



# *I lavori pubblici. Dotazione di risorse e riforme per la semplificazione*



**12 Settembre 2023**

# Campo di osservazione

Risultati della elaborazione dei dati sui contratti pubblici di lavori pubblici di cui agli obblighi informativi previsti dal comma 9 art. 213 del D.Lgs. 50/2016:

- Dati acquisiti dall'Osservatorio Regionale direttamente dalle stazioni appaltanti tramite il Sistema SITAT per i contratti di interesse regionale quale sezione regionale dell'Osservatorio ANAC
- 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)

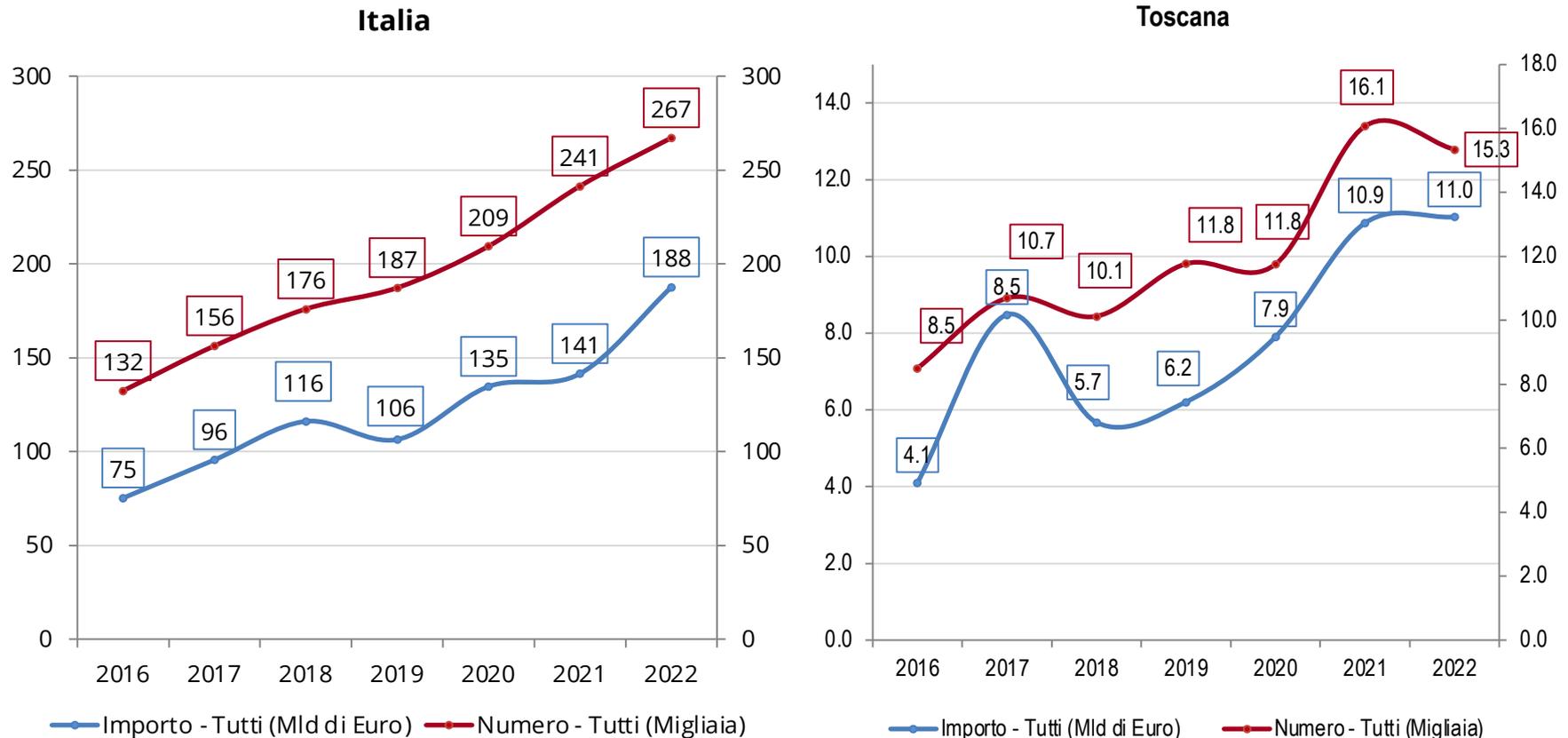
L'unità di analisi è il lotto (CIG). Sono disponibili informazioni su tutte le procedure avviate a partire dal 2007 e per tutte le fasce di importo, sebbene gli obblighi informativi siano limitati a quelle di importo superiore ai 40.000 Euro, che sono dunque la base delle nostre elaborazioni.

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.

# La congiuntura

# La dinamica delle procedure avviate. **Tutti i contratti**

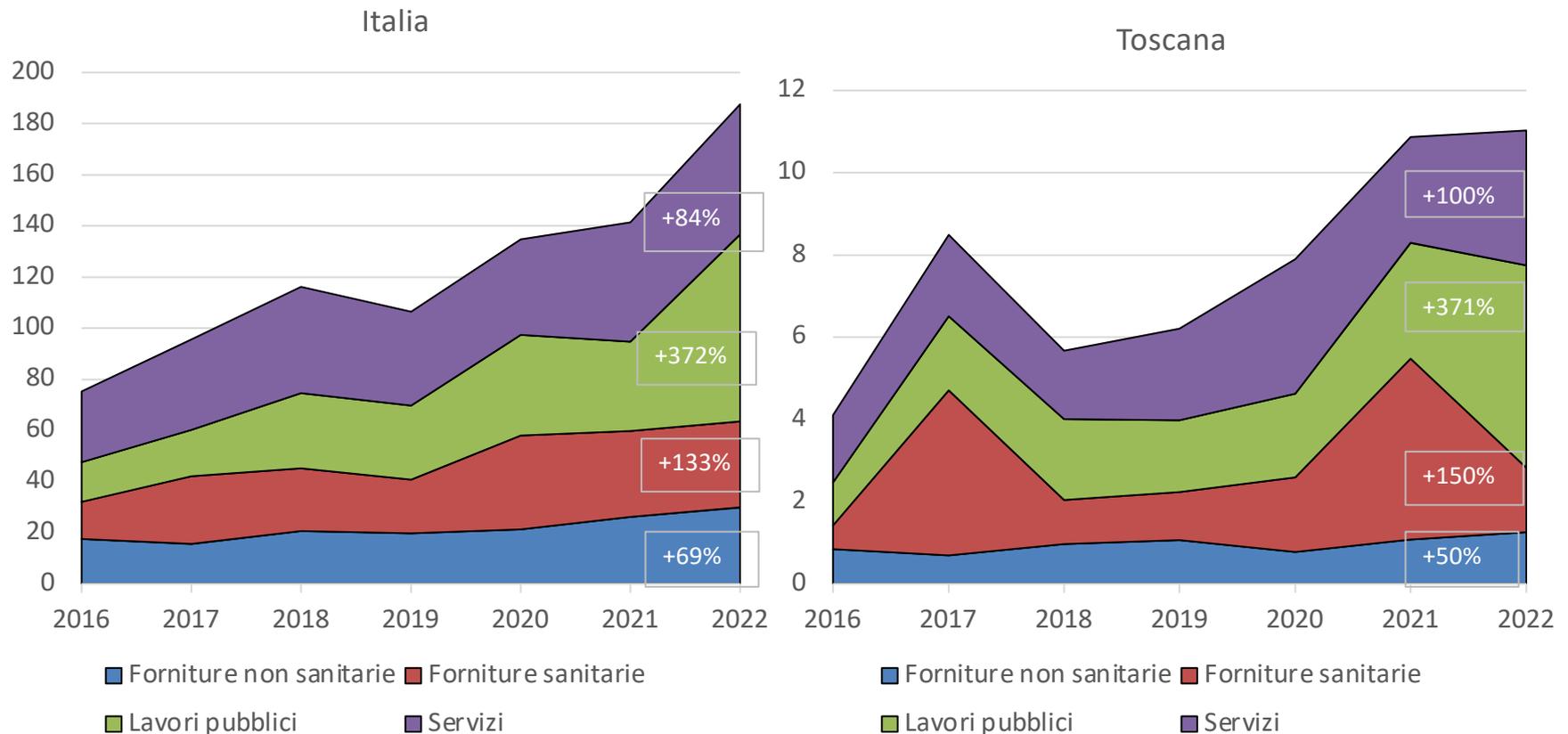
Numero e Importo di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anni 2016-2022.  
Italia e Toscana



Il mercato dei contratti pubblici registra nel 2022 un ulteriore segnale di ripresa, sia in Toscana che nel resto del Paese. Aumenta infatti sia l'attività amministrativa (numero delle procedure avviate) che l'importo di risorse complessivamente stanziato. Il dato si inserisce in un trend di crescita che ha origine nel 2017. Rispetto al 2016, vengono avviate procedure per circa 2,000 Euro pro-capite aggiuntivi, una variazione percentuale rispetto al 2016 del 150% in Italia e del 170% in Toscana.

# La dinamica delle procedure avviate. **Tutti i contratti**

Importo di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anni 2016-2022. Italia e Toscana. Miliardi di Euro

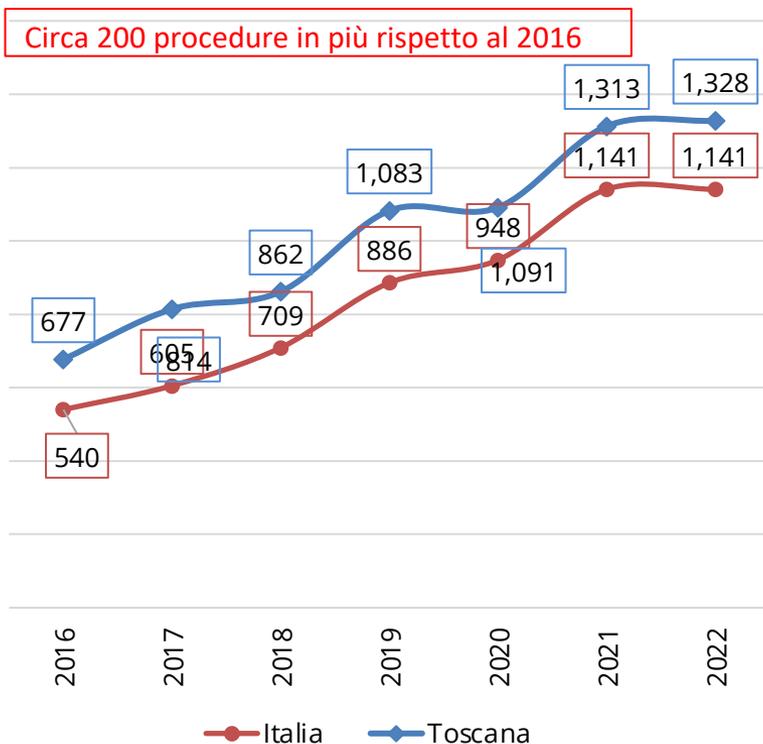


Rispetto al 2016 crescono tutti i mercati ma l'incremento più sostanziale è registrato nel mercato dei lavori pubblici, i cui volumi quasi quadruplicano.

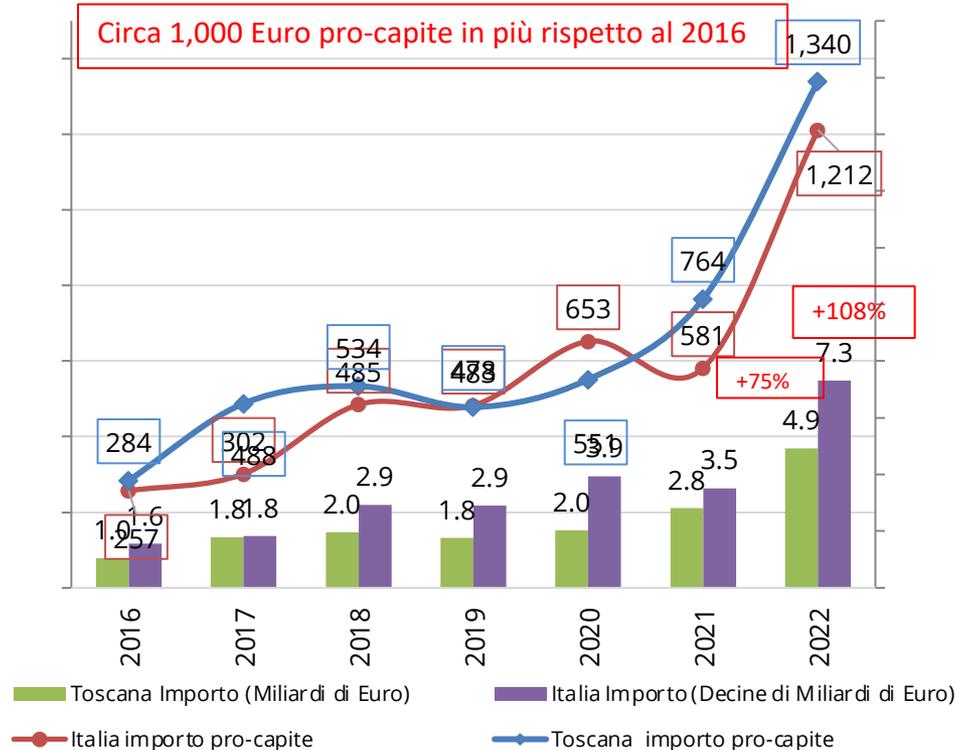
# La dinamica delle procedure avviate. **Lavori Pubblici**

Numero e Importo di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anni 2016-2022. Italia e Toscana

### Numero per milione di residenti



### Importo

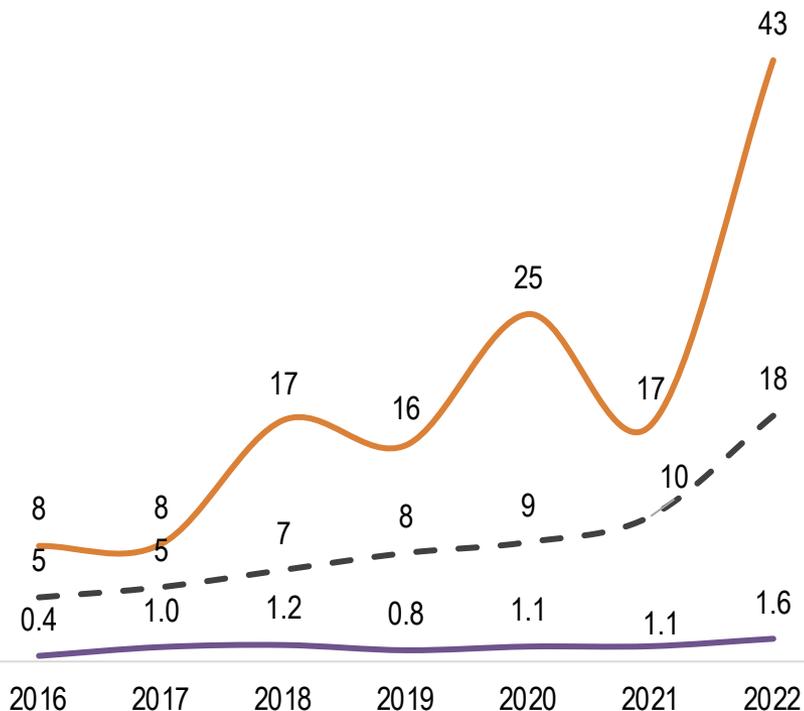


Dei 2,000 euro pro-capite aggiuntivi, la metà è infatti imputabile all'incremento dei volumi nel mercato dei lavori pubblici. L'incremento registrato nel 2022, in particolare, contribuisce per circa 800 euro in questo senso. Nel 2022, in Toscana l'incremento rispetto all'anno precedente è del 75% (4.9 Miliardi) mentre in Italia del 108% (73 Miliardi)

