



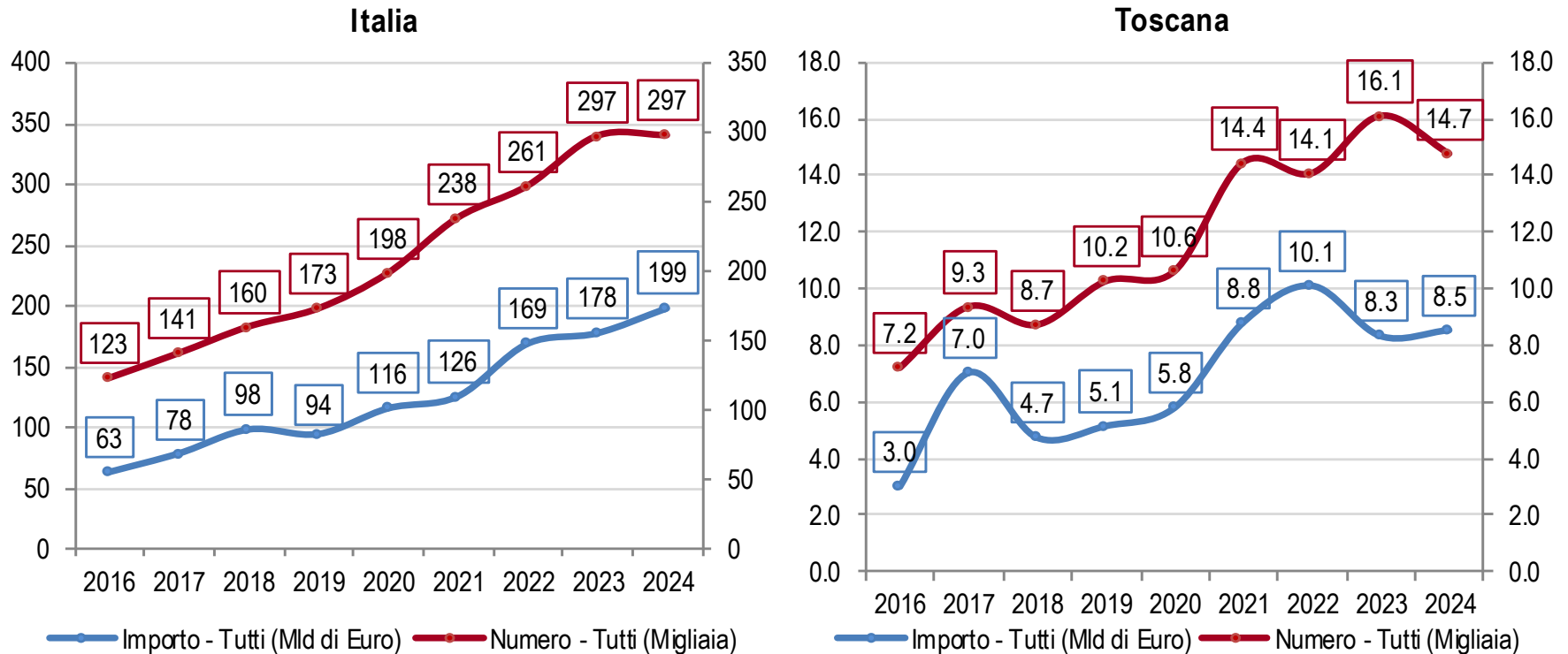
I Contratti pubblici nell'era del PNRR, della digitalizzazione e delle regole del nuovo Codice. Analisi congiunturali e questioni strutturali

20 Marzo 2025

La congiuntura

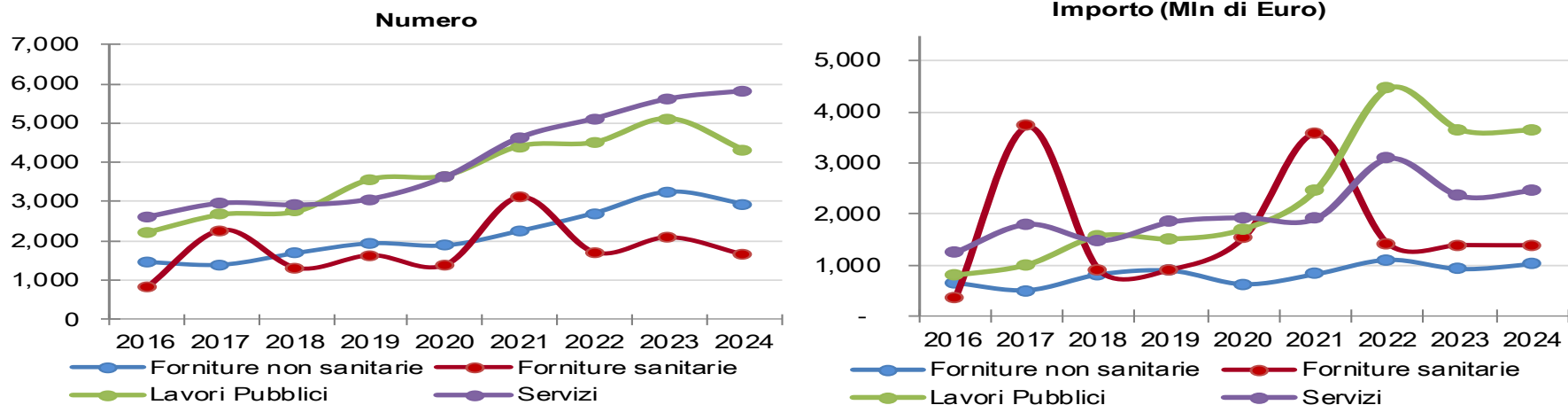
La dinamica delle procedure avviate. Tutti i contratti

Numero e Importo di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Anni 2016-2024.
Italia e Toscana



Il mercato dei contratti pubblici registra, nel 2024, un sostanziale consolidamento della fase di corposo aumento dei volumi che ha avuto avvio a partire dal 2021, trainata dall'avvio dei progetti del PNRR e del PNC. Rispetto al 2023, si osserva un aumento dell'importo di risorse che transitano dal mercato del procurement sia in Toscana (+2%) che in Italia (+12%). L'importo complessivo delle procedure di affidamento avviate da stazioni appaltanti toscane o che riguardano contratti da eseguirsi in Toscana è pari, nel 2024 a 8.5 miliardi di euro. Si registra invece una riduzione dell'attività amministrativa, rappresentata dal numero delle procedure avviate (-8%) che rimane invece sostanzialmente invariata a livello nazionale (+0.2 %). Questo implica un aumento, in Toscana, della dimensione media delle procedure avviate.

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



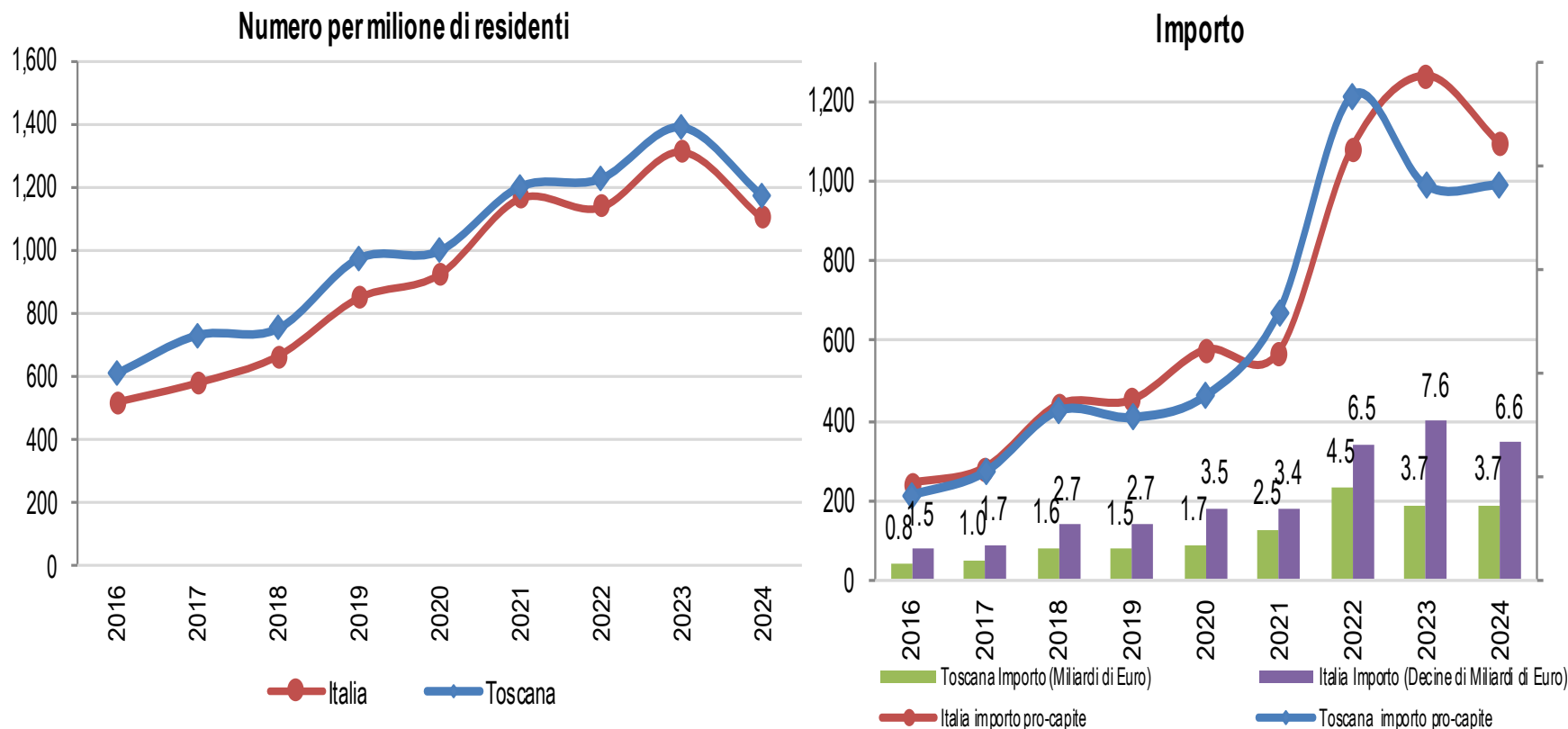
Variazione percentuale 2024-2023 e 2024-2016 dell'importo totale delle procedure avviate per settore del contratto.

	2024/2023		2024/2016	
	Toscana	Italia	Toscana	Italia
Lavori pubblici	0%	-13%	+361%	+352%
Servizi	+5%	+45%	+98%	+178%
Forniture non sanitarie	+11%	+22%	+59%	+157%
Forniture sanitarie	0%	+12%	+306%	+206%
TOTALE	+2%	+12%	+183%	+218%

In Toscana l'aumento del valore complessivo delle procedure avviate è generato da una dinamica positiva del settore dei servizi (+5%) e delle forniture (+4%) mentre resta invariato rispetto al già alto livello del 2023 l'importo complessivo dei lavori pubblici (3.7 miliardi di euro). Anche a livello nazionale, l'incremento è concentrato nei mercati di servizi e forniture (rispettivamente +45% e +18%) mentre si registra una flessione dell'importo complessivo delle procedure di lavori pubblici (-13%).

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

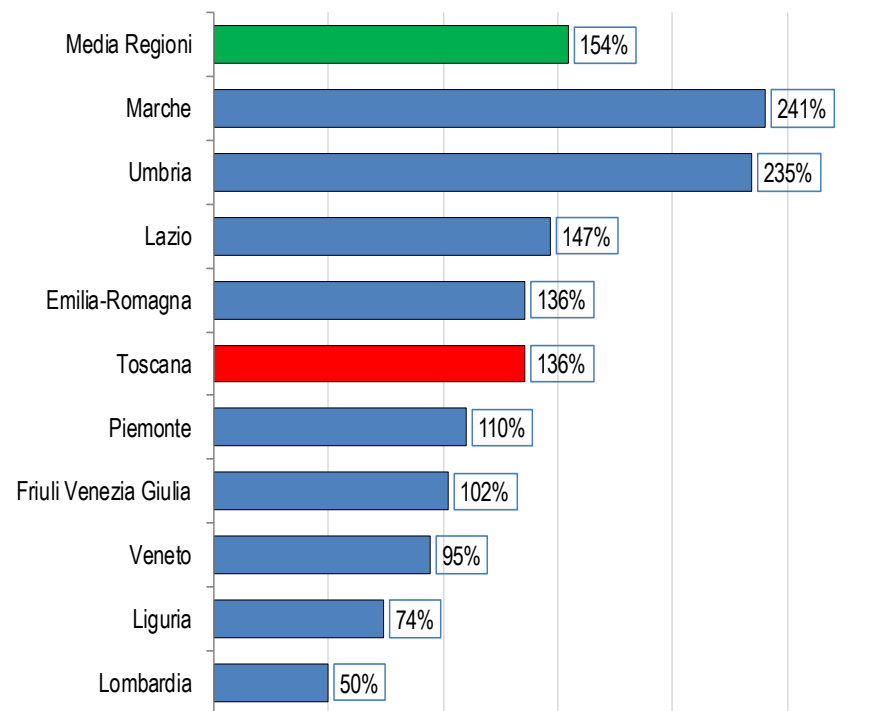
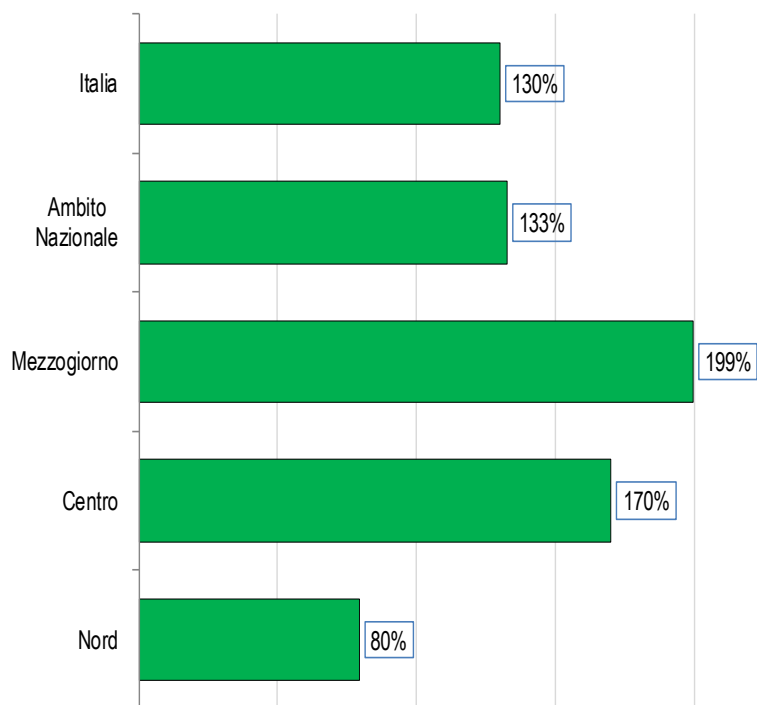
Lavori pubblici. Numero di procedure avviate per milione di residenti (sx) e importo e importo pro-capite di procedure avviate (dx) e per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Il dato relativo ai lavori pubblici toscano si inserisce in una tendenza di crescita costante che ha origine nel 2017 ma che ha avuto uno scatto a partire dal 2022. In Toscana, rispetto al 2016, il 2024 ha registrato circa 500 procedure aggiuntive di lavori pubblici per milione di residenti, per un incremento di circa 780 euro in termini pro-capite (995 euro pro-capite contro i 215 del 2016).

