



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

I LAVORI PUBBLICI. Dotazione di risorse e riforme per la semplificazione

La riforma dei contratti e l'attuazione dei programmi di investimento

Introduzione

Patrizia Lattarulo

12 settembre 2023

Il funzionamento del mercato degli appalti per studiare la ripresa economica

Le imprese e le amministrazioni pubbliche sono oggi impegnate in un grande intervento di trasformazione del nostro paese

Una trasformazione che transita per la spesa pubblica e un impegnativo progetto di investimenti e di rinnovamento del capitale pubblico e privato



E' dunque importante l'attenzione al funzionamento del mercato dei contratti pubblici e ai cambiamenti che vi intervengono.

Le risorse

- * Pnrr: Toscana quasi 10 mld (fonte: monitoraggio RT); Italia 191,5 mld RRF + 30,6 mld PNC
- * Super Eco bonus 110%: Toscana 5,1 mld; Italia 84,3 mld (31 luglio 2023; fonte: Enea)

La riforma dei contratti

- * diventa operativa nel pieno dell'avvio del Pnrr
- * adozione di principi europei, con priorità di semplificazione, in linea con gli ultimi interventi regolamentativi

Ricco patrimonio informativo dell'Osservatorio Contratti (lavori, servizi e forniture) ha reso possibile:

1. Analisi della congiuntura e proiezioni sul comportamento dei soggetti economici (procedure di contratti pubblici anticipano le intenzioni di spesa)

2. Il ruolo del Pnrr nell'andamento del mercato

3. Analisi degli effetti, per ora potenziali, delle riforme

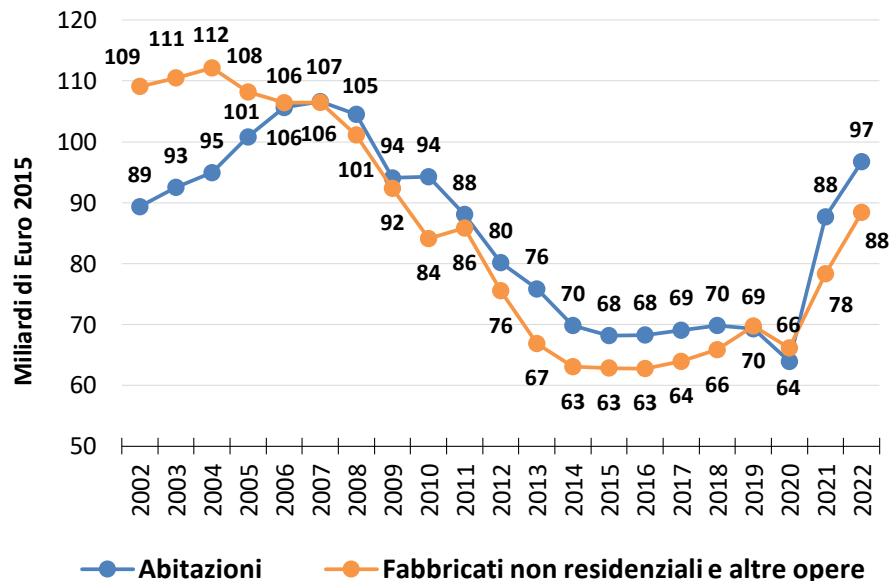
Focus Rapporto 2023 su Lavori pubblici, Pnrr e riforma dei contratti

1.

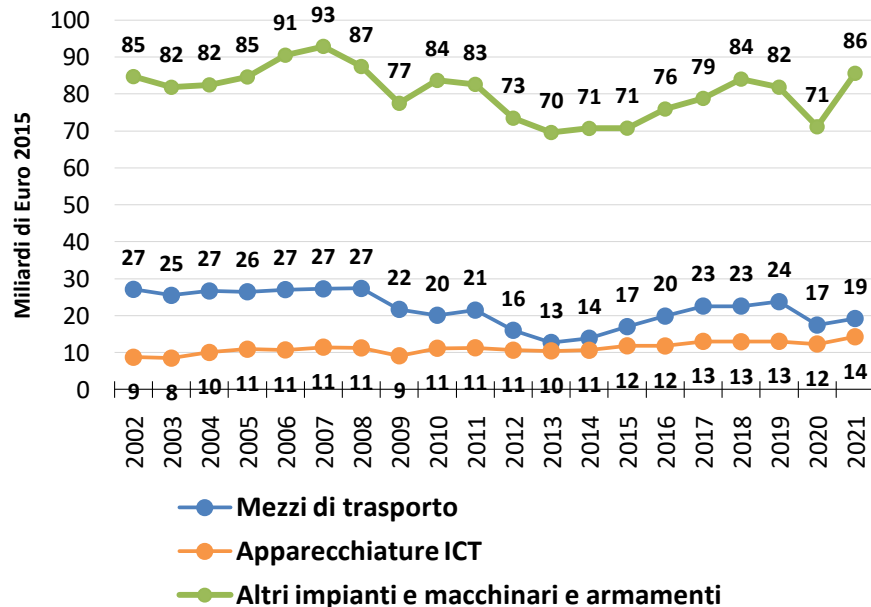
Imprese e occupazione nel settore delle costruzioni

