

INVESTIMENTI PUBBLICI, SCENARI DEL PNRR

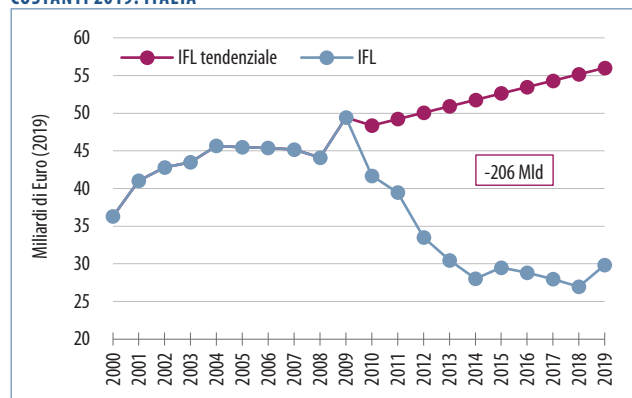
Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo (IRPET)

In vista dell'arrivo di risorse europee aggiuntive, la capacità di coniugare velocità di spesa e qualità degli interventi infrastrutturali desta oggi grande preoccupazione, alla luce delle note criticità strutturali che caratterizzano l'azione delle amministrazioni pubbliche in tema di investimenti, peraltro non risolte dalle ripetute ed importanti revisioni normative degli ultimi anni. Queste preoccupazioni vengono recepite dal PNRR presentato in questi giorni dal Governo in carica che presenta, nella versione definitiva, un articolato e complesso quadro di riforme a fianco degli interventi programmati. Nel seguito, ripercorriamo l'evoluzione degli investimenti pubblici nell'ultimo decennio insieme alle politiche che direttamente o indirettamente l'hanno influenzata, allo scopo di rilevare le principali debolezze del settore e di collocare le soluzioni tracciate dal PNRR in un quadro di analisi anche quantitativa.

1. Gli investimenti pubblici alla prova del PNRR

In una lunga fase recessiva come quella che il nostro paese sta attraversando, la ripartenza degli investimenti pubblici, rappresenta un fattore imprescindibile per avviare la ripresa economica. Negli ultimi 10 anni, caratterizzati da una pesantissima crisi e gravati dai vincoli di finanza pubblica rivolti al risanamento del debito, il Paese ha perso circa 200 miliardi di investimenti pubblici rispetto a quanto avrebbe realizzato se avesse seguito il trend del decennio precedente. In sostanza, si tratta dell'equivalente di circa 5 anni di investimenti, al ritmo precedente alla crisi del 2008-2009 (Grafico 1). La stessa cifra, in Toscana, ammonta a circa 9 miliardi di Euro e, anche in questo caso, il ritardo è paragonabile a un'interruzione quinquennale della spesa pubblica per investimenti.

Grafico 1
INVESTIMENTI FISSI LORDI: VALI EFFETTIVI E TENDENZIALI, SERIE A PREZZI COSTANTI 2019. ITALIA



Fonte: Elaborazione Irpet su dati Istat

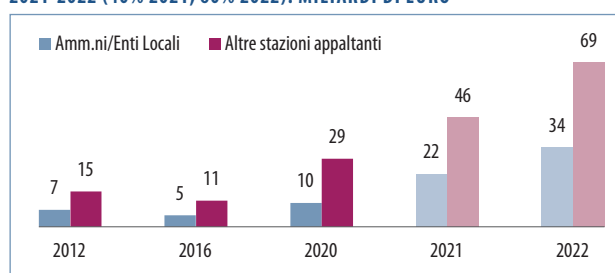
Le risorse europee rappresentano quindi un'occasione imperdibile per recuperare questo crescente ritardo infrastrutturale ma anche una sfida a superare le note criticità strutturali che carat-

terizzano il settore nel nostro Paese. Bassa qualità infrastrutturale e lunghi tempi di attuazione dei lavori sono tra le principali cause di preoccupazione, rispetto al corretto utilizzo dei finanziamenti. L'urgenza nei tempi di esecuzione dei lavori (2 anni per l'avvio e 3 di esecuzione) imposti dall'Europa nasce, infatti, dalla consapevolezza che tempi eccessivamente lunghi compromettano l'effetto di domanda, di breve periodo e anticiclico e, inoltre, che la distanza tra l'emergere della necessità di intervento e la sua soddisfazione depotenzino la componente funzionale del contributo dell'infrastruttura, rendendo vano l'intervento stesso, non più in grado di svolgere adeguatamente il compito di catalizzatore di dinamiche di crescita e competitività del sistema economico.

I lavori pubblici in Italia hanno tempi di avvio e di completamento molto più lunghi di quelli massimi previsti dal Recovery Plan. Occorrono infatti mediamente sei anni, dall'affidamento della progettazione all'ultimazione dei lavori, per un'opera di importo superiore alla soglia comunitaria e una durata complessiva che sarebbe "n" volte più lunga computando anche la fase di programmazione e decisionale, non facilmente ricostruibile a partire dalle statistiche ufficiali¹.

