

LE PROCEDURE DI APPALTO IN TOSCANA NELL'EMERGENZA COVID-19

1. La domanda di contratti pubblici nell'anno del Covid-19

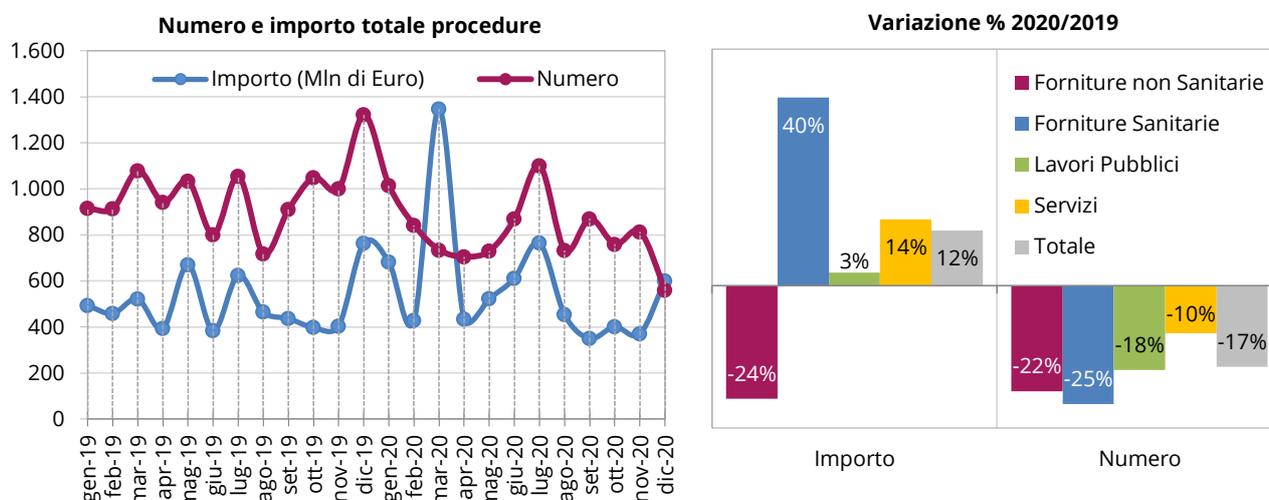
Il volume dei contratti avviati dal settore pubblico per l'acquisto di beni e servizi e per la realizzazione di infrastrutture è un utile indicatore per il monitoraggio qualitativo e quantitativo della spesa pubblica nonché, in termini prospettici, per la sua evoluzione nel medio periodo. Sebbene ad 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 al 17%. Questo dato negativo, pur con qualche differenza, accomuna tutti i settori¹. 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

SERIE MENSILE E VARIAZIONE % 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