Dopo un lunghissimo periodo di difficoltà, l'impulso al settore è molto repentino, tanto sul fronte degli investimenti nel settore privato che pubblico

Investimenti fissi lordi in costruzioni per sotto-tipologia.
2002-2022 Italia



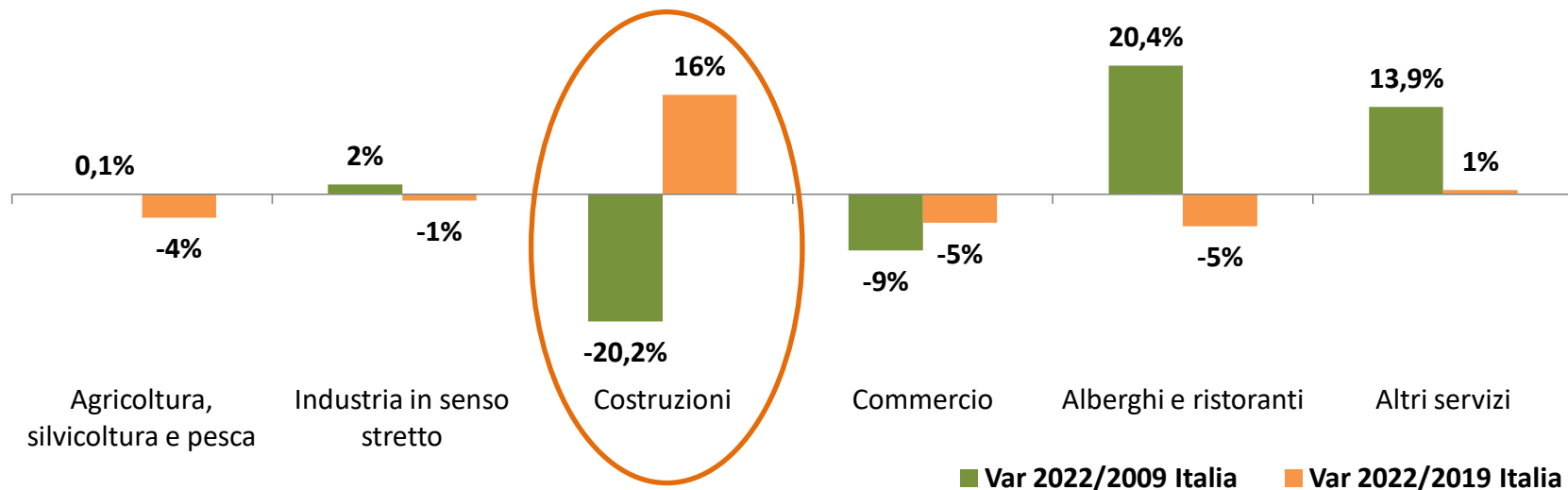
Investimenti fissi lordi per sotto-tipologia.
2002-2021 Italia



Aumenta l'accumulazione di capitale pubblico e privato del +50% tra 2020 e 2022, di cui +11 nel solo 2022. È una crescita concentrata nel settore costruzioni, tanto il mercato delle abitazioni, che le opere pubbliche.

Il buon andamento del settore costruzioni si legge anche attraverso l'occupazione che aumenta, significativamente tra il 2019 e il 2022, dopo anni di profonda diminuzione

