

Nota di lavoro 2/2024

La riforma del Codice dei contratti e la rimodulazione del PNRR: impatto sugli appalti pubblici e sui tempi di realizzazione delle opere

Sintesi

Tra i principali fattori di criticità nell'affidamento e nell'esecuzione delle opere pubbliche ci sono la discontinuità normativa e l'instabilità delle fonti di finanziamento, che interferiscono con la capacità di programmazione delle Amministrazioni e incidono sull'operato delle stazioni appaltanti e sulla partecipazione delle imprese al mercato degli appalti.

Il lavoro, frutto della collaborazione tra l'UPB e l'IRPET, **valuta gli effetti sugli appalti pubblici e sui tempi di realizzazione delle opere di due eventi succedutisi nella seconda metà del 2023: l'introduzione del nuovo Codice dei contratti (CdC) e la rimodulazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**. Non si tiene pertanto conto né delle recenti ulteriori modifiche al CdC, né delle due revisioni del PNRR approvate nel corso del 2024.

L'attenzione è focalizzata sui lavori pubblici commissionati dai Comuni di importo pari o superiore a 40.000 euro avviati tra il 2022 e il 2024. Le analisi sono basate su un *dataset* ottenuto combinando gli OpenData sulle procedure di appalto dell'ANAC e le informazioni del portale ItaliaDomani sui progetti PNRR/PNC finanziati con le risorse *Next Generation EU* e nazionali.

Nella prima parte della Nota viene valutato l'impatto della riforma del CdC sugli aspetti più rilevanti degli appalti: l'utilizzo di procedure aperte, il ricorso a soluzioni di approvvigionamento di tipo centralizzato, il ribasso medio rispetto alla base d'asta, il numero di imprese offerenti e la durata della fase di affidamento. In particolare, si stima un'equazione di durata degli appalti che ha, tra le variabili esplicative, anche la data di avvio dell'appalto *pre* o *post* entrata in vigore del nuovo Codice. L'analisi si estende anche agli appalti rientranti nel PNRR/PNC per due ordini di motivi. In primo luogo, sebbene per questi fossero già state introdotte gran parte delle innovazioni previste dal nuovo CdC, è interessante verificare se le differenze esistenti *pre/post* modifiche normative tra appalti ricompresi o meno nel PNRR/PNC si siano o meno ridotte dalla seconda metà del 2023. In secondo luogo, non essendo stato subito chiaro se i progetti afferenti al PNRR/PNC continuassero a seguire la normativa speciale o fossero richiamati nell'alveo delle nuove regole, non si può escludere che l'introduzione del nuovo CdC possa avere influenzato anche le scelte riguardanti appalti del PNRR/PNC.

Dall'analisi emergono i seguenti principali risultati.

In primo luogo, l'avvio del nuovo Codice è associato a una riduzione dell'utilizzo di procedure aperte e a un incremento, seppure non particolarmente rilevante, del ricorso a Centrali di committenza intercomunali (CUC).

- **La probabilità di ricorrere a procedure aperte si riduce in media del 5,4 per cento. L'effetto è più marcato per gli appalti PNRR/PNC (7,3 per cento, contro 4,1 per gli altri)** probabilmente per la necessità di espletare le procedure di affidamento in tempi rapidi, come permette l'affidamento diretto, e per l'elevata complessità di questi contratti che per questo beneficiano, più degli altri, di una maggiore interlocuzione tra stazione appaltante e operatori di mercato realizzabile con la negoziazione. **La riduzione del ricorso alle procedure aperte è riscontrabile nel Mezzogiorno per tutte le tipologie di contratto di appalto, mentre nel Centro e nel Nord il calo riguarda solo gli appalti rientranti nel PNRR/PNC.** L'ampliamento della possibilità di ricorso all'affidamento diretto e alle procedure negoziate sembrerebbe avere interessato in misura maggiore le Amministrazioni del Mezzogiorno, mediamente meno propense all'utilizzo della procedura aperta.
- **La probabilità di utilizzo di CUC aumenta del 2,3 per cento, per effetto di incrementi del 3,2 per cento degli appalti relativi al PNRR/PNC e del 2 per gli altri.** Tale risultato era inatteso dopo l'innalzamento, previsto dal nuovo Codice, della soglia di valore dell'appalto che obbliga a servirsi di stazioni appaltanti qualificate (da 150.000 a 500.000 euro). Potrebbero aver prevalso la percepita cogenza del sistema di qualificazione, in larga parte inapplicato sino al 2019 e diventato operativo con il PNRR/PNC e con il nuovo Codice, e l'effetto di apprendimento connesso con l'incremento dell'attività delle CUC per gli appalti del PNRR/PNC negli anni immediatamente precedenti la riforma.

