



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Venezia | 17 Dicembre 2021

Gli investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR

Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

IV CONVEGNO NAZIONALE DI CONTABILITÀ PUBBLICA

*Il comune nella finanza globale:
i conti pubblici nel “front office” dello Stato alla prova del NGUE*

Indice

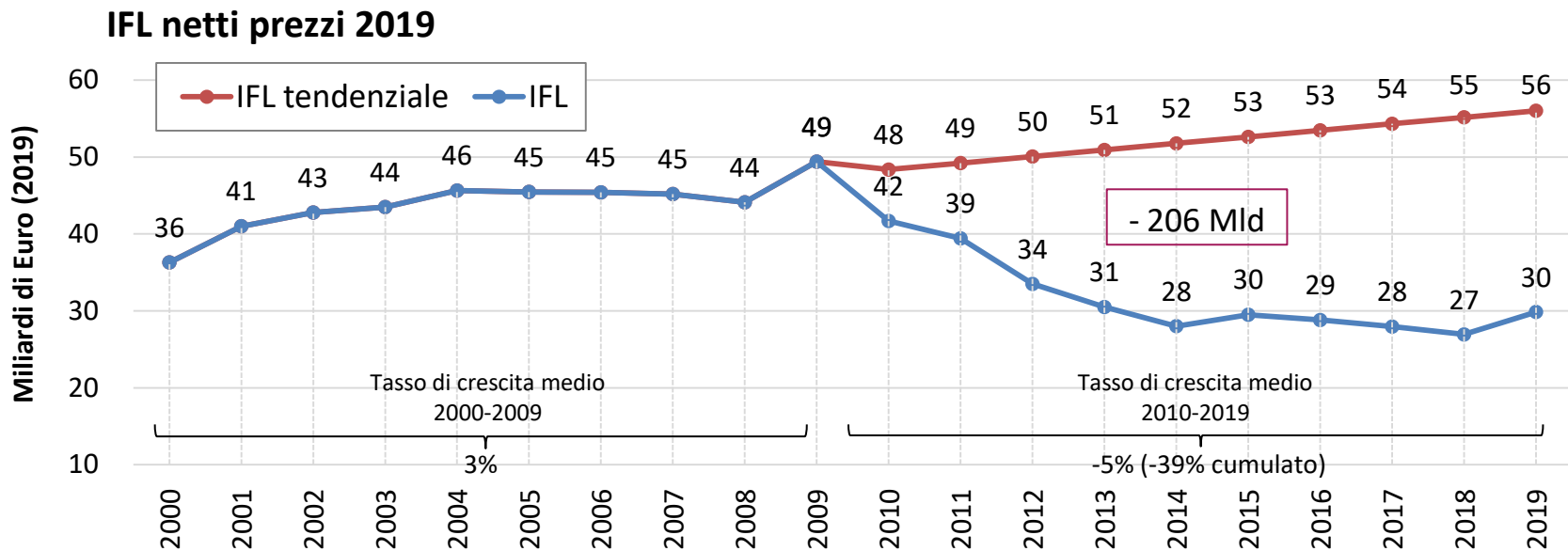
1. I mancati investimenti del passato decennio
2. Il PNRR e le difficoltà strutturali dei lavori pubblici in Italia
3. Le misure di accompagnamento al PNRR

1.

I mancati investimenti del passato decennio

Il crescente ritardo infrastrutturale del Paese

I mancati investimenti del passato decennio

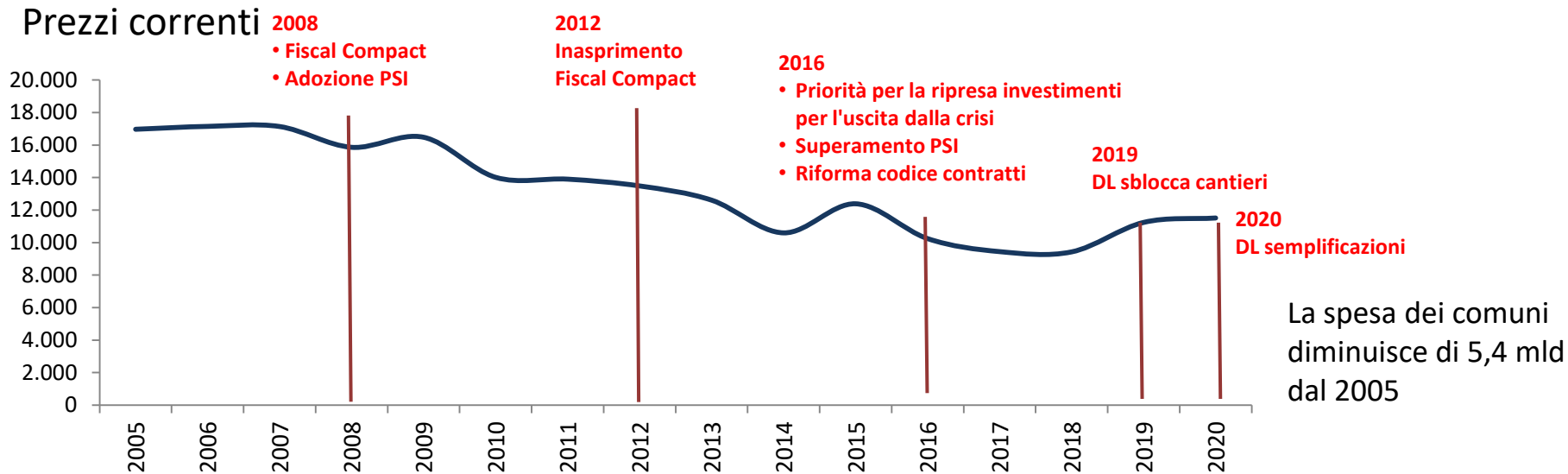


Negli ultimi dieci anni il **perimetro di azione della PA** si è diretto in modo significativo, a tutti i livelli dell'amministrazione. La crisi economica e i suoi conflitti sociali assieme alla bassa credibilità della PA, da un lato, e l'obiettivo di rigore finanziario e controllo del debito pubblico, dall'altro, hanno portato all'**impoverimento** di risorse finanziarie e umane a tutti i livelli dell'amministrazione.

Gli enti territoriali vengono sottoposti al **Patto di Stabilità Interno**, a cui si aggiungono una serie di **tagli e vincoli** sulle singole voci di spesa, che costringono l'azione dell'amministrazione (tra queste il personale ma anche la formazione ...).

Investimenti pubblici e misure di rigore di finanza pubblica

Spesa in conto capitale dei comuni Italiani



Dal 2015 primi tentativi di ripresa degli investimenti, non danno risultati insoddisfacenti.

Il 2016/17 rappresenta l'anno di minimo con la **riforma del codice dei contratti**.

