



**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

REGIONE  
TOSCANA



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

## RAPPORTO ANNUALE SUI CONTRATTI PUBBLICI IN TOSCANA

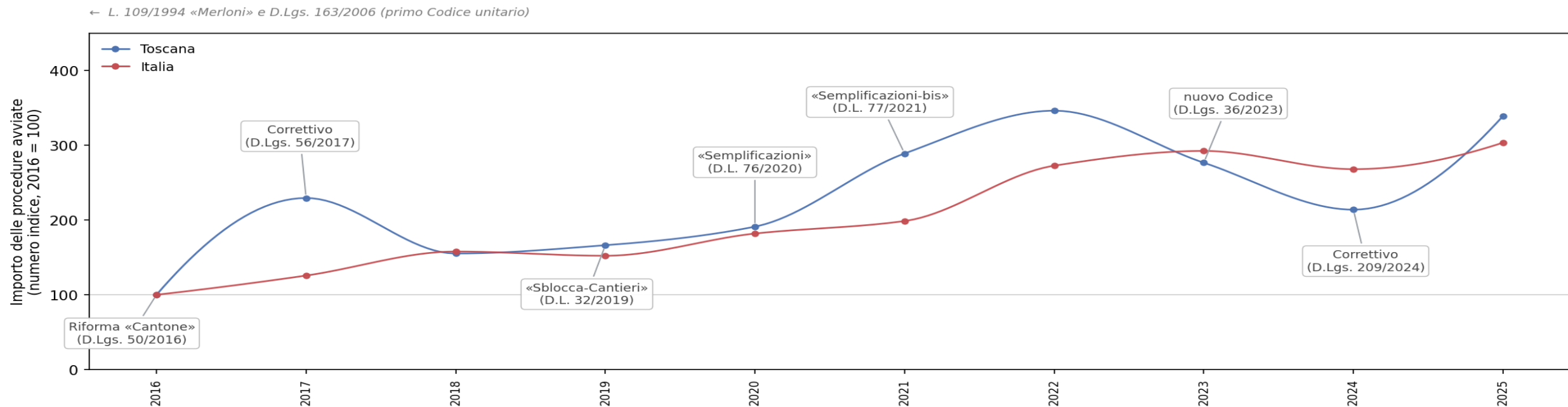
Edizione 2026

# I contratti pubblici nella fase post-PNRR: regole, digitalizzazione e capacità amministrativa

IRPET · Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici

Giugno 2026

## *I contratti pubblici fra riforma del Codice, digitalizzazione e impulso del PNRR*



- **Un settore sempre più rilevante.** La spesa per lavori, servizi e forniture che passa dal mercato degli appalti è cresciuta in modo strutturale, dai circa 60 miliardi di metà del decennio scorso ai quasi 190 del 2025
- **Non soltanto un canale di spesa.** Le caratteristiche della spesa orientano il comportamento delle imprese. Ne dipendono tanto l'efficienza della spesa — tempi e costi di aggiudicazione ed esecuzione — quanto la qualità della domanda pubblica: concorrenzialità delle procedure, condizioni di lavoro, sostenibilità ambientale e innovazione, accesso delle PMI.
- **Tre transizioni simultanee.** La riforma del Codice (D.Lgs. 36/2023), la digitalizzazione integrale delle procedure e l'impulso del PNRR ridisegnano insieme il mercato; ma si inseriscono in un lungo ciclo di riforme avviato nel 2016.
- **Tensioni di fondo.** la più netta è fra velocità e concorrenza. La semplificazione — l'ascesa dell'affidamento diretto — ha accelerato la spesa in un contesto di domanda crescente, ma sposta una quota crescente di affidamenti fuori dal confronto competitivo. La centralizzazione della committenza è un contrappeso solo parziale, mentre la digitalizzazione si candida a «terza via»: in teoria coniuga rapidità e apertura del mercato, abbattendo i costi di partecipazione senza ridurre la concorrenza.

*Le aree di analisi, affrontate confrontando sistematicamente la Toscana con l'Italia lungo l'intero decennio*

- 1. La dinamica del mercato.** quanto vale e come si compone la domanda pubblica – lavori, servizi, forniture – e il suo andamento lungo il decennio, nel confronto fra Toscana e Italia.
- 2. Affidamento, concorrenza e imprese.** le modalità di scelta del contraente e l'ascesa dell'affidamento diretto, i ribassi e la partecipazione alle procedure, e chi si aggiudica i contratti per dimensione e provenienza.
- 3. L'impatto strutturale della riforma del Codice.** come la riforma ha ridisegnato le procedure – affidamento diretto, qualificazione delle stazioni appaltanti, offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di servizi, appalto integrato – e le risposte di stazioni appaltanti e imprese.
- 4. La digitalizzazione delle procedure.** la diffusione delle piattaforme telematiche di acquisto e i loro effetti sulla concorrenza e sull'efficienza degli affidamenti.
- 5. L'impatto del PNRR.** il contributo del Piano ai volumi e i suoi effetti sul procurement comunale, in relazione alla capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

## *Fonti, quadro del monitoraggio e scelte metodologiche*

- **Fonte principale.** gli Open Data dell'ANAC, estratti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) – l'infrastruttura informativa gestita dall'ANAC su cui confluisce il monitoraggio dell'intero ciclo di vita dei contratti identificati dal Codice Identificativo di Gara (CIG).
- **Il quadro del monitoraggio.** con il nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023) la gestione delle procedure è interamente digitale: dal 1° gennaio 2024 le Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) certificate alimentano la BDNCP.
- **Perimetro.** lavori, servizi e forniture, sopra la soglia dei 40.000 euro; procedure avviate e aggiudicate; confronto Toscana-Italia lungo il decennio 2016-2025.
- **Scelte metodologiche principali.** esclusione dei massimali degli accordi quadro – che gonfierebbero artificiosamente gli importi complessivi – e loro reintroduzione mirata in singole specifiche.
- **La digitalizzazione.** per misurarne gli effetti si utilizzano i dati della piattaforma regionale START (Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana), osservabile fin dal 2007 e quindi un osservatorio privilegiato già prima dell'obbligo nazionale di gestione digitale del 2024.
- **Fonti integrative.** banca dati AIDA per le caratteristiche delle imprese aggiudicatarie (dimensione, sede); ISTAT e archivio CNEL per le statistiche di contesto e i contratti collettivi; per il PNRR, i sistemi di monitoraggio del Piano (ReGiS e il portale Italia Domani) per l'individuazione delle procedure finanziate.

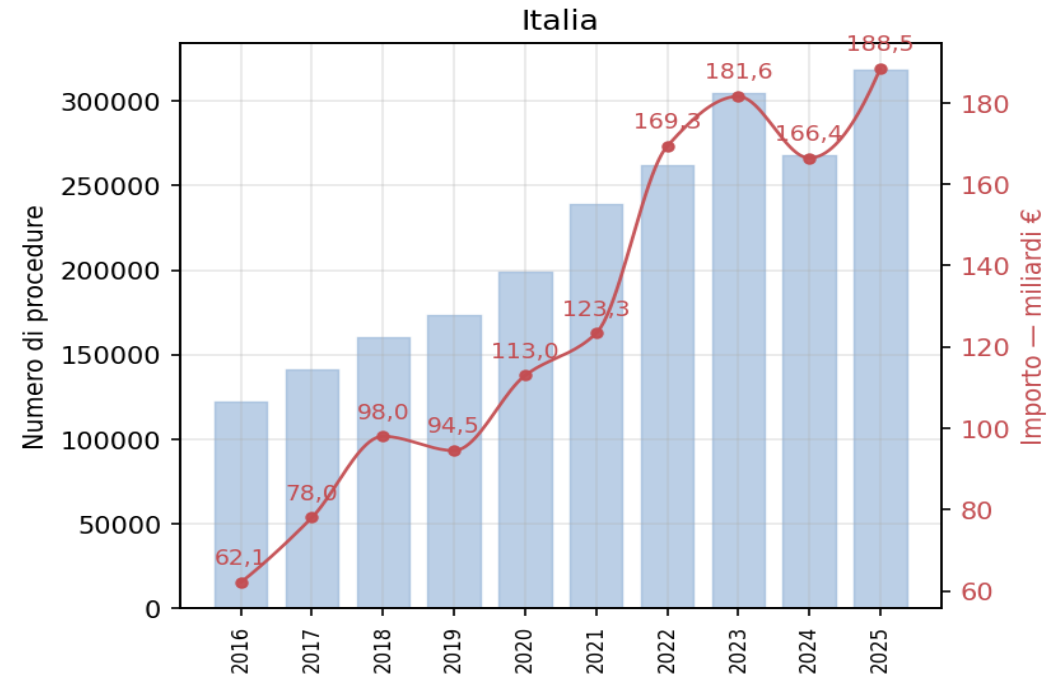
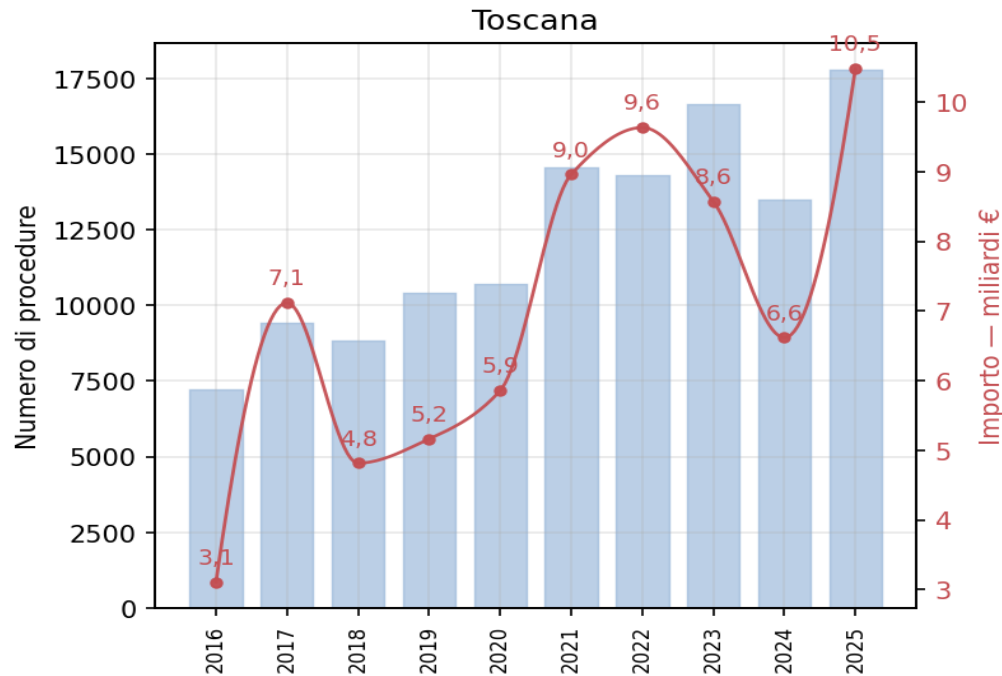
---

# La congiuntura

Il mercato dei contratti pubblici in Toscana e in Italia

# Nel 2025 il mercato risale dopo la flessione del 2024 e supera il precedente massimo del 2022

10,5 miliardi di euro e quasi 17.800 procedure, superando il precedente massimo del 2022.

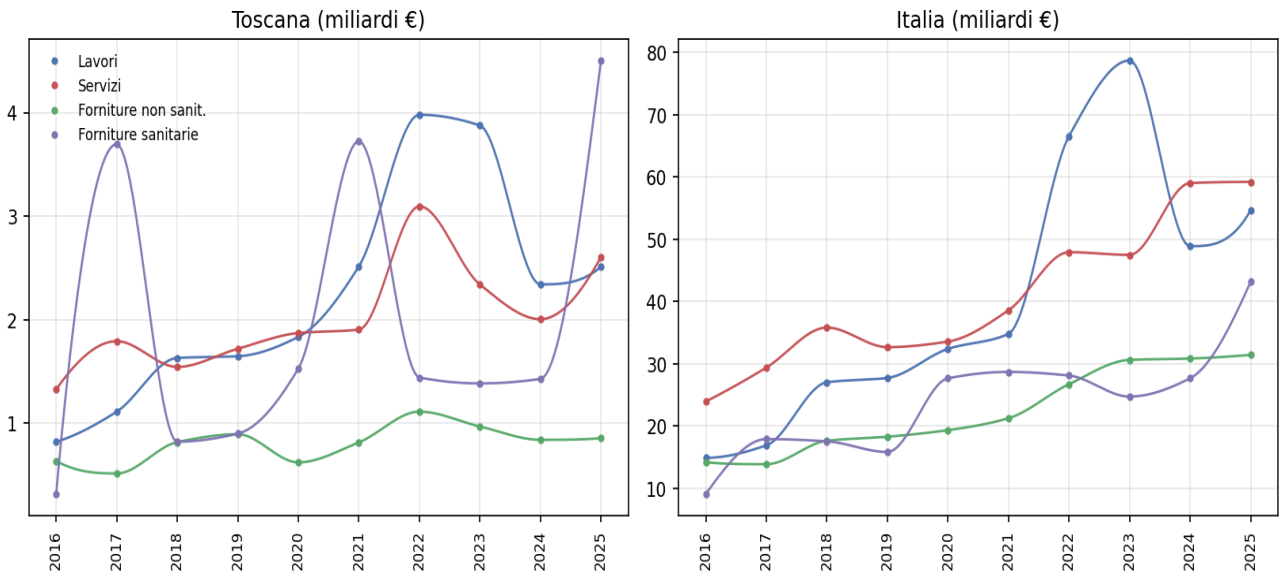


Dopo il consolidamento del 2024 – anno di entrata a regime del nuovo Codice – il mercato riprende a crescere: in Toscana l'importo delle procedure avviate sale del 58% sull'anno precedente, superando il precedente massimo del 2022 (9,6 miliardi). La differenza è nella composizione: il picco del 2022 era trainato dai lavori (PNRR), il nuovo massimo del 2025 dalle forniture sanitarie.

- A livello nazionale l'importo raggiunge circa 188 miliardi (+13% sul 2024).
- La flessione del 2024 si conferma transitoria, non un'inversione di tendenza.

# La ripresa del 2025 è diffusa fra le componenti, al netto di un effetto di composizione

La crescita resta positiva e diffusa: servizi +30%, lavori +7%.



Variazione % dell'importo per mercato

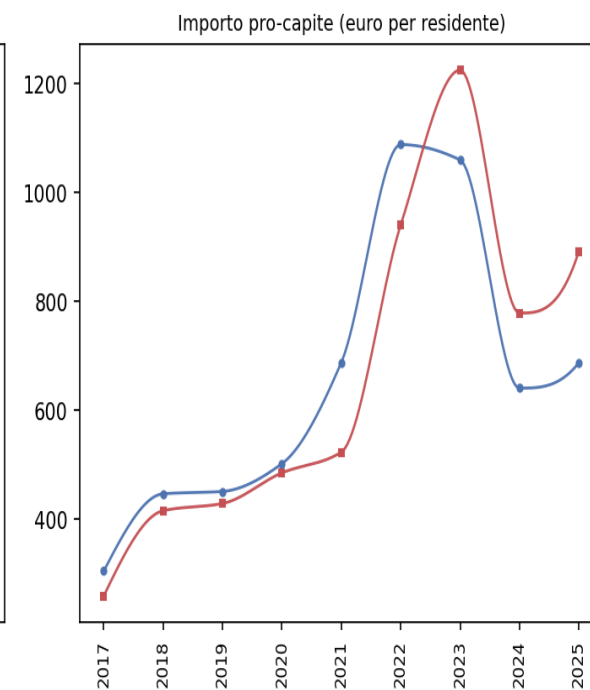
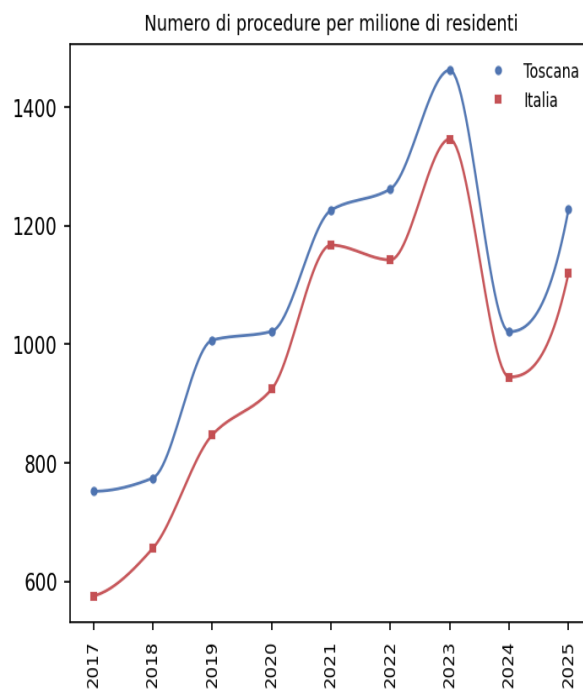
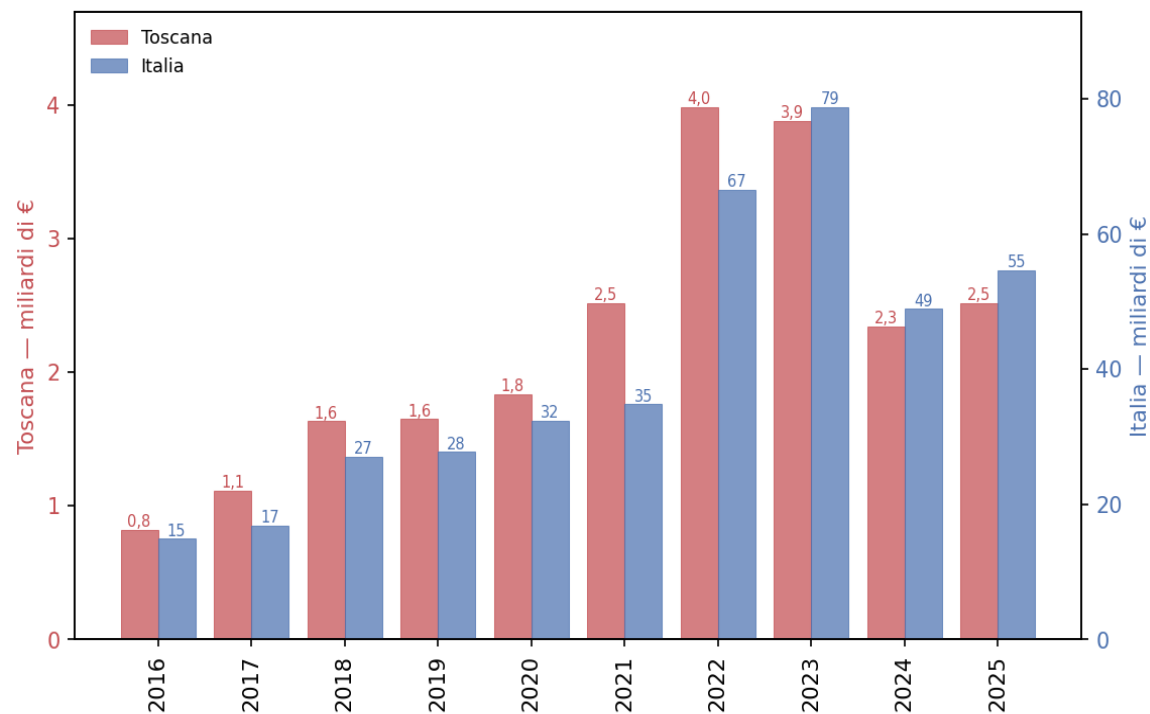
| Componente     | Variazione 25/24 |        | Variazione 25/16 |        |
|----------------|------------------|--------|------------------|--------|
|                | Toscana          | Italia | Toscana          | Italia |
| Lavori         | +7%              | +12%   | +206%            | +267%  |
| Servizi        | +30%             | +0%    | +96%             | +147%  |
| Forniture      | +2%              | +2%    | +34%             | +122%  |
| Forniture san. | +215% (-2%)      | +56%   | +1.318% (+342%)  | +375%  |
| Totale         | +58% (+12%)      | +13%   | +238% (+138%)    | +204%  |

