



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



Attuazione PNRR

Report trimestrale sui bandi di progettazione e altri servizi tecnici per interventi a valere su risorse PNRR e Pnc

(4° trimestre 2021)

1. Note preliminari e metodologiche

In considerazione dell'importanza strategica l'applicazione del Next Generation Fund per il settore delle infrastrutture e delle opere pubbliche in Italia, l'OICE ha deciso di avviare un'apposita rilevazione trimestrale al fine di monitorare l'andamento della domanda pubblica di ingegneria e architettura - e quindi l'affidamento gli incarichi di progettazione, direzione lavori e altri servizi tecnici - concernente gli interventi a valere su risorse del PNRR e del PNC.

Tale monitoraggio viene avviato al termine di un anno (il 2021) meno positivo per l'andamento della domanda pubblica di servizi tecnici. Negli ultimi giorni OICE ha infatti pubblicato i dati del proprio Osservatorio ¹che evidenziano una netta riduzione (circa il 13% in valore in meno rispetto al 2020) delle gare di progettazione di opere pubbliche, ma in generale di tutto il mercato dei servizi tecnici. Questa diminuzione è dovuta soprattutto ad una disposizione (contenuta nel decreto semplificazioni PNRR) che ha portato da 75.000 a 139.000 la soglia per affidare senza gara progettazioni a professionisti, studi e società. Una norma, criticata da OICE, ma che risponde ad oggettive esigenze di celerità e speditezza per rispettare le stringenti scadenze del Piano.

Va in ogni caso segnalato che, prima di giugno 2021 (momento dell'entrata in vigore della norma citata) il mercato era cresciuto in valore del 20% sul 2020; successivamente si è registrata una netta inversione di tendenza che ha determinato, a fine dicembre 2021, una riduzione del 35% dei bandi e degli avvisi.

Il presente Report² è stato predisposto a valle dell'analisi che ogni giorno l'Ufficio gare OICE effettua per i propri associati su tutti i bandi e avvisi di gara, di ogni importo, relativi a progettazione, direzione lavori, collaudi, altri servizi tecnici, appalti integrati e concessioni classificati e organizzati in un data base a disposizione dei propri associati.

¹ Dal 1994 l'OICE, l'Associazione che riunisce in ambito confindustriale le società di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica, diffonde mensilmente i dati del proprio Osservatorio sulle gare di progettazione e altri servizi tecnici pubblicate in Italia e in Europa. La costituzione dell'Osservatorio avvenne dopo che la legge Merloni aprì all'evidenza pubblica un mercato come quello della progettazione che fino a quel momento era caratterizzato dal principio dell'intuitus personae

² Il Report è stato curato da Andrea Mascolini; hanno collaborato Alessandra Giordani e Luigi Antinori dell'Ufficio Studi

Su questo materiale è stato quindi verificata la presenza all'interno dei documenti di gara di espressi riferimenti ad interventi rientranti nei piani e programmi finanziati con risorse del PNRR o del PNC.

La presente rilevazione parte dal primo ottobre 2021 – nel mese di settembre non sono state individuate “procedure PNRR” - e si estende fino al 31 dicembre 2021, quindi il quarto trimestre 2021. Successivamente avrà sempre cadenza trimestrale.

2. I dati del monitoraggio trimestrale OICE

2.1 Quadro generale

Dal monitoraggio effettuato nel trimestre di riferimento (ottobre – dicembre 2021) sono emerse **80 gare riferibili ad interventi a valere sui fondi del PNRR e del PNC**. Le 80 gare si riferiscono ad **affidamenti di servizi tecnici e di supporto alle stazioni appaltanti e ad appalti di servizi con lavori per un valore di 185 milioni, di cui 119,5 relativi alla sola progettazione** (valore calcolato considerando la quota parte di progettazione negli appalti integrati e la quota di progettazione affidata unitamente alla direzione dei lavori). Il totale di questi affidamenti è propedeutico alla successiva realizzazione di **lavori per un importo pari a 4,2 miliardi**.

