

# **Investimenti pubblici e tutela del territorio, quali prospettive per il settore delle costruzioni?**

Firenze, Ottobre 2018

## RICONOSCIMENTI

La ricerca è stata curata da Chiara Agnoletti e Giuseppe Francesco Gori all'interno dell'Area Economia pubblica e territorio coordinata da Patrizia Lattarulo. Nello specifico Agnoletti ha redatto il capitolo 4, Gori i capitoli 1, 2 e 3.

## Indice

PREMESSA	5
1. INTRODUZIONE	5
2. LA DOMANDA. L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI	6
2.1 Gli investimenti in Italia e in Toscana	6
2.2 Il mercato dei lavori pubblici in Italia e in Toscana	10
2.3 La riforma del Codice dei Contratti pubblici	14
2.4 Vincoli europei, abbandono del PSI e investimenti locali	21
2.5 Gli investimenti infrastrutturali in Toscana	23
3. IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI IN TOSCANA	25
3.1 Le imprese del mercato dei lavori pubblici	27
4. IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E IL CONSUMO DI SUOLO	33



## PREMESSA

Il lavoro si propone di indagare le prospettive del settore delle costruzioni nelle sue componenti: opere pubbliche e residenziale. Particolare attenzione viene rivolta a comprendere l'efficacia delle misure di rilancio messe in atto dai diversi livelli di governo rispetto agli obiettivi di ripresa e ad analizzare i fattori di criticità. Tra gli aspetti più complessi, la contemporaneità di misure di diversa natura, che hanno reso particolarmente difficile l'avvio di nuovi lavori. In primo luogo la riforma dei conti pubblici e del contributo degli enti al risanamento del paese – da un lato – e la riforma dei contratti, che ha modificato in modo profondo l'assetto complessivo del sistema di regole – dall'altro. Una particolare attenzione viene dedicata al mercato delle opere pubbliche toscano, alla sua mancata funzione anticiclica e alle prospettive. Si guarderà alla presenza di operatori toscani attivi nel mercato delle opere pubbliche e alla competitività interregionale. Tra i fattori di politica pubblica che possono aver inciso sull'andamento del settore, la diversa prospettiva assunta dagli ultimi governi e dall'opinione pubblica in ambito di consumo si suolo.

## 1. INTRODUZIONE

Il settore delle costruzioni è stato, nell'ultimo decennio, il settore più rappresentativo della fase di crisi economica che ha attraversato il Paese. Questo a causa degli effetti negativi che ha subito sia per la peculiare natura della crisi stessa nata dall'improvviso esaurirsi della bolla immobiliare, sia per le caratteristiche strutturali che il settore ha nel contesto italiano (in particolare l'altissima incidenza di micro-imprese), sia per il fatto che la leva degli investimenti pubblici, che avrebbe in parte consentito una sua ripresa, è stata fortemente limitata in Italia dai vincoli di finanza pubblica prima e dall'introduzione di alcune riforme strutturali poi.

L'ultimo decennio ha infatti visto contrarsi la domanda annua di investimenti e il valore aggiunto del settore costruzioni di circa il 20% (rispetto al valore del 2008). A fronte di questo, l'ultimo triennio (2014-2017) ha però registrato una relativa ripresa su più fronti. La dinamica positiva - se pur contenuta - del prodotto interno lordo è infatti stata trainata in gran parte dalla domanda di investimenti privati e si è assistito a un'inversione del trend della produzione industriale del settore e del valore aggiunto anche se non ancora del numero di addetti.

In questo lavoro vengono approfonditi alcuni aspetti della fase congiunturale attraversata dal settore in una prospettiva nazionale e regionale e sia con riferimento al lato della domanda (di beni di investimento) che a quello dell'offerta, ovvero alla produzione del settore, alla sua configurazione in termini di numero di imprese e di addetti.

Nell'analisi, una particolare attenzione è rivolta alle condizioni di domanda di investimenti espressa dal comparto pubblico. A questo proposito, una parte consistente del lavoro approfondisce gli aspetti congiunturali e strutturali relativi al mercato degli appalti di lavori pubblici e alle imprese che vi partecipano.

Gli appalti pubblici rappresentano una leva importante delle politiche economiche e di bilancio dei vari livelli della pubblica amministrazione soprattutto in ragione del considerevole volume di risorse che mobilitano. Nel complesso dei paesi della zona euro, il volume della spesa per beni, lavori e servizi effettuata dalle amministrazioni pubbliche rappresenta infatti circa il 16% del PIL e il 29% della spesa pubblica. Soprattutto nel caso degli investimenti pubblici, la consapevolezza della difficile fase congiunturale e della conseguente ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche ha determinato, negli ultimi anni, negli osservatori, una maggiore attenzione ai segnali di ripresa che vengono proprio dal mercato del *public procurement*. L'analisi dei dati del mercato degli appalti consente infatti di cogliere con tempestività le intenzioni di spesa delle amministrazioni e in molti casi di definire con maggior precisione le caratteristiche e l'entità della spesa pubblica infrastrutturale.

Con il nuovo Codice degli Appalti sono state affrontate molte delle criticità, a lungo trascurate, del mercato delle opere pubbliche. Il riordino ha previsto infatti una serie di misure potenzialmente in grado di incrementare il livello di efficienza complessiva agendo sia sul fronte della qualità degli interventi sia su quello della riduzione degli sprechi. Tuttavia, le prime fasi di applicazione della nuova normativa non sono

state prive di problemi, e sono state accompagnate da un significativo crollo dei volumi di procedure di lavori pubblici avviate, sollevando più perplessità sull'irrigidimento del sistema che alcune misure sembrano comportare, in particolare in relazione al tema della qualità e della definizione progettuale, e in relazione al tema della qualificazione e all'aggregazione delle stazioni appaltanti. In questo lavoro offriamo una lettura economica di alcuni dei più rilevanti aspetti della riforma del Codice.

Nel contesto di ripresa della domanda di investimenti, che caratterizza in misura maggiore le regioni del nord e del centro Italia, il settore costruzioni toscano registra una performance nella media, sia per quanto riguarda il valore aggiunto che l'occupazione. Tuttavia, l'analisi ha evidenziato alcuni elementi di fragilità in grado di compromettere - anche nell'eventualità di un consolidamento del trend di domanda positivo - una futura piena ripresa del settore e un ritorno a i tassi di crescita precedenti alla crisi.

In particolare, si è trovata conferma della scarsa partecipazione delle imprese toscane del settore costruzioni al mercato dei lavori pubblici, che è tra le più basse a livello nazionale. A fronte di questo, le imprese toscane aggiudicano una buona percentuale delle procedure avviate in regione (sia in termini di numero che di valore totale): circa la metà del valore delle aggiudicazioni nel mercato toscano rimane a imprese regionali. Proprio nel mercato dei lavori pubblici, le imprese toscane penetrano però scarsamente nei mercati delle altre regioni, anche a causa della loro ridotta dimensione media. Inoltre, proprio la crisi ha determinato, un'importante riduzione del numero di imprese attive che in Toscana assume proporzioni sopra la media nazionale, potenzialmente pregiudicando in tal modo, la competitività del settore.

All'esaurirsi della bolla immobiliare ha corrisposto anche una evoluzione nell'attenzione da parte dell'opinione pubblica e della politica al tema del consumo di suolo che ha inciso sulle prospettive di edificazione oggi prioritariamente rivolte al recupero dell'ingente patrimonio immobiliare pubblico e privato. In questa direzione sono andate anche risorse pubbliche destinate, da un lato ad intervenire su proprio patrimonio, dall'altro destinate a sostenere la domanda da parte dei privati.

Il lavoro è organizzato come segue. Il capitolo 2 affronta il tema della domanda di investimenti nella congiuntura e nella fase precedente, caratterizzata dalla crisi. In particolare, il paragrafo 2.1 si concentra sulla dinamica degli investimenti fissi lordi pubblici e privati, offrendo una contestualizzazione del dato toscano nel quadro nazionale e internazionale. Il paragrafo 2.2 presenta invece un'analisi dettagliata della domanda di lavori pubblici, ovvero della quota di spesa per investimenti che passa per il mercato degli appalti. Anche in questo caso, l'analisi prende in considerazione sia la domanda regionale che quella espressa su tutto il territorio nazionale. I paragrafi 2.3 e 2.4 affrontano invece il tema degli effetti sulla spesa per investimenti degli interventi normativi in tema di contratti pubblici e di finanza locale, mentre il paragrafo 2.5 offre un quadro prospettico sulle risorse stanziare e sugli interventi programmati per il prossimo triennio.

Il capitolo 3 si concentra sulle caratteristiche del settore costruzioni, offrendo un'analisi dell'indice della produzione industriale della dinamica del valore aggiunto e dell'occupazione, nonché del numero delle imprese attive, in Italia e in Toscana. Il paragrafo 3.1 descrive invece la partecipazione delle imprese del settore costruzioni al mercato degli appalti, la loro capacità di appropriazione della domanda espressa dalle stazioni appaltanti toscane e la loro proiezione sui mercati delle altre regioni italiane.

Il capitolo 4 analizza il tema del consumo di suolo e l'efficacia delle politiche pubbliche di sostegno alla domanda di recupero edilizio.

## **2.**

### **LA DOMANDA. L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI**

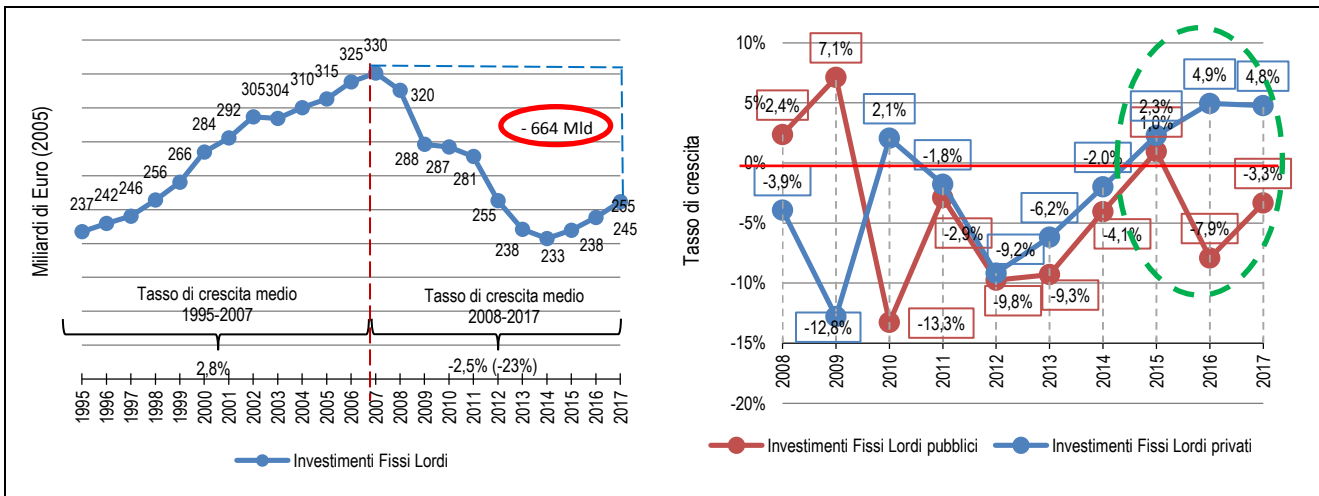
#### ***2.1 Gli investimenti in Italia e in Toscana***

La crisi finanziaria del 2008 ha dato il via a una lunga fase di recessione caratterizzata da due picchi negativi: 2008-2009 (-6,7%) e 2012-2013 (-4,5%). Confrontando il prodotto interno lordo del 2017 con quello del 2007, si osserva una riduzione del 5,6% che corrisponde a un ammontare di circa 90 miliardi di euro. Tra le componenti di domanda aggregata, quella degli investimenti (sia pubblici che privati) è quella che ha sofferto in misura maggiore sia in termini percentuali che assoluti.

L'ammontare degli investimenti dal 2008, ha infatti registrato una flessione senza precedenti. Il tasso medio di crescita è passato dal 2,8% del periodo 1995-2007 al -2,5% del periodo 2008-2017. Ciò ha comportato un livello di investimenti che al 2017 è inferiore di circa 75 miliardi di euro rispetto a quello del

2007 (-23%). Sono circa 660 miliardi gli investimenti persi in questi anni (ovvero la somma di quelli che sono mancati ogni anno dal livello registrato nel 2007) di cui 70 pubblici e 590 privati. Si tratta dell'equivalente di più due anni di investimenti a pieno regime completamente persi.

Grafico 2.1  
ITALIA. INVESTIMENTI FISSI LORDI 1995-2017 E TASSO DI CRESCITA DELLE COMPONENTI PUBBLICA E PRIVATA 2008-2017

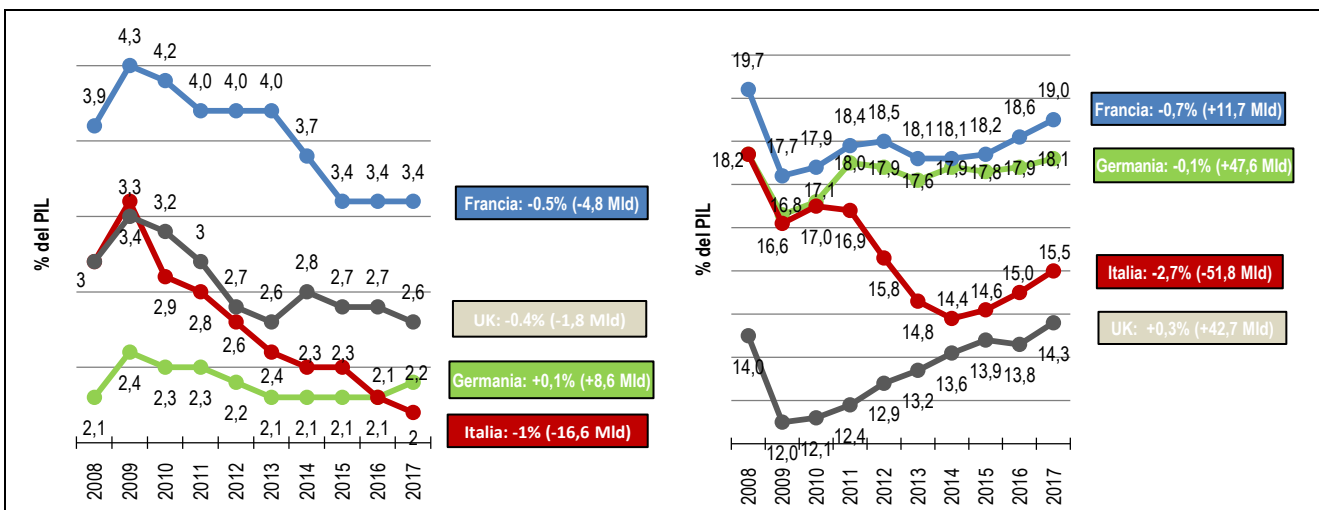


Fonte: elaborazioni su dati Istat

La flessione degli investimenti ha interessato sia la componente privata che quella pubblica, e per entrambe le componenti si è tradotta anche in una riduzione della rispettiva quota sul PIL. Tuttavia, dal 2015, il tasso di crescita degli investimenti privati, se pur ancora non sufficiente a compensare la flessione degli anni precedenti, è tornato di segno positivo, mentre quello degli investimenti pubblici è rimasto negativo (-3,3%).

Sebbene molte delle economie avanzate dell'area euro, Germania esclusa, abbiano sperimentato importanti flessioni della componente pubblica degli investimenti, l'Italia registra un calo particolarmente accentuato: la quota del PIL rappresentata dalla spesa pubblica per investimenti si riduce di 1 punto percentuale tra il 2008 e il 2017 (dal 3% al 2%), per un ammontare di circa 17 miliardi di euro. La dinamica registrata in Italia, sebbene critica, non è paragonabile a quella di altri paesi quali Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia, che partivano però da livelli di investimenti pubblici più alti in relazione al PIL.

Grafico 2.2  
ECONOMIE AVANZATE AREA EURO. QUOTA SU PIL DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PUBBLICI (SX) E PRIVATI (DX). 2008-2017

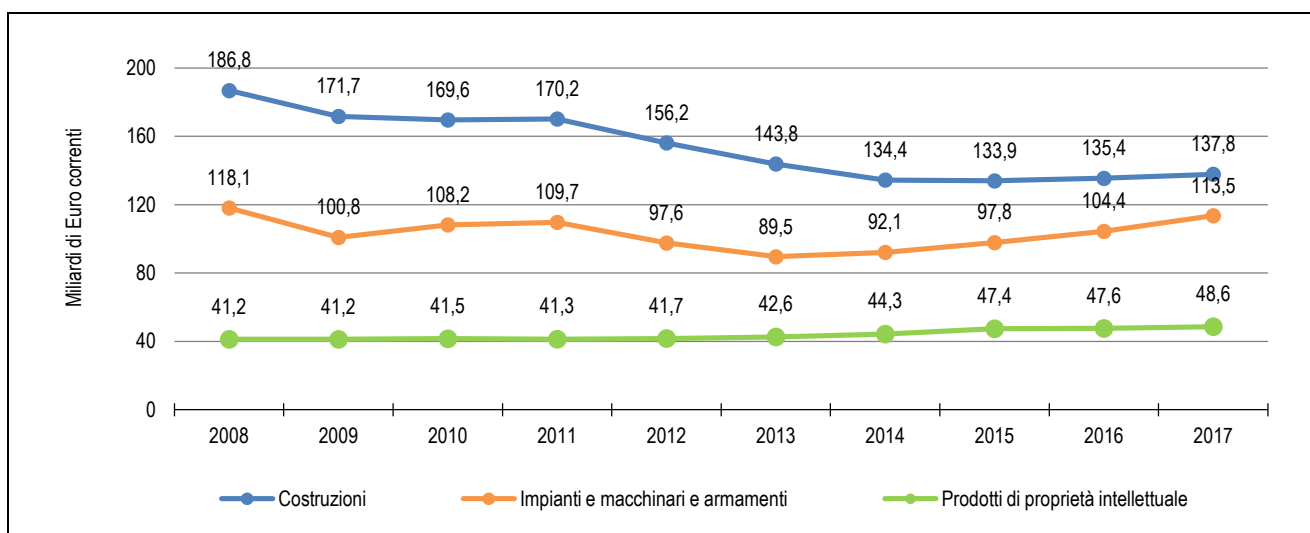


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Quanto alla componente privata, se l'ultimo triennio ha registrato in Italia un incremento sia del valore degli investimenti sia del loro peso sul prodotto interno lordo, questi sono ancora ampiamente inferiori al livello del 2007 (-2,3% del PIL e -51,8 miliardi di Euro). Mentre Francia e Germania hanno invece recuperato i livelli pre-crisi in termini di valore complessivo degli investimenti e Regno Unito ha addirittura registrato un incremento della quota sul PIL (+0,3%).

L'analisi per tipologia di investimento evidenzia come siano proprio le costruzioni ad aver risentito della maggior contrazione nell'ultimo decennio. Si tratta di un calo di circa 50 miliardi di Euro tra il 2008 e il 2017, che corrisponde a circa il 25%. Gli impianti e macchinari, che condividono con le costruzioni il calo nella prima fase della crisi, mostrano invece una dinamica positiva a partire dal 2014, tornando, nel 2017 quasi ai livelli del 2008, mentre i prodotti di proprietà intellettuale sono caratterizzati da un costante, se pur moderato trend di crescita.

Grafico 2.3  
ITALIA. INVESTIMENTI FISSI LORDI PER TIPOLOGIA. 2008-2017

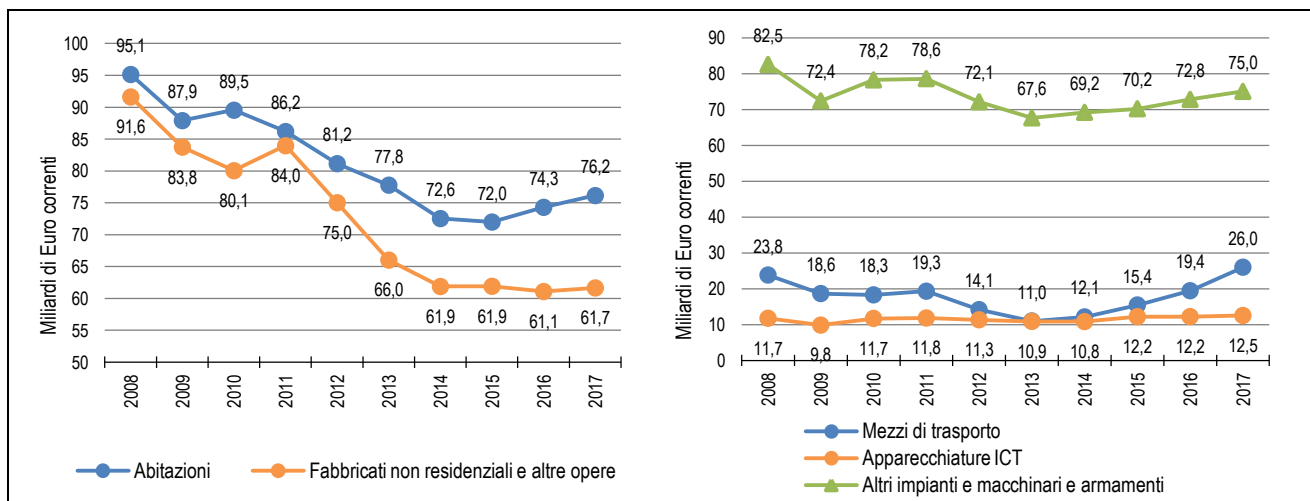


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Un'analisi più disaggregata delle principali tipologie di investimento, ovvero costruzioni da un lato e impianti e macchinari dall'altro, consente di mettere in luce alcune importanti caratteristiche della congiuntura. In particolare, la flebile ripresa delle costruzioni registrata nell'ultimo biennio è interamente da imputarsi al mercato immobiliare privato, mentre resta stabile, a partire dal 2014, il livello della spesa in fabbricati non residenziali. Il 50% del calo della spesa per investimenti in impianti e macchinari registrata tra il 2011 e il 2013 è relativa ai mezzi di trasporto, la cui ripresa è stata invece particolarmente consistente nell'ultimo biennio.



