

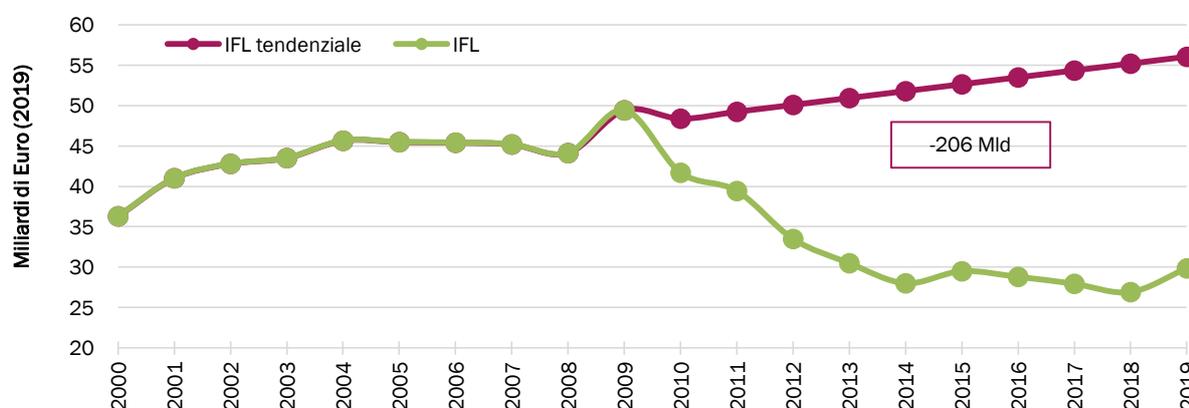
Decentramento e investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR

Giuseppe Francesco Gori

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.

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: VALORI EFFETTIVI E TENDENZIALI, SERIE A PREZZI COSTANTI 2019. ITALIA



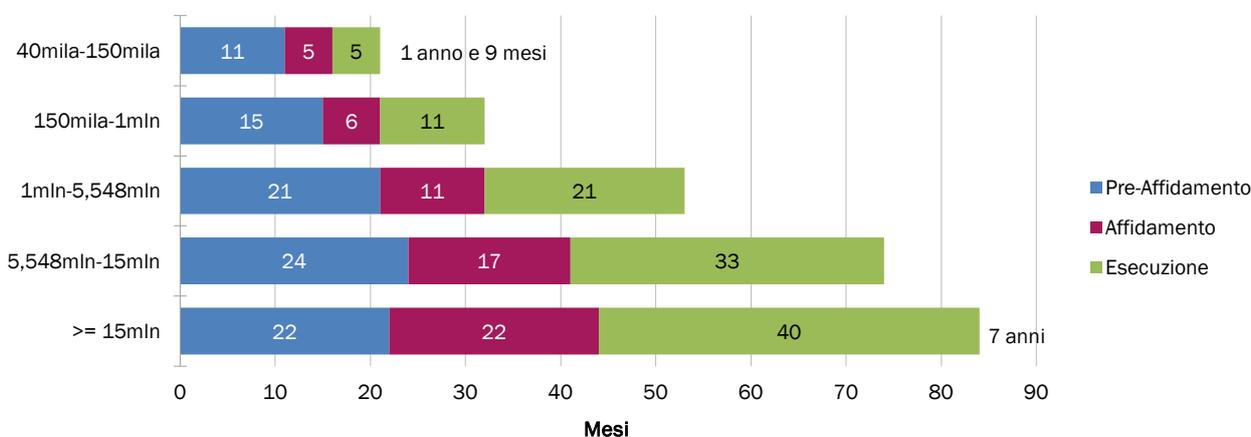
Fonte: Elaborazione Irpet su dati Istat

Le risorse europee del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresentano quindi un'occasione imperdibile per recuperare questo crescente ritardo infrastrutturale ma anche una sfida a superare le note criticità strutturali che caratterizzano 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 avvio e di esecuzione dei lavori (entro la fine del 2026) imposti dalle istituzioni comunitarie 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.