Dati complessivi trimestrali (1)

Mese	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Ottobre	7	12.823.915	96.564.135
Novembre	9	39.953.564	1.031.709.979
Dicembre	64	132.580.974	3.105.141.892
Totale	80	185.358.453	4.233.416.006

OICE UFFICIO STUDI

(1) Riferiti a bandi e avvisi per appalti di servizi di ingegneria ed appalti integrati

Dal punto di vista delle dinamiche del mercato **emerge una forte accelerazione nel mese di dicembre (64 gare) a fronte dei piccoli numeri precedenti: 7 a ottobre e 9 a novembre**. Prima di ottobre non risulta all'Osservatorio OICE alcuna procedura. Siamo quindi all'inizio e molto probabilmente il 2022 sarà l'anno di una forte accelerazione altrimenti l'impegno dei fondi (derivante dall'approvazione dei progetti e dall'avvio della gara entro il 2023) difficilmente potrà essere realizzato. Occorre però fare presto con le gare e speriamo che i dati di dicembre siano confermati nei prossimi mesi perché, nei casi migliori, i dati rilevati dal nostro Osservatorio ci dicono che quando **una gara di progettazione viene fatta speditamente, si arriva a stipulare il contratto in circa 7/8 mesi dalla pubblicazione del bando, salvo contenziosi, ovviamente**. Successivamente il progetto va redatto, approvato e messo a base di gara per affidare alle imprese i lavori, che poi andranno collaudati. A questo punto cinque anni potranno essere sufficienti per determinate opere, ma per opere complesse o in caso di contenziosi in una delle due procedure di gara il rischio di sfiorare le scadenze non è irrilevante. Come più volte detto i cosiddetti **tempi di attraversamento pesano oltre il 40% del totale dell'iter di realizzazione di un'opera** (Dati Banca d'Italia su procedure a valere sui fondi UE).

Dal punto di vista delle assegnazioni delle risorse **va dato atto al MIMS di avere assegnato in tempi rapidi risorse per complessivi 59,2 miliardi di euro, pari al 96,5% del totale**, circa 61,4 miliardi su un totale di circa 210 miliardi complessivi del PNRR. Dei 61,4 miliardi di competenza del MIMS, 25,6 sono destinati a investimenti in infrastrutture e mobilità sostenibili ‘territorializzati’, ossia attengono a risorse assegnate a Regioni ed Enti locali per progetti di propria competenza o assegnate ad altri soggetti attuatori per interventi che ricadono su specifici territori (ad esempio: porti e reti ferroviarie regionali).

Il resto degli interventi non “territorializzati” riguarda principalmente ferrovie, strade e autostrade, per le quali già erano state avviate nell’ambito del Programma Italia veloce del precedente Governo, sia le progettazioni, sia alcuni appalti integrati (ad esempio il completamento della Napoli-Bari). **Quindi per circa il 50% degli interventi che finanziati con risorse PNRR e afferenti alla realizzazione di infrastrutture e opere principalmente di competenza del Mims, non si tratta di interventi “nuovi” e quindi difficilmente ci saranno affidamenti di progettazione a terzi.**

2.2 Tipologie di affidamento

Dal punto di vista delle tipologie procedurali dei diversi affidamenti va segnalato che **l’importo più rilevante della progettazione messa in gara transita all’interno dei cosiddetti “appalti integrati”** (affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione dell’opera), la procedura standard prevista dalle norme speciali previste per l’attuazione del PNRR. Si tratta di 90,6 milioni di progettazione (per oltre 3,8 miliardi di lavori). Per quel che riguarda i bandi per **affidamento di sola progettazioni il livello messo in gara è pari a 27, 5 milioni circa milioni**. Altri servizi tecnici sommano circa 64 milioni.

