

I Comuni toscani accelerano la spesa per gli investimenti, le prospettive del post-PNRR

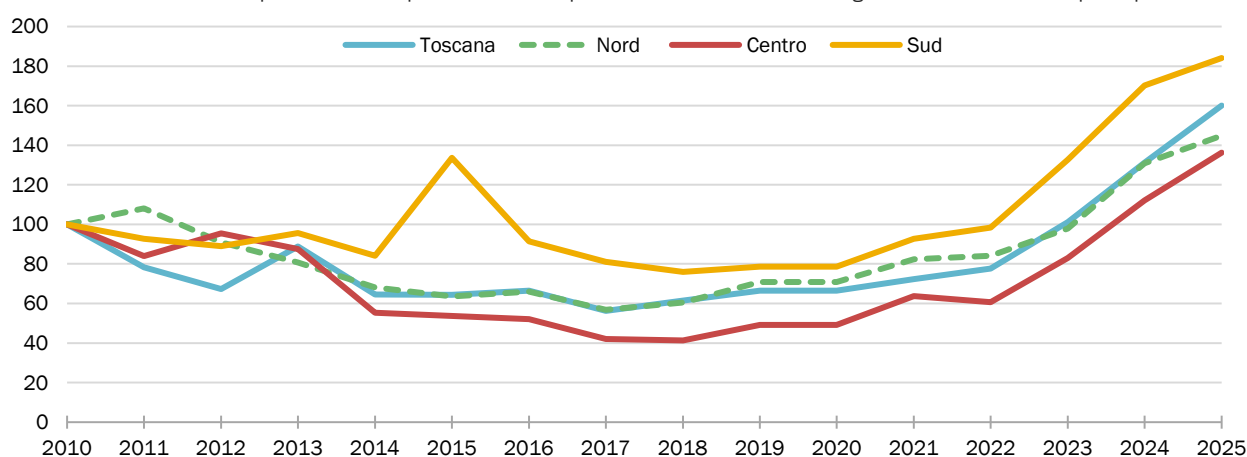
1. La spesa in conto capitale

1.1 Il trend di lungo periodo

La spesa in conto capitale rappresenta un indicatore chiave della capacità di sviluppo e innovazione del settore pubblico, in quanto esprime l'attitudine del sistema istituzionale a sostenere la crescita economica e a migliorare la qualità dei servizi nel medio-lungo periodo.

Negli ultimi 15 anni, l'andamento degli investimenti comunali non è stato costante (Graf. 1). Al contrario, ha subito una forte contrazione nei primi anni del decennio, a causa delle politiche di contenimento della finanza pubblica e della crisi economico-finanziaria del 2011-2013. In particolare, la riduzione della spesa è stata molto accentuata nelle regioni del Centro-Nord, mentre in quelle del Sud gli investimenti dal 2012 e fino al 2015 hanno beneficiato della chiusura del ciclo di programmazione dei Fondi UE 2007-2013. Si tratta, tuttavia, di un risultato transitorio, dal momento che anche negli enti meridionali la spesa diminuisce repentinamente nel biennio successivo per poi riallinearsi al trend generale.

Grafico 1. Andamento della spesa in conto capitale dei Comuni per macroarea. 2010-2025. Pagamenti di cassa in euro pro capite



Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

Dopo anni in cui la spesa pubblica in conto capitale, e quindi l'accumulazione di beni durevoli, ha raggiunto minimi storici, dal 2018 questa inizia una graduale ripresa, ancora più marcata dal 2020 in poi. L'inversione di tendenza è trainata inizialmente dall'allentamento dei vincoli di bilancio, e trova successivamente impulso dall'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dal nuovo ciclo di programmi comunitari 2021-2027 e dalla ripresa degli investimenti da parte degli enti territoriali, dopo la fase di rallentamento pandemico. Infatti, guardando agli anni dal 2018 (valore minimo del periodo) al 2025, la spesa complessiva in conto capitale più che raddoppia, con una crescita del 153%, passando da 9,5 miliardi a 24 miliardi. In particolare, a seguito dell'avvio del PNRR nei soli ultimi 5 anni, dal 2020 al 2025, l'aumento è stato del 125%, determinando un incremento in termini pro capite da 172 a 420 euro (Tab. 2).

Il trend della spesa in conto capitale è stato variabile in Toscana; infatti, i vincoli di bilancio hanno inciso pesantemente sulla compressione degli investimenti nella prima fase, ma altrettanto intensa è stata la successiva fase di ripresa e i Comuni della regione hanno saputo cogliere le opportunità che si sono loro prospettate. Infatti, nel periodo dal 2018 al 2025, la spesa in conto capitale aumenta del 160%, più della media nazionale, passando da 567 milioni a 1,5 miliardi di euro. Negli anni del PNRR, dopo il 2020, la spesa in conto capitale più che raddoppia (+134%, contro il 125% nazionale), mentre quella pro capite passa da 172 a 403 euro. Questo nonostante, nel contesto nazionale, la Toscana abbia tradizionalmente preferito dedicare risorse alla prestazione di servizi ai propri cittadini, attraverso la spesa corrente soprattutto in campo sociale, sacrificando in parte la spesa in conto capitale che presenta valori pro capite inferiori alla media del Paese (Tab. 2).

Tabella 2. Spesa in conto capitale dei Comuni*. Pagamenti di cassa in milioni di euro, variazioni % e pro capite in euro

	2018	2020	2025	Variazioni 2025/2018	Variazioni 2025/2020
<i>Valori assoluti</i>					
ITALIA	9.524	10.730	24.098	153%	125%
Toscana	567	630	1.477	160%	134%
<i>Valori pro capite</i>					
ITALIA	166	187	420		
Toscana	155	172	403		