Grafico 2.4  
ITALIA. INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTO-TIPOLOGIA. 2008-2017

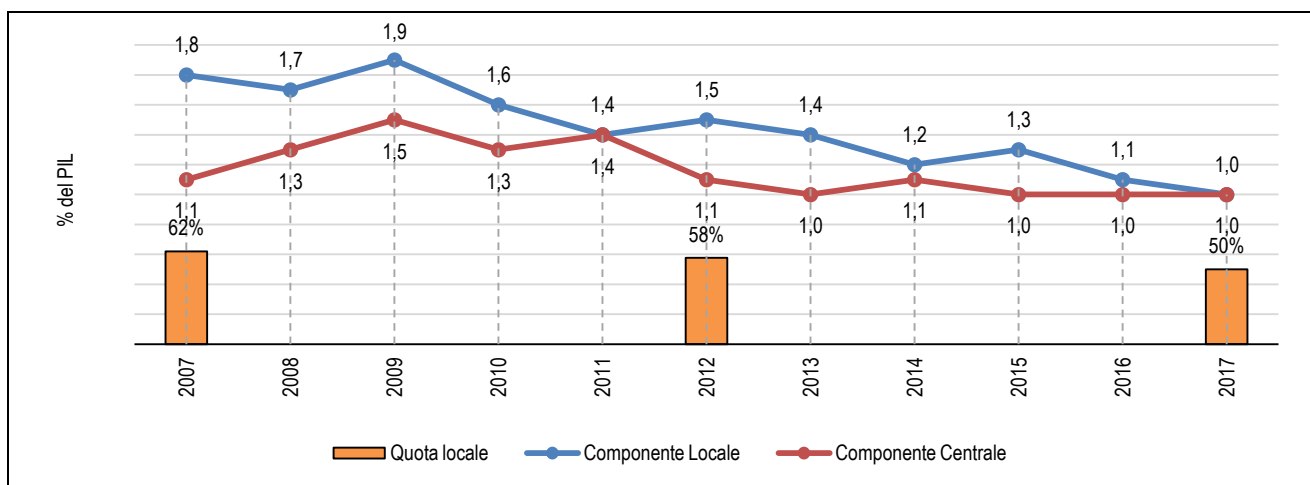


Fonte: elaborazioni su dati Istat

La crisi ha anche comportato una redistribuzione del carico degli investimenti pubblici tra i livelli centrali e locali di governo. La fase di incremento di spesa del biennio 2008-2009 è stata sostenuta in gran parte dai livelli centrali e, a partire dal 2010, i livelli periferici si sono fatti maggiormente carico dell'onere di risanamento della finanza pubblica, riducendo quindi più dei livelli centrali la spesa per investimenti.

La componente locale della spesa pubblica per investimenti subisce dunque una significativa contrazione, passando da una media del 65% nel periodo 1995-2007 a una del 55% nel periodo 2008-2017.

Grafico 2.5  
ITALIA. QUOTA SU PIL DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER LIVELLO DI GOVERNO. 2007-2017



Fonte: elaborazioni su dati Istat

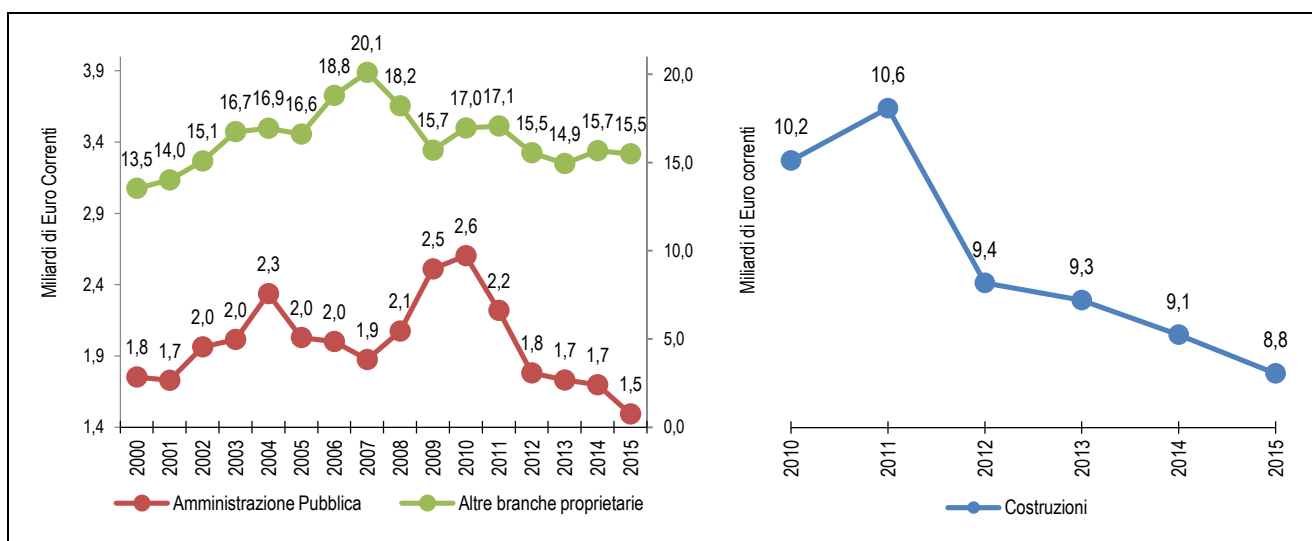
Se il dato relativo alla domanda di investimenti a livello nazionale è caratterizzato da una crisi senza precedenti, quello toscano è marginalmente migliore. In effetti la regione non ha sperimentato una flessione così marcata degli investimenti fissi lordi né per quanto riguarda la componente pubblica (ovvero la domanda della pubblica amministrazione<sup>1</sup>) né per quanto riguarda quella privata. In particolare, gli investimenti fissi lordi del settore pubblico hanno mostrato una flessione di soli 300 milioni di euro tra il 2012 e il 2015, rimanendo comunque su livelli di poco inferiori a quelli del periodo precedente al 2007.

<sup>1</sup> La branca proprietaria a cui si fa riferimento è "amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale, attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi".

Simili considerazioni valgono per la domanda di investimenti espressa dalle restanti branche proprietarie (qui definiti investimenti fissi lordi privati).

Grafico 2.6

TOSCANA. INVESTIMENTI FISSI LORDI PER BRANCA PROPRIETARIA (AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE/ALTRE BRANCHE) 2000-2015 (SX) E INVESTIMENTI FISSI LORDI IN COSTRUZIONI 2010-2015 (DX)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Guardando alla serie della domanda rivolta al settore costruzioni (disponibile solo per il periodo 2010-2015) emerge una dinamica linearmente decrescente che si traduce una diminuzione di circa 1,5 Miliardi di euro.

## 2.2 Il mercato dei lavori pubblici in Italia e in Toscana

Attraverso l'analisi delle procedure di lavori pubblici avviate sul mercato degli appalti è possibile osservare le caratteristiche di questa importante componente della domanda pubblica rivolta al settore costruzioni (Osservatorio contratti pubblici della Regione Toscana e Osservatorio nazionale Itaca)<sup>2</sup>. In particolare queste informazioni, relative all'avvio dei lavori, rendono possibile una puntuale analisi congiunturale e consentono di approfondire le principali caratteristiche delle nuove opere avviate dalle diverse amministrazioni del settore pubblico

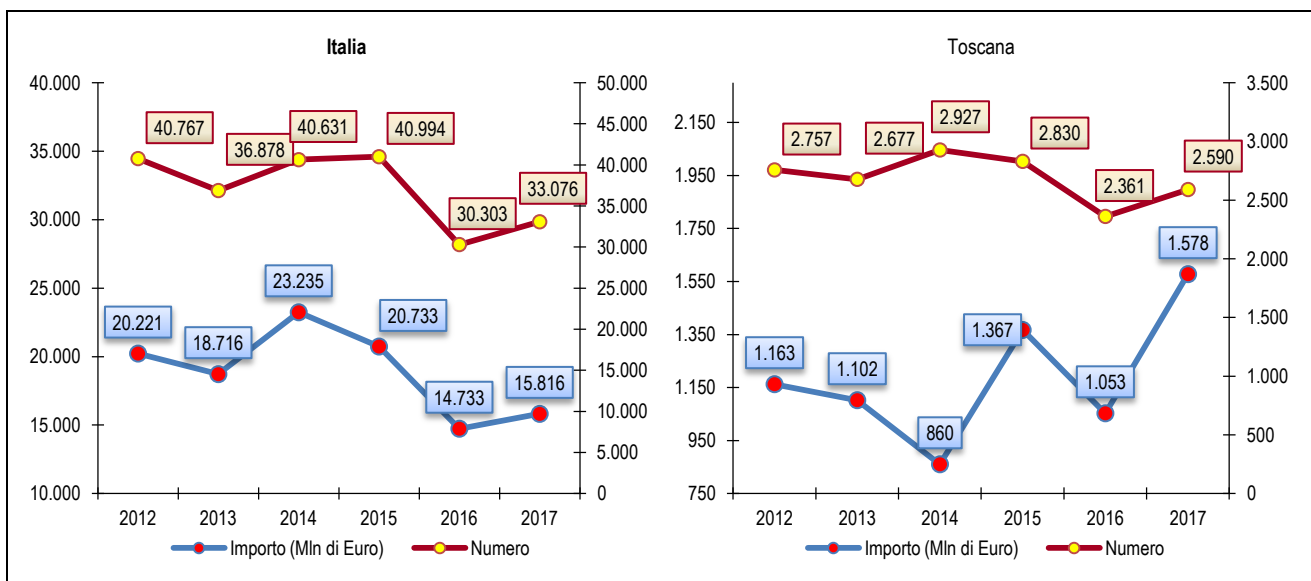
In Toscana, nel 2016 il valore di queste procedure (anche identificate come CIG<sup>3</sup>, Codici Identificativi Gara) si è ridotto di circa 300 milioni di euro rispetto al 2015 passando da 1.367 a 1.053 milioni (-23%), mentre nel 2017 si è assistito a una ripresa (1.578 Milioni, ovvero un incremento annuo di circa il 50%) in gran parte trainata dal bando per la costruzione del Polo Ospedaliero Universitario Nuovo Santa Chiara In Cisanello a Pisa che ammonta a 430 milioni di euro. Al netto di questo intervento l'aumento su base annua si contrarrebbe ad un comunque positivo +8,7%. In ogni caso, la dinamica registrata nel mercato toscano in termini di numero di procedure avviate, può dirsi sostanzialmente stabile, al contrario di quella nazionale che ha visto ridursi - nel biennio 2016-2017 - la media del valore delle procedure di circa 6,5 miliardi di euro (il 30%) rispetto al quadriennio precedente.

<sup>2</sup> Grazie all'interscambio dei dati con ANAC, del cui Osservatorio quello della Regione Toscana svolge le funzioni di sezione regionale, in particolare per l'attività di raccolta dati e supporto alle stazioni appaltanti in materia di assolvimento degli adempimenti informativi, il set di dati sui quali sono condotte le elaborazioni è completato da quelli relativi ai contratti delle amministrazioni centrali localizzate in Toscana, ovvero eseguiti sul territorio.

<sup>3</sup> Il CIG deve essere infatti obbligatoriamente richiesto per ciascun affidamento con o senza gara (e nel caso della gara per ciascun lotto nel quale sia eventualmente articolata), indipendentemente dal tipo di contratto (appalto o concessione) e dalla procedura di selezione del contraente. In questo senso, il CIG è di fatto un elemento sostanziale della procedura, e si può ritenere in grado di restituire un censimento pressoché completo dell'universo di interesse.

Grafico 2.7

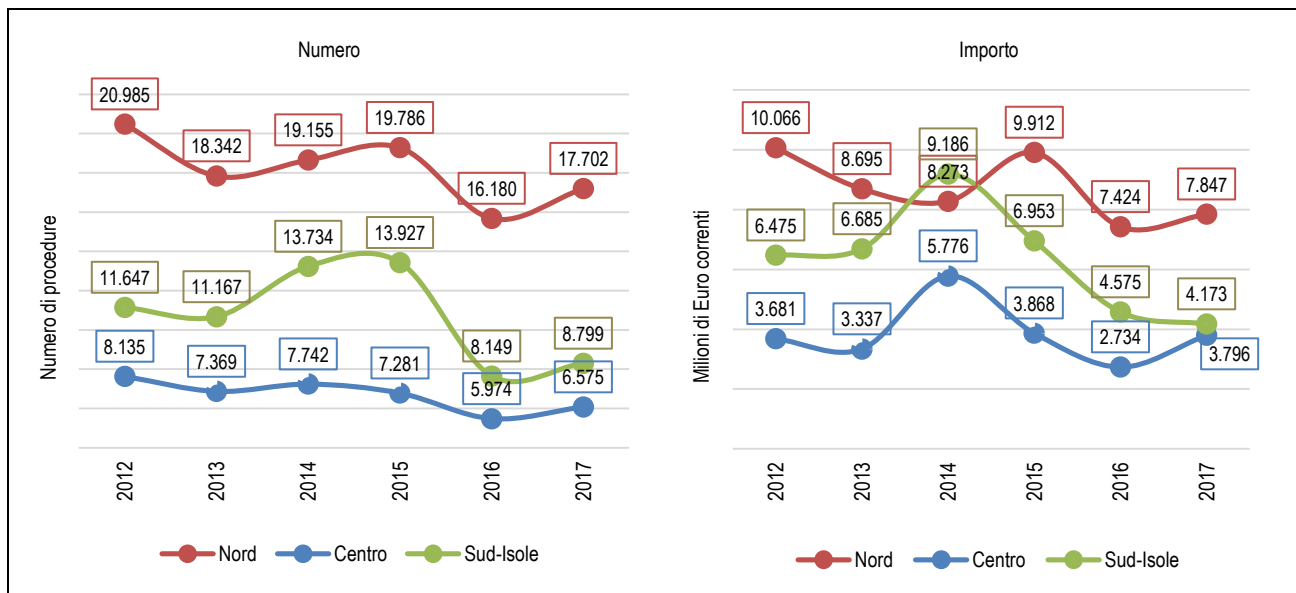
ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Il dato regionale si inserisce in un quadro nazionale che vede le regioni del sud subire la maggior contrazione del numero e degli importi delle procedure avviate nell'ultimo biennio. Le regioni del nord e del centro Italia mostrano invece una flessione meno accentuata nel valore del 2016 e un recupero nel 2017. In particolare, le regioni del centro recuperano, nel 2017, il livello del valore delle procedure registrato nel periodo 2012-2014.

Grafico 2.8

AREE DEL TERRITORIO NAZIONALE.. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017

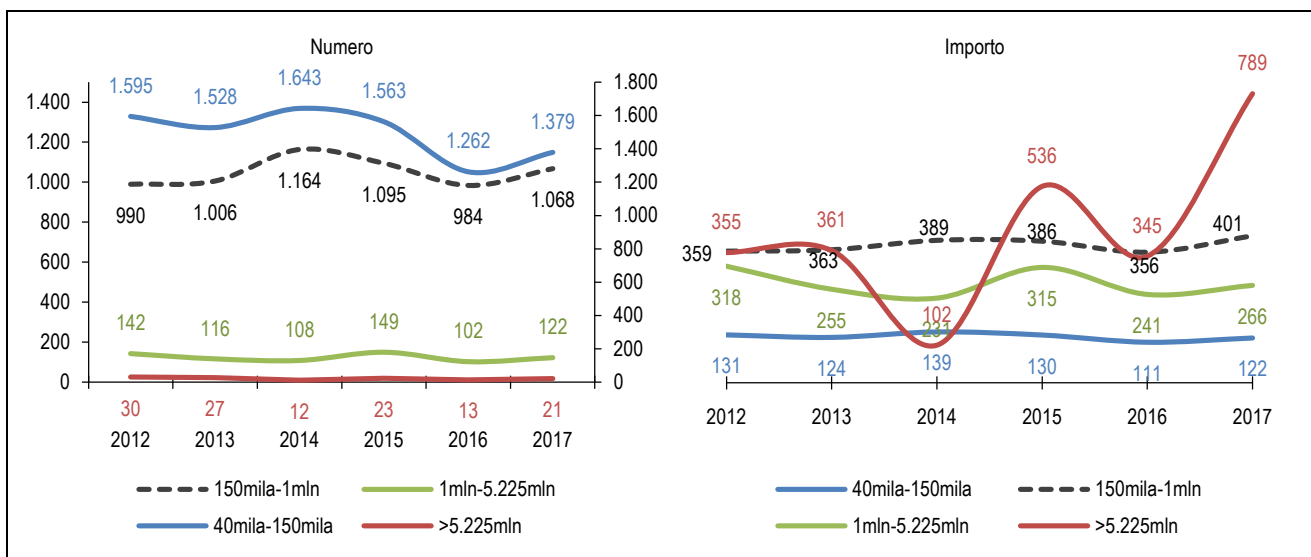


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Dall'analisi delle procedure per classe di importo emerge un quadro di relativa stabilità, fatta eccezione per le procedure sopra la soglia di importo comunitaria. La dinamica dell'importo totale è dunque, almeno nel caso della Toscana, interamente determinata dalle "grandi opere" mentre il calo del numero delle

procedure registrato nel 2016 è da ricondursi alle procedure di importo inferiore al milione di euro e, in particolare, da quelle di importo inferiore ai 150.000 euro.

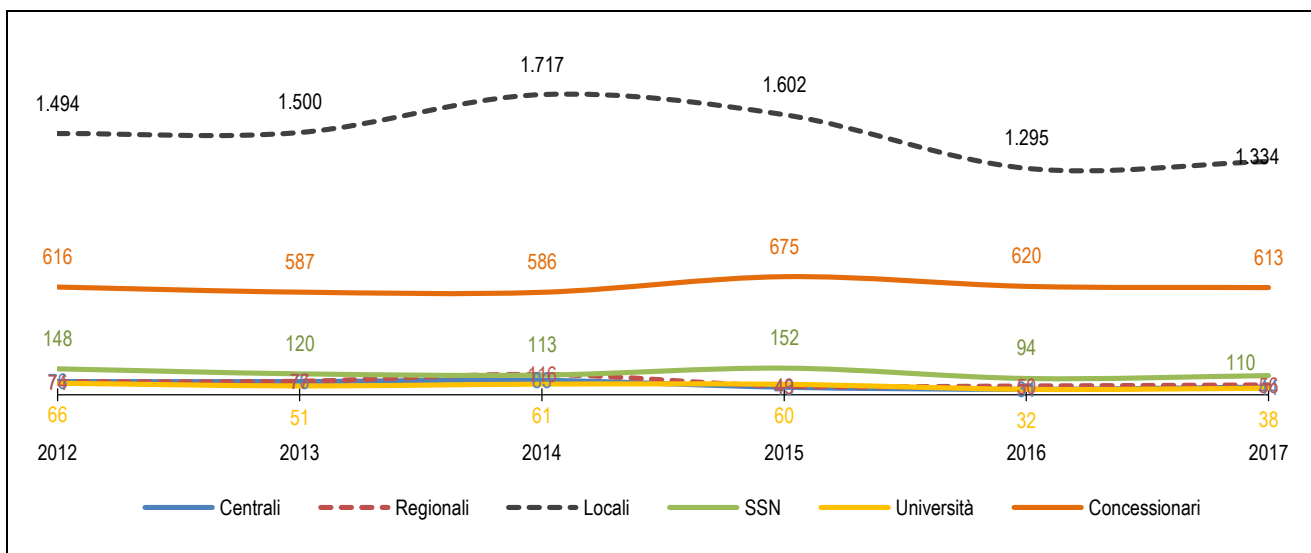
Grafico 2.9  
TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO - **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

L'analisi degli importi aggiudicati per tipologia di stazione appaltante evidenzia, sia nel 2016 che nel 2017, una performance marcatamente sotto la media degli enti locali (comuni, province, comunità montane, unioni comunali). Questi ultimi passano infatti dalle 1.600 procedure di lavori pubblici avviate nel 2015 alle 1.300 circa del 2016 e del 2017. Sono i comuni dunque che contribuiscono in misura più consistente al rallentamento del numero di procedure registrato nel 2016, rallentamento che non sembra essersi esaurito nel 2017.

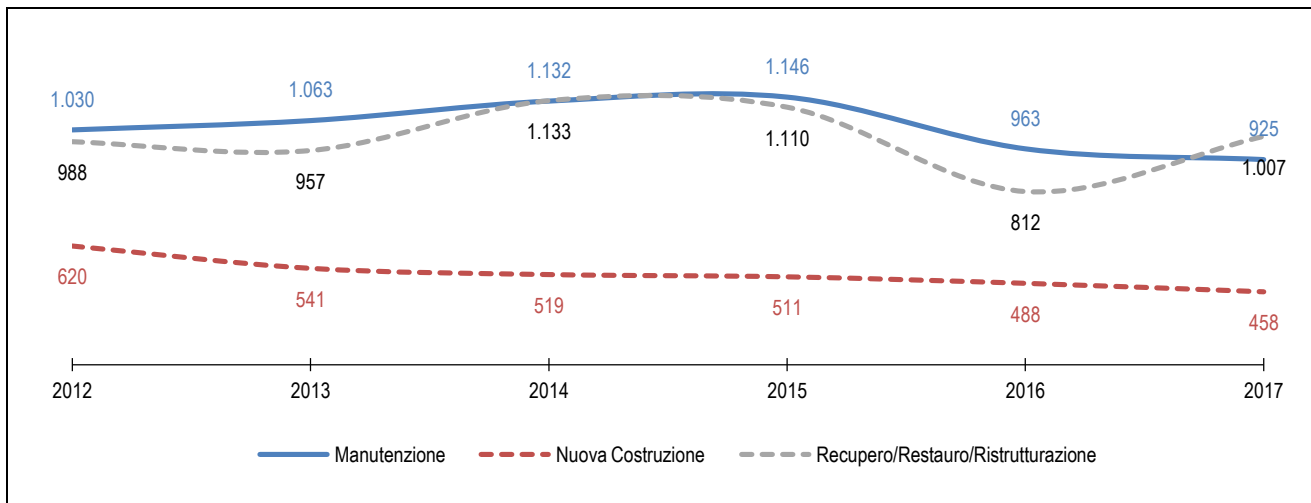
Grafico 2.10  
TOSCANA. NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE. **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Quali sono stati gli interventi che sono invece venuti a mancare nel 2016 e che sono ripartiti nel 2017? L'analisi per tipologia di intervento e per settore di opera aiuta, in questo senso a delineare le caratteristiche del segmento di mercato che ha più risentito dell'introduzione del Codice, ovvero, sulla base di quanto detto finora, la cui domanda è stata maggiormente compressa dagli enti locali. Osservando il numero per tipologia di lavori, è possibile notare come la flessione abbia riguardato in particolare gli interventi di manutenzione.

