



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

La Dimensione territoriale del PNRR. Investimenti e lavori pubblici, quali le difficoltà per l'attuazione?

**Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo,
Letizia Ravagli, Valentina Patacchini**

18 ottobre 2022

PNRR: piano europeo per la ripresa dell'economia basato sugli investimenti, attraverso risorse e riforme

Opportunità

Risorse per recuperare il ritardo infrastrutturale del paese e i mancati investimenti del decennio precedente -> 222 mld, di cui 135 (60%) per investimenti infrastrutturali

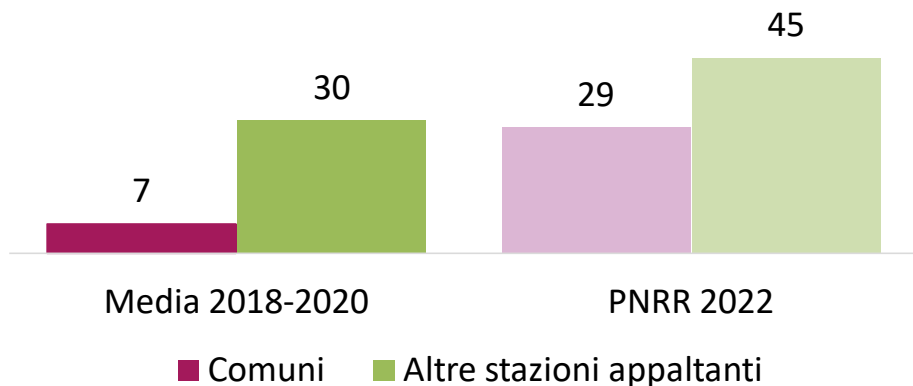
Riforme per risolvere le note criticità strutturali delle opere pubbliche del paese: tempi/costi/qualità delle opere

Rischi

Vulnerabilità della nostra economia, a seguito dell'impovertimento del sistema durante la lunga crisi economica e di applicazione delle regole di rigore finanziario

Le procedure del PNRR: un cambio di scala per le amministrazioni

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 (mld di euro)



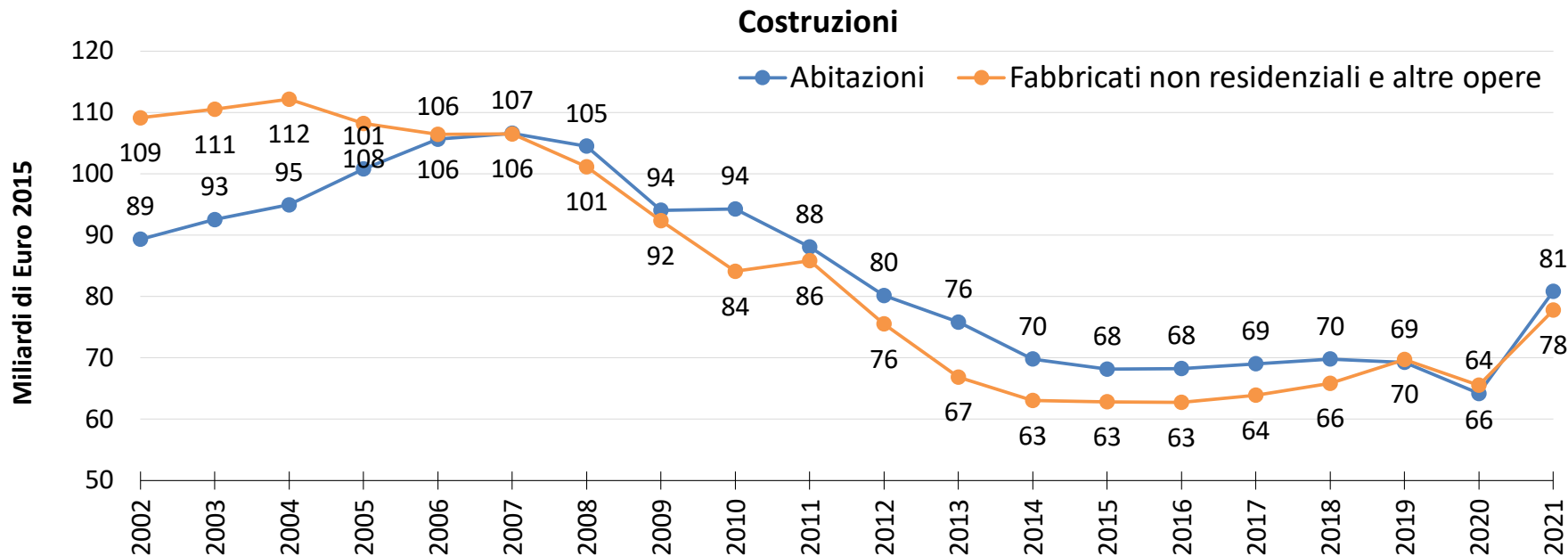
Fonte: elaborazioni su dati Anac e Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

- Recovery and Resilience Facility (RRF e FCN) importo 222 mld.
- Di cui, le risorse destinate agli investimenti pubblici di natura infrastrutturale sono circa 135 miliardi (oltre il 60%)
- Di cui la quota relativa a investimenti in costruzioni è pari a circa la metà di questi, ovvero 74 miliardi.
- Di cui 29 Miliardi è l'importo assegnato alle amministrazioni comunali che opereranno da soggetti attuatori

Un forte elemento di preoccupazione: Si prefigura un incremento consistente dei volumi di lavori rispetto agli anni precedenti, che è pari a circa 4 volte per i comuni e del 50% per il resto delle stazioni appaltanti.

