



PNRR e vincoli di bilancio, un difficile equilibrio

Il PNRR dal punto di vista della Finanza Pubblica Locale tra risorse ordinarie e straordinarie

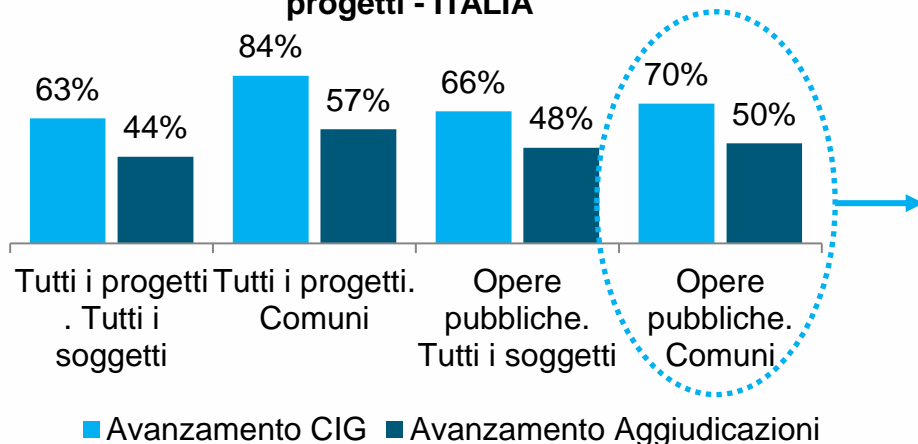
a cura di S. Duranti, G. F. Gori e P. Lattarulo (IRPET)

Sala della Protomoteca / Piazza del Campidoglio / Roma – 16.01.2025 – ore 15.00

L'attuazione del PNRR ha richiesto (e sta richiedendo tuttora) un grande sforzo ai Comuni. I Comuni sono, infatti, un attore protagonista dell'attuazione del Programma, che ha affrontato e sta affrontando una sfida difficile.

E' quanto emerge dall'avanzamento del PNRR in termini di procedure avviate e aggiudicazioni

Quota importo di procedure avviate (CIG) e aggiudicate, per diversi sottoinsiemi di progetti - ITALIA