# Lavori Pubblici

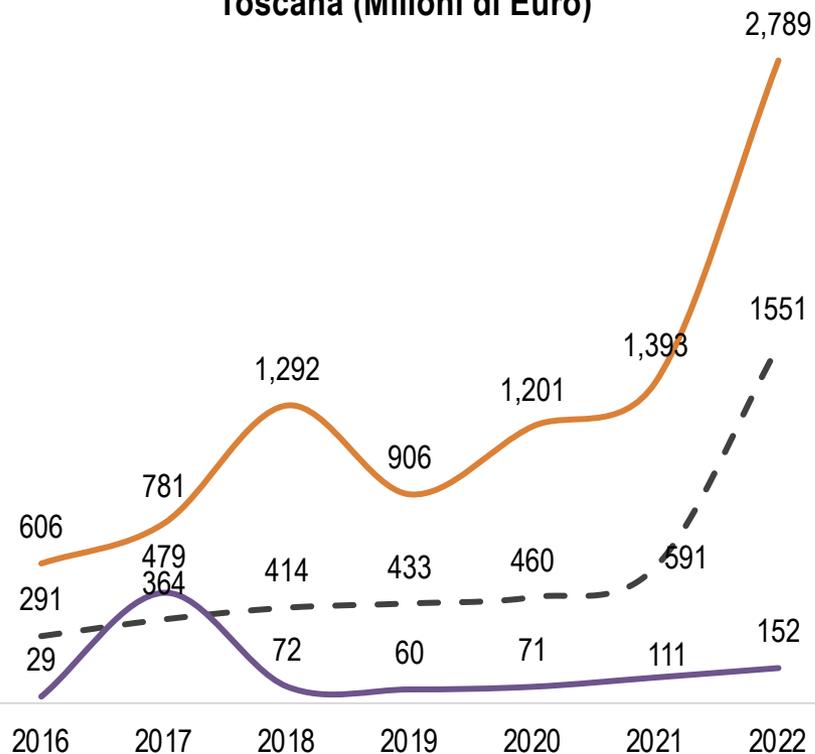
## Numero e Importo per tipologia di stazione appaltante

Italia (Miliardi di Euro)



-- Locali    — SSN    — Concessionari

Toscana (Milioni di Euro)

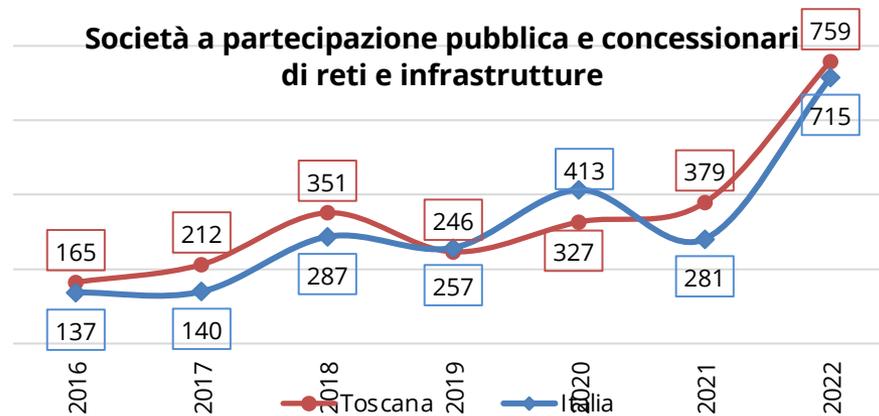
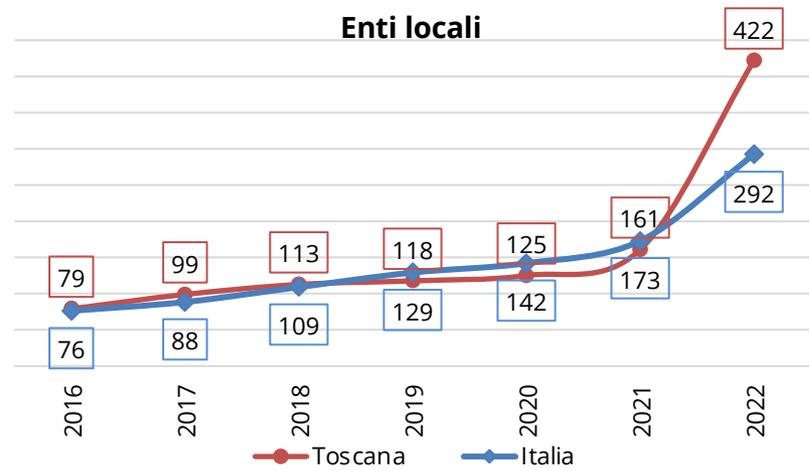
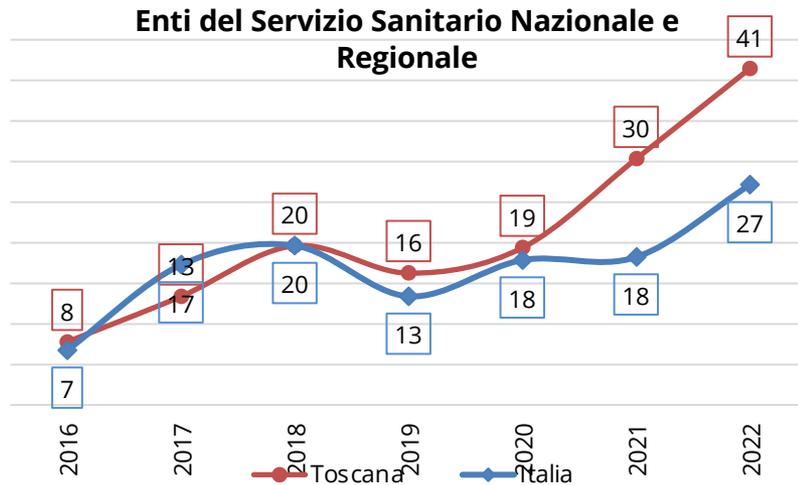


-- Locali    — SSN    — Concessionari

Analizzando il dato disaggregato per tipologia di stazione appaltante emerge come sia stata l'attività delle imprese a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture e dei comuni, a imprimere questa dinamica. Queste due categorie di attori rappresentano anche, congiuntamente, circa l'80% della domanda.

# Lavori Pubblici Toscana e Italia

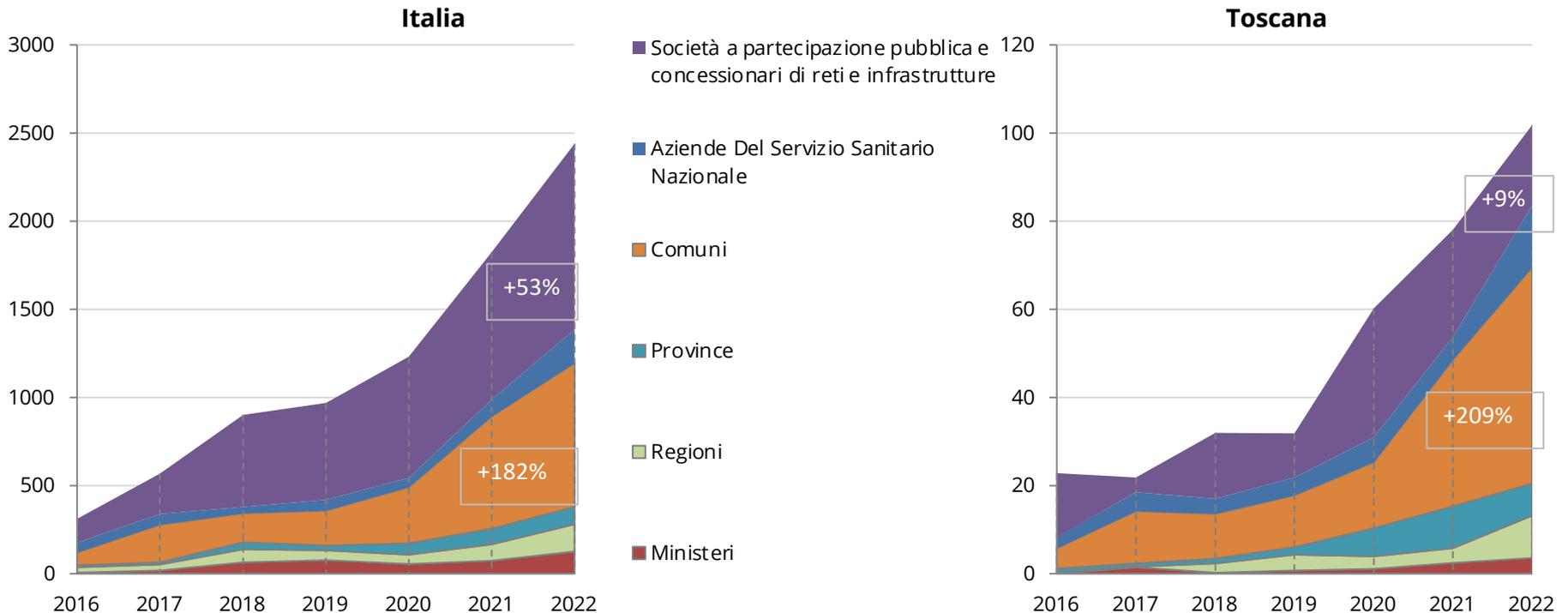
## Importo pro-capite per tipologia di stazione appaltante



La dinamica degli importi registrata in Toscana è del tutto sovrapponibile a quella dell'intero territorio nazionale

## Uno sguardo sul prossimo futuro

### Importo (milioni di euro) di procedure di servizi per la progettazione per natura giuridica della stazione appaltante. Anni 2016-2022.

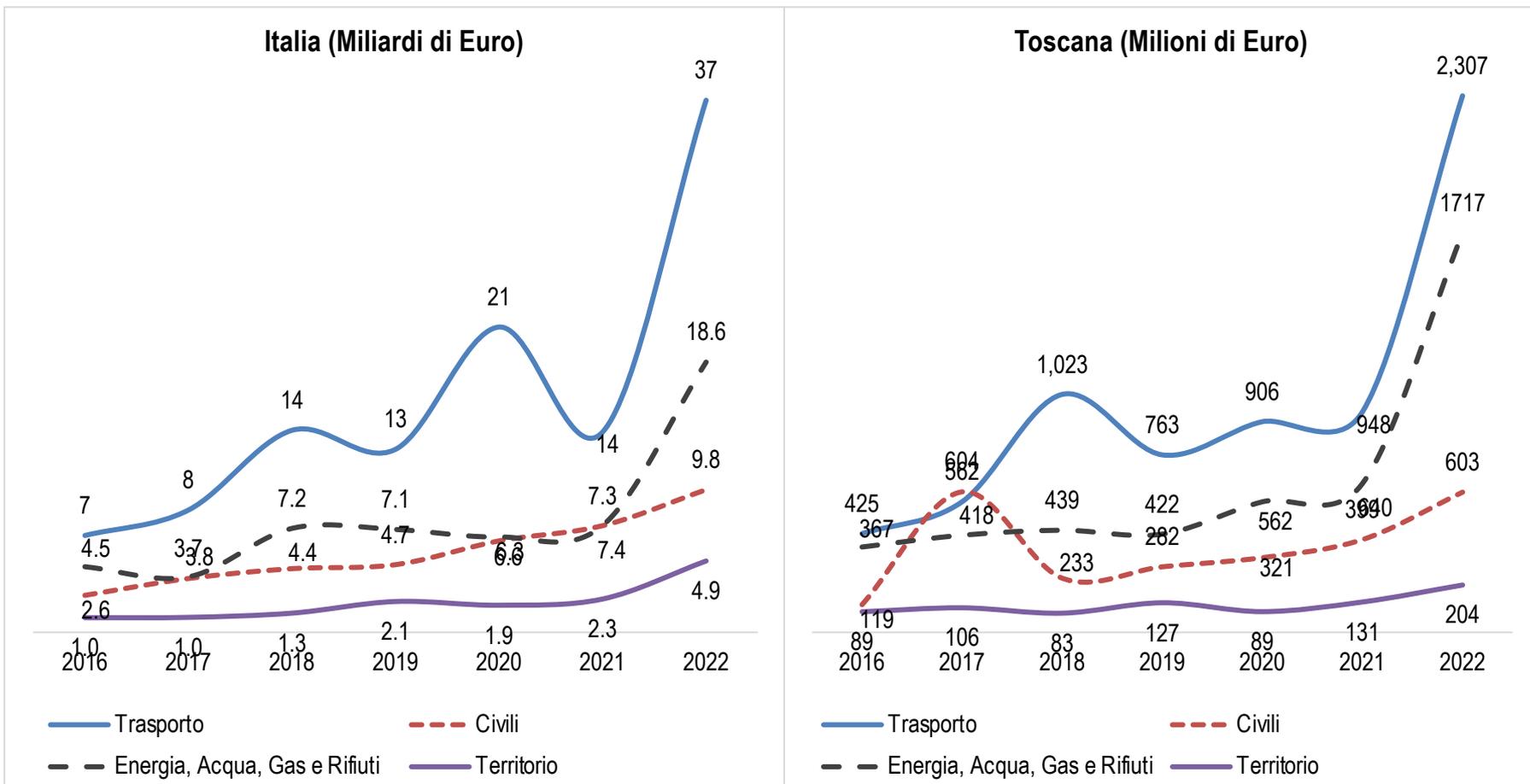


Sia per la regione che per il Paese nel suo complesso, emerge una dinamica positiva della domanda dei bandi di progettazione e un'indicazione particolarmente positiva dall'esame del dato riferito al 2021 e al 2022, che prefigura un corposo incremento della spesa per infrastrutture nel prossimo biennio.