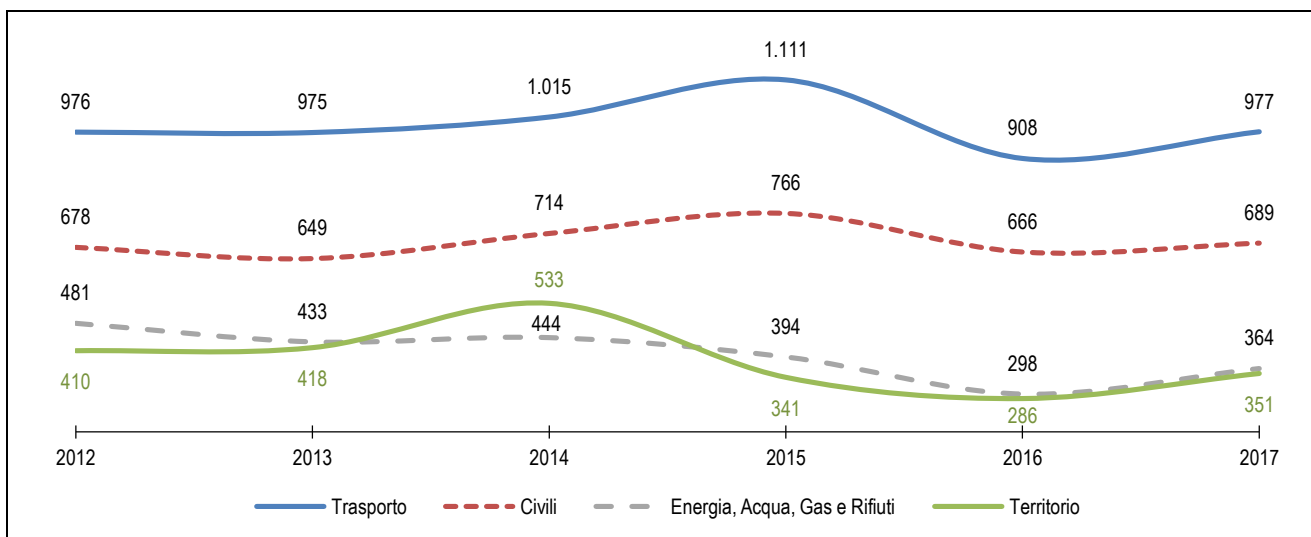
Grafico 2.11  
TOSCANA. LAVORI PUBBLICI. NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPOLOGIA DI LAVORO - **PROCEDURE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Venendo al settore dell'intervento, le serie mostrano una contrazione concentrata nell'ambito dei trasporti, delle reti di distribuzione di energia e gas e in quello del trattamento dei rifiuti. In questi due casi, sono naturalmente gli interventi di manutenzione che hanno registrato un calo nel 2016 e una ripresa nel 2017. Nel caso, invece, degli interventi in opere civili e nel settore "territorio" (che include gli interventi ambientali e la messa in sicurezza delle aree a rischio idro-geologico) la flessione rientra nella categoria tipologica del recupero/restauro/ristrutturazione.

Grafico 2.12  
TOSCANA. LAVORI PUBBLICI. NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER SETTORE - **PROCEDURE** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2017

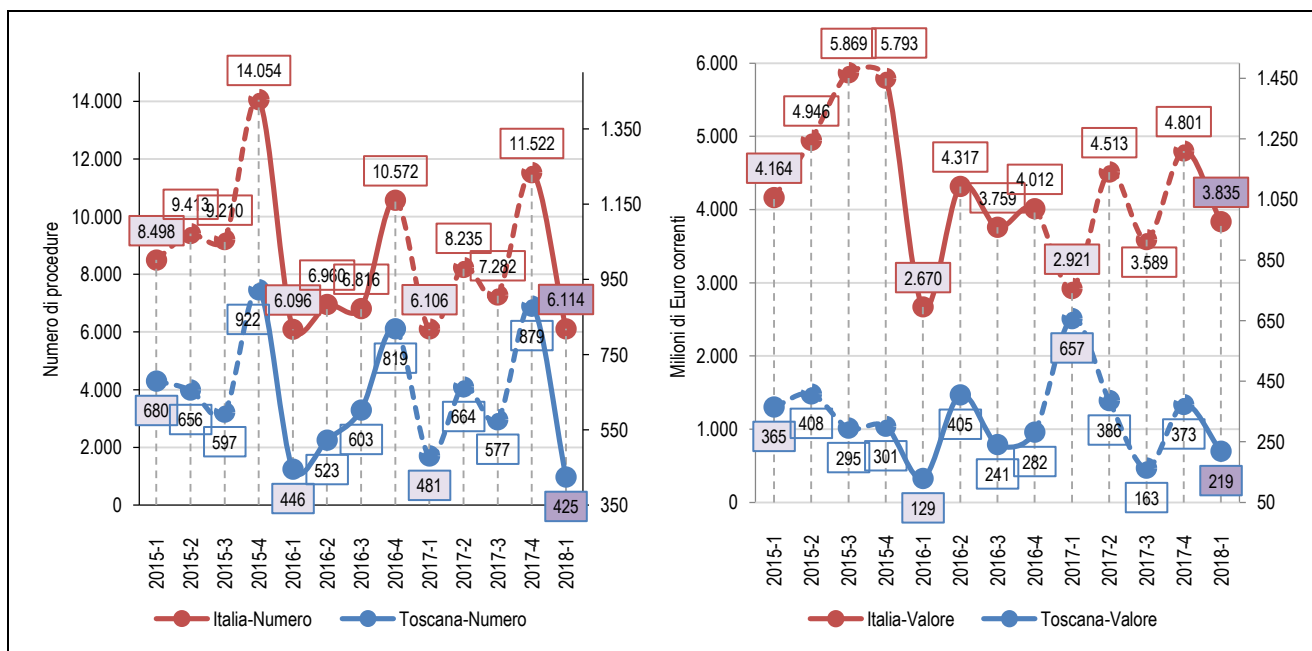


Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Il dato relativo al mercato degli appalti consente di osservare, oltre alla dinamica annuale di numero e importo delle procedure avviate, anche la serie trimestrale. Questo permette di confrontare il dato più recente disponibile alla data di questo rapporto, ovvero quello relativo al primo trimestre del 2018, con i dati dei primi trimestri degli anni immediatamente precedenti. A questo proposito è possibile notare come la serie Toscana relativa al numero non si discosti nella dinamica da quella nazionale, e dal 2016 si assiste a un significativo calo del numero di procedure avviate nel primo trimestre che caratterizza sia la serie Toscana che quella nazionale. Il dato relativo al primo trimestre del 2018 non rappresenta dunque, almeno sul fronte del numero del numero procedure (che è, più del valore, un indicatore dell'attività delle stazioni appaltanti) un segnale di ripresa, ma si pone in piena continuità con i primi trimestri del 2016 e 2017.

Grafico 2.13

ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2015-2018



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Discorso diverso invece sul fronte degli importi, per i quali la Toscana presenta una serie trimestrale più stabile di quella nazionale. In particolare, se il primo trimestre del 2016 ha risentito anche in questo caso dell'effetto di introduzione del nuovo Codice degli Appalti (vedi infra), il primo trimestre del 2017 (anche al netto dell'intervento di edilizia ospedaliera sopra ricordato) e quello del 2018 registrano valori pienamente in linea con quelli registrati negli anni precedenti al 2016.

### 2.3 La riforma del Codice dei Contratti pubblici

Tra i fattori che certamente non hanno agevolato l'attività delle amministrazioni nell'ultimo biennio, è possibile includere il varo del nuovo Codice dei contratti pubblici, la riforma approvata con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che attua la delega conferita al Governo per l'attuazione delle nuove direttive europee del 2014 nel settore dei contratti pubblici e per il riordino della disciplina nazionale.

Molti degli interventi di modifica della normativa sugli appalti contenuti nella riforma sono infatti tesi a ridurre i casi di ricontrattazione. Si tratta sia di interventi che hanno ad oggetto il singolo lavoro e la singola gara, sia di interventi che agiscono in maniera più diretta sulla configurazione di "mercato". Rientrano tra i primi gli interventi sul fronte della qualità progettuale e delle procedure di aggiudicazione, mentre rientrano tra i secondi quelli rivolti a incrementare la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese.

La riforma affronta in maniera organica molte delle criticità del mercato del *procurement* italiano e anche per questo incide sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni in modo molto rilevante. La fase di avvio della riforma, dunque, si è inserita proprio sull'attesa ripresa della domanda di lavori pubblici.

Le cause del rallentamento nell'avvio di nuovi lavori che l'introduzione del Codice ha comportato sul sistema, risiedono in parte nel dettato dei singoli articoli, che prevedono aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti quali un'applicazione più estensiva del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa o l'obbligo di mettere a gara i lavori sulla base del progetto esecutivo, in parte – e su un piano più generale nella difficoltà – del sistema ad assimilare la novità di una riforma basata sul principio della cosiddetta soft law, ovvero la cui applicazione è in gran parte delegata ai regolamenti attuativi emanati da Anac. In questo senso, l'incertezza generata dall'introduzione del Codice unitamente al ritardo nell'emanazione delle linee guida, ha probabilmente indotto molte stazioni appaltanti a un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare.

Con il d. lgs. 56 del 19 Aprile 2017, cosiddetto "Correttivo", a un anno esatto dall'introduzione del Codice, alcuni di questi temi sono stati affrontati con l'obiettivo di introdurre elementi di elasticità che favorissero la ripresa del mercato, in alcuni casi al prezzo di un indebolimento della portata riformatrice del nuovo Codice. Tuttavia, come già visto, l'ulteriore intervento del legislatore non sembra aver determinato, almeno fino ad oggi, l'effetto sperato di stimolo alla domanda delle stazioni appaltanti.

Parte della persistenza dell'effetto negativo del Codice è probabilmente da imputare alla discrasia tra il dettato normativo e i regolamenti attuativi Anac. Le stazioni appaltanti - per l'incertezza nell'interpretazione di alcuni punti (rilevanti) del Codice – preferiscono rimandare l'avvio delle procedure, nell'attesa di un aggiornamento delle linee guida Anac che accolga le novità introdotte dal Correttivo.

Vogliamo adesso considerare in maggior dettaglio i tre punti della riforma che a nostro avviso rappresentano al contempo i principali fattori di efficientamento del sistema e i principali fattori di incertezza nella domanda di lavori pubblici nel breve periodo: progettazione, criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa e qualificazione delle stazioni appaltanti.

- *La progettazione*

Una novità del nuovo codice ritenuta tra le più importanti è quella contenuta nell'articolo 59 c.1, che riguarda l'obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo<sup>4</sup>. A questo riguardo, l'intenzione del legislatore è quella di limitare l'incidenza di sospensioni e varianti in corso d'opera agendo sul fronte della definizione progettuale. Accanto all'obbligo di aggiudicazione sulla base del progetto esecutivo, lo stesso articolo 59 prevede il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione<sup>5</sup>. Questa specifica prescrizione ha l'obiettivo di riaffermare la centralità del progetto e togliere all'impresa la possibile eccessiva autonomia derivante dall'incidere sia sulla definizione del progetto che sulle modalità della sua realizzazione.

In merito a questo punto, il Correttivo al Codice ha tuttavia introdotto alcune importanti eccezioni, volte ad alleggerire l'impatto che l'obbligo di progettazione esecutiva e il divieto di appalto integrato possono avere in termini di oneri aggiuntivi di tempo e costo per le stazioni appaltanti. Vengono previste infatti una progettazione semplificata per interventi di manutenzione ordinaria di importo fino a 2,5 milioni di euro (art. 23 comma 3-bis) e la possibilità di porre a gara sulla base della sola progettazione definitiva nel caso in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori (art. 59 comma 1-bis).

In via di principio, è certo possibile obiettare che non sia tanto (o solo) la carenza nella definizione progettuale quanto piuttosto la qualità progettuale la determinante principale delle inefficienze in fase di esecuzione. In relazione a questo specifico punto, il nuovo codice (art. 23) ha affrontato il nodo spinoso della ri-definizione dei livelli di progettazione rivolgendo un'attenzione maggiore alla individuazione dei contenuti delle diverse fasi progettuali. Nel nuovo schema, definito con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un ruolo di primaria importanza viene attribuita alla prima delle tre fasi, che vede il progetto preliminare di fatto sostituito da un irrobustito e meglio definito progetto di fattibilità tecnica ed economica (anche finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative). A conferma dell'ispirazione generale della riforma, improntata a incentivare una più precisa identificazione delle priorità

---

<sup>4</sup>“(…) Gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto, come definito dall'articolo 23, comma 8, garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti. (…)”.

<sup>5</sup> Ad eccezione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità.

di investimento da parte delle stazioni appaltanti, sulla base del comma 5, art. 23 del Codice, tale progetto di fattibilità tecnico-economica deve essere preceduto da una decisione da assumere da parte della stazione appaltante in sede di pianificazione sulle “specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire” (c.d. quadro esigenziale).

La centralità del tema della progettazione è confermata dal fatto che il Governo, individuando proprio questa come fattore primario di blocco alla ripartenza della spesa per investimenti (soprattutto delle piccole stazioni appaltanti) è recentemente intervenuto su più fronti, istituendo il Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico (art.41-bis DL 50/2017) e il Fondo per la progettazione di interventi sul dissesto (Ministero dell’ambiente) diretto a favorire l’efficace avanzamento delle attività progettuali delle opere di mitigazione del rischio idrogeologico.

Tuttavia, né gli effetti negativi congiunturali (di rallentamento della domanda di lavori pubblici) né quelli positivi di efficientamento del sistema introdotti dalle prescrizioni relative alla fase progettuale sono ad oggi valutabili ricorrendo ad analisi di natura quantitativa. È invece possibile provare a dare un’indicazione sulla relazione riscontrata in passato tra la prestazione a base di gara (ovvero se sola esecuzione o appalto integrato di progettazione ed esecuzione) e gli indicatori di efficienza della fase di esecuzione. Questo al fine di verificare se l’aggiudicazione della sola esecuzione lavori comporti o meno un vantaggio in termini di minore incidenza di casi di maggiorazione di costo o ritardo nella conclusione dei lavori.

Utilizzando il dato dei lavori pubblici aggiudicati e conclusi sul territorio nazionale tra il 2011 e il 2015, abbiamo adottato uno tra gli approcci di inferenza causale più comunemente utilizzati (*propensity score matching*). In particolare, suddividendo i lavori pubblici in due gruppi definiti dalla prestazione a base di gara (sola esecuzione o appalto integrato), abbiamo verificato il sussistere di significative differenze tra i due gruppi<sup>6</sup> in termini di incidenza ed entità di un aumento di costo e in termini di incidenza ed entità di un ritardo nell’esecuzione dei lavori. Al fine di garantire una piena confrontabilità tra i due gruppi di lavori, il confronto è stato effettuato successivamente all’implementazione di una procedura di abbinamento. In questo modo è stato possibile calcolare la media tra le differenze nel valore di ciascuna delle quattro variabili risposta tra osservazioni “gemelle”, ovvero tra lavori con caratteristiche simili, distinte unicamente dal fatto che l’oggetto della gara sia la sola esecuzione o la progettazione più l’esecuzione<sup>7</sup>.

La tabella seguente riporta il risultato dell’analisi. La prima colonna della tabella presenta la stima della differenza nella media delle variabili risposta (in riga) tra i lavori per i quali la modalità scelta è stata quella di sola esecuzione e quelli per i quali è stata di progettazione e esecuzione.

Tabella 2.14

SOLO ESECUZIONE VS APPALTO INTEGRATO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED

ATET	Coef.	Al robustStd. Err.	P>z	[95% Conf. Int.]		N.
Incidenza scostamento importo	-6,7*	3,43	0,052	-13,42	0,04	27.264
Scostamento % importo	-1,4	0,98	0,137	-3,40	0,46	27.264
Incidenza ritardi	-6,2***	2,32	0,008	-10,76	-1,64	43.314
Scostamento % tempo	-14,1***	5,39	0,009	-24,69	-3,56	43.314

Significatività: \*p< 0,10, \*\*p< 0,05, \*\*\*p< 0,01

Alla modalità di sola esecuzione è associato un effetto medio di riduzione della probabilità di ritardo, ovvero un’incidenza del fenomeno dei ritardi inferiore di 6 punti percentuali rispetto alla modalità di progettazione e esecuzione (appalto integrato). Allo stesso modo, la modalità di sola esecuzione sembra comportare significativi vantaggi (-14%) sul fronte dell’entità del ritardo.

Si noti inoltre che, sebbene non statisticamente significative o caratterizzate da un livello di significatività ridotto, le differenze tra le medie dei due gruppi nell’incidenza dello scostamento di importo e nel valore percentuale di tale scostamento, presentano segno negativo (rispettivamente -6,7% e -1,4%). La nostra analisi evidenzia, dunque, un effetto significativo della tipologia di prestazione sull’entità e sull’incidenza dei ritardi confermando, almeno sulla base dell’evidenza riscontrabile ex-ante all’applicazione della riforma,

<sup>6</sup> O meglio, abbiamo verificato il sussistere dell’effetto dell’assegnazione casuale di un lavoro al gruppo “sola esecuzione” rispetto all’assegnazione al gruppo “appalto integrato”.

<sup>7</sup> Le caratteristiche che abbiamo considerato al fine di rendere effettivamente confrontabili i lavori appartenenti ai due distinti gruppi sono la durata prevista, la tipologia di lavoro, il settore di appartenenza dell’opera, la natura giuridica della stazione appaltante, la procedura di scelta del contraente, il criterio di aggiudicazione, la regione nella quale è localizzato l’intervento.



la validità della strada intrapresa dal legislatore. Naturalmente questo è uno dei possibili effetti di questo aspetto della riforma, che potrebbe presumibilmente invece indurre impatti negativi in termini di tempi più lunghi e maggiori complessità nella fase di preparazione della gara. Questo aspetto non viene qui analizzato.

- *Il criterio di aggiudicazione*

Una delle novità più sostanziali della riforma è l'accento che questa pone sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente vantaggiosa basata sulla qualità. In particolare, quest'ultimo viene elevato dal nuovo Codice a "criterio guida". L'idea di fondo è che il criterio alternativo, quello del massimo ribasso, non sia in grado di selezionare il costruttore che garantisca il miglior bilanciamento tra qualità e prezzo, comportando maggiori aggiustamenti post-contrattuali.

Le indicazioni della prima versione del Codice prevedevano che il criterio del massimo ribasso fosse ancora implementabile esclusivamente per i lavori di importo inferiore al milione di euro. Il decreto correttivo ha modificato questa prescrizione innalzando a 2 milioni di euro la soglia sotto la quale è possibile ricorrere al criterio del massimo ribasso (fermo restando l'obbligo, che vige per tutti i contratti, di messa a gara del progetto esecutivo).

In realtà entrambe le scelte in merito al criterio possono determinare significative distorsioni del mercato e, in ultima analisi, scarse performances dei contratti. Se il criterio del massimo ribasso può favorire dinamiche collusive, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può favorire corruzione, essendo legata a una maggior discrezionalità della stazione appaltante.

Proviamo qui a mettere in luce alcuni degli aspetti di efficienza legati alla scelta del criterio di aggiudicazione. L'obiettivo è quello di comprendere se i dati identifichino o meno un margine di efficienza recuperabile mediante lo switch tra i due criteri. L'analisi è particolarmente utile in corrispondenza dei lavori che a seguito della riforma, in base alla loro dimensione finanziaria, dovranno essere necessariamente aggiudicati mediante il ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa.

Nel periodo 2011-2017, le aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore al milione di euro (che diventano due milioni di euro a seguito del Correttivo) e inferiore alla soglia comunitaria<sup>8</sup> hanno rappresentato circa l'8% (il 3%) del totale delle aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore ai 40.000 euro. Il 63% (60%) di queste è stato aggiudicato ricorrendo al criterio del massimo ribasso. Il numero di aggiudicazioni che sarebbero teoricamente coinvolte dalle prescrizioni del nuovo codice in tema di obbligatorio ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa si aggira dunque intorno al 3% (2%) del totale. Un numero esiguo di contratti che però rappresenta circa il 14% (8,5%) dell'importo totale bandito.

Una prima analisi descrittiva del fenomeno delle maggiorazioni di costo e dei ritardi sulle aggiudicazioni di lavori pubblici, evidenzia come il ricorso al criterio del massimo ribasso non sia inferiore a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa sotto il profilo dell'efficienza in fase di esecuzione. Tuttavia, un'analisi di tipo descrittivo non consente di trarre conclusioni univoche sul ruolo esercitato dal criterio di aggiudicazione nel condizionare le performances in fase di esecuzione.

A questo proposito, al fine di giungere a una conclusione maggiormente fondata sul piano causale, abbiamo effettuato un'analisi dello stesso tipo di quella riportata nel paragrafo precedente. In questo specifico esercizio, abbiamo considerato le stesse quattro variabili risposta, che identificano i nostri indicatori di efficienza in fase di esecuzione<sup>9</sup> e abbiamo distinto l'analisi per i lavori che ricadono nella fascia di importo 40mila euro-1 milione, 1 milione-2 milioni e 2 milioni-5.225 milioni.

Il risultato dell'analisi permette di concludere che la scelta del criterio riveste un ruolo significativo nel determinare le maggiorazioni di costo riscontrate a fine lavori, delineando così una netta superiorità del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa nella dimensione finanziaria dell'efficienza. Sul fronte delle maggiorazioni di costo, i vantaggi associati al ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appaiono però più consistenti nel caso dei lavori di importo inferiore al milione di euro per poi

---

<sup>8</sup> L'analisi di questo paragrafo prescinde dai lavori di importo superiore alla soglia comunitaria. Per questi lavori infatti, peraltro numericamente scarsi, non si pone l'alternativa tra i due criteri di aggiudicazione.

