Federalismo in Toscana
4/2017
Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno XII - Numero 4/2017 - ISSN 2465-0188



# Investimenti pubblici, risorse e riforme

Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo e Leonardo Piccini*

## Le misure per gli investimenti e la Legge di Bilancio 2018

La manovra 2018 conferma il sostegno della spesa per investimenti pubblici con misure che riguardano tanto i grandi progetti di rilevanza nazionale che gli interventi diffusi sul territorio da parte degli enti locali. Da un lato, infatti, viene rifinanziato il Fondo per il rilancio degli investimenti e dall'altro vengono riconosciuti maggiori spazi finanziari per gli investimenti ai Comuni e agli enti locali. L'obiettivo di queste misure è, nuovamente, quello di invertire la tendenza alla riduzione degli investimenti pubblici osservata negli ultimi anni.

Al Fondo investimenti viene assegnata una dotazione di 1,2 miliardi di euro per il 2017, 2,8 miliardi per il 2018, 3,2 miliardi per il 2019 e 40 miliardi per gli anni dal 2020 al 2032, per un totale complessivo di 46 miliardi (DPCM Proposta di ripartizione del Fondo per settore). Il Fondo era già stato finanziato nel 2017, ma la fase di riprogrammazione dei progetti ne aveva dilazionato l'avvio operativo.

Particolare attenzione è stata posta negli anni più recenti, e in questa Legge di Bilancio, al rilancio degli investimenti degli enti locali, per la loro capacità di attivazione locale e per la loro diffusione territoriale. Gli investimenti degli enti locali avevano, infatti, subito una riduzione drammatica negli anni di vigenza del Patto di Stabilità che imponeva regole molto rigide alle amministrazioni. La Legge di Bilancio 2018 interviene offrendo spazi finanziari nell'uso delle risorse degli enti aggiuntivi rispetto a quanto previsto già nel 2017, in particolare consente un più ampio utilizzo dell'avanzo di amministrazione per finanziare gli investimenti, e rende disponibili risorse anche per gli enti privi di avanzo. Agevola, inoltre, gli investimenti dei piccoli comuni, al di sotto dei 5.000 abitanti, e i comuni oggetto di fusione. Prevede un fondo progettazione, rivolto a sostenere questa fase dell'opera pubblica, resa più critica dal nuovo codice dei contratti. Dalla Legge di Bilancio 2017, inoltre, gli enti ereditano la possibilità di ricorrere a nuovo debito nei limiti della disponibilità di saldi di competenza positivi.

Tabella 1
**FONDO PER IL FINANZIAMENTO DI INVESTIMENTI**
Miliardi di euro

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020/2032 | TOTALE |
|---|---|---|---|---|---|
| Importo | 1,2 | 2,8 | 3,2 | 40 | 46 |

Fonte: nostre elaborazioni su Legge di Bilancio

Tabella 2
**SPAZI FINANZIARI E RISORSE PER GLI INVESTIMENTI DEI COMUNI**
Miliardi di euro

| | Importo |
|---|---|
| Avanzo amministrazione per comuni in salute finanziaria (competenza e cassa) | 0,9 |
| Avanzo di amministrazione per comuni con saldi negativi | 0,15 |
| Piccoli comuni e fusioni | 0,1 |
| Fondo per la progettazione | 0,5 |
| Totale 2018 | 1,65 |
| Possibilità di ricorso all'indebitamento nei limiti del saldo positivo | 5 |

