



NOTA DI LAVORO

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

di Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo,
Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno

La collana Note di lavoro comprende approfondimenti tecnici e istituzionali elaborati dall'UPB, eventualmente in collaborazione con esperti esterni. Le Note di lavoro intendono approfondire specifici profili rilevanti per i contributi istituzionali dell'UPB.

I contenuti delle Note riflettono le opinioni degli autori e non necessariamente quelle dell'UPB o degli Istituti di appartenenza degli esperti esterni.

La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

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

di Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno¹

Sommario

Il lavoro, frutto della collaborazione tra l'UPB e l'IRPET, propone un'analisi quantitativa dell'impatto sugli appalti pubblici e sui tempi di realizzazione delle opere di due eventi succedutisi nella seconda metà del 2023: l'introduzione del nuovo Codice dei contratti (CdC) e la rimodulazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). L'attenzione è focalizzata sui lavori pubblici di competenza di soggetti attuatori e/o stazioni appaltanti a livello comunale.

Nella prima parte della Nota viene valutato l'impatto positivo del cambiamento normativo sugli aspetti più rilevanti degli appalti: l'utilizzo di procedure aperte, il ricorso a soluzioni di approvvigionamento di tipo centralizzato, il ribasso medio rispetto alla base d'asta, il numero di imprese offerenti e la durata della fase di affidamento. In particolare, viene stimata un'equazione di durata degli appalti considerando solo quelli avviati dai Comuni da gennaio 2022 a oggi, con la discontinuità normativa collocata grossomodo a metà di questo intervallo temporale. I risultati mostrano che l'avvio del nuovo Codice è associabile a una riduzione dell'utilizzo di procedure aperte e, nel contempo, a un'intensificazione del ricorso a Centrali uniche di committenza intercomunali.

Nella seconda parte, l'analisi è concentrata sull'impatto della rimodulazione del PNRR. Si riportano i risultati di un esercizio di inferenza causale in cui si confronta al 31 dicembre 2023 l'avanzamento dei lavori commissionati dai Comuni relativi, da un lato, ai progetti che tra luglio e dicembre 2023 hanno scontato il rischio di essere rimodulati e, dall'altro, a quelli che non sono rimasti esposti a questo rischio (perché non rientranti nell'ambito del PNRR). Applicando la tecnica del *propensity score matching* a poco meno di 14.000 progetti di opere di nuova esecuzione (non già in essere), si arriva a stimare un effetto di

¹ Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo, Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (IRPET); Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno, Ufficio parlamentare di bilancio (UPB). Le valutazioni espresse in questa Nota sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo le istituzioni di appartenenza.

rallentamento delle opere mediamente pari al 14 per cento, con picchi nel Nord e nel Mezzogiorno e nei Comuni di piccole dimensioni.

Le analisi sono basate su un *dataset* ottenuto combinando gli OpenData sulle procedure di appalto dell'ANAC con le informazioni del portale ItaliaDomani sui progetti PNRR/PNC finanziati con le risorse, rispettivamente, di *Next Generation EU* e nazionali. Esso include tutte le procedure di contratti pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro avviate tra il 2022 e il 2024.

Classificazione JEL: H57, H54.

Keywords: appalti, investimenti pubblici, PNRR, Codice dei contratti pubblici, durata dei cantieri.

1. Introduzione

Lo scorso giugno, in linea con quanto previsto nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è stato varato il nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. 36/2023), che oltre a sistematizzare diverse modifiche alla normativa adottate durante la crisi pandemica, ha introdotto elementi di novità destinati a incidere sullo svolgimento della normale attività di *procurement* degli Enti. Molti di questi elementi erano stati, in vario modo, già contemplati per gli appalti rientranti nel PNRR che hanno pertanto rappresentato un primo banco di prova per una diversa modalità di approvvigionamento. Le ingenti risorse allocate nell'ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) hanno infatti iniziato ad aumentare in maniera sostanziale la scala dell'attività delle stazioni appaltanti, soprattutto le piccole, che in alcuni casi hanno dovuto adottare nuovi modelli organizzativi e procedurali. In questo contesto sono poi sopravvenute le diverse rimodulazioni del PNRR che si sono succedute da fine 2023.

In questo lavoro si analizza l'impatto sull'attività delle stazioni appaltanti della riforma del Codice dei contratti (CdC) e della revisione del PNRR approvate nel 2023, focalizzando l'attenzione sul settore dei lavori pubblici di competenza di soggetti attuatori e/o stazioni appaltanti a livello comunale. Non si tiene pertanto conto né delle recenti ulteriori modifiche al CdC, né delle revisioni del PNRR approvate nel corso del 2024.

Una delle priorità della riforma del CdC è quella di semplificare e velocizzare l'*iter* di progettazione, affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche, ponendosi in continuità rispetto alle recenti decretazioni *post* crisi pandemica (par. 2). Ciò è tuttavia realizzato con cambiamenti normativi che richiedono uno sforzo alle stazioni appaltanti, costringendole a recepire le innovazioni e ad adattare procedure e strumentazioni. Ne potrebbero derivare difficoltà e rallentamenti come si è, ad esempio, verificato con la riforma del Codice del 2016 (D.Lgs. 50/2016), portando a introdurre di lì a poco significativi correttivi.

Il paragrafo 3 propone una valutazione, sia descrittiva che inferenziale, dell'effetto del cambiamento normativo dovuto all'introduzione nel 2023 del nuovo Codice su alcuni degli aspetti più rilevanti degli appalti: l'utilizzo di procedure aperte, il ricorso a soluzioni di approvvigionamento di tipo centralizzato (in particolare, Centrali uniche di committenza intercomunali), il ribasso medio rispetto alla base d'asta, il numero di imprese offerenti, la durata della fase di affidamento. All'effettiva riduzione dei tempi di realizzazione delle opere si stanno tuttavia accompagnando altri effetti di cui andrebbero considerate le ricadute.

Dopo l'introduzione del nuovo Codice, nello stesso anno, un ulteriore elemento di criticità sul fronte degli appalti è sopraggiunto con la rimodulazione del PNRR. L'entità delle modifiche e i tempi dilatati tra l'annuncio delle stesse e la loro definizione hanno costretto le parti coinvolte nell'attuazione del Piano a procedere nell'incertezza e a rivedere rapidamente i propri piani. A tale proposito, il paragrafo 4 propone un esercizio di *propensity score matching* per stimare in quale misura la rimodulazione abbia rallentato i

lavori. La stima avviene a livello di singolo progetto di investimento, che può dar luogo a una o più procedure di affidamento. L'ipotesi di fondo è che l'iniziale e vaga proposta di rimodulazione da parte del Governo, ancorché accompagnata da rassicurazioni sulla continuità a carico di altri fondi² del finanziamento dei progetti che sarebbero stati estromessi totalmente o parzialmente dal PNRR, abbia indotto un rallentamento cautelativo dell'attività di *procurement* dei Comuni almeno fino alla data dell'approvazione definitiva del nuovo PNRR (8 dicembre 2023) e del DL 19/2024 (2 marzo).

2. Le modifiche apportate con il nuovo Codice dei contratti

Da luglio 2023 è entrata in vigore la maggior parte delle disposizioni contenute nella riforma del CdC (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)³. Essa determina un capovolgimento di approccio rispetto alla precedente riforma (D.Lgs. 50/2016, cosiddetta riforma Cantone), comportando una riorganizzazione generale del quadro normativo entro cui dovranno essere progettati, appaltati ed eseguiti i lavori pubblici. Tuttavia, come era già successo a pochi mesi dal varo del precedente Codice, anche per il nuovo è già pronto uno schema di decreto correttivo che il Consiglio dei Ministri ha approvato il 21 ottobre 2024⁴. Questo paragrafo descrive dapprima le principali novità introdotte dal nuovo Codice e, successivamente, le modifiche del decreto correttivo (il "correttivo").

Ai fini di questo lavoro è utile soffermarsi sulle innovazioni di maggiore rilievo che, oltre a implicare modifiche strutturali nella modalità di approvvigionamento di beni, servizi e lavori, appaiono anche in grado di generare effetti apprezzabili nel breve periodo, considerato che è trascorso solo poco più di un anno dall'entrata in vigore della riforma. Si tratta, in particolare, delle nuove norme che regolano le procedure di scelta del contraente, il ricorso a Centrali di committenza qualificate e la digitalizzazione delle procedure.

La scelta del contraente. – Se l'evoluzione normativa precedente aveva portato a generalizzare la procedura competitiva a evidenza pubblica (la gara propriamente detta) come normale modalità di affidamento, il nuovo Codice privilegia, invece, procedure semplificate e più veloci. In particolare, per appalti di importo non superiore a 150.000

² Ad esempio i fondi strutturali europei o i fondi dedicati alla coesione territoriale nazionale.

³ Alcune norme del precedente Codice (D.Lgs. 50/2016), pur essendo state abrogate – così come disposto dal comma 2 dell'articolo 225 del nuovo Codice – hanno continuato a essere applicate fino al 31 dicembre 2023. Si tratta prevalentemente delle norme relative alle modalità di svolgimento delle procedure, ovvero all'acquisizione degli atti, alla presentazione delle offerte e alla gestione del fascicolo di gara.

⁴ Si tratta del decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36". Alla data di pubblicazione di questo lavoro il decreto non è ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Non si possono escludere, pertanto, modifiche e integrazioni. Il testo approvato dal Governo è frutto di un'ampia consultazione promossa dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT), che ha coinvolto un centinaio di *stakeholders* privati e pubblici. Per alcuni rilievi critici, si veda l'audizione del Presidente dell'ANAC al Senato e alla Camera dei deputati di fine novembre (ANAC, 2024a). Critico è stato anche il Consiglio di Stato con il Parere 1.463 del 2 dicembre 2024.

euro (140.000 per i servizi) ritorna praticabile l'affidamento diretto, mentre per quelli di importo entro la soglia europea⁵ è possibile avvalersi della procedura negoziata senza pubblicazione del bando invitando, a seconda dei casi, almeno dieci o almeno cinque operatori economici. La semplificazione non coinvolge i contratti ad alta intensità di manodopera per i quali sono necessarie maggiori cautele a salvaguardia degli interessi personali ed economici dei lavoratori⁶. Di fatto, il nuovo Codice restringe ai soli contratti sopra la soglia comunitaria l'ambito in cui è obbligatorio ricorrere alla procedura competitiva a evidenza pubblica in forma aperta o ristretta. Inoltre, in casi eccezionali e previa motivazione, la procedura negoziata può avvenire senza pubblicazione del bando anche per appalti di importo superiore alla soglia europea. Una sintetica descrizione delle procedure di appalto e dei criteri di scelta del contraente è riportata nel Riquadro 1.

La qualificazione delle stazioni appaltanti. – Novità importanti sono presenti anche sul fronte della qualificazione delle stazioni appaltanti. La normativa speciale resa necessaria per l'avvio e l'esecuzione del PNRR ha, a questo proposito, sospinto l'ANAC a predisporre le linee guida⁷ relative ai criteri di qualificazione, un passaggio istituzionale atteso da tempo la cui mancanza aveva limitato e, per certi versi, bloccato l'applicazione del sistema di qualificazione presente anche nella normativa precedente (nel Codice Cantone). Con il nuovo Codice, gli appalti di maggiore importo possono essere gestiti solo da stazioni appaltanti qualificate. Tuttavia, il rilievo dato alla qualificazione presenta anche una contraddizione: il nuovo Codice innalza, contestualmente, l'importo dell'appalto sino al quale anche stazioni non qualificate possono procedere autonomamente all'avvio delle procedure di lavori pubblici⁸. Per le opere tale soglia passa da 150.000 a 500.000 euro comportando, in prospettiva, un freno alla costituzione e all'incremento dell'attività di Centrali uniche di committenza intercomunali che aveva caratterizzato, seppure con fasi alterne, il periodo successivo all'introduzione della riforma del 2016 e che stava contribuendo a razionalizzare il quadro delle stazioni appaltanti.

La digitalizzazione. – Il nuovo Codice adotta un approccio digitale trasversale a tutti gli ambiti della normativa sui contratti pubblici, lo stesso inaugurato per il PNRR e il PNC. Viene introdotto l'obbligo di utilizzare piattaforme di approvvigionamento digitale (da gennaio 2024) e procedure automatizzate per il monitoraggio di tutti i momenti del ciclo di vita dei contratti pubblici (da gennaio 2025). In relazione a quest'ultimo aspetto, il

⁵ Dal 1° gennaio 2024 le soglie di rilevanza europea (Regolamenti UE 2023/2495, 2023/2496, 2023/2497 del 15 Novembre 2023, di modifica della Direttiva 2024/24/UE) sono pari a: 5.538.000 euro per i lavori e per le concessioni; 143.000 euro per le forniture, i servizi e i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle stazioni appaltanti che sono autorità governative centrali (443.000 euro se è coinvolto un settore speciale); 221.000 euro per le forniture, i servizi e i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da stazioni appaltanti sub-centrali (443.000 euro se è coinvolto un settore speciale); 750.000 euro per i servizi sociali e gli assimilati (1.000.000 euro se è coinvolto un settore speciale); 5.538.000 euro per le concessioni.

⁶ Sono i contratti per i quali il costo della manodopera è pari ad almeno il 50 per cento dell'importo totale.

⁷ Delibera ANAC n. 441 del 28 settembre 2022 (ANAC, 2022).

⁸ Probabilmente spiegabile con l'esigenza di non creare contraccolpi nella gestione degli appalti nelle variegate realtà territoriali, soprattutto in una fase di perdurante debolezza dell'economia, quando gli effetti del PNRR devono ancora dispiegarsi appieno e lo stesso Piano non è esente da problemi realizzativi. Questo aspetto normativo potrà eventualmente essere riconsiderato più avanti, di pari passo con la diffusione delle stazioni qualificate e i progressi della digitalizzazione.

nuovo Codice fa riferimento a procedure informatizzate di tipo BIM (*Building Information Modelling*) per far confluire in un unico *dataset* integrato le informazioni da sorgenti diverse, che si tratti di Istituzioni, professionisti, evidenze raccolte sul campo o altro⁹. Le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti non adeguatamente equipaggiati per il digitale possono avvalersi di piattaforme e procedure messe a disposizione da altre stazioni o da altri Enti. L'impatto della digitalizzazione, al di là delle possibili difficoltà di recepimento nella fase iniziale, è atteso soprattutto in termini di riduzione della durata delle fasi di progettazione e di affidamento, proprio l'aspetto, quest'ultimo, che verrà indagato nel seguito di questo lavoro. Va considerato che la digitalizzazione degli appalti ha costituito uno specifico *milestone* del PNRR (M1.C1.75) che l'Italia ha portato a termine entro il 2023, in quanto condizione per l'accesso alla *tranche* del finanziamento europeo¹⁰. La scadenza ha obbligato ad accelerare i tempi di avvio dell'appalto digitale anticipando l'adozione di piattaforme informatiche ancora non adeguatamente testate e rinunciando alla fase di familiarizzazione da parte degli utenti (enti concedenti, stazioni appaltanti, operatori di mercato). Questo aspetto va tenuto in considerazione nella valutazione dei primi effetti della digitalizzazione poiché, se l'accelerazione ha permesso di rispettare il *milestone* del PNRR e di dare definitivo impulso a un processo che avrebbe potuto ancora esitare, ha anche obbligato il nuovo sistema a prestazioni *sub* ottimali, cosicché effetti più compiuti saranno presumibilmente osservabili solo a distanza di tempo da questa prima fase di avvio.

Nel complesso, le innovazioni del Codice rappresentano un cambiamento significativo rispetto sia alla versione del 2016 sia alla normativa ancora precedente. Vengono, infatti, introdotte novità per stimolare e velocizzare gli interventi pubblici nel periodo *post* pandemico ma, soprattutto, si passa da un assetto rigido nelle procedure e nei controlli, sinora accentrati in ANAC, a uno flessibile in cui scelte e responsabilità – ferma restando la supervisione di quest'ultima – sono delegate alle stazioni appaltanti, in qualità di soggetti che possono conoscere meglio esigenze, vincoli e specificità tecniche dei singoli progetti anche in relazione ai fabbisogni dei territori. A questo proposito saranno dunque indispensabili stazioni appaltanti dotate di personale di alto profilo tecnico-manageriale, in grado di individuare e selezionare gli operatori di mercato migliori per realizzare le

⁹ Tra le novità più interessanti, l'ANAC, utilizzando i dati del suo monitoraggio su operatori e contratti, è chiamata inoltre a creare e aggiornare l'archivio dei fascicoli virtuali degli operatori di mercato (i FVOE) e il valore del *rating* sintetico di impresa. Tra le informazioni che vanno ad alimentare il fascicolo virtuale figurano l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, l'eco-compatibilità, la responsabilità sociale. Il fascicolo riporta lo storico dei provvedimenti interdittivi che l'impresa avesse ricevuto. Non è nuovo il tentativo di avviare il *rating* di impresa, ma in questo caso il progetto sembra avere fondamenta più solide perché è parte del più ampio processo di digitalizzazione degli appalti fortemente incentivato dal nuovo Codice. Si deve rilevare, tuttavia, che il correttivo al Codice determinerebbe, con la cancellazione dell'articolo 119, l'annullamento del progetto di *rating*. Questa misura è tra le più criticate tra le varie osservazioni mosse dall'ANAC durante le audizioni.

¹⁰ Misura 1, Componente 1, Linea di intervento 75. Per ulteriori informazioni si possono consultare Senato della Repubblica e Camera dei deputati (2023) (pagg. 96 e seguenti), ANAC (2024d) e ANAC (2024e). Il rispetto del *milestone* relativo all'adozione di piattaforme digitali ha seguito di alcuni mesi quello dell'approvazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici (M1.C1.73) con scadenza marzo 2023.

opere e per raggiungere il ventaglio di obiettivi che si prefiggono gli investimenti pubblici. Una sintesi per punti del nuovo Codice è riportata nell'Appendice 1.

