



I CONTRATTI PUBBLICI AL TERMINE DEL PNRR

***Andamento congiunturale e trasformazioni strutturali
del procurement pubblico tra riforme, digitalizzazione
e modelli organizzativi***

Rapporto 2025 sugli appalti pubblici in Toscana

GIUGNO 2026

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Francesco Gori, ricercatore IRPET, all'interno dell'Area di ricerca "Economia Pubblica e infrastrutture" coordinata da Patrizia Lattarulo.

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

INDICE

1.	INTRODUZIONE	5
2.	ANALISI CONGIUNTURALE – IL MERCATO A REGIME DEL NUOVO CODICE	6
2.1	Il mercato del procurement in tutte le sue componenti	6
2.2	Il mercato dei lavori pubblici	11
2.3	Scelta procedurale e performance della fase di affidamento	16
2.4	Le performance delle imprese	20
3.	LA RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI	24
3.1	Le soglie e l’addensamento degli importi	24
3.2	Gli altri istituti della riforma e il Correttivo del 2024	25
3.3	Il subappalto come canale di accesso al mercato	27
3.4	Il lavoro negli appalti di servizi	30
3.5	La qualificazione delle stazioni appaltanti	34
3.6	La digitalizzazione del procurement	40
4.	IL PNRR NEL PROCUREMENT	43
5.	SINTESI	46

I. INTRODUZIONE

Il rapporto annuale sui contratti pubblici, curato dall'IRPET con l'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici, offre una lettura del mercato degli appalti in Toscana nel costante confronto con la dinamica nazionale, a partire dai dati pubblici dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il rapporto si colloca in una fase di profonda trasformazione del quadro normativo e operativo dei contratti pubblici: il nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023) ha completato la propria entrata a regime, il ciclo del PNRR ha raggiunto la fase di più intensa attuazione, la digitalizzazione integrale delle procedure è divenuta pienamente operativa e ha preso avvio il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Sono trasformazioni che incidono in profondità sull'assetto del mercato e che richiedono una lettura capace di distinguere ciò che ha natura congiunturale da ciò che ha invece carattere strutturale.

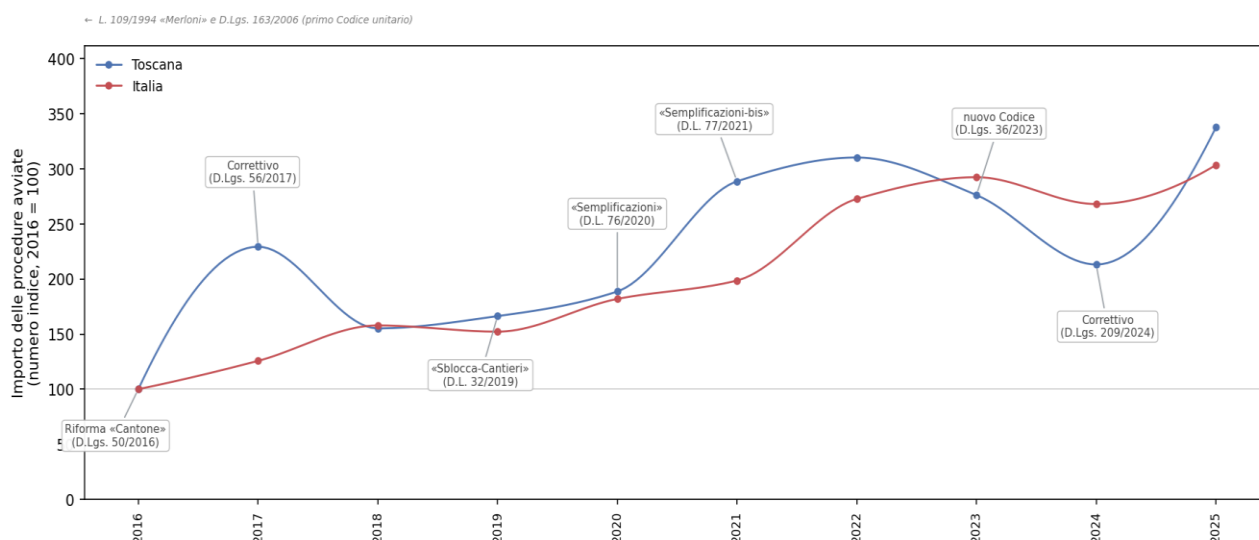
Conviene muovere da una considerazione di fondo. Negli ultimi anni i contratti pubblici hanno assunto un rilievo crescente, economico e sociale, ben oltre la loro tradizionale funzione di canale di spesa. Sul piano quantitativo, l'acquisto di lavori, beni e servizi da parte delle amministrazioni rappresenta una quota rilevante e crescente del prodotto nazionale: il valore delle procedure formali di importo pari o superiore ai 40.000 euro è passato, in Italia, da circa il 3,5% del prodotto interno lordo nel 2016 a circa l'8% nel 2025¹. La sua espansione, nell'ultimo quinquennio, è stata tutt'altro che puramente congiunturale: alla spinta eccezionale dell'emergenza pandemica e degli approvvigionamenti sanitari, e poi degli investimenti del PNRR, si è sovrapposta una tendenza di più lungo periodo all'esternalizzazione verso il mercato di funzioni e attività un tempo svolte all'interno del perimetro pubblico. Una quota crescente di ciò che le amministrazioni un tempo gestivano in proprio – dalla manutenzione alla cura dei servizi alla persona – passa oggi attraverso una procedura di affidamento, con la conseguenza che la qualità stessa di molti servizi pubblici dipende ormai dal modo in cui la domanda pubblica è organizzata e dalle condizioni a cui è aggiudicata.

A questo rilievo dimensionale se ne affianca uno qualitativo. Attraverso i requisiti di partecipazione, i criteri di aggiudicazione e le clausole contrattuali, la committenza pubblica non si limita ad acquistare: orienta i comportamenti delle imprese e incide sulle condizioni di lavoro lungo l'intera filiera degli affidamenti. È in questa prospettiva che assumono rilievo i temi – ricorrenti nel rapporto – del costo del lavoro nei servizi ad alta intensità di manodopera, dell'accesso delle piccole imprese al mercato, del radicamento territoriale degli operatori e della tutela della concorrenza.

È anche per questo accresciuto rilievo che l'impianto normativo dei contratti pubblici ha attraversato, in poco più di un decennio, una sequenza quasi ininterrotta di interventi (Figura 1.1), alla ricerca di un assetto capace di conciliare esigenze in tensione fra loro: la celerità delle procedure, l'efficienza della spesa, l'apertura concorrenziale del mercato e l'equità verso gli operatori e verso i lavoratori. Il Codice del 2016 aveva privilegiato la completezza e il controllo delle procedure, con una rigida scansione delle fasi progettuali, limiti all'appalto integrato e il favore per l'offerta economicamente più vantaggiosa. A partire dal 2019 la direzione si è invertita, in nome della rapidità: il decreto Sblocca-Cantieri e soprattutto i decreti di semplificazione dell'emergenza, fra il 2020 e il 2021, hanno ampliato il ricorso all'affidamento diretto, innalzato le soglie e alleggerito le procedure sotto soglia. Il nuovo Codice del 2023 ha infine consolidato questa impostazione in un ordinamento stabile, fondato sui principi del risultato e della fiducia, accompagnandola però con contrappesi – la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti, la digitalizzazione integrale del ciclo di vita del contratto e un rafforzamento delle tutele del lavoro lungo la filiera degli affidamenti, posto dal nuovo Codice e accentuato dal correttivo del 2024 – pensati per evitare che la maggiore rapidità e discrezionalità degli affidamenti si traducesse in minore qualità o minore concorrenza. È in questa cornice di riforma quasi permanente, e nella tensione fra i suoi obiettivi, che si collocano le dinamiche descritte nel rapporto.

¹ La misura si riferisce alle sole procedure formali di importo pari o superiore ai 40.000 euro registrate nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, ed è quindi più ristretta della nozione statistica di spesa pubblica per appalti; quest'ultima, comprensiva dei consumi intermedi, degli investimenti fissi lordi e dei trasferimenti sociali in natura acquistati sul mercato, vale in Italia l'11,8% del prodotto interno lordo nel 2021, a fronte di una media OCSE del 12,9% (OCSE, *Government at a Glance* 2023).

Figura 1.1 – Importo delle procedure di affidamento avviate (numero indice, 2016 = 100) e principali provvedimenti di riforma dei contratti pubblici, 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. I richiami segnalano, in corrispondenza dell'anno, i principali provvedimenti di riforma del periodo.

La ripresa del mercato registrata nel 2025, che riporta i volumi su nuovi massimi dopo la flessione dell'anno precedente, costituisce il dato congiunturale di fondo; ma è nella ricomposizione delle modalità di affidamento, nella tensione concorrenziale, nell'organizzazione della domanda pubblica e nella sua intensità territoriale che si leggono gli effetti più duraturi delle riforme degli ultimi anni. Il rapporto cerca dunque di tenere insieme le due letture, evitando di scambiare per inversioni di tendenza ciò che riflette la fase eccezionale del PNRR, e di attribuire alla sola congiuntura mutamenti che hanno radici normative.

Il documento si articola in cinque capitoli. Dopo questa introduzione, l'analisi congiunturale (capitolo 2) ricostruisce l'andamento del mercato in tutte le sue componenti, con particolare attenzione ai lavori pubblici, alla scelta del contraente, alle performance delle imprese. Il capitolo 3 esamina le principali trasformazioni introdotte dalla riforma del Codice, dall'ampliamento delle soglie e dell'affidamento diretto ai nuovi temi e istituti – appalto integrato, subappalto, lavoro negli appalti di servizi – fino ai due grandi processi spinti dalla riforma, la qualificazione e l'aggregazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione del procurement. Il capitolo 4 è dedicato al ruolo del PNRR nel mercato degli appalti e alla sua eredità; il capitolo 5 raccoglie le considerazioni conclusive.

Salvo diversa indicazione, le elaborazioni si riferiscono alle procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro e le serie temporali si arrestano al 2025, ultimo anno per il quale i dati possono considerarsi completi; il segmento sotto soglia, divenuto osservabile con la digitalizzazione del ciclo dell'appalto, è oggetto di considerazioni specifiche. Il confronto fra la Toscana e la media nazionale accompagna l'intera analisi, così da collocare le dinamiche regionali nel quadro più ampio del mercato dei contratti pubblici del Paese.

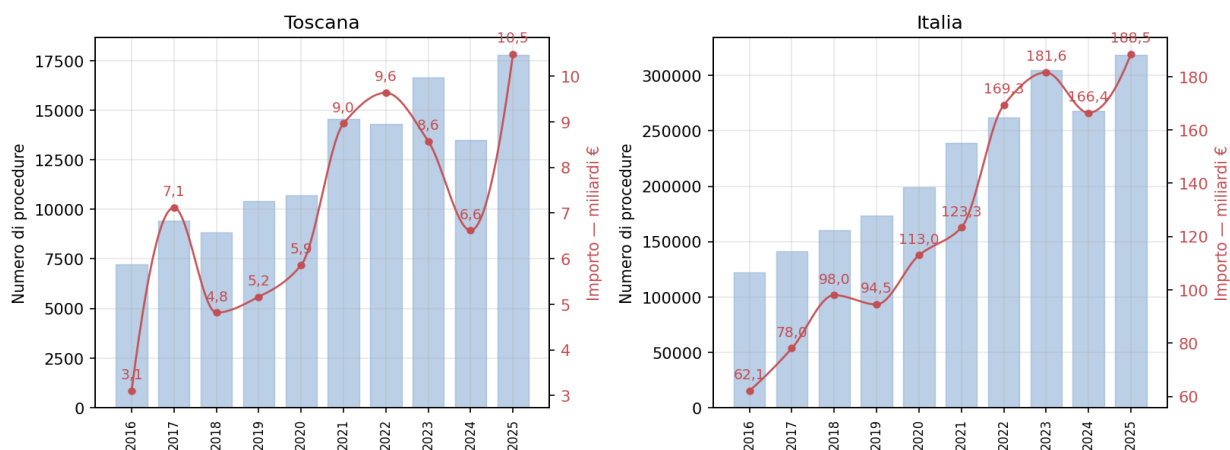
2. ANALISI CONGIUNTURALE – IL MERCATO A REGIME DEL NUOVO CODICE

2.1 IL MERCATO DEL PROCUREMENT IN TUTTE LE SUE COMPONENTI

Il mercato dei contratti pubblici archivia nel 2025 un anno di netta ripresa, che riporta i volumi in prossimità dei massimi storici dopo la flessione del 2024. In Toscana le procedure avviate di importo pari o superiore ai 40.000 euro raggiungono i 10,5 miliardi di euro, per quasi 17.800 procedure: un livello

superiore di circa il 58% a quello del 2024 e che supera il precedente massimo, toccato nel 2022 (9,6 miliardi, Figura 2.1). La composizione del mercato è però mutata: mentre il picco del 2022 era trainato dai lavori pubblici – sospinti dalla fase più intensa del PNRR, ma anche da alcune grandi opere infrastrutturali estranee al Piano, come il passante ferroviario dell’alta velocità del nodo di Firenze (circa un miliardo di euro) –, il nuovo massimo del 2025 dipende in larga parte dalle forniture sanitarie. La flessione del 2024 – l’anno di entrata a regime del nuovo Codice – si conferma comunque transitoria, legata alla fase di transizione normativa e all’assestamento del ciclo del PNRR più che a un’inversione di tendenza. Lo stesso profilo di ripresa si osserva a livello nazionale, dove l’importo complessivo delle procedure avviate sale a circa 188 miliardi di euro.

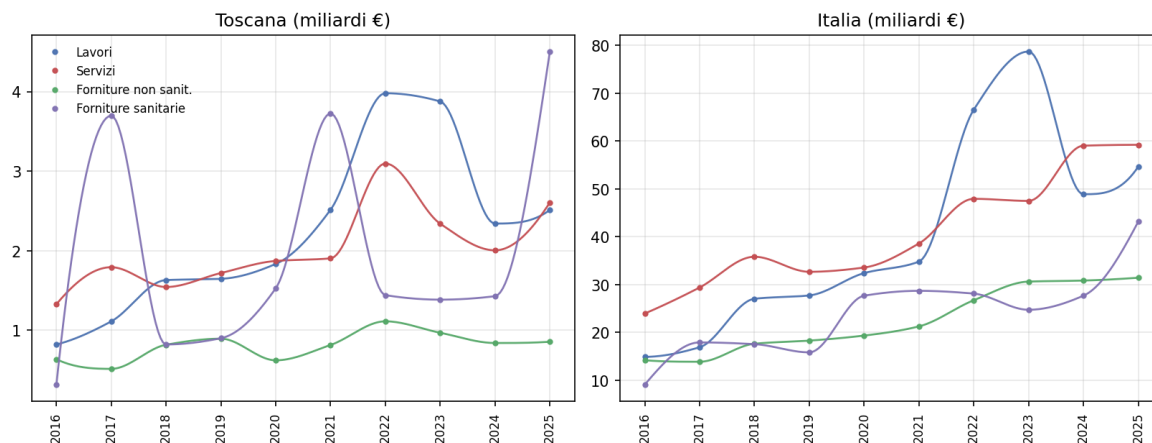
Figura 2.1 – Numero e importo delle procedure avviate di importo pari o superiore ai 40.000 euro, per anno di pubblicazione del bando/avviso, 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

La crescita del 2025, sebbene diffusa, non è però uniforme fra le componenti del mercato (Figura 2.2 e Tabella 2.1). In Toscana l’incremento complessivo è in larga parte riconducibile alle forniture sanitarie, che per loro natura seguono un andamento discontinuo, legato ad accordi quadro di importo molto elevato e validità pluriennale: nel 2025 il loro valore più che triplica rispetto all’anno precedente (+215%, fino a 4,5 miliardi di euro), arrivando a costituire la singola componente di maggior peso del mercato regionale. Al netto delle forniture sanitarie il quadro è più contenuto ma comunque positivo: i servizi crescono del 30% e i lavori del 7%, mentre le forniture non sanitarie restano sostanzialmente stabili. A livello nazionale la dinamica è invece assai più differenziata: crescono i lavori (+12%) e soprattutto le forniture sanitarie (+56%), mentre i servizi e le forniture non sanitarie restano pressoché fermi.

Figura 2.2 – Importo delle procedure avviate (≥ 40.000 euro) per componente del mercato: lavori, servizi, forniture non sanitarie, forniture sanitarie, 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Tabella 2.1 – Variazione percentuale dell'importo delle procedure avviate (≥ 40.000 euro) per componente del mercato. Toscana e Italia.

Componente	Toscana 2025/24	Toscana 2025/16	Italia 2025/24	Italia 2025/16
Lavori	+7%	+206%	+12%	+267%
Servizi	+30%	+96%	+0%	+147%
Forniture non sanitarie	+2%	+34%	+2%	+122%
Forniture sanitarie	+215%	+1.318%	+56%	+375%
Totale	+58%	+238%	+13%	+204%
Totale al netto dell'acquisto ricorrente di farmaci	+12%	+138%	+11%	+199%
Totale al netto delle forniture sanitarie	+15%	+114%	+5%	+174%

Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

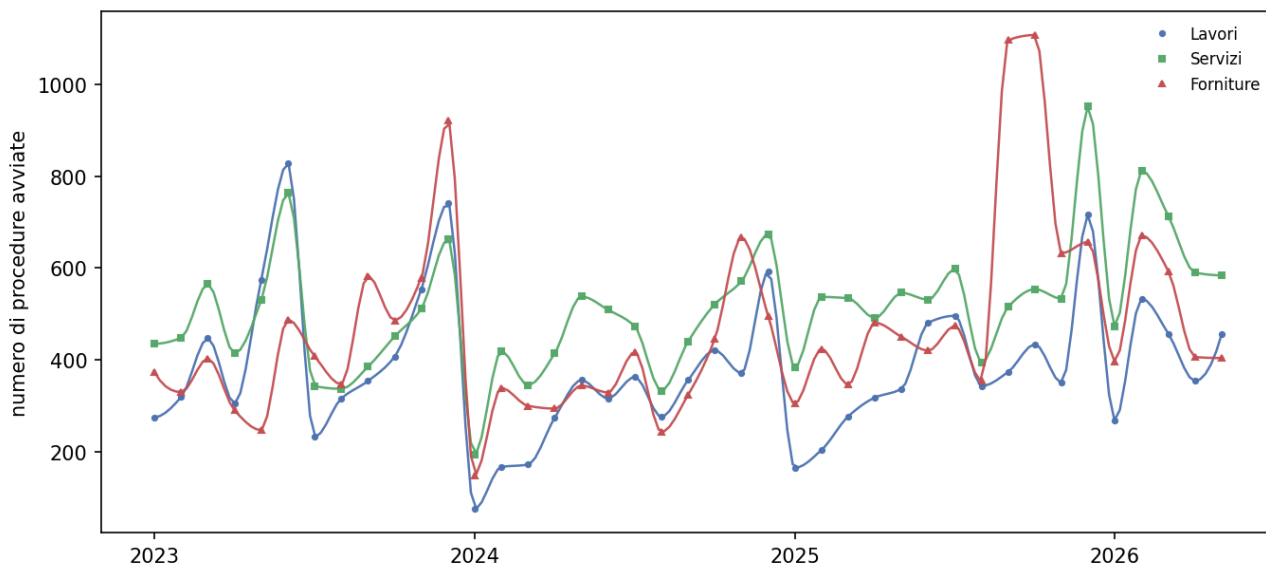
Il valore più estremo della tabella – l'incremento di oltre tredici volte delle forniture sanitarie toscane rispetto al 2016 – non riflette una crescita ordinaria della spesa, ma un insieme di affidamenti fortemente concentrati, riconducibili in larga parte all'attività di acquisto centralizzato della centrale di committenza regionale per la sanità². Al netto di questa componente straordinaria le forniture sanitarie toscane risultano addirittura in lieve flessione rispetto al 2024 (-2%) e in crescita del 342%, anziché del 1.318, rispetto al 2016 (Tabella 2.1). Si tratta dunque di affidamenti episodici, che si addensano nell'anno di aggiudicazione della convenzione regionale e rendono la serie delle forniture sanitarie poco rappresentativa della dinamica corrente.

Allargando lo sguardo all'intero periodo, la crescita appare strutturale. Dal 2016 – anno di introduzione del precedente Codice (D.Lgs. 50/2016) e punto più basso dell'attività delle stazioni appaltanti nell'ultimo decennio – l'importo complessivo delle procedure toscane è più che triplicato, passando da 3,1 a 10,5 miliardi di euro, mentre il numero è più che raddoppiato; a livello nazionale l'importo è cresciuto da 62 a 188 miliardi. La spinta è venuta in primo luogo dall'immissione delle risorse del PNRR e del Piano Nazionale Complementare a partire dal 2021, cui si è aggiunta la ripresa del 2025, una volta superata la fase di adattamento al nuovo Codice.

Il dettaglio a frequenza mensile, aggiornato fino a maggio 2026, mostra il carattere di continuità della ripresa (Figura 2.3): dopo il rimbalzo del 2025, i primi mesi del 2026 vedono un'attività delle stazioni appaltanti ancora sostenuta, con la consueta stagionalità – i picchi nei mesi che precedono la pausa estiva e la chiusura d'anno – e una netta prevalenza, in termini di numero, delle procedure di servizi e di lavori su quelle di forniture. Nella serie mensile si distingue anche la brusca caduta del gennaio 2024, che alla ordinaria stagionalità di inizio anno sommò l'entrata in vigore dell'obbligo di gestire le procedure tramite le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate; lo shock, tuttavia, fu riassorbito nel giro di pochi mesi.

² La componente straordinaria è riconducibile soprattutto a una convenzione regionale di approvvigionamento di farmaci aggiudicata nel 2025, articolata in alcune migliaia di lotti di importo unitario spesso elevato, cui si aggiunge l'acquisizione di singole terapie a costo eccezionale, come i trattamenti di terapia genica destinati a patologie rare. Nel complesso questi affidamenti valgono circa 3,1 dei 4,5 miliardi delle forniture sanitarie toscane del 2025.

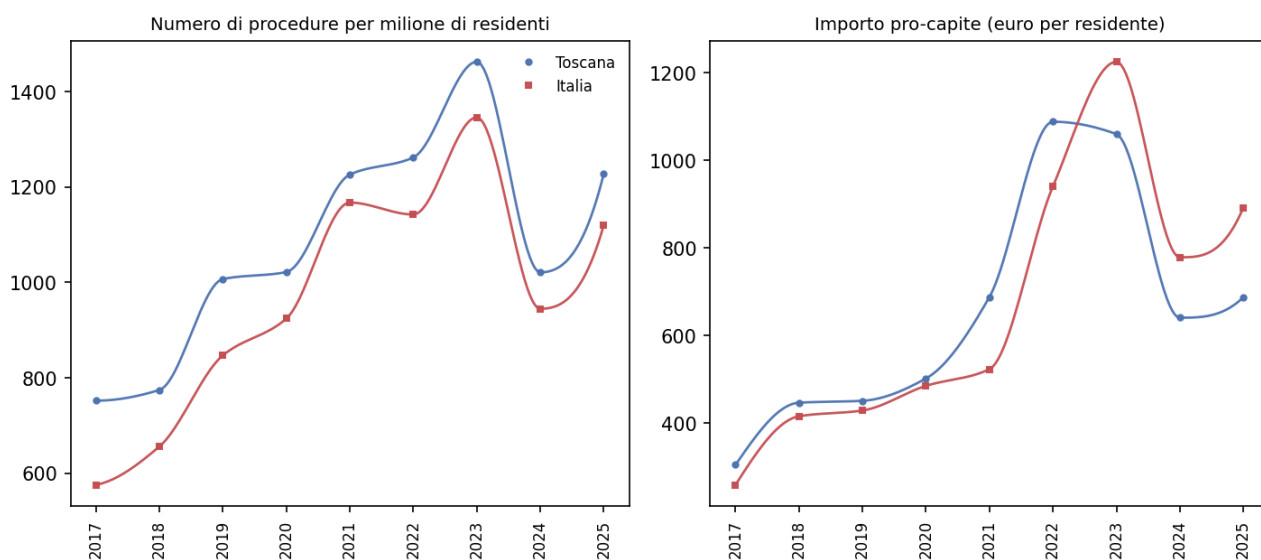
Figura 2.3 – Numero di procedure avviate (≥ 40.000 euro) in Toscana per mese di pubblicazione e tipo di contratto, gennaio 2023 – maggio 2026.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Rapportata alla popolazione residente, la domanda di lavori pubblici racconta una storia più articolata (Figura 2.4). Nel 2020 la Toscana esprimeva un importo pro-capite di lavori lievemente superiore alla media nazionale (501 contro 486 euro per abitante); negli anni del PNRR il dato nazionale ha però accelerato più rapidamente, e nel 2025 il pro-capite toscano (687 euro) si colloca ormai al di sotto di quello italiano (896 euro). La regione ha cioè partecipato all'espansione della spesa per opere pubbliche, ma in misura meno intensa della media del Paese. Concorre a questo esito anche la diversa tempistica del ciclo: la Toscana ha raggiunto il proprio massimo nel 2022, un anno prima dell'Italia (2023), e nel 2024-2025 si colloca quindi nella fase discendente, mentre la spesa nazionale è ancora prossima al suo picco.

Figura 2.4 – Lavori pubblici: numero di procedure per milione di residenti e importo pro-capite (euro per residente), 2016-2025. Toscana e Italia.

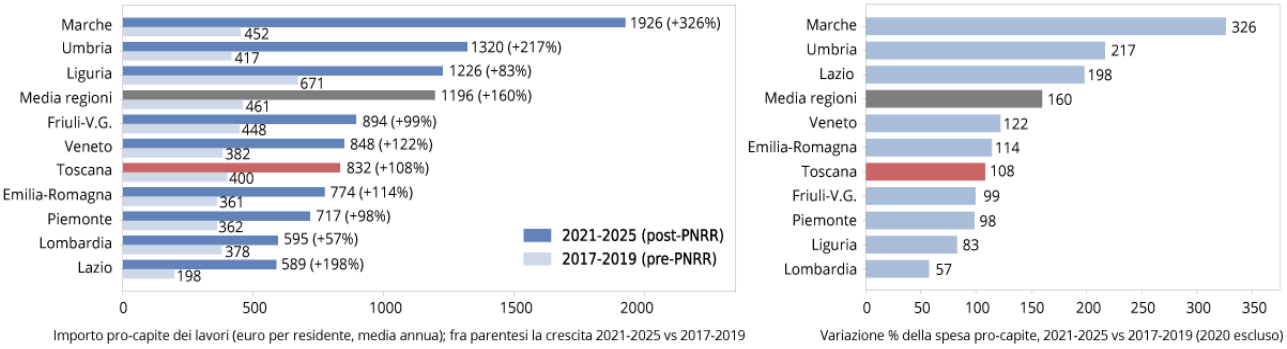


Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT.

