



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Il sistema degli appalti e il monitoraggio del PNRR

Sauro Mocetti \*  
(Banca d'Italia)

*Convegno opere pubbliche oltre il 2026:  
dalla Legge Merloni al PNRR, quali regole, quale mercato  
Vico Equense, 27-28 settembre 2024*

\* Le opinioni espresse sono dell'autore e non impegnano in alcun modo la responsabilità della Banca d'Italia

# Outline della presentazione

- 1. Il funzionamento del sistema degli appalti: alcune riflessioni sulla base dell'analisi dei dati**
- 2. Il monitoraggio del PNRR: la collaborazione Banca d'Italia – ANCE e l'importanza dei dati delle casse edili (CNCE)**

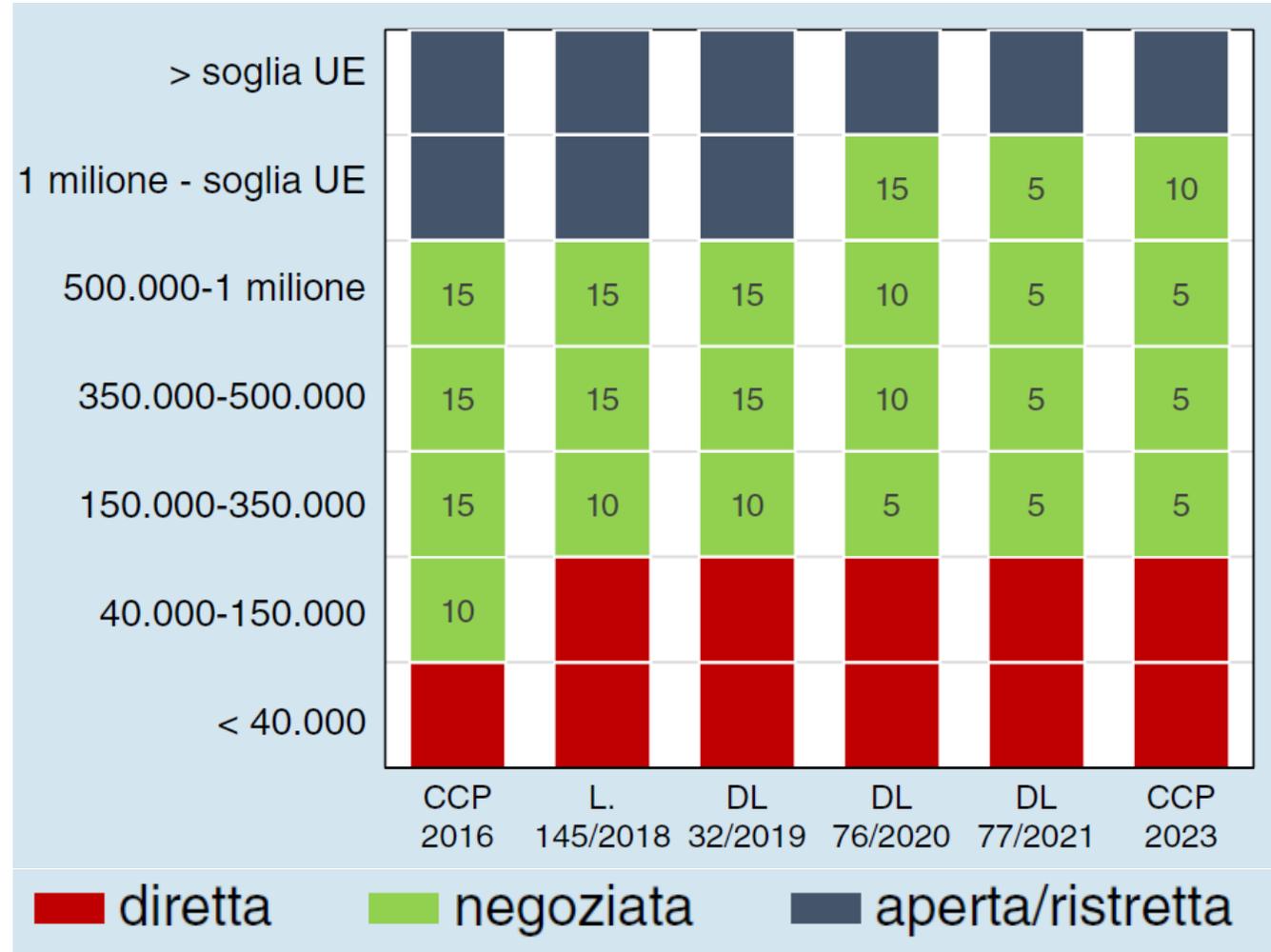
# Outline della presentazione

## 1. Il funzionamento del sistema degli appalti: alcune riflessioni sulla base dell'analisi dei dati

- *Nel biennio 2022-2023 sono stati banditi quasi 100 miliardi di euro all'anno di lavori pubblici (4,8% del PIL); nella media del decennio precedente erano stati 23 miliardi all'anno (1,4% del PIL)*
- *Il buon funzionamento del sistema degli appalti pubblici – dalla programmazione all'affidamento e all'esecuzione dei lavori – è cruciale per garantire che tali risorse siano allocate su progetti con un più elevato valore aggiunto e che la realizzazione dei lavori sia tempestiva e di qualità*