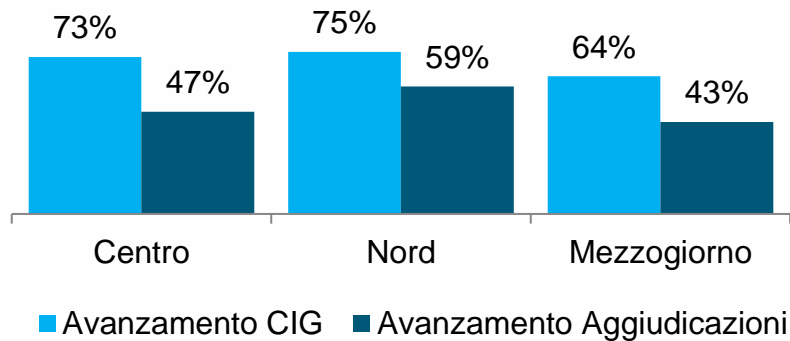


I comuni hanno un avanzamento più alto, anche nelle opere pubbliche

CUP Codice Unico di Progetto (lavori, servizi, forniture) Fonte Italia Domani

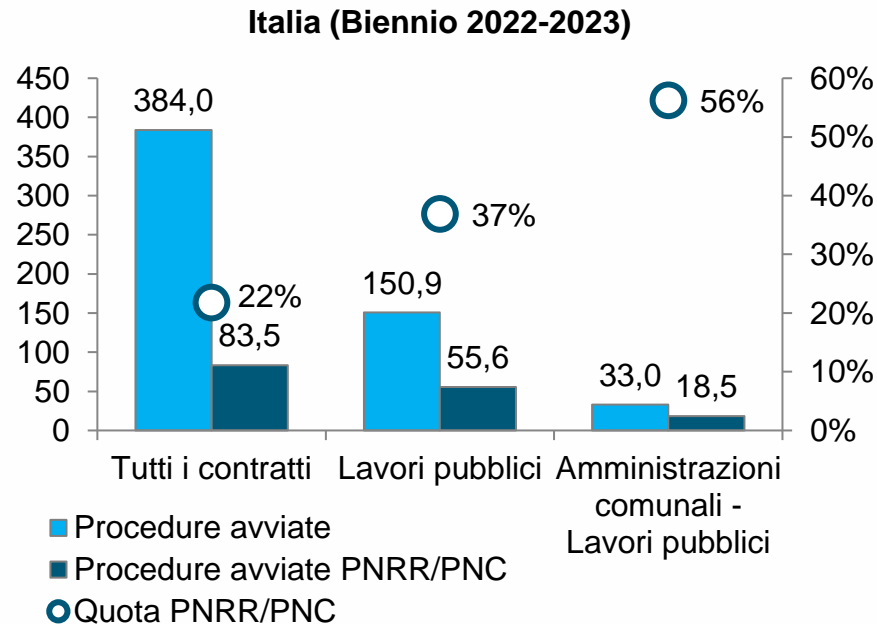
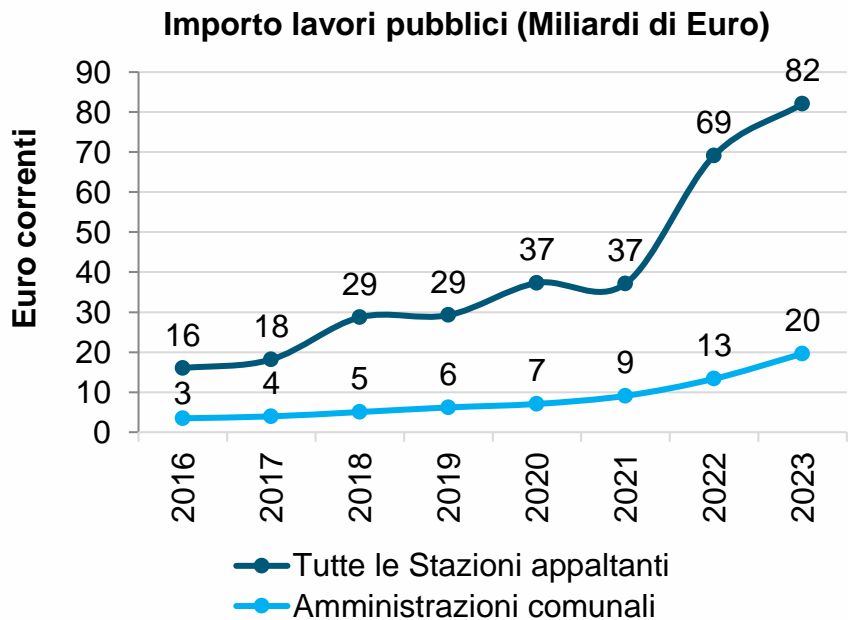
CIG Codice identificativo Gara (si avvia la fase di affidamento) Fonte. Italia Domani, Opendata Anac, Ricerca testuale

Quota importo di procedure avviate (CIG) e aggiudicate, per macroarea – COMUNI, OPERE PUBBLICHE



Avanzamento in linea nelle tre macroaree. Maggiore al nord, ma bisogna tener conto della mole di lavori aggiuntivi nel mezzogiorno

L'impatto del PNRR sul mercato dei lavori pubblici – Volumi



La dinamica del valore delle procedure di lavori pubblici avviate è crescente a partire dal 2016 (anno di introduzione del D.Lgs 50/2016). Nell'ultimo biennio 2022-2023 la crescita è stata estremamente consistente sia per il complesso delle stazioni appaltanti che per le sole comunali (+105% rispetto al biennio 2020-2021, un raddoppio). Tuttavia solo parte di questa crescita è imputabile al PNRR/PNC. L'impatto del PNRR per i comuni, specialmente nel settore dei lavori pubblici, è stato particolarmente significativo rispetto ad altre amministrazioni. Nei comuni oggi 1 lavoro su 2 è da attribuire al PNRR.

Il PNRR e la spesa per investimenti dei Comuni

Spesa in conto capitale per tipologia. Pagamenti in euro correnti, Italia
Valori assoluti in milioni di euro e variazioni percentuali 2024/2023

	9 mesi 2024 Composizione %	Variazioni % 2024/2023 primi 9 mesi
SPESA IN INVESTIMENTI FISSI LORDI	100	31,7
di cui IFL in fabbricati ad uso scolastico	15,9	78,0
di cui IFL in fabbricati Ospedalieri e altre strutture sanitarie	0,2	38,9
di cui IFL in Asili nido	1,5	312,5
di cui IFL in musei, teatri e biblioteche	1,4	74,0

