



Presentazione

# RAPPORTO SULLA FINANZA TERRITORIALE 2022

Risorse, territori, istituzioni  
nell'avvio del PNRR

---

**Patrizia Lattarulo, IRPET**

LUNEDÌ

**12**

DICEMBRE

**15.00**

**17.30**



# PNRR: piano europeo per la ripresa dell'economia basato sugli investimenti, attraverso risorse e riforme

---

## OPPORTUNITÀ

Risorse per recuperare i ritardi infrastrutturale del paese e i mancati investimenti del decennio precedente

Riforme per risolvere le note criticità strutturali del paese

Obiettivi trasversali: Giovani, Donne, Mezzogiorno

## RISCHI

Vulnerabilità della nostra economia, a seguito dell'impoverimento del sistema durante la lunga crisi economica e di applicazione delle misure di austerità

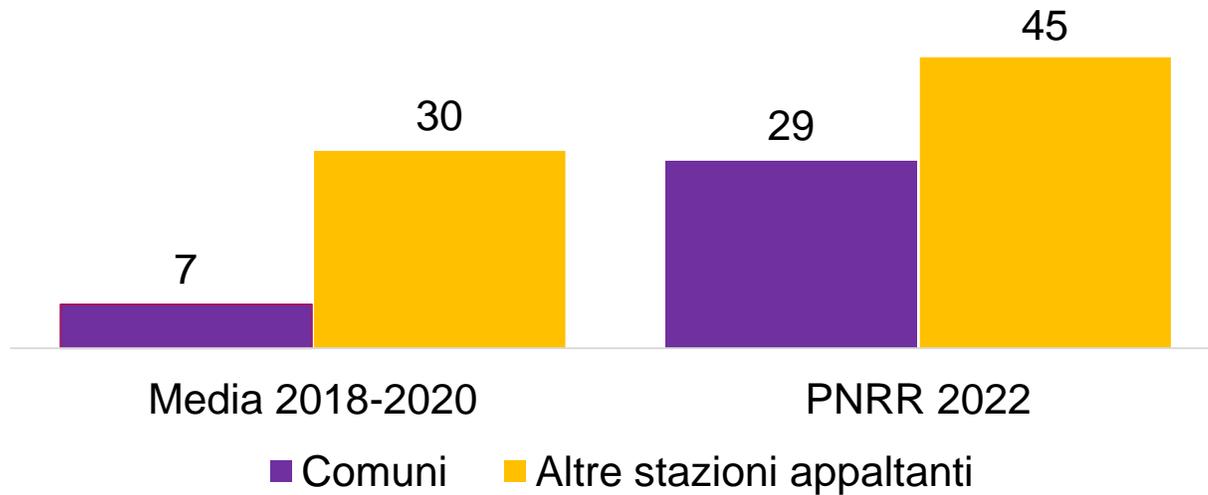
- Pubblica Amministrazione
- Sistema produttivo

Una importante scommessa è l'effetto che il PNRR potrà indurre direttamente e indirettamente sull'operare della pubblica amministrazione e sulla sua efficienza, attraverso le sperimentazioni che sta avviando:

*Semplificazione, collaborazione tra livelli di governo, collaborazione tra istituzioni pubbliche e semi pubbliche, modelli organizzativi, processi di implementazione delle politiche.*

# Le procedure del PNRR: un cambio di scala per le amministrazioni e per il sistema produttivo

Valore delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti italiane e valore delle procedure corrispondente alle risorse previste dal PNRR imputato al 2022. Risorse destinate a lavori di costruzione ed opere di edilizia civile (mld di euro)

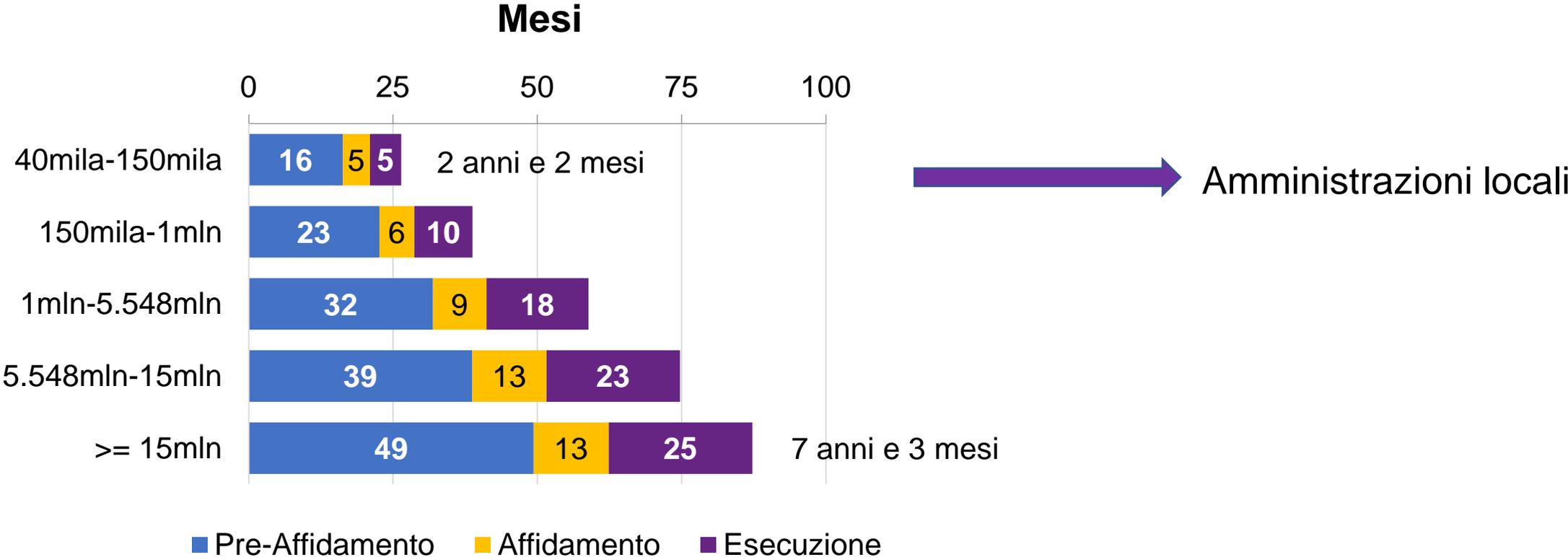


Fonte: elaborazioni su dati Anac, su stime macro MEF

- Recovery and Resilience Facility (RRF e FCN) importo 222 mld. La quota enti territoriali è di 80 mld (40 mld il totale fondi per Comuni e CittàMetro)
- Di cui **29 Miliardi** è l'importo IFL (investimenti infrastrutturali in costruzioni) assegnato alle amministrazioni comunali che opereranno da soggetti attuatori