# Quali regole, quale mercato?

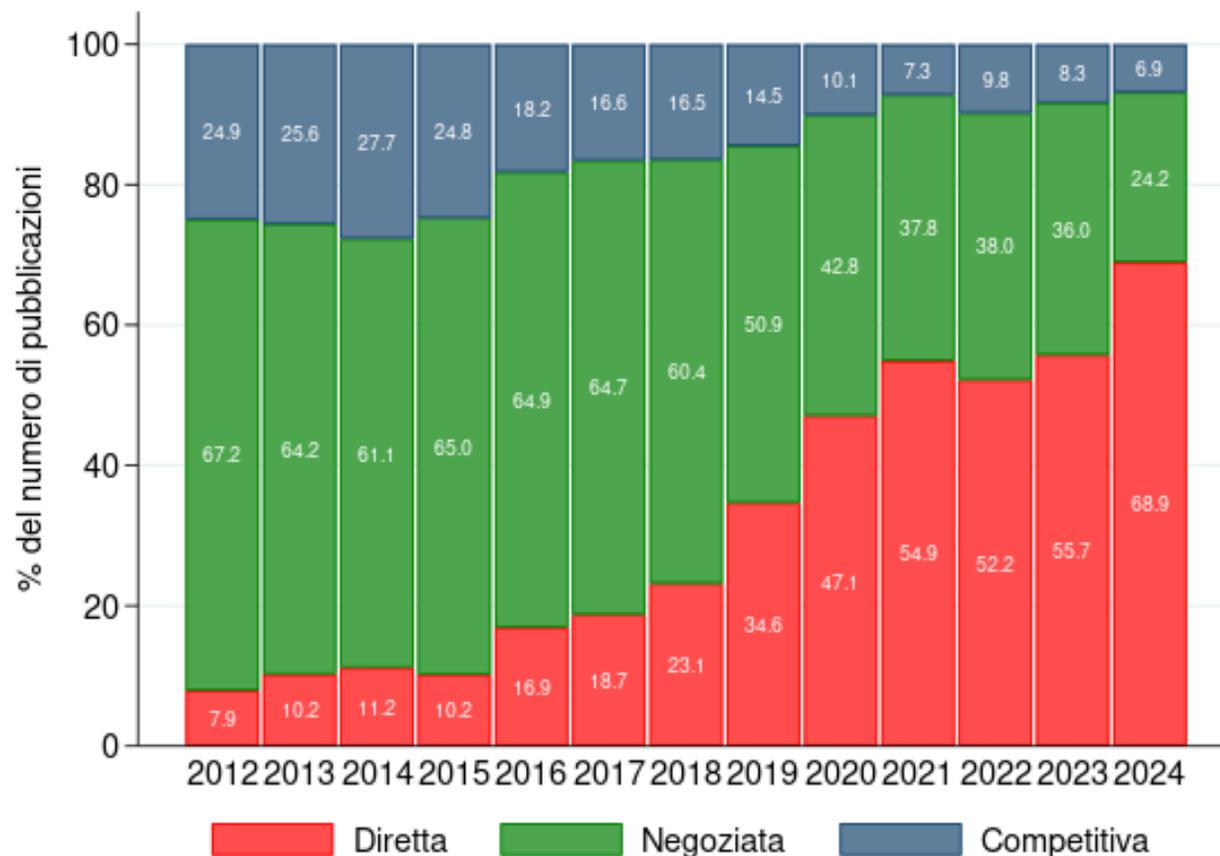
- Con l'obiettivo di velocizzare le procedure di affidamento,
- negli ultimi anni si sono succeduti diversi interventi normativi volti ad innalzare le soglie per affidamenti diretti e procedure negoziate...
- ...anche riducendo il numero minimo di imprese da invitare nelle procedure negoziate



La figura mostra le modalità di affidamento applicabili secondo le previsioni dei diversi provvedimenti normativi 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. Fino al DL 76/2020 era sempre possibile ricorrere alle altre procedure (più competitive) previste dal Codice dei contratti pubblici (CCP), mentre a partire da questo provvedimento le modalità indicate devono essere utilizzate in via esclusiva. Fonte: Relazione Annuale della Banca d'Italia (maggio, 2023).

# Quali regole, quale mercato?

- Coerentemente con l'evoluzione dell'impianto normativo, è progressivamente aumentata nel tempo la quota degli affidamenti diretti e si è ridotta quella delle gare competitive...
- ...e laddove ci sono gare il mercato è molto concentrato: nel 2023 la quota delle prime tre imprese per le aggiudicazioni di opere sopra i 5 milioni di euro era circa il 30% (dato sottostimato)



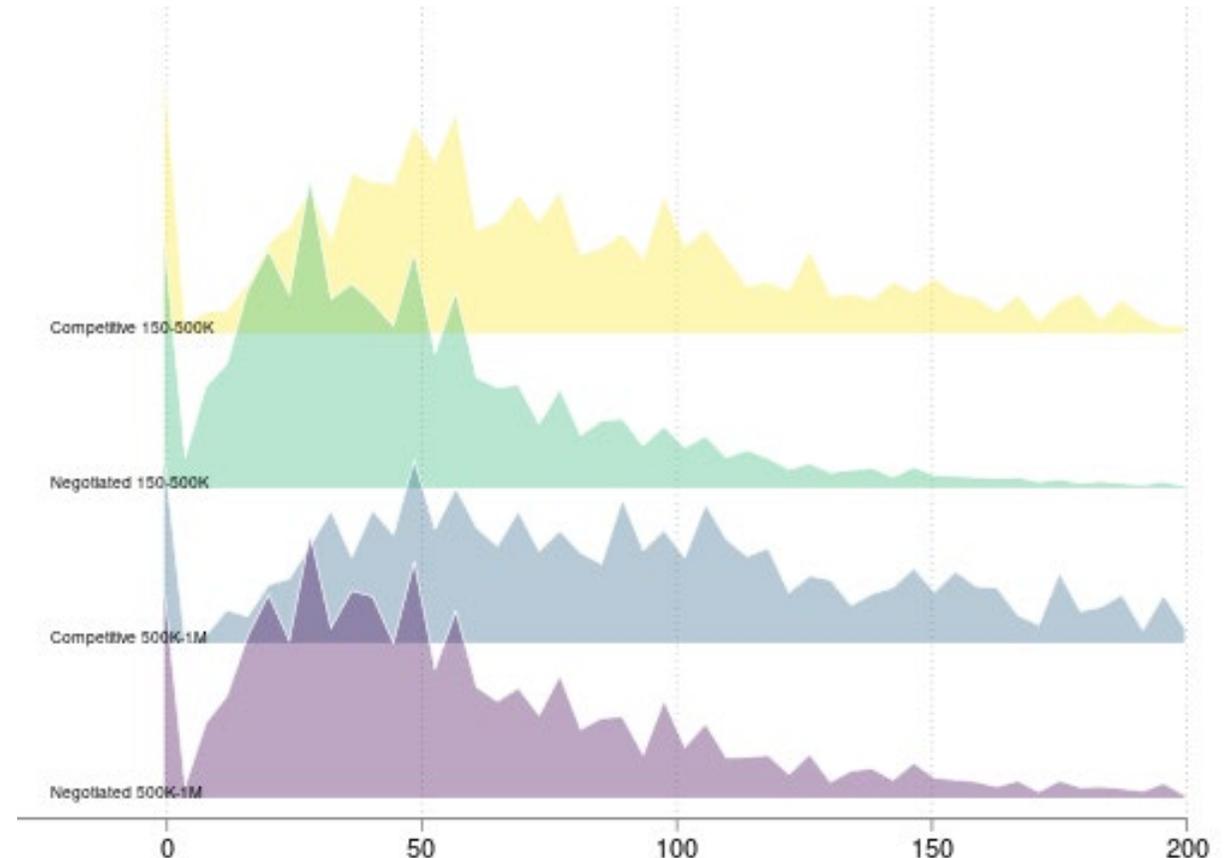
Fonte: elaborazioni della Banca d'Italia sui dati ANAC (i dati del 2024 sono preliminari e non considerano l'ultimo trimestre dell'anno).