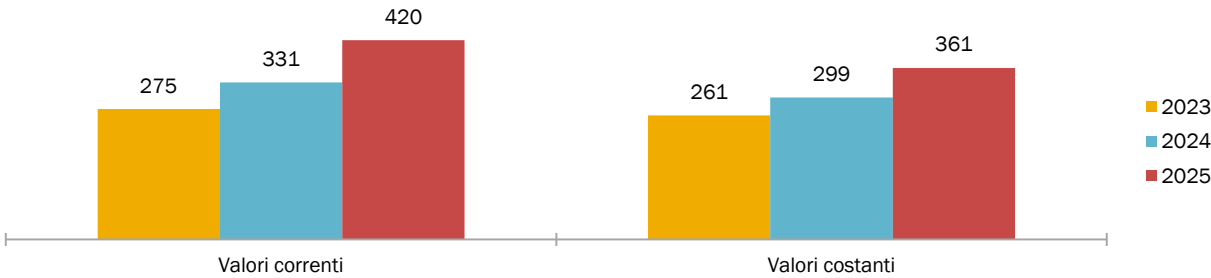
* per motivi di confrontabilità tra i dati sono esclusi dal computo i Comuni della Sardegna
Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

1.2 Confronto tra circoscrizioni, dimensione dei Comuni e settori di intervento

Nel corso del passato quinquennio, alla fase di avvio del PNRR, segue una intensa fase di esecuzione dei lavori, che dà luogo ad una spesa via via crescente con l'avvicinarsi della conclusione del Programma. Questo aumento riflette la forte accelerazione degli impegni di spesa legati ai progetti in corso e all'avvio di nuove opere finanziate con fondi nazionali ed europei (Graf. 3).

Tuttavia, la dinamica risulta meno marcata se misurata in valori costanti, cioè al netto dell'inflazione. Ciò indica che, pur rimanendo su livelli elevati, il ritmo di crescita reale della spesa è stato frenato dall'aumento dei prezzi dei materiali e dei costi di realizzazione delle opere pubbliche, così come testimoniato da un ampio dibattito, ospitato anche dai quotidiani settoriali, tra le parti coinvolte nei finanziamenti e nell'attuazione delle opere.

Grafico 3. Andamento della spesa in conto capitale dei Comuni italiani*. 2023-2025. Pagamenti di cassa pro capite in euro correnti e costanti

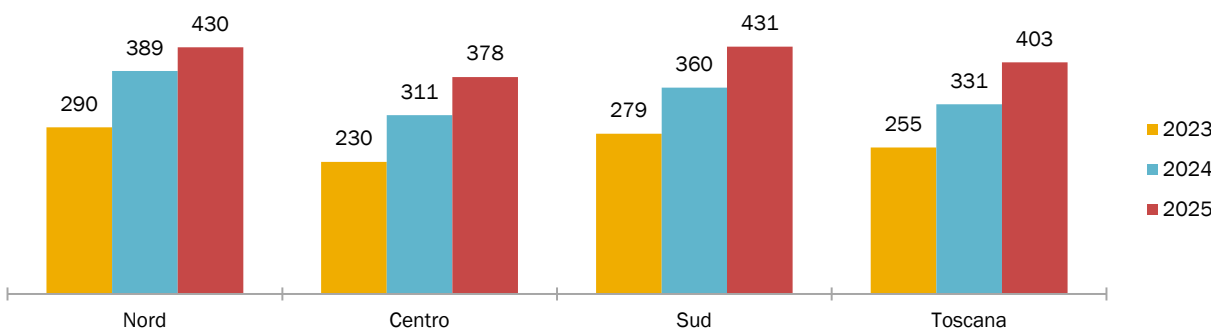


* per motivi di confrontabilità tra i dati sono esclusi dal computo tutti i Comuni della Sardegna
Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

Dal punto di vista territoriale, la dinamica per macroarea è certamente positiva per ogni circoscrizione. In questo contesto, la Toscana, mostra una crescita progressiva e particolarmente significativa, con valori che passano da 255 nel 2023 a 403 nel 2025, collocandosi sempre su livelli più elevati rispetto a quelli del Centro (Graf. 4).

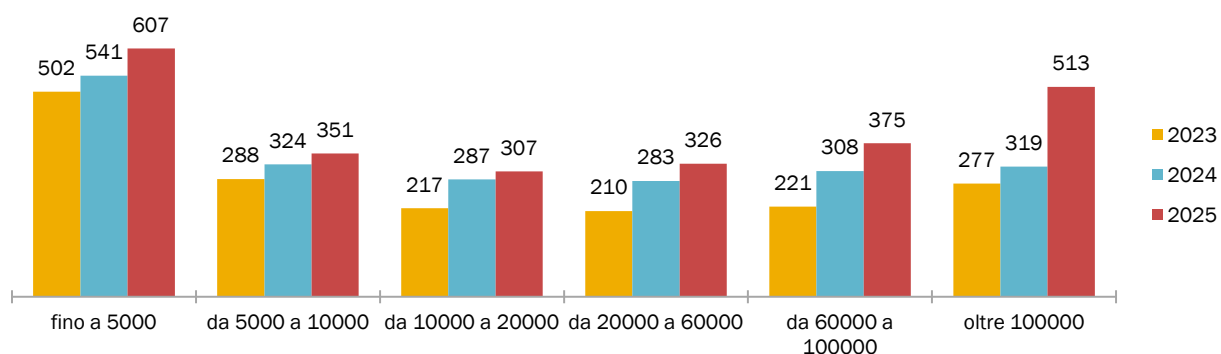
A questo proposito, l'aumento della spesa in Toscana riguarda tutte le classi dimensionali di Comuni, diffusamente, tanto i Comuni più piccoli che quelli di maggiore dimensione. L'effetto di scala sembra penalizzare i Comuni medio grandi, ma è lì che si colloca lo sforzo maggiore di attuazione del PNRR dell'ultimo anno, cosicché nel 2025 sono stati i Comuni maggiori ad accelerare verso la chiusura dei cantieri (Graf. 5).

