

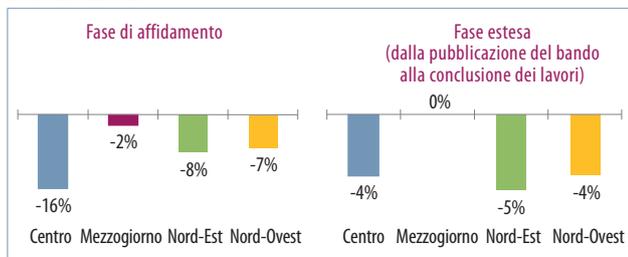
Risorse, territori, istituzioni nell'avvio del PNRR

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo e Letizia Ravagli*

Il Pnrr-Pnc rappresenta una imperdibile occasione di crescita e sviluppo del paese, per l'ammontare delle risorse che mette in campo e per l'estensione delle riforme rivolte alla sua modernizzazione. Non meno importante, però – seppure oggi in secondo piano – è l'effetto indiretto che il processo di attuazione potrà avere sull'operare della pubblica amministrazione e sulla sua efficienza. L'attuazione del Pnrr-Pnc sta, infatti, introducendo una quantità di fattori di innovazione nell'attività dell'amministrazione e nei modelli organizzativi, che riguardano una varietà di aspetti: dalla semplificazione normativa e degli iter procedurali, alla collaborazione tra livelli di governo e tra soggetti istituzionali, ai processi di implementazione delle politiche pubbliche.

Tra gli aspetti che destano più preoccupazione, c'è quello che riguarda i tempi di attuazione del Piano, una criticità strutturale che caratterizza i lavori pubblici nel nostro paese soprattutto nel Mezzogiorno, dove i tempi della fase di affidamento – che vanno dalla pubblicazione dei bandi/avvisi all'aggiudicazione dei lavori – registrano mediamente durate superiori di circa il 38 per cento rispetto a quelle del Centro-Nord (Irpet-Upb 2022). Mentre nel Paese le amministrazioni locali sono mediamente più efficienti delle altre stazioni appaltanti, almeno rispetto ai tempi di esecuzione delle opere, proprio nel Mezzogiorno queste presentano, invece, tempi più lunghi. A preoccupare ulteriormente è, inoltre, la più lenta capacità di adattamento del Mezzogiorno – a cui il Pnrr è in particolare rivolto – ai processi di innovazione. Se si guarda, infatti, alla aggregazione delle stazioni appaltanti, come strumento per affrontare il tema della frammentazione e dell'inesperienza delle amministrazioni locali, si rileva l'effetto positivo sui tempi dei comuni che operano in forma associata rispetto all'attività dei singoli. Questo è vero nella media del paese e in tutte le circoscrizioni territoriali, con l'eccezione del mezzogiorno. L'evidenza sembra suggerire, dunque, che nel Mezzogiorno il passaggio da stazioni appaltanti comunali a stazioni appaltanti di scala superiore necessiti di una maggiore guida rispetto alla spontanea aggregazione degli Enti esistenti, già caratterizzati da difficoltà organizzative e operative¹.

Grafico 1
ALLUNGAMENTO DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE ASSOCIABILI ALLE STAZIONI APPALTANTI CHE AGGREGANO PIÙ COMUNI RISPETTO A QUELLE DI COMUNI SINGOLI



IRPET-UPB (2022), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", Nota UPB n. 2 luglio (<http://www.irpet.it/archives/63864>)

¹ Gori G. F., Lattarulo P., Salerno N. C. (2022), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", *Nota UPB n. 2 luglio*.

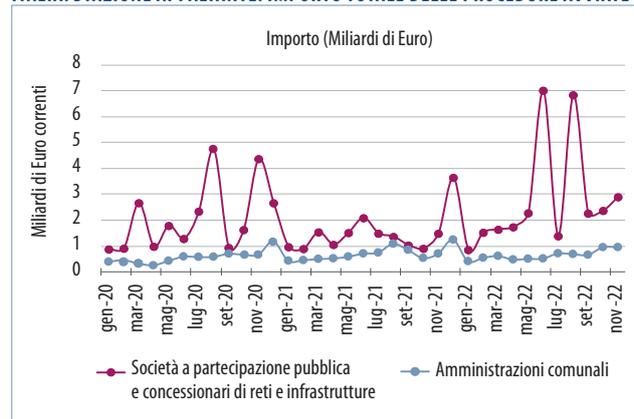
L'avvio del piano e le difficoltà legate al caro-materiali

L'incremento atteso già nel 2022 delle procedure di lavori pubblici degli enti, in special modo quelli territoriali, è molto alto. Sulla base di quanto previsto dal PNRR italiano, l'anno in corso dovrebbe comportare, rispetto alla media dei precedenti, un incremento degli importi banditi di circa tre volte e mezzo per le amministrazioni comunali e del 50% per il complesso delle stazioni appaltanti. Si consideri, inoltre, la scadenza concordata con l'Europa, della conclusione delle procedure, entro il 2023, per consentire poi di portare a termine l'esecuzione entro il 2026².