Il confronto con le regioni del Centro-Nord prese a riferimento colloca la Toscana su livelli in linea con quelli di Emilia-Romagna, Veneto, Friuli e Piemonte (Figura 2.5): l'importo pro-capite dei lavori passa

da circa 400 euro per abitante nel triennio pre-PNRR (2017-2019) a circa 832 nel periodo del Piano (2021-2025), restando però inferiore alla media delle regioni, sospinta verso l'alto dalle realtà più piccole – come Marche e Umbria – dove pochi grandi interventi pesano molto sul valore per abitante. Anche la crescita fra i due periodi (+108%) è marcata ma inferiore a quella media regionale (+164%): la Toscana ha beneficiato del Piano in misura significativa e proporzionata alla propria dimensione.

Figura 2.5 – Lavori pubblici, importo pro-capite (euro per residente) per le regioni di confronto del Centro-Nord e media delle regioni: confronto fra il triennio pre-PNRR (2017-2019) e il periodo del Piano (2021-2025), escluso il 2020 (a sinistra); variazione percentuale fra i due periodi (a destra). Toscana evidenziata.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT.

Una parte capillare dell'attività contrattuale si svolge infine al di sotto della soglia dei 40.000 euro (Tabella 2.2). Questo segmento, divenuto pienamente osservabile a partire dal 2024 grazie alla digitalizzazione integrale del ciclo dell'appalto, conta in Toscana circa 4.900 procedure di lavori per 87 milioni di euro, cui si aggiungono quasi 20.000 procedure di servizi (305 milioni) e oltre 11.000 di forniture: importi unitari modesti ma numericamente assai rilevanti, che descrivono la parte più minuta e quotidiana della spesa pubblica locale.

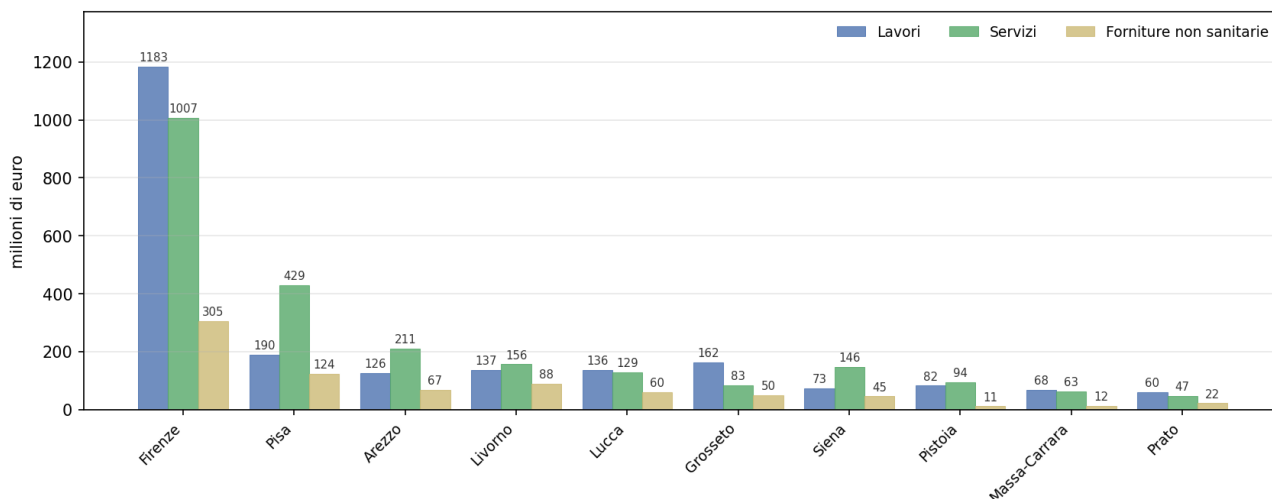
Tabella 2.2 – Procedure avviate di importo inferiore ai 40.000 euro per tipo di contratto: numero e importo (milioni di euro). Toscana e Italia, 2024.

Tipo di contratto	Toscana n.	Toscana mln €	Italia n.	Italia mln €
Lavori	4.868	87	74.028	1.316
Servizi	19.929	304	327.084	5.080
Forniture non sanitarie	8.949	134	143.519	2.170
Forniture sanitarie	2.226	37	82.796	1.393

Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Il 2024 è l'ultimo anno pienamente comparabile per il sotto-soglia, la cui tracciabilità si è generalizzata solo con l'avvio delle piattaforme digitali di approvvigionamento.

Un ultimo sguardo d'insieme, prima di entrare nel dettaglio dei lavori, riguarda la distribuzione territoriale del mercato in tutte le sue componenti. Nel 2025 l'attività è fortemente concentrata nell'area fiorentina, che da sola vale circa 1,2 miliardi di euro di lavori e 1,0 di servizi, molto più di ogni altra provincia (Figura 2.6). Il peso relativo dei tre mercati varia da provincia a provincia: i lavori prevalgono a Firenze e a Grosseto, mentre a Pisa, ad Arezzo e a Siena il valore dei servizi supera quello dei lavori. In alcuni casi il risultato dipende dalla presenza di grandi stazioni appaltanti a committenza sovrallocale: a Pisa e ad Arezzo, in particolare, oltre metà del valore dei servizi 2025 fa capo alle aziende del servizio sanitario – in larga parte alla centrale regionale per gli acquisti in sanità –, mentre a Siena prevale la committenza dei comuni. Le forniture non sanitarie restano ovunque la componente minore.

Figura 2.6 – Procedure avviate nel 2025 (≥ 40.000 euro) per provincia della stazione appaltante e per mercato: lavori, servizi e forniture non sanitarie (milioni di euro).

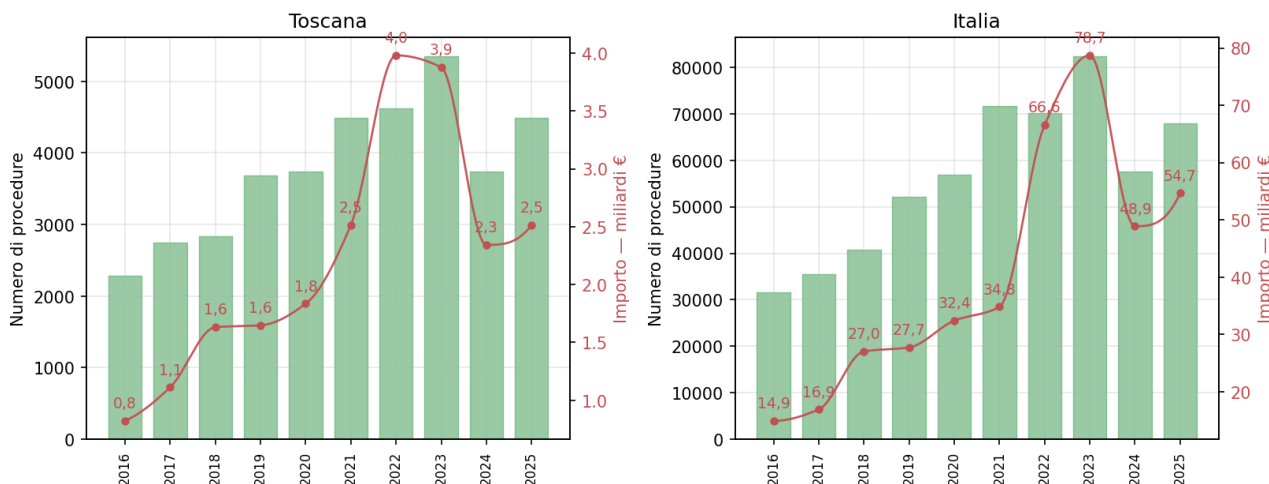


Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Sono escluse le forniture sanitarie, la cui dinamica è dominata da singole procedure centralizzate di importo eccezionale.

2.2 IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

I lavori pubblici hanno seguito un andamento coerente con quello del mercato complessivo, ma con un ciclo anticipato e più pronunciato (Figura 2.7). In Toscana l'importo delle procedure di lavori avviate ha raggiunto il massimo nel biennio 2022-2023, attorno ai 4,0 miliardi di euro, spinto tanto dalla fase più intensa del PNRR quanto da alcune grandi opere infrastrutturali estranee al Piano, come il passante ferroviario dell'alta velocità del nodo di Firenze (circa un miliardo di euro); si è poi ridotto nel 2024 (2,3 miliardi) ed è risalito a 2,5 miliardi nel 2025. Il numero di procedure ha toccato il proprio massimo nel 2023, un anno dopo il valore: nel 2022 hanno pesato soprattutto opere di importo unitario elevato. Il peso dei lavori sul mercato regionale, cresciuto fortemente con l'avvio del PNRR, nel 2025 si colloca intorno a un quarto del valore complessivo: un ridimensionamento solo relativo, dovuto al picco eccezionale delle forniture sanitarie più che a una flessione dei lavori in sé.

Figura 2.7 – Numero e importo delle procedure di lavori avviate (≥ 40.000 euro), 2016-2025. Toscana e Italia.

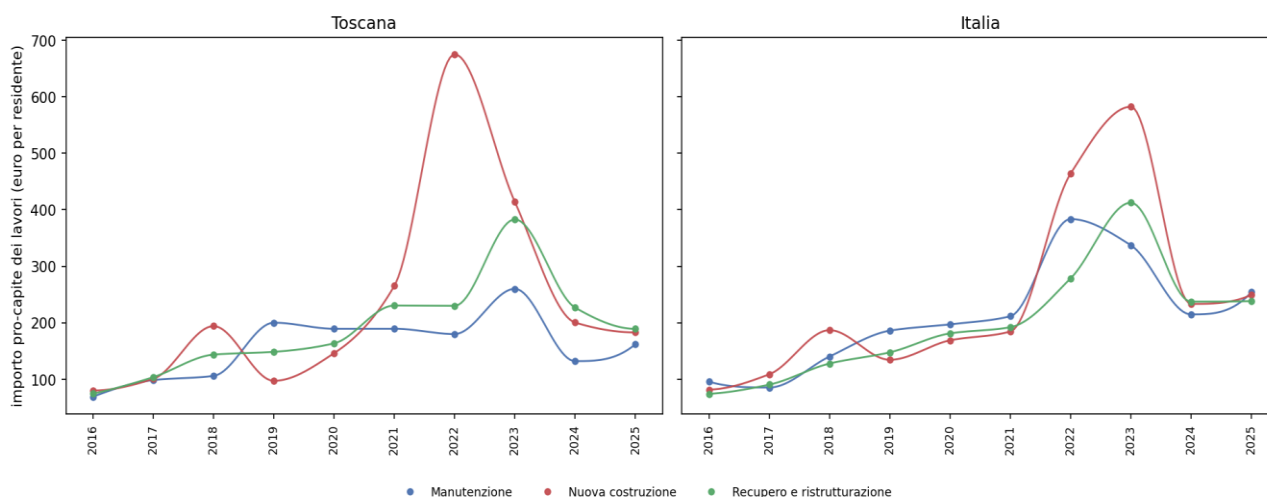


Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

L'andamento dei lavori riflette da vicino il ciclo del PNRR e del Piano Nazionale Complementare: l'accelerazione del 2021-2023, la flessione del 2024 – anno di transizione al nuovo Codice e di rallentamento delle nuove aggiudicazioni in prossimità delle scadenze del Piano – e la ripresa del 2025.

Rispetto al 2016, punto più basso del decennio, l'importo dei lavori toscani resta su livelli oltre tre volte superiori, a conferma di un'espansione che va al di là della componente straordinaria del Piano. La composizione dei lavori per tipologia di intervento – manutenzione, nuova costruzione, recupero e ristrutturazione – segue da vicino il ciclo del Piano. Per numero, il mercato resta dominato dagli interventi di manutenzione e di recupero del patrimonio esistente, che insieme superano stabilmente l'80% delle procedure. In termini di importo pro-capite (Figura 2.8) le distanze fra le tipologie si allargano: in Toscana la nuova costruzione tocca nel 2022 i 670 euro per abitante, sospinta dai grandi interventi avviati in quegli anni – il nodo ferroviario dell'alta velocità di Firenze e le nuove linee tramviarie del capoluogo –, per poi rientrare, mentre la manutenzione si mantiene su livelli più stabili e contenuti e il recupero cresce con gradualità fino al 2023. Il profilo nazionale ha lo stesso andamento, con il picco della nuova costruzione spostato al 2023 e su valori pro-capite più contenuti, ma nel lungo periodo risulta più sostenuto: rispetto al 2016 la nuova costruzione pro-capite triplica in Italia e poco più che raddoppia in Toscana, e nel 2025 il livello nazionale supera quello regionale. È un esito coerente con la maggiore intensità che il Piano ha assunto nelle aree del Paese storicamente meno dotate di infrastrutture.

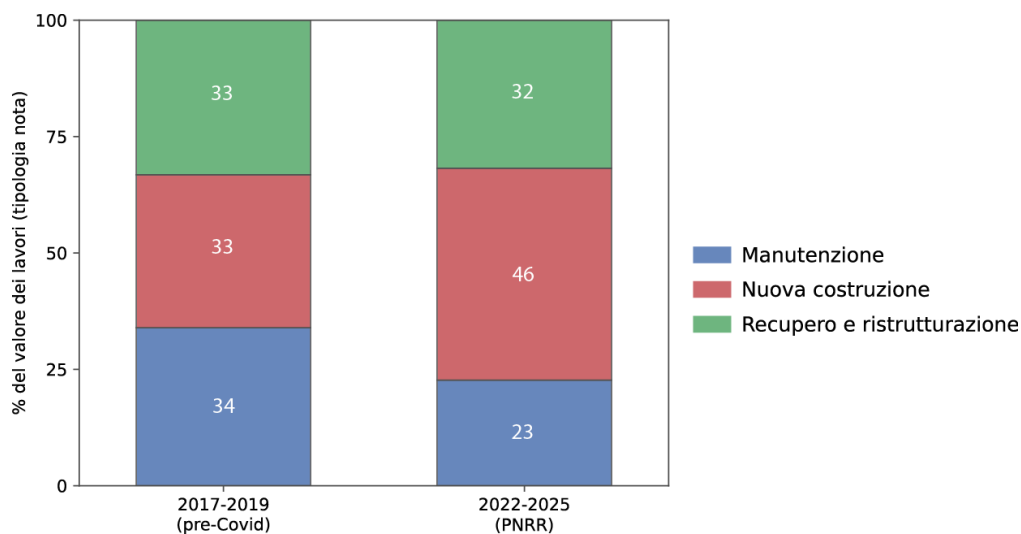
Figura 2.8 – Lavori pubblici: importo pro-capite per tipologia di intervento (euro per residente), 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT.

Il confronto fra il triennio pre-Covid e il periodo del Piano (Figura 2.9) sintetizza lo spostamento: sul valore dei lavori a tipologia nota la nuova costruzione sale dal 33 al 46%, soprattutto a scapito della manutenzione – scesa dal 34 al 23% –, mentre il recupero e la ristrutturazione restano stabili attorno a un terzo. È il segno dell'avvio di opere nuove finanziate dal Piano accanto alla tradizionale attività di conservazione del patrimonio.

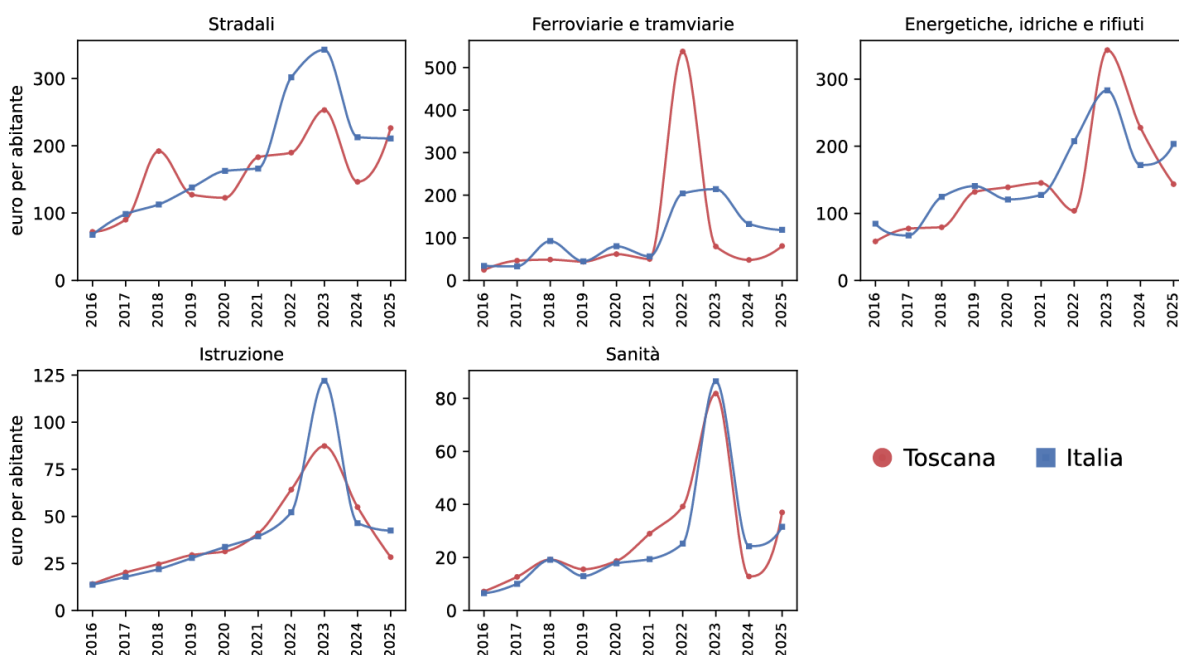
Figura 2.9 – Composizione dell'importo dei lavori toscani per tipologia di intervento: confronto fra il periodo pre-Covid (2017-2019) e quello del Piano (2022-2025).



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Quote calcolate sui lavori con tipologia di intervento nota.

La scomposizione per settore dell'opera, in termini di importo pro-capite e seguita nel tempo (Figura 2.10), mostra quali comparti hanno guidato il ciclo degli investimenti. Il tratto più evidente è il picco delle infrastrutture ferroviarie e tramviarie nel 2022, quando la spesa pro-capite toscana sfiora i 540 euro per abitante, più del doppio del dato nazionale: vi concorrono il nodo ferroviario dell'alta velocità di Firenze e le nuove linee tramviarie del capoluogo. Sulle infrastrutture stradali la regione si muove su livelli prossimi a quelli medi nazionali, che raggiunge nel 2025 attorno ai 220 euro per abitante. Nelle infrastrutture energetiche, idriche e di trattamento dei rifiuti il livello toscano è prossimo o inferiore a quello nazionale, pur avendo beneficiato degli interventi delle società di rete sui metanodotti e sugli impianti di distribuzione dell'energia; nell'istruzione e nella sanità, infine, entrambi i profili culminano nel 2023, quando si esaurisce la spinta del Piano su questi comparti, e sulla sanità la Toscana resta di poco sopra la media nel biennio più recente.

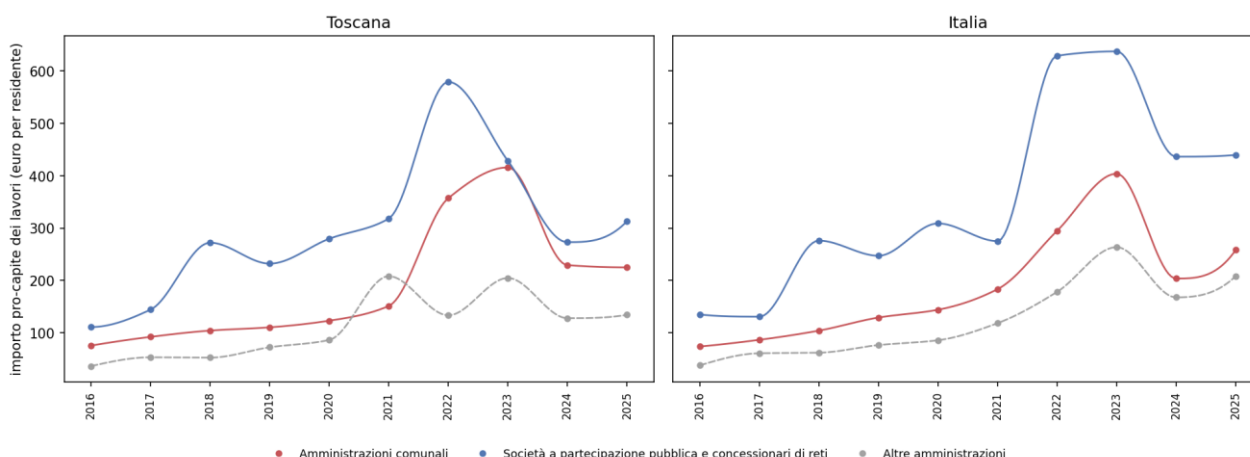
Figura 2.10 – Lavori pubblici: importo pro-capite per settore dell'opera (euro per residente), 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT. Il pannello «Sanità» è ricostruito sulla committenza (aziende del servizio sanitario), gli altri sul settore dell'opera.

Seguendo nel tempo l'importo pro-capite dei lavori per tipo di stazione appaltante (Figura 2.11) si coglie con chiarezza la dinamica del ciclo. In Toscana la spinta del PNRR e del Piano nazionale complementare 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 precedenti il Piano. Il profilo nazionale è analogo ma più graduale – il picco delle società e dei concessionari cade nel 2023 –, a conferma che in Toscana il ciclo del Piano è stato più concentrato nel tempo.

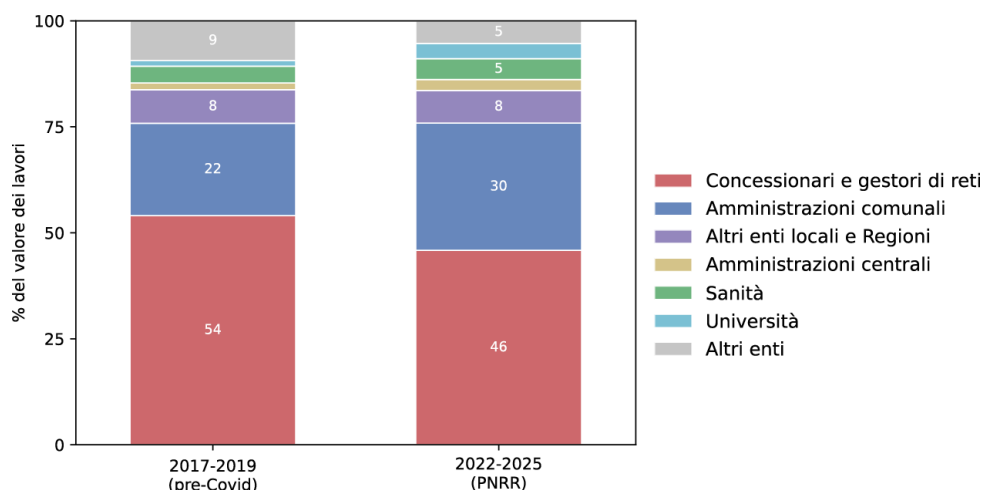
Figura 2.11 – Lavori pubblici: importo pro-capite per tipo di stazione appaltante (euro per residente), 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT.

Lo stesso confronto per tipo di stazione appaltante (Figura 2.12) evidenzia la ricomposizione indotta dal Piano: la quota delle amministrazioni comunali sul valore dei lavori sale dal 22 al 30%, mentre i concessionari e i gestori di reti e infrastrutture, pur restando le prime per valore, scendono dal 54 al 46%; le altre componenti si mantengono su quote contenute.

Figura 2.12 – Composizione dell'importo dei lavori toscani per tipo di stazione appaltante: confronto fra il periodo pre-Covid (2017-2019) e quello del Piano (2022-2025).



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Affidamenti di lavori sopra i 40.000 euro.

L'articolazione per tipo di stazione appaltante (Tabella 2.3) conferma i due attori principali del mercato toscano: le società partecipate e i concessionari di reti e infrastrutture, che pur meno numerosi assorbono la quota maggiore del valore – poco meno della metà dell'importo dei lavori nel quinquennio

2021-2025, in larga parte grandi opere –, e le amministrazioni comunali, seconde per valore ma le più numerose in assoluto, che salgono oltre il 30% del valore nel biennio 2023-2024, quando avviano gran parte delle procedure del Piano. Le province e la Città metropolitana di Firenze incidono per una quota modesta, attorno al 3% del valore, concentrata sulla viabilità di area vasta e sull'edilizia scolastica superiore. Le altre componenti – Regione ed enti regionali, amministrazioni centrali, aziende sanitarie, università – pesano ciascuna pochi punti percentuali, con oscillazioni annuali ampie dovute al peso di singole procedure; il valore relativamente elevato del 2021 fra gli «altri enti locali» riflette alcune grandi procedure di soggetti minori, non una presenza strutturale del mercato. Nel complesso il 2025 resta di oltre un quinto al di sotto della media del quadriennio 2021-2024, pur risalendo del 7% rispetto al 2024. La distinzione fra le stazioni appaltanti è rilevante perché capacità tecnica, dimensione degli affidamenti e grado di concorrenza differiscono sensibilmente.

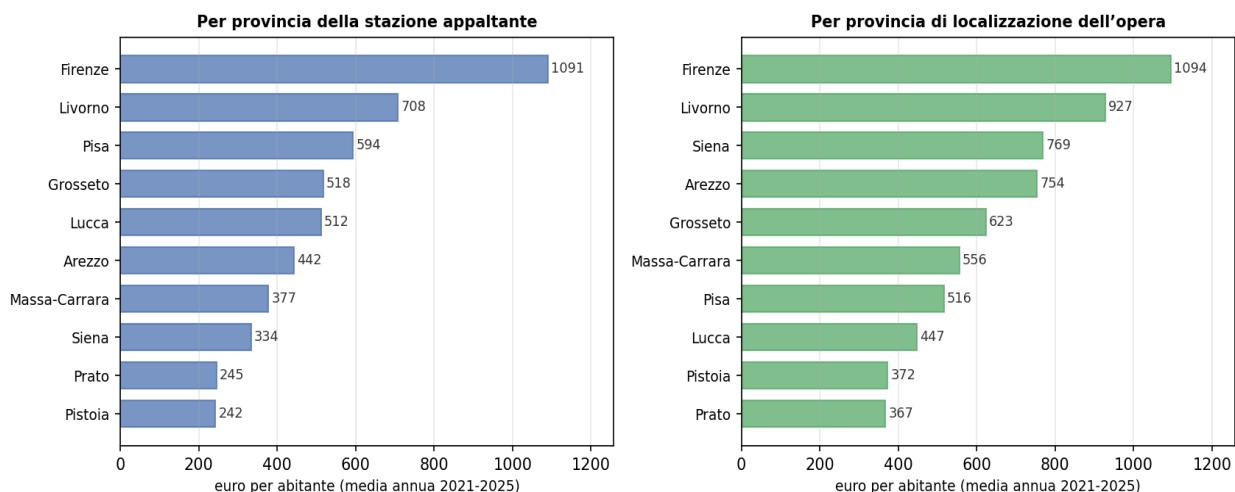
Tabella 2.3 – Lavori pubblici in Toscana (≥ 40.000 euro): importo (miliardi di euro) per tipo di stazione appaltante, 2021-2025, e variazione del 2025 rispetto alla media del quadriennio precedente e all'anno precedente.