**Un forte elemento di preoccupazione: Si prefigura un incremento consistente dei volumi di lavori rispetto agli anni precedenti, che è pari a circa 4 volte per i comuni e del 50% per il resto delle stazioni appaltanti, mentre i comuni hanno sofferto le misure di austerità del passato decennio. Anche il sistema produttivo è uscito ridimensionato dal periodo di crisi.**

# Le criticità strutturali dei lavori pubblici. La durata media dei lavori



Per un singolo **lotto** di importo superiore ai 15 milioni di Euro, intercorrono mediamente sette anni tra l'affidamento della progettazione e l'ultimazione dei lavori. In questo, la fase di progettazione rappresenta una quota consistente della durata complessiva.

# Tempi dei lavori- i divari nord-sud

---

1. Tempi lunghi dei lavori rappresentano una criticità strutturale ancora maggiore nel Mezzogiorno. Se si fa riferimento alla fase estesa dalla pubblicazione del bando/avviso sino alla conclusione dell'opera, nel Mezzogiorno la durata è maggiore mediamente del 4 per cento rispetto al Centro, del 16 per cento rispetto al Nord-Est e al 17 per cento rispetto al Nord-Ovest.
2. I tempi medi della fase di affidamento - che va dalla pubblicazione dei bandi/avvisi all'aggiudicazione dei lavori - nel Mezzogiorno registrano mediamente durate superiori di circa il 38 per cento rispetto a quelle del Centro-Nord (rispettivamente 258 e 187 giorni).
3. Le stazioni appaltanti degli Enti locali, in larga parte Comuni, mostrano mediamente *performance* molto buone nel Centro e nel Nord a confronto, in particolare, con le altre stazioni centrali/statali, regionali e di società a partecipazione pubblica e di concessionarie della gestione di reti e infrastrutture. Diametralmente opposta la situazione del Mezzogiorno in cui è sempre vantaggioso che la stazione appaltante sia diversa da quelle locali in modo tale da accorciare i tempi di realizzazione dell'opera.

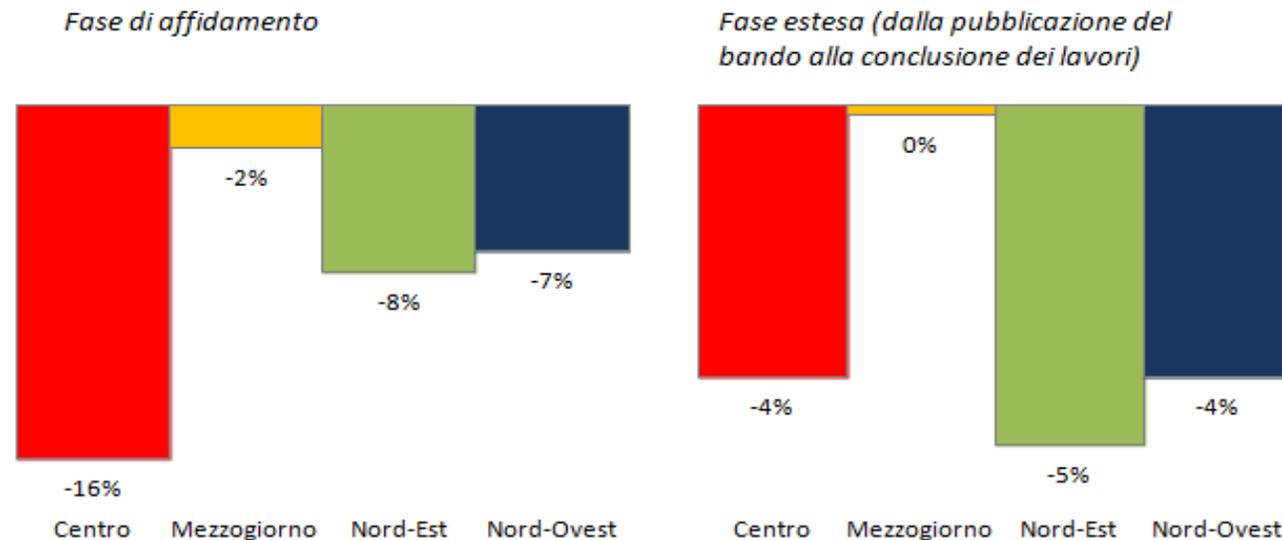
IRPET-UPB "l'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in italia", <http://www.irpet.it/archives/63864>

# Tempi dei lavori – Centralizzazione della committenza

Distinguendo nel modello Tempi dei lavori (Upb-Irpet) tra stazioni “aggregate” (Centrali uniche di committenza, Unioni di Comuni, Comunità montane) e stazioni appaltanti di singoli Comuni, nel Mezzogiorno, si evidenzia un vantaggio minimo nel passaggio da Comune singolo a soluzione aggregata.

L'evidenza suggerisce che nel Mezzogiorno il passaggio da stazioni appaltanti comunali a stazioni appaltanti di scala superiore necessita di una maggiore guida rispetto alla spontanea aggregazione degli Enti esistenti, già caratterizzati da difficoltà organizzative e operative.

**Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili alle stazioni appaltanti che aggregano più Comuni rispetto a quelle di Comuni singoli**



# Gli interventi di supporto e velocizzazione per le amministrazioni:

---

- procedure: semplificazione delle procedure autorizzative (anche ambientali e storico paesaggistiche) e degli affidamenti, ampliando affidamenti diretti (piuttosto che procedure aperte)
- imprese: apertura alla partecipazione delle piccole imprese, ma anche incentivi al rispetto dei tempi e responsabilizzazione
- amministrazioni: supporto alle capacità amministrative, aiuti alla progettazione, affidamenti solo attraverso stazioni appaltanti qualificate, accelerazione aggiudicazioni definite prioritarie o urgenti, misure specifiche per il mezzogiorno

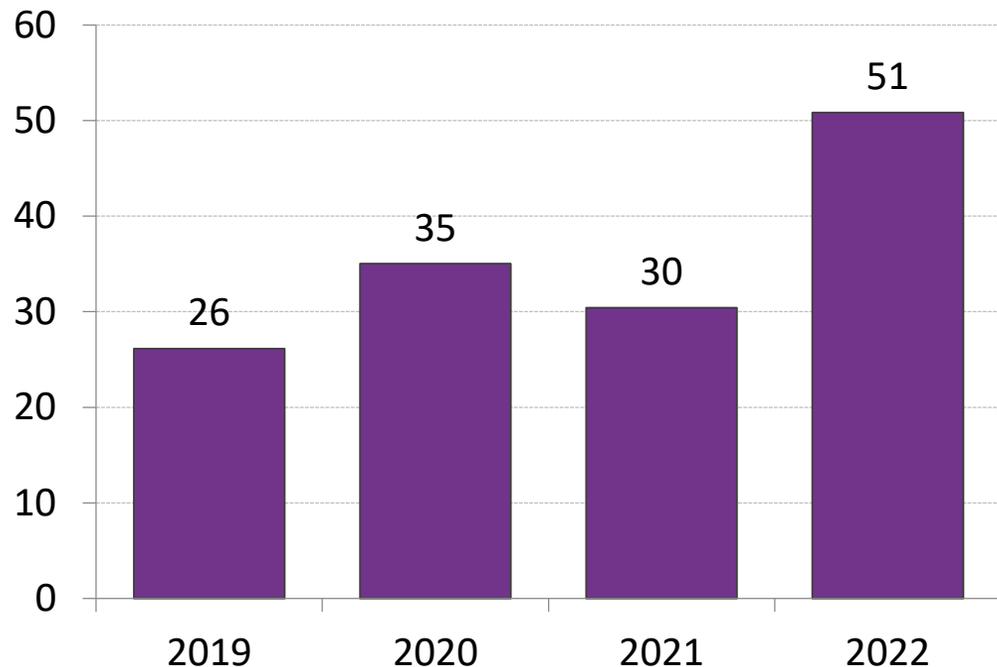
Strategie alla base anche delle attuali proposte di riforma del codice dei contratti

# I. Sfida

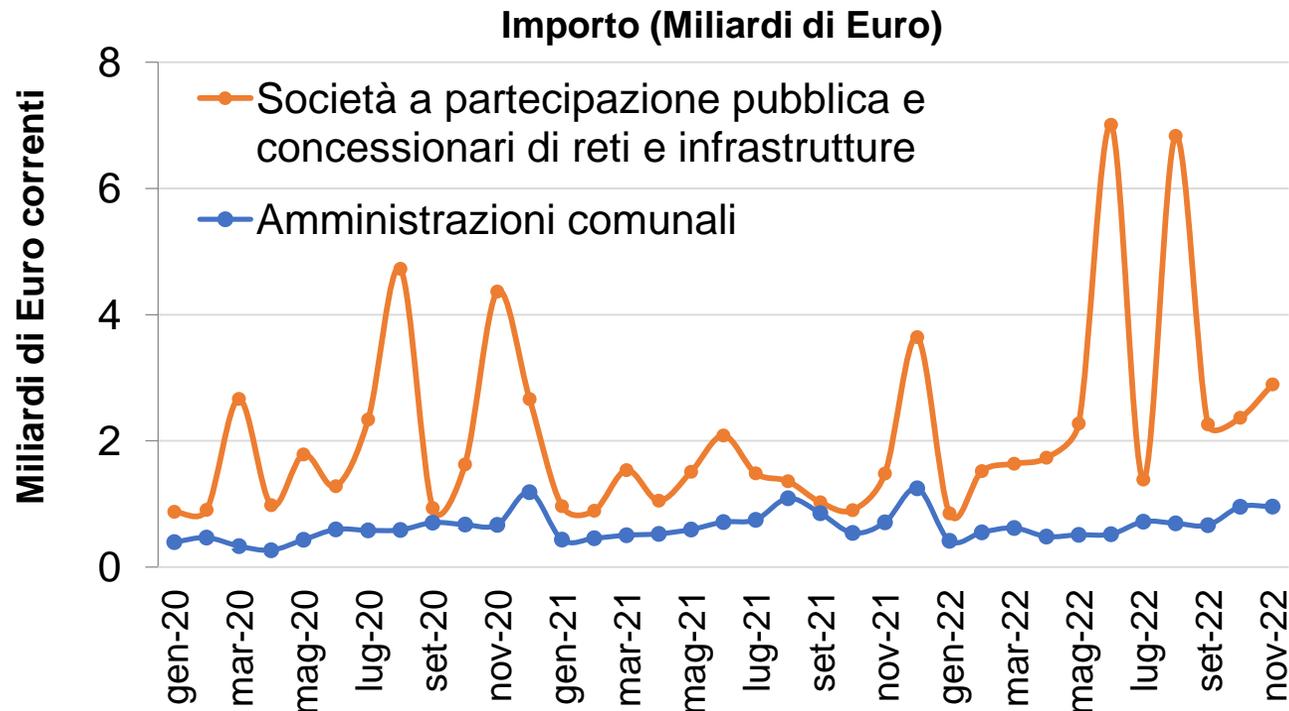
L'avanzamento del Piano

# Le procedure di lavori pubblici avviate nel 2022

Tutte le stazioni appaltanti  
(Miliardi di Euro)