Prendendo in esame l'intero territorio nazionale, il valore complessivo delle procedure di lavori pubblici avviate dall'insieme delle stazioni appaltanti confrontato con l'analogo periodo del 2021 cresce consistentemente, di circa 20 mld (+70%). Osservando il dato relativo alle due principali tipologie di stazioni appaltanti emerge però come questi si differenzino sostanzialmente. Nei primi 11 mesi del 2022, gli enti locali avviano procedure per un valore quasi invariato rispetto all'analogo periodo del 2021 mentre il complesso delle società a partecipazione pubblica e dei concessionari dell'80% più alto.

Osservando più da vicino il Pnrr, la fase che impegna oggi le amministrazioni è concentrata sull'individuazione da parte dei soggetti titolari (i ministeri) dei soggetti attuatori, di cui gli enti territoriali e i comuni sono una componente importante. L'individuazione dei soggetti attuatori poggia su selezione attraverso bandi, riparto risorse o affidamenti diretti. Attraverso una lettura attenta dei decreti è possibile ricostruire un importo di 120 mld che sta in questi giorni (novembre 2022) transitando sotto le responsabilità dei soggetti attuatori, di queste risorse il 40% è destinata alle amministrazioni locali.

Grafico 2
ITALIA. STAZIONE APPALTANTE. IMPORTO TOTALE DELLE PROCEDURE AVVIATE

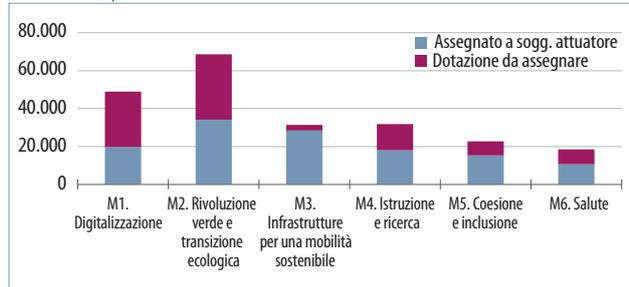


Fonte: elaborazioni su dati Anac (dati provvisori, 2022 primi 11 mesi)

² Ferretti C., Gori G.F., Lattarulo P., Ravagli L. (2022), "Le nuove sfide per i comuni alla luce del Pnrr", in Ires, Irpet et al. (a cura di), *La finanza territoriale, Rapporto 2022*, Rubbettino editore, pp. 23-45.



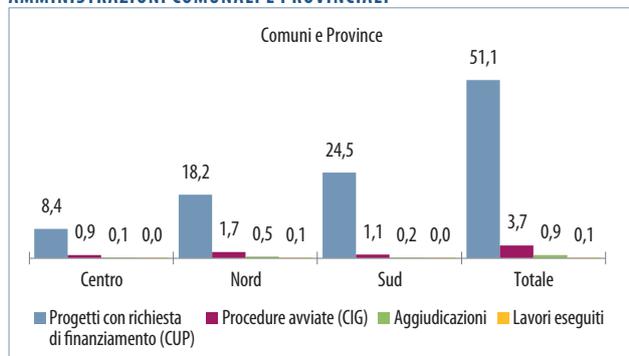
Grafico 3
RISORSE ASSEGNATE E DA ASSEGNARE
Milioni di euro, novembre 2022



Fonte: elaborazioni su documenti pubblici

Prendendo poi a riferimento le opere che hanno fatto richiesta in tutto o in parte di finanziamento su fondi Pnrr-Pnc, si osserverà un insieme che solo in parte coincide con le risorse del Pnrr, per vari motivi, ma certamente perché si tratta di un archivio incompleto, come – per altro – sono incompleti tutti i data set ad oggi disponibili. In attesa della sistematizzazione dei sistemi informativi, e a titolo puramente indicativo, è possibile seguire l'avanzamento di questo insieme di progetti, che sappiamo essere sottostimato. Sono pari a 15 miliardi le procedure ufficialmente avviate, di cui 5 miliardi di importi aggiudicati. Si tratta di un inizio molto parziale e del lento avvio delle amministrazioni locali con 3,7 miliardi di procedure avviate su interventi Pnrr, di cui 1 miliardo di importi aggiudicati.