Bandi PNRR per tipologia di affidamento

Tipologia di affidamento	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Bandi di progettazione	12	27.489.404	307.785.045
Bandi di progettazione e direzione lavori	24	2.662.849	17.552.238
Bandi con altri servizi tecnici e di supporto al Rup	34	64.599.402	30.500.000
Bandi di appalti integrati ⁽¹⁾	10	90.606.798	3.877.578.723
Totale	80	185.358.453	4.233.416.006

OICE UFFICIO STUDI

(1) Valore della progettazione indicata nel bando di gara

Delle 80 gare, quindi, 36 sono per progettazione di nuovi interventi, 10 - come detto - sono per affidamento di appalti integrati. Altre 34 procedure sono relative ad attività quali la direzione lavori, di collaudo e di supporto ai RUP, fra cui alcune (23 per le quali si rinvia al paragrafo 2.7) sono state indirizzate all’acquisizione di supporto per la predisposizione della candidatura dell’ente locale ai bandi/progetti finanziati con i fondi per l’attuazione dei progetti finanziati.

A tale proposito, come considerazione di carattere generale, **proprio i bandi per supporto al RUP ci confermano però anche le preoccupazioni per l'attuazione procedurale nei tempi previsti dal PNRR**: al momento la maggior parte delle amministrazioni non sono attrezzate a reggere l'impatto, forse lo saranno quando saranno operativi i tecnici assunti con i concorsi di questi mesi. Ma le scadenze sono ben definite e per questo da tempo OICE segnala la **necessità di massicce dosi di supporto alle stazioni appaltanti per gestire le procedure, verificare i progetti, seguire i lavori**. Come accennato si può notare che qualche amministrazione si sta virtuosamente orientando in tale senso, ma il volume degli interventi che prevedibilmente vedrà la luce nei prossimi mesi sarà cospicuo e occorrerebbe organizzare task force di supporto a livello quanto meno regionale.

2.3 Suddivisione per fasce di importo

Tolte dalle 80 gare complessive le 10 per appalto integrato, **50 bandi per progettazione e altri servizi tecnici risultano di importo superiore a 139.000, e 20 sono al di sotto della soglia dei 139.000 euro**. In quest'ultimo caso si tratta di bandi per i quali comunque le stazioni appaltanti hanno deciso di pubblicare una manifestazione di interesse ai fini dell'individuazione dei soggetti da invitare a presentare un'offerta. **Va chiarito che non è dato sapere se altri incarichi al di sotto dei 139.000 euro siano stati affidati direttamente e quindi non pubblicati**. Certamente affidamenti diretti - e non a seguito di gara - non tutelano sotto il profilo qualitativo rispetto a quanto, viceversa, emerge dal confronto concorrenziale.

Bandi PNRR per tipologia di attività sopra/sotto 139.000 euro

Tipologia di affidamento	Importo servizi minore di 139.000 euro		Importo servizi maggiore di 139.000 euro	
	n.	Importo servizi	n.	Importo servizi
Bandi di progettazione	2	6.795	10	27.482.609
Bandi di progettazione e direzione lavori	17	988.047	7	1.674.802
Bandi per altri servizi tecnici e supporti al RUP	1	84.240	33	64.515.162
Totale	20	1.079.082	50	93.672.573

OICE UFFICIO STUDI

Per quel che riguarda la suddivisione del valore nelle diverse attività messe in gara, si rileva che la quota di progettazione messa in gara autonomamente è quindi pari a poco più di 27,5 milioni, per un totale di 12 bandi e avvisi.

A questo valore occorre però aggiungere la quota parte relativa alla sola progettazione affidata con i 24 bandi di progettazione e direzione lavori. Pertanto il valore totale di progettazione messo in gara con procedure per affidamento di servizi (anche unitamente alla direzione lavori) è pari a 28.9 milioni di euro. Se poi a tale dato si aggiunge anche quello concernente la progettazione inserita nei bandi di appalto integrato, si arriva ad un montante **complessivo di progettazione affidata nelle diverse modalità procedurali, pari a 119,5 milioni di euro**.

La quota di direzione lavori messa in gara ammonta a **1,2 milioni** di euro. Gli altri servizi tecnici (validazione, collaudo, rilevamento reti) sono affidati con bandi che hanno un importo a base di gara di **64,6 milioni di euro**.

