



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Gli appalti di lavori pubblici e il monitoraggio del PNRR

Sauro Mocetti *

Divisione Economia e diritto
Dipartimento di Economia e Statistica
Banca d'Italia

Roma, 28 gennaio 2025

I bandi di lavori pubblici

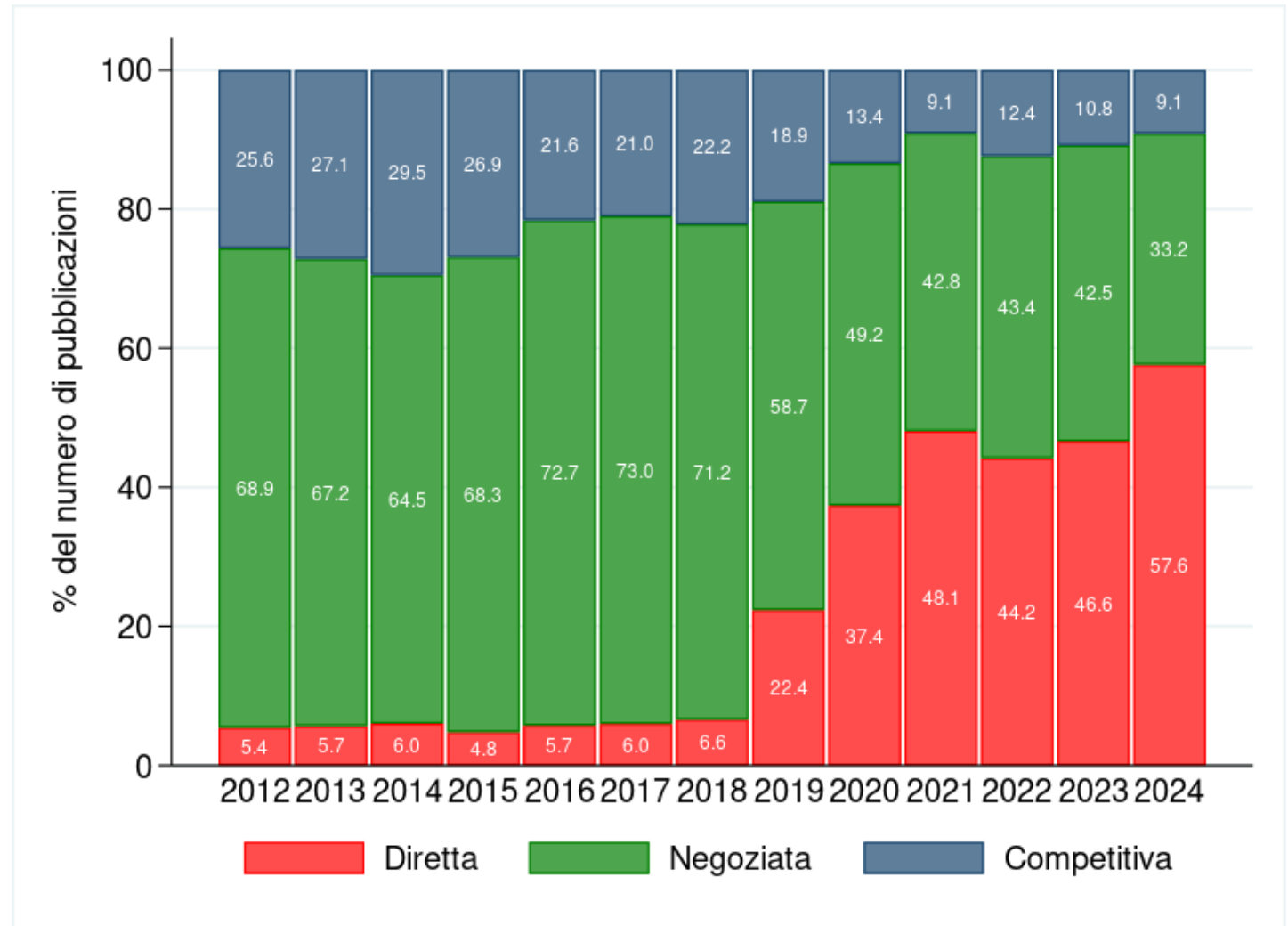
- ❑ Nel 2024 circa 61 mila bandi di lavori pubblici, per un importo di 74 miliardi (in flessione rispetto al 2023)
- ❑ Volume dei bandi rispetto al PIL è stato del 3,4% (1,5% nella media 2012-19)
- ❑ L'importo medio dei bandi rimane elevato (1,2 milioni nel 2024 contro 0,8 milioni nel 2012-19)



Fonte: elaborazioni della Banca d'Italia sui dati ANAC.

I bandi di lavori per modalità di affidamento

- ❑ Per il 58% dei lavori è stato utilizzato l'affidamento diretto e solo nel 9% dei casi la gara competitiva
- ❑ Nella prima metà del decennio scorso le corrispondenti percentuali erano 5% e 27%



Fonte: elaborazioni della Banca d'Italia sui dati ANAC.