Le leggi di bilancio di questi anni sono rivolte ad allentare i vincoli concedendo spazi di manovra sulle risorse, ma gli enti dimostrano una difficoltà di spesa. -> Non vengono utilizzate tutte le risorse disponibili, quindi non è più solo un problema di risorse.

2.

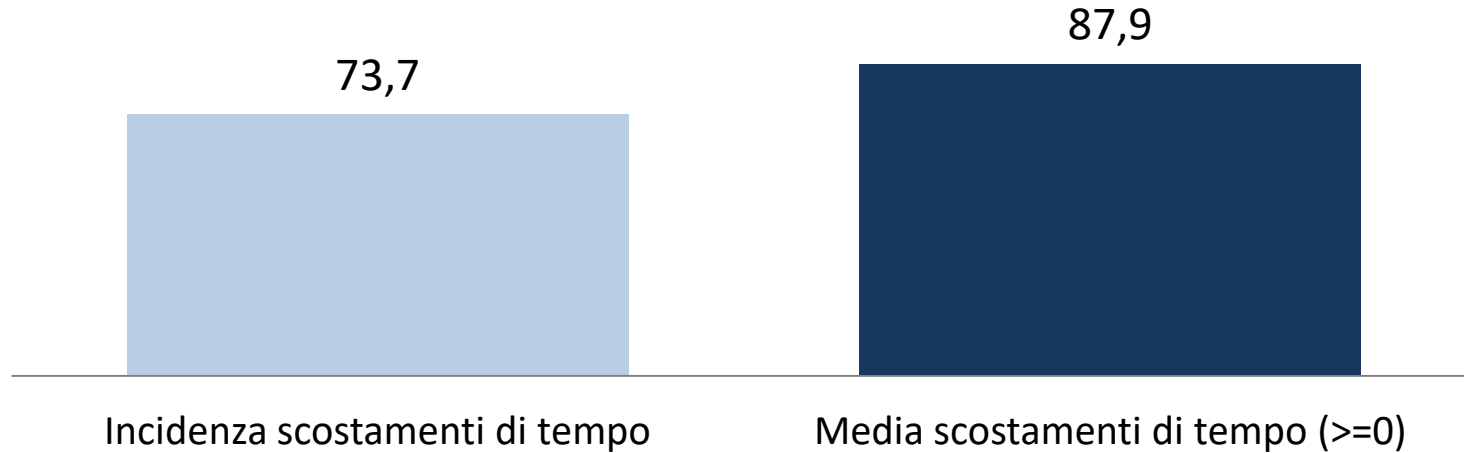
Il PNRR e le difficoltà strutturali dei lavori pubblici in Italia

Le risorse europee rappresentano una grande opportunità per recuperare il crescente ritardo infrastrutturale ma anche una sfida a superare le note criticità strutturali che caratterizzano il settore nel nostro Paese e un rischio riguardo al rispetto dei tempi previsti dalla EU.

I lavori pubblici nel paese sono caratterizzati da note criticità strutturali: bassa qualità infrastrutturale, ritardi e lunghi tempi di attuazione dei lavori.

Le criticità strutturali dei lavori pubblici: i ritardi

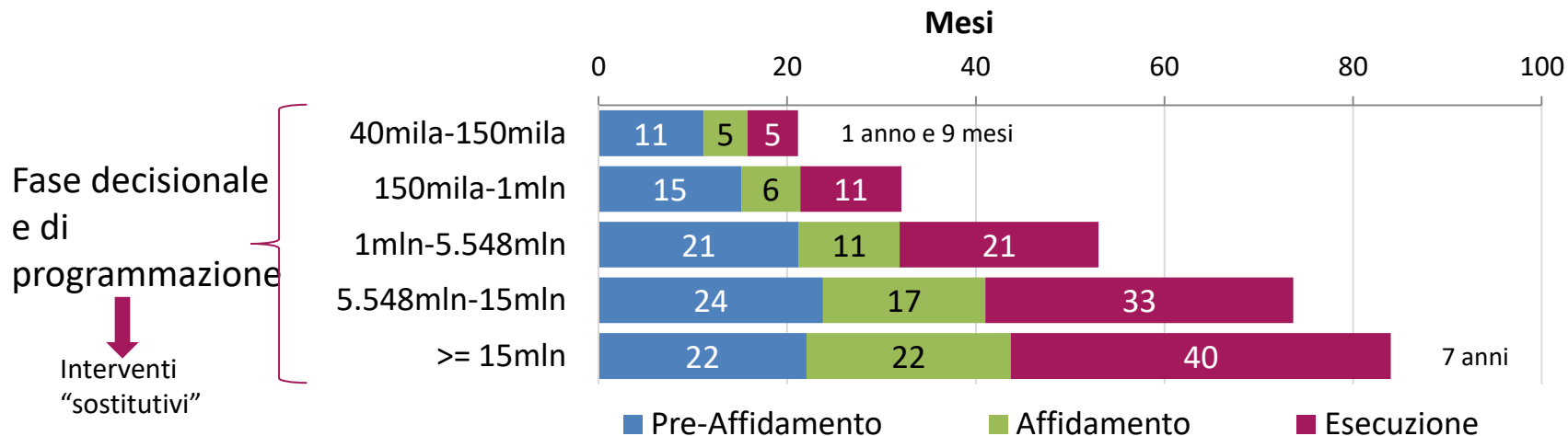
Lavori comunali (escluse manutenzioni).
Media anni 2008-2020 valori %



Compromettono il funzionamento del meccanismo di affidamento e la trasparenza del mercato

Le criticità strutturali dei lavori pubblici in Italia: I tempi dei lavori (lotti)

Durata media delle fasi di realizzazione delle procedure di lavori pubblici italiani (lotti) per classe di importo. Media degli anni 2012-2021