<sup>9</sup> Le caratteristiche che abbiamo considerato al fine di rendere effettivamente confrontabili i lavori appartenenti ai due distinti gruppi sono la durata prevista, la tipologia di lavoro, il settore di appartenenza dell'opera, la natura giuridica della stazione appaltante, la procedura di scelta del contraente e la regione nella quale è localizzato l'intervento. Tra queste, a differenza dell'analisi descritta nel paragrafo precedente, non figura il criterio di aggiudicazione, che rappresenta adesso la variabile in base alla quale sono distinti i due gruppi sotto osservazione.

decrescere nella fascia 1milione-2milioni di euro e nella fascia compresa tra 2 milioni e la soglia comunitaria.

Tabella 2.15

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA VS MASSIMO RIBASSO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI. AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED

Average Treatment Effect on Treated	Classe di importo								
	40mila-1mln			1mln-2mln			2mln-5,225mln		
	Coef.	P>z	N	Coef.	P>z	N	Coef.	P>z	N
Incidenza scostamento importo	-4,81***	0,00	26.198	1,00	0,85	689	-2,25	0,74	407
Scostamento % importo	-2,30***	0,00	26.198	-5,17**	0,01	689	-5,32*	0,06	407
Incidenza ritardi	1,13	0,38	41.274	0,95	0,83	1.304	3,65	0,50	764
Scostamento % tempo	5,89**	0,02	41.274	0,82	0,92	1.304	19,04**	0,03	764

Significatività: \* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $p < 0,01$

Sul fronte dei ritardi, l'offerta economicamente più vantaggiosa sembra comportare, su tutte le fasce di importo eccezion fatta per la fascia 1-2 milioni di euro, una più alta media della durata dei ritardi. Alla luce di questi risultati, la modifica al rialzo della soglia da 1 milione di euro a 2 milioni operata dal correttivo rischia di escludere una significativa platea di progetti (l'1% del numero e il 5% dell'importo totale) dai vantaggi in termini di efficienza di costo associabili all'abbandono del criterio del massimo ribasso (una più bassa media degli scostamenti di importo) senza comportare guadagni di efficienza sul fronte dei ritardi.

Un ultimo aspetto rilevante, riguarda proprio i contratti di importo tra 1 e 2 milioni di euro. Escludendoli dall'obbligo di ricorso all'offerta economicamente vantaggiosa, il Correttivo ha contestualmente aggiunto l'obbligo di ricorso a una procedura ordinaria (non negoziata), nel caso in cui si voglia utilizzare il criterio del massimo ribasso. La comprensibile intenzione di questa misura è quella di limitare gli effetti sull'efficienza complessiva che deriverebbero dal ricorso al massimo ribasso in questa fascia di importo, compensando con l'obbligo di ricorrere a una procedura caratterizzata da un maggior grado di trasparenza.

- *La qualificazione delle stazioni appaltanti*

Risolvere, almeno in parte, il problema della carenza oggettiva di risorse limitando gli sprechi/aumentando l'efficienza, significa anche superare il problema della crescente asimmetria tra le conoscenze tecniche dei soggetti che operano nelle stazioni appaltanti più piccole e le relative controparti dei settori produttivi che operano nel campo del *public procurement*. L'esigenza di razionalizzazione è dunque anche in parte esigenza di qualificazione dei soggetti pubblici del mercato degli appalti, la cui inadeguatezza – dovuta all'alta frammentazione e alle diffuse carenze organizzative (più del settanta per cento dei Comuni è al di sotto dei cinquemila abitanti) – è vista come primaria determinante dell'inefficiente e inefficace gestione della spesa pubblica e della penetrazione dei fenomeni corruttivi.

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma del Codice (il Titolo III) riguarda infatti il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti<sup>10</sup>. In termini generali, il riordino sembra tenere conto del *trade-off* tra la frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle piccole stazioni appaltanti che intercettano tale domanda. Da un lato prevede infatti un incremento sostanziale dell'azione di monitoraggio, di indirizzo e di interdizione dei livelli di governo più alti sulle piccole stazioni appaltanti - con Anac che agirà da vera e propria autorità di regolazione - ma dall'altro introduce criteri che consentono alle piccole stazioni di operare in autonomia se sufficientemente organizzate.

<sup>10</sup> Il Titolo III del Codice (artt. 37-43) prevede: (i) la certificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti per l'acquisizione di forniture e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro; (ii) in alternativa, la possibilità di ricorrere per l'acquisto di tali contratti, ad aggregazione di stazioni appaltanti qualificate come centrale di committenza qualificata (avvalendosi così della certificazione di un'altra stazione appaltante), a centrali di committenza qualificate o a soggetti aggregatori. In base al contenuto dell'articolo 38, in particolare, la certificazione, ovvero la qualificazione, è conseguita dalle stazioni appaltanti in rapporto alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Un elenco delle stazioni appaltanti qualificate è istituito presso Anac, che provvederà anche alla gestione dell'intero sistema di qualificazione. I requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti, sono tesi a garantire che questa sia in grado di gestire al meglio tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto, in particolare, ai sensi dell'art. 38 c. 3, a verificare che la stazione abbia adeguata: a) capacità di programmazione e progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, incluso il collaudo e la messa in opera. Il codice distingue tra requisiti di base e requisiti premianti (art. 38 c. 4). I "requisiti di base" prevedono strutture organizzative stabili, presenza di dipendenti con specifiche competenze, sistemi di formazione e aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio. I "requisiti premianti" includono l'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione, sistemi di gestione in qualità degli uffici e dei procedimenti di gara, tecnologie telematiche nella gestione delle gare, applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

Proprio per il fatto che il modello di accreditamento delle stazioni appaltanti non prende in considerazione la natura istituzionale e la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica e organizzativa, tale esito dipenderà infatti dall'effettiva entità delle dinamiche "spontanee" di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti, che potranno dar vita a centrali di committenza qualificate, affiancandosi così ai soggetti aggregatori e alle grandi centrali di committenza nazionali o regionali. In questo quadro ancora indefinito, proprio le grandi stazioni appaltanti, e in particolar modo gli enti istituzionali che svolgeranno l'attività di soggetto aggregatore, si trovano inoltre di fronte alla necessità di definire gli strumenti per far fronte alla mole di procedure che le stazioni appaltanti più piccole potrebbero non poter più gestire in autonomia, garantendo così un adeguato soddisfacimento della domanda espressa dai territori.

A questo proposito, concentrandoci sul sottoinsieme dei contratti di lavori pubblici appaltati in Toscana, offriamo qui un primo quadro ricognitivo sulla domanda del comparto dei comuni, che rappresenta la quota del mercato regionale più rilevante in termini di numero e di importo e, al contempo, quella più frammentata.

Cerchiamo dunque, in questo modo, di fornire un'idea sulla misura nella quale le prescrizioni del Codice possano aver determinato un rallentamento dell'attività di *procurement* delle stazioni appaltanti nella fase di transizione da una configurazione all'altra.

Questo può consentire, d'altro canto, anche di mettere in luce alcuni elementi utili all'identificazione dei soggetti in grado di fungere da aggregatori di domanda in considerazione della loro passata attività di *procurement*, che è elemento centrale nell'ambito del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Tra i requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti in base al Titolo III del d.lgs. 18 aprile 2016, quello di più immediata quantificazione è il numero di gare svolte nel triennio precedente (nel quinquennio, a seguito del correttivo al Codice). È solo sulla base di questa variabile che è possibile, soprattutto in assenza di una più precisa indicazione da parte del legislatore, definire un primo e provvisorio quadro conoscitivo della platea di stazioni appaltanti che potranno ambire alla certificazione per gestire procedure relative a lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro (o a servizi e forniture di importo pari o superiore ai 40.000 euro).

Restringiamo dunque l'analisi ai contratti di importo pari o superiore ai 150.000 euro. Solo per questi infatti, il nuovo Codice prevede obbligo di certificazione della stazione appaltante. È logico supporre che il criterio di qualificazione "esperienziale" della stazione appaltante, definito sul numero di gare svolte, si riferisca proprio ai lavori per i quali è richiesta la certificazione. A questo proposito, i comuni toscani rivestono, anche in questo specifico segmento del mercato, un ruolo centrale. I comuni hanno infatti avviato, nel triennio passato, il 35% delle procedure per il 16% dell'importo totale dei bandi/avvisi.

La domanda di lavori pubblici espressa dal comparto comunale è tuttavia strutturalmente caratterizzata da un'elevata frammentazione: l'importo medio delle procedure avviate dei comuni è infatti inferiore al 50% del valore medio registrato su tutte le procedure avviate nel triennio (circa 400mila euro contro i 900mila euro medi).

Questo dato trova ulteriore conferma nel momento in cui, venendo al tema della qualificazione e dell'esperienza dei singoli comuni, verificiamo la distribuzione delle procedure per singola stazione appaltante. Solo 31 comuni su 276 (l'11%) hanno infatti registrato nel triennio 2014-2016 almeno 9 procedure perfezionate, ovvero almeno 3 procedure in media all'anno, mentre solo 6 (il 2%) più di 30 procedure.

Dal quadro appena delineato emerge come il comparto dei comuni toscani esprima una domanda complessivamente limitata di lavori pubblici di importo superiore alla soglia di qualificazione. Questo aspetto, dovuto con tutta probabilità anche agli effetti della crisi (ad oggi non completamente esauriti) potrebbe inficiare la loro capacità di operare in autonomia nel prossimo futuro, ma molto dipenderà dalla stringenza dei criteri di qualificazione che sono ancora in via di definizione. Proprio il settore dei lavori potrebbe dunque configurarsi come un ambito nel quale i comuni più piccoli trarrebbero beneficio dalla centralizzazione della fase di aggiudicazione incentivata dal nuovo Codice. Tuttavia, per sua natura, il mercato dei lavori è caratterizzato da un basso livello di standardizzazione delle prestazioni. Quest'ultimo aspetto suggerisce che il livello di aggregazione ottimale potrebbe situarsi in corrispondenza di centrali uniche di committenza che comprendano un numero limitato di comuni, in modo da garantire equilibrio tra efficienza delle procedure e rispondenza alle eterogenee necessità dei territori.

La recente approvazione del c.d. Correttivo (D. Lgs. 56/2017), ha introdotto su questo specifico tema, una rilevante novità: il numero di gare svolte verrà computato su base quinquennale anziché triennale. A questo proposito, riteniamo utile proporre una comparazione tra la distribuzione dei comuni per numero di gare svolte nelle due ipotesi: quella originaria su base triennale e quella su base quinquennale. Questo ci permette di formulare alcune ipotesi sulle intenzioni del legislatore e sull'effetto che la modifica introdotta potrà comportare sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. La quota di comuni che non registra nemmeno una procedura infatti si dimezza (passando dal 24% dell'ipotesi triennale al 12% di quella quinquennale). A questo corrisponde un pari incremento della quota dei comuni che hanno svolto almeno una procedura nel quinquennio e non più di una procedura all'anno. Questo fa legittimamente pensare che, almeno sul fronte del criterio esperienziale, le intenzioni dello stesso legislatore possano essere di fissare una soglia minima di gare non superiore all'unità. Ammesso che il caso toscano possa considerarsi rappresentativo del quadro nazionale, la novità introdotta dal Correttivo sembra dunque volta a ridurre la platea di comuni che potrebbe essere esclusa dalla qualificazione non in virtù di una scarsa, ma addirittura di una nulla esperienza specifica di *procurement*.

In conclusione, anche in merito al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, il legislatore si è trovato di fronte alla necessità di indebolire l'impianto originale della riforma per venire incontro a un quadro contingente di complessiva stagnazione della spesa per investimenti. Il prossimo futuro fornirà risposte più concrete in merito all'efficacia di questi interventi. Permetterà soprattutto di valutare con maggior precisione se, una volta entrato a regime, il nuovo assetto normativo produrrà effetti in termini di aggregazione e centralizzazione delle committenze ma anche in termini di irrobustimento organizzativo/professionale e, in senso lato, qualitativo delle stazioni appaltanti italiane.

Nel frattempo, in attesa dei decreti attuativi, alcuni primi segnali della spinta all'aggregazione stanno emergendo, in larga parte presumibilmente sulla spinta della crescente carenza di risorse umane e finanziarie dei piccoli enti registrata negli ultimi anni.

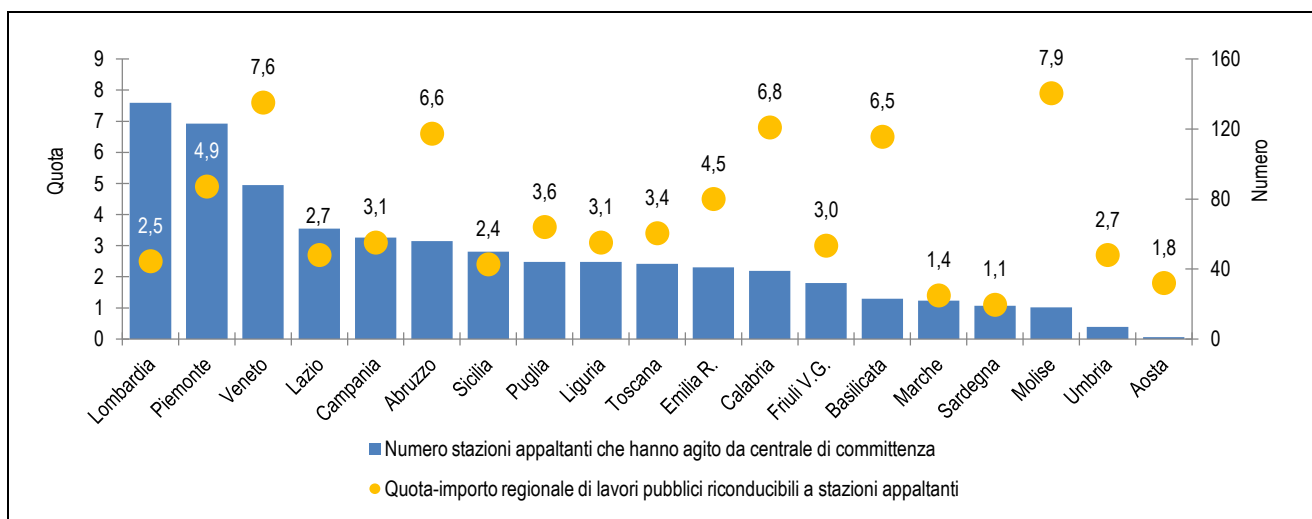
Tabella 2.16

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TOSCANI PER NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE DI LAVORI PUBBLICI. PROCEDURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 150.000 EURO  
Valori %

Numero di gare annue	Ultimi 3 anni	Ultimi 5 anni
N > 3 (più di una gara all'anno nel periodo)	11%	9%
1 < N < 3 (fino a una gara all'anno nel periodo)	29%	30%
N = 1 (una gara nel triennio)	36%	49%
N = 0 (nessuna gara nel periodo)	24%	12%

Grafico 2.17

QUOTA-IMPORTO REGIONALE DI LAVORI PUBBLICI E NUMERO DI STAZIONI APPALTANTI CHE HANNO SVOLTO IL RUOLO DI CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA. LAVORI PUBBLICI 2011-2017



#### 2.4 Vincoli europei, abbandono del PSI e investimenti locali

Tra le misure messe in atto a sostegno degli investimenti pubblici dei comuni, il principale ha riguardato l'abbandono del Patto di Stabilità e la sostituzione delle nuove norme di pareggio di bilancio (previste dalla L. 243/2012), con un diverso sistema di regole, diventata legge nel 2016 (L. 164/2016). E' stato più volte ribadito<sup>11</sup> come il passaggio al cosiddetto saldo di finanza pubblica avrebbe rappresentato per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica di rilancio della spesa in conto capitale. Negli anni precedenti, infatti, il meccanismo del Patto – parallelamente ai tagli delle risorse - richiedeva risultati di avanzo che le Amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti (tra i lavori sul tema degli effetti dei vincoli del Patto di stabilità sugli equilibri di bilancio si veda Grembi et al. 2016<sup>12</sup> e Monacelli et al. 2016<sup>13</sup>). La riforma del 2016 ridefinisce i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte degli enti territoriali. A differenza del passato è ora sufficiente produrre un saldo di sola competenza “non negativo” e poiché raggiungere il pareggio è certo più facile che produrre un risparmio le conseguenze in termini di capacità di spesa sembrano evidenti. Inoltre, il passaggio al saldo di competenza ha creato forti aspettative sul fronte dei pagamenti in conto capitale poiché viene definitivamente liberata la cassa dal vincolo del Patto degli anni precedenti. E' necessario però comprendere che il nuovo vincolo di bilancio, imposto agli enti territoriali per garantire il loro concorso agli obiettivi di indebitamento netto definiti in sede europea, impone il pareggio tra entrate finali e spese finali. Tra le voci incluse nel calcolo compaiono gli investimenti (tra le spese) ma non le risorse finanziarie tradizionalmente attivate per il loro finanziamento: sono infatti esclusi dal calcolo tanto l'uso dell'avanzo di amministrazione che l'indebitamento (tra le entrate). La nuova norma di rispetto dei conti pubblici esclude, dunque, l'utilizzo tanto dell'avanzo di amministrazione (l'eredità dei risparmi degli anni precedenti) che del debito (la fonte principale di finanziamento degli investimenti), si tratta così di una misura meno rigida della precedente, ma non per questo di natura espansiva. Ed infatti le ultime leggi di bilancio derogano a questa norma consentendo agli enti spazi di utilizzo di queste risorse: nel 2017 ai soli enti in buona salute finanziaria viene concesso di utilizzare quote del loro avanzo e, in alcuni casi, di indebitarsi, nel 2018 tali spazi vengono aperti anche a favore degli enti più deboli (par. 4.7). Tutto ciò si traduce, dunque, in un maggior controllo degli investimenti da parte del governo centrale. In merito è necessario ricordare che le amministrazioni locali contribuiscono per il 3% al debito complessivo del paese (Banca d'Italia).

Nonostante le molte attese, come precedentemente considerato, l'effetto dell'uscita dal Patto di stabilità non ha avuto gli effetti attesi sulla ripresa degli investimenti (cfr. Rapporto finanza territoriale in Italia 2017; <http://www.irpet.it/events/le-politiche-gli-investimenti-pubblici-le-regole-gli-impatti>).

Le maggiori risorse disponibili per gli investimenti degli enti territoriali nel 2016 e nel 2017 stentano, quindi, a tradursi in maggiori spese e nuove opere, e comportano, invece, un “eccesso di risparmio” oltre gli obiettivi di finanza pubblica (overshooting). L'overshooting rappresenta, appunto, disponibilità di spesa che non sono state utilizzate dagli enti, per un ammontare nel 2016 e 2017 che va dai 3 ai 4 miliardi tra comuni, province e regioni (Corte dei conti su dati RGS, 2017). In altri termini, le amministrazioni non si sono limitate a rispettare i vincoli imposti, ma non hanno speso le risorse disponibili, creando così un “eccesso di risparmio (overshooting)”.

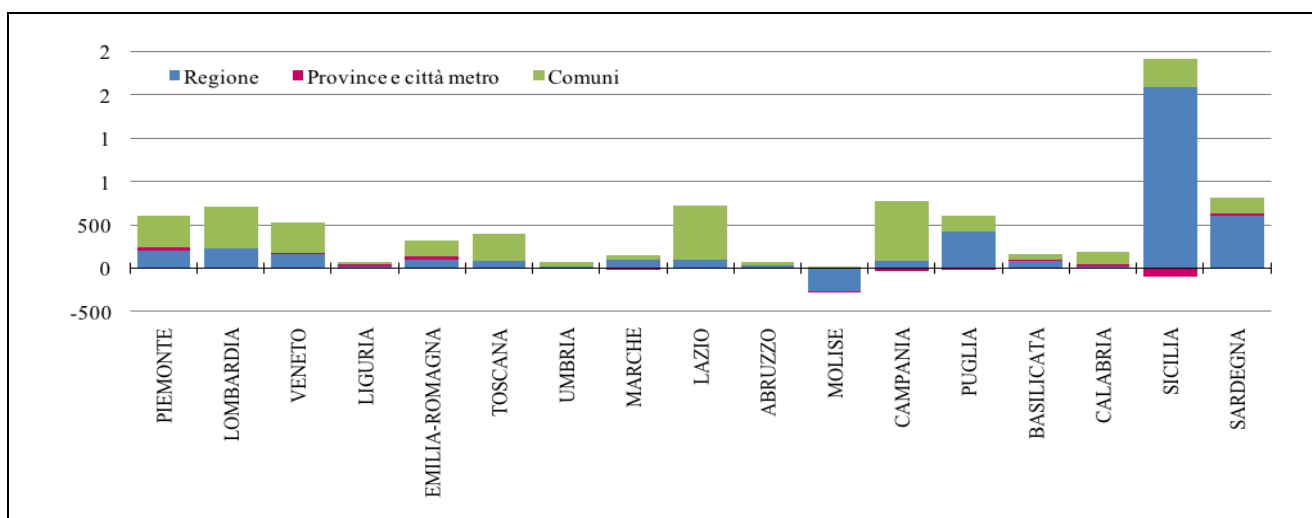
---

<sup>11</sup> Tra questi, Ferretti C., Lattarulo P. (2016), <http://www.lavoce.info/archives/39415/comuni-piu-liberi-di-spendere/>

<sup>12</sup> Grembi, V., Nannicini, T., Troiano U., 2016, “Do fiscal rule matters?”, in *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 8, n. 3, July 2016, pp. 1-30.

<sup>13</sup> Monacelli, D., Paziienza, MG, Rapallini, C., Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective? In *Public budgeting and finance* Volume 36, Issue 3, 2016 , Pages 114-140.