Il decreto correttivo del Codice del 2023, predisposto a seguito di un aperto dibattito e delle proposte sopraggiunte da molti *stakeholder*, tocca punti salienti senza tuttavia modificare gli indirizzi e le scelte di fondo del D.Lgs. 36/2023. I cambiamenti che si vorrebbero apportare sono più criticati per quello che omettono e non fanno che per le modifiche che sarebbero effettivamente introdotte. Il punto di maggiore rilievo in cui il correttivo si discosta dal Codice è la cancellazione del *rating* di impresa, che invece rientrava tra le sfide più innovative del Codice del 2023¹¹. Inoltre, guardando sinteticamente agli altri passaggi più rilevanti, il correttivo: chiarisce l'ambito di operatività delle legge sull'equo compenso (L. 49/2023); definisce alcuni parametri per applicare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (si veda il Riquadro 1); fissa le modalità per l'individuazione del Contratto collettivo nazionale applicabile ai lavoratori impiegati nell'appalto; introduce e sistematizza numerosi aspetti da cui è attesa la velocizzazione della digitalizzazione (in particolare, la ripartizione dei compiti tra il Responsabile unico di progetto, RUP, e il personale delle stazioni appaltanti); aggiorna le procedure per il calcolo degli indici sintetici dei prezzi per l'adeguamento degli importi contrattuali; introduce nuovi aspetti degli incentivi alle stazioni appaltanti a qualificarsi o ad avvalersi di stazioni già qualificate anche fondendosi in soggetti più grandi aggregatori di stazioni appaltanti minori; rafforza la normativa di favore per le piccole e medie imprese e quella su premi/penalità applicabili agli operatori economici per accelerazioni/ritardi nella fase di esecuzione; rivede la normativa sull'affidamento a consorzi di imprese; rinnova in maniera sostanziale la normativa degli appalti coinvolgenti partenariato pubblico-privato e finanza di progetto.

¹¹ Non sono chiare le ragioni alla base di questa rinuncia. Plausibilmente, i tempi sono stati giudicati non ancora maturi per avviare uno strumento così diretto e netto nella comparazione tra gli operatori economici e/o si preferisce attendere progressi sul fronte della qualificazione delle stazioni appaltanti che dovranno interfacciarsi con gli operatori economici. Un'altra motivazione potrebbe risiedere nelle difficoltà di rendere operativo il meccanismo: la scelta delle caratteristiche da inserire nel *rating*, dei criteri di ponderazione per aggregarle in uno o più indicatori sintetici e del periodo più idoneo durante il quale le stesse caratteristiche vanno rilevate, per evitare sia una persistenza troppo lunga che può fare da barriera all'ingresso di nuovi operatori di mercato e rallentare la concorrenza, sia un *reset* troppo frequente che tende ad appiattire le differenze e a favorire comportamenti distortivi come i cambiamenti di ragione sociale.

Riquadro 1 – Le procedure di scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione

Le procedure di scelta stabiliscono le regole attraverso cui le stazioni appaltanti manifestano l'intenzione di avvalersi di prestazioni di opera o di servizi e gli operatori di mercato si candidano a svolgerle. I criteri di aggiudicazione sono, invece, le regole, prestabilite nel bando di appalto, con cui la stazione appaltante individua, tra tutti i partecipanti, il soggetto affidatario.

Nel nuovo Codice vengono previste, oltre all'affidamento diretto, cinque procedure competitive di selezione del soggetto affidatario: la procedura aperta, la procedura ristretta, la procedura negoziata, il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione. L'affidamento diretto non è una procedura competitiva in senso stretto, perché non c'è una vera e propria fase concorsuale formale in cui diversi soggetti presentano offerte per ottenere l'appalto. Tuttavia, alla base e prima dell'affidamento diretto ci sono le valutazioni che la stazione appaltante fa delle varie opzioni disponibili sul mercato e, soprattutto, le sue esperienze passate di conduzione di appalti simili e di relazione con gli operatori di mercato. Le altre procedure hanno tutte natura competitiva.

Con l'**affidamento diretto** la stazione appaltante ha piena discrezionalità di scelta dell'impresa cui affidare i lavori, senza passare per alcuna comparazione pubblica tra potenziali concorrenti; si tratta, pertanto, della procedura con minori passaggi formali e quindi più rapida. Tuttavia, proprio per queste caratteristiche, è anche la procedura potenzialmente più esposta a errori o a comportamenti irregolari o illegali che il Legislatore ha inteso limitare fissando i valori massimi degli appalti per cui è utilizzabile: sino a 150.000 euro per le opere e sino a 140.000 per i servizi¹². La discrezionalità di scelta non impedisce, oltretutto, una valutazione *ex post* dell'operato della stazione, soprattutto quando di questa modalità si tendesse a fare un eccessivo uso. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), alimentata dalla massa di informazioni raccolta grazie alla digitalizzazione, dovrebbe consentire di individuare più facilmente i casi anomali da approfondire, anche attraverso l'adozione di *alert* automatici. BDNCP è parte degli OpenData dell'ANAC ed è consultabile anche dal pubblico a garanzia di trasparenza e *accountability*.

La procedura competitiva per antonomasia è la **gara aperta**, che è anche quella più laboriosa e lunga poiché, una volta pubblicato il bando da parte della stazione appaltante, tutti possono parteciparvi e i concorrenti possono raggiungere potenzialmente numerosità significative. Era la procedura che il Codice Cantone generalizzava e rendeva obbligatoria a meno di condizioni specifiche ed eccezionali. Con il nuovo Codice la gara aperta è posta sullo stesso piano delle altre procedure competitive e diviene obbligatoria – eventualmente nelle varianti della gara ristretta o della procedura negoziata con bando quando ne ricorrano le condizioni – solo per l'affidamento di contratti di importo superiore alla soglia comunitaria¹³.

La **gara ristretta** prevede che ogni operatore interessato possa rispondere all'avviso pubblicato dalla stazione appaltante, ma solo quelli successivamente invitati possano effettivamente procedere, sulla base di informazioni più dettagliate specificate nel bando, a presentare un'offerta e a entrare in gara. La differenza, rispetto alla procedura aperta, è che la stazione appaltante può effettuare una valutazione preventiva sugli operatori ritenuti più adatti all'opera e/o al servizio e decidere con quali approfondire il confronto ammettendoli a gara. La gara ristretta dovrebbe permettere, attraverso i due *step* di confronto con gli operatori, di contenere i tempi di affidamento rispetto alla gara aperta, mantenendo comunque alta la tensione concorrenziale tra i partecipanti. La stazione appaltante deve motivare la scelta della gara ristretta e i criteri con cui avviene la prima scrematura. Per la loro caratteristica di concorrenzialità, nell'analisi economica del *procurement* le gare ristrette sono ricomprese nella più ampia definizione di procedure aperte, usualmente contrapposte alle procedure negoziali. In questa Nota, quando si fa riferimento alle procedure aperte ci si riferisce sia alle gare aperte che alle gare ristrette.

Ci sono poi le **procedure negoziate** che hanno anch'esse natura competitiva come le gare, ma con sostanziali differenze. Esse permettono di separare la fase di interazione tra stazione appaltante e

¹² Si veda ANAC (2024f).

¹³ Si veda la nota 5.

soggetti interessati a partecipare da quella successiva di selezione dell'operatore. Quando le procedure negoziate prevedono il bando, la stazione appaltante descrive in quest'ultimo le sue esigenze in relazione all'opera pubblica da realizzare o dei servizi da prestare per poi consultare i soggetti che si sono proposti e negoziare con loro le condizioni più dettagliate sui cui basare la gara. Per appalti entro la soglia comunitaria, le procedure negoziate possono fare a meno del bando, purché si invitino, a seconda dei casi, almeno dieci o almeno cinque operatori economici¹⁴. Infatti, quando le procedure negoziate non prevedono il bando, la stazione appaltante procede direttamente a contattare un numero sufficiente di operatori e contratta con loro le condizioni sulla base delle quali dovranno confrontarsi in gara. La negoziazione si rende necessaria, in particolare, quando precedenti bandi di gara sono andati deserti e la stazione appaltante è indecisa su quali aspetti vadano modificati per renderli più appetibili, oppure quando, per motivi che possono cambiare da caso a caso, si chiedono opere o servizi con aspetti di criticità, la scrittura del bando è complessa, vi sono forti asimmetrie informative e, per queste ragioni, si cerca la collaborazione degli operatori di mercato per identificare le clausole e i parametri in dubbio. La negoziazione serve come fase di concertazione del bando in condizioni di incertezza o di asimmetrie informative.

Infine, il **dialogo competitivo** e il **partenariato per l'innovazione** sono le cosiddette procedure flessibili e riguardano progetti innovativi o di frontiera, solitamente con complessità tecniche o ambientali che implicano soluzioni *ad hoc* da sperimentare e concordare, anche affrontando diversi passaggi esplorativi. Si tratta di modalità relativamente meno utilizzate, anche se in crescita negli ultimi anni. La stazione appaltante e gli operatori di mercato che hanno dichiarato interesse avviano dei veri e propri gruppi di approfondimento e ricerca, che possono rendere necessari contratti aggiuntivi rispetto a quello finale di affidamento dell'opera o del servizio, con previsione anche di come potranno essere utilizzati brevetti e *copyright*.

Per l'affidamento diretto non si pone il tema di individuare il criterio con cui definire la graduatoria e individuare il/i vincitore/i tra i partecipanti alla gara. È la stessa stazione appaltante che sceglie per via diretta la sua controparte alla luce delle caratteristiche che ritiene rilevanti, tra cui sicuramente il costo di realizzazione o fornitura, gli *standard* qualitativi e la reputazione (il *rating* in un prossimo futuro). Per tutte le altre procedure competitive, il nuovo Codice conferma che il criterio generale e normale di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), che implica una valutazione multidimensionale dei vari aspetti dell'offerta (importo, qualità, durata, caratteristiche tecniche, efficacia nel raggiungere gli obiettivi, ricadute occupazionali, vantaggi/svantaggi per il territorio, promozione della parità di genere, utilità sociale, assenza di aspetti ritenuti non opportuni, ecc.). La sintesi di tutti gli aspetti non è facile e, per salvaguardare l'oggettività del giudizio, è essenziale che il bando di gara contenga riferimenti precisi ai pesi da assegnare alle singole voci (la scala di ponderazione). In generale, resta ampia la sfera di autonomia valutativa da parte delle stazioni appaltanti, che non può che trovare bilanciamento nell'innalzamento della loro qualità e nel ricorso a elementi e dati il più possibile aggiornati e oggettivi (*evidence-based approach* sostenuto dalla digitalizzazione e dall'aggiornamento dei *big-data* istituzionali).

Il criterio secco del minor prezzo o del minor costo è preferibilmente da limitare a servizi e forniture con caratteristiche standardizzate e correntemente quotate sui mercati, fatta eccezione per quelli ad alta intensità di manodopera per evitare che la dinamica concorrenziale si scarichi sui trattamenti economici dei lavoratori (un effetto di *dumping* sociale).

¹⁴ L'invito di almeno cinque operatori è necessario per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione e per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e inferiore alla soglia europea. L'invito di almeno dieci operatori è necessario per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e inferiore alla soglia europea. Oltre la soglia europea non sono praticabili procedure senza bando. Resta ferma la possibilità, ovviamente, di ricorrere a una procedura aperta ordinaria ogni volta che lo si ritiene utile o necessario.

3. Gli effetti della riforma del Codice dei contratti

Questo paragrafo presenta i risultati di un'analisi descrittiva e inferenziale dell'impatto del nuovo Codice sull'andamento degli appalti. In particolare, prendendo a riferimento la data di introduzione del D.Lgs. 36/2023 (luglio 2023), si valuta l'effetto del cambio normativo su alcuni degli aspetti più rilevanti sotto il profilo della concorrenzialità e dell'efficienza: l'utilizzo di procedure aperte, il ricorso a soluzioni di approvvigionamento di tipo centralizzato (in particolare, a Centrali uniche di committenza intercomunali), il ribasso d'asta medio, il numero di imprese offerenti e la durata della fase di affidamento.

L'analisi tiene conto delle caratteristiche della stazione appaltante e del contratto. Tra le prime rientrano la fonte di finanziamento, la procedura di affidamento, la natura della stazione appaltante (se centralizzata o meno), la tipologia della prestazione e il settore economico. Tra le seconde ci sono, invece, la macro-area territoriale e la dimensione dell'Ente committente misurata in termini di popolazione residente.

Elemento caratterizzante dell'analisi è, inoltre, la differenziazione dei risultati sulla base del fatto che gli appalti rientrino o meno nell'ambito del PNRR e del PNC. Per questi erano già state introdotte gran parte delle innovazioni previste dal nuovo CdC e, pertanto, la distinzione consente di verificare se le differenze esistenti *pre/post* modifiche normative tra appalti ricompresi o meno nel PNRR/PNC si siano o meno ridotte dalla seconda metà del 2023. Va inoltre considerato che non è stato subito chiaro se i progetti afferenti al PNRR/PNC, quando avviati dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice, continuassero a seguire la normativa speciale o fossero richiamati nell'alveo delle nuove regole. Questa incertezza, peraltro non definitivamente fugata alla luce delle pronunce della Giustizia amministrativa¹⁵, potrebbe avere inciso anche sulle scelte di attuazione degli appalti

¹⁵ La recente Sentenza n. 14366 del 15 luglio 2024 del TAR del Lazio ha precisato che per gli appalti finanziati con risorse PNRR/PNC e banditi dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice continua a trovare applicazione la normativa speciale introdotta appositamente per il PNRR/PNC. Va considerato che su questo punto la Giustizia amministrativa si è pronunciata in maniera discordante in varie sentenze emesse tra la metà del 2023 e la data di pubblicazione di questa Nota. Ad esempio, si può fare riferimento alla Sentenza del TAR del Lazio n. 134 del 3 gennaio 2024 e a quella del TAR dell'Umbria n. 758 del 23 dicembre 2023. Per evitare di coinvolgere l'analisi, sia la parte descrittiva che quella inferenziale, in aspetti giuridici complessi e non del tutto appianati, ci si allinea alla pronuncia più recente (la citata Sentenza n. 14366 del TAR del Lazio), secondo la quale la normativa speciale continua ad applicarsi agli appalti del PNRR/PNC anche quando avviati dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice. Va, comunque, ancora una volta ricordato che il nuovo Codice ha inserito nella normativa ordinaria molte delle innovazioni della normativa speciale e sicuramente quelle riguardanti gli aspetti al centro dell'analisi di questa Nota. Da questo punto di vista, la normativa che coinvolge gli appalti del PNRR/PNC sia prima che dopo il luglio del 2023 (mese di entrata in vigore del nuovo Codice) è sostanzialmente allineata a quella del nuovo Codice. I cambiamenti *pre* e *post* riforma tra gli appalti del PNRR/PNC e gli altri appalti sono pertanto attribuibili in gran parte a cambiamenti riguardanti questi ultimi, oltre che, in misura plausibilmente minore, a cambiamenti degli appalti del PNRR/PNC che possono essere stati rafforzati ed evidenziati dal fatto che la loro normativa speciale era nel frattempo diventata quella generale ordinaria. L'effetto della modifica brusca delle regole con l'introduzione del regime speciale si è andato normalizzando nel tempo tra il 2020 e il 2023 e l'entrata in vigore del nuovo Codice ha dato apporto significativo a questo processo. Per un'analisi dettagliata della differenza tra le norme applicate in via speciale agli appalti PNRR/PNC e quelle introdotte con il nuovo CdC, si veda IFEL (2023), "Nuovo codice appalti e norme derogatorie PNRR. Una breve guida per orientarsi".

PNRR/PNC avviati dopo la modifica normativa (tipologia di procedura, ricorso alle Centrali uniche di committenza, ecc.).

Al fine di garantire una buona confrontabilità dei sottoinsiemi *pre* e *post* riforma, si considerano tutte le procedure di affidamento avviate da luglio 2022, ossia non più di un anno prima dell'introduzione del nuovo Codice.

La base dati, che copre l'intero territorio nazionale, è ottenuta combinando gli [OpenData](#) sulle procedure di appalto dell'ANAC con le informazioni del portale [ItaliaDomani](#) sui progetti PNRR e PNC finanziati con le risorse, rispettivamente, di *Next Generation EU* e nazionali e include tutte le procedure di contratti pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro avviate tra il 2022 e il 2024¹⁶.

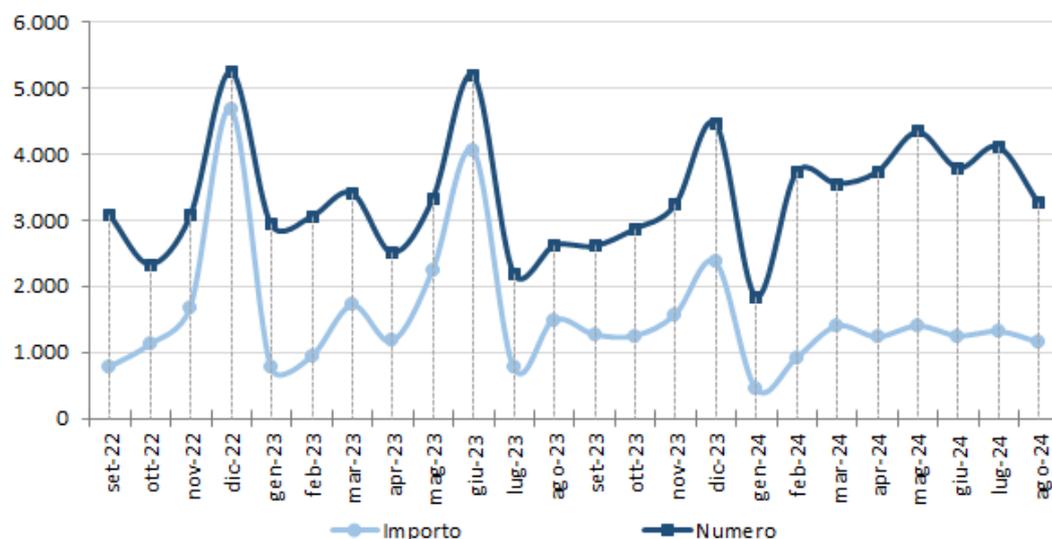
Inoltre, l'analisi si focalizza sui lavori pubblici, ambito in cui si concentra la maggior parte dei contratti legati al PNRR/PNC, e sulle stazioni appaltanti comunali. I Comuni sono operatori di particolare interesse per l'alto numero di stazioni appaltanti che essi rappresentano e per la mole di lavori, anche di importo contenuto, che gestiscono. Proprio sul comparto comunale si è più volte soffermata l'attenzione del dibattito pubblico alla ricerca delle possibili cause delle difficoltà nell'attuazione del PNRR/PNC. Inoltre, sono i Comuni, soprattutto quelli più piccoli e meno dotati di strumentazioni e professionalità, a essere più incisivamente coinvolti dai cambiamenti normativi e a sperimentare difficoltà e ritardi nel recepire le novità del Codice del 2023.

