

Il PNRR contribuirà allo sviluppo del Mezzogiorno?

Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari)
Legacoop, online, 8.5.2023



L'indicazione d'insieme del Next generation EU

Il NGEU ha l'obiettivo di sostenere la ripresa di tutti gli stati membri e di non far crescere le disparità fra di essi

Per questo il Next Generation alloca le sue risorse non in proporzione alla popolazione, ma in relazione alle difficoltà strutturali degli stati membri (disoccupazione) e alle loro necessità di ripresa dopo la pandemia covid.

E' molto importante, come da linee guida della Commissione Europea, che gli stati membri facciano lo stesso al loro interno.

Gli investimenti al Sud non sono una «concessione» ma una doverosa applicazione delle indicazioni comunitarie

Ciò che sappiamo del Piano italiano (1)

Il PNRR è un piano elaborato dal governo senza confronto con le forze economiche, regioni ed enti locali. E' una importante cesura nel policy-making «multilivello» italiano.

Il disegno delle misure del PNRR non tiene conto delle diversità territoriali del paese. I progetti «cadono» dall'alto nei territori

Alcuni interventi sono individuati (e quindi localizzati) già nel Piano. Per la maggioranza degli interventi, la localizzazione è frutto dei processi attuativi. In ben 122 delle 187 Linee di Investimento non c'è alcuna indicazione territoriale: dipende dai criteri adoperati dai Ministeri per la scelta dei progetti

Ciò che sappiamo del Piano italiano (2)

Il Piano prevede una generale clausola di allocazione del 40% dei fondi nel Mezzogiorno: ma il Piano individua investimenti solo per circa 20 dei potenziali 80 miliardi

Le misure del Piano in nessun caso fanno riferimento ad indicatori (di bisogno, o di risultato) a scala territoriale, riferiti al Mezzogiorno o a realtà regionali/territoriali

Solo nel luglio 2021 il Governo Draghi, emendando un suo decreto, ha tardivamente stabilito che la «clausola del 40%» va applicata a tutte le misure

Che cosa è successo finora?

Prima il Governo ha ripartito (agosto 2021) le responsabilità attuative fra i diversi Ministeri

Poi i diversi Ministeri hanno provveduto alla definizione dei progetti da finanziare, cioè a scegliere che cosa, come e dove verrà fatto e da chi.

Il processo è ormai molto avanzato: sono state «attivate» misure per 173 miliardi, l'82% del totale (Relazione DipCoe, settembre 2022).

In (piccola) parte sono stati così individuati beneficiari finali (es. imprese, università), in (gran) parte sono stati scelti i soggetti (grandi imprese pubbliche, comuni, ASL) che cureranno la realizzazione dei progetti attraverso, principalmente, appalti pubblici.

Come è avvenuto questo processo?

Con modalità molto articolate, che hanno lasciato una grandissima discrezionalità decisionale ai singoli Ministeri.

- a) una parte delle risorse è andata a progetti già individuati nel PNRR, specie a grandi attuatori del settore pubblico allargato, come nel caso delle risorse per le reti ferroviarie, destinate in misura quasi totale a RFI;
- b) una piccola parte è stata direttamente gestita dalle Amministrazioni Centrali titolari dei fondi, che sono attuatori diretti delle misure (è il caso degli interventi per la digitalizzazione della PA o di quelli per la giustizia);
- c) una parte viene assegnata direttamente a sportello a privati, imprese o cittadini (come per le grandi misure Transizione 4.0 per le imprese e per i bonus per le ristrutturazioni edilizie)

La parte principale delle risorse è stata invece allocata

d) a soggetti attuatori pubblici (Regioni, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali) sulla base di provvedimento di riparto e di precisa individuazione degli specifici interventi: è il caso ad esempio degli interventi in materia socio-sanitaria e del lavoro

e) infine, una parte rilevante delle risorse è stata e ancora sarà oggetto di bandi competitivi emanati dalle Amministrazioni Centrali, per Amministrazioni Comunali o altri soggetti pubblici (o partenariati pubblico-privati) territoriali. I casi sono numerosi: scuole e asili nido, rigenerazione urbana, infrastrutture idriche, promozione della ricerca e dell'innovazione I meccanismi di riparto e di bando attuati finora sono estremamente differenti da caso a caso. In alcuni casi sono accompagnati da modalità di pre-riparto ad esempio fra regioni (scuole), in altri no.

