



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

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

REGIONE
TOSCANA



I CONTRATTI PUBBLICI NELL'ERA DEL PNRR, DELLA DIGITALIZZAZIONE E DELLE REGOLE DEL NUOVO CODICE

ANALISI CONGIUNTURALI E QUESTIONI STRUTTURALI

MARZO 2025

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Francesco Gori, ricercatore IRPET, con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area di ricerca "Economia Pubblica" dell'IRPET.

Per l'Osservatorio Regionale Contratti Pubblici hanno collaborato: Andrea Bertocchini (Responsabile del Sistema Informativo dell'Osservatorio regionale dei Contratti Pubblici e della Sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione), Barbara Lasagni (Funzionaria Osservatorio regionale dei Contratti Pubblici) e Ivana Malvaso (Dirigente Settore Contratti).

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. ANALISI CONGIUNTURALE	5
2.1 Il mercato del procurement in tutte le sue componenti	5
2.2 Il mercato dei lavori pubblici.....	8
2.3 Scelta procedurale e performances della fase di affidamento	13
2.4 Centralizzazione della committenza	14
2.5 Le performances delle imprese.....	18
2.6 La durata del ciclo di vita dei contratti di lavori pubblici e gli scostamenti di importo e di tempo rispetto ai termini contrattuali	20
3. L'IMPATTO DELLA RIFORMA DEL CODICE	23
4. IL PNRR NEL MERCATO DEL PROCUREMENT	32
5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	35

I. INTRODUZIONE

Il rapporto annuale sui contratti pubblici nella nostra regione e nel confronto con le dinamiche nazionali, curato da IRPET con la collaborazione dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici, descrive l'andamento dei settori lavori, servizi e forniture e le principali variabili economiche che caratterizzano questi mercati. Il 2024 è segnato dalla piena entrata in vigore del nuovo Codice, con le sue importanti novità in tema di digitalizzazione dell'intero ciclo dell'appalto, di qualificazione delle stazioni appaltanti e di semplificazione delle procedure di affidamento. Queste novità hanno colto il mercato nella fase di maggiore traino esercitato dall'immissione delle risorse comunitarie e nazionali associate all'implementazione del PNRR.

Il Rapporto di quest'anno è pertanto una occasione per un bilancio della breve era (2016-2022) del precedente Codice, nonché degli impatti della disciplina emergenziale (DL 76/2020 e DL 77/2021) e soprattutto del nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023), con uno sguardo anche ai possibili futuri assestamenti prodotti dal suo recente correttivo (D.Lgs. 209/2024).

Il Capitolo 2 presenta l'usuale analisi congiunturale, che affronta i temi della dinamica del mercato in tutte le sue componenti (lavori pubblici, servizi e forniture) con un approfondimento più corposo dedicato ai lavori pubblici. Specifici approfondimenti sono dedicati alle caratteristiche delle procedure di importo inferiore ai 40,000 euro, all'utilizzo delle centrali uniche di committenza a livello intercomunale, alle performances delle piccole e medie imprese e alla durata del ciclo di vita dei lavori pubblici. Il Capitolo 3 affronta invece il tema della riforma del Codice dei Contratti utilizzando un approccio econometrico con l'obbiettivo di accertare il suo impatto sulle caratteristiche del mercato dei lavori pubblici. In questo senso, particolare attenzione è dedicata, tra gli altri aspetti, all'impiego di procedure non competitive (affidamento diretto) e alla durata della fase di affidamento. Il Capitolo 4 descrive invece l'impatto del PNRR sul mercato degli appalti sia da un punto di vista dimensionale, ovvero sul volume delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti, sia da un punto di vista qualitativo, ovvero accertando, mediante un'analisi econometrica, le caratteristiche peculiari dei contratti PNRR in relazione, tra le altre, alle dimensioni della scelta procedurale, della probabilità di affidamento a PMI, della durata della fase di affidamento.

2. ANALISI CONGIUNTURALE

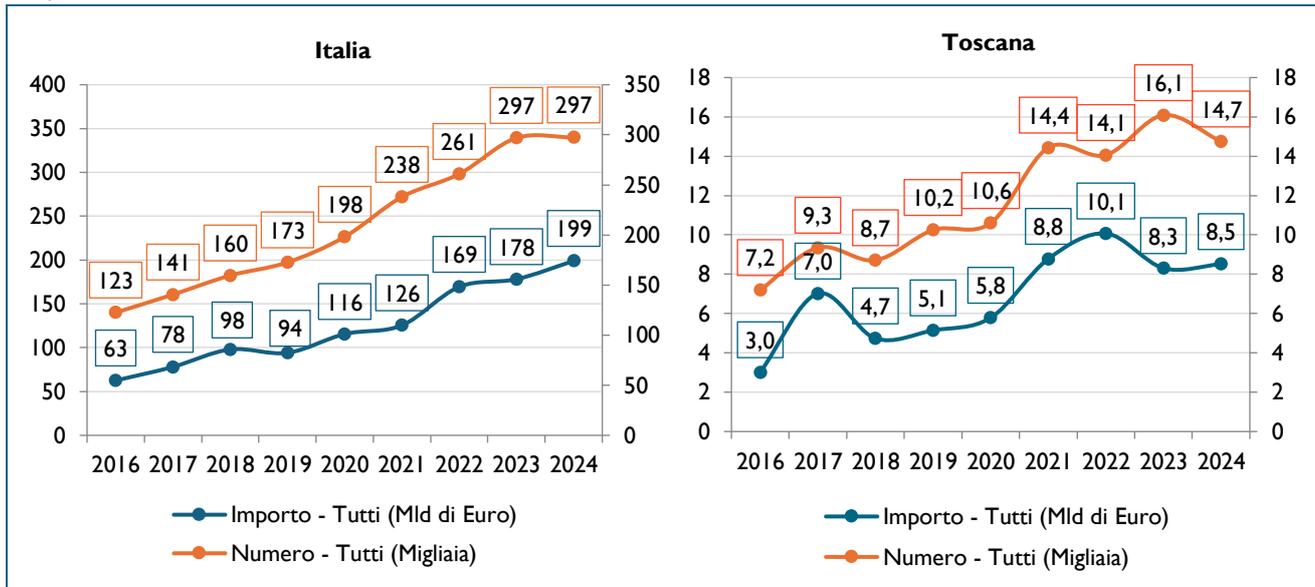
L'analisi contenuta in questo paragrafo, quando non diversamente specificato, ha ad oggetto l'insieme delle procedure di affidamento avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40,000 euro e che è comprensivo di tutte le diverse modalità di espletamento, dalle gare con bando agli affidamenti diretti 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.

2.1 IL MERCATO DEL PROCUREMENT IN TUTTE LE SUE COMPONENTI

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 (Grafico 1) 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 a un aumento, in Toscana, della dimensione media delle procedure avviate.

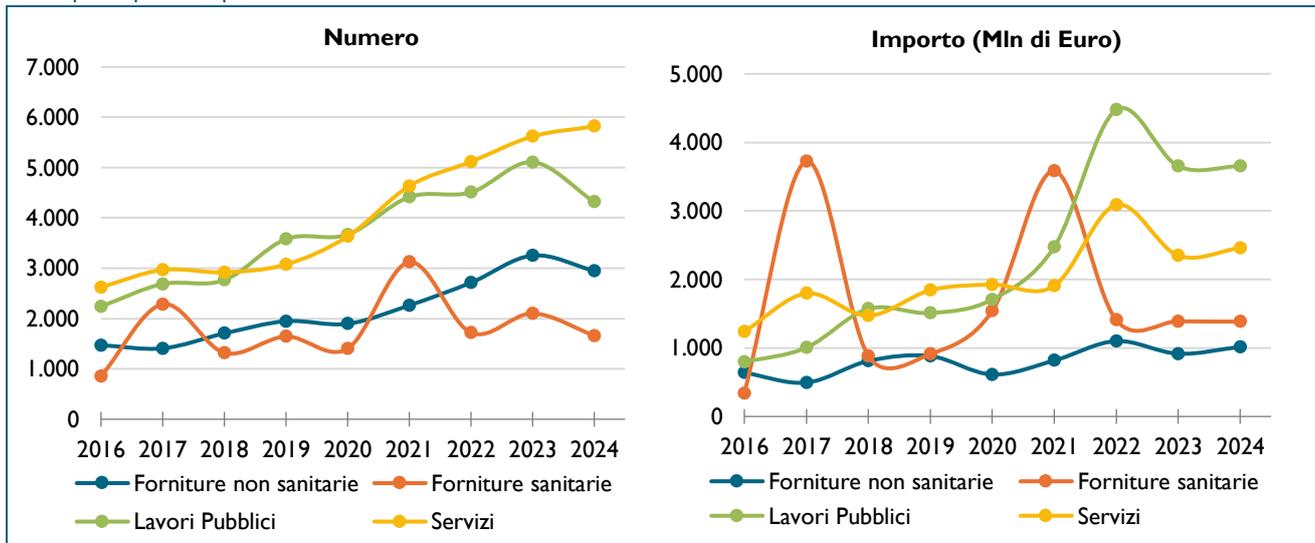
Grafico 1. Numero e Importo di procedure avviate per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

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 (-14%).

Grafico 2. Numero e Importo di procedure avviate per anno di pubblicazione del bando/avviso e tipo di contratto. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Al di là della congiuntura più stretta, la crescita dei volumi merita di essere considerata su un periodo più ampio che parte dal 2016, anno dell'introduzione del D. Lgs. 50/2016, che ha segnato anche il punto più basso dell'attività delle stazioni appaltanti nell'ultimo decennio. A partire dal 2016, la crescita del mercato del procurement toscano e nazionale è stata sostanzialmente costante e tale da restituire, nel

2024, volumi doppi (+183% in Toscana e +217% in Italia). In particolare, nell’ambito dei lavori pubblici, l’importo complessivo delle procedure avviate è oggi pari a circa tre volte e mezzo quello registrato nel 2016.

Tabella 3. Variazione percentuale 2024-2023 e 2024-2016 dell’importo totale delle procedure avviate per settore del contratto. Toscana e Italia

	2024/2023		2024/2016	
	Toscana	Italia	Toscana	Italia
Lavori pubblici	0%	-14%	+361%	+349%
Servizi	+5%	45%	+98%	+178%
Forniture non sanitarie	+11%	+22%	+59%	+157%
Forniture sanitarie	0%	+12%	+306%	+206%
Totale	+2%	+11%	+183%	+217%

Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

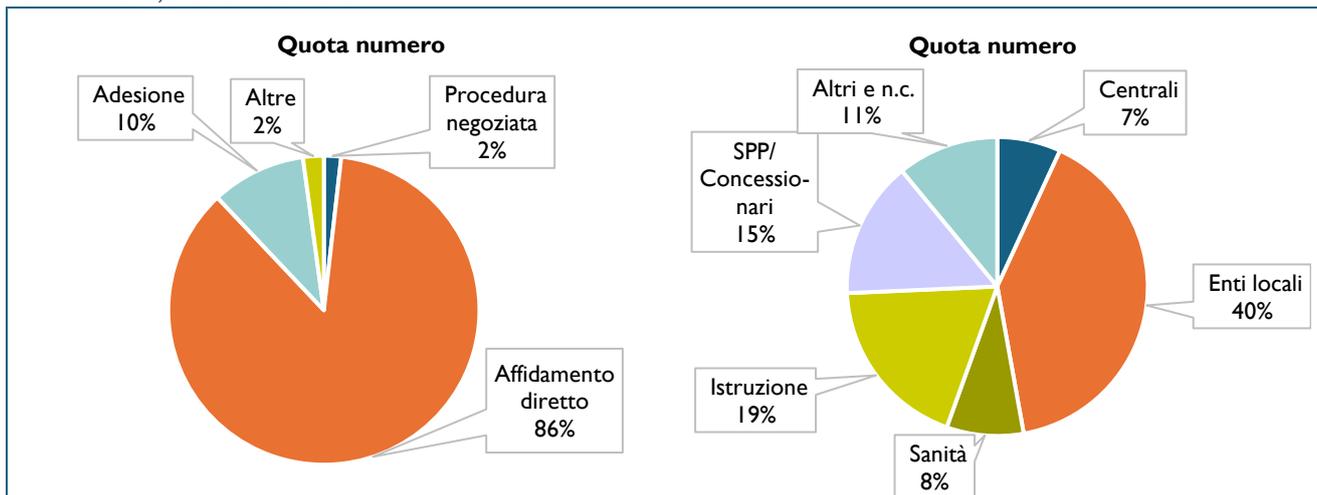
Il differenziale di crescita riscontrato nei diversi settori ha naturalmente comportato anche una modifica nella composizione del mercato del procurement. Considerando il mercato toscano al netto della componente delle forniture di natura sanitaria, per loro natura caratterizzate da un andamento più stagionale (Grafico 2), si rileva che la componente dei lavori pubblici riveste, nel 2024, un peso pari al 51% in termini di importo (era il 30% nel 2016), mentre i servizi rappresentano il 35% del valore complessivo delle procedure avviate e gli acquisti di beni non sanitari il 14% (eran, rispettivamente, il 46% e il 24% nel 2016). Non è cambiata invece la composizione percentuale del numero delle procedure avviate, che è dunque cresciuto in misura pressoché identica in tutti i mercati.

Come anticipato, la gran parte delle elaborazioni contenute in questo rapporto si riferiscono alle procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Tuttavia, l’ingente mole di dati resa disponibile a partire da Gennaio 2024 – a seguito delle disposizioni inerenti alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti previste dal nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. 36/2023) – permette per la prima volta, una credibile ricostruzione delle caratteristiche dei contratti di importo inferiore a 40,000 euro (Tabella 4 e Grafico 5). 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 (40%) e istituti scolastici o università (19%).

Tabella 4. Numero e importo delle procedure avviate di importo inferiore a 40,000 euro per tipo di contratto. Toscana e Italia. Anno 2024

	Toscana		Italia	
	Numero (Migliaia)	Importo (Mln di euro)	Numero (Migliaia)	Importo (Mln 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%

Grafico 5. Composizione in termini di modalità di realizzazione e tipo di stazione appaltante dell'insieme dei contatti di importo inferiore a 40,000 euro. Toscana



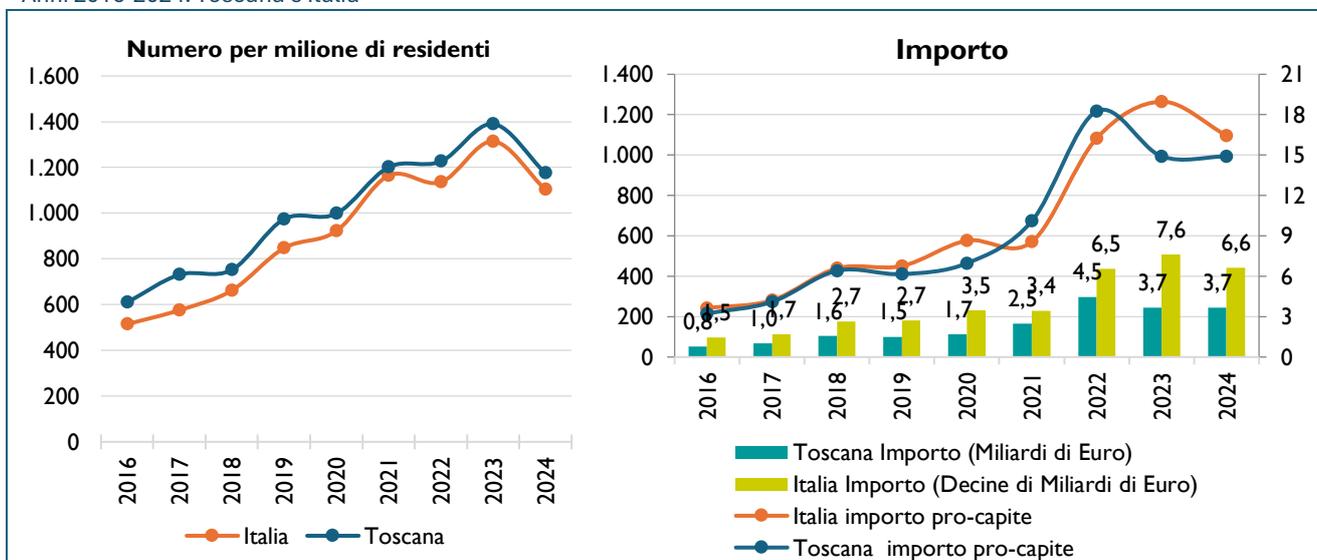
Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

2.2 IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Come sottolineato nel paragrafo precedente, il settore dei lavori pubblici si è rivelato il più dinamico sia nella congiuntura che nel più ampio periodo dall'ultima riforma organica del Codice dei Contratti, e quello che ad oggi riveste il maggior peso nella spesa pubblica che passa dal mercato degli appalti. Inoltre, l'andamento del settore dei lavori pubblici riveste particolare importanza in un'ottica di comprensione delle dinamiche di accumulazione di capitale infrastrutturale e per questo merita, in questa sede, un approfondimento specifico e ulteriore rispetto a quello delle altre componenti del mercato del procurement.

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).

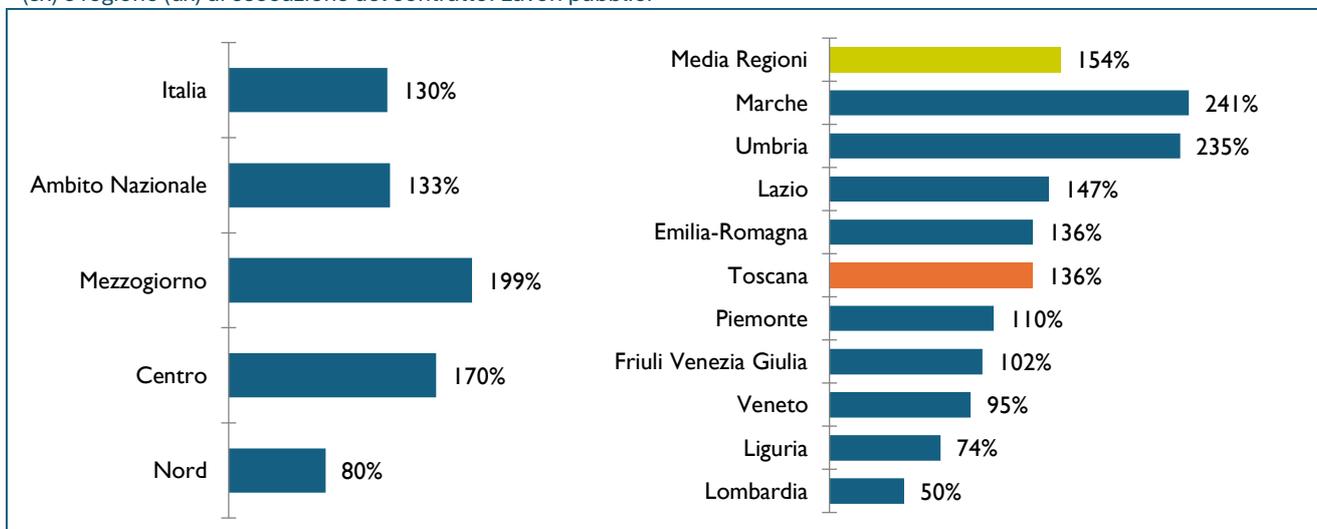
Grafico 6. Lavori pubblici. Numero di procedure avviate per milione di residenti (sx) e importo e importo pro-capite di procedure avviate (dx) e per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Confrontando il periodo post-Covid con il quadriennio precedente (Grafico 7), si rileva un incremento del 130% dell'importo delle procedure avviate su tutto il territorio nazionale. Particolarmente alte le variazioni nel Mezzogiorno (199%) e nel Centro Italia (179%). La Toscana registra un incremento del 136% sostanzialmente in linea con quello medio regionale (154%), pari a quello dell'Emilia-Romagna e superiore a quello di regioni simili dal punto di vista della struttura produttiva e del PIL pro-capite quali Veneto, Piemonte, Liguria e Friuli-Venezia Giulia.