Al netto della componente puramente ciclica (procedura di acquisto di farmaci), la crescita dei volumi nel mercato toscano rispetto al 2024 si assesta al 12%, in linea con quella nazionale (+13%) ed è trainata in larga parte dal mercato dei lavori (+7%) e dei servizi (+30%).

Nel lungo periodo l'incremento è stato importante e diffuso fra le componenti: rispetto al 2016 — il punto più basso del decennio — i lavori pubblici sono più che raddoppiati e i servizi anch'essi in forte crescita, a conferma di un'espansione strutturale del procurement toscano che va oltre la spinta straordinaria del PNRR.

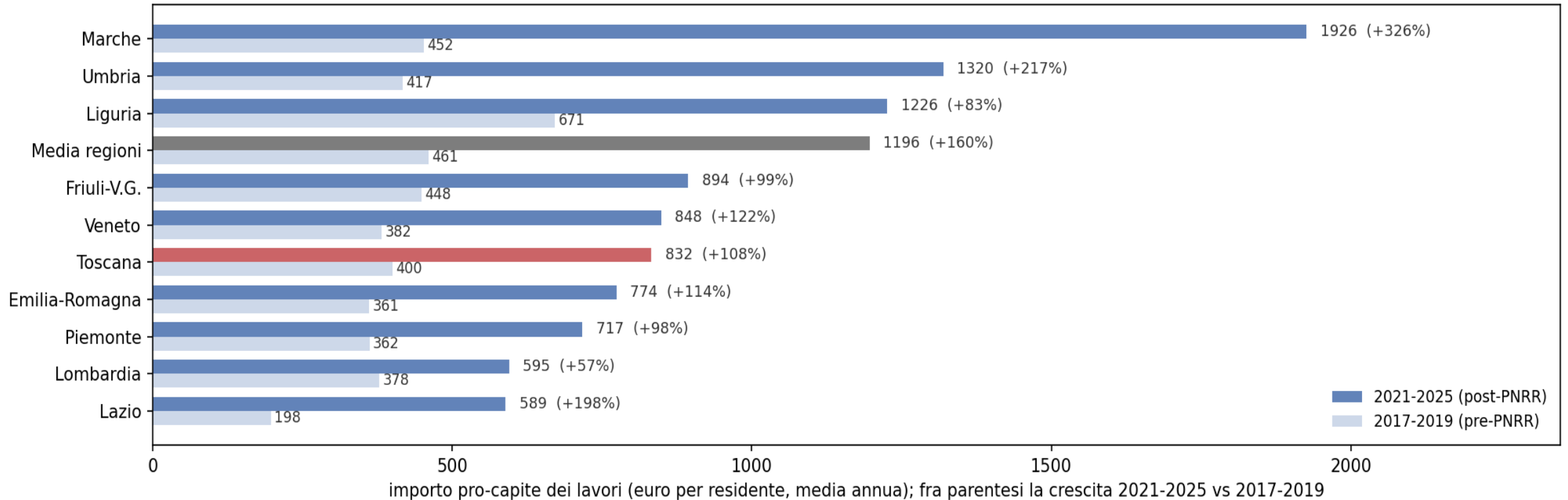
# I lavori toscani crescono in valore; per abitante restano in linea con l'Italia

Dopo il picco del PNRR, crescono ancora. Il livello pro-capite toscano resta vicino alla media nazionale



In valore assoluto la spesa per lavori cresce con continuità dal 2017 e accelera dal 2022 grazie al PNRR, sia in Toscana – fino ai 4,0 miliardi del 2022 – sia in Italia, 67 miliardi. Rapportata alla popolazione, la Toscana si mantiene a lungo sopra la media nazionale e solo nel 2024-2025 vi si porta di poco al di sotto: il riflesso della maggiore intensità e della tempistica con cui il Piano si è concentrato in altre aree del Paese, in particolare nel Mezzogiorno.

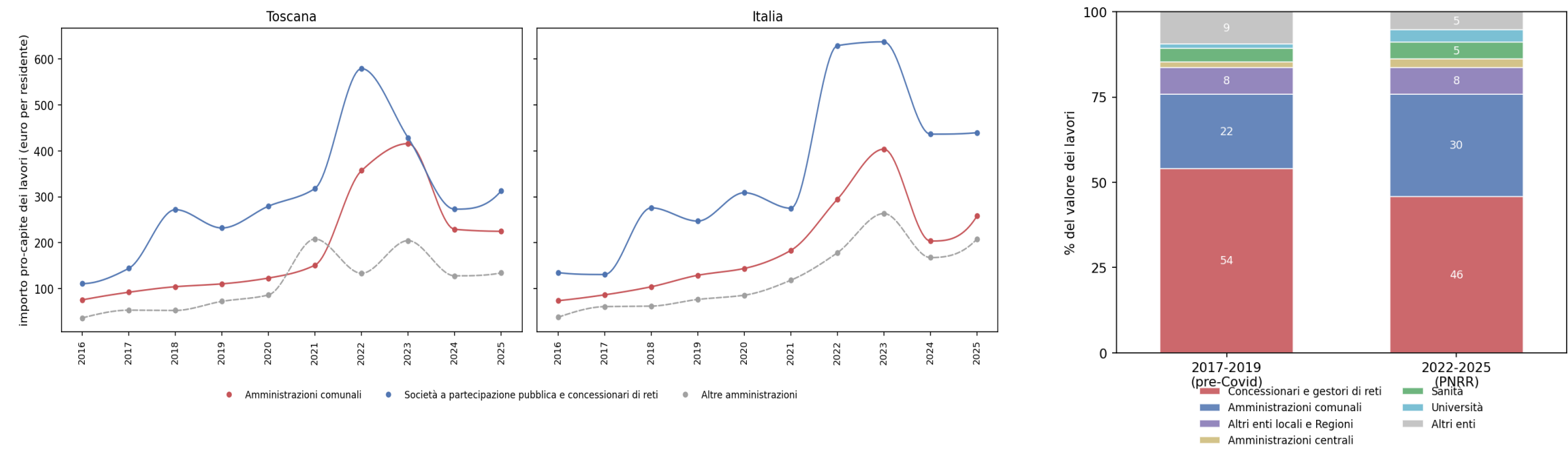
## Spesa pro-capite per lavori e crescita: la Toscana in linea con le principali regioni del Centro-Nord



Misurata in rapporto alla popolazione, la spesa per lavori della Toscana passa da circa 400 euro per abitante nel triennio pre-pandemico (2017-2019) a circa 832 nel periodo del PNRR (2021-2025). È un livello in linea con le regioni del Centro-Nord prese a confronto – Emilia-Romagna, Veneto, Friuli, Piemonte –, ma inferiore alla media delle regioni, sospinta verso l’alto dalle realtà più piccole (Marche, Umbria), dove pochi grandi interventi pesano molto sul valore per abitante..

# Chi ha trainato la spinta del PNRR: la spesa pro-capite per tipo di committente nel tempo

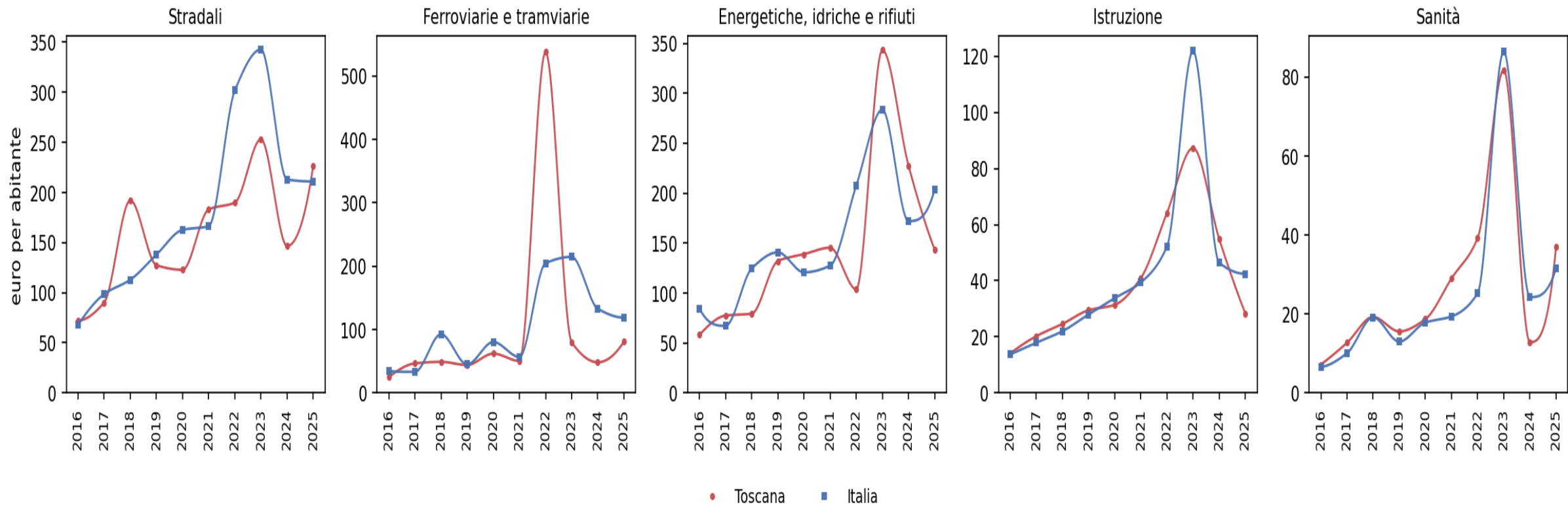
Il PNRR ha redistribuito il carico verso i Comuni: la loro quota sul valore dei lavori toscani sale dal 22% del periodo pre-Covid al 30% degli anni del Piano (grafico a destra). Il dettaglio pro-capite nel tempo mostra il picco delle società e dei concessionari di reti nel 2022 e quello dei Comuni nel 2023.



In Toscana la spinta del PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC) ha sospinto soprattutto le società a partecipazione pubblica e i concessionari di reti e infrastrutture, il cui valore pro-capite culmina nel 2022 attorno ai 580 euro per abitante, e le amministrazioni comunali, al massimo l’anno successivo; esaurita la fase più intensa, entrambe rientrano nel 2024-2025 su livelli comunque superiori a quelli pre-Piano.

In Toscana si osserva anche una redistribuzione relativa del peso verso i Comuni, la cui quota sul valore dei lavori sale dal 22 al 30 per cento fra il triennio pre-Covid e gli anni del Piano.

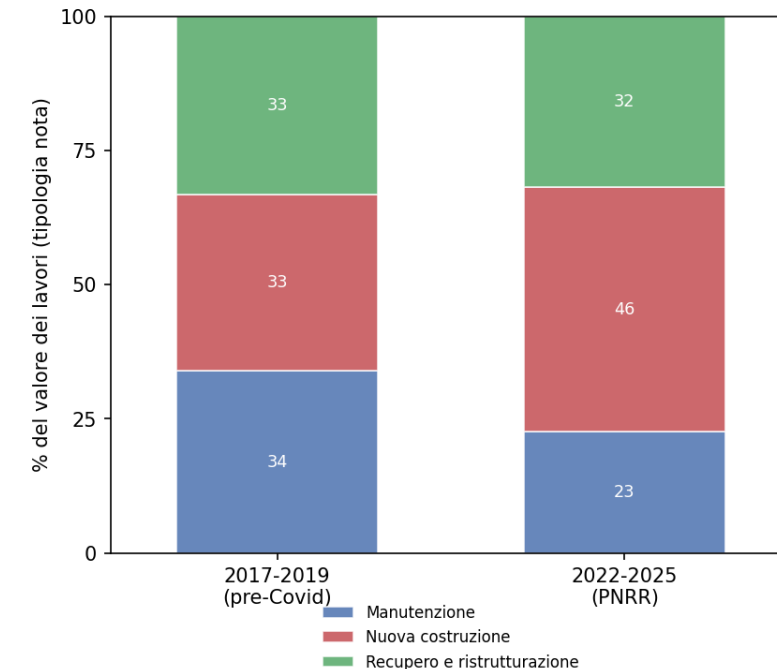
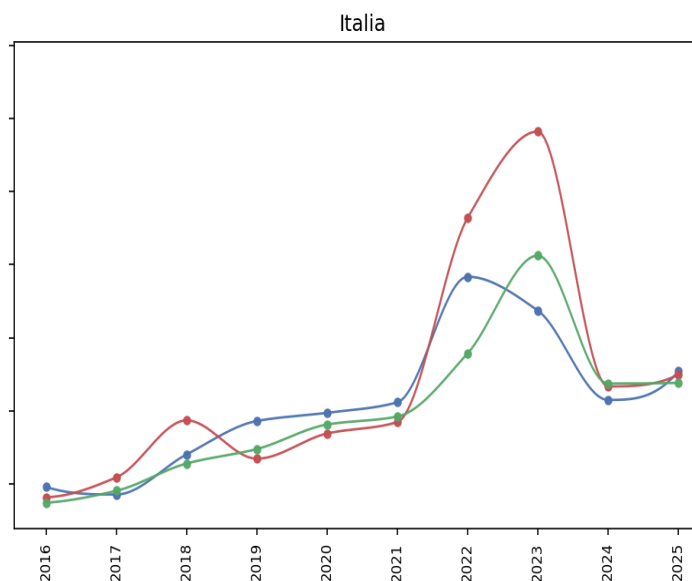
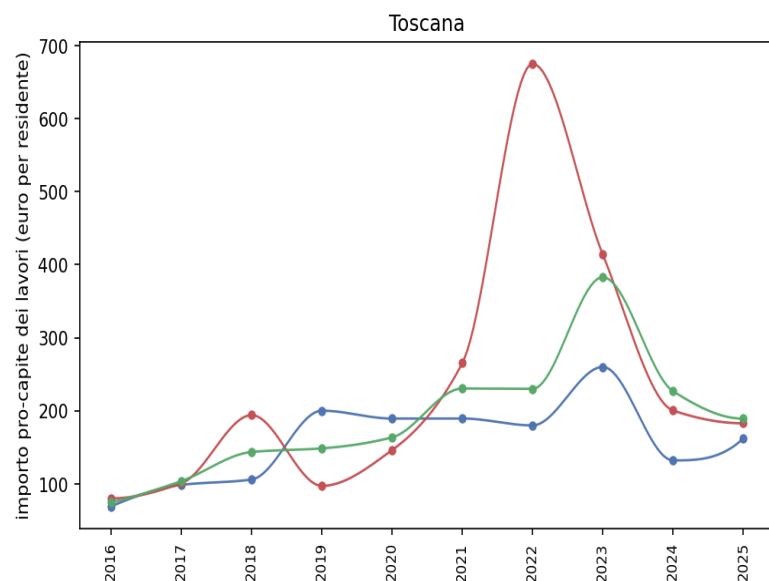
## La spesa pro-capite per settore dell'opera: Toscana e Italia a confronto



Le dinamiche pro-capite per settore dell'opera sono nel complesso simili in Toscana e in Italia. Fanno eccezione due comparti: le infrastrutture stradali, dove a livello nazionale pesano maggiormente gli interventi di rete, e quelle ferroviarie e tramviarie, dove in Toscana incidono in misura particolare il Passante AV di Firenze e la tramvia fiorentina.

