

di renderli omogenei e completamente integrati tra loro. Tale processo investe varie Direzioni Generali dell'Autorità e coinvolge una gamma di professionalità che va da quelle giuridiche a quelle ingegneristiche, economiche, informatiche, etc. In questo senso ad esempio, le così dette schede di rilevazione Simog sul ciclo di vita dell'appalto sono state integralmente ripensate, sia in termini di informazioni da inserire, sia di collegamento con le altre banche dati attraverso la riprogettazione dell'architettura informatica sottostante, che terrà conto di tutte le interrelazioni tra i sistemi di rilevazione dati nonché dei vincoli normativi e tecnici presenti. Al contempo sono in progettazione facilitazioni per gli utenti nei vari momenti di svolgimento della gara, dalla fase di programmazione (attraverso l'integrazione con informazioni del Ministero dello Sviluppo Economico), a quella dell'eventuale contenzioso (semplificazione nella procedura di presentazione della relativa istanza grazie alla possibilità di richiamare i dati precedentemente inseriti), percorsi guidati per l'acquisizione del CIG anche in modalità smartCIG per agevolare il RUP nella fase iniziale, box informativi in corrispondenza delle informazioni che ingenerano maggiori dubbi interpretativi etc. Sarà inoltre a disposizione degli utenti interni e esterni una informazione qualitativamente migliore in quanto l'integrazione delle banche dati consente la modifica e l'aggiornamento in un'unica sede di dati utili per molteplici funzionalità. Sul fronte *data quality*, l'Autorità ha inoltre portato avanti un progetto di analisi delle criticità maggiormente rilevanti sull'intero patrimonio informativo del ciclo di vita degli appalti pubblici, definendo i parametri in base ai quali stabilire quando una informazione possa essere considerata un *outlier* piuttosto che un dato plausibile, e gli incroci di informazioni provenienti da fonti diverse, che possono essere indice di potenziali incoerenze. Ha quindi definito una strategia per ottenere il dato corretto alla fonte (ricontattando il RUP unicamente per la parte di informazione interessata) e per consentire una modifica (ove necessario) con sistemi più snelli rispetto a quelli tradizionali. Attività in via di implementazione rimane dunque l'avvio del monitoraggio e la

**Prezzi in
ambito
sanitario**

predisposizione dei mezzi per gestirne il *feedback* (tipicamente richieste di assistenza da parte dei RUP per l'integrazione o la modifica dei dati).

Un ulteriore aspetto che l'Autorità sta sviluppando riguarda l'estensione della rilevazione territoriale sui prezzi di acquisto dei farmaci ad uso ospedaliero e dispositivi medici, che già nel corso del 2012 ha fornito i primi risultati²¹. L'opportunità di procedere con un ampliamento delle unità statistiche su cui effettuare la rilevazione trova il suo fondamento nella consistenza della spesa del settore sanitario nell'ambito degli appalti pubblici. Durante i primi mesi del 2014 sono stati individuati i soggetti da includere nella rilevazione; inoltre i questionari sono stati perfezionati, ampliati e condivisi con gli *stakeholders* attraverso una consultazione *on-line*. I risultati di questa nuova indagine saranno pronti nel corso dei prossimi mesi, tuttavia è possibile analizzare quelli relativi alla rilevazione precedente per descrivere le *performance* di spesa (intesa come le capacità di spuntare un prezzo più basso, a prescindere dalle quantità acquistate o dagli effettivi consumi) delle SA raggruppate per ambito regionale. Sono stati considerati i prezzi di aggiudicazione di 85 farmaci non coperti da brevetto²² acquistati da 39 SA²³. Per ogni farmaco è stato elaborato un indicatore basato sul rapporto tra il prezzo realizzato dalle SA appartenenti alla singola Regione e quello mediano del totale delle Regioni²⁴. Come mostrato nella Fig. 3, un primo blocco di regioni (Veneto, Abruzzo e Piemonte) mostrano prestazioni migliori in termini di efficienza della spesa, almeno limitatamente ai farmaci compresi nel campione, mentre per Lazio e Puglia sembrano presentarsi ampi margini di miglioramento.

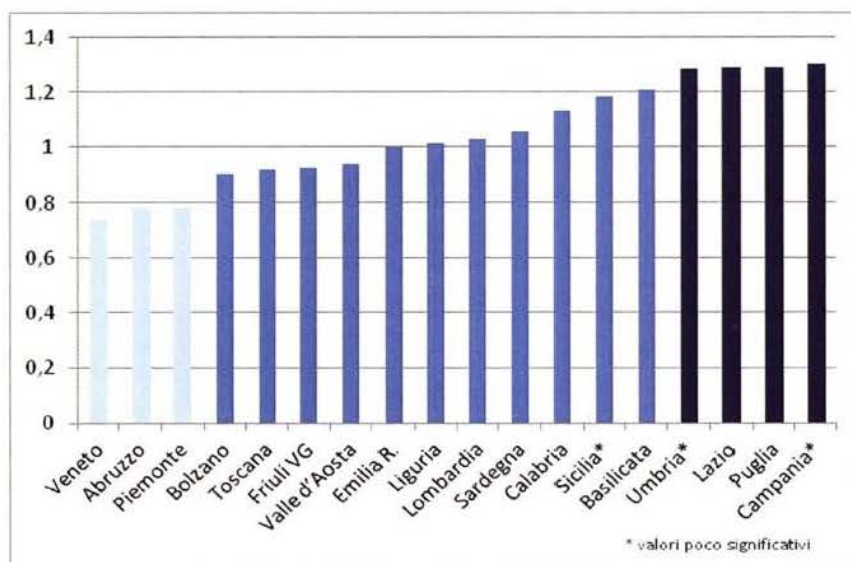
²¹ La rilevazione dei prezzi effettuata nel 2012 ha riguardato farmaci ad uso ospedaliero, dispositivi medici e 3 servizi non sanitari (ristorazione, pulizia e lavanolo). Con il *dataset* ottenuto si sono potuti costruire prezzi di riferimento pubblicati a partire dal 1°luglio 2012.