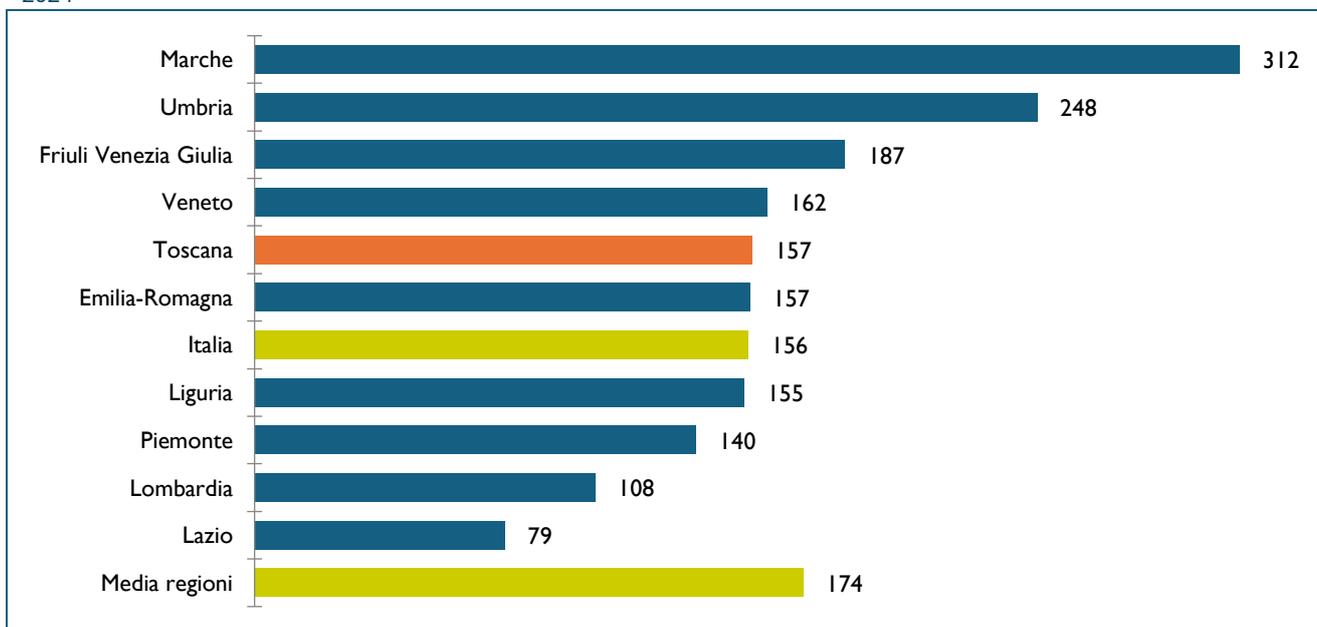
Grafico 7. Variazione percentuale media 2021-2024 / media 2017-2020 dell'importo totale delle procedure avviate per area (sx) e regione (dx) di esecuzione del contratto. Lavori pubblici



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Anche in termini pro-capite (Grafico 8), 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).

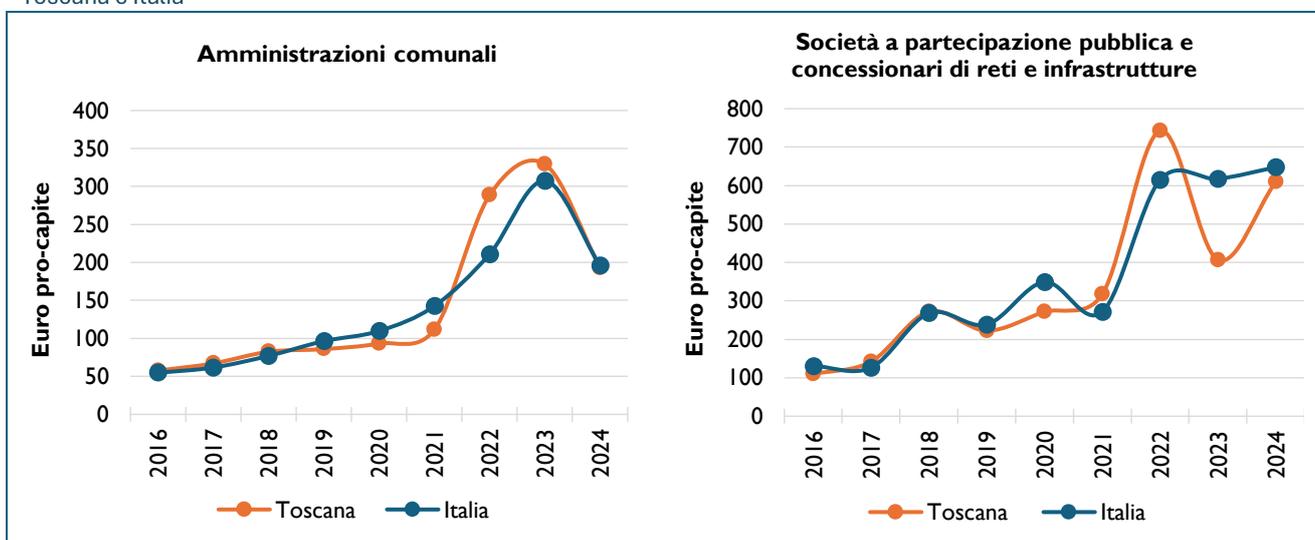
Grafico 8. Importo pro-capite delle procedure avviate per regione di esecuzione del contratto. Lavori pubblici. Media 2017-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

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 il biennio 2022-2023 è stato però eccezionale per le amministrazioni comunali, che hanno dato avvio, proprio in quel periodo, alla gran parte delle procedure legate al PNRR.

Grafico 9. Importo pro-capite delle procedure avviate per tipologia di stazione appaltante. Lavori pubblici. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

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). L'attività dei concessionari è naturalmente caratterizzata da una maggior incidenza di grandi lavori. Definendo questo insieme di lavori come quelli di importo superiore ai 50 milioni di euro, riscontriamo che nel 2024 questi hanno rappresentato il 43% dell'importo complessivo e il 60% dell'importo delle procedure avviate da società a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture (Tabella 10). Questo segna la differenza principale con il 2023, nel quale l'incidenza era stata pari a circa la metà (rispettivamente 21% e 36%). Più in generale, nell'arco del triennio 2022-2024 in Toscana si sono concentrati interventi di rilievo in termini finanziari che hanno coinvolto Rete Ferroviaria Italiana (nodo fiorentino dell'Alta Velocità), SNAM Rete Gas (metanodotto Foligno-Sestino e Livorno-Piombino) ed Enel. Sul fronte delle amministrazioni comunali le gare di maggior peso sono state quelle del Comune di Firenze, in particolare il restyling dello stadio Artemio Franchi e la realizzazione delle nuove linee tramviarie.

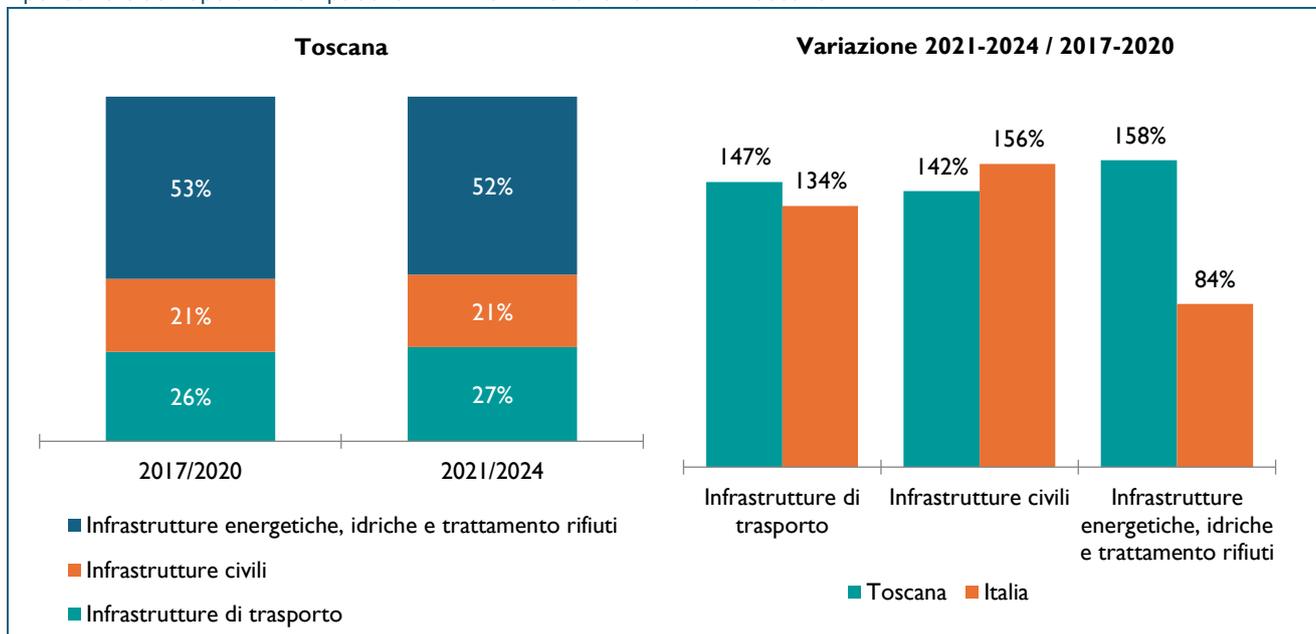
Tabella 10. Lavori pubblici. Dinamica 2022-2024 con dettaglio dell'incidenza di grandi lavori (Toscana) e variazione percentuale 2024/2023 del volume delle procedure avviate (Toscana e Italia) per tipologia di stazione appaltante

Valori in miliardi di euro <i>In parentesi percentuale di grandi lavori (oltre 50 milioni di euro)</i>	2022	2023	2024	Variazione 2024/2023	
				Toscana	Italia
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	2.7 (69%)	1.5 (36%)	2.2 (60%)	+50%	+5%
Amministrazioni comunali	1.1 (40%)	1.2 (14%)	0.7 (13%)	-41%	-36%
Toscana	4.5 (52%)	3.7 (21%)	3.7 (43%)	0%	-13%

Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

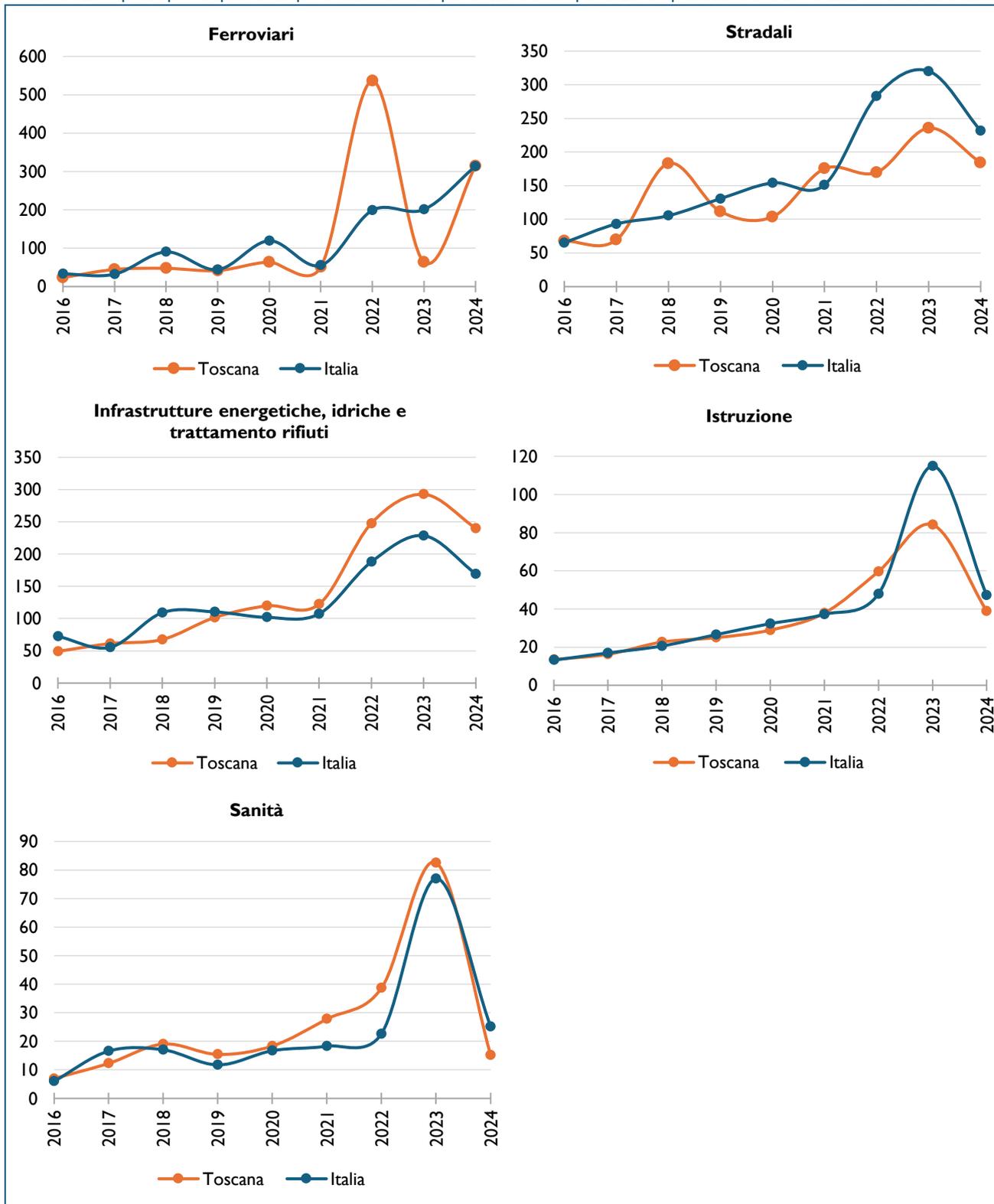
In Toscana, la ripresa degli ultimi anni è caratterizzata da una crescita in tutti i principali settori di intervento tale da non modificare la composizione percentuale rispetto al quadriennio 2017-2020 (Grafico 11). Si rilevano inoltre percentuali di crescita in linea col contesto nazionale, fatta eccezione per quelle inerenti alle infrastrutture energetiche, idriche e gli impianti di smaltimento rifiuti che crescono del 158% mentre a livello nazionale solo dell'84%. Questo dato riflette quanto appena considerato in merito al contributo dirimente nella crescita dei volumi dell'attività delle società a partecipazione pubblica.

Grafico 11. Composizione percentuale dell'importo complessivo (sx) e variazione percentuale dell'importo complessivo (dx) per settore dell'opera. Lavori pubblici. Anni 2017-2020 vs 2021/2024. Toscana



Con una disaggregazione ulteriore in termini settoriali è possibile riscontrare che 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 (Grafico 12).

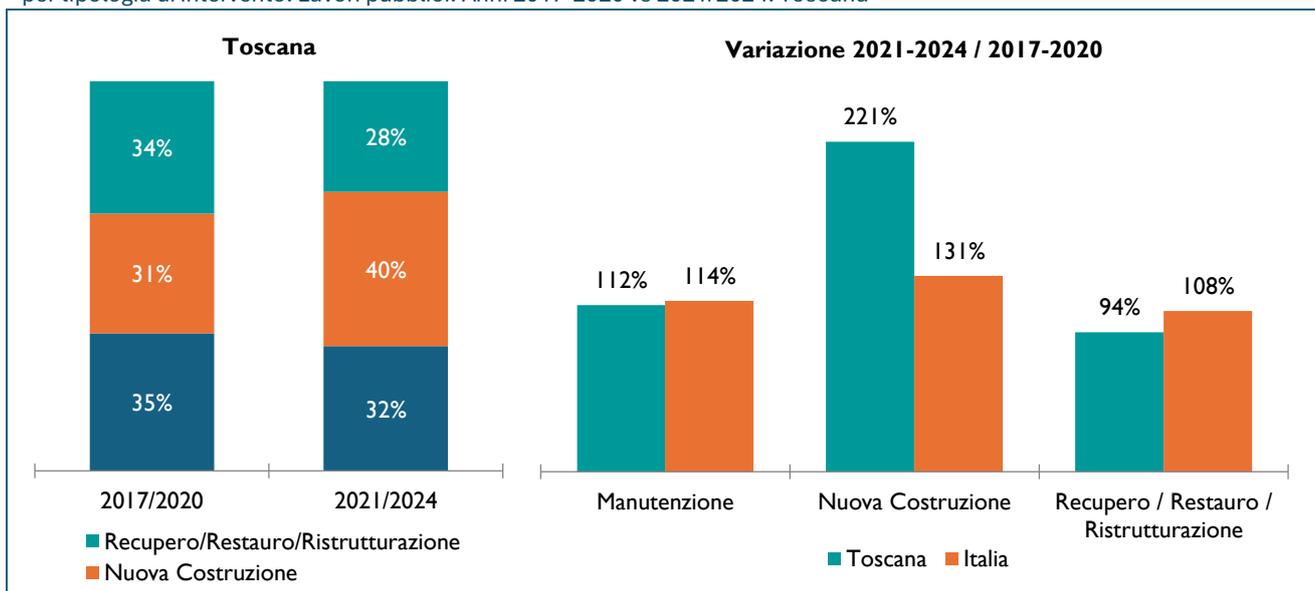
Gráfico 12. Importo pro-capite delle procedure avviate per settore dell'opera. Lavori pubblici. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Guardando alla tipologia di intervento, emerge invece un dato più netto. Si registra infatti un incremento significativo delle nuove costruzioni in Toscana (+221%) la cui quota sul totale degli interventi passa dal 31% al 40% (Gráfico 13). La Toscana fa segnare un tasso di crescita che si avvicina al doppio di quello nazionale (131%).