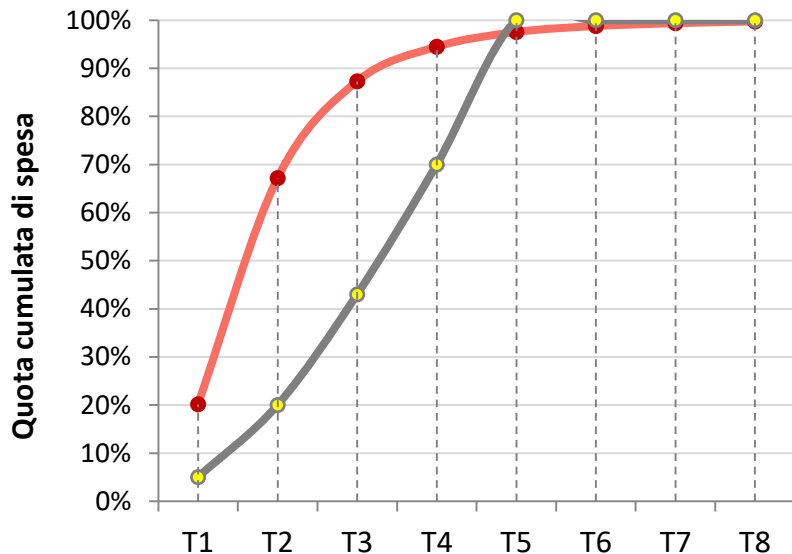
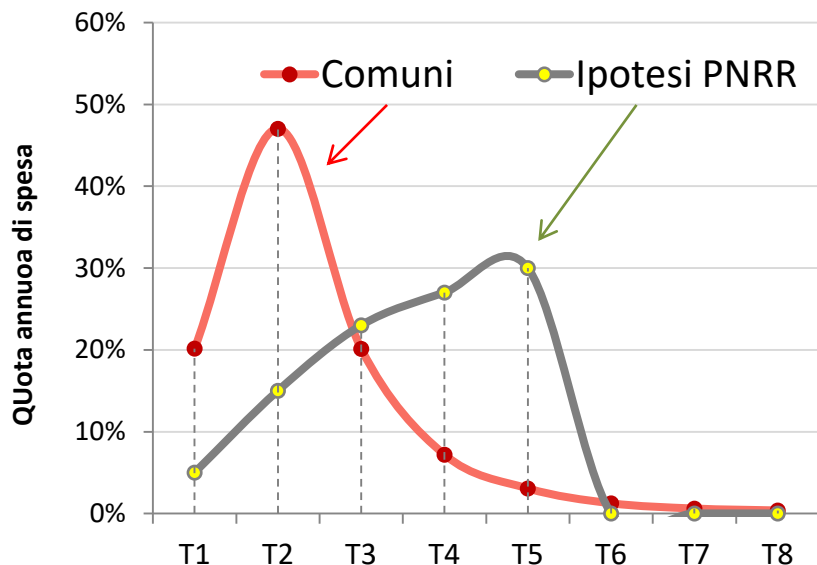
Fonte: Elaborazione Irpet su dati ANAC

Per un singolo lotto di importo superiore ai 15 milioni di Euro, occorrono, ad esempio, mediamente sette anni, dall'affidamento della progettazione all'ultimazione dei lavori. La fase di progettazione rappresenta una quota consistente della durata complessiva. I tempi medi riferiti all'opera risulterebbero addirittura più lunghi >15ml= 11anni e 4 mesi

Il ruolo importante dei comuni nell'attuazione del PNRR, piccoli lavori e rapida capacità di attivazione locale

Il profilo di spesa dei lavori pubblici dei comuni

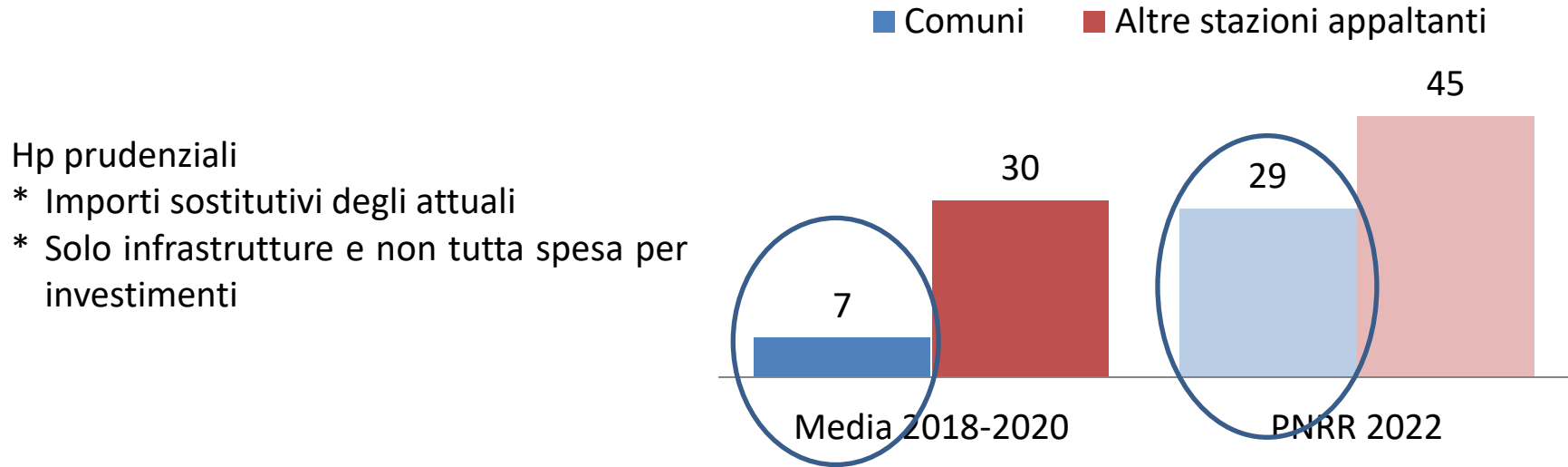
Simulazione del profilo di spesa medio associato alle procedure di lavori pubblici avviate nel triennio 2018-2020.
Spesa annua e cumulata (%)



Data l'evoluzione temporale riscontrata nel passato, se le procedure venissero avviate nel 2022 (pubblicazione bando/avviso), nei 5 anni potrebbe arrivare a conclusione il 95% dei lavori.

Il PNRR un cambio di scala per le amministrazioni. L'avvio delle procedure nel 2022

Valore delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti italiane e valore delle procedure corrispondente alle risorse previste dal PNRR imputato al 2022. Miliardi di Euro