Tipo di stazione appaltante	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025 / media 2021-24	Var. 2025 / 2024
Società partecipate e concessionari	1,18	2,17	1,60	1,03	1,16	-22%	+13%
Amministrazioni comunali	0,43	1,09	1,29	0,72	0,72	-18%	0%
Province e Città metropolit.	0,10	0,16	0,17	0,07	0,07	-42%	+4%
Regione	0,06	0,10	0,11	0,04	0,08	+5%	+93%
Sanità	0,10	0,14	0,29	0,05	0,13	-8%	+187%
Amministrazioni centrali	0,06	0,07	0,04	0,12	0,10	+43%	-18%
Università	0,03	0,10	0,10	0,20	0,05	-54%	-75%
Altri enti locali	0,55	0,16	0,28	0,11	0,19	-30%	+80%
Totale lavori	2,52	3,98	3,88	2,34	2,51	-21%	+7%

Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Affidamenti di lavori sopra i 40.000 euro, esclusi i massimali degli accordi quadro.

La distribuzione dei lavori sul territorio regionale è marcatamente disomogenea e riflette la geografia degli investimenti più che il solo peso demografico (Figura 2.13). Letta per provincia della stazione appaltante, la media annua del quinquennio 2021-2025 va dai circa 1.100 euro per abitante dell'area fiorentina ai poco più di 240 di Pistoia e Prato. Il confronto con la lettura per provincia di localizzazione dell'opera – dove il contratto viene eseguito, indipendentemente da chi lo ha bandito – aggiunge però un elemento: nel complesso la Toscana riceve lavori per circa 730 euro per abitante all'anno a fronte dei 630 banditi da stazioni appaltanti regionali, perché una parte rilevante delle opere è affidata da soggetti con sede fuori regione, in primo luogo i gestori nazionali di reti e infrastrutture. Lo scarto è particolarmente ampio a Siena (769 contro 334 euro), ad Arezzo (754 contro 442) e a Livorno (927 contro 708), province in cui si concentrano interventi infrastrutturali di committenza esterna; è invece nullo a Firenze, dove le due letture coincidono, e si inverte a Pisa e a Lucca, che bandiscono più di quanto ricevano. La spinta del Piano si è così tradotta in una concentrazione degli investimenti nei poli infrastrutturali maggiori, con un mercato provinciale dei lavori più sottile nelle aree a minore dotazione di grandi opere.

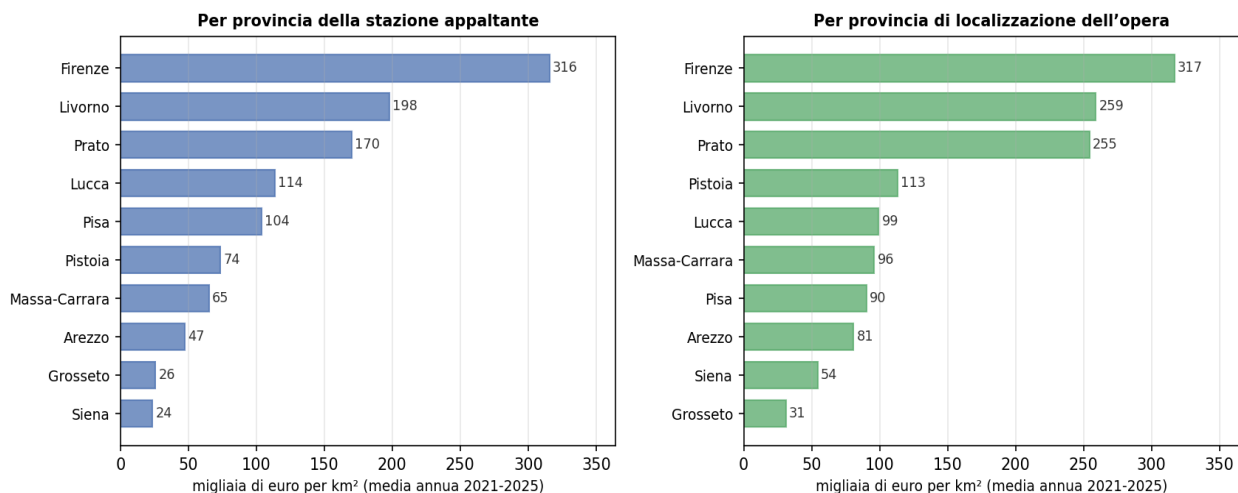
Figura 2.13 – Lavori pubblici in Toscana (≥ 40.000 euro): importo medio annuo per abitante del quinquennio 2021-2025, per provincia della stazione appaltante e per provincia di localizzazione dell'opera.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT. La provincia di localizzazione è ricavata dal codice ISTAT del luogo di esecuzione indicato nel Codice Identificativo di Gara; la popolazione provinciale è la mediana dei valori annui.

La lettura per abitante risente però della diversa densità abitativa: a parità di dotazione infrastrutturale, le province più vaste e meno popolate registrano per costruzione un valore pro-capite più elevato. Normalizzando gli stessi due aggregati per superficie anziché per popolazione (Figura 2.14) la graduatoria cambia sensibilmente: Prato, ultima per abitante, sale al terzo posto per chilometro quadrato, mentre Siena e Grosseto – ai primi posti nella lettura pro-capite – scendono in fondo. Restano invece confermati i due tratti di fondo: il primato dell'area fiorentina, dove le due letture pressoché coincidono (316 e 317 mila euro per chilometro quadrato), e il divario fra committenza e localizzazione, ampio soprattutto a Prato e a Livorno.

Figura 2.14 – Lavori pubblici in Toscana (≥ 40.000 euro): importo medio annuo 2021-2025 per chilometro quadrato, per provincia della stazione appaltante e per provincia di localizzazione dell'opera.



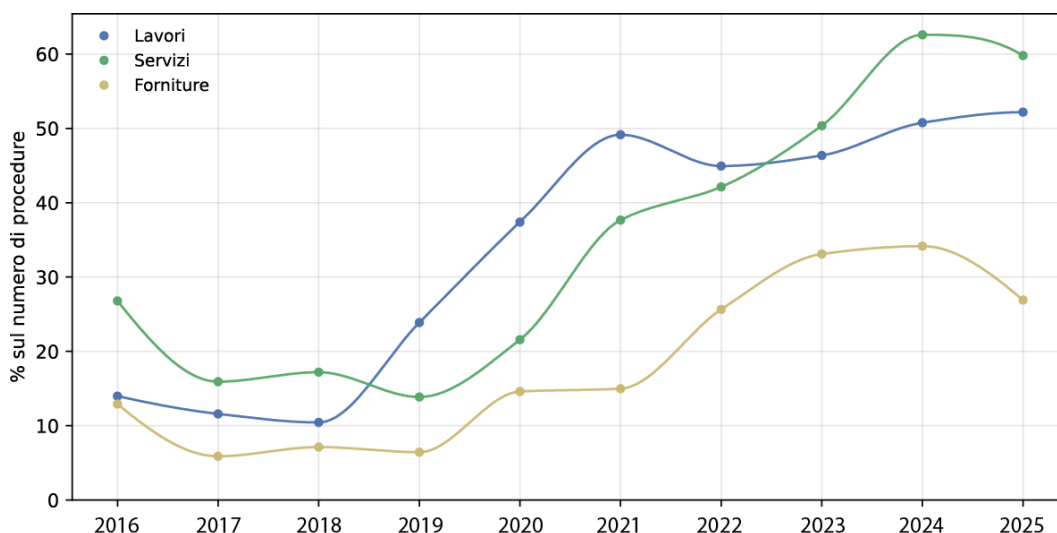
Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e superficie territoriale ISTAT. Provincia di localizzazione ricavata dal codice ISTAT del luogo di esecuzione indicato nel Codice Identificativo di Gara.

2.3 SCELTA PROCEDURALE E PERFORMANCE DELLA FASE DI AFFIDAMENTO

La trasformazione di maggior rilievo della fase di affidamento riguarda la scelta del contraente. Le misure introdotte con i decreti Sblocca Cantieri e Semplificazioni e, da ultimo, con il nuovo Codice –

volte ad alleggerire il carico amministrativo degli affidamenti di minore importo – hanno spinto dal 2019 il ricorso all'affidamento diretto in tutti i mercati (Figura 2.15). Nei lavori toscani la quota di affidamento diretto sul numero delle procedure è passata dal 14% del 2016 a circa la metà dal 2021 in poi, fino al 52% nel 2025; nei servizi ha superato il 60%; nelle forniture l'incremento è più contenuto e altalenante, intorno al 27-33%, dove restano prevalenti le adesioni agli accordi quadro. La semplificazione procedurale è dunque un tratto comune dell'intero procurement pubblico, non solo dei lavori.

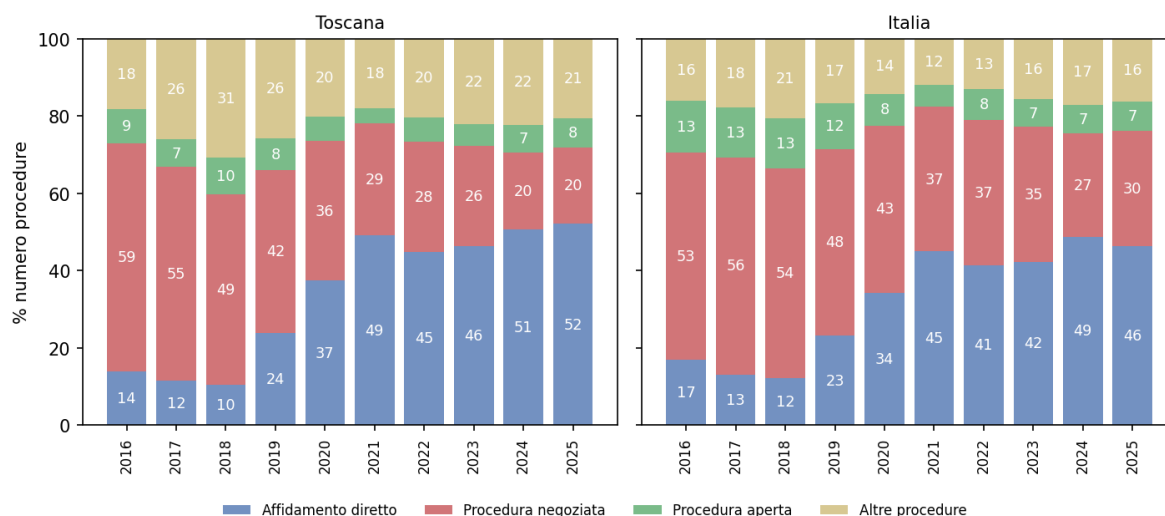
Figura 2.15 – Toscana: quota di affidamento diretto sul numero delle procedure avviate (≥ 40.000 euro), per mercato (lavori, servizi, forniture), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Concentrando l'analisi sui lavori, la composizione delle modalità di scelta per numero di procedure mostra con nitidezza il capovolgimento avvenuto nel decennio (Figura 2.16). Fino alla metà dello scorso decennio il mercato toscano era imperniato sulla procedura negoziata, che nel 2016 copriva quasi il 70% degli affidamenti per numero, a fronte di una quota di affidamento diretto contenuta – circa il 15% – e di una presenza già allora marginale della procedura aperta, poco più del 10%. Con l'innalzamento delle soglie l'affidamento diretto è divenuto la modalità prevalente, mentre la negoziata si è ridotta a circa un quarto e la procedura aperta è rimasta stabilmente attorno al 10%. Il dato nazionale è simile a quello toscano.

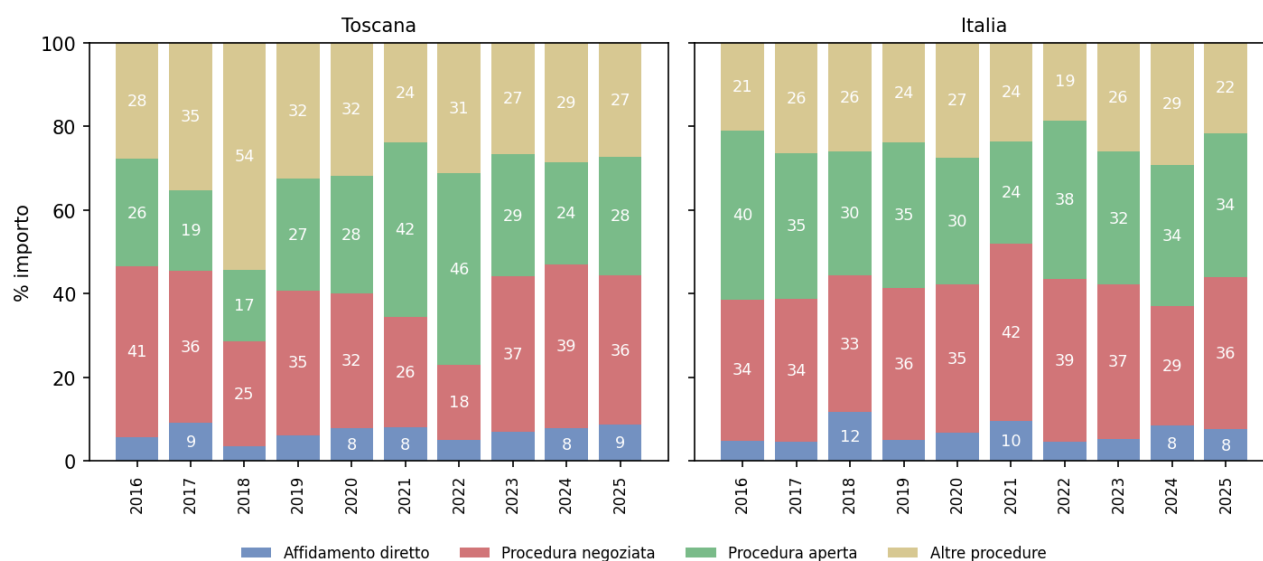
Figura 2.16 – Lavori pubblici (≥ 40.000 euro): composizione del numero di procedure per tipo di scelta del contraente, 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Il quadro cambia radicalmente se si guarda alla composizione per valore anziché per numero (Figura 2.17). Sul piano degli importi l'affidamento diretto pesa, infatti, per una quota assai contenuta – intorno al 9% nel 2025 –, poiché riguarda per definizione contratti di piccola dimensione; il grosso del valore continua a passare per la procedura aperta (41%) e per la negoziata (44%). La semplificazione ha cioè spostato fuori dalle procedure competitive un numero elevato di affidamenti di importo modesto, lasciando però la parte preponderante della spesa entro il perimetro delle procedure aperte e negoziate. Restano valide le preoccupazioni sui possibili effetti distorsivi della concorrenza – tanto più nei contesti a maggiore rischio corruttivo –, ma la diffusione dell'affidamento diretto va commisurata a questo peso: interessa la larga maggioranza delle procedure per numero e una quota marginale della spesa, così che il suo impatto complessivo sulla contendibilità del mercato è più circoscritto di quanto il solo dato sul numero suggerisca.

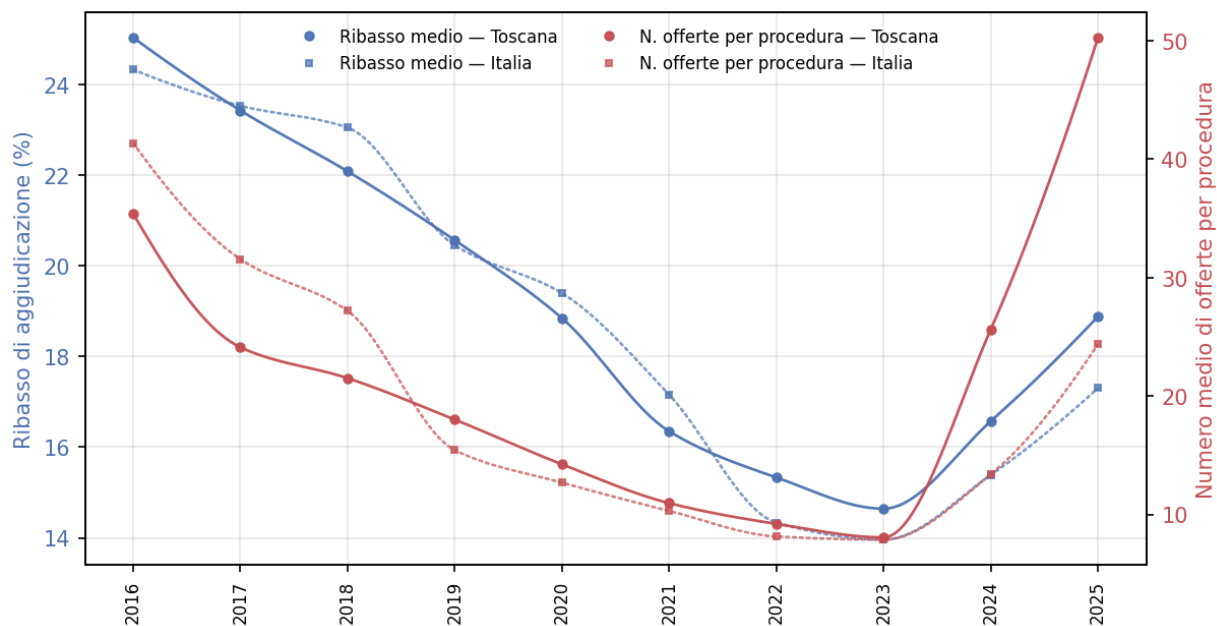
Figura 2.17 – Lavori pubblici (≥ 40.000 euro): composizione dell'importo per tipo di scelta del contraente, 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

La fase di affidamento offre la lettura più nitida degli effetti sulla concorrenzialità del mercato dei lavori (Figura 2.18). Il numero medio di offerte per procedura e la media aritmetica dei ribassi di aggiudicazione sono diminuiti lungo tutto il periodo 2016-2023: in Toscana le offerte per procedura sono scese da una trentina a meno di dieci e il ribasso medio dal 25,0 al 14,6%, il minimo storico. Vi hanno concorso l'aumento dei costi delle materie prime e la domanda privata alimentata dai bonus edilizi, che hanno reso meno conveniente competere al ribasso, e – sulle procedure del Piano – la minore partecipazione indotta dall'eccesso di domanda di lavori pubblici e dai più stringenti vincoli sui tempi di esecuzione. Il biennio 2024-2025 segna però un'inversione netta: le offerte per procedura risalgono in Toscana fino a circa cinquanta e il ribasso torna a salire (18,9%), a segnalare un parziale ritorno della concorrenza una volta assorbita la fase più intensa del Piano. La stessa dinamica – la discesa fino al 2023 e la successiva risalita – si osserva anche a livello nazionale.

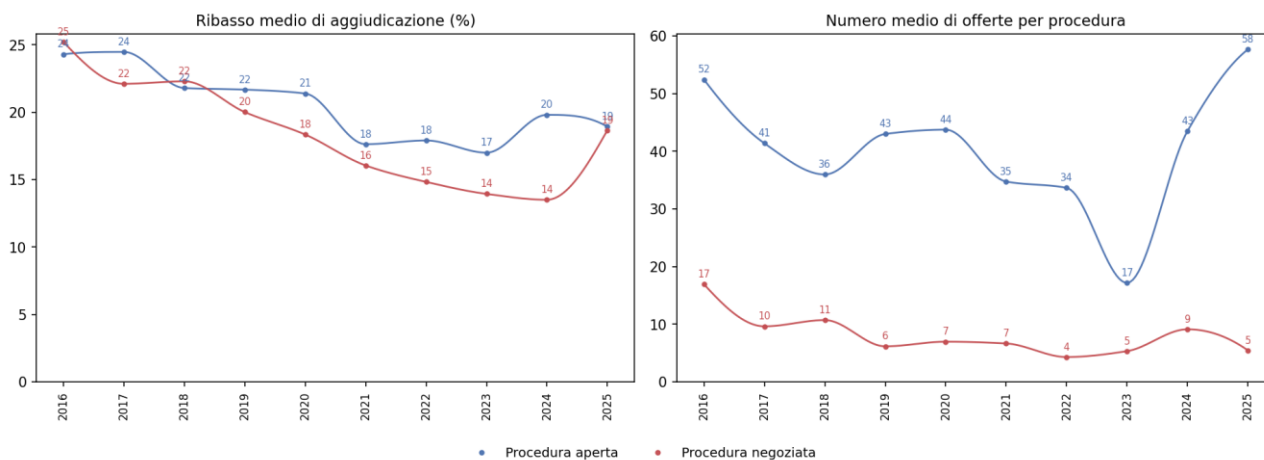
Figura 2.18 – Lavori pubblici: ribasso medio di aggiudicazione e numero medio di offerte per procedura (sole procedure competitive), 2016-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Distinguere le due forme competitive – la procedura aperta e quella negoziata – aiuta a comprendere la natura del fenomeno (Figura 2.19). In entrambe il numero di offerte e il ribasso di aggiudicazione diminuiscono fino al 2023 e risalgono poi in parallelo, mentre gli affidamenti diretti restano per definizione esclusi, essendo privi di confronto fra offerte. Il raffreddamento della concorrenza degli anni centrali non è quindi soltanto un effetto di composizione – lo spostamento del mix da una forma all'altra –, ma agisce all'interno di ciascuna forma. La procedura aperta resta comunque la più contendibile: a parità di condizioni raccoglie molte più offerte della negoziata, diverse decine per affidamento contro le cinque-otto di quest'ultima, e ottiene ribassi più elevati. Lo spostamento del mercato verso la procedura negoziata, più rapida ma meno aperta, contribuisce perciò a spiegare il calo aggregato, che si è concentrato nel biennio 2022-2023, al culmine del PNRR, quando prevalevano opere di dimensione maggiore e a più alto contenuto specialistico, capaci di attrarre meno concorrenti.

Figura 2.19 – Lavori pubblici in Toscana: ribasso medio di aggiudicazione e numero medio di offerte per procedura, distinti per tipo di procedura competitiva (aperta e negoziata), 2016-2025.



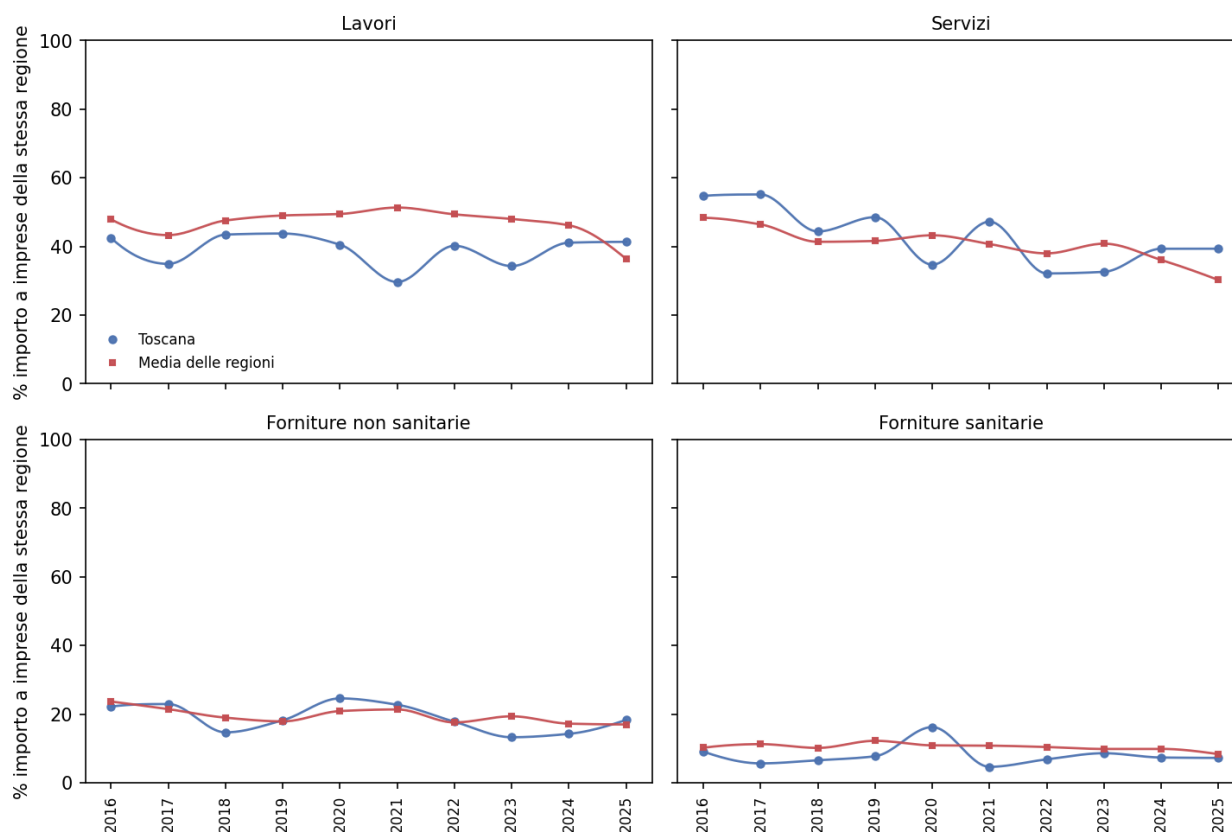
Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Lavori in Toscana, sole procedure competitive (aperta e negoziata).

Il ritorno di offerte e ribassi nel 2025 non segnala però un pieno recupero della concorrenza. La quota di affidamenti diretti e di procedure negoziate, cresciuta con la stagione della semplificazione e con il nuovo Codice, resta su livelli storicamente elevati; e la ripresa della contendibilità riguarda soprattutto i lavori di importo maggiore, dove le procedure competitive sono la regola, mentre il segmento di minore dimensione continua in larga parte a essere affidato in via diretta. Il recupero recente convive dunque con un mercato più segmentato di un tempo, in cui la concorrenza è tornata a manifestarsi soprattutto sulle opere di scala più grande. È su questo equilibrio fra rapidità delle procedure e apertura del mercato che si misurano gli effetti strutturali della riforma del Codice.