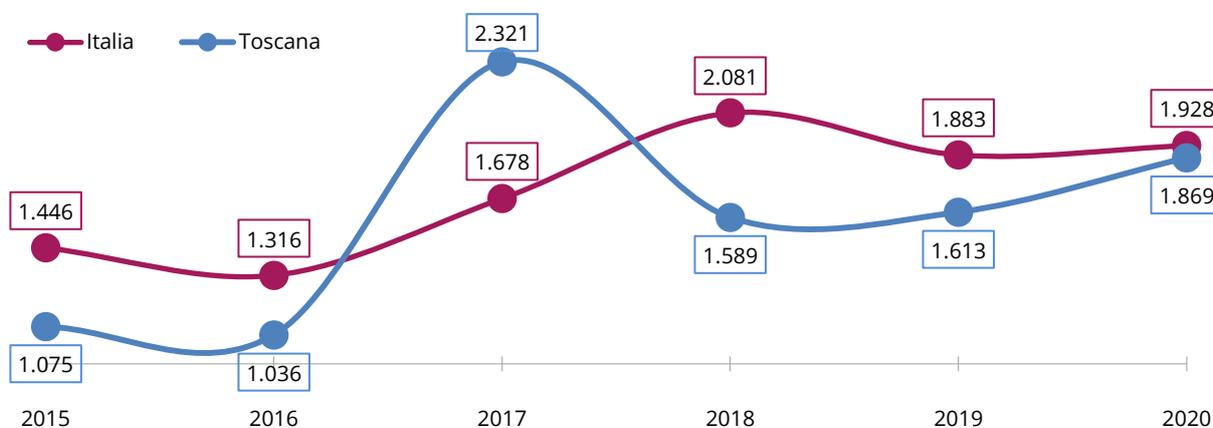


Fonte: elaborazione su dati Anac Open e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

¹ Nota metodologica: i dati presentati nel resto della nota, ad eccezione di quelli riferiti alle forniture sanitarie, sono al netto delle procedure di accordo quadro. Sono conteggiate infatti, per restituire un dato più conservativo, solo le adesioni a tali procedure, che rappresentano in maniera più precisa l'effettiva intenzione di spesa delle amministrazioni.

Si può dunque parlare 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. A conti fatti, il 2020 ha comportato un incremento del valore delle procedure di 256 Euro in termini pro-capite in Toscana mentre di soli 45 Euro nel Paese. 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 2
PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA
 Importo pro capite in euro



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

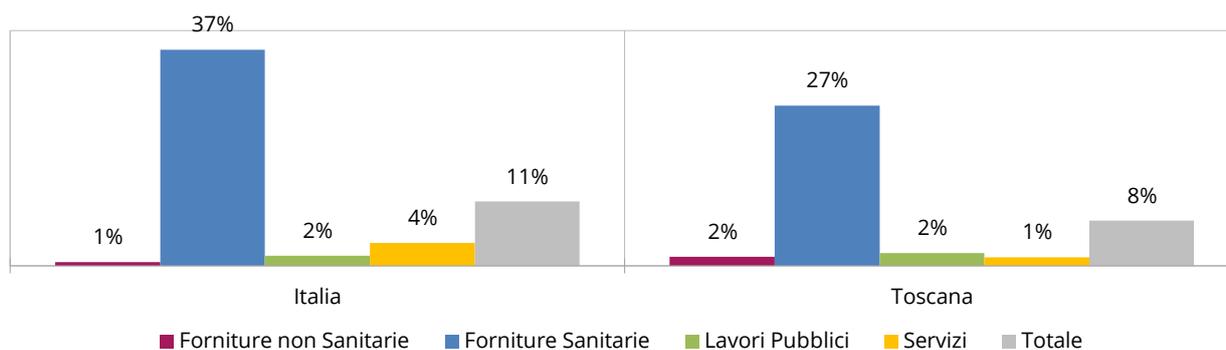
2. Gli acquisti Covid

L'impatto della "domanda covid" sulla spesa degli enti è in qualche modo quantificabile 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). Questi interventi hanno avuto, come atteso, un peso rilevante, pari a circa il 30%, nel settore delle forniture, quota di poco inferiore a quella registrata nell'intero Paese (37%).

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 3
QUOTA COVID DELL'IMPORTO TOTALE DELLE PROCEDURE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. ITALIA E TOSCANA. 2020
 Procedure di importo pari o superiore a 40.000 euro