Hp prudenziali

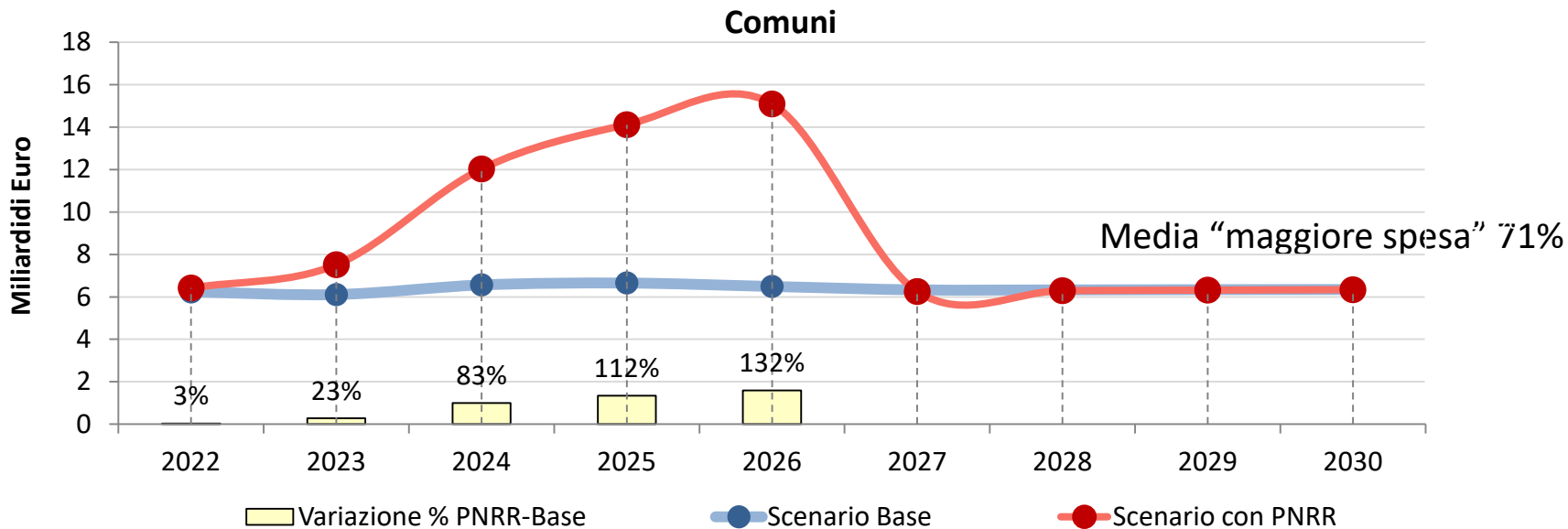
- * Importi sostitutivi degli attuali
- * Solo infrastrutture e non tutta spesa per investimenti

Si dovrebbero avviare procedure su lavori pubblici pari a 29 mld, contro i 7 medi degli anni precedenti.

Il PNRR un cambio di scala per le amministrazioni. L'attuazione

Ricostruzione del flusso di spesa "base" e "con PNRR" Ipotesi tutte le procedure PNRR avviate nel 2022

Simulazione del flusso di spesa "base" e "PNRR" per le stazioni appaltanti comunali. Spesa annua in miliardi di Euro e differenza in termini percentuali tra i due profili



Proiezione di
quanto fatto negli
anni precedenti

Profilo di attuazione
previsto dal Pnrr

Per accelerare i lavori è necessario intervenire sulle molte debolezze dei lavori pubblici

Sintesi indagine Irpet- Agenzia di coesione CPT – Itaca Osservatori regionali Contratti 6 regioni

Le grandi priorità segnalate dai RUP nel corso dell'indagine:

- il rafforzamento del personale e soprattutto delle sue competenze; competenze giuridiche-amministrative oltre che tecniche; uffici gare più capaci assieme a uffici tecnici adeguati costituiscono risorse assolutamente imprescindibili per la costruzione di un rapporto bilanciato tra stazione appaltante e impresa; delega all'esterno solo se adeguatamente controllate dall'interno;
- un quadro normativo stabile, al di là dell'approccio adottato - di dettaglio o semplificato - che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
- la semplificazione burocratica e in particolare dei percorsi autorizzativi, che sono troppi e dai tempi troppo lunghi e incerti;
- procedure semplificate nel sistema di affidamento (preferenza per gli affidamenti diretti piuttosto che concorrenziali);
- un rapporto più equilibrato con le imprese, anche in fase di contenzioso;
- responsabilità e "paura della firma".

3.

Le misure di accompagnamento al PNRR

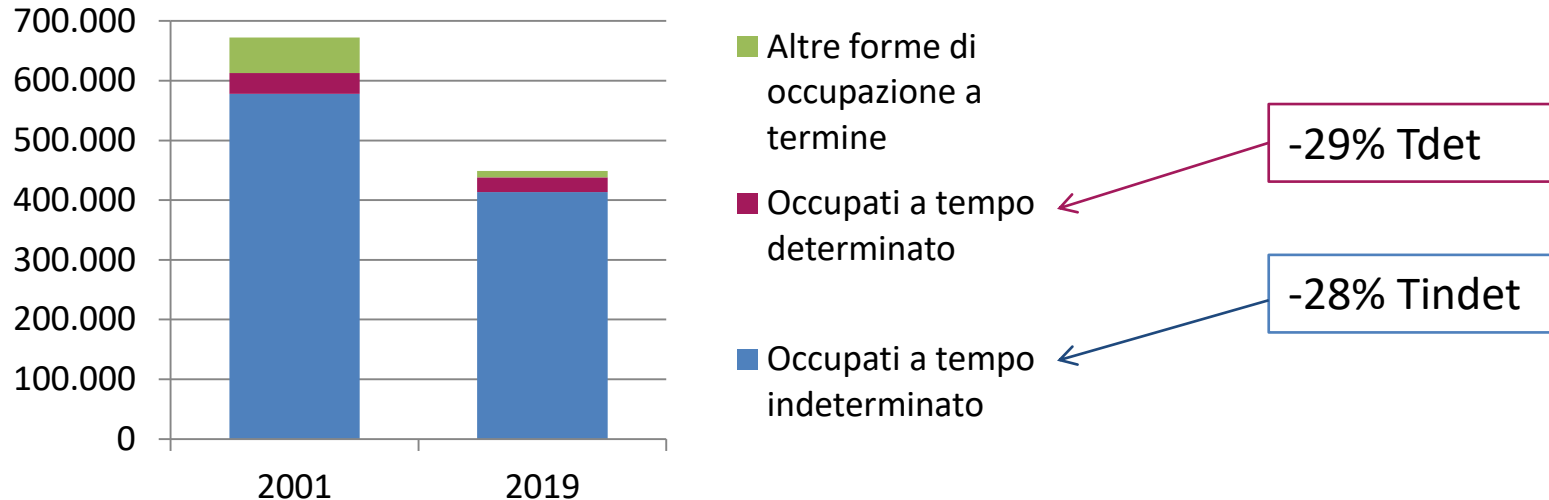
Le misure del Governo di accompagnamento al PNRR

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:

- Qualificazione del personale e rafforzamento amministrativo attraverso l'avvio di procedure di selezione, mediante graduatorie centralizzate, di figure professionali tecniche, giuridiche e amministrative di alto profilo (tax force di circa 1000 figure da distribuire sul territorio); risorse aggiuntive per Tempi Det.
- La proroga delle misure di semplificazione in merito alle procedure di affidamento e autorizzatorie previste dal DL 76/2020 "Semplificazioni";
- Una semplificazione dell'iter di bilancio per le amministrazioni comunali;
- La copertura dei costi di progettazione a valere sulle risorse del PNRR;
- Altre misure di sostegno procedurale tra cui lo sviluppo di piattaforme di e-procurement e di gestione bandi.