Prima di entrare nel vivo dell'analisi dei dati sugli appalti è utile dare uno sguardo preliminare alle serie mensili del numero e dell'importo delle procedure di lavori pubblici avviate dalle Amministrazioni comunali, come informazione generale di base sul fenomeno. Una prima reazione di breve periodo all'entrata in vigore della riforma del Codice è identificabile nei valori di giugno 2023 (fig. 1). Particolarmente elevati rispetto a quelli dei mesi precedenti, questi valori potrebbero trovare una spiegazione, almeno parziale, nell'entrata in vigore del nuovo Codice a luglio 2023, che ha spinto i Comuni 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. Se l'intuizione fosse corretta, questo effetto non necessariamente rispecchierebbe la complessità intrinseca della riforma¹⁷, 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 potrebbe essere in parte

¹⁶ In questo arco temporale si può pienamente considerare l'attività di *procurement* connessa con PNRR e PNC che vede i Comuni come principali soggetti attuatori. Il periodo è, inoltre, sufficiente per cogliere i primi cambiamenti determinati dalla riforma del Codice.

¹⁷ Anzi, potrebbe essere vero il contrario, dal momento che la riforma del 2023 ha alleggerito molti aspetti di rigidità che avevano contraddistinto il precedente Codice. Se il timore fosse stato quello di un aumento del peso amministrativo rispetto alla normativa uscente, esso sarebbe stato ingiustificato dopo l'attenta lettura e comprensione del nuovo Codice.

Fig. 1 – Numero e importo delle procedure di lavori pubblici avviate da stazioni appaltanti comunali per mese di pubblicazione del bando
(numero procedure di importo pari o superiore a 40.000 euro; milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC.

legato 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 preponderante, considerato che la stessa dinamica si riscontra a gennaio del 2023¹⁸.

Di seguito sono presentati i risultati dell'analisi descrittiva e di quella inferenziale.

3.1 Le evidenze di natura descrittiva

Alla riforma del CdC sembrerebbe associarsi una contrazione della dimensione media degli appalti pubblici. Dalla distribuzione del numero dei contratti per classe di importo¹⁹ emerge che lavori pubblici discendenti da progetti del PNRR/PNC sono caratterizzati da una maggiore dimensione media finanziaria: il 19 per cento si colloca al di sopra del

¹⁸ La struttura temporale del dato sulle procedure avviate, stagionale e fortemente autoregressiva, rende prematuro, alla data di questa Nota e considerato il breve tempo trascorso dall'implementazione della riforma, accertare mediante l'uso di un modello econometrico un'eventuale discontinuità, indotta dalla riforma del Codice, negli importi e nei volumi medi delle procedure avviate. Tra l'altro, per controllare efficacemente per la presenza di stagionalità bisognerebbe allungare la serie storica per ricomprendere qualche mese in più.

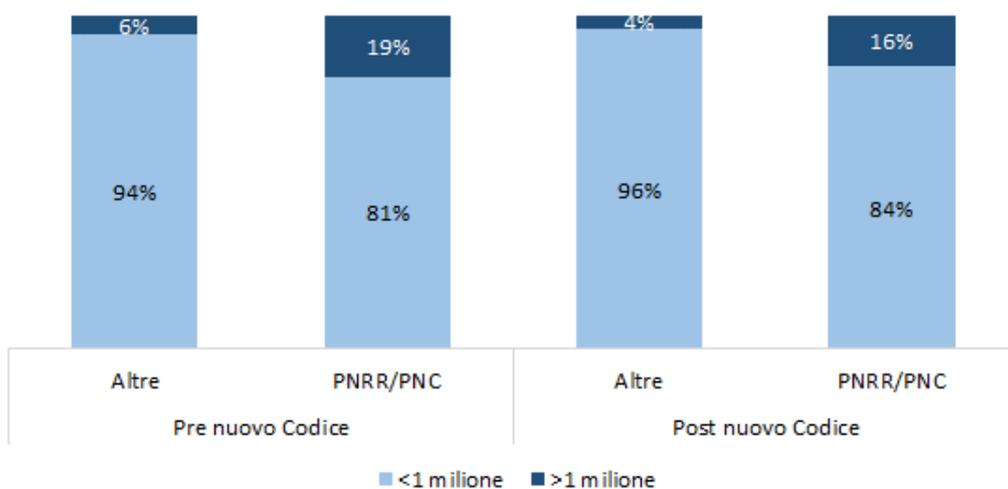
¹⁹ Sono stati considerati come progetti PNRR/PNC nell'analisi *pre* e *post* modifica del CdC tutti quelli non espunti con la rimodulazione del PNRR/PNC.

milione di euro, a fronte del 6 per cento dei rimanenti progetti²⁰ (fig. 2). Tali percentuali scendono, rispettivamente, a 16 e 4 per cento dopo l'introduzione del nuovo Codice dei contratti. Questa evidenza può ragionevolmente discendere dalle nuove regole di ripartizione in lotti²¹ unitamente alla semplificazione degli affidamenti, soprattutto quelli sottosoglia.

Si rileva un minore utilizzo delle procedure aperte. L'introduzione del Codice risulta associata a un minore ricorso a tali procedure sia per i contratti in ambito PNRR/PNC che per gli altri (fig. 3). L'evidenza non sorprende alla luce delle maggiori possibilità consentite dal nuovo CdC di ricorrere all'affidamento diretto, possibilità che la normativa speciale relativa all'attuazione del PNRR/PNC aveva già anticipato dal 2020. Al risultato concorre anche l'equiparazione che il nuovo Codice opera tra procedure aperte e negoziate.

I contratti d'appalto relativi a PNRR/PNC registrano, rispetto agli altri, un'incidenza più alta di procedure aperte nel caso di lavori di importo inferiore al milione di euro, un dato da considerare positivamente in termini di competitività del sistema e di contenimento e riduzione del rischio di errori ed eventi corruttivi. L'attività di *procurement* legata a PNRR/PNC si rivela maggiormente formalizzata e basata sull'espletamento di gare. Questa caratteristica si pone in controtendenza sia rispetto alle dinamiche registrate negli ultimi anni in tutti gli ambiti regionali, sia rispetto alla recente evoluzione normativa che, con il nuovo Codice, ha ampliato le possibilità di affidamento diretto e negoziazione con e senza bando (si veda il Riquadro 1 per una sintetica descrizione delle procedure di affidamento).

Fig. 2 – Composizione del numero delle procedure per classe di importo: dettaglio per afferenza o meno al PNRR/PNC e avvio *pre/post* introduzione del Codice

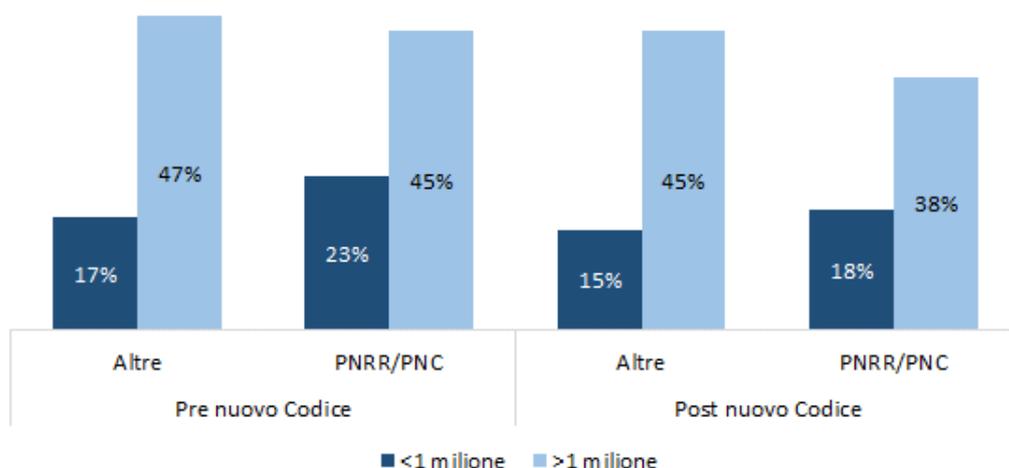


Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

²⁰ La netta distinzione di importo medio tra appalti interni ed esterni a PNRR/PNC può influire sulle stime dell'impatto del nuovo Codice. Laddove necessario si guarda alla classe di importo per verificare se ci siano apprezzabili differenze tra quello che si rileva all'interno di PNRR/PNC e quello che accade al di fuori.

²¹ La ripartizione in lotti, oltre ad agevolare la realizzazione degli appalti, favorisce la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

Fig. 3 – Quota di procedure aperte per classe di importo: dettaglio per afferenza o meno al PNRR/PNC e avvio *pre/post* introduzione del Codice



Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

Anche se la normativa speciale introdotta per PNRR/PNC è stata di ispirazione per il nuovo Codice del 2023 – che ne ha stabilizzato quasi tutte le innovazioni – i dati mostrano che le scelte operate per gli appalti al di sotto del milione di euro ricadenti in PNRR/PNC mantengono, per adesso, un livello di attenzione procedurale più elevato rispetto a quanto osservabile per gli appalti della stessa fascia di importo *extra* PNRR/PNC regolati dal nuovo Codice. Questa evidenza va soppesata alla luce del fatto che l’ampia maggioranza degli appalti si colloca effettivamente nella fascia di importo sino al milione di euro. C’è da sottolineare, tuttavia, che la differenza tra gli appalti che sono dentro e quelli che sono fuori dal PNRR/PNC si riduce dopo l’introduzione del nuovo Codice (il 17 e il 23 per cento di quota delle procedure aperte *pre* riforma diventano, rispettivamente, il 15 e il 18 per cento), a dimostrazione della convergenza della normativa generale sui punti salienti di quella speciale del PNRR/PNC.

Mantenendo la stessa chiave di lettura, si può osservare la quota di procedure svolte da stazioni appaltanti centralizzate sul totale delle procedure avviate. Come già annunciato, si concentra l’attenzione sulle procedure avviate dalle Centrali uniche di committenza intercomunali (CUC di Comuni)²², che 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. Per lo stesso motivo, per gli appalti di lavori si può ipotizzare una relativa minore propensione a delegare la fase di affidamento a Centrali di committenza nazionali, nella misura in cui Comuni con esigenze e progetti simili riescono a organizzare una stazione appaltante unitaria.

²² 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).

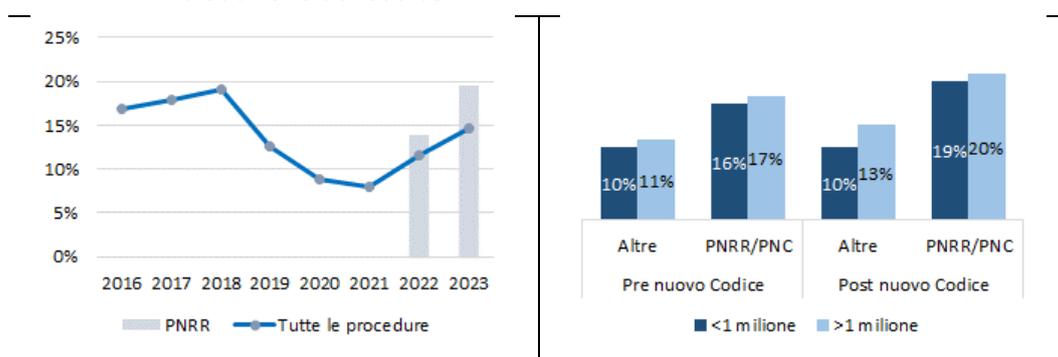
Dal maggiore ricorso alle CUC ci si può attendere guadagni in termini di efficienza e di competitività, frutto di economie di scala e di scopo (rispetto alla molteplicità di stazioni appaltanti di piccole dimensioni), della migliore gestione di procedure complesse attraverso la messa in comune delle competenze, dell'aumento della dimensione media dei lotti gestibili/gestiti e della maggiore apertura alla concorrenza dei mercati locali.

Per valutare se ci sia stato o meno l'effetto di promozione delle CUC, si focalizza l'attenzione sui contratti di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro. Questo importo corrisponde alla soglia prevista dal vecchio Codice al di sopra della quale era obbligatoria la qualificazione della stazione appaltante e, dunque, era anche più probabile il ricorso a CUC da parte dei Comuni (fig. 4).

È aumentato il ricorso alle Centrali uniche di committenza intercomunali, soprattutto per i progetti rientranti nell'ambito del PNRR/PNC. Il numero delle procedure avviate dalle CUC intercomunali è cresciuto tra il 2016 e il 2018 a seguito della precedente riforma del Codice (D.Lgs 50/2016), per poi diminuire tra il 2019 e il 2021 come conseguenza della crisi da COVID-19 e dell'approvazione del decreto cosiddetto Sblocca Cantieri (DL 32/2019) che ha alleggerito le prescrizioni fissate qualche anno prima (fig. 4, pannello di sinistra). La stessa dinamica è osservabile (anche se per semplicità non riportata nella figura) in termini di valori delle procedure²³.

Nel 2022 e nel 2023 l'incremento dell'attività di *procurement* legata a PNRR/PNC ha ridato impulso alle CUC, poiché il ricorso a stazioni qualificate veniva posto tra le condizioni per accedere ai finanziamenti europei e nazionali. Nel 2023 la quota di "centralizzazione locale" è stata molto alta e addirittura superiore a quella dell'intero periodo di osservazione (fig. 4, pannello di sinistra). All'interno di questo *trend* positivo iniziato nel

Fig. 4 – Quota di procedure avviate da CUC intercomunali per anno (sx) e per classe di importo (dx): spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC e avvio *pre/post* introduzione del Codice



Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

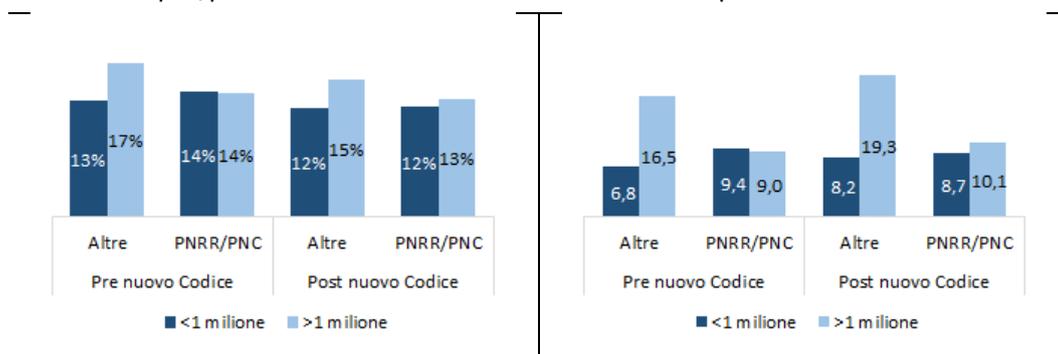
²³ Tra il 2019 e il 2021, quando il vecchio Codice è stato prima corretto e poi derogato dalla normativa speciale per la crisi da COVID-19, la riduzione dell'attività delle CUC si è accompagnata al crescente ruolo che le Centrali di committenza a livello nazionale hanno svolto nella gestione della crisi pandemica, soprattutto però sul fronte dell'acquisto di beni e servizi di natura sanitaria. Si veda Gori (2021).

2022, l'introduzione del nuovo Codice sembra avere ulteriormente favorito il ricorso alle CUC sia per i contratti afferenti al PNRR/PNC²⁴ sia per quelli esterni (fig. 4, pannello di destra). Ciò è avvenuto nonostante l'innalzamento, previsto dal nuovo Codice, della soglia per l'obbligo di ricorso a stazioni appaltanti qualificate (si veda Appendice 1).

Per quanto riguarda le performance della fase di affidamento²⁵, le evidenze appaiono meno chiare di quelle sinora descritte. Da un lato, la distribuzione dei ribassi di aggiudicazione è sostanzialmente simile tra i contratti rientranti nel PNRR/PNC e quelli che non lo sono, con i primi che mostrano un profilo sostanzialmente piatto anche rispetto alla dimensione finanziaria della procedura (sotto e sopra il milione di euro). All'introduzione del Codice sembra corrispondere una lieve riduzione della media dei ribassi, compresa tra 1 e 2 punti percentuali, per tutti i sottoinsiemi di contratti presi in esame (fig. 5, pannello di sinistra). Dall'altro lato, il numero medio di offerte per procedura è aumentato, ancorché in misura contenuta, con l'introduzione del nuovo Codice (fig. 5, pannello di destra). È importante anche sottolineare come solo nel caso di importi superiori al milione di euro si registrino differenze apprezzabili nel numero medio di offerte per procedura tra i contratti rientranti nell'ambito PNRR/PNC e gli altri, sia prima che dopo l'introduzione del nuovo Codice.

