



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

Il rapporto annuale sui contratti pubblici nella nostra regione e nel confronto con le dinamiche nazionali, curato da Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici e IRPET, descrive l'andamento dei settori lavori, servizi e forniture e le principali variabili economiche che caratterizzano questi mercati, fortemente interessati, nell'ultimo anno, dalle novità introdotte dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs.36/2023) che li hanno colti nella fase di maggiore traino esercitato dall'immissione delle risorse comunitarie e nazionali associate all'implementazione del PNRR.

Se già dalla seconda metà del 2023, con l'entrata in vigore della norma, si sono iniziati a registrare gli effetti della semplificazione delle procedure di affidamento, e in particolare dell'innalzamento della soglia degli affidamenti diretti, è dal 2024, con l'avvio della digitalizzazione dell'intero ciclo dell'appalto e il consolidamento del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che il procurement pubblico si è stato tenuto ad adattarsi in pieno alle nuove regole.

Il Rapporto di quest'anno è pertanto una occasione per un bilancio della breve era (2016-giugno 2023) del precedente Codice, nonché degli impatti della disciplina emergenziale (DL 76/2020 e DL77/2021) fino a quelli del nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023) e ricostruire così la fotografia all'alba del più recente correttivo (D.Lgs.209 del 31 dicembre 2024).

Nel dettaglio di seguito gli elementi salienti di questo quadro che ha in particolare ad oggetto l'insieme delle procedure di affidamento avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila € e che è comprensivo di tutte le diverse modalità di espletamento, dalle gare con bando agli affidamenti diretti e con l'unica esclusione degli accordi quadro per i quali sono considerate le adesioni alle quali gli stessi danno origine. I dati elaborati sono quelli trasmessi alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC dalle Piattaforme di approvvigionamento digitale previste dal nuovo regime della digitalizzazione: per la Regione Toscana START per la fase di affidamento e il sistema SITAT dell'Osservatorio, per la fase di esecuzione del contratto.

- ✓ 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 del loro numero (-8%) che rimane invece sostanzialmente invariato a livello nazionale (+0.2 %). Questo implica un aumento, in Toscana, dell'importo medio delle procedure avviate.
- ✓ 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%).
- ✓ 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).
- ✓ I comuni e le società a partecipazione pubblica/concessionari di reti e infrastrutture sono le stazioni appaltanti che hanno guidato questa ripresa nell'ultimo decennio. Queste due categorie di attori rappresentano anche, congiuntamente, circa l'80% della domanda di lavori pubblici. Tuttavia,

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). Tra queste alcuni grandi lavori, in particolare di Rete Ferroviaria Italiana (manutenzione dell'armamento ferroviario) e SNAM Rete Gas (metanodotto Foligno-Sestino e Livorno-Piombino).
- ✓ 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 negoziale 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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. Allo stesso tempo, il 2024 conferma il crescente ruolo 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.
- ✓ 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 *performances* 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. Inoltre, il 2024 registra un consistente aumento della quota di lavori pubblici toscani affidati a piccole e medie imprese regionali che arriva al 68% del numero e al 40% del valore complessivo, superiore a quello riscontrato per la media delle restanti regioni italiane.
- ✓ 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. Questo è naturalmente più apprezzabile in riferimento al mercato dei lavori pubblici: circa un terzo delle procedure 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. 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.

- ✓ 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. Confrontando le caratteristiche delle procedure afferenti al PNRR con il resto delle procedure avviate, emergono, per le prime, una maggiore incidenza del ricorso a procedure di tipo competitivo, un maggior ricorso a soluzioni centralizzate, una minore partecipazione alle procedure di affidamento da parte delle imprese e tempi di affidamento mediamente inferiori.
- ✓ 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.
- ✓ 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. 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, un incremento del numero di offerte. Si rileva, inoltre una riduzione della durata della fase di affidamento, che non pare però imputabile al maggior ricorso alle piattaforme digitali.