2.4 LE PERFORMANCE DELLE IMPRESE

Le caratteristiche delle imprese aggiudicatrici completano il quadro congiunturale lungo due dimensioni: quella territoriale – la capacità delle imprese del territorio di intercettare la domanda pubblica regionale – e quella dimensionale – l’accesso delle piccole e medie imprese al mercato. Sul piano territoriale conviene misurare l’appropriazione distintamente per ciascun mercato, ossia la quota dell’importo che le stazioni appaltanti di una regione aggiudicano a imprese della stessa regione, confrontando la Toscana con la media delle regioni italiane (Figura 2.20). Nei lavori la quota intercettata localmente si colloca attorno al 45-50% del valore, con la Toscana di norma un poco al di sotto della media regionale: le opere di importo più elevato – in larga parte legate al PNRR – tendono infatti a essere aggiudicate a imprese di maggiore dimensione con sede fuori regione. Nei servizi il radicamento territoriale è analogo, mentre nelle forniture è strutturalmente più basso e, nel caso delle forniture sanitarie, quasi nullo (intorno al 5-10%): l’approvvigionamento di farmaci e dispositivi passa per operatori nazionali e multinazionali e per le grandi procedure centralizzate, che spostano il valore ben oltre i confini regionali.

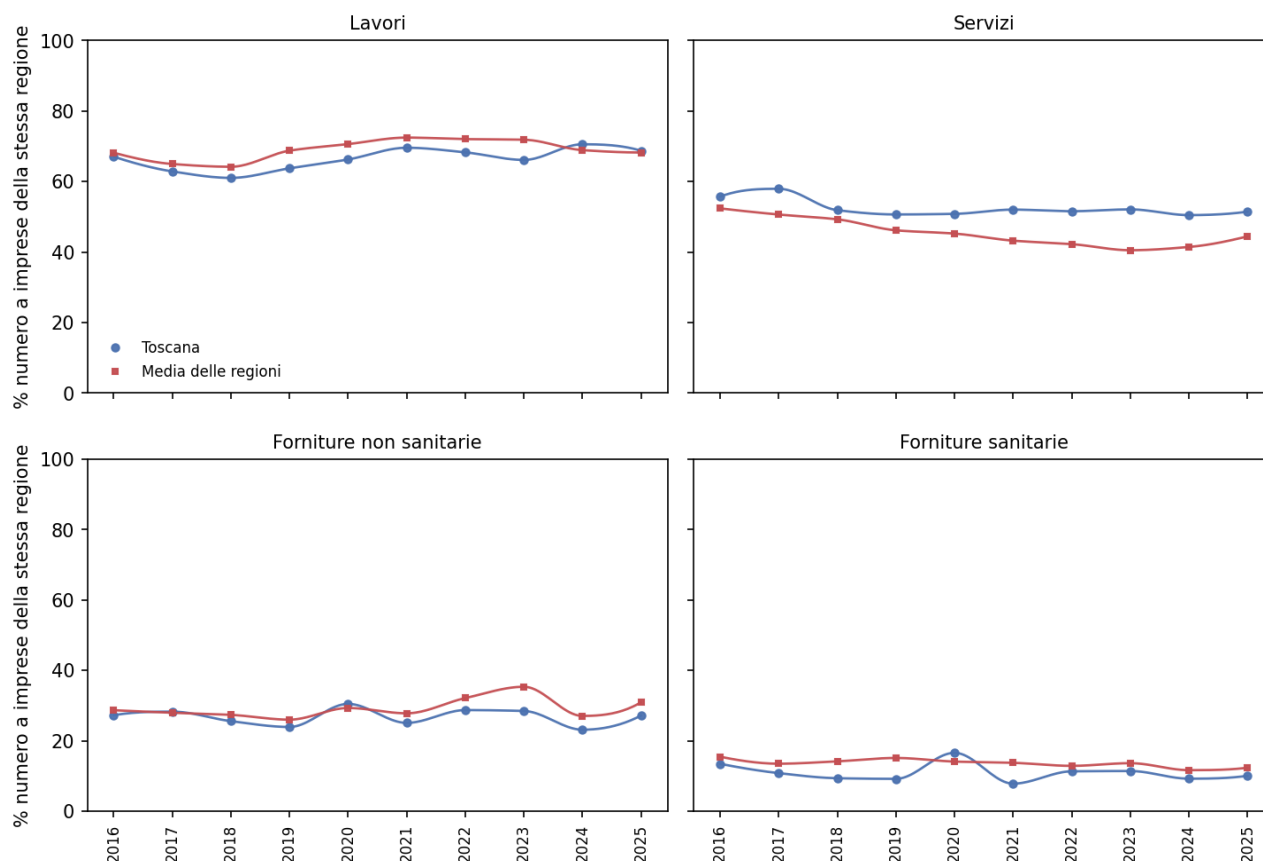
Figura 2.20 – Appropriazione territoriale per tipo di contratto: quota dell’importo aggiudicato a imprese della stessa regione della stazione appaltante (lavori, servizi, forniture non sanitarie, forniture sanitarie), 2016-2025. Toscana e media delle regioni.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

La stessa lettura condotta sul numero degli affidamenti, anziché sull'importo (Figura 2.21), restituisce un radicamento territoriale ancora più marcato: nei lavori e nei servizi la maggioranza delle procedure è aggiudicata a imprese della stessa regione, poiché le commesse di importo contenuto, assai più numerose, costituiscono il terreno naturale delle piccole imprese di prossimità. Lo scarto fra la quota calcolata sul numero, più elevata, e quella calcolata sul valore conferma che sono le poche opere di importo maggiore a essere aggiudicate, con maggiore frequenza, a operatori con sede fuori regione.

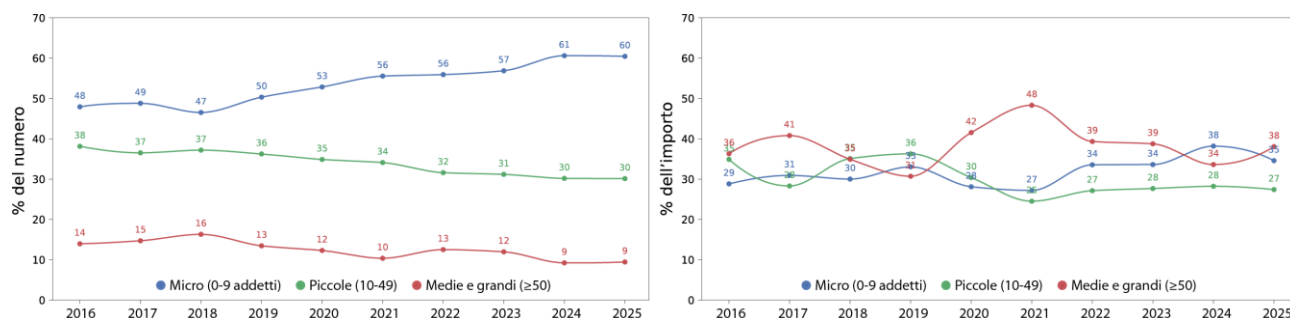
Figura 2.21 – Appropriazione territoriale per tipo di contratto: quota sul numero di affidamenti a imprese della stessa regione della stazione appaltante (lavori, servizi, forniture non sanitarie, forniture sanitarie), 2016-2025. Toscana e media delle regioni.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Sul piano dimensionale il mercato dei lavori pubblici toscano resta saldamente presidiato dalle piccole e medie imprese (Figura 2.22). Per numero di affidamenti gli operatori con meno di cinquanta addetti si aggiudicano circa il 90% dei lavori, con una presenza delle microimprese – fino a nove addetti – cresciuta nel tempo dal 48 a oltre il 60%. La lettura per valore ridimensiona però il peso delle imprese minori: sul piano dell'importo le medie e grandi imprese assorbono una quota assai più ampia, fino a circa la metà del valore negli anni di massima intensità del Piano, quando prevalgono le opere di scala maggiore, mentre micro e piccole imprese si attestano ciascuna intorno a un terzo del valore o meno. Il contrasto fra la quota elevata sul numero e quella ridotta sul valore conferma un mercato a forte vocazione locale e di piccola scala, in cui la grande impresa interviene soprattutto sulle opere di importo più elevato.

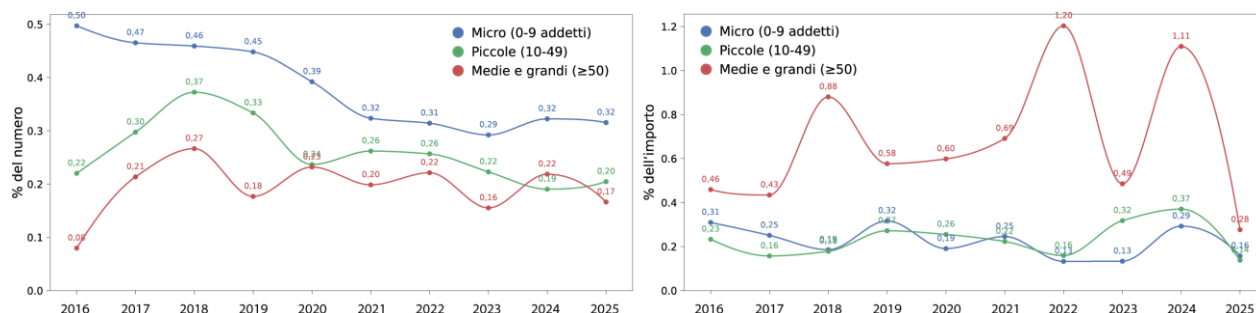
Figura 2.22 – Lavori pubblici delle stazioni appaltanti toscane per dimensione dell'impresa aggiudicataria (classe di addetti; medie e grandi accorpate): quota sul numero di affidamenti (a sinistra) e sull'importo (a destra), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e banca dati AIDA. Lavori; imprese con sede in Toscana; classe di addetti dell'impresa aggiudicataria.

Il rovescio speculare del radicamento locale riguarda la capacità delle imprese toscane di aggiudicarsi lavori fuori dai confini regionali (Figura 2.23). Per numero di affidamenti la proiezione extra-regionale appare complessivamente contenuta e in graduale flessione dalla metà dello scorso decennio, coerentemente con un mercato dei lavori a forte vocazione di prossimità. In termini di valore, invece, essa è sostenuta quasi esclusivamente dalle imprese di maggiore dimensione: sono le medie e grandi imprese con sede in Toscana a intercettare, con forti oscillazioni annuali legate a poche grandi commesse – con i picchi del 2022 e del 2024 riconducibili alle opere del Piano –, la quota più consistente del valore aggiudicato oltre i confini regionali, mentre micro e piccole imprese restano ancorate al mercato locale.

Figura 2.23 – Quota dei lavori aggiudicata fuori regione dalle imprese con sede in Toscana, per classe di addetti dell'impresa: per numero di affidamenti (a sinistra) e per valore (a destra), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e banca dati AIDA. Lavori; imprese con sede in Toscana.

Il mercato dei lavori toscano combina dunque un'ampia base di micro e piccole imprese locali con una crescente apertura interregionale sulle opere di maggiore dimensione, dove pesano di più la scala e la specializzazione degli operatori³.

Un'ultima lente sulla struttura del mercato riguarda la sua concentrazione: la misura in cui il valore aggiudicato si addensa su pochi operatori. Calcolata con l'indice di Herfindahl-Hirschman⁴ sull'importo aggiudicato per impresa, la concentrazione risulta molto bassa per qualunque categoria di stazione appaltante (Figura 2.24) e in ogni regione, con valori assai distanti da quelli convenzionalmente associati a mercati concentrati⁵: il segno di una platea di operatori assai ampia. L'unico gradiente

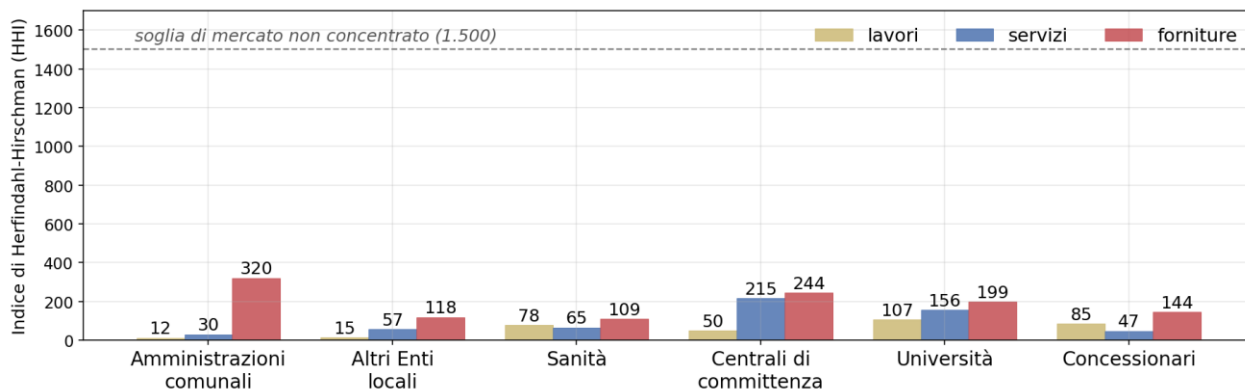
³ La suddivisione in lotti – lo strumento con cui la riforma intende agevolare l'accesso delle piccole imprese – è solo in parte osservabile in questa fonte: sopra i 40.000 euro le procedure articolate in più lotti restano una quota contenuta e non mostrano discontinuità riconducibili alla riforma, mentre gran parte del frazionamento riguarda lotti di importo inferiore, non rilevabili nei dati qui utilizzati.

⁴ L'indice di Herfindahl-Hirschman misura la concentrazione di un mercato sommando le quote di mercato dei singoli operatori elevate al quadrato: vale 10.000 in caso di monopolio e tende a zero quando il valore è ripartito fra molti operatori di peso simile.

⁵ Nella prassi antitrust in materia di concentrazioni la soglia di 1.500 distingue convenzionalmente i mercati non concentrati (sotto 1.500) da quelli moderatamente concentrati (1.500-2.500) o ad alta concentrazione (oltre 2.500).

riconoscibile distingue i mercati per natura dell'offerta più che per tipo di stazione appaltante – le forniture, dove i fornitori di beni sono strutturalmente meno numerosi, risultano un poco più concentrate dei servizi e soprattutto dei lavori, questi ultimi estremamente frammentati per l'ampia base di piccole imprese edili locali (presso gli enti locali l'indice è prossimo a zero). L'indice, calcolato sull'intero valore aggiudicato in forma aggregata, misura peraltro la dispersione complessiva degli affidamenti più che la concentrazione entro i singoli mercati rilevanti per prodotto e territorio, all'interno dei quali la contendibilità può presentarsi diversa; sui dati disponibili, comunque, non emerge alcun aumento della concentrazione aggregata degli aggiudicatari riconducibile all'accentramento della committenza promosso dalla riforma.

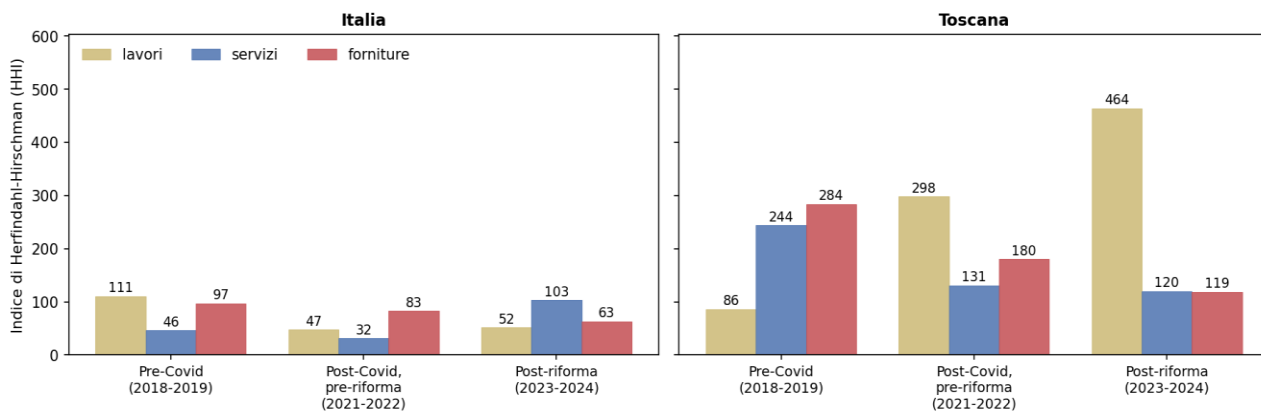
Figura 2.24 – Concentrazione del mercato per tipo di stazione appaltante e per mercato: indice di Herfindahl-Hirschman dell'importo aggiudicato per impresa (procedure del triennio 2021-2023; la soglia di 1.500 segnala convenzionalmente il limite di un mercato non concentrato). Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Importo aggiudicato per impresa (ragione sociale), affidamenti sopra i 40.000 euro; esclusi i contratti-quadro «padre» per evitare il doppio conteggio con i contratti attuativi.

La stessa conclusione regge anche nel tempo e nel confronto fra la Toscana e l'Italia. Seguendo l'indice su tre periodi – prima della pandemia, negli anni del Piano ma prima della riforma, e dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice – la concentrazione dell'offerta resta in tutti i mercati su valori bassissimi, lontani dalla soglia convenzionale, senza un aumento sistematico riconducibile all'accentramento della committenza (Figura 2.25). Il mercato toscano si conferma un poco più mosso di quello nazionale – i lavori risentono maggiormente del peso di singole grandi opere negli anni del Piano –, ma resta ampiamente al di sotto di qualsiasi soglia di concentrazione.

Figura 2.25 – Evoluzione della concentrazione del mercato per mercato (lavori, servizi, forniture): indice di Herfindahl-Hirschman dell'importo aggiudicato per impresa, media dei periodi pre-Covid (2018-2019), post-Covid ma pre-riforma (2021-2022) e post-riforma (2023-2024). Italia e Toscana.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Importo aggiudicato per impresa (ragione sociale). Il periodo «dopo la riforma» (2023-2024) comprende anche la prima metà del 2023, precedente all'entrata in vigore del nuovo Codice (1° luglio 2023).

3. LA RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, il 1° luglio 2023, ha rappresentato il punto di arrivo di una stagione di riforma avviata con le misure di semplificazione del biennio emergenziale 2020-2021. Più che una cesura netta, il nuovo Codice ha consolidato e reso strutturali alcuni orientamenti già sperimentati in via temporanea: l'ampliamento degli spazi per l'affidamento diretto e la procedura negoziata, la spinta alla digitalizzazione integrale del ciclo di vita dei contratti e la concentrazione della committenza presso stazioni appaltanti qualificate. Senza addentrarsi in una valutazione di tipo causale – che richiederebbe un disegno controfattuale ed esula dagli scopi di questo rapporto –, è possibile leggere nei dati la traccia descrittiva di come la riforma abbia ridisegnato la struttura del mercato regionale lungo tre direttrici: la scelta delle procedure e il ruolo delle soglie, la tensione concorrenziale, l'assetto dimensionale e organizzativo della domanda pubblica.

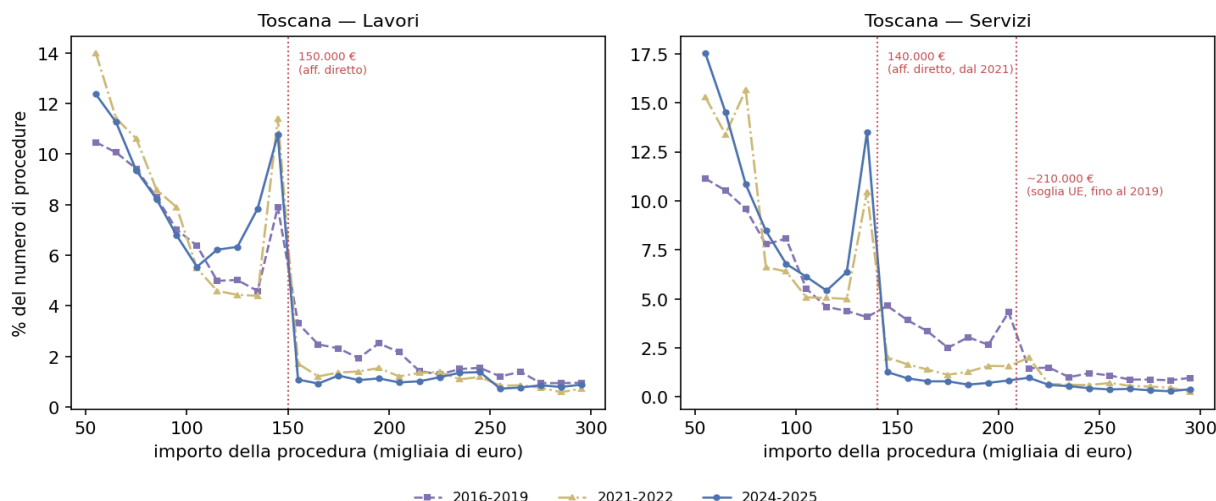
3.1 LE SOGLIE E L'ADDENSAMENTO DEGLI IMPORTI

Il nuovo Codice ha confermato soglie ampie per le modalità di affidamento più snelle: per i lavori l'affidamento diretto è ammesso fino a 150.000 euro e la procedura negoziata senza bando, con consultazione di un numero crescente di operatori, fino a un milione di euro; per i servizi e le forniture l'affidamento diretto arriva a 140.000 euro. La rilevanza di queste soglie non è soltanto procedurale: esse tracciano un confine netto fra un regime di affidamento rapido e discrezionale e uno competitivo, e per questo possono orientare le scelte delle amministrazioni nel dimensionamento stesso degli interventi.

La distribuzione degli importi delle procedure attorno alle soglie dell'affidamento diretto – 150.000 euro per i lavori, 140.000 per i servizi – ne offre un'evidenza eloquente (Figura 3.1). In tutti i periodi si osserva un addensamento delle procedure appena al di sotto della soglia, ma la sua intensità è cresciuta in misura marcata con l'ampliamento delle soglie: in Toscana la quota di procedure collocate nei diecimila euro immediatamente precedenti i 150.000 è passata dall'8,0% del periodo 2016-2019 al 12,4% del biennio 2024-2025, mentre la quota immediatamente successiva alla soglia è scesa dal 3,4 a meno dell'1%. Nel regime del nuovo Codice le procedure di lavori appena sotto la soglia dell'affidamento diretto sono divenute, cioè, oltre dieci volte più frequenti di quelle appena sopra, a fronte di un rapporto di poco più di due a uno di un decennio prima. Il fenomeno è presente anche nel resto del Paese, ma in Toscana risulta più pronunciato – coerentemente con il maggior ricorso regionale all'affidamento diretto documentato nel capitolo precedente –, a segnalare una tendenza a contenere il valore degli affidamenti entro il perimetro delle procedure più snelle. Lo stesso addensamento appena al di sotto della soglia si ritrova, con nitidezza analoga, anche nel mercato dei servizi (pannello di destra), dove la soglia dell'affidamento diretto è fissata a 140.000 anziché 150.000 euro⁶.

⁶ Il nuovo Codice fissa la soglia dell'affidamento diretto a 150.000 euro per i lavori e a 140.000 per i servizi e le forniture (art. 50, comma 1, del D.Lgs. 36/2023); si tratta di soglie elevate, rispetto al Codice del 2016, dai decreti di semplificazione del 2020-2021 e poi confermate dal nuovo Codice.

Figura 3.1 – Distribuzione del numero di procedure per fascia di importo attorno alle soglie dell'affidamento diretto (150.000 euro per i lavori, 140.000 per i servizi), per regime normativo. Toscana: lavori (a sinistra) e servizi (a destra), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

L'addensamento non implica di per sé un comportamento elusivo: in parte riflette la composizione fisiologica del mercato dei lavori, fatto in prevalenza di interventi di importo contenuto, e in parte la legittima preferenza delle amministrazioni per procedure più rapide in una fase di forte pressione attuativa come quella del PNRR. La concentrazione della massa contrattuale appena sotto la soglia, e il corrispondente svuotamento della fascia immediatamente superiore, si sono comunque accentuati in misura marcata con l'ampliamento delle soglie: un fenomeno presente da tempo, che il nuovo regime ha reso però più pronunciato. Le sue implicazioni sulla concorrenzialità degli affidamenti vanno tuttavia commisurate al peso modesto che questo segmento riveste sul valore complessivo del mercato, e dipendono in misura rilevante da fattori sistemici e territoriali – la capacità tecnica delle amministrazioni, la trasparenza delle procedure, il presidio dei contesti più esposti a rischi di distorsione – più che dalla sola forma dell'affidamento.

3.2 GLI ALTRI ISTITUTI DELLA RIFORMA E IL CORRETTIVO DEL 2024

L'ampliamento delle soglie non esaurisce la portata della riforma. Il nuovo Codice ha riformulato i principi generali dell'azione amministrativa, ponendo al centro il principio del risultato – l'affidamento e l'esecuzione tempestiva al miglior rapporto fra qualità e prezzo – e il principio della fiducia nell'autonomia decisionale delle stazioni appaltanti, con l'intento di superare la cosiddetta «paura della firma». Sul piano degli istituti, ha reso ordinario il ricorso all'appalto integrato – progettazione ed esecuzione affidate congiuntamente –, in precedenza fortemente limitato; ha introdotto l'obbligo di clausole di revisione dei prezzi a fronte delle oscillazioni dei costi delle materie prime e dell'energia; e ha previsto la digitalizzazione integrale del ciclo di vita dei contratti e la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti, i due profili cui sono dedicate le sezioni conclusive di questo capitolo.