Grafico 4
LE FASI PROCEDURALI DELLE OPERE PNRR, PER MACROAREA. AMMINISTRAZIONI COMUNALI E PROVINCIALI



Fonti: elaborazioni su Opencup Pnrr, Anac

Tra le possibili cause di questa difficile partenza, soprattutto in carico alle stazioni appaltanti locali, c'è certamente la questione degli aumenti di costi delle materie prime. La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 da parte delle amministrazioni locali è rappresentata dalla dinamica inflazionistica registrata sia nel mercato dell'energia che dei materiali impiegati nel settore costruzioni. Il fenomeno, sebbene si sia intensificato a partire da Marzo 2022 in concomitanza con lo scoppio della crisi Ucraina, è però in atto almeno dal Gennaio 2021. Il fatto che il fenomeno dell'aumento dei prezzi abbia avuto origini precedenti alla crisi Ucraina ha comportato, già dal 2021, interventi del Governo Nazionale e di quelli regionali tesi a consentire un corrispondente adeguamento delle somme da corrispondere alle imprese aggiudicatrici, in modo da non interrompere l'esecuzione delle opere avviate, e dei prezzi a base d'asta da parte delle stazioni appaltanti, così da non disincentivare la partecipazione delle imprese alle gare e l'avvio dei nuovi lavori.

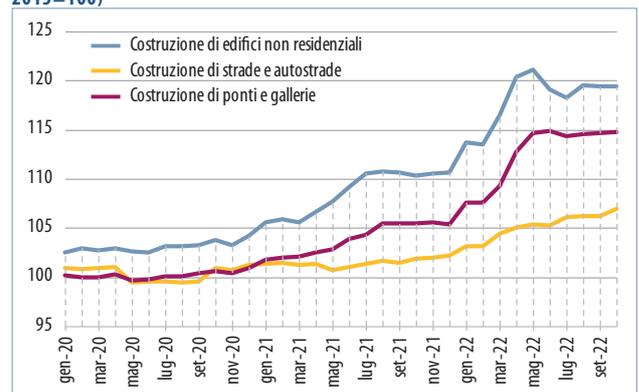
Tuttavia, l'implementazione di queste misure è stata particolarmente difficoltosa, rendendole di fatto poco efficaci, soprattutto all'acuirsi della tensione sui prezzi registrata nel primo semestre 2022.

In un primo momento, infatti, la richiesta di compensazione al Ministero era a carico delle imprese, e su di loro ricadeva l'onere amministrativo e il rischio di mancata copertura. Successivamente, in particolare a partire dal decreto Sostegni-ter del 27 Gennaio 2022, tale impegno è stato dirottato sulle stazioni appaltanti e sulle amministrazioni locali. Da qui in poi l'onere della compensazione viene, dunque, affidato alle stazioni appaltanti, che devono, contribuire alle necessità finanziarie con alcune voci dei propri bilanci relative ai lavori pubblici e, per il residuo, rivalersi sull'amministrazione centrale. La logica della revisione del meccanismo di compensazione introdotta dal decreto Sostegni-ter è stata quella di garantire un più rapida liquidazione delle somme relative ai rincari alle imprese costruttrici, in modo da non interrompere le lavorazioni e da non disincentivare la loro partecipazione ai nuovi bandi. Tuttavia, unitamente al rapido impennarsi dei prezzi delle materie prime e dei costi delle lavorazioni, questo meccanismo sembra aver avuto un effetto di disincentivo all'avvio delle procedure di lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. A rallentare l'avvio delle nuove procedure potrebbe aver giocato il fatto che la maggior parte degli incrementi dei costi debbano, allo stato attuale, essere anticipati dalle stesse stazioni appaltanti, oltre che alle lungaggini delle fasi burocratiche e alle ambiguità sulle compensazioni da parte dell'amministrazione centrale.