La dinamica delle procedure di lavori pubblici nel confronto interregionale

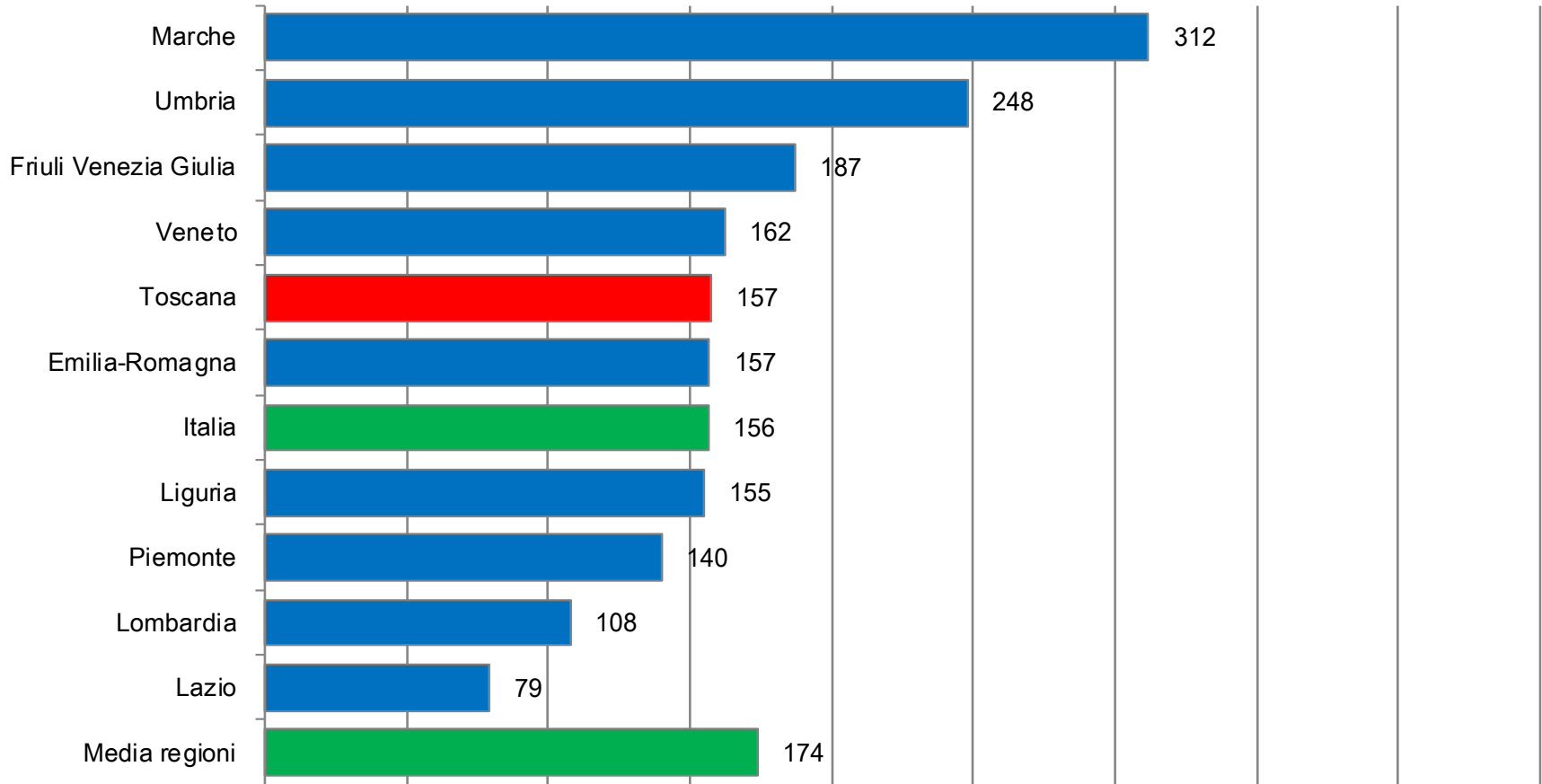
Variazione percentuale 2021-2024 / 2017-2020 dell'importo totale delle procedure avviate per area e regione di esecuzione del contratto. Lavori pubblici



Confrontando il periodo post-covid con il quadriennio precedente, si rileva un incremento del 130% dell'importo delle procedure avviate su tutto il territorio nazionale. Particolarmente alte le variazioni nel Mezzogiorno e nel Centro, La Toscana registra un incremento del 136% sostanzialmente in linea con quello medio regionale.

La dinamica delle procedure di lavori pubblici nel confronto interregionale

Importo pro-capite (Euro). Media 2017-2024

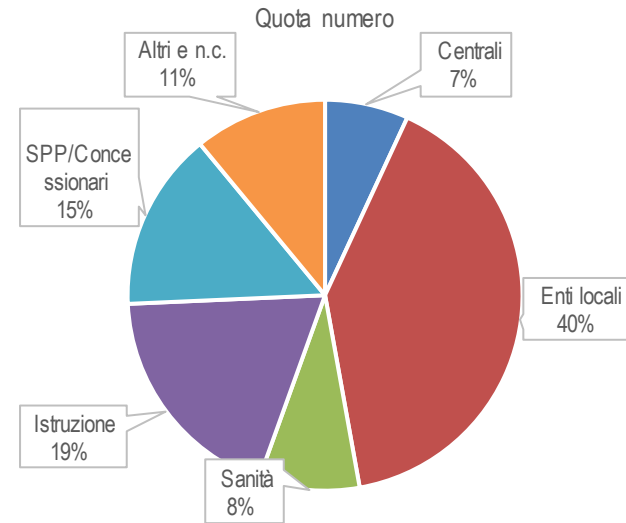
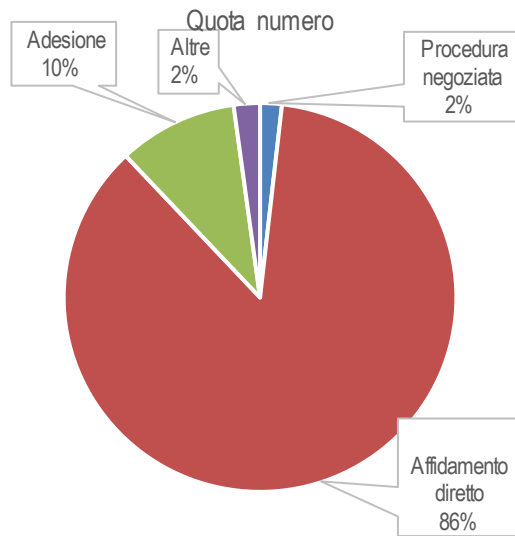


Anche in termini pro-capite, il valore toscano delle procedure di appalti pubblici avviate in media ogni anno nel periodo 2017-2024, è in linea con quello nazionale, con la media delle regioni italiane e con quello delle regioni più simili in termini dimensionali (Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte)

Le procedure di importo inferiore a 40,000 euro. 2024

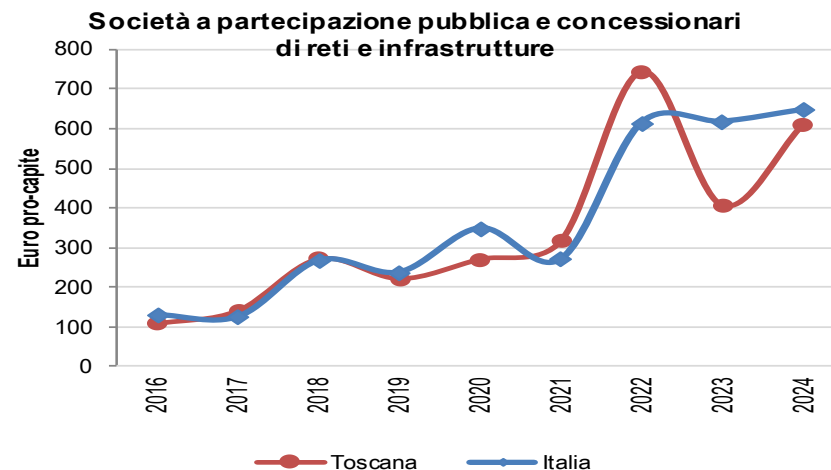
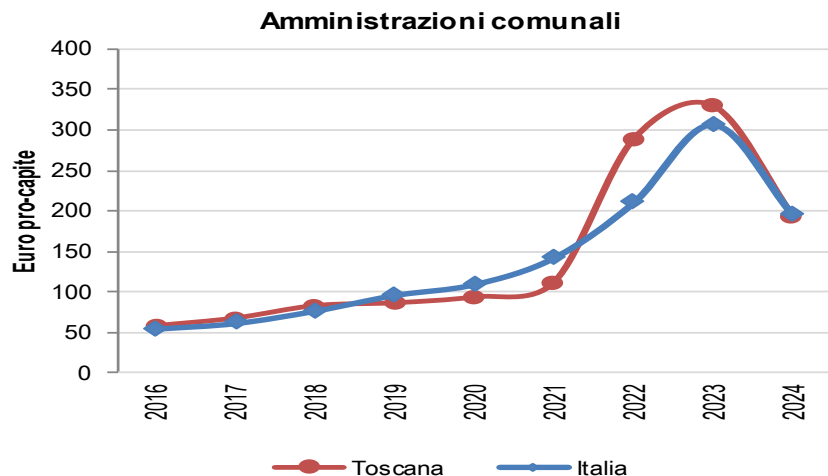
Composizione in termini di tipologia di contratto, modalità di realizzazione e tipo di stazione appaltante dell'insieme dei contatti di importo inferiore a 40,000 euro. Toscana e Italia

	Toscana		Italia	
	Numero (migliaia)	Importo (milioni di euro)	Numero (migliaia)	Importo (milioni di euro)
Forniture non sanitarie	10	142	160	2,424
Forniture sanitarie	2	38	88	1,482
Lavori pubblici	5	93	78	1,393
Servizi	21	321	355	5,507
Totale	38	594	682	10,807
Quota su totale procedure 2024	72%	7%	70%	5%



L'ingente mole di dati resa disponibile a partire da Gennaio 2024, permette per la prima volta, una credibile ricostruzione delle caratteristiche dei contratti di importo inferiore a 40,000 euro. Questi, prevalentemente ricadenti nell'ambito dei servizi e degli acquisti di beni non sanitari, rappresentano una quota rilevante del numero totale di procedure (circa il 70%) ma relativamente esigua dell'importo (5-7%). La quasi totalità di questi contratti (96%) è affidata in via diretta o mediante adesione. Circa il 50% è avviato da enti locali e istituti scolastici o università.

La domanda di lavori pubblici per tipologia di stazione appaltante



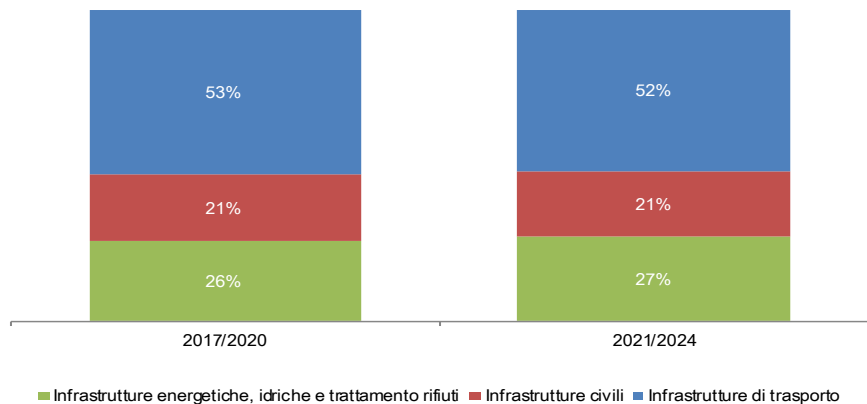
Valori in miliardi di euro In parentesi al netto di grandi lavori (oltre 50 milioni di euro)	2022	2023	2024	Toscana	Italia	Toscana Netto grandi lavori
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	2.7 (0.8)	1.5 (1)	2.2 (0.9)	+50%	+5%	-6%
Amministrazioni comunali	1.1 (0.6)	1.2 (1)	0.7 (0.6)	-41%	-36%	-41%
Toscana	4.5 (2.2)	3.7 (2.9)	3.7 (2.1)	0%	-13%	-28%

L'importo complessivo dei lavori pubblici avviati dalle amministrazioni comunali nel 2024, pur rimanendo a livelli decisamente alti rispetto al periodo 2016-2021, segna una flessione rispetto al 2023 (-41%) e anche rispetto al 2022 (-33%). Va detto, a questo proposito, che biennio 2022-2023 stato però eccezionale per le amministrazioni comunali, che hanno dato avvio, proprio in quel periodo, alla gran parte delle procedure legate al PNRR. Per gli stessi motivi si è registrato, nel 2024, anche una riduzione del contributo ai lavori pubblici degli enti del Servizio Sanitario Regionale e Nazionale, che era stato particolarmente alto nel 2023 e che è tornato ai livelli del 2022. Se l'importo dei lavori pubblici in Toscana nel 2024 è rimasto ai livelli alti del 2023 è dunque in larga parte per il contributo delle procedure avviate dalle società a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture (+50% rispetto al 2023).