Fonte: elaborazioni su dati Siope

Quelli recenti sono stati anni complicati per le amministrazioni e ricchi di novità nell'ambito del mercato dei lavori pubblici. La riforma del Codice dei Contratti e la rimodulazione del PNRR

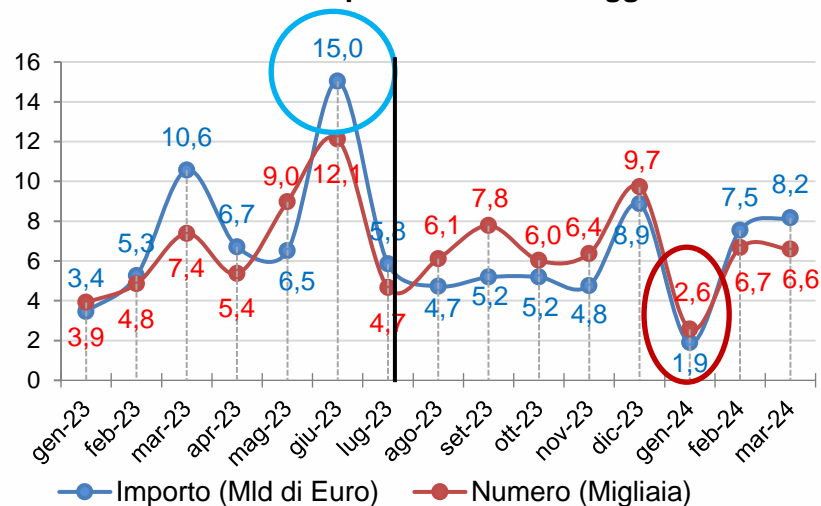
- L'anno 2023 è stato segnato dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti (D. Lgs 36/2023), una delle riforme previste dal PNRR italiano. La riforma si inserisce in un processo di semplificazione e accelerazione della definizione dei progetti infrastrutturali avviato dal 2016. Sistematizza molte delle recenti modifiche alla normativa e introduce anche importanti novità.
- Allo stesso tempo, è iniziato un lungo processo di revisione del PNRR, fin dal primo annuncio del Governo italiano nel luglio 2023 fino alla definizione avvenuta a novembre. Obiettivo di rimuovere i progetti più critici per il rispetto delle scadenze, pur garantendone l'accesso di questi ad altre linee di finanziamento.

Sia la riforma del Codice dei contratti che la rimodulazione del PNRR possono aver influito, anche se in modo diverso, sulla performance delle amministrazioni aggiudicatrici, soprattutto quelle più piccole (i comuni), nelle procedure complesse e finanziariamente rilevanti (lavori pubblici).

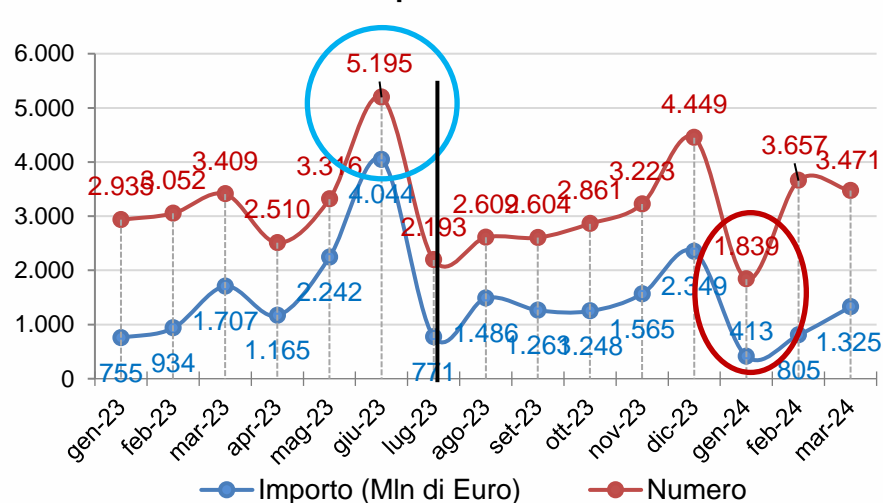
Entrambi questi interventi hanno rappresentato una discontinuità nell'attività delle amministrazioni, con possibili effetti sull'attuazione del programma

Il nuovo codice e il suo recepimento da parte delle amministrazioni. Lo «shock» regolatorio