# Trade-off tra velocità e concorrenza

- Nostre analisi indicano che l'ampliamento delle procedure discrezionali ha determinato una riduzione dei tempi di affidamento di circa il 30 per cento (circa 20 giorni dalla procedura negoziata all'affidamento diretto; circa 30 giorni dalla procedura aperta a quella negoziata)...
- ...a fronte di un calo del numero delle offerte ammesse alla gara e di una conseguente diminuzione dei ribassi, rispetto agli importi a base di gara, stimata tra 2 e 4 punti percentuali
- Altre misure possono ridurre i tempi amministrativi: es. inversione procedimentale – procedure di aggiudicazione che utilizzano questo istituto hanno una durata mediana, a parità di altre caratteristiche, di 40 giorni più brevi – fascicolo virtuale dell'operatore economico, ecc.

# Tempi di affidamento e «qualità» della SA

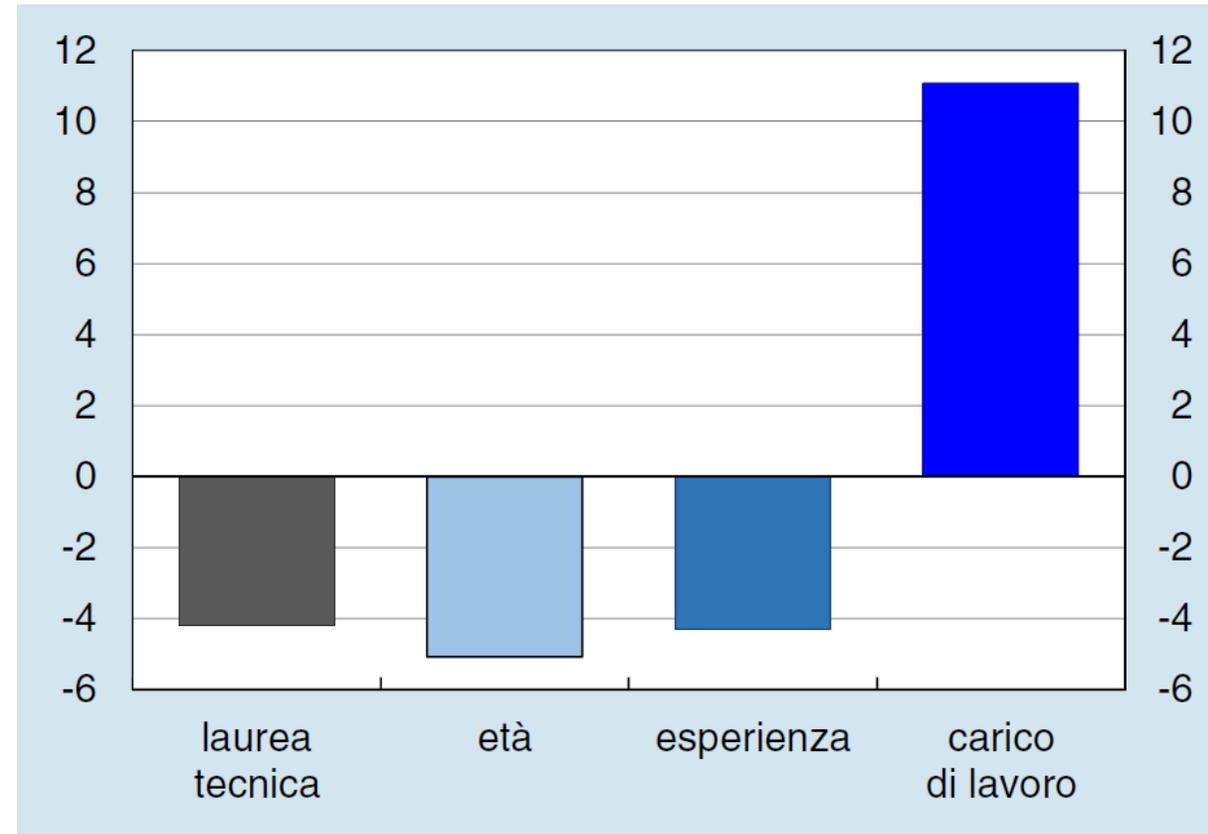
- La durata dei tempi di affidamento, a parità di importo e modalità di affidamento, varia significativamente (in funzione delle caratteristiche delle stazioni appaltanti)
- Sono in corso valutazioni sugli effetti della qualificazione delle stazioni appaltanti



La figura mostra la distribuzione della durata per diverse tipologie di lavori (in funzione della classe di importo e della modalità di affidamento). Fonte: elaborazioni della Banca d'Italia sui dati ANAC

# Tempi di affidamento e «qualità» del RUP

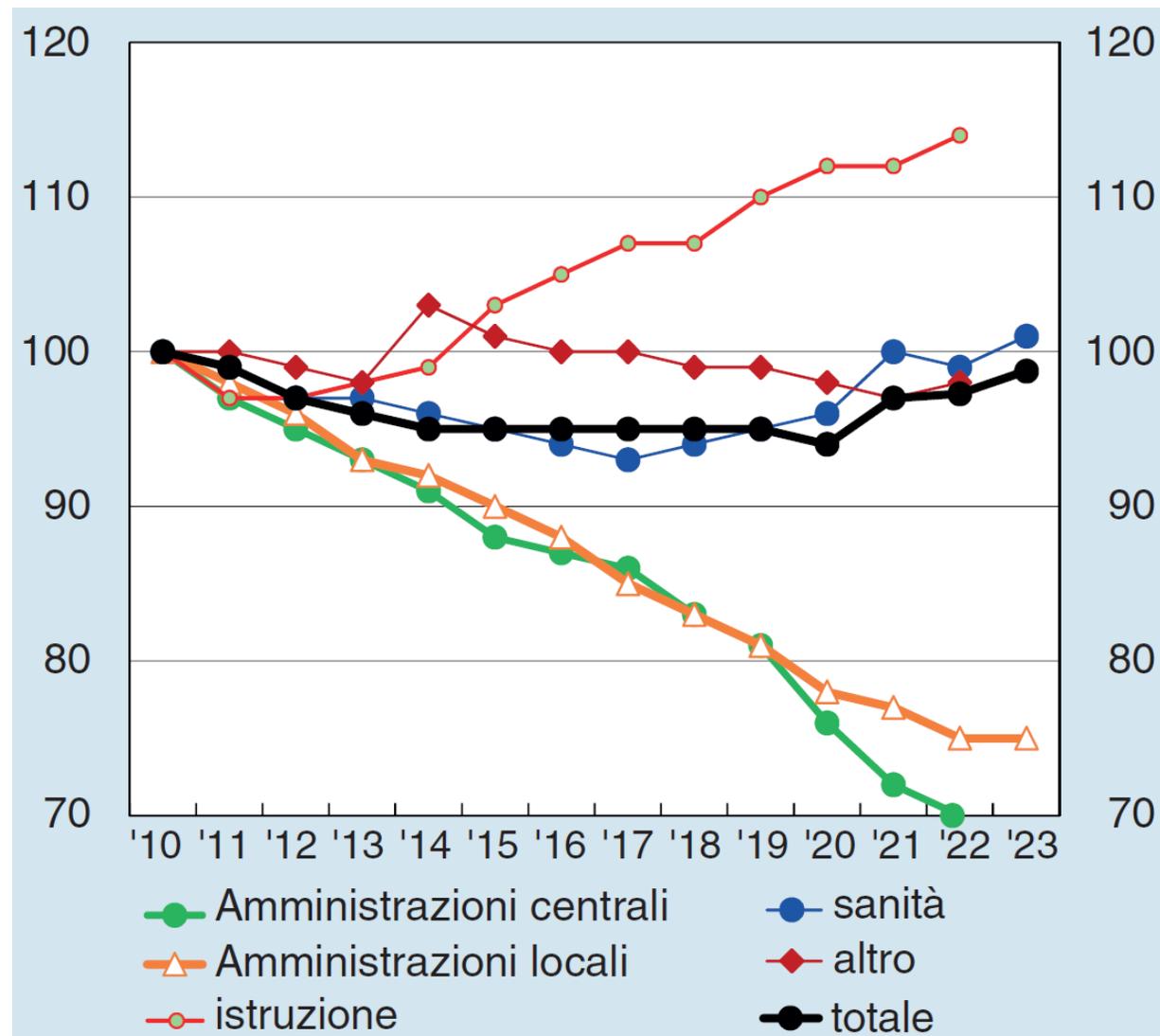
- A parità di contesto normativo e di caratteristiche dei lavori, una quota significativa della variabilità della durata è attribuibile ai RUP
- Tra le caratteristiche osservabili, l'esperienza e il possesso di un titolo di studio superiore in materie tecniche (ingegneria e architettura) sono positivamente associati a una riduzione nei tempi di affidamento
- Le durate sono invece più lunghe in caso di gestione contemporanea di numerosi appalti