I bandi di lavori per modalità di affidamento

☐ Tali dinamiche risentono di diversi interventi normativi volti ad innalzare le soglie per l'utilizzo di affidamenti diretti e procedure negoziate

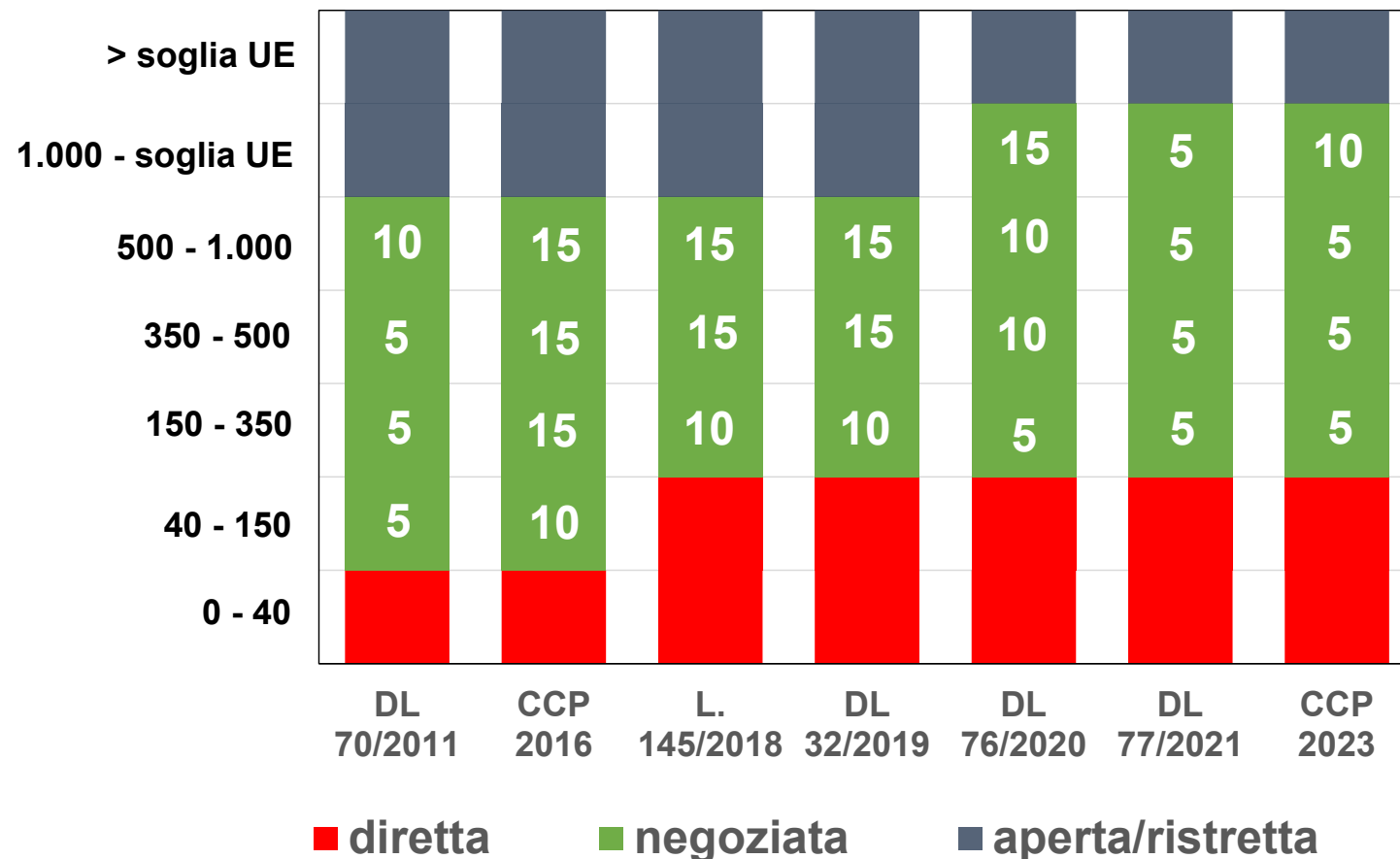
☐ La soglia per affidamenti diretti in Italia è più alta che in altri paesi UE:

GER = 150k (50k interni)

FRA = 100k (40k dal 2026)