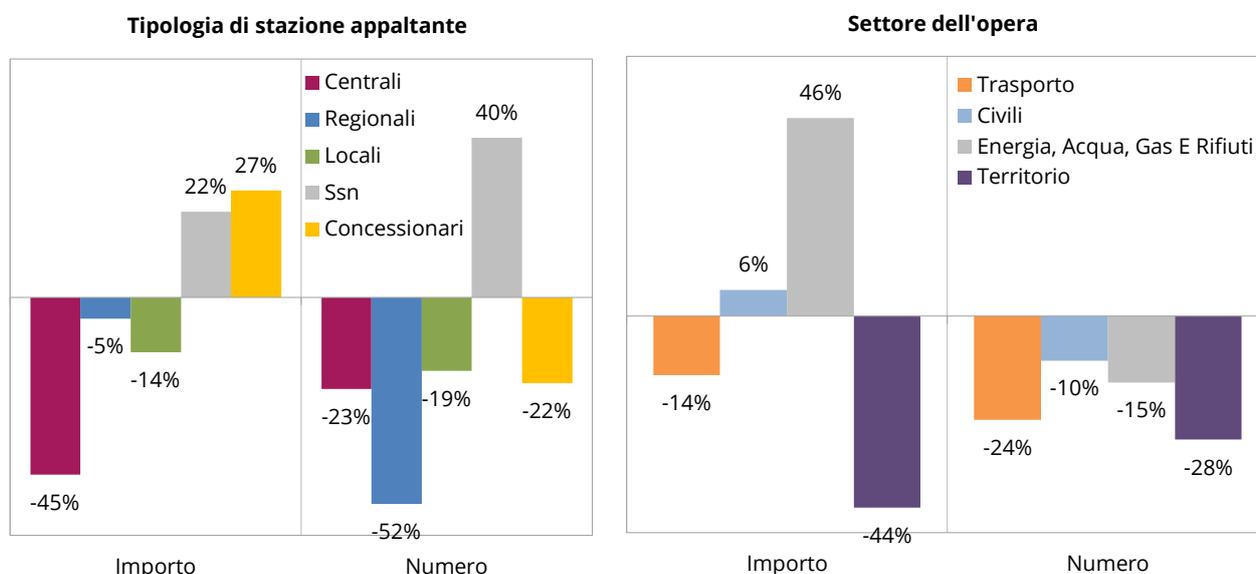
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

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

Sebbene si riducano nel numero, i lavori pubblici registrano un aumento moderato 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 contrastare il calo di quella degli enti locali, regionali e centrali. 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 27% e rappresentano, mediamente, il 50% dell'importo annuo delle procedure avviate.

Grafico 4
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 4 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 14% ma ha comportato un corposo effetto depressivo sull'intera domanda di lavori pubblici. A risentirne, soprattutto gli interventi in ambito trasportistico e di messa in sicurezza del territorio.

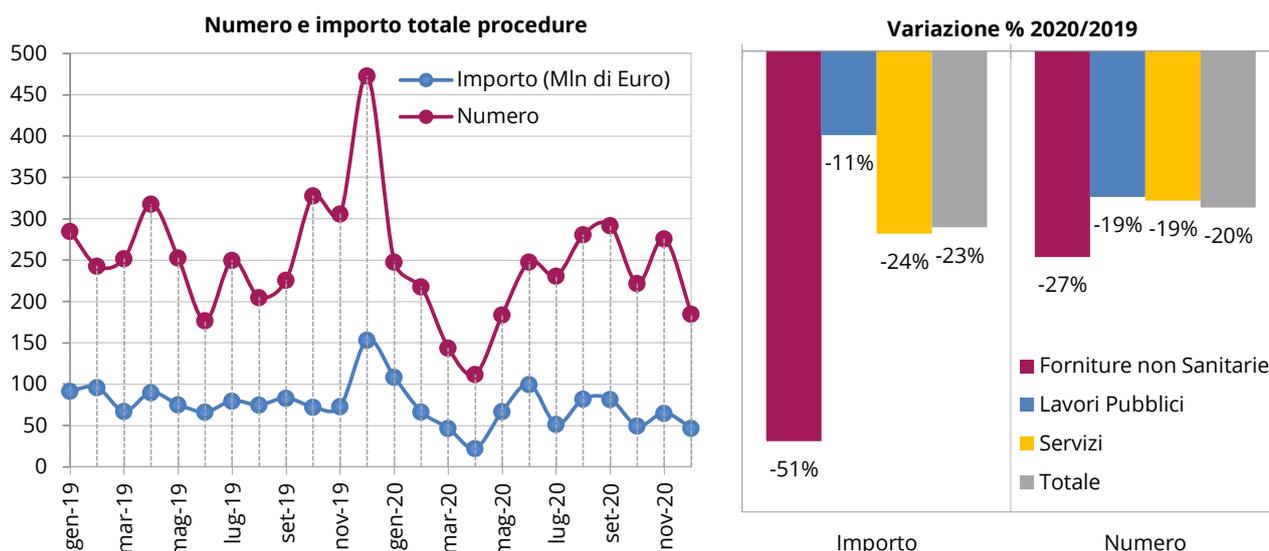
4. I comuni hanno risentito più di altri della crisi pandemica