La figura mostra gli impatti stimati di alcune caratteristiche dei RUP sulla durata della fase di affidamento per le gare di appalto per lavori tra il 2014 e il 2019. Fonte: Relazione Annuale della Banca d'Italia (maggio, 2023).

# La pubblica amministrazione in Italia

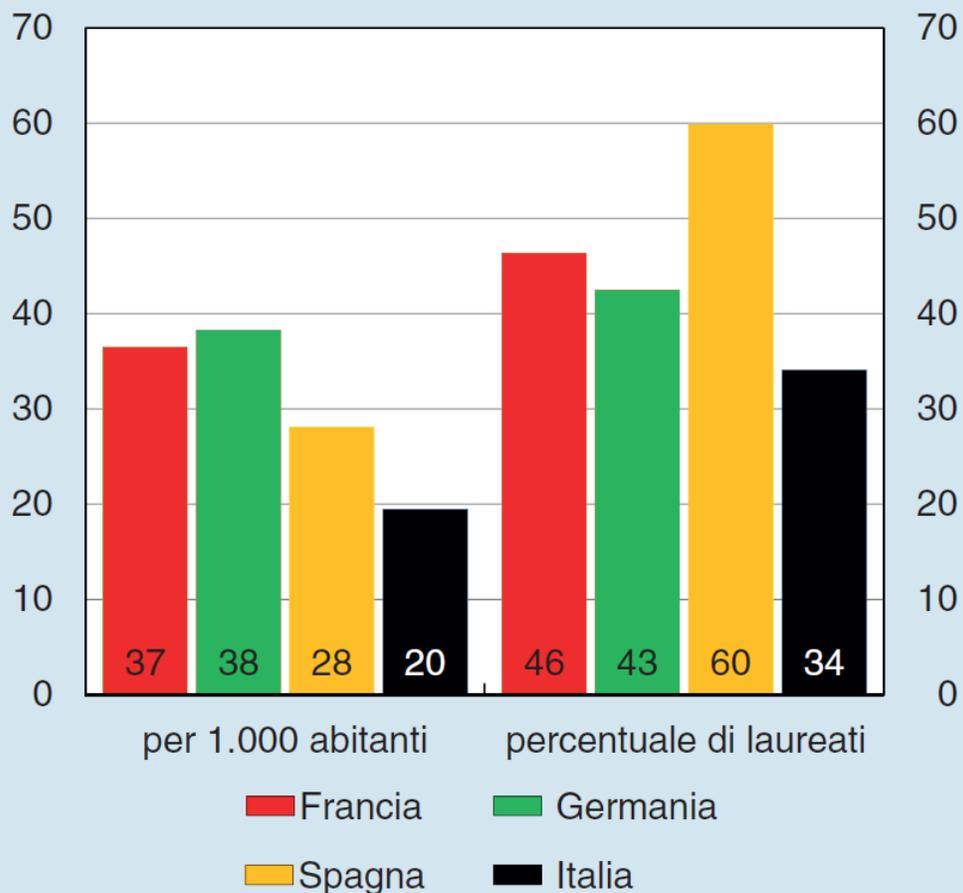
- Secondo i Conti nazionali dell'Istat, nel 2023 i dipendenti della Pubblica amministrazione sono aumentati dell'1,5 per cento rispetto all'anno precedente
- Nello scorso decennio, per contro, l'occupazione era fortemente diminuita, soprattutto nelle Amministrazioni centrali (in particolare nei ministeri) e in quelle locali



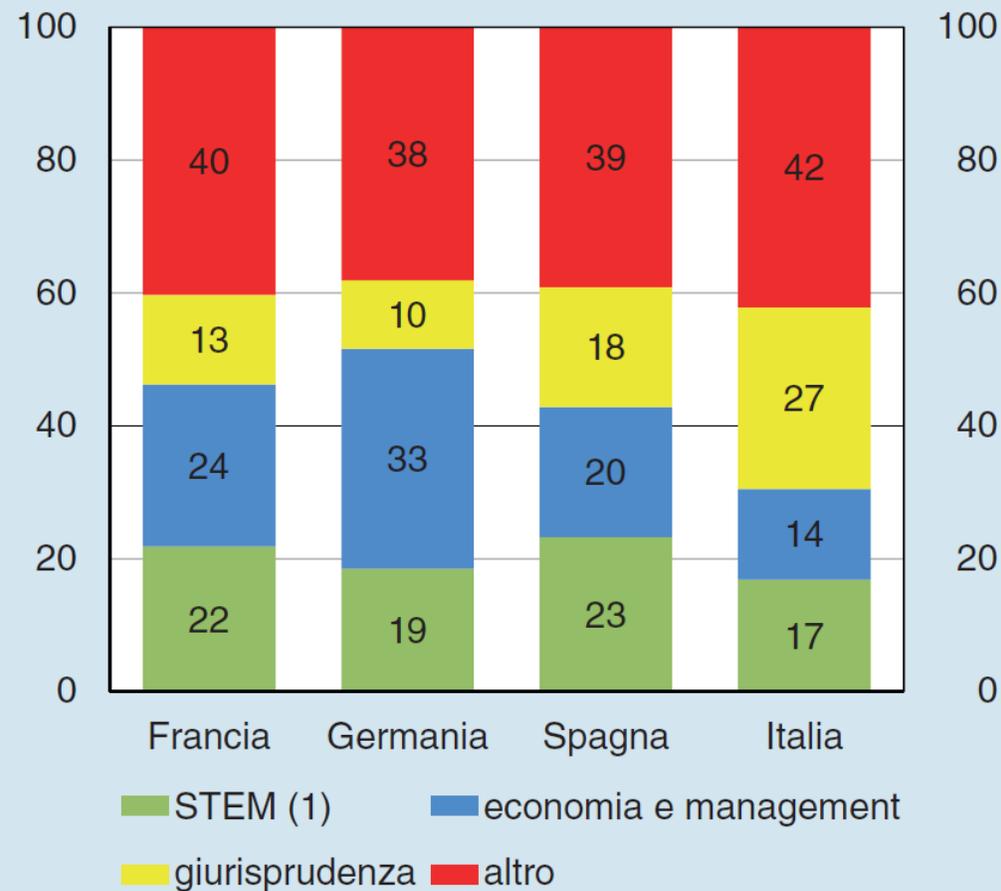
Fonte: Relazione Annuale della Banca d'Italia (maggio, 2024).