Le due evidenze risultano in apparente contraddizione, considerato che un aumento del numero di imprese offerenti, a parità di altre condizioni, è comunemente associato a un maggiore livello della concorrenza e a ribassi crescenti. Tuttavia, è lecito supporre, anche in ragione delle contenute differenze sul numero di partecipanti alle gare e sui prezzi riscontrabili in base a queste prime evidenze descrittive, che i cambiamenti, sia quelli temporaneamente concessi per gli appalti afferenti al PNRR/PNC che quelli auspicabilmente duraturi portati dal Codice, non abbiano ancora inciso in maniera

Fig. 5 – Percentuale media di ribasso di aggiudicazione (sx) e numero medio di offerte ricevute (dx): spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC, avvio *pre/post* introduzione del Codice e classe di importo



Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

²⁴ Pur non coinvolgendo direttamente gli appalti rientranti nel PNRR/PNC, il nuovo Codice, dando impulso alle CUC, ha promosso il loro utilizzo anche per progetti rientranti nel PNRR/PNC.

²⁵ In questo caso non si considerano gli affidamenti diretti, che sono procedure di tipo non competitivo per le quali non ha senso interrogarsi né sulla durata né sui ribassi da interazione concorrenziale.

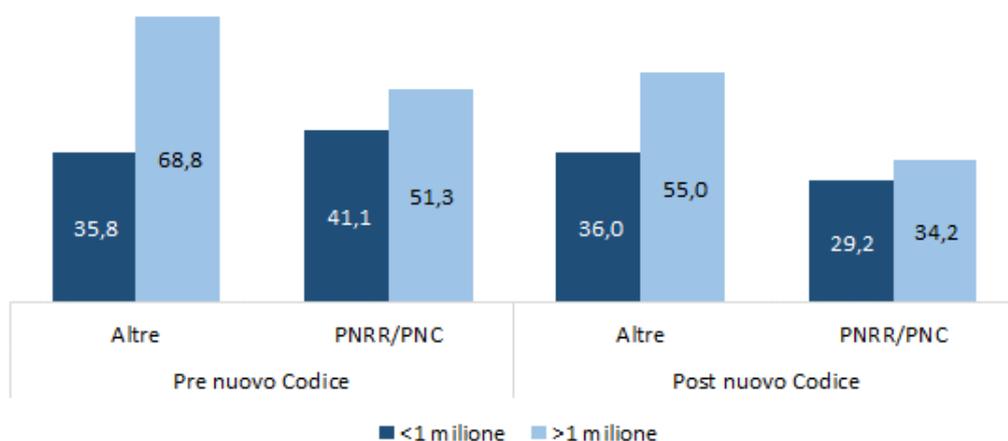
significativa sulla tensione concorrenziale e sulle strategie di offerta degli operatori di mercato.

È diminuita la durata della fase di affidamento dei lavori, soprattutto per i progetti relativi al PNRR/PNC. Una delle priorità della riforma del Codice, alla base di molti degli interventi del D.Lgs. 36/2023 e del suo correttivo da poco licenziato dal Governo e ancora in discussione nelle Commissioni parlamentari, era quella di velocizzare l'avvio dei lavori. Un primo segnale in tale direzione può essere colto nella minore durata della fase di affidamento riscontrabile dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice (fig. 6). Le durate sono calcolate come distanza temporale tra la scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e la data ufficiale del verbale di aggiudicazione, escludendo gli affidamenti diretti. Tanto minore è questa distanza, tanto più rapida ed efficiente la stazione appaltante e, più in generale, l'azione amministrativa.

Nel passaggio dal periodo *pre* riforma a quello successivo emerge una chiara contrazione dei tempi di affidamento per tutti i contratti di appalto di importo superiore al milione di euro, sia interni che esterni a PNRR/PNC. Anche se meno marcata, la stessa tendenza si può riconoscere nei tempi di affidamento dei contratti di importo inferiore rientranti nel PNRR/PNC. Sostanzialmente invariati rimangono i tempi degli appalti esterni al PNRR/PNC e di importo al di sotto del milione di euro.

Per questa variabile, come per le precedenti finora considerate, l'analisi descrittiva non può, di per sé, aiutare a distinguere quanto le variazioni riscontrate derivino dalla riforma del Codice e quanto dalla discontinuità creata da PNRR/PNC che poi potrebbe avere mantenuto i suoi effetti nel tempo e coinvolto gli altri appalti. Per tentare di fornire qualche risposta a questo interrogativo, si deve necessariamente ricorrere all'analisi econometrica descritta nel prossimo paragrafo.

Fig. 6 – Durata in giorni della fase di affidamento: spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC, avvio *pre/post* introduzione del Codice e classe di importo



Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

3.2 Un'analisi inferenziale

L'analisi descrittiva contenuta nel paragrafo precedente, sebbene utile a fornire una prima indicazione generale sull'evoluzione delle variabili di maggiore interesse (ricorso a procedure aperte e a CUC, ribassi di aggiudicazione, numero dei partecipanti, durata dell'affidamento), non consente di tenere pienamente conto della differente composizione dei vari sottoinsiemi degli appalti, a seconda che essi siano stati avviati prima o dopo la riforma del Codice dei contratti e siano appartenenti o meno all'ambito del PNRR/PNC. Questi sottoinsiemi possono differire sotto molteplici aspetti che, se ignorati, possono inficiare i risultati dell'analisi. Per ottenere indicazioni più affidabili sugli effetti dell'introduzione del nuovo Codice, considerando contemporaneamente tutte le principali caratteristiche dei contratti, è necessario ricorrere a un'analisi econometrica. Si sceglie, a questo proposito, di stimare la seguente equazione sulla base dello stesso *dataset* costruito per l'analisi descrittiva, coprente tutte le procedure di contratti pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro avviate tra il 2022 e il 2024:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot PNRR_i + \beta_2 \cdot Codice_i + \beta_3 \cdot Classe\ importo_i + \beta_4 \cdot Settore_i + \beta_5 \cdot Tipologia\ lavori_i + \beta_6 \cdot Area_i + \beta_7 \cdot Classe\ popolazione\ residente + Interazioni + \epsilon_i \quad (1)$$

La variabile dipendente Y_i rappresenta lo stato o il valore assunto da una delle cinque variabili descritte nelle figure 3-6 per il contratto i : l'utilizzo della procedura aperta (*dummy*), il ricorso a una Centrale di committenza intercomunale (*dummy*), il ribasso di aggiudicazione (percentuale), il numero di imprese partecipanti e la durata della fase di affidamento (giorni).

Tra le variabili esplicative compaiono una *dummy* di appartenenza all'ambito PNRR/PNC (*PNRR*), una *dummy* che indica se il bando è pubblicato nel periodo precedente o successivo alla riforma del Codice (*Codice*) e le seguenti variabili categoriche: la classe di importo dell'appalto; il settore dell'opera (infrastrutture di trasporto, altre infrastrutture civili, reti e impianti di distribuzione di energia, gas, acqua e rifiuti); la tipologia dei lavori (realizzazione *ex-novo*, manutenzione, recupero, restauro o ristrutturazione); la macro-area territoriale e la classe di popolazione residente (fino a 20.000, tra 20.000 e 100.000, oltre 100.000) del Comune dove è realizzata l'opera. Quando non considerate come variabili dipendenti, l'utilizzo di una procedura aperta e il ricorso a una Centrale di committenza intercomunale sono aggiunte come *dummy* all'insieme delle variabili esplicative. Inoltre, si considerano anche le interazioni di ciascuna variabile esplicativa con la *dummy* del PNRR/PNC e con quella del Codice (indicate nella specificazione dell'equazione (1) in modo generico come *Interazioni* per questioni di leggibilità).

Quando la variabile dipendente è la procedura di affidamento (aperta o altra), la stima dell'equazione è quella di un modello *logit* nel quale $Y = 1$ se effettivamente si bandisce una procedura aperta e $Y = 0$ in tutti gli altri casi. Allo stesso modo si procede quando la

variabile dipendente è la tipologia di stazione appaltante, con $Y = 1$ se si ricorre a Centrali uniche di committenza intercomunali²⁶ e $Y = 0$ in tutti gli altri casi.

Nella tabella 1 sono riportate le stime della variazione della probabilità di utilizzo di procedure aperte e di ricorso a CUC associabili alla discontinuità normativa del nuovo Codice, articolate per afferenza o meno della procedura al PNRR/PNC. Nella figura 7, invece, le stesse stime sono articolate per classe di importo dell'appalto e per macro-area territoriale in cui si colloca l'opera.

L'avvio del nuovo Codice è associato a una riduzione statisticamente significativa dell'utilizzo di procedure aperte e a un incremento statisticamente significativo, se pur non particolarmente rilevante, del ricorso a Centrali di committenza intercomunali. Trova dunque conferma quanto emerso nell'analisi descrittiva (figg. 2-3). Al netto dei controlli sulle differenti caratteristiche degli appalti, la probabilità di ricorrere a procedure aperte si riduce in media del 5,4 per cento. L'elemento in più che adesso emerge è che la riduzione è frutto di flessioni del 7,3 per cento per gli appalti relativi al PNRR/PNC e del 4,1 degli altri appalti.

Va sottolineato che la possibilità di ricorso a procedure diverse dalle gare aperte e ristrette (affidamento diretto e procedure negoziate) prevista dal nuovo Codice sembra essere stata colta in misura maggiore per i contratti PNRR/PNC, probabilmente in ragione della necessità di espletare le procedure di affidamento in tempi rapidi, come permette l'affidamento diretto. Un'altra spiegazione potrebbe risiedere nella maggiore complessità di questi contratti che per questo beneficiano, più degli altri, di una maggiore interlocuzione tra stazione appaltante e operatori di mercato realizzabile con la negoziazione.

La probabilità di utilizzo di CUC aumenta invece del 2,3 per cento, per effetto di incrementi del 3,2 per cento degli appalti relativi al PNRR/PNC e del 2 per gli altri.

Tab. 1 – Stima *logit* della variazione di probabilità *pre/post* nuovo Codice di ricorrere a procedure aperte (sx) e a CUC intercomunali (dx): spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC (1)

	Probabilità di ricorso a procedura aperta				Probabilità di ricorso a CUC			
	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.		Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Tutte le procedure	-0,054***	0,000	-0,062	-0,045	0,023***	0,000	0,013	0,031
Altre	-0,041***	0,000	-0,052	-0,030	0,02***	0,000	0,009	0,030
PNRR/PNC	-0,073***	0,000	-0,089	-0,057	0,032***	0,000	0,016	0,048

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*).

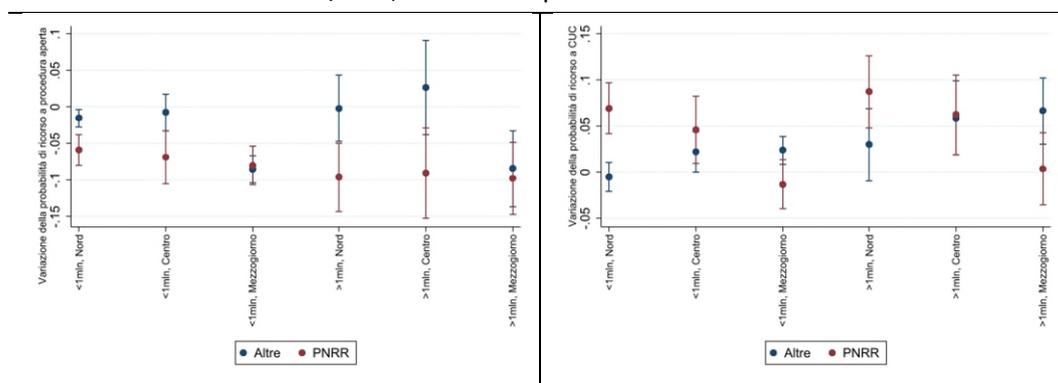
²⁶ Nella accezione ampia che prima si è data, includente sia le stazioni appaltanti di Unioni di Comuni e di Comunità montane, sia le associazioni o i consorzi di stazioni appaltanti di dimensioni minori serventi i Comuni.

Se il risultato relativo alla scelta procedurale va letto alla luce delle rinnovate possibilità di affidare direttamente i lavori e dell'equiparazione normativa tra procedure competitive e negoziate, quello relativo alla centralizzazione della committenza, come anticipato nel paragrafo 3.1, è inatteso dopo l'innalzamento, previsto dal nuovo Codice, della soglia di valore dell'appalto che obbliga a servirsi di stazioni appaltanti qualificate (da 150.000 a 500.000 euro). È lecito supporre che, in questo caso, abbiano prevalso, da un lato, la percepita coerenza del sistema di qualificazione, in larga parte inapplicato sino al 2019 e diventato operativo con il PNRR/PNC e con il nuovo Codice, e, dall'altro, l'effetto di apprendimento connesso con l'incremento dell'attività delle CUC negli anni immediatamente precedenti alla riforma grazie al PNRR/PNC (dinamica già evidenziata a commento della figura 4).

Disarticolando l'effetto per area territoriale e per valore degli appalti, emerge che dopo l'approvazione del nuovo Codice una riduzione statisticamente significativa del ricorso alle procedure aperte è riscontrabile nel Mezzogiorno per tutte le tipologie di contratto di appalto, mentre nel Centro e al Nord il calo riguarda solo gli appalti rientranti nel PNRR/PNC (fig. 7, pannello di sinistra, e tab. A2.1 nell'Appendice 2). Vi può aver concorso un diverso grado di favore, a livello territoriale, verso l'utilizzo della procedura aperta nell'attività ordinaria delle stazioni appaltanti. L'ampliamento della possibilità di ricorso all'affidamento diretto e alle procedure negoziate all'interno del nuovo Codice può, in questo senso, avere interessato in misura maggiore le Amministrazioni del Mezzogiorno, mediamente meno propense all'utilizzo della procedura aperta.

Per quanto riguarda le CUC, le stime restituiscono un quadro nel quale la probabilità di ricorrervi registra aumenti statisticamente significativi al Centro e al Nord, mentre le stime per il Mezzogiorno non sono significative (fig. 7, pannello di destra, e tab. A2.2 nell'Appendice 2). Va osservato che per questa variabile dalle stime non emerge una differenza significativa tra contratti al di sotto e al di sopra del milione di euro, con l'eccezione dei lavori pubblici di importo inferiore al milione di euro al Nord (tab. A2.2

Fig. 7 – Stima *logit* della variazione di probabilità *pre/post* nuovo Codice di ricorrere a procedure aperte (sx) e a CUC intercomunali (dx): spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC, classe di importo e macro-area



Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

nell'Appendice 2). Inoltre, soltanto al Centro sono significativamente diverse da zero le stime per tutti e quattro i sottogruppi di contratti derivanti dall'incrocio tra modalità di finanziamento (interno o esterno a PNRR/PNC) e classe di importo (sopra o sotto il milione di euro), a indicare, limitatamente a questa macro-area, la presenza di un effetto positivo, pari a circa il 5 per cento, associabile in maniera generalizzata all'introduzione del nuovo Codice²⁷. All'interno di questo quadro di stima non netto e con qualche contraddizione, emerge una certa riluttanza del Mezzogiorno all'utilizzo delle CUC.

Quando la variabile dipendente si riferisce alle *performance* misurabili della fase di affidamento, la stima ricorre ai minimi quadrati ordinari. È il caso del ribasso di aggiudicazione, del numero di imprese partecipanti alla singola gara e della durata della procedura di affidamento.

L'effetto della riforma del Codice sui prezzi risulta modesto, collocabile e spiegabile all'interno del quadro di generalizzato assottigliamento dei ribassi di aggiudicazione in corso da oltre un decennio. Anche la differenza di effetto tra i contratti del PNRR/PNC e gli altri contratti è altrettanto piccola. In particolare, l'effetto sulla percentuale di ribasso di aggiudicazione è negativo, significativo e pari a poco meno di un punto percentuale, con i contratti non appartenenti a PNRR/PNC che fanno registrare una flessione minore (-0,8 per cento, contro -1,25; tab. 2). In sintesi, dal cambiamento normativo non sembrano essere derivate, per adesso, modifiche apprezzabili della tensione concorrenziale e delle strategie di offerta.

Anche la variazione media del numero di partecipanti alle gare è stimata significativa in aggregato: si tratta, in questo caso, di una variazione di segno positivo ma, come nel caso dei ribassi, di entità limitata (+1,6 offerte) e tale da non lasciar supporre effetti permanenti sulle caratteristiche di competitività delle procedure di affidamento (tab. 2). Da questo punto di vista, le due stime, quest'ultima e quella della variazione del ribasso medio, sono coerenti tra loro a segnalare un impatto per adesso quasi nullo del nuovo Codice sulle interazioni tra operatori degli appalti e sulle dinamiche di mercato.

Tab. 2 – Stima OLS e relativi intervalli di confidenza della variazione percentuale *pre/post* nuovo Codice del ribasso di aggiudicazione e del numero di imprese offerenti: spaccato per progetti afferenti o meno al PNRR/PNC (1)

	Ribassi (%)				Offerte (Numero)			
	Delta Codice	P>z	95% Interv. conf.	95% Interv. conf.	Delta Codice	P>z	95% Interv. conf.	95% Interv. conf.
Tutte le procedure	-0,94***	0,00	-1,32	-0,55	1,59***	0,002	0,58	2,59
Altre	-0,8***	0,00	-1,33	-0,26	1,38*	0,054	-0,02	2,78
PNRR/PNC	-1,25***	0,00	-1,83	-0,65	2,2***	0,007	0,61	3,77

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*).

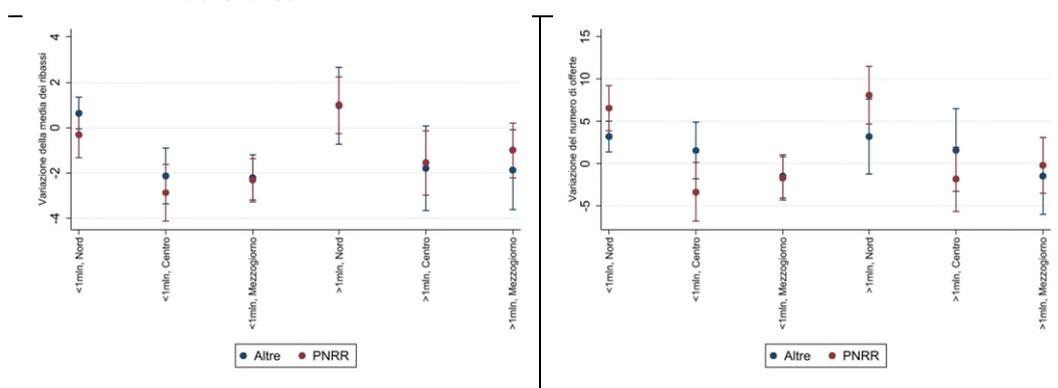
²⁷ Nel caso del Centro, tuttavia, le differenze tra appalti del PNRR/PNC e altri appalti non sono significative.