Il settore costruzioni è stato tra i più colpiti dal lungo periodo di crisi

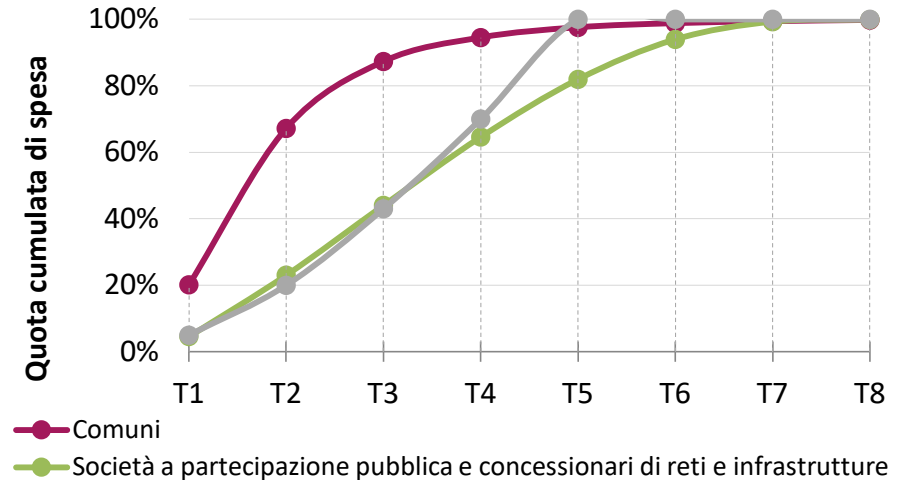
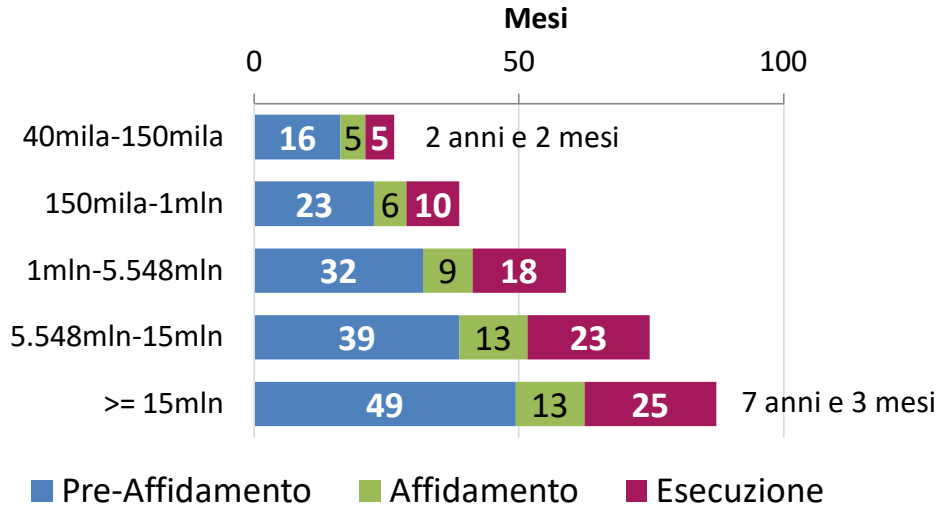
Investimenti fissi lordi in costruzioni per sotto-tipologia. 2008-2021 Italia



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Settore delle costruzioni in ripresa nel 2021, dopo il lungo periodo di crisi, ma fortemente provato

La durata media dei lavori



Per un singolo **lotto** di importo superiore ai 15 milioni di Euro, intercorrono 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. Ricostruendo il profilo di spesa di tutte le procedure di lavori pubblici avviate nel triennio 2018-2020 (una media di 37 miliardi di euro all'anno) otteniamo un flusso di spesa annua che, nel caso delle società a partecipazione pubblica e dei 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 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.

In Gori G.F., Lattarulo P., Salerno N.C. (2022), Analisi congiunta IRPET e UPB "l'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", <http://www.irpet.it/archives/63864>, 20 luglio

Gli interventi di supporto e velocizzazione

- procedure: semplificazione delle procedure autorizzative e degli affidamenti, ampliando affidamenti diretti (piuttosto che procedure aperte)
- imprese: apertura alla partecipazione delle piccole imprese, ma anche incentivi al rispetto dei tempi e responsabilizzazione
- stazioni appaltanti: supporto alle capacità amministrative, aiuti alla progettazione, affidamenti solo attraverso stazioni appaltanti qualificate, accelerazione aggiudicazioni definite prioritarie o urgenti

Strategie alla base anche di future riforme

Si rimanda anche a: A cura di Gori G. F., Lattarulo P. (2020), LAVORI PUBBLICI: “Indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento” (cap. 2) e “L’interrogazione di testimoni privilegiati e gli studi di caso” (cap. 3), in Agenzia per la Coesione Territoriale - NUVEC, Unità Tecnica Centrale CPT, CPT Temi, <http://www.irpet.it/archives/58705>; Gori G. F., Lattarulo P., Vecchia A. (2021), <https://www.lavoce.info/archives/73106/lavori-pubblici-cosa-ne-pensano-i-responsabili/>

Riforme del codice degli appalti (in attesa del DD)

Tra i punti principali, rappresentano una discontinuità rispetto al Codice del 2016 (in accordo con DL. “Sblocca cantieri” e DL. “Semplificazioni”, le maggiori possibilità di ricorrere:

- ✓ a procedure di affidamento dirette o negoziate (nel 2016 molto limitate per favorire le procedure aperte),
- ✓ all'appalto integrato-> affidamento all'impresa della progettazione ed esecuzione(prima di fatto quasi escluso),
- ✓ la più ampia facoltà di usare il prezzo (massimo ribasso) come criterio di aggiudicazione alternativo a quello dell'Offerta economicamente più vantaggiosa.

Tra le proposte della riforma del codice del 2016 che non hanno fino ad oggi trovato applicazione ci sono:

- ✓ l'introduzione di un sistema di rating che tenga conto delle performances passate delle imprese partecipanti ai bandi,
- ✓ la razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti attraverso la loro aggregazione e il rafforzamento della loro qualità tecnica e manageriale.