Italia. Stazione appaltante  
Importo totale delle procedure avviate



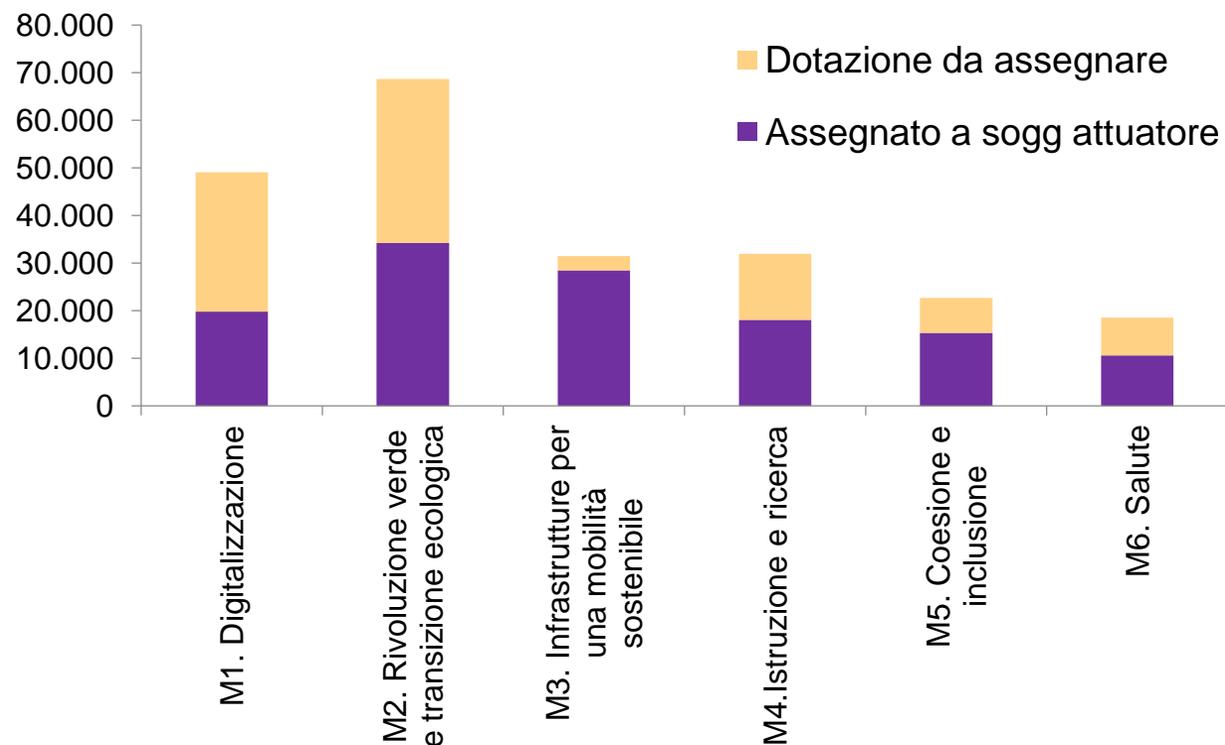
+ 20 mld importo procedure avviate nei primi 11 mesi 2022 rispetto al 2021  
+ 116% concessionari di reti e infrastrutture  
I comuni rimangono pressoché fermi al 2021

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

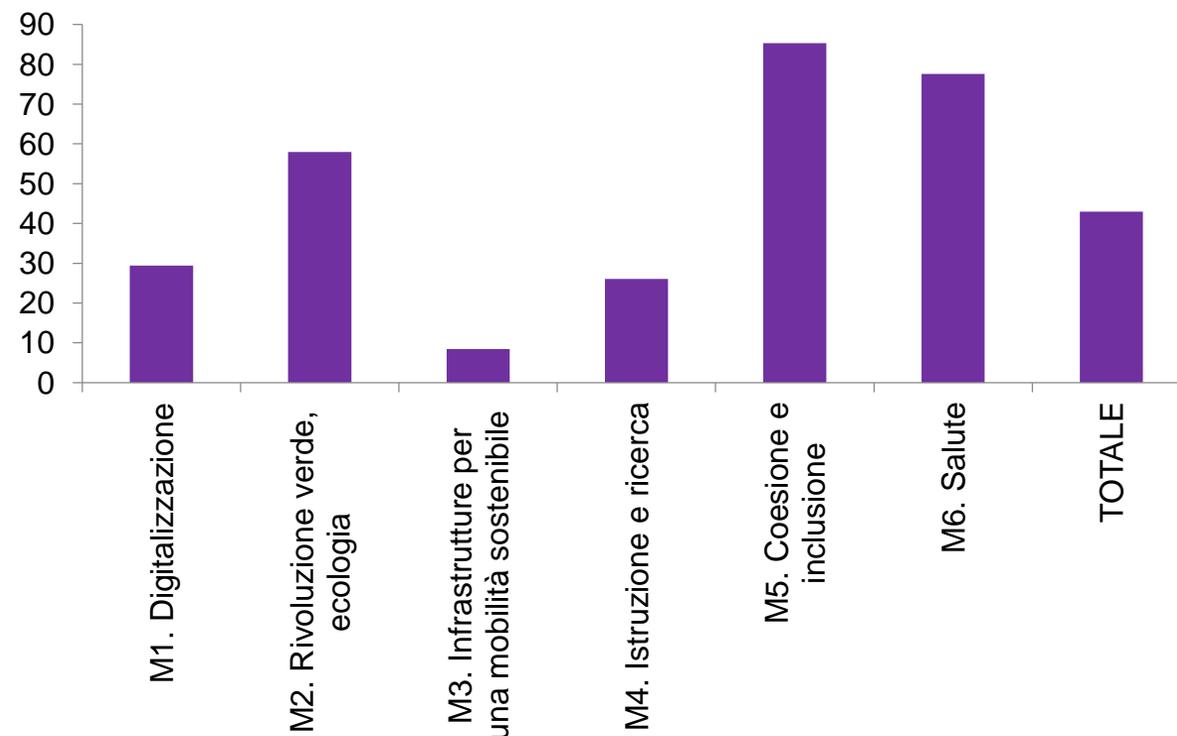
Le amministrazioni sono tenute a comunicare l'avvio di ogni procedura per acquisizione di servizi/lavori/forniture per singolo lotto