Grafico 4. Andamento della spesa in conto capitale dei Comuni* per macroarea. 2023-2025. Pagamenti di cassa pro capite in euro correnti



* per motivi di confrontabilità tra i dati sono esclusi dal computo tutti i Comuni della Sardegna
Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

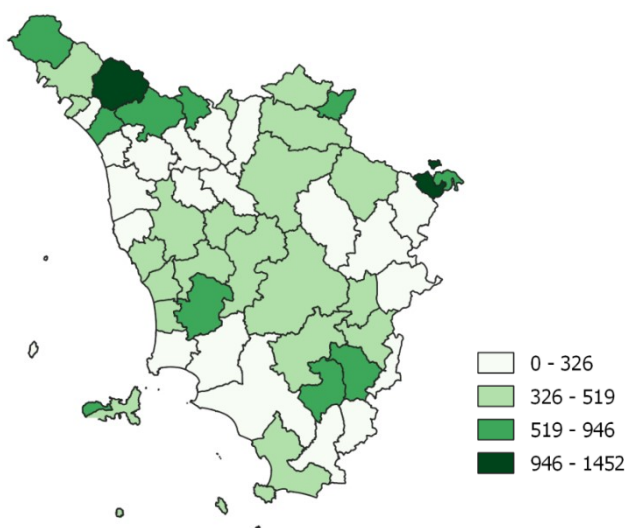
Grafico 5. Spesa in conto capitale dei Comuni toscani per classe demografica. Pagamenti di cassa pro capite in euro



Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

In ogni caso, coerentemente con la distorsione di scala e con le finalità di riequilibrio territoriale perseguite dal PNRR, all'interno della Toscana, la spesa in conto capitale pro capite non risulta penalizzare le aree periferiche come Garfagnana, Montagna pistoiese e Amiata grossetano (Fig. 6).

Figura 6. Spesa in conto capitale per Sistema Locale del Lavoro toscano. Pagamenti di cassa, valori medi 2023-2025 pro capite



Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

Prendendo a riferimento i settori di intervento della spesa in conto capitale (Tab. 7), i Comuni toscani registrano, nel 2025, un incremento complessivo degli investimenti nella maggior parte delle categorie, con dinamiche differenziate tra i diversi settori. Lo sforzo di chiusura del piano vede una concentrazione sulle opere idrauliche, che più che raddoppiano (+130,6%), seguite dalle infrastrutture stradali (+35,6%) e dagli asili nido (+28,2%), segnalando nell'ultimo anno una maggiore attenzione agli interventi di manutenzione del territorio, sulla rete viaria e relativi ai servizi per l'infanzia. Aumenti più contenuti si osservano per i fabbricati ad uso scolastico (+5,5%) nel cui avanzamento dei lavori sono già emerse alcune difficoltà a scala nazionale. L'ambito culturale, sempre importante nei nostri Comuni, risente in termini relativi di una concentrazione di impegni su priorità diverse.

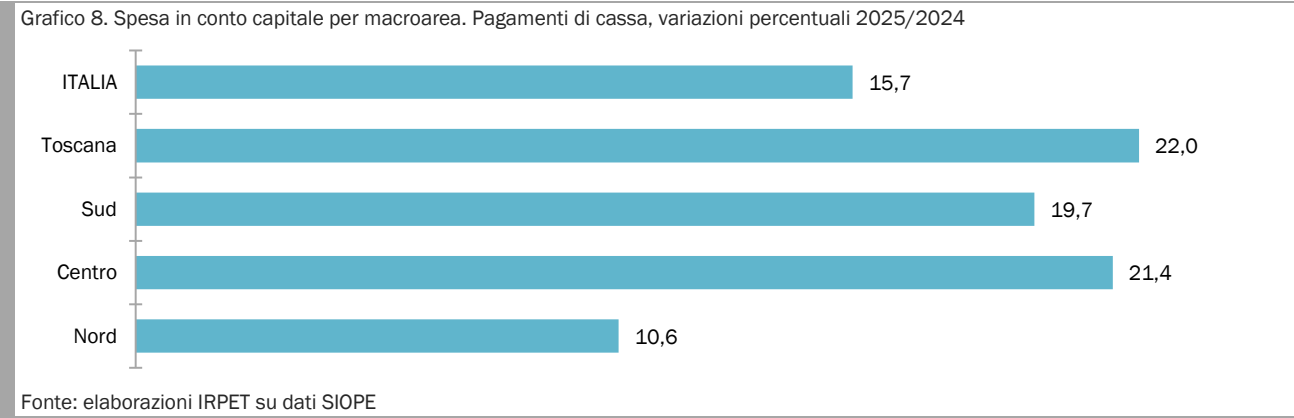
Tabella 7. Spesa in conto capitale dei Comuni toscani per principali interventi. Pagamenti di cassa medi (2024-2025) in milioni di euro e percentuali

	2024	2025	Variazione % 2025/2024
Impianti	13,5	15,6	15,8
Scuole	188,8	199,2	5,5
Infrastrutture idrauliche	14,4	33,2	130,4
Infrastrutture stradali	257,8	349,5	35,6
Asili nido	21,3	27,3	27,8
Musei, teatri e biblioteche	47,3	37,6	-20,6

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

1.3 L'andamento dell'ultimo anno

La congiuntura dell'ultimo anno segnala, nel 2025 (Graf. 8), una crescita complessiva delle uscite in conto capitale del 16%, ma con forti differenze territoriali presumibilmente legate alla dimensione delle risorse da gestire e alla fase di avanzamento delle opere in larga parte attribuibili al PNRR.



Questa fase di conclusione del piano vede uno sforzo particolare da parte dei capoluoghi della Toscana che mostrano una variazione dei pagamenti del 22%, evidenziando una dinamica migliore rispetto a quella media delle altre regioni del Centro e una maggiore capacità di spesa. Anche le regioni del Sud, alle quali il PNRR soprattutto si rivolgeva, superano la media italiana con un incremento della spesa di circa 20 punti percentuali. In sintesi, con l'avvicinarsi della scadenza del PNRR, le amministrazioni del Paese si stanno attivando per non farsi trovare impreparate, e tra queste le amministrazioni della Toscana (Tab. 9).

Tabella 9. Spesa in conto capitale per capoluogo toscano. I comuni con variazioni maggiori. Pagamenti di cassa in milioni di euro e variazioni percentuali 2025/2024

	2024	2025	2025 pro capite	Variazione 2024-25 %
Carrara	15,4	37,0	620	141
Firenze	139,8	295,9	813	112
Grosseto	13,8	20,1	246	45
Pistoia	20,8	29,2	328	40
Massa	17,5	24,0	364	37
Pisa	41,3	50,4	564	22
Capoluoghi TOSCANA totale	1.211,2	1.477,5	1.103	22

Fonte: elaborazioni IRPET su dati SIOPE

I capoluoghi vedono un aumento della spesa da 1,2 miliardi a 1,48 concentrati in larga parte nel capoluogo regionale. Firenze, infatti, più che raddoppia i pagamenti di cassa (+112%) in un anno, passando da 139,8 a 295,9 milioni, confermandosi il principale polo di investimento della regione. Ancora più marcato, in termini percentuali, l'incremento di Carrara (+141%), sebbene su valori assoluti più contenuti. Crescite significative si osservano anche a Grosseto (+45%), Pistoia (+40%) e Massa (+37%), e Pisa (+22%).