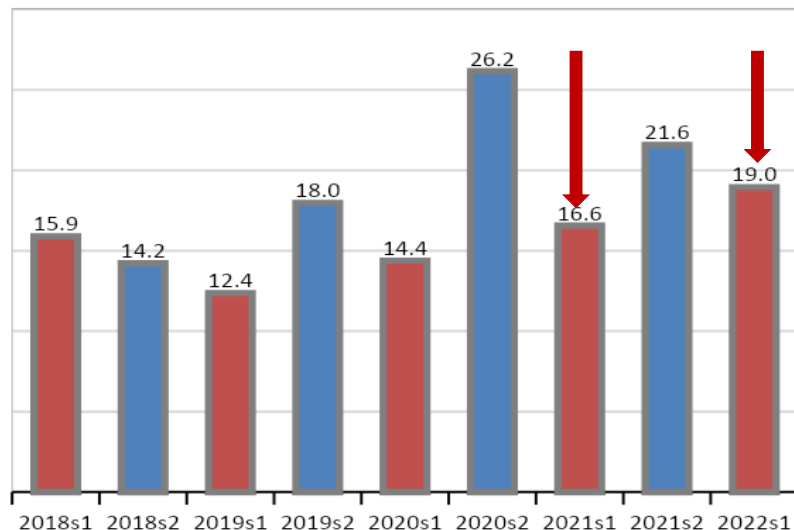
I Sfida

L'avanzamento del Piano. I tempi di attuazione del Pnrr: l'avvio dei lavori e degli investimenti

Procedure di lavori pubblici avviate: L'incremento registrato ad oggi, ovvero nel primo semestre del 2022, è tuttavia non in linea con le attese

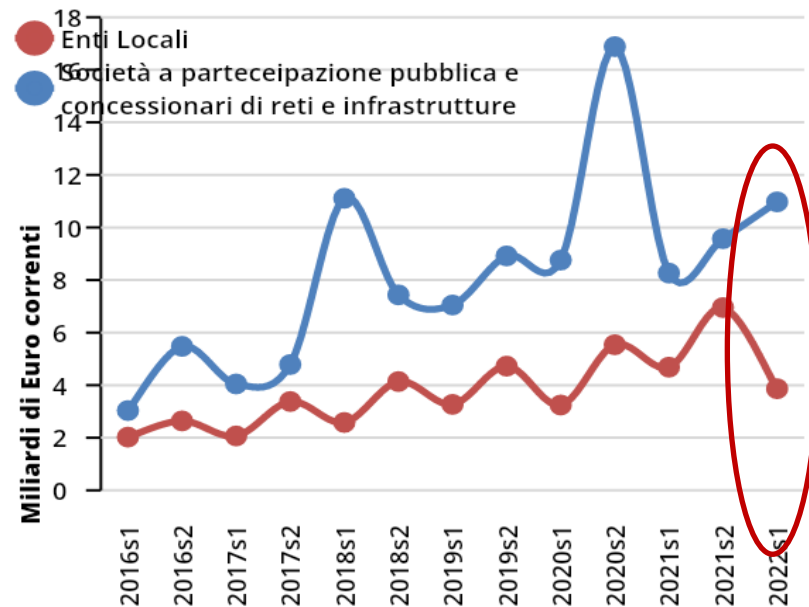
Italia. Valore totale delle procedure avviate per semestre di pubblicazione. Miliardi di Euro

Tutte le stazioni appaltanti



Fonte: elaborazioni su dati Anac e Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana
Dati provvisori

Importo (Miliardi di Euro)



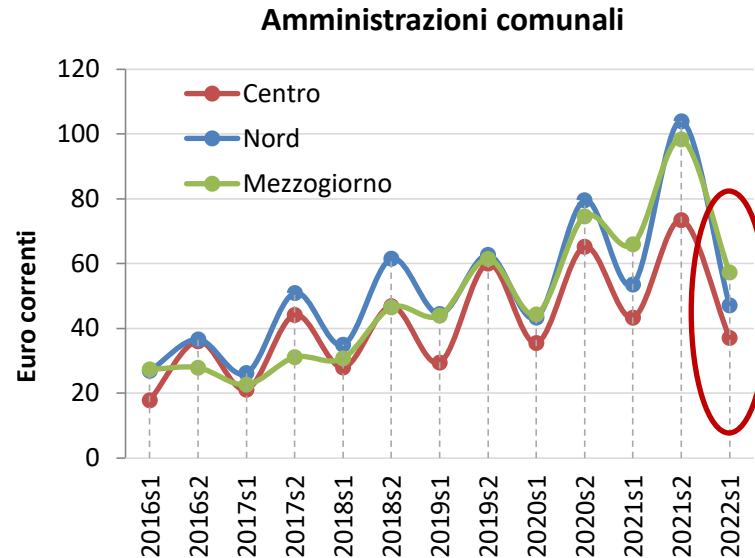
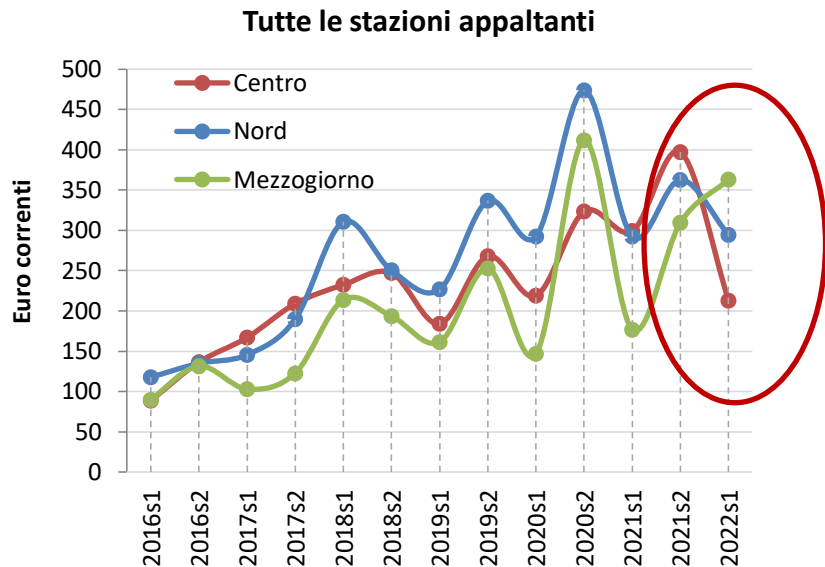
Fonte: elaborazioni su dati Anac e Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