# Pnrr- Pnc Le risorse assegnate ai soggetti attuatori

## Risorse assegnate e da assegnare (mln)



## Importo destinato a enti territoriali (%)

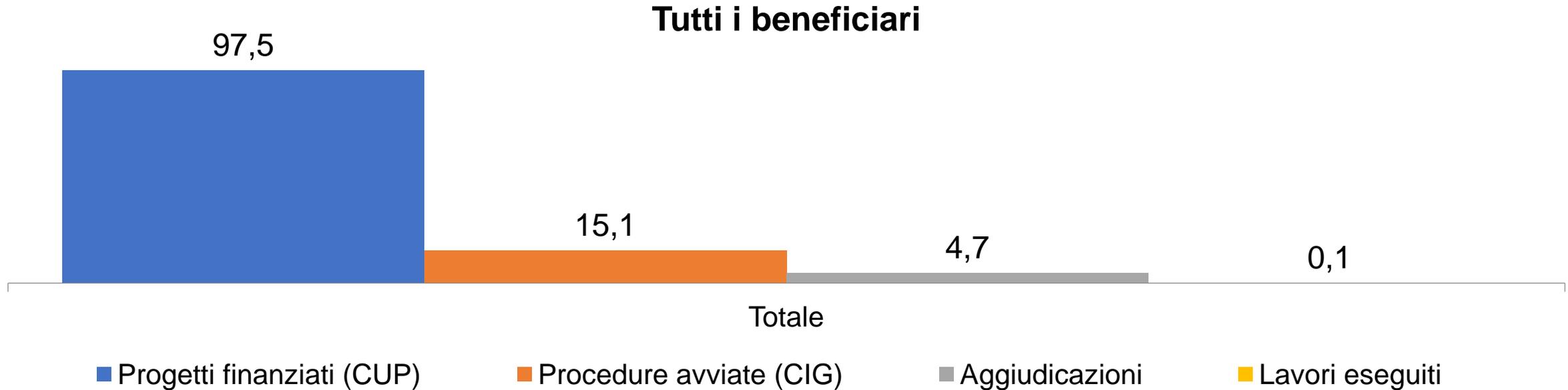


**120 mld sono le risorse oggi assegnate ai soggetti attuatori (nov 2022)  
Oltre il 40% di questi importi sono destinati a enti territoriali**

Fonte: elaborazioni su bandi PNRR- PNC, fonti diverse

# Le fasi procedurali dell'opera: dall'avvio delle procedure, all'aggiudicazione, all'esecuzione

Opere pubbliche. Mld di euro



Importo delle opere che fanno richiesta di finanziamento in tutto o in parte a valere su Pnrr-Pnc (Opencup - Mef). Data-set non esaustivo del Pnrr – Pnc (Novembre 2022)

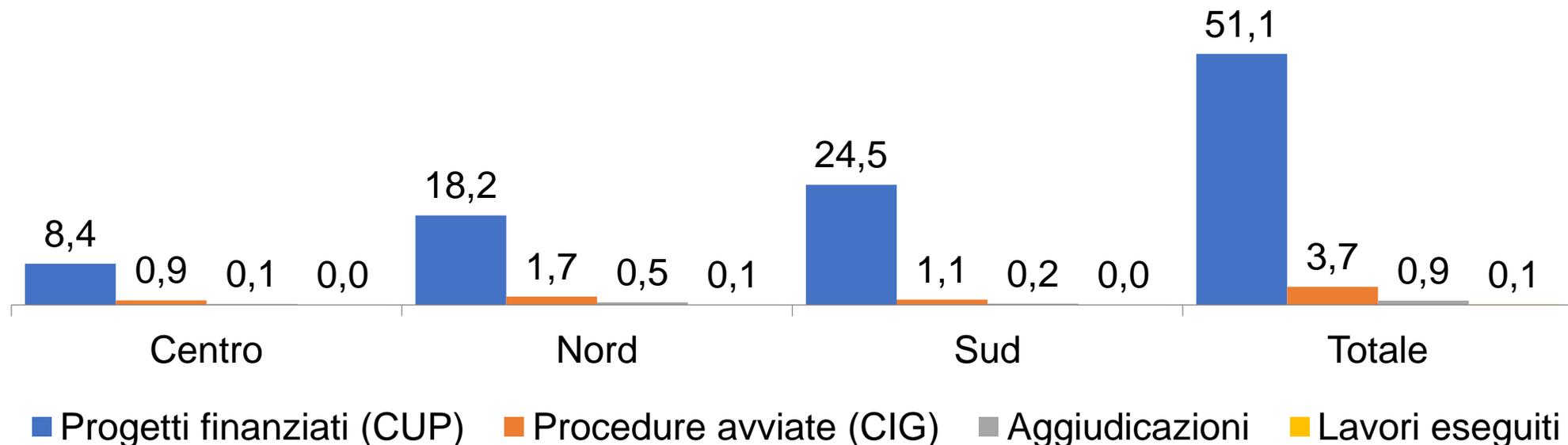
Codice identificativo gara. Comunicazione obbligatoria di avvio delle procedure di lavori (Fonte. Anac Novembre 2022)

Importo che risulta aggiudicato

Importo che risulta eseguito

# Le fasi procedurali dell'opera, per macroarea

## Comuni e Province



Poche procedure di affidamento avviate nelle tre macroaree (importo)