Occupati nel privato per settore - var. % 2022/2009 e 2022/2019. Italia

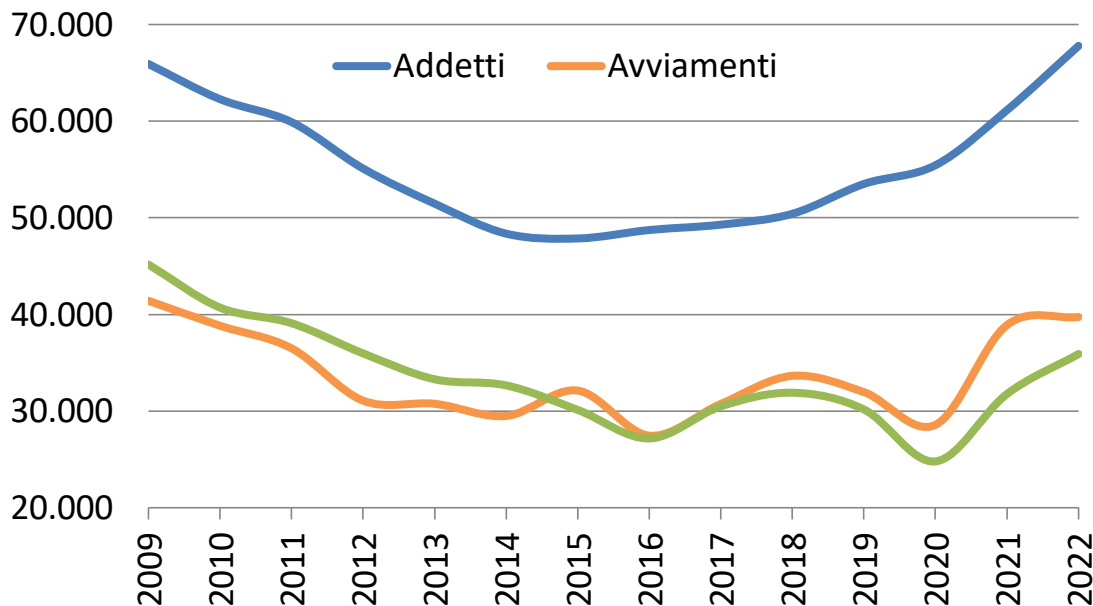


Guardando dentro al settore privato, si osservano dinamiche diverse
Le costruzioni, hanno subito una forte contrazione dal 2009 ma un'altrettanto rapida ripresa dal 2019

Fonte: FDL

In Toscana il flusso di avviamenti e cessazioni ha un saldo positivo, crescono quindi gli addetti dipendenti, coloro che lavorano in Toscana alle dipendenze anche provenendo da fuori regione

Addetti dipendenti, avviamenti e cessazioni nelle costruzioni



Fonte: CO

Addetti dipendenti nelle costruzioni Saldo avviamenti e cessazioni, 2022 Ordinamento

Firenze

Prato

Pontedera

Viareggio

Lucca

Pistoia

Massa

Montevarchi

Arezzo

Empoli

San Miniato

Carrara

Montecatini-Terne

Pietrasanta

Livorno

Pisa

2.

Le amministrazioni pubbliche: gli investimenti dei comuni

La congiuntura dei Comuni italiani: i prezzi

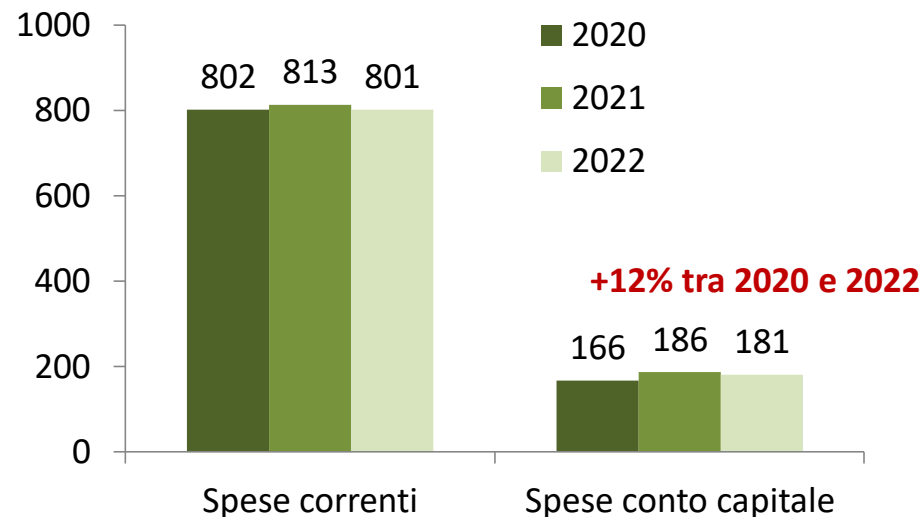
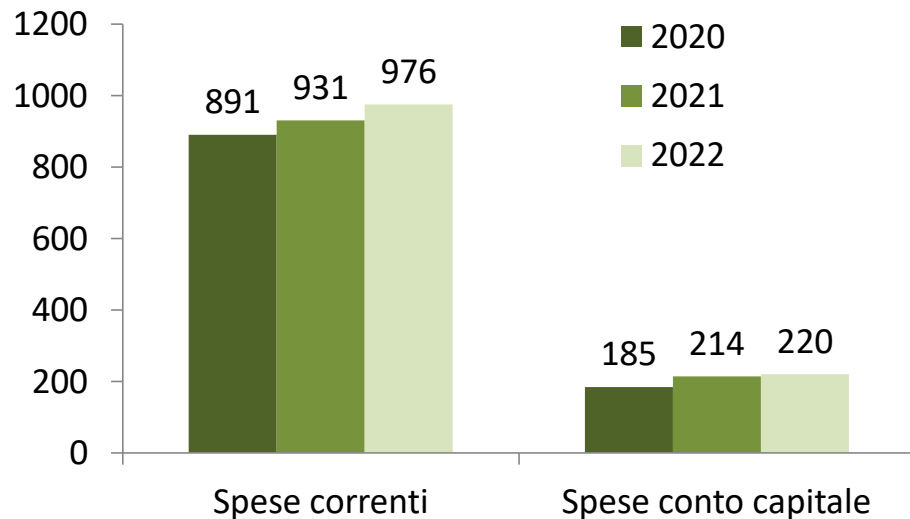
Per il contrasto all'aumento dei prezzi, sono stati assegnati ai Comuni, nel 2022, fondi straordinari per circa 1 miliardo di euro, che coprono il maggior costo sostenuto sull'erogazione di **energia e gas**. A questi si sono affiancati, con diversi provvedimenti, altre misure finanziarie quali, in particolare, l'utilizzo libero degli avanzi, dei proventi urbanistico-edilizi per fronteggiare il caro-bollette, oltre che degli eventuali avanzi da risorse Covid non spese nel 2020-21. Anche la legge di Bilancio per il 2023 intercetta questa nuova esigenza, stanziando ulteriori 400 milioni di euro (di cui 350 per i Comuni e 50 per Città metropolitane e province) da utilizzare per la crescita dei prezzi.