Grafico 2.18  
 SALDO EFFETTIVO - SALDO OBIETTIVO PER TIPOLOGIA DI ENTE E PER REGIONE (OVERSHOOTING)  
 Milioni di euro



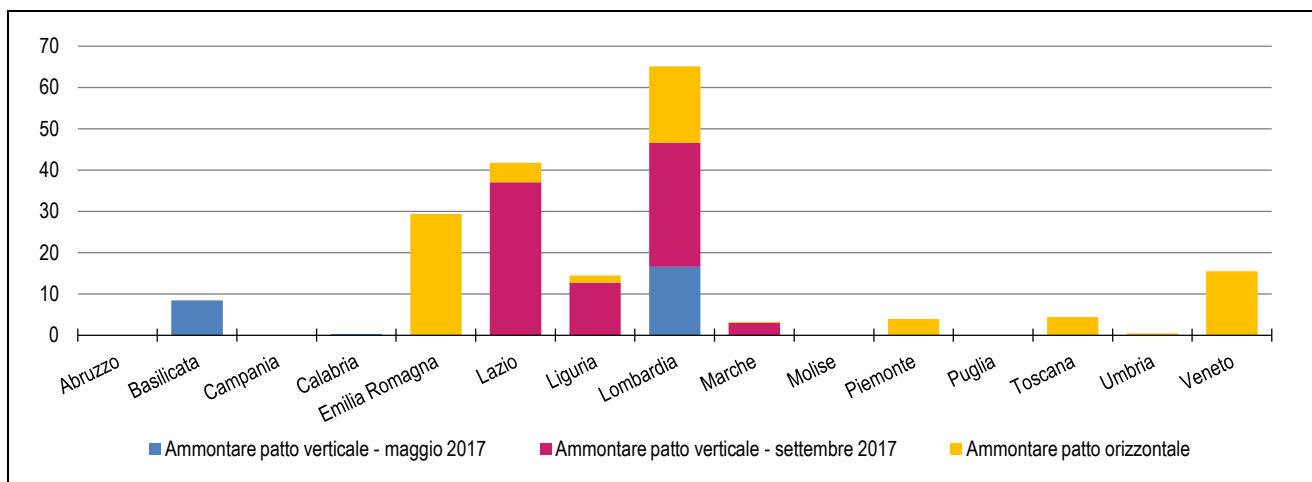
Fonte: elaborazioni su Corte dei Conti su dati RGS

Se fino ad oggi, nell'epoca del PSI, l'incapacità di spendere le risorse poteva essere attribuita alle difficoltà delle norme del Patto e all'insieme dei tagli, oggi altri fattori sembrano intervenire ad impedire la normale attività delle amministrazioni in ambito di lavori pubblici. Numerose riforme hanno modificato il contesto normativo e giuridico, incidendo su funzioni e compiti, senza tradursi ancora in un nuovo modello operativo: il superamento del PSI ha riguardato i comuni, mentre le regioni e le province sono in una fase di ripensamento istituzionale avviato e non concluso; la riforma dei conti pubblici è da molti considerata impegnativa e complessa e sta solo ora entrando lentamente a regime; la riforma dei contratti ha avviato un profondo riordino di tutta la materia, ma si è ancora in attesa delle norme attuative che, abolite le vecchie regole, ne prevedano di nuove (Ferretti et al. 2017)<sup>14</sup>. Si tratta in tutti i casi di riforme importanti, destinate a modificare il modo di operare delle amministrazioni e alle quali le amministrazione devono rapidamente adeguarsi. La condizione di questo processo di modernizzazione è, però, la certezza di un quadro di regole chiare e coerenti, mentre l'attuale lunga fase di transizione cade in un momento molto critico per il Paese. Ecco, dunque, che oggi le difficoltà nella ripresa degli investimenti non riguardano solo le risorse ma le regole, cosicché i nuovi incentivi di natura finanziaria agli investimenti potrebbero ancora una volta non rivelarsi sufficienti.

Uno strumento di sostegno agli investimenti degli enti territoriali che stenta a decollare sono le intese regionali. Si tratta della possibilità concessa dal regolatore di gestire gli spazi finanziari in modo consolidato all'interno della singola regione. E' la strada attraverso la quale, sotto la governance regionale, enti che si trovano nella difficoltà di utilizzare i propri spazi finanziari, ad esempio perchè privi di progetti esecutivi, possono renderli disponibili ad enti desiderosi di investire oltre le proprie risorse. Anche a causa delle difficoltà finanziarie attraversate dalle regioni nell'ultimo periodo, solo poche regioni (Lombardia e Emilia in particolare) sono riuscite a mettere in pratica questa opportunità.

<sup>14</sup> Ferretti C., Gori G. F., Lattarulo P. (2018), "Vincoli Europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici", in Ires Piemonte, Irpet, Srm, Polis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale, Rapporto 2017*, Rubbettino.

Grafico 2.19  
LE INTESE REGIONALI  
Spazi scambiati (187 milioni di euro)



Fonte: Cfr. Sciancalepore Il sole 24 ore

La manovra 2018 conferma il sostegno della spesa per investimenti pubblici con misure che riguardano tanto i grandi progetti di rilevanza nazionale che gli interventi diffusi sul territorio da parte degli enti locali. Da un lato, infatti, viene rifinanziato il Fondo per il rilancio degli investimenti e dall'altro vengono riconosciuti maggiori spazi finanziari per gli investimenti ai Comuni e agli enti locali. L'obiettivo di queste misure è, nuovamente, quello di invertire la tendenza alla riduzione degli investimenti pubblici osservata negli ultimi anni.

Al Fondo investimenti viene assegnata una dotazione la cui concreta realizzazione della spesa ammonta a 800 milioni di euro per il 2018, un miliardo e 615 milioni per il 2019 e due miliardi e 180 milioni per il 2020. Particolare attenzione è stata posta negli anni più recenti, e in questa Legge di Bilancio, al rilancio degli investimenti degli enti locali, per la loro capacità di attivazione sul territorio. Gli investimenti degli enti locali, infatti, avevano subito una riduzione drammatica negli anni di vigenza del Patto di Stabilità che imponeva regole molto rigide alle amministrazioni. La Legge di Bilancio 2018, come appena considerato, (par precedente) interviene offrendo, nell'uso delle risorse da parte degli enti, spazi finanziari aggiuntivi rispetto a quanto previsto già nel 2017, in particolare consentendo un più ampio utilizzo dell'avanzo di amministrazione per finanziare gli investimenti, e rendendo disponibili risorse anche per gli enti privi di avanzo. La Legge di Bilancio agevola, inoltre, gli investimenti dei piccoli comuni, al di sotto dei 5.000 abitanti, e i comuni oggetto di fusione. Per far fronte alle difficoltà relative alla fase di avvio della riforma dei contratti, prevede un fondo progettazione, rivolto a sostenere questa fase dell'opera pubblica, resa più critica dal nuovo codice. Dalla Legge di Bilancio 2017, inoltre, gli enti ereditano la possibilità di ricorrere a nuovo debito nei limiti della disponibilità di saldi di competenza positivi.

Tabella 2.20  
Fondo per il finanziamento di investimenti  
Miliardi di euro

	2018	2019	2020
Importo	0,800	1,615	2,180

Fonte: elaborazioni IRPET su Legge di Bilancio

## 2.5 Gli investimenti infrastrutturali in Toscana

Gli investimenti infrastrutturali programmati in Toscana sono indicati nell'allegato al DEF 2017 presentato dall'ultimo Governo della passata legislatura. Attraverso tale documento viene lanciata la strategia "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" all'interno della quale il MIT ha avviato una procedura di revisione e di sistematizzazione dei principali interventi infrastrutturali legati alla mobilità, incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione ex-ante delle opere. Questo documento è per altro coerente con il nuovo Codice degli Appalti, che individua nel Piano

Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione, per la programmazione e per la progettazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese. L'allegato infrastrutture al DEF 2017 anticipa le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 del primo DPP, sulla base delle quali dovrebbero essere individuate –nello spirito di quella norma - le priorità, coerentemente con il quadro strategico delineato in Connettere l'Italia. Nella parte finale contiene infine una panoramica dei principali assi di intervento infrastrutturali individuandone lo stato e la qualità della progettazione (invarianza, necessità di project review o di un progetto di fattibilità) e la presenza negli strumenti di programmazione. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, l'allegato individua il fabbisogno di risorse economiche pari a circa 35 miliardi di euro aggiuntive rispetto alla quota parte già finanziata, da coprire anche con anche il Fondo Investimenti ex art. 1 c. 140 l. 232/2016, accanto ad altre disponibilità eterogenee (risparmi da project review, FSC, risorse private, cofinanziamento degli enti locali).

Al di là degli interventi che riguardano in maniera generica la rete infrastrutturale nazionale (adeguamento tecnologico, manutenzione, sicurezza), l'allegato al DEF individua diversi interventi che hanno per oggetto il territorio toscano, alcuni già definitivamente delineati, altri da sottoporre a project review (le opere rispondono a fabbisogni infrastrutturali del paese ma sono suscettibili di ottimizzazione e riduzione di tempi e costi) o a studio di fattibilità (nell'ottica di verificarne la fattibilità tecnica, economica, sociale e ambientale). Le tre categorie delineano un diverso stato di avanzamento finanziario e progettuale degli interventi. I progetti coinvolgono tutte le diverse dimensioni del trasporto e riguardano sia la dimensione urbana (prevalentemente il programma relativo alla città metropolitana di Firenze) che l'accessibilità delle aree periferiche e i collegamenti di lungo raggio.

Tabella 2.21  
INTERVENTI PREVISTI IN TOSCANA

Programma	Denominazione	Descrizione Intervento	Invariante	Project Review	Studio di Fattibilità
Programmi prioritari – Strade e Autostrade	Decongestionamento delle aree metropolitane	Completamento del potenziamento del nodo di Firenze (Autostrada A1 e Autostrada A11)	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Rinnovo e miglioramento del parco veicolare	Rinnovamento materiale rotabile per linee in esercizio			x
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Upgrading Infrastrutturale e tecnologico nodo RFI	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Quadruplicamento Firenze-Rifredi Statuto del sistema ferroviario metropolitano		x	
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Fermata Guidoni sulla linea RFI per migliorare l'accessibilità all'aeroporto	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Potenziamento e valorizzazione delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Elaborazione del PUMS e valutazione ex-ante degli interventi proposti			
Programma Città Metropolitana di Firenze	Completamento delle linee ferroviarie, metropolitane e tranviarie esistenti	Completamento linee tranviarie 2, 3	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Estensione delle linee tranviarie 2, 3, 4	x		
Programma Città Metropolitana di Firenze	Estensione della rete di trasporto rapido di massa	Elaborazione del PUMS e valutazione ex-ante degli interventi proposti			x
Interventi prioritari - Ferrovie	Direttrice Centrale e direttrice Tirrenica Nord	Dorsale centrale: upgrading direttissima Roma Firenze	x		
Interventi prioritari - Ferrovie	Direttrice Centrale e direttrice Tirrenica Nord	Accesso ai Porti Tirrenici: adeguamento merci tratta BO-FI storica con prosecuzione verso Pisa e potenziamento linea pontremolese; Tratta Pisa Roma; Potenziamento ed eventuale AVR Pisa-Roma		x	x
Interventi prioritari - Strade e Autostrade	Itinerario E78 – Trasversale Toscana-Umbria-Marche	E78 Grosseto-Fano: potenziamento tratto Grosseto-Siena con adeguamento a 4 corsie	x		
Interventi prioritari - Strade e Autostrade	Itinerario E78 – Trasversale Toscana-Umbria-Marche	Project Review dell'adeguamento dei potenziamenti a 4 Corsie dei tratti Siena-Bettolle, nodo di Arezzo, Selci Lama, S.Stefano di Gaifa		x	
Interventi prioritari - Strade e Autostrade	Itinerario Centro Settentrionale Tirrenico	Completamento itinerario Livorno - Civitavecchia		x	
Interventi prioritari - Aeroporti	Nuova pista Aeroporto di Firenze	Nuova pista di lunghezza 2400 metri e conseguente rifacimento del terminal		x	
Interventi prioritari - Ciclovie	Ciclovie del Sole	Realizzazione di una ciclovie da 300km da Verona a Firenze	x		
Interventi prioritari - Ciclovie	Ciclovie Tirrenica	Realizzazione di una ciclovie attraverso Liguria, Toscana, Lazio		x	



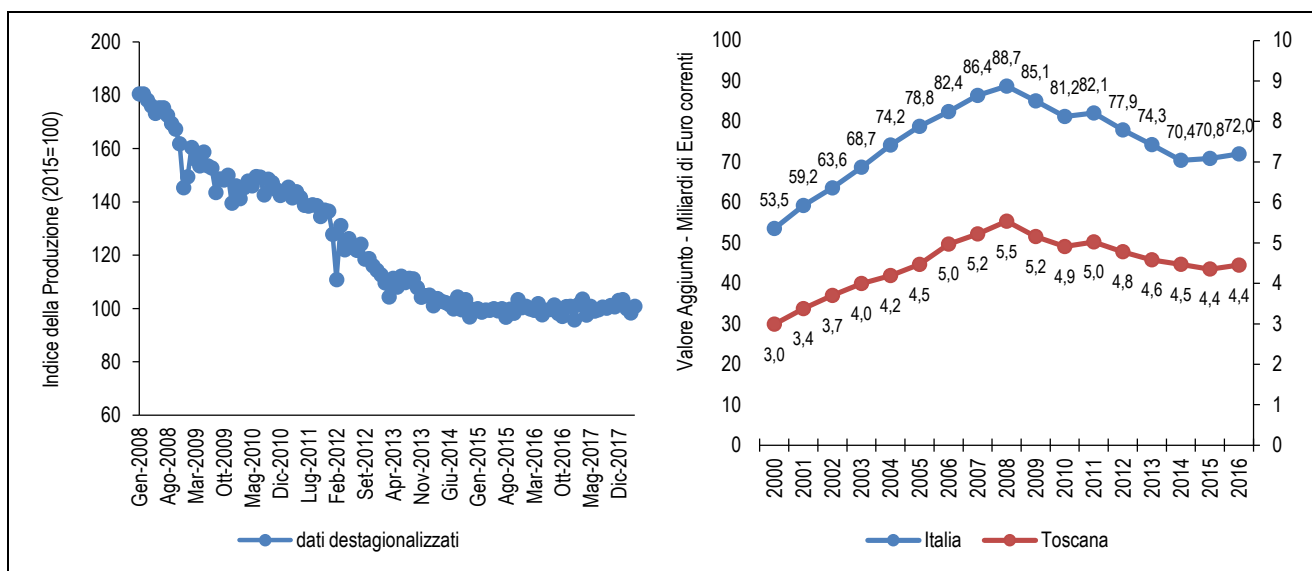
Anche in riferimento alla Toscana si notano le caratteristiche essenziali della strategia nazionale: il tentativo di rilanciare la pianificazione strategica delle opere infrastrutturali attraverso l'inserimento in un quadro di insieme a livello sovra-locale e l'attenzione per la valutazione ex-ante degli interventi come strategia rivolta a garantire una migliore efficacia della spesa.

### 3. IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI IN TOSCANA

Quanto detto finora a proposito della domanda di investimenti, con particolare riferimento a quelli pubblici, definisce un quadro congiunturale particolarmente negativo per il settore costruzioni. Una condizione di stagnazione decennale che ha mostrato solo negli ultimi due anni timidi segnali di ripresa, prevalentemente sul fronte della domanda privata.

Le serie dell'indice della produzione industriale e del valore aggiunto rispondono a questa stessa dinamica. In particolare, dal 2008 a oggi (Gennaio 2018), la produzione del settore, in Italia, è calata del 45%. Se la dinamica decrescente si è arrestata nel 2014, a partire da quella data non si è però assistito a nessuna ripresa. Tra il 2008 e il 2016 (ultimo anno disponibile per questo dato), il valore aggiunto del settore ha registrato una diminuzione del 20% sia a livello nazionale, passando da circa 90 Miliardi di Euro a circa 70, che in Toscana, dove è sceso di 1 Miliardo di Euro.

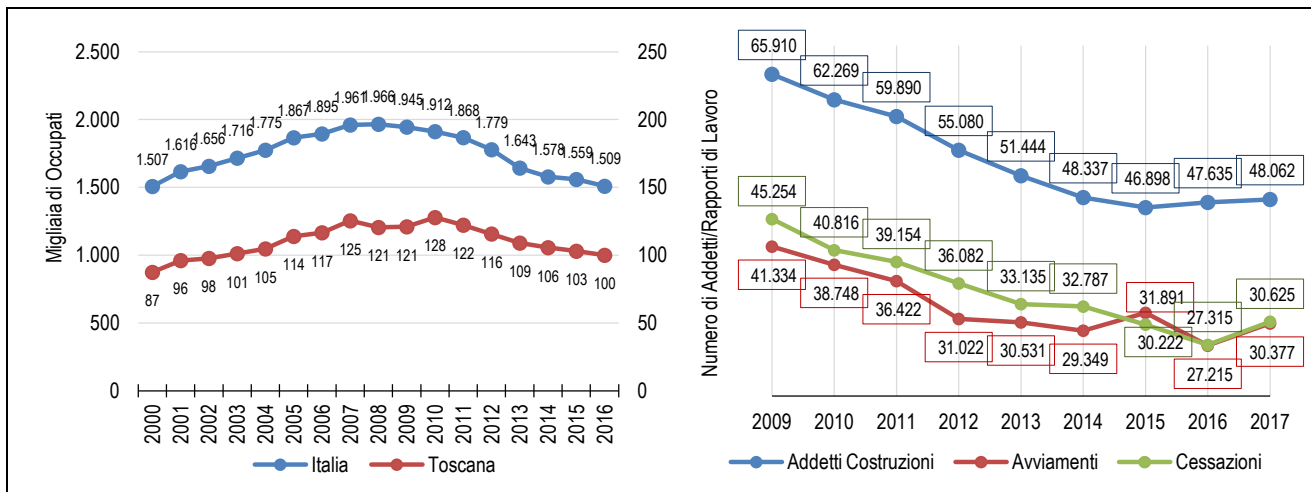
Grafico 3.1  
SETTORE COSTRUZIONI. INDICE DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE ITALIANA (SX) E VALORE AGGIUNTO A PREZZI CORRENTI IN ITALIA E TOSCANA (DX)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tra il 2008 e il 2016 l'occupazione nel settore registra un calo di circa 450.000 unità in Italia e di più di 20.000 unità in Toscana. A partire dai dati delle comunicazioni obbligatorie sul mercato del lavoro è poi possibile ricostruire la serie del numero di addetti delle unità di lavoro Toscane che passa dai circa 65.000 del 2009 ai 48.000 del 2017. A questo proposito, si noti come il saldo tra avviamenti e cessazioni di rapporti di lavoro (il dato che presentiamo qui include tutte le tipologie di contratto) torni, se pur lievemente, in positivo a partire dal 2015 determinando un'interruzione della caduta del numero di addetti.

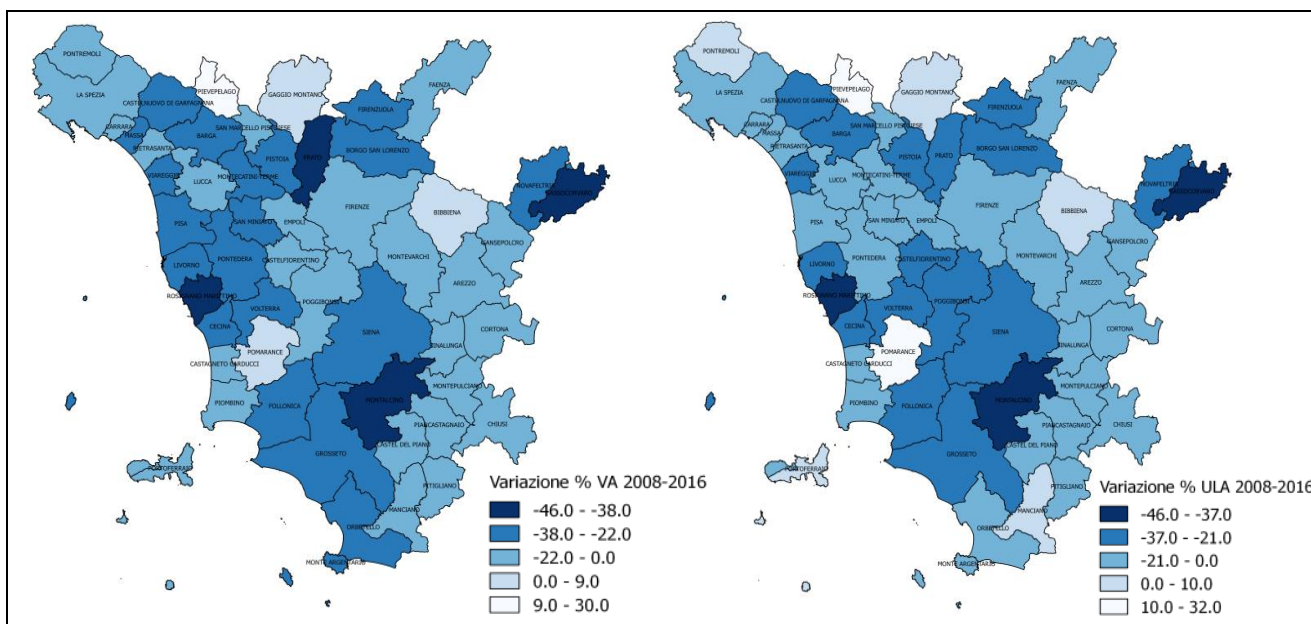
Grafico 3.2  
 SETTORE COSTRUZIONI. OCCUPATI IN ITALIA E IN TOSCANA (SX) E ADDETTI IN TOSCANA (DX)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Guardando al dettaglio infra-regionale, emerge come la maggior parte dei sistemi del lavoro toscani (ovvero quelli che includono almeno un comune toscano) che registrano - nel periodo 2008-2016 - flessioni di valore aggiunto e occupazione superiori al 20% sia collocata nelle province di Prato, Pistoia, Pisa, Livorno, Grosseto e Siena.