Aggiungendo lo spaccato per classe di importo e per macro-area territoriale (fig. 8 e tabb. A2.3 e A2.4 nell'Appendice 2), si osserva che nel complesso le variazioni dei ribassi si collocano all'interno di un *range* tra il -4 per cento e il 2 per cento²⁸, con i valori medi delle stime compresi tra il -3,5 per cento e l'1 per cento²⁹. Si riscontra, inoltre, un profilo di relativa maggiore significatività delle stime riguardanti il Centro e il Mezzogiorno per appalti sia inferiori che superiori al milione di euro. Mediamente al Centro e nel Mezzogiorno i ribassi si assottigliano di circa il 2 per cento.

Sempre grazie allo spaccato aggiuntivo per importo e macro-area, si può osservare che l'aumento dei partecipanti alle gare è apprezzabile, oltre che significativo, solo per i progetti del Nord, in particolare quelli del PNRR/PNC e quelli anche non appartenenti al PNRR/PNC di valore al di sotto del milione di euro.

Nel complesso, i risultati suggeriscono di escludere che il nuovo Codice abbia per adesso modificato in modo strutturale le strategie di prezzo dei partecipanti, con effetti sui ribassi d'asta. L'evidenza di una loro riduzione nel Centro e nel Mezzogiorno potrebbe infatti essere ragionevolmente riconducibile a un fenomeno di saturazione dell'offerta, dovuta all'incremento del *procurement* pubblico legato al PNRR/PNC nel periodo immediatamente precedente l'emanazione del Codice. In bacini territoriali caratterizzati da debolezze dell'offerta e della concorrenzialità dei mercati l'aumento congiunturale della domanda di lavori pubblici può aver esercitato un effetto negativo, di medio periodo, sul numero di imprese disposte a realizzare opere pubbliche a un prezzo relativamente basso. Solo per il Nord si possono riscontare segnali molto modesti di maggiore partecipazione alle gare con conseguente competizione sul prezzo.

Fig. 8 – Stima OLS della variazione percentuale *pre/post* nuovo Codice del ribasso di aggiudicazione (sx) e del numero di imprese offerenti (dx): spaccato per progetti afferenti o meno al PNRR/PNC, classe di importo dell'appalto e macro-area



Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

²⁸ L'estensione massima che ricomprende tutti gli intervalli di confidenza.

²⁹ Valori medi degli intervalli di confidenza dei dodici gruppi identificabili con le combinazioni di localizzazione geografica, natura del finanziamento e classe di importo dell'appalto.

Sarà opportuno aggiornare le stime relative a questi specifici aspetti più avanti nel tempo, quando le innovazioni normative e regolamentari, inclusive dei correttivi, saranno passate a regime e avranno avuto più tempo per modificare le scelte e i comportamenti³⁰. Plausibilmente per queste stesse motivazioni, i risultati suggeriscono anche che gli effetti sulla partecipazione agli appalti da parte delle imprese siano, laddove non nulli, da ascrivere, più che alla riforma del Codice, a fattori specifici dell’offerta (le imprese) e della domanda (i progetti da realizzare, i committenti e le stazioni appaltanti) all’interno dei singoli territori. **Al momento non vi è riscontro di un effetto di promozione della partecipazione alle gare che provenga, in maniera generale e su scala nazionale, dal nuovo Codice.**

Infine, la stima dell’effetto del nuovo Codice sulla durata della fase di affidamento ha segno negativo ed è significativa sia per i progetti in ambito PNRR/PNC sia per gli altri (tab. 3). Anche se ai primi è associata una più ampia riduzione di durata, la differenza rispetto ai restanti contratti è contenuta e poco significativa³¹ in tutti i sottoinsiemi definiti dalle combinazioni di tipologia di procedura (aperta o negoziata) e macro-aree (fig. 9 e tab. A2.5 nell’Appendice 2). Mediamente la riduzione è di poco inferiore a 9 giorni (13,5 giorni per i progetti PNRR/PNC e 6,1 per gli altri). Se il guadagno temporale può sembrare piccolo, esso assume maggiore rilievo se si considera che **le procedure avviate nel Mezzogiorno, quelle che storicamente soffrono dei ritardi maggiori e più difficili da risolvere, fanno registrare riduzioni dei tempi di affidamento, associabili al nuovo Codice, superiori a quelli delle altre macro-aree:** circa 20 giorni per le procedure negoziate e tra i 20 e i 30 giorni per le procedure aperte (fig. 9). Il poco tempo intercorso dall’entrata in vigore del nuovo Codice induce a dar peso soprattutto all’attivazione di un *trend* in riduzione, soprattutto al Mezzogiorno, che non ai valori assoluti delle riduzioni di durata.

Tab. 3 – Stima OLS della variazione *pre/post* nuovo Codice della durata (giorni) tra la data di scadenza dei termini per presentare offerte e la data del verbale di aggiudicazione: spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC (1)

	Durata (giorni)			
	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Tutte le procedure	-8,8***	0,00	-10,61	-6,92
Altre	-6,1***	0,00	-8,63	-3,42
PNRR/PNC	-13,5***	0,00	-16,34	-10,58

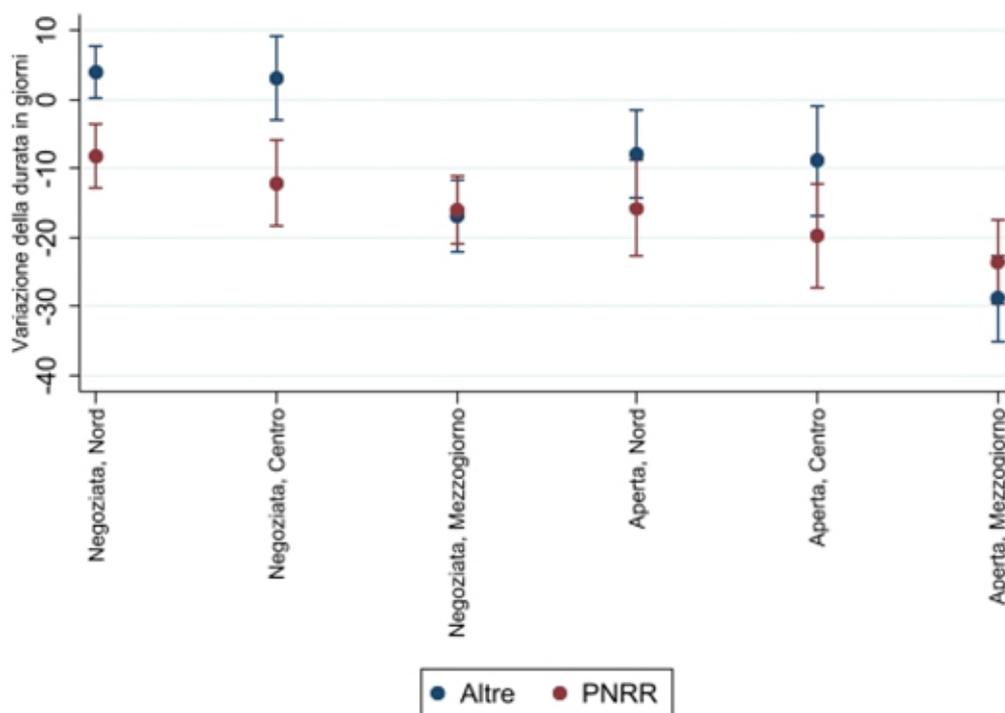
Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*).

³⁰ Solo a titolo esemplificativo, la messa a regime della digitalizzazione dell’intera procedura potrà influire sia sulla partecipazione alle gare sia sulle caratteristiche delle offerte, a cominciare dalle scelte di *pricing*.

³¹ Gli intervalli di confidenza si sovrappongono.

Fig. 9 – Stima OLS della variazione *pre/post* nuovo Codice della durata tra la data di scadenza dei termini per presentare offerte e la data del verbale di aggiudicazione: spaccato per afferenza o meno al PNRR/PNC, macro-area e procedura di scelta del contraente (aperta/negoziata) (durata in giorni)



Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

A ulteriore dimostrazione che, sebbene differente per macro-area, il guadagno non è affatto trascurabile, lo si può confrontare con le durate storiche della fase di affidamento *pre* varo del nuovo Codice, distintamente per le procedure aperte e per quelle negoziate³².

Al Centro e al Nord emerge una riduzione contenuta delle durate per le procedure negoziate (rispettivamente, -8 e -5 per cento) e più marcata per quelle aperte (-23 per cento in entrambe le macro-aree; fig.10). **Nel Mezzogiorno, in cui alla data di entrata in vigore del nuovo Codice erano rilevabili tempi allineati a quelli del Centro per le procedure con negoziazione e più lunghi per le procedure aperte, la riduzione raggiunge il 38 per cento per le procedure negoziate e il 35 per cento per quelle aperte³³.** Ne

³² Tra l'altro, i miglioramenti nella durata degli appalti trovano conferma nella recente analisi contenuta in ANAC (2024b), che segue un approccio diverso da quello adottato in questa Nota e sviluppa un confronto internazionale delle durate sulla base dei dati del *Tenders Electronic Daily – TED*.

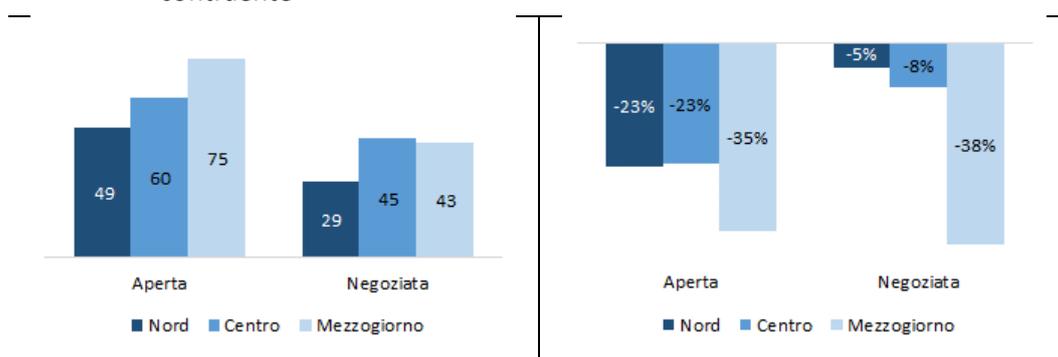
³³ Per le procedure aperte, caratterizzate da un più elevato grado di formalizzazione e da una ridotta discrezionalità della stazione appaltante, la maggiore velocità nell'affidamento può ragionevolmente essere letta in chiave positiva. Al contrario, nelle procedure di tipo negoziale, che prevedono momenti 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

discende un quadro caratterizzato da un sostanziale riassorbimento dei *gap* territoriali di durata delle procedure aperte e, al contempo, da una forte accelerazione delle procedure negoziate al Mezzogiorno, che, se confermato, porterebbe la durata media di affidamento delle procedure negoziate e del complesso di tutte le procedure al di sotto del dato nazionale. Siccome un recupero veloce potrebbe accompagnarsi anche con controeffetti, soprattutto nella fase di prima applicazione della digitalizzazione e di graduale diffusione di stazioni appaltanti qualificate, la stima andrebbe ripetuta tra qualche tempo, quando gli effetti del Codice si saranno stabilizzati in tutti gli aspetti e tutte le macro-aree.

Va anche considerato che, anche a parità di caratteristiche dimensionali dei singoli contratti, le stime presentate possono essere condizionate dai ritardi nella comunicazione della chiusura della fase di affidamento da parte delle stazioni appaltanti, che determinano una sovra rappresentazione delle durate brevi e una conseguente stima al ribasso della durata media dell'affidamento. In questo senso, se i ritardi nella comunicazione fossero prevalentemente concentrati nel Mezzogiorno, avremmo, proprio per i lavori pubblici di questa macro-area, un'amplificazione dell'effetto distorsivo al ribasso.

I risultati dell'analisi mostrano che la riforma del Codice potrebbe avere finora avuto l'effetto sperato in termini di velocizzazione dell'affidamento, complice anche l'avvio della digitalizzazione e l'implementazione di piattaforme informatiche da parte di tutte le stazioni appaltanti per l'interazione con gli operatori di mercato e con l'ANAC. Una vera e propria valutazione della capacità del nuovo Codice di modificare in senso strutturale il

Fig. 10 – Durata media (giorni) della fase di affidamento nel periodo *pre* nuovo Codice (sx) e stima della variazione percentuale della durata media *post* varo del nuovo Codice (dx): spaccato per macro-area e procedura di scelta del contraente



Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

deregolamentazione procedurale re-introdotti dal Codice del 2023. Come più volte ribadito, l'esito finale dipende in maniera sostanziale dall'indipendenza e dalla qualità professionale e strumentale delle stazioni appaltanti.

contesto in cui operano imprese e stazioni appaltanti, favorendo una consistente e generalizzata velocizzazione dei tempi, potrà essere realizzata solo in un prossimo futuro, una volta acquisito un maggiore numero di elementi informativi.

Per adesso ci si deve limitare a riscontare i segnali positivi prima descritti. Le innovazioni, che riguardano tutti i contratti dal 1° gennaio 2024 in poi, stanno andando nella direzione di un accorciamento dei tempi di affidamento, anche se la transizione digitale degli appalti, che presenta ancora aspetti di incongruenza e incompletezza, e la qualificazione delle stazioni appaltanti, in corso ma con progressi per adesso lenti³⁴, fanno ritenere che i risultati migliori siano ancora di là da venire.

4. Gli effetti della rimodulazione del PNRR sul rallentamento delle opere

Tra i fattori a cui viene attribuita maggiore responsabilità per i lunghi tempi di attuazione dei lavori pubblici nel nostro paese ci sono l'ampia durata della fase di programmazione e i frequenti ripensamenti in ordine alle scelte di intervento imposti dalla politica.

Nell'estate del 2023 si è aperta una prima fase di rideterminazione degli interventi finanziati in ambito PNRR e PNC che si è protratta fino a marzo 2024; successivamente, nel corso dell'anno, ulteriori modifiche sono state proposte e approvate e il processo potrebbe non essere ancora concluso. Il clima di incertezza associato alla prima fase di revisione può avere rallentato la pubblicazione dei bandi e il loro affidamento nella seconda parte del 2023 e nella prima parte del 2024. Di questi effetti si deve tenere conto perché la letteratura teorica ed empirica suggerisce che i tempi di attuazione dei lavori pubblici risentono profondamente di queste incertezze, sia dal lato degli Enti committenti e delle stazioni appaltanti, che hanno davanti un quadro non pienamente affidabile delle risorse finanziarie utilizzabili, sia dal lato degli operatori di mercato, che percepiscono il rischio di impegnarsi nella predisposizione di offerte a bandi che poi potrebbero subire modifiche o addirittura cancellazioni parziali o integrali.

In questo paragrafo vengono dapprima descritti i dettagli della rimodulazione e, successivamente, si propone una stima econometrica con tecnica di *propensity score matching* degli effetti della prima rimodulazione del PNRR/PNC sui tempi di affidamento e avanzamento dei progetti.

³⁴ Si veda ANAC (2024c).

4.1 La rimodulazione e il coinvolgimento dei Comuni

La versione iniziale del PNRR (approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio della UE del 13 luglio 2021) è stata oggetto finora di quattro modifiche³⁵. La più rilevante, e oggetto di analisi in questa Nota, è stata richiesta dal Governo ad agosto 2023 ed è stata approvata dal Consiglio della UE l'8 dicembre 2023. La rimodulazione ha comportato l'incremento di 2,9 miliardi³⁶ dei fondi UE a favore dell'Italia (attualmente pari a 194,4 miliardi), l'inserimento della nuova Missione 7 (*RePowerEU*) e una serie di modifiche alle misure originariamente previste³⁷. Queste ultime sono divenute necessarie per criticità di natura oggettiva dovute principalmente all'aumento dei costi, alla scarsità di materiali, ai limiti del sistema produttivo (con conseguente aumento del numero di gare andate deserte). In particolare, sono stati inseriti nel Piano nuovi progetti per 11,1 miliardi (riguardanti la Missione 7) ed è stata incrementata la dotazione finanziaria di progetti già inclusi nel Piano per 11,6 miliardi; sono state inoltre ridotte le dotazioni di progetti già presenti nel Piano per 10,4 miliardi (tra definanziamenti ed economie) e sono usciti dal Piano progetti già in essere per circa 10 miliardi, che sono passati a carico di altri fondi disponibili nel bilancio dello Stato. Escludendo l'effetto netto di 2,9 miliardi corrispondente alle maggiori risorse assegnate dalla UE già ricordate in precedenza, la differenza tra il complesso dei nuovi progetti introdotti o incrementati nel PNRR (22,7 miliardi) e quelli defanziati o estromessi dal PNRR ha determinato le maggiori esigenze finanziarie di 9,4 miliardi che sono state reperite nell'ambito del DL 19/2024 e che sono andate a incrementare il Fondo di rotazione per l'attuazione di *Next Generation Europe* (NGEU), che riguarda i nuovi progetti (tab. 4)³⁸.