²² I farmaci coperti da brevetto non presentano apprezzabili variabilità di prezzo.

²³ Per i dettagli, si rinvia alla pubblicazione AVCP "Analisi territoriale comparativa nell'acquisto dei farmaci ad uso ospedaliero", novembre 2013.

²⁴ I valori di queste SA sono stati associati alla regione d'appartenenza in base al peso determinato come rapporto tra valori dei bandi delle SA sopra citate e il totale degli acquisti in quella Regione. Pertanto l'indice è stato calcolato in base ai dati della rilevazione dei prezzi di riferimento, i pesi in base ai dati di fonte BDNCP aggiornati al 2012.

Fig. 3 Graduatoria delle Regioni in base alle performance di spesa



Fonte: Rilevazione dei prezzi di riferimento

1.3 Nuovi scenari

A partire dal lavoro finora svolto e dalle attività che sono in corso di implementazione, è possibile progettare ulteriori servizi che portino il sistema informativo dell'Autorità nel suo insieme ad un livello evolutivo ancora superiore, tenendo comunque presente che le attività dell'Autorità conseguono ad adeguamenti e miglioramenti del quadro normativo assegnato dal Parlamento in un'ottica di semplificazione e di *spending review*.

In particolare, si è visto che una parte della verifica dei requisiti in AVCPass avviene oggi tramite un collegamento con alcuni enti certificatori, per cui l'Autorità svolge unicamente la funzione di tramite per agevolare il collegamento con le relative banche dati. E' possibile invece pensare ad una banca dati unica alimentata dai vari soggetti istituzionali: la SA potrebbe interfacciarsi con un unico interlocutore (AVCP) in un'unica sessione di lavoro per l'accesso a tutti i dati detenuti da una molteplicità di soggetti istituzionalmente incaricati a raccogliarli.

Banca dati
unica per la
verifica dei
requisiti

Informazioni
connesse alla
L. 190

Un'altra opportunità di miglioramento dei servizi resi è messa a disposizione dalle previsioni della legge 190, dal momento che l'Autorità, nell'ambito delle indicazioni contenute nella norma, ha la facoltà di definire nel dettaglio le informazioni rilevanti per il perseguimento dei fini di anticorruzione negli appalti pubblici. Stabilendo specifiche maggiori per ciò che attiene ad esempio le somme liquidate nell'anno precedente dagli enti aggiudicatori, sarebbe possibile, sempre rimanendo nell'ambito delle trasformazioni che le leggi potrebbero prospettare per AVCP, analizzare la spesa effettivamente realizzata rispetto agli importi degli affidamenti programmati o a quanto pubblicato (bandi, lettere di invito). Tale confronto, oltre a un interesse dal punto di vista dell'efficienza nella gestione degli appalti da parte delle SA, consentirebbe di analizzare per tipologia quelli che tendono ad essere conclusi o comunque attivati e quelli per cui invece la fase progettuale tende a non sfociare in quella realizzativa. Oltre a preziose indicazioni per le finalità di rendicontazione, tali informazioni si rivelerebbero estremamente utili per le analisi di bilancio anche in termini di programmazione, nel senso che potrebbe essere data priorità agli interventi (ovvero alla tipologia di SA) tipicamente caratterizzati da una maggior probabilità realizzativa. Tale indicazione assume una valenza particolare in ambito di *spending review* e risulta attendibile considerando l'esaustività della rilevazione su tutto l'universo degli affidamenti pubblici senza limitazioni di importo, tipologia (lavori, servizi e forniture), settore, riferimento territoriale etc.

CEP

Un'ulteriore evoluzione del sistema informatico di rilevazione riguarda la possibilità di estensione, anche a servizi e forniture, della procedura di certificazione attualmente attiva per l'esecuzione dei lavori. Si tratterebbe di consentire l'inserimento a cura delle SA (e altri enti aggiudicatori in generale) dei dati utili per la dimostrazione delle capacità tecniche, previsti dall'art. 42 del Codice. E' stato quindi messo a punto un nuovo modello articolato sulle tre tipologie di appalto, che consenta il rilascio non più del tradizionale CEL, ma di un Certificato di esecuzione delle prestazioni (CEP). L'ampliamento anche a servizi e forniture dell'emissione della certificazioni consentirebbe tra l'altro di avere una visione maggiormente

dettagliata del livello di qualificazione raggiunto dagli OE dei vari settori e di analizzare il mercato dal lato dell'offerta anche in termini di concentrazione o di oligopolio. Tale indicazione sarebbe di estrema utilità per la proposta di modifiche normative o correttivi tendenti all'incentivazione del concorrenzialità del mercato.