Fonte: nostre elaborazioni su Legge di Bilancio

## Vincoli europei, abbandono del PSI e investimenti locali

Tra le misure messe in atto a sostegno degli investimenti pubblici dei comuni, il principale ha riguardato l'abbandono del Patto di Stabilità e la sostituzione delle nuove norme di pareggio di bilancio (previste dalla L. 243/2012), con un diverso sistema di regole, diventata legge nel 2016 (L. 164/2016). È stato più volte ribadito[1] come il passaggio al cosiddetto saldo di finanza pubblica avrebbe rappresentato per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica di rilancio della spesa in conto capitale. Negli anni precedenti, infatti, il meccanismo del Patto – parallelamente ai tagli delle risorse – richiedeva risultati di avanzo che le Amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti (tra i lavori sul tema degli effetti dei vincoli del Patto di stabilità sugli equilibri di bilancio si veda Grembi et al., 2016[2] e Monacelli et al., 2016[3]). La riforma del 2016 ridefinisce i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte degli enti territoriali. A differenza del passato è ora sufficiente produrre un saldo di sola competenza "non negativo" e poiché raggiungere il pareggio è certo più facile che produrre un risparmio le conseguenze in termini di capacità di spesa sembrano evidenti. Inoltre, il passaggio al saldo di competenza ha creato forti aspettative sul fronte dei pagamenti in conto capitale poiché viene definitivamente liberata la cassa dal vincolo del Patto degli anni precedenti. È necessario però comprendere che il nuovo vincolo di bilancio, imposto agli enti territoriali per garantire il loro concorso agli obiettivi di indebitamento netto definiti in sede europea, impone il pareggio tra entrate *finali* e spese *finali*. Tra le voci incluse nel calcolo compaiono gli investimenti (tra le spese) ma non le risorse finanziare tradizionalmente attivate per il loro finanziamento: sono infatti esclusi dal calcolo tanto l'uso dell'avanzo di amministrazione che l'indebitamento (tra le entrate). La nuova norma di rispetto dei conti pubblici esclude, dunque, l'utilizzo tanto dell'avanzo di amministrazione (l'eredità dei risparmi degli anni precedenti) che del debito (la fonte principale di finanziamento degli investimenti), si tratta dunque di una misura meno rigida della precedente, ma non per questo di natura espansiva. Ed infatti le ultime leggi di bilancio derogano a questa norma consentendo agli enti spazi l'utilizzo di queste risorse: nel 2017 ai soli enti in buona salute finanziaria, nel 2018 aprendo anche agli enti più deboli (articolo successivo). Tutto ciò si traduce, dunque, in un maggior controllo degli investimenti da parte del governo centrale. In merito è necessario ricordare che le amministrazioni locali contribuiscono per il 3% al debito complessivo del paese (Banca d'Italia).

Nonostante le molte attese, l'andamento degli investimenti è ancora oggi molto deludente. L'Istat certifica un riduzione de-

[1] Tra questi: Ferretti C., Lattarulo P. (2016), *http://www.lavoce.info/archives/39415/comuni-piu-liberi-di-spendere/*
[2] Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2016), "Do fiscal rule matters?", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 8, n. 3, July, pp. 1-30.
[3] Monacelli D., Pazienza M. G., Rapallini C. (2016), "Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?", *Public budgeting and finance*, Vol. 36, Issue 3, pp. 114-140.

gli investimenti fissi lordi della PA tra 2015 e 2016 di -4,5%, e i particolare una contrazione del -13,7 delle amministrazioni territoriali e gli andamenti non sembrano migliorare nel 2017 (cfr. Rapporto finanza territoriale in Italia 2017; *http://www.irpet.it/events/le-politiche-gli-investimenti-pubblici-le-regole-gli-impatti*).

Le maggiori risorse disponibili per gli investimenti degli enti territoriali nel 2016 e nel 2017 stentano, quindi, a tradursi in maggiori spese e nuove opere. Una ulteriore evidenza di queste difficoltà nell'utilizzo delle risorse è dato dall'"eccesso di risparmio" oltre gli obiettivi di finanza pubblica (overshooting) che rappresenta, appunto, disponibilità di spesa che non sono state utilizzate dagli enti per un ammontare che va dai 3 ai 4 miliardi tra comuni, province e regioni (Corte dei conti su dati RGS, 2017). In altri termini, le amministrazioni non si sono limitate a rispettare i vincoli imposti, ma non hanno speso le risorse disponibili, creando così un "eccesso di risparmio (overshooting)".