# Manutenzione, nuova costruzione e recupero: cresce la nuova costruzione

Con il PNRR cresce il peso della nuova costruzione: la sua quota sul valore dei lavori sale dal 33% del periodo pre-Covid al 46% degli anni del Piano, a scapito soprattutto della manutenzione.



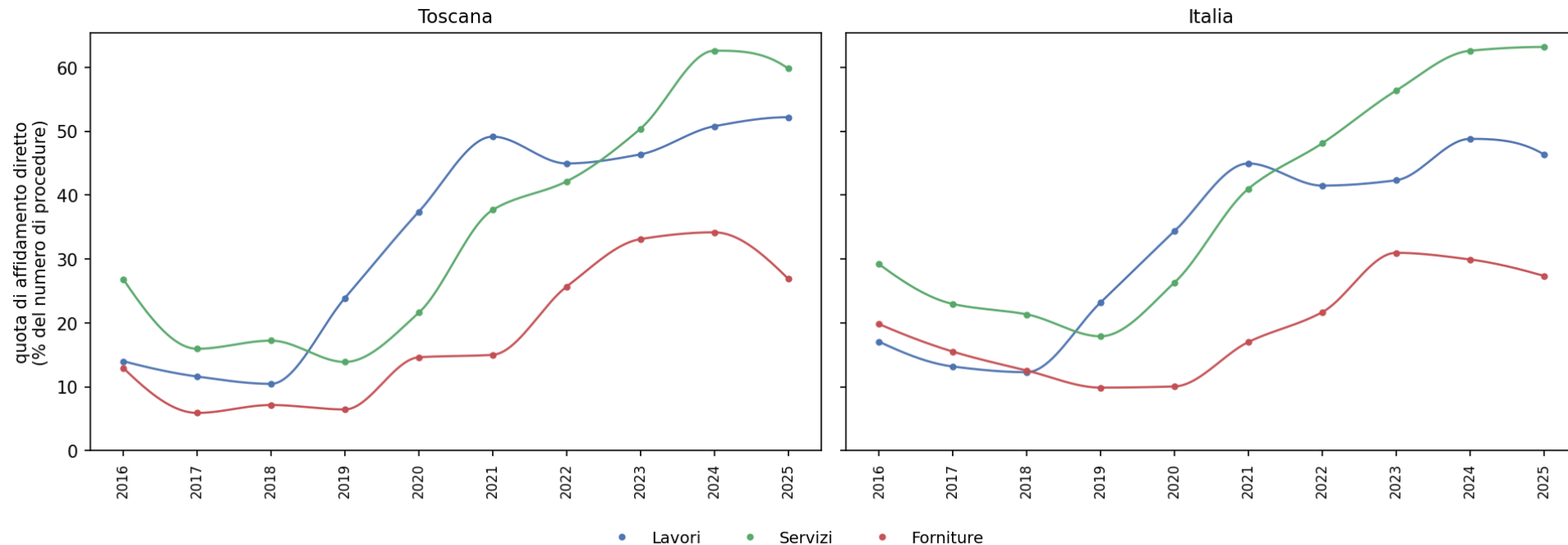
La spesa pro-capite per tipologia (a sinistra) mostra dinamiche simili in Toscana e in Italia, con la nuova costruzione che accelera nella fase più intensa del Piano. La composizione per periodi (a destra) sintetizza lo spostamento: fra il triennio pre-Covid e gli anni del PNRR la quota della nuova costruzione sul valore dei lavori sale dal 33 al 46 per cento, soprattutto a scapito della manutenzione (dal 34 al 23 per cento).

---

**La fase di affidamento: procedure, ribassi e offerte**

# L'affidamento diretto si è affermato in tutti i mercati, in Toscana come in Italia

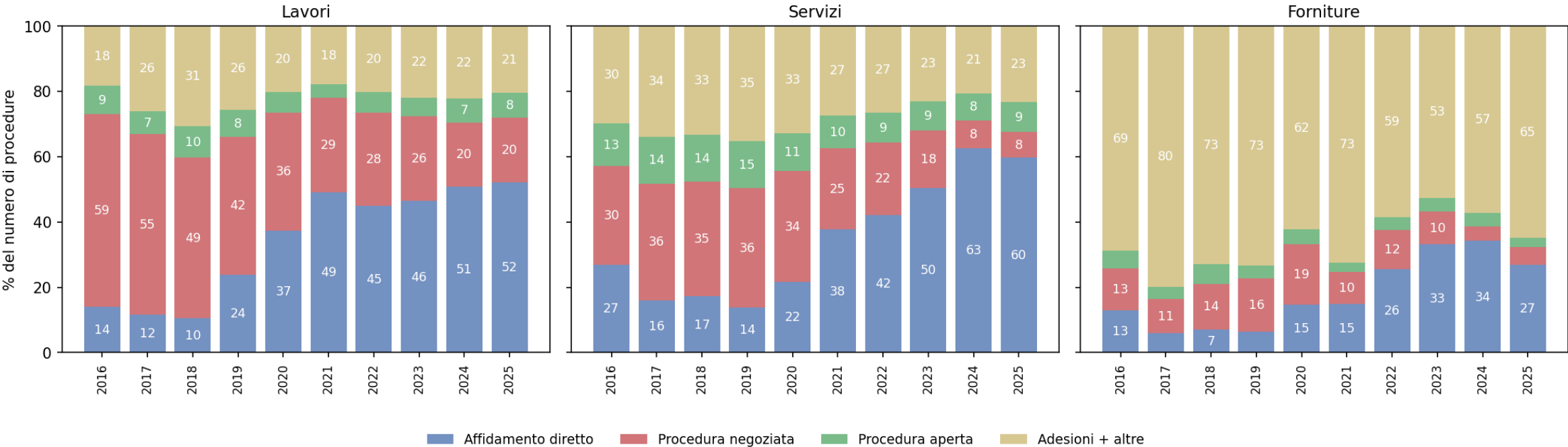
La quota di affidamento diretto sul numero di procedure cresce marcatamente dal 2019: arriva intorno al 60% nei servizi, a circa la metà nei lavori ed è più contenuta nelle forniture; Toscana (a sinistra) e Italia (a destra) si somigliano da vicino.



Le misure introdotte con i decreti Sblocca Cantieri e Semplificazioni e, da ultimo, con il nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023) – volte ad alleggerire il carico amministrativo, soprattutto sotto soglia – hanno spinto dal 2019 il ricorso all'affidamento diretto in tutti i mercati. Nel 2025 esso rappresenta intorno al 60 per cento delle procedure di servizi, circa la metà di quelle di lavori e poco più di un quarto nelle forniture, dove restano prevalenti le adesioni agli accordi quadro. Toscana e Italia seguono traiettorie simili: la semplificazione procedurale è un tratto comune dell'intero procurement pubblico, non solo dei lavori.

# Per numero l'affidamento diretto è prevalente nei lavori e cresce anche negli altri mercati

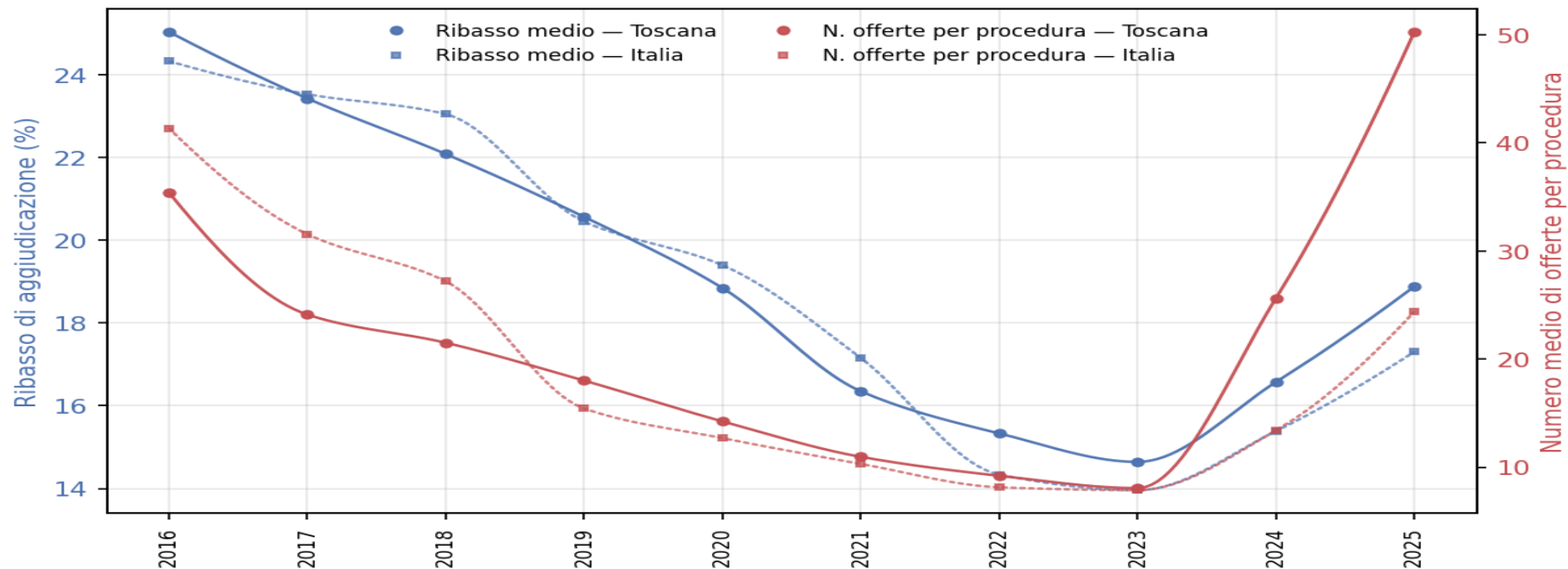
Composizione delle procedure per numero nei tre mercati toscani: l'affidamento diretto è ormai la prima modalità nei lavori (52%) e nei servizi (60%); nelle forniture prevalgono largamente le adesioni agli accordi quadro.



La composizione delle modalità di scelta del contraente per numero di procedure differisce fra i tre mercati. Nei lavori l'affidamento diretto è cresciuto dal 14 per cento del 2016 al 52 del 2025, sostituendo soprattutto le procedure negoziate. Nei servizi è salito anche di più – fino al 60 per cento – dopo una battuta d'arresto a fine decennio scorso. Questa tendenza tuttavia non implica una sostanziale variazione nelle quote calcolate sul valore complessivo delle procedure. Nelle forniture, invece, prevalgono le adesioni agli accordi quadro, ma l'affidamento diretto «cannibalizza» le restanti modalità.

# La dinamica di offerte e ribassi nel mercato dei lavori pubblici

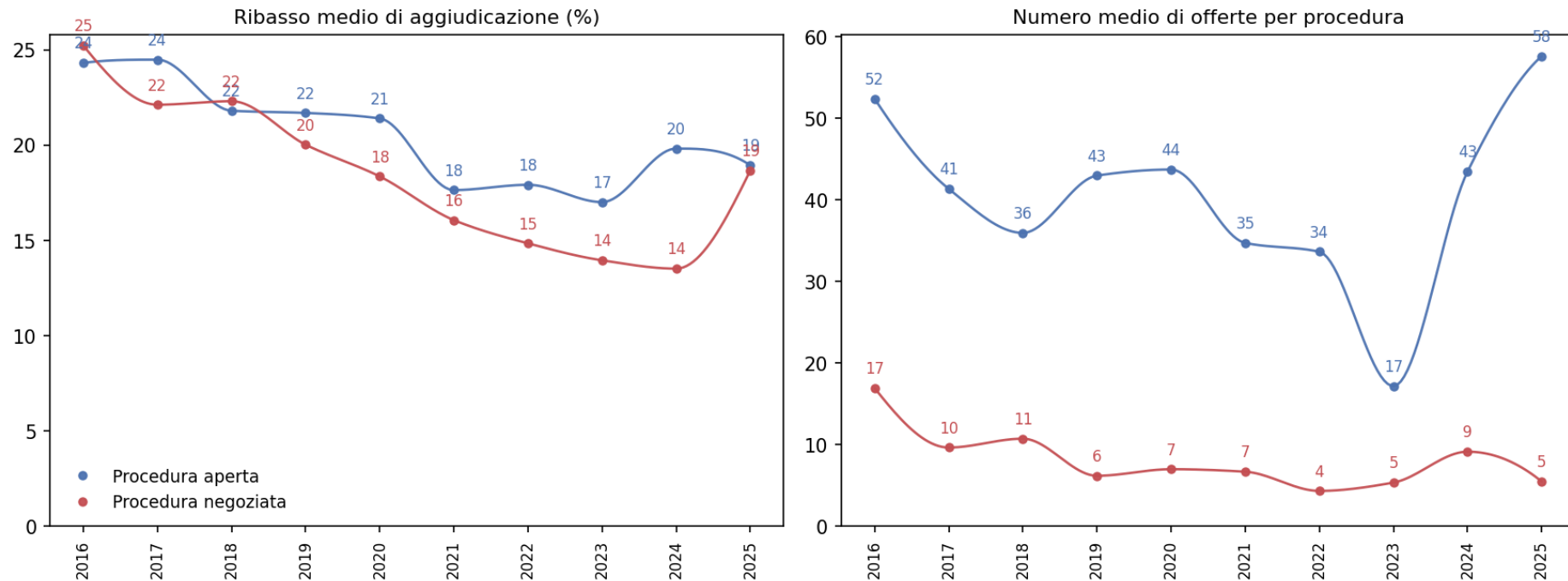
Il numero medio di offerte per procedura e il ribasso di aggiudicazione calano fino al 2023, poi recuperano con decisione.



Sulle sole procedure competitive – escludendo per definizione gli affidamenti diretti e le adesioni –, il numero medio di offerte per procedura e il ribasso di aggiudicazione calano lungo tutto il decennio fino al 2023 – il ribasso dal 25 al 14,6 per cento, le offerte da oltre trenta a meno di dieci per procedura – con un’accentuazione dal 2020 per la tensione sui prezzi delle materie prime e lo spiazzamento dei bonus edilizi. Nel 2024-2025 si osserva un netto recupero, con le offerte per procedura che in Toscana risalgono fino a una media di circa cinquanta.

# Il calo di offerte e ribassi agisce dentro ogni tipo di procedura

Distinguendo le due forme competitive, ribasso e numero di offerte calano in entrambe fino al 2023 e poi recuperano.



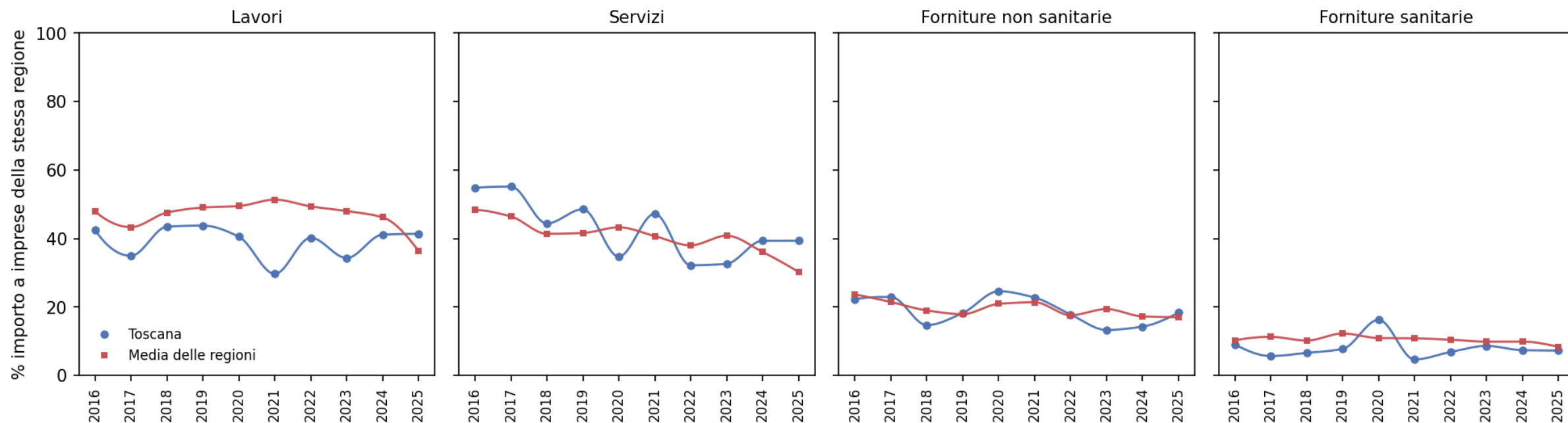
Seguire nel tempo la procedura aperta e quella negoziata separatamente chiarisce la natura del fenomeno: il ribasso di aggiudicazione si riduce fino al 2023 in entrambe le forme competitive – gli affidamenti diretti restano per definizione esclusi, poiché privi di confronto fra offerte –, per poi risalire in modo parallelo. Il raffreddamento della concorrenza degli anni centrali non è dunque soltanto un effetto di composizione fra le due forme, ma agisce all'interno di ciascuna di esse. La sua collocazione nel tempo coincide con il culmine del PNRR: l'addensarsi nel 2022-2023 di procedure del Piano – spesso opere di maggiore dimensione e contenuto specialistico, che attraggono un numero più contenuto di offerenti – può concorrere a spiegare il minimo di partecipazione e di ribasso di quegli anni, prima del recupero del biennio successivo.