SVE = 60k

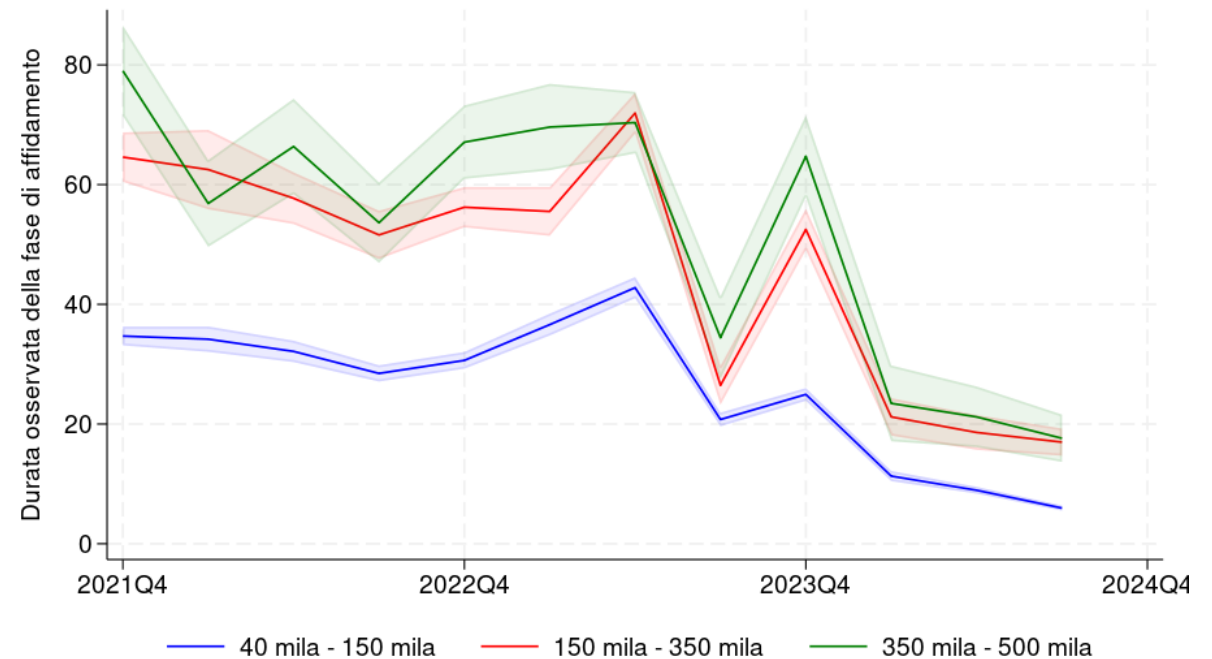
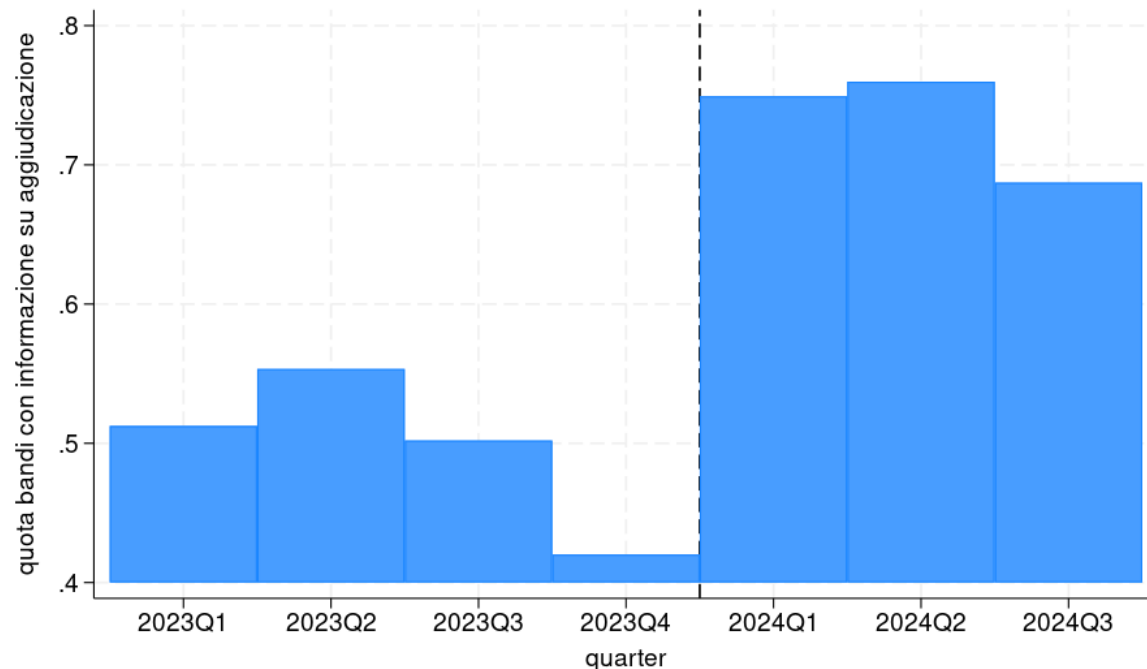
SPA = 40k