Grafico 13. Composizione percentuale dell'importo complessivo (sx) e variazione percentuale dell'importo complessivo (dx) per tipologia di intervento. Lavori pubblici. Anni 2017-2020 vs 2021/2024. Toscana

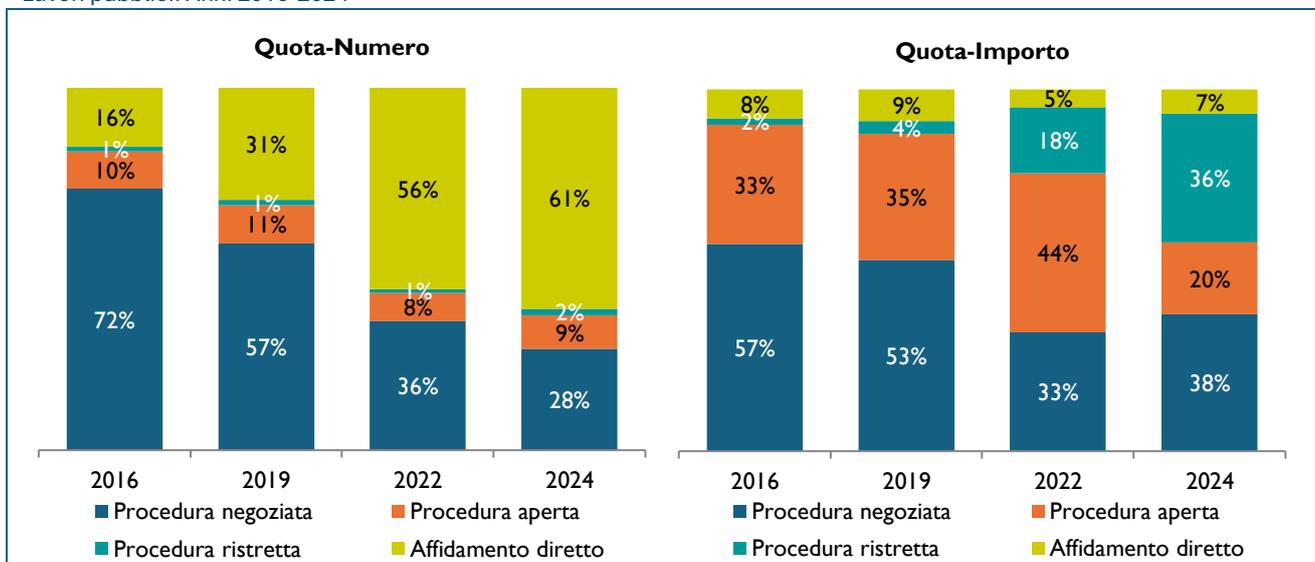


Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

2.3 SCELTA PROCEDURALE E PERFORMANCES DELLA FASE DI AFFIDAMENTO

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.

Grafico 14. Composizione percentuale del numero (sx) e dell'importo complessivo (dx) per procedura di scelta del contraente. Lavori pubblici. Anni 2016-2024

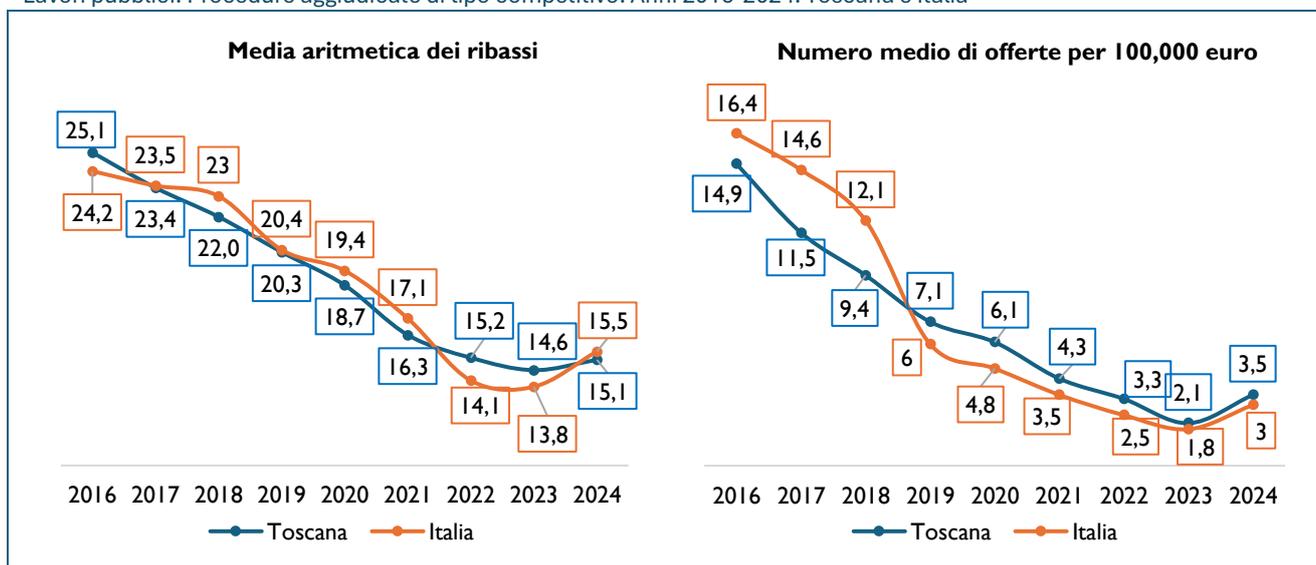


Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Sia in Italia che in Toscana il 2024 segna un'inversione rispetto alla tendenza ormai decennale di riduzione sia della media dei ribassi che del numero medio delle offerte¹ (Grafico 15). 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 direttamente 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. Il Paragrafo 3 esaminerà in modo più approfondito, valutandole a parità di modalità di affidamento, in che misura queste variazioni possano essere attribuite all'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti.

Grafico 15. Media aritmetica del ribasso di aggiudicazione (sx) e del numero di offerte per 100,000 euro di importo lotto (dx). Lavori pubblici. Procedure aggiudicate di tipo competitivo. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

2.4 CENTRALIZZAZIONE DELLA COMMITTENZA

Un tema rilevante connesso alla modalità di approvvigionamento degli enti sul mercato del procurement è rappresentato dal grado di centralizzazione della committenza. In questo paragrafo indaghiamo due aspetti: quello dell'attività delle centrali uniche di committenza di natura intercomunale, che operano prevalentemente nei mercati di servizi e lavori pubblici e quello dell'aggregazione di domanda nei mercati di servizi e forniture non sanitarie operata mediante accordi quadro di Consip e Regione Toscana.

Il numero delle procedure avviate dalle centrali di committenza intercomunali è cresciuto tra il 2016 e il 2018 a seguito dell'implementazione del D.Lgs. 50/2016, per poi diminuire tra il 2019 e il 2021 come conseguenza della crisi pandemica ma soprattutto dell'approvazione del decreto cosiddetto Sblocca Cantieri (DL 32/2019) che ha alleggerito le prescrizioni fissate qualche anno prima.

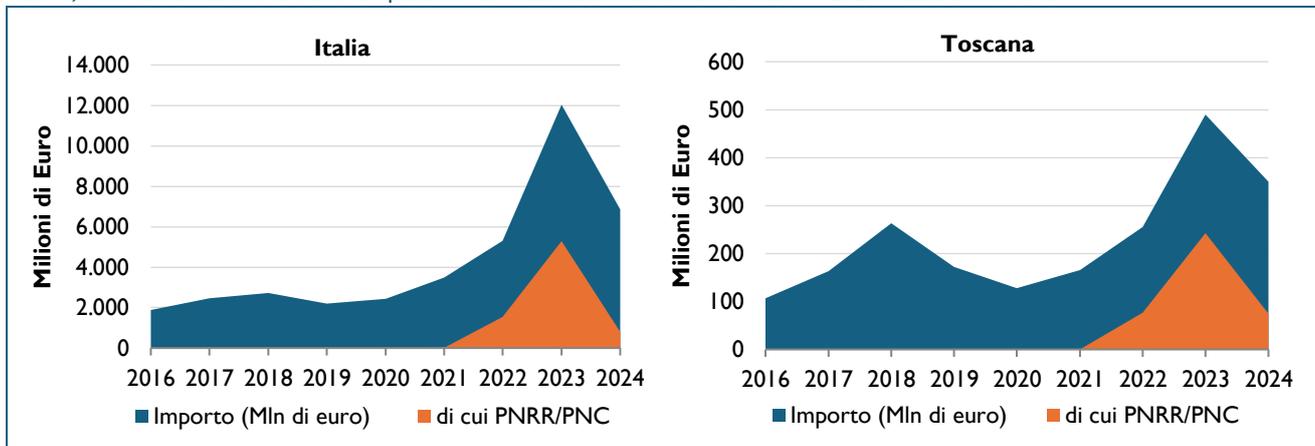
In Toscana, come nel resto del Paese, sia l'attività di procurement legata al PNRR che l'introduzione del nuovo Codice dei Contratti, sembra aver dato impulso all'attività delle centrali di committenza intercomunali², che è appunto in crescita costante dal 2021 (Grafico 16).

¹ La media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione così come quella del numero di imprese offerenti è ottenuta prendendo in considerazione le sole procedure aggiudicate sulla base di una procedura di tipo competitivo. Vengono recuperati, ai fini del calcolo, gli accordi quadro mentre vengono escluse le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando/avviso, gli affidamenti diretti e le adesioni ad accordo quadro.

² Nella definizione utilizzata di CUC intercomunali sono incluse sia le stazioni appaltanti di Unioni di Comuni e di Comunità montane, sia le associazioni o i consorzi di stazioni appaltanti di dimensioni minori serventi i Comuni (ai sensi dell'art. 37, comma 4, lett. b) del D.Lgs. 50/2016).

In particolare, la normativa speciale resa necessaria per l'avvio e l'esecuzione del PNRR ha sospinto l'ANAC a predisporre le linee guida³ relative ai criteri di qualificazione, un passaggio istituzionale atteso da tempo la cui mancanza aveva frenato il processo di aggregazione della committenza. Inoltre, proprio Anac, in virtù delle prescrizioni dell'artt. 62-63 del nuovo Codice, ha disposto che dal Luglio 2023 fosse previsto il blocco del rilascio del Codice Identificativo Gara (CIG) per le stazioni appaltanti non provviste del necessario livello di qualificazione. Tuttavia, l'accelerazione sul fronte del sistema di qualificazione viene nei fatti compensata dall'innalzamento, previsto dal D.Lgs. 36/2023, delle soglie al di sotto delle quali le stazioni appaltanti possono procedere autonomamente all'affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture anche in assenza dei requisiti di qualificazione (le soglie passano da 150,000 a 500,000 euro per i lavori e da 40,000 a 140,000 euro per servizi e forniture).

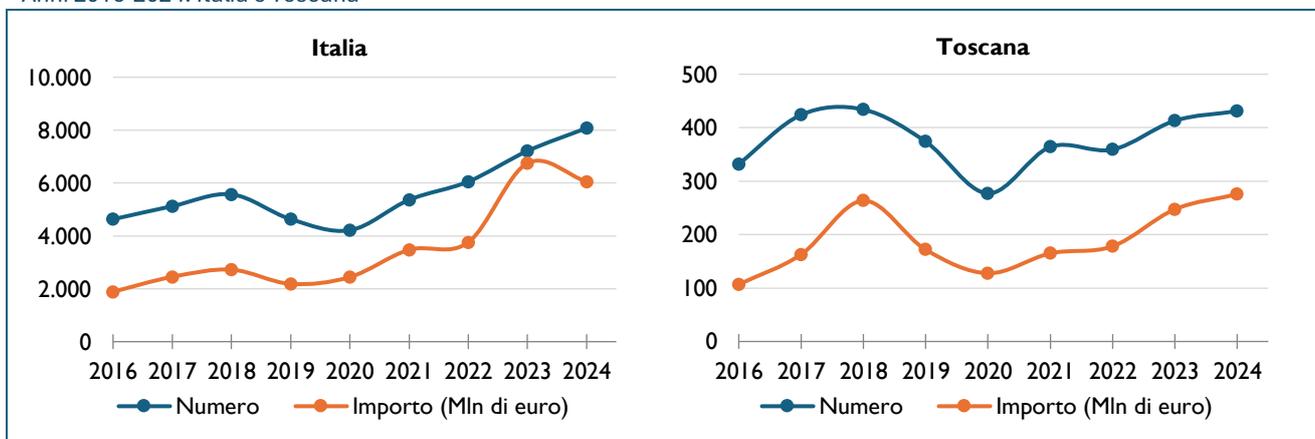
Grafico 16. Importo totale delle procedure avviate da centrali di committenza intercomunali. Procedure di importo superiore ai 40,000 euro inclusive di accordi quadro e al netto delle adesioni. Anni 2016-2024. Italia e Toscana



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Un'analisi più precisa dell'effetto del D.Lgs. 36/2023 sul ricorso a centrali uniche di committenza intercomunali sarà presentata nel Paragrafo 3. Tuttavia, si può osservare che, sia in Italia che in Toscana, il numero e il valore delle procedure avviate da centrali di committenza intercomunali (CUC), Unioni di Comuni, Comunità Montane, cresce costantemente a partire dal 2021, anche al netto del contributo delle procedure ricadenti nell'ambito del PNRR/PNC. Il dato del 2024, a nuova normativa in vigore, sembra dunque indicare che l'effetto complessivo del nuovo Codice sia positivo sulla centralizzazione della fase di affidamento a livello intercomunale.

Grafico 17. Numero e importo delle procedure avviate da centrali di committenza intercomunali al netto delle procedure afferenti al PNRR/PNC. Procedure di importo superiore ai 40,000 euro inclusive di accordi quadro e al netto delle adesioni. Anni 2016-2024. Italia e Toscana

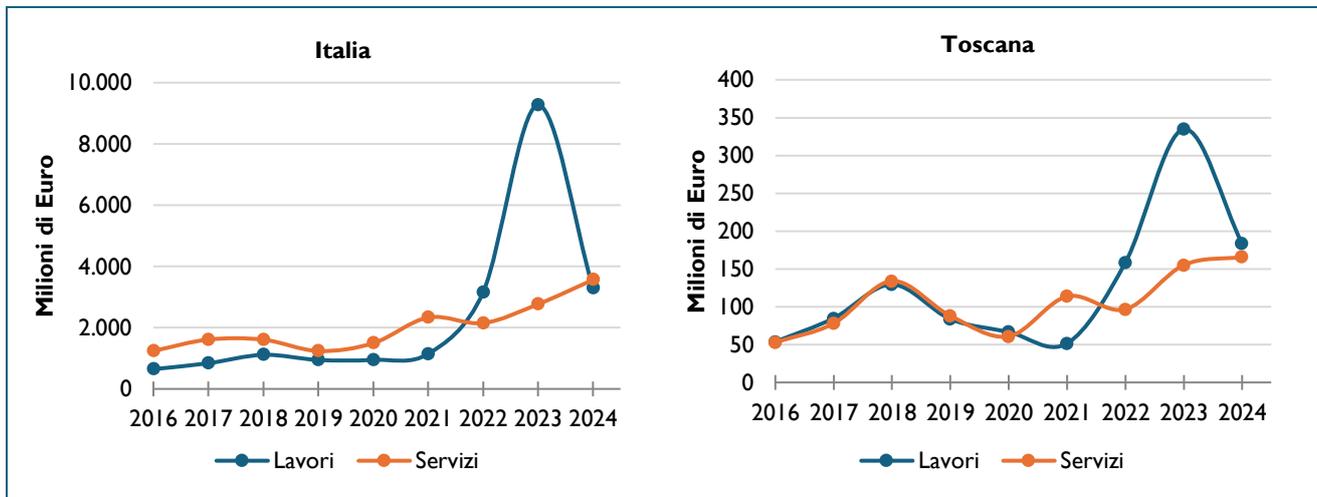


Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

³ Delibera ANAC n. 441 del 28 settembre 2022 (ANAC, 2022).

Come atteso, inoltre, il contributo del PNRR/PNC all'attività delle CUC è concentrato sul mercato dei lavori pubblici, per i quali si osserva un incremento consistente negli anni 2022-2023 (Grafico 18). La dinamica registrata nel mercato dei servizi è invece più lineare e crescente nel periodo 2021-2024.

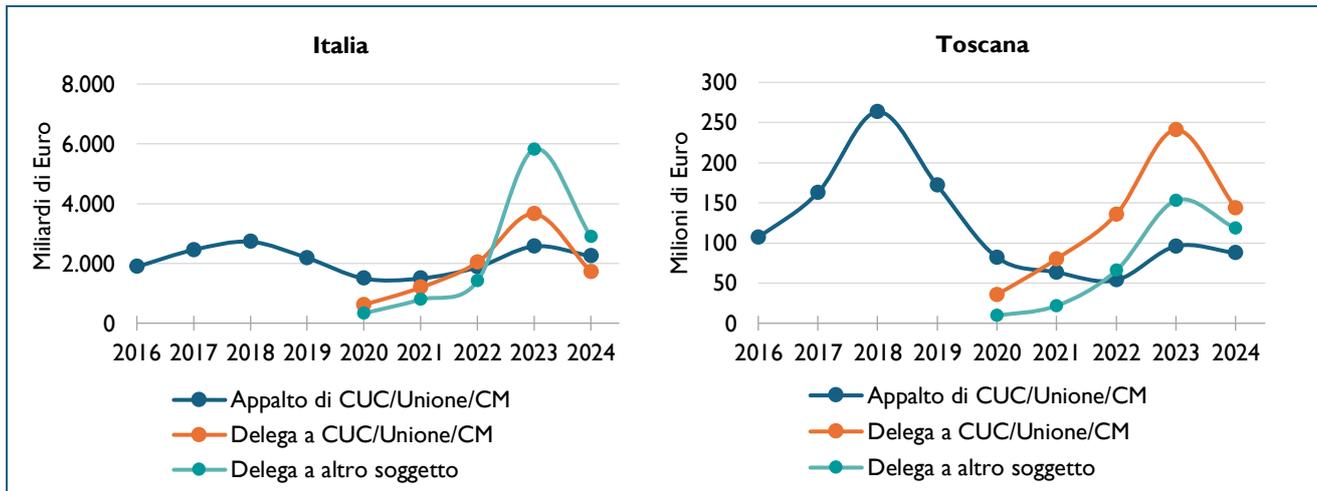
Grafico 18. Importo delle procedure avviate da centrali di committenza intercomunali per tipo di contratto lavori pubblici / servizi. Procedure di importo superiore ai 40,000 euro inclusive di accordi quadro e al netto delle adesioni. Anni 2016-2024. Toscana e Italia



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Le informazioni disponibili a partire dal 2020 permettono di distinguere, tra le procedure avviate da centrali di committenza intercomunali, quali siano avviate mediante il ricorso a delega da parte delle stazioni appaltanti, generalmente comunali. 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.