## Dipendenti della Pubblica amministrazione in senso stretto nel confronto internazionale

(a) dipendenti e laureati  
(unità e valori percentuali)

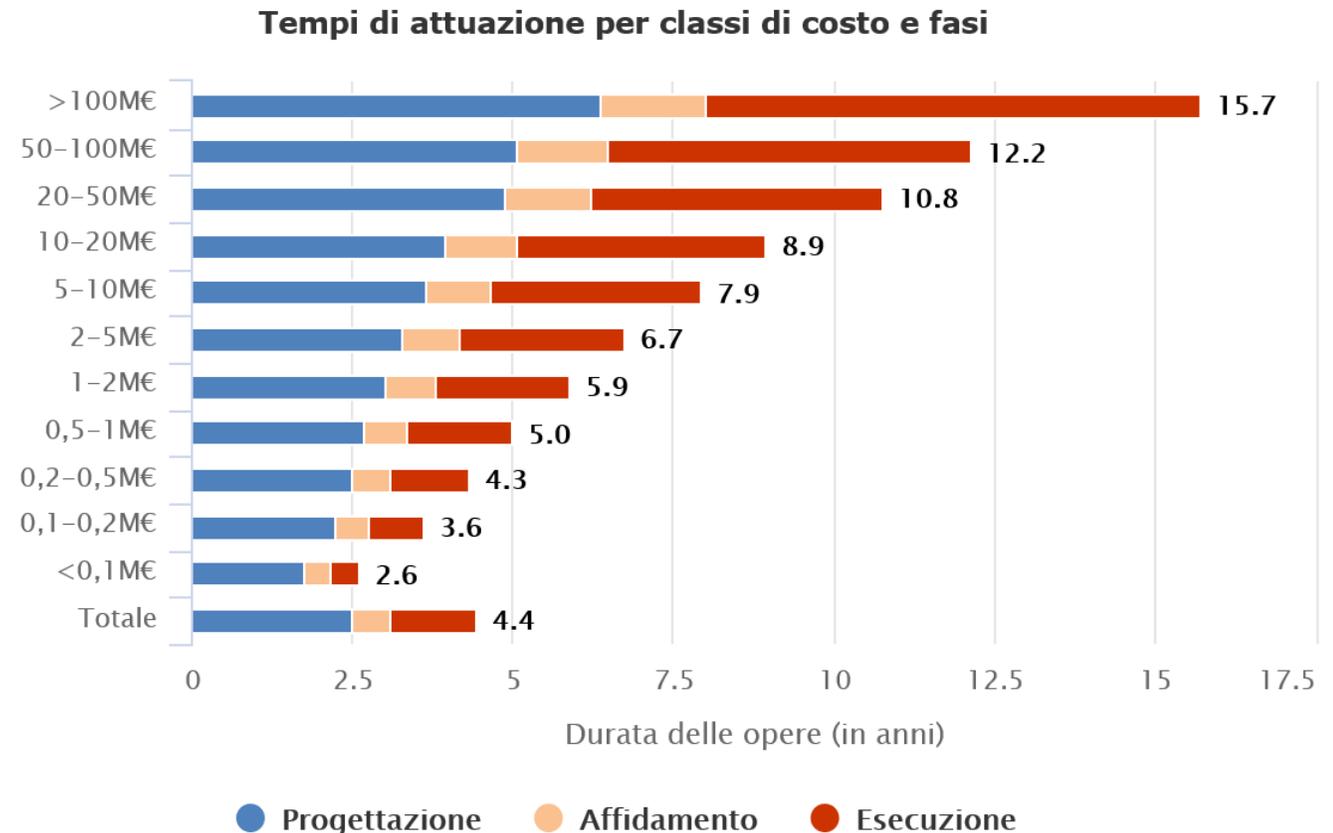


(b) composizione per tipo di laurea  
(valori percentuali)