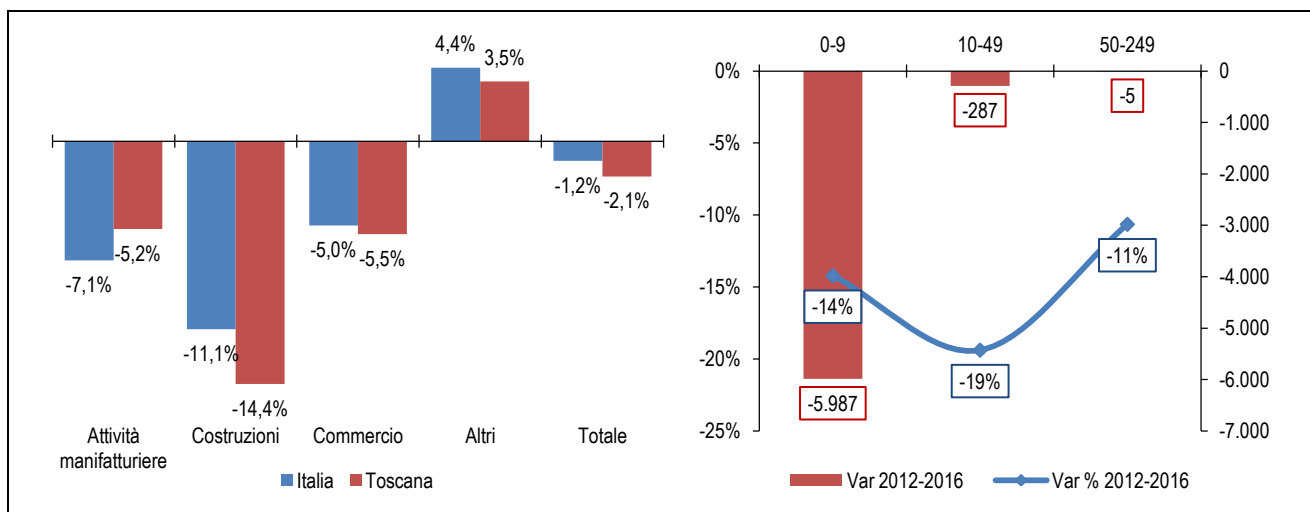
Figura 3.3  
 TOSCANA, SISTEMI LOCALI DEL LAVORO, SETTORE COSTRUZIONI. 2012-2016  
 Variazione % del valore aggiunto (sx) e delle unità di lavoro annue (dx)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il calo del numero degli addetti risponde a una identica contrazione percentuale nel numero di imprese, sia a livello nazionale che regionale. Il numero di unità locali toscane si riduce infatti, tra il 2012 e il 2016, di circa 6.300 unità (il 14%), di cui quasi 6.000 nella classe di addetti più bassa. Il dato è conseguenza della composizione del settore dai punti di vista della classe dimensionale di addetti, che, sia livello nazionale che regionale vede le micro-imprese (tra 1 e 9 addetti) rappresentare più del 95% del sistema produttivo.

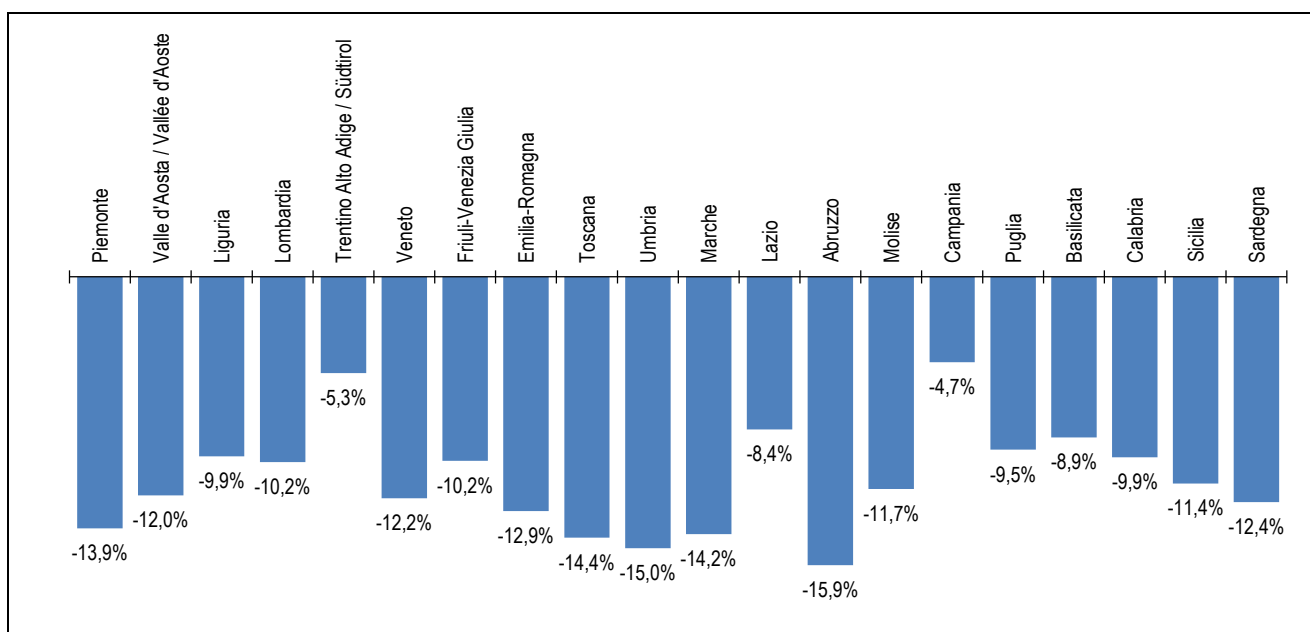
Grafico 3.4  
 SETTORI PRODUTTIVI, VARIAZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE ATTIVE 2012-2016. TOSCANA  
 Variazione % e assoluta del numero di imprese attive nel settore costruzioni per classe di addetti



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel panorama delle regioni italiane, la Toscana si colloca inoltre tra le regioni che hanno registrato il maggior calo in termini percentuali del numero di imprese attive, assieme a Umbria, Marche, Abruzzo e Piemonte.

Grafico 3.5  
 SETTORE COSTRUZIONI: VARIAZIONE % DEL NUMERO DI IMPRESE ATTIVE 2012-2016



Fonte: elaborazioni su dati Istat

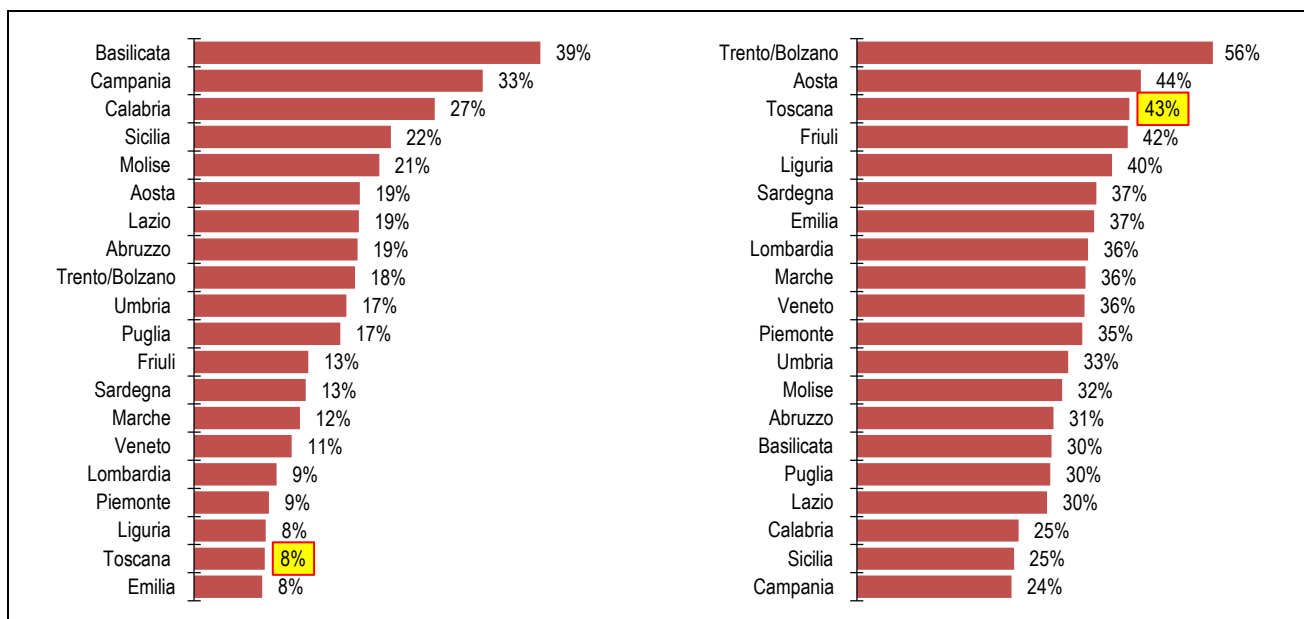
### 3.1 Le imprese del mercato dei lavori pubblici

In questo paragrafo affronteremo, sempre in un'ottica di comparazione interregionale, le caratteristiche del sistema di imprese che partecipa al mercato degli appalti di lavori pubblici. Il tasso di partecipazione al mercato, la probabilità di aggiudicazione nonché le quote di appropriazione dei mercati regionali da parte delle imprese toscane, sono infatti meglio interpretabili in una prospettiva di confronto regionale.

E' dal confronto con le altre regioni, ad esempio, che è possibile definire come esigua la quota toscana di imprese del settore costruzioni iscritte al casellario (con diversi livelli di qualificazione e per diverse categorie di lavori). Questa quota, pari all'8% (3.000 imprese su circa 38.000), è però in linea con quella delle regioni più ricche (del Nord Italia), che offrono anche maggiori opportunità di sbocco sul fronte del mercato privato. A fronte di una scarsa partecipazione è però alta (il 43%), e inferiore solo a quella delle province autonome di Trento e Bolzano e della Val d'Aosta, la percentuale di imprese toscane iscritte al Casellario che hanno aggiudicato (come capofila o come mandatario) almeno una procedura nel periodo 2012-2017.

Grafico 3.6

REGIONI ITALIANE. QUOTA DELLE IMPRESE DEL SETTORE COSTRUZIONI ISCRITTE AL CASELLARIO ANAC (SX) E QUOTA DELLE IMPRESE ISCRITTE AL CASELLARIO ANAC CHE RISULTANO AGGIUDICATARIE DI ALMENO UN CONTRATTO (DX)

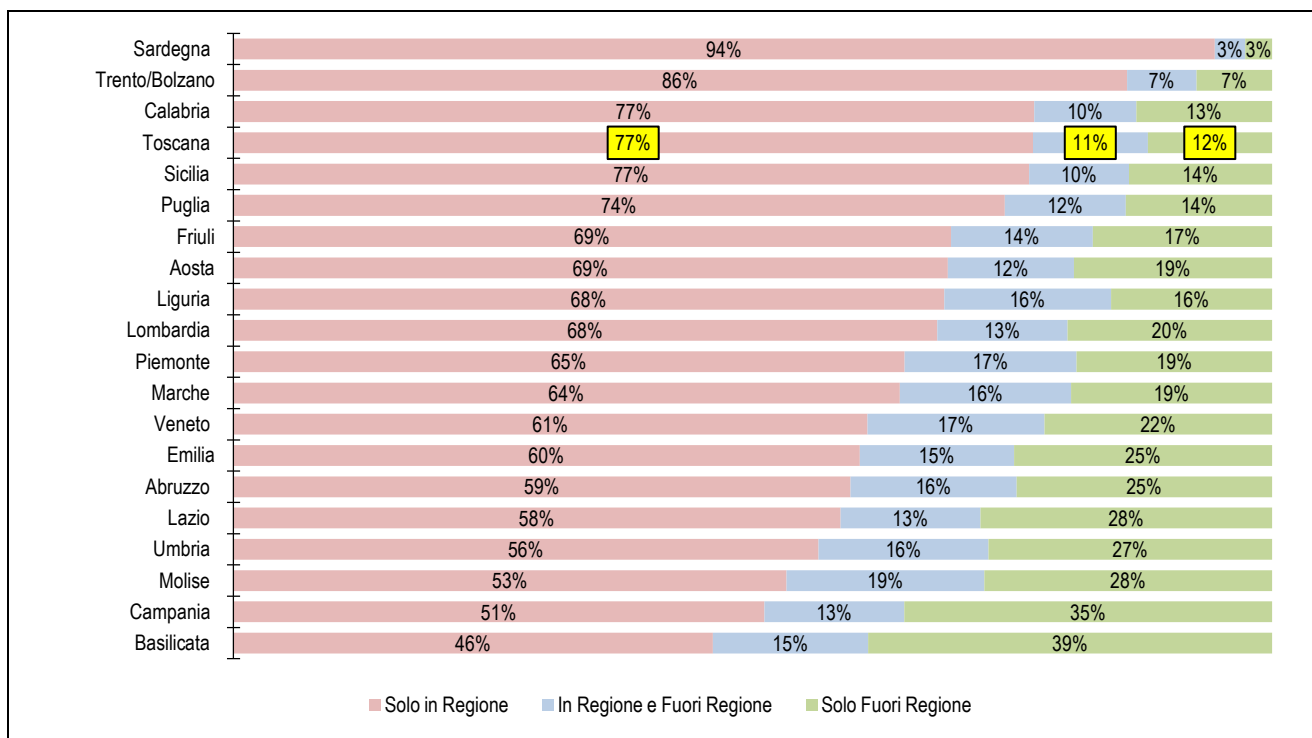


Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC (2018) e ASIA- ISTAT (2015)

Il sistema di imprese toscano, è inoltre molto orientato al mercato interno regionale. Tra le imprese aggiudicatarie toscane iscritte al casellario prevalgono infatti in misura netta quelle che hanno aggiudicato esclusivamente procedure avviate da SA toscane (nel 77% dei casi). L'11% delle imprese ha invece aggiudicato sia procedure in Toscana che nel resto d'Italia, mentre il 12% ha aggiudicato solo al di fuori della regione.

Grafico 3.7

REGIONI ITALIANE. COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE CHE RISULTANO AGGIUDICATARIE DI ALMENO UN CONTRATTO PER MERCATO DI SBOCCO (REGIONALE/EXTRA REGIONALE)

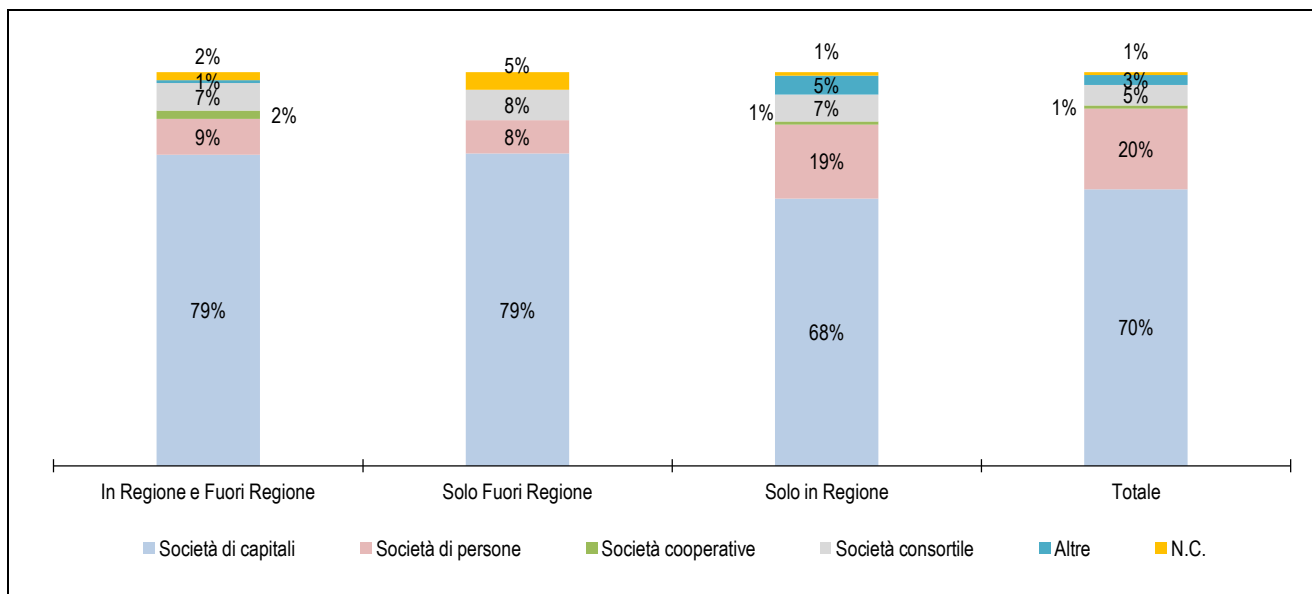


Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC (2018) e ASIA- ISTAT (2015)

Tra le imprese che aggiudicano almeno una procedura fuori dal territorio regionale si registra una maggior incidenza di società di capitali (+10% ca). Questa quota si distribuisce invece - per le società che aggiudicano solo in Toscana - tra società di persone e imprese individuali.

Grafico 3.8

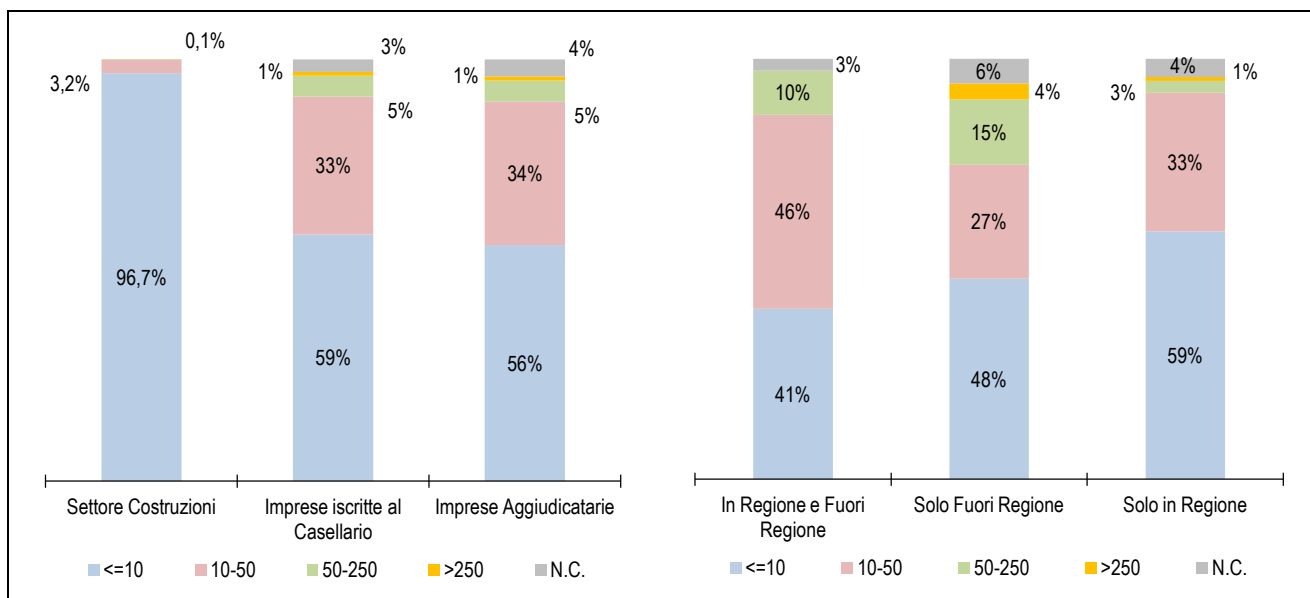
TOSCANA. COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE CHE RISULTANO AGGIUDICATARIE DI ALMENO UN CONTRATTO PER FORMA GIURIDICA



Fonte: elaborazione IRPET su dati ASIA (ISTAT) e AIDA (Bureau Van Dijk)

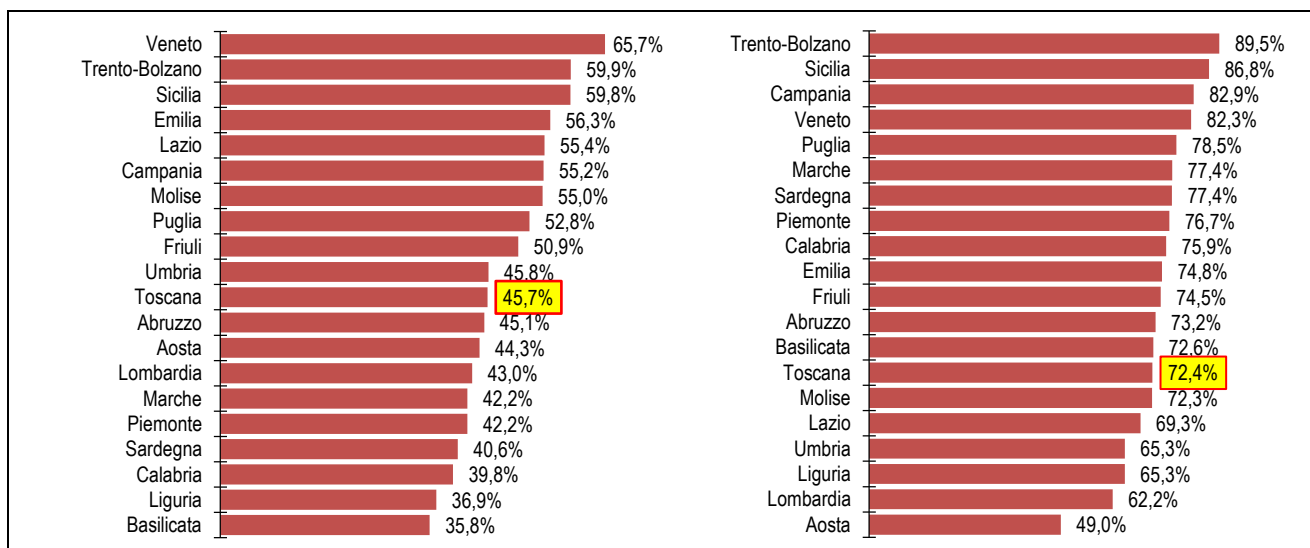
Confrontiamo invece sul piano del numero di addetti, le imprese del settore costruzioni, quelle (tra queste) iscritte al casellario e, in ultimo, quelle tra le iscritte al casellario che hanno aggiudicato almeno una procedura. Il sottoinsieme delle imprese iscritte al casellario registra - rispetto al totale costruzioni - un'incidenza nettamente superiore (33% contro circa 3%) delle imprese con almeno 10 addetti. Il dato non cambia se consideriamo le sole aggiudicatarie. Lo stesso dato, riportato a un livello di disaggregazione più spinto e tra le sole imprese aggiudicatarie, suggerisce che solo tra le imprese che aggiudicano almeno una procedura fuori regione la quota di imprese di media dimensione (50-250 dipendenti) raggiunge il 10%. Le imprese che hanno aggiudicato solo in regione registrano una numero di addetti inferiore alle 10 unità nel 60% dei casi.

