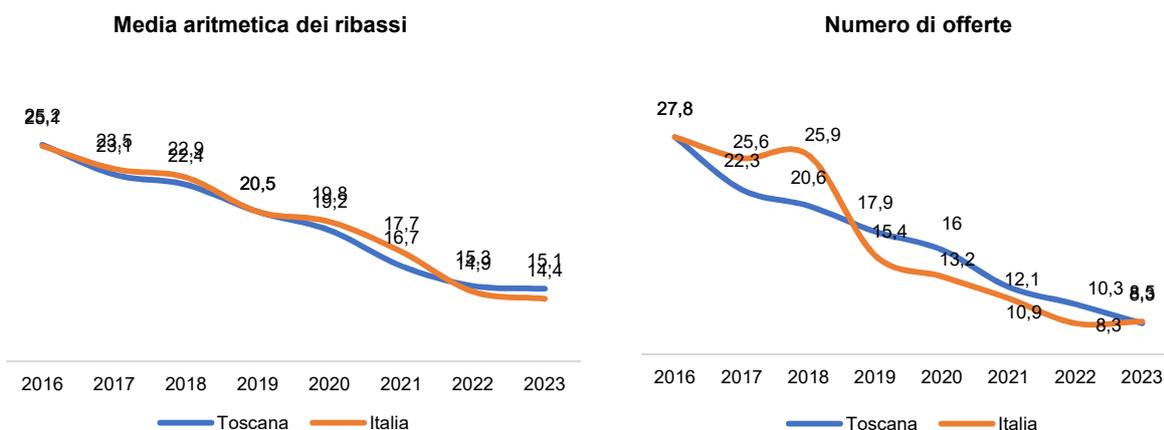
Con riferimento al mercato dei lavori pubblici, se dal 2016 al 2018 compreso, la quota-numero degli affidamenti diretti si era sostanzialmente dimezzata rispetto a quella del periodo immediatamente precedente, a partire dal 2019 cresce rapidamente fino a raggiungere circa il 45%, andando prevalentemente a discapito delle procedure negoziate (Graf. 6). La struttura del ricorso alle diverse procedure nel 2023 è però perfettamente in linea con quella del 2021 e del 2022. Un parziale segnale di espansione del ricorso agli affidamenti diretti nel 2023 viene invece dai mercati dei servizi e delle forniture sanitarie.

Grafico 6. Quota del numero di procedure avviate per procedura di scelta del contraente e anno di pubblicazione della procedura di affidamento. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Toscana



Sia in Italia che in Toscana il dato 2023 conferma la riduzione sia della media aritmetica dei ribassi che del numero medio delle offerte che è in atto nel settore dei lavori pubblici dal 2016 (Graf. 7)³. 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 7. Lavori pubblici. Media dei ribassi di aggiudicazione e numero medio di imprese offerenti per anno di aggiudicazione. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Toscana e Italia



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

Il PNRR ha contribuito sensibilmente alla dinamica positiva del mercato degli appalti in particolare dei lavori pubblici e dei lavori pubblici dei comuni. Tuttavia, la crescita dei volumi registrata nell'ultimo biennio non è interamente imputabile al PNRR

Il valore complessivo dei progetti finanziati a valere sulle risorse PNRR o PNC censiti in Italia è pari a circa 209 Miliardi di euro, di cui 154 sono le risorse PNRR/PNC. In Toscana, facendo riferimento al dato degli uffici regionali, sono ad oggi censiti progetti ammessi per 11.3 Miliardi di euro a fronte di un importo del finanziamento PNRR/PNC di circa 8 Miliardi⁴.

L'impatto di questi interventi sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici, misurato attraverso una laboriosa ricostruzione dell'insieme di procedure avviate riferibili ai progetti del PNRR/PNC⁵

