

**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

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

REGIONE  
TOSCANA



# I LAVORI PUBBLICI. La congiuntura e le criticità strutturali nell'avvio del PNRR

*Risultati delle elaborazioni dei dati  
dell'archivio dell'Osservatorio Regionale*

29 marzo 2022

# 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, BDNCP (Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici). 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.*

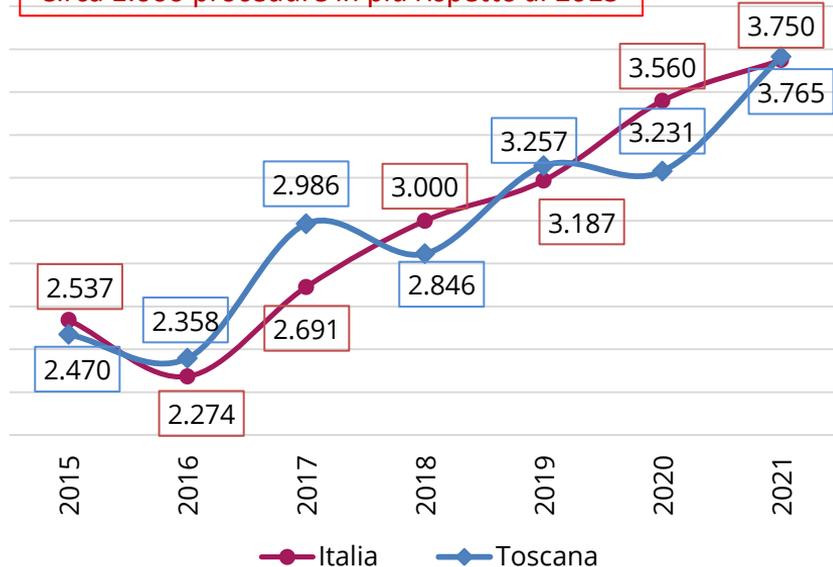
# La dinamica delle procedure avviate

Numero e Importo di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anni 2015-2021.

Italia e Toscana

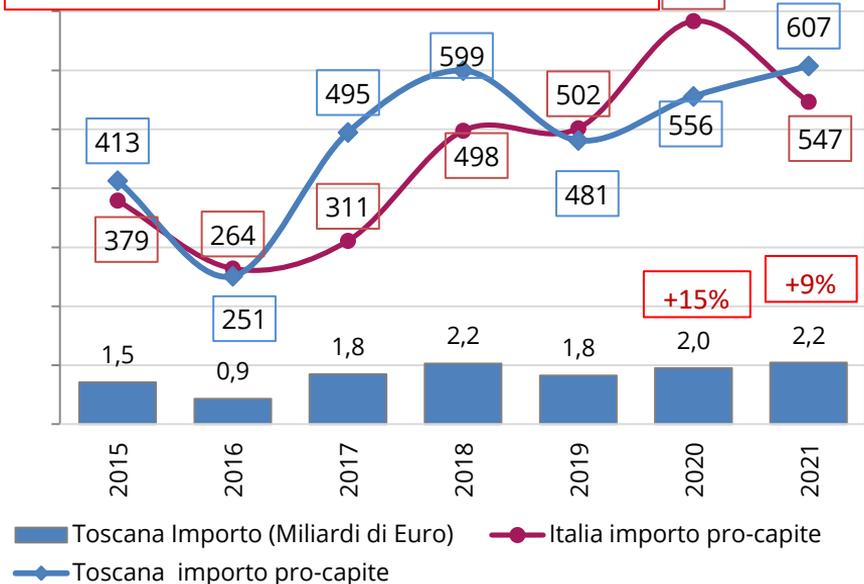
Numero per milione di residenti

Circa 1.000 procedure in più rispetto al 2015



Importo

Circa 200 Euro pro-capite in più rispetto al 2015

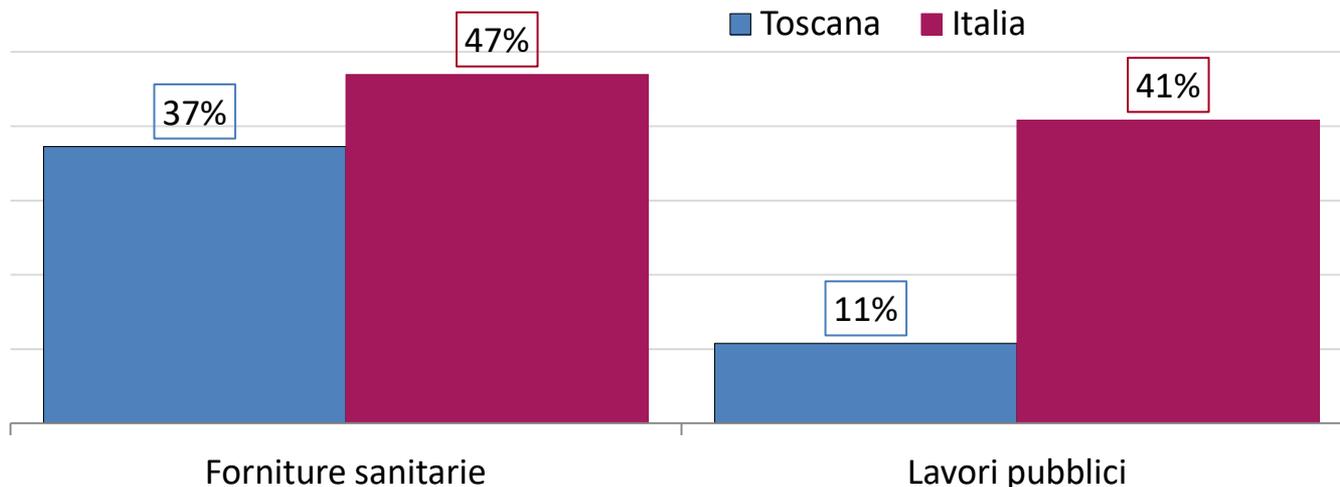


Il mercato dei contratti pubblici registra nel 2021 un ulteriore segnale di ripresa, sia in Toscana che nel resto del Paese. Aumenta infatti sia l'attività amministrativa (numero delle procedure avviate) e l'importo di risorse complessivamente stanziato. Il dato si inserisce in un trend di crescita che ha origine nel 2017.

# Il contributo dei lavori pubblici nella fase pandemica

VARIAZIONE PERCENTUALE 2020-2021/2017-2019 DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE DI LAVORI E FORNITURE SANITARIE. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ITALIA E TOSCANA

**Variazione % media annua 2020/2021 vs media annua 2017/2019**



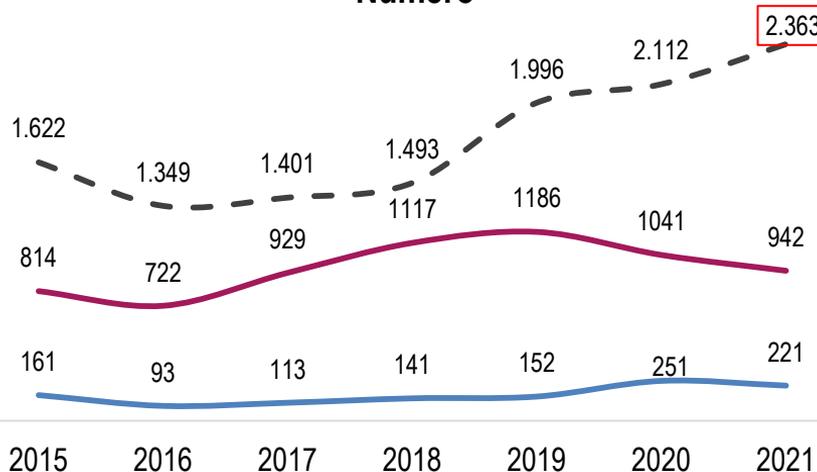
- Il contributo dei lavori pubblici è stato dunque importante (salvo una fisiologica interruzione dell'attività degli enti nella primissima fase) anche nel periodo caratterizzato dalla crisi pandemica.
- In Italia, nel biennio 2020-2021, lavori pubblici e forniture sanitarie registrano incrementi di circa il 40% rispetto alla media del triennio 2017-2019.
- Si tratta, in termini assoluti, di 23 miliardi di euro aggiuntivi in media all'anno (12 per le forniture e 11 per i lavori pubblici). In Toscana, questo incremento ammonta a un miliardo di euro.