2. Oltre il picco del PNRR: tempi di trasmissione e prospettive della spesa comunale

L'andamento osservato nell'ultimo biennio non esaurisce tuttavia la lettura delle dinamiche in corso. La spesa in conto capitale dei Comuni è infatti il risultato di un processo che si sviluppa nel tempo e che attraversa fasi distinte: dall'approvazione e dal finanziamento dei progetti, all'attivazione delle procedure di gara, all'aggiudicazione degli interventi e, infine, all'esecuzione e al pagamento delle opere. In questa prospettiva, la dinamica degli appalti di lavori pubblici rappresenta un passaggio cruciale del ciclo degli investimenti che, se letta congiuntamente alle fasi a monte e a valle, consente di comprendere come e quando le risorse stanziare si trasformano in spesa per cassa. L'esperienza recente legata al PNRR rende particolarmente evidente questa dimensione temporale. La forte concentrazione delle decisioni di finanziamento e delle successive attività di gara negli anni di massima attuazione del Piano ha generato un impulso eccezionale al ciclo degli investimenti pubblici, destinato però a esaurirsi in tempi relativamente brevi. Comprendere se e in che misura questo impulso continuerà a sostenere la spesa comunale

negli anni successivi richiede quindi di analizzare l'intera sequenza che va dall'approvazione dei progetti alla realizzazione contabile degli interventi, fino ai pagamenti.

L'evoluzione della spesa in conto capitale costituisce, infatti, un impulso per il sistema economico, la cui continuità nel tempo dovrà essere assicurata dalla gradualità del processo, dall'acquisizione competenziale e dalla integrazione di nuove risorse, tutti obiettivi primari dello stesso PNRR.

In questo senso, l'osservazione congiunta delle diverse fasi del ciclo – finanziamento dei progetti, procedure avviate, aggiudicazioni e spesa per cassa – consente di leggere l'evoluzione degli investimenti pubblici non solo in termini di volumi, ma anche di tempi di trasmissione. In questa prospettiva, la traiettoria della spesa nel post-PNRR dipenderà non solo dall'intensità dello stimolo iniziale, ma anche dalla capacità dei territori di trasformare nel tempo le aggiudicazioni già effettuate in pagamenti effettivi. L'evoluzione temporale della spesa potrà dunque manifestarsi con modalità e tempi differenti tra Comuni, riflettendo non tanto e non solo la capacità di assorbimento e di gestione degli interventi da parte del sistema pubblico e la recettività da parte del sistema produttivo, ma come conseguenza della stessa mole aggiuntiva del PNRR sull'attività corrente delle amministrazioni e la complessità delle opere avviate. La lettura integrata del ciclo degli investimenti consente quindi di interpretare la fase attuale non come un picco isolato, ma come parte di una sequenza temporale più ampia, i cui effetti si dispiegheranno ancora nei prossimi esercizi.

2.1 Finanziamenti, appalti e spesa: Il ciclo degli investimenti pubblici locali e il ruolo del PNRR

Per comprendere in che modo l'esaurimento dello stimolo progettuale e di gara legato al PNRR, atteso tra il 2024 e il 2025, potrà riflettersi sull'andamento della spesa per investimenti dei Comuni negli anni successivi, l'analisi integra diverse fonti amministrative e contabili, al fine di ricostruire in modo coerente la sequenza temporale che lega l'attivazione degli investimenti pubblici alla spesa per cassa degli enti locali. In particolare, l'attenzione è rivolta al 2026, che rappresenta l'anno di conclusione programmata del Piano, ma anche il primo anno pienamente successivo alla fase di massimo impulso del Piano.

I grafici relativi alla Toscana e alle macroaree Nord, Centro e Mezzogiorno (Graf. 10) riportano le serie delle singole variabili e consentono di osservare la sequenza temporale che collega l'attivazione degli investimenti pubblici alla loro traduzione in spesa per cassa. Le serie mettono in relazione, su base pro capite, quattro momenti distinti ma interdipendenti del ciclo dell'investimento: il finanziamento dei progetti, l'avvio delle procedure di gara, le aggiudicazioni e, infine, i pagamenti effettivamente sostenuti dai Comuni.

In Toscana, le risorse PNRR assegnate alle amministrazioni del territorio (comuni, unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane) beneficiarie risultano fortemente concentrate nel triennio 2021–2023: in valori pro capite il finanziamento cresce rapidamente fino a raggiungere il massimo nel 2022 (307 euro), per poi ridursi già nel 2023 (153 euro).

L'attività di procurement si colloca temporalmente subito a valle di questa fase. Nel biennio 2022–2023 l'importo dei lotti di lavori pubblici raggiunge valori molto elevati, pari a 411 euro pro capite nel 2022 e 351 euro nel 2023, mentre l'importo aggiudicato raggiunge il massimo nel 2023 (314 euro pro capite), collocandosi temporalmente tra il picco dei finanziamenti PNRR e quello della spesa per cassa.

La dinamica della spesa per cassa si colloca ulteriormente in avanti nel tempo: il biennio 2024–2025 rappresenta infatti la fase di massimo livello dei pagamenti, con valori pari a 365 euro pro capite nel 2024 e 444 euro nel 2025, in un contesto in cui lo stimolo diretto del PNRR in termini di nuovi finanziamenti e nuove gare risulta ormai in forte riduzione.