Se fino ad oggi, nell'epoca del PSI, l'incapacità di spendere le risorse poteva essere attribuita alle difficoltà delle norme del Patto e all'insieme dei tagli, oggi altri fattori sembrano intervenire ad impedire la normale attività delle amministrazioni in ambito di lavori pubblici. Numerose riforme hanno modificato il contesto normativo e giuridico, incidendo su funzioni e compiti, senza tradursi ancora in un nuovo modello operativo: il superamento del PSI ha riguardato i comuni, mentre le regioni e le province sono in una fase di ripensamento istituzionale avviato e non concluso; la riforma dei conti pubblici è da molti considerata impegnativa e complessa e sta solo ora entrando lentamente a regime; la riforma dei contratti ha avviato un profondo riordino di tutta la materia, ma si è ancora in attesa delle norme attuative che, abolite le vecchie regole, ne prevedano di nuove (Ferretti et al. 2017)[4]. Si tratta in tutti i casi di riforme importanti, destinate a modificare il modo di operare delle amministrazioni e alle quali le amministrazione devono rapidamente adeguarsi. La condizione di questo processo di modernizzazione è, però, la certezza di un quadro di regole chiare e coerenti, mentre l'attuale lunga fase di transizione cade in un momento molto critico per il Paese. Ecco, dunque, che oggi le difficoltà nella ripresa degli investimenti non riguardano solo le risorse ma le regole, cosicchè i nuovi incentivi di natura finanziaria agli investimenti potrebbero ancora una volta non rivelarsi sufficienti.

### Investimenti pubblici e infrastrutture in Toscana

In materia di investimenti infrastrutturali, la Legge di Bilancio 2018, al comma 1072, prevede un rafforzamento del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale istituito con la legge di bilancio dell'anno precedente (L. 232/2016, art. 1 c. 140). Nella sua formulazione originaria tale fondo prevedeva una dotazione di 1.900 milioni di euro per il 2017, di 3.150 milioni di euro per il 2018, di 3.500 milioni di euro il 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, da ripartire (con decreto del Presidente del Consiglio) fra gli interventi relativi ad una serie eterogenea di settori di investimento, fra i quali il primo elencato è quello dei trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione accessibilità delle stazioni ferroviarie.

Tabella 3
**ANDAMENTO DELLA SPESA PER INVESTIMENTI. PAGAMENTI, 2015 E 2016**
Milioni di euro e variazioni %

| | Comuni e Unioni di comuni | | | | | Province e Città Metropolitane | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2016 | 2016/2015 | 2017 | 2017/2016 | 2015 | 2016 | 2016/2015 | 2017 | 2017/2016 |
| Gennaio | 633 | 509 | -19,6% | 494 | -2,9% | 62 | 53 | -15,1% | 43 | -18,7% |
| Febbraio | 1.252 | 1.334 | 6,5% | 1.304 | -2,2% | 187 | 156 | -16,9% | 110 | -29,3% |
| Marzo | 1.944 | 2.038 | 4,8% | 2.086 | 2,4% | 284 | 246 | -13,6% | 194 | -21,0% |
| Aprile | 2.630 | 2.594 | -1,4% | 2.602 | 0,3% | 374 | 309 | -17,5% | 256 | -17,1% |
| Maggio | 3.312 | 3.226 | -2,6% | 3.241 | 0,5% | 455 | 389 | -14,4% | 330 | -15,3% |
| Giugno | 4.038 | 4.006 | -0,8% | 3.981 | -0,6% | 540 | 460 | -14,8% | 412 | -10,5% |
| Luglio | 4.882 | 4.760 | -2,5% | 4.696 | -1,3% | 653 | 549 | -15,8% | 490 | -10,8% |
| Agosto | 5.652 | 5.464 | -3,3% | 5.396 | -1,2% | 737 | 636 | -13,7% | 572 | -10,1% |
| Settembre | 6.476 | 6.169 | -4,7% | 6.096 | -1,2% | 829 | 715 | -13,7% | 650 | -9,1% |
| Ottobre | 7.429 | 6.948 | -6,5% | 6.819 | -1,9% | 942 | 795 | -15,6% | 725 | -8,9% |

Fonte: SIOPE e piano dei conti armonizzato. Dati in milioni di euro. Provvisori a febbraio 2018

Il settore dei trasporti era effettivamente apparso come uno dei principali beneficiari di tale fondo, tanto che nel decreto di ripartizione del fondo fra i vari dicasteri (DPCM 21/07/17), più del 25% del fondo (nel frattempo già decurtato in parte a favore di altri interventi d'urgenza) nel periodo 2017-2019 e oltre il 40% nel periodo 2020-2032 era attribuito a interventi sulle infrastrutture di trasporto.