Nell'ottica di porre rimedio alle criticità che derivano dall'insufficienza di risorse proprie delle amministrazioni, il Decreto Aiuti (DL 50/2022 del 17 Maggio convertito in L. 91/2022, 15 Luglio), pur confermando il meccanismo di compensazione istituito dal Decreto Sostegni-ter, ha previsto l'istituzione del Fondo per l'avvio delle opere indifferibili costituito presso il MEF, destinato in via prioritaria agli interventi del PNRR e ha semplificato alcuni passaggi rendicontativi.

Nonostante oggi l'incremento dei prezzi si sia sostanzialmente stabilizzato il quadro di generale incertezza per le amministrazioni e per le imprese, non sembra ancora oggi aver trovato soluzione.

Grafico 5
ITALIA. INDICI DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI (BASE 2015=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La criticità può rivelarsi ancora maggiore dove la vocazione delle imprese locali a partecipare al mercato dei lavori pubblici è relativamente contenuta come nel caso della Toscana³.

Le risposte dei territori. Il caso degli asili nido

Il PNRR promuove la costruzione di asili nido con ingenti risorse, destinate soprattutto al riequilibrio territoriale, cioè a sanare il forte ritardo delle regioni meridionali⁴. In molte aree

³ Agnoletti C., Giuseppe Francesco Gori G. F., Lattarulo P. (2018), *Investimenti pubblici e tutela del territorio, quali prospettive per il settore delle costruzioni?*, IRPET.

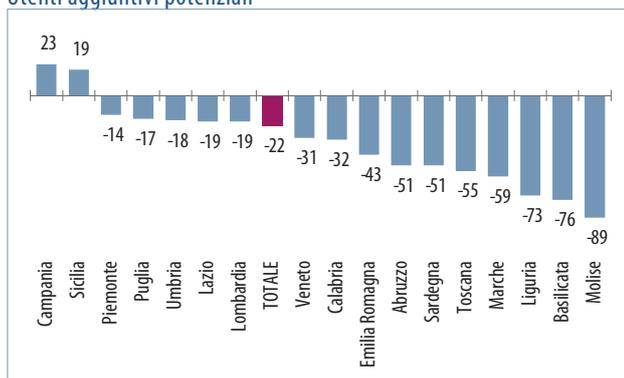
⁴ Lattarulo P., Ravagli L. (2022), <https://www.lavoce.info/archives/95142/comuni-confusione-sugli-asili-nido/>, 24 maggio e Gori G. F., Lattarulo P., Salerno N. C. (2022), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", *Nota UPB n. 2 luglio*, e UPB (2022), *Focus tematico n° 9*, 25 novembre.

del meridione, infatti, il servizio è sostanzialmente assente e la disparità territoriale nell'offerta è molto marcata. Il caso degli asili nido è particolarmente emblematico proprio della difficoltà di sanare queste disparità e fa emergere alcune incoerenze tra investimenti straordinari e gestione ordinaria dei servizi. In particolare, l'adesione dei comuni al relativo bando è stata molto sottodimensionata rispetto al plafond disponibile e anche la seconda scadenza non ha raggiunto il pieno utilizzo delle risorse. Questo fenomeno è stato addebitato alla confusione normativa, alle caratteristiche del bando e alla difficoltà dei comuni del Mezzogiorno nel fare progetti.

Gli interventi finanziabili dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, previa partecipazione dei Comuni ad avvisi pubblici, riguardano sia i nidi che i servizi integrativi per la prima infanzia e vanno dalla riconversione di edifici pubblici, agli ampliamenti di strutture esistenti o alla loro messa in sicurezza. Nel frattempo, la legge di bilancio per il 2022 (legge 234/2021) ha stanziato un ammontare di risorse rilevante e crescente per la gestione degli asili nido (120 milioni di euro per il 2022 fino ai 1.100 milioni di euro dall'anno 2027) che vanno ad aggiungersi al Fondo di solidarietà comunale (Fsc). Sono due interventi importanti, ma tuttavia, sono tra loro non del tutto coordinati, rivelando incongruenze già emerse negli interventi per l'università e per gli istituti tecnici superiori.

Il numero di posti aggiuntivi di asili nido che potenzialmente può essere realizzato con le risorse del Pnrr è stimabile in 194mila a livello nazionale, corrispondente a una copertura della popolazione interessata del 45,5% entro il 2025. Con le risorse in legge di bilancio, il numero di posti di asili nido finanziabile a regime, nel 2027, dovrebbe arrivare a circa 143mila, per una quota di copertura, rispetto alla popolazione potenziale, che dovrebbe raggiungere in modo graduale il 28,88% nel triennio 2022-2026 e il 33% nel 2027 (Grafico 6).