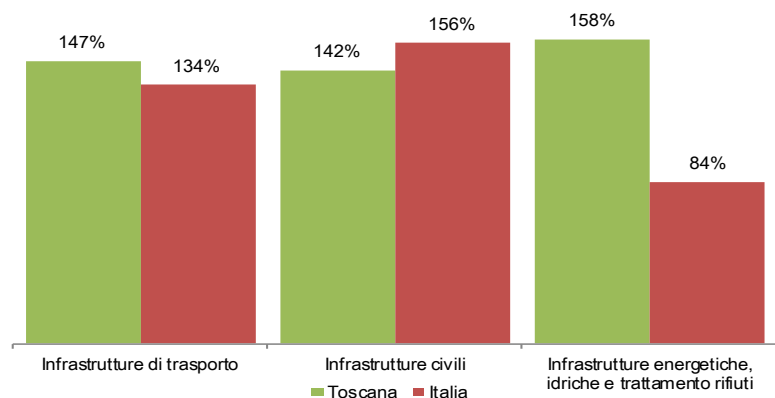
Lavori Pubblici Toscana e Italia

Importo per settore dell'opera e tipologia di lavoro

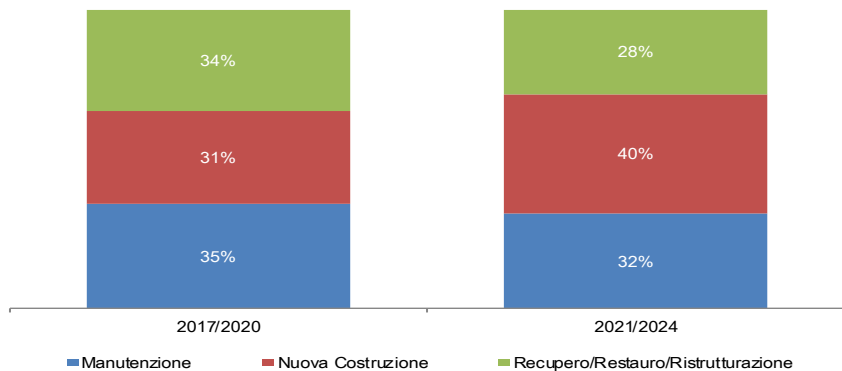
Toscana



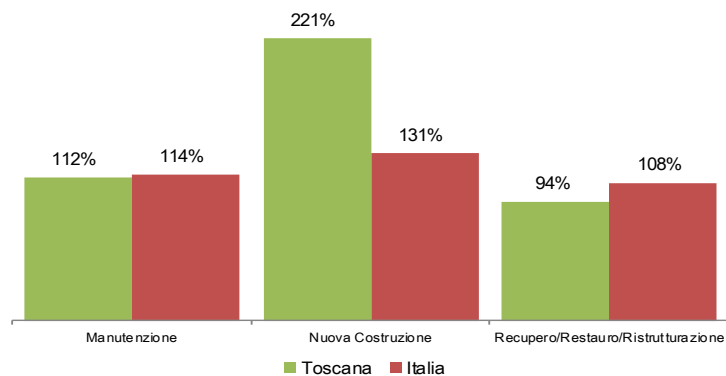
Vaiazione 202-2024 / 2017-2020



Toscana



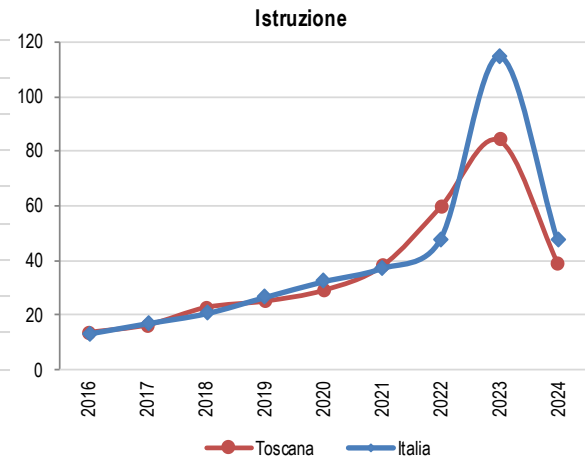
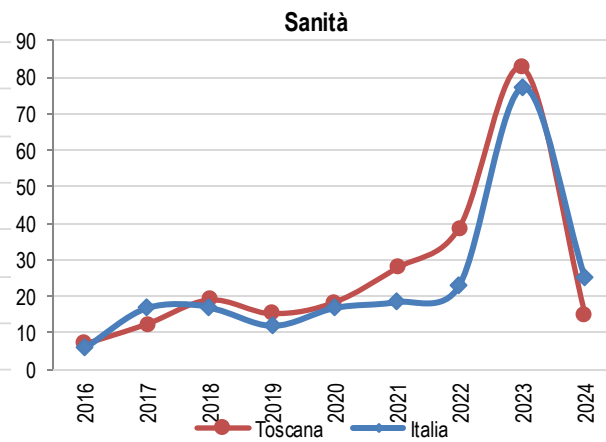
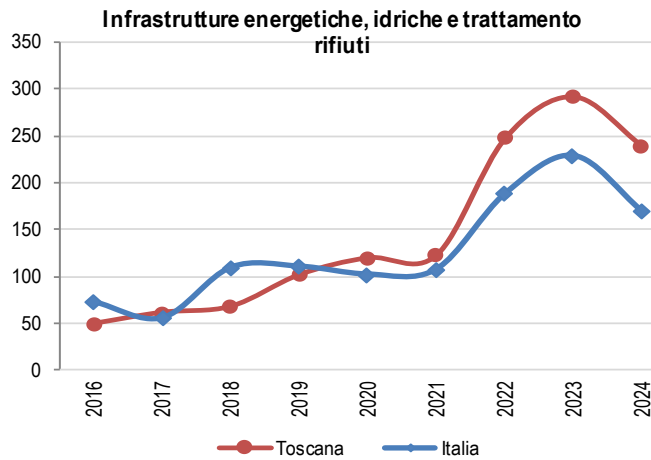
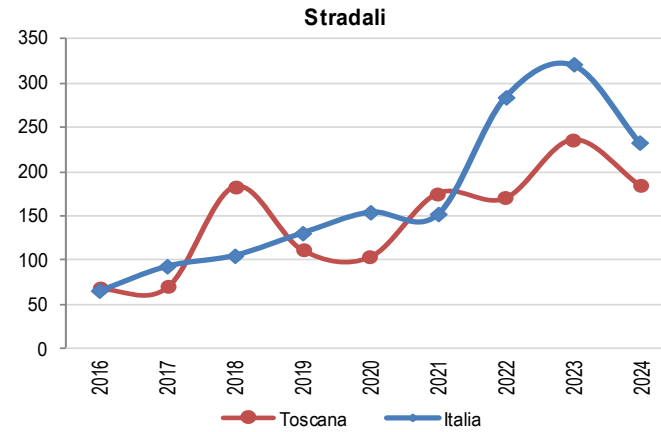
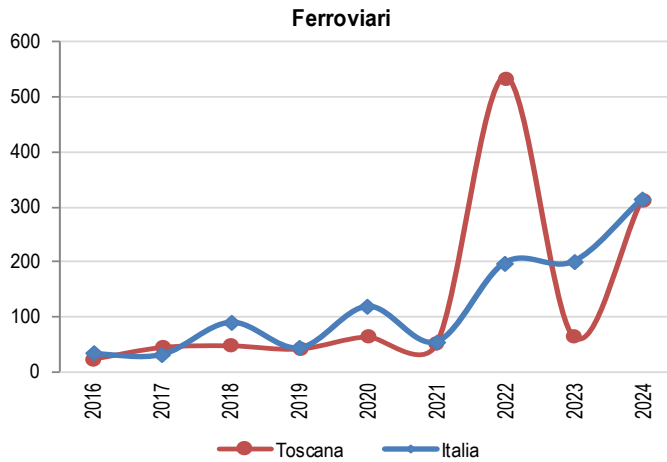
Vaiazione 202-2024 / 2017-2020



In Toscana la ripresa degli ultimi anni è caratterizzata da una crescita in tutti i principali settori di intervento tale da non modificare la composizione percentuale rispetto al quadriennio 2017-2020. Si registra invece un incremento significativo delle nuove costruzioni in Toscana (+221%) la cui quota sul totale degli interventi passa dal 31% al 40%.

Lavori Pubblici Toscana e Italia

importo pro-capite per settore dell'opera

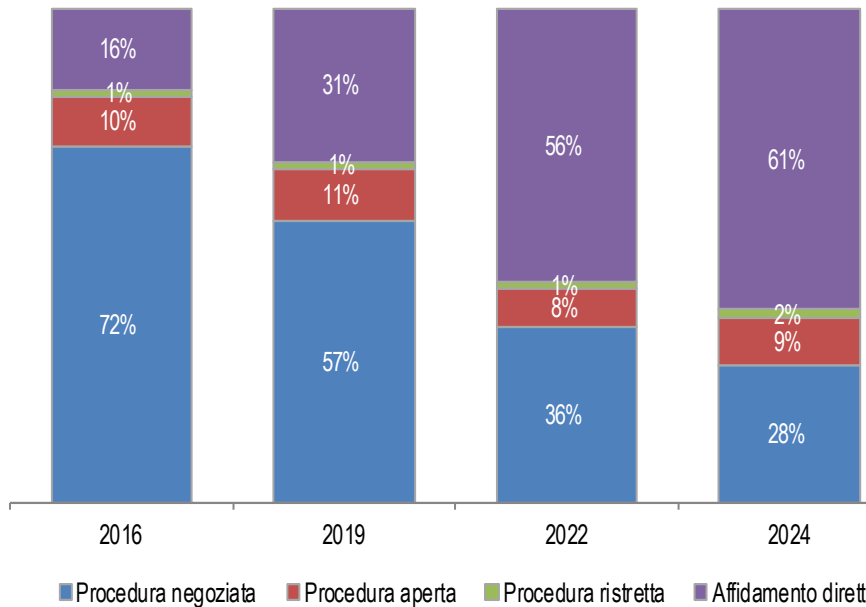


Guardando alla congiuntura più stretta, la crescita del 2024 è concentrata sugli interventi in infrastrutture di trasporto (in particolare ferroviari e tramviari) mentre registrano una flessione le infrastrutture stradali, le utilities (in particolare su reti e impianti di distribuzione di energia elettrica) e le infrastrutture in ambito sanitario e di istruzione, per le quali si esaurisce, nel 2024 la spinta del PNRR.

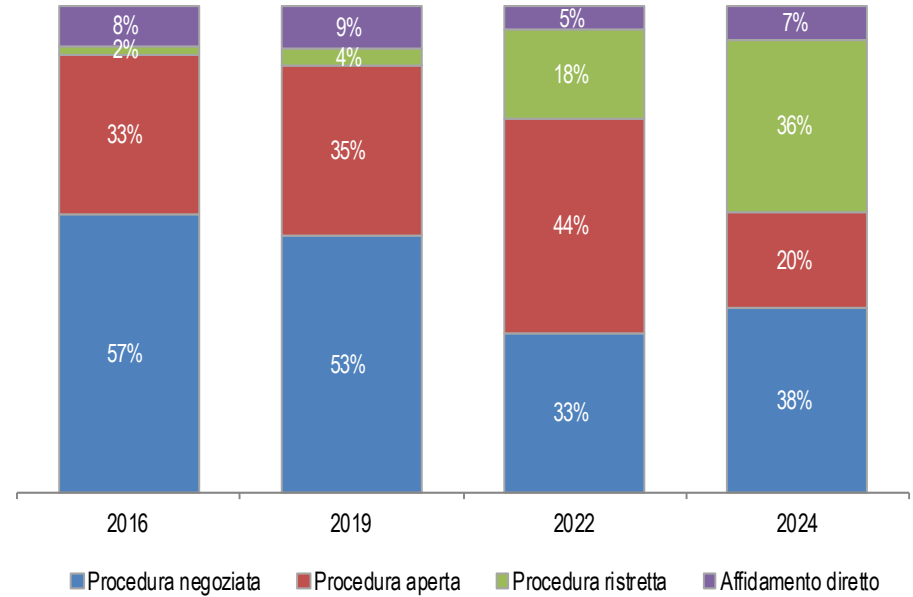
Lavori Pubblici Toscana

Numero e Importo per procedura di scelta del contraente

Quota-Numero

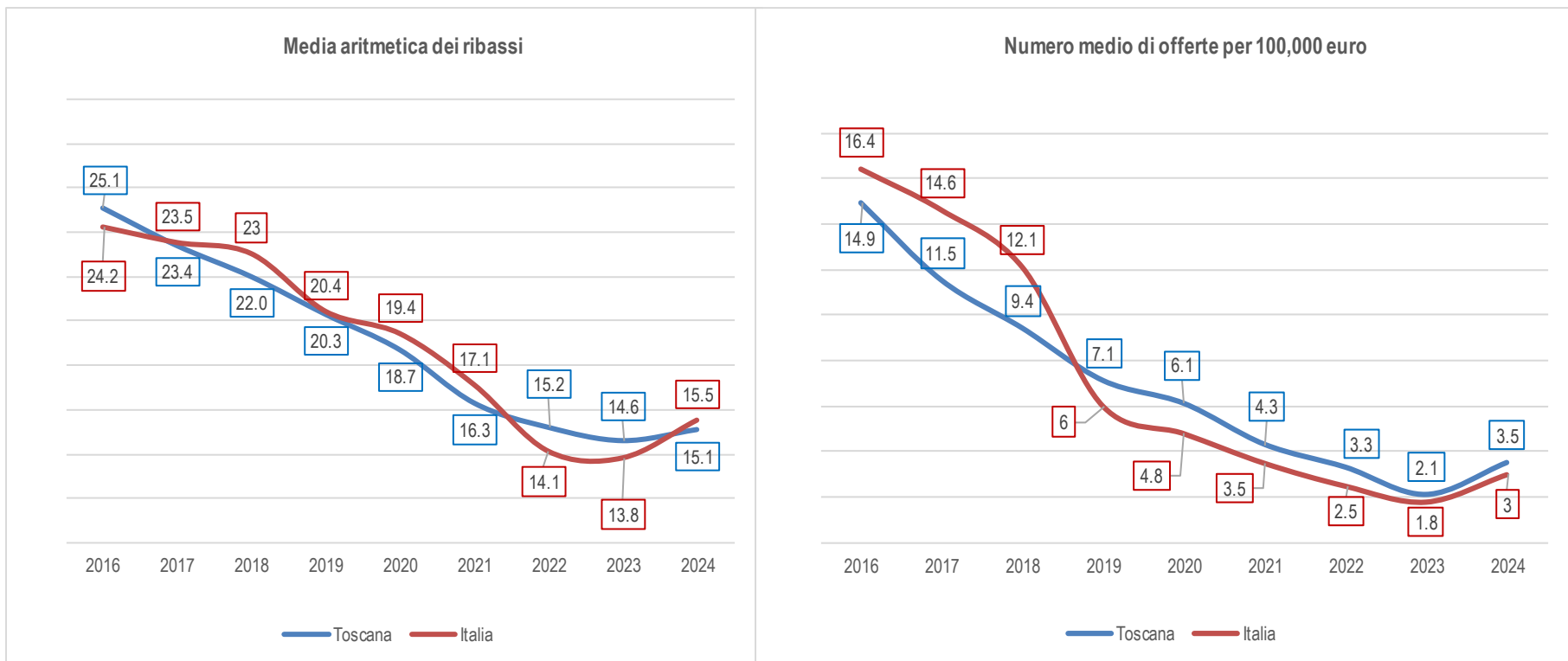


Quota-Importo



Le misure intraprese con i decreti Sblocca Cantieri e Semplificazioni e, in ultimo con il nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs.36/2023), rivolte a definire un quadro semplificato che faciliti l'operato delle amministrazioni pubbliche e il conseguente alleggerimento del carico amministrativo legato all'avvio di nuove procedure, hanno indotto, a partire dal 2019, un deciso aumento del numero degli affidamenti diretti. Nel 2024, in Toscana, oltre il 60% dei lavori pubblici (era il 19% nel 2016) è stato affidato senza ricorrere a una procedura negoziata o aperta. L'incremento degli affidamenti diretti è andato in sostanza a sostituire procedure negoziate, che erano il 72% del mercato nel 2016 e sono il 28% nel 2024. Resta invariata invece la quota di procedure aperte. Una dinamica del tutto simile si è registrata a livello nazionale.

La dinamica della media dei ribassi di aggiudicazione e delle offerte

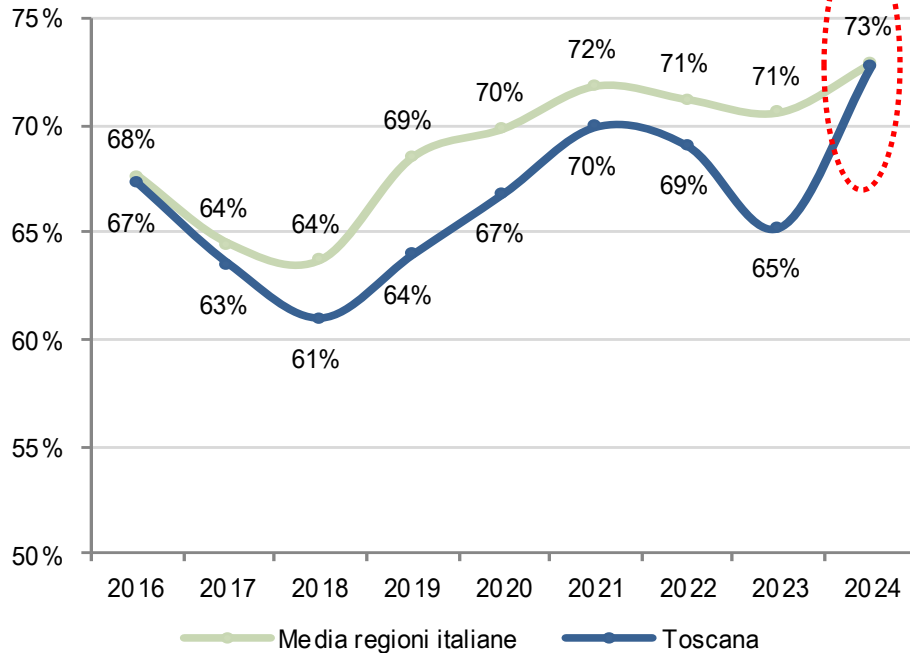


La media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione è ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo. Escludendo dunque gli affidamenti diretti ma anche le adesioni a accordo quadro.

