

## Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo\*

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 il paese ha perso circa 190 miliardi di investimenti pubblici (in Italia) rispetto al tendenziale (ovvero rispetto al trend registrato nel decennio precedente). Le risorse europee rappresentano quindi una occasione imperdibile per recuperare questo crescente ritardo infrastrutturale.

Le tempistiche molto ravvicinate imposte per l'attuazione del Recovery Plan (impegni entro il 2022 e pagamenti entro il 2025) rappresentano una sfida e una preoccupazione, dal momento che i lavori pubblici in Italia hanno tempi di avvio e di completamento molto lunghi. A titolo di esempio, si consideri che un quarto dei lavori le cui procedure sono state avviate nel 2015 si trova ancora in fase di affidamento. Il ritardo di questi interventi, che includono sia grandi che piccole opere, sarebbe ben più grande facendone risalire l'avvio alla fase di programmazione e decisionale.

Il sistema degli appalti pubblici nel nostro paese è infatti da sempre caratterizzato da molte debolezze tali da compromettere sia l'avvio dei lavori (e quindi della relativa spesa pubblica), sia l'efficacia stessa degli interventi, che spesso arrivano a compimento troppi anni dopo l'emergere del fabbisogno.

Tuttavia, nell'ultimo periodo, i vari governi in carica hanno intrapreso numerose iniziative rivolte ad incentivare la ripresa degli investimenti pubblici basate, oltre che su una più facile disponibilità delle risorse, sul progressivo allentamento della normativa sugli appalti. Si può dire, infatti, che negli ultimi anni il sistema degli appalti pubblici italiano è stato oggetto di continue rivoluzioni. Tra il 2016 e il 2019 la normativa di settore ha subito almeno tre importanti revisioni: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017) e il c.d. intervento "sblocca cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019) a cui si è aggiunto più recentemente il Decreto Semplificazioni (DL 76/2020), che ha tratto motivazione dalla necessità di imprimere una sostanziale accelerazione sia nel volume complessivo delle procedure avviate che nella realizzazione dei singoli interventi nella fase successiva al *lockdown*.

Allo scopo di valutare l'effetto e l'appropriatezza di tali importanti e frequenti cambiamenti normativi, e, più in generale, di comprendere i più rilevanti elementi di criticità del sistema degli appalti italiano, abbiamo svolto un'indagine rivolta a esaminare i principali profili delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche attraverso le opinioni di 508 Responsabili Unici del Procedimento (RUP), operanti in Toscana. I RUP sono i soggetti più direttamente coinvolti nella gestione dei lavori pubblici e la rilevazione è stata rivolta, quindi, a raccogliere suggerimenti e proposte concrete in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori o servizi connessi (incarichi di progettazione, direzione lavori, etc.) e all'attuazione degli interventi<sup>1</sup>. Il tasso di risposta al questionario è stato

di un quarto, quindi particolarmente elevato a testimonianza dell'interesse per il tema da parte delle stazioni appaltanti. La distribuzione del campione per ente rispecchia abbastanza fedelmente l'articolazione delle stazioni appaltanti.

La struttura del questionario è molto articolata e include sia domande sulle strategie complessive che aspetti più specifici legati alle singole fasi del ciclo di vita dei contratti di lavori pubblici: programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo.

Tra i vari spunti di intervento segnalati dai RUP, alcuni possono essere considerati vere e proprie priorità perché ricorrenti in relazione a molti aspetti investigati dall'indagine:

- a) il rafforzamento del personale e soprattutto delle sue competenze; 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;
- b) 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;
- c) la semplificazione burocratica e in particolare dei percorsi autorizzativi, che sono troppi e dai tempi troppo incerti, precedono spesso l'avvio delle procedure ma si verificano anche in attuazione, in caso di variante, possono ritardare anche per lunghi e imprevedibili periodi l'avvio e l'esecuzione dei lavori.

A queste priorità si aggiungono le segnalazioni di particolari criticità che sono più specificatamente legate all'aumento dei costi. In particolare, le maggiorazioni di costo vengono ricondotte principalmente:

- a) agli eccessivi ribassi, spesso recuperati nel corso dei lavori;
- b) alla necessità di esternalizzare la progettazione per carenza di risorse umane e competenze specifiche all'interno dell'amministrazione, con conseguenze non solo in fase di affidamento ma lungo tutto l'iter dei lavori.

Inoltre, in merito alle prospettive di aumento dei lavori svolti dalle stazioni appaltanti nel prossimo futuro, i RUP hanno fornito il 60% di risposte negative, a segnalare un prevalente scetticismo o la scarsa convinzione verso l'effettiva attivazione di nuovi ingenti programmi di investimento e una futura stagione di ripresa dei lavori pubblici.