Tabella 4
**FONDO EX ART 1 C.140 L. 232/2016 DESTINATO AD INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO**
Milioni di euro e valori % sul totale

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020-2032 | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| Interventi relativi al settore trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione accessibilità delle stazioni ferroviarie | 285,222 | 805,928 | 875,459 | 17.385,048 | 19.351,658 |
| Totale fondo | 1.166,000 | 2.762,000 | 3.159,999 | 38.955,900 | 46.043,900 |
| Quota | 24,46% | 29,18% | 27,70% | 44,63% | 42,03% |

Fonte: DPCM 21/07/17

La Legge di Bilancio 2018, pur provvedendo a rifinanziare il fondo per un importo pari a 800 milioni di euro per il 2018, 1.615 milioni di euro per il 2019, 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, 2.480 milioni di euro per il

[4] Ferretti, C., Gori, G., Lattarulo, P., Vincoli Europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici, in IresPiemonte, Irpet, Srm, PolisLombardia, Ipres, LiguriaRicerche (2018,) *La finanza territoriale, Rapporto 2017*, Rubbettino editore.

2024 e 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033, rimanda ad un ulteriore DPCM (da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, quindi entro il 28 Febbraio 2018) la ripartizione delle nuove dotazioni. Appare comunque probabile che la quota destinata al settore dei trasporti rimanga sostanziale, tanto che nel gennaio 2018 fonti stampa suggerivano la possibilità che venissero assegnati al Ministero delle Infrastrutture circa 24-25 miliardi di euro su 36, di cui 3,5 per nuovi interventi sul trasporto rapido di massa (infrastrutture e treni)[5].

Volendo capire quali degli interventi finanziati da questo fondo possano riguardare la Toscana, è possibile analizzare la lista delle opere presenti all'interno dell'allegato al DEF 2017. Attraverso tale documento viene lanciata la strategia "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" all'interno della quale il MIT ha avviato una procedura di revisione e di sistematizzazione dei principali interventi infrastrutturali legati alla mobilità, incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione ex-ante delle opere. La nuova stagione trova inoltre coerenza con il nuovo Codice degli Appalti, che individua nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione, per la programmazione e per la progettazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese. L'allegato infrastrutture al DEF 2017 anticipa le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 del primo DPP, sulla base delle quali saranno individuate le priorità, coerentemente con il quadro strategico delineato in Connettere l'Italia. Nella parte finale contiene infine una panoramica dei principali assi di intervento infrastrutturali individuandone lo stato e la qualità della progettazione (invarianza, necessità di project review o di un progetto di fattibilità) e la presenza negli strumenti di programmazione. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, l'allegato individua il fabbisogno di risorse economiche pari a circa 35 miliardi di euro aggiuntive rispetto alla quota parte già finanziata, da coprire anche con anche il Fondo Investimenti ex art. 1 c. 140 l. 232/2016, accanto ad altre disponibilità eterogenee (risparmi da project review, FSC, risorse private, cofinanziamento degli enti locali).

Al di là degli interventi che riguardano in maniera generica la rete infrastrutturale nazionale (adeguamento tecnologico, manutenzione, sicurezza), l'allegato al DEF individua diversi interventi che hanno per oggetto il territorio toscano, alcuni già definitivamente delineati, altri da sottoporre a project review (le opere rispondono a fabbisogni infrastrutturali del paese ma sono suscettibili di ottimizzazione e riduzione di tempi e costi) o a studio di fattibilità (nell'ottica di verificarne la fattibilità tecnica, economica, sociale e ambientale). Le tre categorie delineano un diverso stato di avanzamento finanziario e progettuale degli interventi. I progetti coinvolgono tutte le diverse dimensioni del trasporto e riguardano sia la dimensione urbana (prevalentemente il programma relativo alla città metropolitana di Firenze) che l'accessibilità delle aree periferiche e i collegamenti di lungo raggio.