A questo si aggiunga che anche le risorse europee che già arrivano nel nostro paese ordinariamente nell'ambito del ciclo di programmazione delle politiche di coesione sono caratterizzate da ben note difficoltà di assorbimento. Anche al netto di queste ulteriori risorse, e non considerando eventuali altre iniziative di investimento, emerge come il valore delle opere che potrebbero essere avviate nel biennio 2021-2022 a valere sulle risorse del PNRR² rappresenti un cambio di scala sostanziale per l'operato delle amministrazioni pubbliche e delle stazioni appaltanti in generale (Grafico 2).

Grafico 2
VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DALLE STAZIONI APPALTANTI ITALIANE (2012-2016-2020) E VALORE DELLE PROCEDURE CORRISPONDENTE ALLE RISORSE PREVISTE DAL PNRR IMPUTATO AGLI ANNI 2021-2022 (40% 2021, 60% 2022). MILIARDI DI EURO



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

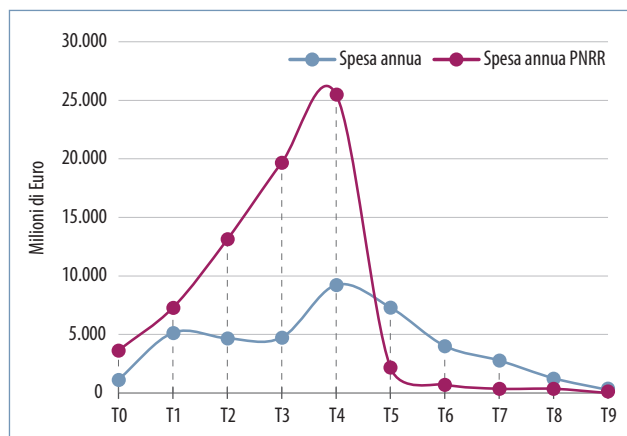
¹ Si veda, a questo proposito, "Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme", Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Lucio Landi Nota di Lavoro UPB N.2/2020, <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-22020/> e "I tempi delle opere pubbliche", Agenzia per la Coesione Territoriale, 2018 <https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier-tematici/i-tempi-delle-opere-pubbliche/>

² L'importo complessivo qui considerato delle risorse del PNRR è pari a 146 Miliardi di Euro, corrispondente alla quota di investimenti pubblici individuata dal documento redatto dal Governo Italiano.

Tuttavia, come detto, a rappresentare un vero cambio di scia non è solo l'ammontare complessivo delle procedure da attivare ma anche la velocità di spesa associata alla realizzazione degli investimenti.

Sulla base delle informazioni disponibili a livello di singola procedura di lavoro pubblico (fonte Anac) è possibile simulare un profilo di spesa associata alla realizzazione dell'opera, includendo nel computo anche la durata della fase di affidamento, oltre che di quella di esecuzione di opere simili aggiudicate e realizzate in anni precedenti³. Questa operazione di ricostruzione del profilo di spesa (Grafico 3), applicata alle procedure di lavori pubblici avviate nel 2020, restituisce un flusso di spesa annua che raggiungerebbe il suo massimo nel 2024 (T4 nel Grafico 3) e consentirebbe di impiegare una percentuale delle risorse complessive almeno pari al 90% solo a partire dal sesto anno successivo all'avvio della procedura (2026, T6 nel Grafico 3). Affiancando, a titolo esemplificativo, a questo flusso di spesa un'ipotesi di simile flusso, relativo però alle procedure avviabili in uno dei due anni previsti per le procedure del PNRR (per ipotesi pari al 50% del totale del valore di investimenti pubblici previsti dal PNRR, ovvero circa 73 Miliardi di Euro), emerge la necessità di triplicare la velocità di spesa al fine di ottenere che almeno il 95% di tali risorse venga speso nel limite massimo dei 5 anni.

Grafico 3
SIMULAZIONE DEL PROFILO DI SPESA ASSOCIATO ALLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE NEL 2020 E DI UN PROFILO DI SPESA IPOTETICO DELLE PROCEDURE AVVIABILI PER L'IMPLEMENTAZIONE DEL PNRR. SPESA ANNUA



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC e PNRR

³ All'avvio delle procedure di lavori pubblici, è infatti naturalmente associato un profilo di spesa da parte delle stazioni appaltanti che risulta distribuito su più anni e che può variare, oltre che sulla base del costo degli interventi da realizzare, anche sulla base della loro tipologia (manutenzione, nuova costruzione) e del settore di intervento (infrastrutture di trasporto, opere civili, interventi su impianti o reti di distribuzione di gas, acqua, energia elettrica) nonché sulla base del verificarsi o meno di ritardi e maggiorazioni rispetto al costo iniziale dell'opera. Per verificare la sussistenza di un legame tra l'avvio delle procedure e la spesa delle amministrazioni è dunque necessario ricostruire questo profilo di spesa facendo riferimento al maggior numero di informazioni disponibili sul ciclo di vita di ciascun contratto di lavori pubblici. Tra le informazioni utili alla ricostruzione della serie temporale della produzione assicurata, la più importante è naturalmente quella degli stati di avanzamento lavori (SAL) che permette di collocare temporalmente la spesa delle stazioni appaltanti. Questa informazione non è però disponibile per gran parte delle procedure avviate e neanche per molte di quelle già concluse. Si rende necessario quindi, in molti casi, generare il profilo di spesa ripartendo il costo dell'opera sulla base della durata effettiva (per i lavori conclusi) o prevista (per quelli in essere) della sua esecuzione.