È vero, a questo proposito, che i lavori pubblici in Italia possono avere tempi di avvio e di completamento molto più lunghi di quelli massimi previsti dal PNRR. Per un singolo lotto di importo superiore ai 15 milioni di Euro, intercorrono, ad esempio, mediamente sette anni tra l'affidamento della progettazione e l'ultimazione dei lavori. In questo, la fase di progettazione rappresenta una quota consistente della durata complessiva che va dal 50% per le opere fino a 1 milione di euro, al 25-30% per quelle superiori alla soglia comunitaria (5,548 milioni di Euro). C'è poi da considerare che

prendendo in esame le durate riferite ai progetti (identificati dai Codici Univoci di Progetto, CUP) i tempi medi risulterebbero addirittura più lunghi, poichè le date di avvio delle procedure dei singoli lotti che li compongono non sono necessariamente sincronizzate. In questo caso, per un'opera di valore complessivo superiore ai 15 milioni di Euro, la durata sarebbe infatti di 11 anni e 4 mesi¹. Inoltre, in tutti i casi, la durata complessiva sarebbe “n” volte più lunga computando anche la fase di programmazione e decisionale, non facilmente ricostruibile a partire dalle statistiche ufficiali².

Grafico 2.
DURATA MEDIA DELLE FASI DI REALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI ITALIANI (LOTTI) PER CLASSE DI IMPORTO.
MEDIA DEGLI ANNI 2012-2021



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

L'idea di indirizzare la maggior parte delle risorse per investimenti del PNRR a progetti “pronti” o “nel cassetto”, ovvero per i quali si è già conclusa parte consistente della fase di programmazione e progettazione, è dunque proprio rivolta a evitare che i rilevanti colli di bottiglia nella fase precedente all'affidamento dei lavori possano compromettere l'ultimazione delle opere nei tempi previsti.

Pur ipotizzando la piena riuscita di questa operazione di compressione della fase precedente all'affidamento, è utile provare a comprendere quale potrebbe essere il profilo temporale di spesa a partire dall'avvio delle procedure di lavori pubblici (pubblicazione del bando/avviso di gara) per valutarne la congruità con i termini del PNRR.

Sulla base delle informazioni disponibili a livello di singola procedura di lavoro pubblico (fonte Anac) è infatti possibile simulare un accurato profilo di spesa associato alla realizzazione dell'opera, includendo nel computo la durata della fase di affidamento e di esecuzione e utilizzando tutte le informazioni relative a opere simili aggiudicate e realizzate in anni precedenti³. Con l'obiettivo di definire un profilo di spesa “a regime”, abbiamo applicato questa operazione di ricostruzione del profilo di spesa a tutte le procedure di lavori pubblici avviate nel triennio 2018-2020 (una media di 37 miliardi di euro all'anno). Il risultato è un flusso di spesa annua che, nel caso delle società a partecipazione pubblica e dei

¹ Tuttavia, i dati a livello di Codice Univoco di Progetto (CUP) che sono disponibili nell'archivio OpenCoesione e relativi ai progetti aventi ad oggetto lavori pubblici finanziati a valere sulle risorse dei cicli di programmazione comunitaria 2007-2013 e 2014-2020, rappresentano solo una quota marginale dell'importo dei lavori (solo il 7%) ricostruibile a partire dal dataset Anac.

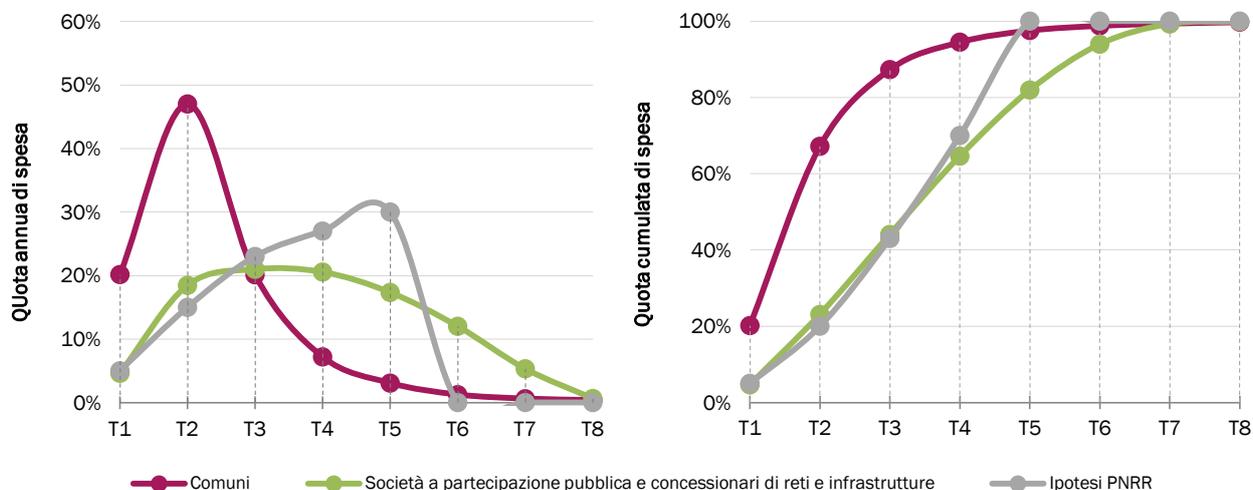
² Si veda, a questo proposito, “Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme”, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Lucio Landi Nota di Lavoro UPB N.2/2020, <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-22020/> e “I tempi delle opere pubbliche”, Agenzia per la Coesione Territoriale,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