Tabella 5
**INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PREVISTI IN TOSCANA**

| Programma | Denominazione | Descrizione Intervento | Invariante | Project Review | Studio di Fattibilità |
|---|---|---|---|---|---|
| Programmi prioritari – Strade e Autostrade | Decongestionamento delle aree metropolitane | Completamento del potenziamento del nodo di Firenze (Autostrada A1 e Autostrada A11) | x | | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Rinnovo e miglioramento del parco veicolare | Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio | | | x |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti | Upgrading Infrastrutturale e tecnologico nodo RFI | x | | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti | Quadruplicamento Firenze-Rifredi Statuto del sistema ferroviario metropolitano | | x | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti | Fermata Guidoni sulla linea RFI per migliorare l'accessibilità all'aeroporto | x | | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti | Elaborazione del PUMS e valutazione ex-ante degli interventi proposti | | | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti | Completamento linee tranviarie 2, 3 | x | | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Estensione della rete di trasporto rapido di massa | Estensione delle linee tranviarie 2, 3, 4 | x | | |
| Programma Città Metropolitana di Firenze | Estensione della rete di trasporto rapido di massa | Elaborazione del PUMS e valutazione ex-ante degli interventi proposti | | | x |
| Interventi prioritari – Ferrovie | Direttrice Centrale e direttrice Tirrenica Nord | Dorsale centrale: upgrading direttissima Roma Firenze | x | | |
| Interventi prioritari – Ferrovie | Direttrice Centrale e direttrice Tirrenica Nord | Accesso ai Porti Tirrenici: adeguamento merci tratta BO-FI storica con prosecuzione verso Pisa e potenziamento linea pontremolese; Tratta Pisa Roma; Potenziamento ed eventuale AVR Pisa-Roma | | x | x |
| Interventi prioritari – Strade e Autostrade | Itinerario E78 – Trasversale Toscana-Umbria-Marche | E78 Grosseto-Fano: potenziamento tratto Grosseto-Siena con adeguamento a 4 corsie | x | | |
| Interventi prioritari – Strade e Autostrade | Itinerario E78 – Trasversale Toscana-Umbria-Marche | Project Review dell'adeguamento dei potenziamenti a 4 Corsie dei tratti Siena-Bettolle, nodo di Arezzo, Selci Lama, S.Stefano di Gaifa | | x | |
| Interventi prioritari – Strade e Autostrade | Itinerario Centro Settentrionale Tirrenico | Completamento itinerario Livorno - Civitavecchia | | x | |
| Interventi prioritari – Aeroporti | Nuova pista Aeroporto di Firenze | Nuova pista di lunghezza 2400 metri e conseguente rifacimento del terminal | | x | |
| Interventi prioritari – Ciclovie | Ciclovia del Sole | Realizzazione di una ciclovia da 300km da Verona a Firenze | x | | |
| Interventi prioritari – Ciclovie | Ciclovia Tirrenica | Realizzazione di una ciclovia attraverso Liguria, Toscana, Lazio | | x | |

[5] Il Sole 24 Ore, 08/01/2018.

## Il codice degli appalti pubblici

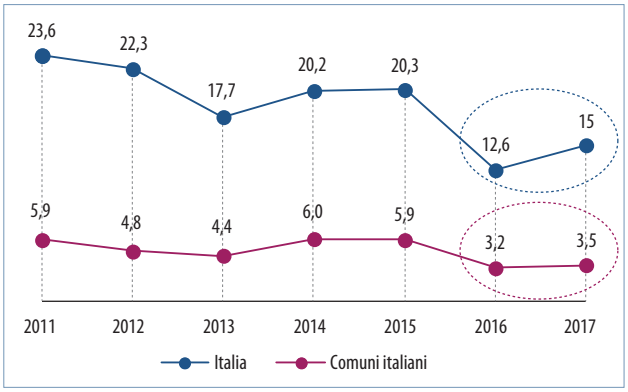
Gli appalti pubblici rappresentano una leva importante delle politiche economiche e di bilancio dei vari livelli della pubblica amministrazione soprattutto in ragione del considerevole volume di risorse che mobilitano. Nel complesso dei paesi della zona euro, il volume della spesa per beni, lavori e servizi effettuata dalle amministrazioni pubbliche rappresenta infatti circa il 16% del PIL e il 29% della spesa pubblica. La difficile fase congiunturale e la conseguente ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche ha determinato, negli ultimi anni, un forte rilancio del tema dell'efficienza e della qualificazione della spesa per investimenti. Il contesto recessivo ha infatti sollevato da più parti il richiamo a misure che tendessero a migliorare l'identificazione delle priorità di investimento che corrisponde all'impiego ottimale delle risorse finanziarie, garantendo in questo modo una rapida ed efficace risposta alle necessità che emergono dal territorio e prevenendo al contempo i fenomeni di corruzione, di incremento ingiustificato del costo finale dell'opera e di allungamento dei tempi di esecuzione.