L'amministrazione sembra confidare, quindi, su un modello in cui il buon funzionamento del settore poggia sulla capacità delle stazioni appaltanti di impostare e seguire l'opera nei rapporti con l'impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente delle proprie competenze, e superati i vincoli imposti dalla burocrazia.

In definitiva, dunque l'indagine sembra suggerire che, in attesa di future riforme (della pubblica amministrazione, del codice dei contratti e della giustizia), sia urgente produrre un grande sforzo in termini di coinvolgimento e mobilitazione di risorse umane interne ed esterne alla pubblica amministrazione per dare sostanza al programma di investimenti e modernizzazione sostenuto dall'Europa e di prossimo avvio.

\* IRPET

<sup>1</sup> L'indagine diretta ai RUP è stata contemporaneamente svolta in 6 regioni e tra queste la Toscana. L'intero progetto è stato coordinato da IRPET e promosso dall'Agenzia per la Coesione Territoriale-Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Ha visto la collaborazione dei Nuclei regionali CPT, degli Osservatori regionali contratti pubblici e degli Istituti di ricerca regionali di Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Lazio, Puglia e Sicilia. Il Rapporto completo e le slide di presentazione dei risultati della Toscana e delle altre regioni aderenti all'indagine sono di prossima pubblicazione sui siti internet dell'Agenzia per la

Coesione Territoriale, dell'IRPET e delle singole regioni. Il tasso di risposta è stato mediamente alto in tutte le regioni e sono stati raccolti 2.678 questionari validi, pari a più di un quarto dell'universo. La distribuzione delle risposte dei RUP toscani è molto vicina a quella osservata per il totale delle regioni aderenti all'indagine.



## L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche<sup>1</sup>. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?

Santino Piazza e Paolo Feletig\*

La riforma del sistema dell'Istruzione è una componente cruciale del sentiero di ripresa del nostro Paese. Un contributo positivo ai processi di innovazione nel settore dell'Istruzione, almeno fino a quella terziaria, deriva anche dall'avvio di un percorso a tappe forzate per superare i vincoli posti da un sistema infrastrutturale vetusto e ancora privo in molte parti d'Italia dei requisiti minimi di sicurezza ed efficienza energetica (Lega Ambiente, 2012; 2018), o comunque inadeguato non solo rispetto ai vincoli sanitari imposti dalla pandemia, ma soprattutto alle nuove esigenze educative (Fondazione Agnelli, 2019).

Prendersi cura dello stato di salute delle nostre infrastrutture scolastiche sembra ad ogni modo essere diventato un obiettivo da perseguire con tutti i mezzi da parte dei Governi in carica. Nel tempo si sono cumulate numerose modifiche normative al fine di accelerare i processi di realizzazione delle opere e di concedere poteri commissariali sostitutivi ai sindaci per ovviare alle rigidità e lentezze delle procedure burocratiche (Gori F. G., Lattarulo P., "I lavori pubblici tra Covid e decreto semplificazione", *lavoce.info*, 3.08.2020). Si aggiunga a questo una mobilitazione di tutte le possibili fonti di finanziamento per supportare la riapertura delle scuole in sicurezza su tutto il territorio a seguito dell'evento pandemico e una contestuale richiesta da parte degli enti locali di una nuova iniezione di risorse europee, anche quelle provenienti dal programma Next Generation Eu (Commissione Europea, 2020).

Il finanziamento degli interventi in conto capitale per le strutture scolastiche localizzate all'interno del territorio da parte degli enti locali può avvenire attraverso l'attivazione di entrate proprie (anche a debito), tramite fondi nazionali settoriali, o attraverso fondi straordinari quali quelli di coesione, siano essi di origine comunitaria o nazionale. Le risorse provenienti dai fondi di coesione europea costituiscono una fonte rilevante del finanziamento delle infrastrutture scolastiche nelle regioni italiane, in particolare quelle del mezzogiorno.

Tra i criteri invocati in letteratura sul "buon uso" dei fondi strutturali europei, uno dei più importanti ai fini della massimizzazione dell'impatto delle risorse straordinarie sugli indicatori di sviluppo stabiliti in sede di programmazione è quello dell'*addizionalità*. Infatti, la sostituzione parziale o totale delle risorse ordinarie con le risorse europee ne riduce ovviamente gli effetti tanto di medio che lungo periodo sulla crescita dei territori e sugli obiettivi attesi dei progetti infrastrutturali. Nonostante questo, non vi sono obblighi in capo agli Stati rispetto alla dimensione dell'*addizionalità* delle risorse europee relative ai singoli settori di intervento e i livelli di governo beneficiari non sono tenuti a concordare ex ante (e garantire ex post) un determinato profilo degli investimenti ordinari.