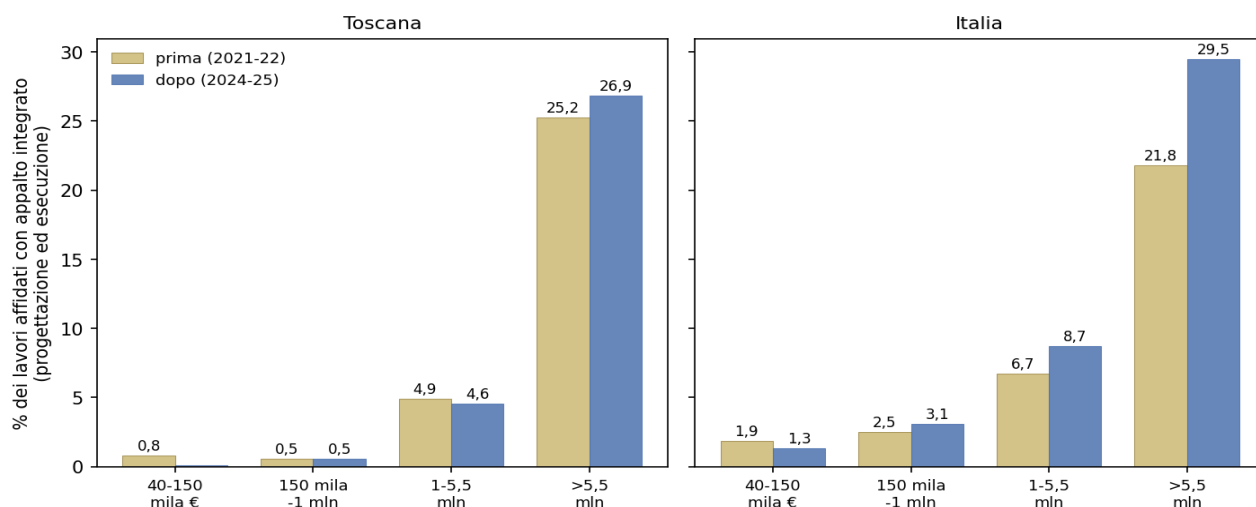
A poco più di un anno dall'entrata in vigore, il decreto correttivo (D.Lgs. 209/2024) è intervenuto su diversi di questi istituti per affinarne l'applicazione: ha reso più operativa e cogente la disciplina della revisione dei prezzi, ha rafforzato le tutele del lavoro e dell'equo compenso, ha precisato i meccanismi della digitalizzazione – a partire dal fascicolo virtuale dell'operatore economico – e ha calibrato i requisiti del sistema di qualificazione. Si tratta di interventi di messa a punto che confermano la direzione della riforma – semplificazione e rapidità accompagnate da maggiori garanzie di qualità e capacità tecnica – e i cui effetti potranno essere valutati solo con i dati dei prossimi anni.

La qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione del procurement rappresentano le leve con cui la riforma intende assicurare che la maggiore discrezionalità e rapidità degli affidamenti non vadano a scapito della qualità e dell'apertura concorrenziale del mercato; ad esse sono dedicate le due sezioni che chiudono questo capitolo.

3.2.1 L'appalto integrato

Fra gli istituti su cui la riforma è intervenuta, l'appalto integrato è quello che lascia già una traccia quantitativamente misurabile (Figura 3.2). Si tratta dell'affidamento a un unico operatore della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori, sulla base di un progetto a un livello di definizione meno avanzato. La sua disciplina è mutata più volte nell'ultimo decennio: il Codice del 2016 ne aveva fortemente ristretto il ricorso, i decreti di semplificazione lo hanno progressivamente riaperto a partire dal 2019 e il nuovo Codice del 2023 lo ha reso una modalità ordinariamente disponibile. Sul piano dei dati resta un fenomeno delle opere maggiori – quasi assente sotto il milione di euro, riguarda circa un lavoro su quattro oltre i 5,5 milioni – e proprio nelle classi di importo più elevato mostra una ripresa dopo la riforma: a livello nazionale la quota passa, fra il biennio precedente la riforma (2021-2022) e quello a regime del nuovo Codice (2024-2025), dal 7 al 9% nei lavori fra 1 e 5,5 milioni di euro e dal 22 al 30% in quelli oltre i 5,5, mentre in Toscana l'incremento è presente ma più contenuto.

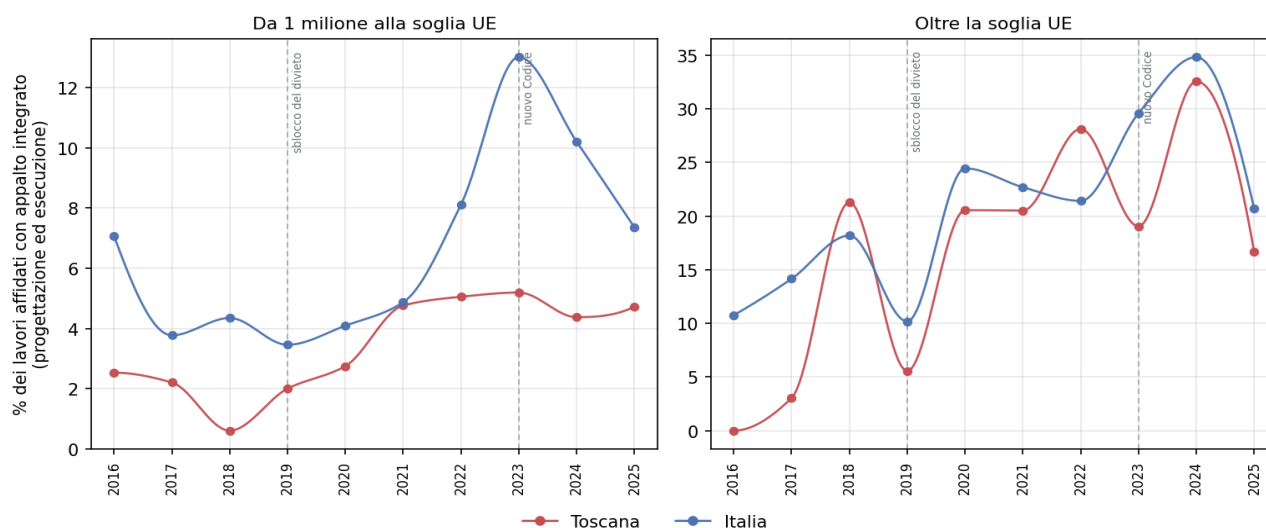
Figura 3.2 – Lavori affidati con appalto integrato (progettazione ed esecuzione congiunte), quota sui lavori con tipo di prestazione classificato, per classe di importo, prima (2021-2022) e dopo (2024-2025) la riforma. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Quota calcolata sui soli lavori con tipo di prestazione classificato; negli anni più recenti la quota di non classificati è elevata, specie nelle classi di importo minore.

Letta nel tempo (Figura 3.3), la diffusione dell'appalto integrato segue con nitidezza le svolte normative appena richiamate: quasi nullo negli anni del divieto, l'istituto riprende a crescere dal 2019 e soprattutto con il nuovo Codice del 2023. Nelle grandi opere oltre la soglia comunitaria la quota affidata in forma integrata risale fino a circa un terzo dei lavori nel 2024, in Italia come in Toscana, prima di ridiscendere nel 2025; anche nella fascia da un milione alla soglia UE la crescita è marcata, benché su livelli più contenuti (fino al 13% in Italia). L'ampiezza del rimbalzo va comunque letta con cautela, per la quota ancora elevata di prestazioni non classificate negli anni recenti.

Figura 3.3 – Diffusione nel tempo dell'appalto integrato (progettazione ed esecuzione congiunte): quota sui lavori con tipo di prestazione classificato, per anno di avvio – da 1 milione alla soglia UE (a sinistra) e oltre la soglia UE (a destra); linee verticali sullo sblocco del divieto (2019) e sul nuovo Codice (2023). Toscana e Italia.



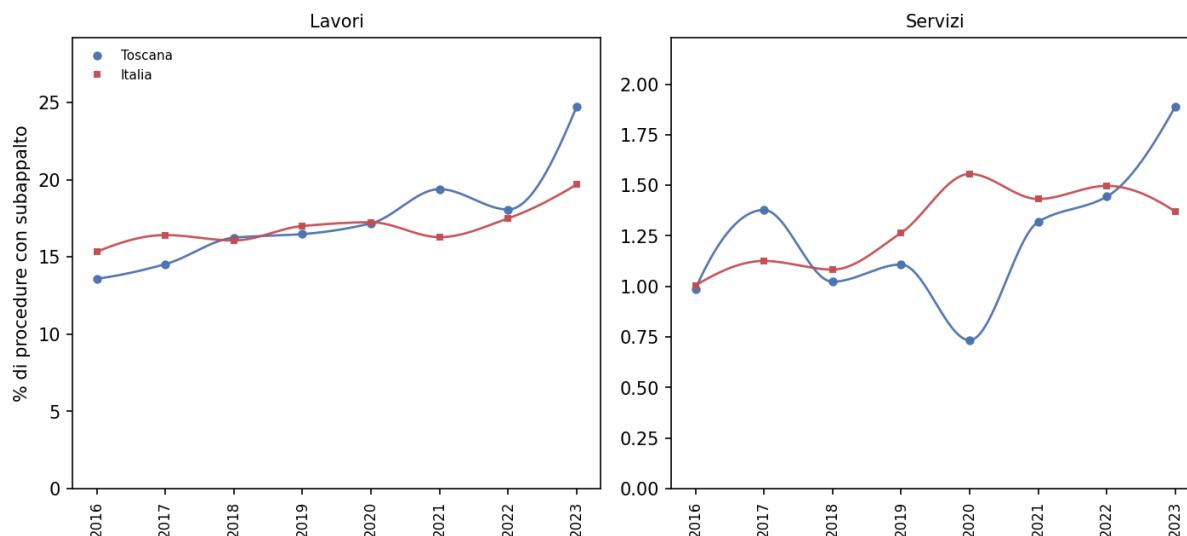
Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Quota calcolata sui soli lavori con tipo di prestazione classificato.

3.3 IL SUBAPPALTO COME CANALE DI ACCESSO AL MERCATO

Anche il subappalto è stato profondamente ridisegnato dalla riforma. Le liberalizzazioni del biennio 2020-2021, recepite e consolidate dal nuovo Codice, hanno rimosso i limiti quantitativi generali all'importo subappaltabile – un tempo fissati in una quota massima del contratto – rimettendone la misura alla valutazione caso per caso della stazione appaltante; parallelamente, ai lavoratori impiegati in subappalto sono state estese le stesse tutele economiche e normative previste per i dipendenti dell'appaltatore. Il subappalto tocca così non solo l'organizzazione dei cantieri, ma anche le condizioni di lavoro lungo la filiera degli affidamenti. Gli archivi ne registrano il numero, ma non l'importo: la lettura che segue è perciò limitata alla frequenza del ricorso al subappalto ed è pienamente confrontabile fino al 2023, ultimo anno per il quale – dato che le autorizzazioni intervengono in corso di esecuzione – i contratti hanno ormai maturato la quasi totalità dei subappalti che li riguardano; gli anni più recenti, dove riportati, vanno intesi come provvisori.

Limitando l'analisi agli affidamenti sopra i 40.000 euro – per i quali la registrazione è completa e stabile nel tempo –, il ricorso al subappalto interessa circa una procedura di lavori su sei, con un'incidenza molto più contenuta nei servizi, intorno all'1%; i livelli toscani sono prossimi a quelli medi nazionali (Figura 3.4). Il subappalto effettivamente attivato è però solo una parte di quello previsto: considerando anche le procedure in cui la facoltà di subappaltare è stata semplicemente dichiarata in sede di offerta, la quota sale a quasi due terzi dei lavori, a fronte di circa un quinto che la esercita – un divario che misura il subappalto dichiarato ma non utilizzato.

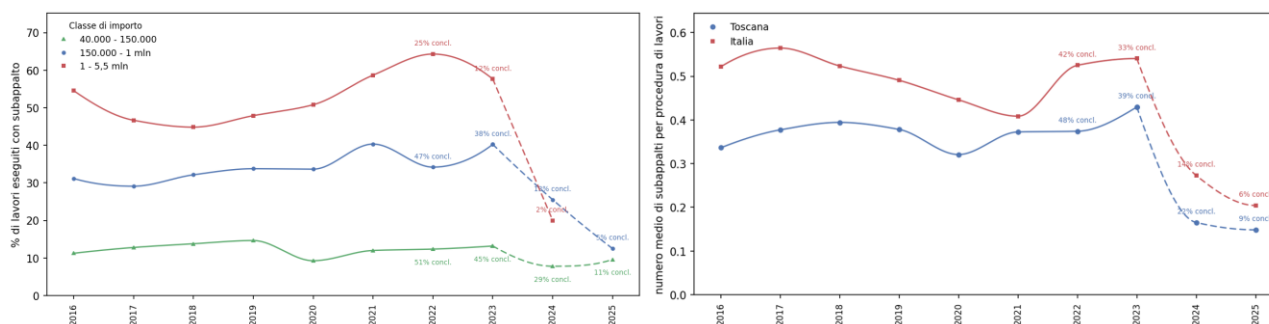
Figura 3.4 – Incidenza del subappalto: quota di procedure di lavori e di servizi con almeno un affidamento in subappalto autorizzato, per anno di aggiudicazione, 2016-2023. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC, affidamenti sopra i 40.000 euro. I subappalti sono autorizzati in corso di esecuzione; per questo la serie si arresta al 2023, ultimo anno a maturazione pressoché completa.

Per isolare un eventuale effetto della riforma dai ritardi di registrazione e dalla diversa composizione dei contratti, conviene restringere l'analisi ai soli lavori con esecuzione conclusa, distinguendo per classe di importo, e affiancarvi l'intensità del fenomeno – il numero medio di subappalti per procedura (Figura 3.5). Fino al 2023, ultimo anno con dati pienamente maturi, il quadro non cambia: l'incidenza del subappalto cresce con la dimensione dell'opera ma non mostra discontinuità riconducibili alla riforma, e l'intensità resta stabile in Toscana come in Italia, senza salti dopo le liberalizzazioni del 2020-2021. La netta flessione degli ultimi due anni non segnala un'inversione reale: anche fra i lavori già conclusi, le autorizzazioni al subappalto dei contratti più recenti sono in larga parte ancora da registrare, sicché il 2024 e il 2025 – riportati per completezza – non sono confrontabili con gli anni precedenti.

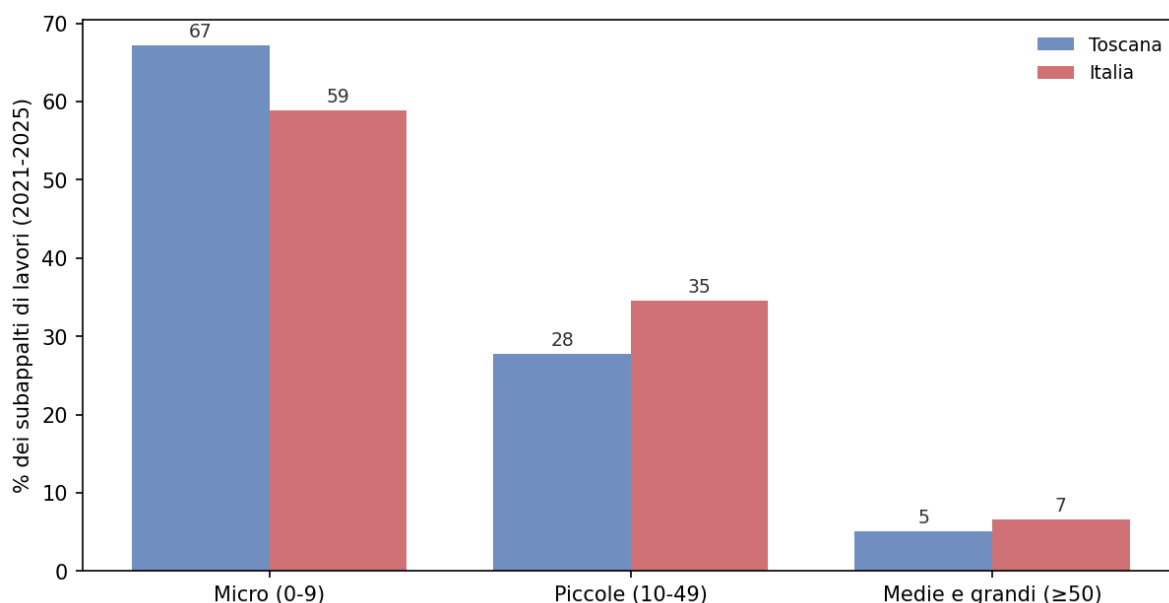
Figura 3.5 – Il subappalto nei lavori, misure robuste: incidenza fra i soli lavori eseguiti in Toscana per classe di importo (a sinistra) e intensità, numero medio di affidamenti in subappalto per procedura in Toscana e in Italia (a destra), per anno di avvio, 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Solo lavori con fase di esecuzione conclusa, sopra i 40.000 euro. Accanto ai punti dal 2022 è indicata la quota di lavori già conclusi su cui la misura è calcolata: scende rapidamente perché i subappalti dei contratti recenti sono in larga parte ancora da registrare, così che il 2024 e il 2025 (tratteggiati) non sono confrontabili con gli anni precedenti.

Chi riceve i subappalti è, in larga maggioranza, una micro o piccola impresa (Figura 3.6): nei lavori toscani due subappaltatori su tre hanno meno di dieci addetti e oltre nove su dieci meno di cinquanta, imprese mediamente ancora più piccole di quelle che si aggiudicano direttamente i lavori. Il subappalto rappresenta così, per le imprese artigiane e di minori dimensioni, un'ulteriore via d'accesso al mercato.

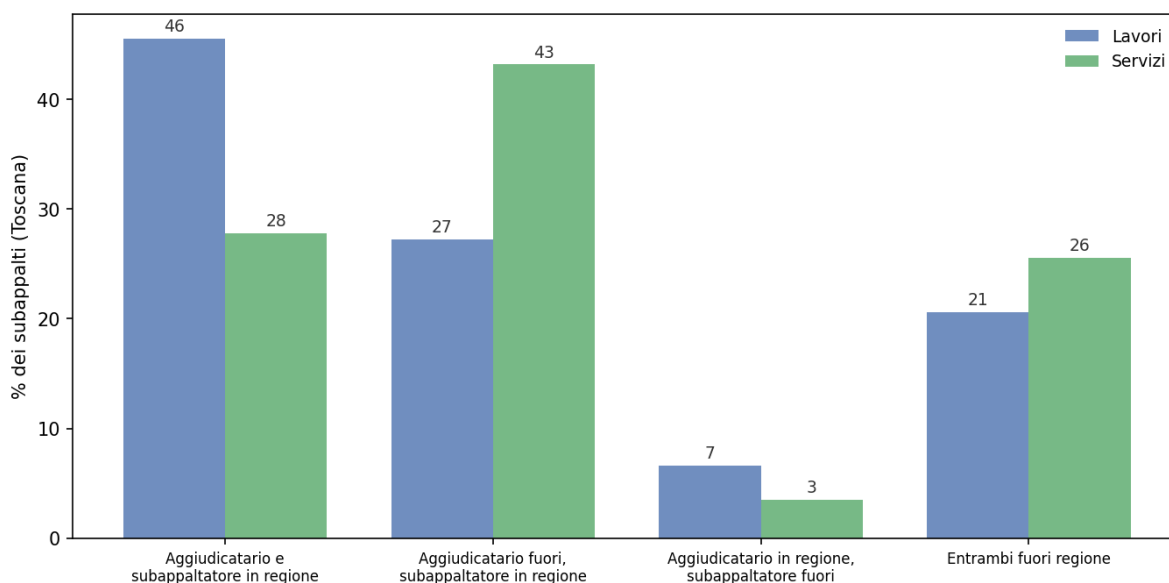
Figura 3.6 – Composizione dei subappaltatori di lavori per classe di addetti, totale del periodo 2021-2025. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e anagrafe delle imprese.

Anche la geografia del subappalto è indicativa (Figura 3.7). La quota di subappalti che restano a imprese toscane è quasi identica nei due mercati – attorno al 72% sia nei lavori sia nei servizi –, ma la sua composizione è rovesciata. Nei lavori prevale il circuito interno: in circa la metà dei casi un aggiudicatario toscano subappalta a un'impresa toscana, mentre in un quarto dei casi è un aggiudicatario di fuori regione a rivolgersi a imprese toscane. Nei servizi il rapporto si inverte, e la fattispecie più frequente – oltre il 40% – è quella dell'aggiudicatario esterno che subappalta a un'impresa toscana. In entrambi i mercati resta raro il percorso opposto, l'aggiudicatario toscano che subappalta fuori regione (circa il 6% nei lavori). Il subappalto opera, dunque, anche come canale di ritorno del lavoro sul territorio: una parte del valore aggiudicato a operatori esterni si traduce, attraverso il subappalto, in attività per le imprese locali.

Figura 3.7 – Subappalti di lavori e di servizi eseguiti in Toscana per regione dell'aggiudicatario e del subappaltatore rispetto alla regione di esecuzione, totale del periodo 2021-2025.

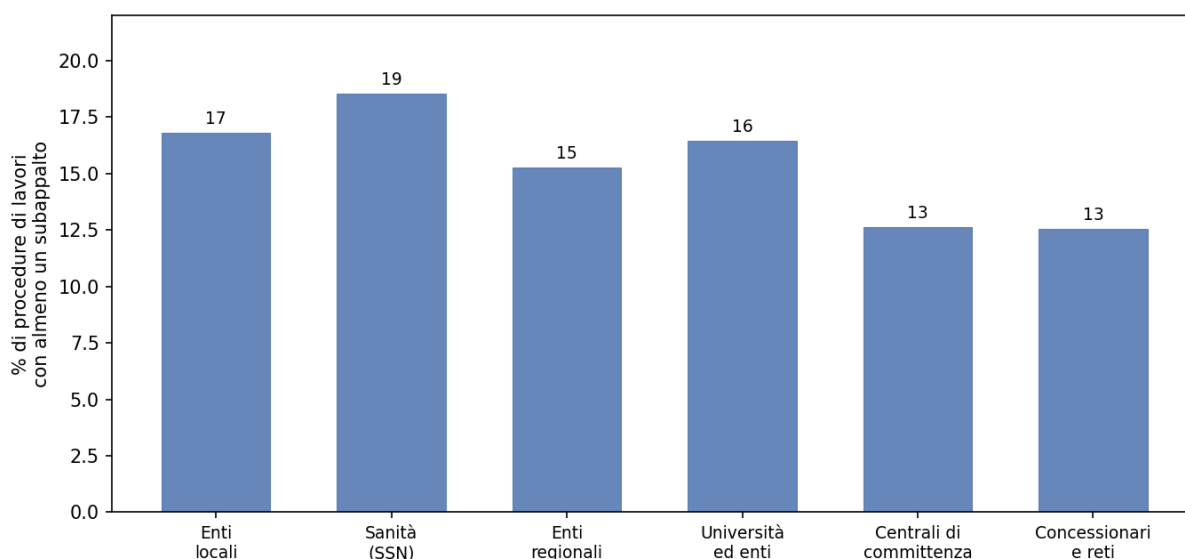


Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e anagrafe delle imprese. Regione dell'aggiudicatario ricostruita dall'archivio delle aggiudicazioni; quota sul numero dei subappalti.

Questa lettura va presa con le cautele imposte dai dati – l'assenza dell'importo impedisce di pesare i fenomeni per valore e la regione del subappaltatore è ricostruita dall'anagrafe d'impresa, non sempre completa. Resta il fatto che, nella forma più frequente, il subappalto avvicina la domanda pubblica al tessuto produttivo minuto e locale: un effetto che la riforma, ampliando e flessibilizzando il ricorso all'istituto, può assecondare ma che, va sottolineato, sul fronte del lavoro, chiama in causa la qualità delle tutele lungo l'intera filiera degli affidamenti.

Il ricorso al subappalto è una pratica diffusa in modo abbastanza uniforme fra le diverse amministrazioni (Figura 3.8): nei lavori toscani l'incidenza si colloca, a seconda del tipo di stazione appaltante, fra il 13 e il 19% delle procedure, con i valori più alti presso le aziende sanitarie e gli enti locali.

Figura 3.8 – Subappalto nei lavori: quota di procedure con almeno un affidamento in subappalto, per tipo di stazione appaltante, 2018-2023. Toscana.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC, affidamenti sopra i 40.000 euro. Stazioni appaltanti classificate per natura giuridica; anni a registrazione matura.

3.4 IL LAVORO NEGLI APPALTI DI SERVIZI

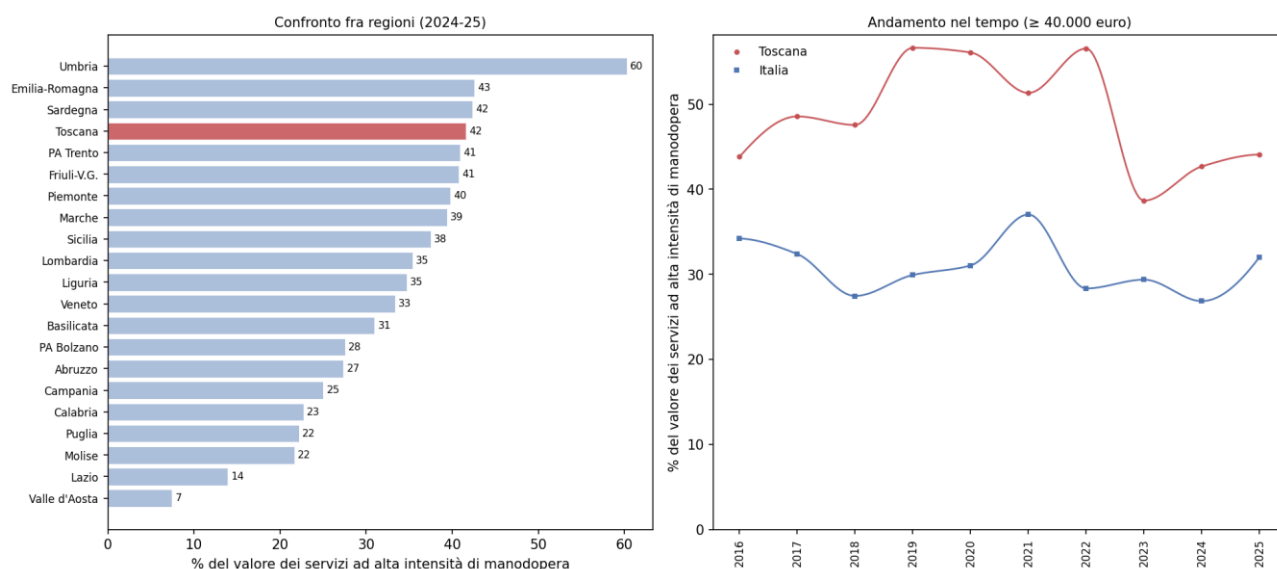
Una direttrice meno visibile, ma di crescente rilievo, della riforma riguarda il lavoro impiegato negli appalti di servizi. Il nuovo Codice, e ancor più il correttivo del 2024, hanno rafforzato le tutele dei lavoratori della filiera – l'obbligo di indicare negli atti di affidamento il contratto collettivo connesso all'attività, le clausole di revisione dei prezzi, l'equo compenso, le clausole sociali di salvaguardia occupazionale –, con particolare riguardo ai servizi ad alta intensità di manodopera. Conviene perciò misurare anzitutto quanto «lavoro» la committenza pubblica acquisti attraverso i servizi, per poi guardare al contratto collettivo applicabile e alla qualità degli affidamenti.

I servizi affidati si possono distinguere, in base alla natura della prestazione, fra quelli ad alta intensità di manodopera – pulizia e multiservizi, vigilanza e portierato, ristorazione collettiva, assistenza socio-sanitaria ed educativa, manutenzione del verde – e gli altri, a maggiore intensità di capitale o di contenuto professionale (servizi informatici, ingegneria, trasporti, riparazioni). È la stessa distinzione cui la legge àncora gli obblighi più stringenti a tutela del lavoro⁷. In Toscana i servizi ad alta intensità di manodopera valgono il 42% degli affidamenti di servizi classificabili – e la media del decennio sfiora la metà –, una quota nettamente superiore al 30% nazionale (Figura 3.9).