In questo quadro si inserisce il varo del nuovo Codice dei contratti pubblici, la riforma approvata con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successivo Correttivo d. lgs. 56/2017, che attua la delega conferita al Governo per l'attuazione delle nuove direttive europee del 2014 nel settore dei contratti pubblici e per il riordino della disciplina nazionale. Molti degli interventi di modifica della normativa contenuti nella riforma sono infatti tesi a incrementare il complessivo livello di efficienza del mercato degli appalti pubblici italiano.

La riforma si è tuttavia inserita in una congiuntura caratterizzata da una forte aspettativa di ripresa della domanda di lavori pubblici6 incidendo sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni in modo molto rilevante e rappresentando di fatto, un fattore di freno –assieme ad altri- alla ripartenza degli investimenti. Contro ogni aspettativa, nell'ultimo biennio, il valore delle procedure dei lavori avviati a livello nazionale si è anzi ridotto considerevolmente.

In particolare, nel 2016, anno dell'introduzione del nuovo Codice, si è registrata una flessione di circa 7 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, mentre il 2017 ha visto una lieve ma non ancora sufficiente ripresa degli importi banditi. Si noti inoltre come circa il 50% del calo registrato a partire dal 2015 sia ascrivibile al comparto comunale.

Grafico 6
**STAZIONI APPALTANTI ITALIANE E COMUNI ITALIANI**
Valore delle procedure avviate (CIG) di importo superiore a 40.000 euro, serie storica 2011-2017




Le cause del rallentamento nell'avvio di nuovi lavori che l'introduzione del Codice ha comportato sul sistema, risiedono in parte nel dettato dei singoli articoli, che prevedono aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti, in parte – e su un piano più generale – nella difficoltà del sistema ad assimilare la novità di una riforma basata sul principio della cosiddetta *soft law*, ovvero la cui applicazione è in gran parte delegata ai regolamenti attuativi emanati da Anac. In questo senso, l'incertezza generata dall'introduzione del Codice unitamente al ritardo nell'emanazione delle linee guida, ha probabilmente indotto molte stazioni appaltanti a un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare.

La riforma - che affronta in maniera organica molte delle criticità del mercato del *procurement* italiano - consta di interventi che hanno ad oggetto il singolo lavoro e la singola gara, e di interventi che agiscono in maniera più diretta sulla configurazione di "mercato". Vanno nella direzione di favorire una maggiore trasparenza dei contratti e qualità degli interventi, da un lato, e di ridurre l'asimmetria informativa tra le ente pubblico e impresa dall'altro. Rientrano tra i primi gli interventi sul fronte delle procedure di aggiudicazione e della qualità progettuale, mentre rientrano tra i secondi quelli rivolti a incrementare la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese[7].

Un'importante elemento di novità è l'obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo (articolo 59 comma 1). nonché il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione. Queste specifiche prescrizioni hanno l'obiettivo di riaffermare la centralità del progetto, limitare fenomeni di ricontrattazione e togliere all'impresa la possibile eccessiva autonomia derivante dall'incidere sia sulla definizione del progetto che sulle modalità della sua realizzazione.

Non è però tanto (o solo) la carenza nella definizione progettuale quanto piuttosto la qualità progettuale la determinante principale delle inefficienze in fase di esecuzione. Un ruolo di primaria importanza viene dunque attribuito al progetto preliminare di fatto sostituito da un irrobustito e meglio definito progetto di fattibilità tecnica ed economica (anche finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative).

La centralità del tema della progettazione è confermata dal fatto che il Governo, individuando proprio questo come fattore primario di blocco alla ripartenza della spesa per investimenti (soprattutto delle piccole stazioni appaltanti) ha istituito il Fondo Progettazione Enti locali, gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e finanziato per 30 milioni all'anno dal 2018 al 2030 (per complessivi 390 milioni) che consentirà di distribuire queste risorse agli enti locali per la progettazione definitiva ed esecutiva di messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici pubblici.