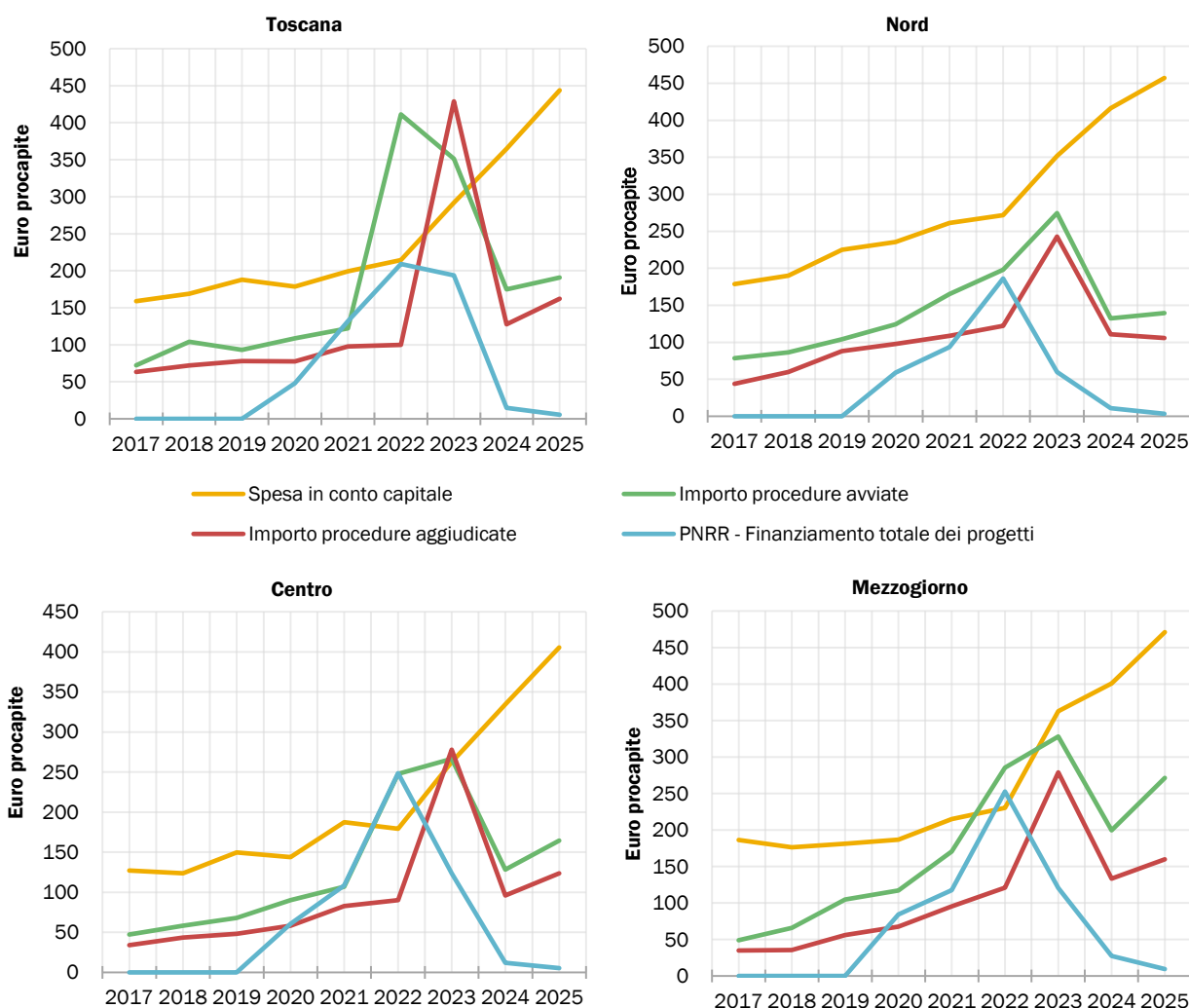
Oggi, una volta completata la sequenza di assegnazione delle risorse e di affidamento degli interventi riconducibili al PNRR, il ciclo degli investimenti si colloca prevalentemente nella fase di realizzazione. È in questo passaggio che la spesa per cassa raggiunge i livelli più elevati, senza mostrare segnali immediati di contrazione, nonostante il progressivo ridimensionamento dello stimolo iniziale in termini di nuovi finanziamenti e nuove procedure.

Il trasferimento effettivo delle risorse al territorio risulta quindi condizionato non solo dalla sequenza delle fasi del ciclo degli investimenti, scandita dall'impulso del PNRR, ma anche dall'intensità dell'attività di procurement e, soprattutto, dalla velocità con cui questa si traduce in pagamenti per cassa. Tale concatenazione può assumere caratteristiche differenti tra le amministrazioni, in funzione della rapidità con cui avviene il passaggio tra le diverse fasi del ciclo e della dimensione stessa degli importi coinvolti.

Questo schema temporale può dunque essere letto anche in chiave territoriale, mettendo a confronto l'intensità relativa delle varie fasi e il grado di sfasamento tra l'attivazione degli investimenti e la loro effettiva traduzione in spesa.

A questo proposito, il confronto tra Nord e Mezzogiorno non restituisce configurazioni nettamente contrapposte del ciclo degli investimenti, ma suggerisce piuttosto differenze più sfumate nel rapporto tra intensità dello stimolo PNRR e dinamica della spesa in conto capitale.

Grafico 10. Serie temporali delle grandezze rilevanti in termini pro capite. Lavori pubblici di Amministrazioni Comunali, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Città Metropolitane. Toscana e macroaree nazionali. Anni 2017-2025



Fonte: elaborazioni degli autori su dati BDAP, SIOPE e Open Data Anac

Nel Nord Italia, a fronte di un impulso PNRR relativamente più contenuto e di un aumento meno accentuato delle procedure avviate e delle aggiudicazioni, la spesa in conto capitale mostra una crescita robusta e regolare nel tempo. Questo andamento suggerisce che una quota rilevante della dinamica di spesa possa essere sostenuta da fattori che vanno oltre lo shock straordinario del PNRR, come una maggiore continuità degli investimenti ordinari e una più stabile capacità di trasformare gli appalti in pagamenti effettivi.

Nel Mezzogiorno, l'attività di procurement legata al PNRR appare invece più intensa e concentrata nel biennio 2022-2023, con livelli di procedure avviate e aggiudicazioni nettamente superiori. La crescita della spesa in conto capitale non si esaurisce dopo il picco dell'attività di gara, ma continua a crescere negli anni successivi, delineando un profilo di assorbimento delle risorse più graduale e distribuito nel tempo.