Particolarmente importante è infatti l'alto numero di procedure di progettazione avviate dal comparto comunale che duplica rispetto al biennio 2019-2020 e aumenta di circa il 60% per le imprese a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture. A questo corrisponde un **corposo incremento dell'importo +209% in Toscana e +182% in Italia per i comuni e +9% in Toscana e +53% in Italia per le società a partecipazione pubblica.**

# Lavori Pubblici Toscana e Italia

## Importo per settore dell'opera

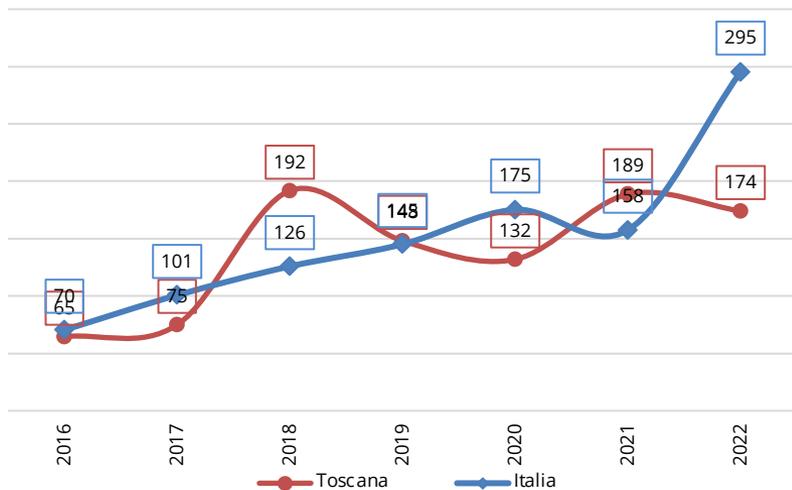


In Toscana la ripresa degli ultimi anni è caratterizzata da una crescita in tutti i principali settori di intervento. Tuttavia, la crescita del 2022 è concentrata sugli interventi in infrastrutture di trasporto (in particolare ferroviari e tramviari) e sulle utilities (in particolare su reti e impianti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

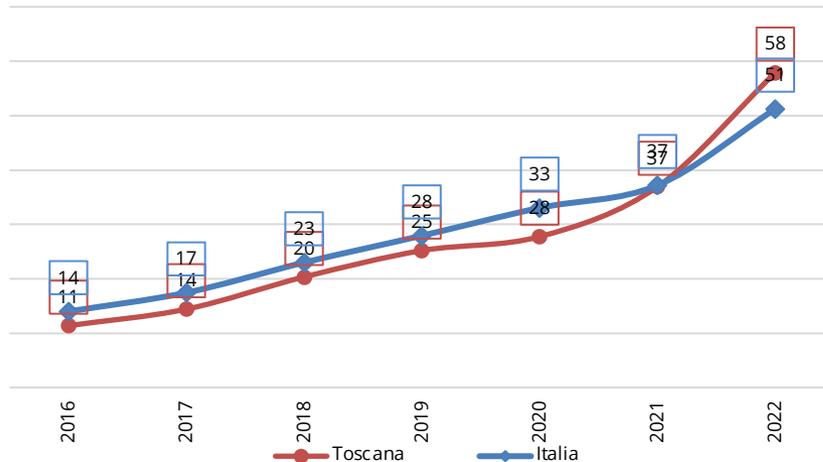
# Lavori Pubblici Toscana e Italia

## importo pro-capite per settore dell'opera

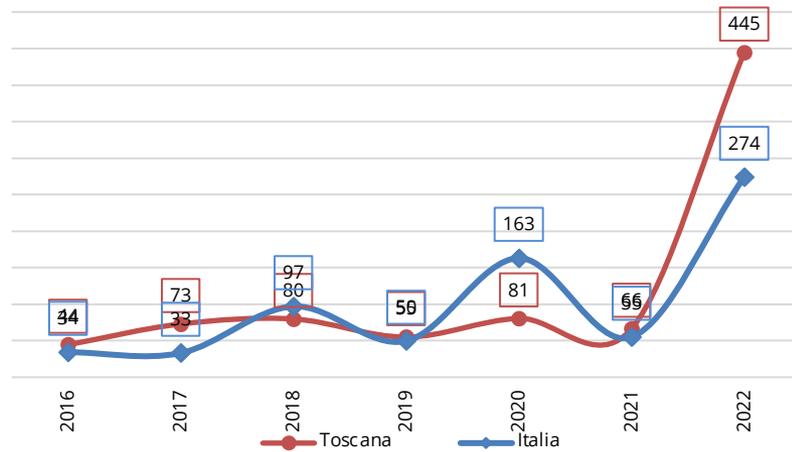
Stradali



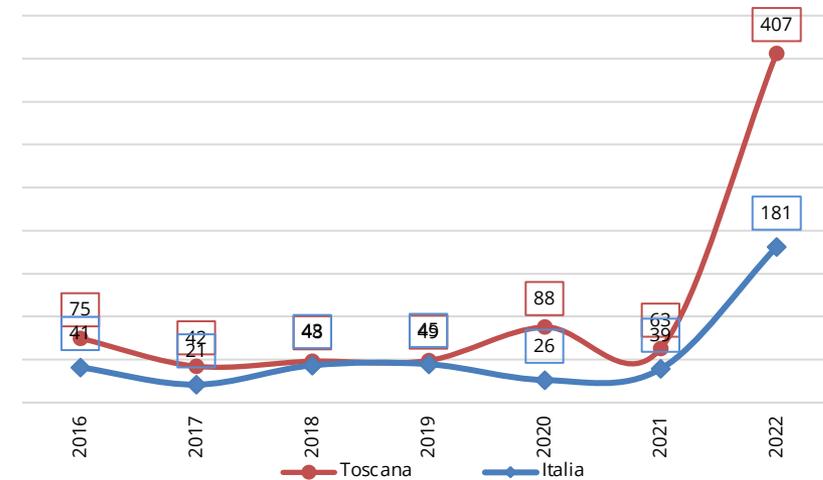
Scolastiche



Ferroviani

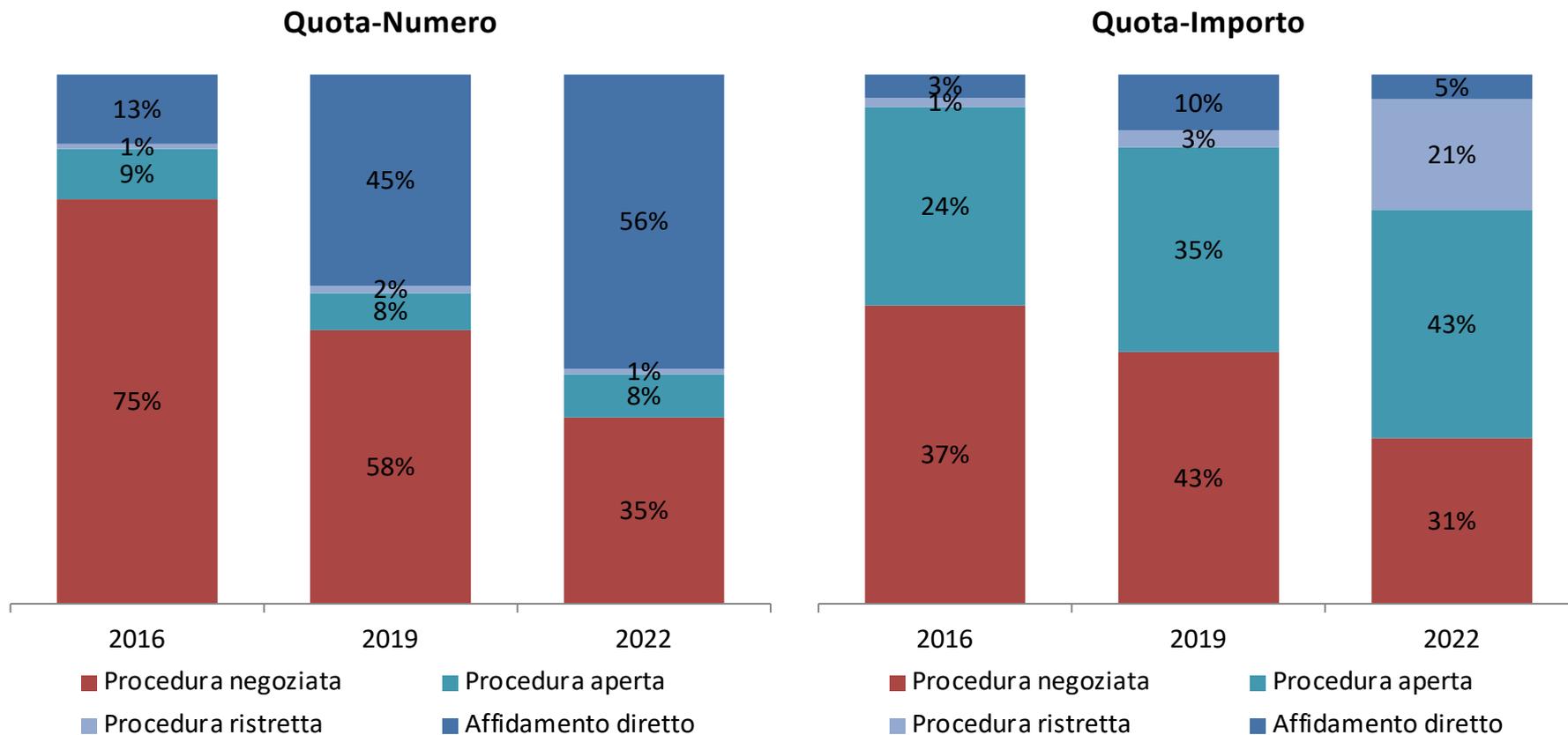


Reti/Impianti produzione e distribuzione energia elettrica



# Lavori Pubblici Toscana

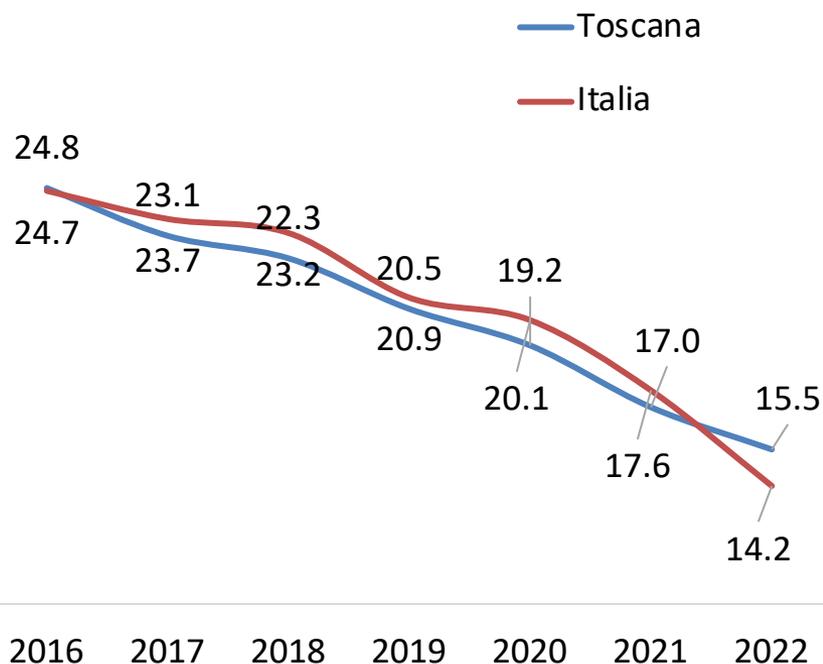
## Numero e Importo per procedura di scelta del contraente



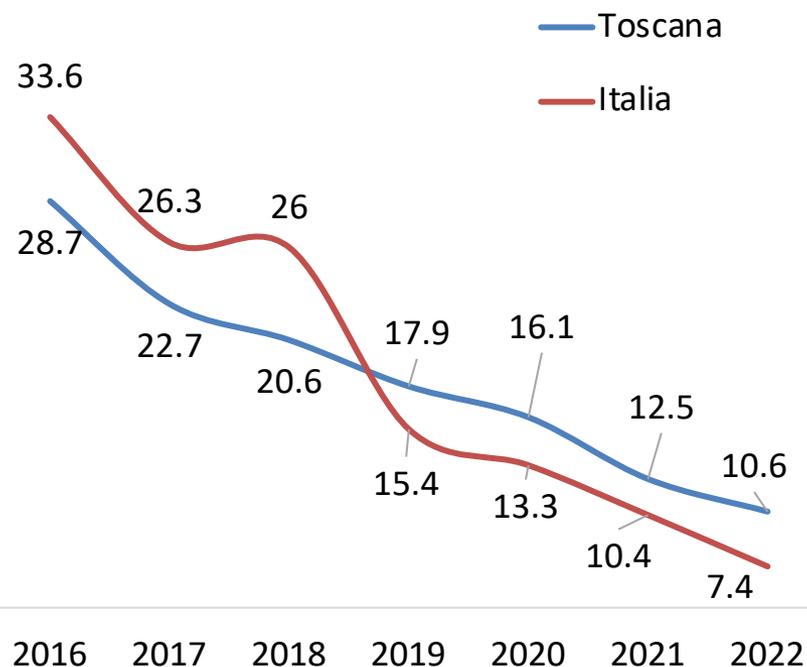
Se dal 2016 al 2018 compreso, la quota-numero degli affidamenti diretti si era sostanzialmente dimezzata rispetto a quella del periodo immediatamente precedente, a partire dal 2019 cresce rapidamente fino a raggiungere oltre il 50%, andando prevalentemente a discapito delle procedure negoziate.

# La dinamica della media dei ribassi di aggiudicazione e delle offerte

## Media aritmetica dei ribassi



## Numero di offerte



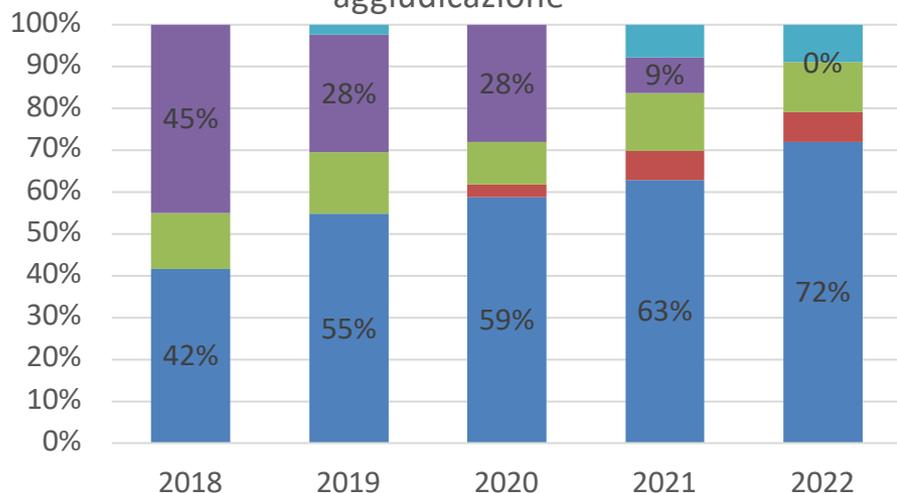
La media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione è ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo. Escludendo dunque gli affidamenti diretti ma anche le adesioni a accordo quadro.

Sia in Italia che in Toscana sono in costante riduzione sia la media aritmetica dei ribassi che il numero medio delle offerte.

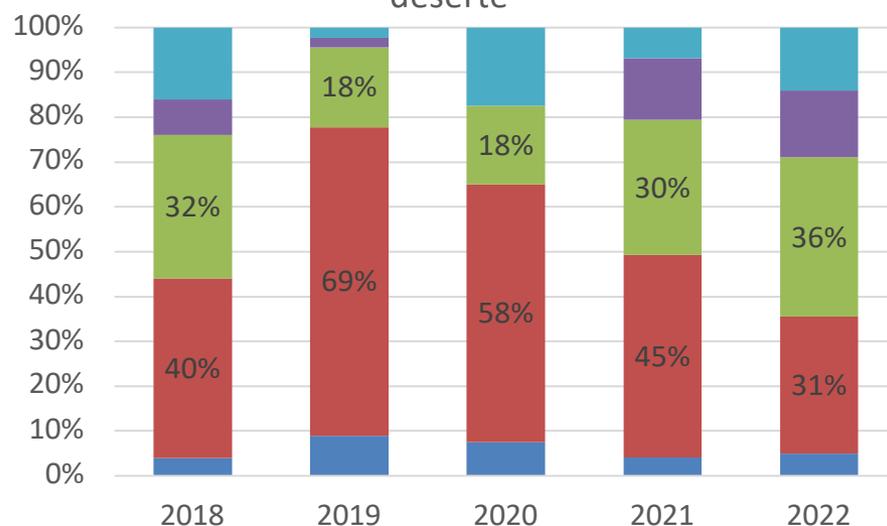
L'effetto di partecipazione è, in una prima fase (almeno fino al 2020), principalmente legato alla riduzione del numero di offerte nelle procedure negoziate sotto il milione di euro (si dimezzano tra il 2015 e il 2022) e a un incremento del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa 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

# Garre deserte, Lavori Pubblici Toscana

Quota numero – Esito diverso da aggiudicazione



Quota numero per classe di importo – Gare deserte



- Annullata/Revocata dopo l'apertura delle buste
- Annullata/Revocata successivamente alla pubblicazione
- Senza esito a seguito di offerte irregolari/inammissibili, non congrue o non appropriate
- Annullata/Revocata prima dell'apertura delle buste
- Deserta