Grafico 6
GRADO DI COPERTURA DEI POSTI OFFERTI DAL PNRR CON RISORSE AGGIUNTIVE DA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2027
Utenti aggiuntivi potenziali



Fonte: elaborazioni su CPI e Pnrr

L'incongruenza potrebbe contribuire a spiegare l'iniziale scoraggiamento e lentezza degli enti locali nella partecipazione agli avvisi pubblici per l'attribuzione dei fondi del Pnrr. Alla scadenza inizialmente prevista di fine febbraio, le richieste di contributo si attestavano a circa la metà dei fondi disponibili: il Centro-Nord aveva presentato candidature per circa il 60% del plafond, nel Mezzogiorno la domanda è stata molto inferiore (37,5%). Solo dopo l'estensione del termine per la partecipazione agli avvisi e a seguito di una capillare azione di scouting da parte di Agenzia di coesione, le somme richieste a finanziamento dei nuovi progetti sono arrivate a 2,2 miliardi, quindi comunque ancora inferiori al budget disponibile.

Nonostante oggi larga parte delle assegnazioni alle amministrazioni decentralizzate siano state attuate, questo esempio è rap-

presentativo delle difficoltà che le amministrazioni potranno trovarsi ad affrontare, tanto nell'esecuzione delle opere, che nella successiva gestione.

Tabella 7
IMPORTI ASSEGNATI E EROGATI DAL PNRR, PRIMO BANDO

	Importi PNRR assegnati alle Regioni (DM 343/2021) (mln euro)	Importi per candidature inoltrate al 7 marzo 2022 (mln euro)	Percentuale di copertura
Centro-Nord	1.073	675	62,9
Mezzogiorno	1.327	498	37,5
TOTALE	2.400	1.173	48,9

Fonte: Adesione ai bandi

Il supporto alle amministrazioni locali e le misure di rafforzamento del capitale umano

Il capitale umano nel nostro paese è stato fortemente impoverito dagli anni del blocco del turnover e dalle numerose misure rivolte a contrarre la spesa per la formazione e per la valorizzazione del personale. Il Pnrr ha da subito messo in campo una ampia varietà di strumenti rivolti a sostenere l'attività della pubblica amministrazione, soprattutto nelle aree più deboli del mezzogiorno, e a rendere disponibili competenze specializzate. Oltre allo sblocco del turnover, precedente all'avvio del Piano nazionale, le misure hanno riguardato:

- Spazi assunzionali a TD a carico del PNRR e consulenze/ Spazi assunzionali a TD a carico dei bilanci degli enti per figure tecniche-specialistiche.
- Accesso a sistemi di Selezione centralizzata dei tecnici (es. 1.000 esperti).
- Fondo progettazione(ancora in corso di assegnazione).
- Concorso coesione sud/Professionisti al sud/Fondo piccoli comuni.
- Procedure di gara centralizzate/ accordi quadro/ standardizzazione bandi (Invitalia).
- Attività di accompagnamento da parte di CdP e Task force edilizia scolastica.

Non tutte queste misure si sono rivelate efficaci, dal momento che il Fondo progettazione è oggi ancora in fase di assegnazione e gli interventi specifici per il Sud e le aree deboli non hanno avuto sufficienti, sottolineando ancora la difficoltà di intervenire in queste aree. Maggiore successo sembrano aver riscosso, invece, le procedure di gare centralizzate e di standardizzazione dei materiali di gara/affidamento, un supporto tecnico per altro da tempo richiesto dalle stazioni appaltanti.

Ci si chiede, dunque, quanto di tutto ciò potrà portare ad un effettivo rafforzamento del capitale umano nella pubblica amministrazione.

Preoccupa in tal senso, infatti, l'attuale e progressiva riduzione della spesa per il personale nei bilanci delle amministrazioni locali, che nei primi 3 trimestri del 2022 registra una riduzione del -2,3% (Siope), mentre i tassi di ricambio tra assunti e cancellati alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche non segna ancora alcuna dinamica positiva.

Conclusioni

In definitiva, concludendo, si vuole sottolineare l'importanza del Pnrr per l'effetto che potrà avere sulla capacità ed efficienza della pubblica amministrazione. Infatti, al di là del rafforzamento della dotazione infrastrutturale, il successo del PNRR si gioca attorno alla crescita del capitale umano e della qualità istituzionale, quali reali condizioni per la ripresa del paese, la sua modernizzazione e il riequilibrio territoriale.