Uno scenario innovativo si potrebbe configurare nel caso in cui fosse possibile far confluire le informazioni sul ciclo di vita degli appalti, in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale in tempo reale, attraverso un unico sistema di rilevazione. Ciò consentirebbe tra l'altro notevoli risparmi economici per le sezioni regionali in quanto l'aggiornamento, la manutenzione e ogni miglioramento della procedura avverrebbe a livello centrale, e tale fattore assume particolare importanza nell'ottica della già menzionata *spending review*. Inoltre vi sarebbero notevoli vantaggi in termini di qualità dei dati in quanto il rilascio di detti aggiornamenti sarebbe simultaneo e non risentirebbe delle diverse tempistiche oggi necessarie ai vari soggetti per adeguare i propri sistemi (le versioni successive sono più evolute e hanno generalmente controlli più stringenti); inoltre il flusso di dati avverrebbe in tempo reale, con evidenti vantaggi in termini di significatività della raccolta stessa (infatti dati che pervengono a distanza di molto tempo presentano una utilità estremamente ridotta sia a fini conoscitivi che di vigilanza e di regolamentazione). Quindi, avendo a disposizione dati raccolti in modo omogeneo, sarebbe possibile soddisfare in modo migliore sia le necessità conoscitive a fini statistici, che di vigilanza (come del resto già accade limitatamente alle regioni che utilizzano il sistema di rilevazione messo a disposizione dell'Autorità), ma ancor di più ottemperare correttamente ai nuovi obblighi di trasparenza, anticorruzione e riduzione degli oneri amministrativi, oltre che a facilitare l'integrazione delle banche dati prima descritta su tutta la vita dell'appalto e non solo fino al livello di pubblicazione della gara. In effetti, come sarà chiaro nei capitoli successivi, ad oggi una buona parte delle informazioni sul ciclo di vita dell'appalto giungono ad AVCP in maniera discontinua a causa dei diversi livelli di efficienza delle sezioni regionali dell'Osservatorio nella fase di raccolta, di monitoraggio e di riversamento dei dati nei DB dell'Autorità.

**Scambio dati
con le sezioni
regionali**

L'attuale struttura dell'Osservatorio, composta da una sezione Centrale e 21 sezioni regionali²⁵, prevista dal Codice del 2006 presenta quindi, alla luce delle innovazioni normative in tema di trasparenza e anticorruzione, ampi margini di miglioramento. Anche l'attività sanzionatoria dell'Autorità ne viene influenzata, in quanto la mancanza di informazioni nel DB può essere imputabile all'inadempienza della SA ovvero al mancato riversamento dei dati a cura della sezione regionale, ponendo un'incertezza di base sull'individuazione del soggetto responsabile²⁶.

Accesso ai dati
per soggetti
esterni

In accordo con i principi ispiratori dell'Agenda Digitale per favorire l'innovazione, e fornire un servizio sempre migliore ai soggetti esterni fruitori delle informazioni detenute da AVCP, è possibile progettare un *software* per facilitare l'accesso diretto, l'interrogazione e l'esportazione di dati da BDNCP, ad utenti molto qualificati (es. Forze dell'Ordine per le proprie indagini, soggetti con cui sono stati stipulati protocolli d'intesa, etc.) senza richiedere di volta in volta l'intervento diretto dell'Autorità (es. per conoscere le gare a cui ha partecipato un certo soggetto economico in un certo periodo, l'esito delle gare bandite da una certa amministrazione in un arco di tempo, etc). L'accesso dovrebbe riguardare quelle porzioni di dati connesse alle diverse funzioni istituzionali di soggetti che verranno di volta in volta abilitati, pertanto andrebbe contestualizzato anche il sistema della profilazione utente, attraverso diverse tipologie di credenziali e livelli di accesso, nel rispetto dei limiti definiti dalla normativa sulla *privacy*.

Cooperazione
con RGS

Come già detto, a settembre 2013 è stato stipulato uno specifico protocollo di intesa tra AVCP e RGS del Ministero dell'Economia e Finanze, per la condivisione dei dati sugli appalti attraverso un collegamento dei rispettivi sistemi informatici, in un'ottica di semplificazione degli adempimenti a carico delle SA in materia di obblighi informativi. Sebbene tale accordo riguardi esclusivamente le opere pubbliche corredate di CUP²⁷ (rilasciato dal CIPE) in corso di progettazione o realizzazione alla data del 21 febbraio

²⁵ Si tratta di 19 di regioni e delle due Province Autonome di Trento e di Bolzano.

²⁶ Le sanzioni per inadempienza sono previste solo a carico delle SA.

²⁷ Si tratta di progetti d'investimento finanziati da Enti pubblici o da società partecipate da capitale pubblico, destinati alla realizzazione di lavori pubblici e all'agevolazione di servizi e attività produttive, e finalizzati alla promozione delle politiche di sviluppo.

2013 nonché quelle avviate successivamente, rappresenta un passo molto importante per l'integrazione interistituzionale delle banche dati e la creazione della Banca Dati Unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) prevista dalla L. 31 dicembre 2009 n. 196 (art. 13). In particolare, per tutti i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali già raccolti da AVCP, che verranno messi a disposizione sulla BDAP, le SA non saranno nuovamente chiamate ad assolvere agli obblighi informativi, ma procederanno esclusivamente all'integrazione di quelli di specifico interesse di RGS. Quest'ultima avrà quindi contezza dei dati sullo svolgimento dell'appalto e potrà ottimizzare la distribuzione delle risorse tra i vari progetti.

Risulta dunque evidente come intorno alla BDNCP possono inserirsi una serie di altre banche dati, realizzando così un sistema al servizio effettivo del Paese.