# Lavori Pubblici Toscana

## Numero e Importo per tipologia di stazione appaltante

### Numero

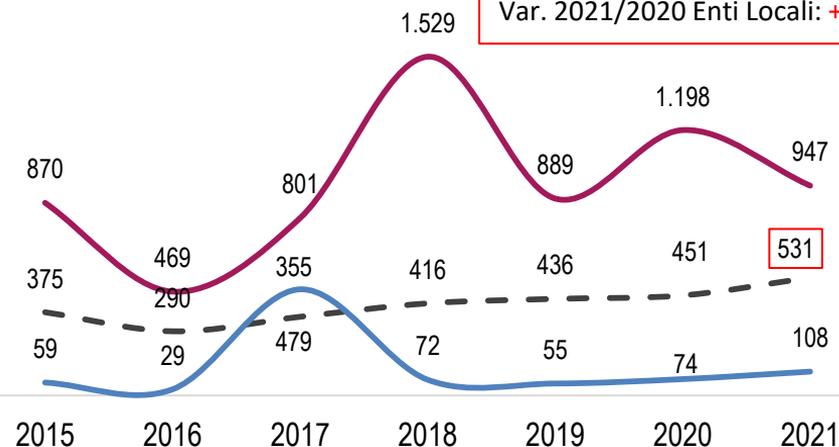
Var. 2021/2020 Enti Locali: +12%



-- Locali    — SSN    — Concessionari

### Importo

Var. 2021/2020 Enti Locali: +18%



-- Locali    — SSN    — Concessionari

- I comuni e le società a partecipazione pubblica/concessionari di reti e infrastrutture sono le tipologie di stazioni appaltanti che hanno guidato questa ripresa.
- Queste due categorie di attori rappresentano anche, congiuntamente, circa l'80% della domanda.
- Si è registrato, nel 2021, anche un incremento del contributo della spesa infrastrutturale in sanità, in termini pro-capite più consistente in Toscana che in Italia.

# Lavori Pubblici Toscana e Italia

## Importo pro-capite per tipologia di stazione appaltante

### Enti locali



### Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture



### Enti del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale



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

# Uno sguardo sul prossimo futuro

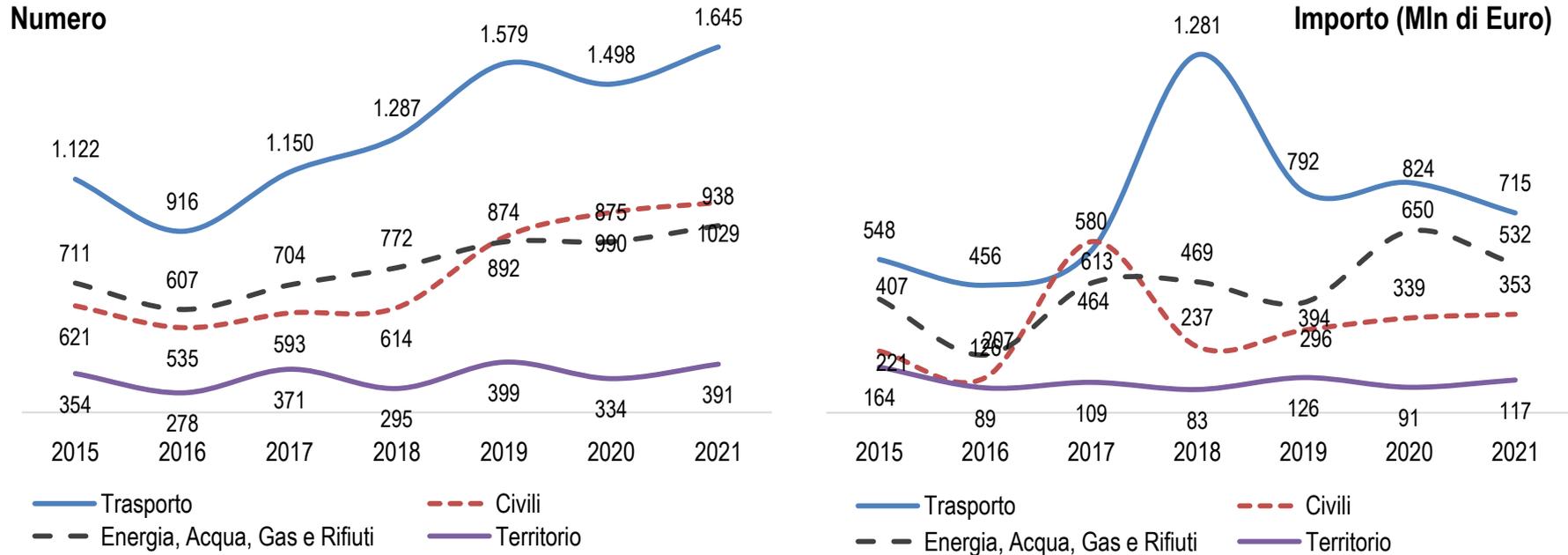
## Importo (milioni di euro) di procedure di servizi per la progettazione per natura giuridica della stazione appaltante. Anni 2015-2021



- Il numero dei bandi di progettazione avviati dal comparto comunale nel biennio 2020-2021 duplica rispetto al biennio 2018-2019 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: per i comuni +132% in Toscana e +161% in Italia e per le società a partecipazione pubblica +52% in Toscana e +18% in Italia.