Le difficoltà che le stazioni appaltanti riscontrano nella fase progettuale sono in larga misura legate alla loro alta frammentazione e alle conseguenti diffuse carenze organizzative e uno degli aspetti più rilevanti della riforma del Codice riguarda proprio il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti.

A questo proposito, il Titolo III del Codice prevede un modello di accreditamento teso a garantire che la stazione appaltante sia in grado di gestire al meglio tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto e che quindi abbia un'adeguata e stabile dotazione di figure professionali nonché una sufficiente esperienza di *procurement* (un sufficiente numero di gare svolte nel quinquennio precedente).

Non vengono dunque presi in considerazione né la natura istituzionale né la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica e organizzativa. In assenza di questi requisiti, e della relativa certificazione rilasciata da Anac, le

[6] Si veda a questo proposito anche il contributo di Giorgiantonio, Pasetto e Rotondi (2017).

[7] Per un'analisi sintetica dei contenuti delle Direttive europee sul procurement in un'ottica economica, si veda Saussier e Tirole (2015).

stazioni appaltanti non potranno procedere autonomamente all'avvio di procedure per l'acquisizione di forniture e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro ma dovranno dar vita a un'aggregazione di stazioni appaltanti che sia centrale di committenza qualificata (avvalendosi così ad esempio della certificazione di un'altra stazione appaltante) o a soggetti aggregatori. La configurazione del mercato che seguirà dalla piena applicazione delle norme, dipenderà quindi anche dall'effettiva entità delle dinamiche "spontanee" di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti.

Per definire un primo e provvisorio quadro conoscitivo della platea di stazioni appaltanti che potranno ambire alla certificazione, osserviamo il numero di contratti di lavori pubblici di importo pari o superiore ai 150.000 euro appaltati dai comuni toscani nell'ultimo quinquennio. Solo 25 (il 9%) hanno registrato, nell'ultimo quinquennio, una media di almeno 3 procedure all'anno, mentre solo 108 (il 39%) una media di almeno una procedura all'anno.

Un ultimo aspetto della riforma, ma senz'altro non il meno importante, è quello delle prescrizioni del nuovo codice che hanno ad oggetto **le imprese**. A questo riguardo, la novità più importante è l'introduzione di un sistema di valutazione basato sul curriculum dell'impresa. Si tratta del sistema del *rating di impresa* (art. 83 c. 10), istituito presso Anac, e che consentirà di assegnare all'impresa che ne farà richiesta delle premialità (il testo del codice pre-correttivo, sulla base del quale il rating era obbligatorio e non volontario, prevedeva invece anche delle penalità) in relazione ai precedenti comportamenti dell'impresa stessa, collegati in particolare alle sue *performances* in fase di esecuzione (rispetto dei tempi e dei costi, incidenza e esiti del contenzioso).

Infine, nell'ottica di contemperare i potenziali effetti di concentrazione del mercato derivanti dalla spinta alla centralizzazione delle fasi di aggiudicazione, il nuovo codice, a tutela delle micro, piccole e medie imprese, incentiva una maggior frammentazione delle opere. Viene infatti previsto l'obbligo per le stazioni appaltanti - ove economicamente e tecnicamente conveniente - di suddivisione in lotti degli appalti adeguandone il valore in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese (art. 51 c. 1).

In sintesi, con il nuovo Codice degli Appalti vengono finalmente affrontate molte delle criticità, a lungo trascurate, del mercato delle opere pubbliche. Il riordino prevede infatti una serie di misure che sono in grado di incrementare il livello di efficienza complessiva agendo sia sul fronte della qualità degli interventi sia su quello della riduzione degli sprechi. Tuttavia, le prime fasi di applicazione della nuova normativa non sono state prive di problemi, e sono state accompagnate da un significativo crollo dei volumi di procedure avviate, sollevando più perplessità sull'irrigidimento del sistema che alcune misure sembrano comportare, in particolare in relazione al tema della qualità e della definizione progettuale, e in relazione al tema della qualificazione e all'aggregazione delle stazioni appaltanti. Il prossimo futuro chiarirà se questi elementi sono effettivamente legati in maniera esclusiva a una difficile entrata a regime e se la riforma avrà l'effetto di qualificare il processo di accumulazione di capitale infrastrutturale sostenendone al contempo un'auspicabile e decisa ripresa.

*IRPET