2.4 Criteri di affidamento

Nella maggiore parte dei casi i bandi ed avvisi per servizi tecnici esaminati riguardano procedure in cui si prevede l'applicazione del **criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, con il quale si prende in esame qualità e prezzo. Si tratta di **47 affidamenti (il 67% del totale) per un importo di oltre 92 milioni fra progettazione e servizi tecnici, cioè oltre il 98% totale**. Questo dato, giova sottolinearlo, non prende in considerazione le 10 gare di appalto integrato, per le quali si procede sempre con l'OEPV.

Interessante segnalare che fra queste 47 gare ce ne sono 3 in cui, ancorché di importo inferiore a 139.000 (e quindi affidabili con il prezzo più basso) le stazioni appaltanti hanno comunque deciso di optare per una valutazione qualità/prezzo, misurando non soltanto lo sconto del concorrente, ma anche i profili qualitativi dell'offerta.

Sono invece **22 (il 31% del totale) le procedure** i cui bandi prevedono la scelta del progettista o del prestatore di servizi tecnici considerando soltanto il **ribasso sull'importo a base di gara**, attraverso negoziazione diretta fra i soggetti selezionati. In questo caso si tratta solo ed esclusivamente di procedure di importo inferiore a 139.000 euro.

PNRR per criteri di affidamento ⁽¹⁾

Criteri di affidamento	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Offerta economicamente più vantaggiosa	47	92.452.126	343.878.153
Prezzo più basso	22	2.299.529	11.959.130
Non definito ⁽²⁾	1	-	-
Totale	70	94.751.655	355.837.283

OICE UFFICIO STUDI

⁽¹⁾ procedure al netto dei 10 appalti integrati

⁽²⁾ Manifestazione di interesse dell'Ente ospedaliero specializzato in gastroenterologia "Saverio de Bellis" (BA) - avviso pubblico di candidatura di idee progettuali da ammettere ad una procedura negoziale finalizzata al finanziamento di interventi di riqualificazione e rifunzionalizzazione di siti per la creazione di ecosistemi dell'innovazione nel mezzogiorno.

2.5 Tipologia di stazioni appaltanti

Fra le amministrazioni che hanno pubblicato più bandi di gara sia di servizi tecnici sia per appalti integrati si segnalano le Regioni, con 29 bandi di servizi tecnici ma anche con un valore da affidare tra i più rilevanti di tutte le altre stazioni appaltanti che hanno messo in gara servizi tecnici: 66 milioni

di servizi relativi ad oltre 240 milioni di lavori - E' un dato che non deve sorprendere perché alle regioni la legge ha assegnato un ruolo centrale nell'iter che deve portare alla cosiddetta "messa a terra" degli interventi. Ad essi seguono i comuni con popolazione fra 5.000 e 100.000 abitanti (18 bandi) e i Concessionari e i soggetti sovvenzionati (che ricevono contributi pubblici per più del 50%) con 13 bandi.

Bandi PNRR per Stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Amm. ni dello Stato (centrali e periferiche)	2	20.580.848	925.136.729
Province	4	552.829	3.976.000
Regioni	29	66.350.000	240.000.000
Ospedali USL ASL ⁽¹⁾	1	0	0
Concessionari e privati sovvenzionati	13	89.375.640	2.955.220.859
Comune sotto 5.000 ab.	7	226.883	980.000
Comune 5.000-100.000 ab.	18	4.803.303	42.981.283
Comune capoluoghi di regione	6	3.468.950	65.121.135
Totale	80	185.358.453	4.233.416.006

OICE UFFICIO STUDI

⁽¹⁾ Manifestazione di interesse dell'Ente ospedaliero specializzato in gastroenterologia "Saverio de Bellis" (BA) - avviso pubblico di candidatura di idee progettuali da ammettere ad una procedura negoziale finalizzata al finanziamento di interventi di riqualificazione e rifunzionalizzazione di siti per la creazione di ecosistemi dell'innovazione nel mezzogiorno.