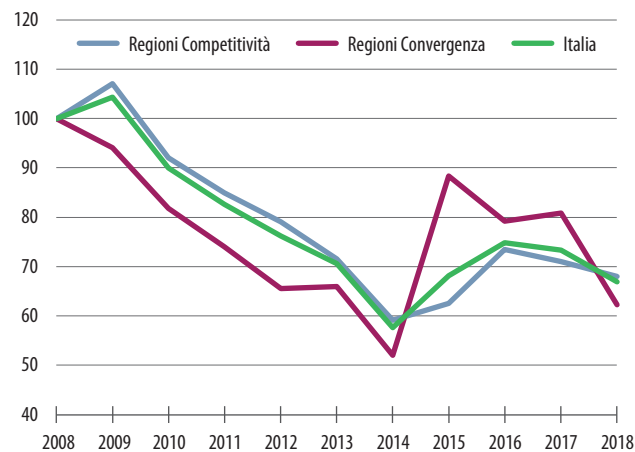
Utilizzando una metodologia sviluppata in collaborazione con l'Unità Tecnica Centrale CPT al fine di settorializzare e allocare ai livelli di governo responsabili i pagamenti a valere sui fondi di coesione, è possibile valutare quale sia stato il ruolo dei fondi di coesione dedicati agli investimenti per il settore dell'Istruzione rispetto agli investimenti di esclusiva competenza degli enti. Dal confronto tra le informazioni sui pagamenti effettuati per i progetti di investimento attivati tramite il sistema dei fondi per la coesione nazionali e comunitari di fonte Banca Dati Unitaria (BDU) e quelle sulla spesa in conto capitale registrata dai Conti Consuntivi degli enti locali (Comuni, Province e altri enti) si può ottenere un indicatore del peso che la politica di Coesione

territoriale ha sui bilanci degli enti lungo un periodo che copre l'intero ciclo di programmazione 2007-2013 e la parte fino ad oggi disponibile della programmazione 2014-2020 per le due principali ripartizioni territoriali ufficiali adottate dall'UE: le regioni ad obiettivo Convergenza, che comprende quei territori con un Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria dell'UE-25, e le regioni ad obiettivo Competitività che raggruppa le restanti regioni italiane.

Inoltre, attraverso un test econometrico è possibile offrire una prima valutazione degli effetti di stimolo della spesa in conto capitale erogata dagli enti locali per le infrastrutture scolastiche derivante dalle risorse di coesione di origine comunitaria.

Se ci limitiamo ad osservare la spesa per investimento in Istruzione, possiamo indicare una tendenza di fondo. La riduzione della spesa totale pro capite per investimenti nel settore a livello nazionale è superiore al 30% nel periodo 2008-2018, con una dinamica negativa leggermente più intensa nelle Regioni Convergenza (Figura 1). Questo andamento è in linea con la riduzione degli investimenti pubblici nel periodo, dovuto alle regole rigide di rientro dei conti pubblici del paese e risente dell'andamento del ciclo dei fondi strutturali (Ferretti C., Gori G. F., Lattarulo P., *Rapporto sulla finanza territoriale*, 2019 e 2020). Nelle Regioni Competitività la spesa pro capite nel 2008 era pari a circa 38 euro, per assestarsi attorno ai 26 euro nel 2018. Nelle Regioni Convergenza invece, la spesa era pari a circa 25 euro nel 2008, e nel 2018 giungeva a 16 euro circa.

Figura 1  
SPESA TOTALE PRO CAPITE PER INVESTIMENTI NEL SETTORE ISTRUZIONE  
Numero indice 2008=100. Calcolato su valori correnti