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.

concessionari di reti e infrastrutture, consentirebbe di impiegare il 90% delle risorse bandite in un singolo anno, tra il quinto e il sesto anno successivo all'avvio della procedura (T5-T6 nel Grafico 3) mentre nel caso delle amministrazioni comunali, che avviano molte procedure di importo inferiore alla media complessiva, permetterebbe di raggiungere una percentuale di completamento del 90% già al terzo anno. Le due tipologie di stazioni appaltanti rappresentano assieme l'83% del valore totale delle procedure avviate nel periodo 2018-2020 (17% comuni, 66% le società a partecipazione pubblica e concessionari).

Grafico 3.
SIMULAZIONE DEL PROFILO DI SPESA MEDIO ASSOCIATO ALLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE NEL TRIENNIO 2018-2020.
SPESA ANNUA E CUMULATA (%)



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC e PNRR

In sostanza, ipotizzando un avvio delle procedure relative al PNRR (pubblicazione del bando/avviso) nel corso del 2022, la velocità di spesa "a regime", non sembrerebbe rappresentare un ostacolo insormontabile al rispetto dei limiti temporali realizzazione degli investimenti previsti dal Piano. Il profilo ipotetico di spesa delle risorse del PNRR, ottenuto utilizzando la temporizzazione prevista dal Piano, si colloca infatti in una posizione sostanzialmente intermedia tra quello delle stazioni appaltanti comunali e quello delle società a partecipazione pubblica e dei concessionari di reti e infrastrutture.

Tuttavia, a rendere meno rosea la prospettiva, vi sono alcuni ovvi elementi da tenere in considerazione.

- La composizione dei lavori PNRR in termini di settore, tipologia dell'opera e caratteristiche procedurali (scelta del contraente, criterio di aggiudicazione, etc...) può discostarsi anche molto da quella dei lavori utilizzati per costruire lo scenario a regime anche in considerazione del fatto che molti progetti del PNRR hanno un alto contenuto tecnologico.
- Sebbene la quota di progetti "pronti" da finanziare a valere sulle risorse del PNRR sia maggioritaria, molti progetti saranno nuovi e richiederanno tempi aggiuntivi per la fase di definizione precedente alla pubblicazione del bando. Tempi che potrebbero far slittare quest'ultima a oltre il 2022.
- La dimensione finanziaria media dei progetti e dei lotti, soprattutto nel caso delle procedure avviate dai comuni, potrebbe rivelarsi superiore rispetto a quella "a regime" implicando, almeno per questi ultimi, un profilo di spesa più distribuito nel tempo e più vicino a quello dei concessionari di reti e infrastrutture, che avviano interventi mediamente più grandi.
- Il valore delle opere che potrebbero essere avviate nel 2022 a valere sulle risorse del PNRR rappresenta un cambio di scala sostanziale per l'operato delle amministrazioni pubbliche e delle stazioni appaltanti in generale.

L'ultimo di questi punti è naturalmente il più impattante sulle probabilità di rispettare i termini di conclusione previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Grafico 4 riporta un confronto tra il valore medio annuo delle procedure avviate da comuni e altre stazioni appaltanti nel triennio 2018-2020 e il valore complessivo delle procedure attivabili sul PNRR imputato al solo anno 2022, nell'ipotesi di un avvio sostanzialmente contemporaneo previsto dal PNRR.

Il valore delle risorse considerato è riferito alla sola componente ascrivibile al settore costruzioni (lavori di costruzione ed opere di edilizia civile), avendo dunque scorporato, oltre alla quota destinata a spesa corrente, trasferimenti a imprese, contributi a famiglie e riduzione di contributi datoriali, anche quella,

rilevante, destinata all'acquisizione di beni materiali che non rientrano nella definizione stretta di opera pubblica ma che concorrono alla definizione di investimento pubblico, di investimenti fissi lordi e di spesa in conto capitale. E' il caso, ad esempio, dell'acquisto di prodotti informatici, elettronici ed ottici, macchinari produttivi o mezzi di trasporto.