# Lavori Pubblici Toscana

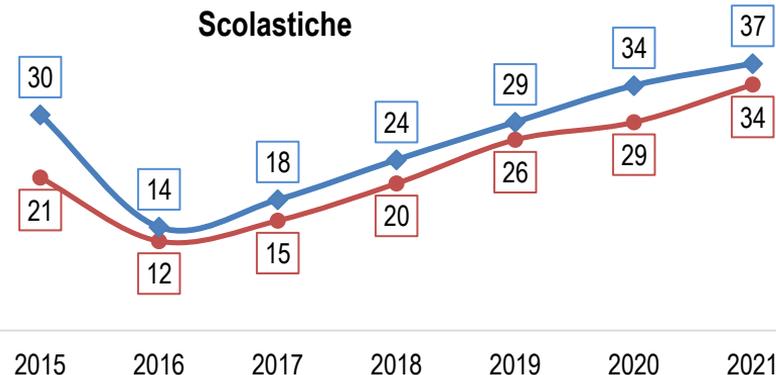
## Numero e importo per settore dell'opera



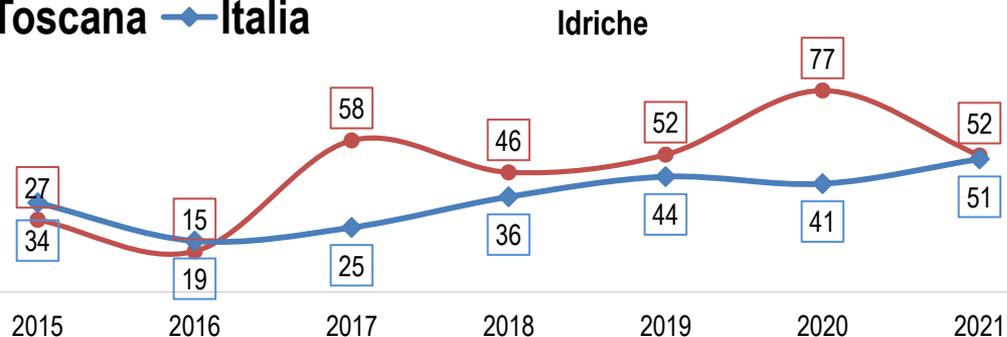
In Toscana la ripresa degli ultimi anni è caratterizzata da una crescita del numero di procedure in tutti i principali settori di intervento

# Lavori Pubblici Toscana e Italia

## importo pro-capite per settore dell'opera

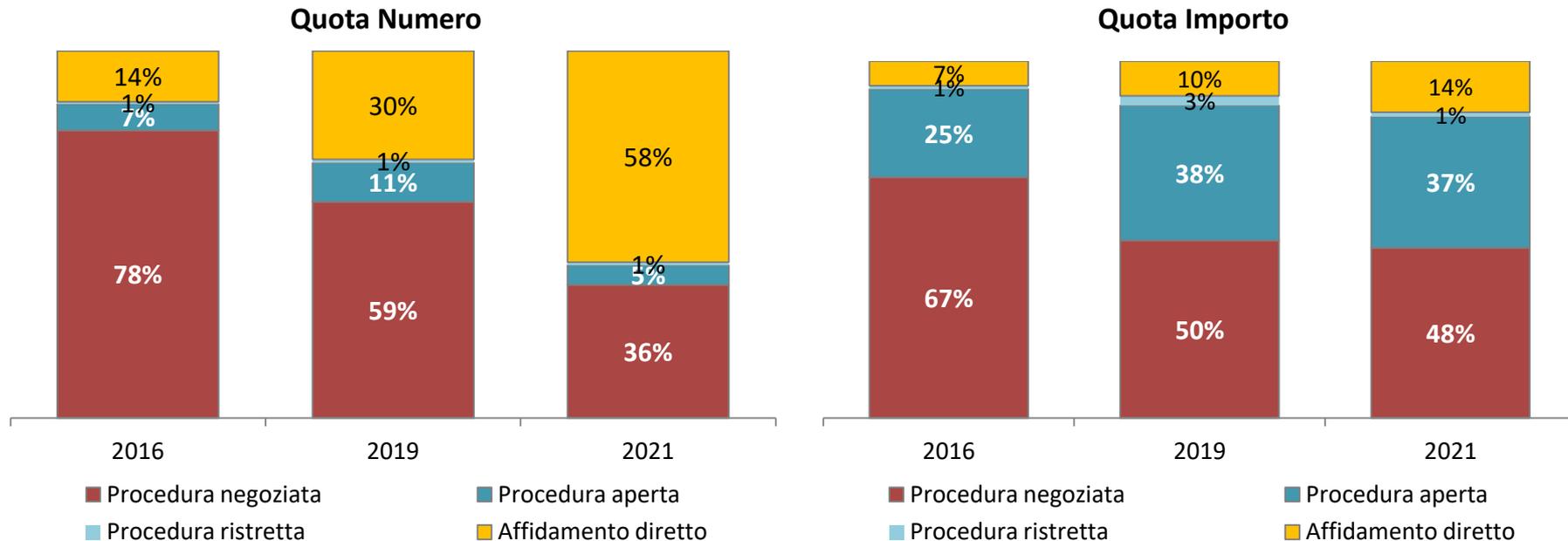


—●— Toscana —◆— Italia



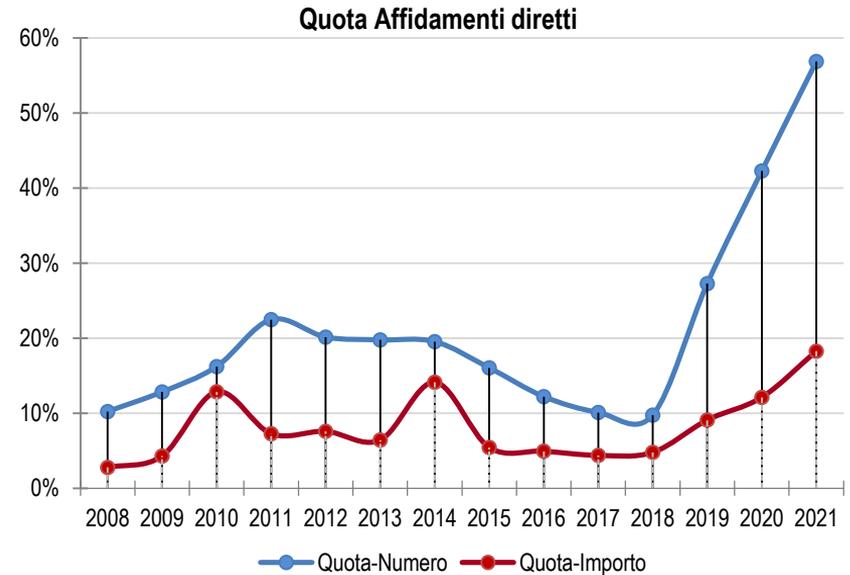
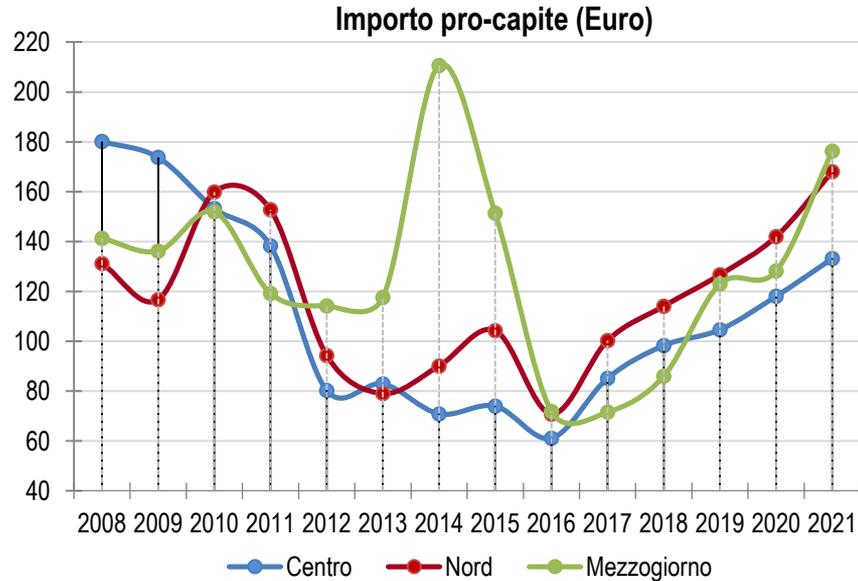
# Lavori Pubblici - Toscana