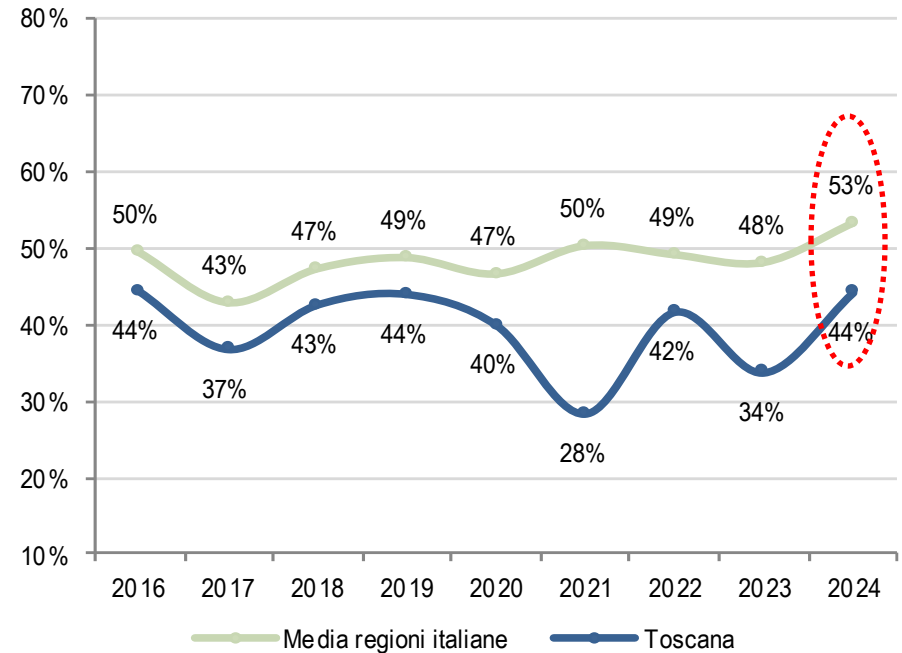
Sia in Italia che in Toscana il dato 2024 segna un'inversione rispetto alla tendenza ormai decennale di riduzione sia della media dei ribassi che del numero medio delle offerte. Tendenza che si era esacerbata a partire dal 2020 per la tensione sui prezzi delle materie prime e l'effetto spiazzamento indotto dai bonus. Tuttavia, il dato del 2024 non può essere interpretato come un segnale di effettivo incremento di competitività: molti dei lavori di importo contenuto che prima del 2024 venivano affidati con procedure negoziate, non contribuiscono, nel 2024, al calcolo della partecipazione media delle imprese alle gare, ricadendo adesso nell'ambito dell'affidamento diretto che per natura non prevede ribasso.

Quota di aggiudicazione del mercato dei lavori pubblici da parte delle imprese regionali

Quota numero



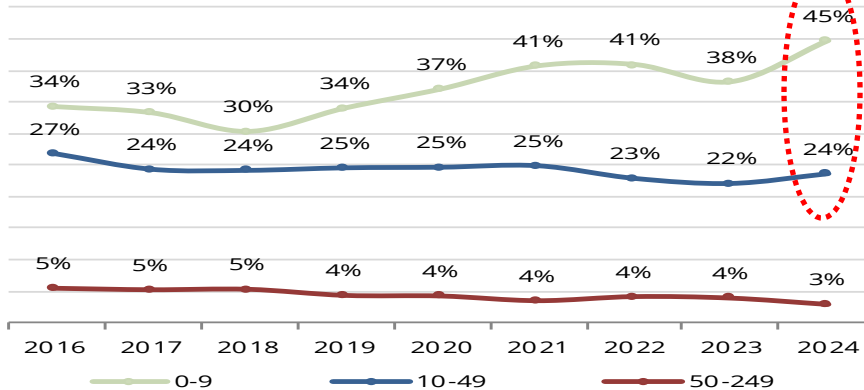
Quota importo



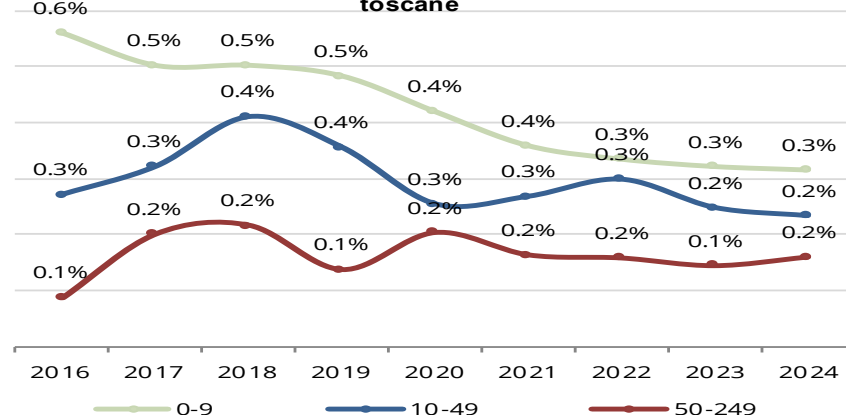
Nel 2024 le imprese toscane trattengono una quota di mercato regionale dei lavori pubblici mediamente alta (circa il 70% del numero e il 45% dell'importo). Queste performance sono da valutare come particolarmente positive soprattutto considerata la pressione esercitata sul settore da una domanda aggiuntiva così consistente, a fronte anche di una corposa riduzione della capacità produttiva avvenuta nell'ultimo decennio e della congiuntura dei prezzi delle materie prime.

Quota di aggiudicazione del mercato dei lavori pubblici da parte di imprese regionali per classe di occupati delle imprese

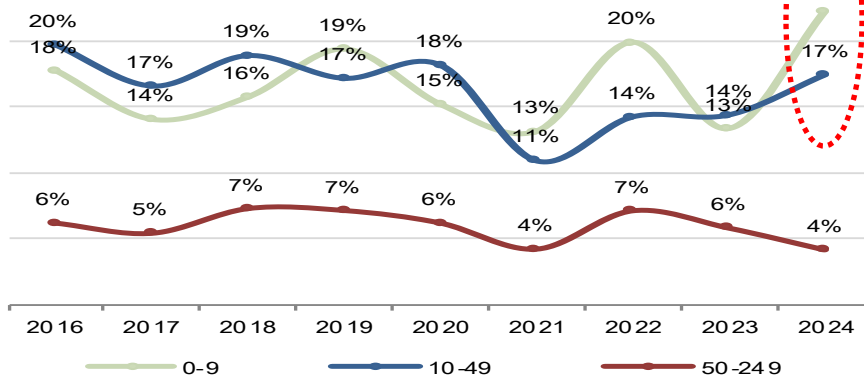
Numero - Aggiudicati in Toscana da imprese toscane



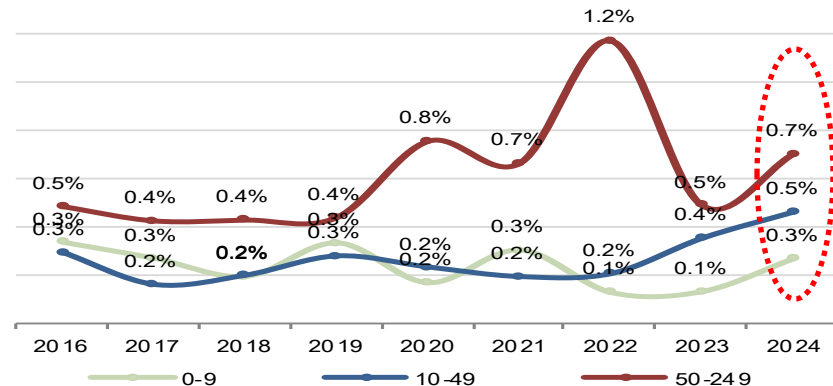
Numero - Aggiudicati nel resto d'Italia da imprese toscane



Importo - Aggiudicati in Toscana da imprese toscane

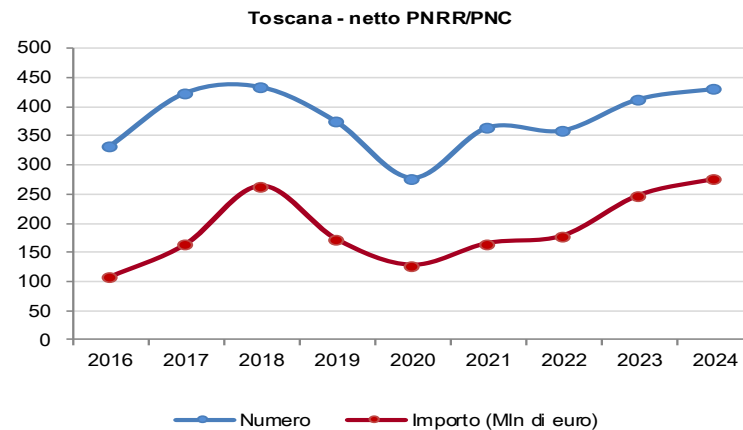
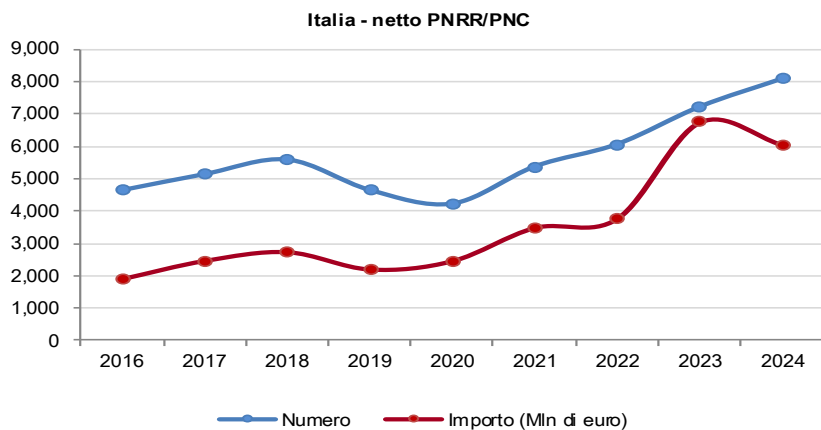
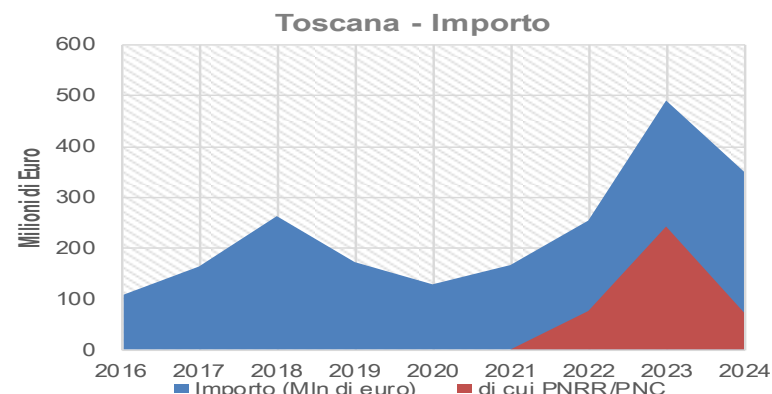
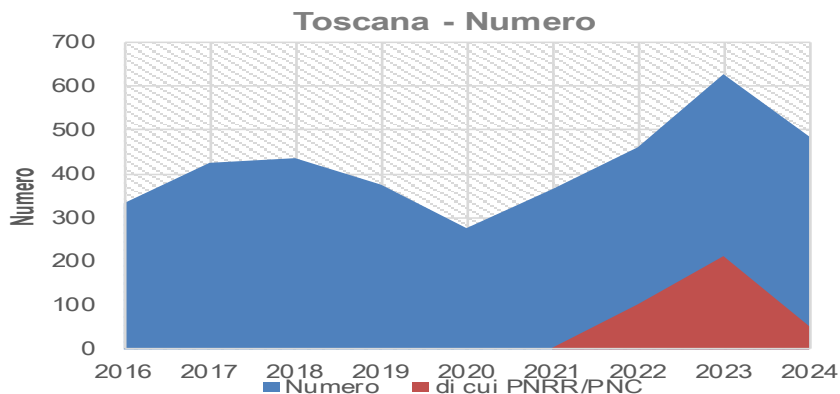


Importo - Aggiudicati nel resto d'Italia da imprese toscane



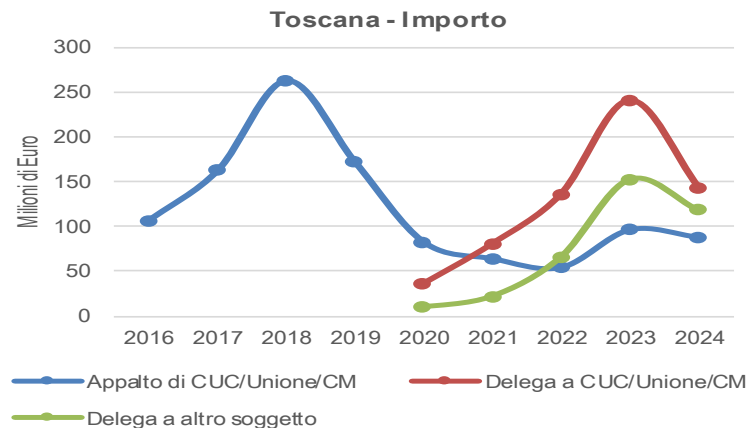
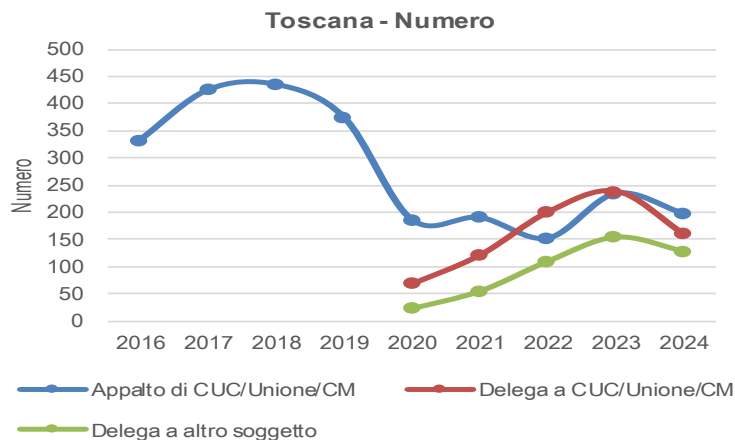
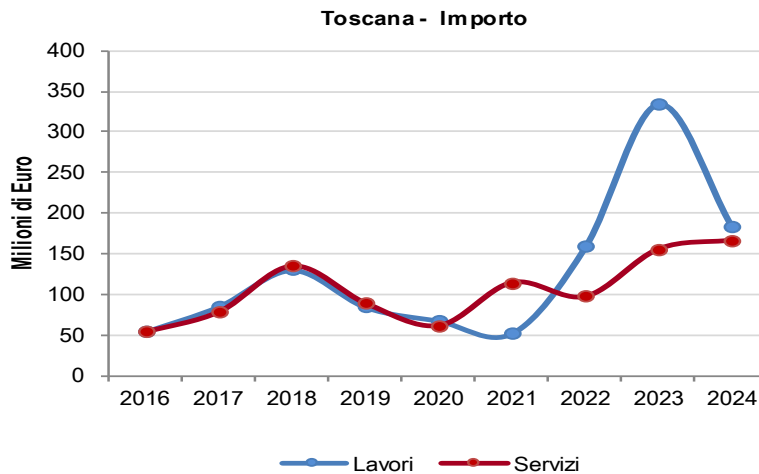
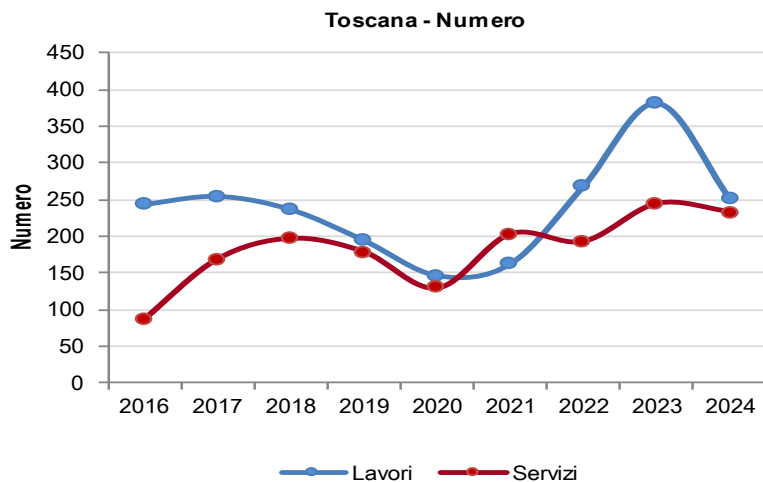
Inoltre, grazie all'incremento del numero di affidamenti diretti, il 2024 registra un consistente aumento della quota di lavori pubblici toscani affidati a piccole e medie imprese regionali che arriva al 69% del numero e al 39% del valore complessivo, superiore a quello riscontrato per la media delle restanti regioni italiane (rispettivamente il 59% e il 33%). Aumenta inoltre, per tutte le tipologie di imprese, la quota nazionale del valore di contratti aggiudicati da imprese toscane fuori dai confini regionali.