L'aumento dei costi riguarda più in generale, a causa della forte inflazione, anche tutte le **materie prime** e di conseguenza **tutte le attività dei comuni legate all'affidamento dei lavori e alla loro esecuzione, con importanti conseguenze sugli investimenti e sulle opere e sull'utilizzo dei fondi.**

La congiuntura dei Comuni italiani: i pagamenti

Spese dei Comuni, 2020, 2021 e 2022

Pagamenti pro capite in euro correnti (sinistra) e costanti (destra, base 2015=100)

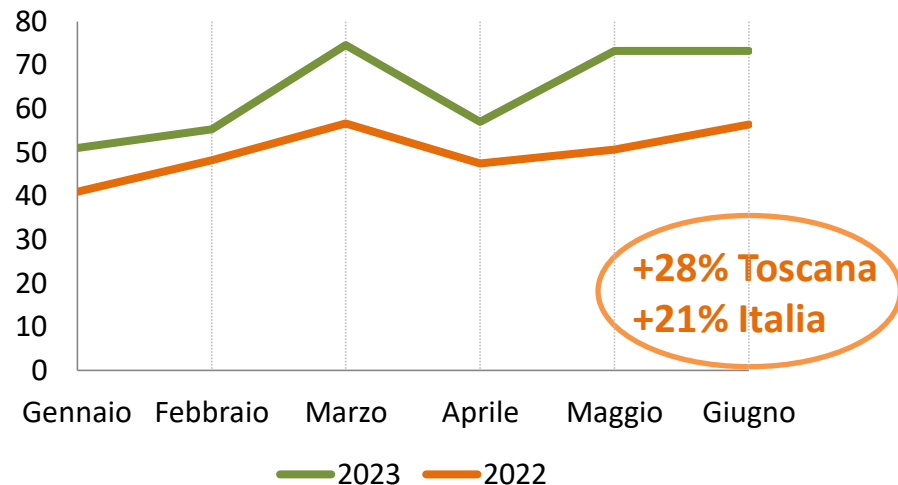
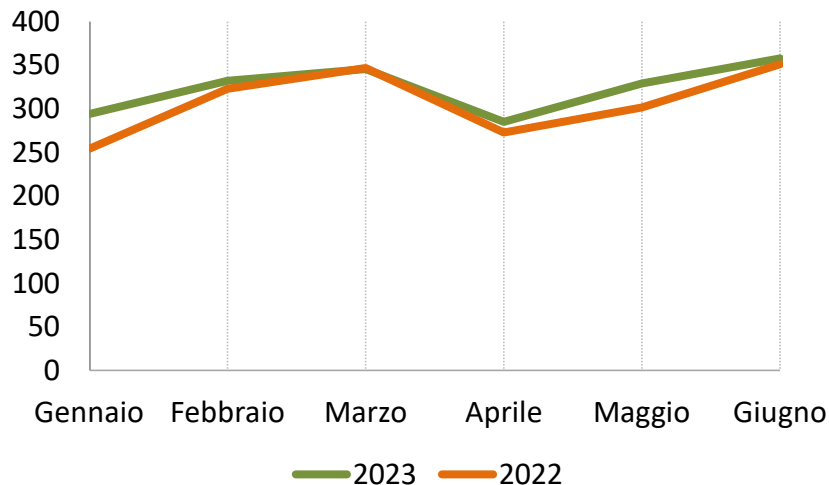


I comuni devono affrontare un aumento dei costi, che incide sulla capacità di spesa, tanto che se i valori vengono depurati della componente inflazionistica le uscite in conto capitale nel 2022 non crescono. **I comuni affrontano maggiori spese, a fronte degli stessi investimenti e della stessa attività di gestione.**

Questi valori, che riguardano i pagamenti degli enti, non sono in contraddizione con l'elevata attività sulle procedure che emerge dall'analisi dell'archivio dei contratti pubblici.

