

## **Appalti pubblici: analisi UPB-IRPET sull'impatto della riforma del Codice dei contratti e della rimodulazione del PNRR del 2023**

### **Comunicato stampa**

- **La riforma del CdC ha ridotto in media di 9 giorni la fase di affidamento degli appalti, calo tra i 20 e i 30 giorni nel Mezzogiorno**
- **Il nuovo CdC diminuisce del 5,4 per cento l'utilizzo di procedure aperte e aumenta del 2,3 il ricorso a Centrali uniche di committenza intercomunali, con effetti più marcati per appalti PNRR**
- **L'incertezza sulla rimodulazione PNRR del 2023 ha determinato un rallentamento medio del 14,2 per cento nell'esecuzione dei progetti, soprattutto al Nord e nel Mezzogiorno e nei piccoli Comuni**

12 dicembre 2024 – L'Ufficio parlamentare di bilancio ha pubblicato oggi una Nota realizzata in collaborazione con l'IRPET che analizza l'impatto della riforma del Codice dei Contratti (CdC) e della rimodulazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sugli appalti pubblici, entrambi intervenuti nella seconda metà del 2023. Lo studio si concentra in particolare sui lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro avviati dai Comuni tra il 2022 e il 2024. L'analisi non tiene conto delle recenti ulteriori modifiche al CdC né delle due ulteriori revisioni del PNRR approvate nel 2024.

#### **Dall'analisi sul nuovo CdC emergono i seguenti principali risultati:**

- **una riduzione della probabilità di ricorrere a procedure aperte in media del 5,4 per cento, con un calo più marcato per gli appalti PNRR/PNC (7,3 per cento, contro 4,1 per gli altri).** Maggiore complessità dei contratti PNRR/PNC e necessità di tempi rapidi di affidamento hanno probabilmente favorito l'utilizzo di procedure negoziate e affidamento diretto. La riduzione delle procedure aperte è stata osservata per tutte le tipologie di appalto nel Mezzogiorno, mentre nel Centro e nel Nord il calo ha riguardato solo gli appalti PNRR/PNC.
- **Un aumento del ricorso alle Centrali di committenza intercomunali (CUC) del 2,3 per cento (3,2 per cento per gli appalti relativi al PNRR/PNC e 2 per cento per gli altri),** dato che risulta inatteso, stante l'aumento stabilito dalla riforma del CdC della soglia di valore dell'appalto che obbliga a servirsi di stazioni appaltanti qualificate. L'effetto potrebbe essere derivato dalla maggiore percezione del sistema di qualificazione e dall'esperienza di ricorso alle CUC acquisita con gli appalti PNRR/PNC negli anni precedenti la riforma.

- **Nessun impatto significativo sui prezzi e sulle strategie di offerta.** La riduzione dei prezzi è modesta e in linea con quella generale dell'ultimo decennio; il numero di partecipanti alle gare è aumentato in misura limitata e tale da non lasciar supporre effetti permanenti sulle caratteristiche di competitività delle procedure di affidamento.
- **Una riduzione della durata della fase di affidamento di circa 9 giorni in media** sia per i progetti PNRR/PNC che per gli altri, con una **flessione ancora più marcata nel Mezzogiorno** dove si rileva un calo in media di circa 20 giorni per le procedure negoziate (-38 per cento rispetto alla fase antecedente al nuovo CdC) e dai 20 ai 30 giorni per quelle aperte (-35 per cento). Tale *trend* di riassorbimento dei *gap* territoriali andrà ovviamente verificato nella consistenza e continuità nei prossimi mesi.

### **L'impatto della rimodulazione del PNRR del 2023**

Nella seconda metà del 2023, l'incertezza sulla programmazione e sulle risorse disponibili legata al processo di rimodulazione del PNRR ha avuto un **impatto negativo sull'avanzamento dei lavori**. Lo studio UPB-IRPET confronta al 31 dicembre 2023 l'avanzamento dei lavori commissionati dai Comuni relativi ai progetti che tra luglio e dicembre 2023 hanno scontato il rischio di essere rimodulati e quelli che non sono stati esposti a questo rischio. Tale avanzamento è calcolato – per il singolo progetto – come rapporto tra il valore delle procedure di gara avviate e il finanziamento complessivo destinato allo stesso progetto.

L'analisi stima un **effetto di rallentamento dell'esecuzione delle opere in media del 14,2 per cento**, con picchi nel Nord e nel Mezzogiorno. A risentire dell'incertezza sulla programmazione e sulle risorse disponibili sono stati **soprattutto i Comuni di minore dimensione**, meno attrezzati in strumentazione e in capitale umano. Forse è proprio questa l'evidenza più importante per la *policy*, considerando che le piccole Amministrazioni rappresentano circa il 90 per cento dei soggetti attuatori del PNRR e gestiscono circa il 60 per cento dei progetti.

In conclusione, i risultati dello studio UPB-IRPET suggeriscono l'importanza di un quadro normativo chiaro e stabile per favorire la programmazione degli investimenti da parte delle Amministrazioni, la partecipazione delle imprese e la realizzazione tempestiva delle opere pubbliche: sono dimostrati infatti gli effetti negativi di interventi frequenti e poco organici sulle norme che regolano il funzionamento di un mercato complesso e strategico come quello degli appalti. Nel corso del 2024 sono state proposte e approvate ulteriori modifiche al PNRR/PNC e a oggi il processo potrebbe non essere ancora concluso. Inoltre, proprio mentre questa Nota viene pubblicata, è all'approvazione parlamentare un decreto correttivo del Codice a un solo anno dal suo varo.