Grafico 19. Numero e importo delle procedure avviate da centrali di committenza intercomunali per modalità di approvvigionamento. Procedure di importo superiore ai 40,000 euro inclusive di accordi quadro e al netto delle adesioni. Anni 2016-2024. Toscana



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

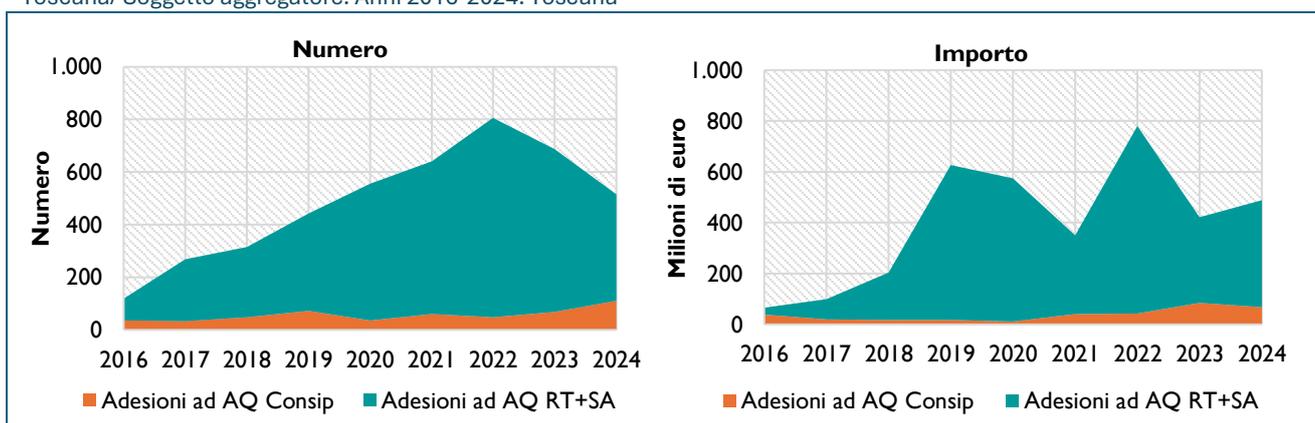
Il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in Centrali Uniche di Committenza intercomunali ha finora svolto un discreto ruolo di aggregazione di domanda di contratti, che – al di là del probabile futuro incremento del numero delle stazioni appaltanti qualificate e del loro livello di qualificazione – costituisce già un importante tassello nel processo di razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti.

Dal maggiore ricorso alle CUC ci si possono attendere guadagni in termini di efficienza e di competitività, frutto di economie di scala e di scopo, della migliore gestione di procedure complesse attraverso la messa in comune delle competenze, dell'aumento della dimensione media dei lotti e della maggiore apertura alla concorrenza dei mercati locali. Le centrali uniche di committenza intercomunali svolgono un ruolo significativo negli appalti di lavori pubblici per lo più caratterizzati da un basso grado di standardizzazione delle prestazioni contrattuali, con significativo potenziale vantaggio per i comuni con esigenze simili ad associarsi.

Infine, 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 e, in media, nel periodo 2016-2024, solo il 16% del numero e il 14% dell'importo delle adesioni è ad accordi quadro di Consip (Grafico 20).

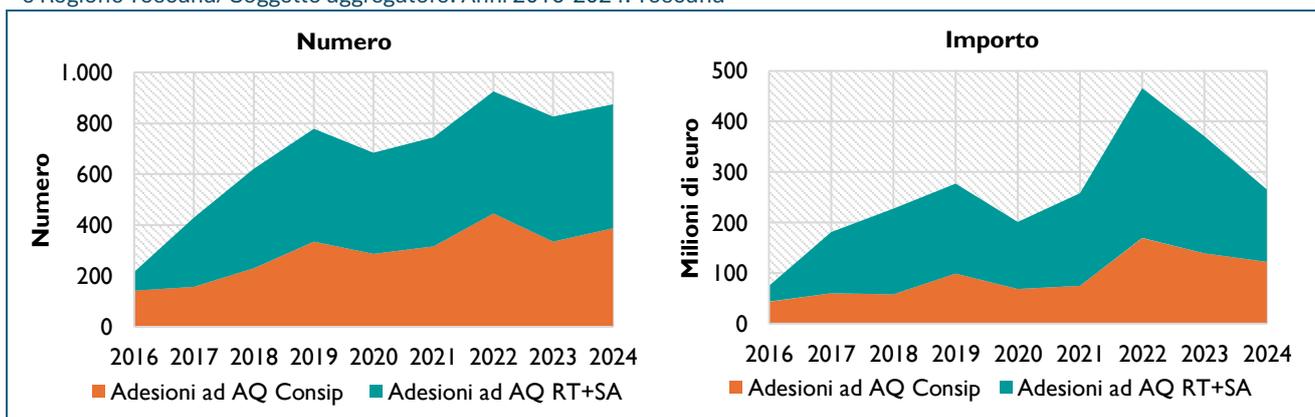
Grafico 20. Numero e importo delle adesioni ad accordi quadro di servizi. Adesioni ad accordi quadro Consip e Regione Toscana/ Soggetto aggregatore. Anni 2016-2024. Toscana



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Nell'ambito delle forniture non sanitarie il ruolo di Consip è più rilevante ma non maggioritario (Grafico 21). Le forniture sanitarie sono caratterizzate da un maggior grado di standardizzazione delle prestazioni, e quindi da una minor necessità che il disegno dell'accordo quadro rifletta specifiche esigenze di natura territoriale. In ogni caso, la quota di adesioni di stazioni appaltanti toscane ad accordi quadro di Regione Toscana o di Regione Toscana in qualità di soggetto aggregatore è pari, in media sul periodo 2016-2024, al 56% nel numero e al 63% nell'importo.

Grafico 21. Numero e importo delle adesioni ad accordi quadro di forniture non sanitarie. Adesioni ad accordi quadro Consip e Regione Toscana/ Soggetto aggregatore. Anni 2016-2024. Toscana



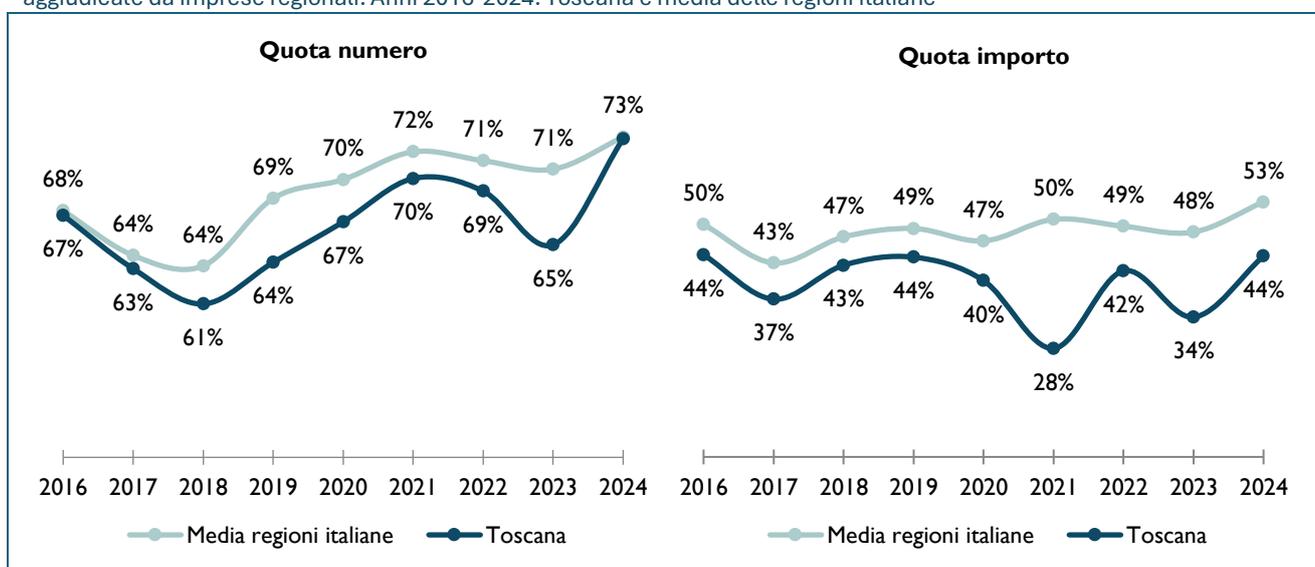
Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

2.5 LE PERFORMANCES DELLE IMPRESE

Un altro aspetto rilevante della fase di affidamento è la provenienza territoriale delle imprese aggiudicatrici. A questo proposito, un indicatore sintetico sia dell'apertura dei mercati che della capacità del sistema delle imprese di competere è la quota di appropriazione del mercato da parte delle imprese regionali. La quota di appropriazione è definita, nel nostro caso, come la percentuale del numero o del valore totale delle procedure avviate da stazioni appaltanti regionali aggiudicate da imprese con sede nello stesso territorio regionale.

Nel 2024 le imprese toscane trattengono un'alta quota di mercato regionale dei lavori pubblici: il 73% del numero e il 44% dell'importo (Grafico 22). 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. Il confronto con la quota di appropriazione media delle restanti regioni italiane non evidenzia sostanziali differenze nella dinamica registrata nel periodo 2016-2024, ma un livello marginalmente inferiore. Quest'ultimo dato riflette maggiori quote di appropriazione registrate in regioni in cui il settore delle costruzioni ha una struttura meno sbilanciata sulle piccole imprese, ha subito una minor contrazione nell'ultimo decennio o riveste un peso maggiore sul sistema produttivo regionale. Si tratta, in particolare di alcune regioni meridionali (Campania e Sicilia) e del nord (Trentino Alto-Adige, Veneto e Lombardia).

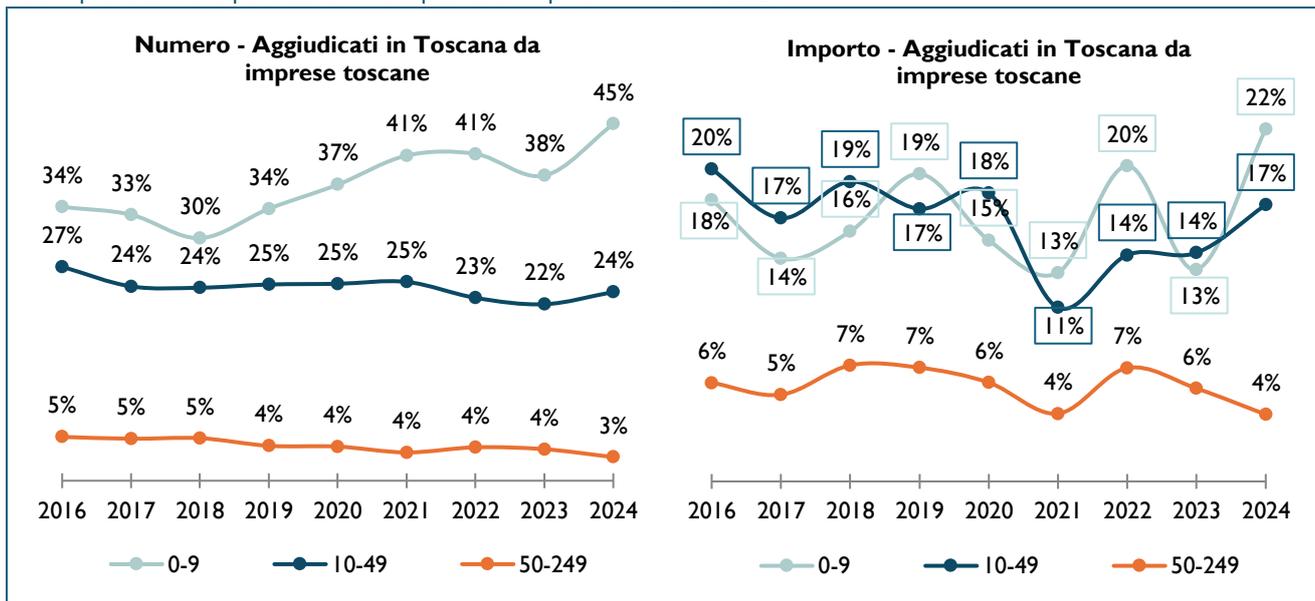
Grafico 22. Quota numero e quota importo delle procedure di lavori pubblici avviate da stazioni appaltanti regionali aggiudicate da imprese regionali. Anni 2016-2024. Toscana e media delle regioni italiane



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

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%). Sono in particolare le piccole imprese, con un numero di occupati inferiore a 9, a determinare questo aumento, sia nella quota-numero che nella quota-importo, facendo registrare i valori più alti dal 2016 (Grafico 23).

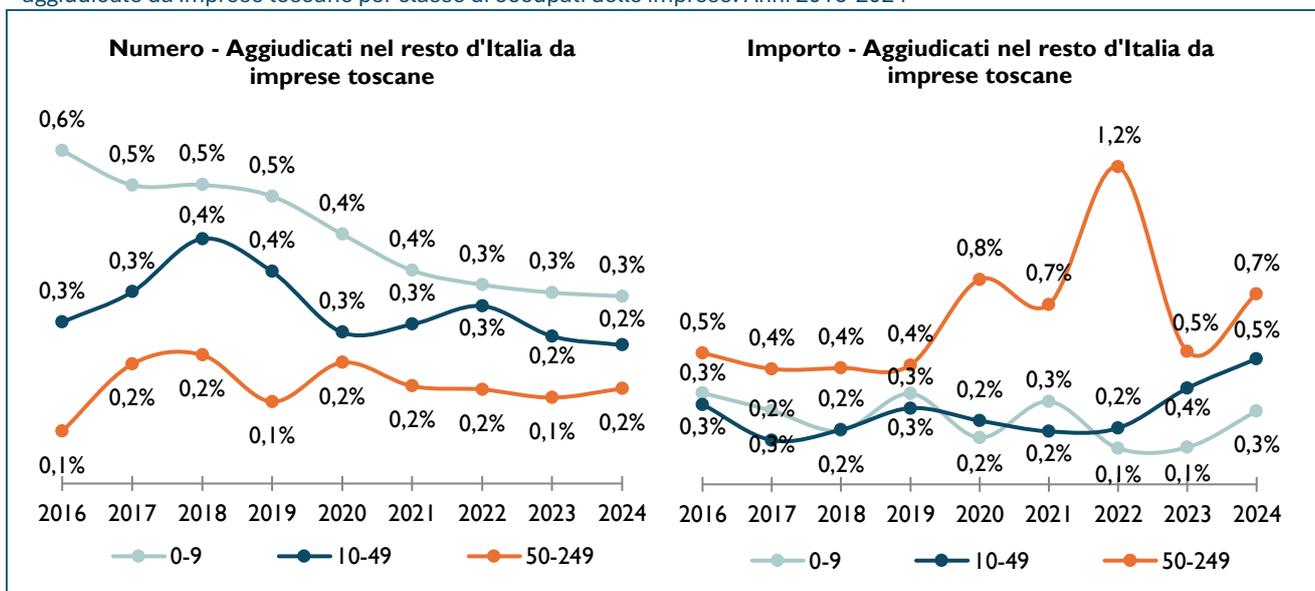
Grafico 23. Quota numero e quota importo delle procedure di lavori pubblici avviate da stazioni appaltanti toscane aggiudicate da imprese toscane per classe di occupati delle imprese. Anni 2016-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Guardando alla quota di appropriazione extra-regionale, ovvero alla presenza delle nostre imprese fuori regione, il 2024 si inserisce invece, rispetto al numero di procedure, nella tendenza decrescente di lungo periodo ma aumenta, per tutte le tipologie di imprese, la quota nazionale del valore di contratti aggiudicati da imprese toscane fuori dai confini regionali (Grafico 24). La diminuzione della quota-numero conferma la progressiva segregazione dei mercati regionali, alla quale ha contribuito sicuramente anche l'incremento di affidamenti diretti. L'aumento della quota-importo è invece probabilmente legato all'incremento della dimensione media dei lotti legata alla fase di implementazione del PNRR/PNC che ha aumentato la probabilità delle medie imprese regionali di accaparrarsi quote maggiori del mercato nazionale.

Grafico 24. Quota numero e quota importo delle procedure di lavori pubblici avviate da stazioni appaltanti del resto d'Italia aggiudicate da imprese toscane per classe di occupati delle imprese. Anni 2016-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Il tema del PNRR/PNC non è dunque secondario ai fini dell'interpretazione delle recenti dinamiche delle performance delle imprese toscane. Oltre all'introduzione del Codice, che ha sicuramente facilitato l'accesso al mercato delle imprese toscane (in larghissima parte di piccola o piccolissima dimensione), ha inciso in termini positivi anche il fatto che l'offerta di imprese extra-regionali – particolarmente competitive in passato sul mercato toscano – sia stata assorbita dall'incremento della domanda di lavori pubblici espressa dalle stazioni appaltanti delle regioni di appartenenza. Vi sarà da valutare se le performance particolarmente positive registrate nel 2024 saranno confermate anche una volta definitivamente esaurita la spinta del PNRR/PNC, quando le imprese extra-regionali torneranno ragionevolmente a competere in misura maggiore con le imprese toscane sul mercato toscano.