È nel 2023 che si cominciano a vedere i primi flussi di spesa più consistenti. La congiuntura dei Comuni toscani: i primi mesi 2023

Pagamenti di spesa corrente (sinistra) e in conto capitale (destra). Milioni di euro



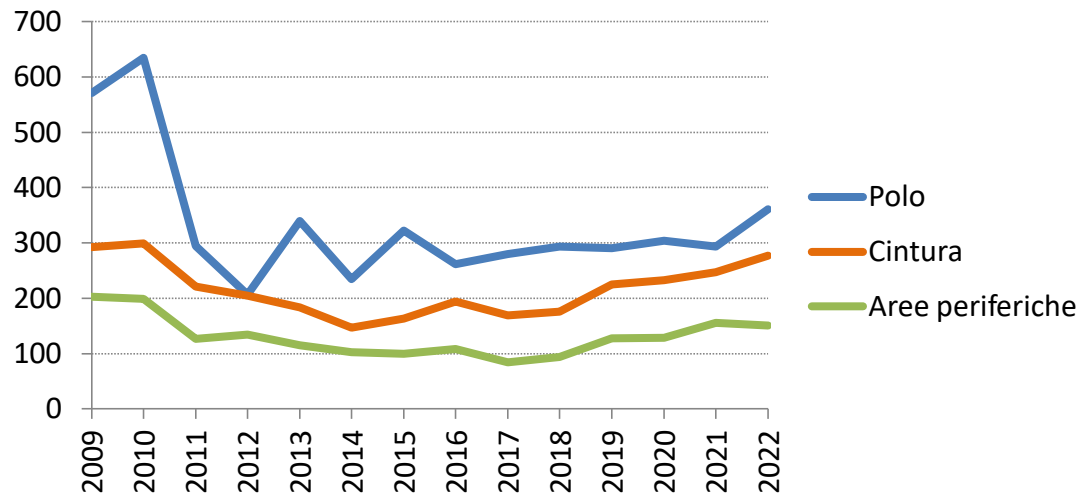
La dinamica della spesa in conto capitale è connessa (anche) all'andamento della spesa **corrente**

I pagamenti in conto capitale dei comuni della Toscana

Spesa in conto capitale per tipologia di comune. Numeri indice

TOSCANA

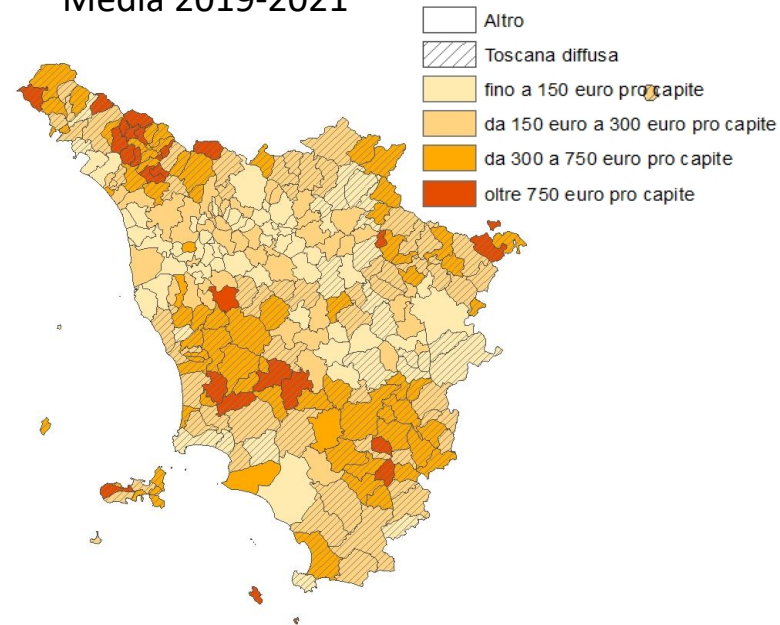
Pagamenti, valori correnti, milioni di euro



La ripresa degli investimenti ha riguardato in modo diffuso tutte le tipologie di comuni, compreso le aree periferiche

Spesa in conto capitale pro capite.

Media 2019-2021



In valori procapite emergono le aree periferiche

Due indicatori di particolare interesse in questa fase, perché misurano la tempestività nel fare arrivare le risorse al territorio

La velocità di pagamento

Impegni /Pagamenti Spese correnti.