Lavori pubblici – tutti i soggetti



Lavori pubblici – Comuni



Sebbene la riforma agisca nel segno di una forte continuità con la recente evoluzione normativa, l'entrata in vigore del nuovo codice, luglio 2023, ha portato a un aumento del numero di procedure avviate dai Comuni italiani nel mese di giugno, riflettendo la necessità di garantire l'avvio del maggior numero possibile di opere pubbliche sotto il vecchio quadro normativo. Ciò non deriva necessariamente dalla complessità della Riforma, ma dalla consueta incertezza che circonda la sua applicazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Il successivo calo (Gennaio 2024) è forse in parte legato all'introduzione (prevista dal Codice) dell'obbligo di ricorso a piattaforme digitali per l'affidamento per tutte le stazioni appaltanti. Tuttavia la componente stagionale legata all'usuale concentrazione di procedure nel mese di Dicembre è preponderante.

Il recepimento da parte delle amministrazioni della riforma. Analisi statistica con approccio descrittivo

Risultati – Procedura di affidamento e ricorso a soluzioni centralizzate

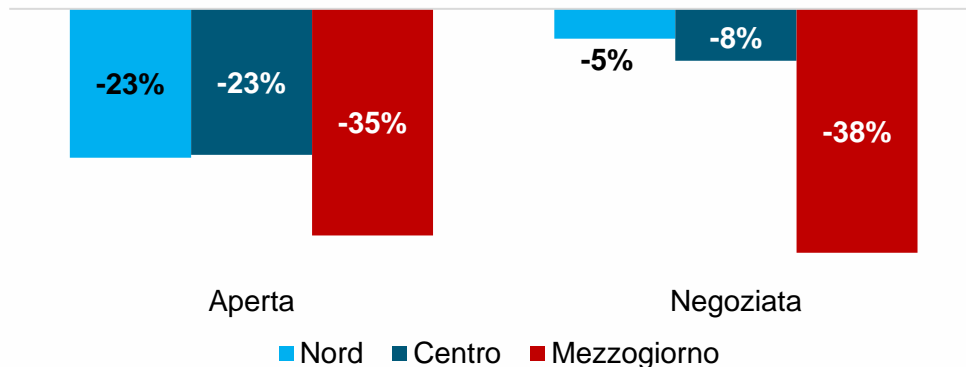
Logit	Prob. di ricorso a procedura competitiva			Prob. di ricorso a Centrale Unica di Committenza intercomunale			
	Delta Codice	P>z	[95% Conf. Interval]	Delta Codice	P>z	[95% Conf. Interval]	
Tutti i contratti	-0.054***	0.00	-0.062 -0.045	0.023***	0.00	0.013	0.031
Altre	-0.041***	0.00	-0.052 -0.030	0.02***	0.00	0.009	0.030
PNRR	-0.073***	0.00	-0.089 -0.057	0.032***	0.00	0.016	0.048

- Si riduce il ricorso a procedure aperte, in modo contenuto e analogo per PNRR e non PNRR.
- Aumenta il ricorso a procedure centralizzate (sebbene non incentivate dal Codice), soprattutto nel PNRR (dove è incentivato). La semplificazione non limita il ricorso a procedure più virtuose.

Lo shock normativo e i tempi delle procedure

Risultati – Durata della fase di affidamento

OLS	Durata della fase tra scadenza della presentazione delle offerte e la data di aggiudicazione (giorni)			
	Delta Codice	P>z	[95% Conf. Interval]	
Tutti i contratti	-8.8***	0.00	-10.61	-6.92
Altre	-6.1***	0.00	-8.63	-3.42
PNRR	-13.5***	0.00	-16.34	-10.58



- Riallineamento territoriale delle performance di durata nelle procedure aperte con riduzioni consistenti per tutte le aree (-23% per il centro-nord, -35% per il sud).
- Forte riduzione nella durata delle negoziazioni nelle regioni meridionali (-38%) rispetto al centro-nord → La media delle durate al sud scende così addirittura sotto la media nazionale.

Prevale l'effetto semplificazione (riduzione tempi) sulla discontinuità normativa (possibile allungamento)

L'effetto della RIMODULAZIONE del PNRR sull'avanzamento dei progetti di opere pubbliche comunali, lo shock programmatico – analisi inferenziale

- Si identifica un sottoinsieme di progetti non interessati dalla proposta di rimodulazione, la cui performance dopo l'introduzione della “politica” (shock) può essere interpretata come un risultato controfattuale.
- Il governo ha garantito la copertura finanziaria di tutti i progetti, tuttavia molta incertezza ha riguardato, soprattutto in una prima fase, le fonti alternative di risorse.
- Viene applicato un approccio causale per valutare l'impatto dell'annuncio di rimodulazione fatto dal Governo sull'avanzamento dei progetti del PNRR.
- Misuriamo il progresso come la quota del costo totale del progetto per le quali sono state avviate procedure di appalto.