2.6 LA DURATA DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI DI LAVORI PUBBLICI E GLI SCOSTAMENTI DI IMPORTO E DI TEMPO RISPETTO AI TERMINI CONTRATTUALI

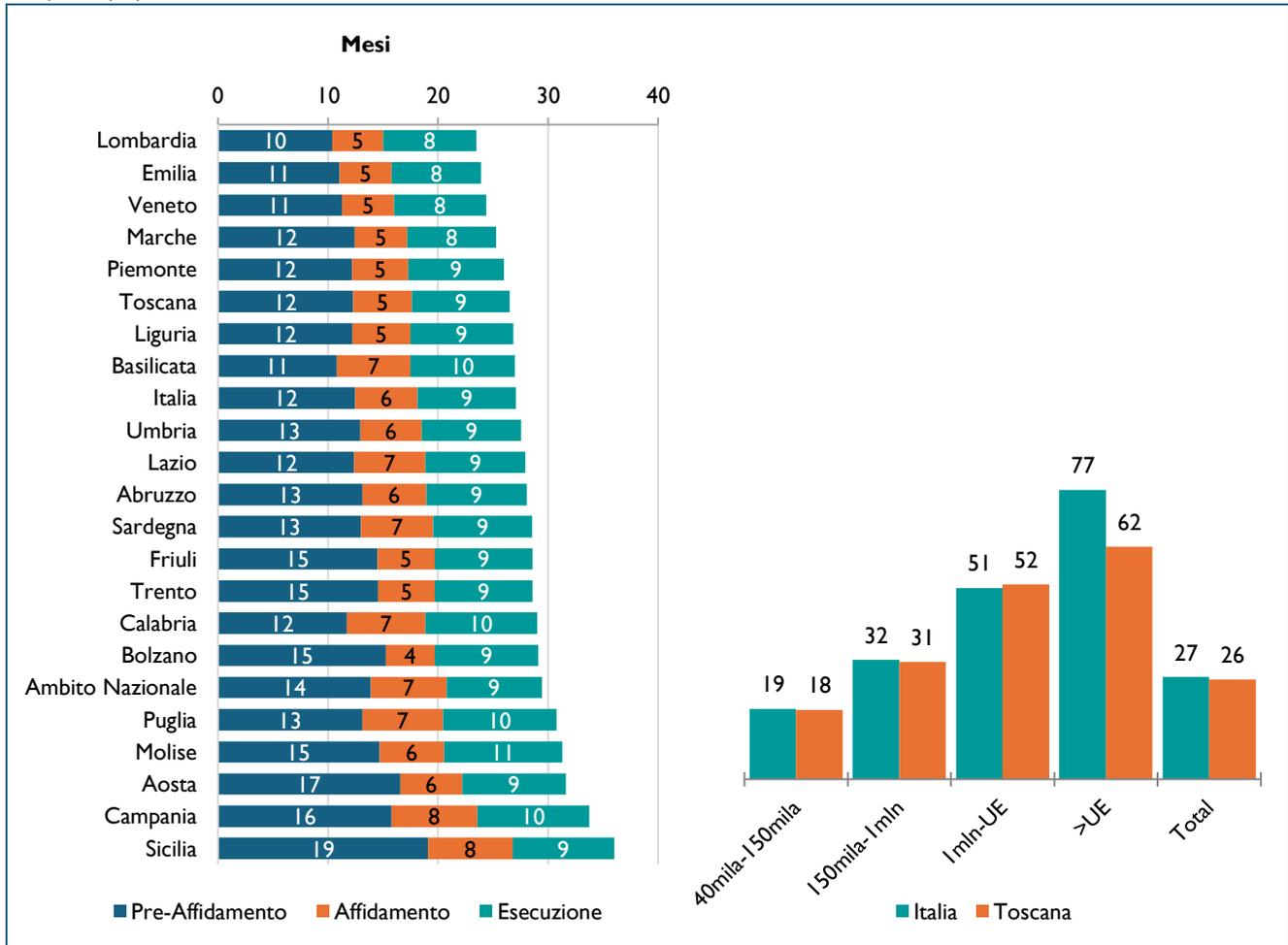
Un aspetto che rientra nell'ambito dell'analisi strutturale del mercato dei lavori pubblici, ma che ha assunto particolare rilevanza negli ultimi anni è quello della durata dei lavori pubblici. Gran parte delle disposizioni contenute negli interventi normativi a partire dal 2019 (DL 32/2019, decreto Sblocca-Cantieri, DL 76/2020, DL 77/2021, decreti Semplificazioni e Semplificazioni-bis, D.Lgs. 36/2023, Riforma del Codice dei Contratti) hanno avuto come obiettivo quello della velocizzazione dell'avvio dei lavori pubblici, incidendo sulla fase di progettazione e di affidamento. Questo in apparente opposizione con la normativa precedente riformata dal D.Lgs. 50/2016 che invece concentrava l'attenzione sulla velocizzazione della fase di esecuzione. In particolare, al fine di ridurre i casi di ricontrattazione e varianti in corso d'opera, il vecchio impianto normativo puntava ad aumentare la completezza contrattuale mediante una rigida articolazione delle fasi progettuali, restrizioni all'impiego dell'appalto integrato, maggior ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa.

Gli aspetti di valutazione dell'efficacia della riforma del Codice (D.Lgs. 36/2023) saranno affrontati nel Paragrafo 3, in particolare in relazione all'introduzione di una durata massima della fase di affidamento, articolata per tipologia di procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione (art. 17 c. 3 e allegato I.3). Offriamo qui, invece una fotografia delle performance di durata dei lavori pubblici avviati sull'arco temporale più esteso 2016-2024, ai fini di ricostruire un quadro di natura strutturale.

In Italia, la durata media – calcolata su tutte le tipologie e settori di lavori pubblici – va dai 18 mesi per le opere fino a 150.000 Euro ai 6 anni e mezzo (77 mesi) per le opere sopra la soglia comunitaria (Grafico 25, destra). Il dato toscano è in linea con quello italiano ma registra una durata inferiore, 5 anni circa, per le opere sopra la soglia comunitaria. Le performance registrate in toscana sono inoltre in linea con quelle delle regioni del centro-nord, mentre si registrano durate sensibilmente superiori nelle regioni meridionali: in Campania e in Sicilia la durata media è di 8-10 mesi superiore a quella toscana (Grafico 25, sinistra).

La fase di affidamento intesa in senso esteso (dalla pubblicazione del bando all'avvio dei lavori) incide in misura minoritaria (22%) sulla durata complessiva del ciclo di vita dei contratti mentre la parte più rilevante è rappresentata dalla fase di pre-affidamento (dall'avvio della progettazione alla pubblicazione del bando, 44%) e di esecuzione (33%). Tuttavia, è vero che la fase di affidamento costituisce un passaggio sul quale è relativamente più semplice agire a livello normativo nell'ottica di velocizzare l'avvio della spesa pubblica associata alla realizzazione delle opere, garantendo che questa eserciti il suo ruolo di sostegno alla crescita.

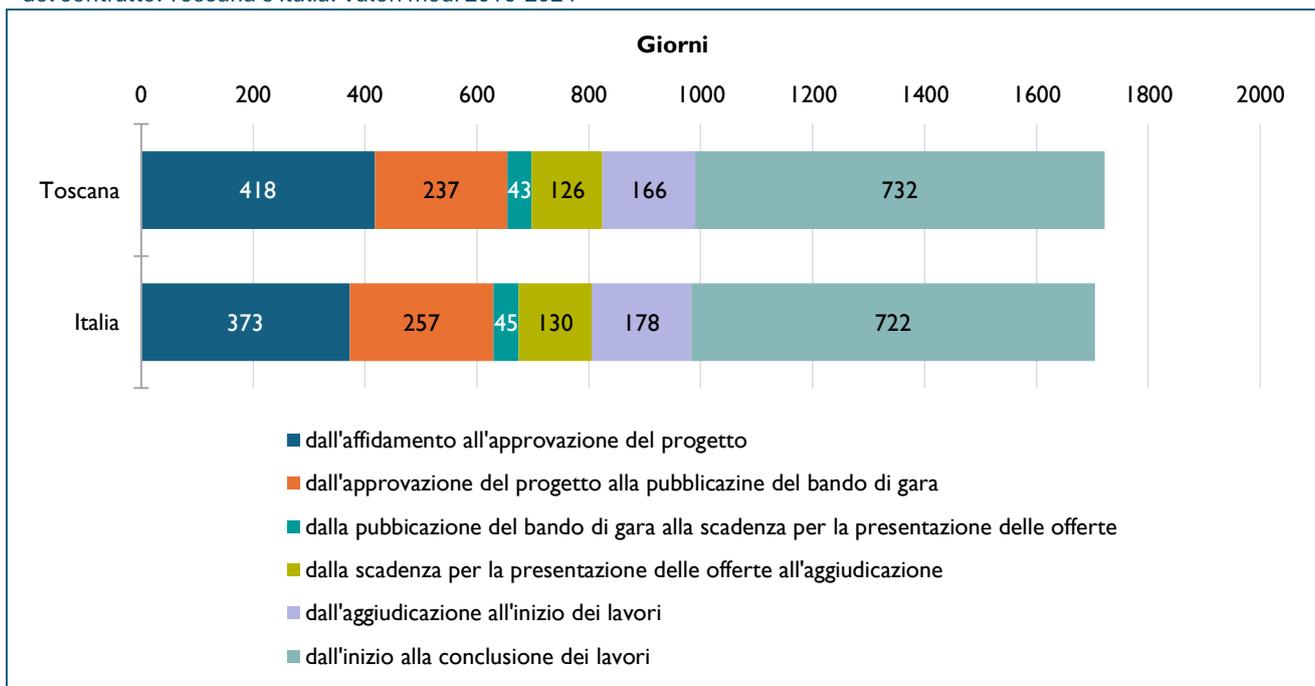
Grafico 25. Lavori pubblici, durata delle macro-fasi del ciclo di vita del contratto per regione (sx) e durata totale per classe di importo (dx). Valori medi 2016-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Guardando a un sottoinsieme più significativo di lavori, ovvero quelli di nuova costruzione e di importo superiore al milione di euro (Grafico 26), possiamo analizzare con maggior dettaglio le durate delle singole sottofasi. A questo proposito emergono alcuni aspetti di interesse. In primo luogo, le durate delle singole sottofasi registrate in Toscana e sul totale del territorio nazionale sono sostanzialmente identiche. Inoltre, si evidenzia come un peso rilevante sulla durata totale sia costituito dalle fasi cosiddette di “attraversamento” ovvero quelle che intercorrono tra la fine di una fase formalmente definita in termini procedurali e l’avvio della successiva. Si noti infatti come circa il 40% dei tempi pre-affidamento (e il 15% della durata complessiva del ciclo di vita dei lavori pubblici) trascorra tra la consegna del progetto e la pubblicazione del bando. Si noti inoltre come, allo stesso modo, la durata di affidamento intesa in senso proprio equivalga in media al tempo che trascorre dall’aggiudicazione all’inizio dei lavori.

Grafico 26. Lavori pubblici di nuova costruzione di importo pari o superiore al milione di euro, durata delle fasi del ciclo di vita del contratto. Toscana e Italia. Valori medi 2016-2024

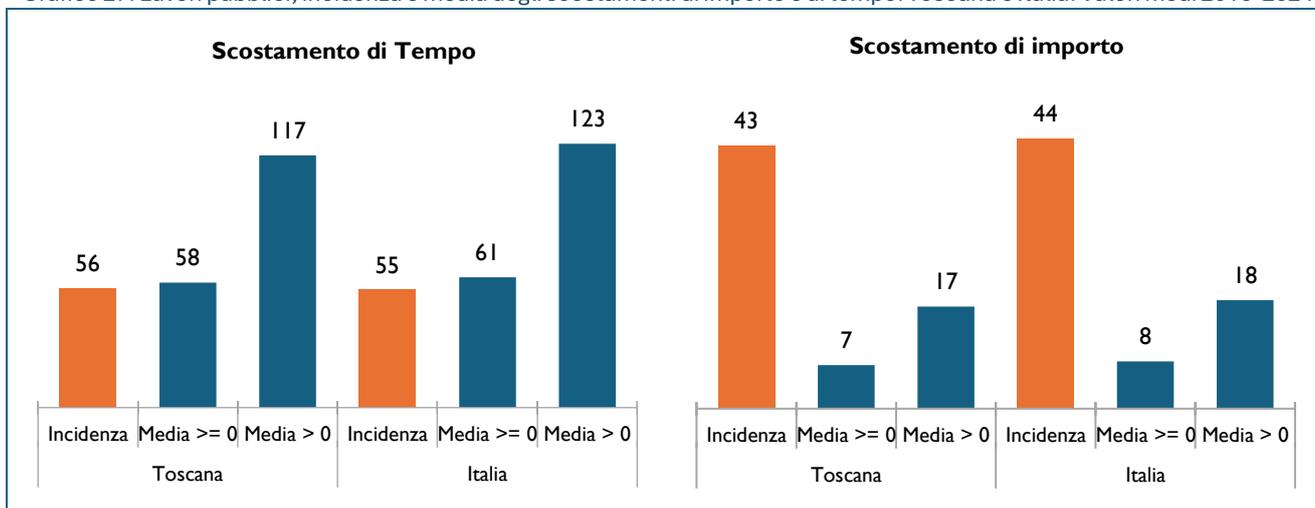


Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Veniamo infine alle performances in fase di esecuzione dei lavori pubblici. In Toscana, l'incidenza dei casi di scostamento di importo (calcolata sui soli lavori pubblici che hanno completato la fase di collaudo) e di tempo (calcolata su quelli che hanno completato la fase di esecuzione) è pari rispettivamente al 43% e al 56%. Pienamente in linea con la media nazionale (44% e 55%). La media degli scostamenti è invece pari al 7% per gli importi e al 58% per i tempi. Anche in questo caso la Toscana non si discosta dalla media nazionale (8% e 55%). Questa media include sia i casi di scostamento positivo che quelli di assenza di scostamento, ed è dunque da considerarsi come uno scostamento atteso.

La media dello scostamento nei soli casi i cui questo si verifica è invece naturalmente più alta. In particolare, se un lavoro pubblico registra un ritardo, questo in media è addirittura superiore alla sua durata contrattuale (uno scostamento del 117%), mentre è pari al 17% l'aumento del costo dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione.

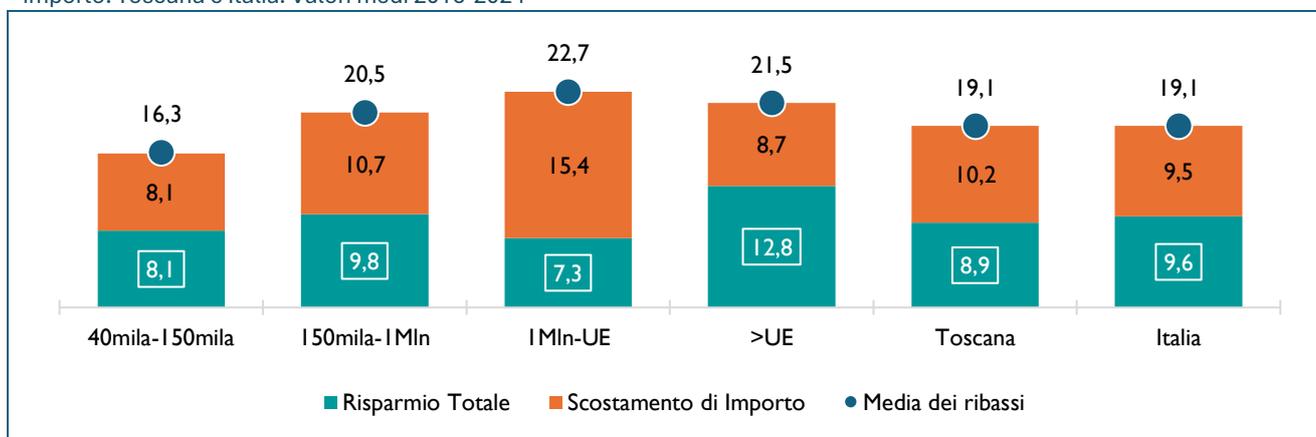
Grafico 27. Lavori pubblici, incidenza e media degli scostamenti di importo e di tempo. Toscana e Italia. Valori medi 2016-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Il confronto tra la media dei ribassi e la media degli scostamenti di importo ci permette inoltre di ottenere una misura del risparmio netto ottenuto dalle stazioni appaltanti⁴. Si tratta, in media del 9%, che corrisponde a circa il 50% della media dei ribassi. Il dato è pressoché costante su tutte le classi di importo. Fanno eccezione i contratti di lavori pubblici di importo superiore alla soglia comunitaria che registrano in media un risparmio del 13%. Il dato toscano è inoltre perfettamente in linea con il dato nazionale.

Grafico 28. Lavori pubblici, media degli scostamenti di importo, dei ribassi di aggiudicazione e risparmio medio per classe di importo. Toscana e Italia. Valori medi 2016-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

3. L'IMPATTO DELLA RIFORMA DEL CODICE

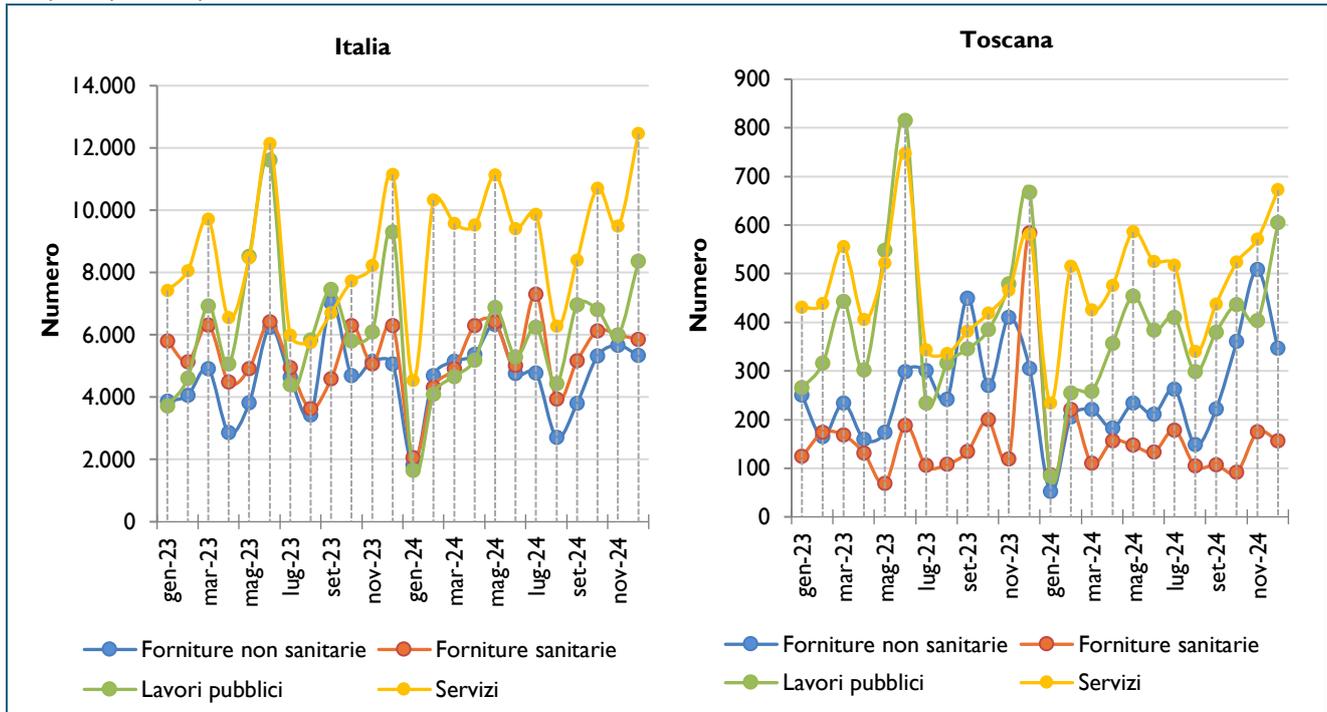
Da luglio 2023 è entrata in vigore la maggior parte delle disposizioni contenute nella riforma del Codice dei Contratti (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Il Rapporto di quest'anno è anche l'occasione per valutare a più di un anno di distanza i cambiamenti indotti da questa riforma nel mercato dei contratti pubblici e in particolare di quello dei lavori.