A. Le misure di accompagnamento al PNRR – gli organici

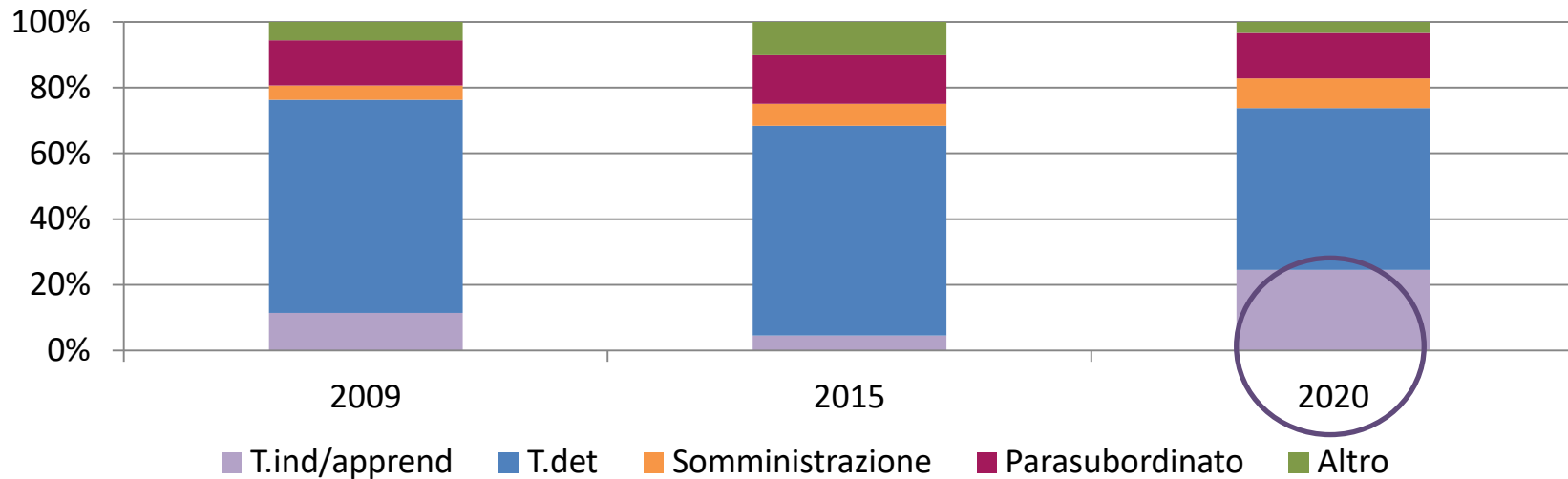
Comparto Regioni – Enti locali Tutte le modalità contrattuali



Età media elevata, incompatibile con gli obiettivi di modernizzazione in atto
(rivoluzione digitale e tecnologica)

A. Le nuove assunzioni, dai contratti temporanei ai tempi indeterminati

Avviamenti per tipologia contrattuale. 2020 PA (Toscana) escluso istruzione e sanità

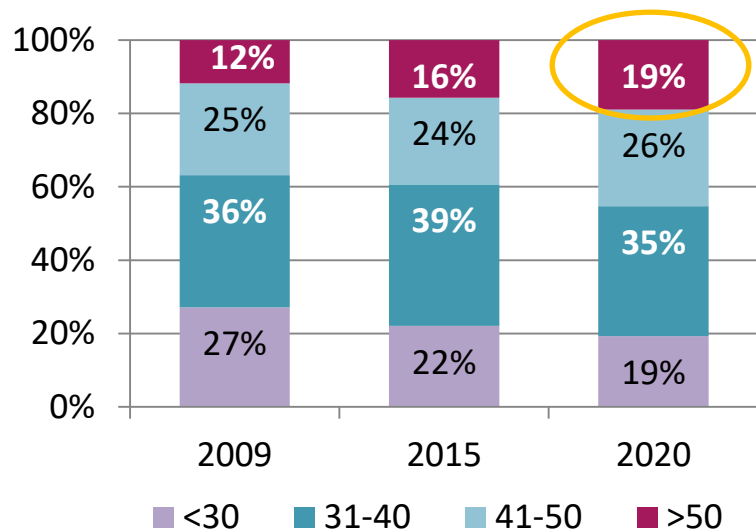


Le molte forme contrattuali atipiche, instabili, negli anni del blocco del turn over

Nel 2020, il superamento del blocco del turn over porta a nuove assunzioni a Tempo Indeterminato

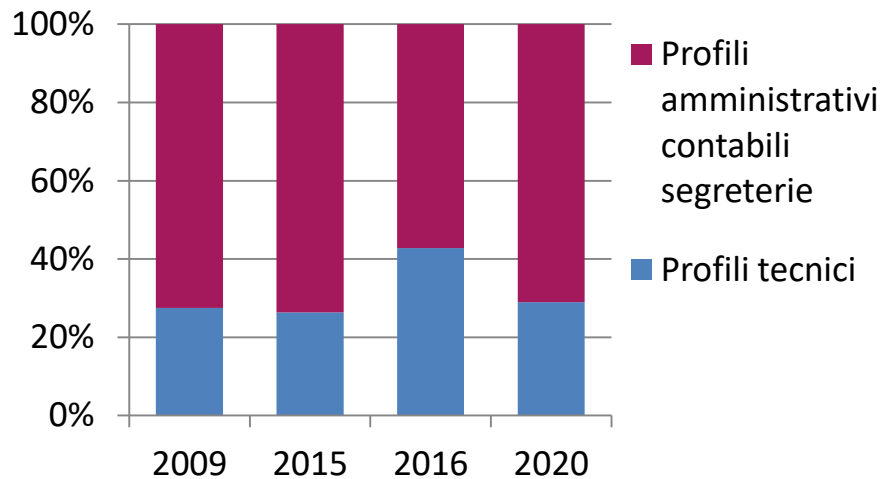
A. Chi sono i nuovi assunti nel 2020? Nella ordinaria amministrazione dei comuni

Avviamenti per età (Comuni Toscana)