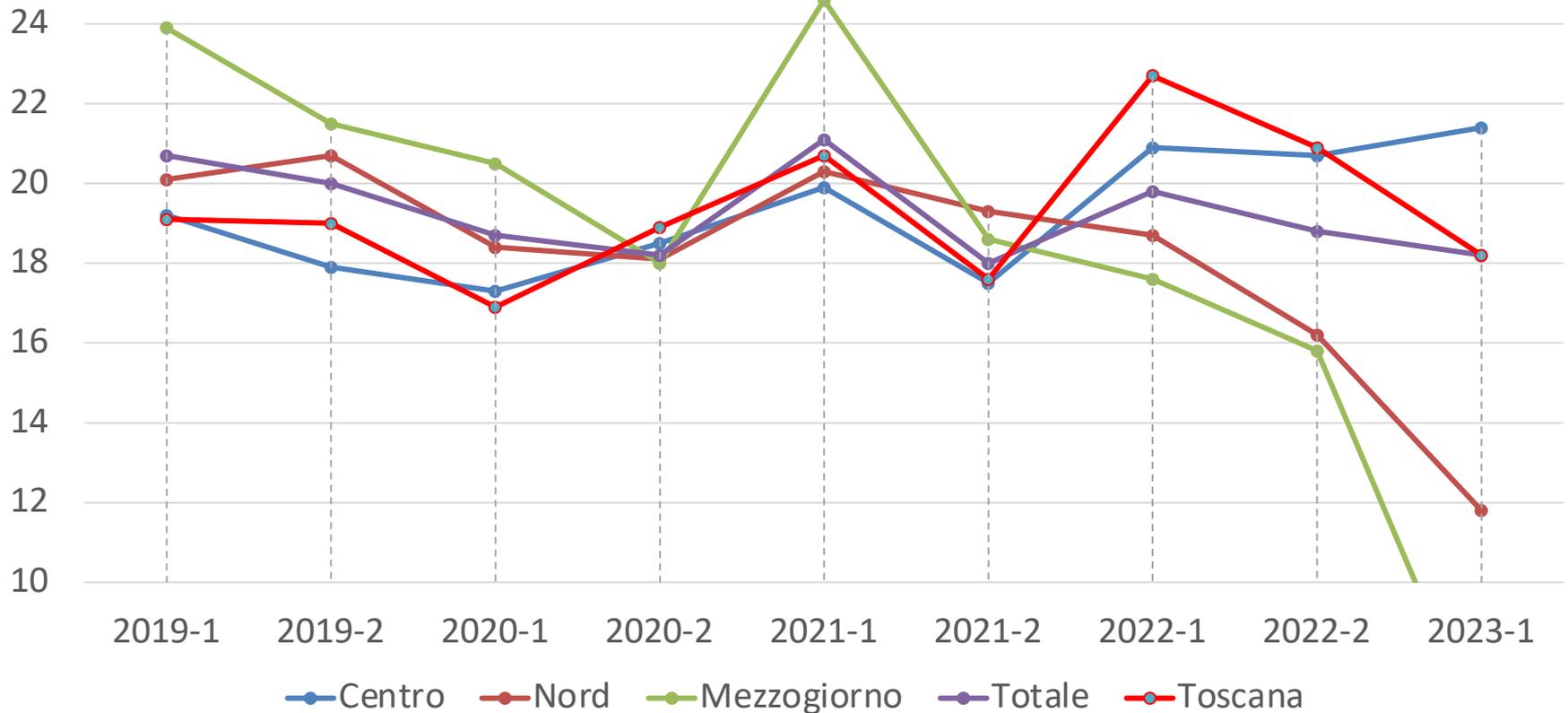
- <40K
- 40K-150K
- 150K-500K
- 500K-1.000K
- Oltre 1.000K

In Toscana, dal 2018 si registra un aumento delle gare andate deserte (sul totale delle non aggiudicate). Si tratta di numeri abbastanza contenuti: nel 2022 121 gare deserte per un totale di circa 122 milioni di Euro. Tuttavia, nell'ultimo triennio, il numero di gare di cui si registra aggiudicazione è fortemente diminuito a causa dei ritardi di comunicazione delle stazioni appaltanti e dunque questo il dato registrato sulle gare deserte può ragionevolmente rappresentare il segnale di un fenomeno di reale maggior entità.

Tra le gare deserte, nell'ultimo triennio aumenta sensibilmente la quota di quelle di importo tra 150,000 e il milione di Euro.

## Aumento costi finali dell'opera.

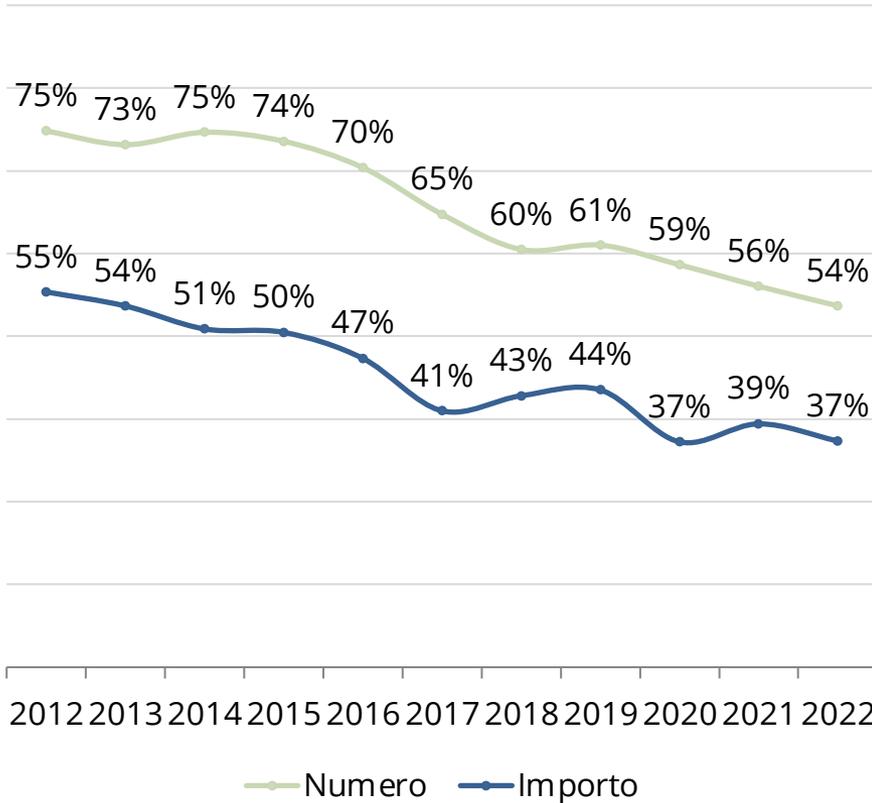
Media degli scostamenti positivi di importo (%) per semestre di ultimazione dei lavori. Lavori pubblici con esecuzione di durata  $\geq 6$  mesi



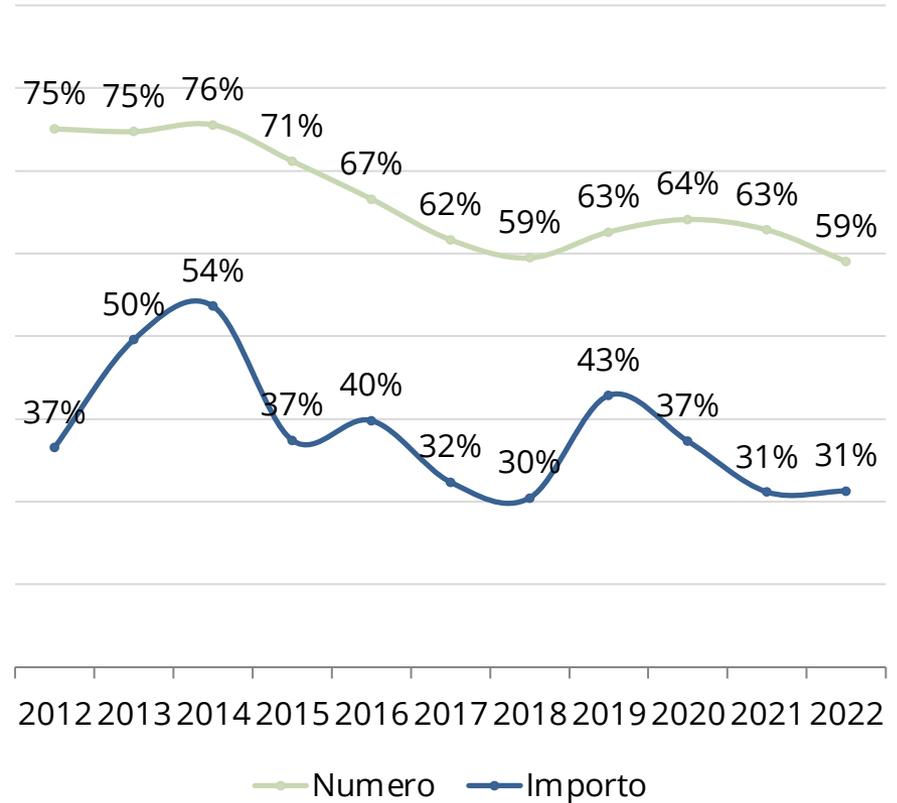
Si registra un incremento delle maggiorazioni di costo a consuntivo nel primo semestre del 2021 e del 2022. Il dato Toscano è in linea con quello delle regioni centrali e superiore alla media nazionale. Nel Nord e nel Mezzogiorno del Paese, la dinamica degli scostamenti è decrescente a partire dal secondo semestre del 2022.

# Quota di appropriazione del mercato dei lavori pubblici – Serie 2012-2022

## Media regioni italiane



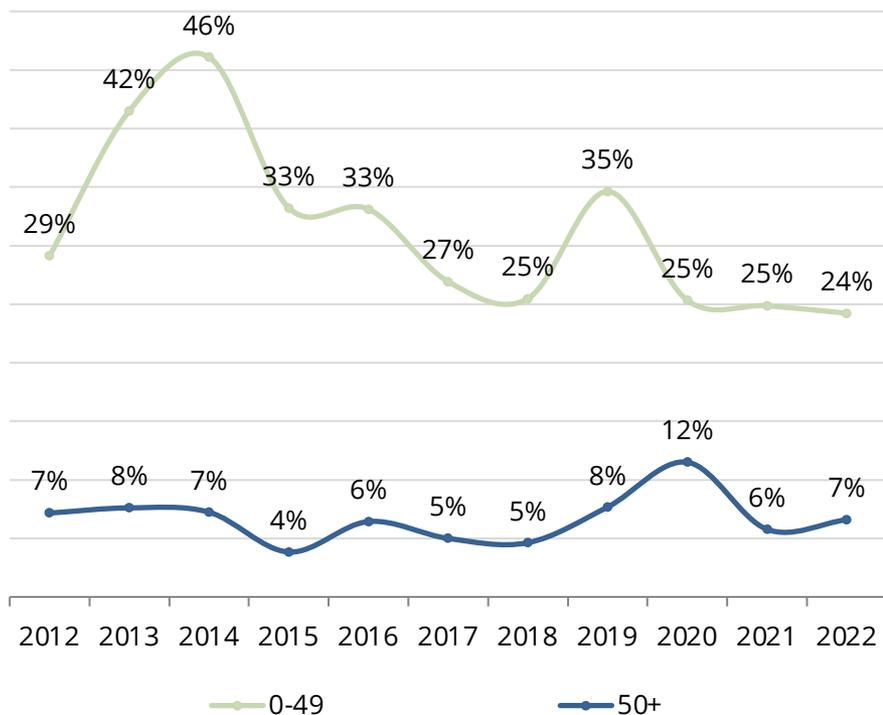
## Toscana



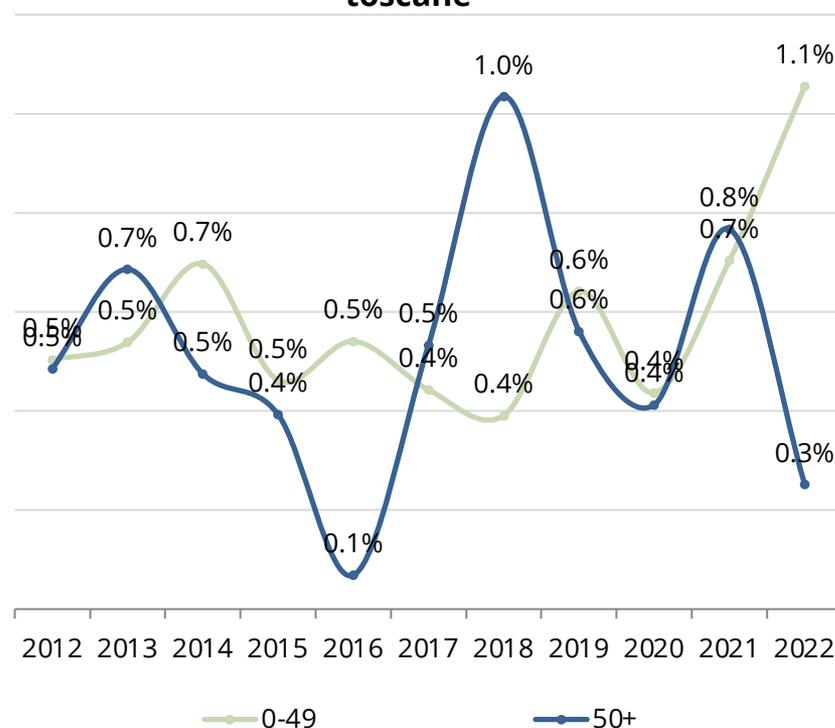
Le quote di appropriazione del mercato toscano da parte delle imprese toscane sono in linea con la media delle altre regioni italiane, ma su un sentiero meno marcatamente discendente. In particolare, le imprese toscane trattengono una quota di mercato regionale mediamente alta e, salvo alcune oscillazioni,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

# Quota di appropriazione del mercato dei lavori pubblici per classe di occupati delle imprese – Serie 2012-2022

## Aggiudicati in Toscana da imprese toscane



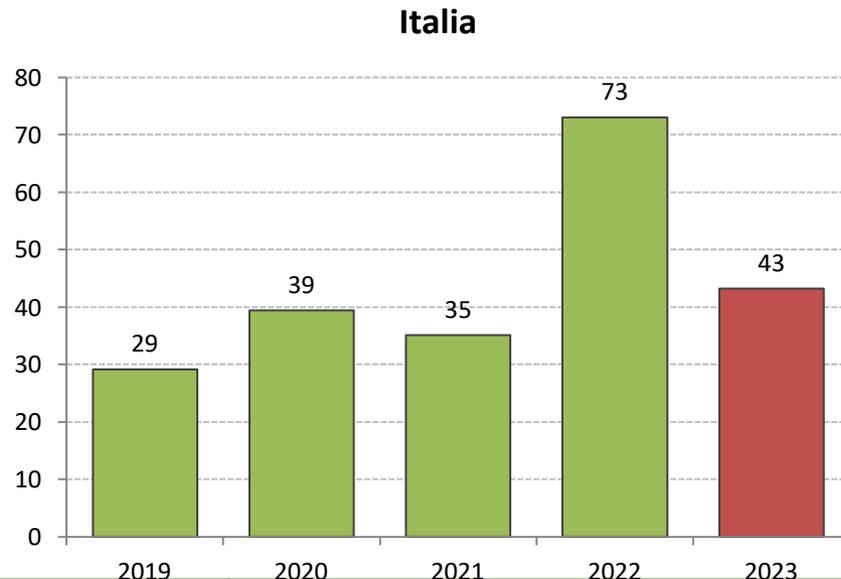
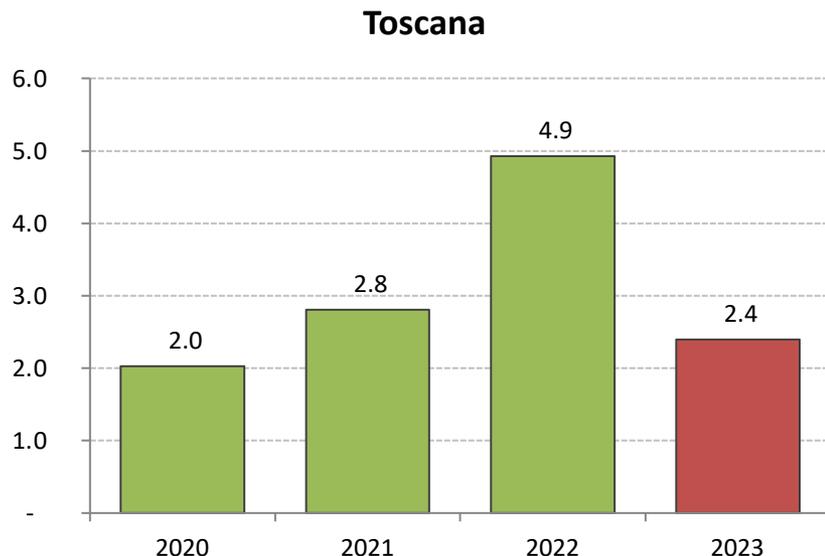
## Aggiudicati nel resto d'Italia da imprese toscane