⁷ La distinzione fra servizi ad alta intensità di manodopera e altri servizi non è dichiarata negli archivi: è ricostruita dalla categoria merceologica dell'affidamento – il codice di classificazione europeo dei contratti (CPV) –, classificando ad alta intensità di manodopera gli affidamenti che ricadono nelle categorie per le quali il costo del personale è preponderante, secondo l'elenco cui rinvia il Codice. Le quote sono perciò calcolate sul valore dei soli affidamenti di cui è nota la merceologia.

Il confronto fra regioni conferma che non si tratta di un artefatto del dato nazionale aggregato: la Toscana si colloca stabilmente nel gruppo di testa, accanto a Emilia-Romagna, Sardegna e Piemonte, e ben al di sopra delle altre grandi regioni come Lombardia e Veneto, mantenendosi nel tempo quindici-venti punti sopra la media italiana. La domanda pubblica regionale è dunque, nei servizi, strutturalmente più orientata verso prestazioni in cui il costo del lavoro è la componente prevalente: una specificità che rende il tema delle tutele e del contratto applicato particolarmente rilevante per la Toscana.

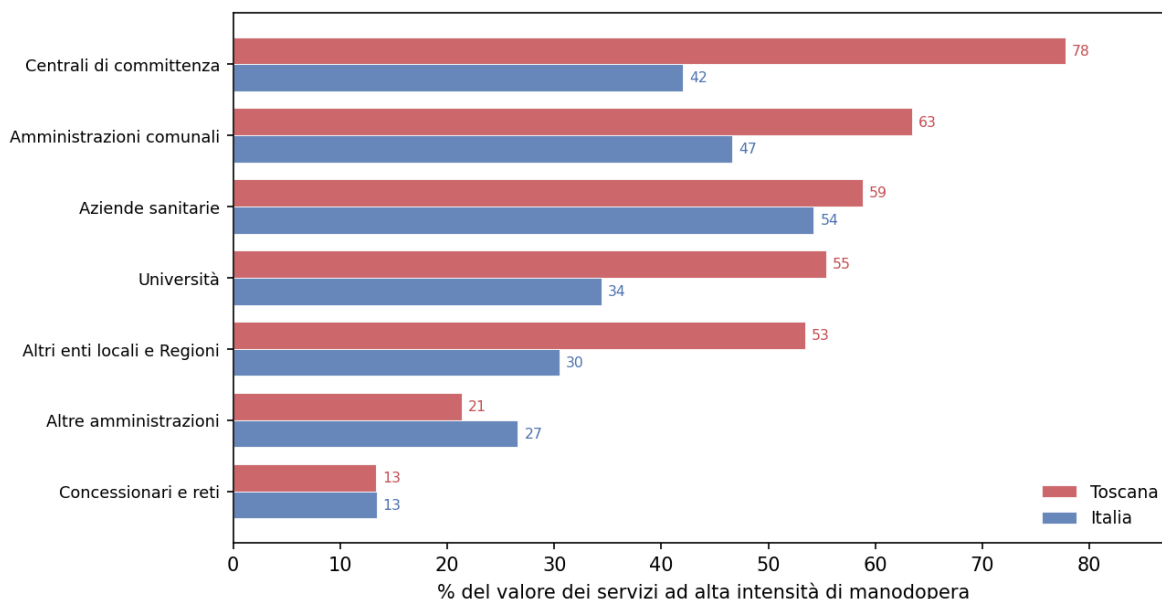
Figura 3.9 – Servizi ad alta intensità di manodopera: quota sul valore dei servizi affidati. A sinistra il confronto fra regioni (2024-2025), a destra l'andamento di Toscana e Italia (2016-2025, affidamenti sopra i 40.000 euro per comparabilità nel tempo).



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Le quote di alcune regioni – segnatamente il Lazio – sono abbassate da grandi contratti delle amministrazioni nazionali con sede nella capitale (manutenzione di materiale rotabile, servizi informatici), non ad alta intensità di manodopera.

Questa domanda di lavoro non è distribuita in modo uniforme fra le amministrazioni (Figura 3.10). Ad acquistare servizi ad alta intensità di manodopera sono soprattutto gli enti più vicini al cittadino: presso le amministrazioni comunali tali servizi raggiungono in Toscana il 64% del valore affidato, con quote elevate anche presso le aziende sanitarie (59%), le università (55%) e gli altri enti locali (53%); il valore più alto è quello delle centrali di committenza regionali (78%), che concentrano gli acquisti di pulizie, ristorazione e servizi socio-sanitari. All'estremo opposto i concessionari e i gestori di reti, la cui domanda di servizi è in larga parte di natura tecnica e di capitale (13%). Su quasi tutte le categorie la Toscana mostra un orientamento al lavoro più marcato della media nazionale, a conferma della specificità regionale già descritta.

Figura 3.10 – La domanda di servizi ad alta intensità di manodopera per tipo di stazione appaltante: quota sul valore dei servizi affidati. Toscana e Italia.

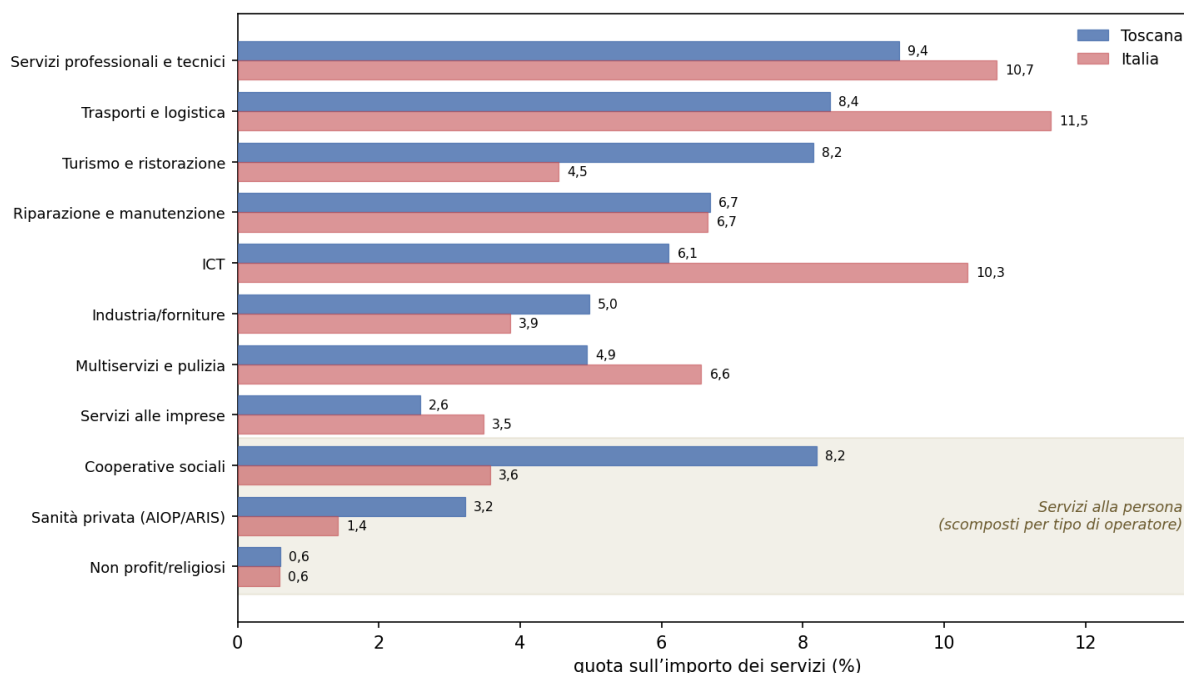


Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Intensità di manodopera attribuita in base alla categoria merceologica; quote calcolate sul valore dei servizi con merceologia classificabile. Le stazioni appaltanti sono classificate per natura giuridica.

Dietro questa domanda di lavoro sta la questione del contratto collettivo applicato agli addetti. Gli archivi disponibili non lo riportano per ciascun affidamento, ma è possibile stimarne la famiglia contrattuale di riferimento prevista dalla norma: il nuovo Codice impone alla stazione appaltante di indicare negli atti di affidamento il contratto collettivo il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'oggetto dell'appalto, individuandolo a partire dalla categoria merceologica della prestazione. Ripercorrendo la stessa catena tracciata dalla norma – dalla categoria merceologica al settore di attività economica e da questo alla famiglia contrattuale di riferimento – si attribuisce a ciascun affidamento di servizi la famiglia contrattuale di riferimento attesa (Figura 3.11). Il profilo che ne risulta è coerente con la specializzazione appena descritta: in Toscana la sanità e l'assistenza pesano per oltre il 10% del valore dei servizi, il doppio del 5% nazionale, con quote superiori alla media anche per la ristorazione; sul piano nazionale prevalgono invece i trasporti, la logistica e i servizi informatici.

La previsione è affinata di un ulteriore grado tenendo conto del tipo di operatore aggiudicatario, che a parità di settore contribuisce a individuare la famiglia contrattuale di riferimento: per questo, nella figura, la famiglia dei servizi alla persona è distinta per tipo di operatore. Nei servizi alla persona – assistenza, sanità, istruzione – circa sei affidamenti su dieci vanno a cooperative sociali, cui si applica il relativo contratto collettivo, poco più di un sesto a imprese private socio-sanitarie e poco più di un decimo a enti non profit o religiosi; la composizione è pressoché identica in Toscana e nella media nazionale, a conferma di un modello di offerta dei servizi alla persona largamente fondato sulla cooperazione sociale.

Figura 3.11 – Il contratto collettivo previsto per i servizi affidati, stimato dalla categoria merceologica dell'affidamento: quota di ciascuna famiglia contrattuale sull'importo dei servizi. Per la gran parte delle famiglie il contratto è determinato dalla sola merceologia; per i servizi alla persona, dove a parità di attività è il tipo di operatore a fissare il contratto applicabile, la famiglia è scomposta (in basso, nel riquadro in evidenza) fra cooperative sociali, sanità privata ed enti non profit. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e archivio CNEL. Famiglia ricostruita dalla categoria merceologica (Allegato II.2-bis del Codice) attraverso il settore di attività economica; per i servizi alla persona la previsione è affinata in base al tipo di operatore aggiudicatario.

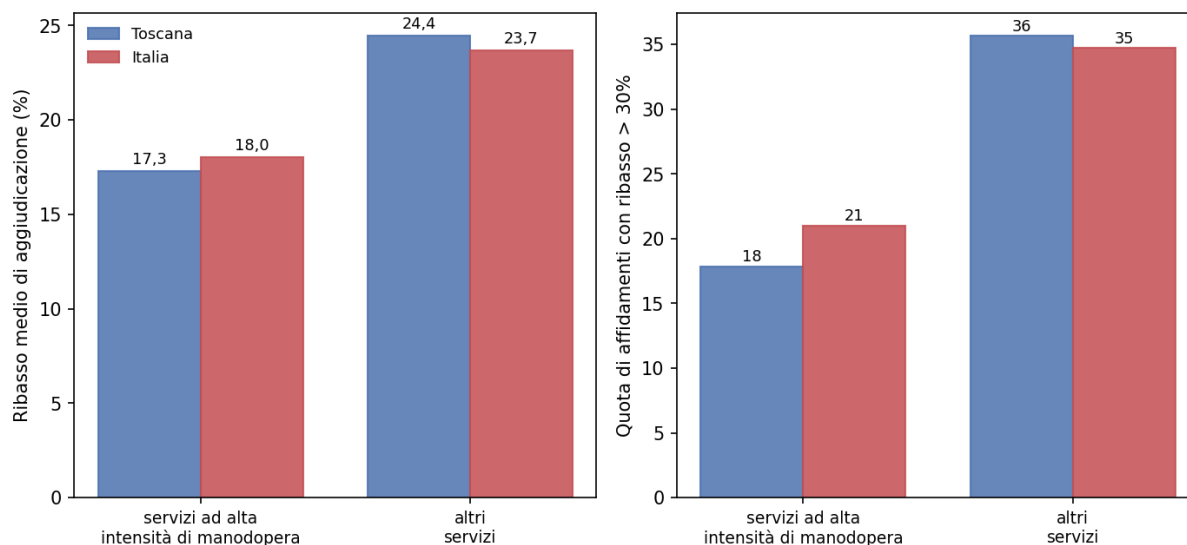
Resta da verificare quanto il contratto previsto coincida con quello effettivamente indicato nei bandi: un controllo sui maggiori affidamenti di servizi ne conferma in genere la corrispondenza di settore, ma una misura sistematica dell'eventuale scostamento richiederebbe l'esame dei singoli atti di affidamento⁸.

Anche il criterio di aggiudicazione riflette l'attenzione alla qualità del lavoro, benché in questo caso l'impulso non provenga propriamente dal nuovo Codice: l'obbligo di ricorrere all'offerta economicamente più vantaggiosa – che valuta la qualità della prestazione e non il solo prezzo – per i servizi ad alta intensità di manodopera era già previsto, in termini non meno stringenti, dal Codice del 2016. Ciò che i dati toscani mostrano non è dunque un effetto della riforma del 2023, ma il progressivo inverarsi di quell'obbligo: in questi comparti il ricorso a tale criterio è divenuto largamente prevalente, prossimo alla generalità degli affidamenti competitivi – al netto delle procedure in cui il criterio di aggiudicazione non risulta registrato –, una pienezza applicativa che prima della pandemia, pur vigendo il medesimo obbligo, non era realizzata.

Lo spostamento verso la valutazione qualitativa lascia una traccia anche nei prezzi di aggiudicazione (Figura 3.12). Nei servizi ad alta intensità di manodopera il ribasso medio è sensibilmente più contenuto che negli altri servizi – in Toscana il 17% contro il 24 –, e gli affidamenti con ribassi elevati, superiori al 30%, sono molto meno frequenti (il 18% dei casi contro il 36). La minore pressione di prezzo dove il lavoro è la componente prevalente, in linea con il dato nazionale, è coerente con il maggior ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa appena descritto: privilegiare la qualità attenua la concorrenza al ribasso proprio nei comparti in cui essa si scaricherebbe sul costo del personale.

⁸ Il contratto collettivo dichiarato non figura negli archivi e va letto bando per bando. Un controllo condotto sui maggiori affidamenti di servizi conferma in genere la corrispondenza di settore – la guardiania applica il contratto dei servizi fiduciari, la ristorazione collettiva il proprio, l'assistenza domiciliare quello delle cooperative sociali –; misurare l'eventuale ricorso a contratti meno coerenti con l'attività, e quindi meno onerosi, richiederebbe una ricognizione sistematica dei singoli atti di gara.

Figura 3.12 – Ribasso di aggiudicazione nei servizi affidati con procedura competitiva, distinti fra servizi ad alta intensità di manodopera e altri servizi: ribasso medio e quota di affidamenti con ribasso superiore al 30%. Toscana e Italia.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Affidamenti di servizi sopra i 40.000 euro, con procedura competitiva, 2016-2025.

Il comparto in cui questi effetti si concentrano è quello dei servizi sociali – alla persona, socio-sanitari ed educativi –, un mercato ad alta intensità di manodopera nel quale le cooperative sociali restano l’operatore prevalente, con poco più della metà degli affidamenti per numero e circa sei su dieci in valore, su livelli in Toscana lievemente superiori alla media nazionale. La quota restante va per circa un quarto a imprese private – comprese le strutture socio-sanitarie richiamate sopra –, per poco meno di un decimo a enti non profit e religiosi e, in misura minore, ad altre cooperative non a vocazione sociale. Per le cooperative la riforma agisce su due leve convergenti: lo spostamento verso la valutazione qualitativa, che ne valorizza il radicamento territoriale e la stabilità del personale, e gli istituti – confermati e potenziati dal nuovo Codice – delle clausole sociali di riassorbimento dei lavoratori e degli affidamenti riservati alle cooperative di inserimento lavorativo di persone svantaggiate. È su questo terreno che la riforma del Codice incrocia più direttamente la questione del lavoro: la sostenibilità sociale degli appalti e le tutele dei lavoratori della filiera dei servizi.

3.5 LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Il nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. 36/2023) ha dato finalmente attuazione al principio di qualificazione delle stazioni appaltanti, atteso da tempo e rimasto a lungo inapplicato. Il sistema, disciplinato dagli articoli 62 e 63, condiziona la possibilità per un’amministrazione di gestire in autonomia le proprie procedure al possesso di requisiti tecnico-organizzativi crescenti con l’importo e la complessità del contratto; in mancanza, l’amministrazione deve rivolgersi a una stazione appaltante qualificata – tipicamente una centrale unica di committenza – cui delegare la procedura. A rendere effettivo l’obbligo, l’ANAC ha disposto, dal luglio 2023, il blocco del rilascio del Codice Identificativo di Gara per le amministrazioni prive del livello di qualificazione necessario. L’efficacia della spinta all’aggregazione è però in parte compensata dall’innalzamento delle soglie sotto le quali si può procedere autonomamente anche senza qualificazione: per i lavori da 150.000 a 500.000 euro, per servizi e forniture da 40.000 a 140.000 euro. Questa sezione ricostruisce il processo di centralizzazione e aggregazione della committenza che fa da sfondo al nuovo sistema, ne fotografa l’assetto a regime e ne misura i primi effetti, nel confronto fra Toscana e Italia.

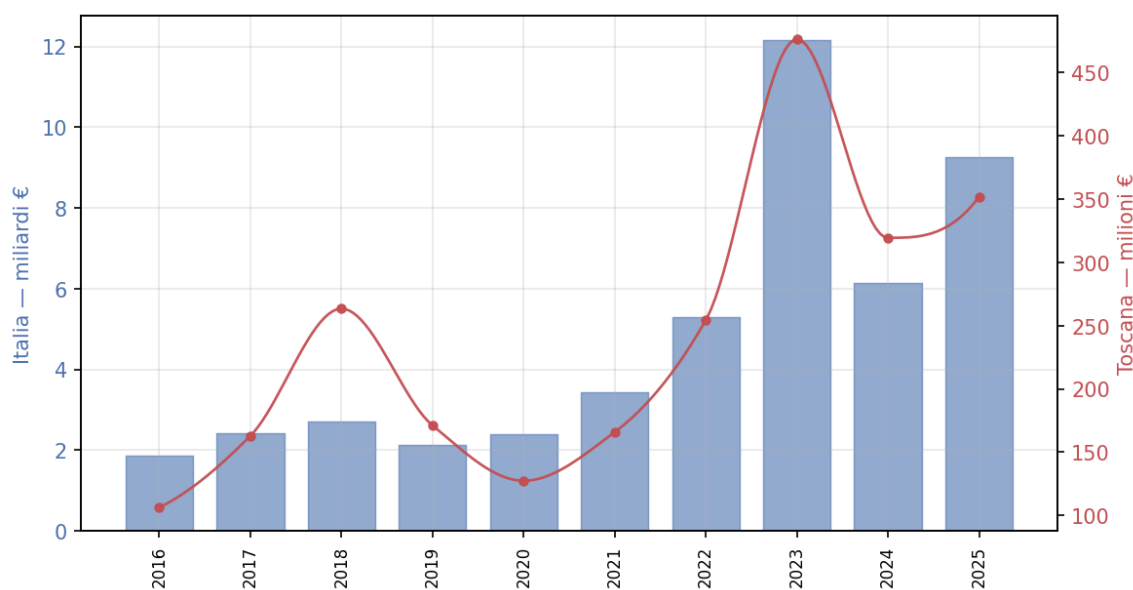
Il sistema articola le amministrazioni su livelli crescenti di capacità. Per i lavori si distinguono tre fasce – L3, L2 e L1 – corrispondenti a soglie di importo via via più elevate, fino alla qualificazione piena per le procedure di qualunque valore; un’articolazione analoga (SF3, SF2, SF1) vale per i servizi e le forniture. La qualificazione, inoltre, non riguarda solo la fase di affidamento ma, con requisiti distinti, anche

quella di esecuzione, a segnalare che la capacità richiesta copre l'intero ciclo del contratto. Accanto alle amministrazioni che conseguono la qualificazione sulla base dei requisiti, il Codice riconosce la qualificazione «di diritto» a un insieme di enti – province, città metropolitane, regioni, soggetti aggregatori e centrali di committenza già operanti – che costituiscono il perno attorno a cui ruota il nuovo assetto. È utile leggere il quadro che segue tenendo presente questa duplice natura del sistema: da un lato un processo di qualificazione delle singole amministrazioni, dall'altro un'architettura di soggetti aggregatori cui le amministrazioni non qualificate sono chiamate a rivolgersi.

3.5.1 Il processo di centralizzazione della committenza

La centralizzazione della committenza non nasce con il nuovo Codice. Il ricorso alle centrali uniche di committenza intercomunali era cresciuto fra il 2016 e il 2018, in attuazione del precedente Codice (D.Lgs. 50/2016), per poi ridursi fra il 2019 e il 2021 a seguito della disciplina di semplificazione (a partire dallo Sblocca-Cantieri, DL 32/2019) e della pandemia. Dal 2021 l'attività delle centrali intercomunali è tornata a crescere in modo costante, sospinta sia dal PNRR sia dall'avvio del sistema di qualificazione (Figura 3.13). È significativo che la crescita prosegua anche al netto delle procedure finanziate dal Piano: un segnale che l'effetto del nuovo Codice sulla centralizzazione della fase di affidamento è di per sé positivo, e non semplicemente trainato dalla congiuntura straordinaria del PNRR. In termini di valore la committenza intercomunale aggregata resta però una quota contenuta del mercato: in Italia si colloca intorno al 4-5% del valore delle procedure di lavori e servizi avviate, con un picco al 9,6% nel 2023 – 12,2 miliardi di euro – sotto la spinta del PNRR; in Toscana la quota è dello stesso ordine, fra il 4 e l'8%, con i massimi relativi nel 2018 e nel biennio 2023-2024.

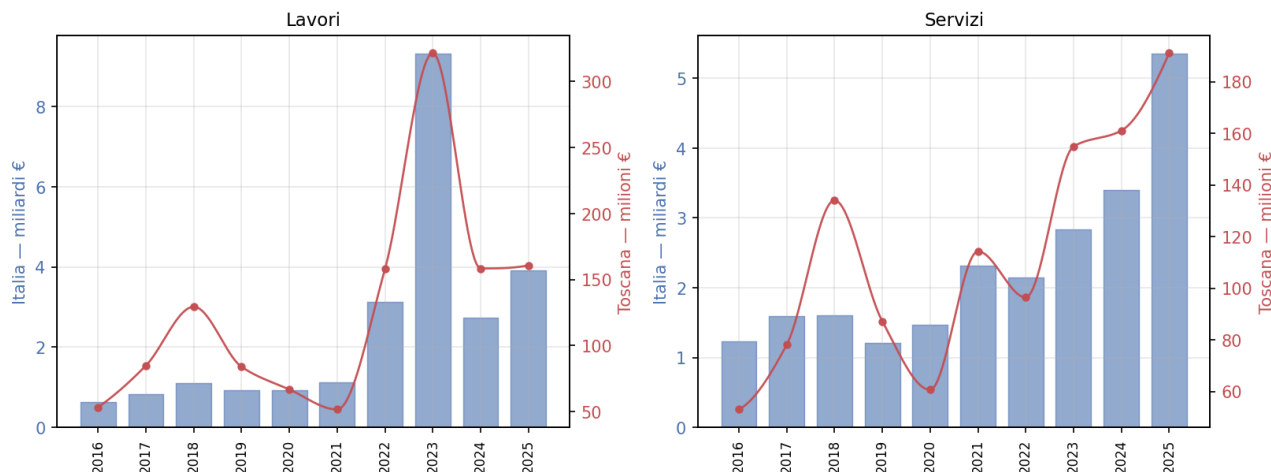
Figura 3.13 – Committenza intercomunale aggregata (centrali uniche e deleghe): importo delle procedure avviate (≥ 40.000 euro, accordi quadro inclusi e al netto delle adesioni). Italia (barre, miliardi di euro, asse sinistro) e Toscana (linea, milioni di euro, asse destro), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Il contributo del PNRR all'attività delle centrali si concentra, come atteso, sul mercato dei lavori pubblici, dove si registra un incremento marcato nel biennio 2022-2023; la dinamica dei servizi è invece più lineare e crescente lungo tutto il periodo 2021-2024 (Figura 3.14). La distinzione per mercato è importante perché i due segmenti rispondono a logiche diverse: nei lavori, a basso grado di standardizzazione, l'aggregazione consente di gestire procedure complesse mettendo in comune competenze tecniche; nei servizi, più standardizzabili, prevale la logica dell'economia di scala sugli acquisti ricorrenti. Sul mercato dei servizi, invece, la crescita è più graduale e continua e prosegue oltre la fase del Piano, fino al massimo del 2025.

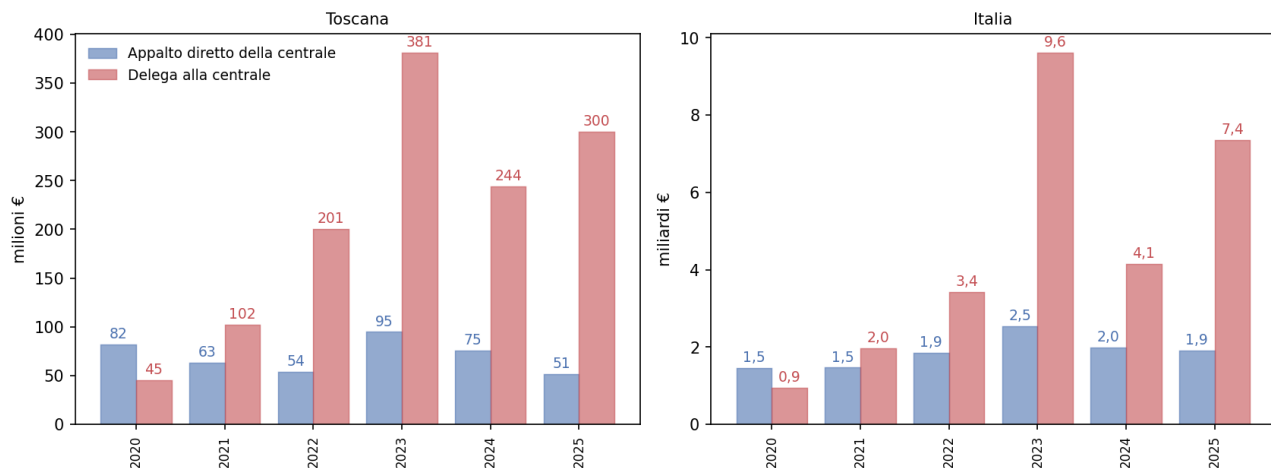
Figura 3.14 – Committenza intercomunale aggregata, importo per mercato: lavori (a sinistra) e servizi (a destra). Italia (barre, miliardi di euro) e Toscana (linea, milioni di euro), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Le informazioni disponibili dal 2020 consentono di distinguere, fra le procedure delle centrali intercomunali, quelle avviate su delega delle stazioni appaltanti – generalmente comunali – da quelle in cui la centrale agisce come stazione appaltante diretta (Figura 3.15). In Toscana la crescita dell'ultimo triennio è legata soprattutto alla delega a centrali uniche, unioni di comuni e comunità montane, in stretta relazione con l'avvio delle procedure del PNRR: l'importo delle procedure delegate passa da circa 45 milioni di euro nel 2020 a oltre 380 nel 2023, mentre la componente gestita direttamente dalle centrali resta sostanzialmente stabile. Lo stesso profilo si ritrova nella media nazionale (a destra), dove le procedure delegate crescono da meno di un miliardo di euro nel 2020 a quasi dieci nel 2023, a fronte di una gestione diretta che si mantiene su livelli contenuti. È il canale della delega, dunque, a veicolare l'aggregazione della domanda comunale nella fase più intensa del Piano.