Infine in relazione al servizio reso in merito a prezzi di riferimento per le gare, di cui si ritrova menzione anche nel recentissimo D.L. del 24 aprile 2014 n. 66 recante "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", è stato previsto l'ampliamento ad ulteriori categorie merceologiche al fine di agevolare la concorrenza del mercato, stimolando gli OE a fornire le proprie prestazioni entro i prezzi stabiliti da AVCP. Anche questa elaborazione si basa sulla corretta e tempestiva popolazione della banca dati.

**Ampliamento
prezzi di
riferimento**

CAPITOLO II

ANALISI DELLA DOMANDA: DATI DI PROVENIENZA BDNCP

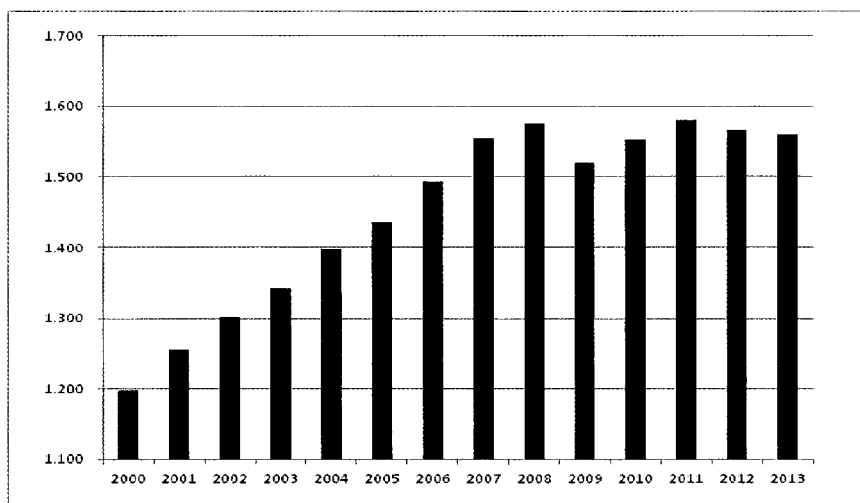
2.1 La situazione economica generale italiana

Come è noto, dopo quasi un decennio caratterizzato da una crescita costante, l'economia italiana ha subito, a partire dal 2009, una battuta d'arresto significativa alla quale ha tentato negli anni successivi di reagire.

Il grafico seguente mostra l'andamento del PIL¹ nell'ultimo decennio.

PIL
italiano

Fig. 1 Serie storica del PIL italiano – miliardi di euro (prezzi correnti)



Fonte: banche dati Istat, estrazione marzo 2014

La ripresa negli anni successivi non risulta agevole per effetto di vari fattori strutturali quali la situazione economica interna scarsamente incentivante per l'attività imprenditoriale, un contesto europeo con ridotta vitalità, la progressiva riduzione della competitività interna etc. In merito a quest'ultimo punto può essere utile ricordare che l'intensità di accumulazione del capitale², ossia una delle variabili chiave per la valutazione della competitività, ha fatto registrare, sempre in base ai dati Istat, una riduzione progressiva a partire dal 2008, fino a riportare i valori

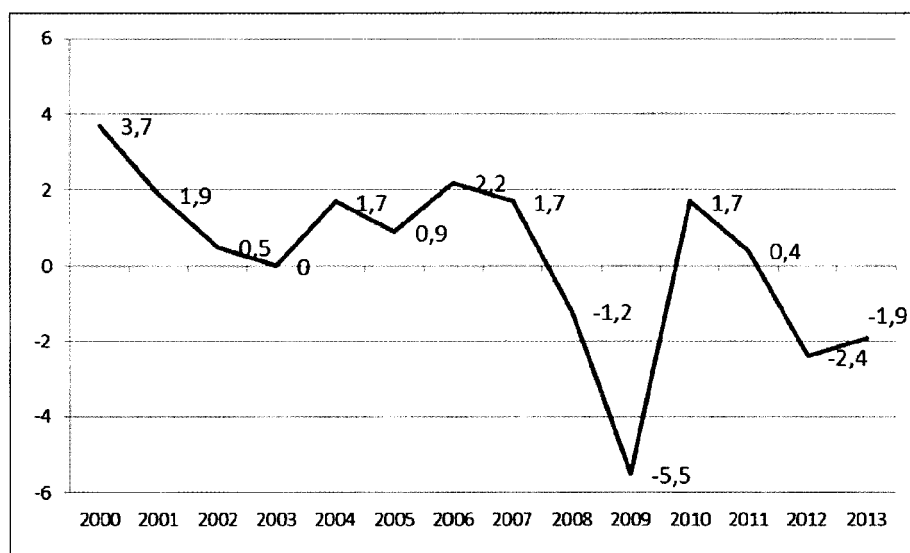
¹ La scelta dei prezzi correnti per rappresentare il PIL fornisce quella omogeneità che consente il confronto con gli importi relativi agli appalti.

² misurata in termini di investimenti fissi lordi in percentuale rispetto al PIL.

del 2011³ al di sotto di quelli del 1995. Ulteriori pubblicazioni dello stesso Istituto evidenziano la riduzione degli investimenti fissi lordi⁴ anche per il 2013. L'andamento del PIL a prezzi correnti tuttavia è il risultato della duplice azione delle componenti reali dell'economia e di quelle monetarie; un incremento in termini inflazionistici ad esempio potrebbe attenuare la percezione di un picco negativo del PIL reale. Quest'ultimo merita quindi un'attenzione particolare: tra il 2007 e il 2009 la caduta del PIL a prezzi correnti è stata dell'ordine di 2,2 punti percentuali, mentre in termini reali raggiungeva quota 6,7 punti.