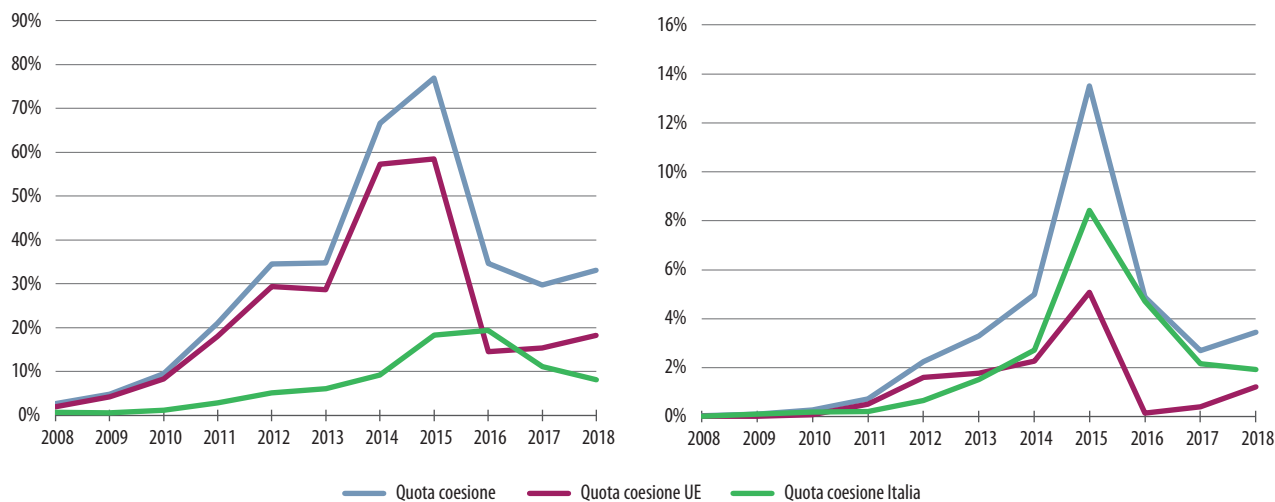


Fonte: nostra elaborazione su dati di bilancio enti locali

Il finanziamento delle opere pubbliche locali per le infrastrutture scolastiche, sarebbe stato, in particolare nelle Regioni Convergenza, quasi interamente supportato dalle risorse di coesione (con quote che arrivano al 70%) almeno a partire dal 2014, e tali quote superano il 30% già dal 2012. Osservando la Figura 2, possiamo indicare come il ruolo preponderante sia stato svolto dalle risorse di fonte UE (che sale dal 18% circa al 60% circa tra il 2011 e il 2015), mentre ricoprono un ruolo limitato le risorse di coesione nazionali, almeno fino al 2013.

<sup>1</sup> Feletig P., S. Piazza S. (2020), "Un viale dei sogni (non ancora) infranti? L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa degli enti locali per le infrastrutture scolastiche" (estratto da), in *La finanza territoriale. Rapporto 2020*, Rubbettino Editore.

Figura 2  
**QUOTA DELLE RISORSE DI COESIONE SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEGLI ENTI LOCALI NELLE REGIONI CONVERGENZA (SOPRA) E  
 COMPETITIVITÀ (SOTTO)**



È possibile, infine, verificare se la disponibilità di risorse straordinarie, in particolare dove queste sono state più generose, abbia stimolato una crescita degli investimenti pubblici nel settore di cui ci stiamo occupando, tenendo conto delle condizioni di bilancio degli enti beneficiari, così come di altri fattori di controllo che possono rendere eterogenea la risposta di questi all'iniezione di risorse straordinarie.

Attraverso un test econometrico si propone di verificare quale sia l'effetto delle risorse di coesione di fonte UE sulla spesa per investimenti degli enti locali, tenendo conto dell'effetto differenziale delle risorse di coesione nelle Province appartenenti alle Regioni Convergenza rispetto a quelle Competitività.

L'effetto dei fondi comunitari in aggregato è positivo e sembrerebbe confermare uno stimolo alla spesa in conto capitale degli enti nazionali per Istruzione, ancorché, in termini di elasticità, di ridotte dimensioni. Una crescita dell'1% delle risorse UE disponibili stimola una spesa interna pari a circa lo 0,03%, ovvero uno stimolo inferiore ad un quinto del coefficiente stimato per i trasferimenti in conto capitale ordinari.

Scendendo nel dettaglio, però, si individua l'esistenza di un effetto di *sostituzione* delle risorse di coesione UE sulla spesa in conto capitale per Istruzione degli enti locali appartenenti alle Province nei territori Convergenza rispetto alle Province appartenenti ai territori Competitività. I coefficienti stimati sono negativi e robusti (circa -0,06) anche in

seguito all'inserimento della variabile relativa alla quota di popolazione in età scolare. Tale effetto supporterebbe l'argomento secondo cui le risorse di coesione sarebbero inefficaci ai fini di un processo di convergenza, anche solo rispetto ai divari infrastrutturali.