Se, come già avvenuto nel paragrafo 3, ci si concentra sul comparto dei Comuni come soggetti attuatori, la rimodulazione ha complessivamente coinvolto due Missioni e quattro Componenti (Missione 2, Componenti 2 e 4, e Missione 5, Componenti 2 e 3). La piattaforma ReGiS dà riscontro sia dei finanziamenti iniziali che della successiva rimodulazione delle risorse. In alcuni casi la rimodulazione ha riguardato tutte le misure

³⁵ La prima modifica, formalizzata a luglio 2023 e approvata con la Decisione di esecuzione del Consiglio UE del 19 settembre 2023, ha riguardato *milestones* e *targets* (M&T) relativi alla quarta rata con scadenza 30 giugno 2023. La seconda modifica, quella oggetto di analisi in questa Nota, è stata richiesta dal Governo ad agosto 2023 ed è stata approvata dal Consiglio della UE con la Decisione di esecuzione dell'8 dicembre 2023. La terza modifica, richiesta dal Governo il 4 marzo 2024 e approvata dal Consiglio della UE il 14 maggio 2024 con la relativa Decisione di esecuzione, ha riguardato la correzione di 55 errori materiali. La quarta modifica è stata richiesta dal Governo il 10 ottobre 2024 e approvata dal Consiglio della UE il 12 novembre 2024 con la relativa Decisione di esecuzione.

³⁶ Si tratta di 2,8 miliardi di risorse aggiuntive per finanziare *RePowerEU*, cui si sono aggiunti 0,1 miliardi per l'adeguamento della dotazione finanziaria del Piano alla rivalutazione del PIL.

³⁷ Per dare attuazione al Piano modificato a marzo è stato adottato il DL 19/2024, che ha consentito di adeguare il tendenziale dei conti pubblici alle modifiche del PNRR, ha rimodulato alcune spese del PNC (ridottosi nel complesso) e ha disposto misure volte a semplificare e accelerare la realizzazione degli obiettivi del PNRR.

³⁸ Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2024a) e il riquadro 2.4 in Ufficio parlamentare di bilancio (2024b).

Tab. 4 – DL 19/2024: Effetti finanziari netti del PNRR modificato – Progetti nuovi che influiscono sul Fondo di rotazione NGEU (1)
(miliardi di euro)

Totale maggiori impieghi (a)	22,7
Capitolo <i>RepowerEU</i> (al netto dei progetti in essere già coperti a legislazione vigente, per 50 milioni)	11,1
Incremento su misure PNRR (al netto dei progetti in essere già coperti a legislazione vigente, per 2,32 miliardi)	11,6
Totale risorse disponibili (b)	13,3
Riduzione dotazioni misure PNRR, di cui:	10,4
<i>Definanziamenti</i>	7,4
<i>Definanziamenti rifinanziati con DL 19/2024</i>	3,4
<i>Interventi PNRR cancellati</i>	4,0
<i>Economie</i>	3,0
Risorse <i>RepowerEU</i> assegnate all'Italia	2,8
Rivalutazione del PIL	0,1
Impieghi da coprire per nuovi progetti del PNRR (a) - (b)	9,4

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 19/2024.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

della Componente coinvolta, in altri, solo alcune. Nel caso dei Comuni, le Misure consistono tutte in linee di investimento.

Tra i progetti ricadenti nelle linee di investimento coinvolte dalla rimodulazione, ci si concentra sui progetti di lavori pubblici di nuova formulazione, escludendo quindi i cosiddetti progetti in essere derivanti da atti di programmazione precedenti al PNRR/PNC. Questa scelta permette di focalizzare la valutazione di impatto delle rimodulazioni su progetti che sicuramente non sono affetti da problematiche di lunga data (dal contenzioso legale alle varianti di cantiere), così separando e dando risalto ai punti di criticità strettamente connessi alle nuove regole del Codice dei contratti e alla conduzione del PNRR/PNC³⁹.

Questi progetti – i lavori pubblici commissionati dai Comuni per la realizzazione di nuove opere⁴⁰ – appartengono alla Missione 2, nella Componente 4 e nelle linee di investimento 2.1, 2.2 e 3.1, e alla Missione 5, nelle Componenti 2 e 3, rispettivamente nelle linee di investimento 2.2 e 1.1.1. Per questi stessi progetti, l'importo del finanziamento complessivamente autorizzato ammonta a circa 8,2 miliardi, ai quali corrispondono circa 9,3 miliardi in termini di costo complessivo se si includono i co-finanziamenti da parte dei soggetti beneficiari (tab. 5)⁴¹.

³⁹ Alcuni dei progetti in essere sono caratterizzati da problemi di un certo rilievo che ne hanno storicamente ostacolato e rallentato il percorso di realizzazione. Includerli nell'analisi implicherebbe il rischio di addossare alle nuove regole e/o al PNRR/PNC e alla sua rimodulazione problemi che risalgono a questioni preesistenti anche lontane nel tempo.

⁴⁰ Non si considerano prosecuzioni di lavori lasciati in sospeso, ristrutturazioni, restauri, ammodernamenti, ecc..

⁴¹ La proposta di rimodulazione rinvia, alternativamente, a tre motivazioni: 1) ricorso a migliori alternative per raggiungere gli obiettivi originari; 2) elevata inflazione (quella del triennio 2021-23); 3) cambiamenti delle condizioni dei mercati a cominciare da quelli di approvvigionamento di materie prime e beni strumentali e

Tab. 5 – Progetti di realizzazione di nuove opere commissionati dai Comuni e coinvolti dalla rimodulazione: numero, finanziamento a carico di PNRR/PNC e finanziamento complessivo

	Numero	Finanziamento PNRR/PNC	Costo progetti
M2.C4.2.1 - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	550	284	297
M2.C4.2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	2.339	1.343	1.390
M2.C4.3.1 - Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	45	79	79
M5.C2.2.2 - Piani Urbani Integrati	2.727	6.226	7.243
M5.C3.1.1.1 - Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	429	230	245
Totale	6.090	8.162	9.255

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e ItaliaDomani.

Nonostante fin dalla data della prima proposta di rimodulazione (formalizzata nel luglio 2023) il Governo avesse assicurato la copertura finanziaria di tutti i progetti, margini di incertezza hanno continuato a permanere sulle fonti alternative di risorse, sulla loro effettiva disponibilità e sul possibile spiazzamento che altri progetti si sarebbero potuti trovare a scontare a causa del dirottamento di fondi precedentemente loro assegnati.

Inoltre, nel semestre successivo a questa prima proposta di rimodulazione, ovvero almeno fino alla sua approvazione definitiva a dicembre 2023, l'incertezza si è estesa alla vera e propria individuazione dei progetti che sarebbero stati effettivamente espunti dal PNRR/PNC o defianziati in misura parziale. L'intero insieme dei progetti ricadenti nelle linee di investimento riportate nella tabella 4 (la prima colonna) può dunque essere considerato, a partire da luglio 2023 e fino al dicembre dello stesso anno, soggetto a un certo margine di incertezza in merito all'effettiva possibilità di essere portato a termine con il concorso delle adeguate risorse di fonte nazionale o comunitaria.

Sulla base di queste premesse, la rimodulazione costituisce un'occasione interessante per valutare l'effetto che l'incertezza sull'effettiva disponibilità di risorse può esercitare sull'iter di realizzazione degli investimenti pubblici. Dato il limitato intervallo temporale (da luglio a dicembre 2023), la maniera più diretta e accessibile per investigare il possibile effetto della rimodulazione è l'avanzamento progettuale, calcolato come valore delle procedure di gara avviate in percentuale dell'importo complessivo delle risorse dedicate al progetto al quale le gare si riferiscono⁴². Il frequente aggiornamento delle informazioni relative alle procedure di affidamento attivate permette di rilevare con maggiore

intermedi. Nei documenti ufficiali si fa esplicito richiamo agli impatti negativi dei cambiamenti dei mercati sulla capacità degli Enti di avviare e portare a termine le procedure di affidamento, con particolare riferimento alle difficoltà incontrate dalle Amministrazioni comunali. Tra gli interventi con il Comune come committente/beneficiario che hanno subito la rimodulazione più significativa ci sono quelli relativi a M2.C4.2.2 "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni" interamente defianziati e a M5.C2.2.2 "Piani Urbani Integrati" interessati da una parziale ma consistente revisione al ribasso degli stanziamenti.

⁴² L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice identificativo gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori.

precisione, rispetto ad altri indicatori di processo, se l'incertezza può aver determinato un rallentamento o addirittura un'interruzione dell'avanzamento di quei progetti che da luglio a dicembre del 2023 erano potenzialmente rimodulabili. A partire da questo indicatore, il prossimo paragrafo presenta i risultati di un esercizio di *propensity score matching* che confronta gli stati di avanzamento dei progetti passibili di rimodulazione con quelli di progetti con caratteristiche simili che non lo erano.

4.2 I risultati dell'esercizio di propensity score matching

La rimodulazione approvata a dicembre 2023 permette di impostare una valutazione di inferenza causale, con l'obiettivo di misurare l'effetto dell'incertezza programmatica e finanziaria sulla realizzazione dei progetti del PNRR/PNC. In particolare, si prende a riferimento luglio 2023, il mese in cui è cominciata a circolare la proposta di rimodulazione⁴³, come la data di avvio della *policy* o il momento in cui si è verificato lo *shock*. Le *performance* (gli avanzamenti) dei progetti che sicuramente non erano interessati dalla proposta di rimodulazione, realizzate tra luglio e dicembre 2023, possono essere utilizzate come la migliore approssimazione di quelle che anche i progetti coinvolti dalla proposta di rimodulazione avrebbero potuto ottenere nello scenario controfattuale (non osservabile) in cui la revisione non fosse stata annunciata e non avesse avuto luogo⁴⁴.

Nel linguaggio della valutazione delle politiche, i progetti interessati dalla rimodulazione sono considerati come "trattati" mentre i non rimodulati come potenziali "controlli". L'obiettivo è calcolare l'*Average Treatment Effect on Treated* (ATT), ovvero l'effetto medio del trattamento (in questo caso la proposta di rimodulazione) sui progetti trattati.

In estrema sintesi, la stima dell'ATT è effettuata confrontando la *performance post* rimodulazione di ciascun progetto trattato con quella fatta registrare, sempre nel periodo *post* rimodulazione, da un progetto "gemello" opportunamente individuato nel gruppo dei controlli. Si utilizza la tecnica del *propensity score matching* per individuare un progetto "gemello" per ciascuno dei progetti trattati, sfruttando le caratteristiche osservate degli uni e degli altri⁴⁵. A questo scopo, utilizzando il singolo progetto

⁴³ Il PNRR modificato è stato presentato alla Commissione europea, in conformità dell'articolo 21 quater del regolamento (UE) 2021/241, il 7 agosto 2023.

⁴⁴ Una simile analisi non è invece applicabile al caso degli effetti della riforma del Codice dei Contratti. Quest'ultima interessa infatti tutte le procedure di gara avviate dalle stazioni appaltanti. Non esistendo contratti non interessati dalla riforma successivamente alla sua implementazione, risulta impossibile definire uno scenario controfattuale plausibile da un punto di vista metodologico. Nel paragrafo 3, infatti, l'analisi econometrica fa ricorso a specifici regressori, come le variabili *PNRR* e *Codice*, i cui coefficienti stimati non sono interpretabili in senso strettamente causale.

⁴⁵ Sotto le classiche ipotesi di non indipendenza condizionale e sovrapposizione di supporto, la *performance* di avanzamento del "gemello" rappresenta, come anticipato, un'accettabile approssimazione della *performance* che il progetto trattato avrebbe mostrato in assenza di trattamento. L'ipotesi di indipendenza condizionale afferma che, una volta tenuto conto delle caratteristiche osservate delle unità o degli individui, non dovrebbero esserci differenze sistematiche nei risultati potenziali (gli esiti potenzialmente registrabili dai due gruppi di trattati e controlli in ciascuno stato di trattamento) tra il gruppo di trattamento e quello di controllo. L'ipotesi di sovrapposizione del supporto prevede che, condizionatamente alle covariate osservate

(identificato dal CUP - Codice unico di progetto) come unità di base dell'analisi, si considerano sia le caratteristiche del singolo progetto che quelle del Comune soggetto attuatore e stazione appaltante.

Una prima indicazione sul fatto che la strategia di identificazione dell'effetto della proposta di rimodulazione sia corretta può arrivare dal confronto tra i valori che queste variabili assumevano per i due gruppi di progetti, i passibili di rimodulazione (i trattati) e gli esenti da rimodulazione (i controlli), subito prima dell'avvio del processo di rimodulazione (periodo *pre* trattamento). Se i due gruppi mostrano valori sufficientemente sovrapponibili, si può supporre che l'assoggettamento a trattamento non dipenda dalle caratteristiche intrinseche dei progetti e che l'esito eventualmente diverso registrato nel periodo *post* trattamento (l'avanzamento progettuale) dai due gruppi di progetti dipenda in larga parte proprio dall'assoggettamento al trattamento.

La tabella 6 presenta il quadro riassuntivo delle caratteristiche dei 13.900 progetti presi in esame⁴⁶. Emerge una sostanziale omogeneità tra il raggruppamento dei progetti trattati e quello dei progetti non trattati in termini di numerosità, caratteristiche finanziarie (importo medio e quota media di finanziamento con risorse del PNRR/PNC), avanzamento medio *pre* rimodulazione, distribuzione per macro-area di localizzazione e caratteristiche del Comune soggetto attuatore.

È interessante notare che l'avanzamento medio⁴⁷ raggiunto *pre* rimodulazione è diverso tra progetti trattati e non trattati (25 per cento, contro 36). Non essendo una differenza particolarmente ampia (11 punti percentuali, con la media di entrambi i raggruppamenti che resta lontana dal 50 per cento), non dovrebbe rappresentare un indizio che la scelta del Governo su quali progetti coinvolgere nella rimodulazione possa essere stata guidata dal ritardo nella conduzione degli stessi.

Il più evidente squilibrio tra i due raggruppamenti di progetti è in termini di settore di intervento, con i progetti non coinvolti da rimodulazione ricadenti quasi interamente in ambito sociale (91 per cento), mentre quelli passibili di rimodulazione prevalentemente tra settore ambientale (35 per cento) e sociale (50 per cento), con una quota comunque non trascurabile di progetti in ambito trasportistico (15 per cento). Per agevolare la lettura della tabella 6, si ricorda che i progetti passibili di rimodulazione sono tutti quelli delle Misure e delle Componenti del PNRR/PNC incluse nel primo annuncio generale di rimodulazione diffuso dal Governo, indipendentemente dal fatto che essi siano poi stati

X, esistano unità trattate e non trattate nell'intero intervallo di X. In altre parole, la distribuzione dei gruppi di trattamento e di controllo dovrebbe essere sufficientemente sovrapposta da consentire confronti significativi. Ciò garantisce che i gruppi di trattamento e di controllo siano comparabili per tutte le covariate osservate, consentendo una valida inferenza causale.

⁴⁶ Come si è già detto, sono tutti progetti di opere di nuova esecuzione (non già in essere) con committenza da parte dei Comuni.

⁴⁷ Come già menzionato, l'avanzamento del singolo progetto è calcolato come rapporto tra il valore delle procedure di gara avviate e il finanziamento complessivo destinato allo stesso progetto.

Tab. 6 – Caratteristiche *pre* trattamento dei gruppi dei progetti non rimodulati (i controlli) e potenzialmente rimodulati (i trattati)
(progetti di nuova realizzazione con Amministrazioni comunali come soggetto attuatore)

	Non rimodulati	Rimodulati
Numero progetti finanziati	7.810	6.090
Avanzamento medio <i>pre</i> rimodulazione	36%	25%
Importo medio dei progetti (<i>migliaia di euro</i>)	1.541	1.520
Quota media finanziamento PNRR/PNC	91%	94%
Distribuzione dei progetti per macro-area:		
Nord	35%	42%
Centro	19%	17%
Mezzogiorno	46%	41%
Totale	100%	100%
Distribuzione dei progetti per settore:		
Ambiente	6%	35%
Sociale	91%	50%
Trasporto	3%	15%
Totale	100%	100%
Caratteristiche del Comune soggetto attuatore:		
Numero di Comuni	2.848	2.769
Importo progetti finanziati PNRR/PNC per Comune (<i>migliaia di euro</i>)	7.452	7.006
Numero progetti finanziati PNRR/PNC per Comune	4,2	3,9
Importo medio annuo delle gare avviate nel triennio 2020-22 (<i>migliaia di euro</i>)	1.666	1.651
Media popolazione residente	15.136	16.240

Fonte: elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

effettivamente selezionati per la rimodulazione. Simmetricamente, i non rimodulati sono tutti i progetti che, esclusi dall’annuncio iniziale del Governo, non sono mai stati a rischio di rimodulazione. A generare l’incertezza più pervasiva e duratura, infatti, è il primo annuncio, dopo il quale tutti i progetti appartenenti alle Misure e alle Componenti chiamate in causa erano considerati potenzialmente colpiti.