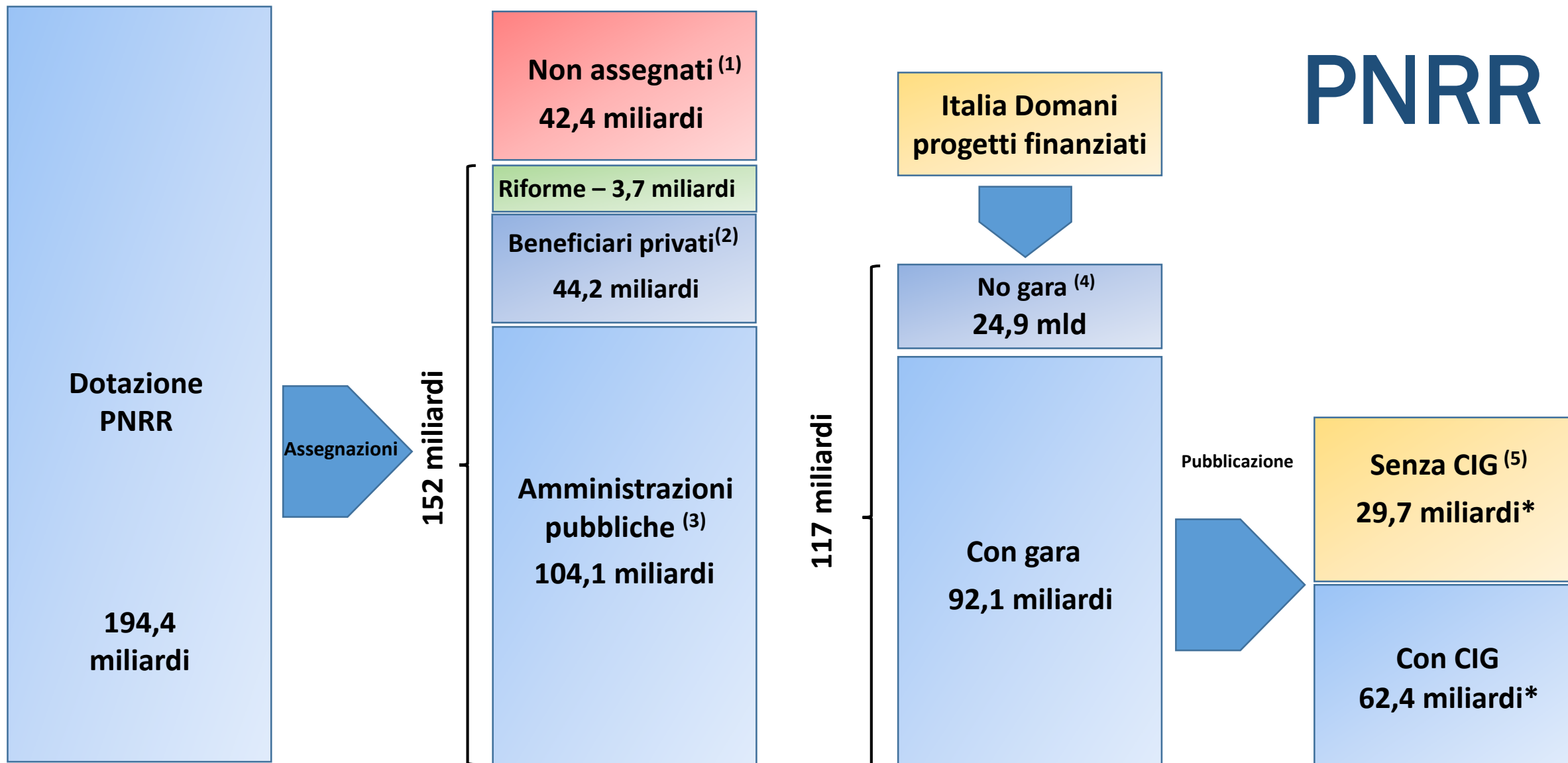
Fonte: elaborazioni della Banca d'Italia su dati normativi. La figura mostra le modalità di affidamento applicabili secondo le previsioni dei diversi provvedimenti per diverse classi di importo in euro. I valori all'interno delle colonne indicano il numero minimo di imprese che devono essere invitate nelle procedure negoziate.

Effetti positivi da introduzione e-procurement

☐ Risultati preliminari mostrano che l'e-procurement si è associato a un aumento della trasparenza e della rapidità delle procedure di affidamento



PNRR



(1) Non assegnati: ammontare di risorse per le quali non risulta ancora l'identificazione di un soggetto attuatore; comprende integralmente la dotazione della Missione 7 pari a 11,2 miliardi.

(2) Beneficiari privati: imprese che ricevono finanziamenti di varia natura (ad es. crediti di imposta o finanziamenti a fondo perduto) o soggetti attuatori non compresi nella lista S13 (ad es. università private e istituti religiosi). **(3) Beneficiari pubblici.** **(4) Con CUP – No gara:** progetti di spesa che non richiedono l'espletamento di una gara di appalto (ad es. borse di studio e progetti di ricerca). **(5) Senza CIG:** progetti per i quali non è stato ancora pubblicato un bando o il cui bando non risulta censito nella banca dati ANAC alla data delle elaborazioni.

* Gare a partire dal 1 gennaio 2020 e fino ad dicembre 2024.