---

**Le imprese**

# Le imprese del territorio: forte radicamento nei lavori e nei servizi, più contenuto nelle forniture

La quota di lavori e servizi aggiudicata a imprese del territorio è elevata, ma nei servizi tende a ridursi; nelle forniture, soprattutto sanitarie, è strutturalmente bassa.

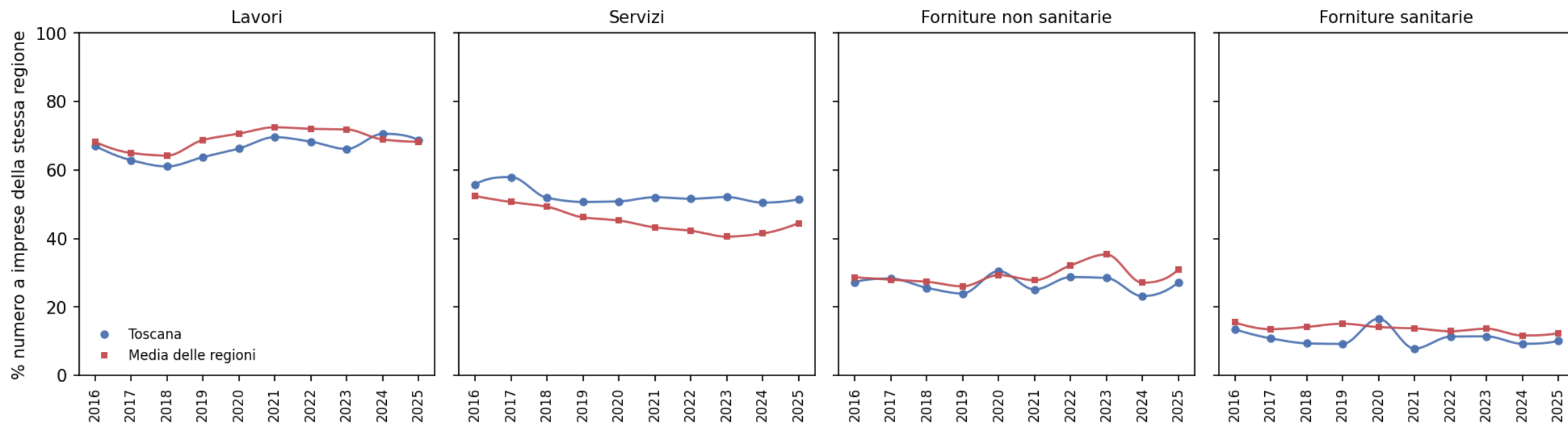


La quota di valore che le stazioni appaltanti toscane affidano a imprese del proprio territorio è elevata nei lavori – intorno al 40-50 per cento, su livelli vicini alla media delle regioni ma con un andamento volatile – e parte da valori ancora più alti nei servizi, dove però si riduce negli anni recenti. Resta invece strutturalmente bassa nelle forniture, e quasi nulla in quelle sanitarie (5-10 per cento): l'approvvigionamento di farmaci e dispositivi passa per operatori nazionali e multinazionali e per le grandi procedure centralizzate, che spostano il valore oltre i confini regionali.

La riduzione della quota locale nei servizi non è un tratto solo toscano: si osserva anche nelle altre regioni, segnale di una concorrenza extra-regionale crescente e di una progressiva centralizzazione della committenza.

## Per numero il radicamento locale è ancora più forte

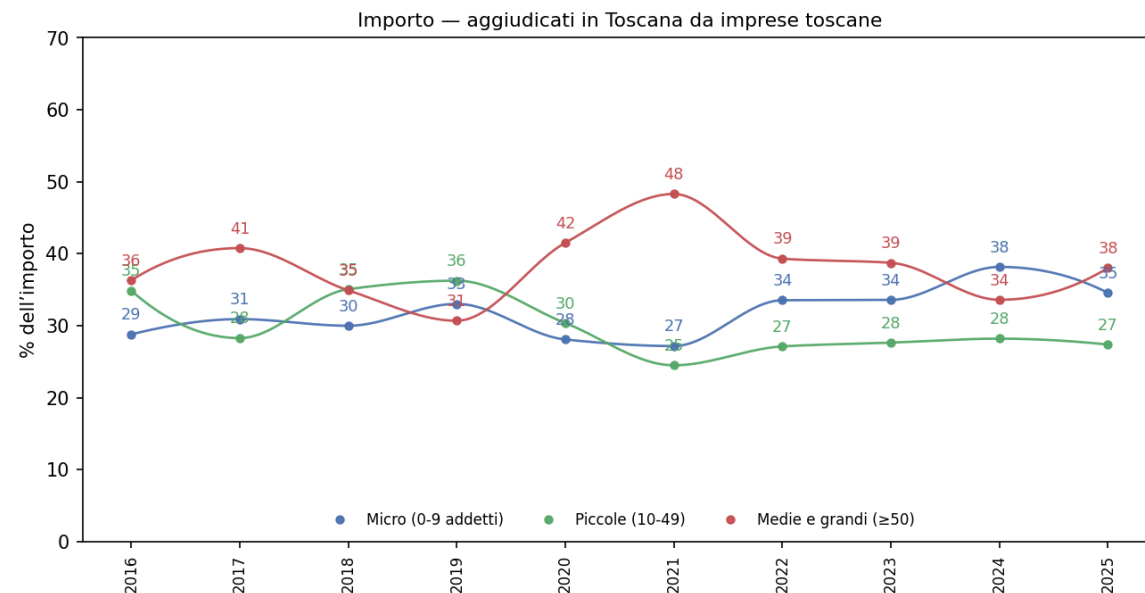
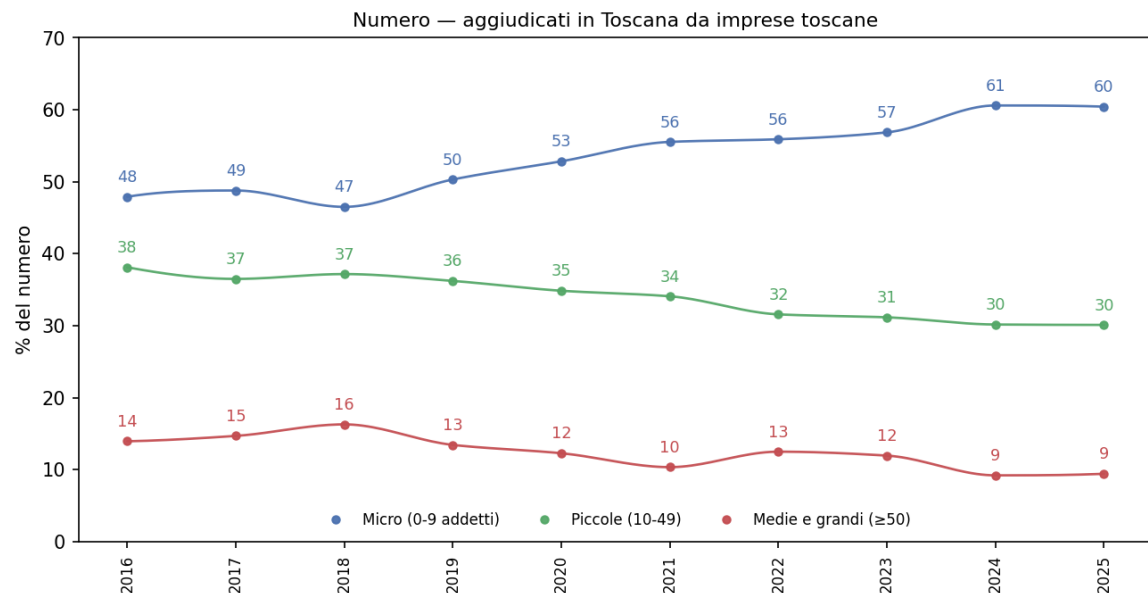
Calcolata sul numero di affidamenti, la quota a imprese del territorio è più alta che per valore, soprattutto nei lavori e nei servizi.



Replicando l'analisi sul numero di affidamenti – anziché sull'importo – il radicamento territoriale risulta ancora più marcato: nei lavori e nei servizi la maggioranza delle procedure è aggiudicata a imprese della stessa regione, perché le procedure di importo contenuto, più numerose, sono il terreno naturale delle piccole imprese. Lo scarto fra la quota calcolata per numero, più alta, e quella per valore, più bassa, segnala che sono poche procedure – affidate a operatori extra-regionali – a spostare il valore oltre i confini della regione.

# Le imprese che aggiudicano in Toscana

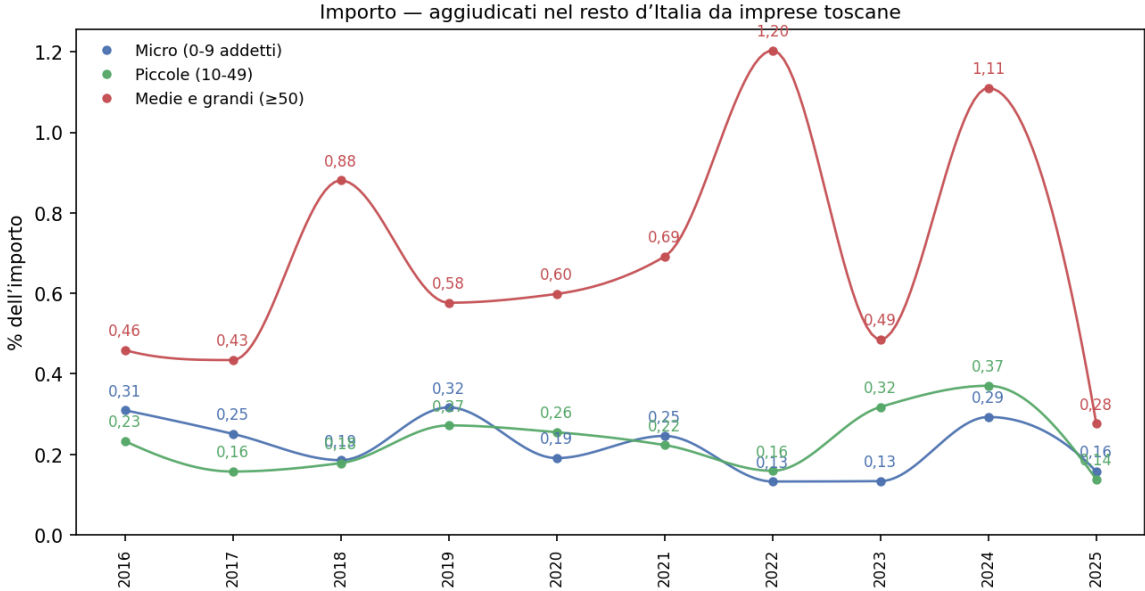
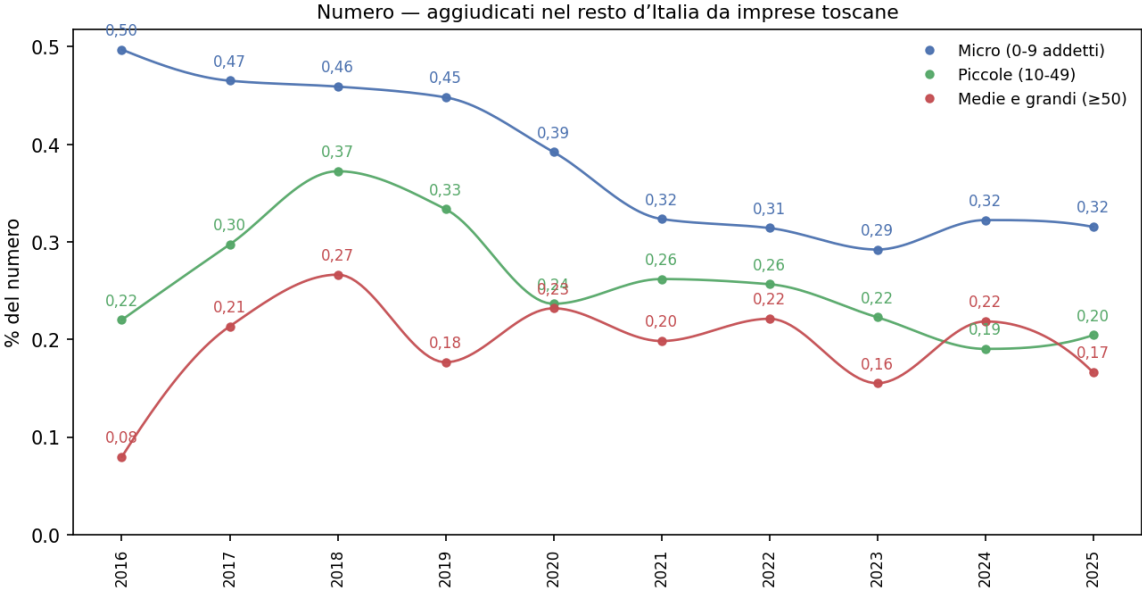
Nel mercato regionale le microimprese, con le piccole, coprono circa il 90% degli affidamenti per numero; sul valore (a destra) il peso si riequilibra verso le imprese maggiori, che si aggiudicano le opere di scala più grande.



Per numero di affidamenti il mercato è dominato dalle micro e dalle piccole imprese, che insieme coprono circa il 90 per cento delle procedure. Per valore il quadro si riequilibra – le imprese medie e grandi, marginali nel conteggio, assorbono una quota di spesa paragonabile a quella di micro e piccole imprese. La quota delle microimprese risulta tuttavia crescente nel lungo periodo, sia in numero che in valore.

# Fuori regione la presenza toscana è limitata, e per valore la sostengono le imprese maggiori

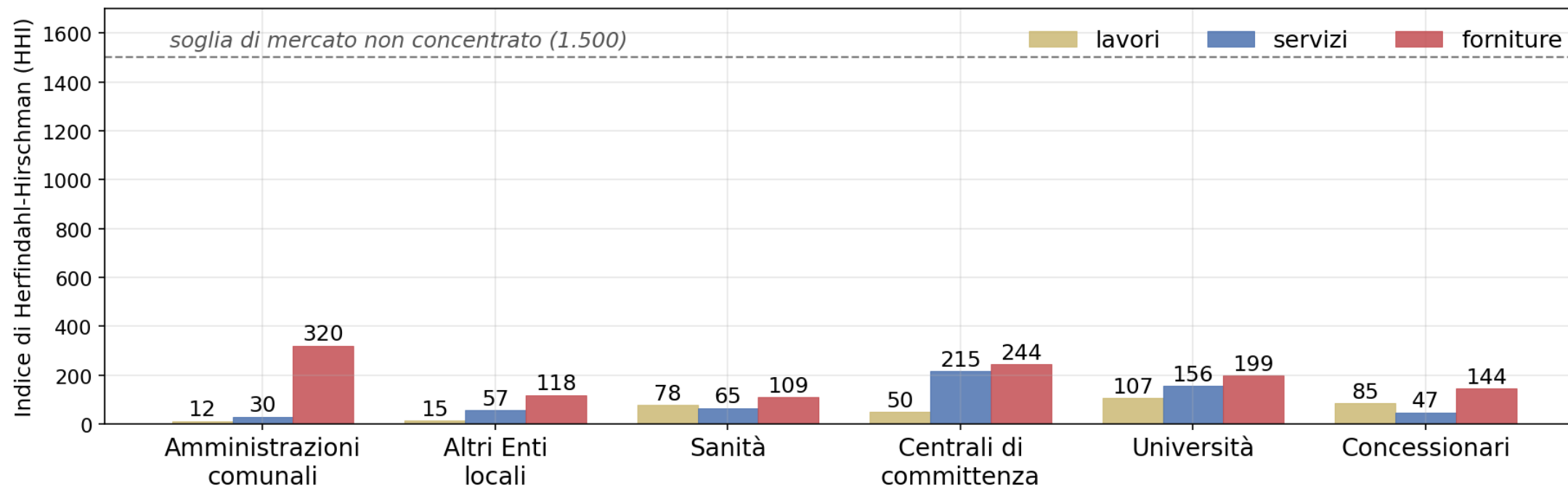
Le imprese toscane si aggiudicano una quota contenuta e lievemente decrescente delle procedure di lavori pubblici del resto d'Italia.



Sul mercato del resto d'Italia la penetrazione delle imprese toscane è limitata. Per numero di procedure (a sinistra) la quota aggiudicata è contenuta – nel complesso intorno all'uno per cento del mercato nazionale – e in lieve flessione, sostenuta soprattutto dalle microimprese e dalle piccole. Per valore la presenza toscana è invece trainata dagli operatori maggiori, con i picchi del 2022 e del 2024 legati alle grandi opere del Piano, mentre micro e piccole restano su livelli contenuti e stabili. Le imprese toscane restano dunque ancorate al mercato regionale, con una penetrazione extra-regionale limitata e concentrata negli operatori di maggiore dimensione.

## Un mercato poco concentrato: nessun operatore domina, in nessun comparto

Indice di Herfindahl ampiamente sotto la soglia di concentrazione, per ogni tipo di amministrazione.