## 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.

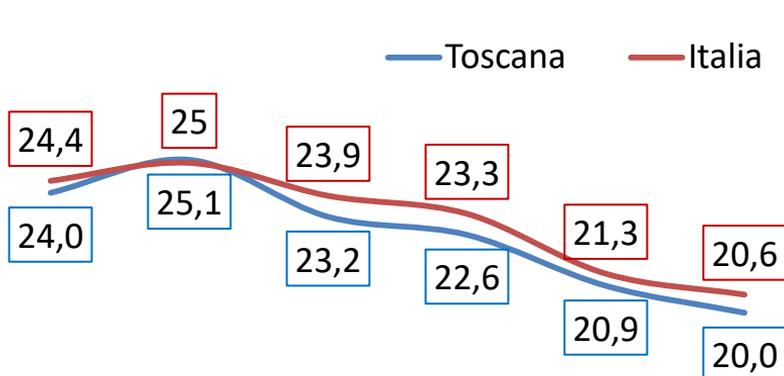
# Lavori Pubblici – Amministrazioni comunali italiane



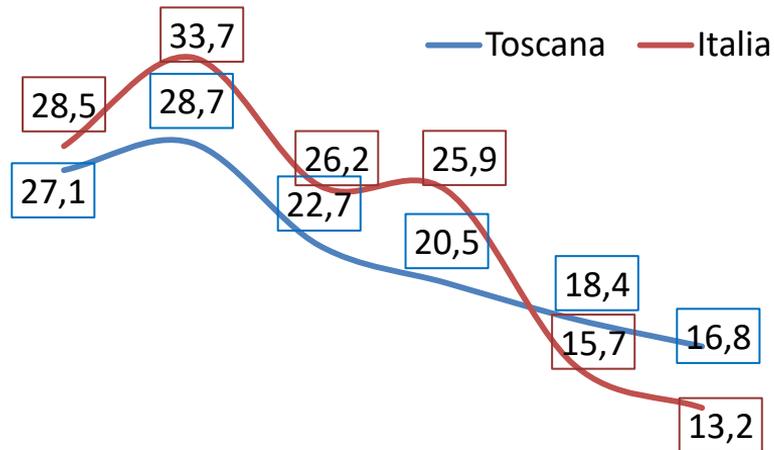
- L'incremento del numero di affidamenti diretti rappresenta l'evidenza più forte a sostegno della tesi che le misure intraprese con i decreti Sblocca Cantieri e Semplificazioni, e il conseguente alleggerimento del carico amministrativo legato all'avvio di nuove procedure, abbiano avuto un ruolo nel sostenere la dinamica del valore complessivo dei contratti.
- Oggi gli affidamenti diretti (caratterizzati da procedure più semplici) rappresentano oltre il 50% delle procedure avviate dai comuni e il 14% dell'importo totale.

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

## Media aritmetica dei ribassi



## Numero di offerte



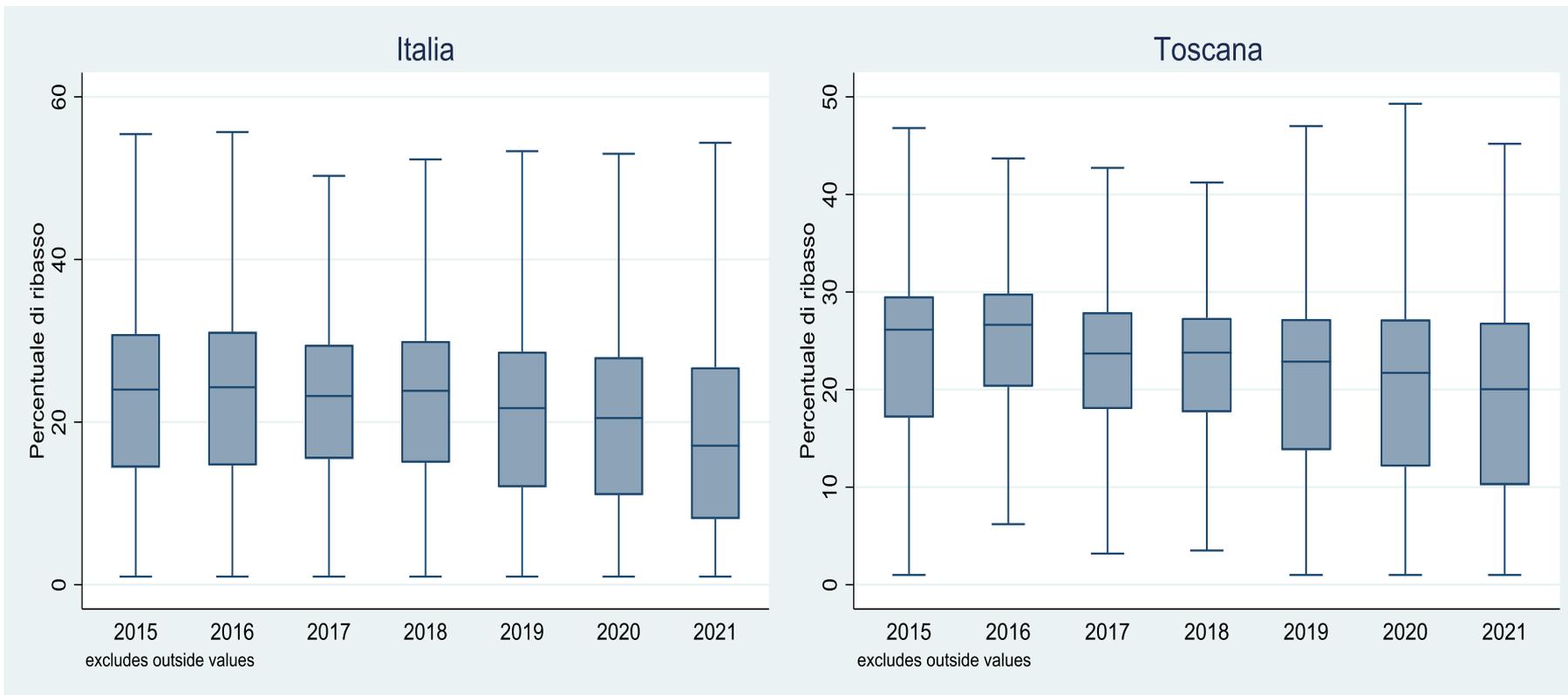
2015 2016 2017 2018 2019 2020

2015 2016 2017 2018 2019 2020

- Sia in Italia che in Toscana sono **in costante riduzione** sia la media aritmetica dei ribassi che il numero medio delle offerte.
- Riduzione del numero di offerte nelle procedure negoziate sotto il milione di euro (si dimezzano tra il 2015 e il 2021) e incremento del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tra le procedure aperte.