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

# La dinamica delle procedure avviate. **Lavori Pubblici**

Importo in Miliardi di Euro di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anni 2016-2022 e 2023 (I semestre). Italia e Toscana



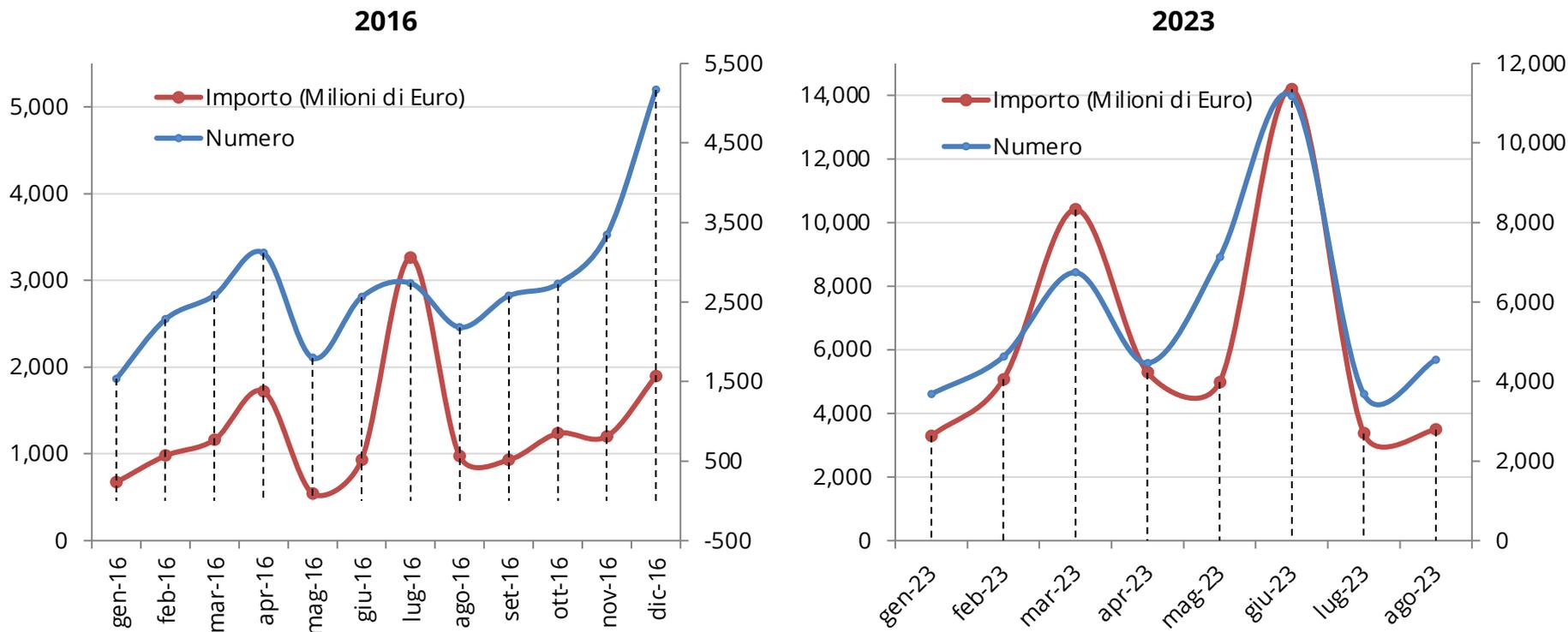
	Var. I Semestre 2023/2022	
	Toscana	Italia
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	138%	46%
Amministrazioni comunali	240%	170%
<b>TOTALE</b>	<b>168%</b>	<b>90%</b>

Il trend di crescita del mercato dei lavori pubblici si conferma anche nel primo semestre del 2023, con importi complessivi che eguagliano quelli registrati in tutto il 2021. Rispetto al primo semestre 2022, inoltre la crescita è del 168% in Toscana e del 90% in Italia, con un dato particolarmente alto riferito alle amministrazioni comunali (+240% in Toscana, +170% in Italia).

# La dinamica delle procedure avviate e le riforme del Codice.

## Lavori Pubblici - Italia

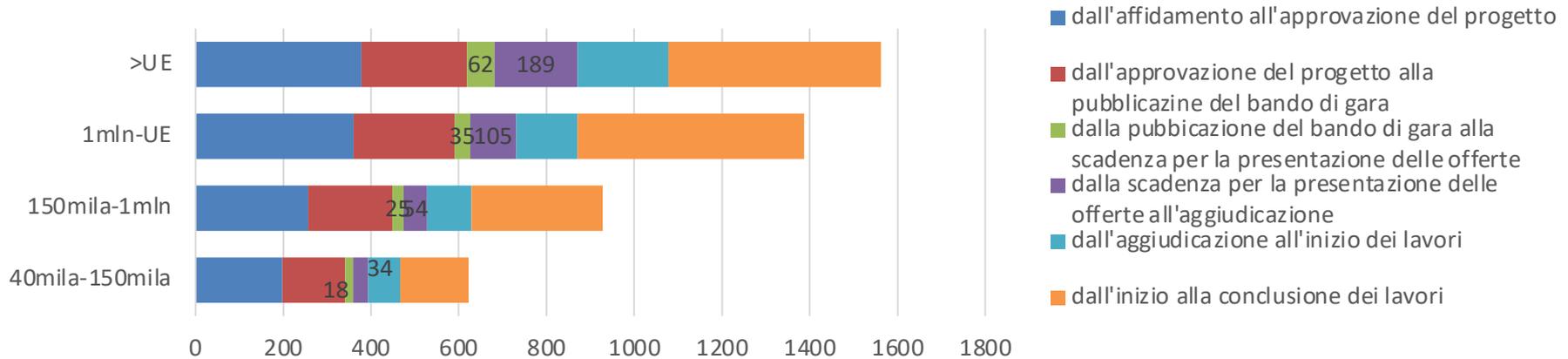
Importo in Miliardi di Euro di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Dati mensili 2016 e 2023.



La crescita dei volumi registrata nel primo semestre 2023 e in particolare nel mese di Giugno potrebbe essere imputabile anche a un effetto anticipazione dell'entrata in vigore del nuovo Codice sulla scorta di quanto avvenuto nel mese di Aprile del 2016.

# La durata delle fasi dei lavori pubblici (nuova costruzione)

Durata Media delle fasi per classe di importo (Giorni) - Italia



La durata complessiva dei lavori (collaudo escluso) va dai 18 mesi per le opere fino a 150,000 Euro ai 4 anni e mezzo per le opere sopra la soglia comunitaria. Il dato toscano è in linea con quello italiano.

## OEPV

## MR

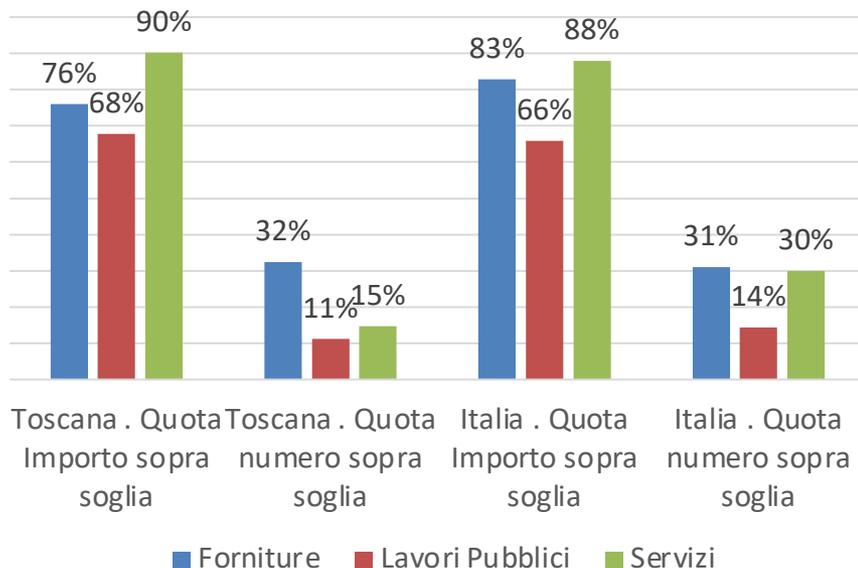
Durata media della fase di affidamento in giorni (2021-2022)	OEPV				MR			
	Aperta	Ristretta	Competitiva con negoziazione	Negoziata senza previa	Aperta	Ristretta	Competitiva con negoziazione	Negoziata senza previa
<b>150-1Mln</b>								
Durata massima (Codice 2023)	270 (9)	300 (10)	210 (7)	120 (4)	150 (5)	180 (6)	120 (4)	90 (3)
Italia	137	195	81	46	95	99	53	59
Toscana	133	225	110	49	113	168	59	50

Negli ultimi 2 anni la durata media della fase di affidamento dei lavori pubblici sia in Italia che in Toscana ricade ben al di sotto delle soglie massime previste dal nuovo Codice. Tuttavia, per alcune combinazioni procedura-criterio, più del 10% dei contratti eccede tali soglie.

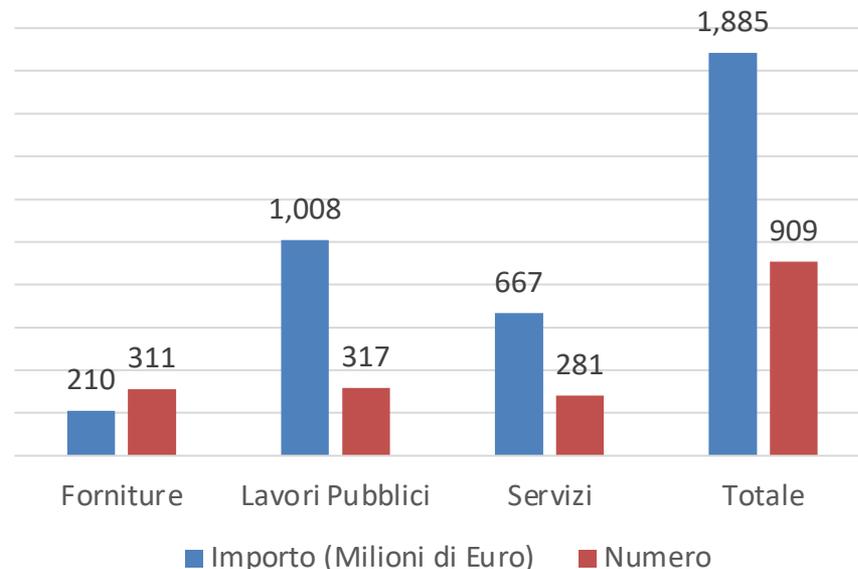
## La qualificazione delle stazioni appaltanti

### Contratti di importo > soglia qualificazione per tipo di contratto. Enti locali

Quote oltre soglia qualificazione (media 2020-2022) L-S-F



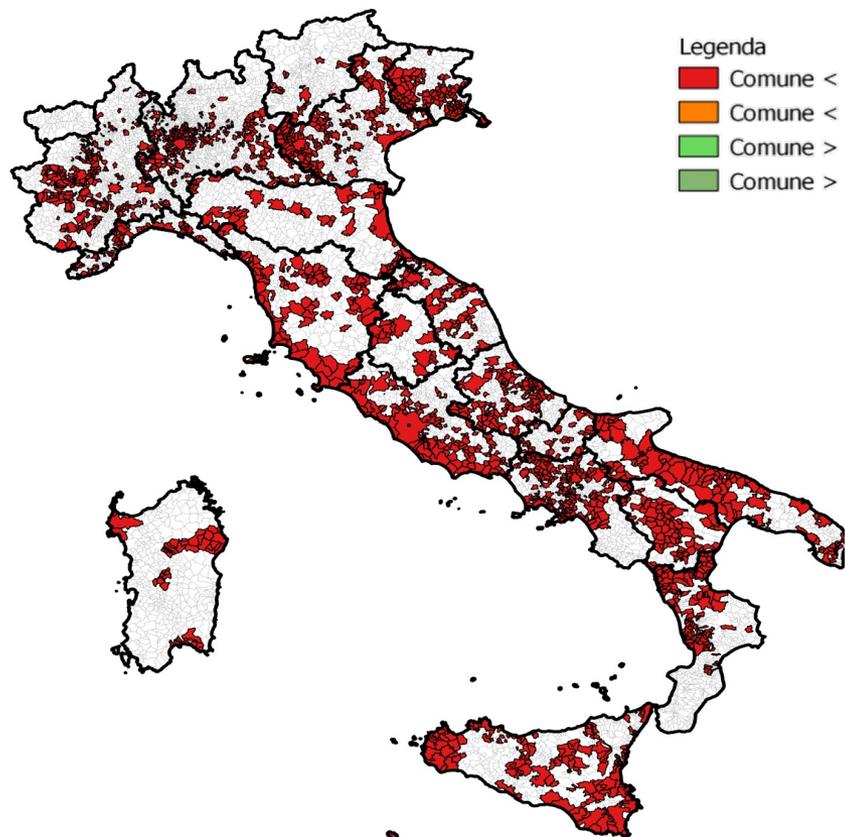
Toscana. Proiezione contratti oltre soglia qualificazione



Sulla base delle caratteristiche del mercato riscontrate nell'ultimo triennio, riportiamo la quota del numero e dell'importo complessivo dei contratti che ricadrebbero oltre le nuove soglie di qualificazione previste per le stazioni appaltanti (140,000 Euro per servizi e forniture e 500,000 Euro per i lavori pubblici). Nel caso degli enti locali solo l'11% in Toscana e il 14% in Italia di contratti di lavori pubblici richiederebbero qualificazione. Proiettando queste quote sulla domanda espressa dagli enti locali stimiamo che, nel 2023 in Toscana, potrebbero cadere oltre le soglie di qualificazione circa 900 contratti, per un valore complessivo di circa 1,9 Miliardi di Euro.