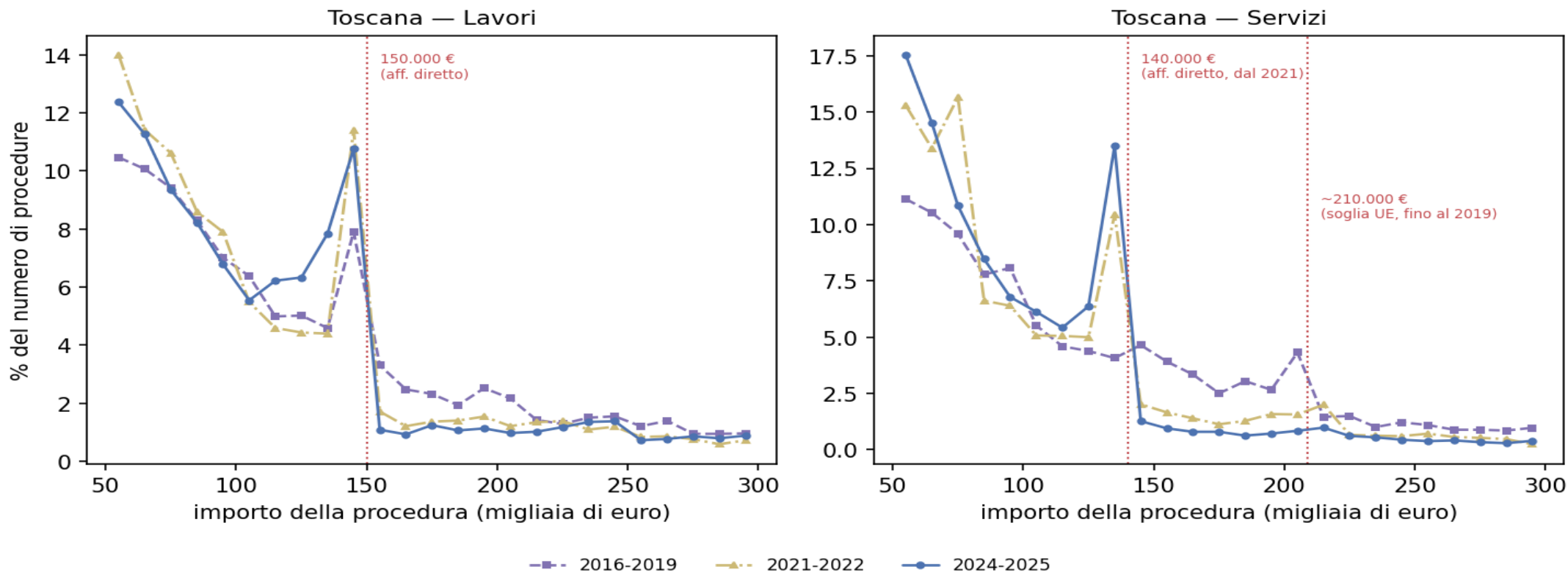


Misurata sul valore aggiudicato per impresa, la concentrazione del mercato resta molto bassa per qualunque tipo di stazione appaltante: l'indice di Herfindahl-Hirschman si colloca sempre largamente sotto la soglia convenzionale di mercato non concentrato (1.500). L'unico gradiente riconoscibile distingue i comparti per natura dell'offerta – le forniture, con meno fornitori, risultano un po' più concentrate dei servizi e soprattutto dei lavori, dove l'ampia base di piccole imprese edili tiene l'indice prossimo a zero.

---

## L'impatto della riforma del Codice

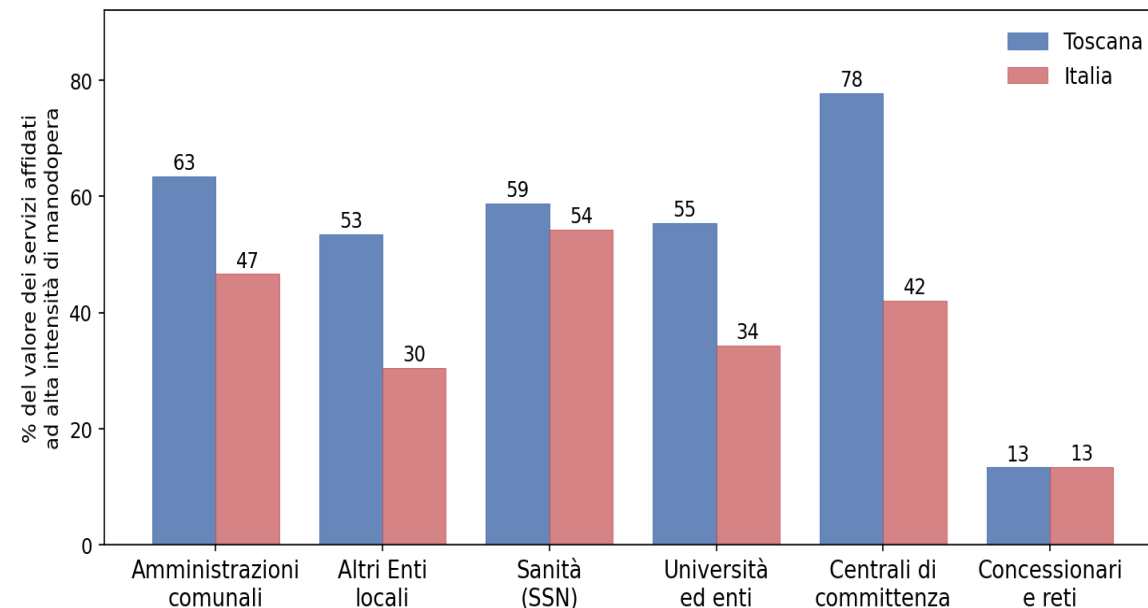
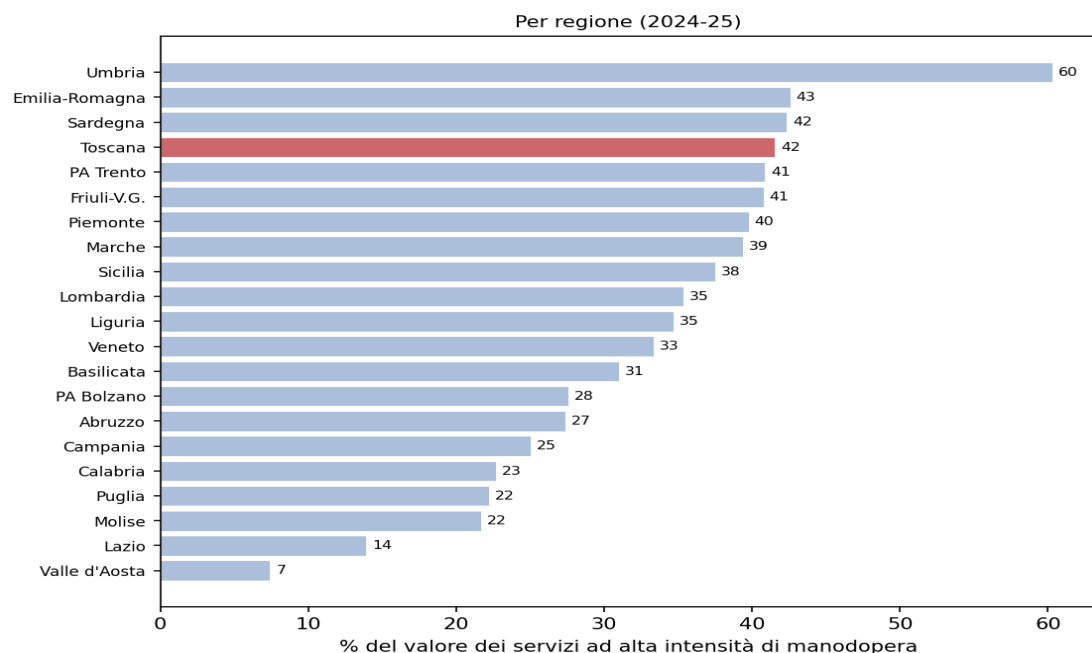
# Gli importi si addensano appena sotto la soglia dell'affidamento diretto, nei lavori e nei servizi



La distribuzione delle procedure per fascia di importo evidenzia un marcato addensamento immediatamente al di sotto della soglia che dà accesso alla modalità di affidamento più semplificata, tanto nei lavori quanto nei servizi. Nei lavori (pannello di sinistra) tale soglia — quella dell'affidamento diretto — è rimasta stabile a 150.000 euro lungo l'intero periodo. Nei servizi (pannello di destra) la soglia rilevante si è invece modificata nel tempo: sotto il Codice del 2016 (D.Lgs. 50/2016) l'affidamento diretto dei servizi era ammesso solo fino a 40.000 euro, mentre fra questo importo e la soglia di rilevanza europea (intorno ai 210.000 euro) si procedeva mediante procedura negoziata; l'addensamento si collocava perciò in prossimità di quest'ultima soglia. A partire dal 2021, con i decreti Semplificazioni e poi con il nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023), il limite per l'affidamento diretto dei servizi è stato innalzato a 140.000 euro, e l'addensamento si è spostato di conseguenza appena al di sotto di tale valore.

# I servizi ad alta intensità di manodopera

In Toscana il 42% del valore dei servizi è ad alta intensità di manodopera

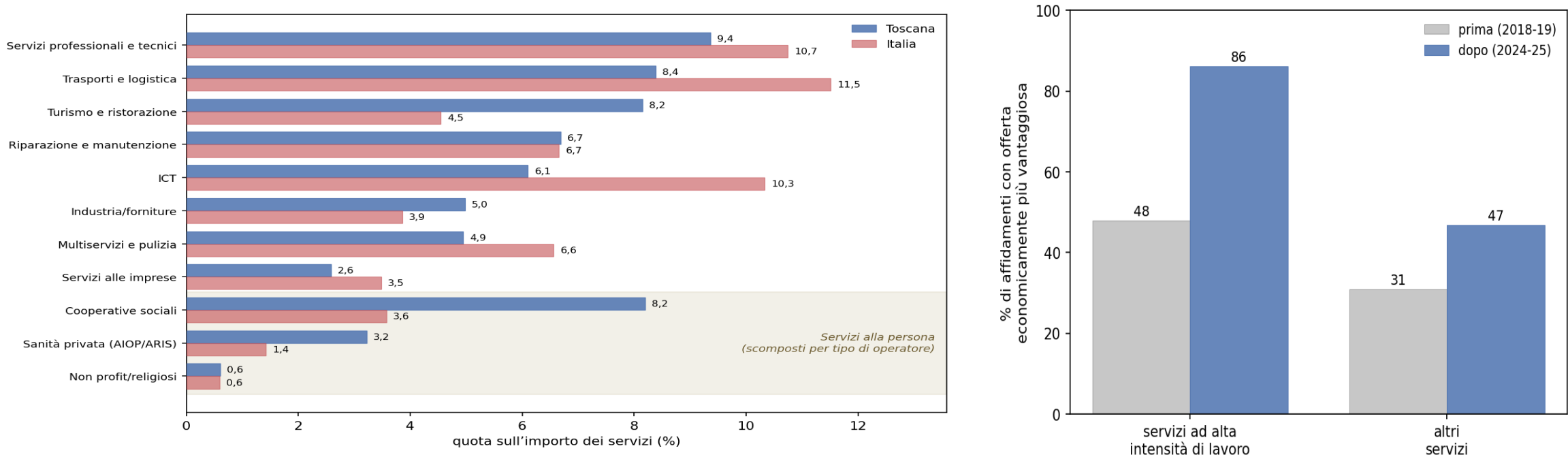


In Toscana i servizi così individuati valgono il 42 per cento del valore dei servizi affidati, contro circa il 30 per cento nazionale: una quota stabile che colloca la regione nel gruppo di testa, sopra Lombardia e Veneto. È la stessa distinzione cui la legge àncora gli obblighi più stringenti a tutela del lavoro. Per tipo di amministrazione, questi servizi provengono soprattutto dagli enti vicini al cittadino – amministrazioni comunali (64 per cento del valore), aziende sanitarie (59), università (55) e altri enti locali (53), centrali di committenza intercomunali (78) –, mentre i concessionari e i gestori di reti comprano servizi più tecnici e di capitale (13).

- La classificazione segue il codice merceologico (CPV) dell'affidamento; la quota è calcolata sul valore dei soli servizi con merceologia nota.
- In coda figura il Lazio, dove pesano i grandi contratti di servizi tecnici delle amministrazioni nazionali con sede nella capitale, a minore intensità di manodopera.

# Le novità della riforma sui servizi ad alta intensità di manodopera

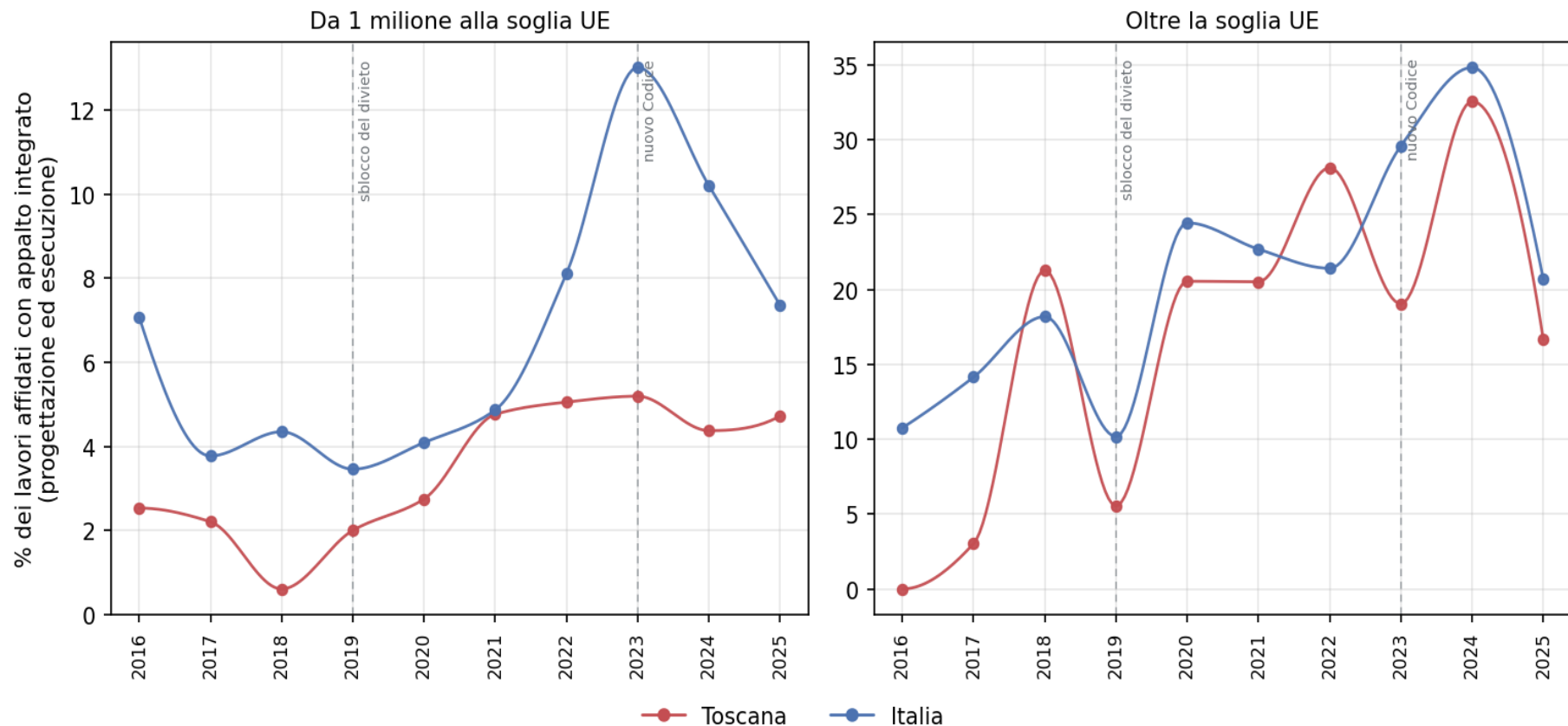
## Il contratto collettivo «previsto ex-lege» e la crescita dell'OEPV



La figura di sinistra ripartisce il valore dei servizi fra le famiglie di contratto collettivo applicabile (Toscana e Italia). Emerge una specificità toscana: il peso molto più alto dei servizi svolti dalle cooperative sociali (8,2% del valore contro il 3,6% nazionale) e dei servizi di prossimità, a fronte di una minore incidenza dei comparti più tecnici e di capitale (trasporti, logistica, ICT), che prevalea livello nazionale.

Per i servizi ad alta intensità di manodopera (nostra stima) il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è cresciuto nettamente coernemente con gli obblighi di legge, dal 48 all'86 per cento, molto più che negli altri servizi (dal 31 al 47). L'estensione dell'affidamento diretto sotto soglia ha riguardato in egual misura entrambi i gruppi di servizi.