La stima del valore delle risorse destinate alla più ampia definizione di investimenti pubblici desumibile dal documento di Piano è infatti pari al 61% del totale, che ammonterebbero a circa 135 miliardi (sui 222 della somma del Recovery and Resilience Facility (RRF) e Fondo Complementare) mentre la ricostruzione della quota relativa a investimenti in costruzioni è pari a circa la metà di questi, ovvero 74 miliardi (33%).

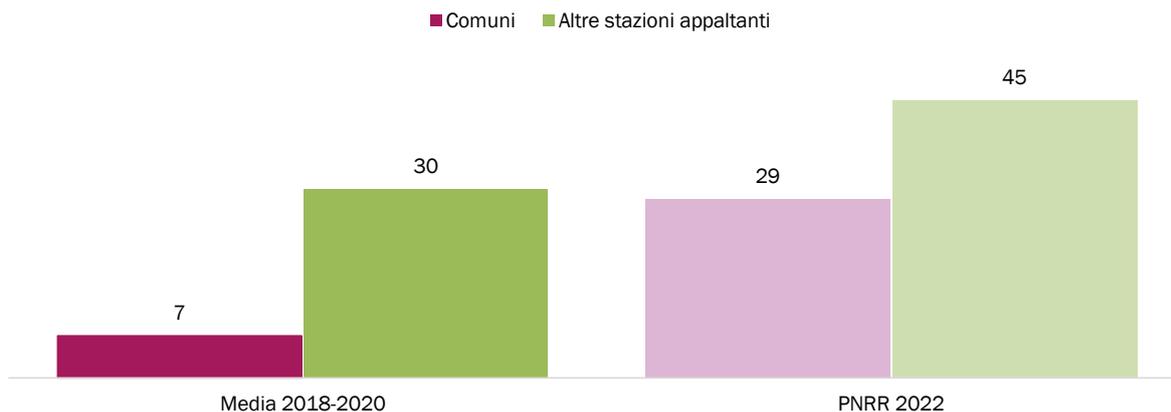
Tabella 1.
RICOSTRUZIONE DELLE RISORSE PNRR DESTINATE A LAVORI DI COSTRUZIONE ED OPERE DI EDILIZIA CIVILE

Missione ⁴	RRF	In essere	Fondo Complementare	Quota-Costruzioni	Costruzioni
M1	40,3	4,3	8,7	21%	10,3
M2	59,5	21,7	9,2	39%	26,7
M3	25,4	11,2	6,1	47%	14,7
M4	30,9	6,9	1,0	21%	6,7
M5	19,8	4,3	2,8	45%	10,2
M6	15,6	3	2,9	30%	5,6
Totale	191,5	51,4	30,6	33%	74,2

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Valutazione dell'Impatto Macroeconomico) e aggiornamenti diffusi dal Governo attraverso il portale Italiadomani.

Di questi, sulla base delle ricostruzioni effettuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁵, circa il 40% (29 Miliardi) è rappresentato da risorse per le quali le amministrazioni comunali saranno soggetti attuatori. Sotto entrambe le ipotesi si evidenzia un incremento consistente dei volumi, che è pari a circa 4 volte per i comuni e di 1 volta e mezzo per il resto delle stazioni appaltanti.

Grafico 4.
VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DALLE STAZIONI APPALTANTI ITALIANE E VALORE DELLE PROCEDURE CORRISPONDENTE ALLE RISORSE PREVISTE DAL PNRR IMPUTATO AL 2022. RISORSE DESTINATE A LAVORI DI COSTRUZIONE ED OPERE DI EDILIZIA CIVILE



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

Un simile incremento costituisce dunque un aggravio sull'operato delle stazioni appaltanti, concentrato principalmente sul comparto comunale. In primo luogo per la mole di procedure da avviare e del conseguente carico procedurale-amministrativo connesso alla fase di affidamento, in secondo luogo per l'entità del flusso di spesa distribuito su anni successivi, che originerà da queste procedure. Per quantificare quale potrebbe essere l'impatto del PNRR sul flusso di spesa annuo delle amministrazioni, costruiamo due scenari:

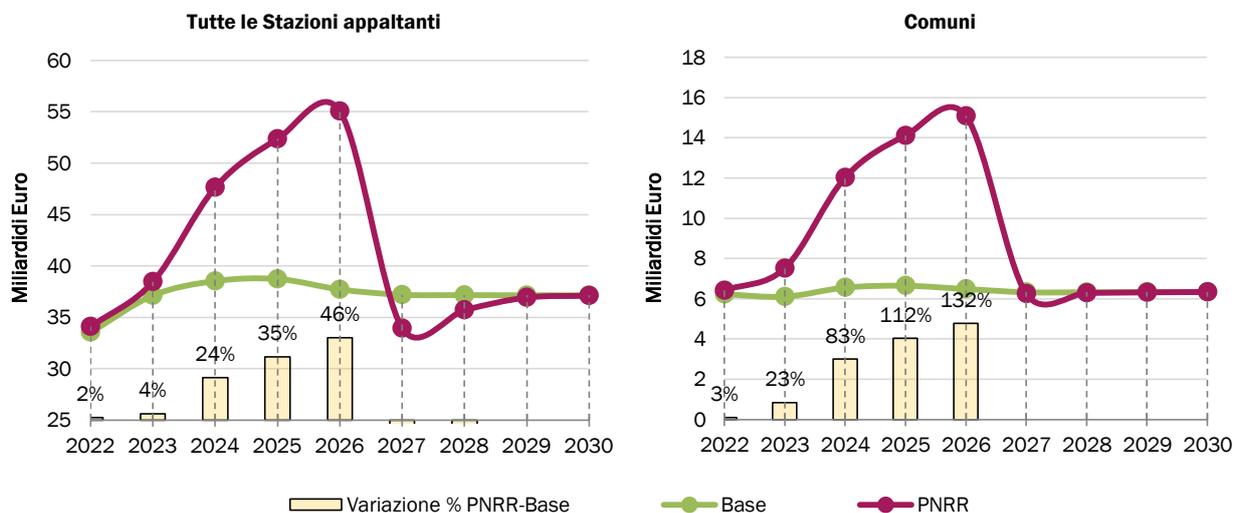
⁴ Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo. Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica. Missione 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile. Missione 4: Istruzione e ricerca. Missione 5: Inclusione e coesione. Missione 6: Salute.

⁵ Si veda, a questo proposito la presentazione "I comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide" disponibile sul portale Italiadomani. Con riferimento al complesso degli enti territoriali, si veda, inoltre, l'intervento del Consigliere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio Alberto Zanardi nell'ambito dell'"Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza", 20 Ottobre 2021.

- uno scenario “base”, che equivale alla cumulata dei profili pluriennali di spesa di ogni contratto avviato prima del 2021 e, per gli anni successivi al 2021, di un insieme di contratti pari alla media di quelli registrati nel triennio 2018-2020;
- uno scenario “PNRR” identico allo scenario base se non per il fatto che, per il 2022, il profilo di spesa pluriennale dei contratti è costruito a partire dal valore delle procedure attivabili sul PNRR.

Sulla base di questa ricostruzione, rappresentata nel Grafico 5, con l’implementazione del PNRR i valori di spesa annui osservati tra il 2022 e il 2028 registrerebbero un incremento medio del 22% nel caso del totale delle stazioni appaltanti e del 71% nel caso dei comuni con picchi, in quest’ultimo caso, anche superiori al 100% nel biennio 2025-2026⁶.

Grafico 5.
SIMULAZIONE DEI FLUSSI DI SPESA “BASE” E “PNRR” PER IL COMPLESSO DELLE STAZIONI APPALTANTI E PER QUELLE COMUNALI.
SPESA ANNUA IN MILIARDI DI EURO E DIFFERENZA IN TERMINI PERCENTUALI TRA I DUE PROFILI



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

La prospettiva di un incremento di tale portata ha portato il legislatore a predisporre più misure di sostegno tecnico, organizzativo, contabile alla realizzazione degli investimenti nel prossimo quinquennio tra le quali:

- l’avvio di procedure di selezione, mediante graduatorie centralizzate, di figure professionali tecniche, giuridiche e amministrative di alto profilo (task force di circa 1.000 figure da distribuire sul territorio);
- una semplificazione dell’iter di bilancio per le amministrazioni comunali;
- la copertura dei costi di progettazione a valere sulle risorse del PNRR;
- la proroga delle misure di semplificazione in merito alle procedure di affidamento e autorizzatorie previste dal DL 76/2020;
- altre misure di sostegno procedurale tra cui lo sviluppo di piattaforme di e-procurement e di gestione bandi.

Queste misure muovono da considerazioni e conclusioni frutto di un dibattito tutt’altro che immaturo, sviluppato negli ultimi anni sia sul fronte accademico che politico-istituzionale sulla spinta di una sempre più pressante esigenza di rilancio della spesa infrastrutturale attraverso il superamento delle carenze strutturali e delle rigidità del sistema degli appalti e della committenza pubblica.

Tra queste, il *vincolo delle competenze tecniche disponibili* al livello delle amministrazioni pubbliche, in particolar modo locali, rimane forse il lascito negativo delle misure di consolidamento fiscale dell’ultimo decennio ed è l’elemento 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.