Ponendo l'attenzione sulle 10 gare per **appalti integrati** notiamo che è nella categoria "Concessionari e privati sovvenzionati" che si rinvergono alcune delle gare di maggiore importo, segnatamente nel settore ferroviario; in particolare si tratta di **7 gare (6 gare di RFI e 1 di Infratel Italia spa) per un importo di 69,7 milioni di euro (38% del valore complessivo dei servizi messi in gara).**

2.6 Procedure di affidamento

In questo paragrafo si dà conto delle tipologie di procedura relative ai 70 bandi per affidamento di servizi tecnici. Per quanto riguarda le altre 10 gare per affidamento di appalti integrati (progettazione e realizzazione dei lavori) sono state invece utilizzate 9 procedure aperte e 1 procedura negoziata.

Si è quindi fatto ricorso prevalentemente alle procedure aperte: 55 gare pari al 79% del totale delle gare di servizi tecnici considerate. Sono invece sei gli affidamenti diretti di cui sono stati pubblicati avvisi, mentre 5 sono le procedure negoziate e 6 le procedure ristrette. Gli affidamenti diretti, di importo limitato, sono 6.

Bandi PNRR per tipologia di procedure ⁽¹⁾

Tipologia di affidamento	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Procedura aperta	55	93.625.900	320.461.283
Procedura ristretta	4	441.931	30.590.000
Procedura negoziata	5	552.829	3.976.000
Affidamento diretto	6	130.995	810.000
Totale	70	94.751.655	355.837.283

OICE UFFICIO STUDI

⁽¹⁾ procedure al netto dei 10 appalti integrati

2.7 Settori di intervento

Nel campo delle infrastrutture in particolare va considerato che **la maggiore parte delle risorse è andato alle ferrovie e alle metropolitane, seguite dal settore dell'edilizia residenziale, delle opere marittime (in particolare con la gara per la progettazione della Diga foranea di Genova), l'edilizia monumentale, le opere a rete e la riqualificazione urbana.**

Come già notato merita di essere evidenziato il fatto che nelle 70 gare considerate (sempre al netto delle 10 di appalto integrato), **23 gare riguardano il supporto alle stazioni appaltanti per un valore di 21,3 milioni di euro.** In particolare sono gare emesse da tre stazioni appaltanti: Aria - azienda regionale per l'innovazione gli acquisti spa (MI) - per servizi tecnici di collaudo in favore degli enti del servizio sanitario regionale - 17 lotti; Comune di Ancona - accordo quadro per servizio di supporto specialistico per la predisposizione della candidatura di progetti PNRR e UE, per la gestione amministrativa-contabile dei progetti finanziati e anche per il project management dei progetti finanziati - 5 lotti Siciliacque spa (TP) per servizi di verifica preventiva della progettazione ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. 50/2016 in riferimento al progetto: "adduzione delle acque dal sistema Garcia - Montescuro ovest ai comuni di Mazara.

Bandi PNRR per tipologia di opere e supporto alla stazione appaltante ⁽¹⁾

Tipologia	n.	Valore dei servizi	Valore dei lavori
Opere oggetto degli interventi			
Opere idrauliche ed acquedotti	3	433.889	30.500.000
Edilizia scolastica	4	552.829	3.976.000
Edilizia sanitaria	13	48.000.000	240.000.000
Edilizia residenziale	13	1.468.591	10.101.593
Riqualificazione urbana	1	94.641	580.000
Edilizia monumentale	4	2.834.712	18.279.690
Edilizia direzionale e per uffici	1	1.069.238	52.000.000
Arredo urbano	2	78.459	85.000
Altre opere ambientali	1	29.088	35.000
Strade	3	24.695	280.000
Servizi di supporto alla stazione appaltante			
Rilevamento di reti	2	18.837.144	0
Servizi di supporto all'amministrazione	11	6.140.000	0
Servizi di supporto al responsabile del procedimento	12	15.188.369	0
Totale	70	94.751.655	355.837.283

⁽¹⁾ procedure al netto dei 10 appalti integrati

OICE UFFICIO STUDI