Per le procedure avviate che ancora non sono state aggiudicate è inoltre necessario stimare - sulla base delle caratteristiche osservate - sia la durata della fase di affidamento dei lavori che la percentuale di ribasso attesa, che la probabilità del verificarsi di ritardi nell'esecuzione dell'opera e di maggiorazioni di costo. Il valore della produzione assicurata è dunque la nostra ricostruzione del flusso di spesa associata all'esecuzione dei lavori pubblici ed è calcolato come la cumulata dei profili pluriennali di spesa di ogni contratto.

Molte delle carenze strutturali qui richiamate preesistono al decennio di crisi economica e degli investimenti pubblici ma nell'ultimo quinquennio sono diventate argomento di forte dibattito sia a livello accademico che politico-istituzionale sulla spinta di una sempre più pressante esigenza di rilancio della spesa infrastrutturale. Un dibattito che ha preceduto e si è sviluppato attorno ai diversi interventi normativi intrapresi per risolvere i nodi strutturali del sistema, e che è ancora aperto alla vigilia dell'implementazione del PNRR. Molti di questi interventi sono stati infatti solo parzialmente efficaci o addirittura controproducenti sia, nel merito, per le misure che contenevano, sia per la poca decisione con la quale è stata perseguita la loro effettiva implementazione rivedendone a più riprese i contenuti, sia per la mancanza di una coerente azione su più dimensioni dell'azione pubblica. Si può dire, dunque, che l'esperienza recente offre numerosi spunti di riflessione in merito all'efficacia delle politiche adottate e che sia giunto il momento di affrontare, in maniera coordinata, le diverse dimensioni rilevanti del problema.

2. I tagli alle risorse e l'indebolimento delle amministrazioni nel passato decennio

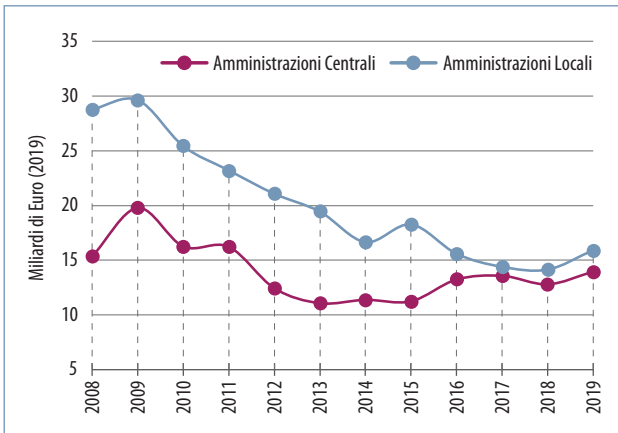
Come richiamato dallo stesso PNRR e ormai riconosciuto nel dibattito più recente, una componente rilevante del crollo degli investimenti è riconducibile alle misure di consolidamento (disciplina di maggiore rigore finanziario e numerosi vincoli alle spese) che hanno interessato le amministrazioni pubbliche nell'ultimo decennio a seguito della crisi finanziaria del 2008/2009.

Nello scorso decennio le misure di consolidamento fiscale hanno portato all'introduzione di una serie di interventi rivolti al contenimento della spesa: misure di carattere generale, come il Patto di Stabilità Interno (PSI) e il blocco del turn over, ma anche vincoli a specifiche voci di spesa e freno del ricorso al debito.

In particolare, nella sua formulazione più recente, il PSI imponeva a ciascun ente (Comuni, Regioni e Province) un miglioramento del saldo programmatico, secondo obiettivi definiti di anno in anno. Questo ha di fatto comportato sia una riduzione della spesa corrente che, soprattutto, di quella per investimenti, la meno rigida tra le due, agendo anche attraverso il rinvio dei pagamenti per le opere già realizzate. A questo vincolo si è accompagnata, come già considerato, la contestuale applicazione di una serie di tagli che hanno insistito su più versanti della capacità di azione delle amministrazioni. Sulla riduzione degli investimenti, infine, ha certamente inciso anche il blocco dell'indebitamento nonostante il debito nelle mani degli enti locali rappresentasse solo il 5,4% del Pil nel 2017 e al contempo questa costituisca la più naturale modalità di finanziamento delle strategie infrastrutturali.