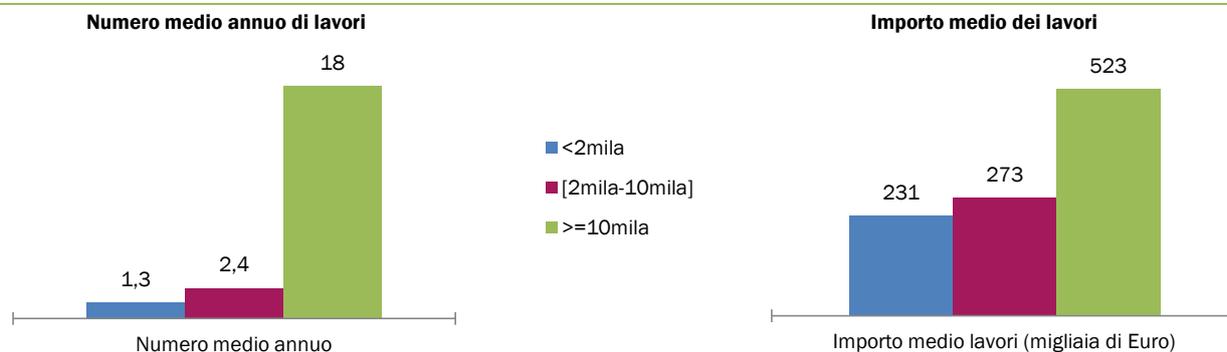
La principale causa della stagnazione decennale degli investimenti dei comuni, oltre che nella limitata disponibilità di risorse finanziarie, viene infatti spesso individuata nella limitata capacità di gestire

⁶ Si noti, inoltre, che l’accelerazione della velocità di spesa imposta di fatto dal Piano, potrebbe avere l’effetto di ridurre marginalmente l’ammontare della spesa annua, rispetto allo scenario contro fattuale, negli anni immediatamente successivi al 2026. Verrebbe infatti a mancare, in questi anni, una “coda lunga” della spesa riferita a opere appaltate in anni precedenti che sarebbero concluse anticipatamente rispetto agli standard.

procedure complesse, anche a fronte dell'incremento, nel tempo, della complessità tecnica dei lavori. Un fattore, questo, che naturalmente dipende, oltre che dall'esperienza maturata negli anni, anche dalla disponibilità di risorse umane qualificate. In particolare, i medi e piccoli comuni (fino a 10.000 residenti, che rappresentano l'85% delle Amministrazioni Comunali) hanno avviato nell'ultimo periodo meno di 3 lavori all'anno e di importo medio inferiore ai 300.000 euro, troppo poco per garantire accumulazione di esperienze tecniche specializzate.

Grafico 6.

PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI (ESCLUSE MANUTENZIONI) DI IMPORTO SUPERIORE A 40.000 EURO, AVVIATI DALLE STAZIONI APPALTANTI COMUNALI. NUMERO MEDIO ANNUO E IMPORTO MEDIO DEI LAVORI (MIGLIAIA DI EURO) PER CLASSE DI POPOLAZIONE RESIDENTE DEL COMUNE. ANNI 2016-2020



Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Anac

Per facilitare una ripresa degli investimenti, e affrontare il problema della frammentazione territoriale, sulla scorta di queste evidenze, il Codice dei Contratti riformato del 2016 (D. Lgs. 50/2016) introduceva una spinta alla centralizzazione della committenza, proprio a partire dalla valutazione della qualificazione delle stazioni appaltanti, definita principalmente sulla base della loro dotazione di organico ed esperienziale. Questo ha indotto alla costituzione di numerose centrali di committenza intercomunali la cui attività è cresciuta fino al 2018, aggregando parte della commessa dei comuni di medio-piccola dimensione, almeno per quanto concerne la fase di affidamento delle procedure lavori pubblici (nonché di quelle di acquisto di beni e servizi).

Proprio a partire dal 2019, si è registrato però un cambio di rotta, con i vari governi in carica che hanno intrapreso iniziative rivolte ad incentivare la ripresa degli investimenti pubblici ispirate a un principio di deregolamentazione e sull'allentamento di alcuni aspetti 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) e, in ultimo, del DL 77/2021.

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, rimandando quindi un'azione più decisa sulla riconfigurazione del sistema delle stazioni appaltanti suggerita dall'impianto della riforma del Codice del 2016⁷.