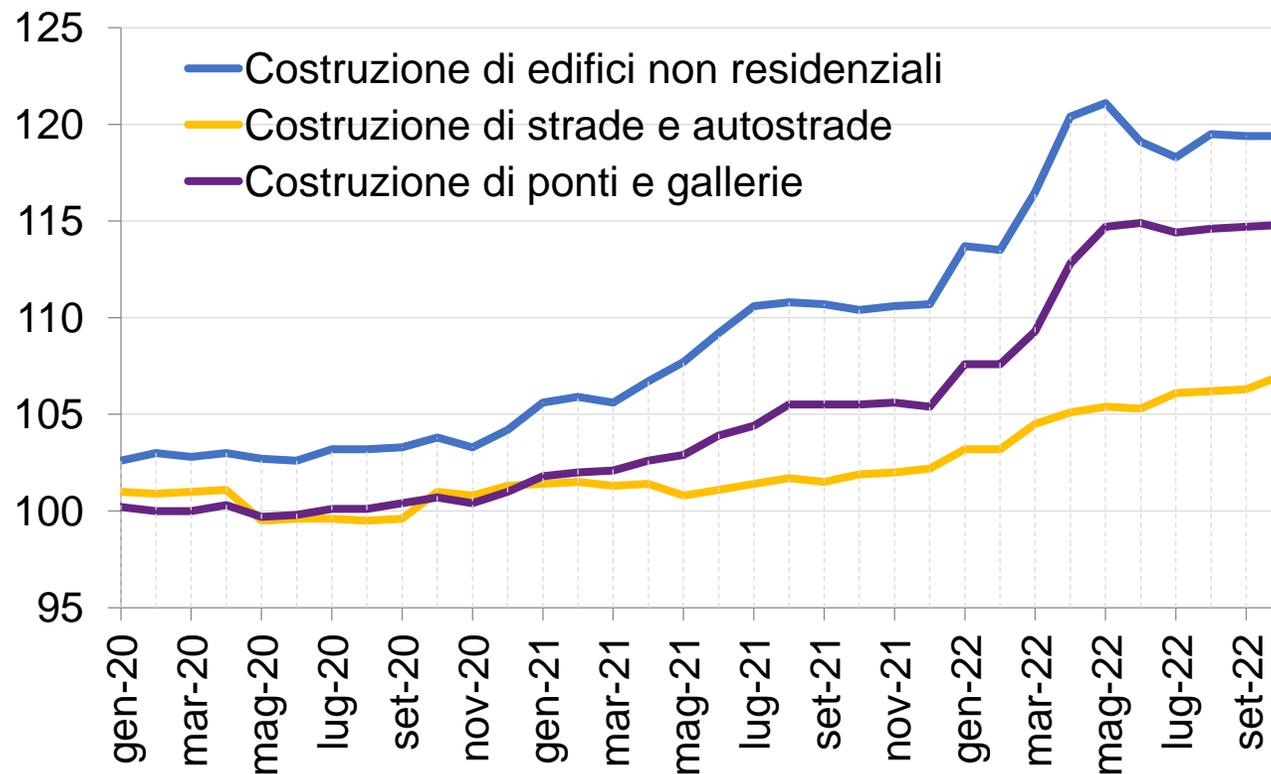
L'importo delle opere che fanno richiesta di finanziamento è maggiore al sud

# Le possibile cause: l'aumento dei prezzi dei materiali

La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 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, a seguito delle tensioni su un sistema economico (imprese e settore pubblico) fortemente provato dagli anni della crisi.

Italia. Indici dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

# Interventi del governo di compensazione del caro materiali

- **DL Sostegni-bis** (Maggio 2021) introduce un meccanismo straordinario di compensazione dei prezzi attraverso il **Fondo per l'adeguamento dei prezzi istituito presso il MIMS riservato alle imprese** -> **rischio capienza risorse e onere burocratico a carico delle imprese**
- **DL Sostegni-ter** (Gennaio 2022) modifica il meccanismo di compensazione. L'onere della compensazione viene affidato **alle stazioni appaltanti**, che devono, contribuire con alcune voci di bilancio alle necessità finanziarie e, per il residuo, rivalersi sull'amministrazione centrale. -> **onere anticipazione risorse e rischio capienza risorse, oltre a onere burocratico a carico delle stazioni appaltanti, lunghe procedure di verifica**
- In aiuto alle amministrazioni, il **DL Aiuti** ha previsto, l'istituzione di un ulteriore **Fondo** per l'avvio delle **opere indifferibili** costituito presso il **MEF**, destinato in via prioritaria agli interventi del PNRR e, in seconda battuta, a quelli del PNC o affidati ai Commissari straordinari dettagliati nello stesso comma. Il fondo introduce una procedura semplificata di incremento automatico delle risorse erogate agli enti rinviando i controlli sulla capienza di bilancio.



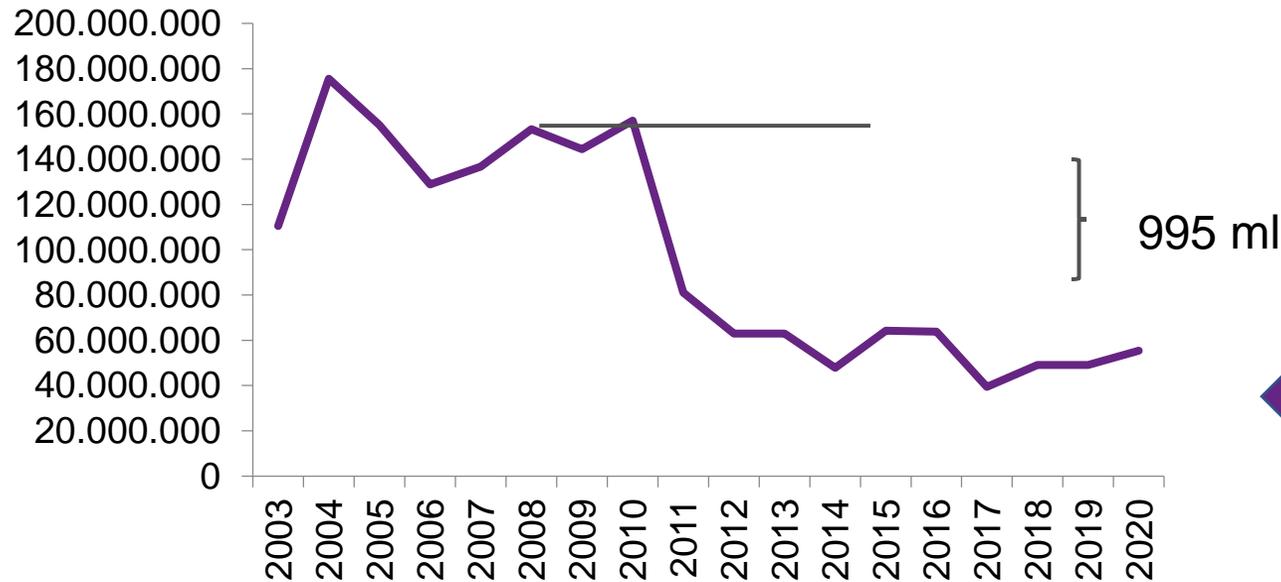
**Rinvio e Sospensione lavori /Gare deserte/ Rischio contenzioso**

## **II. Sfida**

La capacità di assorbimento degli enti  
Una insoddisfacente adesione ai bandi

# Infrastrutture e interventi per l'infanzia e i nidi: la necessità di risorse

Spesa in conto capitale in interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido dei comuni. 2020-2000  
Valori in euro



Risorse PNRR. M4.C1.1.1

Piano asili nido e scuole per l'infanzia

Importo 2,4 miliardi di euro (DL.343/2021)

Richieste scadenza pari al 64% della disponibilità

La riduzione degli investimenti nel sociale, a causa dei vincoli di bilancio pubblico.  
Le risorse del PNRR con priorità al riequilibrio territoriale, servono a compensare la riduzione degli investimenti accumulato negli anni del rigore di bilancio.