Al calo decennale degli investimenti fissi lordi hanno contribuito in misura diversa le performances dei diversi attori in campo: amministrazioni centrali e periferiche. In particolare, se a partire dal biennio 2008-2009, che segna l'avvio della lunga fase recessiva, si registra una generalizzata dinamica negativa degli investimenti fissi lordi, il calo delle amministrazioni locali risulta particolarmente accentuato e persistente. Questa contrazione, rappresenta uno dei dati più preoccupanti e allo stesso tempo dibattuti in relazione alle misure di rilancio da adottare. Dagli investimenti realizzati dai **Comuni**, spesso di importo medio contenuto, ci si aspetta infatti una più rapida capacità di avvio dei lavori e di attivazione del tessuto economico locale con una conseguente capillare diffusione territoriale dei possibili effetti virtuosi. Inoltre, nel nostro paese, gli enti decentrati sono responsabili del 56% degli investimenti fissi lordi pubblici, una percentuale superiore a quella riscontrata in molti paesi europei (Grafico 4).

Grafico 4
INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SETTORE ISTITUZIONALE, SERIE A PREZZI COSTANTI 2019. ITALIA



Fonte: Elaborazione Irpet su dati Istat

Se è vero che l'insieme di queste misure rimane la principale determinante della dinamica negativa degli investimenti pubblici, è interessante considerare come queste abbiano anche minato la capacità di ripartenza della spesa in conto in capitale indebolendo la capacità di azione delle amministrazioni pubbliche, aggravando le criticità strutturali della gestione della spesa infrastrutturale nel nostro paese.

In questo, un ruolo importante è stato svolto dal blocco del turn over che ha comportato una pesante riduzione del personale, non associabile ad un recupero di efficienza considerato il conseguente aumento dell'età media del personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche.

L'importanza di un'adeguata dotazione di capitale umano e competenziale all'interno degli enti, al fine di garantire una corposa ripresa degli investimenti pubblici è confermata dal limitato effetto avuto, negli anni più recenti, dall'introduzione di politiche di allentamento delle misure di consolidamento fiscale, desumibile anche osservando la debole ripresa degli investimenti fissi lordi, che si registra a partire dal 2019.

La fase di ripensamento delle misure più rigide, avviata a partire dal 2015/16 proprio a seguito di un crescente allarme relativo agli investimenti pubblici ha visto l'assunzione di alcune iniziative specialmente rivolte ad allentare i vincoli di natura

finanziaria. Al progressivo superamento del Patto di Stabilità e all'allentamento dei vincoli sulle risorse si sono aggiunti la progressiva riduzione dei tagli e stanziamenti per il sostegno degli investimenti in specifici ambiti tematici. Questi interventi hanno avuto però finora un impatto limitato sull'andamento degli investimenti pubblici.

L'evidenza della complessità dei vincoli all'azione pubblica maturata in quegli anni e delle difficoltà di superamento della crisi degli investimenti pubblici attraverso politiche di natura esclusivamente finanziaria trova un ulteriore e più specifico elemento di sostegno nel "sottodimensionamento" della spesa in conto capitale rispetto alle disponibilità degli enti (cosiddetto "overshooting"). Si tratta di risorse (alcuni miliardi tra il 2017 e il 2018) che le amministrazioni avrebbero potuto spendere e che sono rimaste inutilizzate.

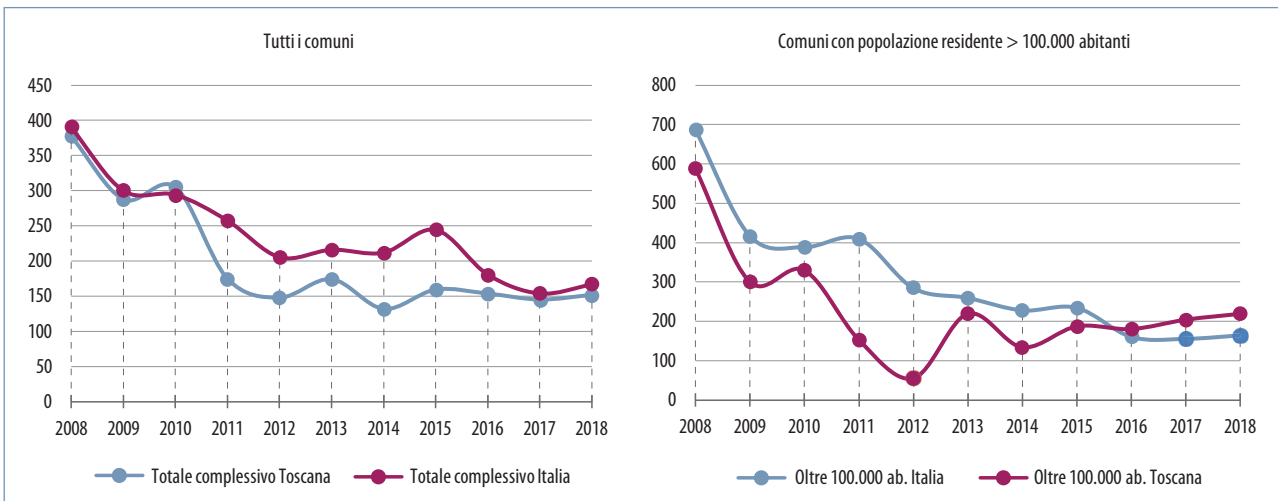
In questo contesto la **Toscana** risente non meno del resto del paese del rallentamento della spesa in conto capitale nella regione, nonostante goda della posizione di nodo strategico di collegamento lungo la dorsale centrale e tirrenica e sia dotata di nodi infrastrutturali di rilevanza nazionale. Gli enti locali toscani, in particolare, sono stati penalizzati soprattutto negli anni centrali della crisi, dimostrando invece una certa resilienza negli anni più recenti, soprattutto da parte dei comuni più grandi, i più dotati di risorse e capitale umano (Grafico 5).