Fig. 2 Variazioni percentuali del PIL in volume - valori concatenati

Tassi di
variazione
del PIL



Fonte: Istat, Statistiche report - marzo 2014

La Fig. 2 pone bene in evidenza il crollo verificatosi nel 2009 e la difficoltà di ripresa dell'economia negli anni successivi.

Imprese
registrate

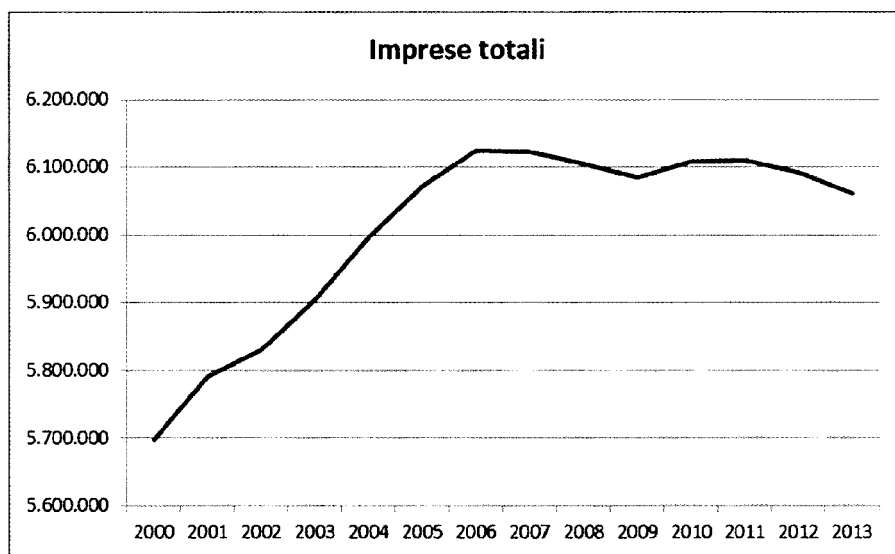
Un altro aspetto utile per rappresentare la situazione economica generale riguarda l'andamento delle imprese registrate in Italia.

³ Banca dati di indicatori territoriali per le Politiche di sviluppo - estrazione marzo 2014.

⁴ Istat, Statistiche report "Pil e indebitamento AP" del 3 marzo 2014. Valori concatenati. La riduzione del 2013 è spiegata essenzialmente con le categorie di Costruzioni, Macchine attrezzature, Beni immateriali; mentre gli investimenti in Mezzi di trasporto hanno registrato un incremento rispetto al 2012.

In base ai dati della Camera di Commercio, viene confermata (Fig. 3) la persistente vivacità del tessuto imprenditoriale nazionale negli anni precedenti il 2007, il successivo periodo di stasi, e infine il picco critico nel 2009, con successivo debole tentativo di recupero.

Fig. 3 Serie storica delle imprese registrate

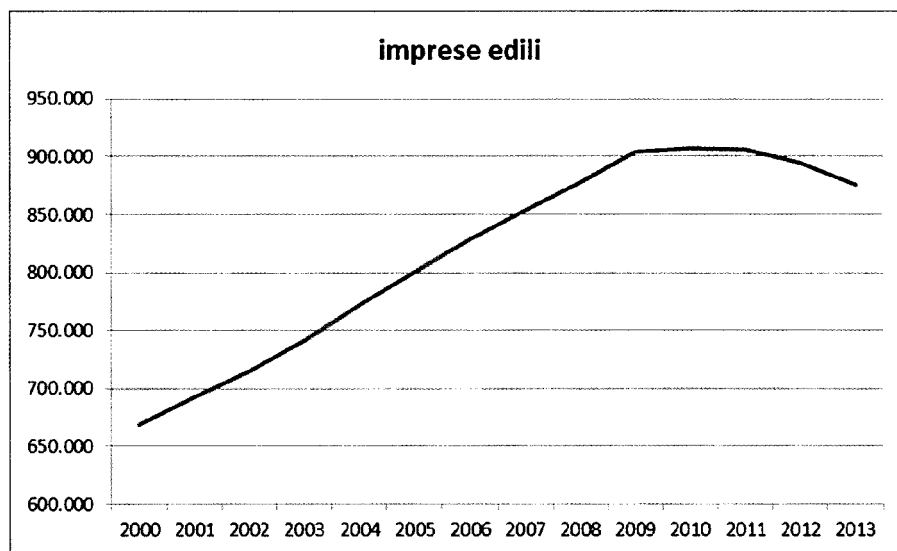


Fonte: Data base di Infocamere, estrazione gennaio 2014

Il *path* che caratterizza il totale delle imprese si riscontra, sebbene in forma meno marcata, anche per quelle appartenenti al comparto che ha sempre ricoperto un ruolo rilevante all'interno dell'economia in generale e degli appalti in particolare: quello edile⁵. La Fig. 4 mostra infatti una crescita regolare del numero di imprese edili per quasi un decennio, un rallentamento a partire dal 2009 ed infine una riduzione a partire dal 2011. La riduzione del numero di imprese può essere verosimilmente imputabile a una crisi della domanda, quindi tipicamente a una riduzione dei consumi interni e degli investimenti. Questi ultimi hanno infatti rappresentato, tra le varie componenti del PIL dal lato della spesa, quella con il calo più drammatico negli ultimi anni. In questo senso anche gli investimenti pubblici giocano un importante ruolo di stabilizzazione della domanda.