Valutiamo dunque in primo luogo, l'impatto che l'introduzione del nuovo Codice può aver avuto sulla domanda di contratti da parte delle stazioni appaltanti. A questo proposito, una prima reazione di breve periodo all'entrata in vigore della riforma del Codice è identificabile nei valori di giugno 2023 (Grafico 29). Particolarmente elevati rispetto a quelli dei mesi precedenti soprattutto per lavori pubblici e servizi, questi valori potrebbero trovare una spiegazione almeno parziale, nell'entrata in vigore del nuovo Codice a luglio 2023, che ha spinto le stazioni appaltanti ad anticipare l'avvio del maggior numero possibile di procedure programmate, per evitare possibili incertezze del nuovo quadro normativo e continuare a fare riferimento a quello consolidato del precedente Codice del 2016. Questo effetto non necessariamente rispecchierebbe la complessità intrinseca della riforma, ma piuttosto lo stato di incertezza e apprensione che le modifiche normative generalmente creano nei soggetti, pubblici e privati, che devono recepirle e adeguarvisi. Il successivo calo del numero e dell'importo delle procedure a gennaio 2024 va ragionevolmente ricondotto all'introduzione, prevista dal nuovo Codice, dell'obbligo per tutte le stazioni appaltanti di ricorrere a piattaforme digitali per l'affidamento (l'avvio della digitalizzazione). Tuttavia, la componente stagionale legata all'usuale concentrazione di procedure nel mese di dicembre sembra, in questo caso, preponderante.

L'introduzione del nuovo Codice non sembra dunque aver rallentato l'attività amministrativa delle stazioni appaltanti se non in misura transitoria.

⁴ I valori presentati in questo grafico sono ottenuti considerando solo i lavori eseguiti e relativi a procedure competitive. In questo senso le medie riportate di media dei ribassi e scostamenti percentuali possono differire da quelli presentati nei grafici precedenti che si riferiscono a sottoinsiemi solo parzialmente sovrapponibili.

Grafico 29. Numero di procedure avviate per mese di pubblicazione del bando/avviso e settore del contratto. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. Anni 2023-2024. Italia e Toscana



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

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.

Valutiamo le conseguenze dell'introduzione del Codice su sette dimensioni: la probabilità di aggiudicazione a impresa regionale, a piccola-media impresa, la probabilità di ricorso a procedura di tipo non competitivo, a centrale di committenza intercomunale, il ribasso di aggiudicazione, il numero di imprese offerenti, la durata della fase di affidamento (misurata ricorrendo a più definizioni, vedi infra). L'analisi descrittiva, sebbene utile a fornire una prima indicazione generale sull'evoluzione di queste variabili, 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 dunque ricorrere a un'analisi di tipo econometrico. Abbiamo scelto, a questo proposito, di stimare il seguente modello per ciascuna delle sette variabili appena descritte, sull'insieme delle procedure di contratti pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro avviate tra il 2021 e il 2024:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Codice}_i + \beta_2 \cdot \text{PNRR}_i + \beta_3 \cdot \text{Classe importo}_i + \beta_4 \cdot \text{Settore}_i + \beta_5 \cdot \text{Tipologia lavori}_i + \beta_6 \cdot \text{Area SA}_i + \beta_7 \cdot \text{Tipologia SA}_i + \beta_8 \cdot \text{Anno}_i + \beta_9 \cdot \text{Trend}_i + \beta_{10} \cdot \text{Semestre}_i + \epsilon_i$$

La variabile dipendente Y_i rappresenta, per ogni differente stima, lo stato o il valore assunto da una delle sette variabili risultato per ciascun contratto i . In particolare, le prime quattro variabili risultato, ovvero la probabilità di aggiudicazione a impresa regionale, a PMI, la probabilità di ricorso a procedura di tipo non competitivo, a Centrale di committenza intercomunale sono variabili dicotomiche (*dummy*) con valore pari a 0 o a 1 e, per queste, la stima del modello viene effettuata con un approccio logistico (*logit model*). Seguono poi le variabili continue, ovvero il ribasso percentuale di aggiudicazione (con valore compreso tra 0 e 1), il numero di imprese partecipanti e la durata della fase di affidamento

(misurata in giorni). Per queste variabili, la stima del modello viene effettuata con un approccio di regressione lineare con i minimi quadrati ordinari (OLS).

Quanto alle variabili esplicative, la specificazione del modello include innanzitutto una variabile dicotomica che assume valore 0 se il bando è pubblicato nel periodo precedente alla riforma del Codice e 1 se successivo (Codice). Per ciascuna delle sette stime effettuate, il coefficiente stimato di questa variabile cattura la variazione nella variabile risultato associabile alla riforma ed è quindi il più rilevante ai fini interpretativi.

I coefficienti stimati delle rimanenti variabili esplicative catturano invece le componenti del valore della variabile risultato che dipendono da altre caratteristiche del contratto, non ascrivibili quindi all'introduzione del Codice. Tra queste variabili esplicative vengono incluse caratteristiche del contratto (una dummy di appartenenza al PNRR/PNC, la classe di importo; il settore, la tipologia), della stazione appaltante (la macroarea territoriale e la tipologia) e della congiuntura (l'anno di pubblicazione, il trend, il semestre di pubblicazione).

Quando non considerate come variabili dipendenti, l'utilizzo di una procedura di tipo non competitivo e il ricorso a una centrale di committenza intercomunale sono aggiunte come *dummy* all'insieme delle variabili esplicative. Inoltre, vengono considerate anche le interazioni di ciascuna variabile esplicativa con la dummy del PNRR/PNC e con quella del Codice. Selezioniamo inoltre i sottoinsiemi rilevanti per ogni stima, ad esempio i contratti di importo superiore a 150,000 euro per il ricorso a CUC; le procedure competitive per i ribassi, il numero di offerte, la durata.

La Tabella 30, presenta, per ciascuna variabile risultato, e dunque per ciascun modello stimato, la variazione stimata associata all'introduzione del Codice con il relativo livello di significatività della stima e il numero di osservazioni (contratti di lavori pubblici) oggetto della stima. La stessa stima è stata effettuata sia sull'intero territorio nazionale che sulle sole procedure avviate da stazioni appaltanti toscane.

Tabella 30. Variazione delle variabili risultato associata all'introduzione del Codice. Risultati delle stime. Lavori pubblici. Italia e Toscana. Anni 2021-2024

	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 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
Stima su Open Data Anac. Significatività: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

I risultati dell'analisi confermano molte delle conclusioni già riportate nei paragrafi 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 e a piccole e medie imprese. Si rileva, inoltre una riduzione della durata della fase di affidamento. Vediamo, più nel dettaglio, alcuni di questi risultati.

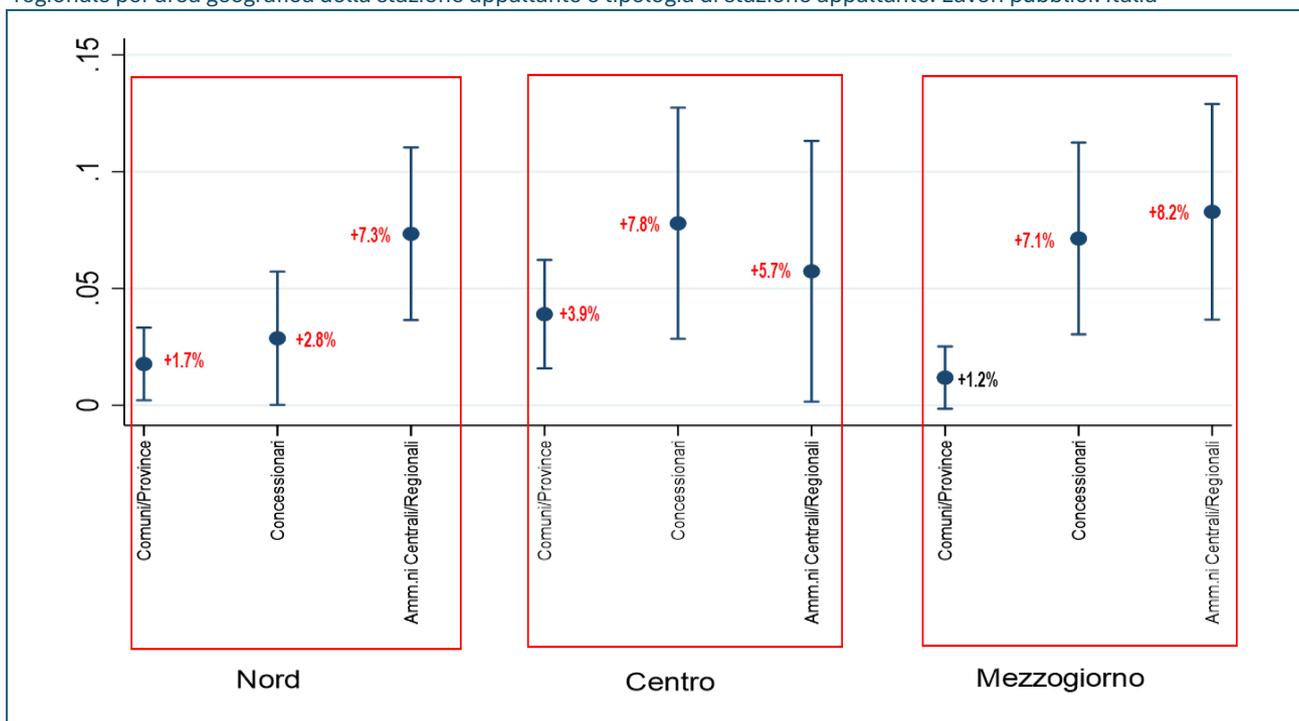
Ci concentriamo, in primo luogo, sulle stime non significative, ovvero quelle relative alla probabilità di affidamento a PMI e al ribasso di aggiudicazione. La diminuzione della probabilità di affidamento a PMI a livello nazionale (-1.8%, stimata su contratti di importo inferiore alla soglia UE) suggerisce, allo stesso modo, un peggioramento delle performance di competitività delle PMI, a parità di scelta procedurale. Questo non è vero in Toscana, dove anzi il segno del coefficiente, pur non significativo, è positivo (5.3%). Quanto alla media dei ribassi – in crescita nel 2024 sulla base delle evidenze descrittive riportate nel Paragrafo 2.3 – possiamo concludere che, alla luce dei risultati della stima questa tendenza, non pare

imputabile all'implementazione del Codice: le variazioni stimate per la media dei ribassi sono non significative e di segno opposto tra loro in Italia e in Toscana. Le ragioni dei più alti livelli registrati dai ribassi nel 2024 vanno dunque ricercato in mutate condizioni di mercato e, in questo senso, potrebbe aver giocato un ruolo preponderante la riduzione dell'effetto spiazzamento dei bonus edilizi.

Venendo alle stime significative, riscontriamo, in primo luogo, che a livello nazionale emerge un effetto positivo sul numero di offerte per 110,000 euro di valore del bando, che conferma le evidenze registrate per il 2024 riportate nel Paragrafo 2.3. Questo effetto, se pur non significativo, è confermato nel segno anche in Toscana.

Il significativo incremento stimato della probabilità di affidamento a imprese regionali è più alto in Toscana (7.9%) che in Italia (2.9%). Dato che la stima della variazione associata al Codice è da considerarsi a parità delle altre caratteristiche del contratto, questo suggerisce che vi sia un effetto del Codice indipendente dall'incremento di affidamenti diretti. Le stime, articolate per tipologia di stazione appaltante e macroarea territoriale (Grafico 31), indicano inoltre 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.

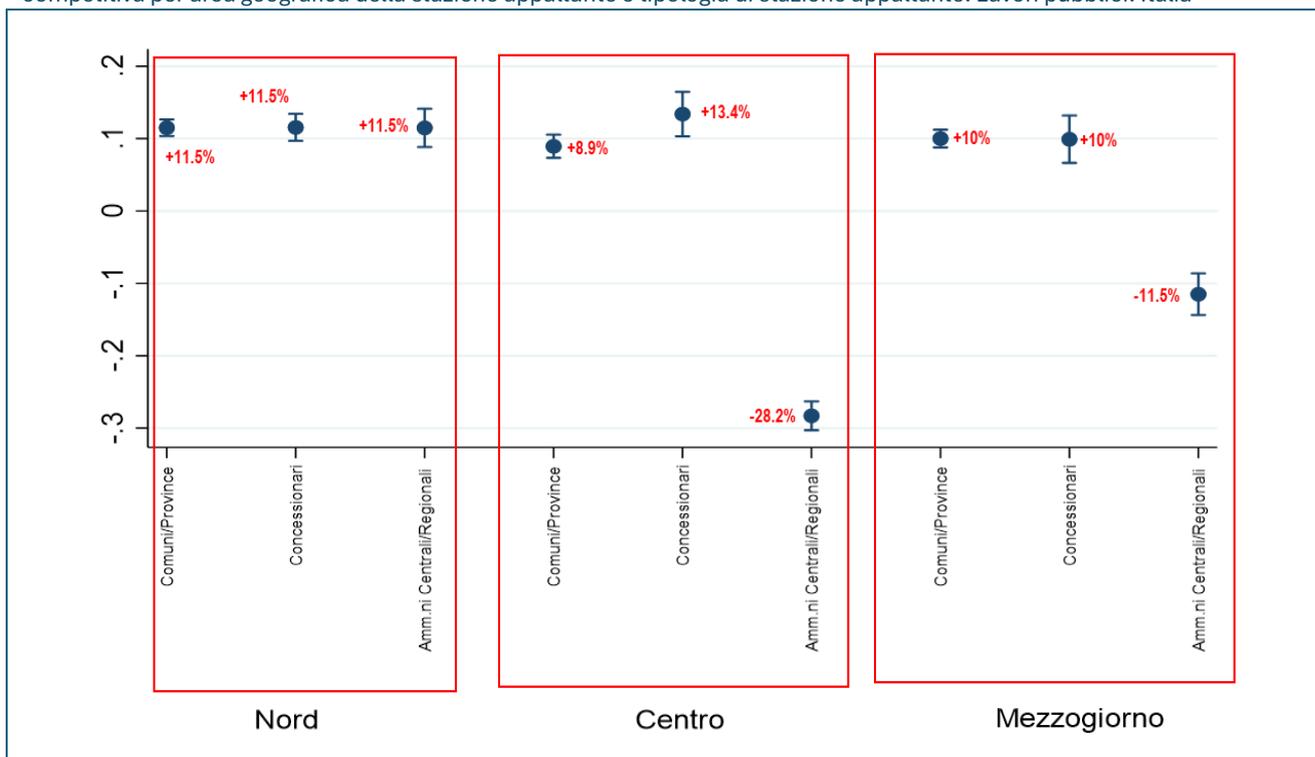
Grafico 31. Stima puntuale e relativi intervalli di confidenza al 95% della variazione di probabilità di aggiudicazione a impresa regionale per area geografica della stazione appaltante e tipologia di stazione appaltante. Lavori pubblici. Italia



Fonte: Stime su Open Data Anac

Quanto alla scelta procedurale, e in linea con quanto ci si attenderebbe sulla base dell'impianto del nuovo Codice, l'incremento della probabilità di ricorso a procedura non competitiva è significativo e di entità rilevante (+11% circa) per tutte le tipologie di stazione appaltante (Grafico 32). Fanno eccezione, al Centro e nel Mezzogiorno le amministrazioni centrali e quelle regionali, che registrano invece un effetto negativo e significativo.

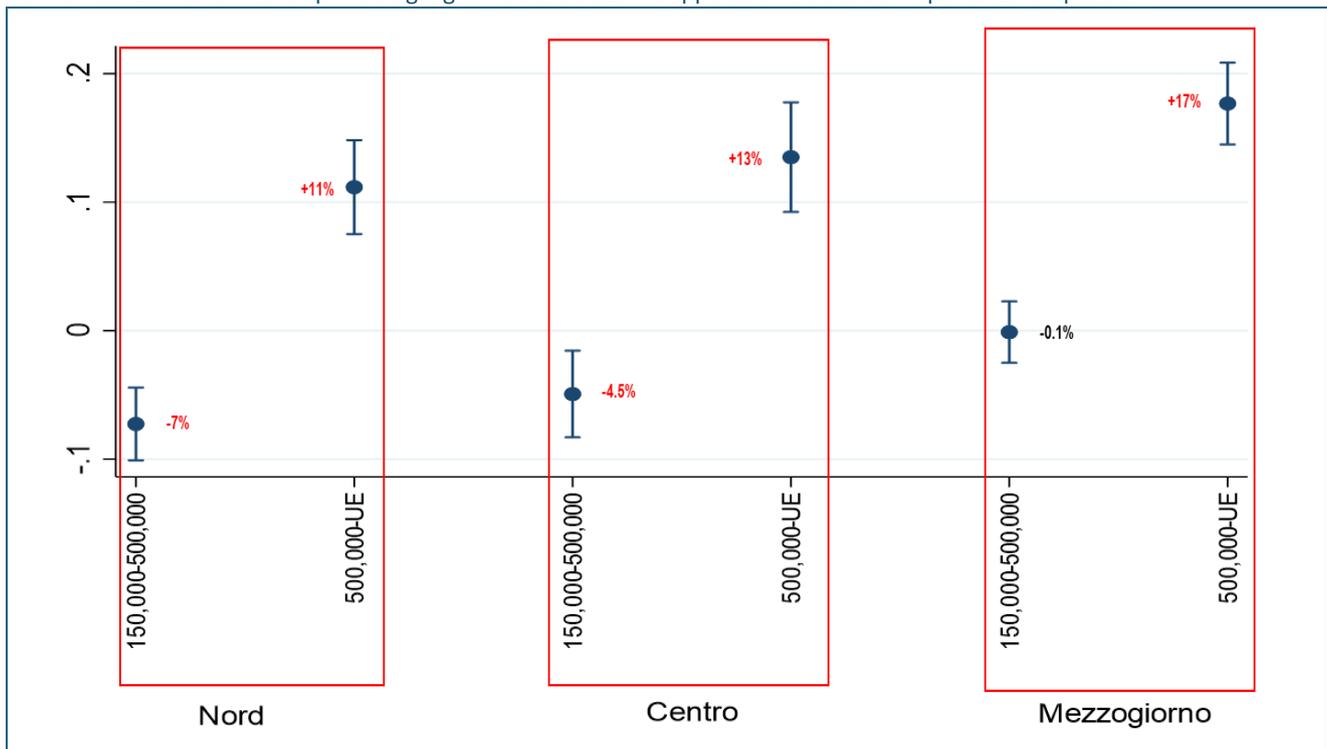
Grafico 32. Stima puntuale e relativi intervalli di confidenza al 95% della variazione di probabilità di ricorso a procedura non competitiva per area geografica della stazione appaltante e tipologia di stazione appaltante. Lavori pubblici. Italia



Fonte: Stime su Open Data Anac

Altro aspetto di rilievo è quello del ricorso a centrali uniche di committenza intercomunali. Qui, la variazione associata all'implementazione del Codice è, in aggregato positiva e significativa in Italia (+3.3%) mentre di segno negativo ma non significativa in Toscana (-5.4%). L'effetto aggregato, riportato in Tabella 30, nasconde però effetti diversi su due sottoinsiemi di contratti, quelli tra 150,000 euro e 500,000 euro e quelli tra 500,000 euro e il milione di euro. In particolare, l'effetto positivo del Codice sul ricorso alle CUC va ricercato nei contratti di importo superiore ai 500,000 euro, per i quali l'implementazione del D.Lgs. 36/2023 ha comportato una maggior stringenza dei vincoli all'avvio delle procedure in assenza dei requisiti di qualificazione, aumentando la probabilità che le stazioni appaltanti non ancora qualificate si rivolgessero a centrali di committenza qualificate. Per i contratti di importo inferiore ai 500,000 euro, l'effetto atteso del Codice è invece negativo, in ragione dell'innalzamento della soglia al di sotto della quale le stazioni appaltanti possono procedere autonomamente all'avvio delle procedure anche in assenza dei requisiti di qualificazione. I risultati della stima, articolati per classe di importo (Grafico 33) confermano appieno questa intuizione: le variazioni associate all'introduzione del Codice sono negative e significative nella classe di importo più bassa (-7% al Nord e -4.8% al Centro) e positive nella classe di importo più alta (+11% al Nord, +13% al Centro e +17% nel Mezzogiorno). Il fatto che variazioni più alte siano stimate nel Mezzogiorno suggerisce che il Codice abbia avuto maggior effetto in contesti che negli anni precedenti avevano registrato minor aggregazione della committenza o in cui vi siano meno stazioni appaltanti comunali in possesso dei requisiti di qualificazione. Ricorrendo allo stesso ragionamento è possibile interpretare il risultato negativo e non significativo in Toscana, che registrava alla data di introduzione del Codice già alti livelli di ricorso a centrali di committenza intercomunali e per la quale può aver prevalso l'effetto negativo dell'innalzamento della soglia da 150,000 euro a 500,000 euro.