3. Riforme e interventi per stimolare la ripresa dei lavori pubblici

Accanto alle misure intraprese in tema di finanza pubblica, gli ultimi anni hanno visto importanti interventi di riforma del quadro normativo quali la riforma delle province (L. 56/2014), la riforma contabile (D.Lgs. 139/2015) e quella dei contratti pubblici (D. Lgs. 56/2016).

Si è trattato di interventi di difficile implementazione, che hanno interferito in vario modo con la dinamica degli investimenti pubblici senza una adeguata consapevolezza delle possibili relazioni tra i diversi dettati normativi da parte del legislatore. Ne è prova il fatto che gli ultimi cinque anni abbiano visto più ripensamenti e interventi correttivi che restituiscono ad oggi un quadro fortemente instabile, mentre al contrario certezza della norma e continuità sono condizioni inderogabili in questo settore. Tra questi interventi di riforma, il più tuttora discusso nel merito è quello relativo alla disciplina dei contratti pubblici che interessa direttamente la spesa per investimenti.

Grafico 5
SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI. EURO PROCAPITE. ITALIA E TOSCANA



Fonte: bilanci di conto consuntivo

L'introduzione del nuovo Codice dei Contratti, nel 2016, ha infatti profondamente cambiato il contesto normativo e regolatorio nel quale si muovono le stazioni appaltanti rappresentando uno shock per molte amministrazioni, che si è tradotto in un brusco calo dell'importo e del numero delle procedure di lavori pubblici avviate nell'anno stesso e in un ulteriore calo degli investimenti fissi lordi nel 2017 e nel 2018.

A questo proposito, nell'ultimo triennio, i vari governi in carica hanno intrapreso numerose iniziative rivolte ad incentivare la ripresa degli investimenti pubblici basate sul progressivo allentamento della normativa sugli appalti: l'intervento cosiddetto "sblocca cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019) a cui si è aggiunto più recentemente il Decreto Semplificazioni (D.Lgs. 76/2020 e Legge 120/2020).

Gran parte delle norme contenute in questi interventi seguono un ripensamento dell'assetto introdotto nel 2016 e sono rivolte a definire un quadro semplificato che faciliti l'operato delle amministrazioni pubbliche puntando sulla più rapida ripresa della loro attività, che potrà tradursi in un incremento effettivo di spesa (IFL) nei prossimi anni (già peraltro visibile nel 2020). In particolare, mentre il principale intervento del decreto sblocca cantieri è stato sul fronte dell'estensione dell'ambito di applicazione delle procedure semplificate (affidamento diretto in special modo), naturalmente più rapide e tradizionalmente preferite dall'amministrazioni, con il decreto semplificazioni il legislatore è intervenuto con decisione su altri "colli di bottiglia", quali i tempi delle autorizzazioni (ad esempio definendo termini temporali più stretti per l'approvazione delle valutazioni di impatto ambientale) e sulle responsabilità in capo alle stazioni appaltanti (limitando la responsabilità erariale RUP ai casi di dolo). In generale, quindi, negli ultimi anni si è piuttosto perseguito un modello in cui il buon funzionamento del settore poggia sulla capacità delle amministrazioni di selezionare l'impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente della propria esperienza diretta (e spesso di una conoscenza diretta) piuttosto che un modello in cui lo stesso risultato è perseguito attraverso un'estensione dell'ambito di applicazione delle procedure di evidenza pubblica e del principio di rotazione e che punta sull'apertura alla concorrenza dei "mercati" locali, quale quello promosso dal Codice dei contratti.

Un modo per avere un riscontro dell'impatto di queste misure - ripetute e molto ravvicinate nel tempo - è quello di osservare l'andamento delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti. Questo dato è particolarmente utile perché aggiornato con un'alta frequenza e inoltre **anticipatorio** rispetto

a quello relativo agli investimenti fissi lordi e alla spesa in conto capitale, in quanto l'importo delle singole procedure avviate in un anno si traduce normalmente in una spesa pluriennale e in quanto tra l'avvio della procedura (pubblicazione del bando) e gli effettivi pagamenti intercorre tutta la fase di affidamento dei lavori (Grafico 6).