⁵ composto, in base alla classificazione delle Camere di Commercio da: imprese di costruzione di edifici, ingegneria civile, lavori di costruzione specializzati.

Fig. 4 Serie storica delle imprese edili registrate



Fonte: Data base di Infocamere, estrazione gennaio 2014

Importi dei bandi

Focalizzando quindi l'attenzione sui contratti pubblici, di fonte AVCP, si osserva sia un andamento non eccessivamente variabile della spesa⁶, sia il *lag* temporale di circa sei anni rispetto all'economia generale con cui si ripercuote la flessione, che diventa apprezzabile solo nel 2013 (Fig. 5). La lentezza di tale reazione può essere in parte dovuta ai tempi necessari per lo svolgimento delle procedure amministrative di approvazione dei bandi e di successiva selezione dei contraenti. In ogni caso tale cambiamento era in qualche modo inevitabile, dal momento che dalle risultanze della gestione di cassa⁷ della finanza pubblica emerge che i trasferimenti in conto capitale alle PPAA sono andati diminuendo negli ultimi tre anni.

La contrazione riscontrata negli ultimi anni può essere spiegata in parte con l'effetto trascinamento dovuto al *trend* in riduzione del PIL, e in parte,

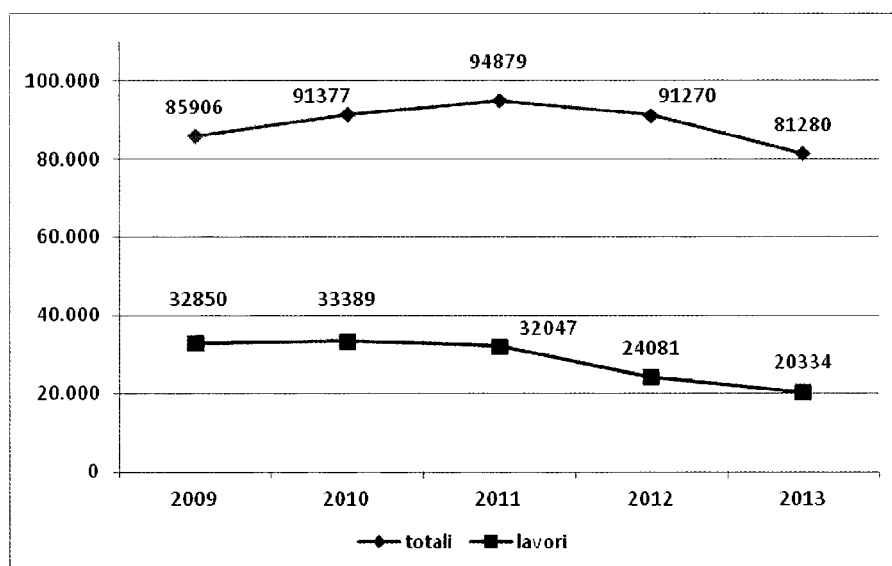
⁶ Sono stati considerati unicamente i lotti, d'importo superiore a 150.000 euro, sebbene con Comunicato AVCP del 29 aprile 2013 la soglia minima per la comunicazione sia stata portata da 150.000 a 40.000 euro: i dati in serie storica della presente pubblicazione sono in generale riferiti ad importi dei lotti pari almeno a 150.000 euro, salvo diversamente specificato; tale scelta consente infatti la confrontabilità con gli anni precedenti. Quando l'analisi riguarda il solo 2013 i dati si riferiscono invece a importi superiori a 40.000 euro.

⁷ Analisi condotta sui periodi gennaio-settembre di ogni anno. MEF - Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche al 30 settembre 2013.

specialmente per gli ultimi tempi, con risparmi nella spesa pubblica attuati dalla *spending review* in un contesto economico già debole.

La relativa stabilità della componente lavori⁸ che sembra emergere da un'immediata analisi grafica, è sostanzialmente dovuta ad un effetto di scala e nasconde in realtà tassi di variazione piuttosto elevati riferiti in particolare agli ultimi due anni (-24,9 nel 2012 e -15,6 nel 2013 rispetto all'anno precedente).

Fig. 5 Serie storica della spesa per appalti pubblici - milioni di euro



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

In generale la quota di spesa per lavori, servizi e forniture nel periodo 2008 - 2013, rimane sempre all'interno del *range* del 5,1 - 6 per cento del PIL.

Risulta quindi chiaro come il contesto economico interno, i vincoli di bilancio imposti a livello nazionale e comunitario e di conseguenza le minori disponibilità della committenza possano contribuire a spiegare la riduzione registrata negli ultimi anni nella spesa per appalti pubblici in generale e in quella per lavori in particolare. D'altra parte, in un'ottica di lungo periodo sono proprio gli investimenti quelli che consentono miglioramenti delle infrastrutture e quindi della produttività. Dall'ultimo

⁸ Si noti che la rilevazione informatizzata tramite Simog è iniziata, per servizi e forniture a gennaio 2008, mentre per i lavori a maggio dello stesso anno, per cui i dati presenti sono parziali limitatamente al primo quadrimestre 2008.