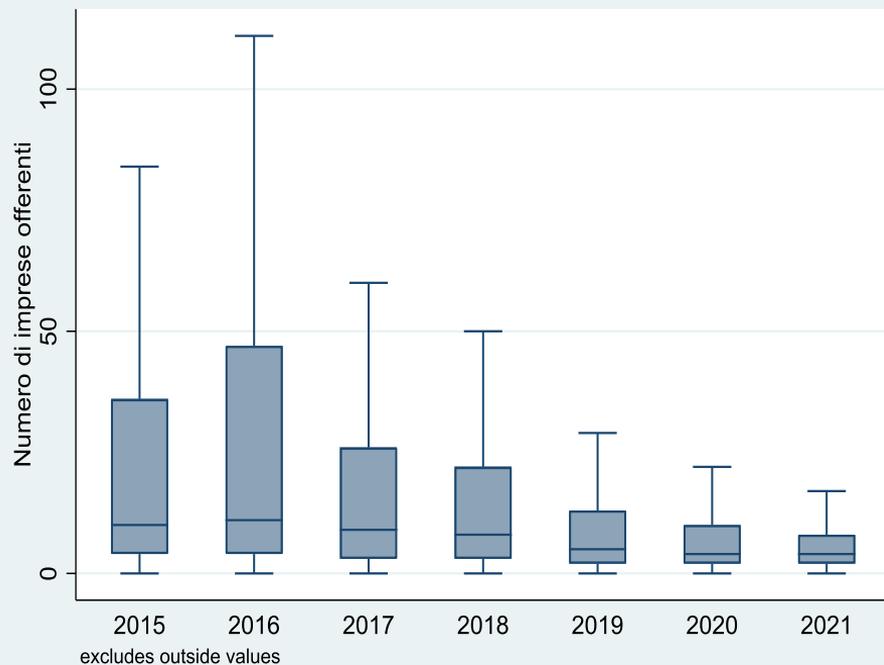
**Nota:** La media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione è ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo. Escludendo dunque gli affidamenti diretti ma anche le adesioni a accordo quadro.

# La distribuzione della percentuale di ribasso di aggiudicazione

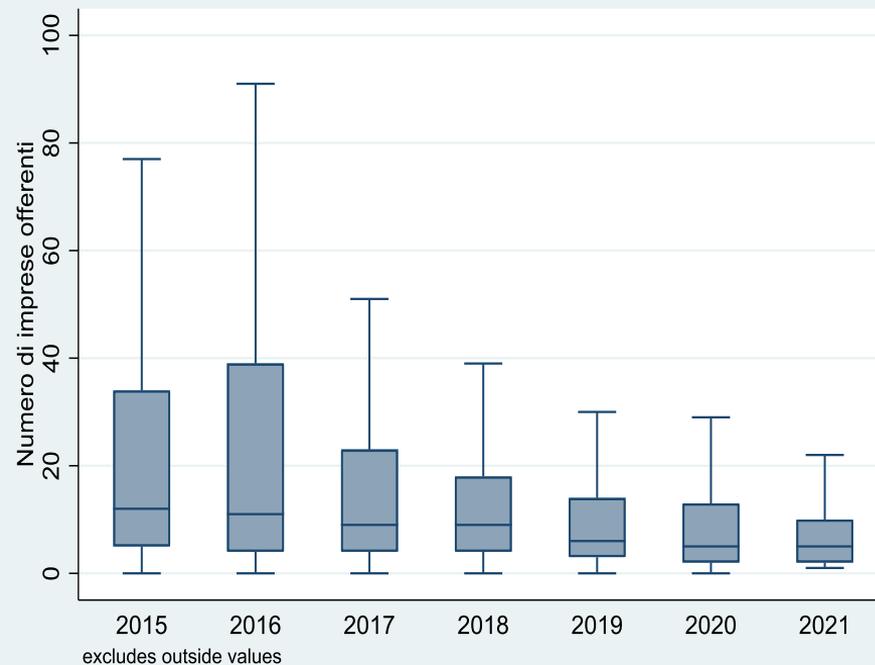


# La distribuzione del numero di offerte

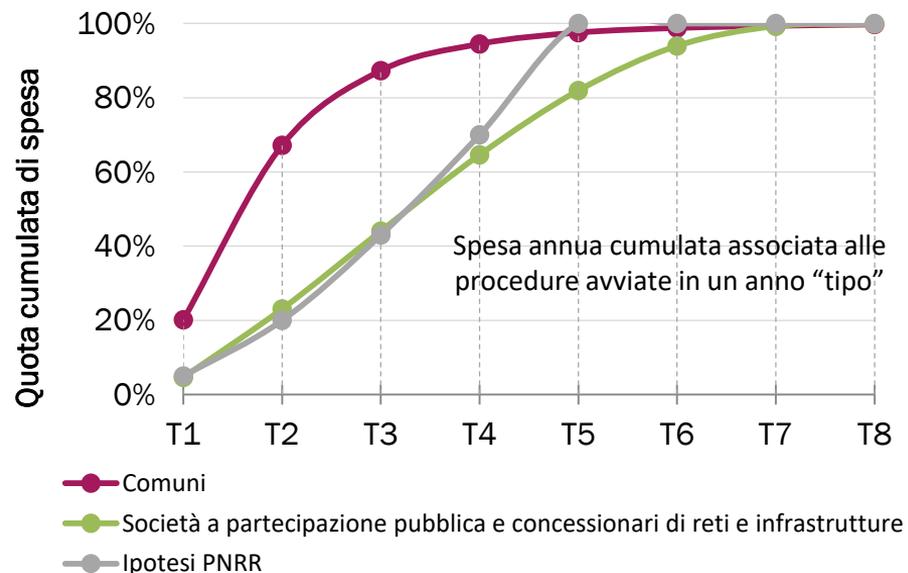
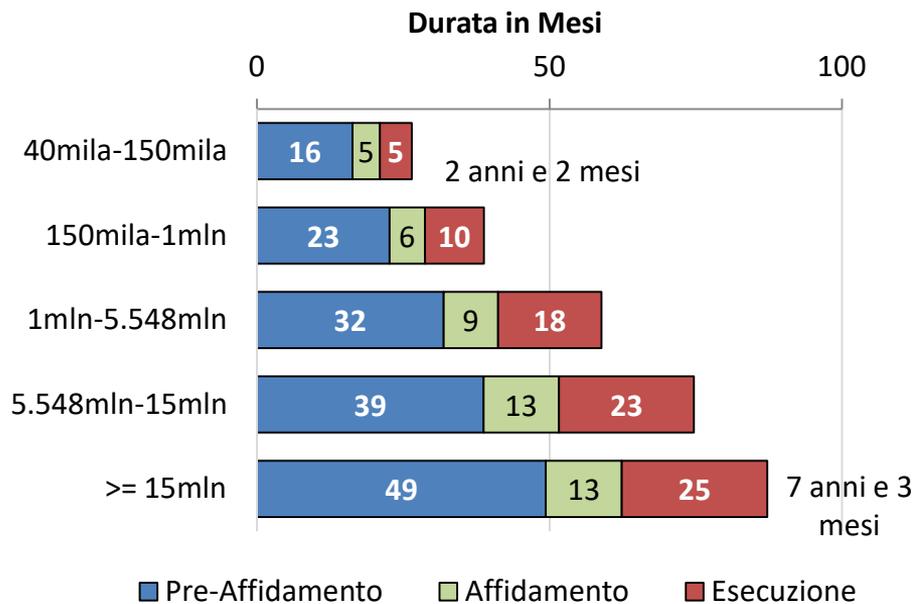
## Italia