Grafico 33. Stima puntuale e relativi intervalli di confidenza al 95% della variazione di probabilità di ricorso a centrali di committenza intercomunali per area geografica della stazione appaltante e classe di importo. Lavori pubblici



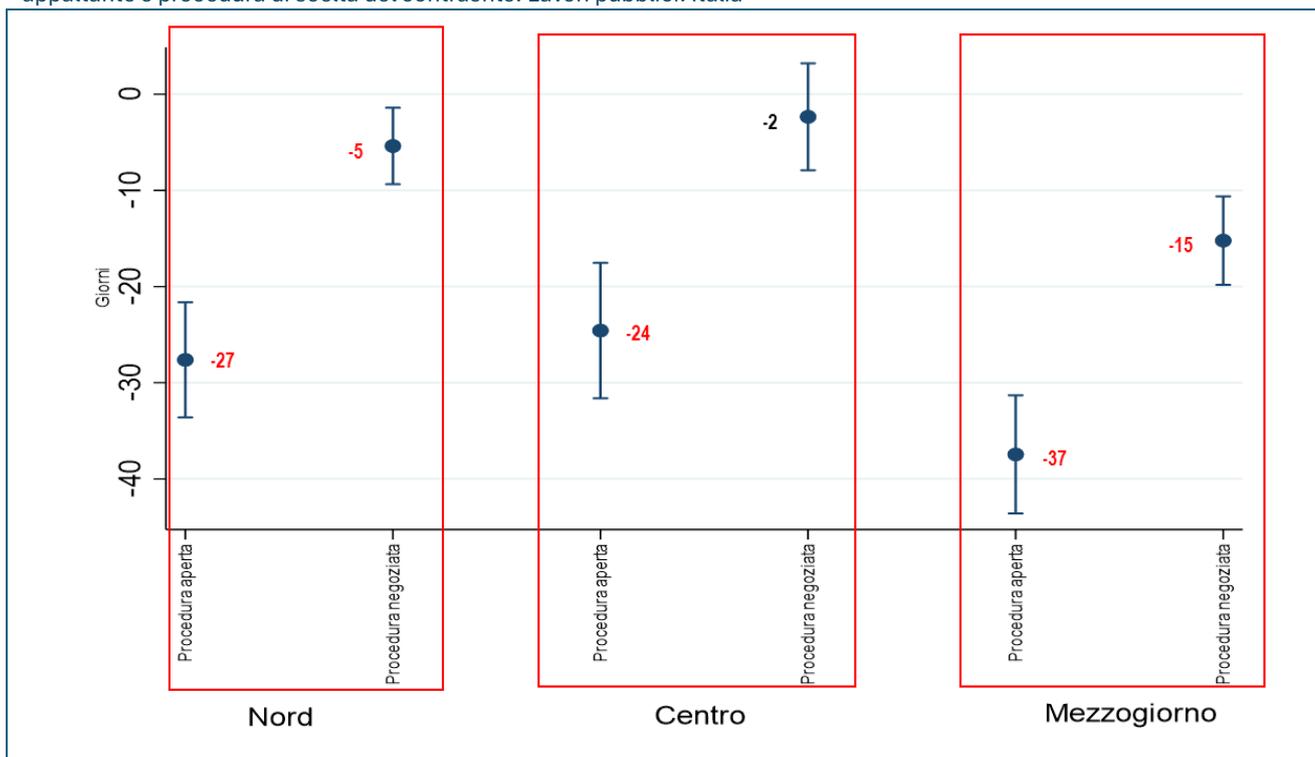
Fonte: Stime su Open Data Anac

L'ultimo aspetto che affrontiamo è quello della durata di affidamento. Le stime riportate in Tabella 30, suggeriscono che la riduzione della durata di affidamento sia associata in maniera significativa al mutato quadro normativo. Questo è vero prendendo in considerazione tutte le sottofasi dell'affidamento. In particolare, si stima che l'implementazione del Codice abbia ridotto in media di 13 giorni la durata della fase che va dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte alla data del verbale di aggiudicazione e di 21 giorni quella che segue fino all'avvio dell'esecuzione. La riduzione della fase più estesa, che va dalla pubblicazione del bando/avviso all'avvio dei lavori è invece di 35 giorni.

Guardiamo dunque, in maniera più approfondita, alla prima sottofase (scadenza termini per presentare offerte - verbale di aggiudicazione) in ragione del fatto che questa è oggetto specifico delle prescrizioni in merito alla durata massima previste dall'art. 17 del nuovo Codice.

Qui, la riduzione delle durate è concentrata in prevalenza nelle procedure aperte e ristrette e al Mezzogiorno (Grafico 34). Tuttavia, la differenza nei livelli tra procedure aperte/ristrette e negoziali va letta in termini relativi per avere un'indicazione più interpretabile dell'effetto del Codice.

Grafico 34. Stima puntuale e relativi intervalli di confidenza al 95% della variazione della durata della fase tra la data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e la data del verbale di aggiudicazione per area geografica della stazione appaltante e procedura di scelta del contraente. Lavori pubblici. Italia

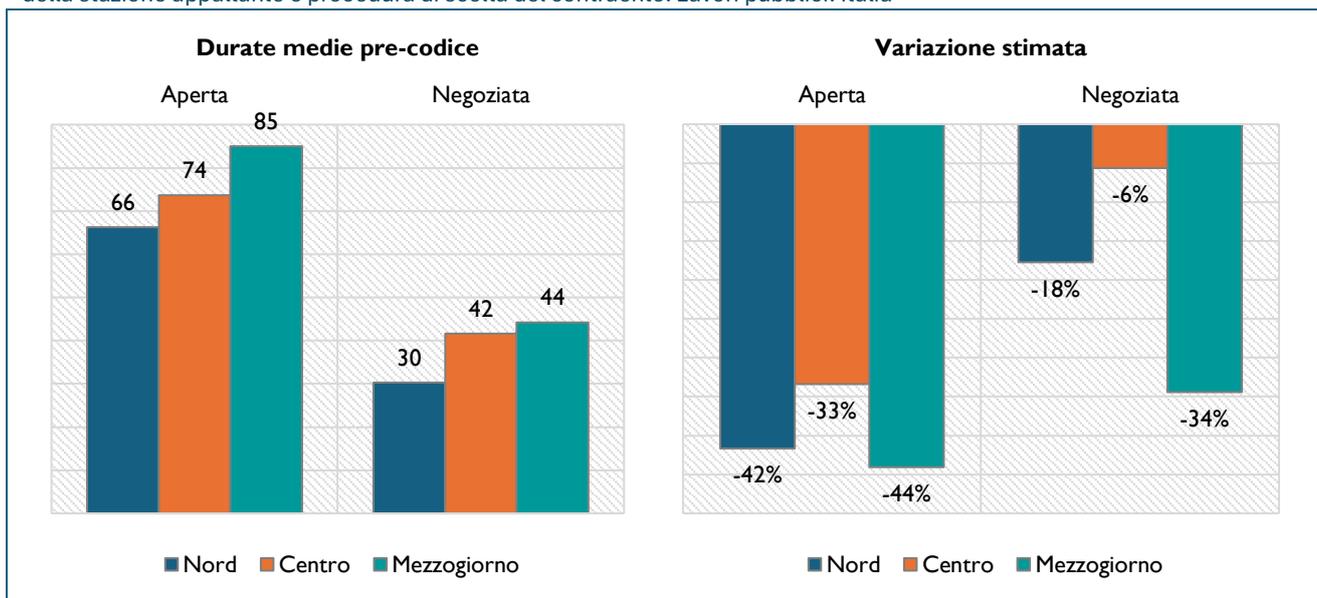


Fonte: Stime su Open Data Anac

A questo proposito, si consideri che, rispetto alle durate medie registrate prima dell'implementazione del nuovo Codice (Grafico 35, sinistra), 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 (Grafico 35, destra). Il consistente effetto del Codice sulle negoziate nel Mezzogiorno, proietterebbe, se confermato, la relativa media di area al di sotto della media nazionale. Conforta il fatto che le variazioni percentuali registrate per le procedure aperte siano superiori, in tutte le macroaree territoriali, a quelle registrate in corrispondenza delle procedure negoziate.

Infatti, per le procedure aperte, caratterizzate da un più elevato grado di formalizzazione e da una ridotta discrezionalità della stazione appaltante, la maggiore velocità nell'affidamento può ragionevolmente essere letta in chiave positiva. Al contrario, nelle procedure di tipo negoziale, che prevedono momenti di interazione tra la stazione appaltante e gli operatori di mercato e anche una preselezione degli operatori da ammettere a gara, a fronte di uno stesso risultato si potrebbe temere una minore accuratezza nella scelta dell'impresa affidataria, pericolo sottolineato da più parti con tono di critica nei confronti degli aspetti di deregolamentazione procedurale re-introdotti dal Codice del 2023.

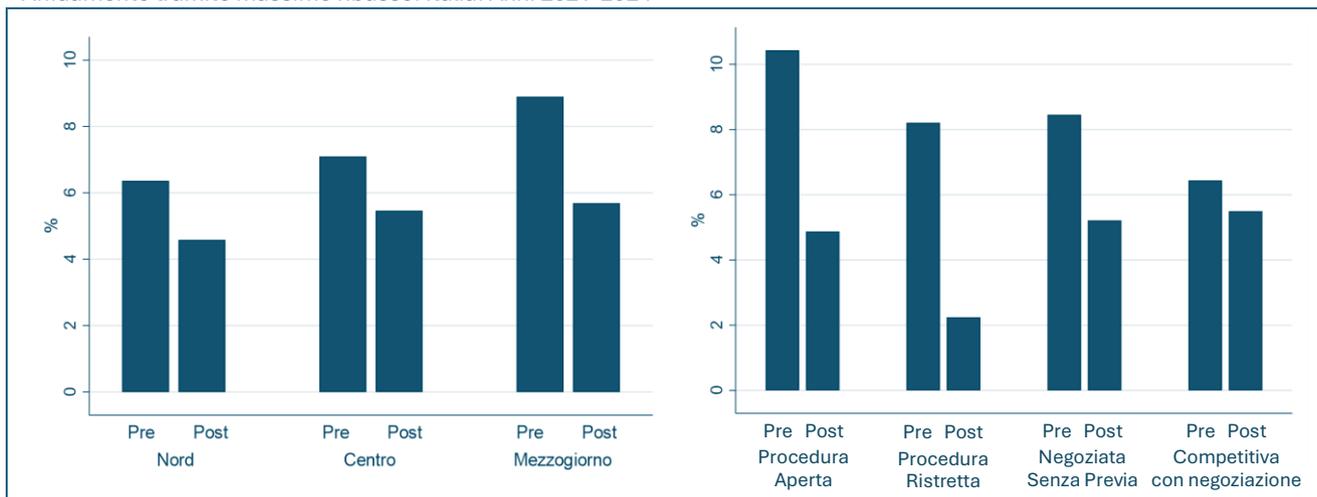
Grafico 35. Durata media pre e post introduzione del Codice della fase tra la data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e la data del verbale di aggiudicazione (sx) e variazione percentuale stimata (dx). Dettaglio per area geografica della stazione appaltante e procedura di scelta del contraente. Lavori pubblici. Italia



Fonte: Stime su Open Data Anac

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 (art 17 e articolo 1, comma 3, dell'Allegato I.3). In linea con le stime presentate, 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.

Grafico 36. Percentuale di contratti pre e post introduzione del Codice, per i quali non è rispettata la soglia massima di durata prevista dall'art.17 del Codice per area geografica della stazione appaltante (sx) e per procedura di scelta del contraente (dx). Affidamento tramite massimo ribasso. Italia. Anni 2021-2024

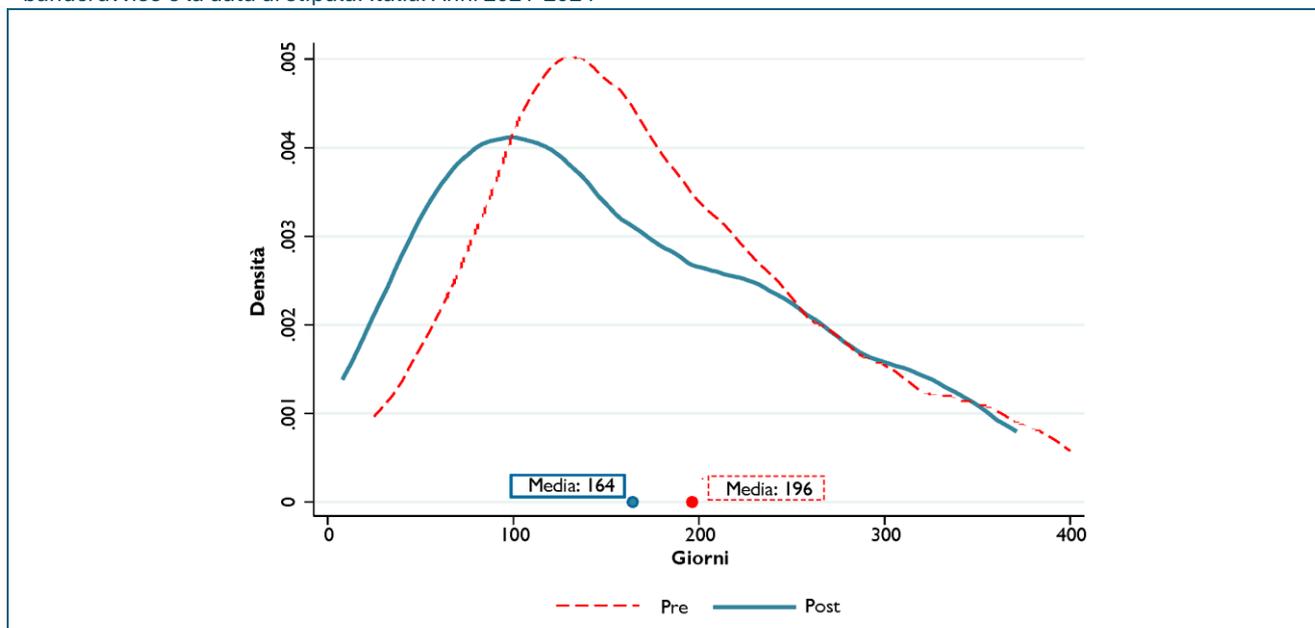


Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Valutiamo, in ultimo, come gli effetti sulla riduzione delle durate alla luce di una specifica milestone del PNRR (milestone M1C1-84bis, target quantitativo M1C1-96) che prevede che il lasso medio di tempo che intercorre tra il termine per la presentazione delle offerte e la data della stipula del contratto debba essere ridotto a meno di 115 giorni, entro la fine del 2025, per i contratti superiori alle soglie di

cui alle direttive dell'UE sugli appalti pubblici⁵. La distribuzione delle durate di questa macro-fase (Grafico 37), osservata pre e post-riforma del Codice, fornisce un chiaro riscontro descrittivo dell'effetto del Codice. Si noti, inoltre come il valore medio si sia ridotto da 196 giorni a 164 giorni. Tuttavia, questo è ancora lontano dall'obiettivo fissato per la fine del 2025.

Grafico 37. Distribuzione della durata in giorni, pre e post introduzione del Codice, della fase tra la pubblicazione del bando/avviso e la data di stipula. Italia. Anni 2021-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Alla luce di quanto emerso, merita infine fare qualche considerazione su alcune delle disposizioni contenute nel Decreto correttivo al Codice, recentemente approvato (D.Lgs. 209/2024). In particolare, appaiono motivate anche dalle evidenze fin qui riportate le misure del Correttivo volte a tutelare le micro, piccole e medie imprese mediante l'incentivo alla suddivisione in lotti anche non funzionalmente autonomi e il nuovo comma 4 dell'articolo 49 che rappresenta un'importante evoluzione nell'ambito degli affidamenti diretti, consentendo, in casi debitamente motivati, una deroga al principio di rotazione.

Infatti, anche se l'analisi descrittiva del Paragrafo 2.5 aveva mostrato per il 2024, soprattutto in Toscana, un incremento della quota di procedure affidate a PMI, è vero che l'impatto del Codice sulla probabilità di affidamento a PMI risulta complessivamente negativo a livello nazionale se stimato a parità di altre caratteristiche dei contratti (Tabella 30).