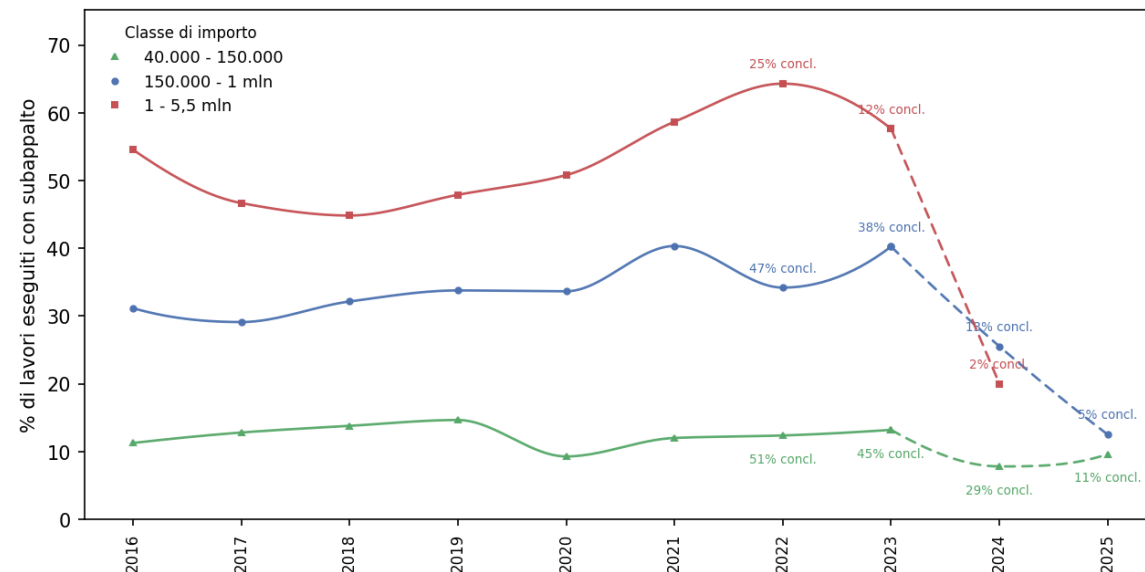
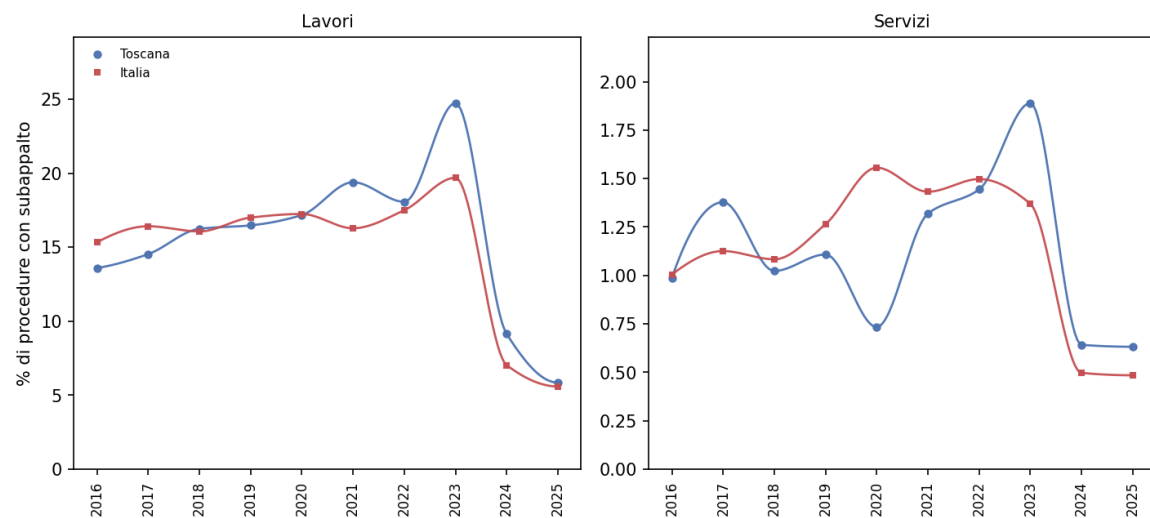
# L'appalto integrato torna a crescere sulle grandi opere



L'appalto integrato – l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione – riguarda soprattutto le grandi opere: quasi assente sotto il milione di euro, cresce con l'importo. La serie mostra che l'aumento è graduale e parte già dal 2019 (Sblocca-Cantieri). A livello nazionale la quota oltre la soglia UE sale da circa il 10 per cento di metà decennio a oltre il 30; in Toscana l'andamento è più irregolare, per il numero ridotto di grandi opere.

# Il subappalto: circa un lavoro su sei, senza salti dopo la riforma

Circa un lavoro aggiudicato su sei, fra i contratti già maturi, ricorre al subappalto autorizzato. L'incidenza cresce con l'importo dell'opera ma senza discontinuità all'entrata in vigore del Codice.



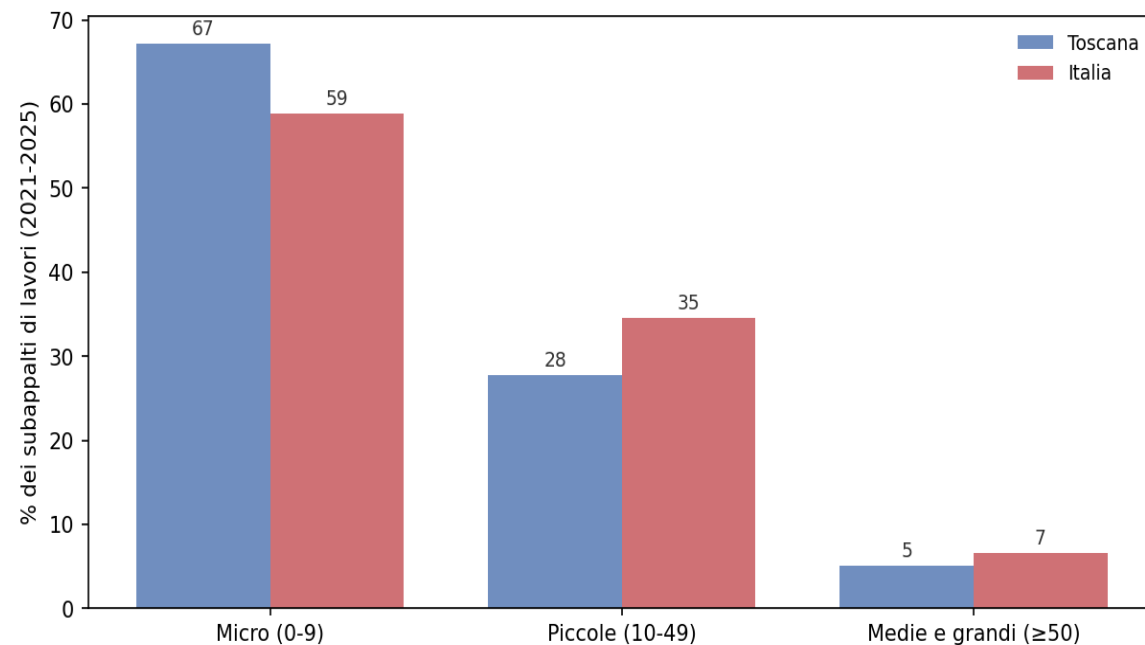
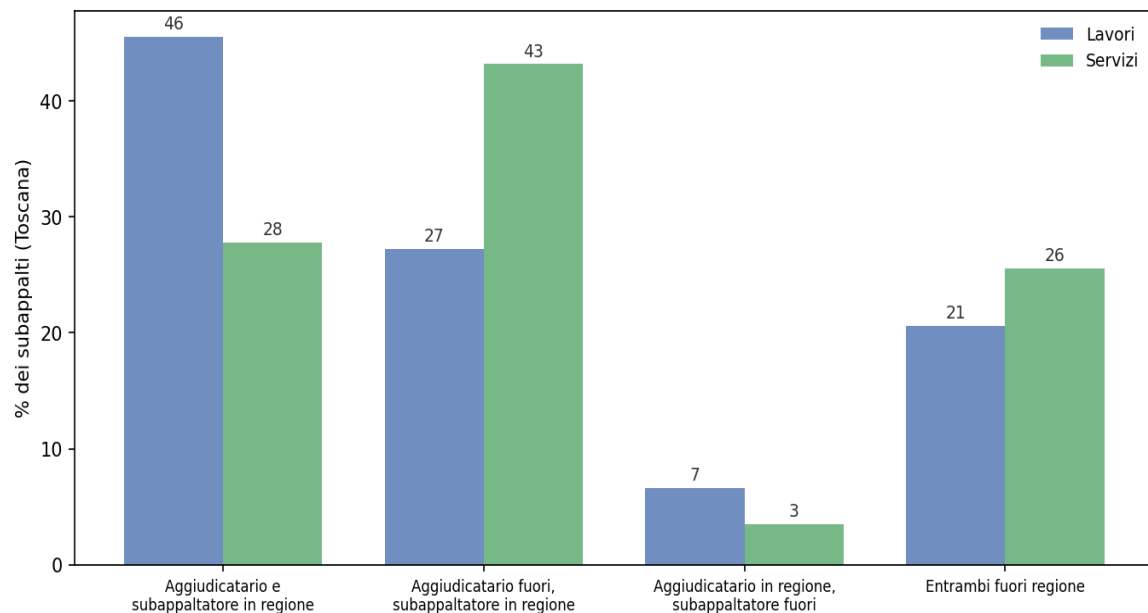
Liberalizzato già dai decreti Semplificazioni del 2020-2021 e consolidato dal nuovo Codice – con la rimozione dei limiti quantitativi all'importo subappaltabile e l'estensione ai lavoratori in subappalto delle tutele dei dipendenti dell'appaltatore –, il subappalto, misurato sulle procedure aggiudicate, interessa circa un lavoro su sei fra i contratti già maturi (aggiudicati prima del 2024) e poco più dell'uno per cento dei servizi, su livelli toscani prossimi a quelli nazionali.

Restringendo l'analisi ai soli lavori già conclusi e a parità di dimensione, l'incidenza cresce in misura marcata con l'importo dell'opera – dal 12-14 per cento dei lavori minori a oltre il 50 per cento di quelli oltre il milione –, ma in nessuna classe si osserva un salto in corrispondenza del nuovo Codice; anche l'intensità media, circa tre subappalti ogni dieci procedure, resta stabile.

Sui dati consolidati la liberalizzazione non si è ancora tradotta in un maggior ricorso all'istituto; un giudizio compiuto sarà possibile solo quando i contratti del triennio in corso avranno completato l'esecuzione.

# Il subappalto è un canale di accesso al mercato per le micro-imprese del territorio

**Subappaltatore toscano in quasi tre casi su quattro, micro-impresa in due su tre.**

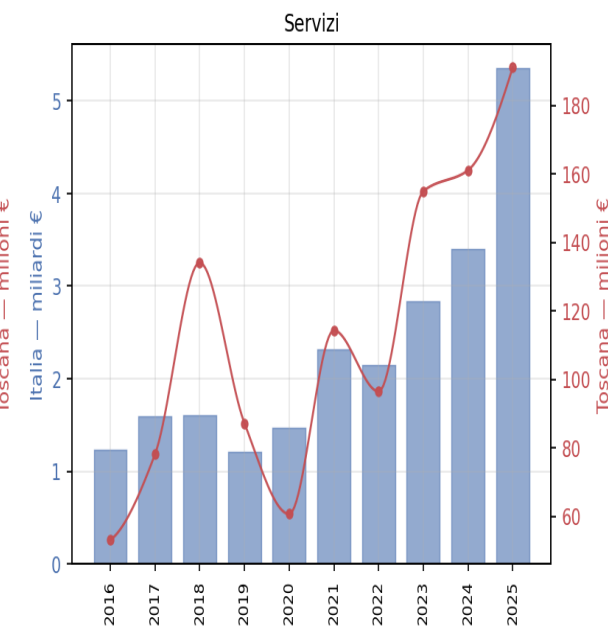
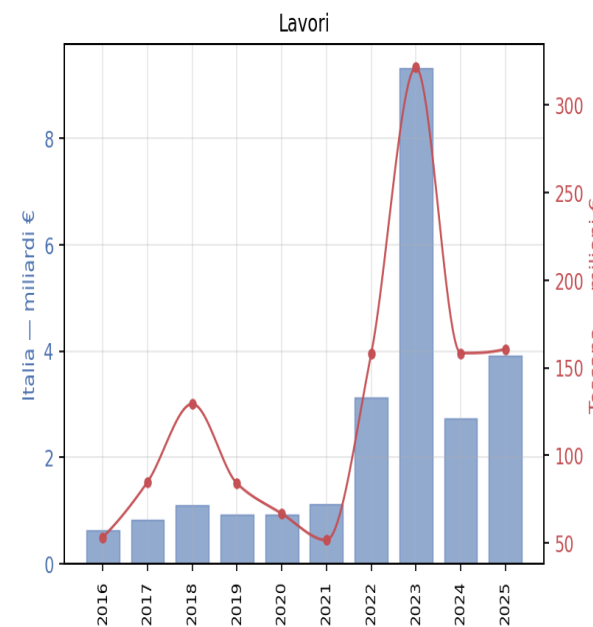
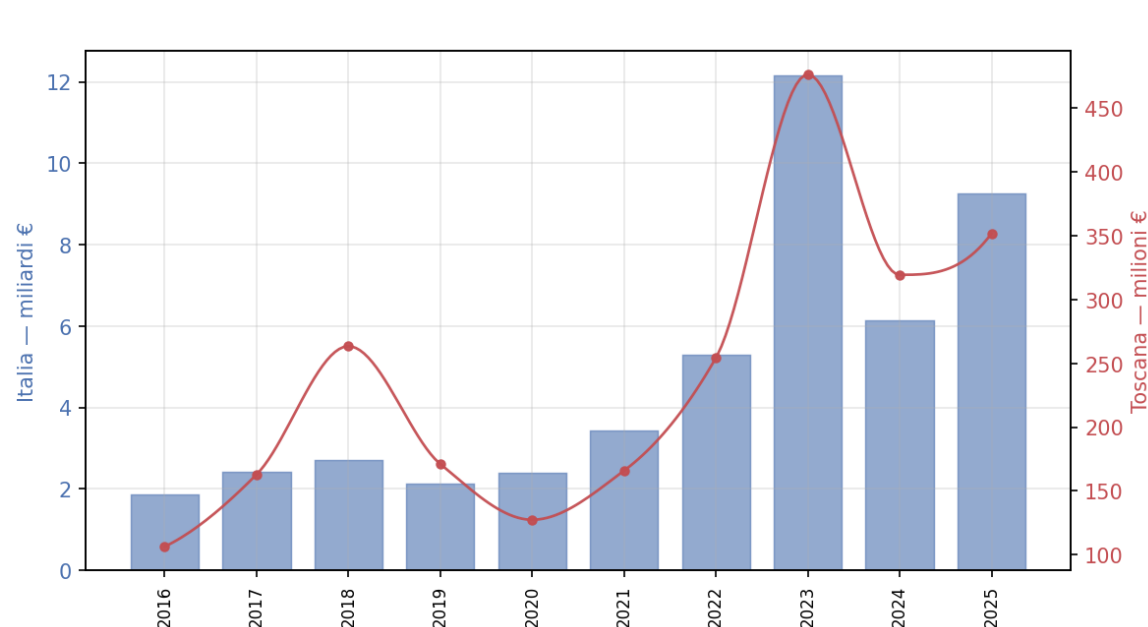


Nei lavori eseguiti in Toscana il subappaltatore è un'impresa toscana in quasi tre casi su quattro (a sinistra); in circa un caso su quattro l'aggiudicatario ha sede fuori regione ma subappalta a un'impresa toscana, mentre è raro il percorso inverso, invece presente nel mercato dei servizi.

Per dimensione (a destra), due subappaltatori su tre hanno meno di dieci addetti.