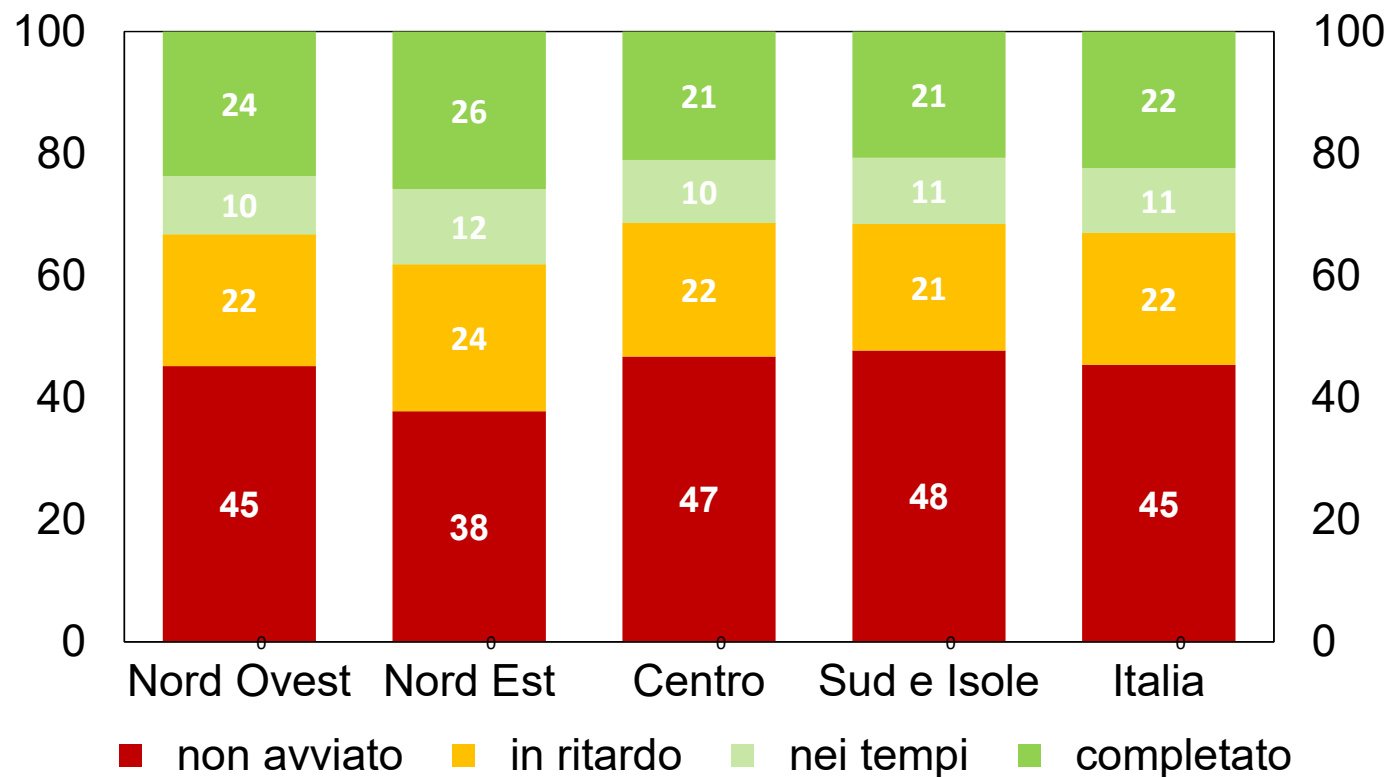
Importante collaborazione con ANCE-CNCE

- ❑ Il monitoraggio del PNRR si sta spostando sempre più dalla fase di assegnazione delle risorse, pubblicazione e aggiudicazione delle gara alla fase esecutiva
- ❑ I dati delle casse edili permettono di avere un monitoraggio tempestivo e granulare (a livello di singolo cantiere) dello stato di avanzamento dei lavori...
- ❑ ...e permettono di superare alcune lacune informative di ANAC: la percentuale di gare aggiudicate, considerando come tali anche quelli per cui risultano avviati i cantieri secondo CNCE, aumenta di 7 punti percentuali rispetto al caso in cui considerassimo solo ANAC (dal 63% al 70% per le gare bandite da novembre 2021)
- ❑ Per il 19% dei CIG per i quali osserviamo un cantiere aperto non esiste il dato di aggiudicazione in ANAC

Una fotografia aggregata

Fatti pari a 100 i bandi (finanziati o cofinanziati con il PNRR) che sono stati aggiudicati:

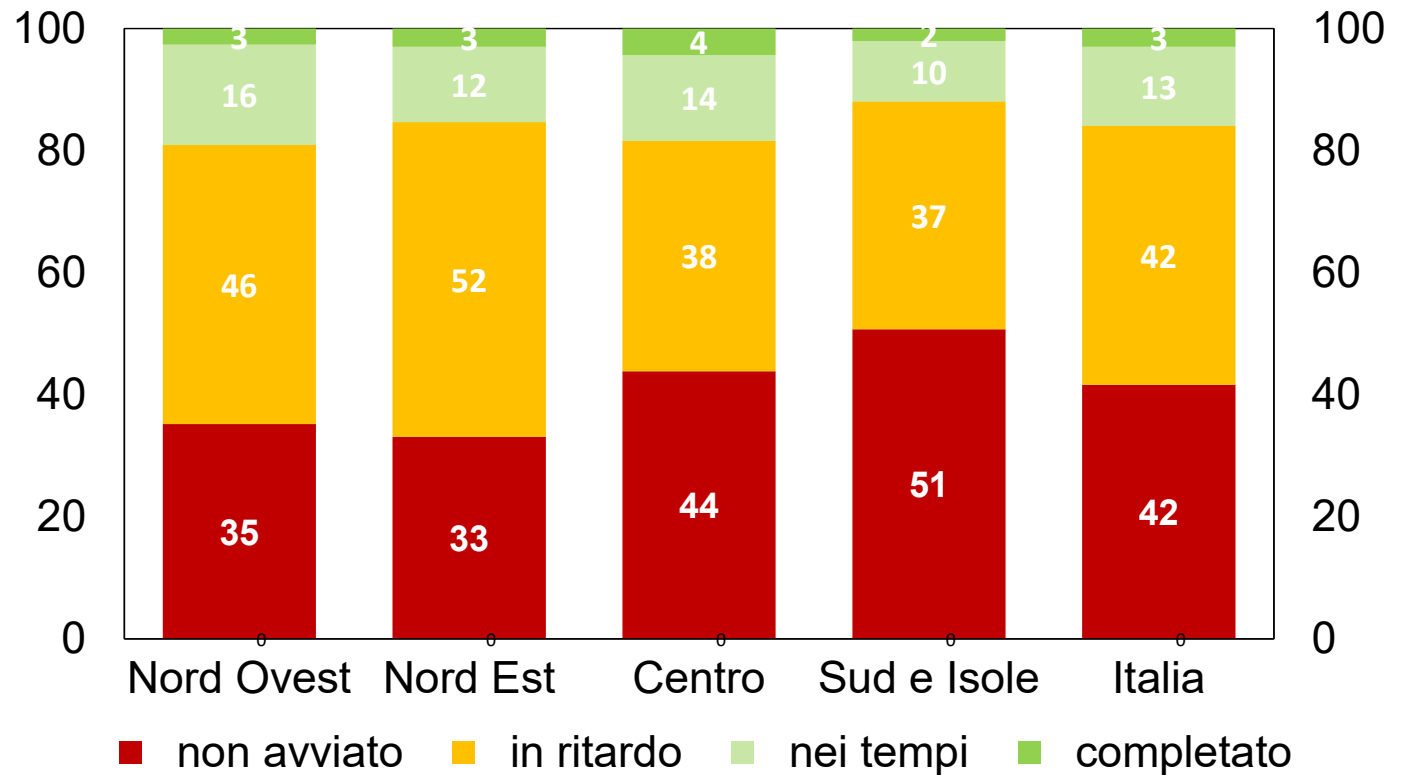
- ❑ 22 sono stati chiusi
- ❑ 33 sono stati avviati i cantieri (anche se in due casi su tre i lavori sono in ritardo rispetto al cronoprogramma)
- ❑ 45 non sono stati ancora avviati i cantieri