Con il meccanismo dei bandi si è fatta una scelta politica molto importante (e assai discutibile): si privilegiano cantierabilità e «qualità» dei progetti, rispetto all'obiettivo di fornire a tutti i cittadini servizi, a tutti i territori infrastrutture. Ma la «qualità» dei progetti è stabilita dai criteri attuativi definiti dai diversi Ministeri, a volte assai discutibili.

Il Governo non si è quindi assunto, al netto della clausola generale del 40%, la responsabilità dell'allocazione territoriale degli interventi.

L'allocazione territoriale degli interventi, non solo fra Centro-Nord e Sud, ma anche fra regioni, fra città, fra grandi e piccoli comuni, fra aree urbane e aree interne non è definita ex ante, né tantomeno è un esplicito obiettivo del Piano. Essa scaturirà ex post: sarà cioè l'esito finale del processo allocativo delle risorse, ed in particolare del meccanismo dei bandi

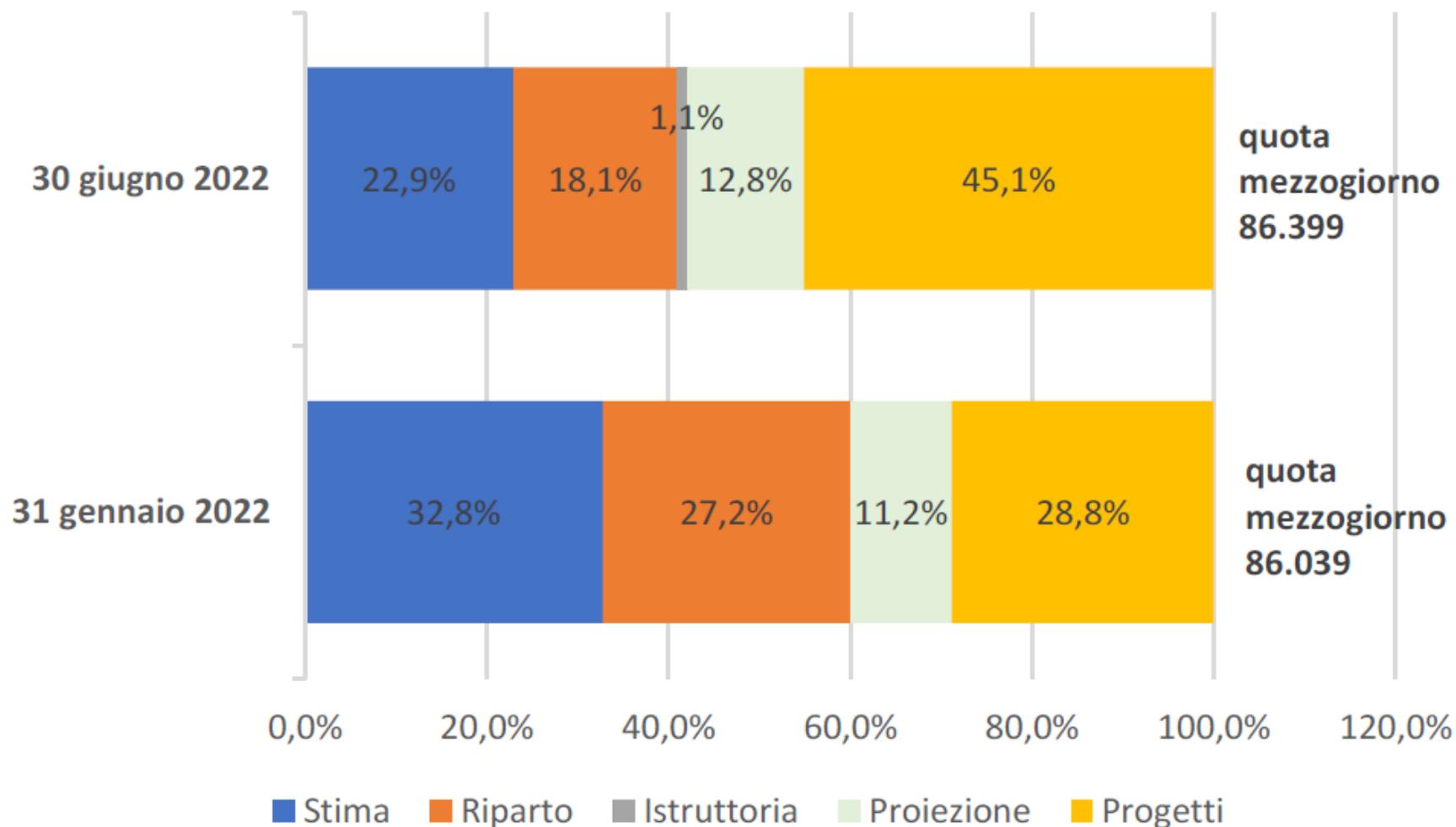
Quale è la situazione delle allocazioni nel Mezzogiorno?