I nuovi ingressi (con qualsiasi forma di contratto) sono per il 20% over 50

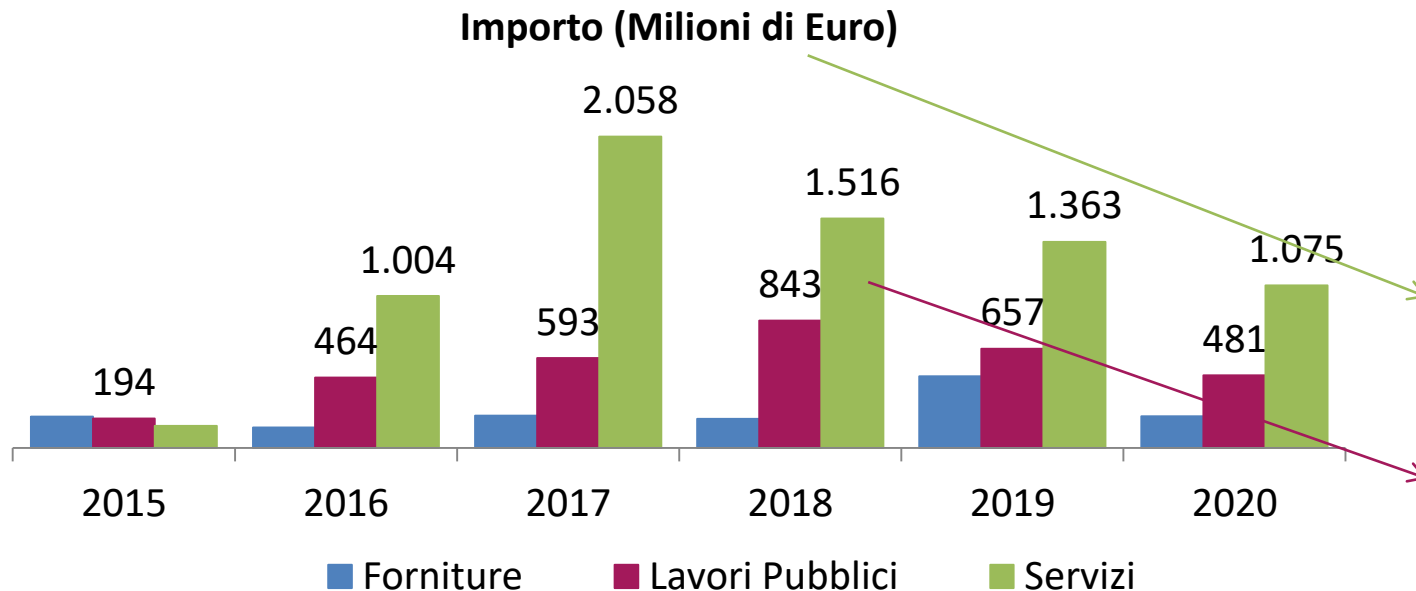
Avviamenti per profili professionali (EELL Toscana)



I profili tecnici sono ancora una quota minoritaria nelle nuove assunzioni nei comuni (25% circa con l'eccezione del 2016)

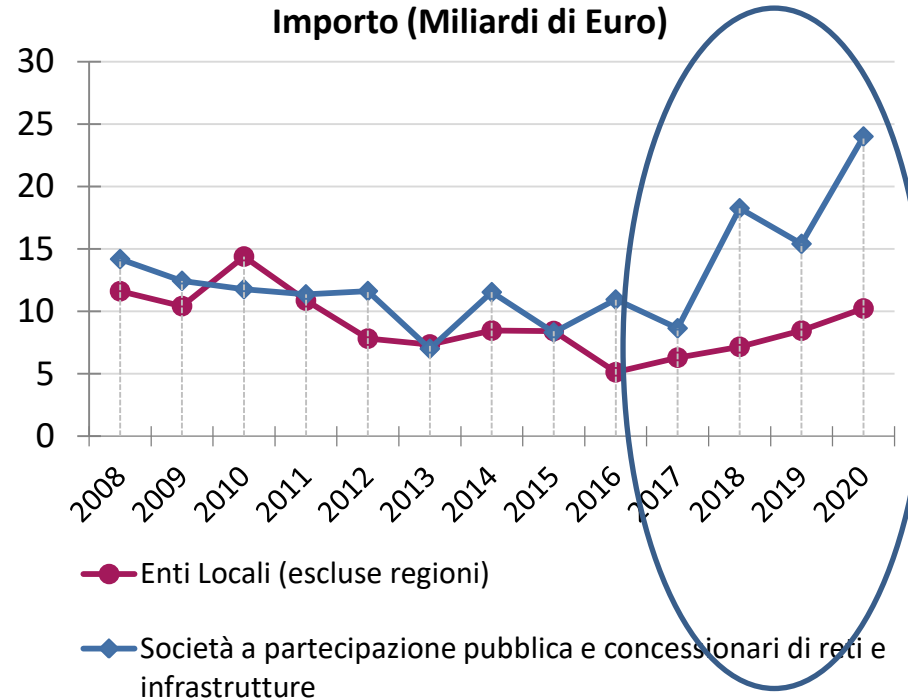
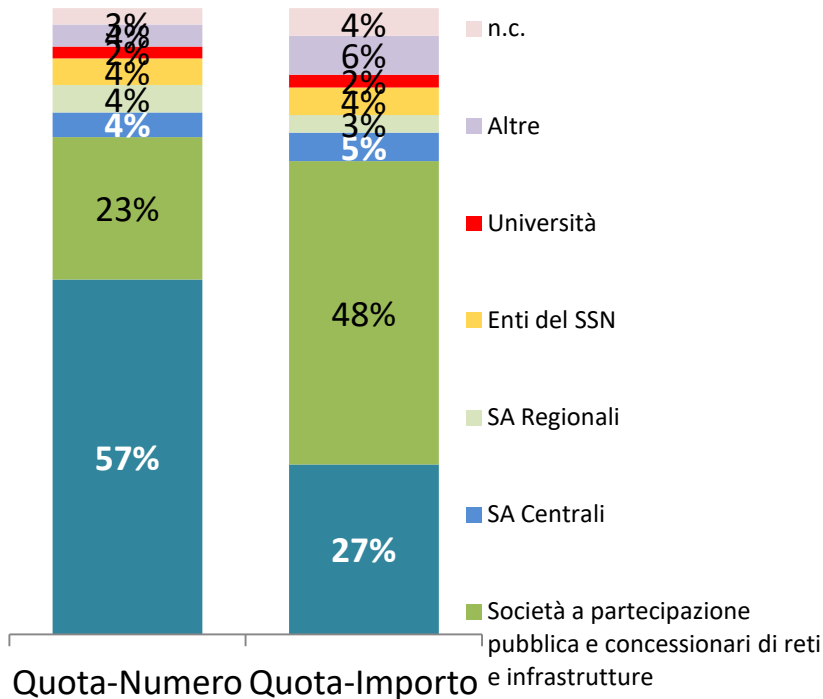
A. Competenze, frammentazione delle stazioni appaltanti e Centrali Uniche di Committenza

Le Centrali Uniche di Committenza Intercomunali. Importo delle procedure di Accordo Quadro avviate da CUC per tipo di contratto. Anni 2015-2020. Italia



Centralizzazione introdotta dal Codice del 2016 e superata dal dl semplificazioni -> Appena possibile gli enti preferiscono interrompere le collaborazioni e riprendere a lavorare in modo autonomo