L'effetto della RIMODULAZIONE del PNRR sull'avanzamento dei progetti di opere pubbliche comunali, risultati

Stima ATT avanzamento procedurale %

	ATT	Std. Err.	P>z	[95% Conf. Interval]	
Tutti	-0.142***	0.013	0.00	-0.166	-0.117
Macroarea territoriale:					
Nord	-0.183***	0.023	0.00	-0.228	-0.137
Centro	-0.104***	0.023	0.00	-0.149	-0.057
Sud	-0.142***	0.018	0.00	-0.178	-0.106
Classi di popolazione residente:					
<20.000	-0.177***	0.022	0.00	-0.219	-0.134
[20.000-100.000]	-0.049**	0.018	0.01	-0.083	-0.013
>100.000	-0.06**	0.025	0.02	-0.109	-0.010

Stimiamo che al 31 dicembre 2023 tutti i progetti trattati abbiano avuto un avanzamento in termini di procedure del 14,2% in meno rispetto ai controlli, ovvero nel caso in cui gli stessi progetti non fossero stati interessati dalla proposta di rimodulazione. La stima di questo effetto è significativa, così come quella relativa alle tre distinte macroaree territoriali. In particolare, mentre nelle regioni del Centro Italia la riduzione dell'avanzamento è stimata al 10,4%, nel Sud e nel Nord si attesta rispettivamente al 18,3% e al 14,2%. Dalla scomposizione dell'effetto per classe dimensionale dei comuni emerge che l'unico effetto significativo è quello stimato per le piccole amministrazioni (con una popolazione inferiore a 20.000 residenti).

Abbiamo osservato, dunque:

- **L'avanzamento del PNRR** è lento, particolarmente nel mezzogiorno del Paese. Tuttavia, al netto delle difficoltà nel censimento dei progetti e delle relative gare, le percentuali di avanzamento registrate ad oggi evidenziano un processo in crescente evoluzione, in cui i comuni hanno buone performance.
- Il **PNRR** ha contribuito sensibilmente alla dinamica positiva del mercato degli appalti in particolare dei lavori pubblici e dei lavori pubblici dei comuni. Tuttavia, la crescita dei volumi registrata nell'ultimo biennio non è interamente imputabile al PNRR.
- Le procedure di appalto associate al PNRR mostrano un profilo migliore in termini di grado di centralizzazione e durata della fase di affidamento.
- La riforma del **Codice dei Contratti** sembra aver avuto ulteriore impatto positivo sul ricorso a soluzioni centralizzate nonostante ne riduca il perimetro di obbligatorietà.
- La fase di introduzione della riforma non sembra aver comportato effetti inattesi sul fronte del ricorso a procedure aperte, che diminuisce, per la semplificazione procedurale prevista dal Codice.
- Particolarmente interessante è l'effetto di riduzione dei tempi medi di affidamento, che, se pur sostenuto da alcune novità del Codice, quali ad esempio quelle relative alla digitalizzazione, è di entità rilevante e interessa tutte le tipologie di lavori.
- Dalla nostra analisi emerge inoltre, con evidenza, l'importante effetto negativo sull'avanzamento relativo al processo di **rimodulazione** del PNRR.