Le Centrali Uniche di Committenza inter-comunali



In Toscana, come nel resto del Paese, sia l'attività di procurement legata al PNRR che l'introduzione del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs.36/2023), sembra aver dato impulso all'attività delle centrali di committenza intercomunali nell'ambito dei lavori pubblici, in crescita costante dal 2021. Il numero e il valore delle procedure avviate da centrali di committenza intercomunali (CUC), Unioni di Comuni, Comunità Montane, inclusive dei casi di delega, cresce costantemente anche al netto del contributo delle procedure ricadenti nell'ambito del PNRR/PNC.

Le Centrali Uniche di Committenza inter-comunali Procedure avviate per tipologia di contratto e dettaglio del ricorso a delega

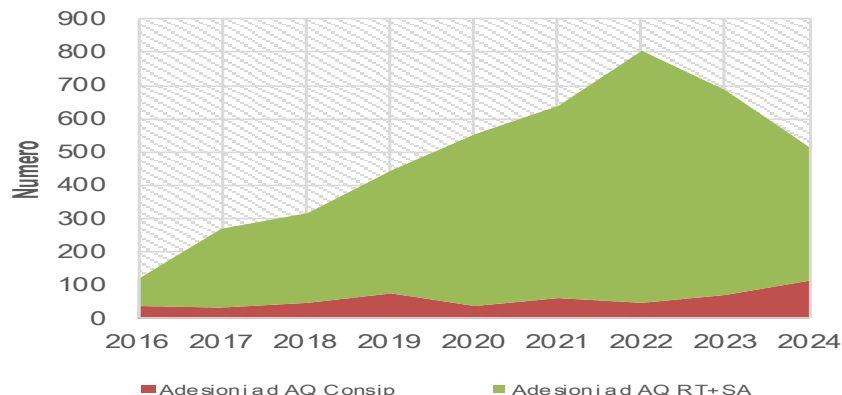


In Toscana, la crescita dell'ultimo triennio è legata alla domanda di lavori pubblici e di servizi ed è stata particolarmente alta per gli appalti in delega a CUC, Unioni di Comuni e Comunità Montane, proprio in relazione all'avvio delle procedure afferenti al PNRR.

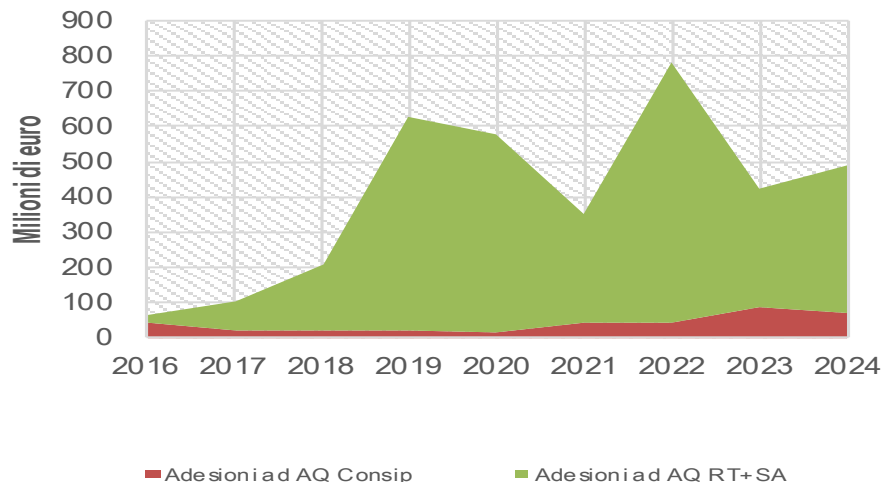
Le adesioni nell'ambito dell'acquisto di servizi e beni non sanitari.

Numero e importo di adesioni di stazioni appaltanti Toscane ad Accordi Quadro di RT (+ Soggetto Aggregatore) e di Consip

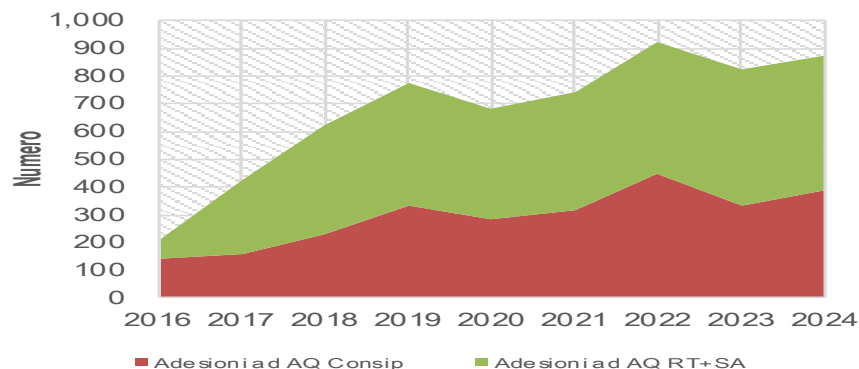
Servizi



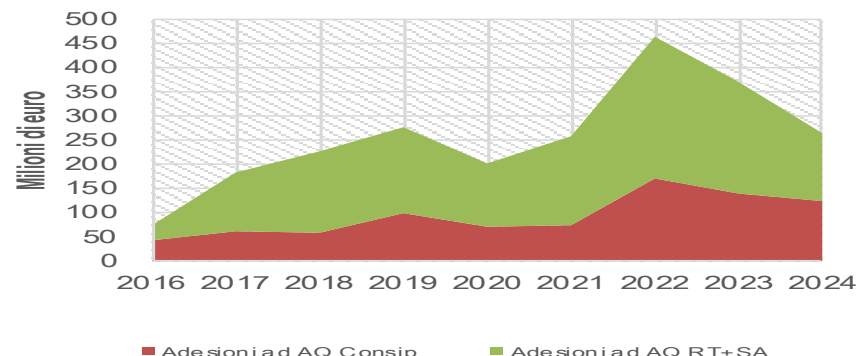
Servizi



Forniture non Sanitarie



Forniture non Sanitarie



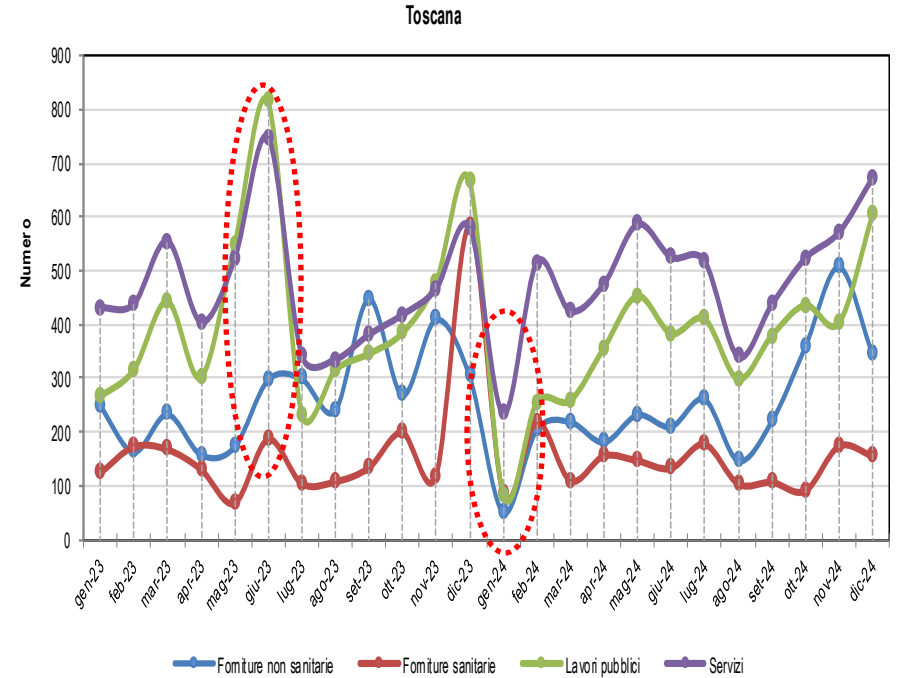
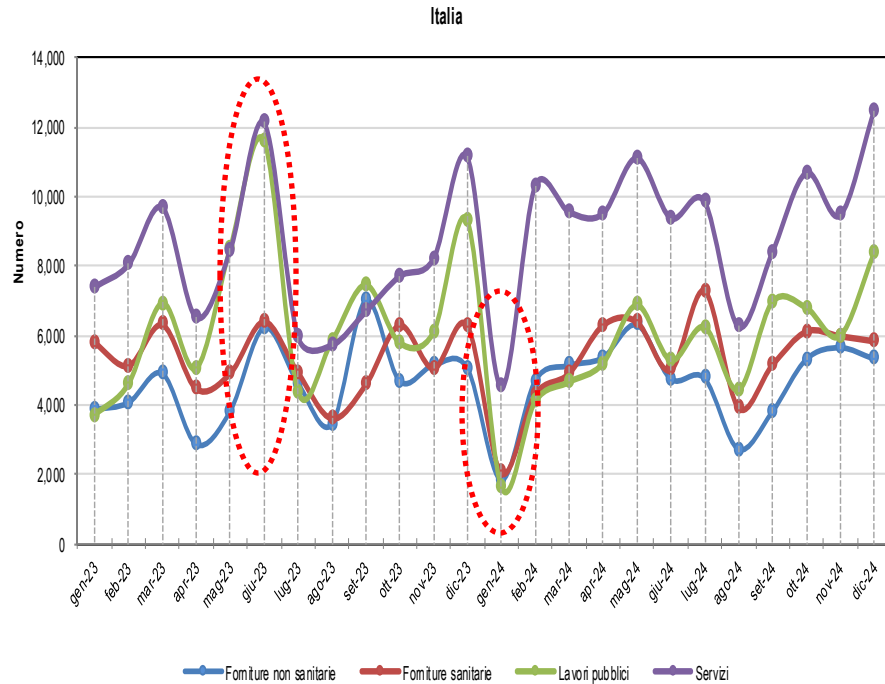
Il 2024 conferma il crescente ruolo di Regione Toscana e dell'attività del Soggetto Aggregatore Regione Toscana nel campo dell'acquisto di beni non sanitari e dei servizi. In tutti i settori, il processo di centralizzazione della committenza non subisce dunque interruzioni e può rappresentare un elemento di bilanciamento sul fronte delle concorrenzialità rispetto all'incremento dell'utilizzo dell'affidamento diretto.

Soprattutto nell'ambito dei servizi, le adesioni delle stazioni appaltanti toscane si concentrano su accordi quadro di RT e del soggetto aggregatore. Nell'ambito delle forniture non sanitarie è rilevante ma non maggioritario il ruolo di Consip.

La riforma del Codice dei Contratti

La dinamica delle procedure avviate e le riforme del Codice.

Numero di procedure avviate (CIG perfezionati) di importo pari o superiore ai 40.000 Euro. Dati mensili 2023-2024.



Da luglio 2023 è entrata in vigore la maggior parte delle disposizioni contenute nella riforma del Codice dei Contratti (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Il Rapporto di quest'anno è anche l'occasione per valutare a più di un anno di distanza i cambiamenti indotti da questa riforma nel mercato dei contratti pubblici e in particolare di quello dei lavori. L'introduzione del nuovo Codice non sembra aver rallentato l'attività amministrativa delle stazioni appaltanti, se non, in misura transitoria, in corrispondenza del mese di Gennaio 2024, per l'entrata in vigore dell'obbligo di ricorso a piattaforme digitali per l'affidamento.

L'impatto del codice sulle caratteristiche del mercato dei lavori pubblici - **Metodologia**

- Prendendo a riferimento la data di introduzione del D.Lgs. 36/2023 (luglio 2023), abbiamo valutato con un approccio econometrico l'effetto del cambio normativo su alcuni degli aspetti del mercato dei lavori pubblici che sono più rilevanti sotto il profilo della concorrenzialità e dell'efficienza.
- L'analisi descrittiva, sebbene utile a fornire una prima indicazione generale sull'evoluzione delle variabili di maggiore interesse, non consente di tenere pienamente conto della differente composizione dei vari sottoinsiemi di contratti, a seconda che essi siano stati avviati prima o dopo la riforma del Codice dei contratti. Questi sottoinsiemi possono differire sotto molteplici aspetti che, se ignorati, possono inficiare i risultati dell'analisi.
- Per ottenere indicazioni più affidabili sugli effetti dell'introduzione del nuovo Codice, considerando contemporaneamente tutte le principali caratteristiche dei contratti, è necessario ricorrere a un'analisi econometrica.
- Controlliamo per effetti di anno, trend, stagionalità e tutte le caratteristiche del contratto: regione, natura della stazione appaltante, classe di importo, settore, tipologia, afferenza al PNRR/PNC, modalità di realizzazione/affidamento, etc...
- Selezioniamo i sottoinsiemi rilevanti per ogni stima (ad esempio i contratti di importo superiore a 150,000 euro per il ricorso a CUC nel caso dei lavori; le procedure competitive per i ribassi, il numero di offerte, la durata)
- L'analisi è limitata al periodo 2021-2024 ed è effettuata con distinti modelli parametrici per ogni variabile risposta.

L'impatto del codice sulle caratteristiche del mercato dei lavori pubblici – Risultati delle stime

I risultati dell'analisi confermano molte delle conclusioni già riportate nei punti precedenti. All'introduzione della riforma risultano associati una riduzione dell'impiego di procedure di tipo competitivo, un incremento del ricorso a centrali di committenza intercomunali, un incremento del tasso di aggiudicazione a imprese regionali ma una riduzione, a livello nazionale, del tasso di affidamento a piccole e medie imprese. Si rileva, inoltre una riduzione della durata della fase di affidamento.