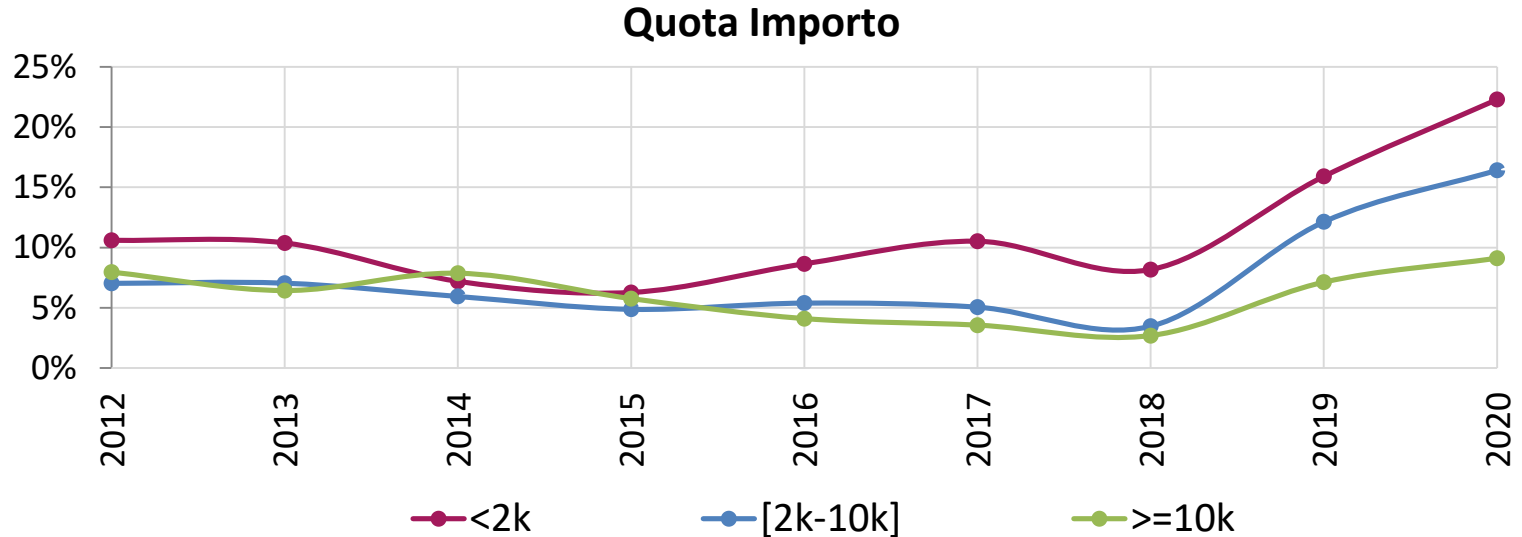
B. L'autonomia della stazione appaltante nella scelta dei criteri di aggiudicazione. La ripresa dei lavori



La ripresa è trainata dai concessionari,
ma anche gli enti locali sono protagonisti di una fase positiva

B. Crescono gli affidamenti diretti, soprattutto piccoli comuni.

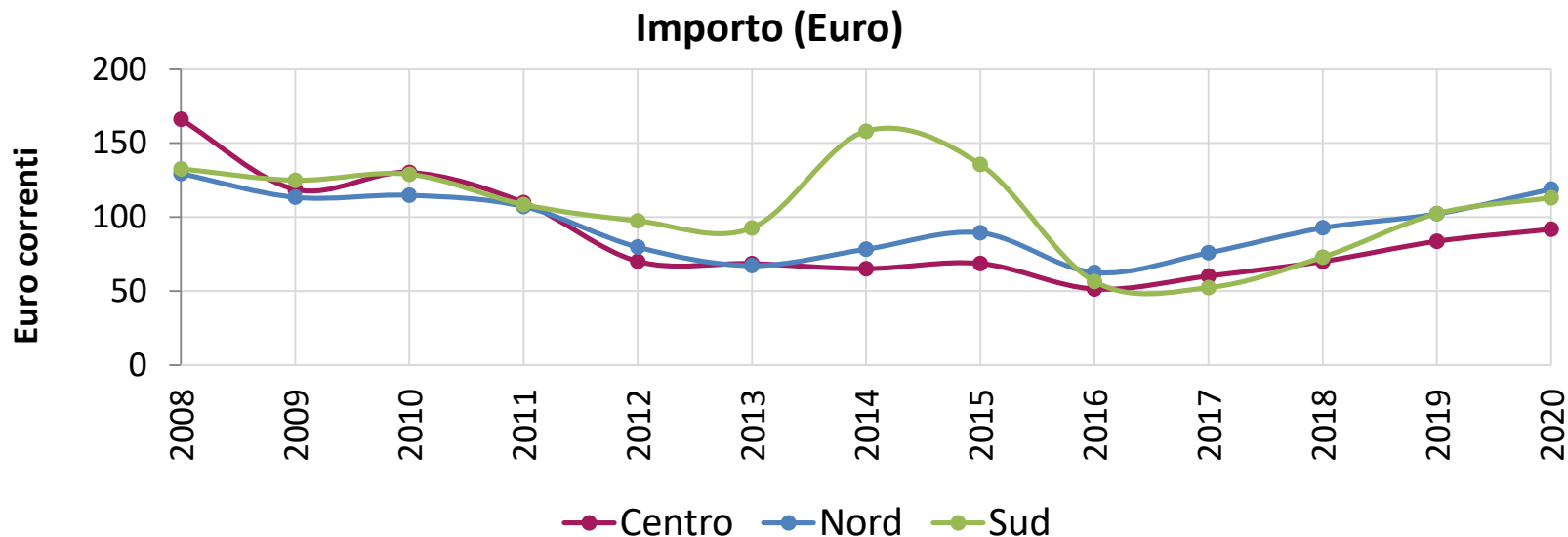
Comuni. Quota importo affidamenti diretti. Anni 2008-2020



La semplificazione delle procedure traina la ripresa dei lavori dei comuni.
Il valore di questi affidamenti incide comprensibilmente di più sulla commessa dei piccoli e medio-piccoli comuni.