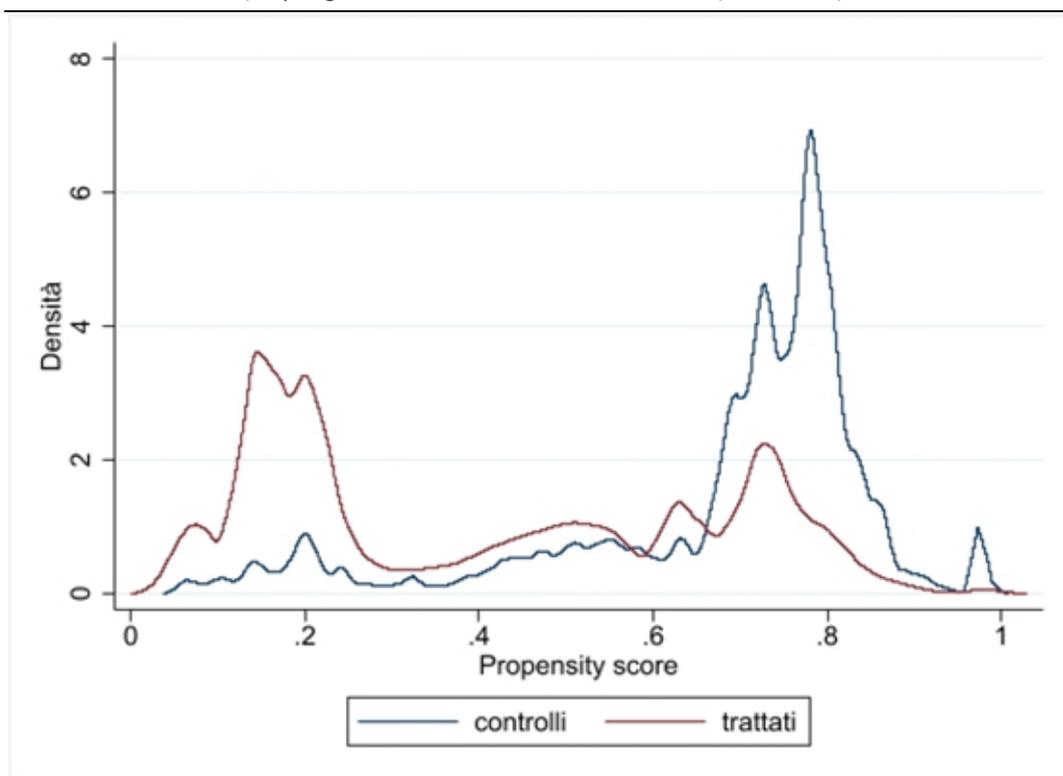
Per potere associare ogni progetto passibile di rimodulazione con un progetto il più simile possibile non rimodulato è necessario stimare i *propensity score*. Le variabili elencate nella tabella 6 sono utilizzate come regressori di un modello *logit* con variabile dipendente l’assoggettamento ($Y = 1$) o il non assoggettamento ($Y = 0$) del progetto al trattamento della rimodulazione. Le stime dei coefficienti del *logit* sono quindi utilizzate per calcolare per tutti i progetti, sia rimodulati che non rimodulati, la stima di Y , che coglie la predisposizione *ex ante* (*propensity score*) del singolo progetto a essere coinvolto dalla rimodulazione. Per costruzione, a due progetti con caratteristiche simili è associata una propensione altrettanto simile, ancorché uno dei due possa appartenere al gruppo dei rimodulati e l’altro no. Quanto più i coefficienti stimati, applicati alle caratteristiche di un progetto, forniscono una stima della variabile dipendente (Y) prossima all’unità (a zero),

tanto maggiore (minore) è la predisposizione *ex ante* di quel progetto a rientrare nel novero dei rimodulati⁴⁸.

La stima del *propensity score* restituisce un quadro di pressoché totale sovrapposizione (*overlap*) tra i due gruppi di progetti nello spazio definito dalle caratteristiche elencate nella tabella 6. In altri termini, all'interno dei 13.900 progetti presi in esame, esistono progetti rimodulati (trattati) e progetti non rimodulati (di controllo) per ogni approssimazione alla terza cifra decimale del *propensity score* nell'intervallo aperto (0;1) (fig. 11).

Tuttavia, emerge un non perfetto bilanciamento delle caratteristiche osservabili, desumibile anche dalla diversa funzione di densità del *propensity score* per i due gruppi. Il ribilanciamento si ottiene associando a ciascun progetto passibile di rimodulazione quello non rimodulato caratterizzato dal più simile livello di *propensity score*. La procedura di abbinamento statistico (*matching*) è realizzata con reimmissione, ossia reinserendo, dopo ogni *matching*, il progetto non rimodulato appena utilizzato nel gruppo dei progetti non rimodulati a disposizione per l'abbinamento con i restanti progetti passibili di rimodulazione⁴⁹. Come naturale conseguenza del processo di *matching*, il

Fig. 11 – Distribuzione del *propensity score* per progetti a rischio di rimodulazione (i trattati) e progetti esclusi della rimodulazione (i controlli)



Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

⁴⁸ I *propensity score* sono gli Y stimati, ossia il primo risultato di un modello *logit* prima di passare al calcolo dell'effetto marginale associabile a ciascun regressore mantenendo gli altri al loro valore medio.

⁴⁹ È la tecnica *1:1 nearest neighbor matching*.

numero dei progetti sui quali è stimato l'effetto del trattamento è pari a 12.180, il doppio del numero dei progetti trattati.

Come anticipato nel paragrafo 4.1, la variabile risultato, il grado di avanzamento del singolo progetto *post* rimodulazione, è calcolata come rapporto tra il valore delle procedure di gara avviate nel periodo luglio-dicembre 2023 e il finanziamento complessivo destinato allo stesso progetto (il costo del progetto)⁵⁰. L'effetto della rimodulazione (ATT) è stimato come media semplice delle differenze del grado di avanzamento *post* rimodulazione tra ogni progetto passibile di rimodulazione e il relativo progetto "gemello" non rimodulato. Per calcolare l'ATT per le tre macro-aree (Nord, Centro e Mezzogiorno) e per le tre classi di popolazione residente nei Comuni, si utilizzano altrettanti modelli *logit* per stimare i *propensity score* sul relativo sottoinsieme di contratti; poi si procede all'abbinamento statistico, come già descritto per il caso generale.

Le stime suggeriscono che al 31 dicembre 2023 i progetti passibili di rimodulazione registrano un avanzamento inferiore del 14,2 per cento rispetto ai progetti esclusi dalla rimodulazione (tab. 7). In altra prospettiva, **la rimodulazione ha rallentato l'esecuzione dei progetti del 14,2 per cento rispetto a quanto sarebbe potuto accadere se non fossero mai stati presi in considerazione per la rimodulazione**. La stima del ritardo è molto significativa, così come lo sono le stime per le tre macro-aree. Queste ultime evidenziano una certa eterogeneità, sebbene non tale da far supporre diversi meccanismi di generazione dell'effetto o intensità del fenomeno significativamente differenti. **Mentre al Centro il rallentamento ascrivibile all'annuncio di rimodulazione del Piano si attesta al 10,4 per cento, al Sud e al Nord raggiunge valori più elevati pari, rispettivamente, a 14,2 e 18,3 per cento.**

Tab. 7 – Stima dell'effetto medio dell'annuncio di rimodulazione (1)

	Att.	Std. err.	P>z	95% interv. conf.		Numero
Tutti	-0,142***	0,013	0,00	-0,166	-0,117	12.180
Macro-area territoriale:						
Nord	-0,183***	0,023	0,00	-0,228	-0,137	5.148
Centro	-0,104***	0,023	0,00	-0,149	-0,057	2.052
Mezzogiorno	-0,142***	0,018	0,00	-0,178	-0,106	4.980
Classi di popolazione residente:						
<20.000	-0,177***	0,022	0,00	-0,219	-0,134	7.652
20.000-100.000	-0,049**	0,018	0,01	-0,083	-0,013	3.638
>100.000	-0,06**	0,025	0,02	-0,109	-0,010	890

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*).

⁵⁰ Si rammenta che ogni progetto (CUP) si sviluppa in più procedure di affidamento, sia perché i progetti possono essere suddivisi in lotti funzionali (uno dei punti più importanti del nuovo Codice), sia perché anche uno stesso lotto può avvalersi di più procedure di affidamento per l'acquisizione di prestazioni da operatori di mercato diversi. Le procedure di affidamento possono essere condotte anche da diverse stazioni appaltanti. L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice identificativo di gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti responsabili. Lo stacco del CIG rappresenta formalmente l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione dei lavori (o, nei casi di appalto integrato, della progettazione e della esecuzione assieme).

Di particolare interesse è anche l'articolazione per classe dimensionale dei Comuni. In questo caso, l'unico effetto significativo riguarda le piccole Amministrazioni (con popolazione inferiore ai 20.000 residenti), per le quali la rimodulazione rallenta i progetti di circa il 18 per cento. **Non è difficile immaginare che siano soprattutto le piccole realtà, meno attrezzate in strumentazione e in capitale umano, a risentire negativamente dell'incertezza sulla programmazione e sulle risorse disponibili.** Forse è proprio questa l'evidenza più importante per la *policy*, se si pensa che le piccole Amministrazioni rappresentano circa il 90 per cento dei soggetti attuatori del PNRR e sono responsabili di circa il 60 per cento dei progetti.

5. Considerazioni generali

Tra i principali fattori di criticità nell'affidamento e nell'esecuzione delle opere pubbliche ci sono la discontinuità normativa e l'instabilità delle fonti di finanziamento, che interferiscono con la capacità di programmazione delle Amministrazioni e incidono sull'operato delle stazioni appaltanti e sulla partecipazione delle imprese al mercato degli appalti. Il 2023 ha visto il verificarsi di entrambe le discontinuità: da un lato, l'entrata in vigore a luglio 2023 del nuovo Codice degli appalti che, stabilizzando molte parti della normativa speciale introdotta per i cantieri del PNRR/PNC, ha rappresentato un'inversione di rotta rispetto al Codice del 2016; dall'altro lato, la prima rimodulazione del PNRR, annunciata a luglio 2023 ma resa operativa solo a inizio 2024 con l'individuazione esatta dei progetti coinvolti. La prima discontinuità rientra tra quelle normative (è stato cambiato il Codice), mentre la seconda coinvolge, oltre al quadro delle regole, anche le linee di finanziamento e la disponibilità delle risorse.

L'impatto del nuovo Codice è valutato attraverso la stima econometrica di un'equazione di durata degli appalti considerando solo quelli avviati dai Comuni da gennaio 2022 a oggi, con la discontinuità normativa collocata grossomodo a metà di questo intervallo temporale. I risultati mostrano che l'avvio del nuovo Codice è associabile a una riduzione dell'utilizzo di procedure aperte e, nel contempo, a una intensificazione del ricorso a Centrali uniche di committenza intercomunali.

Anche se sarà necessario cercare conferme ripetendo l'analisi a una più ampia distanza dal varo del nuovo Codice, si può per adesso affermare che il primo risultato è in linea con le attese, alla luce delle possibilità che il nuovo Codice riapre di affidare i lavori per via diretta o con procedure negoziate. Reintrodurre flessibilità nelle scelte procedurali è stato, del resto, uno degli obiettivi della riforma. Meno ovvio è, invece, il secondo risultato sulla stimolazione delle CUC, per le quali si poteva invece temere una contrazione dopo l'innalzamento, previsto dal nuovo Codice, del valore soglia che obbliga a servirsi di stazioni appaltanti qualificate (da 150.000 a 500.000 euro). Potrebbe avere prevalso il *trend* avviato negli anni immediatamente precedenti la riforma per gli appalti del PNRR/PNC, per i quali c'era l'obbligo di qualificazione della stazione appaltante che molti

Comuni hanno assolto creando o rinforzando le CUC. Oppure la spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che, anche se ha innalzato la soglia d'obbligo per la qualificazione, il nuovo Codice contempla altre condizioni che rendono conveniente il ricorso a stazioni qualificate per essere all'altezza della trasformazione digitale, della gestione del criterio di selezione multidimensionale come l'OEPV, di *screening* e *audit* che potranno essere più frequenti e più precisi grazie ai *big data* istituzionali. Potrebbe avere inciso anche l'attenzione mediatica sugli appalti che raramente è stata così alta in Italia come da quando è stato introdotto il PNRR e il connesso PNC.

Se più avanti nel tempo il risultato fosse confermato, questo *trend* sarebbe da considerarsi un successo, perché la qualità professionale e strumentale delle stazioni appaltanti è indispensabile per far sì che la possibilità di utilizzare affidamenti diretti e procedure negoziate venga utilizzata correttamente per migliorare efficienza ed efficacia degli appalti, senza creare zone di ombra o meccanismi di autoreferenzialità come a volte è accaduto in passato. A questo proposito, un altro risultato del modello di durata è la riduzione dei tempi medi di affidamento associabile all'avvio del Codice, soprattutto nel Mezzogiorno che invece storicamente è abituato a scontare significativi *gap* con le altre macro-aree. Se un effetto di questo genere era prevedibile, vista la possibilità di ricorrere a procedure più semplici e più rapide rispetto a quelle competitive, si deve assicurare che non ne soffrano la legalità, la trasparenza e, più in generale, la qualità delle scelte. La rapidità degli affidamenti e delle esecuzioni dei cantieri è sicuramente cruciale, ma non tanto da farne un obiettivo unico e sciolto dagli altri esiti del *public procurement*.

Infine, la discontinuità creata dalla prima rimodulazione del PNRR/PNC permette di costruire un esercizio di inferenza causale, confrontando al 31 dicembre 2023 l'avanzamento dei lavori commissionati dai Comuni relativi, da un lato, ai progetti che tra luglio e dicembre 2023 hanno scontato il rischio di essere rimodulati e, dall'altro lato, ai progetti che non sono rimasti esposti a questo rischio (perché non coinvolti o perché esterni a PNRR/PNC). Con tecnica di *propensity score matching* applicata a poco meno di 14.000 progetti di opere di nuova esecuzione (non già in essere), si arriva a stimare un effetto di rallentamento delle opere mediamente pari al 14 per cento, con picchi nel Nord e nel Mezzogiorno e nei Comuni di piccole dimensioni.

I risultati delle due analisi dovrebbero far riflettere sull'opportunità di interventi frequenti e poco organici con effetti sul funzionamento di un mercato complesso e strategico come quello degli appalti. Il processo di revisione del PNRR/PNC potrebbe non essere ancora concluso; è opportuno che eventuali nuove revisioni siano dettagliate tempestivamente senza generare nuova incertezza. Inoltre, alla data di pubblicazione di questa Nota, è in corso di approvazione parlamentare un decreto correttivo del Codice varato da solo un anno. ANAC e Consiglio di Stato, auditi nelle Commissioni parlamentari, hanno sollevato molteplici perplessità sulle modifiche che, tra altro, cancellerebbero il *rating* di impresa che, anche se complicato da avviare, è uno dei punti più innovativi e promettenti del Codice del 2023.

Bibliografia

- ANAC (2024a), “Audizione del Presidente dell’ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 – Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 226”, 26 novembre.
- ANAC (2024b), “Analisi dei tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia e in Europa sulla base dei dati TED”, 1° ottobre.
- ANAC (2024c), “I dati sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Report aggiornato al 30.06.2024”.
- ANAC (2024d), “Al via l’appalto pubblico tutto in digitale dal 1° gennaio. Ecco cosa cambia e come ci si deve preparare”, sito web dell’Autorità.
- ANAC (2024e), “Appalti digitali, ecco alcune indicazioni operative per le stazioni appaltanti”, sito web dell’Autorità.
- ANAC (2024f), “Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro”, sito web dell’Autorità.
- ANAC (2022), “Delibera numero 441 del 28 settembre 2022 - Linee guida Attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza”, 28 settembre.
- ANAC (2018), “Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti ‘Offerta economicamente più vantaggiosa’. Approvate dal Consiglio dell’Autorità con Delibera n. 1005 del 21 settembre 2016. Aggiornate al D.Lgs 19 aprile 2017, n. 56 con Delibera del Consiglio n. 424 del 2 maggio 2018”.
- Barbieri, G., Cerniglia, F., Gori, G.F. e Lattarulo, P. (2022), “NRRP — Italy’s Strategic Reform and Investment Programme: Sustaining an Ecological Transition”, in Cerniglia, F. e Saraceno F. (Eds.), *Greening Europe: 2022 European Public Investment Outlook*, pagg. 55-70.
- Conti pubblici territoriali (2019), “Analisi degli investimenti pubblici, Dati indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento e casi di studio”.
- Ferretti, C., Gori, G.F., Lattarulo, P. e Scerbo, A. (2024), “La finanza comunale”, in *Rapporto sulla Finanza territoriale* (in corso di stampa).
- Gori, G.F., Lattarulo, P., Mariani, M. e Razzolini, L. (2024), “The Expediting Effect of Monitoring on Infrastructural Works. A Regression-Discontinuity Approach with Multiple Assignment Variables”, in *Italian Economic Journal*, vol. 10, pagg. 197-224.
- Gori, G.F. e Lattarulo, P. (2022), “Decentramento e investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR”, in Antonetti, N. e Pajno, A. (Eds.), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna: Il Mulino, pagg. 203-16.
- Gori, G.F., P. Lattarulo e N. C. Salerno (2022) “L’efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia”, Nota di lavoro UPB n. 2.

- Gori, G.F. (2021), “La centralizzazione della committenza nel procurement italiano: evoluzione e analisi del ruolo svolto nella crisi pandemica”, Note di lavoro IRPET, n. 1, ottobre 2021.
- Gori, G.F., Landi, L. e Lattarulo, P. (2020) “Il *procurement* dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme”, Nota di lavoro UPB n. 2, maggio.
- Gori, G.F., Lattarulo, P. e Mariani, M. (2017), “Understanding the Procurement Performances of Local Government: A Duration Analysis of Public Works”, in Environment and Planning C: Politics and Space, vol. 35, issue 5.
- IFEL (2023), “Nuovo Codice Appalti e norme derogatorie PNRR. Una breve guida per orientarsi”, agosto.
- Senato della Repubblica e Camera dei deputati (2023), “Documento di economia e finanza 2023”, Dossier Doc. LVII, n. 1, Documentazione di finanza pubblica n. 9, 17 aprile.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione nell’ambito dell’esame del DL n. 19 del 2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752)”, 14 marzo.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Rapporto sulla politica di bilancio”, riquadro 2.4, giugno.

Appendice 1

Le principali novità del nuovo Codice dei contratti

Di seguito vengono riassunte le innovazioni di maggiore rilievo riportate secondo l'ordine con cui il nuovo Codice affronta i vari temi.