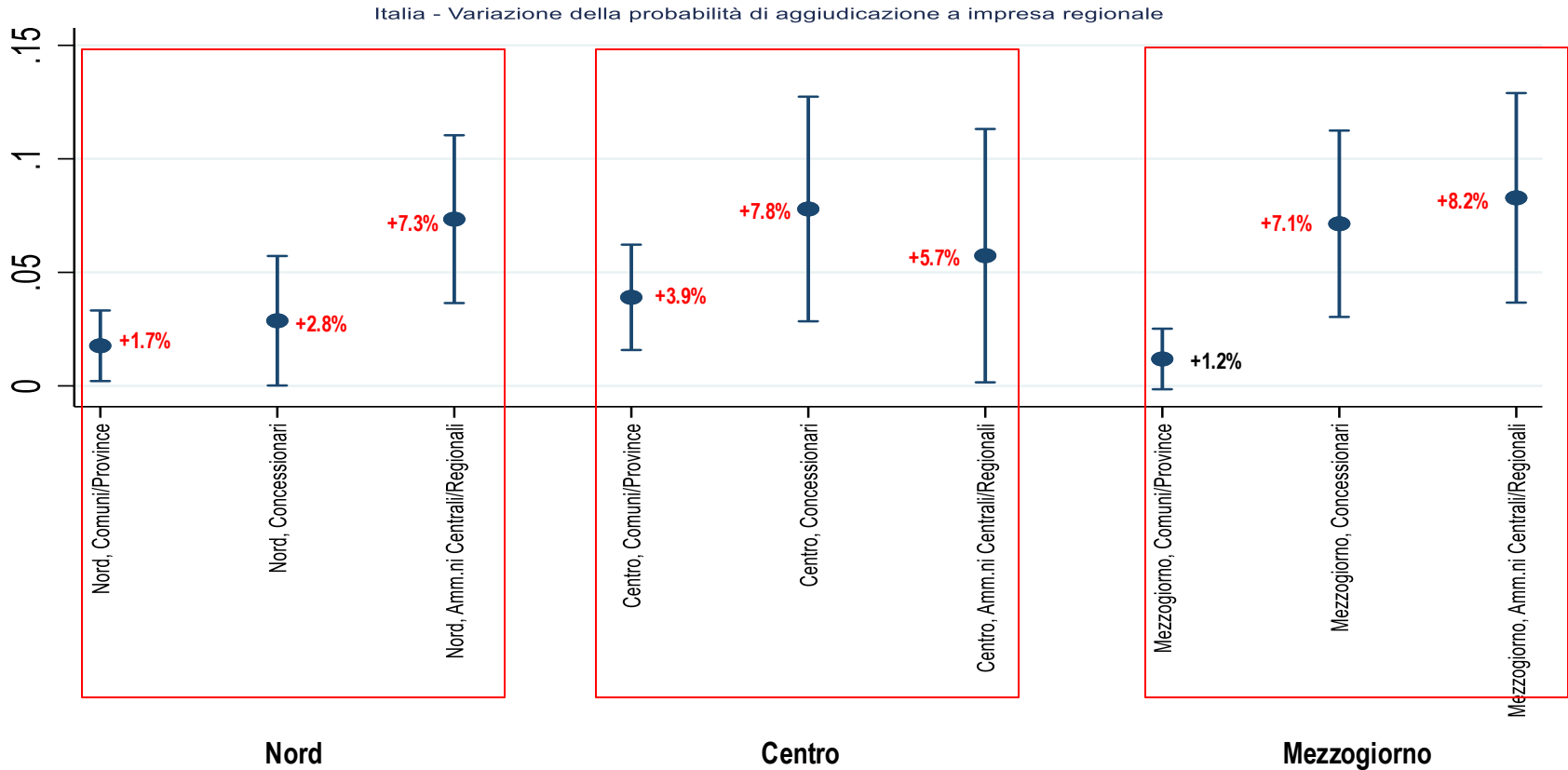
	Italia		Toscana	
	Delta Codice	N	Delta Codice	N
Probabilità di aggiudicazione a impresa regionale	2.9% ***	70,915	7.9% **	4,597
Probabilità di aggiudicazione a impresa provinciale	4.3% ***	70,799	8.3% **	4,499
Probabilità di aggiudicazione a PMI	-1.8% *	74,525	5.3%	4,617
Probabilità di ricorso a procedura non competitiva	6.2% ***	114,972	8.3% ***	7,190
Probabilità di ricorso a CUC/Unioni/CM	3.3% ***	27,937	-5.4%	1,464
Percentuale di ribasso	0.3%	23,793	-1.1%	1,394
Numero di imprese offerenti per 100mila euro	0.45 ***	26,099	0.63	1,495
Durata della fase di affidamento (Giorni)				
(1) scadenza termini per presentare offerte - verbale di aggiudicazione	-13 ***	23,787	-3.729	1,398
(2) verbale di aggiudicazione - avvio dei lavori	-21 ***	16,469	-32.949	1,012
(1+2) termini per presentare offerte - avvio dei lavori	-33 ***	15,679	-19.023	975
(3) pubblicazione - avvio lavori	-35 ***	15,617	-22.228	975

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

- L'incremento stimato della probabilità di imprese regionali e provinciali (più alta in Toscana che in Italia) suggerisce che vi sia un effetto del Codice indipendente dall'incremento di affidamenti diretti.
- La diminuzione della probabilità di affidamento a PMI a livello nazionale (stimata su contratti di importo inferiore alla soglia UE) suggerisce, allo stesso modo, un peggioramento delle performance di competitività, a parità di scelta procedurale. Questo non è vero in Toscana, dove anzi il segno del coefficiente, pur non significativo, è positivo.
- Se il 2024 ha fatto segnare un aumento della media dei ribassi e del numero di offerte, alla luce dei risultati della stima questo in Toscana non pare imputabile all'implementazione del Codice e va dunque ricercato in mutate condizioni di mercato (riduzione dell'effetto spiazzamento dei bonus edilizi, maggior attrattività dei bandi)
- La riduzione della durata di affidamento, pare invece associata in maniera significativa al mutato quadro normativo e, da ulteriori verifiche non imputabile al maggior ricorso alle piattaforme digitali.

L'impatto del codice sulle caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

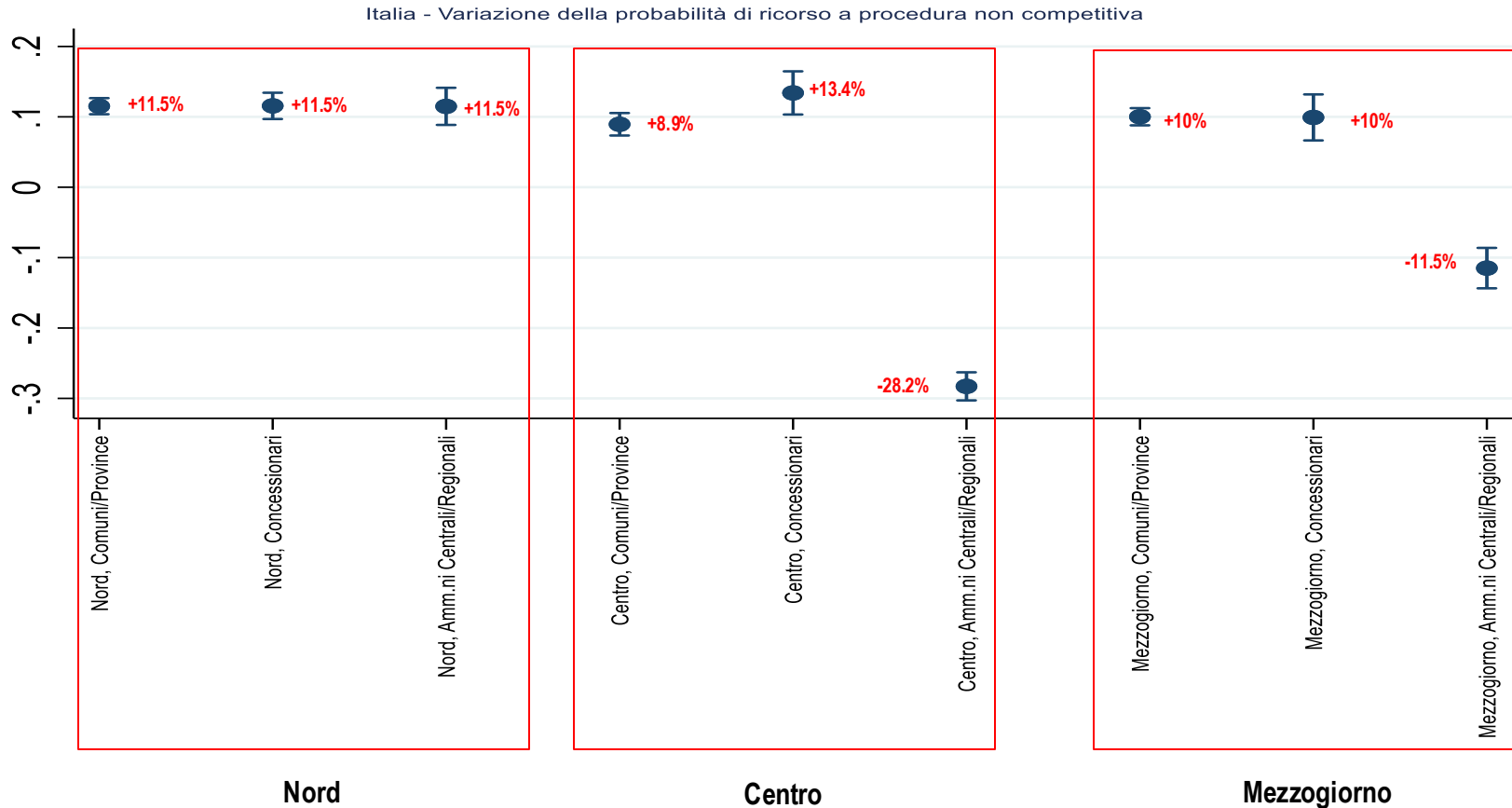
Probabilità di aggiudicazione a impresa regionale



Le stime indicano che al codice è associato un incremento della probabilità di aggiudicazione a impresa regionale in corrispondenza delle procedure avviate da concessionari/società a partecipazione pubblica e amministrazioni centrali e regionali, mentre un effetto positivo ma di minore entità si rileva per le amministrazioni comunali e provinciali.

L'impatto del codice sulle caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Probabilità di ricorso a procedura non competitiva

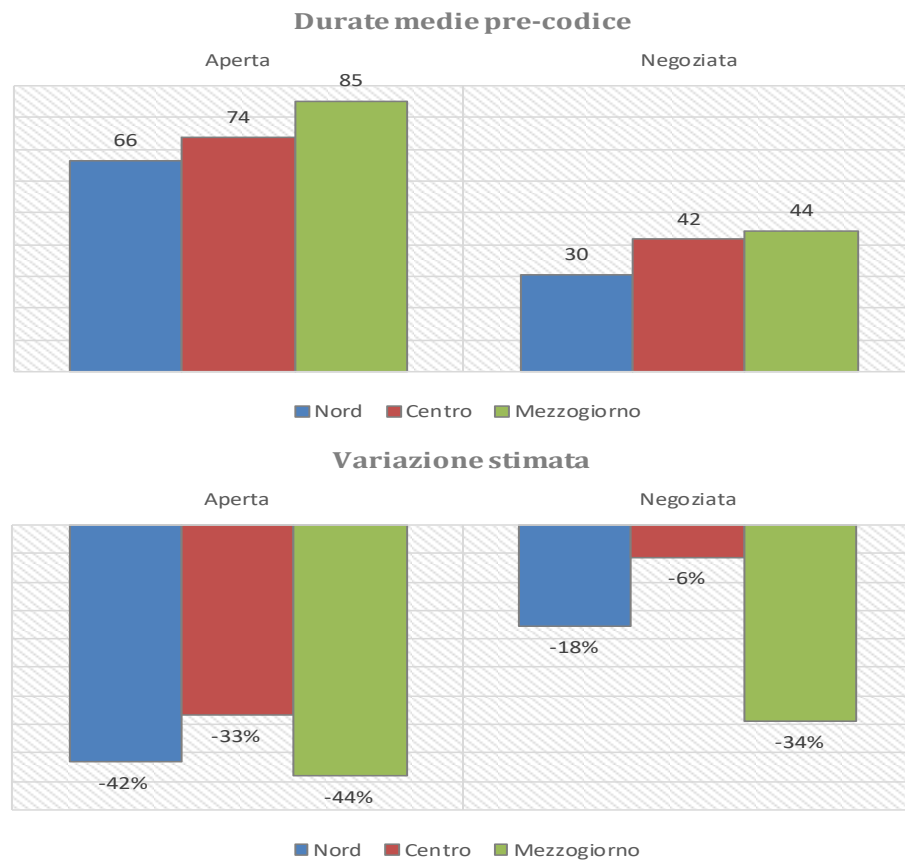
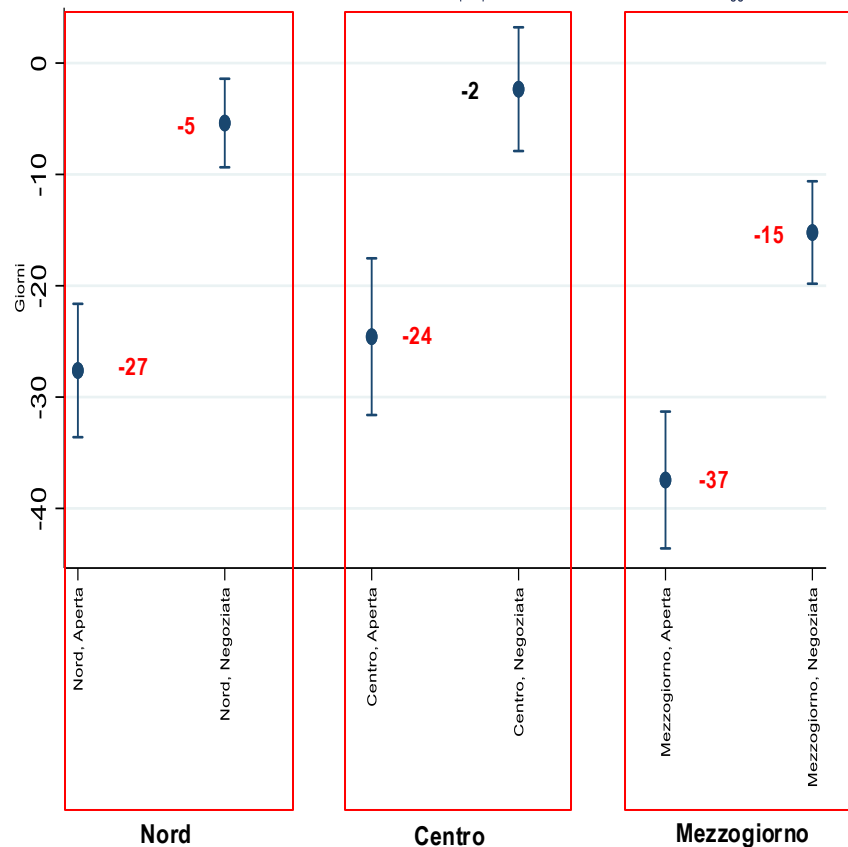


L'incremento della probabilità di ricorso a procedura non competitiva è significativo e di entità rilevante per tutte le tipologie di stazione appaltante. Fanno eccezione, al Centro e nel Mezzogiorno le amministrazioni centrali e quelle regionali, che registrano invece un effetto negativo e significativo.