Le amministrazioni sono tenute a comunicare l'avvio di ogni procedura per acquisizione di servizi/ lavori/ forniture per singolo lotto, a partire dalla fase pre affidamento-affidamento

Dinamica del valore delle procedure avviate dalle due tipologie di stazioni appaltanti.

Disaggregazione per macro-aree territoriali

Italia. Valore delle procedure avviate per semestre di pubblicazione e macro-area territoriale. Euro pro-capite.



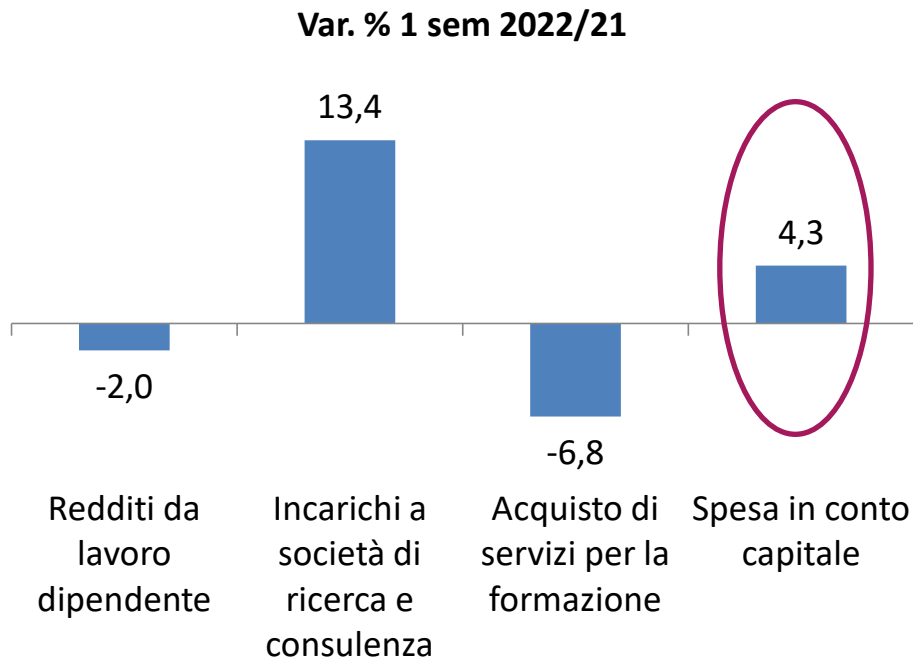
Fonte: elaborazioni su dati Anac e Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

Il dato del mezzogiorno è condizionato da una concentrazione di interventi, finanziati dal PNRR, sul territorio della Sicilia: lavori di realizzazione della linea ferroviaria Palermo Catania (RFI, 2,4 miliardi di Euro) e dell'itinerario stradale Ragusa-Catania (Anas, circa 1 miliardo di Euro).

Il dato relativo alle amministrazioni comunali appare confermato e di natura generalizzata.

Altri segnali sull'avvio delle opere: gli investimenti fissi lordi dei comuni

Andamento di alcune voci di bilancio tra cui gli investimenti fissi lordi dei comuni

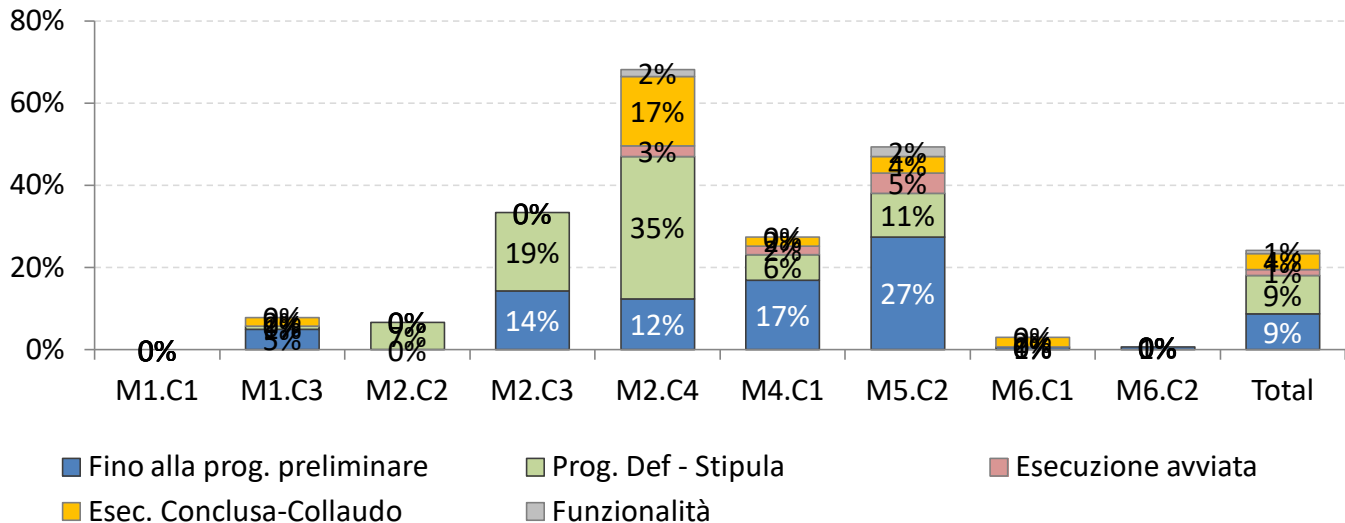


La dinamica del valore delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti comunali trova riscontro anche nel dato delle uscite in conto capitale che registra, nel complesso, un incremento contenuto nel primo semestre del 2022 (+4%) e omogeneo a livello territoriale (+4% al Centro, +6% al Nord, +5% al Sud).