B. Crescono i lavori pubblici delle regioni del sud

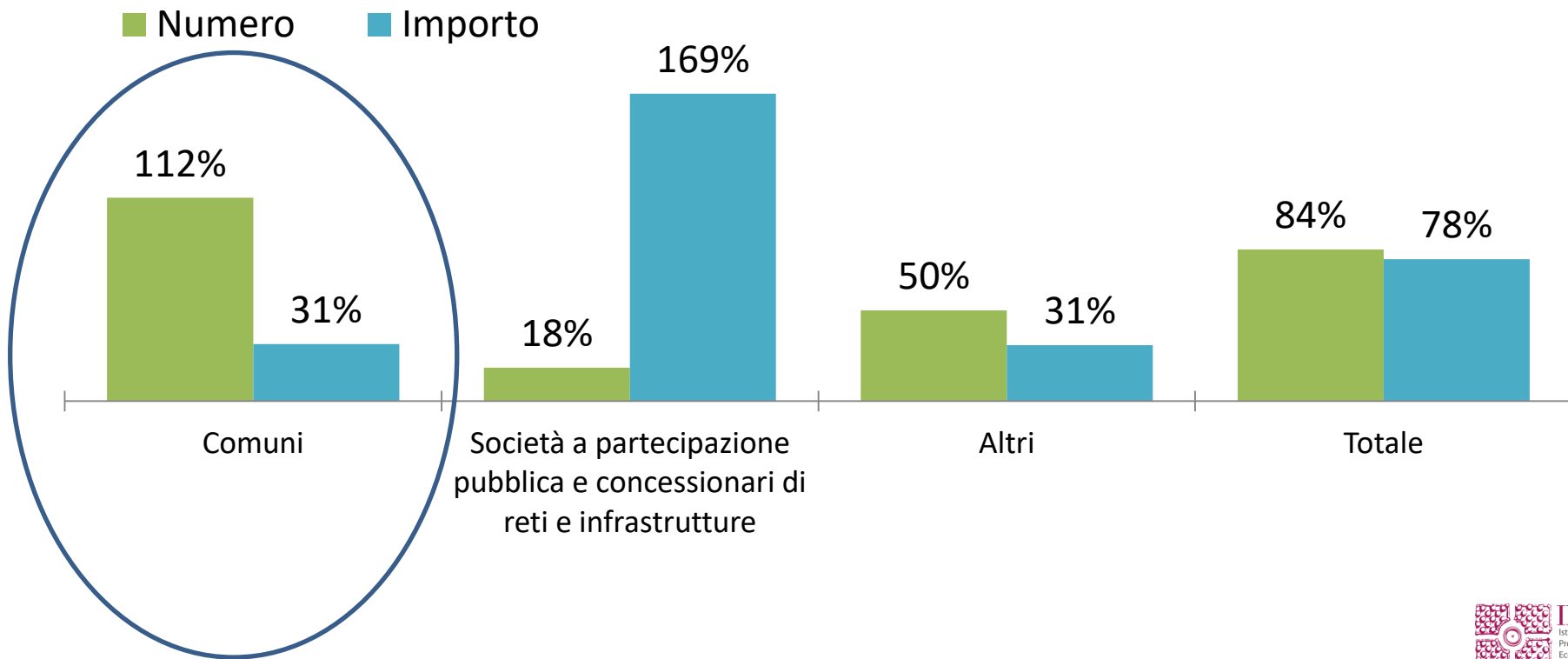
Comuni. Importo pro-capite per area territoriale. Anni 2008-2020



Dal 2018 si è assistito ad una progressiva ripresa dei volumi di procedure su tutto il territorio nazionale. Tasso di crescita medio **nel mezzogiorno** è più alto del centro nord (oltre il 20% contro il 15 degli alti comparti territoriali) e oggi la **quota importo degli affidamenti è pari al 30/35%**.

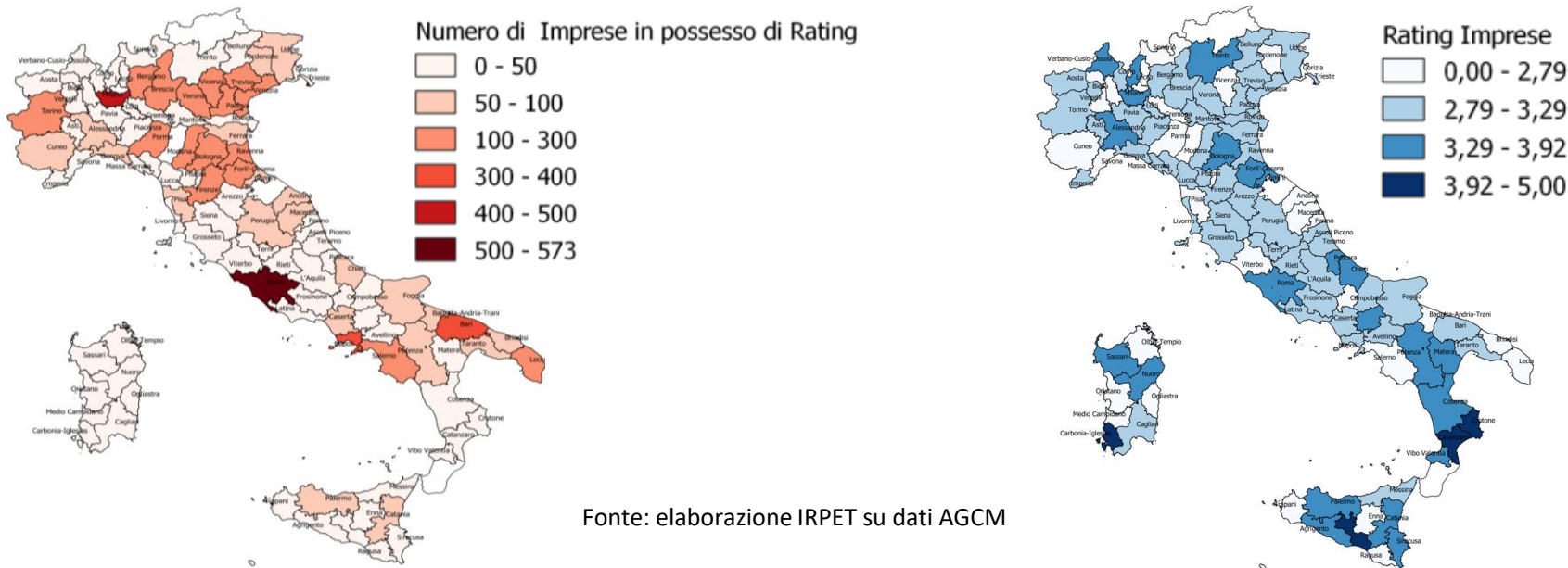
C. Nuove progettazioni a confermare le prospettive positive. Servizi di progettazione

Variazione % numero e importo 2019-2020 per tipologia di stazione appaltante



E. La qualificazione delle stazioni appaltanti. Il sistema delle certificazioni, il rating di legalità

Numero di imprese in possesso del rating di legalità e media del punteggio (2018). Province Italiane



Sono circa 7.200 le imprese che, al 2018, risultano in possesso del rating di legalità. In media, nel periodo 2016-2018, le imprese con rating hanno rappresentato circa l'8% delle imprese aggiudicatrici.

L'aggiudicazione a imprese in possesso della certificazione comporta un effetto quantificabile in una riduzione del 23% (20 giorni su 86) della durata della fase di attraversamento che va dall'aggiudicazione all'inizio esecuzione.



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Venezia | 17 Dicembre 2021

Gli investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR

Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

IV CONVEGNO NAZIONALE DI CONTABILITÀ PUBBLICA

*Il comune nella finanza globale:
i conti pubblici nel “front office” dello Stato alla prova del NGUE*