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 del Responsabile Unico del Procedimento ai casi di dolo). In generale, quindi, nell'ultimo triennio si è 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). Si è dunque accantonato, se pur in via transitoria, il modello promosso con la riforma del Codice del 2016, che puntava all'apertura alla concorrenza dei "mercati" locali attraverso un'estensione dell'ambito di applicazione delle procedure di evidenza pubblica e del principio di rotazione.

⁷ C'è da dire che molti di questi aspetti di riforma, incluso quello sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, si sono rivelati solo parzialmente efficaci 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.

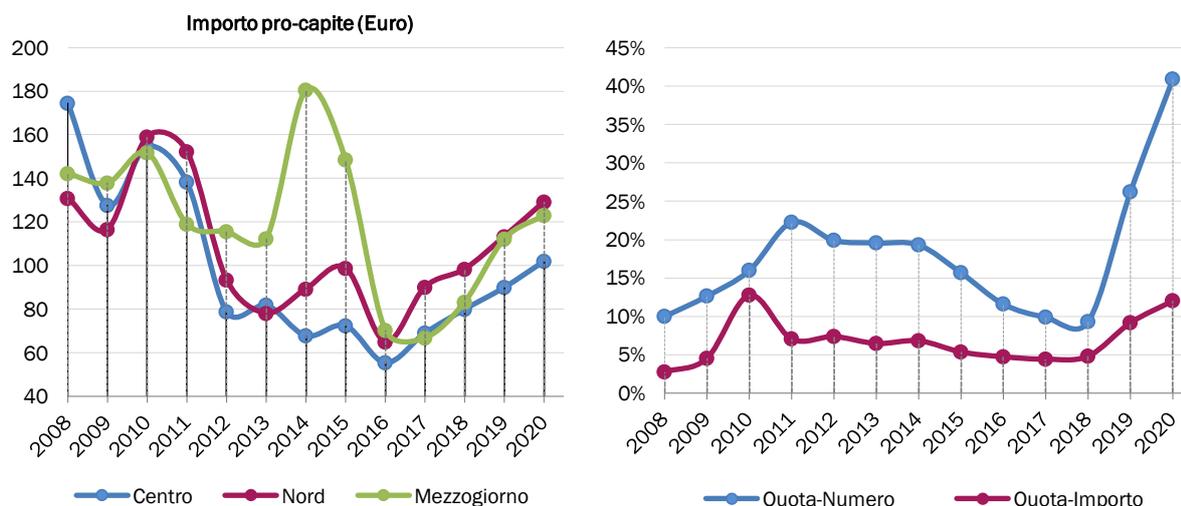
Proprio osservando i dati della congiuntura più stretta, che include anche il periodo della crisi pandemica, emerge una ripresa dei volumi di procedure avviate dal comparto comunale su tutto il territorio nazionale.

L'incremento del numero di affidamenti diretti, in particolare, rappresenta l'evidenza più forte a sostegno della tesi che le misure intraprese con i decreti Sblocca Cantieri e Semplificazioni, e il conseguente alleggerimento del carico amministrativo legato all'avvio di nuove procedure, abbiano avuto un ruolo nel sostenere la dinamica del valore complessivo dei contratti. Se dal 2016 al 2018 compreso, la quota-numero degli affidamenti diretti si era sostanzialmente dimezzata rispetto a quella del periodo immediatamente precedente, a partire dal 2019 cresce rapidamente fino a raggiungere oltre il 40%, andando a discapito di procedure negoziate e aperte, entrambe caratterizzate da un livello di complessità superiore.

L'effettiva implementazione delle misure contenute nei due decreti è stata sostanzialmente immediata per il fatto che – a differenza di quanto accaduto con la riforma del Codice del 2016 – la loro azione prevalente è concentrata su aspetti di carattere non strutturale, ovvero tali da non modificare l'organizzazione interna delle stazioni appaltanti e il loro processo amministrativo.

Grafico 7.

IMPORTO PRO-CAPITE E QUOTA DEL NUMERO E DELL'IMPORTO DELLE PROCEDURE DI STAZIONI APPALTANTI COMUNALI RAPPRESENTATO DA AFFIDAMENTI DIRETTI. PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNI 2008-2020.



Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Anac

Ferma restando la difficoltà ad oggi, di stabilire su una base quantitativa se le recenti buone performances della commessa comunale siano da imputare prevalentemente al quadro di norme semplificato introdotto a partire dal 2018 o a fattori di natura economico-finanziaria, il dato congiunturale suggerisce che l'assetto regolatorio attuale sia più favorevole a sostenere la nuova domanda comunale di lavori pubblici.