Valori%

Campania	67
Emilia-Romagna	78
Lazio	75
Liguria	81
Lombardia	79
Toscana	80
Veneto	80
ITALIA	77

Percentuale degli importi di fatture pagate entro i termini per amministrazione comunale

	2020	2021	2022
Amministrazioni comunali	68%	70%	71%

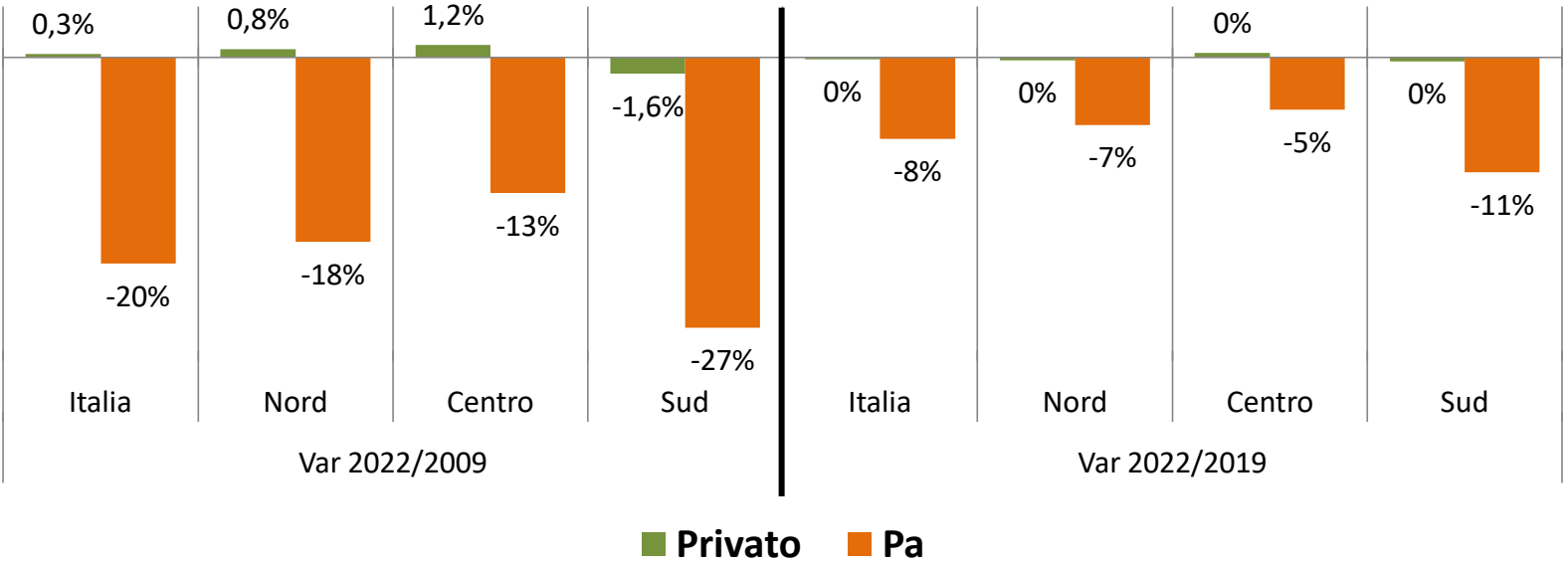
3.

Le trasformazioni nel mondo del lavoro pubblico e privato

- Il tema dell'occupazione e della carenza di personale specializzato e qualificato è al centro dell'attuale dibattito sul massimo utilizzo delle risorse pubbliche tanto europee che nazionali e riguarda tanto il mondo delle imprese che il settore pubblico.
- La peculiarità di questa fase è nella necessità di complementarità e sinergia tra settore pubblico –nel nostro caso con particolare attenzione agli enti decentrati- e privato nell'utilizzo delle risorse disponibili, in particolare di provenienza Europea.
- Nello stesso tempo il mercato del lavoro è cambiato, nelle aspettative e nelle richieste.