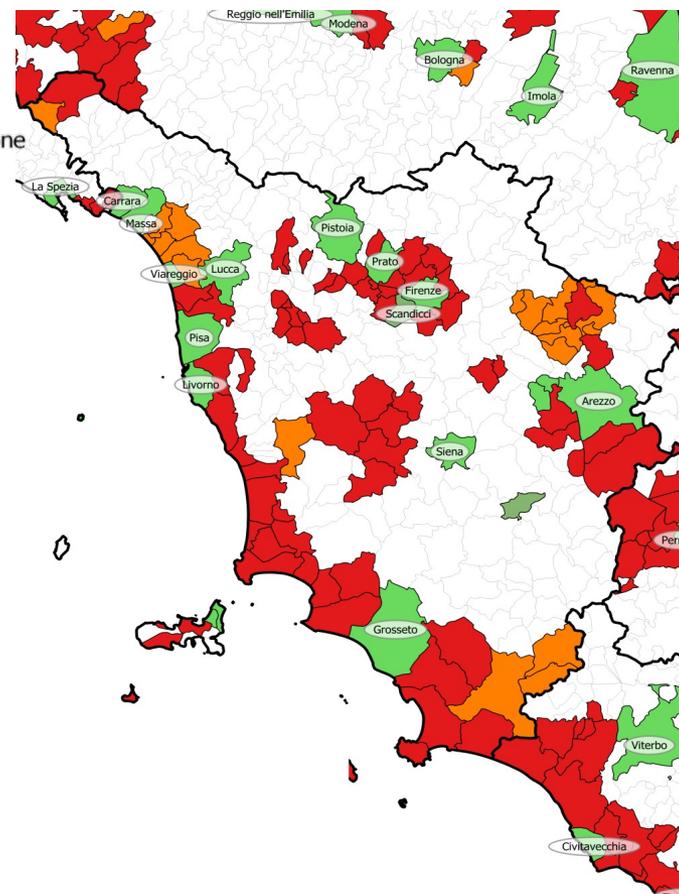
Ad oggi, in Toscana il 7% delle stazioni appaltanti (175 su 2,289) possiede una qualificazione per lavori o servizi e forniture. Di queste, 108 sono qualificate per tutte e tre le tipologie di contratti, 8 solo per lavori pubblici e 51 solo per forniture e servizi.

# Le Centrali Uniche di Committenza in Toscana e in Italia



## Legenda

- Comune < 50.000 parte di CUC
- Comune < 50.000 parte di CUC e Unione
- Comune > 50.000
- Comune > 50.000 parte di CUC

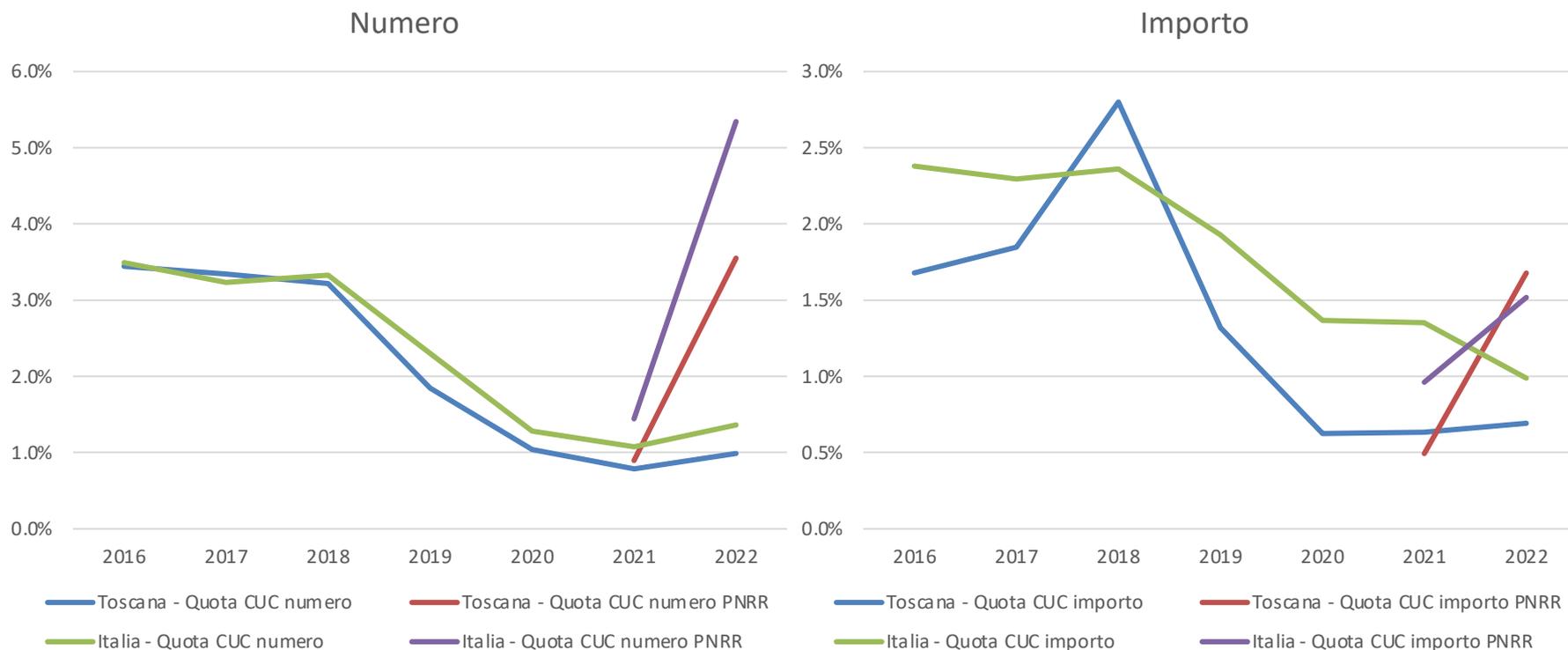


Ad oggi 2.150 comuni in Italia (il 26%) e 103 in Toscana (il 36%) fanno parte di Centrali Uniche di Committenza. Il numero delle CUC è di 610 in Italia e 34 in Toscana. La popolazione media dei comuni parte di CUC è di circa 9.000 residenti in Italia e di circa 13.000 residenti in Toscana.

## Le Centrali Uniche di Committenza inter-comunali

Quota numero e Importo delle procedure avviate da CUC per anno di pubblicazione.

Esclusi contratti di forniture



Il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in Centrali Uniche di Committenza (Intercomunali) ha finora svolto una parziale funzione di aggregazione di domanda di contratti.

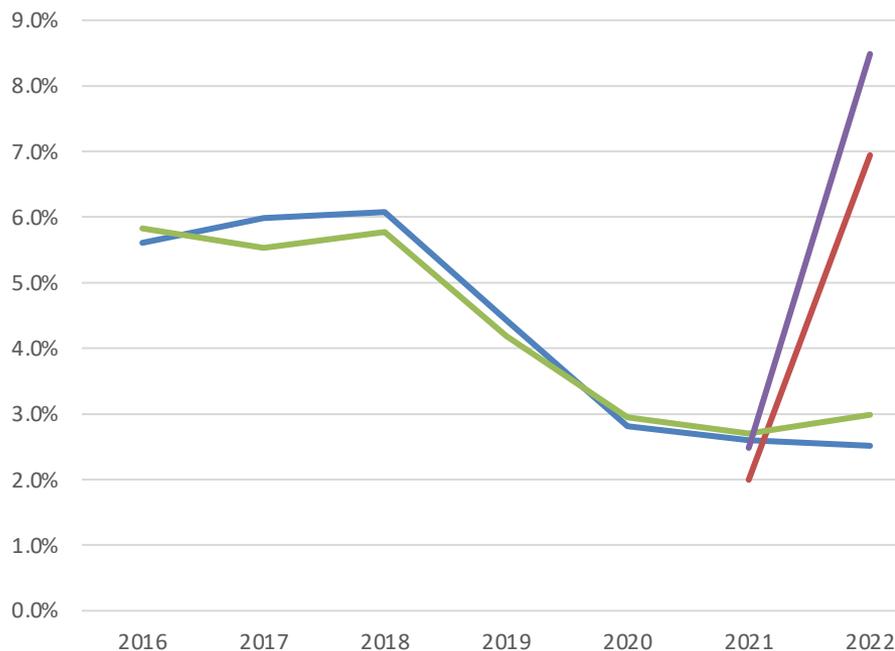
In Toscana, come nel resto del Paese, il numero e l'importo delle procedure avviate dalle Centrali uniche di Committenza cresce a partire dal 2016 per poi diminuire a partire dal 2019. Il PNRR sembra aver dato impulso all'attività delle CUC, sia in Italia che in Toscana.

# Le Centrali Uniche di Committenza inter-comunali (incluse unioni di comuni e comunità montane)

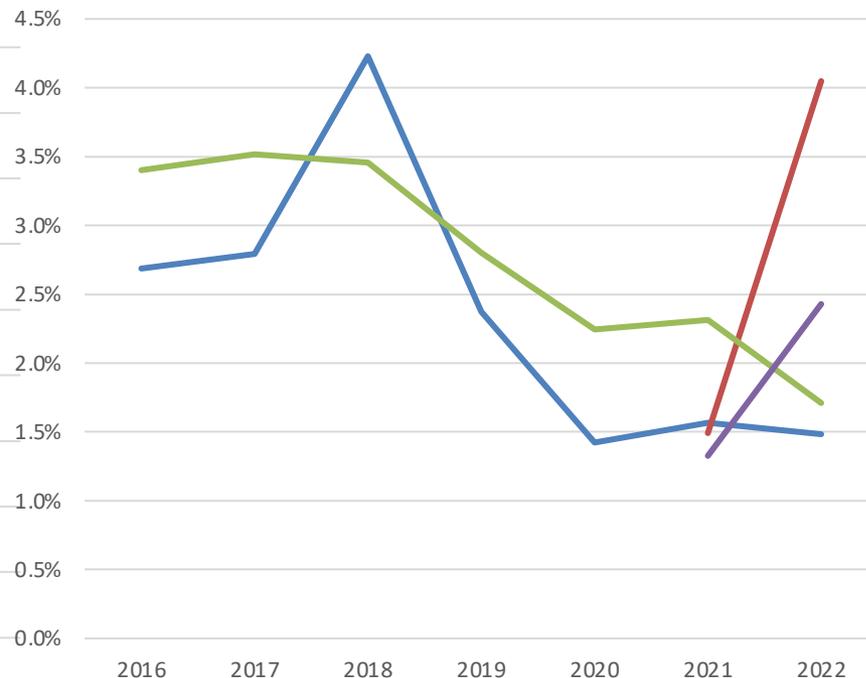
Quota numero e Importo delle procedure avviate da CUC per anno di pubblicazione.

**Esclusi contratti di forniture**

Numero



Importo



Toscana - Quota CUC numero

Toscana - Quota CUC numero PNRR

Italia - Quota CUC numero

Italia - Quota CUC numero PNRR

Toscana - Quota CUC importo

Toscana - Quota CUC importo PNRR

Italia - Quota CUC importo

Italia - Quota CUC importo PNRR

II PNRR

# Le fonti per la ricostruzione del dato regionale e Nazionale

La Regione Toscana ha prontamente implementato un sistema di monitoraggio dei progetti ammessi al finanziamento del PNRR, che consente ora di analizzare con maggior dettaglio le implicazioni economiche del Piano.

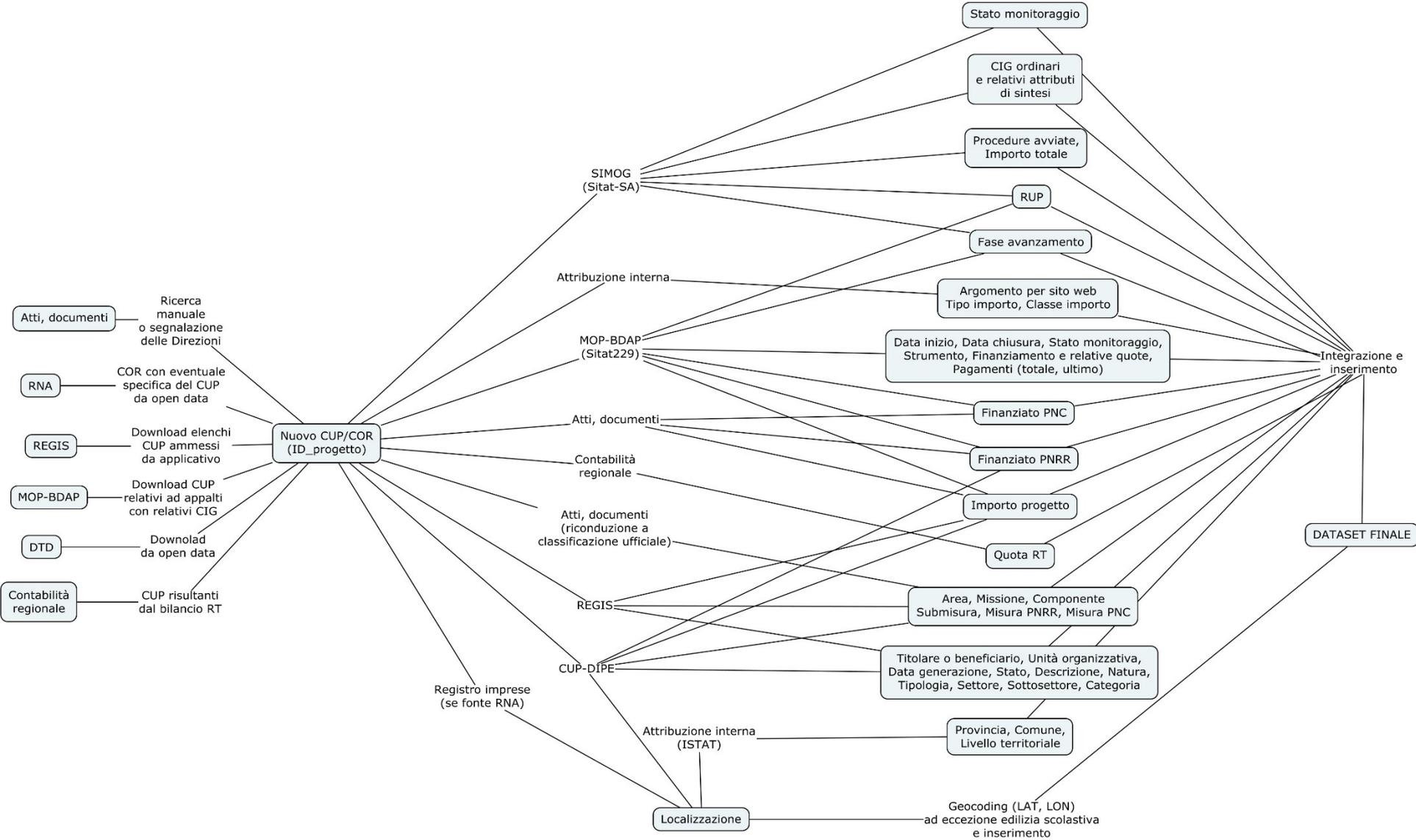
L'elenco dei progetti ammessi al finanziamento è popolato verificando tutte le informazioni pubbliche disponibili e integrandole con una ricerca effettuata internamente (Segnalazioni delle Direzioni Regionali, analisi della contabilità regionale).

L'insieme dei CUP (Codice Univoco di Progetto) così ottenuto è la base per le successive integrazioni informative, ad esempio sullo stato di avanzamento, sulla localizzazione geografica, sul costo e il finanziamento del progetto.

Al di fuori di questo insieme, costantemente aggiornato e verificato, aumenta il margine di incertezza sull'attribuzione dei progetti ai fondi del PNRR/PNC.