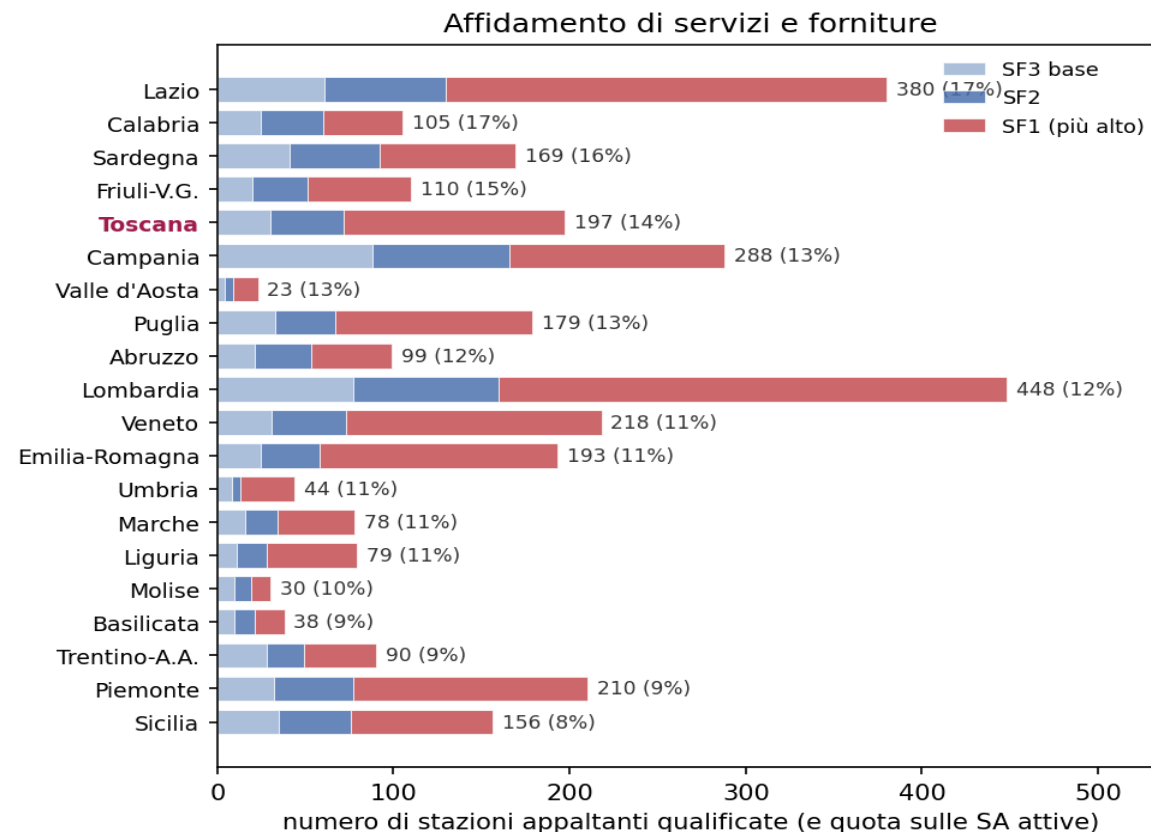
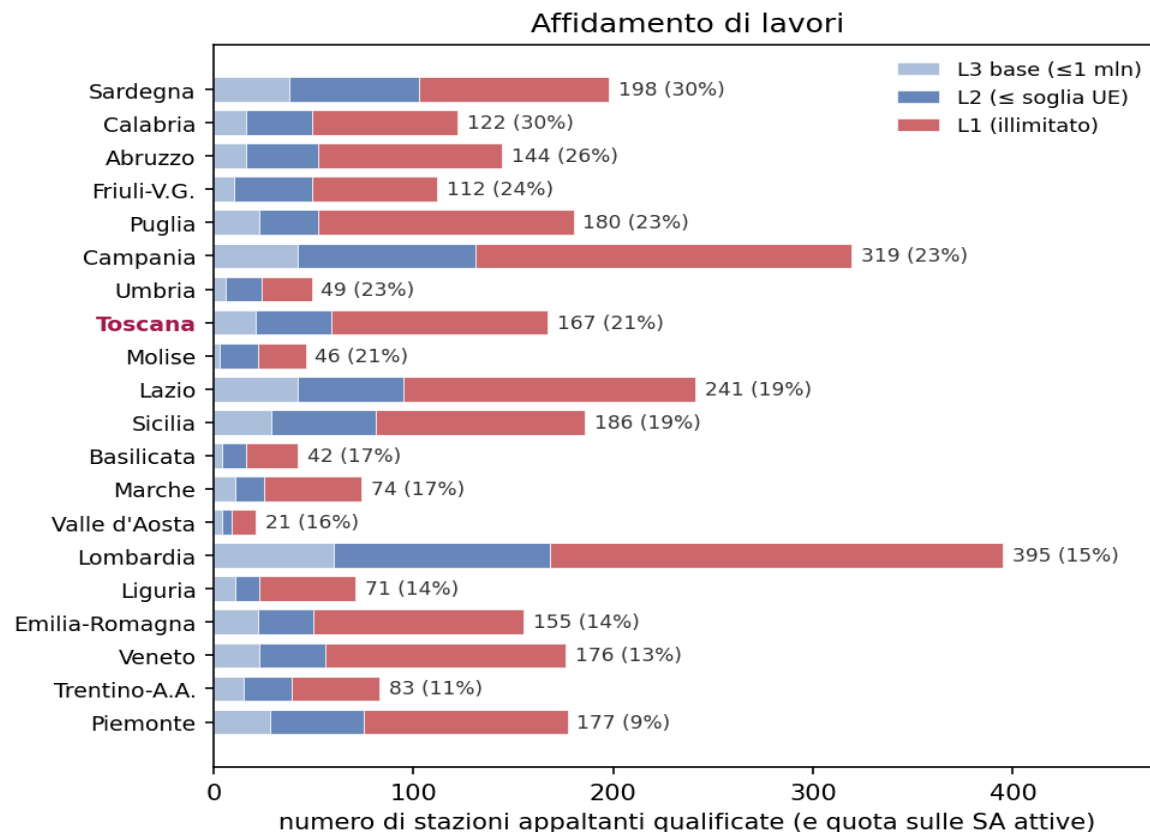
# Le dinamiche: la centralizzazione della committenza cresce, nei lavori e nei servizi

Le centrali di committenza intercomunali crescono con continuità dal 2021 (a sinistra): la spinta viene dai lavori fino al picco del 2023 e, più di recente, dai servizi (a destra).



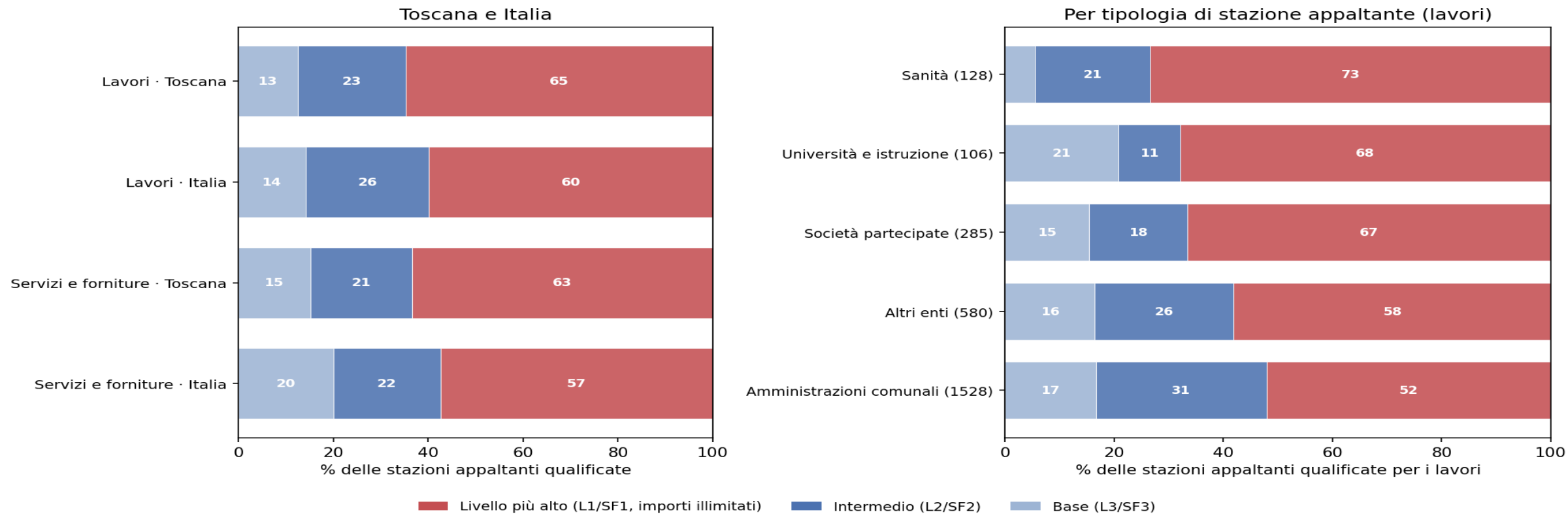
Le centrali di committenza intercomunali – CUC, Unioni di Comuni e Comunità Montane – crescono con continuità dal 2021, anche al netto del PNRR e soprattutto sui lavori di importo elevato, dove la qualificazione obbligatoria spinge i piccoli enti a delegare o ad aggregarsi. A destra, lo stesso valore è distinto per mercato: la crescita è trainata dai lavori fino al picco del 2023, mentre nei servizi l'aumento è più graduale ma prosegue ininterrotto fino al 2025. La centralizzazione costituisce un possibile elemento di bilanciamento sul fronte della concorrenza, rispetto alla diffusione dell'affidamento diretto.

# Chi è qualificato: la fotografia dell'elenco ANAC delle stazioni appaltanti



Ad oggi, si contano in Italia circa 2.960 amministrazioni qualificate per l'affidamento dei lavori e 3.130 per servizi e forniture; in Toscana, rispettivamente, 167 e 197. Sono però una minoranza delle amministrazioni attive: rapportate alle stazioni appaltanti presenti nell'archivio dal 2016, le qualificate per i lavori sono il 18 per cento in Italia e il 21 in Toscana, mentre per i servizi e le forniture la quota scende al 12 e al 14 per cento, perché in quei mercati opera un numero molto più ampio di amministrazioni, in larga parte di piccola dimensione. La qualificazione si articola su tre livelli per importo crescente, dal livello di base (fino a un milione di euro) a quello più alto, senza limiti di importo.

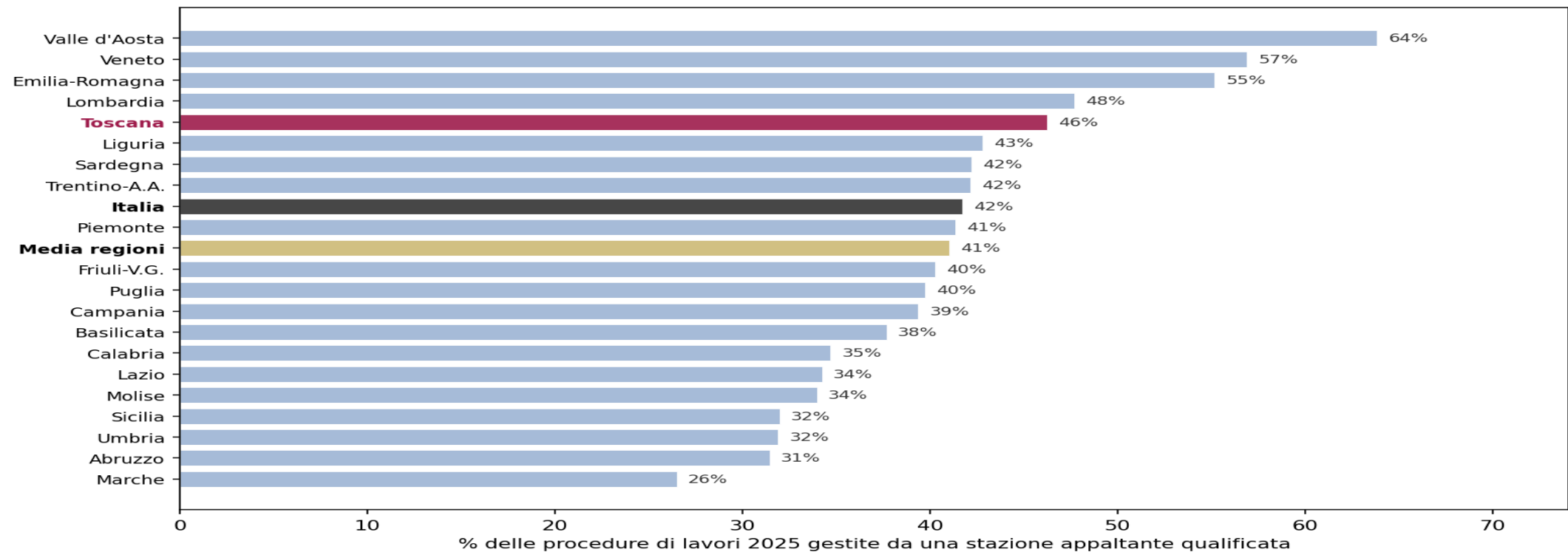
# A che livello sono qualificate: la Toscana più concentrata sul livello più alto



La Toscana è un po' più concentrata sul livello più alto rispetto alla media italiana, sia nei lavori (65 contro 60%) sia nei servizi e forniture (63 contro 57). La distribuzione per tipo di amministrazione (a destra) riflette la dimensione tipica dei loro interventi: le aziende sanitarie (73%), le università e le istituzioni scolastiche (68%) e le società partecipate (67%) si collocano in prevalenza al livello più alto, perché gestiscono opere di importo elevato; i Comuni, che realizzano interventi mediamente più piccoli, hanno una quota inferiore di alta qualificazione (solo il 52%). Va ricordato, infine, che nella fase di avvio del sistema molte amministrazioni hanno ottenuto il livello più alto in via provvisoria («con riserva»), in attesa della verifica definitiva dei requisiti: questo spiega in parte l'ampia prevalenza del livello massimo.

# Quanto procurement passa per le stazioni appaltanti qualificate: i volumi del 2025

Nel 2025 il 42% delle procedure di lavori per numero (30% per valore) è gestito da una stazione appaltante qualificata; in Toscana il 46% per numero, sopra la media nazionale.



Incrociando l'elenco di qualificazione con le procedure avviate nel 2025 si misura quanta parte del mercato dei lavori è già gestita in autonomia da amministrazioni qualificate. A livello nazionale è il 42 per cento delle procedure per numero (il 30 per cento per valore). La Toscana, con il 46 per cento delle procedure gestite da amministrazioni qualificate, si colloca sopra la media nazionale; in testa Veneto ed Emilia-Romagna (oltre il 55 per cento), in coda le Marche.

---

# La digitalizzazione del procurement

La piattaforma regionale START

### Una delle esperienze di e-procurement più longeve in Italia.

- **Una delle piattaforme regionali più longeve.** Nasce nel 2007-08 (L.R. 38/2007), estesa progressivamente alle amministrazioni toscane dal 2008, con crescita strutturale tra gli enti locali dal 2013. Certificata AgID a fine 2023.
- **Indirizzario fornitori unico regionale.** ~27.000 imprese registrate condivise tra tutte le SA toscane: il principale punto di forza per i Comuni piccoli.
- **Adozione volontaria pre-2024 ampia ma eterogenea.** Quota di procedure su START dal ~15% (2016) al >50% (2023); l'80% dei Comuni sopra 5.000 ab. ha usato START almeno una volta, ma l'intensità d'uso varia molto tra SA.
- **Perché è un laboratorio naturale.** La variazione cross-SA e nel tempo, prima dell'obbligo del 2024, è la fonte di identificazione: a parità di SA, semestre e profilo di gara, confrontiamo procedure PAD=1 vs PAD=0. La curva cumulata mostra l'evoluzione dell'adesione a START prima dell'obbligo nel 2024.

## Operare su piattaforma amplia la concorrenza e l'accesso delle piccole imprese

A parità di amministrazione e periodo, l'uso della piattaforma si associa a più offerte, ribassi più ampi e più affidamenti a microimprese.

| Esito della procedura               | Effetto complessivo | Servizi non finanziati dal Piano |
|-------------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Numero di offerte                   | <b>+16%</b>         | <b>+44%</b>                      |
| Ribasso di aggiudicazione           | <b>+22%</b>         | <b>+56%</b>                      |
| Quota di affidamenti a microimprese | <b>+8 punti</b>     | <b>+13 punti</b>                 |
| Co-localizzazione provinciale       | n.s.                | <b>-8 punti</b>                  |
| Durata della fase di affidamento    | n.s.                | n.s.                             |

Confrontando, entro la stessa stazione appaltante e nello stesso semestre, le procedure gestite su piattaforma e quelle tradizionali, la digitalizzazione agisce soprattutto sull'apertura del mercato: il numero di offerte cresce del 16 per cento, il ribasso del 22 e la probabilità di affidamento a una microimpresa di 8 punti. Non incide invece sui tempi della fase di affidamento – un'assenza solo apparente, dovuta all'art. 17 del nuovo Codice, che ha fissato durate massime per tutte le procedure negli stessi mesi dell'obbligo, e al fatto che più offerte generano più documentazione da valutare. L'effetto è assai più ampio nei servizi non finanziati dal Piano, dove la concorrenza era più frammentata e i costi di partecipazione più elevati.

## L'effetto non è uniforme: dove e per chi la piattaforma incide di più

L'apertura del mercato è massima nei servizi non finanziati dal Piano ed è modulata dall'esperienza e dalla dotazione interna della stazione appaltante.

| Dimensione                           | Come si articola l'effetto della piattaforma                                                                                                                                            |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mercato</b>                       | Effetto massimo nei servizi non finanziati dal Piano (offerte +44%, ribasso +56%, microimprese +13 punti), dove la concorrenza era più frammentata e i costi di partecipazione più alti |
| <b>Esperienza procedurale</b>        | Funziona da sostituto: gli effetti sono massimi dove la stazione appaltante è meno attrezzata (offerte +33%, ribasso +38%) e più contenuti dove è già esperta                           |
| <b>Familiarità digitale</b>          | È un prerequisito: i guadagni di concorrenza emergono solo dove esiste già pratica con l'e-procurement; dove manca non si distinguono da zero (learning-by-doing)                       |
| <b>Qualità amministrativa (MAQI)</b> | Incide poco: amplia solo lievemente gli effetti, che restano significativi anche dove la qualità istituzionale generale è bassa                                                         |
| <b>Dimensione del Comune</b>         | L'effetto sull'apertura del mercato è presente in tutte le fasce demografiche, più ampio nei Comuni medi (20-100.000 abitanti: offerte +21%, ribasso +27%)                              |

L'effetto della piattaforma si articola lungo più dimensioni. È massimo nei servizi non finanziati dal Piano, dove la concorrenza era più frammentata. La dotazione interna della stazione appaltante ne modula l'intensità in modi opposti: l'esperienza procedurale funziona da sostituto – gli effetti sono massimi dove l'amministrazione è meno attrezzata –, mentre la familiarità digitale è un prerequisito, perché i guadagni di concorrenza emergono solo dove esiste già pratica con l'e-procurement. La qualità istituzionale generale, invece, conta poco.