L'impatto del codice sulle caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Durata della fase di affidamento (tra la data di scadenza dei termini per presentare offerte e la data del verbale di aggiudicazione)

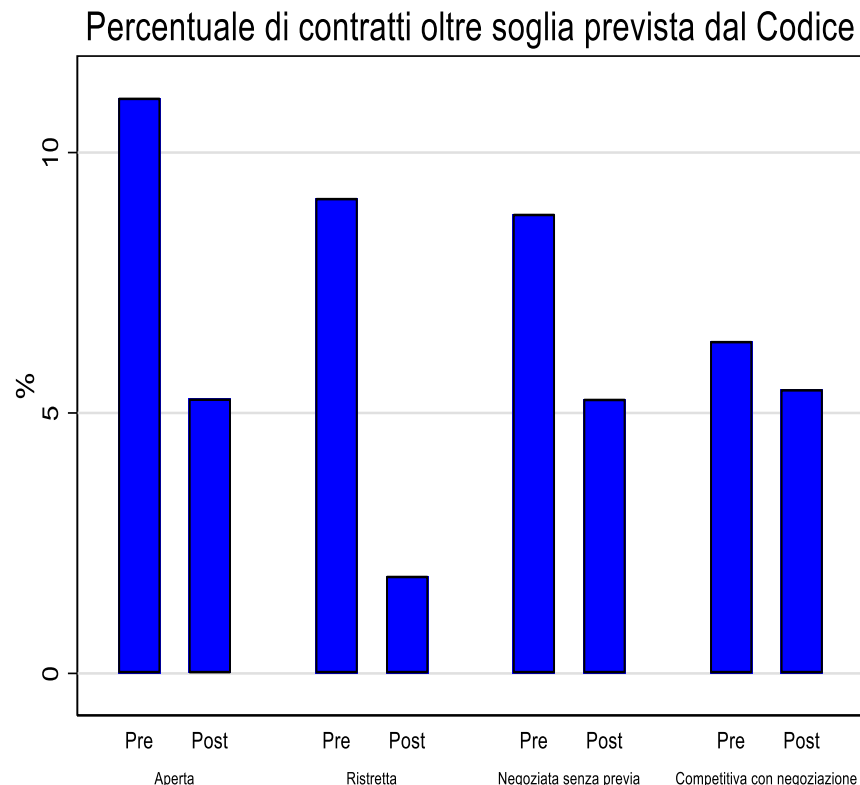
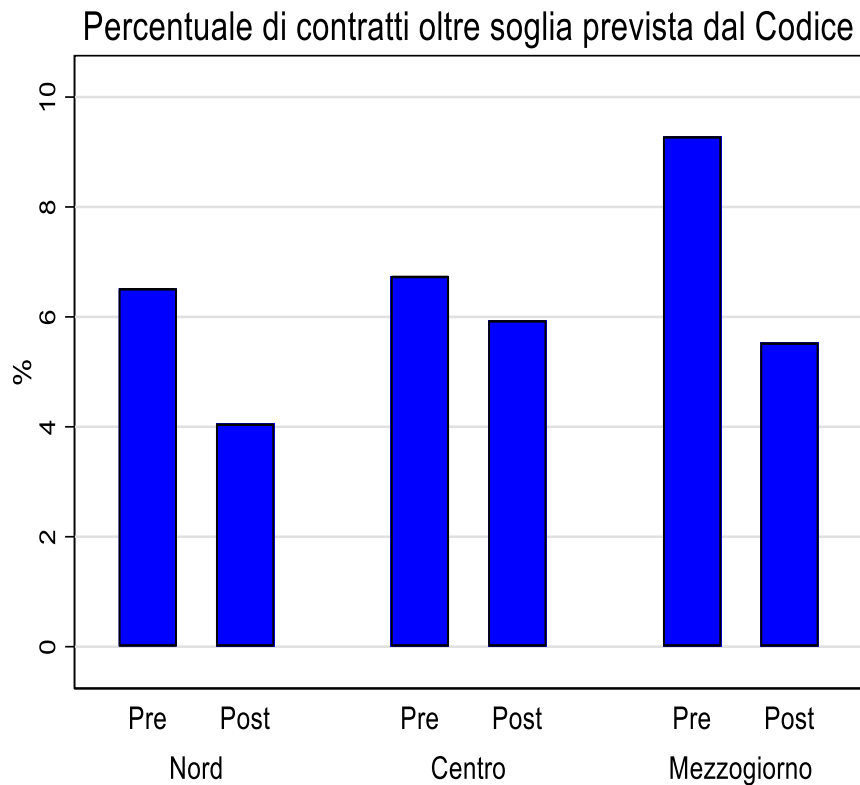
Italia - Variazione della durata della fase tra la data di scadenza dei termini per presentare offerte e la data del verbale di aggiudicazione



La riduzione della durata di affidamento è concentrata in prevalenza nelle procedure aperte e ristrette e al Mezzogiorno. Rispetto alle durate medie registrate prima dell'implementazione del nuovo Codice, gli effetti stimati rappresentano una diminuzione che oscilla tra il 33% e il 44% per le procedure aperte e tra i 6% e il 34% per le negoziate. Il consistente effetto del Codice sulle negoziate nel Mezzogiorno, proietterebbe, se confermato, la relativa media di area al di sotto della media nazionale.

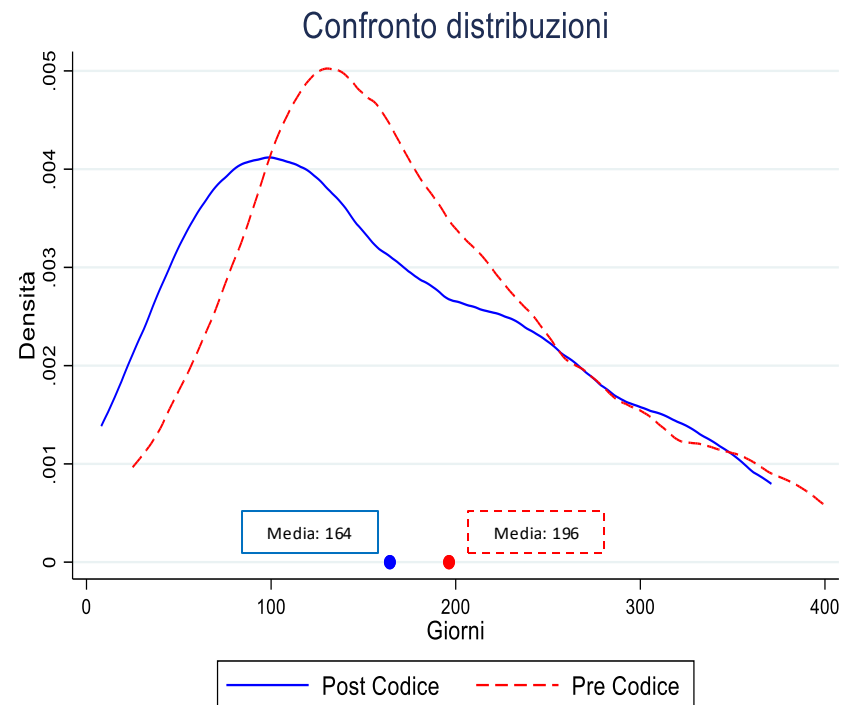
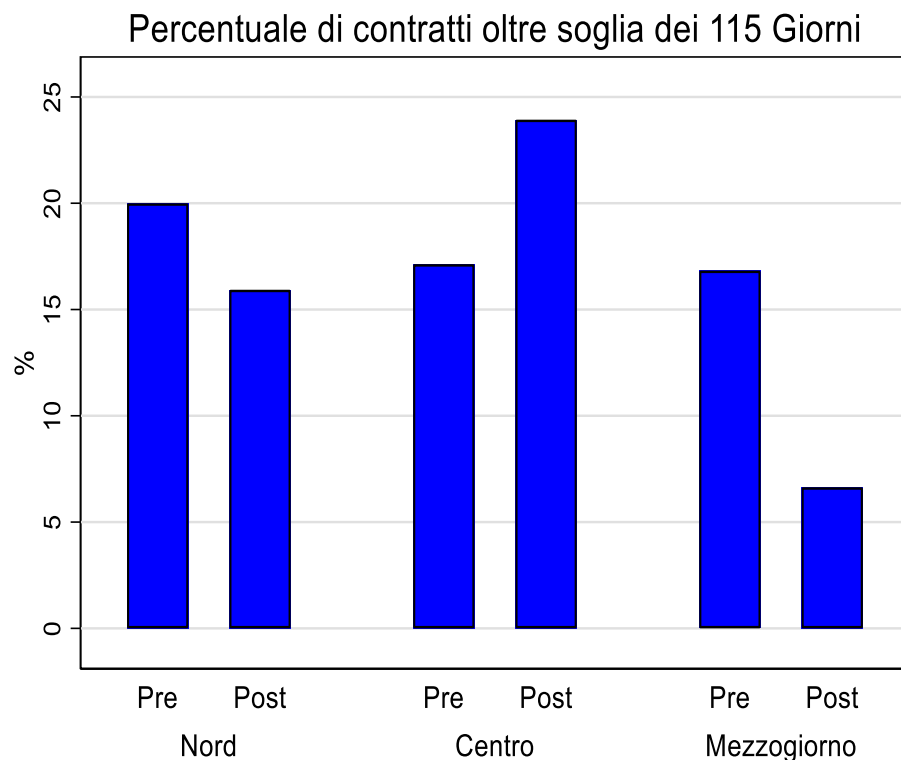
Il rispetto delle soglie di durata previste dal Codice dei Contratti

Durata della fase di affidamento tra la data di pubblicazione e la data del verbale di aggiudicazione



Se la durata media della fase di affidamento dei lavori pubblici si è ridotta a seguito della riforma del Codice, permane tuttora una quota di contratti (circa il 5%) che eccede le soglie massime di durata previste (articolo 1, comma 3, dell'Allegato I.3). Le prescrizioni sembrano aver inciso maggiormente nell'ambito delle procedure aperte e ristrette e al Mezzogiorno, che prima dell'implementazione del Codice registrava un ritardo rispetto alle altre aree del Paese.

Durata della fase di affidamento tra la data di scadenza dei termini per presentare offerte e la data di stipula. Procedure di lavori pubblici sopra soglia comunitaria



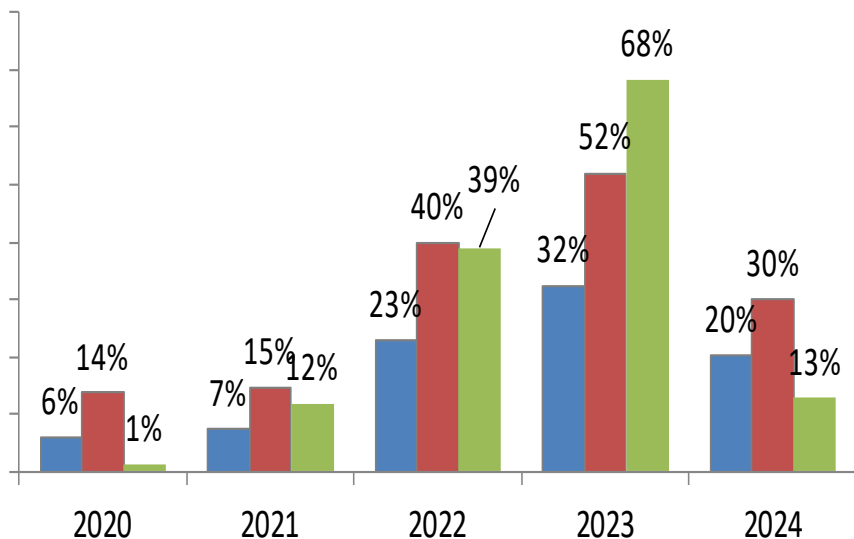
Il PNRR prevede che il lasso medio di tempo che intercorre tra il termine per la presentazione delle offerte e la data della firma del contratto debba essere ridotto a meno di 115 giorni per i contratti superiori alle soglie di cui alle direttive dell'UE sugli appalti pubblici. A seguito dell'implementazione del Codice, il valore medio si è ridotto da 196 giorni a 164 giorni, ma pare ancora lontano dall'obiettivo fissato per la fine del 2025. Il 13% delle procedure aggiudicate dopo l'entrata in vigore del Codice superano la soglia dei 115 giorni (il 18% prima del Codice).

II PNRR

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

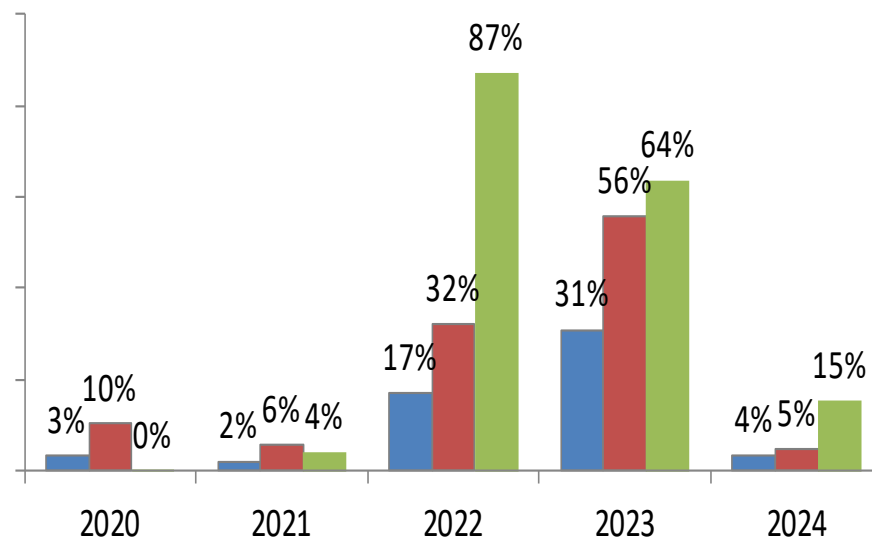
Quota importo delle procedure PNRR sul totale. Anni 2020-2024

Italia



■ Tutti i contratti
■ Lavori pubblici
■ Amministrazioni comunali - Lavori pubblici

Toscana

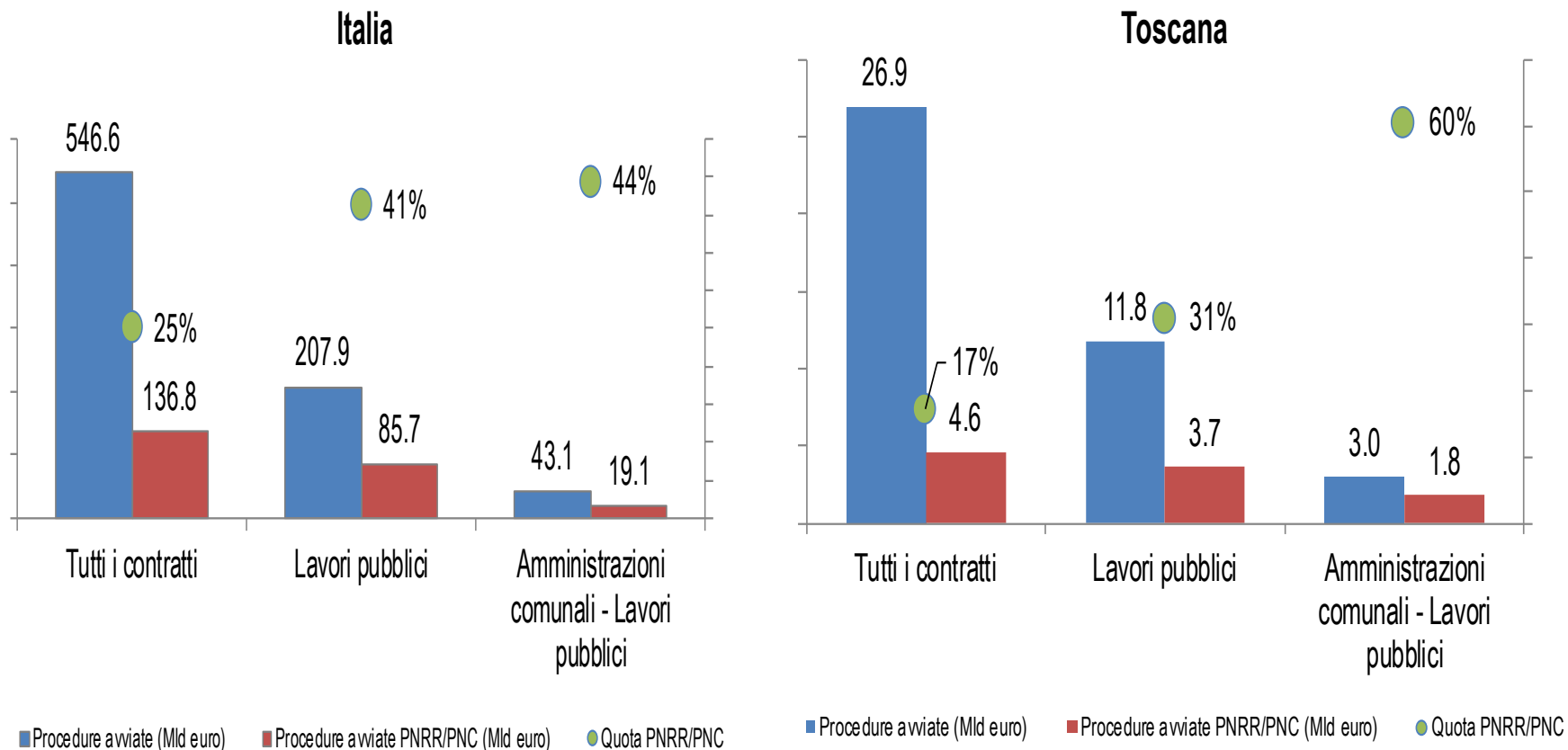


■ Tutti i contratti
■ Lavori pubblici
■ Amministrazioni comunali - Lavori pubblici

Il PNRR ha contribuito sensibilmente alla dinamica positiva del mercato degli appalti in particolare dei lavori pubblici e dei lavori pubblici dei comuni. L'impatto di questi interventi sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici pare consistente e in linea rispetto a quanto suggerirebbero le attese e la recente impennata dei volumi delle procedure avviate

Il ruolo del PNRR/PNC nella dinamica del mercato dei contratti pubblici.