## Toscana

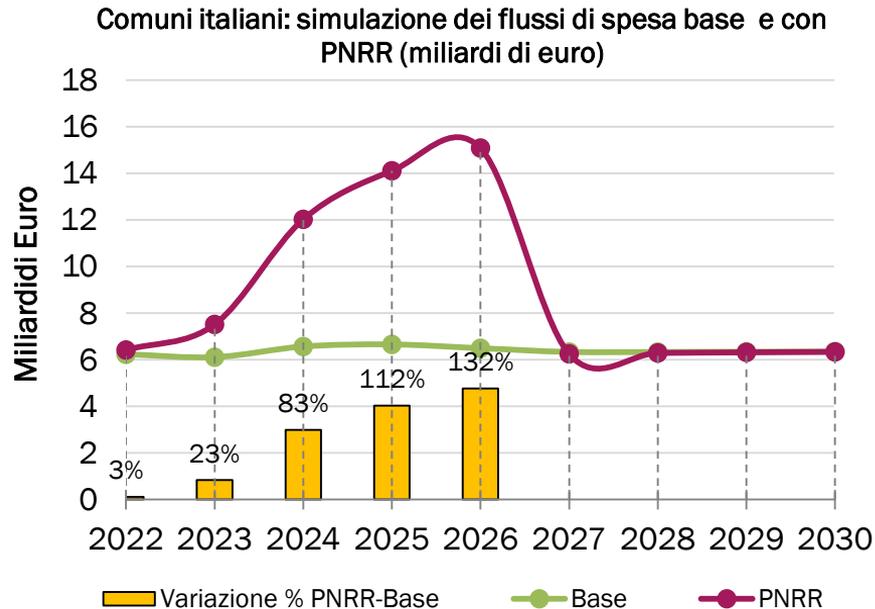


# La durata media dei lavori - Italia



- Per un singolo lotto di importo superiore ai 15 milioni di Euro, intercorrono mediamente sette anni tra l'affidamento della progettazione e l'ultimazione dei lavori.
- Abbiamo ricostruito il **profilo di spesa (futuro)** di un **mix di lavori pubblici "tipo"** (sulla base di quelli avviati nel triennio 2018-2020)
- Nel caso delle **società a partecipazione pubblica e dei concessionari di reti e infrastrutture**, a regime, sarebbe impiegato entro il 6 anno dalla pubblicazione del bando, il 90% delle risorse
- Nel caso delle **amministrazioni comunali**, che avviano molte procedure di importo inferiore alla media complessiva, il 90% sarebbe speso già al terzo anno.

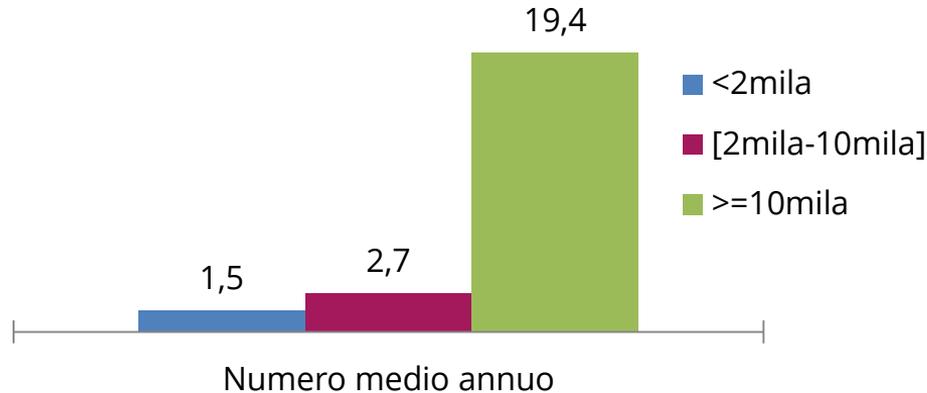
# Le procedure del PNRR: un cambio di scala per le amministrazioni



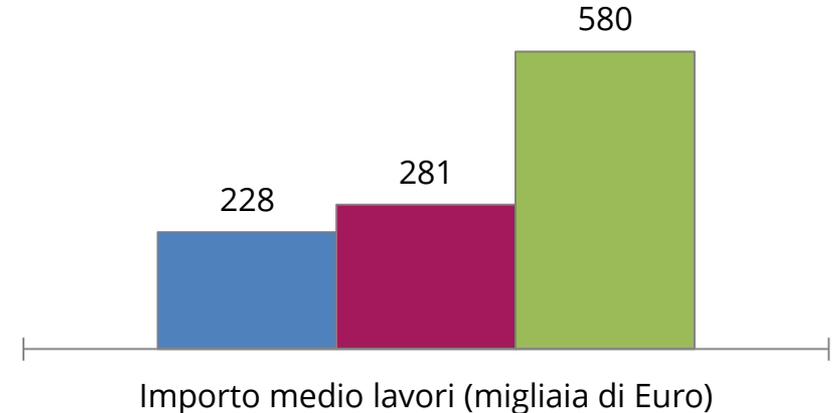
- Si evidenzia un consistente incremento dei volumi rispetto alla media annua delle procedure avviate nel triennio 20128-2020, che è pari a circa 4 volte per i comuni e di 1 volta e mezzo per il resto delle stazioni appaltanti.
- Con l'implementazione del PNRR i valori di spesa annui osservati tra il 2022 e il 2028 registrerebbero **un incremento medio del 22%** nel caso del totale delle stazioni appaltanti e **del 71% nel caso dei comuni** con picchi, in quest'ultimo caso, anche superiori al 100% nel biennio 2025-2026.