1. Dopo essere stato, negli anni passati, fortemente limitato perché giudicato come potenziale fonte di opacità e commistioni, ritorna possibile l'appalto integrato di progettazione ed esecuzione, ma solo sulla base del progetto esecutivo e a condizione che il bando di gara, le procedure di affidamento e tutte le fasi dei lavori siano gestiti da una stazione appaltante qualificata. A questa spetta anche di motivare l'opportunità e la convenienza della scelta. In caso di appalto integrato è possibile ricorrere esclusivamente al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (l'OEKV). I limiti posti dal Legislatore nel 2016 si giustificavano con il rischio di un'eccessiva discrezionalità dell'impresa nella redazione del progetto⁵¹ e con quello di favorire la concentrazione del mercato in capo a pochi grandi operatori. Il Legislatore nel 2023 ha scelto di non rinunciare alle ricadute positive dell'appalto integrato, come le economie di scala e di scopo e la migliore rispondenza del progetto alle capacità realizzative dell'impresa aggiudicataria soprattutto su opere complesse. Contestualmente, però, ha scelto anche di contrastare le possibili ricadute negative dell'appalto integrato con la razionale e l'adeguata ripartizione in lotti⁵², soprattutto nel caso di grandi progetti, e con la crescita delle qualità tecnico-manageriali delle stazioni appaltanti che dovranno ridursi di numero e specializzarsi per dialogare e fronteggiare anche grandi operatori nazionali e internazionali.
2. La precedente normativa aveva generalizzato il ricorso alla procedura competitiva a evidenza pubblica (la gara propriamente detta) come modalità di affidamento principale. Il nuovo Codice ripropone, invece, una graduazione di modalità di appalto. Per appalti di importo non superiore a 150.000 euro (140.000 per i servizi) ritorna praticabile l'affidamento diretto, mentre per quelli di importo entro la soglia comunitaria le stazioni appaltanti possono avvalersi della procedura negoziata senza pubblicazione del bando e invitando, a seconda dei casi, almeno dieci o almeno cinque operatori economici⁵³. Fatta eccezione per i contratti ad alta intensità di manodopera, per i quali si rendono necessarie maggiori cautele a salvaguardia del trattamento dei lavoratori, il criterio di selezione nella procedura negoziata senza bando può essere

⁵¹ Il rischio che un'impresa rediga il progetto in base alle proprie capacità di realizzarlo piuttosto che in base alle reali esigenze della committenza, oppure il rischio che debolezze progettuali vengano nascoste in fase di realizzazione o, per converso, che la realizzazione avvenga con aspetti di difformità rispetto al progetto, entrambe eventualità favorite dalla mancanza di terzietà tra chi progetta e chi esegue.

⁵² Appalti integrati su lotti ben definiti possono essere contrattati e supervisionati più facilmente di appalti integrati che riguardano l'intero investimento pubblico con cantieri a durata pluriennale. Da questo punto di vista, la lottizzazione, oltre che promuovere la concorrenza e coinvolgere il più ampio tessuto imprenditoriale fatto di specializzazioni diverse, offre anche soluzioni ai noti problemi di asimmetria informativa che contraddistinguono contratti complessi e di lunga durata come quelli di appalto.

⁵³ Si veda la nota 14.

anche quello del prezzo più basso previa esclusione delle proposte fuori mercato e anomale. Di fatto, il nuovo Codice restringe ai soli contratti sopra la soglia comunitaria l'ambito in cui è obbligatorio ricorrere alla procedura competitiva a evidenza pubblica aperta o ristretta.

3. La stazione appaltante è tenuta a ripartire la prestazione (opera, fornitura o servizio) in lotti razionali e funzionali, prevedendo una procedura di affidamento per ciascuno di essi, giustificando la scelta delle modalità di ripartizione o, eventualmente, quella di non applicarla. L'obiettivo, tutt'altro che semplice, è bilanciare le economie di scala e di scopo, favorite dal lotto unico o dai grandi lotti, con la più ampia partecipazione delle imprese specialistiche, anche piccole e di contiguità territoriale, favorita invece dalla ripartizione in lotti affidabili a soggetti diversi. Tra l'altro, un'ottimale suddivisione in lotti può fare emergere gli effetti maggiormente positivi dell'appalto integrato e concorre a limitare i rischi di controparte. La responsabilità complessiva di progettazione ed esecuzione verrebbe a riferirsi, in questo modo, a prestazioni maggiormente coerenti tra di loro e più facilmente verificabili dalla stazione appaltante. Un lotto unico di importo elevato rende più complessa un'eventuale sostituzione dell'affidatario e può mettere di fronte a criticità simili a quelle del *"too big to fail"* in ambito bancario-finanziario o della *"cattura del regolatore"* in ambito *antitrust*.
4. Solo stazioni appaltanti qualificate e iscritte all'albo dell'ANAC possono gestire appalti di valore al di sopra di 140.000 euro per i servizi e di 500.000 euro per le opere. La soglia oltre la quale diviene necessaria la qualificazione è innalzata rispetto al Codice Cantone. Il nuovo Codice non fissa un numero massimo di soggetti che possono aspirare alla qualificazione, né obbliga a una predefinita scala dimensionale. Tuttavia, l'ottenimento della qualificazione ANAC implicherà l'adeguamento a *standard* quantitativi e qualitativi (dotazioni strumentali, composizione dell'organico, specializzazioni professionali, formazione continua, ecc.) al di sopra di quelli attualmente soddisfatti dalla maggior parte delle stazioni appaltanti e, auspicabilmente, spingerà verso una riduzione del numero e una crescita della loro dimensione. Attualmente, stando agli OpenData dell'ANAC, le stazioni appaltanti attive in Italia sono 44.154, per un totale di centri di costo pari a 136.223⁵⁴. Rispetto ai dati di due anni fa (quando è stata pubblicata la precedente Nota UPB-IRPET⁵⁵), si riscontra un aumento sia delle stazioni che dei centri di costo, ascrivibile probabilmente al citato aumento della soglia del valore dell'appalto oltre la quale diventa necessaria la qualificazione, uno degli aspetti più controversi, come si è avuto modo di sottolineare, del nuovo Codice.

⁵⁴ Gli OpenData dell'ANAC sono accessibili al *link* <https://dati.anticorruzione.it/#/home>. Si tratta di un avanzamento importante sul fronte della trasparenza e dell'*accountability* e anche un tassello della digitalizzazione.

⁵⁵ Gori, Lattarulo e Salerno (2022).

5. Oltre all'affidamento diretto, le procedure di scelta del contraente diventano cinque: la procedura competitiva aperta (la gara), la procedura competitiva ristretta (la gara ristretta), la procedura competitiva con negoziazione (la negoziata) e le due cosiddette flessibili, ossia il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione (si veda il Riquadro 1). Le prime tre procedure sono equiparate nel nuovo Codice. In casi eccezionali e previa motivazione, la procedura negoziata può avvenire senza pubblicazione del bando anche per appalti di importo superiore alla soglia europea. L'amplia flessibilità richiede che le stazioni appaltanti assumano piena responsabilità delle scelte adottate, motivo in più per accelerare la loro qualificazione.
6. Come già nel precedente Codice, il criterio di selezione delle offerte privilegiato è quello dell'OEPV però, recependo le Direttive europee, la sua definizione è adesso resa meno astratta e più operativa e individuata, a seconda dei casi, nel migliore rapporto tra qualità e prezzo o direttamente nel prezzo o nel costo, "seguendo un criterio di comparazione costo-efficacia quale il costo del ciclo di vita" (si veda il Riquadro 1). Il criterio del rapporto tra qualità e prezzo è necessario per opere e servizi a carattere sociale o con contenuti tecnici e tecnologici innovativi e, comunque, nel caso di appalto integrato. Il criterio del minor prezzo o del minor costo è utilizzabile per servizi e forniture con caratteristiche standardizzate e correntemente quotate sui mercati, fatta eccezione per quelli ad alta intensità di manodopera. Il criterio OEPV si basa sulla valutazione di diversi aspetti ai quali è attribuito un coefficiente di ponderazione nel bando di gara o nella lettera dell'invito. Ci sono diversi metodi per sintetizzare le diverse caratteristiche pesate: il metodo aggregativo compensatore, l'AHP, l'Electre, il Topsis, l'Evamix. Specificazioni tecniche sull'OEPV sono disponibili in ANAC (2018).
7. L'ANAC, utilizzando i dati del suo monitoraggio su operatori e contratti, è chiamata a creare e aggiornare l'archivio dei fascicoli virtuali degli operatori di mercato (FVOE⁵⁶) e il valore del *rating* sintetico di impresa⁵⁷. Tra le informazioni che vanno ad alimentare il fascicolo virtuale figurano l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, l'eco-compatibilità, la responsabilità sociale. Il fascicolo riporta lo storico dei provvedimenti interdittivi che l'impresa avesse eventualmente ricevuto. Non è nuovo il tentativo di avviare il *rating* di impresa, ma in questo caso il progetto potrebbe essere più fondato perché parte del più ampio processo di digitalizzazione degli appalti che è un punto centrale del nuovo Codice. Il *rating*, da un lato, dovrebbe incentivare gli operatori a comportamenti e a prestazioni migliori e, dall'altro, potrebbe diventare un parametro utilizzabile anche nella scrittura dei bandi e degli avvisi, ad esempio restringendo alcune offerte solo a operatori con alta reputazione o che si siano distinti nello svolgimento di lavori di complessità equiparabile o il cui *curriculum* non denoti specifiche mancanze e debolezze incompatibili con i progetti

⁵⁶ Si vedano la [Delibera ANAC n. 262 del 20 giugno 2023](#) e la pagina del sito web istituzionale dell'ANAC "[Fascicolo virtuale dell'operatore economico - FVOE](#)".

⁵⁷ Si veda il Documento di consultazione recentemente pubblicato sul sito web istituzionale dell'ANAC "[Istituzione del *rating* di impresa e delle relative premialità](#)".

da appaltare. Ad esempio, gli operatori da invitare alle procedure competitive ristrette potrebbero essere individuati anche in base al *rating*. Eppure, nonostante il nuovo Codice riponga tante aspettative sullo strumento, il correttivo a oggi in discussione in Parlamento intende cancellarlo o per lo meno posticiparlo a data da destinarsi.

8. Il nuovo Codice adotta un approccio digitale trasversale a tutti gli ambiti della normativa sui contratti pubblici (esattamente lo stesso approccio del PNRR e del PNC). È introdotto l'obbligo di utilizzare piattaforme di approvvigionamento digitale e procedure automatizzate per il monitoraggio di tutti i momenti del ciclo di vita dei contratti pubblici. Le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti non equipaggiati si avvalgono di piattaforme e procedure messe a disposizione da altre stazioni o da altri Enti.
9. Dopo essere stato fortemente limitato per ragioni simili a quelle che avevano riguardato l'appalto integrato, il nuovo Codice ridà ampio spazio al subappalto. In ottemperanza a precise indicazioni delle Direttive europee, il subappalto diviene sempre possibile, senza tetti e anche nella forma a cascata senza limiti. L'unica esclusione è quella dell'impresa che volesse subappaltare l'integrale esecuzione delle prestazioni per fare pura intermediazione. Non si esclude che stazioni appaltanti ed Enti committenti possano, a seconda dell'oggetto d'appalto e di altre caratteristiche ritenute rilevanti, porre dei limiti al subappalto direttamente in fase di scrittura del bando, dando giustificazione della scelta. Nel complesso delle innovazioni normative, i possibili effetti negativi di un eccessivo ricorso al subappalto dovrebbero essere controbilanciati dalla qualità delle stazioni appaltanti e delle imprese partecipanti alla gara e dalla razionale suddivisione in lotti (lotti di grandi proporzioni possono più facilmente innescare processi distorsivi di subappalto). Questo resta, a ogni modo, uno degli aspetti più controversi del nuovo Codice. Esonon si occupa del subappalto, che lascia libero nonostante venga posticipato il *rating* di impresa che è uno strumento che permettere di utilizzare il subappalto cautelando dalle sue ricadute negative. Nella stesura dei bandi, le stazioni appaltanti possono prevedere premi e penalità per gli aggiudicatari, rivolti a controllarne e indirizzarne il comportamento a gara vinta. I premi ricevuti e le penalità comminate rientrano tra gli elementi informativi che l'ANAC registra nel fascicolo elettronico e che concorrono a definire il *rating* di impresa (ammesso questo strumento sopravviva al correttivo del Codice che è ancora in fase di discussione parlamentare⁵⁸).

⁵⁸ Il Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2024 ha approvato lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36". Alla data di chiusura di questa Nota, il decreto non è ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale e, anche alla luce delle sostanziali critiche mosse sia dagli operatori di mercato sia da Istituzioni qualificate come l'ANAC e il Consiglio di Stato, potrebbe subire alcune modifiche.

Appendice 2

I risultati delle stime

Tab. A2.1 – Stima *logit* della variazione di probabilità di ricorso a procedure aperte: dettaglio per progetti afferenti o meno a PNRR/PNC, importo dell'appalto e macro-area (1)

	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Altre < 1 milione				
Nord	-0,015**	0,015	-0,027	-0,003
Centro	-0,007	0,591	-0,032	0,018
Mezzogiorno	-0,086***	0,000	-0,104	-0,067
Altre > 1 milione				
Nord	-0,002	0,942	-0,047	0,044
Centro	0,027	0,409	-0,037	0,091
Mezzogiorno	-0,085***	0,001	-0,136	-0,032
PNRR/PNC < 1 milione				
Nord	-0,059***	0,000	-0,080	-0,037
Centro	-0,069***	0,000	-0,104	-0,033
Mezzogiorno	-0,081***	0,000	-0,106	-0,054
PNRR/PNC > 1 milione				
Nord	-0,096***	0,000	-0,142	-0,049
Centro	-0,091***	0,004	-0,152	-0,028
Mezzogiorno	-0,098***	0,000	-0,147	-0,048

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*). Numero osservazioni: 31.100.

Tab. A2.2 – Stima *logit* della variazione di probabilità di ricorso a CUC intercomunali: dettaglio per progetti afferenti o meno a PNRR/PNC, importo dell'appalto e macro-area (1)

	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Altre < 1 milione				
Nord	-0,005	0,542	-0,020	0,011
Centro	0,023**	0,047	0,000	0,045
Mezzogiorno	0,025***	0,002	0,009	0,039
Altre > 1 milione				
Nord	0,030	0,132	-0,009	0,069
Centro	0,059***	0,004	0,019	0,099
Mezzogiorno	0,067***	0,000	0,031	0,103
PNRR/PNC < 1 milione				
Nord	0,07***	0,000	0,042	0,097
Centro	0,047**	0,012	0,010	0,083
Mezzogiorno	-0,013	0,338	-0,039	0,013
PNRR/PNC > 1 milione				
Nord	0,088***	0,000	0,048	0,127
Centro	0,063***	0,005	0,019	0,106
Mezzogiorno	0,004	0,846	-0,035	0,043

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*). Numero osservazioni: 26.981.

Tab. A2.3 – Stima OLS della variazione percentuale del ribasso di aggiudicazione: dettaglio per progetti afferenti o meno a PNRR/PNC, importo dell'appalto e macro-area (1)

	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Altre < 1 milione				
Nord	0,7*	0,075	-0,1	1,4
Centro	-2,2***	0,001	-3,4	-0,9
Mezzogiorno	-2,2***	0,000	-3,2	-1,2
Altre > 1 milione				
Nord	1	0,260	-0,7	2,7
Centro	-1,8*	0,058	-3,7	0,1
Mezzogiorno	-1,9**	0,038	-3,6	-0,1
PNRR/PNC < 1 milione				
Nord	-0,4	0,530	-1,3	0,7
Centro	-2,9***	0,000	-4,1	-1,6
Mezzogiorno	-2,4***	0,000	-3,3	-1,4
PNRR/PNC > 1 milione				
Nord	1	0,119	-0,3	2,3
Centro	-1,6**	0,030	-3,0	-0,1
Mezzogiorno	-1	0,109	-2,2	0,2

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*). Numero osservazioni: 14.536.

Tab. A2.4 – Stima OLS della variazione percentuale del numero di imprese offerenti: dettaglio per progetti afferenti o meno a PNRR/PNC, importo dell'appalto e macro-area (1)

	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Altre < 1 milione				
Nord	3,3***	0,001	1,4	5,1
Centro	1,6	0,353	-1,8	4,9
Mezzogiorno	-1,5	0,259	-4,0	1,1
Altre > 1 milione				
Nord	3,3	0,153	-1,2	7,7
Centro	1,6	0,526	-3,3	6,5
Mezzogiorno	-1,5	0,525	-6,0	3,1
PNRR/PNC < 1 milione				
Nord	6,6***	0,000	4,0	9,2
Centro	-3,4*	0,057	-6,8	0,1
Mezzogiorno	-1,7	0,194	-4,3	0,9
PNRR/PNC > 1 milione				
Nord	8,2***	0,000	4,7	11,5
Centro	-1,9	0,353	-5,7	2,0
Mezzogiorno	-0,2	0,920	-3,5	3,1

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*). Numero osservazioni: 14.536.

Tab. A2.5 – Stima OLS della variazione del periodo (giorni) tra data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e la data del verbale di aggiudicazione: dettaglio per afferenza o meno al PNRR/PNC, tipologia di procedura di affidamento e macro-area

	Delta Codice	P>z	95% interv. conf.	
Altre - Procedura negoziata				
Nord	4,1**	0,032	0,3	7,7
Centro	3,1	0,325	-3,1	9,2
Mezzogiorno	-16,9***	0,000	-22,1	-11,7
Altre - Procedura aperta				
Nord	-8**	0,016	-14,3	-1,5
Centro	-8,9**	0,028	-16,7	-1,0
Mezzogiorno	-28,9***	0,000	-35,1	-22,6
PNRR/PNC - Procedura negoziata				
Nord	-8,3***	0,000	-12,8	-3,6
Centro	-12,1***	0,000	-18,2	-5,9
Mezzogiorno	-16,1***	0,000	-20,9	-11,1
PNRR/PNC - Procedura aperta				
Nord	-15,9***	0,000	-22,8	-8,9
Centro	-19,7***	0,000	-27,2	-12,1
Mezzogiorno	-23,7***	0,000	-29,7	-17,5

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani.

(1) Significatività: 1 per cento (***), 5 per cento (**), 10 per cento (*). Numero osservazioni: 8.866.