# Adesioni al bando asili nido: primo bando, differimento dei termini e riapertura

## Importi adesioni, per bandi successivi

	Importi PNRR assegnati alle Regioni (DM 343/2021) (mln euro)	Scadenza primo bando - febbraio (mln euro)	Copertura alla scadenza iniziale del primo bando	Totale stanziamento con succ integrazioni (mln euro)
Nord-Centro	1.073	764	<b>71%</b>	1.096
Sud	1.327	766	<b>58%</b>	1.338
<b>Totale</b>	<b>2.400</b>	<b>1.531</b>	<b>64%</b>	<b>2.435</b>

Risorse assegnate finali importi in milioni di euro			
	stanziato	assegnato	%
nuovi	2.435	2.238	92
in essere	280	282	101
<b>Totale</b>	<b>2.714</b>	<b>2.520</b>	<b>93</b>

Fonte: Adesione ai bandi

Task force per l'edilizia scolastica Agenzia di Coesione: gruppi di lavoro su base regionale, di esperti ingegneri e architetti

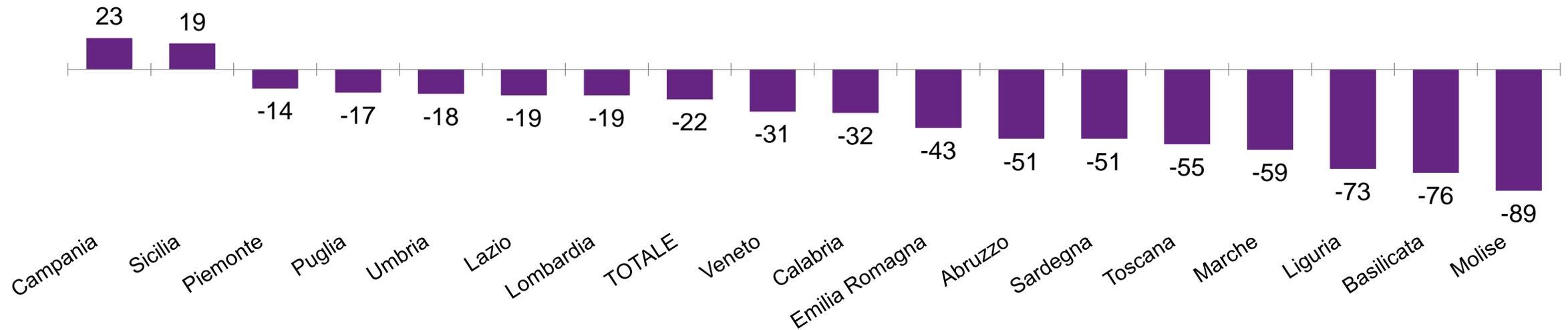
Risorse che non tengono conto della soglia minima di offerta

# Risorse per le infrastrutture vs risorse per la gestione: una fonte di incertezza per i comuni

## Come si finanzia la gestione delle infrastrutture?

Posti aggiuntivi potenziali a seguito del PNRR vs finanziati dalla legge di bilancio (L. 234/21), anno 2027

Grado di copertura dei posti offerti dal Pnrr con risorse aggiuntive da L. Bilancio per il 2027. Valori %



Fonte: Elaborazioni da dati OCPI (2022) e atti amministrativi

- Il numero di posti aggiuntivi potenzialmente realizzabile con le risorse del **Pnrr** è stimabile in **194mila**, corrispondente a una copertura della popolazione potenziale 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 del **33%** nel 2027