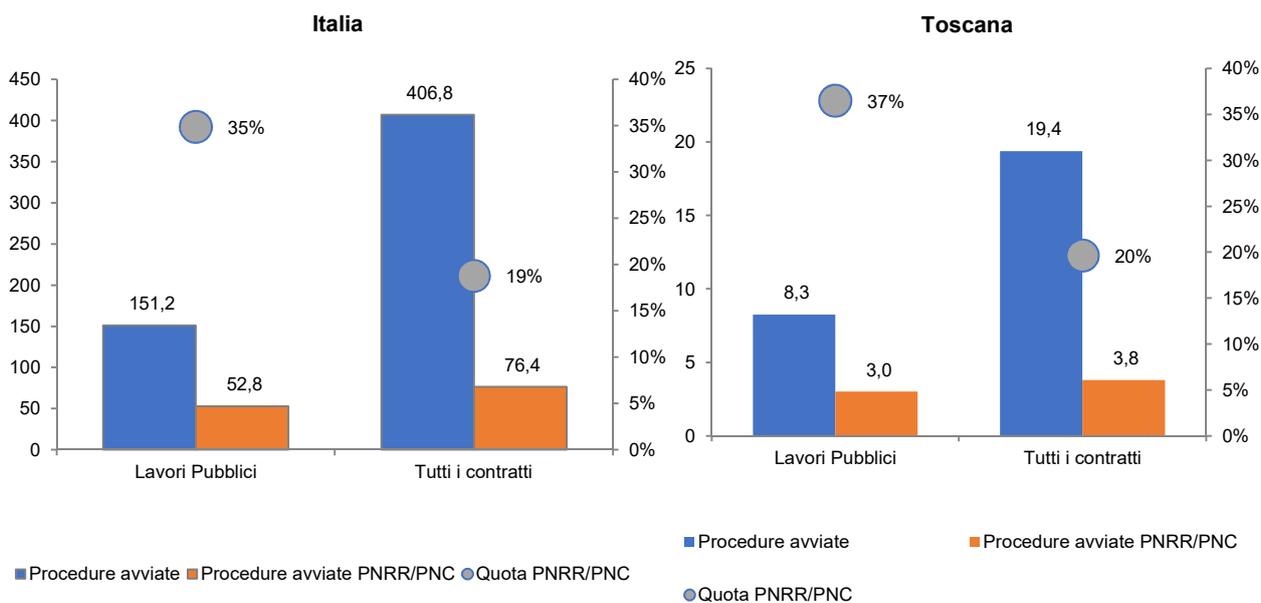
³ La media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione è ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo. Escludendo dunque gli affidamenti diretti ma anche le adesioni a accordo quadro.

⁴ 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 contenete invece il sottoinsieme dei progetti validati).

⁵ 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

pare consistente e in linea rispetto a quanto suggerirebbero le attese e la recente impennata dei volumi delle procedure avviate. Questo è naturalmente più apprezzabile in riferimento al mercato dei lavori pubblici: il 37 % delle procedure avviate in Toscana a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al PNRR o al PNC, mentre a livello nazionale la quota scende al 35% (Grafico 8). Un impatto minore del PNRR si riscontra invece con riferimento all'insieme di tutti i contratti, inclusi dunque quelli di acquisto di beni e servizi. Qui l'incidenza delle procedure PNRR scende al 20% in Toscana e al 19% in Italia. In tutti i casi la quota di procedure PNRR è crescente nel tempo, con valore massimo nel 2023.

Grafico 8. Valore totale delle procedure di lavori pubblici avviate e valore delle procedure di lavori pubblici PNRR/PNC avviate. Biennio 2022-2023. Toscana e Italia

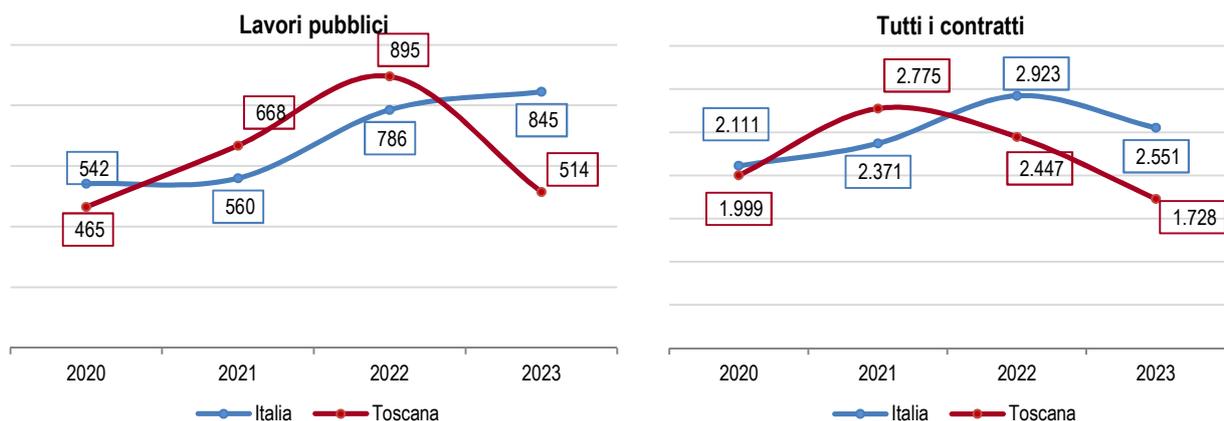


Elaborazioni su Open Data Anac, dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana, ReGIS e archivio progetti ammessi PNRR/PNC

Se osserviamo la serie degli importi delle procedure avviate al netto di quelle identificate come afferenti al PNRR o al PNC (Grafico 9, in termini pro-capite) possiamo ravvisare un segnale complessivamente 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. Questo è vero in particolar modo per il Paese nel suo complesso, dove, il confronto tra 2023 e 2020 fa emergere volumi crescenti sia in aggregato che per il mercato dei lavori pubblici. In Toscana, pur in un contesto di crescita dell'ultimo triennio, l'impatto del PNRR in termini di gare avviate è maggiore, e tale da riportare il volume di contratti del 2023 ai livelli del 2020.