Una fotografia aggregata sui bandi più grandi

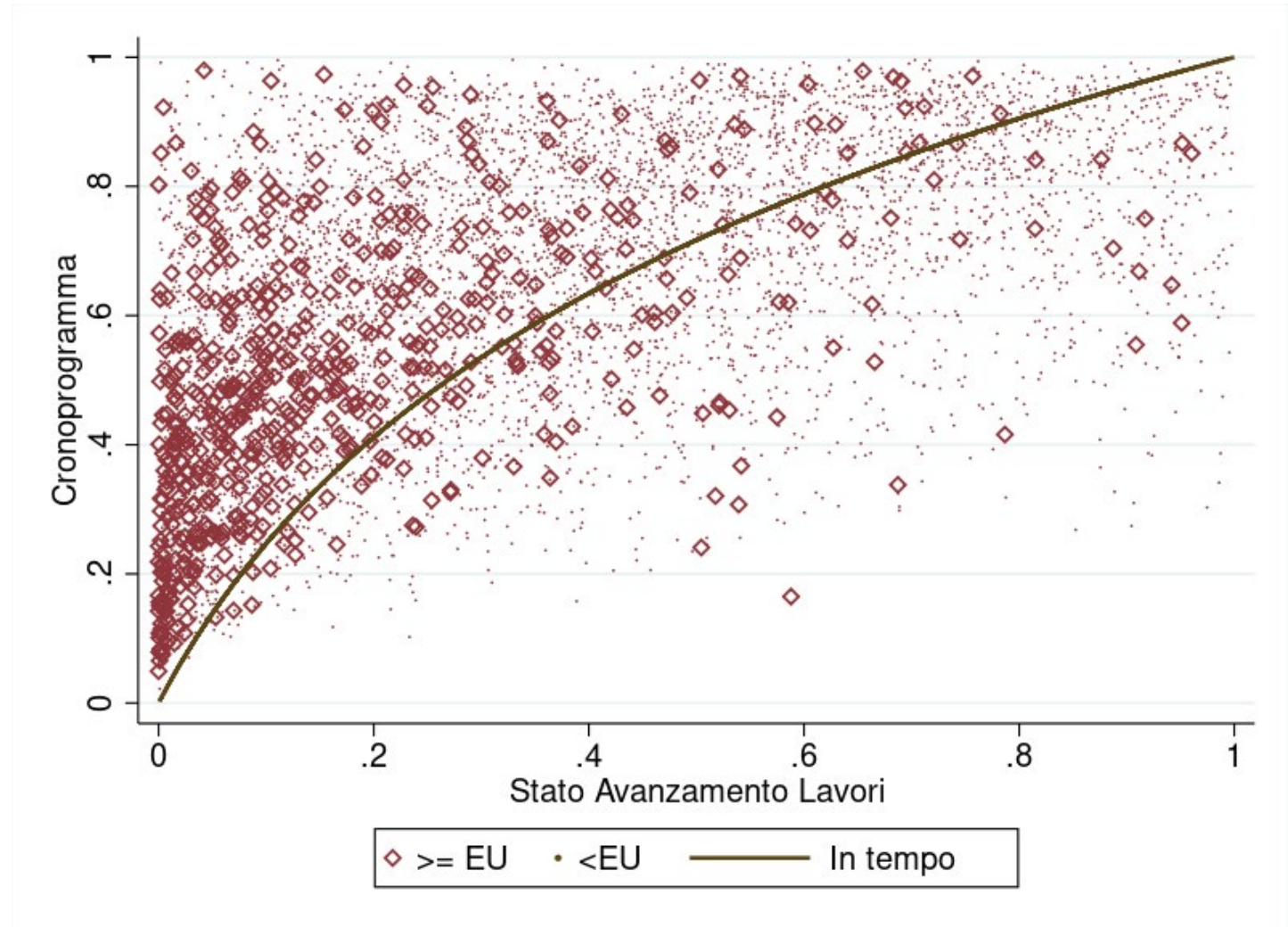
Se consideriamo i bandi sopra i 5 milioni, lo stato di avanzamento dei lavori è più lento:

- ❑ 3 sono stati chiusi
- ❑ 55 sono stati avviati i cantieri (anche se in tre casi su quattro sono in ritardo rispetto al cronoprogramma)
- ❑ 42 non sono stati ancora avviati i cantieri



Il monitoraggio dei singoli cantieri

- ❑ Confronto tra SAL (% del costo del lavoro sostenuto rispetto a quello richiesto per la fine dei lavori)...
- ❑ ...e cronoprogramma (% dei giorni trascorsi rispetto a quelli totali previsti del cantiere)
- ❑ Sopra la linea sono quelli «verosimilmente» in ritardo

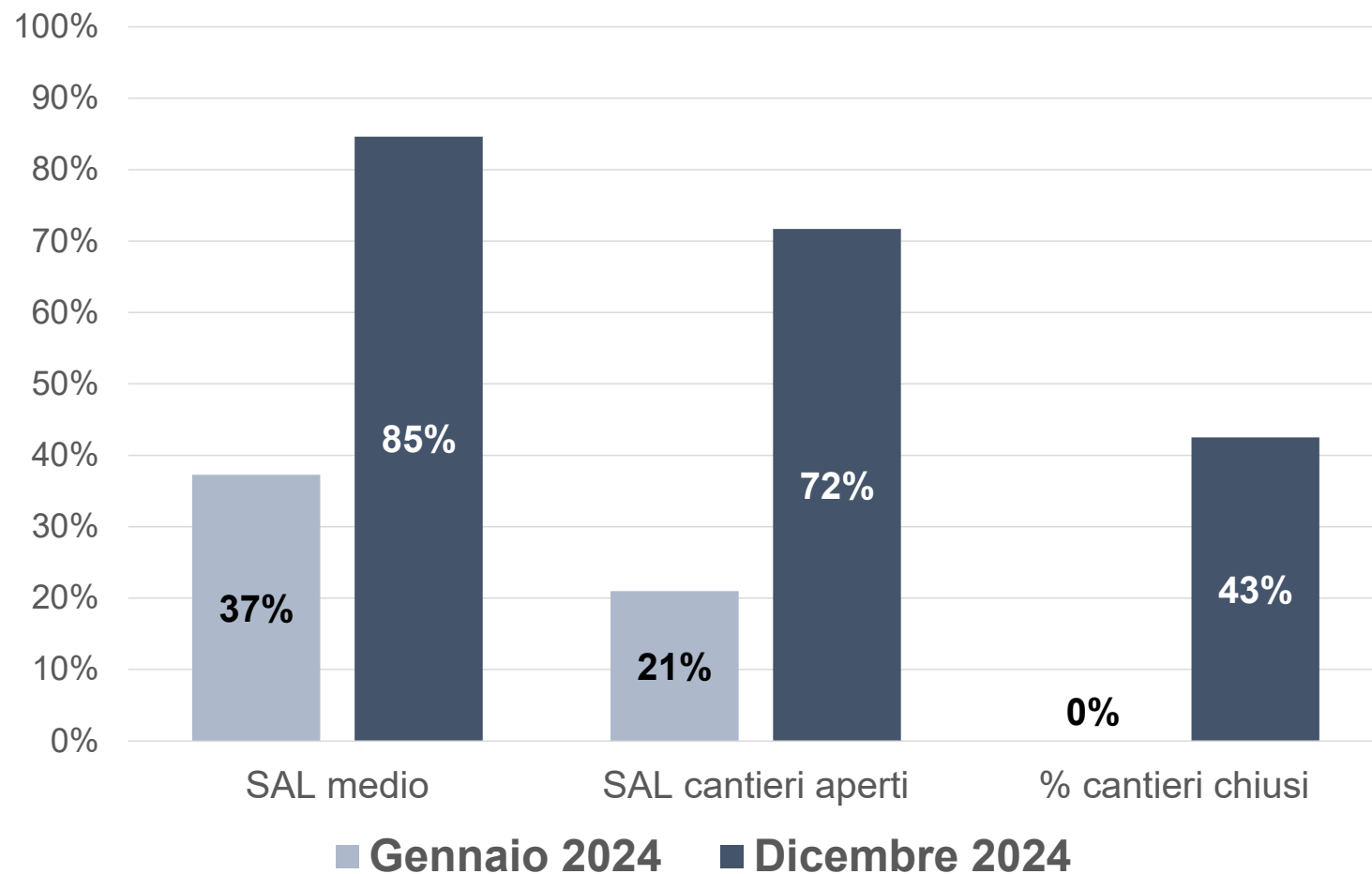


Dalla fotografia al film

❑ Fatti pari a 100 i cantieri avviati a gennaio 2024, alla fine dell'anno il SAL medio è passato dal 37% all'85% (i.e., ogni mese il SAL medio aumenta di oltre 4 pp)