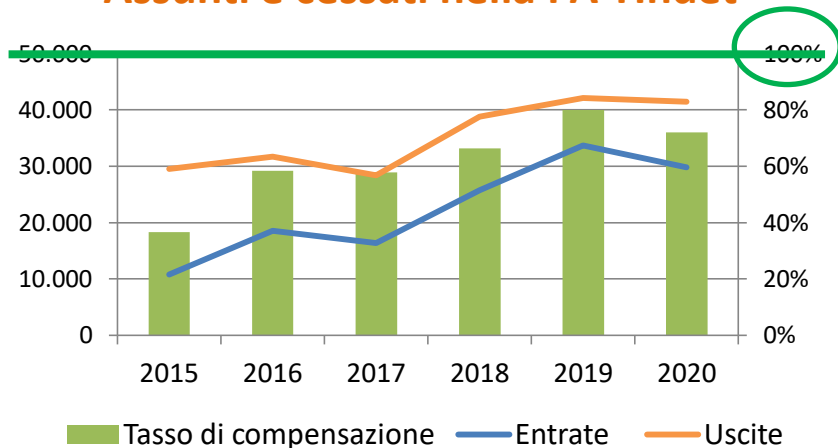
Nonostante la dinamicità del lavoro dipendente nel settore costruzioni, l'occupazione nel complesso del settore privato è relativamente stabile sia se comparata al 2009 che rispetto al 2019. Nel pubblico la riduzione degli occupati è importante, soprattutto al sud e continua negli anni più recenti. Si tratta di un cambiamento che assume dimensione “strutturale”.

Occupati pubblici e privati per circoscrizione geografica. Var. % 2022/2009 e 2022/2019



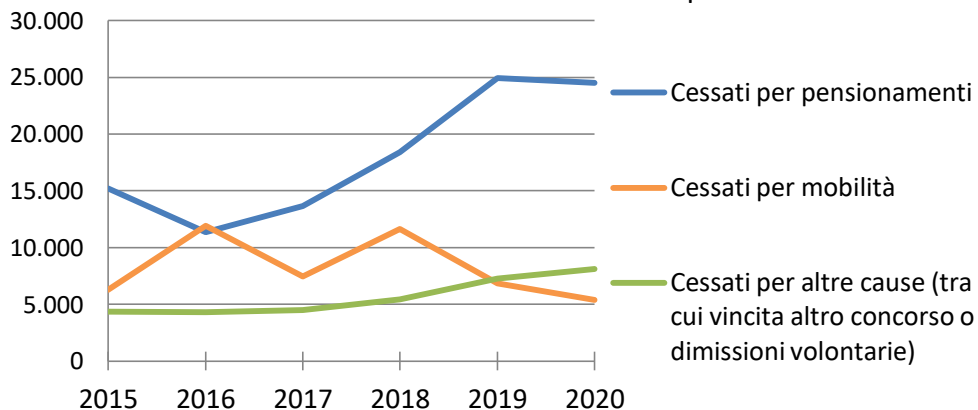
Nella Pubblica amministrazione, la crescita sostenuta delle assunzioni e la ripresa dei concorsi non è sufficiente a compensare le uscite

Assunti e cessati nella PA TIndet



I saldi tra assunti e cancellati a T Indeterminato sono ancora negativi, gli assunti sono il 70% dei cancellati nel 2020. Secondo stime di RGS, il personale nel 2022, rimane quasi stabile nel comparto EELL per effetto del personale non stabile.

Cessazioni

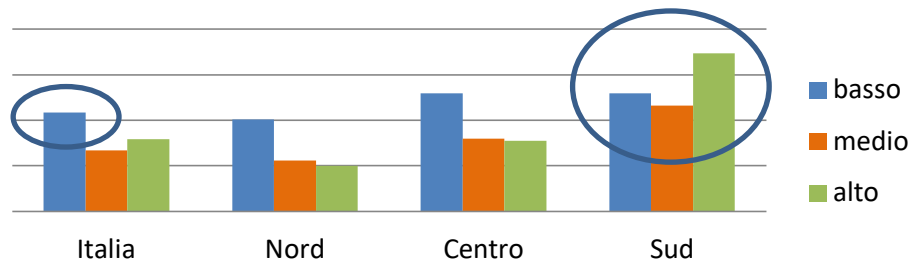


La causa principale sono i pensionamenti, ma emerge anche l'effetto della massiccia quantità di concorsi attivati contemporaneamente - dopo anni di assenza che hanno demotivato alla partecipazione-. La quota di cessazioni perché vincitori di altri concorsi è significativa già nel 2020 (7,2%).

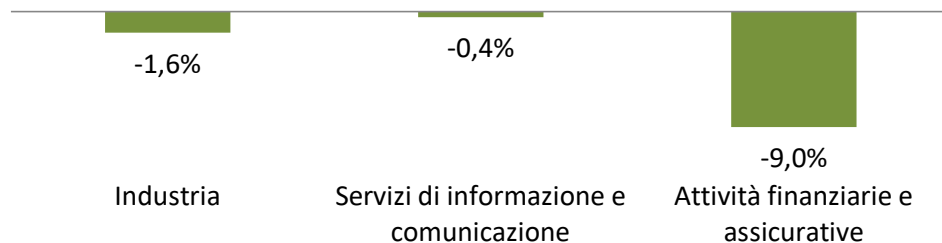
Gli enti locali si troveranno a breve con cessazioni di oltre 200.000 persone nei prossimi 10 anni, infatti oggi gli over 55 sono il 46% dei dip. Pubblici.