Grafico 9. Valore pro-capite delle procedure avviate al netto delle procedure PNRR/PNC. Toscana e Italia

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. 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 2020 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.



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

Considerazioni conclusive

Il 2022 e il 2023 hanno segnato un vero cambio di scala nei volumi del mercato del procurement italiano e toscano. Tuttavia, in Toscana, il 2023 ha registrato, rispetto all'anno precedente, un incremento del numero delle procedure di affidamento in tutti i settori ma una diminuzione dell'importo complessivo. Quest'ultimo dato va letto però considerando le performance eccezionali dell'anno precedente, e, per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici, la presenza nel 2022 dalla gara di oltre un miliardo di euro relativa al passante fiorentino dell'alta velocità.

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.

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. 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.

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Forniture non sanitarie	2,330	1,038	2,856	1,233	3,319	1,067
Forniture sanitarie	3,665	4,420	1,905	1,569	1,930	1,461
Lavori Pubblici	4,745	2,628	4,811	4,584	5,543	3,685
Servizi	5,035	2,451	5,511	3,250	5,997	2,528
TOTALE	15,775	10,536	15,083	10,636	16,789	8,741

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

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Forniture non sanitarie	1,309	718	1,364	856	1,363	451
Forniture sanitarie	3,184	3,992	1,710	1,464	1,636	1,357
Lavori Pubblici	3,734	1,981	3,329	1,421	3,665	4,668
Servizi	3,027	1,264	3,546	1,638	3,100	1,383
TOTALE	11,254	7,955	9,949	5,379	9,764	7,858

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.

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
40mila-150mila	3,090	263	2,934	251	3,029	261
150mila-1mln	1,345	505	1,480	615	1,874	801
1mln-Soglia UE	268	673	345	785	550	1,310
>Soglia UE	42	1,187	52	2,932	90	1,313
TOTALE	4,745	2,628	4,811	4,584	5,543	3,685

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.

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Centrali	112	52	116	71	97	36
Regionali	74	56	74	92	121	94
Locali	2,776	593	2,833	1,318	3,266	1,596
SSN	257	108	245	144	379	400
Università	102	32	108	95	155	103
Concessionari	1,007	1,222	1,020	2,747	1,060	1,207
Altre	345	514	320	51	368	225
n.c.	72	52	95	64	97	25
TOTALE	4,745	2,628	4,811	4,584	5,543	3,685

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.

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Manutenzione	2,211	747	2,211	1,311	2,441	1,106
Nuova Costruzione	773	953	774	2,389	999	1,144
Recupero/Restauro/Ristrutturazione	1,684	915	1,756	873	2,024	1,426
n.c.	77	13	70	10	79	9
TOTALE	4,745	2,628	4,811	4,584	5,543	3,685

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.

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Procedura negoziata	1,309	656	1,327	1,302	1,431	993
Procedura aperta	192	1,062	294	1,814	301	1,160
Procedura ristretta	49	105	36	634	26	45
Affidamento diretto	2,270	205	2,140	204	2,415	263
Adesione	889	591	1,011	628	1,369	1,211
Altre	0	0	1	0	1	13
n.c.	36	9	2	0	0	0
TOTALE	4,745	2,628	4,811	4,584	5,543	3,685

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.

	2021		2022		2023	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Forniture non sanitarie	182	501	202	749	208	586
Forniture sanitarie	2,395	6,414	1,034	2,553	1,266	3,375
Lavori Pubblici	321	235	415	387	446	427
Servizi	580	743	652	964	550	833
TOTALE	3,478	7,892	2,303	4,653	2,470	5,221

Tabella A.7 – Toscana. Media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione (%) per tipologia di contratto anno di aggiudicazione del bando/avviso.

	2021	2022	2023
Forniture non sanitarie	16.7	15.3	15.1
Forniture sanitarie	24.5	22.2	19.7
Lavori Pubblici	19.8	17.8	19.4
Servizi	32.9	28.4	25.2
Tutti i contratti	26.3	21.1	18.9