Successivamente al crollo del 2016, meno accentuato in Toscana che nel complesso del paese, gli anni più recenti vedono, dunque, una progressiva ripresa delle procedure di lavori pubblici, in parte per la metabolizzazione di alcune misure della riforma del codice, ma soprattutto per la revisione operata attraverso gli interventi correttivi e di semplificazione.

Tuttavia, sebbene i segnali di ripresa registrati nell'ultimo biennio anche a seguito degli interventi di semplificazione confortino sull'impatto positivo di queste misure, che hanno sicuramente velocizzato la fase di avvio dei lavori, non è certo che queste siano sufficienti a raggiungere un quadro di sostenuta ripresa e recupero del ritardo accumulato negli anni.

Il livello delle procedure avviate, in particolare quelle del comparto comunale, sebbene in forte ripresa rispetto al più recente passato, è ancora di molto inferiore a quello desiderato.

Nel sistema degli appalti e della committenza pubblica permangono infatti ancora carenze strutturali e rigidità che possono compromettere il pieno recupero degli anni persi sul fronte della spesa infrastrutturale. Un indubbio ostacolo, a questo proposito e come già sottolineato, è rappresentato dal vincolo delle competenze disponibili al livello delle amministrazioni pubbliche, in particolare modo locali.

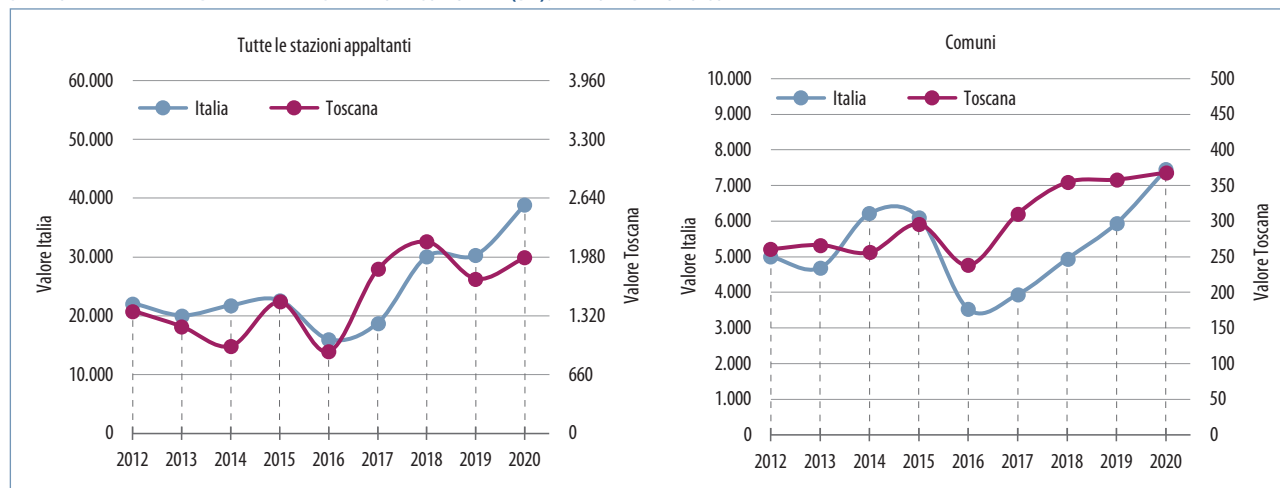
Quest'ultimo aspetto rimane il lascito negativo che più preoccupa in un'ottica di recupero strutturale di un adeguato flusso di investimenti ma anche di effettiva capacità di ottenere una rapida traduzione in nuove opere degli stimoli finanziari del PNRR.

Proprio osservando i dati della congiuntura più stretta, che include anche il periodo della crisi pandemica, emerge come a fronte di un ancor incerto andamento dell'attività delle stazioni appaltanti dell'amministrazione pubblica, le **imprese a partecipazione pubblica** (nazionali e locali) si siano dimostrate più capaci di sostenere la ripartenza della spesa per investimenti. Queste stazioni appaltanti esprimono gran parte della domanda di lavori pubblici, rappresentando una quota dell'importo totale vicina al 50% e nettamente crescente negli ultimi 5 anni.

Il ruolo di questi soggetti è stato dunque centrale per una serie di ragioni ben intuibili, legate soprattutto alla possibilità di operare in un regime regolatorio che può aver subito in modo più indiretto l'evoluzione del contesto generale rispetto a quello

Grafico 6

VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE, PER AREA GEOGRAFICA E ANNO DI PUBBLICAZIONE. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI (SX) E STAZIONI APPALTANTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI (DX). MILIONI DI EURO CORRENTI



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

delle Amministrazioni Pubbliche. Aldilà delle considerazioni di merito, sull'efficienza di un assetto della committenza quale quello delineato e sulla sua sostenibilità in termini politico-istituzionali, è chiaro che molti degli aspetti che hanno favorito l'irrobustimento del ruolo delle imprese a partecipazione pubblica rappresentano anche, specularmente, i principali fattori di freno dell'azione delle amministrazioni pubbliche (Tabella 1).