Grafico 3.9  
TOSCANA. COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE IMPRESE PER CLASSE DI ADDETTI



L'analisi delle performances delle imprese toscane deve ovviamente tenere in considerazione anche la dimensione della domanda di procedure espressa dal territorio. Un primo dato rilevante è rappresentato dal valore delle procedure aggiudicate dalle imprese sul mercato della regione di appartenenza (procedure avviate da stazioni appaltanti della stessa regione o avviate da stazioni appaltanti extra-regionali ma aventi ad oggetto prestazioni da svolgere sul territorio regionale). Nel mercato dei lavori pubblici toscano, questa quota è pari al 45,7% (nel periodo 2012-2017). Un valore mediano che indica comunque una buona capacità delle imprese toscane di trattenere parte della spesa localizzata in regione. Più alta, se pur sempre mediana, è la quota del numero di aggiudicazioni, pari al 72,4%.

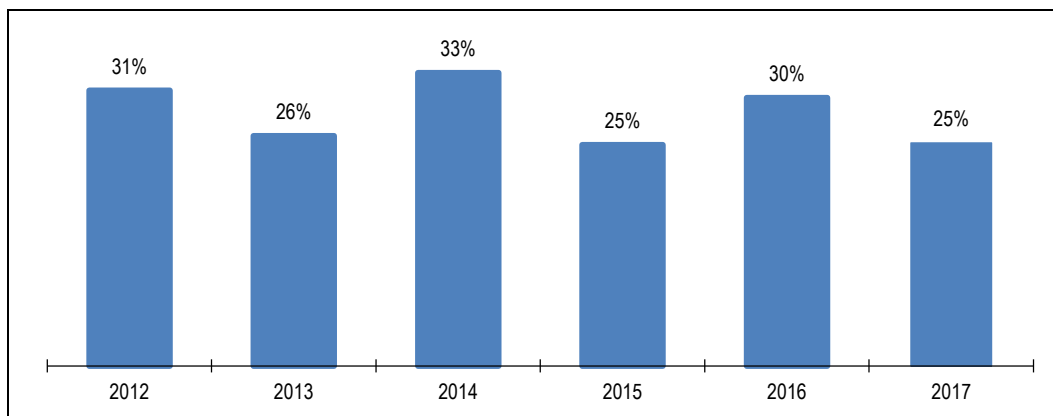
Grafico 3.10  
REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO (SX) E QUOTA-NUMERO (DX) DEL MERCATO REGIONALE DEI LAVORI PUBBLICI AGGIUDICATA DA IMPRESE REGIONALI. 2012-2017



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Il quadro descritto finora non cambia radicalmente se consideriamo le quote di appropriazione a livello provinciale (per la sola Toscana). In questo caso, infatti, emerge come per servizi e lavori pubblici una quota sostanzialmente costante e piuttosto cospicua (tra il 25% e il 35%) delle risorse relative a procedure localizzate in una determinata provincia, rimane a imprese della stessa provincia. Rimane invece in provincia solo una quota residuale (e decrescente) del valore delle procedure di forniture.

Grafico 3.11  
TOSCANA. QUOTA-IMPORTO DI PROCEDURE AGGIUDICATE DA IMPRESE LOCALIZZATE NELLA STESSA PROVINCIA DELLA STAZIONE APPALTANTE. 2012-2017



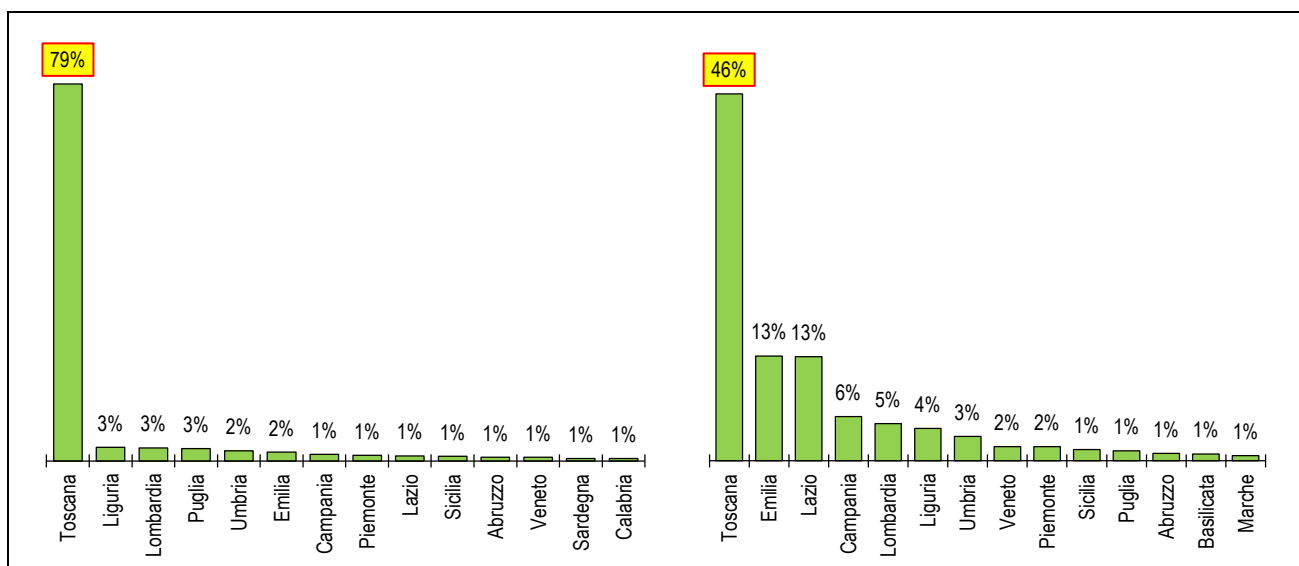
Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

Più che ad aggiudicarsi le gare in Toscana, le imprese della regione manifestano difficoltà ad aggiudicarsi quelle oltre i nostri confini. Ben il 79% dell'importo aggiudicato dalle aziende regionali proviene infatti da gare interne alla regione. Ciò determina un saldo negativo (stimato nell'ordine di 250 milioni medi annui) fra il valore di quanto in Toscana a imprese extra-regionali e quanto aggiudicato dalle imprese toscane fuori regione. I principali mercati regionali nei quali le imprese toscane ottengono la restante parte delle proprie aggiudicazioni sono quello ligure, lombardo, pugliese, umbro e emiliano.

Alle imprese emiliane, del lazio, campane e lombarde vanno le maggiori quote del valore delle procedure toscane aggiudicate da imprese non toscane (in totale il 54%).

Grafico 3.12

REGIONI ITALIANE. QUOTA-IMPORTO DELLE PROCEDURE AGGIUDICATE DA IMPRESE TOSCANE PER REGIONE DI AGGIUDICAZIONE (SX) E QUOTA-IMPORTO DELLE AGGIUDICAZIONI TOSCANE PER REGIONE DI PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATARIA (DX). 2012-2017<sup>15</sup>



Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC) e SITAT (RT)

L'ultimo aspetto che trattiamo in questo paragrafo è quello dell'effetto sulla quota di appropriazione delle imprese toscane esercitato dal ricorso al sorteggio nelle procedure negoziate con manifestazione di interesse. In particolare, la procedura del sorteggio, la cui applicazione ricorre in molti dei casi in cui il numero dei manifestanti è particolarmente significativo (e al fine di snellire la fase di affidamento da un punto di vista amministrativo), viene spesso vista come potenzialmente distorsiva della concorrenza. Il meccanismo, quando applicato in maniera estensiva, rischia infatti di selezionare imprese che, pur non avendo reale capacità di eseguire la prestazione prevista dalla procedura, hanno una struttura amministrativa in grado di presentare manifestazioni di interesse su un ampio numero di procedure. Le conseguenze negative possono dunque essere un incremento del numero di gare deserte, nel caso in cui nessuna delle imprese invitate si presenti, o un maggior ricorso al subappalto e, in ultima analisi, un trasferimento dei costi amministrativi delle stazioni appaltanti al mondo produttivo.

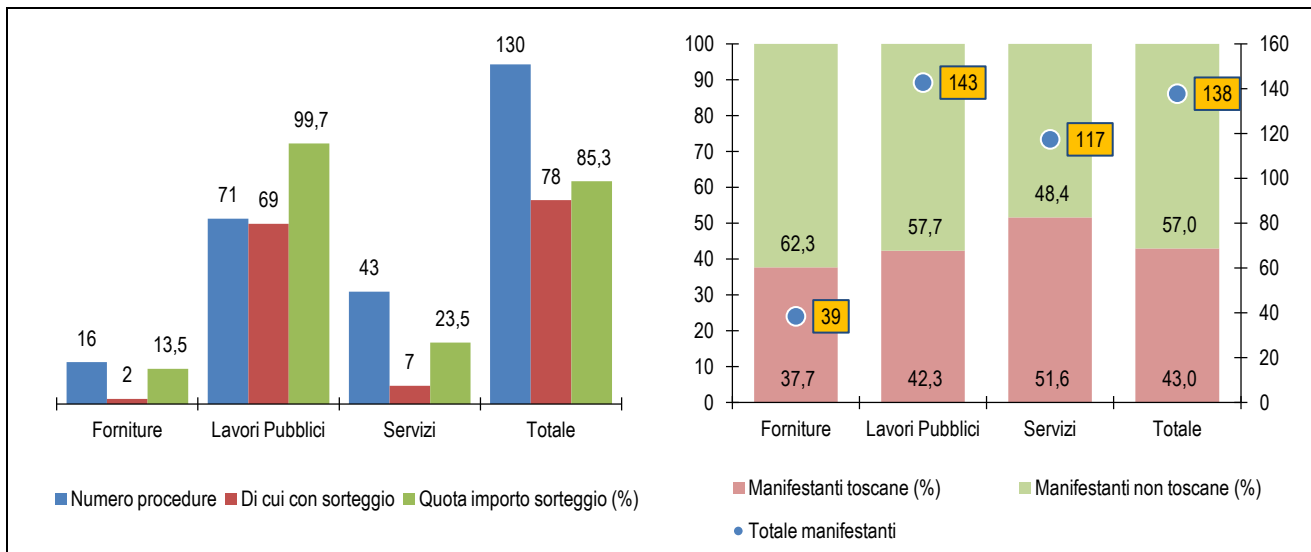
Lungi dal trattare questo tema in maniera esaustiva, l'obiettivo del semplice esercizio che proponiamo è quello di verificare in che modo il sorteggio agisca sull'accesso delle imprese regionali alla selezione (probabilità di essere invitate a fronte della manifestazione di interesse) e sulla probabilità che un'impresa regionale aggiudichi la procedura. Per farlo ci concentriamo su un campione di gare per le quali è disponibile l'informazione sui singoli manifestanti, invitati e aggiudicatari. Si tratta delle gare (aggiudicate) svolte da diverse stazioni appaltanti avvalendosi del Sistema Telematico Acquisti della Regione Toscana (piattaforma START).

Il numero delle procedure considerate a partire dalle informazioni ricavate dalla piattaforma START è pari a 134 (di cui 113 pubblicate nel 2017 e 17 nel 2018). Il sorteggio è stato applicato per 78 procedure che rappresentano l'85% dell'importo totale. In 69 dei 78 casi di sorteggio si tratta di lavori pubblici. La partecipazione delle imprese toscane è in media pari al 43%.

<sup>15</sup> Il valore delle forniture è qui al netto delle forniture sanitarie.



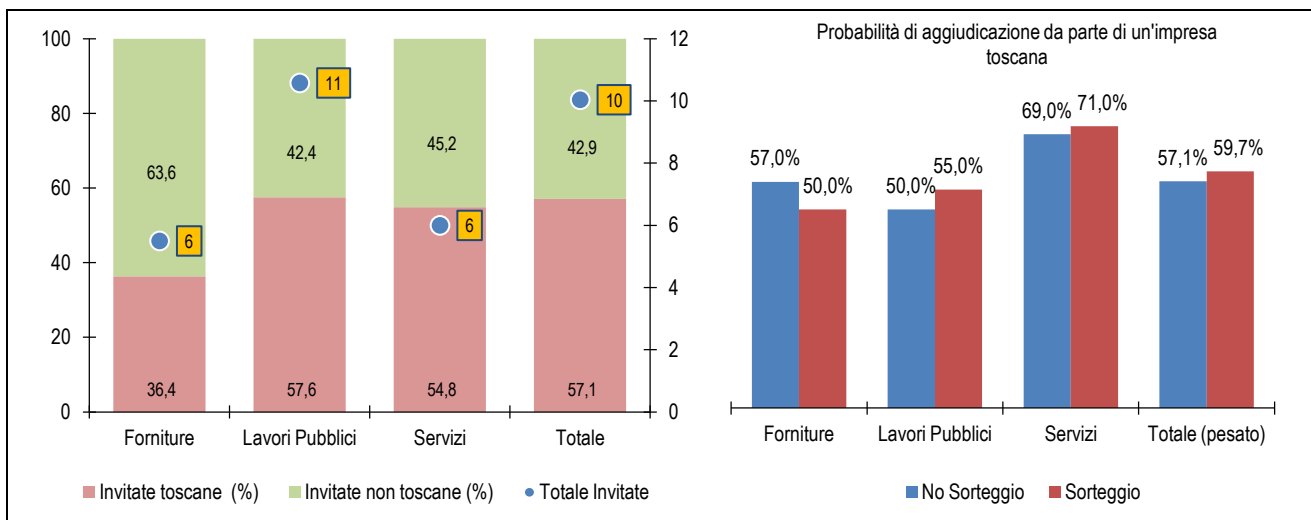
Grafico 3.13  
TOSCANA. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI PROCEDURE DELLA PIATTAFORMA START. LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. 2017-2018



Fonte: elaborazione IRPET su dati START (RT)

La **pratica del sorteggio** non sembra implicare un effetto negativo né sulla composizione delle imprese invitate, tra le quali le imprese toscane risultano rappresentate in una proporzione addirittura maggiore che tra le imprese manifestanti, né sulla probabilità che l'impresa aggiudicataria sia toscana.

Grafico 3.14  
TOSCANA. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE DI PROCEDURE DELLA PIATTAFORMA START. LAVORI, SERVIZI E FORNITURE. 2017-2018



Fonte: elaborazione IRPET su dati START(RT)

L'unico caso in cui la probabilità di aggiudicazione a un'impresa toscana risulta inferiore in presenza del sorteggio è quello delle forniture, che però sono scarsamente rappresentate nel campione, presentando inoltre una bassissima incidenza del sorteggio. La media ponderata delle probabilità per settore (con peso pari alla quota-numero del settore) conferma, in effetti, quanto detto finora.

#### 4. IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E IL CONSUMO DI SUOLO

All'esaurirsi della bolla immobiliare che ha segnato l'evoluzione delle attività di costruzione nel nostro Paese e non solo per più di un decennio, si pongono oggi nuove sfide: si pensi ad esempio alla necessità di accrescere con nuove infrastrutture la qualità urbana delle nostre città e la competitività dei nostri territori, ma anche al tema della sicurezza territoriale e del recupero degli edifici pubblici. Alle rinnovate esigenze appena richiamate si aggiunga la prospettiva dominante delle politiche di governo urbano e territoriale rivolta prioritariamente alla trasformazione e al recupero del patrimonio edilizio esistente.

In questo senso occorre richiamare alcune recenti iniziative nazionali quali Casa Italia, il piano sulla sicurezza territoriale e il Piano periferie che indirizzano questo settore di attività verso la messa in sicurezza e il recupero del patrimonio territoriale ed edilizio degradato.

In direzione di una rinnovata cultura edificatoria hanno certamente agito anche gli sgravi fiscali previsti nelle ultime Leggi di Stabilità rivolti alle ristrutturazioni edilizie, agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici nonché al potenziamento delle dotazioni antisismiche incentivando il recupero e la rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente in luogo della nuova edificazione.

A fianco di questi incentivi previsti a livello nazionale, occorre richiamare i provvedimenti legislativi e pianificatori della Toscana (Lr 65/2014 e il Pit compresa la sua integrazione paesaggistica e a cascata gli strumenti ad esso sotto ordinati) che hanno assunto il contenimento del consumo di suolo quale obiettivo principe delle politiche di governo del territorio.

Alla luce del quadro delineato questo capitolo intende proporre un'analisi in profondità dei mutamenti che stanno riguardando il settore delle costruzioni con specifico riferimento al complesso di condizionamenti esterni che provengono tanto dai mutati principi ispiratori della normativa nazionale e regionale quanto da una rinnovata cultura di politiche urbane e territoriali che ha preso campo negli strumenti di pianificazione del territorio oggi vigenti.

Per rispondere a quesiti di ricerca descritti, il contributo guarderà prioritariamente alle dinamiche evolutive settoriali in termini di permessi di costruzione rilasciati con riferimento alla nuova edificazione e al recupero dell'esistente, alle dinamiche di consumo di suolo e infine alle previsioni di crescita contenute negli strumenti di pianificazione locali adeguati al nuovo quadro legislativo. Quest'ultimo segmento di analisi in particolare consentirà di delineare scenari evolutivi futuri in riferimento agli orientamenti prevalenti tanto in termini di nuova edificazione quanto in termini di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana.

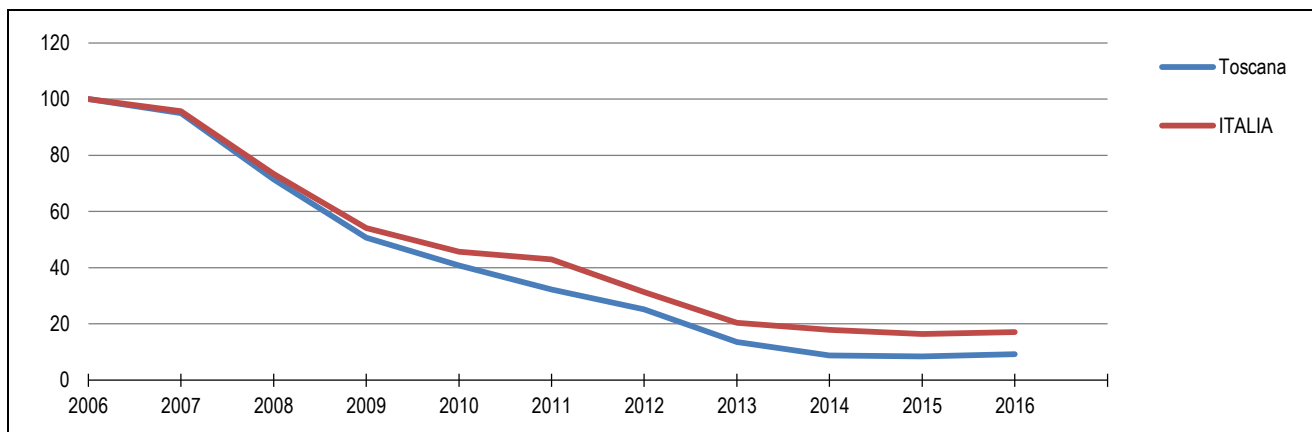
In prima istanza appare utile riportare l'andamento dei permessi di costruire rilasciati per le nuove edificazioni residenziali, sia in riferimento alla Toscana che all'Italia, nell'ultimo ventennio allo scopo di analizzarne le principali tendenze evolutive.

Tabella 4.1  
PERMESSI DI COSTRUIRE RILASCIATI PER LE NUOVE ABITAZIONI IN TOSCANA E IN ITALIA  
Numero abitazioni e variazioni %

1995	2005	2015	Var. % 2005-1995	Var. % 2005-2015	Var. % 1995-2015
9.196	16.293	1.098	77,2	-93,3	-88,1
180.283	278.602	42.920	54,5	-84,6	-76,2

Fonte: Istat

Grafico 4.2  
PERMESSI DI COSTRUIRE RILASCIATI PER LE NUOVE ABITAZIONI IN TOSCANA E IN ITALIA. NR ABITAZIONI, 2006=100

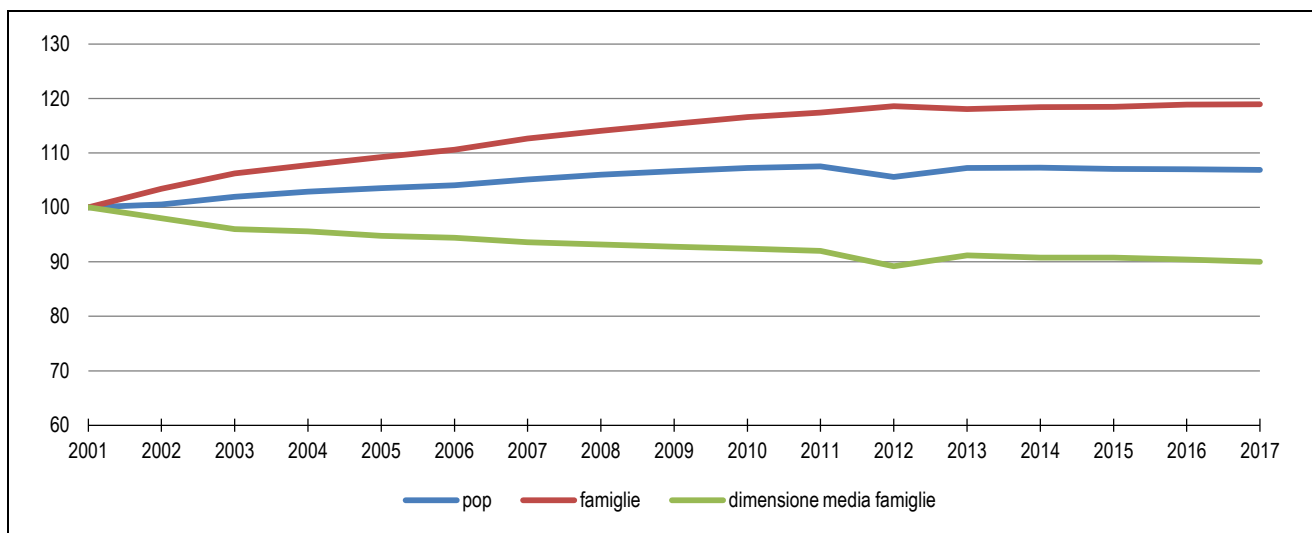


Fonte: Regione Toscana

Il grafico evidenzia come sia chiaramente identificabile un nuovo stadio che, rifacendosi al ciclo di vita delle città, corrisponde alla fase successiva alla fase di espansione urbana ovvero a quella di arresto dell'espansione insediativa: la prima è temporalmente collocabile fino al 2005 ed è caratterizzata da un notevole aumento dei permessi di costruire relativi alle nuove abitazioni (dal 1995 al 2005 il numero di abitazioni autorizzate aumenta di oltre il 75%); la seconda fase, dal 2006 al 2016, caratterizzata dal fenomeno opposto ovvero da una significativa e costante diminuzione del numero delle nuove abitazioni autorizzate che si stabilizza solo negli ultimi due anni.