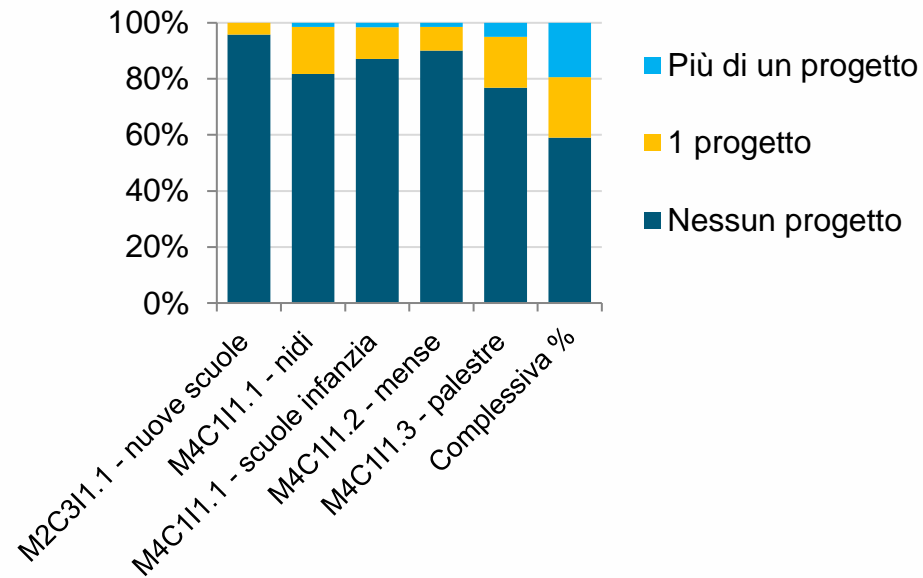
Le amministrazioni hanno aderito in modo diverso al programma di investimenti

La capacità di assorbimento dei Comuni

Bandi oggetto di riapertura dei termini per mancato esaurimento dei fondi

- Bandi per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti (M2C111.1).
- L'investimento 1.1 Piano per asili nido e scuole dell'infanzia della M4C1.
- L'investimento 1.2 Piano di estensione del tempo pieno e mense della M4C1.
- Il bando, destinato ai soli enti meridionali, rivolto alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (M5C311.2).

Partecipazione dei Comuni ai bandi emanati dal Ministero dell'istruzione



Quali fattori hanno costituito un freno all'adesione a questa opportunità di migliorare l'offerta di servizi?

Le nostre variabili indipendenti riguardano:

- ✓ geo-demografiche,
- ✓ capitale umano presente nelle amministrazioni comunali,
- ✓ economico-finanziarie,
- ✓ domanda potenziale per i servizi oggetto del bando,
- ✓ ritardo infrastrutturale,
- ✓ esperienza negli investimenti settore istruzione,
- ✓ Variabili politiche.

Risultati dell'analisi della probabilità di partecipazione ai bandi

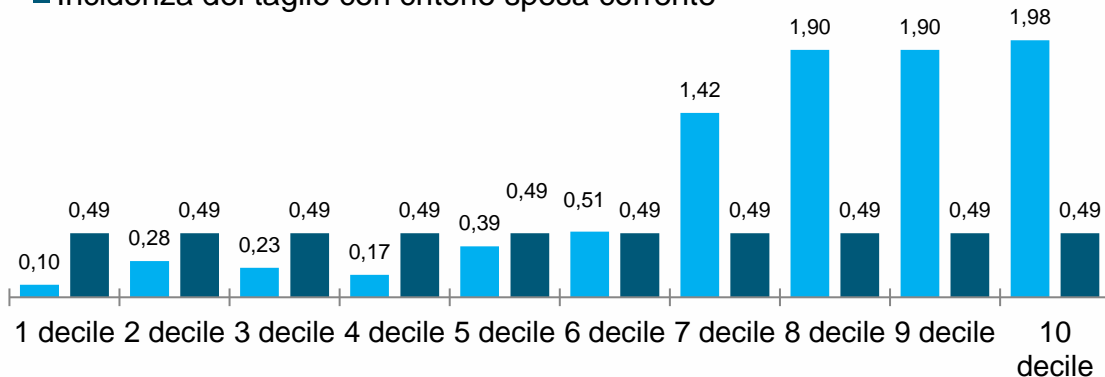
Variabili	Effetto sulla probabilità di partecipare ad almeno un bando (segno)
Finanziarie	
Autonomia finanziaria	+
Rigidità spesa	--
Risorse umane	
Numero di dipendenti	+
Quota di dipendenti con contratto flessibile	-
Esperienza negli investimenti	
Propensione ad investire in istruzione	++
Incidenza spese correnti in istruzione	+
Politiche	
Seniority (tempo in carica) = oltre metà mandato	-
Età del sindaco	-
Variabile demografica	
Quota popolazione 0-19 anni	++

Le regole fiscali sono importanti per le amministrazioni, soprattutto quelle in difficoltà. La mancata adesione al Programma di investimenti da parte delle amministrazioni più fragili esprime anche la prudenza rispetto alle promesse del Governo, riguardo alle risorse future.