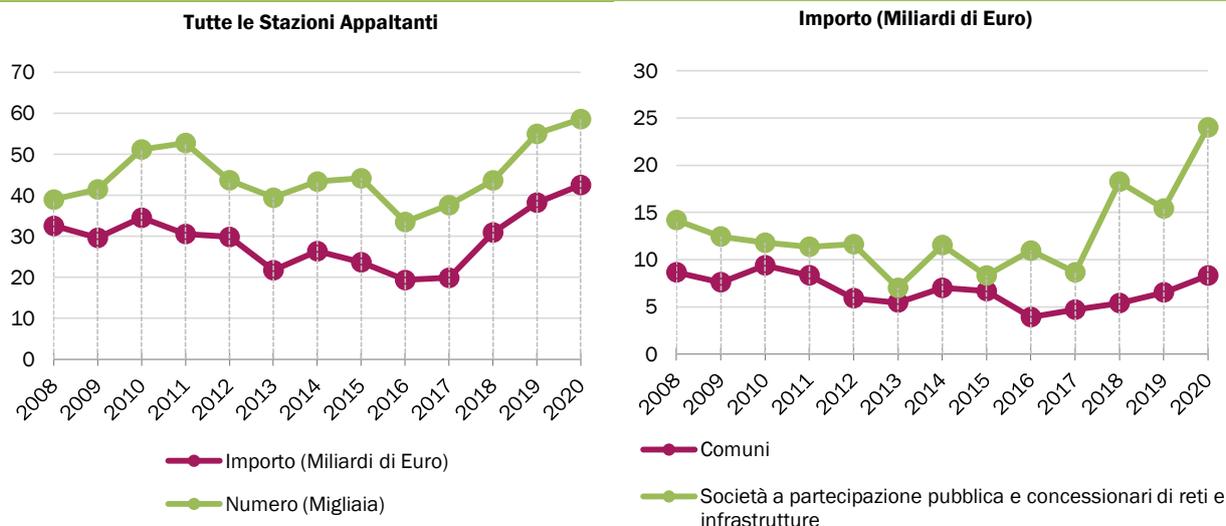
Un ultimo spunto di riflessione, a questo proposito, riguarda le imprese a partecipazione pubblica (nazionali e locali) che nell'ultimo triennio hanno assunto un ruolo centrale nella ripresa della spesa per investimenti (Grafico 8). Questo è avvenuto probabilmente grazie a maggiori disponibilità finanziarie e maggiore dotazione di figure professionali tecniche, ma anche per la possibilità di operare in un regime regolatorio che può aver subito in modo più indiretto l'evoluzione del contesto generale rispetto a quello delle Amministrazioni Pubbliche⁸. 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

⁸ In particolare, le società a partecipazione pubblica e i concessionari di reti e infrastrutture operano prevalentemente nei settori "speciali" (gas, energia termica, elettricità, acqua, servizi di trasporto, servizi postali, estrazione di petrolio, carbone e altri combustibili solidi, porti e aeroporti) per i quali sin dalle prime direttive comunitarie in materia di appalti pubblici è stata predisposta una apposita disciplina, sotto certi aspetti semplificata rispetto a quella prevista nell'ambito dei settori ordinari. Inoltre, agli enti aggiudicatori (tra i quali rientrano le società pubbliche che operano nei settori speciali), a differenza della gran parte delle amministrazioni aggiudicatrici, non si applicano alcuni articoli del Codice, quali gli art. 37 e 38 riguardanti la qualificazione delle stazioni appaltanti presso l'ANAC e le centrali di committenza.

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, specialmente locali.

Grafico 8.

NUMERO E VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DA TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI PER ANNO DI PUBBLICAZIONE (SX) E VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE DA STAZIONI APPALTANTI DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA/CONCESSIONARI DI RETI E INFRASTRUTTURE E DI AMMINISTRAZIONI COMUNALI (DX). ANNI 2008-2020



Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

In conclusione, le misure di accompagnamento alla spesa delle risorse del PNRR, rivolte in particolar modo ad assicurare un rispetto dei termini previsti dal Piano, insistono, correttamente, su due aspetti chiave: da un lato sul rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e dall'altro sulla semplificazione procedurale, sia a monte in fase di programmazione e progettazione che a valle, in fase di affidamento. La sfida più complessa è naturalmente legata al primo dei due aspetti, che come detto, risponde a una debolezza del sistema delle piccole e medie stazioni appaltanti, definibile ormai di carattere strutturale.

Nel caso del secondo aspetto, si tratta invece di sostenere l'assetto transitorio "disegnato" già a partire dal 2019, nell'attesa di comporre un quadro normativo più razionale che recuperi e rilanci anche elementi di riforma organica del mercato.