La dinamica della spesa è naturalmente più piatta rispetto a quella del valore dei bandi, rappresentando la cumulata dei flussi di spesa pluriennali che originano da ciascuna procedura aggiudicata nel tempo.

Interventi PNRR, procedure avviate - TOSCANA

Progetti per fase completata



Il 97 % dei progetti M2C4, i più avanzati, risalgono a pre 2021 (anno di generazione del Cup). Il 19% di questi ha completato l'esecuzione.

Fonte: elaborazioni su dati monitoraggio PNRR Regione Toscana

I progetti PNRR allo stato più avanzato rientrano tra **interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (Missione 2, Componente 4, 2.2)**, che nel caso della Toscana includono in prevalenza lavori di messa in sicurezza strutturale e adeguamento antisismico di scuole. Molti di questi interventi, ad oggi, hanno già raggiunto fasi avanzate dell'attuazione: il 19% ha infatti già completato la fase di esecuzione mentre il 35% ha già concluso la fase di progettazione e stipula del contratto di esecuzione. Altre tipologie di progetto invece, registrano ad oggi progressi limitati o nulli.

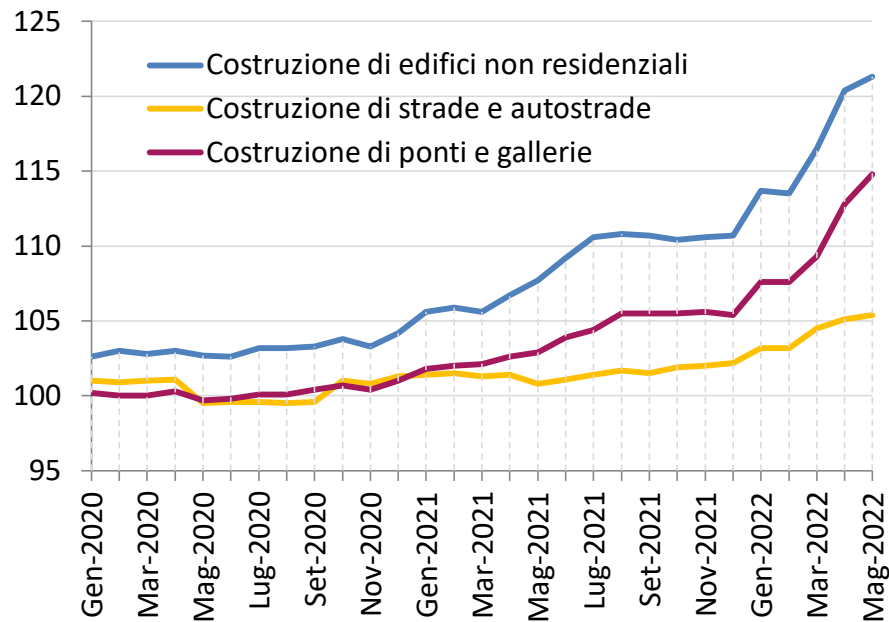
NB. Archivio comprende 2.200 interventi Pnrr per i quali è stata avviata almeno una fase (è stato assegnato un Cup, identificativo progetto)

Le possibile cause: l'aumento dei prezzi dei materiali

La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 è rappresentata dalla dinamica inflazionistica registrata sia nel mercato dell'energia che dei materiali impiegati nel settore costruzioni.

Il fenomeno, sebbene si sia intensificato a partire da Marzo 2022 in concomitanza con lo scoppio della crisi Ucraina, è però in atto almeno dal Gennaio 2021, a seguito delle tensioni su un sistema economico (imprese e settore pubblico) fortemente provato dagli anni della crisi.

Italia. Indici dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Interventi del governo

Già nel Maggio 2021 il decreto **Sostegni bis** (DL 73/2021, L106/2021) aveva introdotto un meccanismo straordinario di compensazione dei prezzi per i contratti in corso di esecuzione al 25 Luglio 2021.

A questo scopo era stato costituito un apposito **Fondo per l'adeguamento dei prezzi presso il MIMS** al quale viene consentito l'accesso alle imprese (per variazioni in aumento) -> **rischio capienza risorse e onere burocratico a carico delle imprese**

Nel Gennaio 2022 con il **Decreto Sostegni-ter** (DL 4/2022 del 27/1, L 25/2022 del 28/3), viene modificato il meccanismo di compensazione, a valere sui contratti con procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2023 (i nuovi lavori). Questa norma prevede che l'onere della compensazione venga affidato alle stazioni appaltanti che dovranno successivamente rivalersi sul Ministero. Tale meccanismo viene poi ripreso dal c.d. Decreto Aiuti (DL 50/2022 del 17 Maggio convertito in L. 91/2022, 15 Luglio) -> rischio capienza risorse e onere burocratico a carico delle stazioni appaltanti -> **onere anticipazione risorse e rischio capienza risorse, oltre a onere burocratico a carico delle stazioni appaltanti, lunghe procedure di verifica**

Le amministrazioni ← **Incertezza:** → Le imprese

Sospensione avvio lavori e loro prosecuzione/Gare deserte/ Rischio contenzioso

Maggio 2022 Nell'ottica di porre rimedio alle criticità che derivano dall'insufficienza di risorse proprie delle amministrazioni, il **Decreto Aiuti** (comma 7) ha previsto, l'istituzione di un ulteriore **Fondo** per l'avvio delle opere indifferibili costituito presso il **MEF**, destinato in via prioritaria agli interventi del PNRR e, in seconda battuta, a quelli del PNC o affidati ai Commissari straordinari dettagliati nello stesso comma. Il fondo rende disponibili complessivamente 7,5 miliardi fino al 2026 di cui 1.500 M€ per il 2022. Snellimento burocratico: gli enti devono ricorrere prima alle proprie disponibilità di bilancio, ma l'onere della prova dell'esaurimento delle risorse proprie avviene anche in corso d'opera, non impedisce l'avvio.