In particolare, a livello nazionale, l'unico elenco verificato di progetti ad oggi disponibile è quello estratto dal Sistema REGIS (CUP validati), che però presenta solo una parte dei progetti ragionevolmente finanziati (per la Toscana 4.8 Miliardi contro i 10.5 rilevati ad oggi da RT)

# Le fonti per la ricostruzione del dato regionale e Nazionale



# Le fonti per la ricostruzione del dato regionale

-Ricognizione Bandi/Avvisi e riparto risorse (Nazionale)

-OpenCup PNRR (Nazionale)

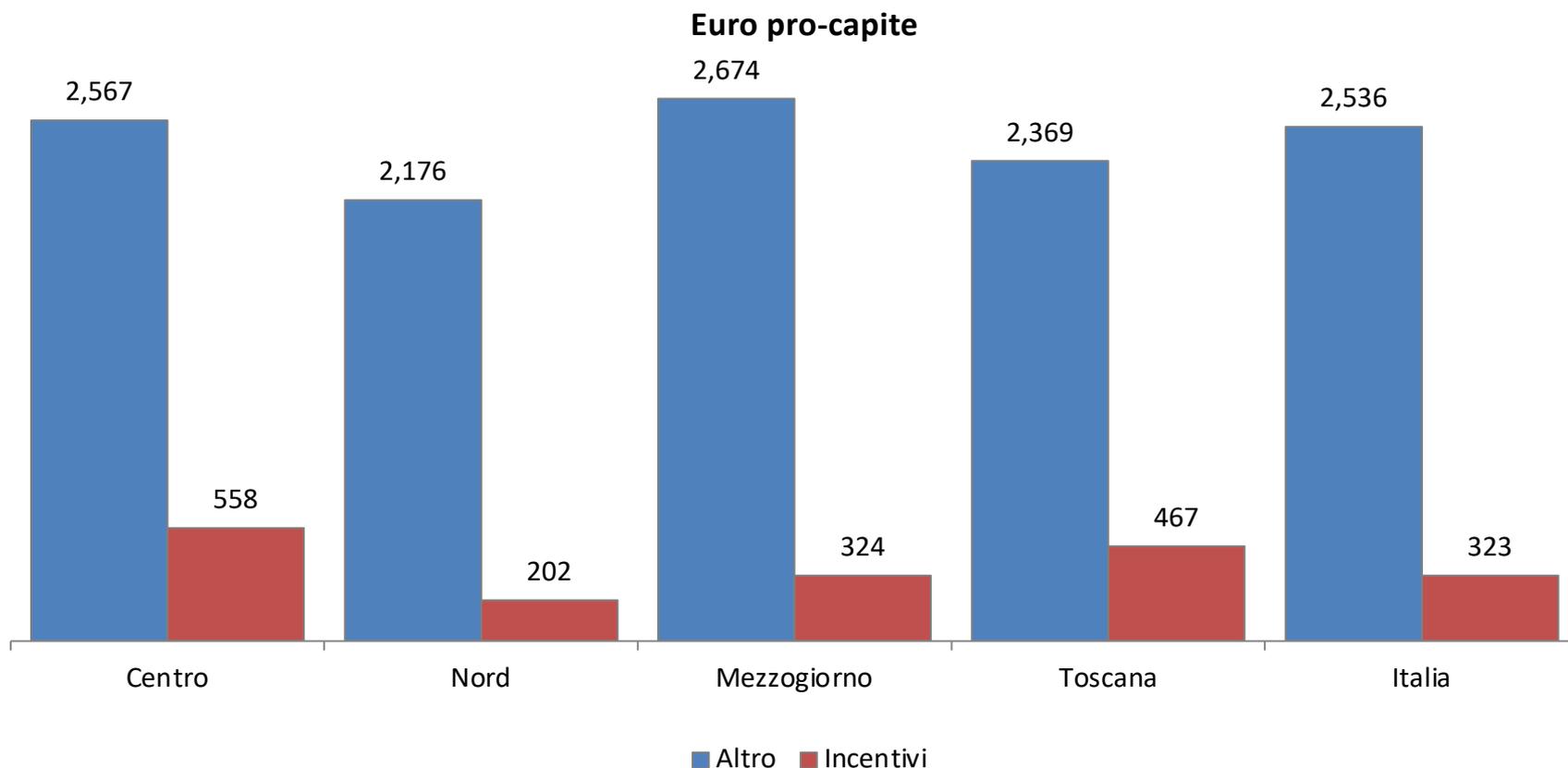
-Regis (Nazionale)

-Elenco progetti ammessi RT (Toscana)

Importo dei progetti ammessi in Miliardi di Euro	Elenco Ammessi RT	Regis	Regis Validati	Graduatori e Bandi/Avvisi	OpenCup PNRR	Esclusi incentivi e contributi e record senza indicazione di CUP		Media
						RT/Regis/Graduatorie	RT/Regis/Graduatorie/OpenCup PNRR	
Centro	-	32.5	18.0	16.5	43.8	30.8	41.4	20%
Nord	-	58.3	37.3	30.8	74.2	60.4	74.9	38%
Mezzogiorno	-	54.5	25.8	32.0	76.1	55.1	76.9	35%
Totale (inclusi non territorializzati)	-	151.5	86.7	94.9	203.0	153.1	202.6	100%
Toscana	9.3	7.6	4.7	5.0	9.8	8.8	10.5	5%

A questi importi corrispondo, in Toscana, 7,1 miliardi di risorse stanziare a valere sul PNRR/PNC.

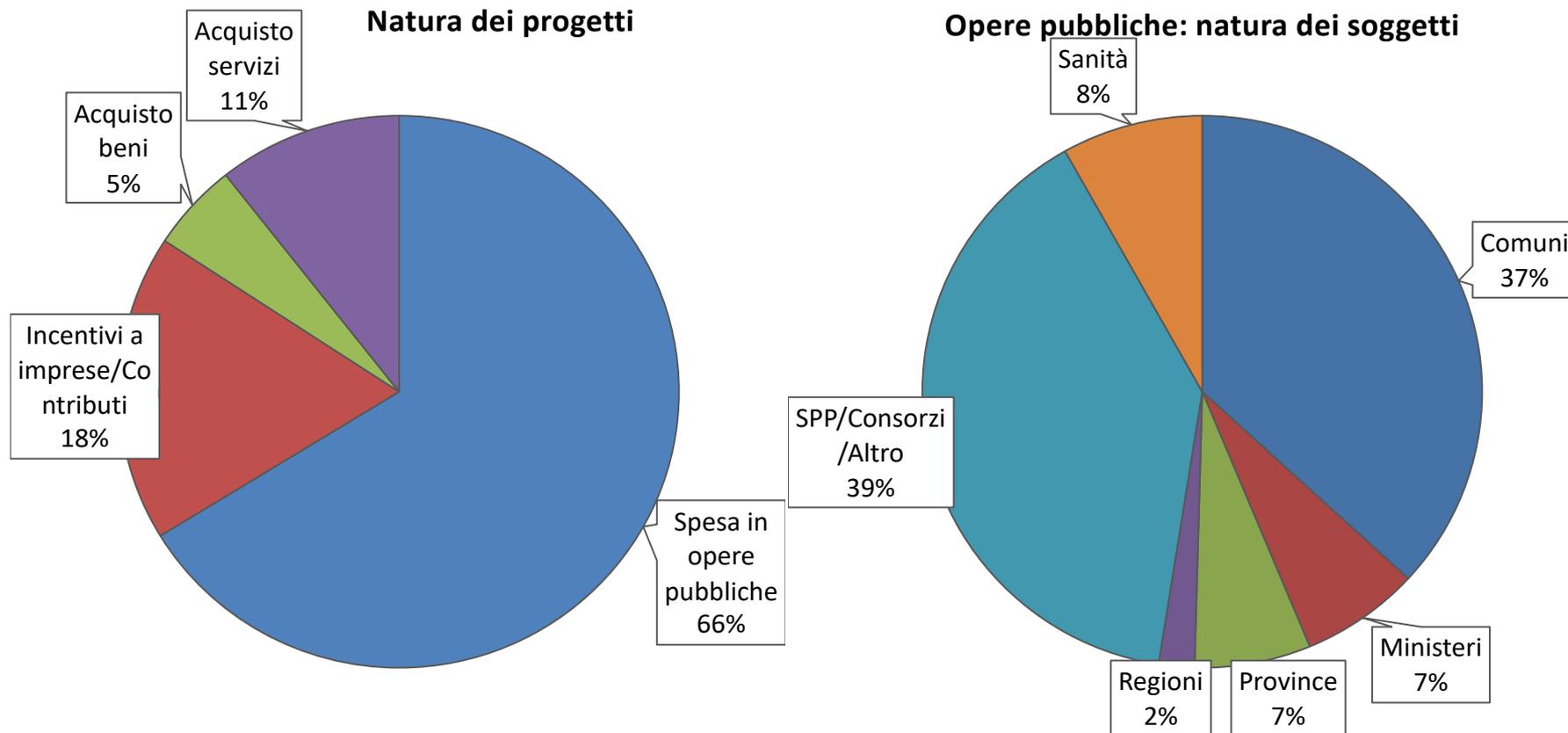
# I progetti in Italia



In termini pro-capite il valore dei progetti ad oggi ammessi in Toscana ammonta a circa 2,800euro, di cui 470 di trasferimenti a imprese. In Italia si tratta di 2,900 euro, di cui 320 in trasferimenti a imprese. Complessivamente, le regioni del Centro e del Mezzogiorno registrano valori più alti di quelle del Nord del Paese.

# I progetti in Toscana

Distribuzione per natura e soggetto titolare/beneficiario



Il comparto comunale si fa carico del 37% dell'importo totale dei progetti infrastrutturali finanziati. Circa il 90% dei progetti comunali è collocato in M2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica, 43%), in M5 (Coesione e inclusione, 30%) e in M4 (Istruzione e ricerca, 13%).

# La distribuzione dei progetti e la spesa storica in lavori pubblici

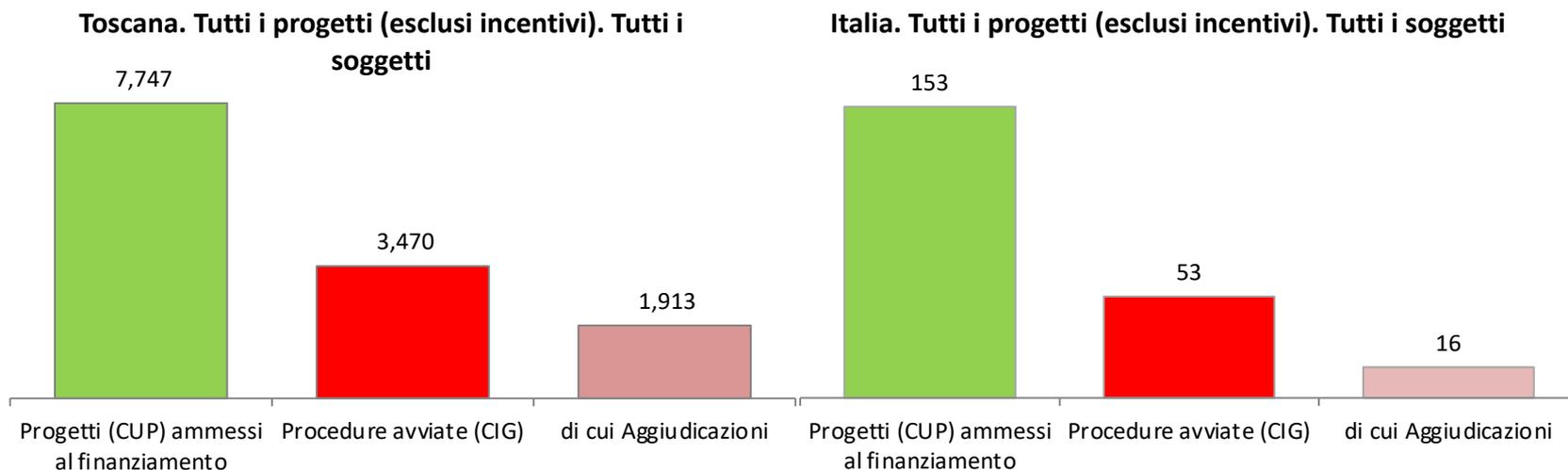
Confronto tra valore storico delle procedure avviate, importo dei progetti e importo finanziato per quintile della distribuzione del valore storico pro-capite delle procedure avviate a livello di comune

Toscana Quintile	Procedure di lavori pubblici avviate (valore storico)		Importo progetti (opere pubbliche)		Importo finanziato (opere pubbliche)	
	Milioni di euro	Valori %	Milioni di euro	Valori %	Milioni di euro	Valori %
1	36	2%	266	5%	238	6%
2	62	3%	388	7%	303	7%
3	139	8%	628	12%	556	14%
4	324	18%	1,797	33%	1,491	36%
5	1,228	69%	2,380	44%	1,511	37%
TOTALE		100%		100%		100%
Italia Quintile	Procedure di lavori pubblici avviate (valore storico)		Importo progetti (opere pubbliche)		Importo finanziato (opere pubbliche)	
	Milioni di euro	Valori %	Milioni di euro	Valori %	Milioni di euro	Valori %
1	495	3%	8,166	11%	7,526	13%
2	1,076	6%	9,140	13%	7,899	14%
3	1,719	9%	12,115	17%	10,427	18%
4	5,527	30%	22,994	32%	18,294	32%
5	9,721	52%	18,614	26%	13,623	24%
TOTALE		100%		100%		100%

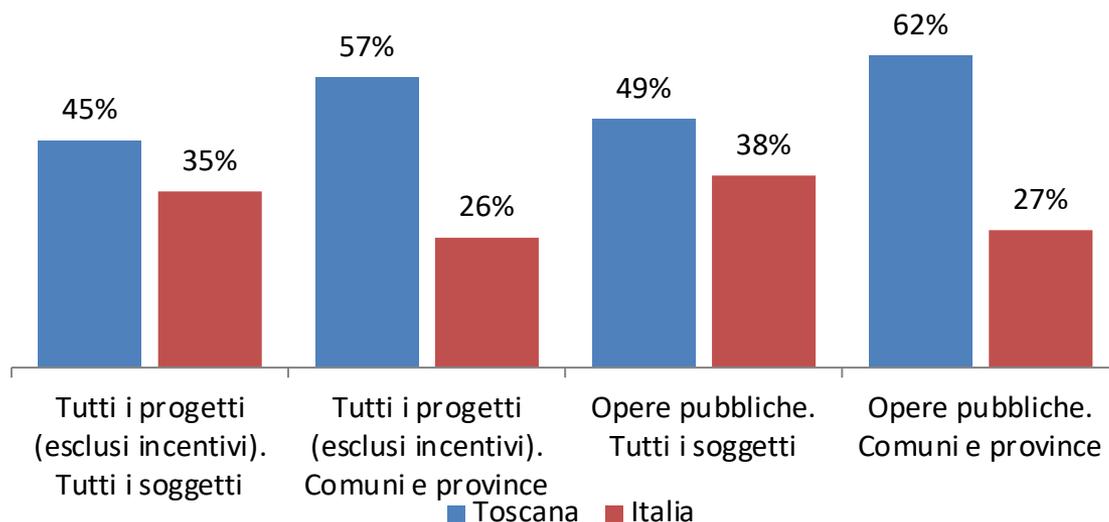
Le nuove risorse, sia in Toscana che in Italia operano nel senso di una compensazione della limitata propensione all'investimento (o di una limitata disponibilità di risorse da investire in passato), favorendo, in prospettiva, un riequilibrio della dotazione di capitale infrastrutturale a livello regionale.