Anche in Toscana l'impulso del PNRR è intenso e si traduce in un marcato incremento delle procedure avviate e delle aggiudicazioni concentrato negli anni di massima attuazione del Piano, accompagnato da una crescita sostenuta della spesa per cassa negli anni successivi. Sotto questo profilo, la sequenza temporale e l'intensità delle diverse fasi del ciclo riproducono nel tempo l'ampiezza dello shock legato alla progettualità PNRR e all'attività di procurement, e si traduce a seguire nel profilo della spesa in conto capitale.

Nel complesso, la lettura integrata dei dati suggerisce che l'effetto del PNRR sulla spesa per cassa non sia ancora concluso ma possa protrarsi nel tempo in modo differenziato tra territori, con una dinamica che appare più graduale laddove i tempi di gestione e realizzazione degli interventi risultano più lunghi o la mole di impegni più elevata, assicurando una continuità delle risorse per il territorio. L'impatto del progressivo esaurimento dello stimolo PNRR sui bilanci comunali resta tuttavia ancora in larga parte da osservare e potrà essere valutato con maggiore chiarezza solo nei prossimi esercizi.

Accanto a questo elemento, l'analisi delle procedure avviate mette in luce un secondo segnale rilevante: la presenza di un certo dinamismo del mercato dei lavori pubblici che non appare esclusivamente riconducibile al PNRR, ma che sembra riflettere una componente autonoma di domanda. È infatti rilevante osservare come, nel 2025, il numero e il valore delle procedure avviate mostrino segnali di ripresa, riallineandosi su un sentiero di crescita coerente con il trend precedente allo shock di domanda generato dal PNRR. Questo elemento suggerisce una vitalità del mercato dei lavori pubblici che non si esaurisce con la fase straordinaria del Piano e che potrebbe contribuire a sostenere, almeno in parte, la dinamica della spesa in conto capitale nei prossimi anni. A tale evoluzione può aver concorso anche l'avvio delle progettualità legate al nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei, che tende a riattivare il flusso delle procedure di gara in una fase di progressivo rientro dello stimolo PNRR.

2.2 Una stima dei tempi di trasmissione tra finanziamento, aggiudicazione e spesa

La lettura integrata delle serie temporali mostra dunque come la sequenza delle fasi del ciclo degli investimenti sia accompagnata da sfasamenti temporali sistematici, la cui ampiezza varia tra territori. Per quantificare queste differenze temporali in maniera sintetica, l'analisi introduce la stima dei tempi medi di trasmissione tra le diverse fasi del ciclo dell'investimento pubblico¹ (durate o lag). I lag misurano il tempo medio necessario affinché una variazione in una fase "a monte" (finanziamento o aggiudicazione) si rifletta in modo significativo sulla fase successiva, in particolare sulla spesa per cassa. In particolare, il lag complessivo misura il tempo medio che intercorre tra l'approvazione dei progetti (ad esempio quelli PNRR) e la loro traduzione in spesa per cassa, scomponendolo in due componenti distinte: il tempo trascorso tra approvazione (finanziamento) e aggiudicazione e quello trascorso tra aggiudicazione e pagamento.

Nel caso della Toscana, la durata complessiva tenendo conto del notevole volume del PNRR si colloca intorno ai due anni, un valore sostanzialmente in linea con la media nazionale e con quello della macroarea centrale (Graf. 11). Questa collocazione conferma l'immagine già emersa dall'analisi delle serie temporali: la Toscana – che si è fatta carico di una importante mole di risorse aggiuntive e tenendo conto della capacità di assorbimento delle amministrazioni e del sistema produttivo – si posiziona in una fascia intermedia del sistema territoriale degli investimenti pubblici.

La scomposizione della durata totale fornisce indicazioni più informative. In Toscana, il tempo medio che separa il finanziamento dei progetti dall'aggiudicazione risulta relativamente contenuto e comparabile a quello osservato nel Nord e nel resto del Centro. Ciò segnala una buona capacità di attivazione delle procedure di gara una volta disponibili le risorse, coerente con l'intensa crescita delle procedure e delle aggiudicazioni osservata nel biennio 2021-2023. Il contributo principale al lag complessivo proviene invece dalla fase successiva, ossia dal passaggio dall'aggiudicazione alla spesa per cassa, che presenta tempi più lunghi e rappresenta la componente dominante della durata complessiva.

¹ L'analisi dei ritardi di trasmissione tra finanziamento dei progetti, attività di gara e spesa per cassa si basa su un approccio econometrico di tipo panel dinamico applicato a dati comunali annuali. L'unità di analisi e di stima è il comune, osservato nel tempo, mentre le differenze territoriali sono analizzate stimando le relazioni separatamente su sottoinsiemi di comuni definiti in base all'area geografica o ad altre caratteristiche strutturali.

L'approccio adottato prevede la stima di relazioni dinamiche riferite a differenti fasi del ciclo degli investimenti pubblici. In particolare, viene analizzata una prima relazione che riguarda il passaggio dal finanziamento dei progetti all'aggiudicazione delle procedure di gara, e una seconda relazione che descrive la trasmissione dalle aggiudicazioni alla spesa per cassa in conto capitale.

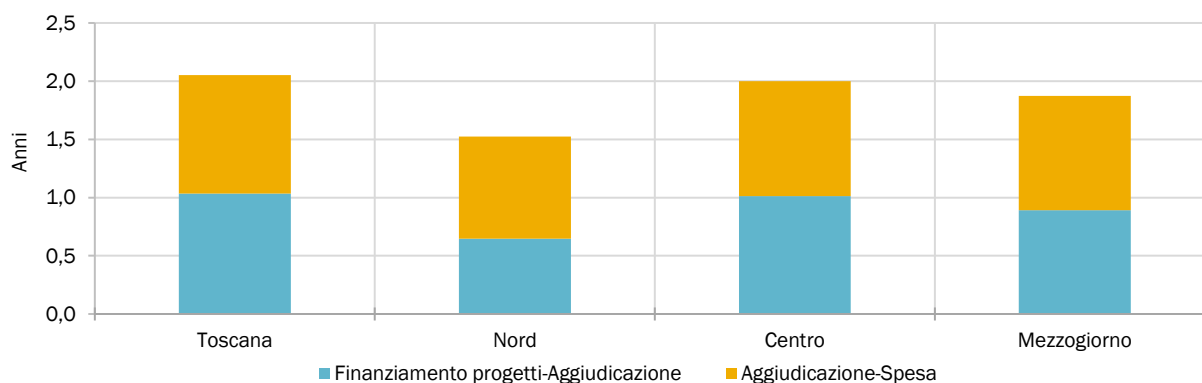
Per ciascun sottoinsieme territoriale, le relazioni sono stimate mediante regressioni che mettono in relazione una variabile di risultato con una serie di valori correnti e ritardati della variabile esplicativa, utilizzando dati a livello comunale. Le stime includono effetti fissi comunali e temporali. Gli effetti fissi comunali consentono di controllare per tutte le caratteristiche strutturali e istituzionali degli enti locali che non variano nel tempo, mentre gli effetti fissi temporali catturano shock comuni a tutti i comuni in un dato anno, quali cambiamenti normativi, condizioni macroeconomiche o fasi cicliche condivise. Gli errori standard sono clusterizzati a livello comunale per tenere conto della dipendenza seriale delle osservazioni nel tempo.