Figura 3.15 – Procedure delle centrali intercomunali per modalità di approvvigionamento (delega vs appalto diretto della centrale): valore delle procedure avviate, Toscana e Italia, 2020-2025.

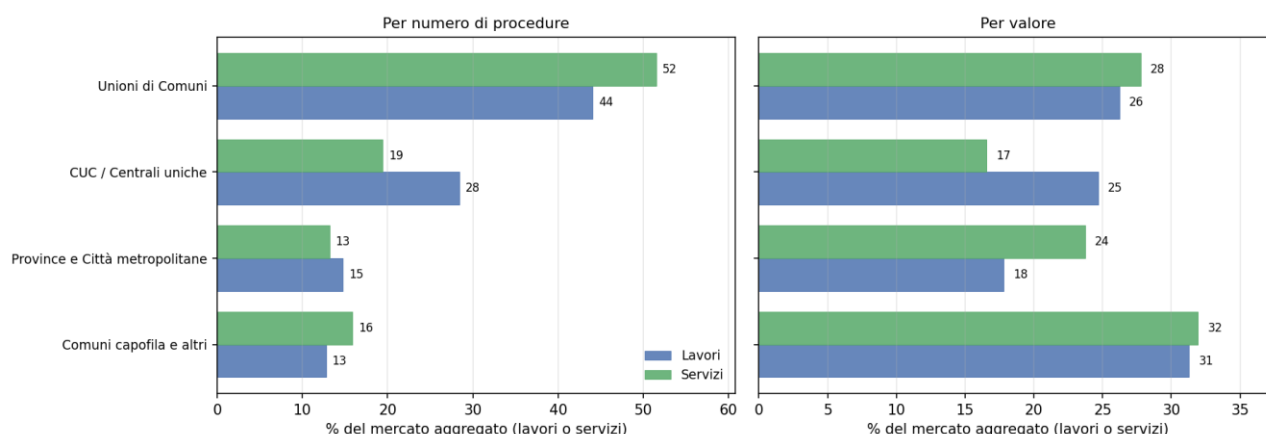


Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Dietro l'etichetta di «centrale intercomunale» si celano forme aggregative eterogenee, con ruoli e pesi assai diversi (Figura 3.16), che qui si misurano come quota di ciascuna tipologia sul totale delle procedure aggregate, calcolata separatamente per i lavori e per i servizi. Per numero l'ossatura dell'aggregazione toscana sono le unioni di comuni – in prevalenza unioni montane –, che da sole gestiscono il 44% dei lavori e il 52% dei servizi affidati in forma aggregata: sono il canale principale dei piccoli comuni, su affidamenti di importo contenuto. Seguono le centrali uniche di committenza in

senso proprio – cui si assimilano le poche stazioni uniche appaltanti –, più orientate ai lavori (il 28% delle procedure di lavori contro il 19% di quelle di servizi), mentre le province, con la Città metropolitana di Firenze come ente di area vasta, e i comuni capofila si collocano su quote di numero più contenute. Il quadro cambia sensibilmente per valore, dove conta più la dimensione delle procedure che la loro frequenza e i pesi si appiattiscono: le unioni scendono a poco più di un quarto, le province e la Città metropolitana salgono – soprattutto nei servizi (24%), coerentemente con la loro specializzazione in interventi di area vasta di importo elevato –, mentre la quota maggiore, circa un terzo in entrambi i mercati, fa capo a comuni capofila e ad altri soggetti che aggregano occasionalmente poche procedure di importo rilevante. La distinzione fra i due mercati conferma comunque che le centrali uniche concentrano relativamente più lavori, mentre le province e la Città metropolitana aggregano soprattutto servizi, il segmento più standardizzabile e quindi più adatto agli acquisti in comune.

Figura 3.16 – Aggregazione intercomunale della committenza in Toscana per tipologia di aggregatore: quota di ciascuna tipologia sul totale delle procedure affidate in forma aggregata, calcolata separatamente per i lavori e per i servizi, per numero (a sinistra) e per valore (a destra), 2016-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Procedure affidate in forma aggregata (appalto della centrale o delega a un soggetto terzo).

Il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in centrali uniche intercomunali ha già svolto un ruolo rilevante di razionalizzazione della committenza, e assume un rilievo particolare se letto in relazione all'altra grande tendenza del periodo, l'ampliamento dell'affidamento diretto consentito dalla disciplina di semplificazione e dall'innalzamento delle soglie. Mentre l'affidamento diretto comprime il perimetro della concorrenza, l'aggregazione agisce in senso opposto: aumentando la dimensione media dei lotti, mettendo in comune le competenze e aprendo i mercati locali a una platea più ampia di operatori, può controbilanciare la perdita di concorrenzialità e restituire efficienza al sistema. È un equilibrio delicato, perché i due processi convivono e in parte si sovrappongono nelle stesse procedure. In Toscana il bilanciamento è favorito dalla presenza, ormai consolidata, di un soggetto aggregatore regionale attivo e di una rete di centrali intercomunali, che hanno garantito continuità al processo anche nelle fasi in cui la spinta normativa si era attenuata. La sfida che il nuovo sistema di qualificazione pone alla Regione e agli enti locali riguarda soprattutto i Comuni di minore dimensione, che oggi restano largamente ai margini della qualificazione e per i quali l'aggregazione e la delega rappresentano, prevedibilmente, il canale principale di accesso al mercato del procurement.

3.5.2 La fotografia del sistema di qualificazione

La fotografia del sistema a regime mostra una platea di amministrazioni qualificate ancora selettiva (Tabella 3.1). Sull'ambito dell'affidamento le stazioni appaltanti toscane qualificate sono 222, a fronte di circa 3.760 nel resto del Paese: 167 lo sono per i lavori e 197 per servizi e forniture, e 142 – la maggioranza – per entrambi gli ambiti. La composizione per livello è simile nei due ambiti territoriali, con una netta prevalenza delle fasce più alte (L1 per i lavori, SF1 per servizi e forniture), cui si affianca un nucleo di enti qualificati di diritto – province, città metropolitane e soggetti aggregatori regionali. La

qualificazione, almeno in questa prima fase, riguarda soprattutto le amministrazioni di maggiore dimensione e i soggetti già strutturati come aggregatori.

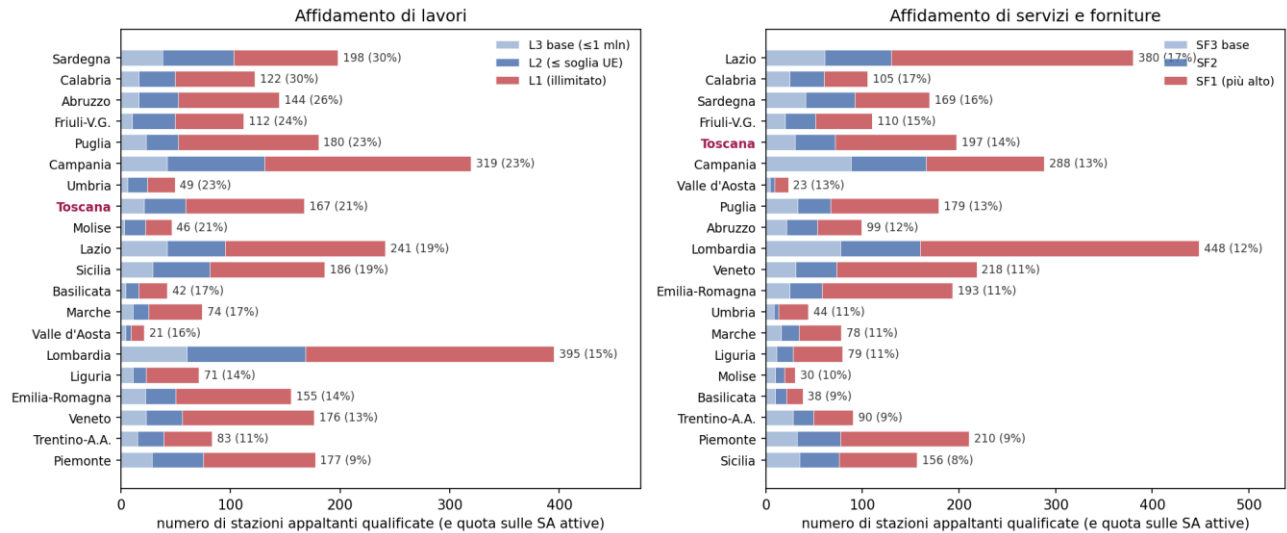
Tabella 3.1 – Stazioni appaltanti qualificate sull’ambito dell’affidamento, per livello. Toscana e resto d’Italia, maggio 2026.

Livello	Toscana	Resto d'Italia
L1 (lavori, fascia alta)	108	1.766
L2 (lavori)	38	763
L3 (lavori, fascia bassa)	21	420
SF1 (servizi e forniture, alta)	125	1.756
SF2 (servizi e forniture)	42	687
SF3 (servizi e forniture, bassa)	30	614
Totale qualificazioni	364	6.006
Stazioni appaltanti distinte	222	3.760

Fonte: Elaborazioni IRPET su elenco ANAC delle stazioni appaltanti qualificate (maggio 2026). Esclusi gli enti qualificati di diritto, privi di livello. Una stessa amministrazione può essere qualificata sia per i lavori sia per servizi e forniture (142 in Toscana): le stazioni appaltanti distinte sono perciò meno della somma delle qualificazioni per livello.

Il confronto fra le regioni colloca la Toscana in una posizione intermedia (Figura 3.17). Le sue 167 stazioni appaltanti qualificate per l’affidamento dei lavori e le 197 per i servizi e le forniture la pongono rispettivamente al nono e al sesto posto fra le regioni, un dato coerente con la dimensione del proprio sistema di committenza: il numero più elevato spetta alle regioni più popolate – Lombardia, Campania e Lazio. In tutte le regioni prevale nettamente il livello più alto di qualificazione, segno che le amministrazioni hanno teso a iscriversi per gli importi più elevati pur restando, in larga parte, qualificate con riserva.

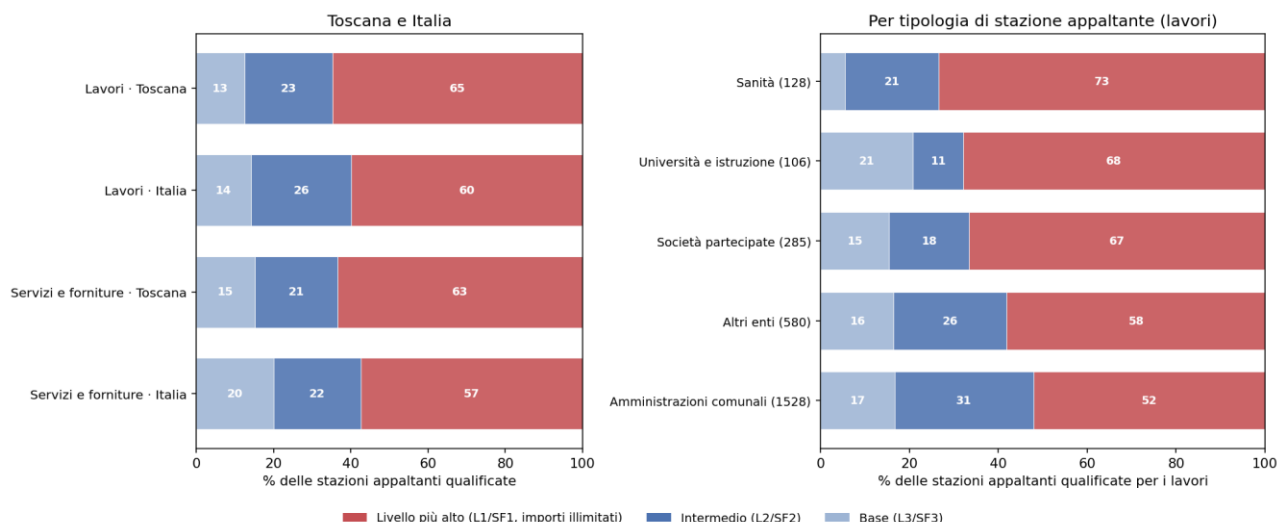
Figura 3.17 – Stazioni appaltanti qualificate per l’affidamento, per livello di qualificazione e regione: lavori (a sinistra) e servizi e forniture (a destra). Italia, elenco ANAC al 1° maggio 2026.



Fonte: Elaborazioni IRPET su elenco ANAC delle stazioni appaltanti qualificate per l’affidamento (1° maggio 2026).

La distribuzione per livello (Figura 3.18) mostra che la Toscana è leggermente più concentrata sul livello più alto della media nazionale: al livello L1 si colloca il 65% delle amministrazioni qualificate per i lavori (60% in Italia) e il 63% di quelle per servizi e forniture (57%). Per tipologia, le aziende sanitarie (73% al livello L1), 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, mentre i Comuni – che realizzano interventi mediamente più piccoli – sono i più distribuiti, con solo il 52% al livello L1; sulla prevalenza del livello massimo incide anche la qualificazione «con riserva» concessa in misura ampia nella fase transitoria.

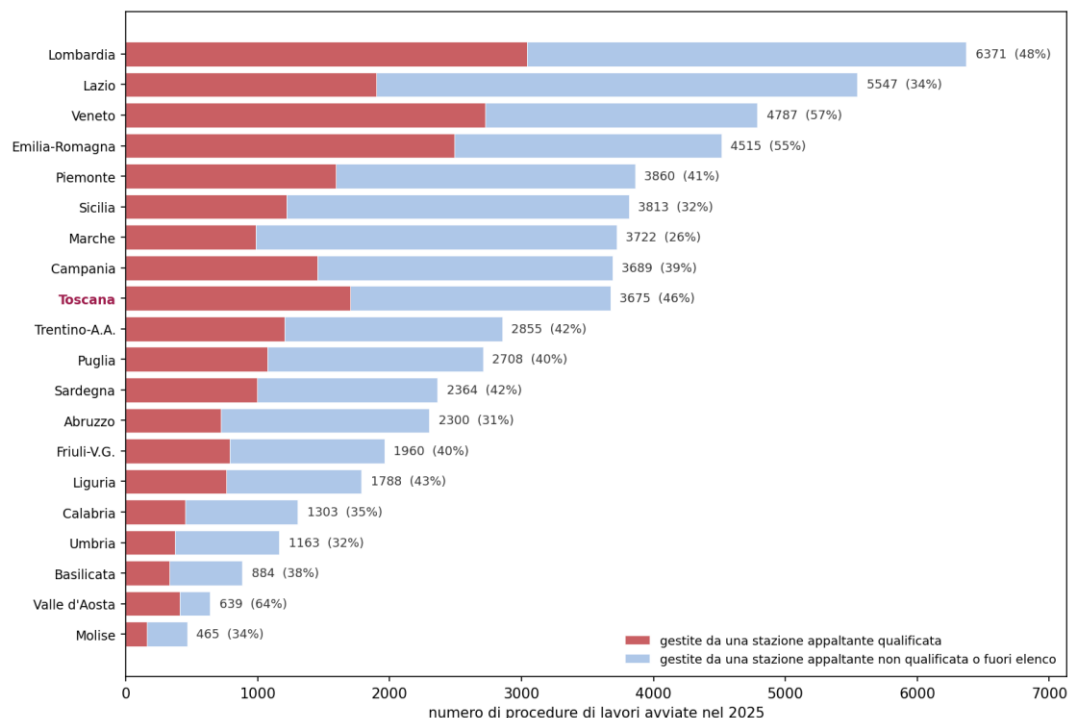
Figura 3.18 – Composizione percentuale delle stazioni appaltanti qualificate per l'affidamento, per livello di qualificazione: Toscana e Italia (a sinistra) e per tipologia di amministrazione, lavori (a destra). Elenco ANAC al 1° maggio 2026.



Fonte: Elaborazioni IRPET su elenco ANAC delle stazioni appaltanti qualificate per l'affidamento (1° maggio 2026); tipologia desunta dalla denominazione.

L'incrocio dell'elenco di qualificazione con le procedure avviate nel 2025 misura quanta parte del mercato dei lavori è già gestita da amministrazioni qualificate (Figura 3.19). A livello nazionale è il 42% delle procedure per numero – il 30% per valore, quota più bassa e volatile perché le grandi opere fanno capo a poche stazioni –; la Toscana, con il 46% delle procedure gestite da amministrazioni qualificate, si colloca sopra la media nazionale, dietro Veneto ed Emilia-Romagna (oltre il 55%) e davanti alla maggioranza delle regioni. La parte restante è gestita da amministrazioni non qualificate – di norma per affidamenti sotto la soglia in cui la qualificazione non è richiesta – o che ricorrono alla delega a una centrale.

Figura 3.19 – Procedure di lavori avviate nel 2025 per regione e stato di qualificazione della stazione appaltante: quota sul numero delle procedure.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC ed elenco ANAC delle stazioni appaltanti qualificate.

Le amministrazioni qualificate mostrano esiti della fase di affidamento migliori (Tabella 3.2). Sulle procedure avviate dal 2024, una stazione appaltante qualificata affida i lavori in tempi sensibilmente più brevi rispetto a una non qualificata – in Toscana 38,7 giorni contro 48,7, in Italia 30,6 contro 42,3 – e, in Toscana, attrae anche un numero di offerte più elevato (30,4 contro 19,1). Il ribasso di aggiudicazione e la quota di procedure competitive – calcolata sul numero delle procedure – non differiscono invece in misura apprezzabile. Il dato va letto con cautela, perché le amministrazioni qualificate sono tipicamente enti più grandi o aggregatori specializzati, e parte del vantaggio osservato riflette queste caratteristiche più che la qualificazione in sé; resta però coerente con l’idea che la professionalizzazione del lato della domanda si traduca in procedure più rapide e, almeno in Toscana, più contendibili.

Tabella 3.2 – Esiti della fase di affidamento dei lavori per stato di qualificazione del gestore (procedure avviate dal 2024). Toscana e Italia.

Esito (procedure dal 2024)	Toscana – qualif. / non	Italia – qualif. / non
Durata fase di affidamento (giorni)	38,7 / 48,7	30,6 / 42,3
Numero di offerenti	30,4 / 19,1	12,0 / 10,8
Ribasso di aggiudicazione	16,8% / 16,7%	15,3% / 16,3%
Quota di procedure competitive	11,6% / 11,9%	14,9% / 16,0%

Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC. Durata della fase di affidamento e numero di offerenti: valori medi. La quota di procedure competitive è riferita al numero delle procedure ed è calcolata sulle procedure aperte e sulle negoziate con pubblicazione del bando.

Nel complesso, la qualificazione delle stazioni appaltanti rappresenta un fattore che può operare in senso opposto ad alcuni effetti della semplificazione procedurale: la concentrazione delle procedure più complesse presso amministrazioni dotate di requisiti più elevati tende ad associarsi a una gestione più strutturata della committenza. La tendenza resta tuttavia parziale e per ora circoscritta, con effetti osservabili soprattutto presso gli enti di maggiori dimensioni; la sua evoluzione dipenderà anche dal grado di estensione della qualificazione alle amministrazioni di piccola dimensione, che finora ne restano in larga parte escluse.

3.6 LA DIGITALIZZAZIONE DEL PROCUREMENT

La digitalizzazione delle procedure di affidamento costituisce, accanto alla semplificazione procedurale e alla centralizzazione della committenza, il terzo asse lungo cui si è mosso il mercato del procurement negli ultimi anni. A differenza dei primi due, l’obbligo di ricorso alle piattaforme di approvvigionamento digitale – generalizzato dal 1° gennaio 2024 dal nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023) – interviene sull’infrastruttura stessa del processo di acquisto: riduce i costi di transazione, abbassa le barriere informative alla partecipazione e rende possibile una tracciabilità completa del ciclo del contratto. Il meccanismo economico è chiaro. Le barriere di accesso al mercato pubblico – reperimento dei bandi, predisposizione della documentazione, presentazione delle offerte, partecipazione fisica alle procedure – sono in larga parte fisse rispetto alla dimensione dell’impresa e gravano perciò proporzionalmente di più sulle micro e piccole imprese, che costituiscono la maggioranza del tessuto produttivo toscano. Abbattendo questi costi fissi, la piattaforma digitale può ampliare il bacino dei partecipanti senza comprimere il perimetro contendibile, configurandosi come una possibile «terza via» rispetto al trade-off fra velocità di esecuzione e apertura del mercato che ha caratterizzato il dibattito recente.

La Toscana offre un osservatorio privilegiato per misurarne gli effetti. La piattaforma regionale START (Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana), operativa dal 2007, è una delle esperienze di e-procurement più longeve in Italia: gestisce tutte le tipologie di procedura senza limiti di importo e mette a disposizione un indirizzario unico regionale di circa 27.000 operatori economici, condiviso fra tutte le amministrazioni toscane. Una stazione appaltante che opera su START accede così automaticamente a un bacino di fornitori più ampio di quello che potrebbe costruire da sé, oltre ai meccanismi automatici

di calcolo della soglia di anomalia, verifica dei requisiti e generazione della documentazione. La diffusione della piattaforma fra i Comuni toscani è avvenuta in modo progressivo e differenziato: alcune amministrazioni hanno aderito fin dalle prime fasi, altre dopo la normativa regionale, altre solo con l’obbligo del 2024, con i Comuni più piccoli sistematicamente fra gli ultimi adottanti.

È proprio questa adozione scaglionata a rendere possibile una stima credibile dell’effetto della digitalizzazione. Nel periodo precedente all’obbligo, una stessa amministrazione poteva gestire nello stesso semestre alcune procedure su piattaforma e altre con modalità tradizionali. Confrontando gli esiti delle une e delle altre a parità di amministrazione e di periodo – al netto, cioè, di tutto ciò che caratterizza in modo persistente la singola stazione appaltante e degli shock comuni a tutte le amministrazioni nello stesso semestre –, si può stimare l’effetto della piattaforma distinguendolo da quello del nuovo Codice, del ciclo dei bandi PNRR e delle dinamiche post-pandemiche, sotto l’ipotesi che – a parità di amministrazione, periodo e controlli – il ricorso alla piattaforma prima dell’obbligo non dipenda da caratteristiche non osservate delle procedure correlate ai loro esiti. L’analisi che segue adotta questo disegno sul campione delle procedure competitive avviate dai Comuni toscani fra il 2016 e il 2024, per lavori e servizi, di importo compreso fra 40.000 euro e la soglia comunitaria, tenendo conto della tipologia di procedura, della classe di importo, del ricorso all’aggregazione della committenza e di una batteria di indicatori di esperienza e di qualità amministrativa della stazione appaltante.

L’effetto medio della piattaforma, una volta tenuto conto della composizione delle procedure e delle caratteristiche delle amministrazioni, è significativo su tre dimensioni della concorrenzialità (Tabella 3.3). Il numero di offerte per lotto cresce del 14,9% – circa 0,7 offerte in più ogni 100.000 euro di importo, sulla media di 4,1 – il ribasso medio di aggiudicazione del 20,3% – circa 4,3 punti percentuali aggiuntivi sulla media del 21% – e la probabilità che la procedura sia vinta da una piccola o media impresa di 8,0 punti percentuali. La durata della fase di affidamento e di quella di valutazione, così come la co-localizzazione geografica fra amministrazione e aggiudicatario, non mostrano invece variazioni statisticamente rilevanti. Il quadro che ne emerge è quello di una tecnologia che agisce soprattutto sul versante dell’apertura del mercato – più partecipanti, ribassi più ampi, maggiore spazio per le piccole imprese – più che su quello della rapidità delle procedure.

Tabella 3.3 – Effetti marginali medi della piattaforma digitale sugli esiti della procedura di affidamento (specificazione con controlli).

	Durata affid.	Durata valut.	Offerte/lotto	Ribasso	Coloc. reg.	Coloc. prov.	Quota PMI
AME(PAD)	-0,026	-0,015	0,149***	0,203***	0,019	-0,019	0,080***
	(0,039)	(0,039)	(0,038)	(0,027)	(0,016)	(0,021)	(0,013)
N	5.839	9.986	10.370	9.258	10.409	10.229	13.847

* p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e dati START; procedure di affidamento dei Comuni toscani, 2016-2024.

Gli effetti si distribuiscono in modo eterogeneo per segmento di mercato (Tabella 3.4). L’impatto maggiore si concentra nei servizi non finanziati dal PNRR – dove la concorrenza è tradizionalmente più frammentata e i costi di partecipazione più elevati in rapporto all’importo – con un aumento del numero di offerte del 36,8%, del ribasso del 44,2% e della quota di aggiudicazioni a piccole e medie imprese di 13,2 punti percentuali, accompagnato da una riduzione di 8,4 punti percentuali della co-localizzazione provinciale, cioè da una maggiore apertura del mercato oltre i confini della provincia. Nei lavori non-PNRR la piattaforma agisce soprattutto sulla composizione degli operatori che partecipano – il ribasso aumenta del 21,5% e la quota di piccole e medie imprese di 14,2 punti percentuali – più che sul loro numero complessivo, che non varia in misura significativa. Nelle procedure PNRR gli effetti risultano nel complesso attenuati dalla maggiore standardizzazione e dai vincoli legati al raggiungimento degli obiettivi del Piano, con un segnale che resta apprezzabile soltanto nei servizi.

Tabella 3.4 – Effetti marginali medi della piattaforma digitale sulle procedure non-PNRR, per mercato.