Anche sul fronte della velocizzazione della durata ciclo di vita dei contratti, le modifiche del Correttivo sono coerenti con quanto osservato e stimato in questo Rapporto. In primo luogo, il Correttivo mira a ridurre la durata della fase che intercorre tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara o l'invio degli inviti a offrire (art. 2 del Correttivo), fissando, per la prima volta, un termine massimo di tre mesi. Questo appare particolarmente corretto in ragione di quanto mostrato nel Grafico

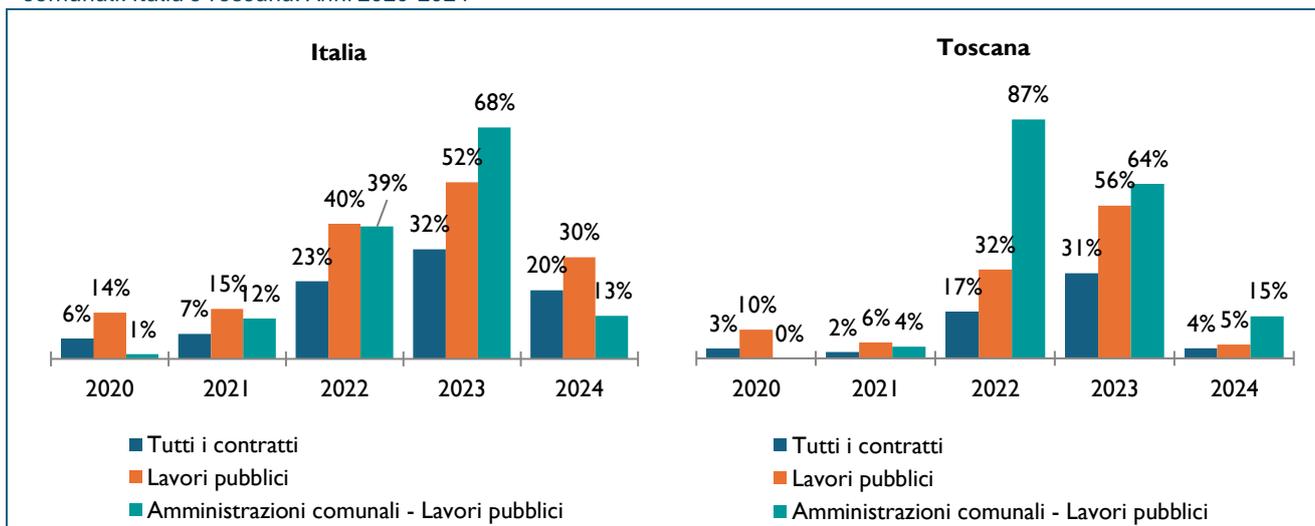
⁵ La milestone M1C1-84bis si inserisce nel più ampio quadro delle riforme volte a rafforzare l'efficienza delle stazioni appaltanti, introducendo parametri specifici per misurarne la capacità decisionale e incentivandone la qualificazione. La definizione di un limite temporale di 160 giorni per la conclusione del processo di aggiudicazione rappresenta un incentivo concreto alla professionalizzazione delle SA, ponendo l'accento sulla necessità di ridurre i tempi di affidamento senza comprometterne la regolarità e la trasparenza. Tale intervento si lega strettamente al target quantitativo M1C1-96, che fissa come obiettivo la riduzione del tempo medio tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto. I dati della banca dati TED della Gazzetta ufficiale dell'UE evidenziano l'ambizione di contenere entro 115 giorni il periodo tra la scadenza per la presentazione delle offerte e la stipula del contratto per gli appalti di importo superiore alle soglie comunitarie. Questo approccio integrato mira a garantire non solo una maggiore rapidità procedurale, ma anche una migliore capacità amministrativa delle SA, elementi cruciali per il successo delle strategie di investimento pubblico.

26, ovvero il fatto che una percentuale significativa della durata complessiva del ciclo di vita dei lavori pubblici (il 15%) trascorre proprio tra la consegna del progetto e la pubblicazione del bando. Inoltre, sebbene le stime abbiano evidenziato come l'impatto del Codice sia stato finora positivo sulla velocizzazione della fase estesa di affidamento, l'analisi riassunta nel Grafico 37 ha mostrato quanto ancora sia da velocizzare la fase tra l'affidamento e la stipula del contratto. Va in questo senso, la riduzione del periodo di *stand still* prevista dal Correttivo, che passa da 35 a 32 giorni (e non si applica più all'intero sottosoglia comunitario). La riduzione del periodo di *stand still* risponde all'esigenza di snellire l'iter amministrativo degli appalti pubblici, consentendo una più rapida formalizzazione dei contratti senza pregiudicare il diritto dei concorrenti non aggiudicatari di impugnare l'esito della gara. Questa modifica si propone di armonizzare la tutela giurisdizionale con l'efficienza procedurale, mitigando il rischio di dilatazioni temporali che potrebbero ostacolare la tempestiva attuazione degli interventi programmati.

4. IL PNRR NEL MERCATO DEL PROCUREMENT

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 interventi⁶ 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 Grafico 38 mostra, per il periodo 2020-2024, la quota dell'importo delle procedure avviate rappresentata da procedure PNRR/PNC per tre sottoinsiemi di contratti: (i) tutti i contratti di lavori pubblici, servizi o forniture, (ii) i soli contratti di lavori pubblici e (iii) le procedure di lavori pubblici avviate dalle amministrazioni comunali. Dal grafico emerge come le quote massime si registrino in corrispondenza del biennio 2022-2023 e come il 2024 costituisca un primo segnale di esaurimento della spinta del PNRR/PNC, almeno sul fronte dell'avvio delle procedure, non già della spesa pubblica legata alla vera e propria realizzazione degli interventi che invece impatterà in misura massiccia presumibilmente ancora per il prossimo triennio.

Grafico 38. Quota dell'importo complessivo dei contratti rappresentata da procedure afferenti al PNRR/PNC per anno di pubblicazione. Dettaglio per totale dei contratti, contratti di lavori pubblici e di lavori pubblici avviati da stazioni appaltanti comunali. Italia e Toscana. Anni 2020-2024

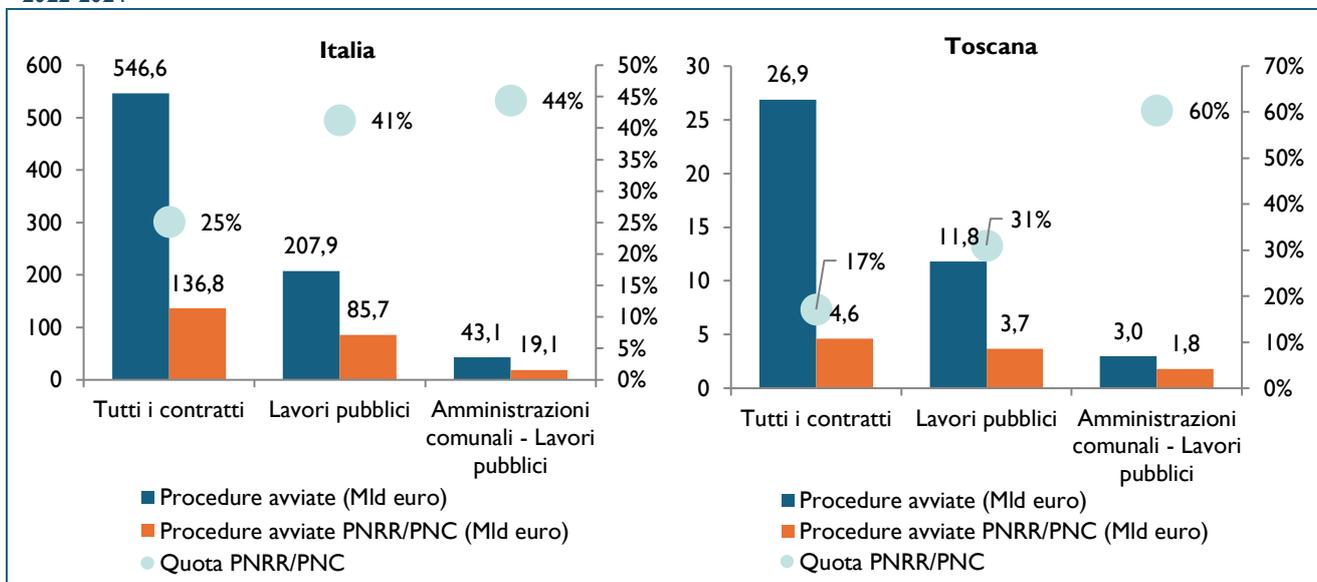


Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

⁶ Le procedure identificate come afferenti al PNRR/PNC che qui vengono considerate sono classificabili in tre categorie sulla base dell'origine del dato: (i) quelle pubblicate sul sito ItaliaDomani, certificate come procedure afferenti ai progetti PNRR, (ii) quelle presenti negli Open data Anac che riportano un riferimento a codici progetto (CUP) che ricadono tra i progetti ammessi a finanziamento e (iii) quelle presenti negli Open data Anac che riportano nell'oggetto della gara o del lotto un riferimento testuale al PNRR o al PNC.

Da segnalare che l'impatto è massimo per i lavori pubblici delle amministrazioni comunali, sia in Toscana che in Italia. 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: 1.8 miliardi su 3 miliardi delle procedure di lavori pubblici dei comuni nell'ultimo triennio sono ascrivibili al PNRR/PNC (Grafico 39).

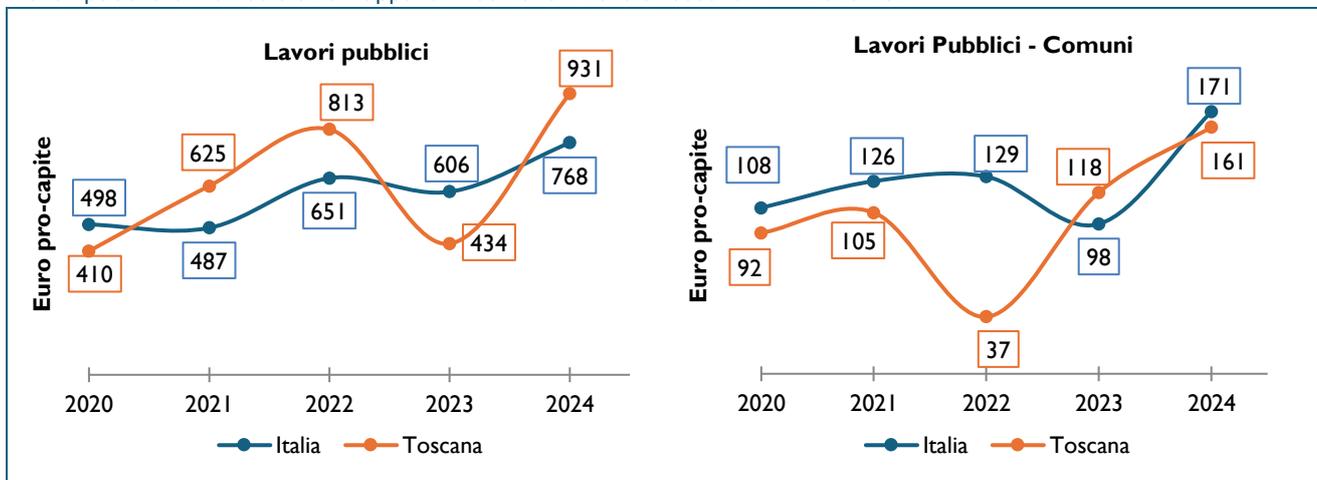
Grafico 39. Importo complessivo dei contratti, importo delle procedure afferenti al PNRR/PNC e relativa quota percentuale. Dettaglio per totale dei contratti, contratti di lavori pubblici e di lavori pubblici avviati da stazioni appaltanti comunali. Italia e Toscana. Anni 2022-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

Tuttavia, la crescita dei volumi dei lavori pubblici registrata nell'ultimo triennio non è interamente imputabile al PNRR. Infatti, anche 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 (Grafico 40). 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.

Grafico 40. Importo pro-capite delle procedure di lavori pubblici al netto di quelle afferenti al PNRR/PNC. Lavori pubblici e lavori pubblici avviati da stazioni appaltanti comunali. Italia e Toscana. Anni 2020-2024



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac

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 un metodo di stima non parametrico (*propensity score matching*) abbiamo confrontato le caratteristiche delle procedure afferenti al PNRR con il resto delle procedure avviate.

In particolare, le performance delle procedure non afferenti al PNRR/PNC possono essere utilizzate come la migliore approssimazione di quelle che le procedure PNRR/PNC avrebbero potuto ottenere nello scenario controfattuale (non osservabile) in cui fossero state invece procedure “ordinarie”.

Nel linguaggio della valutazione delle politiche, le procedure PNRR/PNC sono considerate come “trattati” mentre le altre come potenziali “controlli”. L’obiettivo dell’analisi è calcolare l’*Average Treatment Effect on Treated* (ATT), ovvero l’effetto medio del trattamento (in questo caso l’afferenza al PNRR/PNC) sui progetti trattati.

La stima dell’ATT è effettuata confrontando la performance di ciascun trattato con quella fatta registrare da un progetto “gemello” opportunamente individuato nel gruppo dei controlli. Si utilizza, a questo fine, la tecnica del *propensity score matching* per individuare un progetto “gemello” per ciascuno dei progetti trattati, sfruttando le caratteristiche osservate degli uni e degli altri.

In sostanza, l’ATT “isola” la componente del differenziale tra le performance dei progetti PNRR/PNC e quelle di altri progetti che è ascrivibile alla mera afferenza al PNRR/PNC, a parità delle altre caratteristiche osservate dei contratti. Il principale vantaggio di questa tecnica di stima applicata a questo contesto, a differenza di quella utilizzata nel Paragrafo 3, è che non dipende dalla forma funzionale del modello *logit* utilizzato per la stima del *propensity score*.

Come nel caso dell’approccio utilizzato per l’analisi dell’effetto del Codice, abbiamo valutato più variabili risposta utilizzando diversi sottoinsiemi di contratti e controllando per tutte le caratteristiche dei contratti già descritte nel Paragrafo 3.

La tabella 41 presenta i risultati delle diverse stime, effettuate sia sul complesso delle procedure osservate a livello nazionale che sul sottoinsieme delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti toscane.

Tabella 41. Variazione delle variabili risultato associata al PNRR/PNC. Risultati delle stime. Lavori pubblici. Toscana e Italia. Anni 2021-2024

	Italia			Toscana				
	Delta PNRR (ATT)	N	% PNRR	Delta PNRR (ATT)	N	% PNRR		
Probabilità di aggiudicazione a impresa regionale	0.3%		74,508	16%	1.9%		4,711	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%
Stima su Open Data Anac. Significatività: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1								

L’analisi mette in luce, per le procedure PNRR/PNC, una maggiore incidenza del ricorso a procedure di tipo competitivo (+3.7% in Italia, +2.7% in Toscana), un minor ribasso di aggiudicazione (-0.6% in Italia) e un consistentemente più alto ricorso a soluzioni centralizzate (+24.4% in Italia e +19.4% in Toscana). Si rileva inoltre una minore probabilità di affidamento a PMI (non riscontrata in Toscana ma solo a livello nazionale, -2.3%).

A livello nazionale, la maggiore celerità nella fase intermedia di affidamento risulta controbilanciata da un successivo rallentamento, mentre in Toscana l'accelerazione appare più omogenea lungo l'intero iter procedurale. Solo a livello nazionale, infatti, la maggior velocità delle procedure PNRR/PNC si concentra nella fase tra la scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione (-19 giorni), mentre si registra un rallentamento nella fase successiva, che termina all'avvio della fase esecutiva (+22 giorni). Questo fa sì che la durata complessiva della fase estesa che va dalla pubblicazione all'avvio dei lavori non si discosti in maniera significativa da quella del resto dei contratti. In Toscana, l'effetto sulla durata della fase estesa è comunque negativo (diminuisce) poiché non si verifica un significativo incremento della durata della fase di attraversamento tra aggiudicazione e avvio dei lavori.

5. 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 che in Italia. In Toscana, la crescita del mercato è stata sostenuta soprattutto dal settore dei servizi e delle forniture, mentre i lavori pubblici hanno mantenuto livelli elevati rispetto agli anni precedenti, pur registrando una differenziazione nelle dinamiche degli attori coinvolti. Il ruolo delle amministrazioni comunali, che avevano fortemente contribuito all'espansione del mercato nel biennio precedente grazie al PNRR, è parzialmente rientrato, ma pienamente compensato dall'attività delle società a partecipazione pubblica e dei concessionari di reti e infrastrutture.

L'evoluzione delle modalità di affidamento riflette l'impatto delle recenti riforme normative: il crescente ricorso agli affidamenti diretti ha sostituito in gran parte le procedure negoziate, determinando un mutamento nei livelli di concorrenza percepiti. Se da un lato si osserva un'inversione della tendenza decennale di riduzione dei ribassi e della partecipazione alle gare, dall'altro questi segnali non possono essere interpretati come un effettivo aumento della competitività, dato che molte procedure di importo più contenuto, ora affidate direttamente, non rientrano più nel calcolo della partecipazione media.

Parallelamente, il rafforzamento della centralizzazione degli acquisti ha giocato un ruolo cruciale, in particolare con un'espansione dell'attività delle centrali di committenza intercomunali, favorendo una maggiore razionalizzazione del mercato. Anche il ruolo delle imprese locali si è rafforzato, con una quota significativa di lavori aggiudicati a operatori toscani, un segnale positivo in un contesto di forte pressione sul settore dovuta sia alla domanda straordinaria generata dal PNRR sia alle difficoltà legate alla congiuntura economica e all'aumento dei costi delle materie prime.

Un elemento chiave del 2024 è stato l'incremento degli affidamenti diretti, che ha favorito in particolare le piccole e medie imprese locali. Le microimprese, in particolare, hanno visto un'espansione significativa della loro quota di aggiudicazioni. La combinazione tra la riforma del Codice e l'impulso del PNRR ha contribuito a rafforzare la posizione delle imprese toscane, anche grazie a una minore pressione concorrenziale da parte di operatori extra-regionali, impegnati nelle rispettive aree di appartenenza. Resta da capire se questi equilibri si manterranno una volta che la spinta straordinaria del PNRR verrà meno, favorendo un ritorno a dinamiche di mercato più aperte alla competizione nazionale.

Il PNRR ha avuto un impatto determinante, soprattutto nel comparto dei lavori pubblici, ma il mercato ha dimostrato di non essere esclusivamente dipendente da questa spinta straordinaria. Le procedure avviate nell'ultimo triennio suggeriscono una capacità di tenuta da parte delle stazioni appaltanti, che hanno mantenuto un livello significativo di attività anche al di fuori del perimetro delle risorse straordinarie.

L'analisi conferma che l'introduzione del nuovo Codice degli Appalti ha prodotto effetti significativi su diversi aspetti delle procedure di affidamento, non rallentando peraltro l'attività amministrativa delle

stazioni appaltanti. Si osserva una riduzione del ricorso a procedure competitive, accompagnata da un aumento nell'utilizzo di centrali di committenza intercomunali. L'impatto sulla competitività delle imprese è più articolato: se da un lato si registra un incremento della probabilità di aggiudicazione per le imprese regionali, con un effetto particolarmente marcato in Toscana, dall'altro la probabilità di affidamento a PMI risulta in calo a livello nazionale. Tuttavia, questo andamento non è uniforme sul territorio, con segnali più favorevoli per le PMI in alcune regioni come la Toscana.

Anche la durata della fase di affidamento mostra una contrazione significativa, in linea con l'obiettivo di accelerare l'iter degli appalti pubblici. La riduzione riguarda tutte le fasi, dalla pubblicazione del bando fino all'avvio dell'esecuzione. La riduzione è più evidente nelle procedure aperte e ristrette e nelle regioni meridionali, dove il divario con il resto del Paese si riduce sensibilmente. Tuttavia, permane una quota di contratti che eccede i limiti massimi di durata previsti dal Codice.

In questo contesto, il Decreto Correttivo (D.Lgs. 209/2024) introduce alcune misure per affrontare le criticità emerse, come l'incentivo alla suddivisione in lotti per favorire le PMI e la riduzione del periodo di *stand still* da 35 a 32 giorni. Inoltre, introduce un termine massimo di tre mesi per la fase tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando. Sebbene questi interventi vadano nella giusta direzione, solo i prossimi mesi diranno se sono sufficienti a colmare il divario con gli obiettivi del PNRR e a garantire progresso verso un mercato del procurement più rapido, equo e competitivo.