La struttura dinamica delle regressioni consente di stimare una distribuzione temporale degli effetti lungo più anni successivi all'impulso iniziale. A partire dai coefficienti associati ai diversi ritardi viene costruito un indicatore sintetico di ritardo (lag) medio, calcolato come media ponderata dei ritardi inclusi nella stima, con pesi proporzionali all'intensità degli effetti stimati. Questo indicatore fornisce una misura continua della velocità media di trasmissione tra le diverse fasi del ciclo degli investimenti ed è espresso in anni.

I lag stimati non rappresentano la durata amministrativa o tecnica di singole procedure o di singoli progetti, ma descrivono il comportamento medio del sistema locale degli investimenti pubblici, così come emerge dall'interazione tra un insieme eterogeneo di interventi, enti attuatori e capacità amministrative. In questo senso, essi sintetizzano la velocità con cui, in media, uno stimolo finanziario si traduce prima in aggiudicazioni e successivamente in pagamenti effettivi.

Poiché le stime sono effettuate a livello comunale e differenziate per area territoriale, i risultati possono risentire della composizione del portafoglio di interventi assegnati ai comuni nelle diverse aree. A parità di risorse complessive, territori caratterizzati da una maggiore incidenza di interventi complessi, infrastrutturali o di lunga durata tendono a presentare lag più elevati, mentre contesti in cui prevalgono interventi più standardizzati o di minore dimensione mostrano una trasmissione mediamente più rapida. I lag stimati riflettono pertanto sia differenze di capacità amministrativa sia caratteristiche economiche e tecniche degli investimenti realizzati.

Grafico 11. Stima Lag totale e sue componenti (Finanziamento-Aggiudicazione/Aggiudicazione-Spesa) per ciascuna macroarea territoriale e Toscana



Fonte: Stime degli autori su dati BDAP, SIOPE e Open Data Anac

Il confronto territoriale mette in evidenza differenze rilevanti nella durata delle diverse fasi. Il Nord presenta tempi complessivi più contenuti rispetto alle altre ripartizioni, grazie a una minore durata sia della fase che va dal finanziamento all'aggiudicazione sia di quella successiva, dall'aggiudicazione alla spesa.

Toscana e Centro mostrano invece i valori complessivi più elevati, con profili molto simili tra loro. In entrambi i casi, la maggiore durata totale riflette tempi relativamente più lunghi già nella fase di attivazione degli interventi, cui si accompagna una fase successiva all'aggiudicazione anch'essa ampia e non sensibilmente più breve rispetto alle altre aree. In questi territori, l'elevata intensità dell'attività di procurement attivata dal PNRR non si traduce immediatamente in pagamenti, ma alimenta una coda temporale più lunga di spesa, riflettendo una maggiore distanza tra l'avvio degli interventi e la loro effettiva realizzazione contabile. Il Mezzogiorno si colloca in una posizione intermedia: i tempi complessivi risultano inferiori a quelli osservati in Toscana e nel Centro, ma superiori a quelli del Nord.

Dal punto di vista interpretativo, i lag stimati non vanno letti come misure di inefficienza puntuale, bensì come indicatori della velocità media con cui il sistema territoriale degli investimenti assorbe lo stimolo finanziario. In questo senso, lag più lunghi implicano una maggiore persistenza degli effetti del PNRR sulla spesa nel tempo, mentre lag più brevi segnalano una trasmissione più immediata e più intensa ma anche una potenziale maggiore esposizione a contrazioni della spesa una volta esaurita la fase di attivazione delle nuove procedure².

Le differenze osservate tra territori possono riflettere non solo aspetti organizzativi e amministrativi degli enti locali, ma anche caratteristiche strutturali dei sistemi produttivi regionali. In particolare, la dimensione e la specializzazione delle imprese coinvolte, la prevalenza di interventi infrastrutturali complessi o, al contrario, di opere di minore scala, e la capacità delle filiere locali di assorbire rapidamente volumi elevati di investimenti pubblici possono influenzare in modo significativo i tempi di realizzazione e pagamento. In questa prospettiva, un ruolo può essere svolto anche dall'interazione tra domanda pubblica e domanda privata di lavori. In fasi caratterizzate da un'intensa espansione degli investimenti, come quella associata agli incentivi edilizi, la compresenza di più fonti di domanda può aver inciso sulle condizioni operative del settore, influenzando la disponibilità di imprese, manodopera e capacità produttiva. In alcuni territori, tali fattori di contesto possono aver contribuito a rendere meno immediata la traduzione degli appalti pubblici in spesa per cassa, senza che ciò possa essere ricondotto in modo diretto o univoco a differenze di capacità amministrativa degli enti locali.