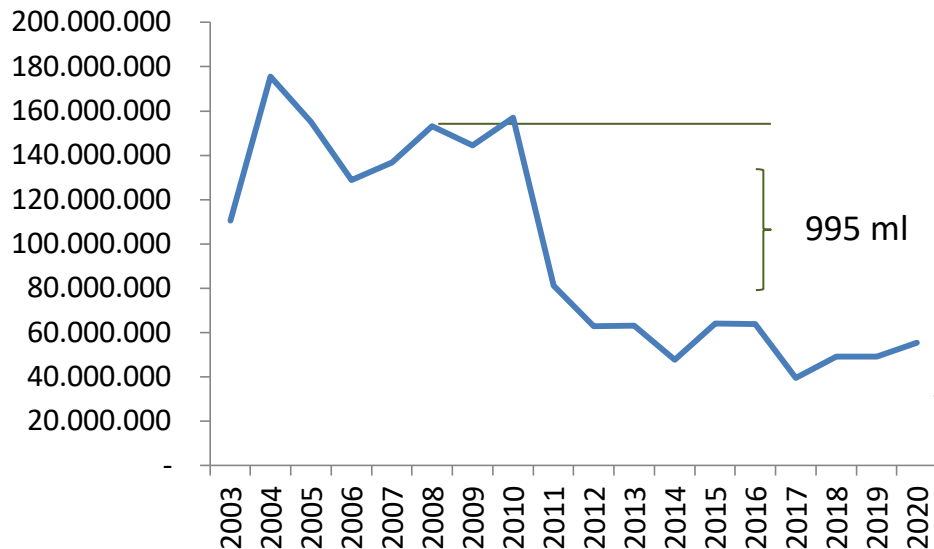
II. Sfida

Una insufficiente adesione ai bandi

Infrastrutture e interventi per l'infanzia e i nidi: la necessità di risorse

Spesa in conto capitale in interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido dei comuni. 2020-2000

Valori in euro



Risorse PNRR. M4.C1.1.1

Piano asili nido e scuole per l'infanzia

Importo 2,4 miliardi di euro (DL.343/2021)

Richieste scadenza pari al 64% della disponibilità

La riduzione degli investimenti nel sociale, a causa dei vincoli di bilancio pubblico. Le risorse del PNRR con priorità al riequilibrio territoriale, servono a compensare la riduzione degli investimenti accumulato negli anni del rigore di bilancio.

Adesioni al bando asili nido: primo bando, differimento dei termini e riapertura

Importi adesioni, per bandi successivi

	Importi PNRR assegnati alle Regioni (DM 343/2021) (mln euro)	Scadenza primo bando - febbraio (mln euro)	Copertura alla scadenza iniziale del primo bando	Differimento termini primo bando (marzo-aprile) (mln euro)	Riapertura bando (Maggio) (mln euro)	Totale (mln euro)
Nord-Centro	1.073	764	71%	332		1.096
Sud	1.327	766	58%	491	81	1.338
Totale	2.400	1.531	64%	823	81	2.435

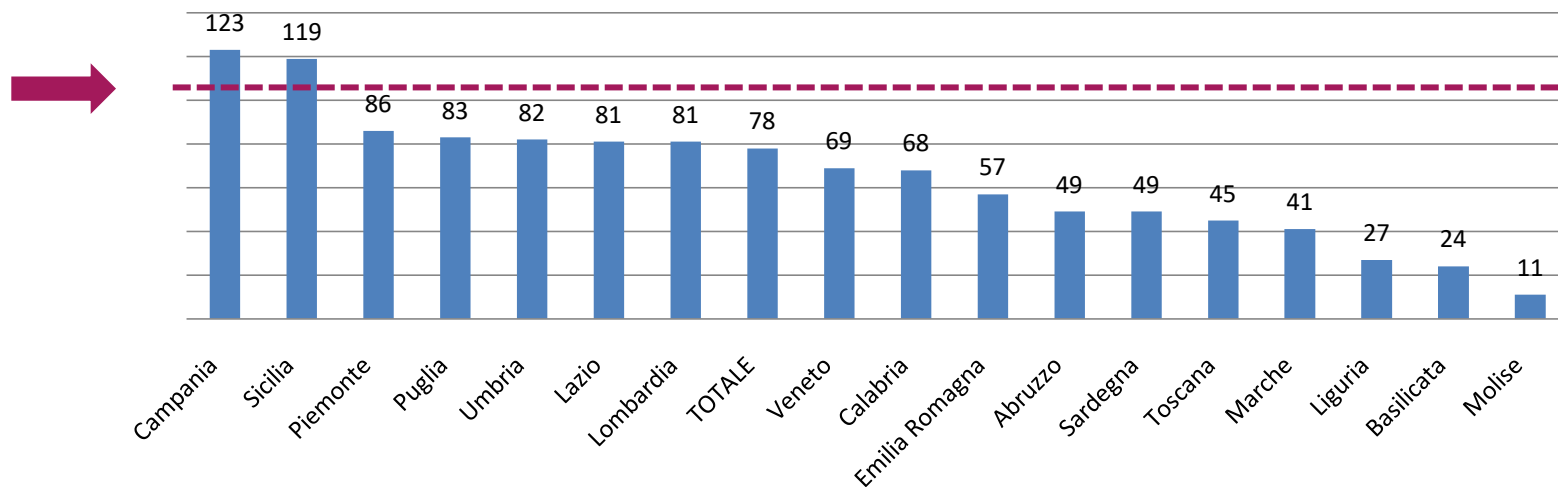
Fonte: Adesione ai bandi

Risorse per le infrastrutture vs risorse per la gestione: una fonte di incertezza per i comuni

Come si finanzia la gestione delle infrastrutture?