## **III. Sfida**

**Competenze e capitale umano  
nella pubblica amministrazione**

# Interventi a supporto delle amministrazioni e a integrazione del capitale umano, in funzione dell'attuazione del Pnrr

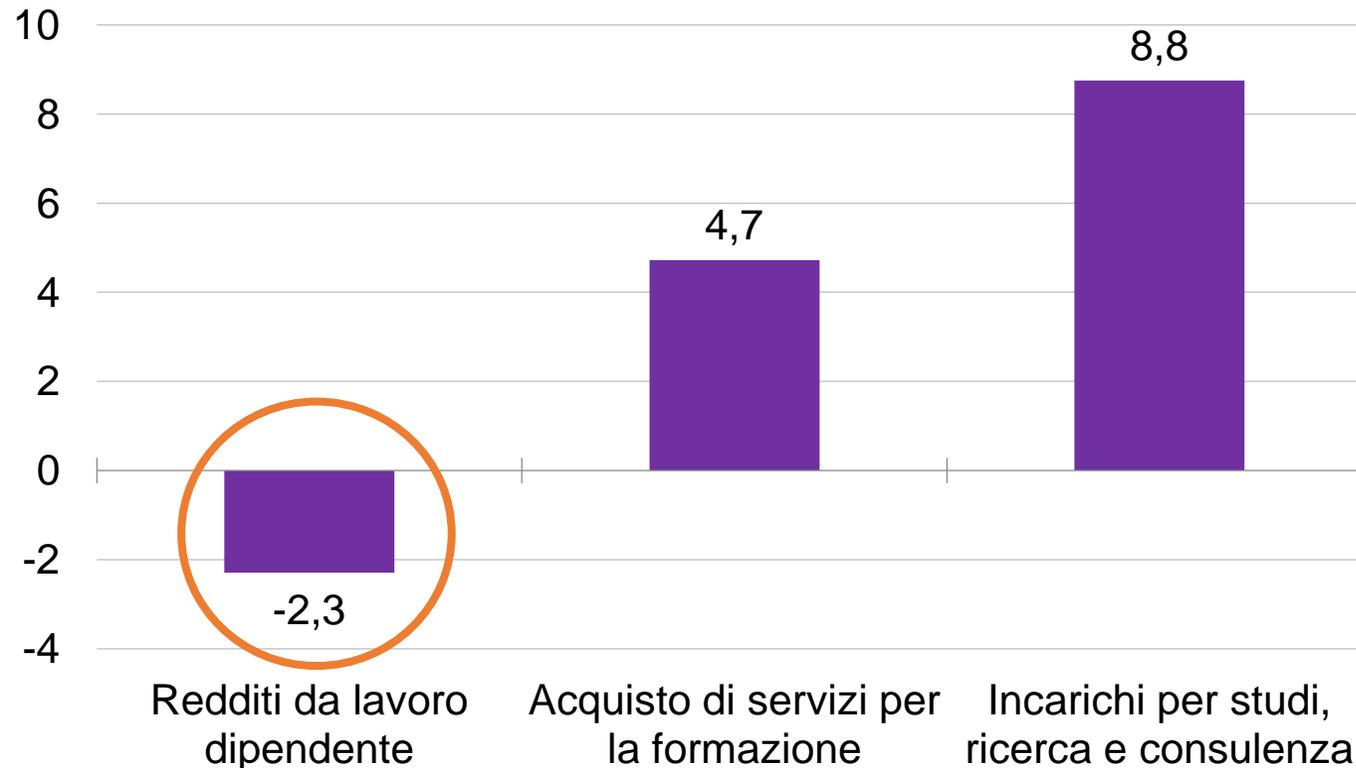
---

- Superamento blocco del turn over nel 2020 a favore di criterio della sostenibilità di bilancio
  - 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. 1000 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 CdP e Task force edilizia scolastica

**Contributo al capitale umano delle amministrazioni?**

# La spesa per il personale degli enti

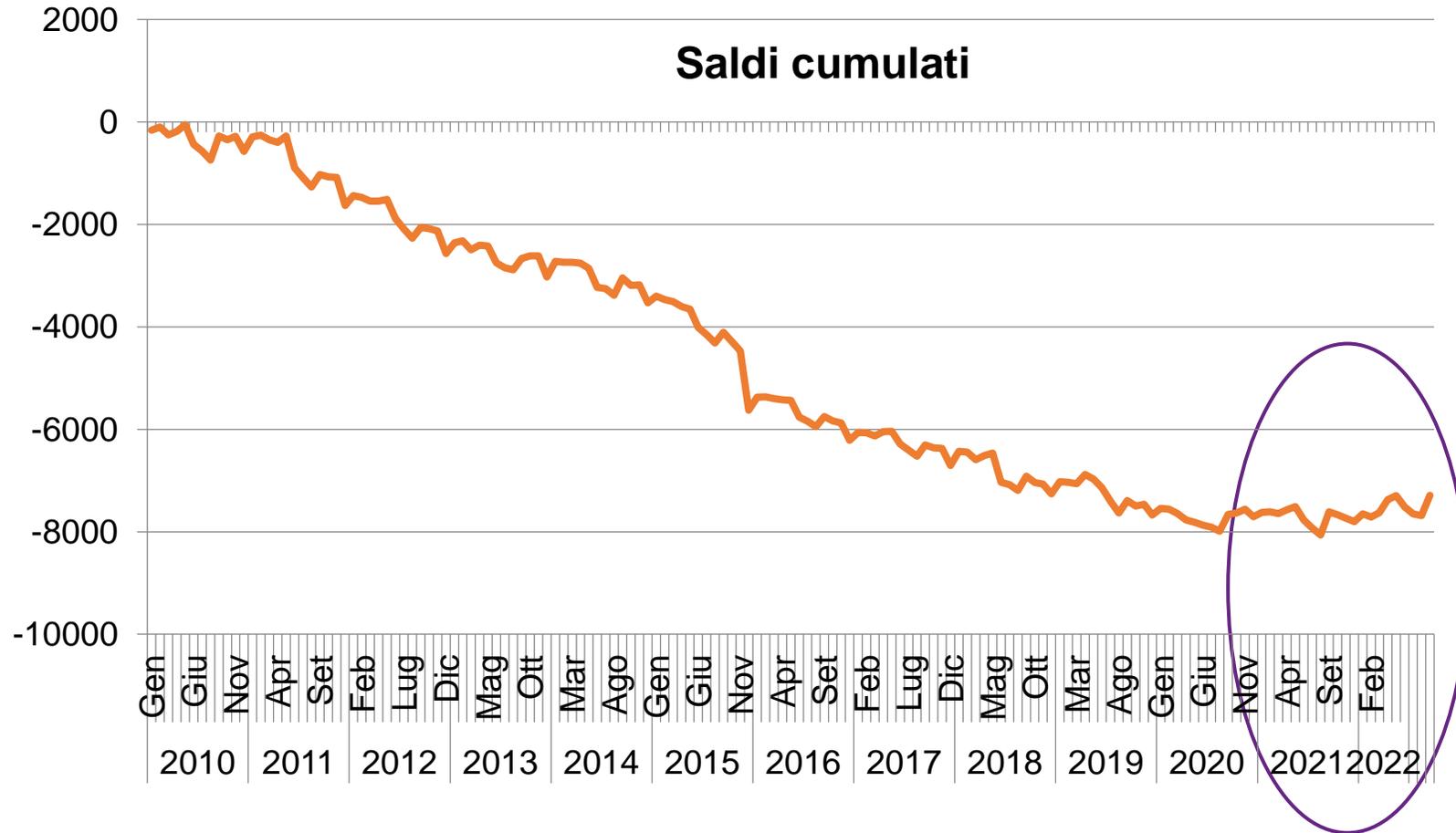
Andamento di alcune voci di bilancio tra cui i redditi da lavoro dipendente  
Variazione % primi 9 mesi 2022/2021



I redditi da lavoro dipendente diminuiscono a favore di incarichi e consulenze

Fonte: Elaborazioni su dati Siope

# Avviamenti e cessazioni Enti Locali Toscana



Dal 2020 la riduzione del personale dipendente PA rallenta.

Nel 2022 il saldo tra cessati e assunti diventa appena positivo.

# Sintesi

---

Un effetto importante del PNRR dovrebbe riguardare la capacità ed efficienza della pubblica amministrazione. Tanto più che, 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.



IRPET

srm



Polis  
Lombardia



Liguria  
Ricerche  
GRUPPO Filse



# Grazie per l'attenzione