# L'esperienza delle stazioni appaltanti comunali italiane

## Numero medio annuo di lavori. 2017-2021

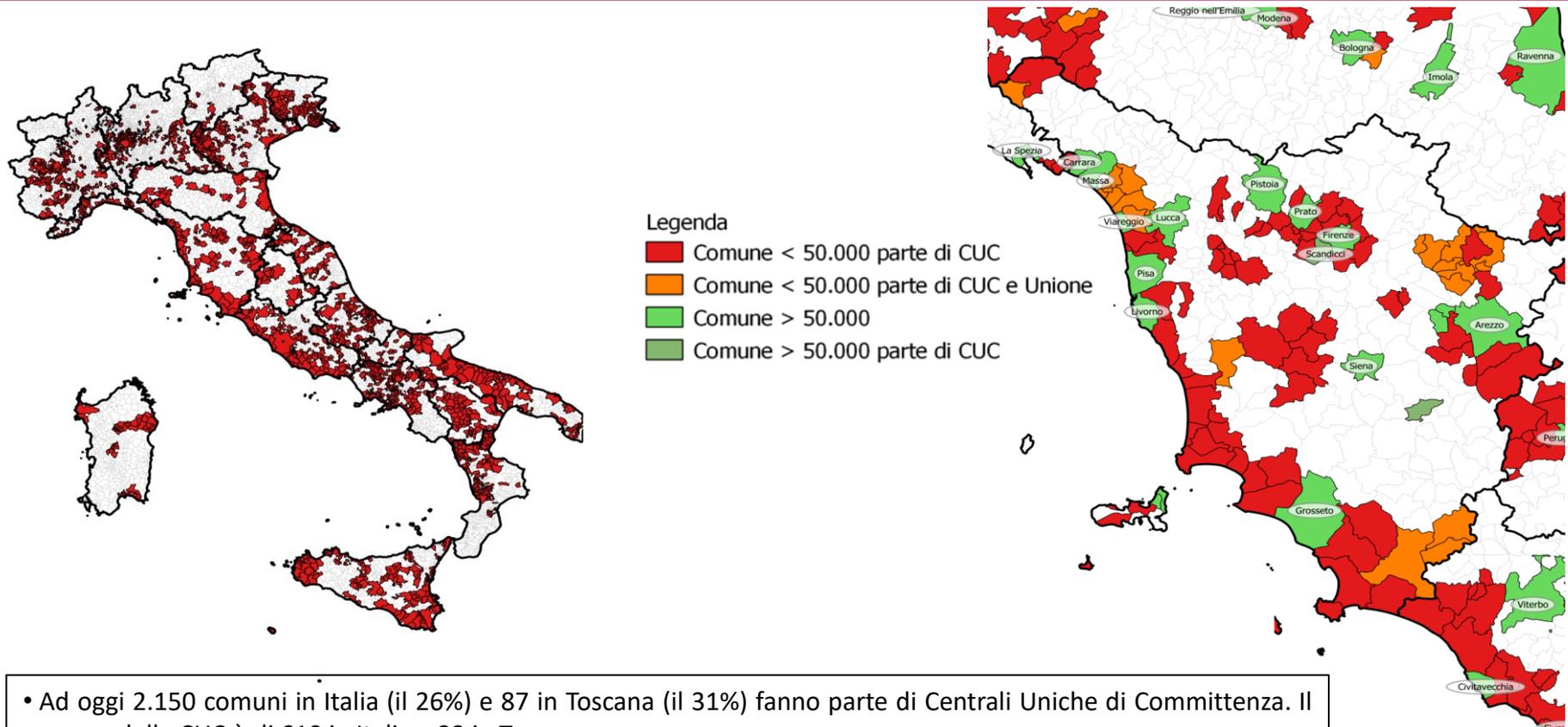


## Importo medio dei lavori



- La principale causa della difficile ripresa degli investimenti dei comuni negli anni più recenti, è stata infatti spesso individuata nella limitata capacità di gestire una mole adeguata di procedure, sia per la carenza di risorse umane qualificate, sia per l'eccessivo onere amministrativo legato alla complessità delle procedure.
- L'esperienza: **i medio-piccoli e piccoli comuni** (fino a 10.000 residenti, che rappresentano l'85% delle Amministrazioni Comunali) **hanno avviato nell'ultimo periodo meno di 3 lavori all'anno e di importo medio inferiore ai 300.000 euro.**

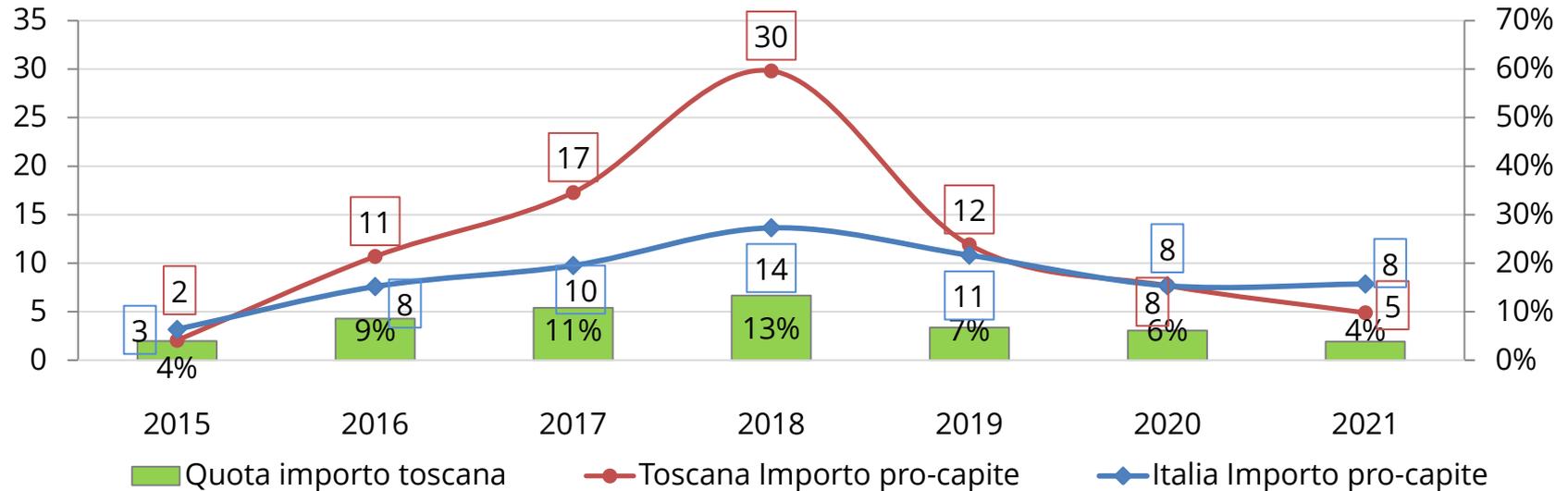
# Le Centrali Uniche di Committenza in Toscana e in Italia



- Ad oggi 2.150 comuni in Italia (il 26%) e 87 in Toscana (il 31%) fanno parte di Centrali Uniche di Committenza. Il numero delle CUC è di 610 in Italia e 32 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

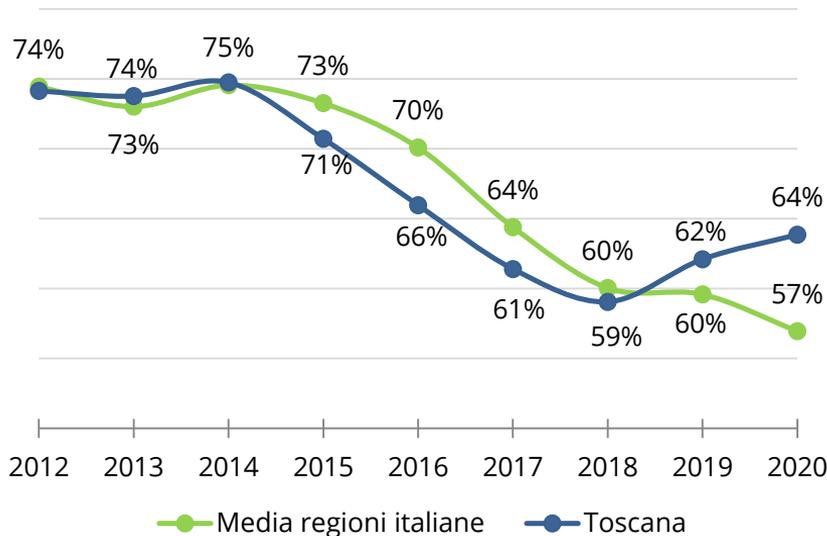
Importo delle procedure per anno di pubblicazione. Milioni di Euro