Posti aggiuntivi potenziali a seguito del PNRR vs finanziati dalla legge di bilancio (L.234/21), anno 2027

Grado di copertura dei nuovi posti offerti dal Pnrr con risorse aggiuntive da L. Bilancio per il 2027 %



Fonte: in Lattarulo P., Ravagli L. (2022), <https://www.lavoce.info/archives/95142/comuni-in-confusione-sugli-asili-nido/>, 24 maggio;
Ravagli L. (2022), [Lo stato dell'arte nell'applicazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido](#), Federalismo in Toscana 1/2022;

Elaborazioni da dati OCPI (2022) e atti amministrativi

III. Sfida

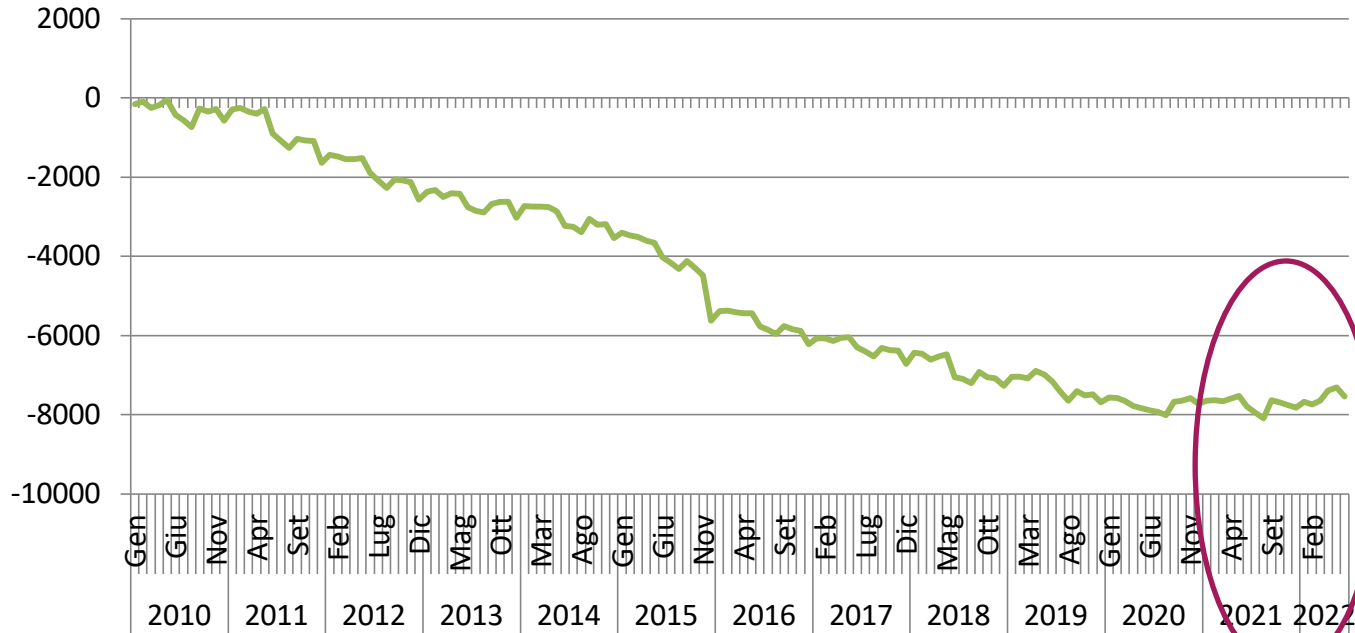
Competenze e capitale umano nella pubblica
amministrazione

Interventi a supporto del capitale umano della PA in funzione dell'attuazione del Pnrr

- Superamento blocco del turn over nel 2020 a favore di criterio della sostenibilità di bilancio
- Spazi assunzionali a TD a carico del PNRR e consulenze/ Spazi assunzionali a TD a carico dei bilanci degli enti per figure tecniche/specialistiche
- Accesso a sistemi di Selezione centralizzata dei tecnici
- Assistenza tecnica: CdP, Invitalia, Sogei Studiare sviluppo, Consip, Anac (a carico del Mef)