La spending review che colpisce il PNRR, mostra il difficile equilibrio tra misure espansive (PNRR) e misure restrittive (spending review)

**Legge di bilancio per il 2024: Contributo alla finanza pubblica e spesa corrente al netto della spesa sociale.
Composizione % per decile di taglio su spesa corrente**

- Incidenza del taglio effettivo
- Incidenza del taglio con criterio spesa corrente



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato

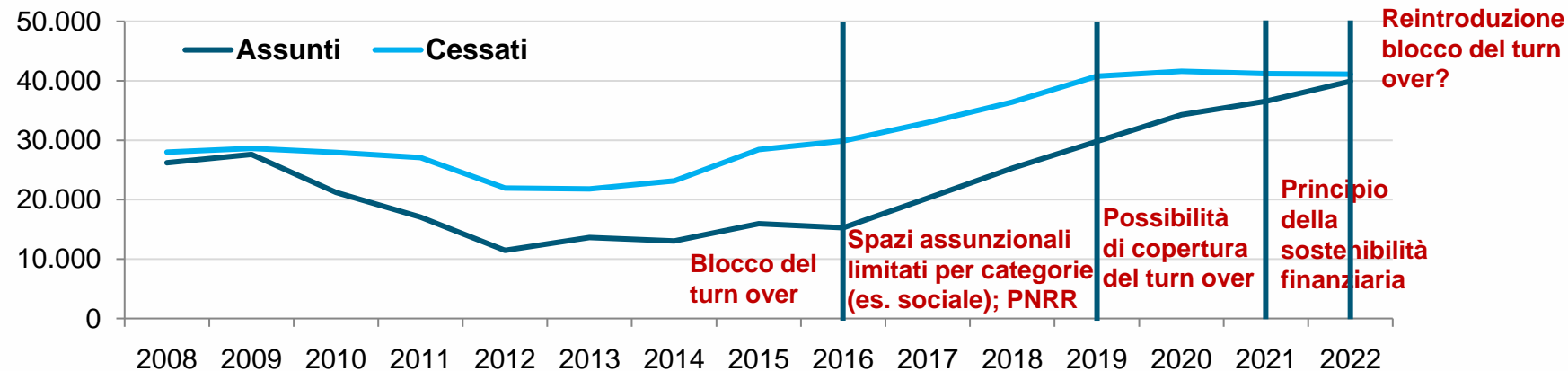
la Legge di bilancio per il 2024 chiede, alle amministrazioni locali un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni annui per i Comuni e a 50 milioni annui per le Province, a valere per il quinquennio 2024-2028, per le Regioni a statuto ordinario e le isole. Il taglio incide per lo 0,5% della spesa corrente netta e dovrà essere commisurata a due componenti: in primo luogo alla stessa spesa corrente (al netto della Missione 12, cioè la Spesa sociale), e in secondo luogo dovrà “tener conto” delle risorse PNRR assegnate al 31.12.2023.

Nonostante l'importo contenuto, il costo è “reputazionale” nella credibilità dell'azione di sostegno all'attuazione a alla gestione del PNRR

La spending review e i vincoli di finanza pubblica, nella fase importante di attuazione, rischiano di penalizzare proprio i comuni che hanno assunto più responsabilità

ASSUNTI E CESSATI A TEMPO INDETERMINATO DAL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI, ITALIA.

Medie mobili triennali



Fonte: Conto annuale del personale

L'importanza del capitale umano delle amministrazioni emerge proprio nell'attuazione del piano.

A monte della perdita di occupati "strutturale" (-20%) c'è il protrarsi del gap tra assunti e cancellati che caratterizza anche la Pubblica Amministrazione decentrata.

I saldi tra assunti e cancellati a T Indeterminato erano stabilmente negativi per tutto il passato decennio (gli assunti erano il 70% dei cancellati nel 2020). Solo nel 2022 il tasso di rimpiazzo raggiunge il 99%, il valore più alto dopo il 2008.

Non vengono meno le criticità: pensionamenti, capacità di sostituire il personale venuto meno, gap nelle competenze.



iFEL
Fondazione ANCI



PNRR e vincoli di bilancio, un difficile equilibrio

Il PNRR dal punto di vista della Finanza Pubblica Locale tra risorse ordinarie e straordinarie

a cura di S. Duranti, G. F. Gori e P. Lattarulo (IRPET)

Sala della Protomoteca / Piazza del Campidoglio / Roma – 16.01.2025 – ore 15.00