Tabella 1

VARIAZIONE MEDIA ANNUA DEL VALORE TOTALE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE, PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE E ANNO DI PUBBLICAZIONE. VALORI CORRENTI. ITALIA

	Intero Periodo	2013-2016	2017-2020
Amm.ni/Enti Centrali	15%	5%	25%
Amm.ni/Enti Locali	7%	-6%	21%
Società a partecipazione pubblica	22%	3%	42%
Altre stazioni appaltanti	11%	5%	16%
Totale	14%	-4%	31%

Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

Come già considerato, i più recenti interventi, non hanno pienamente risolto le principali criticità del settore, ovvero un'eccessiva burocratizzazione evidente nei tempi lunghi e incerti delle autorizzazioni, uno squilibrato rapporto di forza tra stazione appaltante ed impresa in sede di contenzioso, un eccessivo carico di responsabilità dei responsabili unici del procedimento (RUP) tale da pregiudicare l'efficace svolgimento dei propri compiti che si aggiunge a una diffusa carenza di competenze tecniche e giuridiche delle stazioni appaltanti⁴.

A questo si aggiunge l'elemento della transitorietà e dell'incertezza regolamentativa, che richiama dunque uno sforzo di sistematizzazione della normativa esistente e, più in generale, di definizione di un quadro di regole certo e di facile interpretazione.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come messo in luce fino a qui, l'esperienza degli anni passati in merito alla gestione della spesa infrastrutturale in Italia, suggerisce un insieme di precondizioni per una sua efficace implementazione, che affrontino i diversi piani di criticità strutturale del settore, ulteriormente aggravate nel tempo. Tra le urgenze maggiori, naturalmente, prevale un intervento normativo che riduca al minimo le rigidità di spesa e di implementazione tecnico-amministrativa dei lavori pubblici, a beneficio della velocità di spesa delle amministrazioni pubbliche (centrali e locali). Non meno importante a questo fine è, però, prevedere in concomitanza un piano di irrobustimento della dotazione di risorse umane delle amministrazioni centrali e periferiche, diretto a una più efficiente gestione delle progettualità.

Ed infatti, se nelle fasi iniziali del disegno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza l'attenzione è stata rivolta soprattutto al processo decisionale relativo all'**allocazione delle risorse**, la formulazione definitiva assegna, coerentemente con le indicazioni della Commissione UE, un peso eguale ai processi di riforma necessari, non solo alla tempestiva ripartenza ma anche all'efficace gestione della spesa infrastrutturale. Nell'articolato disegno del PNRR approvato dal Governo le proposte di riforma che affrontano le criticità del sistema degli appalti e, più in generale, del processo di realizzazione degli investimenti pubblici italiani si muovono su più piani e, in generale, sembrano tra le più definite, forse frutto di un recente dibattito ed espressione di chiare priorità. Il portato del PNRR, a questo proposito, è

prevalentemente concentrato sulla riforma "orizzontale" della Pubblica Amministrazione e su quella "abilitante" della semplificazione e razionalizzazione della legislazione che include sia interventi sulla disciplina dei contratti pubblici, che in materia ambientale, di contabilità degli enti e di revisione della spesa.

Per quanto riguarda la riforma della Pubblica Amministrazione, gli aspetti che meritano maggiore attenzione sono (i) quelli della revisione e del potenziamento degli strumenti per l'analisi del fabbisogno di competenze e dei sistemi di reclutamento, orientati anche all'accesso di nuove professionalità di natura tecnica, (ii) quelli di irrobustimento dei percorsi formativi e dello stimolo alla diffusione di una cultura tecnico-gestionale degli amministratori e (iii) quelli di semplificazione delle procedure autorizzative (Valutazione di Impatto Ambientale statale e regionale) e di digitalizzazione.

In materia di contratti pubblici, il PNRR distingue tra misure urgenti (da adottare con decreto-legge entro Maggio 2021, sulle quali si presume che l'accordo politico sia già ampio) e misure a regime (da attuare con disegno di legge delega entro il 2021). Tra le prime vi è sostanzialmente la proroga fino al 2023 delle misure del Decreto Semplificazioni che interessano, in particolare la riduzione della cosiddetta "**paura della firma**" attraverso la limitazione della responsabilità per danno erariale dei responsabili unici del procedimento (RUP) e lo stimolo al **rapido avvio e conclusione delle opere** (attraverso l'individuazione di un termine massimo per l'aggiudicazione dei contratti e di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione).