# Ottimizzare i tempi di affidamento o altro?

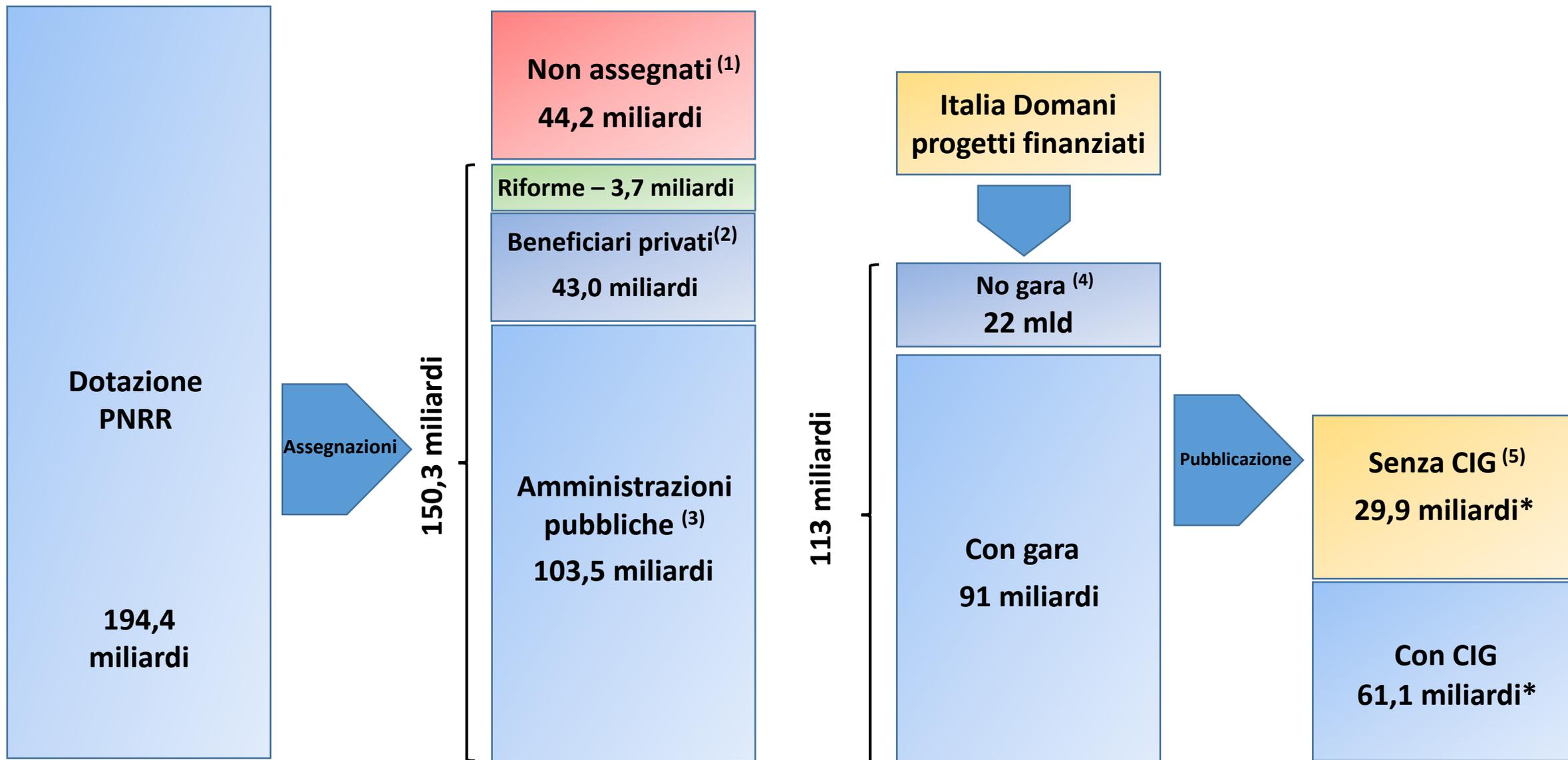
- Le fasi più critiche rimangono tuttavia quelle di progettazione ed esecuzione
- Evidenze tratte dall'Anagrafe delle opere incompiute (MIT) segnalano la rilevanza di fattori quali: mancanza di fondi, cause tecniche (es. varianti in corso d'opera), problematiche relative all'impresa che sono indicativi di criticità sia nella fase di programmazione e progettazione delle opere sia in quella di selezione dei contraenti
- Nostre stime indicano che alla qualità delle imprese è attribuibile circa un quinto della variabilità osservata dei tempi di esecuzione



Agenzia per la Coesione Territoriale, Fonte dati: RGS/BDU, ACT/SGP

# Outline della presentazione

1. Il funzionamento del sistema degli appalti: alcune riflessioni sulla base dell'analisi dei dati
2. **Il monitoraggio del PNRR: la collaborazione Banca d'Italia – ANCE e l'importanza dei dati delle casse edili (CNCE)**



**(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 agosto 2024.

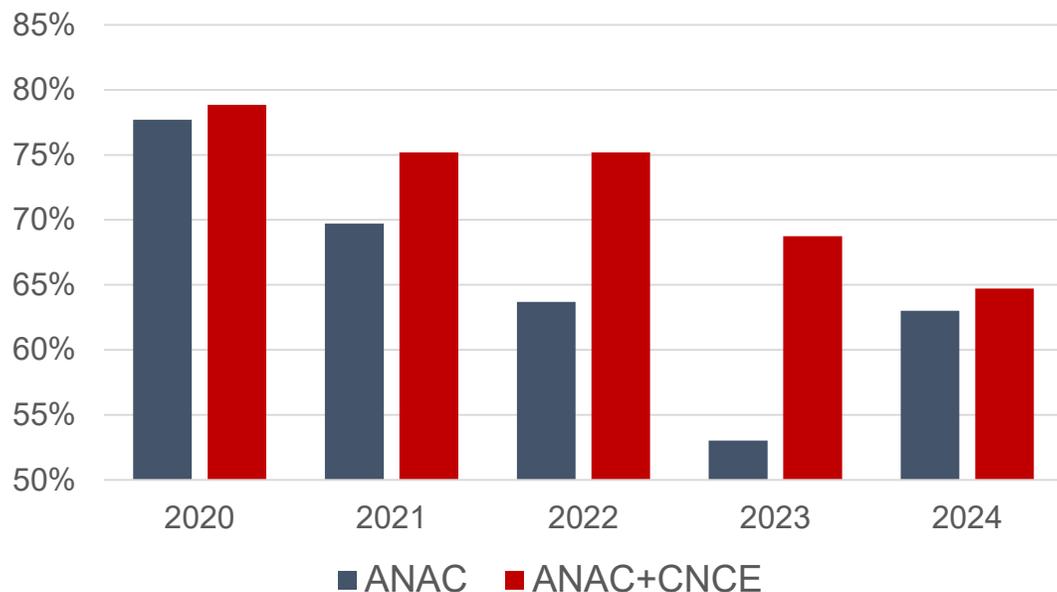
# L'importanza dei dati delle Casse Edili

- 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 di CNCE (e la collaborazione con ANCE) permettono di avere un monitoraggio tempestivo e granulare dello stato di avanzamento dei lavori...
- ...e permettono di superare alcune lacune informative di ANAC: la percentuale di gare aggiudicate, considerando come tali anche quelle per cui risultano avviati i cantieri secondo CNCE, aumenta di circa 7 punti percentuali rispetto al caso in cui considerassimo solo i dati ANAC
- Per il 20% dei CIG per i quali osserviamo un cantiere aperto non esiste il dato di aggiudicazione in ANAC

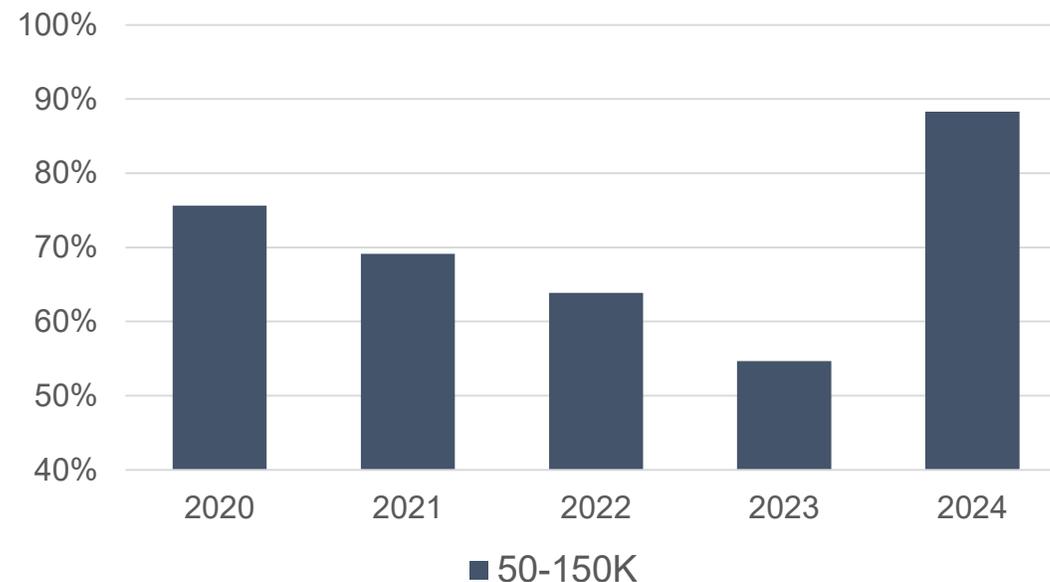
# Ombre ma anche luci della digitalizzazione