Il crollo del volume dei lavori pubblici nel 2020 riguarda dunque soprattutto il comparto comunale. Questo è andato incontro però a una riduzione dell'attività di procurement in tutti i settori compresi dunque le forniture non sanitarie e i servizi, con cali percentuali anche più corposi di quelli dei lavori pubblici. I comuni avevano sostanzialmente congelato l'attività nei mesi del primo *lockdown* (con cali vicini al 70%), recuperando però parzialmente nei mesi estivi.

Grafico 5

SERIE MENSILE E VARIAZIONE % 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



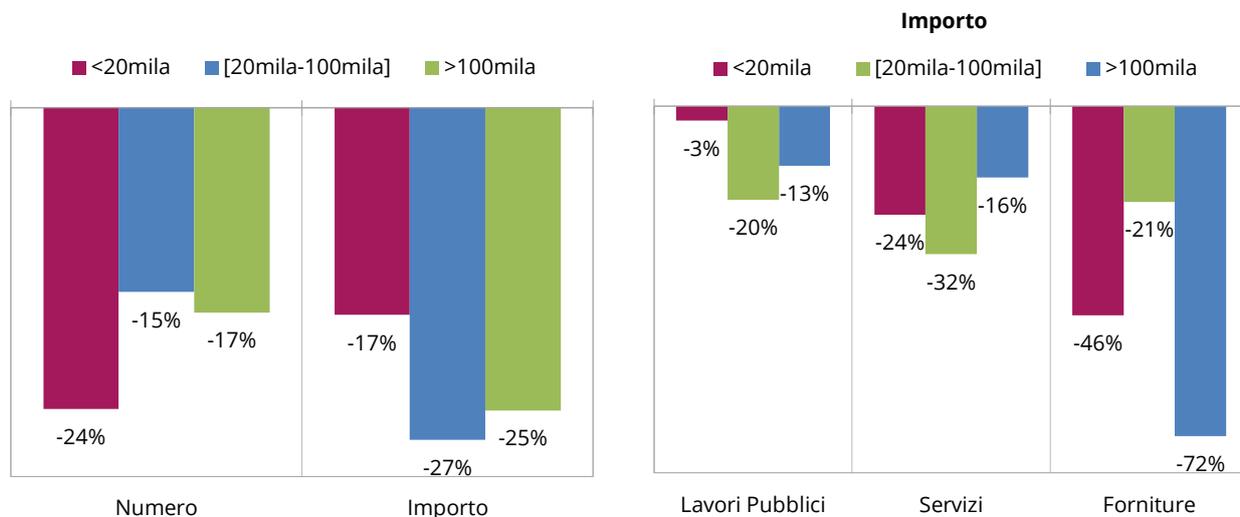
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

L'interruzione dell'attività delle stazioni appaltanti comunali ha riguardato tutte le classi dimensionali in simile misura. Da rilevare, tra le note positive, la moderata contrazione dell'importo totale dei lavori pubblici nei piccoli comuni (con popolazione residente inferiore ai 20.000 abitanti), che sono anche quelli che avviano complessivamente oltre il 40% del valore dei lavori pubblici del comparto. 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 calo del loro valore pari a circa due terzi.

Grafico 6

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