Due rapporti di monitoraggio del DPS consentono di saperlo.

- è possibile che si raggiunga l'obiettivo, di circa 86 miliardi, ma questo non è garantito
- solo per circa 39 miliardi sono stati già chiaramente individuati i progetti da realizzare al Sud (ma questo include anche quelli che erano già elencati nel testo del Piano); per i restanti circa 47, al momento vi sono «proiezioni» basate sulle scelte dei Ministeri, dati di «riparto» (ma in entrambi i casi occorrerà che vi siano sufficienti progetti candidati) e più labili «stime»
- la % è molto diversa fra Ministeri: particolarmente alta per il MIMS, bassa in misura molto preoccupante per MISE e Turismo.

Figura 4.3 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al Mezzogiorno per grado di solidità della quantificazione al 31 gennaio e al 30 giugno 2022

(milioni di euro, quote percentuali)

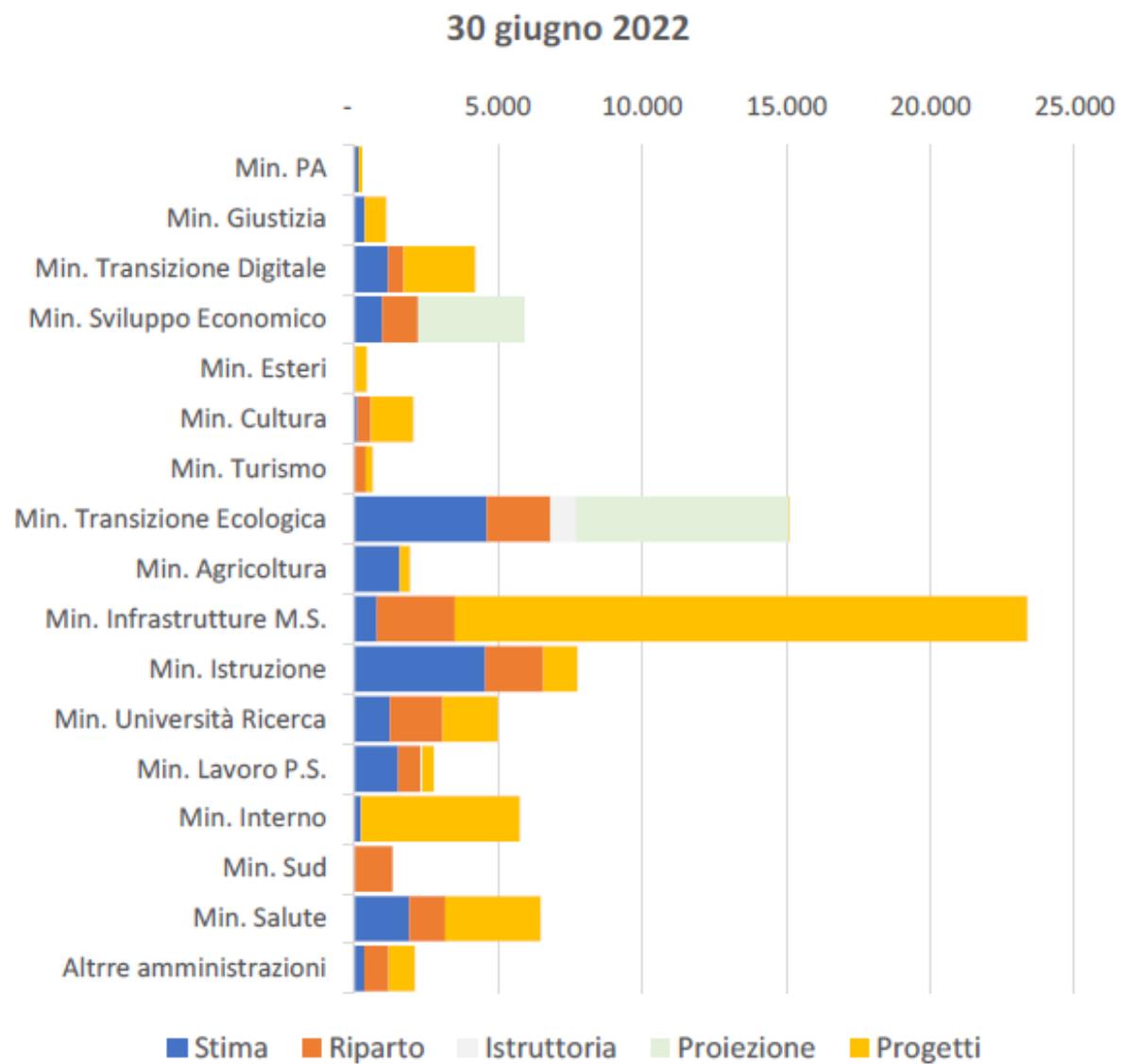


POSSIBILE QUOTA MEZZOGIORNO SULLE MISURE DEI PRINCIPALI MINISTERI**(al 30.6.2022)**

	importi	% su
	(miliardi)	dotazione
MIMS	23,4	48,4
MITE	15,1	39,4
ISTRUZIONE	7,8	44,2
SALUTE	6,5	40,0
MISE	5,9	24,5
INTERNO	5,7	47,3
MUR	5,0	40,7
MITD	4,2	43,1
LAVORO	2,8	39,2
CULTURA	2,0	39,4
TURISMO	0,7	28,6
TOTALE MEZZOGIORNO	86,4	41,0

Fonte: Elaborazioni su dati DipCoe (2022)

Grafico 1.5 - Risorse relative a misure PNRR e FoC con destinazione territoriale al Mezzogiorno per Amministrazione e grado di solidità della quantificazione (milioni di euro)