In secondo luogo, dal cambiamento normativo non sembrano essere derivate, per adesso, modifiche apprezzabili della tensione concorrenziale e delle strategie di offerta. L'effetto di riduzione dei prezzi risulta modesto, collocabile e spiegabile all'interno del quadro di generalizzato assottigliamento dei ribassi di aggiudicazione in corso da oltre un decennio. Il numero di partecipanti alle gare è aumentato ma in misura limitata e tale da non lasciar supporre effetti permanenti sulle caratteristiche di competitività delle procedure di affidamento. L'aumento è apprezzabile solo per i progetti del Nord, in particolare quelli del PNRR/PNC e quelli anche non appartenenti al PNRR/PNC di valore al di sotto del milione di euro.

In terzo luogo, all'introduzione del nuovo Codice dei contratti è associata una riduzione della durata della fase di affidamento sia per i progetti in ambito PNRR/PNC sia per gli altri. Mediamente la riduzione è di poco inferiore a 9 giorni (13,5 giorni per i progetti PNRR/PNC e 6,1 per gli altri). **Le procedure avviate nel Mezzogiorno, quelle che storicamente soffrono dei ritardi maggiori e più difficili da risolvere, fanno registrare riduzioni dei tempi di affidamento superiori a quelli delle altre macro-aree:** circa 20

giorni per le procedure negoziate e tra i 20 e i 30 giorni per le procedure aperte. **Nel Mezzogiorno, in cui alla data di entrata in vigore del nuovo Codice erano rilevabili tempi allineati a quelli del Centro per le procedure con negoziazione e più lunghi per le procedure aperte, la riduzione raggiunge il 38 per cento per le prime e il 35 per cento per le seconde.** Se ne deduce l'avvio di un *trend di riassorbimento dei gap territoriali di durata delle procedure aperte e, al contempo, di forte accelerazione delle procedure negoziate in questa macro-area.* Di questo *trend* nei prossimi mesi andranno verificate consistenza e continuità.

Nella seconda parte della Nota l'analisi è concentrata sull'impatto della rimodulazione del PNRR/PNC. Si riportano i risultati di un esercizio di inferenza causale in cui si confronta, al 31 dicembre 2023, l'avanzamento dei lavori commissionati dai Comuni relativi, da un lato, ai progetti che tra luglio e dicembre 2023 hanno scontato il rischio di essere rimodulati e, dall'altro, a quelli che non sono rimasti esposti a questo rischio (perché esterni al PNRR o appartenenti a Misure/Componenti mai coinvolte). L'avanzamento del singolo progetto è calcolato come rapporto tra il valore delle procedure di gara avviate e il finanziamento complessivo destinato allo stesso progetto. Applicando la tecnica del *propensity score matching* a poco meno di 14.000 progetti di opere di nuova esecuzione (non già in essere), **si arriva a stimare un effetto di rallentamento dell'esecuzione delle opere mediamente pari al 14,2 per cento, con picchi nel Nord e nel Mezzogiorno. Sono soprattutto i Comuni di minore dimensione, quelli meno attrezzati in strumentazione e in capitale umano, a risentire negativamente dell'incertezza sulla programmazione e sulle risorse disponibili.** Forse è proprio questa l'evidenza più importante per la *policy*, se si pensa che le piccole Amministrazioni rappresentano circa il 90 per cento dei soggetti attuatori del PNRR e sono responsabili di circa il 60 per cento dei progetti.

I risultati delle due analisi dovrebbero far riflettere sull'opportunità di interventi frequenti e poco organici su un corpo normativo deputato a regolare il funzionamento di un mercato complesso e strategico come quello degli appalti. Eppure, nel corso del 2024 sono state proposte e approvate altre modifiche al PNRR/PNC e alla data in cui si scrive il processo potrebbe non essere ancora concluso. Inoltre, proprio mentre questa Nota è completata, è alla approvazione parlamentare un decreto correttivo del CdCa un solo anno dal suo varo.