Occorre sottolineare tuttavia come, a differenza delle fasi successive al secondo dopoguerra, la crescita edilizia non sia pienamente giustificata da un aumento della popolazione residente; infatti più che legata alle dinamiche demografiche *tout court* appare debitrice dei fenomeni di redistribuzione della popolazione sul territorio regionale, dei mutati stili abitativi, della progressiva polverizzazione delle famiglie e infine dalla crescente domanda di abitazione non stabile.

Grafico 4.3  
POPOLAZIONE RESIDENTE IN TOSCANA, NUMERO DI FAMIGLIE E DIMENSIONE MEDIA. 2001-2017



Fonte: Istat

Per meglio interpretare le tendenze rilevate e in mancanza di informazioni circa i permessi rilasciati ai fini delle ristrutturazioni edilizie portiamo a completamento delle analisi i dati sia che si riferiscono alle detrazioni fiscali richieste in seguito a interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Le detrazioni fiscali relative ad alcune categorie di intervento sul patrimonio edilizio esistente, sono misure che fino ad oggi hanno dato importanti risultati in riferimento a molteplici aspetti: certamente dal lato della diffusione del loro utilizzo, crescente nel tempo ma anche sul piano degli esiti prodotti in termini di incentivo a un settore che, come ricordato, è stato colpito da una grave crisi. Infine, anche con riferimento alla capacità di attivare competenze nuove nell'ambito di alcuni settori strategici come ad esempio quello delle fonti energetiche rinnovabili.

Tabella 4.4

DETRAZIONI IRPEF PER SPESE RELATIVE AL RECUPERO PATRIMONIO EDILIZIO E AL RISPARMIO ENERGETICO. TOSCANA. 2008-2014

Anno	Spese per recupero patrimonio edilizio		Spese per risparmio energetico	
	% su numero contribuenti	Ammontare (migliaia di Euro)	% su numero contribuenti	Ammontare (migliaia di Euro)
2008	10,21	145.371	1,03	44.950
2009	11,07	159.340	1,55	62.038
2010	12,16	176.786	2,11	76.431
2011	13,14	193.637	2,16	64.121
2012	14,24	214.004	2,72	72.749
2013	16,30	269.463	3,43	84.343
2014	18,20	313.186	3,63	78.040
2015	19,86	358.975	3,57	59.803
2016	21,69	406.223	4,36	72.194

Fonte: elaborazioni Irpet su dato Mef

A testimonianza della diffusione crescente degli interventi di recupero edilizio citiamo i dati che indicano per il periodo di imposta compreso tra il 2008 e il 2016 un utilizzo crescente delle detrazioni relative sia alle spese sostenute per il recupero del patrimonio edilizio esistente sia per quelle relative al risparmio energetico: è infatti in aumento sia il numero dei contribuenti che l'ammontare delle risorse impiegate a tale scopo. In particolare i soggetti toscani che hanno chiesto di usufruire delle detrazioni previste per interventi di recupero edilizio sono passati dal 10 al 22% del totale dei contribuenti; se guardiamo alle risorse impiegate la crescita è ancora più rilevante, dai 145 milioni detratti nel 2008, agli oltre 400 milioni del 2016. Meno numerosa la platea dei contribuenti che ha usufruito delle agevolazioni fiscali relative alle spese per il risparmio energetico ma anch'essa in crescita (l'1% nel 2008 e poco più del 4% nel 2016) così come in aumento anche le risorse utilizzate per questo tipo di interventi che raggiungono il massimo nel 2013 attestandosi intorno agli 84 milioni di Euro.

E' indubbio che si tratti di misure molto rilevanti soprattutto se rapportate alle condizioni generali del nostro patrimonio edilizio e in particolare all'epoca di costruzione degli edifici. Basti infatti ricordare che il 70% del nostro stock abitativo è stato costruito prima degli anni '70 e come tali interventi vadano dunque nella direzione di un miglioramento complessivo della qualità urbana con i benefici che ne conseguono sia in termini di vivibilità che di attrattività dei nostri centri urbani. A questo si aggiunga l'apporto rilevante in termini di innalzamento del livello di sicurezza degli edifici, requisito che ha assunto una rilevanza crescente dopo gli eventi calamitosi che hanno interessato il nostro Paese.

Il tema di riqualificazione delle città viene consolidato anche dal "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta", programma varato dal precedente Governo.

Il programma individuava alcune categorie di interventi, riconducibili alle seguenti:

- il miglioramento della qualità del decoro urbano;
- la manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti;
- l'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;
- il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano;
- la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

Appare utile richiamare come tra le clausole del bando vi fosse quella che ogni progetto non potesse comportare il consumo di nuovo suolo.

In relazione a quest'ultimo aspetto, evidenziamo come il tema del contenimento dell'espansione insediativa abbia conquistato spazi crescenti nelle agende politiche europee. Ricordiamo a tale proposito

come la Commissione europea abbia stabilito per il 2050 che l'obiettivo del consumo di suolo debba essere pari a zero, chiedendo che già per il 2020 ogni Stato membro orienti le proprie politiche tenendo conto delle conseguenze derivanti dagli usi del territorio.

Anche la Toscana ha attribuito grande rilevanza al principio del contenimento del consumo di suolo assumendolo come prioritario sia nell'integrazione paesaggistica del Piano di indirizzo territoriale, sia nella legge di Governo del territorio, Lr 65/2014. Tale assunzione trova fondamento nel principio di non negoziabilità del patrimonio territoriale e trova sostegno nella maggiore incisività delle norme e strumenti volti a contenere le nuove edificazioni nel territorio non urbanizzato.

A tale proposito richiamiamo i contenuti dell'articolo 1 comma 1 della legge regionale 65 del 2014 che stabilisce la seguente finalità: *Garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo*. Questa finalità è perseguita da tutti gli enti locali attraverso:

- la valorizzazione di un sistema di città e insediamenti equilibrato e policentrico, promuovendo altresì la massima sinergia e integrazione tra i diversi territori della Regione(art.1, c. 2 lett. c);
- una qualità insediativa ed edilizia sostenibile che garantisca: 1) la salute ed il benessere degli abitanti e dei lavoratori; 2) la piena accessibilità degli spazi pubblici per la generalità della popolazione; 3) la salvaguardia e la valorizzazione degli spazi agricoli periurbani; 4) la produzione locale di energia e la riduzione dei consumi energetici; 5) il risparmio idrico (art.1, c. 2 lett. e).

In questa sede appare utile ricordare che per "consumo di suolo" si intende esattamente l'artificializzazione del suolo, ovvero la trasformazione degli usi del suolo verso funzioni di tipo urbano. Ciò corrisponde all'espansione delle superfici edificate con perdita, tendenzialmente irreversibile, di suolo agricolo e di ambienti naturali e quindi di valore paesaggistico, ambientale e sociale. A partire da questa definizione, sono state condotte da parte della Regione Toscana una serie di indagini sugli usi del suolo allo scopo di monitorarne le principali evoluzioni: una prima indagine è stata effettuata con una metodologia statistica per punti di campionamento: i dati che ne sono derivati documentano l'andamento storico dell'artificializzazione fino al 2007. A partire da tale data è stata effettuata un'altra tipologia di rilevazione per poligoni più dettagliata e caratterizzata da un livello maggiore di precisione (quest'ultima indagine è oggi disponibile al 2013, sono previsti a breve i risultati aggiornati al 2016).

Tabella 4.5  
TERRITORIO URBANIZZATO IN TOSCANA (METODOLOGIA CAMPIONAMENTO PER PUNTI). 1954-2007

Anno	Totale suolo artificializzato		Variazioni
	Ettari	% sup. regionale	
1954	82.536	3,59	ha/al giorno
1978	124.816	5,43	1954-1978 4,83
1988	142.948	6,22	1978-1988 4,97
1996	152.920	6,65	1988-1996 3,42
2007	169.740	7,38	1996-2007 4,19

Fonte: Regione Toscana

L'osservazione dei dati disponibili sui territori urbanizzati testimonia l'estrema dinamicità dei processi insediativi che hanno interessato il territorio toscano, indicando come da metà anni cinquanta ai primi anni 2000 l'espansione dell'edificato non ha presentato rallentamenti significativi, toccando punte di poco inferiori ai 5 ha al giorno<sup>16</sup>. La crescita delle aree urbanizzate è avvenuta in modo pressoché costante fino ai primi anni 2000 quando si inizia a registrare prima una diminuzione (3,11 ha al giorno) per poi arrivare all'ultimo periodo analizzato, 2010-2013, quando si raggiunge il minor consumo di territorio di tutto l'arco di tempo considerato (1,63 ha al giorno).

Questa significativa diminuzione registrata nel periodo più recente è da leggere come esito dell'azione combinata da un lato della congiuntura economica sfavorevole che, come ricordato più volte, ha colpito sensibilmente il comparto edilizio dall'altro come esito della Riforma urbanistica (Lr 65/2014) e del Piano

<sup>16</sup> Dal 2007 la banca dati dell'uso e copertura del suolo della Toscana adotta la metodologia di rilievo e la codifica del sistema europeo di mappatura originato con il progetto Corine Land Cover (CLC); i contenuti della banca dati regionale sono tuttavia modellati con riferimento alle caratteristiche di una cartografia tematica di dettaglio alla scala 1:10.000.

paesaggistico che, come abbiamo visto, hanno assunto proprio il contrasto al consumo di suolo quale obiettivo prioritario.

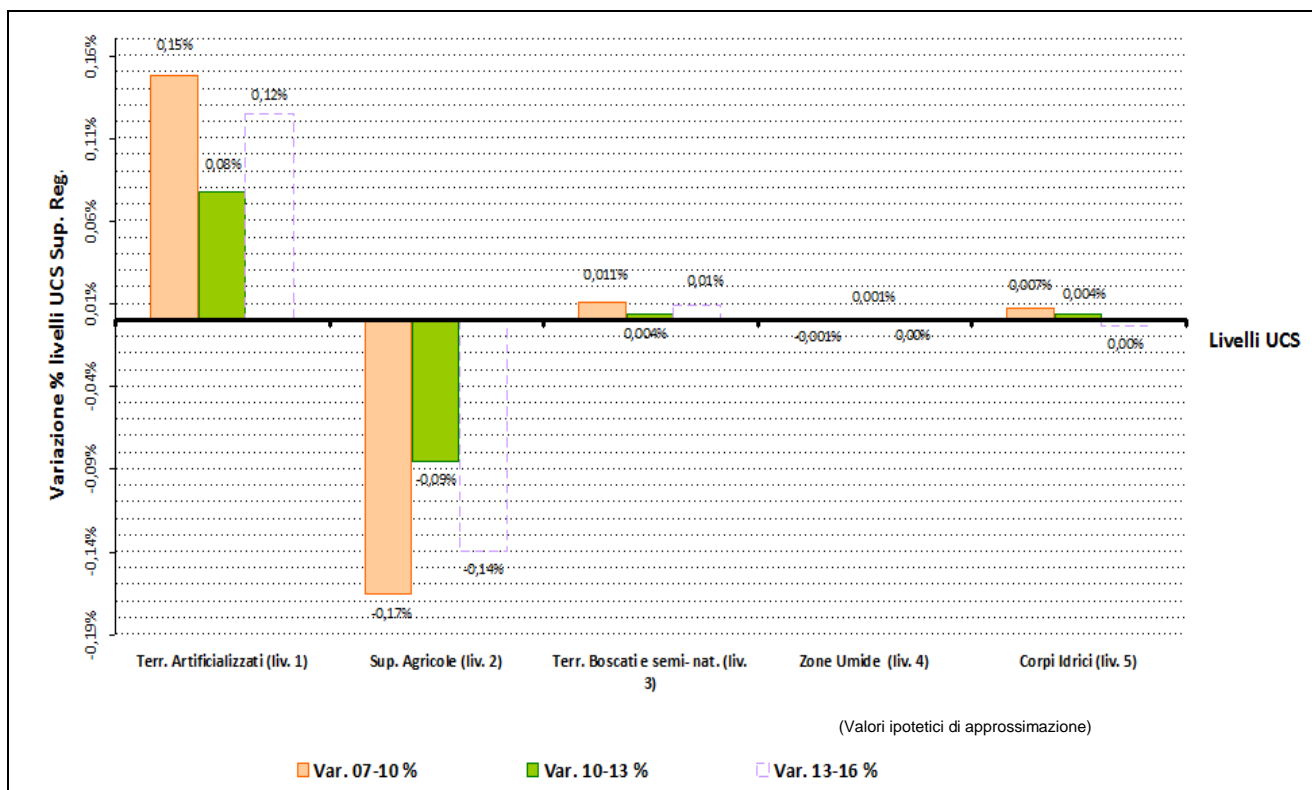
Tabella 4.6  
ARTIFICIALIZZAZIONE DEL SUOLO IN TOSCANA DAL 2007 AL 2013 - METODOLOGIA PER POLIGONI (FONTE REGIONE TOSCANA)

	TOTALE SUOLO Ettari	ARTIFICIALIZZATO % superficie rispetto al territorio regionale	ANDAMENTO DELL'ARTIFICIALIZZAZIONE Consumo in ettari per unità di tempo	
2007	192.202 ha	8,36%		
2010	195.610 ha	8,51%	1.136 ha / anno	3,11 ha / giorno
2013	197.398 ha	8,59%	596 ha / anno	1,63 ha / giorno

Fonte: Regione Toscana

Guardando la variazione percentuale di tutte le classi di Uso e Copertura del Suolo (quindi non solo i territori urbanizzati ma anche quelli agricoli, boscati, le zone umide e i corpi idrici) con riferimento alle due finestre temporali 2007-2010 e 2010-2013 appare evidente come i territori artificializzati (classe 1) aumentino anche nel triennio 2010-13, seppure in misura ridotta rispetto al periodo precedente; per contro, nello stesso intervallo di tempo, le superfici agricole registrano una diminuzione a testimonianza della nota tendenza che vede gli insediamenti urbani crescere a discapito di quelli agricoli<sup>17</sup>.

Grafico 4.7  
VARIAZIONE % DEI LIVELLI DI UCS NEI TRIENNI 2007-2010 E 2010-2013



In attesa che si rendano disponibili i dati più recenti delle rilevazioni sul consumo di suolo, possiamo analizzare le previsioni di crescita (o di trasformazione) indicate dagli strumenti di pianificazione alla scala locale, vigenti oggi in Toscana.

Pur nella consapevolezza della difficoltà di definire rapporti deterministici tra pianificazione urbanistica e trasformazioni edilizie e territoriali (basti pensare ai tempi lunghi dell'urbanistica, della rigidità dei Piani e al

<sup>17</sup> Per il triennio più recente 2013-16, non sono ancora disponibili i dati tuttavia è stata avanzata da Regione Toscana una stima sulla base dei valori registrati dal 2007 al 2013 (tratteggio viola).

conseguente scollamento con le dinamiche socio-economiche in atto) è comunque innegabile che la pianificazione possa avere un ruolo, più o meno pregnante, nella definizione delle principali tendenze evolutive di un territorio e che quindi possano essere utilizzate per ipotizzare scenari futuri sulle trasformazioni urbane e territoriali le previsioni contenute in tali strumenti, anche in termini di consumo di suolo.

Una stima dei nuovi impegni di suolo e sulla diffusione degli interventi di recupero può essere avanzata a partire dalle tendenze rilevabili dalla lettura degli strumenti comunali di pianificazione, affiancando a queste le variazioni del territorio urbanizzato.

Dalla disciplina dei piani comunali sono infatti rilevabili i dati sulle quantità di nuova edificazione e di riuso dell'esistente, sia di previsione (da trarre in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo) sia di quelle effettivamente attuate alla scadenza dei cinque anni di validità dei piani operativi (o Regolamento urbanistico).

Nel corso della passata legislatura per conoscere le tendenze dalle amministrazioni comunali nel prevedere lo sviluppo insediativo del proprio territorio sono stati analizzati le previsioni di 194 comuni, redatti ai sensi delle leggi regionali 5/95 e 1/2005.

I risultati ottenuti con quell'indagine indicavano come il riuso dell'esistente ricopriva ancora una quota residuale ovvero il 9,6% del totale delle previsioni di edificabilità aggiuntiva dei piani strutturali.

Tabella 4.8  
PREVISIONI DI CRESCITA DEI PS EX LR 5/95 E EX LR 1/05

Comuni			Quantità previste dai PS in Superficie Utile Lorda (SUL)			
			Totale = 66.000.000 mq			
Numero comuni rilevati	% Comuni Regione Toscana	% Territorio regionale	Residenziale	Industriale – Artigianale	Commerciale	Riuso <sup>18</sup>
194	68	74	26,9%	29,2%	4,9%	9,6%

Fonte: Regione Toscana

Con l'entrata in vigore della l.r. 65/2014, le cui disposizioni sono specificamente orientate a contenere il consumo di suolo agricolo, ha assunto un'importanza strategica nel governo regionale la verifica dei nuovi impegni di suolo e la diffusione delle politiche di recupero e rigenerazione, così come previsti alla scala locale. L'ultimo rapporto di monitoraggio del Piano di indirizzo territoriale, offre infatti una rilevazione dettagliata di tale aspetto desunta dalla lettura dagli strumenti comunali. L'analisi offerta tiene conto della mutata filosofia della legge 65, che affida la limitazione del consumo del suolo non al perseguimento di un generico principio ma obbliga la perimetrazione del territorio urbanizzato e il mantenimento di quel limite non consentendo la possibilità di edificare al suo esterno.

Tabella 4.9  
PREVISIONI DI CRESCITA DEI PS EX LR 65/14

La SUL totale relativa alle previsioni	SUL di Nuova Edificazione (mq)	la SUL di Riuso (mq)	SUL di Nuova Edificazione (%)	la SUL di Riuso (%)
1.582.746 mq	826.454	756.292	52,2 %	47,8%

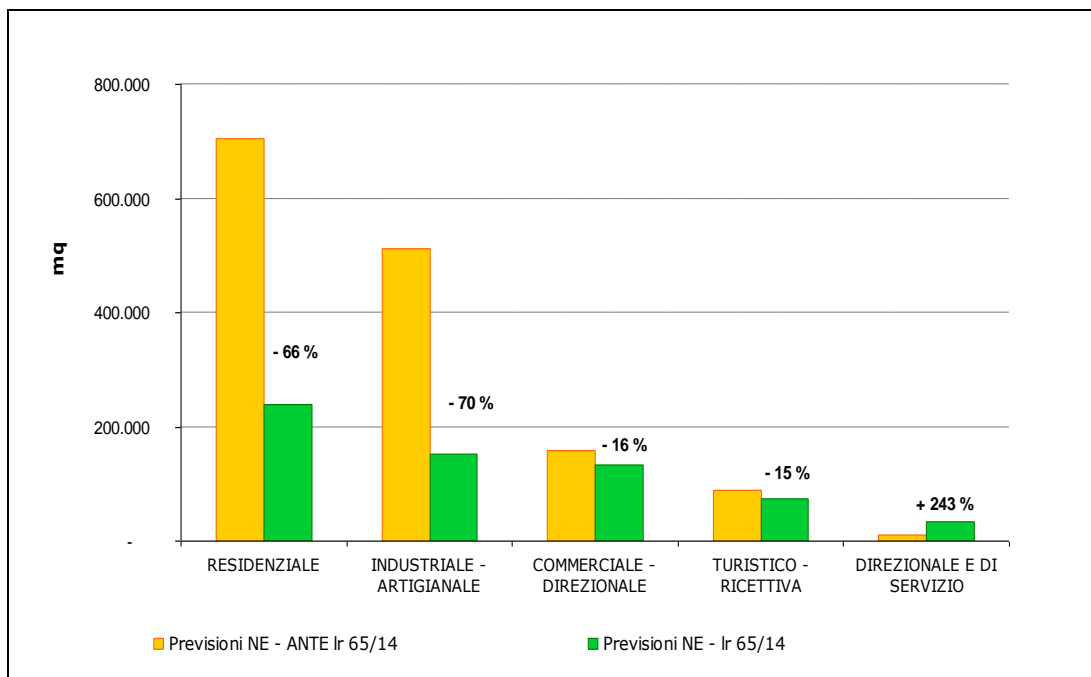
Fonte: Regione Toscana

La tabella riassume le previsioni di crescita indicate dai Piani approvati dopo l'entrata in vigore della Lr 65/14. Occorre sottolineare come, pur trattandosi di un campione numericamente esiguo la tendenza rilevata indica una quota consistente (quasi il 50%) degli interventi è rivolto al riuso e alla riqualificazione del patrimonio esistente.

<sup>18</sup> Relativa ai comuni per i quali il dato è rilevabile.

Grafico 4.10

VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLE PREVISIONI DI NUOVA EDIFICAZIONE INDICATE DAI PS APPROVATI PRIMA E DOPO LA LR 65/14



A sostegno di quanto già emerso, proponiamo un raffronto tra le previsioni contenute dai piani redatti dagli stessi comuni prima e dopo l'entrata in vigore del nuovo dispositivo normativo (si tratta di sei casi complessivamente). Anche in questo caso si evidenzia una significativa riduzione degli interventi di nuova edificazione, in particolare per le destinazioni d'uso residenziale e industriale-artigianale.