Vediamo quattro importanti casi

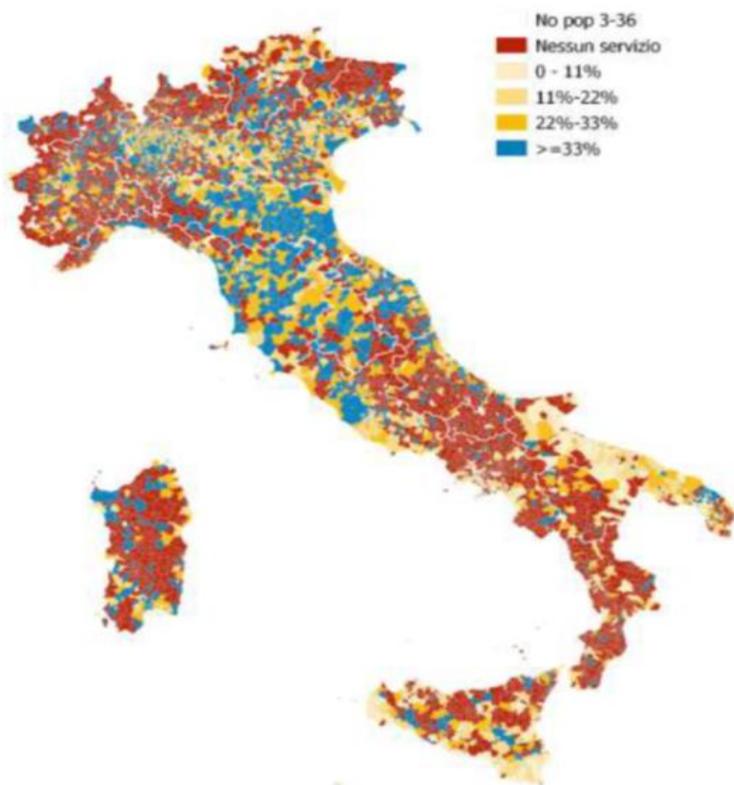
1) Gli asili nido

Gli investimenti sono molto rilevanti: ben 4,6 miliardi per la realizzazione di 228.000 posti aggiuntivi, raggiungendo così l'obiettivo comunitario di copertura del 33% della domanda.

L'Italia è molto indietro e la disponibilità di servizi è assai dispari sul territorio nazionale: vi è una presenza diffusa in Emilia-Romagna e assai scarsa nel Mezzogiorno e in modo particolare in Campania; nel 2019 il 58% dei Comuni italiani, prevalentemente di piccole dimensioni, non offriva il servizio.

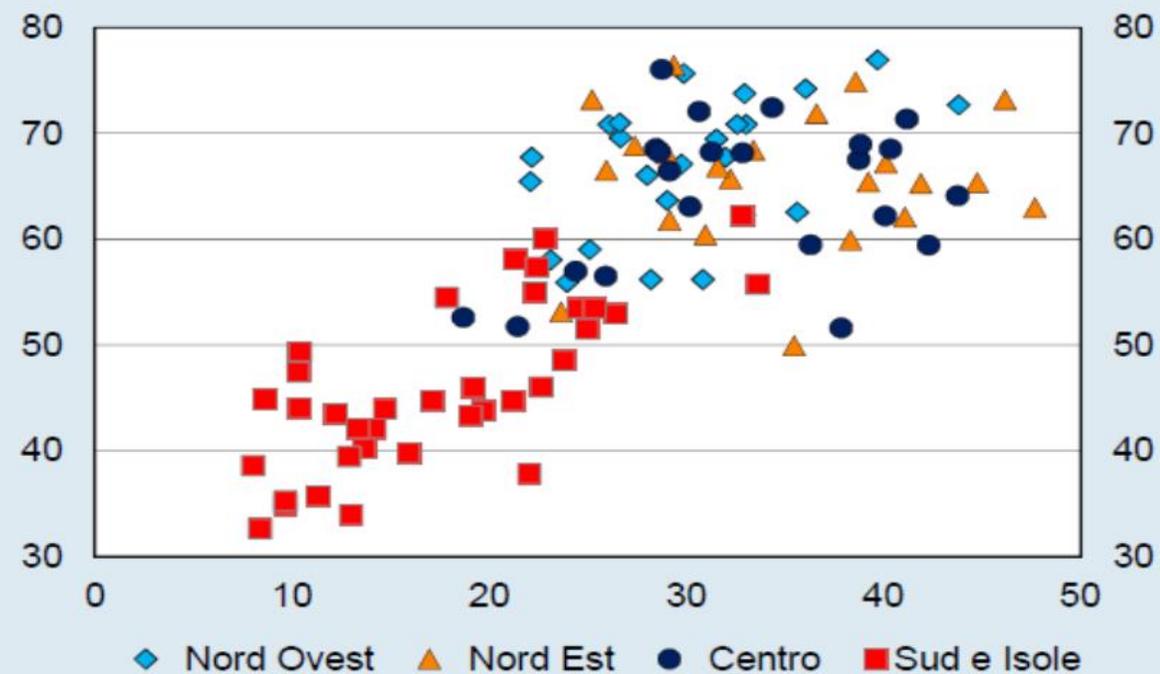
Ma non vi è nel PNRR una indicazione politica verso la riduzione degli squilibri territoriali nelle loro dotazioni. Si dice «si faranno molti nuovi asili nido», ma non «a partire dai Comuni dove non ci sono e ce ne sono pochi». Si dice «si raggiungerà il 33%», ma non si dice «in tutte le regioni».