- **L'ombra:** sono significativamente aumentati i CIG per cui non si riesce ad associare il relativo CUP, ostacolando il monitoraggio
- **La digitalizzazione però sta iniziando a funzionare,** quantomeno in termini di maggiore trasparenza e disponibilità di informazioni

Aggiudicazioni nei dati ANAC e CNCE

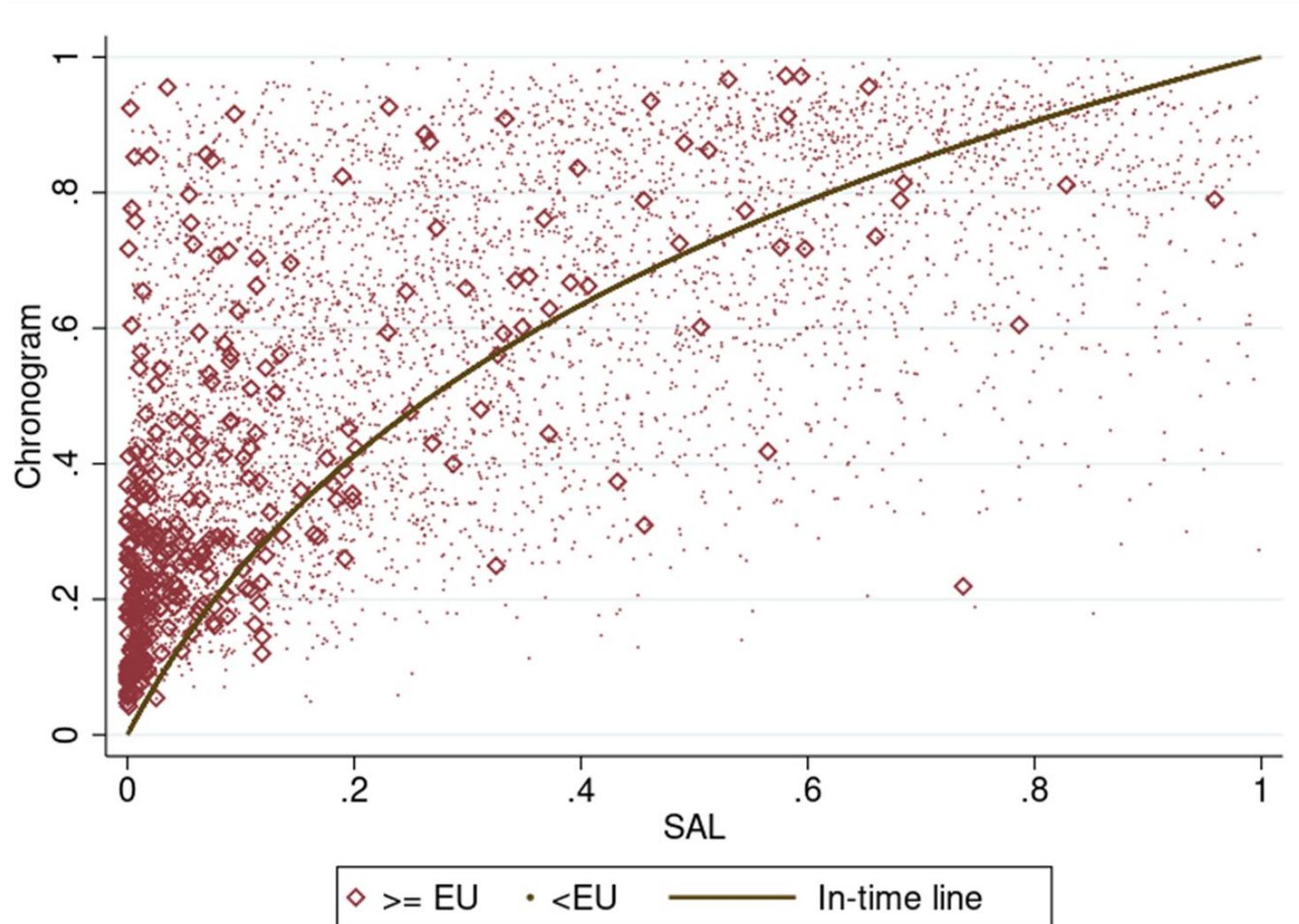


Aggiudicazioni (solo ANAC)