## Il dividendo della digitalizzazione non è automatico

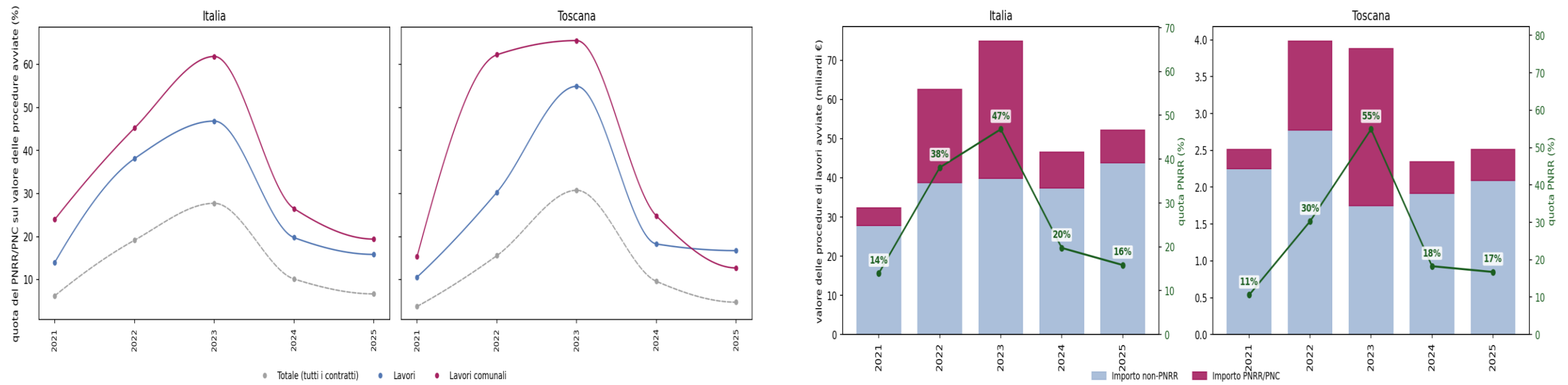
- L'accesso delle piccole e micro imprese è il risultato più robusto: la probabilità di aggiudicazione a una PMI cresce di circa otto punti percentuali, in tutte le classi dimensionali di Comune e in tutti i profili di procedura, lavori e servizi.
- I canali pro-concorrenziali – più offerenti e ribassi più alti, soprattutto nei servizi – si attivano però solo dove la stazione appaltante ha già esperienza digitale (learning-by-doing) e restano vicini a zero dove quella esperienza manca: l'obbligo di piattaforma, da solo, non costruisce la competenza necessaria.
- La digitalizzazione non spiazza le imprese del territorio: la quota di aggiudicazioni a operatori toscani resta stabile e il bacino si allarga oltre la provincia solo in alcuni segmenti (servizi, Comuni maggiori) – un'apertura selettiva, non una sostituzione.
- L'effetto è più ampio dove l'amministrazione ha meno esperienza procedurale: il digitale agisce da fattore compensativo, avvicinando le stazioni appaltanti meno attrezzate a quelle più strutturate.
- Se ne ricava una chiave di lettura: una tecnologia non genera valore per sé; serve un'amministrazione che disponga insieme di infrastruttura tecnica, competenze interne e un mercato pronto a interagire – è il caso toscano, dove la piattaforma regionale ha preceduto l'obbligo di oltre un decennio, costruendo per tempo quelle condizioni.

---

## Il PNRR nel procurement

# Il peso del PNRR sul procurement

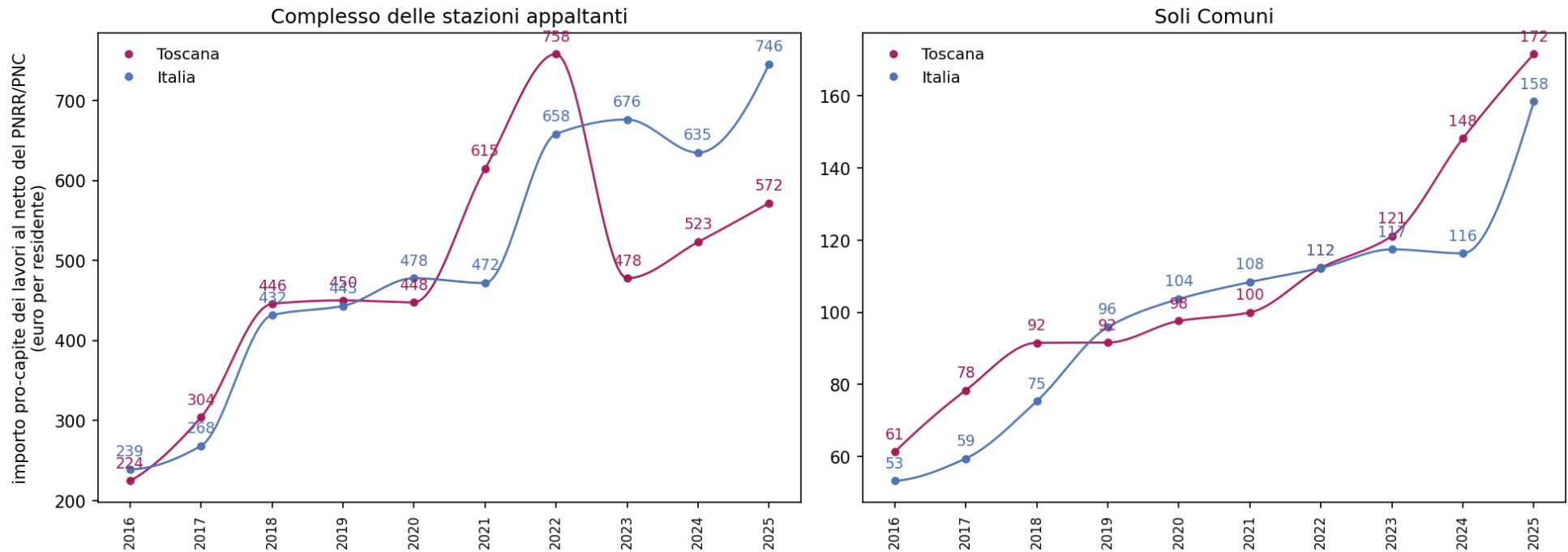
La quota del Piano sul valore delle procedure avviate culmina nel 2023 – soprattutto sui lavori comunali (quota, a sinistra) – e pesa nel complesso dei lavori per importi che si misurano in miliardi (valori, a destra). In ogni pannello, Italia e Toscana a confronto.



Il PNRR e il Piano nazionale complementare hanno inciso soprattutto sui lavori, e in particolare su quelli dei Comuni: la quota del Piano sul valore delle procedure di lavori avviate sale fino al 2023, quando raggiunge circa la metà del valore dei lavori e i due terzi per i soli Comuni; l’andamento è analogo in Toscana e nella media nazionale. In valore assoluto (a destra), la componente del Piano si misura in miliardi di euro nel triennio 2021-2023, sovrapponendosi a un’attività ordinaria che resta comunque consistente.

# Al netto del PNRR la spesa ordinaria continua a crescere: nessun effetto di sostituzione

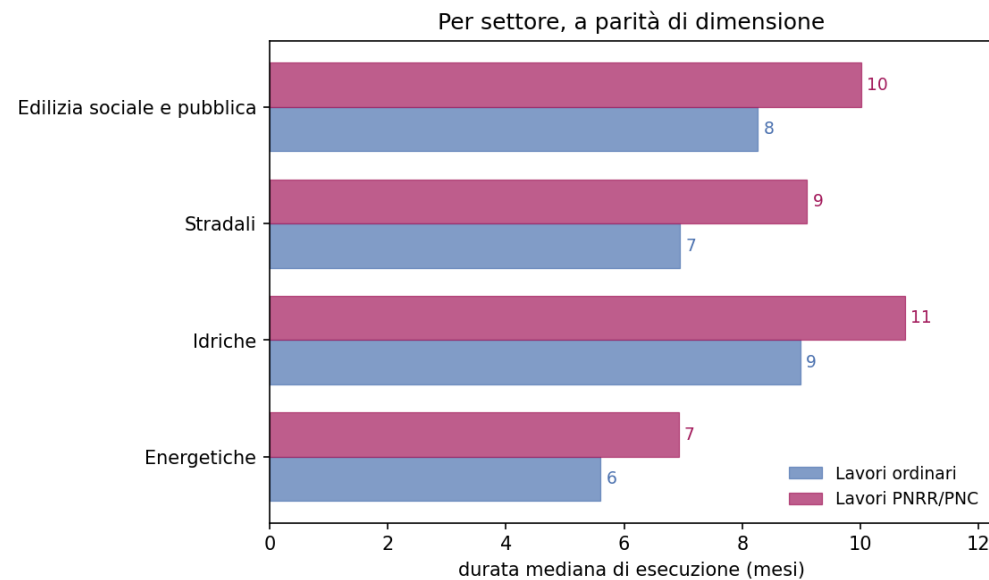
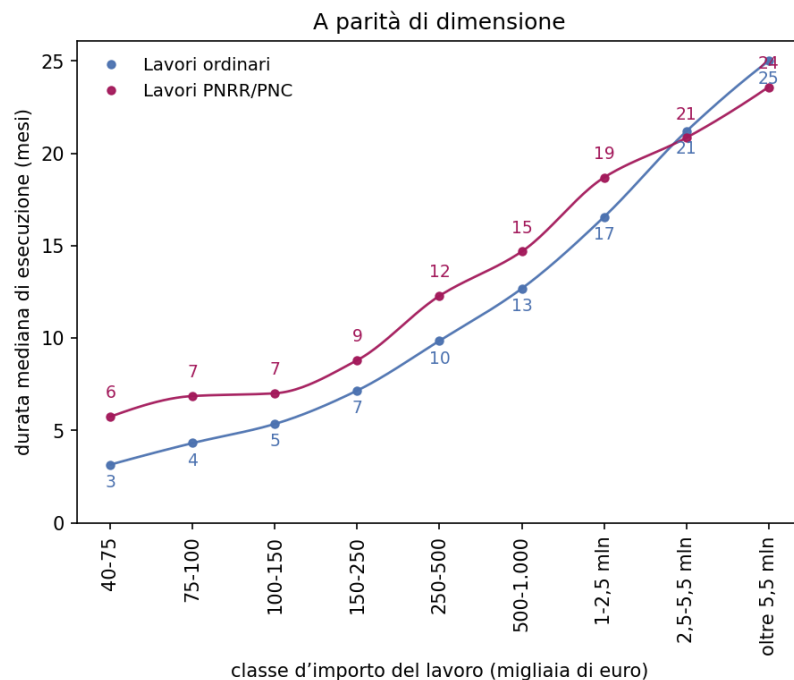
Tolto il contributo del Piano, l'importo pro-capite dei lavori cresce comunque, in Toscana come in Italia: l'attività ordinaria non è stata spiazzata dal PNRR.



La verifica più importante riguarda l'eventuale effetto di sostituzione: il Piano ha rimpiazzato l'attività ordinaria o vi si è aggiunto? Sottraendo dalla spesa per lavori la componente finanziata dal PNRR e dal Piano nazionale complementare, e rapportandola alla popolazione, l'importo pro-capite dei lavori «ordinari» cresce comunque lungo il decennio, in Toscana come nella media nazionale e sia nel complesso sia per i soli Comuni.

# Tempi di realizzazione e PNRR

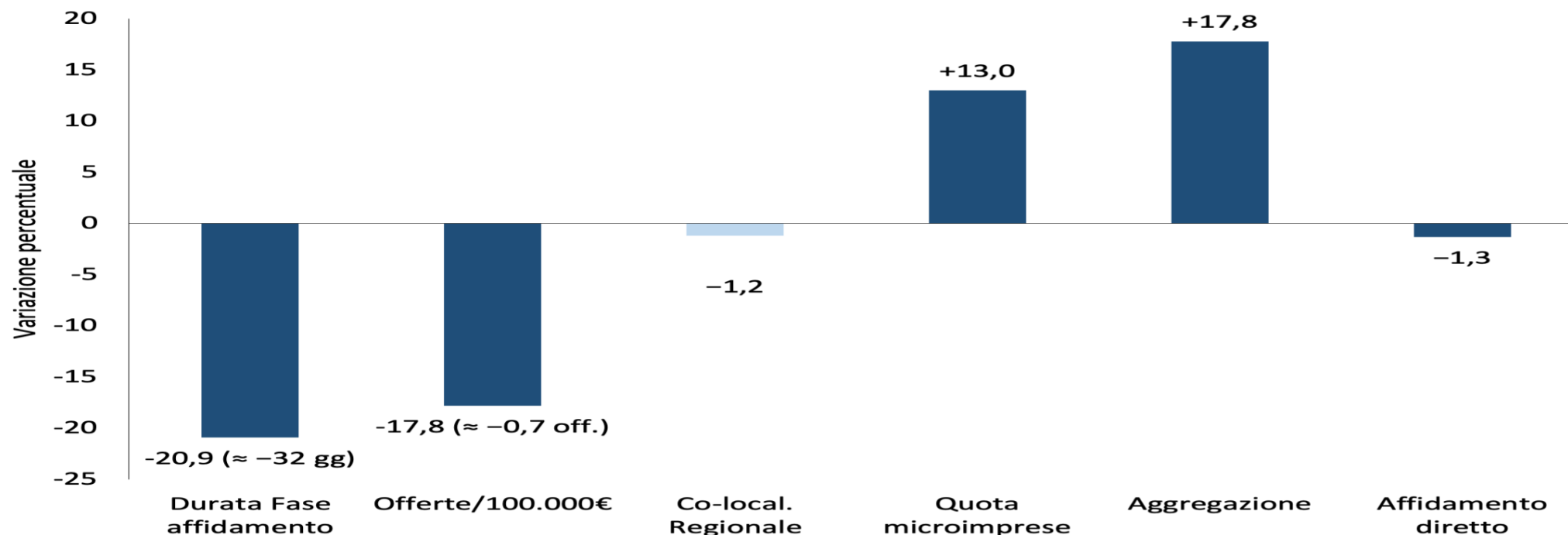
La durata del cantiere dipende soprattutto dalla taglia dell'opera; a parità di dimensione e di settore i lavori del Piano impiegano solo uno-due mesi in più.



Sui tempi di esecuzione – dalla consegna dei lavori all'ultimazione – il dato grezzo vede i lavori del Piano più lenti, ma è in larga parte un effetto di composizione: il PNRR finanzia soprattutto nuove costruzioni, più lunghe della manutenzione, e opere di taglia maggiore. Isolando le nuove costruzioni e confrontando a parità di classe d'importo (a sinistra), la durata cresce marcatamente con la dimensione – da circa tre mesi sotto i 75.000 euro a oltre due anni sopra i cinque milioni e mezzo – e le due categorie quasi si sovrappongono: il Piano aggiunge due-tre mesi solo sui lavori piccolo-medi, mentre sulle grandi opere i tempi coincidono. Il quadro si conferma settore per settore (a destra), una volta standardizzata la dimensione: il divario resta su uno-due mesi nell'edilizia sociale e pubblica, nelle opere stradali, nelle reti idriche ed energetiche. È una misura prudenziale, perché calcolata sui soli cantieri già conclusi, che tendono a essere i più rapidi.

# Il differenziale tra procedure PNRR e altre procedure nel mercato dei lavori pubblici dei comuni

Più veloci (–32 giorni), meno offerenti, più microimprese e più aggregazione; meno affidamento diretto.



A parità di effetti fissi di amministrazione e di semestre, le procedure del Piano risparmiano circa 32 giorni nella fase di affidamento (–20,9 per cento, su 153 medi), per effetto della programmazione per obiettivi e del ricorso più frequente alla gestione aggregata. La concorrenza ha una configurazione asimmetrica: gli offerenti per lotto calano del 17,8 per cento, mentre il ribasso non si distingue da quello ordinario – coerente con requisiti tecnici (clausola Do No Significant Harm, clausole sociali) che restringono la platea senza comprimere i prezzi. Crescono la probabilità di affidamento a microimprese (+13 punti) e soprattutto il ricorso a centrali di committenza (+17,8 punti). L'affidamento diretto è leggermente meno frequente (–1,3 punti).

## L'effetto del Piano non è uniforme tra stazioni appaltanti: varia per scala dell'opera e territorio ma soprattutto in base all'esperienza

- **Congestione.** Il carico modifica la selezione del mercato senza toccare i tempi: sotto sovraccarico la stazione appaltante si rivolge a operatori più strutturati (meno microimprese).
- **Esperienza.** L'esperienza procedurale specifica nel segmento attenua il differenziale (learning-by-doing): nelle stazioni più mature la pratica ordinaria è già rapida e il margine aggiunto dal Piano si riduce; Sull'affidamento diretto l'effetto si inverte con l'esperienza: il Piano lo accresce nelle stazioni meno esperte e lo riduce in quelle mature, che lo sostituiscono con procedure formali. L'esperienza si conferma il fattore maggiormente in grado di orientare verso efficienza e velocità allo stesso tempo.
- **Eredità M1C1.** Dove un progetto M1C1 di rafforzamento è concluso si osservano più offerenti (+22 per cento) e ribassi più ampi (+6,7) anche sulle procedure ordinarie: una traccia che va oltre il perimetro temporaneo del Piano e segnala un possibile miglioramento strutturale, ancora preliminare e da consolidare su orizzonti più lunghi.

## Considerazioni conclusive

- Esaurita la fase più intensa del PNRR e riassorbite le distorsioni che aveva introdotto nella composizione della domanda, l'attenzione può tornare alle condizioni strutturali del mercato: al di là dell'impulso straordinario del Piano, il procurement pubblico è cresciuto lungo tutto l'ultimo decennio, sospinto da una domanda via via più ampia in tutti i settori.
- La tensione di fondo, confermata ma in evoluzione. Dal 2016 la successione ininterrotta delle riforme insegue due esigenze non sempre allineate: celerità ed efficienza, da un lato, concorrenza, equità nell'accesso delle imprese e tutela del lavoro, dall'altro. Il PNRR e la riforma del Codice hanno introdotto a questo proposito elementi - prima fra tutte la digitalizzazione del ciclo di vita del contratto - in grado di riconciliare queste due dimensioni .
- Segnali convergenti di una progressiva riconciliazione fra questi obiettivi:
  - l'estensione dell'affidamento diretto si accompagna a una ripresa del numero di offerenti nelle procedure competitive;
  - aumenta la quota di affidamenti a micro e piccole imprese, in parte associata all'adozione delle piattaforme digitali;
  - si comprimono i tempi della fase di affidamento;
  - Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa diventa obbligatorio nei servizi ad alta intensità di manodopera;
  - avanzano la qualificazione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione della committenza;
  - l'esperienza procedurale accumulata dalle amministrazioni – soprattutto i Comuni – gestendo l'elevato numero di procedure del PNRR rafforza la capacità amministrativa e migliora le performance lascia tracce di maggiore apertura del mercato anche sulle procedure ordinarie.