Fig. A1.3 – Copertura dei posti per la popolazione 3-36 mesi nei nidi e micronidi pubblici e privati per Comune nel 2019 (valori percentuali)



Disponibilità di servizi per la prima infanzia e partecipazione femminile (1)

(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat. Cfr. nelle *Note metodologiche* la voce *Partecipazione femminile al mercato del lavoro e servizi per la prima infanzia*.

(1) Dati a livello provinciale. I posti autorizzati nei servizi per la prima infanzia, riportati sull'asse orizzontale, sono riferiti al 2019 ed espressi in percentuale della popolazione minore di 3 anni. I tassi di attività delle madri, riportati sull'asse verticale, si riferiscono alle donne tra 25 e 49 anni con figli minori di 3 anni (media 2017-19).

Tutto è stato rimesso alla discrezionalità del Ministero dell'Istruzione (MI). In una prima fase, il MI ha deciso di finanziare con 700 milioni del PNRR il Fondo asili nido e scuole per l'infanzia. Al Sud è stato allocato circa il 55%, ma i criteri di valutazione del bando scaturito da quello stanziamento, erano discutibili. Questo ha fatto sì che la quota degli assegnatari del finanziamento fra i comuni sprovvisti del servizio fosse inferiore rispetto ai comuni provvisti.

In una seconda fase, il MI ha emanato un bando rivolto ai Comuni, per ben 2,4 miliardi. Il Ministero avrebbe potuto disegnare un piano di sviluppo del servizio in Italia, individuando aree e municipalità nelle quali realizzare gli interventi. Invece, anche in questo caso si è deciso di procedere con un bando.

Il bando avrebbe potuto essere destinato ai Comuni sprovvisti del servizio, o con un servizio inferiore al 33%, in modo da muovere un importante passo verso una maggiore uguaglianza nei diritti. Non è stato così. Il bando è rivolto a tutti i comuni.

E' stato preceduto da una pre-allocazione regionale. I criteri di questa pre-allocazione sono estremamente discutibili (es. per il 25% si è presa la popolazione 0-2 prevista dall'Istat al 2035, senza considerare la copertura del servizio).