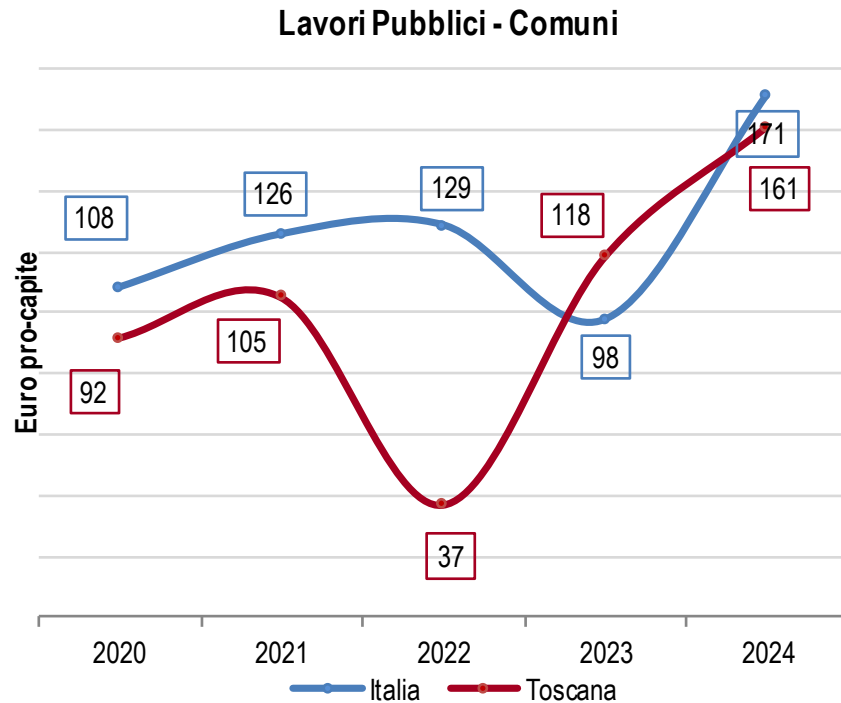
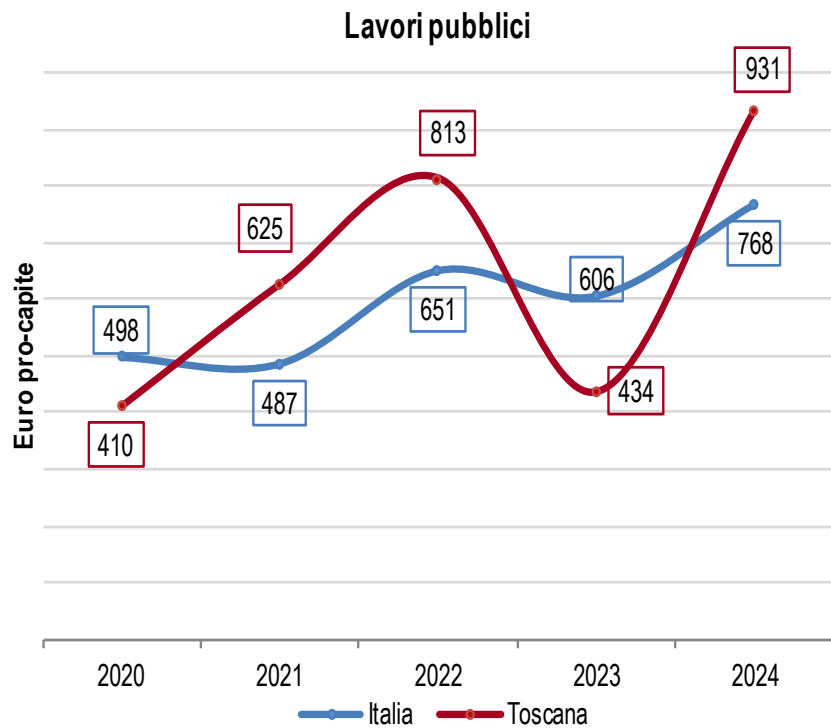
Valore complessivo (Miliardi di Euro) e quota importo delle procedure PNRR sul totale (2022-2024)



Circa un terzo delle procedure di lavori pubblici avviate in Toscana a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al PNRR o al PNC mentre la quota sale a due terzi per le amministrazioni comunali. Tuttavia, la crescita dei volumi dei lavori pubblici registrata nell'ultimo triennio non è interamente imputabile al PNRR.

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

Valore pro-capite delle procedure non PNRR. Anni 2020-2024



Al netto del contributo delle procedure afferenti al PNRR, la dinamica dell'importo pro-capite delle procedure avviate sarebbe stata positiva sia per il complesso delle stazioni appaltanti che per le amministrazioni comunali. Possiamo ravvisare dunque un segnale incoraggiante sull'attività delle stazioni appaltanti, che sembra non aver subito un effetto di sostituzione delle procedure legate al fabbisogno "ordinario" con quelle del PNRR.

Le caratteristiche dei contratti di lavori pubblici PNRR/PNC

Il contributo del PNRR non si è esaurito nel corposo sostegno alla spesa infrastrutturale ma ha interessato diversi aspetti del mercato del procurement toscano e nazionale. Attraverso una metodo di stima non parametrico (*propensity score matching*) abbiamo confrontato le caratteristiche delle procedure afferenti al PNRR con il resto delle procedure avviate. Come nel caso dell'approccio utilizzato per l'analisi delle effetto del Codice, abbiamo valutato più variabili risposta utilizzando diversi sottoinsiemi di contratti e controllando per tutte le caratteristiche dei contratti, inclusa l'applicazione della nuovo Codice dei Contratti.

	Italia			Toscana		
	Delta PNRR	N	% PNRR	Delta PNRR	N	% PNRR
Probabilità di aggiudicazione a impresa regionale	0.3%	74,508	16%	1.9%	4,711	14%
Probabilità di aggiudicazione a impresa provinciale	-0.2%	70,246	16%	1.4%	4,571	14%
Probabilità di aggiudicazione a PMI	-2.3% ***	70,130	16%	-0.1%	4,473	14%
Probabilità di ricorso a procedura non competitiva	-3.7% ***	128,357	14%	-2.7% *	7,190	14%
Probabilità di ricorso a CUC/Unioni/CM	24.4% ***	27,937	32%	19.4% ***	1,572	29%
Percentuale di ribasso	-0.6% ***	23,659	24%	0.1%	1,387	25%
Numero di imprese offerenti per 100mila euro	-0.47 ***	25,884	23%	-0.70	1,485	23%
Durata della fase di affidamento (Giorni)						
(1) scadenza termini per presentare offerte - verbale di aggiudicazione	-19 ***	23,787	23%	-24 ***	1,398	24%
(2) verbale di aggiudicazione - avvio dei lavori	22 ***	16,469	21%	6	1,012	25%
(1+2) termini per presentare offerte - avvio dei lavori	4	15,679	21%	-21 **	975	26%
(3) pubblicazione - avvio lavori	5	15,617	21%	-21 *	975	26%

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

L'analisi mette in luce, per le procedure PNRR una maggiore incidenza del ricorso a procedure di tipo competitivo, un maggior ribasso di aggiudicazione e un consistentemente più alto ricorso a soluzioni centralizzate. Si rileva inoltre una minore probabilità di affidamento a PMI (non riscontrata in Toscana ma solo a livello nazionale).

Solo a livello nazionale, sul fronte della durata delle fasi di affidamento, la maggior velocità delle procedure PNRR si concentra nella fase tra la scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione, mentre si registra un rallentamento nella fase successiva che termina all'avvio della fase esecutiva. Questo fa sì che la durata complessiva della fase che va dalla pubblicazione all'avvio dei lavori non si discosti in maniera significativa da quella del resto dei contratti.

L'effetto della rimodulazione del PNRR sull'avanzamento dei lavori pubblici

- ✓ Dal luglio 2023 è in corso una fase di ridefinizione degli interventi finanziati dal PNRR, che non può ancora dirsi completamente conclusa. Nel luglio 2023 il Governo italiano ha redatto una proposta di revisione del Piano, che riguarda 9 investimenti appartenenti a 2 Missioni.
- ✓ Cinque degli investimenti soggetti a rimodulazione vedono le amministrazioni comunali come principali attuatori. La rimodulazione all'epoca dell'annuncio riguardava l'intero investimento.
- ✓ Nonostante fin dalla data della prima proposta di rimodulazione, il Governo avesse assicurato la copertura finanziaria di tutti i progetti, margini di incertezza hanno continuato a permanere sulle fonti alternative di risorse, sulla loro effettiva disponibilità e sul possibile spiazzamento che altri progetti si sarebbero potuti trovare a scontare a causa del dirottamento di fondi precedentemente loro assegnati.
- ✓ Sulla base di queste premesse, la rimodulazione costituisce un'occasione interessante per valutare l'effetto che l'incertezza sull'effettiva disponibilità di risorse può esercitare sull'iter di realizzazione degli investimenti pubblici.
- ✓ Il nostro obiettivo è valutare l'impatto della proposta di rimodulazione sul successivo avanzamento dei progetti PNRR. L'avanzamento viene misurato come la quota di valore dell'opera già appaltata (valore delle procedure di gara avviate rispetto al costo totale del progetto).
- ✓ La nostra ipotesi è che questo shock abbia rallentato, e in alcuni casi bloccato, la loro attuazione, con costi considerevoli per i comuni, che hanno dovuto impegnare risorse proprie per l'implementazione.

I progetti oggetto di rimodulazione

Consideriamo, tra i progetti rientranti in queste linee di investimento, solo le opere pubbliche di nuova formulazione, escludendo quindi i progetti derivanti da atti di programmazione precedenti al PNRR. Per questi progetti, l'importo totale dei finanziamenti autorizzati ammonta a circa 8 miliardi di euro, corrispondenti a circa 9,3 miliardi di euro in termini di costo complessivo (incluso il cofinanziamento da parte dei beneficiari).

	Numero	Finanziamento PNRR/PNC	Costo progetti
M2.C4.2.1 - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	550	284	297
M2.C4.2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	2,339	1,343	1,390
M2.C4.3.1 - Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	45	79	79
M5.C2.2.2 - Piani Urbani Integrati	2,727	6,226	7,243
M5.C3.1.1.1 - Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	429	230	245
Totale	6,090	8,162	9,255

- ✓ Identifichiamo un sottoinsieme di progetti non interessati dalla proposta di rimodulazione, la cui performance dopo l'introduzione della "policy" (shock) può essere interpretata come un risultato controfattuale.
- ✓ Il confronto viene effettuato tra i progetti (trattati) che rientrano nelle misure soggette alla proposta di rimodulazione e i progetti che non rientrano in tali misure (controlli).
- ✓ L'approccio analitico scelto si basa su una procedura di matching su variabili osservabili, in cui l'effetto di interesse è l'Average Treatment Effect on Treated (ATT), ovvero l'effetto del trattamento (rimodulazione) solo sui progetti trattati (quelli effettivamente interessati dall'annuncio di rimodulazione).

I risultati della stima

	ATT	Std. Err.	P>z	[95% Conf. Interval]		N
Tutti	-0.142***	0.013	0.00	-0.166	-0.117	12,180
Macroarea territoriale:						
Nord	-0.183***	0.023	0.00	-0.228	-0.137	5,148
Centro	-0.104***	0.023	0.00	-0.149	-0.057	2,052
Mezzogiorno	-0.142***	0.018	0.00	-0.178	-0.106	4,980
Classi di popolazione residente:						
<20.000	-0.177***	0.022	0.00	-0.219	-0.134	7,652
[20.000-100.000]	-0.049**	0.018	0.01	-0.083	-0.013	3,638
>100.000	-0.06**	0.025	0.02	-0.109	-0.010	890

Le stime suggeriscono che al 31 dicembre 2023 i progetti passibili di rimodulazione registrano un avanzamento inferiore del 14,2 per cento rispetto ai progetti esclusi dalla rimodulazione. In altra prospettiva, la rimodulazione ha rallentato l'esecuzione dei progetti del 14,2 per cento rispetto a quanto sarebbe potuto accadere se non fossero mai stati presi in considerazione per la rimodulazione.

Le stime per le tre macroaree evidenziano una certa eterogeneità, sebbene non tale da far supporre diversi meccanismi di generazione dell'effetto o intensità del fenomeno significativamente diverse.

Di particolare interesse è anche l'articolazione per classe dimensionale dei comuni. In questo caso, l'unico effetto significativo riguarda le piccole Amministrazioni (con popolazione inferiore ai 20.000 residenti), per le quali la rimodulazione rallenta i progetti di circa il 18 per cento.

Considerazioni conclusive

- ✓ Il mercato dei contratti pubblici registra, nel 2024, un sostanziale consolidamento della fase di corposo aumento dei volumi che ha avuto avvio a partire dal 2021, trainata dall'avvio dei progetti del PNRR e del PNC. Rispetto al 2023, si osserva un aumento dell'importo di risorse che transitano dal mercato del procurement sia in Toscana (+2%) che in Italia (+12%).
- ✓ In Toscana l'aumento del valore complessivo delle procedure avviate è generato da una dinamica positiva del settore dei servizi (+5%) e delle forniture (+4%) mentre resta invariato rispetto al già alto livello del 2023 l'importo complessivo dei lavori pubblici (3.7 miliardi di euro).
- ✓ A seguito dell'esaurimento della spinta del PNRR nel biennio 2022-2023, l'importo complessivo dei lavori pubblici avviati dalle amministrazioni comunali nel 2024, pur rimanendo a livelli decisamente alti rispetto al periodo 2016-2021, segna una flessione nel 2024
- ✓ Se l'importo dei lavori pubblici in Toscana nel 2024 è rimasto ai livelli alti del 2023 è dunque in larga parte per il contributo delle procedure avviate dalle società a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture (+50% rispetto al 2023).
- ✓ Gli interventi normativi post-pandemici e in ultimo la riforma del Codice hanno indotto, un deciso aumento del numero degli affidamenti diretti. Nel 2024, in Toscana, oltre il 60% dei lavori pubblici (era il 19% nel 2016) è stato affidato senza ricorrere a una procedura negoziale o aperta.
- ✓ Nel 2024 si è verificato per la prima volta dal 2016 un aumento dei ribassi e del numero di offerte nel mercato dei lavori pubblici, che paiono legati sia alle mutate condizioni di mercato che alla modifica del quadro normativo
- ✓ Positive le performance delle imprese toscane e delle PMI in particolare, anche grazie all'aumento degli affidamenti diretti
- ✓ In crescita l'attività delle centrali di acquisto intercomunali per lavori pubblici e servizi, nonostante l'innalzamento della soglia per
- ✓ L'attività delle stazioni appaltanti, sembra non aver troppo subito un effetto di sostituzione delle procedure legate al fabbisogno "ordinario" con quelle del PNRR
- ✓ L'introduzione del nuovo Codice non sembra aver rallentato l'attività amministrativa delle stazioni appaltanti, se non, in misura transitoria, in corrispondenza del mese di Gennaio 2024, per l'entrata in vigore dell'obbligo di ricorso a piattaforme digitali per l'affidamento.
- ✓ Tra gli impatti positivi della riforma del Codice si rileva una riduzione della durata della fase di affidamento, che pare imputabile più alle prescrizioni normative che al maggior ricorso alle piattaforme digitali