Politiche di
contrasto
alla crisi

Rapporto per la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici sull'attuazione della Legge Obiettivo emerge però che, anche per le opere infrastrutturali strategiche, nel 2013 è stata operata una rimodulazione dei finanziamenti che va nel senso di un restringimento dell'orizzonte temporale a cui guardare, e ciò non sembra agevolare quei miglioramenti strutturali necessari al rilancio economico. La scarsa capacità di molte SA di utilizzare le risorse a disposizione ha infatti contribuito a generare una situazione di stallo che si è cercato di *bypassare* dando priorità alle opere da ultimare e a quelle così dette 'cantierabili'⁹, operando l'inclusione nel programma anche di interventi di ridotta dimensione, nonché ampliando lo spazio per la spesa corrente a scapito di quella in conto capitale.

La necessità di ottimizzare la spesa pubblica è quindi reale, ma sarebbe opportuno tenere anche in considerazione le ricadute future di tali scelte. Sarebbe infatti necessario intervenire anche dal lato delle SA per incentivarne l'efficienza nella gestione dei fondi.

In ogni caso, al fine di sostenere la funzione stabilizzatrice del PIL ad opera della spesa pubblica, e di contrastare il previsto effetto deflattivo della *spending review* sull'economia reale, nel corso del 2013 sono state messe in atto misure espansive relative agli appalti pubblici, quali lo sblocco dei pagamenti dei debiti scaduti delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali nei confronti degli operatori economici¹⁰. E infatti, dall'analisi degli indicatori anticipatori, quali ad esempio il clima di fiducia delle imprese elaborato dall'Istat¹¹, si nota, un miglioramento a partire da metà 2013. Oltre a questo fattore, già nei primi mesi del 2014 è stata riscontrata una maggiore attenzione agli aspetti relativi alla tipologia di spesa. In particolare le risorse assegnate nel Patto di stabilità per il 2014 (per complessivi 840 milioni di euro) utili al fine di consentire ai Comuni di effettuare pagamenti per arginare almeno in parte gli effetti dei vincoli di finanza pubblica, hanno privilegiato le nuove spese in conto capitale; analogamente l'agevolazione dei pagamenti dei debiti più risalenti (certi,

⁹ Ossia che possono essere realizzate o messe in cantiere in quanto il progetto risulta completamente sviluppato.

¹⁰ Autorizzato dal Governo con D.L. n. 35/2013 e D.L. 102/2013.

¹¹ Clima di fiducia delle imprese - Istat - febbraio 2014.

liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012) ha dato priorità alle spese in conto capitale e non quelle in conto corrente, a differenza di quanto avveniva in precedenza. D'altra parte il fatto che il "Decreto del fare" abbia posto delle scadenze improrogabili a pena di revoca dei fondi, ha consentito quanto meno di assicurare i finanziamenti o approvare i progetti delle grandi opere, nonché di appaltare la maggior parte di quelle minori. Viceversa i programmi che non hanno previsto termini perentori (ad es. il "Piano 6mila campanili" che non includeva scadenze per l'inizio dei lavori) non sono risultati altrettanto efficaci. Ciò mostra in sostanza come la modulazione delle politiche economiche sia almeno altrettanto importante in termini di risultati rispetto alla quantità di risorse impiegate.

Anche da quanto riportato nell'ultimo Documento di Economia e Finanza disponibile (aprile 2014), sembrano emergere evidenze del fatto che le riforme per la competitività, unite allo sblocco dei pagamenti dei debiti della PA (previsti tra l'altro anche per il 2014), stiano creando le condizioni affinché si inneschi un circolo virtuoso in termini di crescita del PIL già nel corso del 2014.

2.1.1 La programmazione negli appalti pubblici

La spesa registrata presso i DB dell'Autorità rappresenta la quota 'esplicitata' della domanda di appalti pubblici, ma non comprende quella porzione rimasta per vari motivi bloccata alla fase di programmazione.

Le su esposte tendenze dell'economia generale sono confermate, sebbene in scala ridotta, anche dall'andamento degli importi posti in programmazione. Questi forniscono una *proxy*, anche se molto generica, del clima di fiducia della PA sulle possibilità di spesa per gli anni futuri (triennio). Poiché, come previsto dal Codice appalti, la raccolta da parte di AVCP delle informazioni relative alla programmazione avviene unicamente per estremi¹², per disporre di notizie più dettagliate è stato necessario ricorrere alle pubblicazioni messe a disposizione da alcune regioni. Analizzando ad

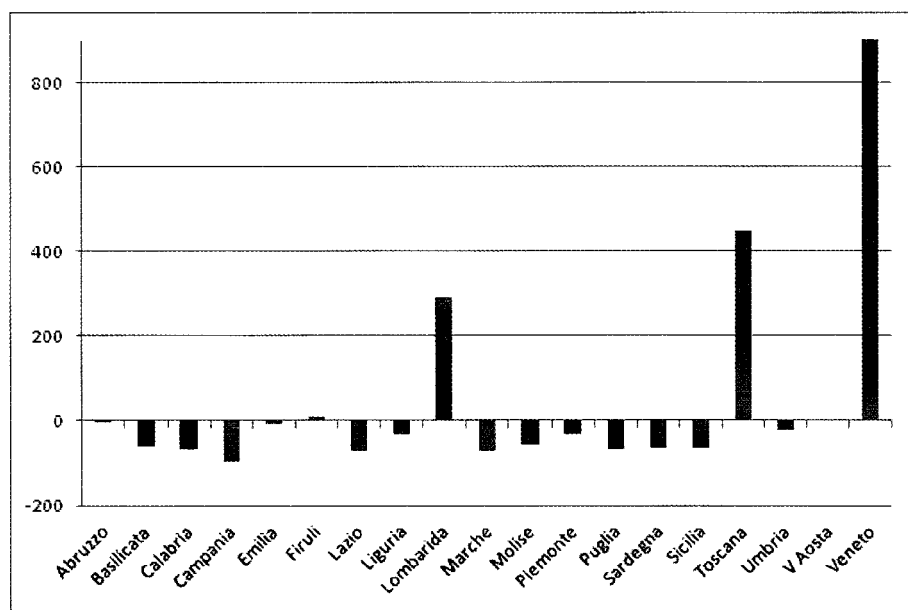
¹² Art. 128, co. 11 del Codice relativamente ai lavori. Per servizi e forniture, la cui programmazione rimane facoltativa, AVCP ha elaborato apposite linee guida (Determina n.5 del 6 novembre 2013).