Avviamenti e cessazioni Enti Locali Toscana

Saldi cumulati

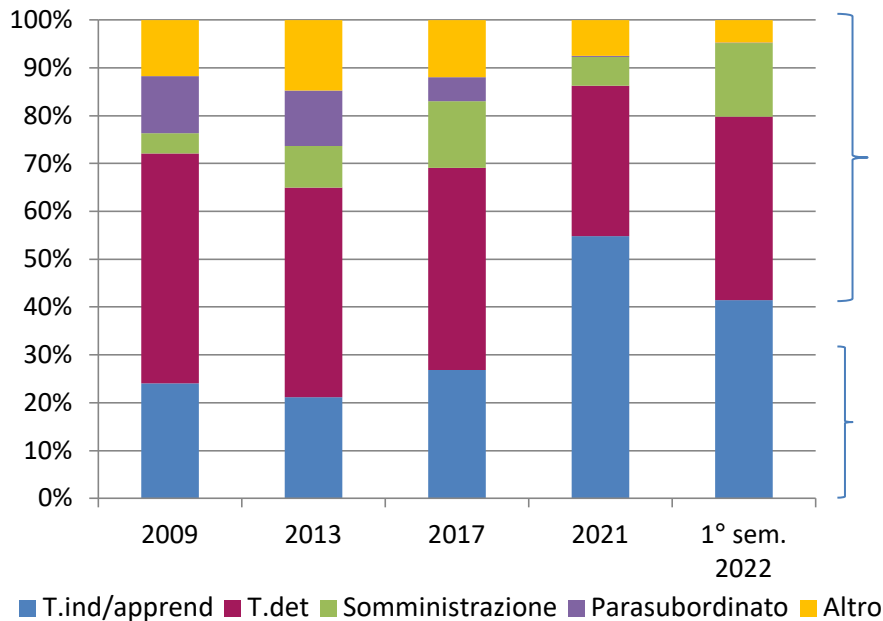


Dal 2020 la riduzione del personale dipendente PA rallenta.

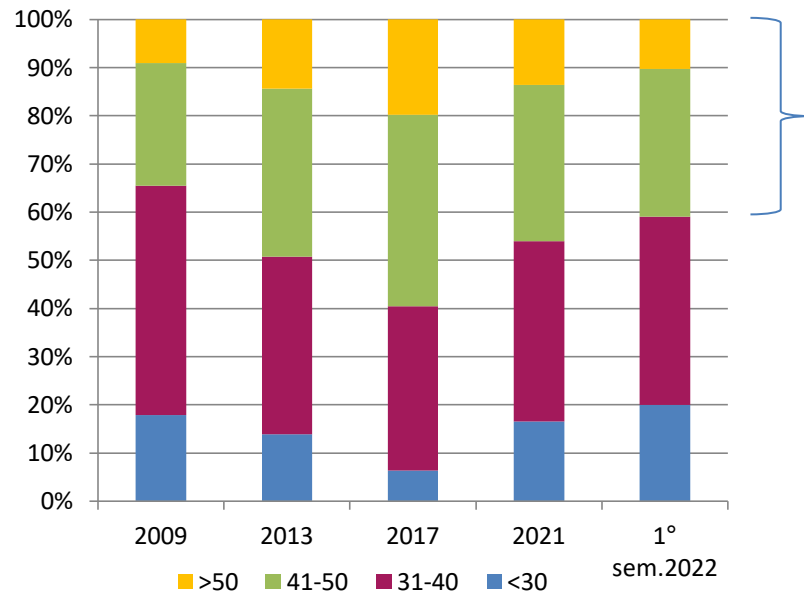
Nel 2022 il saldo tra cessati e assunti diventa appena positivo.

Chi sono i nuovi assunti negli enti locali in Toscana

Nuove assunzioni per tipo di contratto



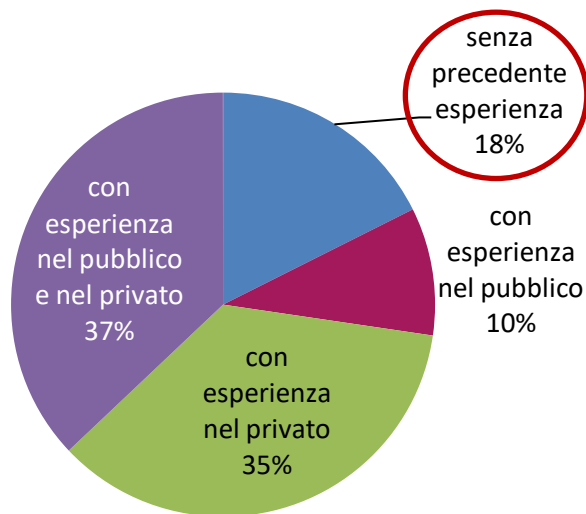
Nuove assunzioni T. Indeterminato per età



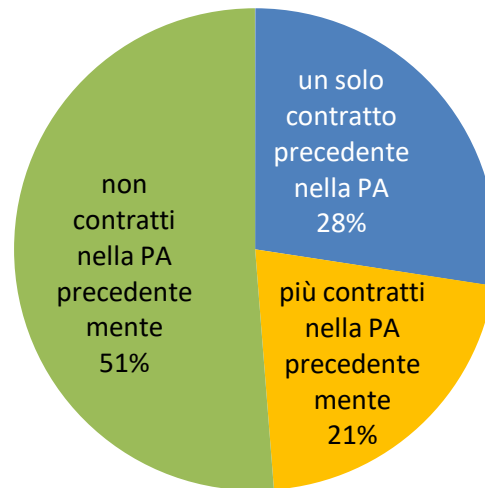
Superato il blocco del turn over si assumono T ind, ma soprattutto nel 2021
Nel 2022 tornano ad aumentare forme contrattuali non stabili
Il 40% dei nuovi T indeterminati ha più di 40 anni

I nuovi assunti negli enti locali in TOSCANA – luglio 2021 e giugno 2022

Assunzioni negli enti locali con contratti diversi dal Tempo indeterminato per esperienza pregressa



Assunzioni negli enti locali con precedenti esperienze nella PA



Di cui il 18% già lavorava nella PA prima del 2017

Molti nuovi assunti dagli enti locali provengono da lunghi periodi di lavoro, in larga parte già all'interno dell'amministrazione, quindi non rappresentano competenze aggiuntive del settore.

Non emergono segnali di cambiamenti significativi del capitale umano della PA

Sintesi

Al di là del rafforzamento della dotazione infrastrutturale, il successo del PNRR si gioca attorno alla crescita del capitale umano e della qualità istituzionale, quali reali condizioni per la ripresa del paese, la sua modernizzazione e il riequilibrio territoriale.



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

La Dimensione territoriale del PNRR. Investimenti e lavori pubblici, quali le difficoltà per l'attuazione?

**Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo,
Letizia Ravagli, Valentina Patacchini**

18 ottobre 2022