Rapporto retributivo Pubblico Privato

**Rapporto retributivo pubblico/privato
per titolo di studio 2009**



**Rapporto retribuzioni settore pubblico/privato 2020
Solo laureati**



Nel 2009 (crisi economica) il vantaggio retributivo del pubblico sul privato era significativo, soprattutto al sud e per chi ha l'obbligo scolastico



Il vantaggio si è ridotto dal 2009 al 2020 soprattutto per i laureati e al nord si è quasi azzerato

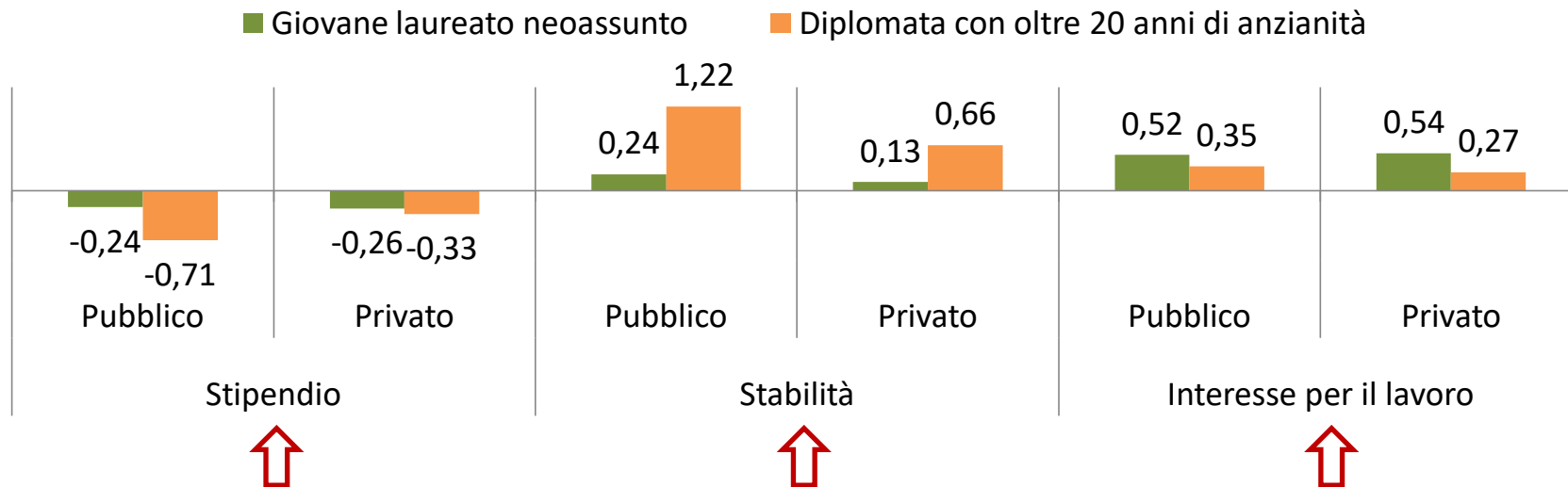


Nel 2020 il rapporto retributivo si modifica per i laureati a svantaggio del pubblico in confronto ad alcuni settori: finanza (-9%), ICT e industria

Soddisfazione rispetto al proprio lavoro pubblico e privato

Soddisfazione rispetto al proprio lavoro, confronto pubblico/privato, per caratteristiche tipo del dipendente.

Prendendo due profili di occupati dipendenti, si possono osservare le differenze di soddisfazione tra pubblico e privato.



Riguardo allo stipendio, sia nel pubblico che nel privato c'è un certo grado di insoddisfazione, ma caratterizza soprattutto la diplomata più avanti nel lavoro e nel settore pubblico. Aumenta con l'età nel pubblico più che nel privato

La stabilità è giudicata positivamente sia nel pubblico che anche nel privato, ma molto meno dai giovani.

L'interesse per il lavoro è il fattore di maggiore soddisfazione sia nel pubblico che nel privato per i giovani.

In sintesi

- Il lavoro nel pubblico impiego non ha più le peculiarità, o le ha molto meno, che lo rendevano attrattivo rispetto al settore privato
- In un momento di elevata domanda i due ambiti si sono avvicinati, dovrebbero essere complementari e sinergici invece subentrano fattori di spiazzamento
- E' oggi difficile ricostruire rapidamente ciò che ha richiesto molti anni per essere ridimensionato

Riforma dei contratti e indice relazione successiva:

1. Andamento del settore dei contratti
2. Il PNRR attraverso il sistema informativo sui lavori pubblici
3. Le innovazioni del Codice e le ricadute potenziali sui contratti, con attenzione al tema della qualificazione