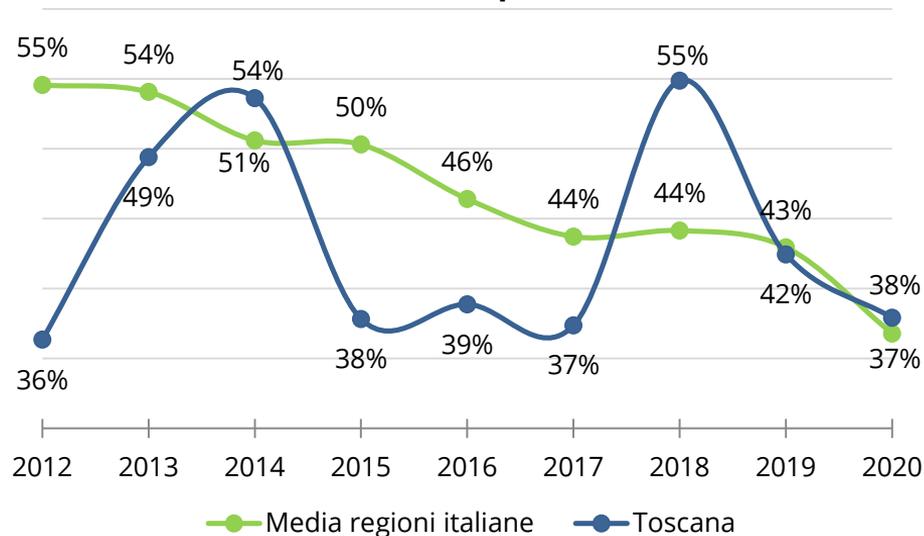
- Il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in Centrali Uniche di Committenza (Intercomunali) ha finora svolto una parziale funzione di aggregazione di domanda di contratti.
- In Toscana, come nel resto del Paese, il numero e l'importo delle procedure avviate dalle Centrali uniche di Committenza cresce a partire dal 2016 per poi diminuire a partire dal 2019.
- Le CUC Toscane sono state, nella prima fase, particolarmente attive arrivando a coprire il 13% dell'attività delle CUC su tutto il territorio nazionale.

# Quota di appropriazione del mercato dei lavori pubblici – Serie 2012-2021

## Quota numero



## Quota importo

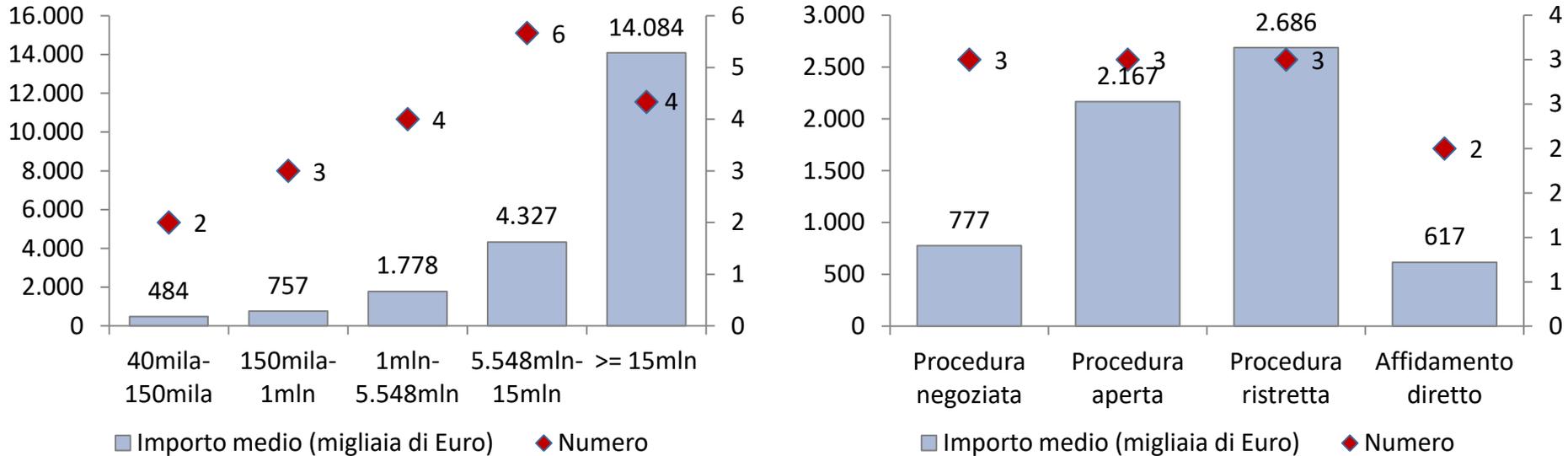


Le quote di appropriazione del mercato toscano da parte delle imprese toscane sono in linea con la media delle altre regioni italiane, ma su un sentiero meno marcatamente discendente. In particolare, le imprese toscane trattengono una quota di mercato regionale mediamente alta (circa il 70% del numero e il 40% dell'importo nel periodo 2012-2020).

Il dato aggregato non nasconde, inoltre, un diverso comportamento delle medio-piccole imprese (fino a 50 occupati) rispetto alle medio-grandi (oltre i 50 occupati).

# L'esperienza delle imprese aggiudicatrici

Numero e importo medio di lavori (nuova costruzione) aggiudicati nei 4 anni precedenti.  
Media 2018-2020

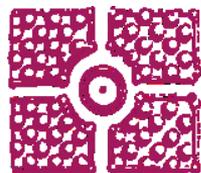


Le imprese aggiudicatrici in Italia (un dato del tutto sovrapponibile è quello relativo alla Toscana) hanno un'esperienza non trascurabile sul mercato degli appalti. È tuttavia ancora da definire un metodo di qualificazione delle imprese basato su criteri reputazionali e di *past performance*, in cui il curriculum di impresa (c.d. *rating di impresa*), costituisca requisito di accesso alla gara e requisito di premialità ai fini dell'affidamento.

# Conclusioni

---

- L'analisi congiunturale del mercato dei lavori pubblici segnala una ripresa consistente dei volumi sia in Toscana che sull'intero territorio nazionale, in atto dal 2017 e non interrotta nel periodo pandemico.
- La ripresa è trainata dall'attività delle stazioni appaltanti delle amministrazioni comunali e da quelle delle società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture e coinvolge molti settori di intervento, tra i quali spiccano quello delle infrastrutture stradali, scolastiche e, in ultimo sanitarie.
- Permangono tuttavia profili di criticità strutturale ai quali si è tentato di dare risposta con le riforme dell'ultimo quinquennio, a partire dal D.Lgs 50/2016: un quadro procedurale/autorizzativo ancora complesso e poco funzionale alla massimizzazione dell'efficacia della spesa infrastrutturale, la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese.
- Le misure di accompagnamento alla spesa delle risorse del PNRR, rivolte in particolar modo ad assicurare un rispetto dei termini previsti dal Piano, insistono su due aspetti chiave che possono, più in generale, guidare un processo di efficientamento del sistema della committenza pubblica: da un lato sul rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e dall'altro sulla semplificazione procedurale, sia a monte in fase di programmazione e progettazione che a valle, in fase di affidamento.
- La sfida più complessa è naturalmente legata al primo dei due aspetti, che come detto, risponde a una debolezza strutturale del sistema delle piccole e medie stazioni appaltanti, dovuta anche al lungo periodo di riduzione delle risorse a loro disposizione. Nel caso del secondo aspetto, si dovrà comprendere come coniugare l'assetto semplificato "disegnato" già a partire dal 2019, con gli elementi di trasparenza, efficienza e rispetto della legalità, nell'ambito di una nuova riforma organica del mercato.



**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

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

REGIONE  
TOSCANA



# I LAVORI PUBBLICI. La congiuntura e le criticità strutturali nell'avvio del PNRR

*Risultati delle elaborazioni dei dati  
dell'archivio dell'Osservatorio Regionale*

29 marzo 2022