Ancorché non si possa attribuire un effetto causale alla stima econometrica proposta, si tratta di una indicazione che apre la strada a ulteriori approfondimenti, ancor più urgenti se si tiene conto dell'imminente iniezione di risorse straordinarie da fonte comunitaria.

L'attuale meccanismo di finanziamento degli interventi infrastrutturali, in assenza di stime condivise a livello sub-regionale relativo al gap infrastrutturale territoriale di settore e uno schema perequativo efficace, non appare in grado di garantire un adeguato livello di spesa, in particolare nei territori Convergenza. Ma se teniamo conto dell'intervallo di tempo trascorso da quando la responsabilità nei confronti di questo settore, in particolare per la parte infrastrutturale, è stata delegata agli enti locali non sembra facile allontanare l'impressione che molto tempo sia stato sprecato, e come sia forse prioritario riavviare il cantiere delle riforme interne, prima di discutere sull'ammontare di risorse necessario a garantire che i nostri "sogni" di sviluppo possano realizzarsi.

\* IRES Piemonte

## Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici

Giuseppe Francesco Gori\*

Il sistema degli appalti pubblici nel nostro paese è da sempre caratterizzato da molte debolezze tali da compromettere sia l'avvio dei lavori (e quindi della relativa spesa pubblica), sia l'efficacia stessa degli interventi, che spesso arrivano a compimento troppi anni dopo l'emergere del fabbisogno. Le risorse europee rappresentano quindi una occasione imperdibile per recuperare il nostro crescente ritardo infrastrutturale, ma le tempistiche molto ravvicinate imposte per l'attuazione del Recovery Plan (impegni entro il 2022 e pagamenti entro il 2025) rappresentano una sfida e una preoccupazione.

Nel dibattito attuale sul settore degli appalti pubblici, l'insufficiente qualificazione delle stazioni appaltanti è uno degli elementi al centro dell'attenzione quale fattore principale di freno all'avvio tempestivo dei lavori pubblici. La perdita di competenze, soprattutto di natura tecnica (Giuseppe Pisauro G., "Pnrr, un'occasione per separare le carriere nella Pa", *lavoce.info*, 29.12.2020), verificatasi negli ultimi anni, oltre alla frammentarietà del sistema delle stazioni appaltanti hanno infatti indebolito oltremodo la capacità degli enti di gestire le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici (progettazione, affidamento e esecuzione e collaudo) contribuendo a ritardare l'avvio delle procedure ma anche l'ultimazione delle opere.

In effetti la frammentazione è un aspetto critico dal punto di vista dell'efficienza dei lavori (vedi Gori Giuseppe F., Lattarulo P., Mariani M., 2017, "Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works", *Environment and planning C: politics and space*, 35.5:809-827) perché le stazioni appaltanti minori non dispongono di competenze adeguate e fanno lavori raramente.

Sulla base di questa visione, che era largamente adottata dall'impianto di riforma del nuovo codice dei contratti, le azioni di rimedio dovrebbero essere centrate sull'innalzamento della qualificazione media anche tramite il parziale accorpamento delle stazioni appaltanti ma anche sulla semplificazione e stabilizzazione del quadro normativo e regolatorio.

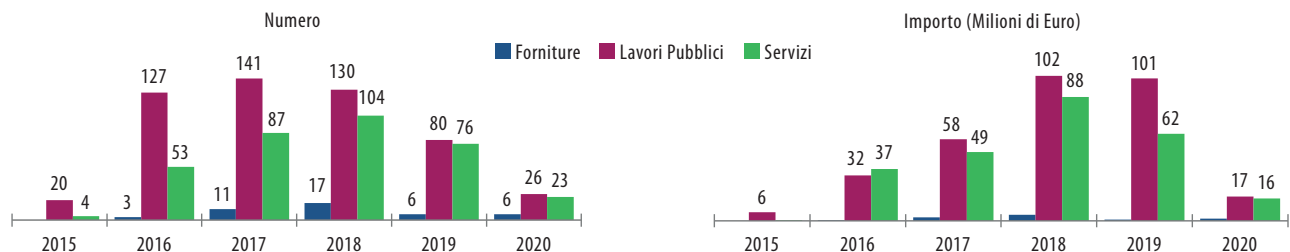
Un obiettivo perseguito però dal nuovo codice con qualche tentennamento su tutti e due i fronti: un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti con criteri mai davvero definiti e una mancata vera semplificazione delle procedure.