	Durata affid.	Durata valut.	Offerte/lotto	Ribasso	Coloc. reg.	Coloc. prov.	Quota PMI
<i>Lavori non-PNRR</i>	0,043	0,033	0,022	0,215***	0,020	-0,007	0,142***
	(0,085)	(0,114)	(0,117)	(0,047)	(0,034)	(0,033)	(0,040)
<i>Servizi non-PNRR</i>	0,082	0,150*	0,368***	0,442**	0,019	-0,084**	0,132***
	(0,094)	(0,075)	(0,080)	(0,150)	(0,033)	(0,027)	(0,027)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e dati START; procedure di affidamento dei Comuni toscani, 2016-2024.

Ancora più istruttiva è la lettura per caratteristiche della stazione appaltante (Tabella 3.5), che mediano l'effetto della piattaforma in due direzioni opposte. La digitalizzazione funziona da sostituto dell'esperienza *procedurale*: dove le competenze maturate nell'attività di affidamento - ovvero il numero di procedure svolte negli anni - è scarsa la standardizzazione delle procedure, l'automazione dei controlli e la generazione guidata della documentazione compensano il deficit organizzativo e i benefici raggiungono l'ampiezza massima (offerte +28,4%, ribasso +32,6%, quota di piccole e medie imprese +18,5 punti percentuali), mentre per le amministrazioni più esperte gli effetti restano significativi ma più contenuti. La piattaforma, in altri termini, livella verso l'alto: dove manca l'esperienza, la tecnologia la surroga. L'esperienza *digitale* -l'accesso a piattaforme digitali nel tempo- opera invece da prerequisito: gli effetti pro-competitivi emergono solo dove esiste già familiarità con gli strumenti di e-procurement, mentre per le amministrazioni meno avvezze al digitale non si distinguono da zero su nessun esito – un andamento coerente con un meccanismo di apprendimento progressivo, per cui il canale concorrenziale richiede una curva di apprendimento che il solo obbligo normativo non garantisce.

La dimensione del Comune modula infine l'intensità, non la presenza, degli effetti, che restano significativi in tutte le classi demografiche. L'ampiezza maggiore si registra nei Comuni medi (fra 20.000 e 100.000 abitanti, con offerte +19,0% e ribasso +24,3%); nei piccoli Comuni i benefici si estendono alla quota di piccole e medie imprese e a una maggiore co-localizzazione regionale, mentre nei grandi – che operavano già su mercati relativamente contendibili – il numero di offerte non aumenta ma si riduce la co-localizzazione provinciale, segno di un'apertura del bacino competitivo oltre i confini locali.

Tabella 3.5 – Effetti marginali medi della piattaforma digitale per esperienza di procurement (Parte A) ed esperienza digitale (Parte B) della stazione appaltante.

Outcome	A. Esperienza di procurement		B. Esperienza digitale	
	<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>	<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
Durata affidamento	-0,138 (0,089)	-0,004 (0,043)	0,062 (0,102)	-0,038 (0,043)
Durata valutazione	0,146 (0,110)	-0,044 (0,043)	-0,016 (0,134)	-0,014 (0,042)
Offerte per lotto	0,284** (0,087)	0,126** (0,040)	0,106 (0,101)	0,155*** (0,039)
Ribasso	0,326*** (0,069)	0,181*** (0,031)	0,110 (0,085)	0,216*** (0,028)
Coloc. regionale	0,042 (0,036)	0,015 (0,019)	0,004 (0,044)	0,021 (0,017)
Coloc. provinciale	-0,006 (0,042)	-0,022 (0,024)	-0,009 (0,053)	-0,021 (0,021)
Quota PMI	0,185*** (0,034)	0,062*** (0,014)	-0,033 (0,038)	0,095*** (0,014)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e dati START; procedure di affidamento dei Comuni toscani, 2016-2024.

L'assenza di un effetto della piattaforma sulla durata dell'affidamento, in apparente contrasto con la marcata riduzione dei tempi osservata dal 2024, merita una precisazione. La spiegazione risiede nell'articolo 17 del nuovo Codice, che ha fissato per la prima volta una durata massima della fase di affidamento, applicabile a tutte le procedure – digitali e non – ed entrato in vigore sei mesi prima dell'obbligo di piattaforma: due discontinuità normative formalmente distinte ma sovrapposte nel periodo osservato, il cui effetto sui tempi viene assorbito dal confronto a parità di periodo e non è perciò

attribuibile alla sola digitalizzazione. Vi è inoltre una ragione sostanziale: se la piattaforma genera più offerte, produce anche più documentazione da valutare, e il guadagno tecnico in velocità viene in parte riassorbito dallo sforzo di valutazione. Nell'orizzonte osservato, in sintesi, il dividendo della digitalizzazione si è orientato più verso l'ampliamento della concorrenza che verso la compressione dei tempi.

Nel complesso la digitalizzazione amplia lo spazio di mercato delle piccole e medie imprese e accresce la concorrenza senza spiazzare le imprese del territorio: il bacino contendibile si allarga oltre la provincia in alcuni segmenti, ma la quota di contratti aggiudicati a imprese toscane resta stabile. Il dividendo della digitalizzazione, tuttavia, non è automatico. L'obbligo normativo attiva il canale procedurale – che compensa il deficit organizzativo delle amministrazioni meno esperte – ma il canale concorrenziale richiede una familiarità con gli strumenti digitali che l'obbligo da solo non costruisce, con il rischio che per i territori meno attrezzati il passaggio alla piattaforma si traduca in un adempimento formale privo di dividendo competitivo.

Le politiche regionali toscane in questo ambito hanno colto anticipatamente le potenzialità dello strumento: l'adozione precoce di START, di oltre un decennio anteriore all'obbligo, l'assistenza tecnica ai Comuni e gli investimenti in capacità amministrativa hanno costruito nel tempo le competenze che oggi rendono gli effetti pro-competitivi più ampi proprio dove tale familiarità si è consolidata. Il caso del procurement offre in questo senso una chiave di lettura più generale del processo di trasformazione digitale della pubblica amministrazione: l'adozione di una nuova tecnologia produce valore solo quando l'amministrazione dispone, allo stesso tempo, di una dotazione tecnica adeguata, di competenze interne capaci di utilizzarla e di una controparte esterna – imprese, professionisti – pronta a interagire. Dove una di queste condizioni manca, la sostanza dell'innovazione si svuota e i rendimenti potenziali restano inespressi; i programmi regionali di accompagnamento, in particolare verso i piccoli Comuni, restano perciò essenziali perché l'obbligo di digitalizzazione si traduca in un effettivo guadagno di concorrenza ed efficienza.

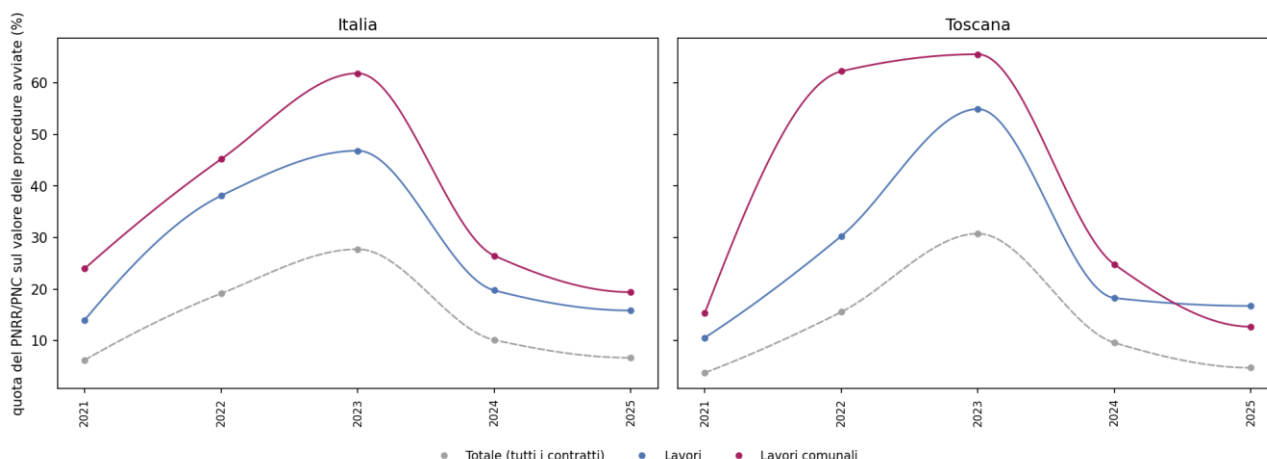
4. IL PNRR NEL PROCUREMENT

Le procedure di affidamento dei lavori pubblici comunali hanno rappresentato uno dei principali canali attraverso cui il PNRR si è tradotto in interventi concreti sul territorio, e costituiscono per questo un osservatorio privilegiato per valutarne gli effetti non solo sull'attività amministrativa, ma anche sulla capacità operativa dei Comuni.

Il volume delle procedure di affidamento di lavori dei Comuni italiani è cresciuto in modo continuo nel periodo 2016-2025, con un'accelerazione a partire dal 2021 trainata dal Piano: la quota di procedure di lavori comunali finanziate dal PNRR ha raggiunto il massimo nel 2023 – quando circa una procedura su tre era riconducibile al Piano – per ridursi poi negli anni successivi, in coerenza con le rimodulazioni e con il rallentamento delle aggiudicazioni in prossimità della scadenza del programma. L'analisi poggia sull'incrocio fra gli Open Data ANAC sulle procedure e i dati di monitoraggio ReGIS sull'attuazione del Piano, che permettono di distinguere con precisione le procedure PNRR da quelle ordinarie e di seguirne gli esiti lungo l'intero ciclo dell'affidamento.

Il rilievo del Piano si articola per tipo di contratto (Figura 4.1): è massimo sui lavori comunali – dove la quota del PNRR/PNC sul valore delle procedure avviate culmina nel 2023, attorno ai due terzi –, intermedio sul complesso dei lavori, vicino alla metà, e contenuto sul totale del procurement, dove pesano i servizi e le forniture, meno interessati dal Piano. L'andamento è analogo in Toscana e nella media nazionale, con il picco nel 2023 e il rientro successivo legato alle rimodulazioni; è su questa base – un mercato dei lavori comunali in cui, nell'anno di picco, circa due euro su tre provenivano da procedure del Piano – che vanno lette le evidenze sugli effetti presentate nel seguito.

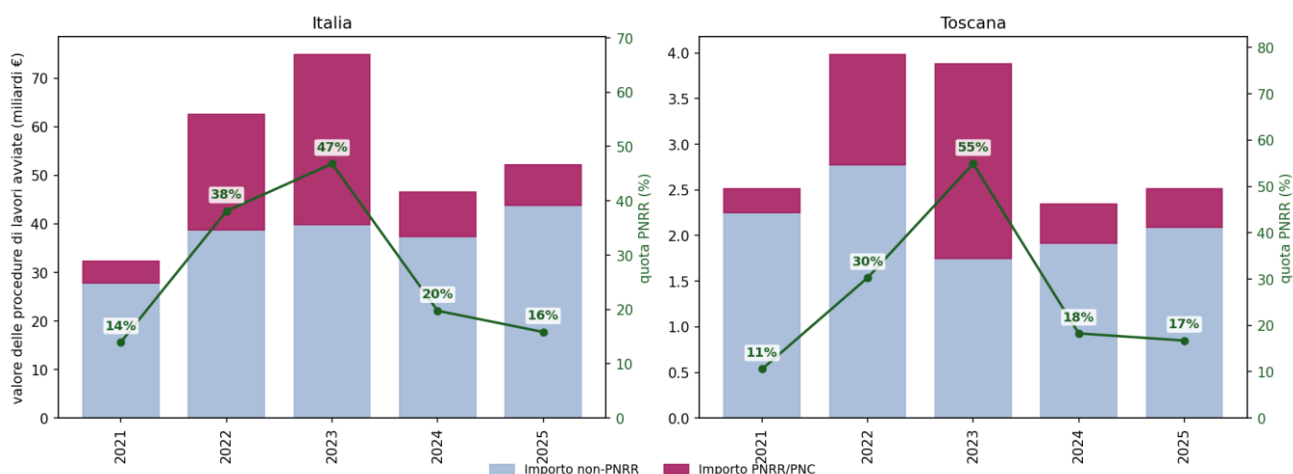
Figura 4.1 – Quota del PNRR e del Piano Nazionale Complementare sul valore delle procedure avviate, per anno e segmento (totale dei contratti, lavori, lavori comunali). Italia e Toscana, anni 2021-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

In valore assoluto (Figura 4.2), la componente del Piano sui lavori si misura in miliardi di euro nel triennio 2021-2023, sia in Italia sia in Toscana, sovrapponendosi a un'attività ordinaria che resta comunque consistente.

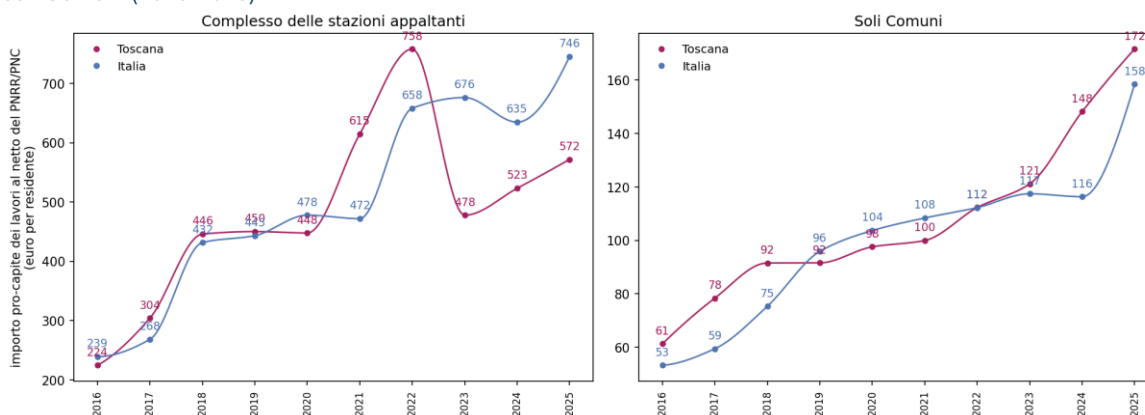
Figura 4.2 – Valore delle procedure di lavori avviate per anno, distinto fra la componente finanziata dal PNRR/PNC e quella ordinaria, con la quota del Piano. Italia e Toscana, anni 2021-2025.



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Una verifica cruciale riguarda l'eventuale effetto di sostituzione (Figura 4.3): sottraendo dalla spesa per lavori la componente finanziata dal Piano 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 delle stazioni appaltanti sia per i soli Comuni. Negli anni del Piano non emerge quindi una contrazione osservabile della componente ordinaria.

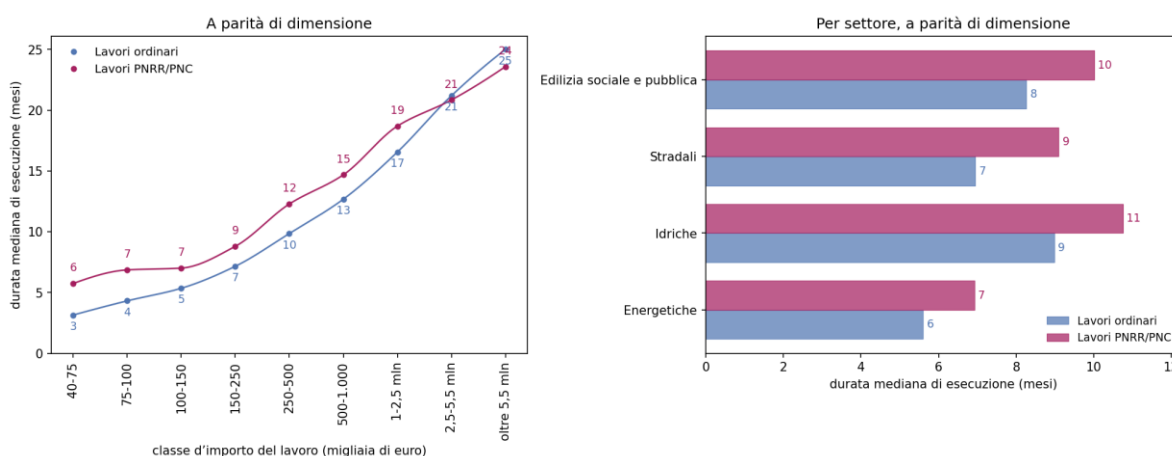
Figura 4.3 – Valore pro-capite dei lavori avviati al netto del PNRR/PNC, Toscana e Italia, complesso delle stazioni appaltanti e soli Comuni (2016-2025).



Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC e popolazione residente ISTAT.

Una terza dimensione descrittiva, accanto all'ammontare mobilitato e alla sua distribuzione, riguarda i *tempi di realizzazione delle opere*. La durata della fase di esecuzione – misurata fra la consegna dei lavori e la loro ultimazione – dipende in primo luogo dalla dimensione dell'intervento: la mediana passa da circa tre mesi per i lavori di piccolo importo a oltre due anni per quelli sopra i cinque milioni e mezzo di euro (Figura 4.4). Per un confronto attendibile fra opere del Piano e opere ordinarie occorre isolare interventi omogenei: a parità di classe d'importo e limitando l'analisi alle nuove costruzioni – il segmento su cui si concentra l'intervento del Piano, non assimilabile alla manutenzione per natura del cantiere – la distanza fra le due categorie registra valori più elevati per il PNRR. Emerge un margine di circa due-tre mesi sulle opere di importo piccolo e medio, fino al milione di euro, plausibilmente riconducibile ai più estesi adempimenti di monitoraggio e rendicontazione che accompagnano le procedure finanziate; sulle grandi opere, invece, i tempi delle due categorie tendono a coincidere. La lettura per settore, condotta anch'essa a parità di dimensione, conferma il quadro nei comparti in cui il Piano è più presente – l'edilizia sociale e pubblica, le opere stradali, le reti idriche e le infrastrutture energetiche –: in ciascuno il divario fra lavori del Piano e lavori ordinari, una volta neutralizzata la diversa taglia degli interventi, si attesta su uno-due mesi, in linea con quanto emerge dal confronto per classe d'importo. Il maggior tempo di realizzazione delle opere finanziate dal Piano è dunque reale ma contenuto, e si concentra sui cantieri di importo più ridotto.

Figura 4.4 – Durata di esecuzione delle nuove costruzioni, lavori finanziati dal PNRR/PNC e lavori ordinari a confronto: durata mediana (mesi fra consegna e ultimazione) per classe d'importo (a sinistra) e per settore rilevante dell'opera, standardizzata per dimensione (a destra). Procedure aggiudicate nel 2021-2023 e già concluse.



Note. La durata è calcolata sui soli lavori con data di consegna e di ultimazione registrate, relativi a procedure aggiudicate nel 2021-2023; poiché i cantieri ancora aperti sono in prevalenza i più lunghi, il divario stimato per i lavori del Piano è semmai prudenziale. Il confronto per settore è standardizzato per classe d'importo (standardizzazione diretta), così da neutralizzare la diversa dimensione media degli interventi finanziati.

Fonte: Elaborazioni IRPET su Open Data ANAC.

Uno sguardo di scala nazionale sugli effetti del Piano sul *funzionamento delle procedure* viene da un'analisi condotta dall'IRPET in collaborazione con l'Ufficio Parlamentare di Bilancio sul procurement dei Comuni italiani⁹. Confrontando, a parità di amministrazione, gli affidamenti di lavori finanziati dal PNRR con quelli ordinari comparabili, ne emerge un differenziale sistematico e non uniforme: le procedure del Piano si affidano in modo sensibilmente più rapido – circa il 21% di tempo in meno, quasi un mese rispetto ai 153 giorni medi delle ordinarie – ma non più competitivo, con un numero di offerenti più basso (-18% circa) e un ribasso di aggiudicazione invariato: la pressione temporale e la complessità di rendicontazione degli interventi restringono la platea degli operatori senza comprimere i prezzi. Sul piano della composizione, il Piano allarga lo spazio delle imprese minori – la quota di aggiudicazioni a microimprese è di circa 13 punti più alta – e soprattutto spinge verso forme aggregate di committenza (quasi 18 punti in più), specie nei Comuni di minore dimensione: un nesso diretto con il tema della qualificazione trattato nel paragrafo precedente.

Il differenziale si concentra sui lavori di piccolo importo e sulle amministrazioni meno strutturate, mentre si attenua dove l'ente ha già maturato esperienza procedurale specifica, segno che le competenze operative costruite nel tempo sostituiscono in parte la spinta straordinaria del Piano. Interessante è l'eredità degli investimenti sulla capacità amministrativa: gli enti che hanno completato un progetto di rafforzamento della Missione 1 (M1C1) mostrano esiti migliori anche sulle procedure non finanziate dal Piano, con una partecipazione più ampia (circa +22% di offerenti), a suggerire un apprendimento duraturo; la coorte interessata è però ancora ristretta e il risultato va assunto come un segnale promettente più che come un effetto acquisito.

5. SINTESI

Il quadro congiunturale del 2025 è quello di un mercato che torna a crescere dopo il rallentamento del 2024, riportandosi su livelli elevati: l'importo complessivo delle procedure di affidamento avviate da stazioni appaltanti toscane, o relative a opere da eseguirsi in Toscana, si attesta intorno ai 10,5 miliardi di euro, superando il precedente massimo del 2022 (circa 9,6 miliardi). La ripresa è diffusa fra le componenti – crescono i servizi (+30%) e i lavori (+7%) – ed è sospinta soprattutto dalle forniture, il cui balzo riflette anche una spesa ciclica per l'acquisto di farmaci; al netto di questa componente l'aggregato conferma comunque la tendenza espansiva di lungo periodo.

Nel mercato dei lavori pubblici l'importo risale nel 2025 a circa 2,5 miliardi di euro, senza però tornare al picco del 2022 (circa 4 miliardi), toccato all'apice della spinta del PNRR; rapportata alla popolazione, la spesa toscana resta in linea con la media nazionale, a sua volta innalzata dalla concentrazione degli interventi del Piano nel Mezzogiorno. La domanda continua a essere guidata, per numero di procedure, dalle amministrazioni comunali e, per valore, dalle società partecipate e dai concessionari di reti, cui fanno capo le opere di scala maggiore, mentre la platea delle imprese resta ampia e il mercato poco concentrato. Su questo sfondo il biennio 2024-2025 segna una ripresa della partecipazione delle imprese e dei ribassi di aggiudicazione, dopo il calo che aveva attraversato l'intero decennio fino al 2023. A trarne vantaggio sono soprattutto le imprese toscane, che mantengono una quota elevata del mercato regionale dei lavori – circa il 70% del numero e il 45% del valore – e ne conservano la struttura locale e di piccola scala, con le micro e piccole imprese ad aggiudicarsi circa il 90% degli affidamenti per numero.

Le trasformazioni di questi anni si colgono soprattutto sulle modalità e sulla qualità degli affidamenti. L'affidamento diretto è divenuto la modalità prevalente per numero di procedure – in Toscana circa la metà dei lavori e intorno al 60% dei servizi –, pur pesando una quota marginale in termini di valore (circa il 9% nei lavori), e ha sostituito soprattutto le procedure negoziate, con una dinamica analoga a livello nazionale. Cresce anche il ricorso all'appalto integrato, concentrato sulle opere di importo maggiore.

⁹ L'analisi è condotta dall'IRPET sul procurement comunale italiano nell'ambito della collaborazione con l'Ufficio Parlamentare di Bilancio; per l'impianto metodologico, le specificazioni econometriche e i risultati di dettaglio si rinvia al lavoro IRPET-UPB, in corso di pubblicazione.

Nei servizi ad alta intensità di lavoro – che in Toscana rappresentano circa il 42% del valore dei servizi affidati, una delle quote più elevate fra le regioni – aumenta il ricorso all’offerta economicamente più vantaggiosa, divenuto largamente prevalente fra le procedure competitive, che sposta la competizione dal prezzo alla qualità e attenua la pressione al ribasso sui costi del personale. Il subappalto, invece, pur liberalizzato dai decreti di semplificazione del 2020-2021 e consolidato dal nuovo Codice, non mostra finora un aumento del ricorso, che fra i contratti già maturi continua a interessare circa un lavoro su sei, in Toscana come in Italia.

Parallelamente prosegue, anche al netto del PNRR, il processo di centralizzazione e qualificazione della committenza, che può bilanciare sul fronte della concorrenza la diffusione dell’affidamento diretto: alla primavera del 2026 l’elenco ANAC registra in Toscana 167 stazioni appaltanti qualificate per l’affidamento dei lavori e 197 per servizi e forniture, e nel 2025 il 46% dei lavori toscani per numero risulta gestito da amministrazioni qualificate, sopra la media nazionale del 42%. Sul versante digitale, l’analisi dei dati della piattaforma regionale START mostra che operare su piattaforma amplia la concorrenza e l’accesso delle piccole imprese – più offerte, ribassi più ampi e maggiore probabilità di affidamento a microimprese –, un dividendo tuttavia non automatico, che richiede adeguate competenze interne all’amministrazione; avviata molto presto, START ha fatto sì che la Toscana giungesse all’obbligo nazionale di digitalizzazione del 2024 già preparata.

Il PNRR ha contribuito in misura rilevante alla dinamica dei lavori pubblici, in particolare comunali: in Toscana circa un terzo del valore dei lavori avviati dal 2022 è riconducibile al Piano o al Piano nazionale complementare, quota che sale a circa la metà per le amministrazioni comunali e che, nell’anno di picco del 2023, tocca i due terzi del valore dei lavori comunali. La crescita dei volumi non è però interamente imputabile al Piano, e non si riscontra una sostituzione dell’attività ordinaria con quella finanziata; le procedure del Piano presentano peraltro caratteristiche proprie – maggiore rapidità e più intenso ricorso alla committenza aggregata, ma non una più ampia concorrenza, anzi con un numero di offerenti mediamente più contenuto –, con effetti diseguali a seconda della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

Nel loro insieme queste evidenze restituiscono un mercato in cui la ricerca di celerità ed efficienza delle procedure, al centro dell’intero ciclo di riforme avviato nel 2016, convive con l’obiettivo – non sempre concorde – di preservare la concorrenza e l’equità nell’accesso. La semplificazione ha ristretto il confronto competitivo soprattutto sugli affidamenti di minore importo, dove l’affidamento diretto è ormai prevalente per numero; la maggior parte del valore continua però a passare per procedure competitive, la partecipazione è tornata a crescere nel 2024-2025 e i contrappesi della qualificazione, dell’aggregazione e della digitalizzazione agiscono in senso opposto. Il PNRR ha accelerato queste trasformazioni e, oltre alle opere, potrebbe lasciare una capacità amministrativa più solida; la loro tenuta nel tempo dipende dall’equilibrio fra rapidità delle procedure, professionalizzazione della domanda pubblica e qualità degli affidamenti, comprese le condizioni del lavoro che essi attivano.