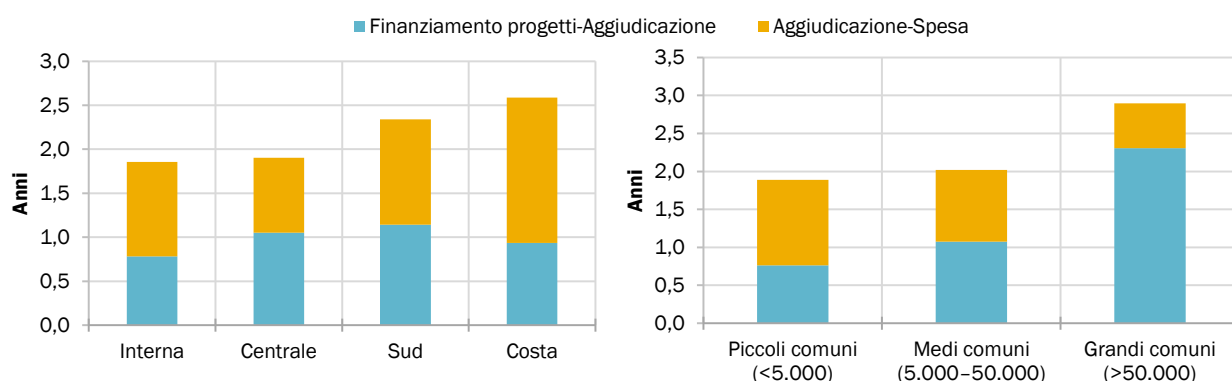
2.3 La Toscana

Questi risultati pongono le basi per un approfondimento intra-regionale della Toscana. La posizione della regione nel confronto nazionale potrebbe infatti riflettere dinamiche molto diverse al suo interno, legate alla distribuzione territoriale dei progetti, alla dimensione degli interventi, alla capacità amministrativa dei Comuni e alla recettività del sistema produttivo. L'analisi dei lag e delle proiezioni di spesa per sottoinsiemi di comuni della Toscana consentirà di verificare se esistono gruppi o territori più esposti a una contrazione della spesa nel post-PNRR e altri per i quali l'impatto non si è ancora esaurito, prorogando gli effetti sul territorio.

² Una quantificazione puntuale della variazione di spesa nel 2026 richiederebbe un'ipotesi esplicita sulla dinamica delle aggiudicazioni dopo il 2024 (e, più in generale, sul profilo temporale di completamento dei lavori), che non è osservabile nei dati disponibili e che influenzerebbe in modo determinante il segno e l'intensità delle proiezioni. Per questa ragione, la sezione si concentra su indicatori strutturali di velocità di trasmissione (lag stimati) che risultano più robusti e direttamente comparabili tra territori.

Il Grafico 12 evidenzia innanzitutto come l'area centrale e la Toscana interna presentino profili molto simili e complessivamente più contenuti in termini di tempi complessivi di traduzione in spesa dello stimolo progettuale. In entrambe le aree, la fase di attivazione delle procedure PNRR risulta relativamente rapida e il passaggio dall'aggiudicazione alla spesa avviene con una certa tempestività. Questo suggerisce che, pur in presenza di contesti territoriali diversi, il ciclo degli investimenti mantenga una certa regolarità, sostenuta da una combinazione di capacità amministrativa diffusa e da una tipologia di interventi che non genera code particolarmente lunghe nella fase esecutiva. Un quadro nettamente diverso emerge invece per la Costa e il Sud della Toscana, che nel grafico si collocano sistematicamente sui livelli più elevati di durate complessive. In questi territori, la fase di attivazione delle procedure non appare significativamente più lenta rispetto al resto della regione, mentre sembra più complessa la fase di traduzione in spesa. Ciò indica che l'impulso del PNRR si è tradotto in un'intensa attività di gara, ma che la realizzazione e la contabilizzazione degli interventi procedono con tempi relativamente più lunghi, presumibilmente anche a causa di tipologie di progetti più complessi o di un sistema produttivo meno dinamico. In ultimo, i tempi complessivi aumentano al crescere della dimensione demografica, ma soprattutto cambiano di composizione. Nei Comuni più piccoli e medi, la componente prevalente del lag si colloca nella fase successiva all'aggiudicazione, mentre nei comuni di maggiore dimensione progetti più grandi e più impegnativi scaturiscono in procedure più complesse.

Grafico 12. Stima Lag totale e sue componenti (Finanziamento-Aggiudicazione/Aggiudicazione-Spesa) per ciascuna area territoriale della Toscana e per classe di popolazione residente dei comuni toscani



Fonte: Stime degli autori su dati BDAP, SIOPE e Open Data Anac

2.4 Considerazioni conclusive

L'analisi proposta non mira a valutare l'efficienza dei singoli territori o degli enti, ma vuol piuttosto porre l'accento su quest'ultima fase del PNRR e sulle prospettive successive. Per far questo osserva le modalità e i tempi con cui lo stimolo straordinario introdotto dal PNRR si trasmette lungo il ciclo degli investimenti pubblici fino alla spesa in conto capitale. I lag stimati forniscono una misura sintetica di questa trasmissione temporale e consentono di interpretare le dinamiche osservate non come anomalie, ma come effetto della mole e complessità dei progetti messi in campo, e come esiti di assetti territoriali, produttivi e organizzativi differenti. In questa prospettiva, l'attenzione è rivolta soprattutto alle implicazioni per la dinamica futura della spesa in conto capitale dei comuni. Le differenze nelle durate suggeriscono che, a parità di esaurimento della fase di attivazione delle nuove procedure, la traiettoria della spesa potrà risultare più graduale in alcuni contesti e più esposta a rapido esaurimento in altri. Infine, il mantenimento dei livelli di spesa raggiunti negli anni recenti non potrà prescindere dal quadro delle politiche di investimento, che seguiranno la fase attuativa del PNRR. Da questo punto di vista i segnali non sono negativi, perché l'osservazione del data set consente di rilevare una certa dinamicità anche autonoma e che prescinde dal PNRR. Molti sono i fattori che possono intervenire nel mantenere un volume di spesa in conto capitale comparabile a quello osservato nel periodo di massima intensità del Piano, non tutti attribuibili a nuove risorse, ma anche a nuovi spazi di bilancio, ad assetti organizzativi e di mercato. In questo senso, l'analisi dei tempi di trasmissione offre uno strumento utile per interpretare le prospettive della finanza locale nel medio periodo, più che una previsione puntuale dell'andamento futuro della spesa. Tanto più che la continuità della spesa in conto capitale a beneficio della collettività territoriale, è un effetto atteso del PNRR dovuto tanto alla gradualità del processo, quanto all'acquisizione competenziale e alla integrazione di nuove risorse, tutti obiettivi primari dello stesso PNRR.

Nota a cura di
C. Ferretti, G. F. Gori e P. Lattarulo