Rapporto
ITACA

esempio i dati pubblicati nell'ultimo Rapporto annuale ITACA 2012¹³, si osserva (Fig. 6) per quasi tutte, a parte il dato eccezionalmente elevato del Veneto, una riduzione del numero e degli importi per il triennio 2012-2014 rispetto a quello precedente (2011-2013). La riduzione generalizzata, eccetto Lombardia e Toscana, si osserva anche in corrispondenza del numero di interventi programmati.

Le previsioni di spesa sono quindi state riviste al ribasso per quasi tutti gli ambiti territoriali. Bisogna comunque precisare che gli importi programmati possono subire disallineamenti anche consistenti rispetto agli appalti effettivamente affidati, dovuti per un verso alla mancata realizzazione di quanto previsto e per l'altro a imperfezioni nella copertura della rilevazione della programmazione da parte delle regioni, unita alla inadeguata propensione delle SA alla pubblicazione informatica dei relativi dati.

Fig. 6 Tasso di variazione degli importi programmati



Fonte: Rapporto annuale Itaca 2011, gennaio 2013

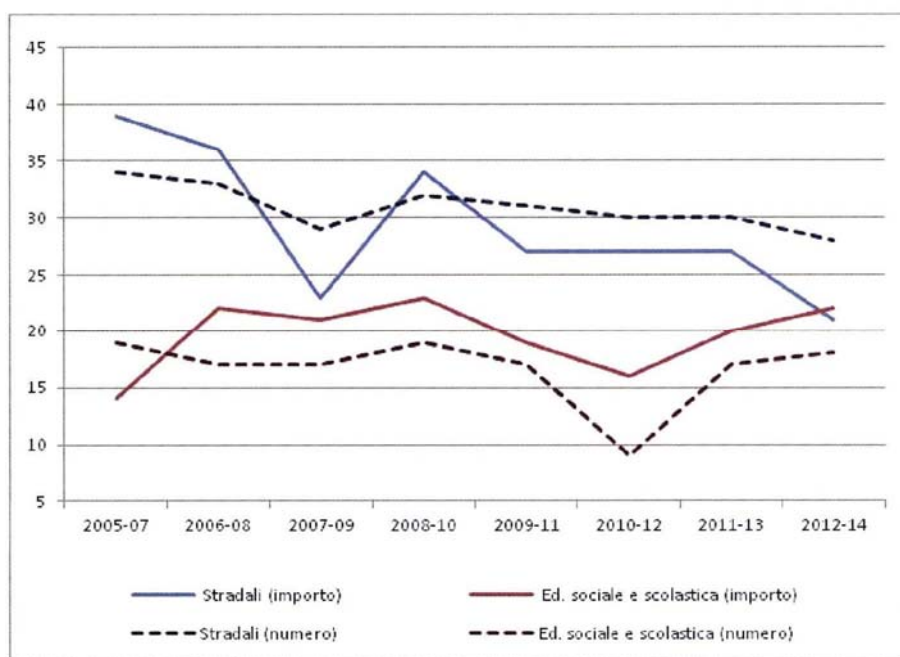
Rapporto
Piemonte

Per analisi più puntuali è necessario selezionare le singole regioni dotate di un numero significativo di programmi triennali pubblicati. Il Piemonte ad esempio cura una rilevazione di dati che consente l'analisi per categorie. In

¹³ Pubblicato a febbraio 2014.

particolare le opere "Stradali" risultano tra le più rilevanti, sebbene in decremento, nell'ambito della programmazione triennale, sia in termini numerici che di importo; immediatamente seguite da quelle di "Edilizia sociale e scolastica". L'andamento (Fig. 7) delle quote risulta più marcato in termini di importi (linea continua) rispetto al numero (tratteggiata) per i lavori stradali, viceversa per le opere di edilizia sociale e scolastica. In entrambi i casi si osserva un picco negativo, avvertito prima dalle opere stradali (in corrispondenza del triennio 2007-2009) e poi da quelle di edilizia sociale (programmazione 2010-12).

Fig. 7 Importo e numero degli interventi programmati per le opere stradali e di edilizia sociale in Piemonte (percentuale sul totale)



Fonte: Gli appalti pubblici in Piemonte. IX Rapporto informativo, novembre 2013

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, l'ultimo documento disponibile (la Relazione Osservatorio 2012) conferma la prevalenza delle due categorie di opere già evidenziate e la diminuzione del numero e nei costi degli interventi. Inoltre, come è plausibile attendersi, il maggior numero di interventi si riscontra in corrispondenza della "Manutenzione

Relazione Friuli
Venezia Giulia