Quanto alle **misure a regime**, al di là delle previsioni che toccano specifici aspetti tecnici pur di rilievo (quali la rimozione dei divieti all'utilizzo dell'appalto integrato, la revisione della disciplina sul subappalto, l'espressa regolazione dei casi di ricorso al criterio del massimo ribasso o alla procedura negoziata), vale una considerazione più generale sul fatto che la strada intrapresa dal Governo è quella di non retrocedere sul sentiero di burocratizzazione e semplificazione già avviato con il Decreto Sblocca Cantieri e Semplificazioni ma, al contrario, di imprimere una ancora più forte spinta in tal senso, dando anche organicità a molte delle misure fino ad oggi proposte solo in via transitoria. In questo c'è senz'altro un richiamo e un ritorno ai principi contenuti nelle Direttive Europee recepite con difficoltà dall'ordinamento italiano a seguito della riforma del Codice dei Contratti del 2016. In particolare, tale richiamo non è limitato all'aspetto della burocratizzazione e semplificazione ma esteso ad altri aspetti "sistemici", come ad esempio al complessivo innalzamento della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese perseguito anche attraverso la messa a regime di nuovi sistemi di certificazione delle loro competenze e performance.

L'obiettivo del PNRR è sicuramente di più larga scala rispetto al perimetro degli investimenti, interessando anche dimensioni del funzionamento del sistema economico che riguardano la loro realizzazione in via indiretta. Tra queste figura sicuramente, per complessità e centralità nel funzionamento del sistema paese, quella **giudiziaria**. A questo proposito, è utile richiamare che nella proposta di riforma contenuta nel PNRR un aspetto senza dubbio direttamente collegabile al tema della realizzazione tempestiva dei lavori pubblici è quello della promozione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie e a un più equilibrato rapporto tra stazione appaltante e impresa nella prospettiva del contenzioso.

Un aspetto ulteriore ma non secondario è quello della **governance** nella gestione dei fondi. A questo proposito vale la pena ricordare le istruzioni della Commissione Europea. Nelle linee guida pubblicate a settembre, la Commissione stabilisce che: 1) Le pubbliche amministrazioni devono essere al centro della fase di implementazione del piano; 2) Gli stati intenzionati ad accedere alle risorse devono spiegare puntualmente

⁴ Si veda "Analisi degli Investimenti Pubblici. Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento e casi di studio", a cura di Irpet e Agenzia per la Coesione Territoriale, CPT Temi, Marzo 2021

l'architettura istituzionale del piano, indicando il ruolo giocato da ciascun componente; 3) Ciascun piano deve evidenziare chiaramente un coordinatore responsabile incaricato di mantenere i contatti con la Commissione stessa. In coerenza con le indicazioni europee, il modello di governance presentato alla Commissione Europea dall'attuale governo prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia alla quale si aggiungono strutture di valutazione e di controllo. Il ruolo delle amministrazioni, anche locali, rimane comunque centrale, poiché queste saranno responsabili dei singoli investimenti. Le amministrazioni locali, in particolare, gestiranno circa 90 miliardi, e su questi saranno affiancate da task force locali costituite dal Governo che supporteranno la loro azione di investimento. Dal lato degli **interventi**, definito l'elenco delle opere, è stato individuato un primo insieme di progetti attualmente sospesi (la cui esecuzione era già avviata o era in fase di prossimo avvio) sui quali procedere nell'immediato ricorrendo alla figura commissariale. Anche con queste premesse, rimangono particolarmente sfidanti, sebbene non

fuori dalla portata, gli obiettivi di dare avvio a una quota corposa dei progetti e di incardinare molte delle riforme previste già entro il 2021.

In conclusione, sulla base delle premesse del PNRR, il rilancio del Paese attraverso un ambizioso piano di investimenti passerà anche per un altrettanto ambizioso piano di semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo, unitamente a un rafforzamento del capitale umano della Pubblica Amministrazione. L'indicazione è quella di cogliere la disponibilità di queste risorse come una opportunità di modernizzazione non solo infrastrutturale ma più in generale del paese, affrontando i limiti strutturali che ne frenano la crescita e agevolando quei cambiamenti profondi di cui il paese ha bisogno. Obiettivi indicati da tempo nell'ambito del dibattito sulle riforme strutturali. Questo aspetto lascia ben sperare sull'effettiva capacità di realizzazione di alcune riforme, quali quella dei contratti pubblici, per le quali gli ultimi anni hanno visto più tentativi di adattamento della normativa e un acceso ma in fin dei conti proficuo confronto tra visioni contrapposte.

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DAStU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berno* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)

Federalismo in Toscana n. 3

- “I costi dell’asimmetria regionale nell’ambito del divario territoriale” di *Andrea Filippetti e Fabrizio Tuzi* (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federalie sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche)
- “L’applicazione del regionalismo differenziato: le richieste di Regione Lombardia” di *Antonio Dal Bianco e Elena di Carpegna Brivio* (Éupolis Lombardia)
- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese e Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

2019

Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo e Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo e Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Saputelli* (Ricercatrice presso l’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSiRFA-CNR)

2020

Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell’emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Le amministrazioni locali di fronte all’emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)
- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l’agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli e Alessandro Canzoneri* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L’impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?” di *Santino Piazza e Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell’arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

2021

Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli e Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Pazienza e Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell’epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFER), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell’arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)