Il perdurare della crisi degli investimenti pubblici (anche una volta rimossi i principali freni di origine finanziaria e nella normativa di bilancio) ha quindi suggerito un cambio di rotta, improntato più all'alleggerimento e alla semplificazione del carico di lavoro degli operatori di settore che a una spinta alla loro qualificazione. In questo senso, il cd decreto Sblocca Cantieri e il Decreto Semplificazioni hanno operato a favore di una deregolamentazione su molti aspetti critici (procedure, appalto integrato, progettazione, iter autorizzativo).

Ne ha fatto le spese, a conti fatti, anche il processo di aggregazione della committenza a livello inter-comunale. Questo processo era incentivato dal nuovo Codice dei Contratti che riconosceva nelle Centrali Uniche di Committenza Intercomunali (CUC) stazioni appaltanti di per sé qualificate e quindi capaci di avviare procedure senza sostanziali limitazioni di importo. Si era dunque verificato, fino al 2018, un numero e un importo crescente delle procedure gestite in forma associata non solo nel settore dei lavori, ma anche dei servizi e delle forniture. Valori sensibilmente calati negli ultimi due anni a partire dal varo del Decreto Sblocca Cantieri (Figura 1).

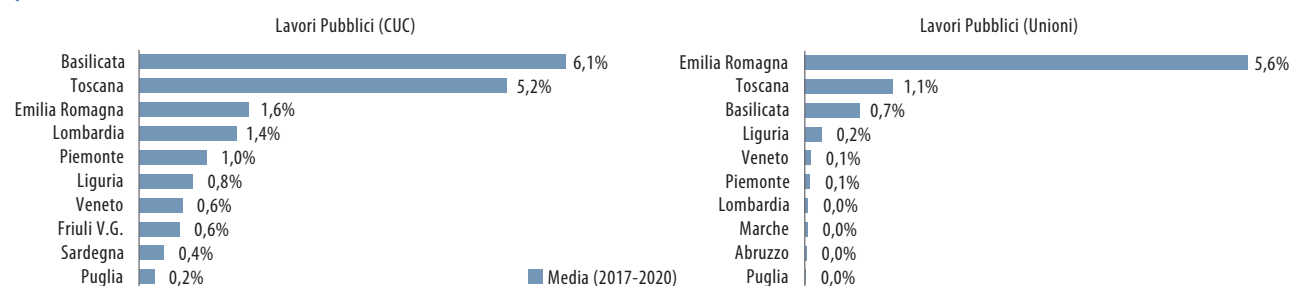
In Toscana, questo processo, anche considerando l'ultimo biennio, è stato proporzionalmente più spiccato che in molte altre regioni. È arrivato infatti a coinvolgere nei lavori pubblici una media quadriennale del 5,2% dell'importo totale delle procedure centralizzate avviate sul territorio regionale (inclusive di accordi quadro/convenzioni e appalti su delega). Certamente il grado di adesione alle CUC dipende anche dall'esistenza di altre centrali di acquisto sub regionali, ad esempio quelle in capo alle unioni di comuni o alle comunità montane, che in alcune regioni sono molto diffuse e già collaudate. La Toscana rientra comunque tra le prime regioni anche considerando questo aspetto (Figura 2).

Figura 1  
NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE CENTRALIZZATE ATTRIBIBILI A CUC PER TIPO DI CONTRATTO. TOSCANA. 2015-2020



Fonte: Open Data Anac e dati Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

Figura 2  
QUOTA DEL VALORE DELLE PROCEDURE CENTRALIZZATE ATTRIBIBILE A CUC E A UNIONI. REGIONI ITALIANE. MEDIA ANNI 2017-2020



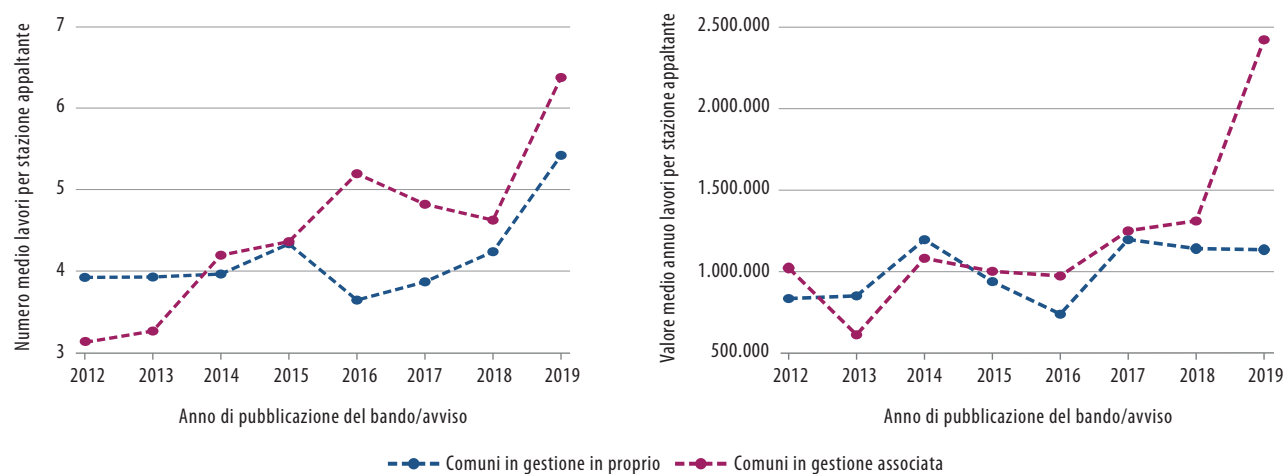
Fonte: Open Data Anac e dati Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