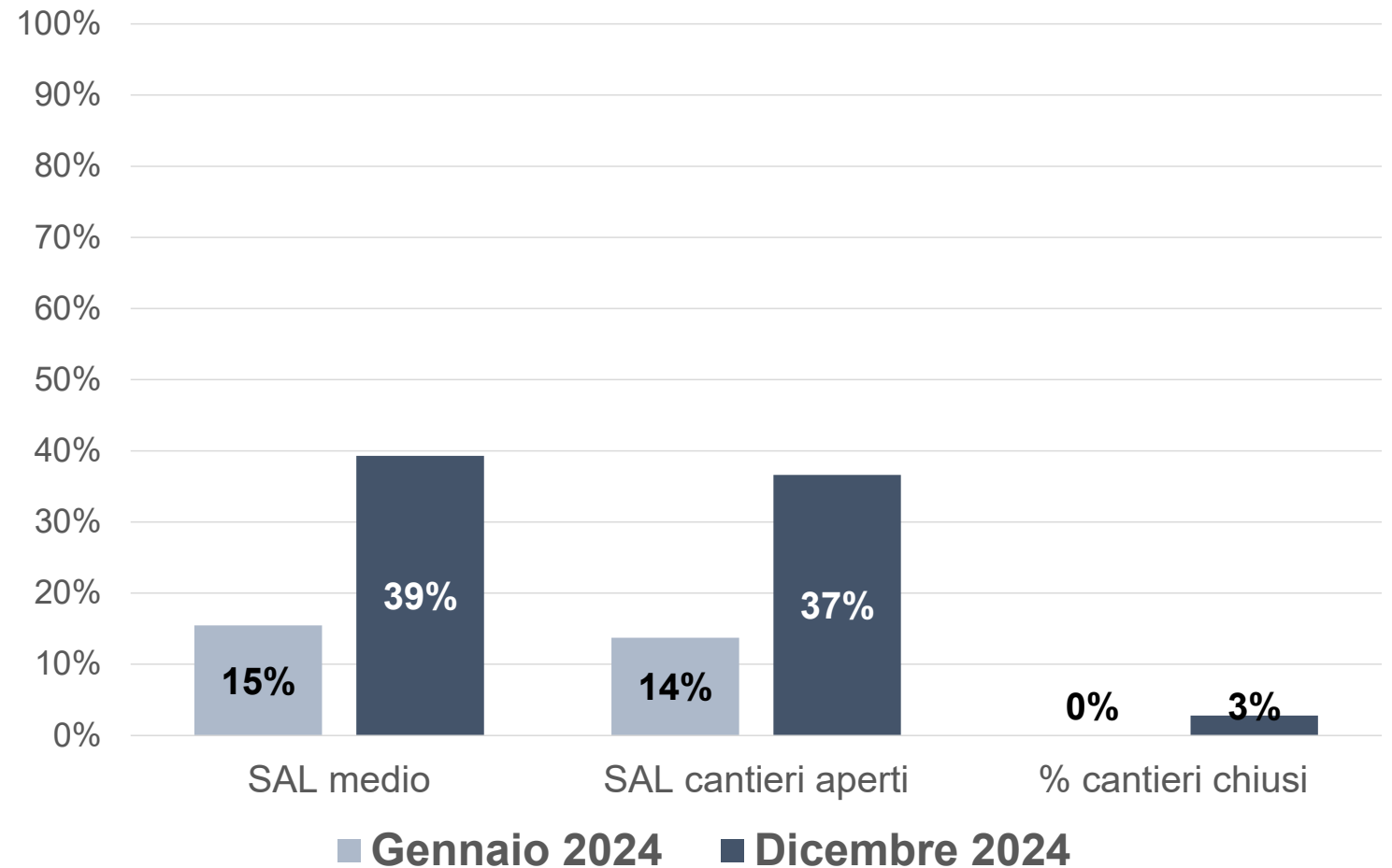
❑ Vi ha contribuito il margine estensivo: il 43% dei cantieri è stato chiuso...

❑ ...e il margine intensivo: per quelli ancora aperti il SAL è passato dal 21% al 72%



Dalla fotografia al film per i bandi più grandi

- ❑ I dati sono meno positivi per i cantieri riferiti a bandi sopra i 5 milioni di euro
- ❑ Il SAL medio è passato dal 15% al 39% (i.e., ogni mese il SAL medio aumenta di oltre 2 pp)
- ❑ Vi ha contribuito poco il margine estensivo (il 3% dei cantieri è stato chiuso) e soprattutto il margine intensivo (per quelli ancora aperti il SAL è passato dal 14% al 37%)



Ricapitolando: la «messa a terra» del PNRR

- ❑ **Oltre i due terzi delle risorse da mettere a gara sono state bandite:** circa 62 miliardi (di cui 45 per lavori pubblici) su un totale di 92; la stima di due terzi è conservativa: non tutte le risorse per lavori pubblici prevedono necessariamente un bando
- ❑ **Il 70% dei bandi finanziati o co-finanziati con il PNRR è stato aggiudicato** (un dato più elevato rispetto al 63% desumibile da ANAC)
- ❑ **Tra quelli aggiudicati, nel 55% dei casi sono stati avviati i lavori** (22% sono anche terminati; 11% sono avviati e sono in linea con il programma, 22% sono in ritardo)
- ❑ **Per i cantieri avviati la progressione dei lavori è spedita:** il SAL medio avanza di circa 4pp ogni mese
- ❑ Le maggiori difficoltà (ritardi nei cantieri e progressione dei SAL) riguardano i cantieri che fanno riferimento a bandi più grandi