# L'avanzamento dei progetti in termini di procedure attivate

Progetti ammessi, procedure attivate e aggiudicazioni



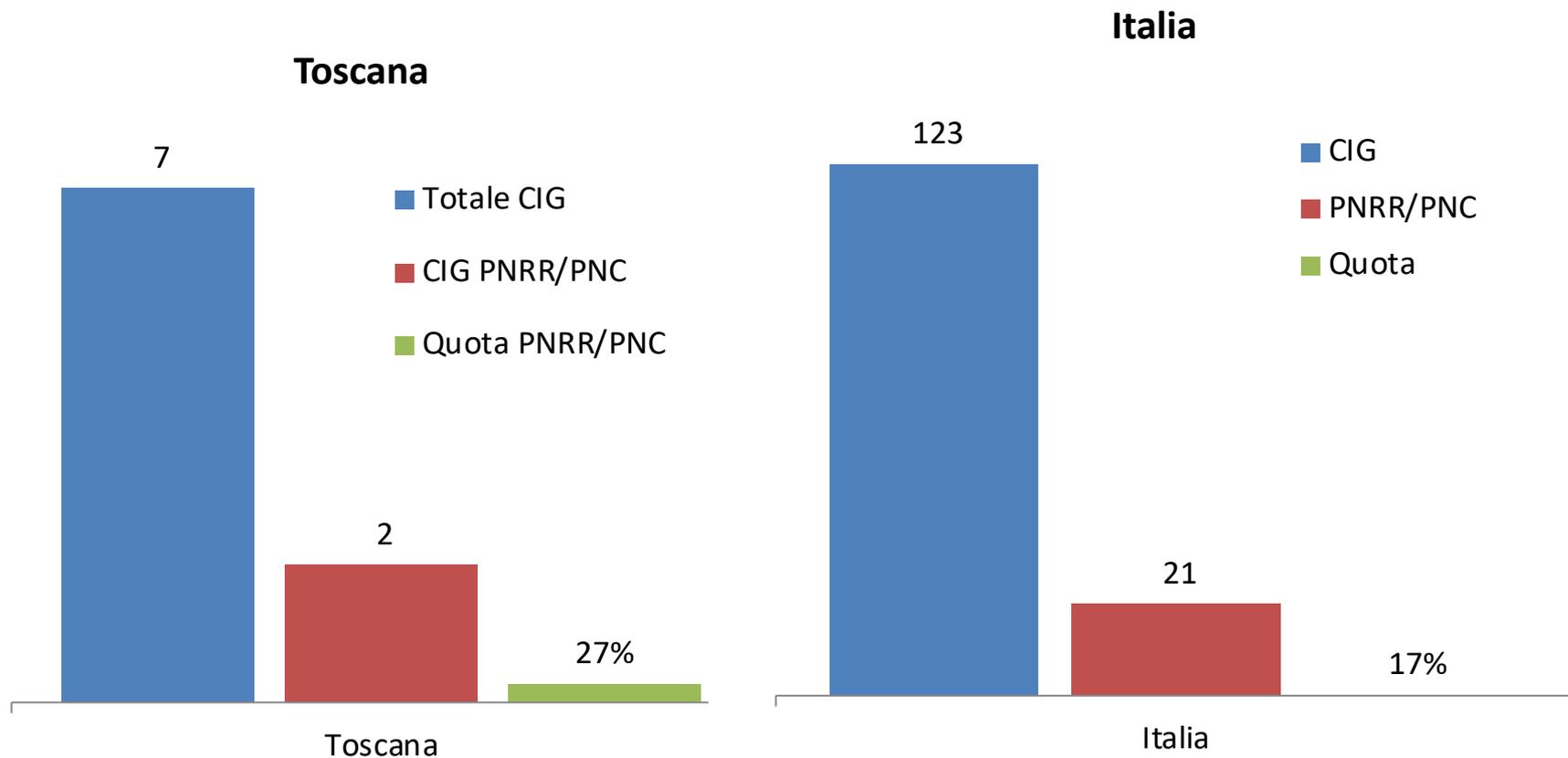
## Quota importo di procedure avviate



Ad oggi, l'avanzamento in termini di procedure avviate è del 45% dell'importo dei progetti in Toscana e del 35% in Italia. Il dato sale al 49% in Toscana e al 38% in Italia prendendo in esame i soli progetti di opere pubbliche. Percentuali più alte si registrano in Toscana, nel caso dei progetti in capo alle amministrazioni comunali e provinciali, mentre l'opposto è vero sul complesso del territorio nazionale.

# Il ruolo del PNRR/PNC nella dinamica del mercato dei lavori pubblici

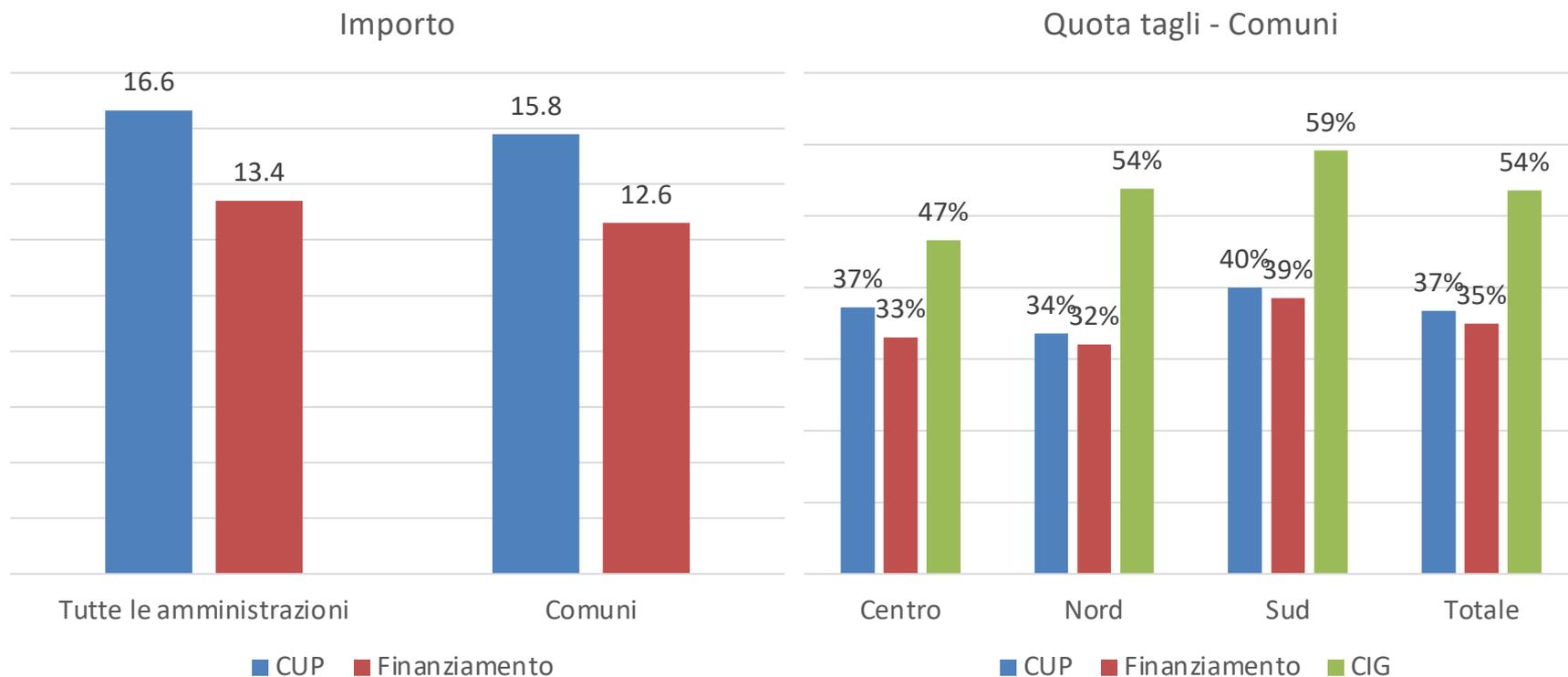
Anni 2022-2023 (Luglio). Miliardi di Euro



L'impatto dei progetti del PNRR/PNC sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici pare tuttavia limitato rispetto a quanto suggerirebbero e attese e la recente impennata dei volumi delle procedure avviate. In particolare, in Toscana, solo il 27% delle procedure avviate a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al Piano mentre la percentuale scende al 17% nel caso dell'intero territorio nazionale.

# La rimodulazione del PNRR

Quota di risorse tagliate in termini di importo progetti e importo finanziamento

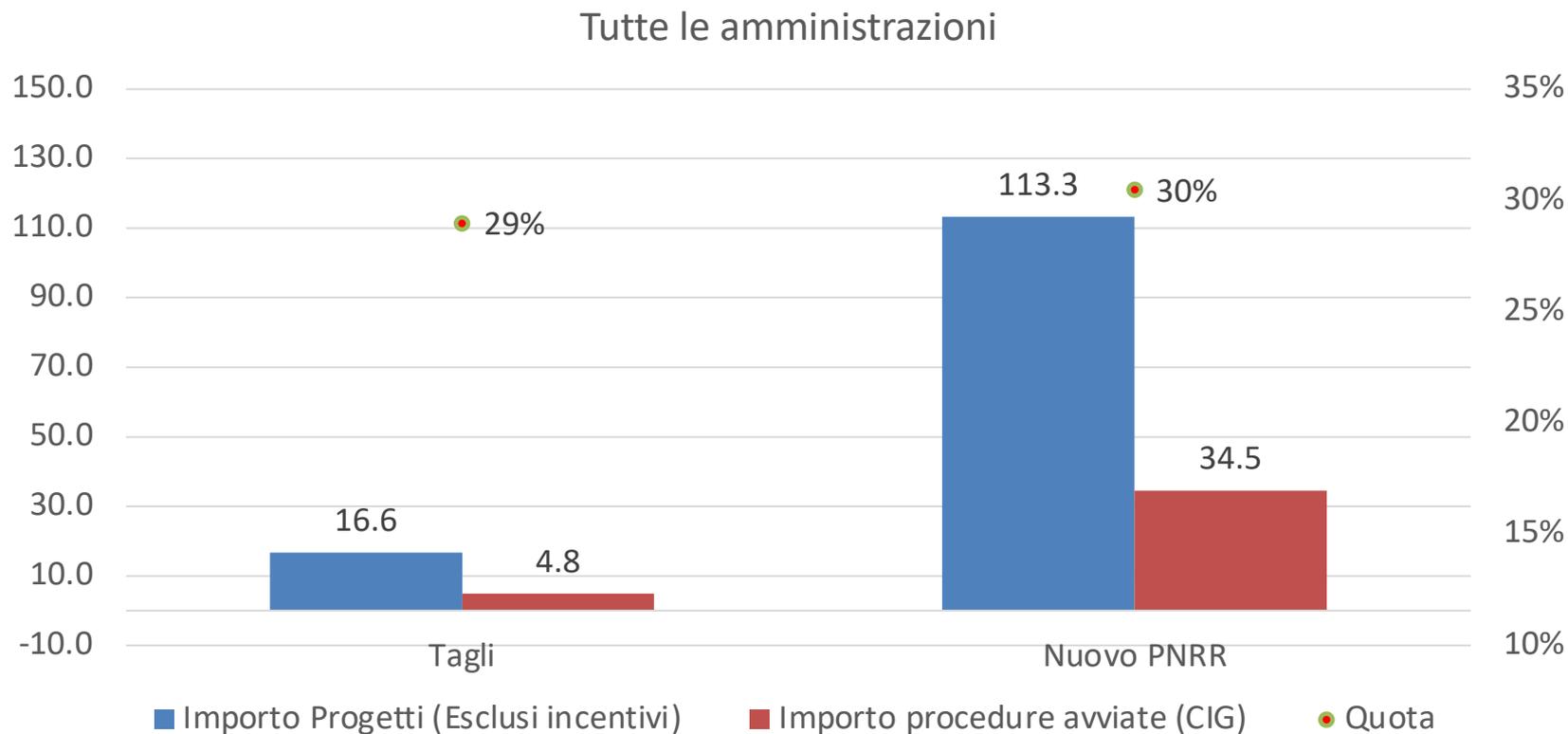


La recente rimodulazione del Piano, con il definanziamento, concentrato in particolare su interventi di cui sono beneficiarie le amministrazioni comunali (Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni e Piani Urbani Integrati) ha un impatto anche su una quota consistente delle procedure avviate. Circa la metà delle procedure avviate dalle amministrazioni comunali è infatti relativo a progetti che ricadono nelle misure definanziate.

I Tagli in Toscana ammontano a circa 940 Milioni di progetti, per 840 milioni di finanziamenti, anche in questo caso, al 90% riguardanti le amministrazioni comunali.

# La rimodulazione del PNRR e l'avanzamento dei progetti

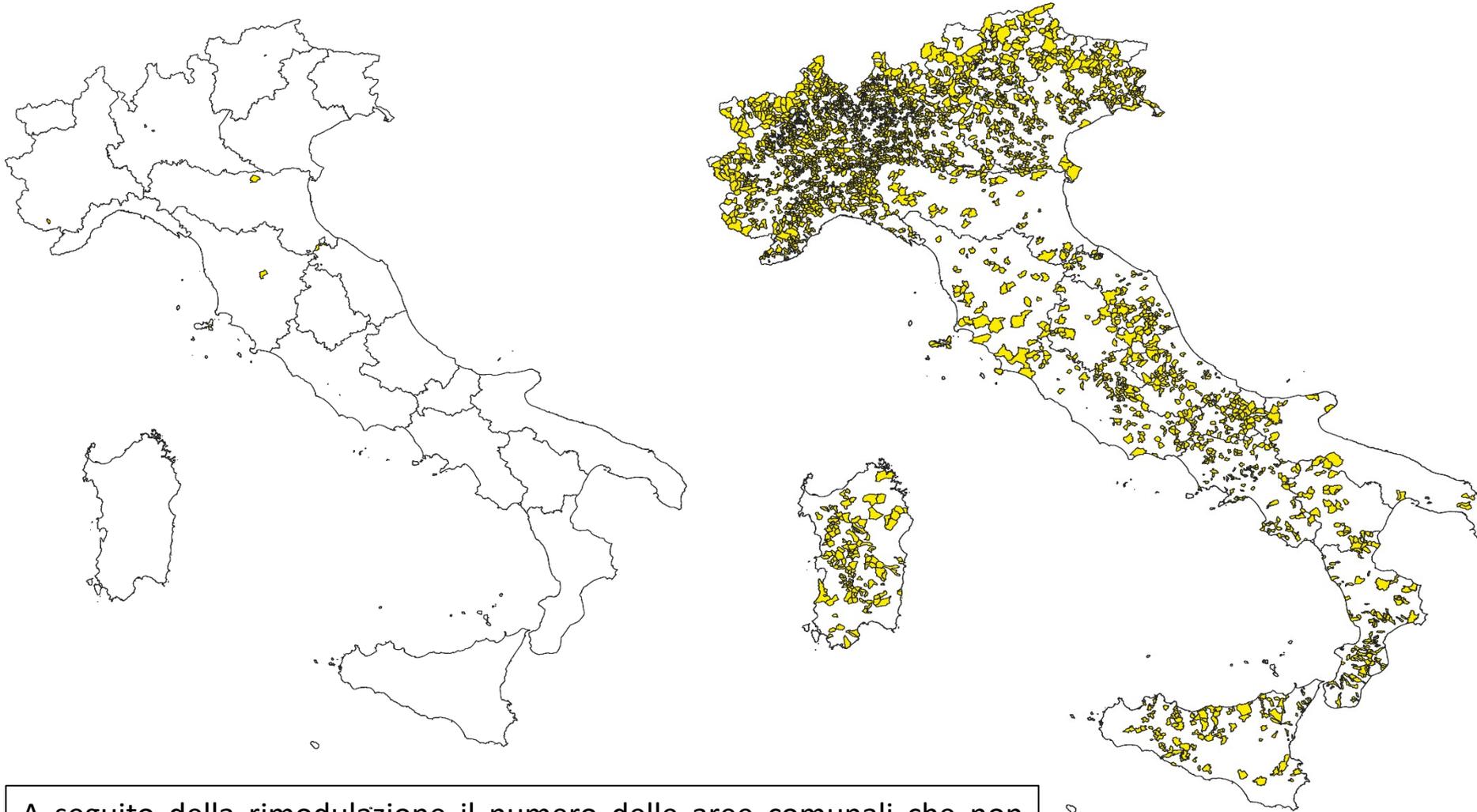
Opere pubbliche. Miliardi di Euro. Italia



L'avanzamento riscontrabile sul mercato degli appalti per gli interventi definanziati (29%) è sostanzialmente identico a quello degli interventi che rimangono finanziati dal PNRR/PNC (30%)

# La rimodulazione del PNRR

Opere pubbliche. Aree comunali che non beneficiano di progetti prima e dopo la rimodulazione del Piano



A seguito della rimodulazione il numero delle aree comunali che non risultano beneficiare di interventi comunali finanziati dal Piano passa da 10 (di cui 2 in Toscana) a 3,219 (di cui 49 in Toscana).