È utile, a questo proposito, capire quanto questo processo di aggregazione e di riordino abbia portato a livelli più elevati di efficienza, che la letteratura di solito misura in termini di incidenza dei ritardi rispetto ai tempi previsti dei lavori e in termini di aumento dei costi. Ancora più importante, considerando soprattutto l'attuale fase congiunturale, è la conseguenza del riordino sul volume di lavori complessivamente avviato.

In questo senso, un abbandono anche parziale della strada dell'aggregazione e della semplificazione del sistema delle stazioni appaltanti potrebbe avere effetti negativi sulla spesa per investimenti pubblici.

Entrambi gli aspetti – effetto sull'efficienza e sul volume di domanda – sono investigabili confrontando le performance del procurement in forma associata con quelle dell'approvvigionamento in proprio delle amministrazioni comunali. Un'analisi preliminare del confronto, effettuato tenendo conto sia delle diverse caratteristiche dei lavori che delle amministrazioni, suggerisce un contributo positivo della gestione associata sul fronte sia dei risparmi in fase di gara (ribassi) sia su numero e importo medio annuo delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti (Figura 3).

Figura 3  
**NUMERO (SX) E VALORE (DX) MEDIO ANNUO DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DA COMUNI IN CUC E NON IN CUC. TOSCANA. 2012-2019**



Fonte: Open Data Anac e dati Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

\* IRPET

## I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee

Simone Torricini\*

La necessità di una pianificazione puntuale in vista della ricezione delle risorse è sembrata fin da subito una esigenza primaria per tutti gli stati – Italia compresa – intenzionati ad accedere al Resilience and Recovery Fund (RRF) previsto da Next Generation EU, il piano straordinario di investimenti elaborato dalla Commissione Europea.

Dalla ricognizione effettuata è emerso come le amministrazioni italiane, proprio in questa ottica, abbiano predisposto nel corso del 2020 una cospicua quantità di documenti di piano per investimenti in diversi settori, con un'attenzione particolare rivolta alle infrastrutture e alla transizione ecologica ed energetica. La loro pubblicazione risale nella maggior parte dei casi alla seconda metà dell'anno, pertanto è verosimile che siano stati elaborati proprio in vista dell'accesso al PNRR.

Tabella 1  
I PIANI DI INVESTIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Soggetto Promotore	Piani	Area di Intervento	Fabbisogno Complessivo (Mld)
MIT	5	Infrastrutture	67,4
MISE	13	Energia, AI, transizione ecologica, edilizia, aerospazio	116,65
Ministero della Salute	21	Sanità	66,84
TOTALE	39		250,89

Fonte: elaborazione propria sulla base dei documenti pubblici rinvenuti

A fianco dei piani di investimento delle amministrazioni la ricognizione ha riguardato anche quelli dei potenziali futuri concessionari, ovvero tutte quelle imprese pubbliche (partecipate direttamente dal Ministero dell'Economia o indirettamente per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti) che si contraddistinguono per know-how ed esperienza nella gestione di grandi progetti nonché per un legame con le amministrazioni stesse.

In questa sede si è scelto di considerare le imprese che oltre ai requisiti appena elencati abbiano anche un legame diretto con le aree cui fanno riferimento gli investimenti più ingenti tra quelli contenuti nelle bozze del PNRR, e quindi tutti quegli interventi che direttamente o indirettamente sono legati in primo luogo alla transizione energetica e allo sviluppo infrastrutturale nelle sue varie declinazioni. Tali imprese sono Enel, Eni, Terna e Snam per il comparto energetico e Ferrovie dello Stato, Fincantieri e Leonardo per quello infrastrutturale. Per ciascuna si è tenuto in considerazione il più recente piano industriale pubblicato. È evidente come non se ne ottenga una perfetta coincidenza in termini cronologici, ma il materiale è comunque sufficiente per stabilire o alternativamente ipotizzare con una certa confidenza l'ammontare del fabbisogno complessivo delle imprese pubbliche per gli investimenti che queste hanno in programma per i prossimi anni (dal 2021 in poi)<sup>1</sup>.