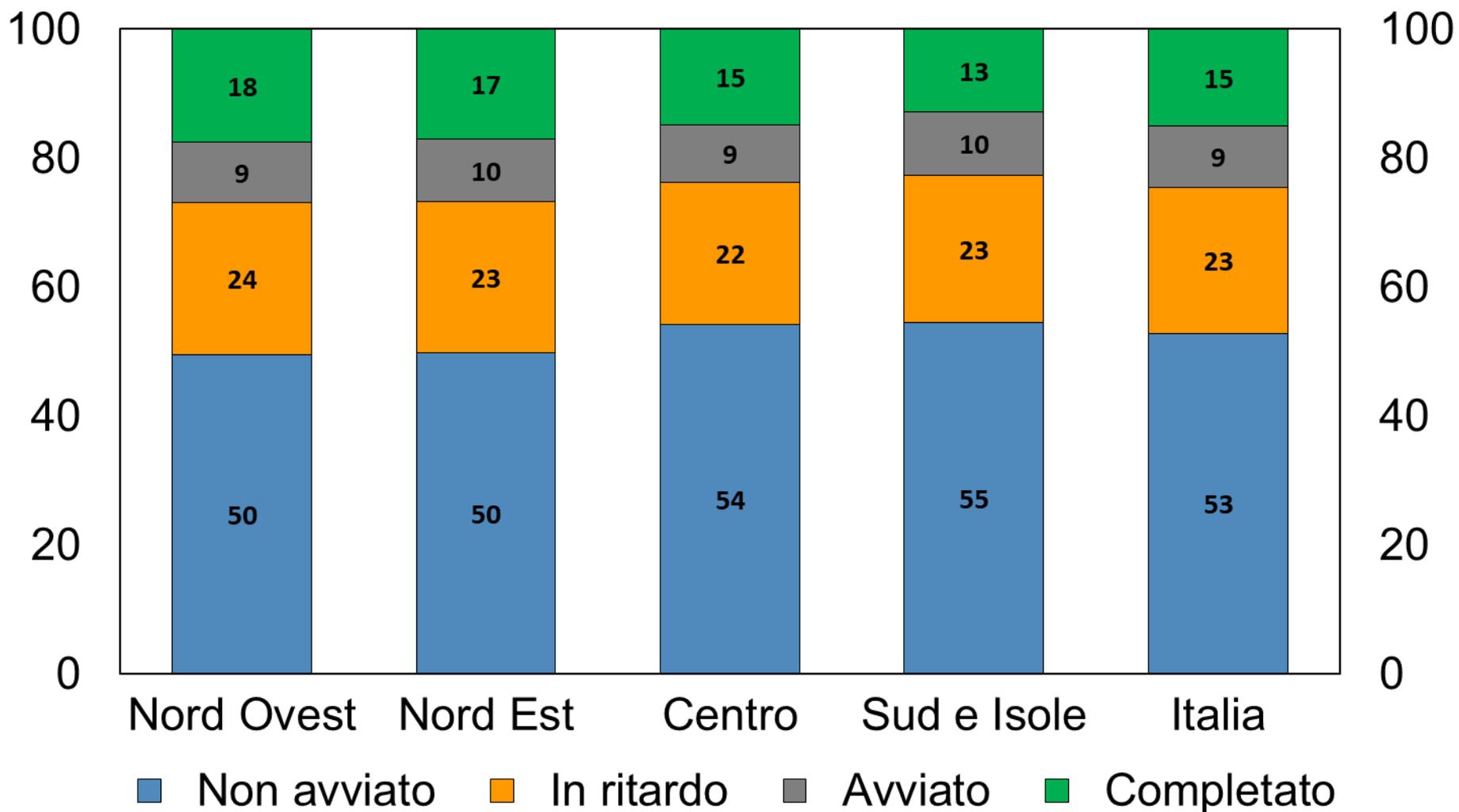


# Il monitoraggio dei singoli cantieri

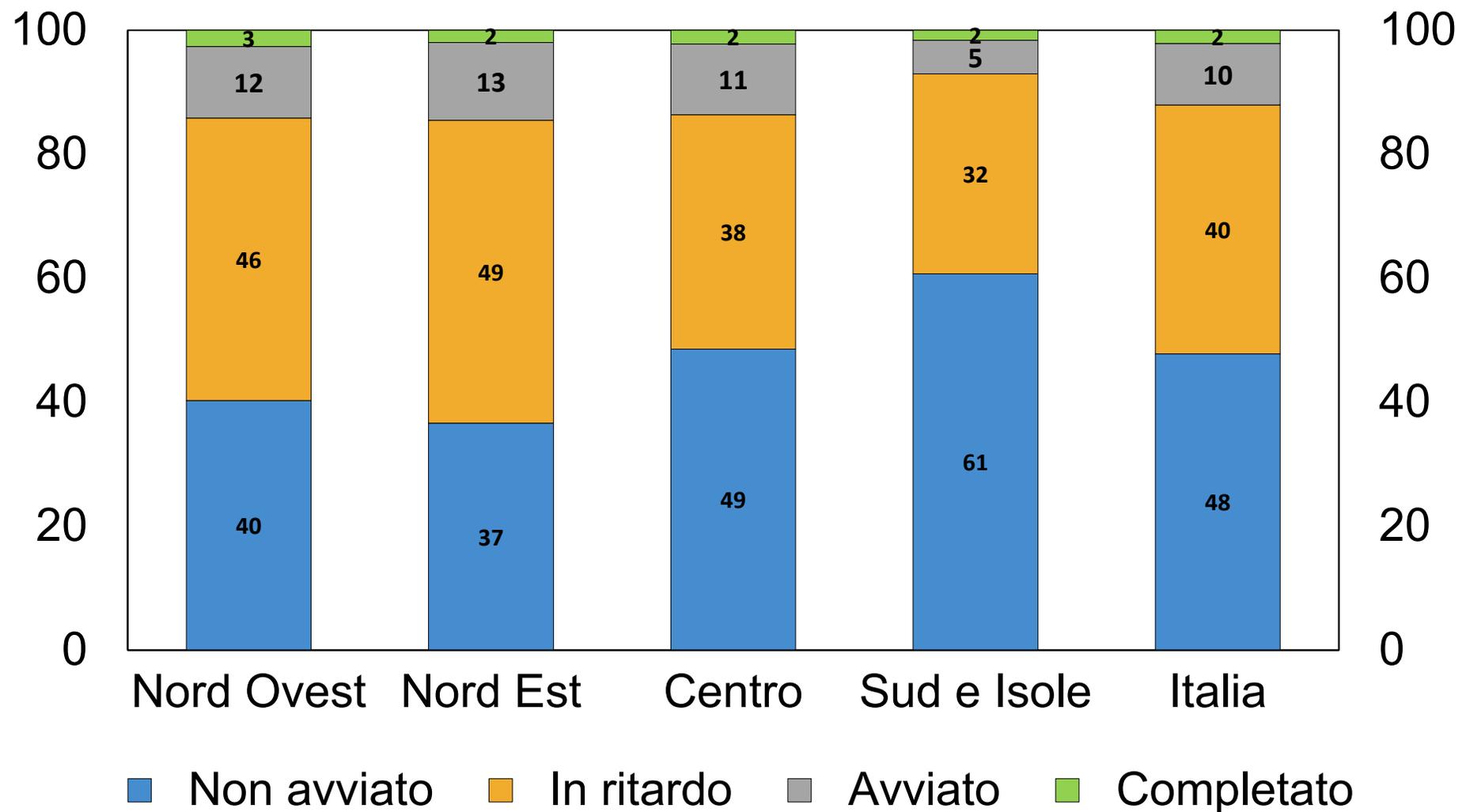
- Confronto tra SAL (% del costo del lavoro sostenuto rispetto a quello richiesto per la fine dei lavori)...
- ...e cronoprogramma (% dei giorni trascorsi rispetto a quelli totali del cantiere)
- Sopra la linea sono quelli «verosimilmente» in ritardo



# Una sintesi aggregata e per area



# Una sintesi aggregata e per area (>5 mln)



# Conclusioni

- Il buon funzionamento del sistema degli appalti dipende da più fattori, che non possono essere considerati isolatamente:
  - regole ben disegnate e stabili
  - stazioni appaltanti qualificate (in senso ampio)
  - condizioni di contesto favorevoli
- Importanza dei dati, per il monitoraggio e per la valutazione, sia delle opere sia delle norme introdotte
- Valutazione delle opere: andare oltre l'effetto di spesa di breve termine e porre più attenzione sugli effetti di medio-lungo periodo (i fini ultimi per i quali sono realizzate le opere)



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Grazie dell'attenzione!

[sauro.mocetti@bancaditalia.it](mailto:sauro.mocetti@bancaditalia.it)