È evidente che solo una porzione contenuta del RRF potrà essere indirizzata verso le imprese di cui alla Tabella 2, ma tra le sei missioni individuate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato dal Consiglio dei Ministri ce ne sono alcune – in particolare la seconda, c.d. rivoluzione

verde e transizione ecologica, e la terza, c.d. infrastrutture per una mobilità sostenibile – in cui il loro contributo potrà essere sicuramente prezioso.

Tabella 2  
I PIANI DI INVESTIMENTO DELLE IMPRESE PUBBLICHE

Impresa	Fabbisogno (Mld)	Piano di Riferimento	Residuo Stimato (2021-)
Enel	48 (40)	2021-2023	48 (40)
Eni	32	2020-2023	24
Terna	9	2021-2025	9
Snam	6,5	2019-2023	3,9
Ferrovie dello Stato	58 (14)	2019-2023	34,8 (8,4)
Fincantieri	1,5	2018-2022	0,6
Leonardo	3,5	2018-2022	1,4
TOTALE	150,5		113,7

Fonte: elaborazione propria sulla base dei documenti rinvenuti sui siti delle imprese

Per quanto riguarda, invece, la pianificazione delle Regioni propedeutica alla ricezione di queste risorse, risulta che in tre abbiano pubblicato sui rispettivi siti ufficiali dei documenti di piano contenenti ciascuno i progetti da finanziare con le risorse del RRF; si tratta di Veneto, Toscana e Abruzzo. Le altre Regioni ne hanno diffuso i principi fondamentali attraverso canali istituzionali. Infine, tre Regioni non sembrano ad oggi aver presentato i propri piani e sono: Emilia-Romagna, Marche e Campania. Per quanto riguarda la quantificazione del fabbisogno delle proposte, le disparità tra Regioni sono ovviamente proporzionali alle dimensioni. Si passa dai 2 miliardi chiesti dal Trentino e ai 3 del Molise ai 25 del Veneto e ai 35 della Lombardia.

Tabella 3  
CONTRIBUTI REGIONALI AL PIANO NAZIONALE PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

Regione	Fabbisogno (Mld)	Numero di interventi
Abruzzo	9,258	74
Basilicata	13,000	228
Calabria	4,500	109
Campania	-	-
Emilia-Romagna	-	-
Friuli V.G.	10,000	-
Lazio	17,191	41
Liguria	22,400	-
Lombardia	35,100	34
Marche	-	-
Molise	3,299	67
Piemonte	13,140	115
Puglia	18,000	-
Sardegna	7,690	206
Sicilia	26,410	-
Toscana	12,591	55
Trentino A.A.	2,000	32
Umbria	6,419	458
Valle d'Aosta	1,000	51
Veneto	24,984	155
TOTALE	226,982 (17 su 20)	1625 (13 su 20)

Fonte: elaborazione propria

<sup>1</sup> Alla voce "fabbisogno" è precisata tra parentesi l'ammontare di risorse proprie, quando esplicitato dal piano di riferimento.

Dalla ricognizione appena effettuata, pure se incompleta, si evincono facilmente due criticità. In primo luogo, è evidente come le risorse necessarie per il completamento di ciascun piano siano di gran lunga superiori a quelle che effettivamente lo Stato potrà destinare alle Regioni; questo richiederà ovviamente una fase di scrematura e di selezione dei progetti. In secondo luogo, il numero dei singoli interventi è davvero molto alto: oltre 1.600 e poco più della metà delle Regioni che

hanno fornito dati in questo senso. Si ricorda che uno dei più forti propositi di tutti gli attori coinvolti dall'inizio della fase della pianificazione era proprio quello di concentrare quanto più possibile le risorse del RRF su pochi grandi progetti, onde evitare una inefficace dispersione delle risorse stesse.

\* *IRPET*

---

## Federalismo in Toscana

### Redazione

#### IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)  
e Patrizia Lattarulo

#### Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini  
e Agnese Parrini

### Sede di redazione

#### IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE  
Tel. 055/459111 - Fax 055/4591240 - e-mail: redazione@irpet.it

---

## 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* (Eupolis 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)