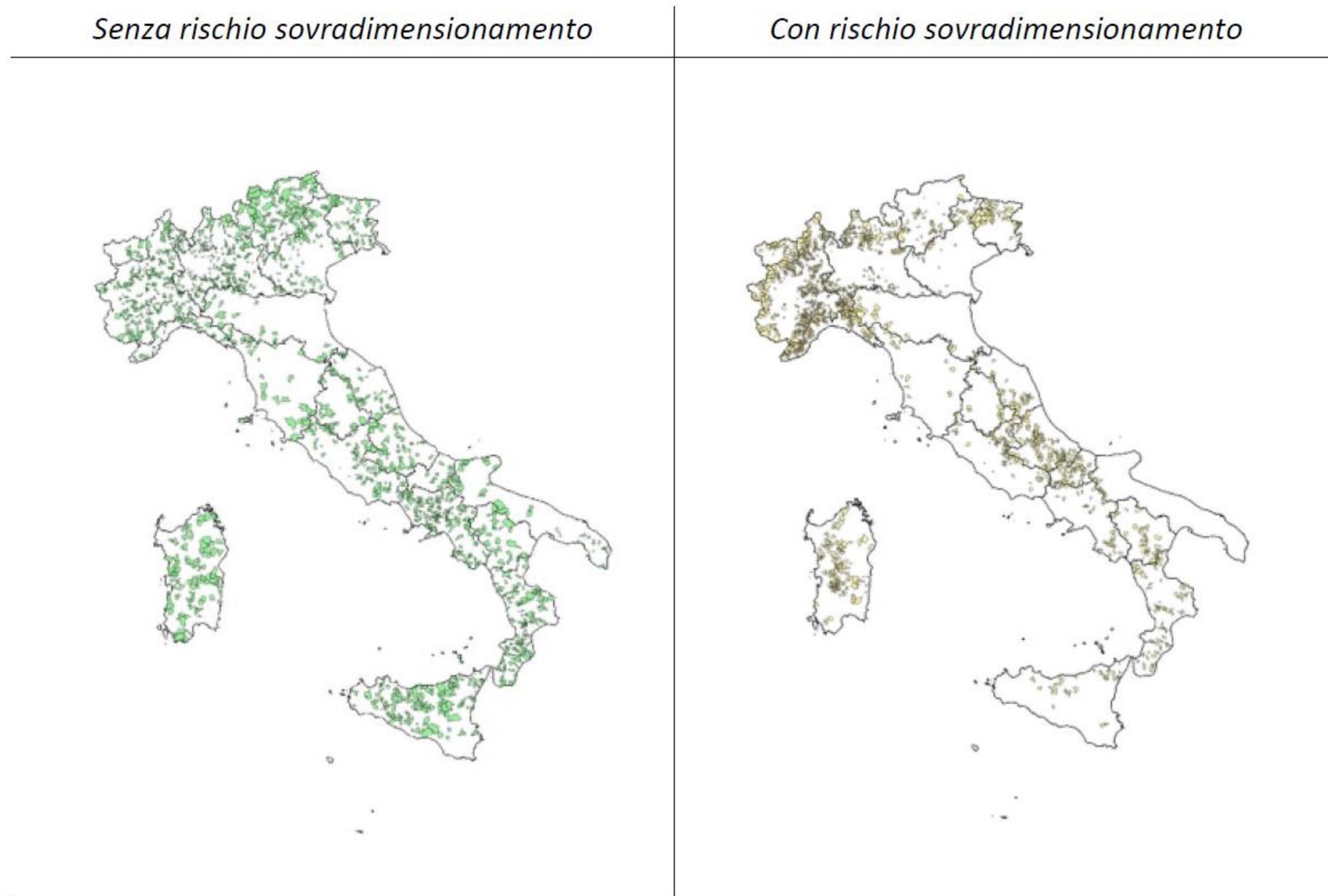
Che è successo? Il 55%, daccapo, delle risorse allocate al Sud produce un riequilibrio molto piccolo nelle dotazioni. Grandi disparità regionali interne al Mezzogiorno: in particolare Campania e Sicilia ricevono molto meno di quanto sarebbe stato opportuno per cominciare a colmare i loro divari.

Soprattutto, in tutta Italia, vengono destinate più risorse ai Comuni che hanno già un'offerta superiore al 33% dei bambini 0-2 rispetto ai Comuni che non hanno nemmeno un posto disponibile

Fonte:
Minzyuk-Zanardi,
La Voce 27.9.22

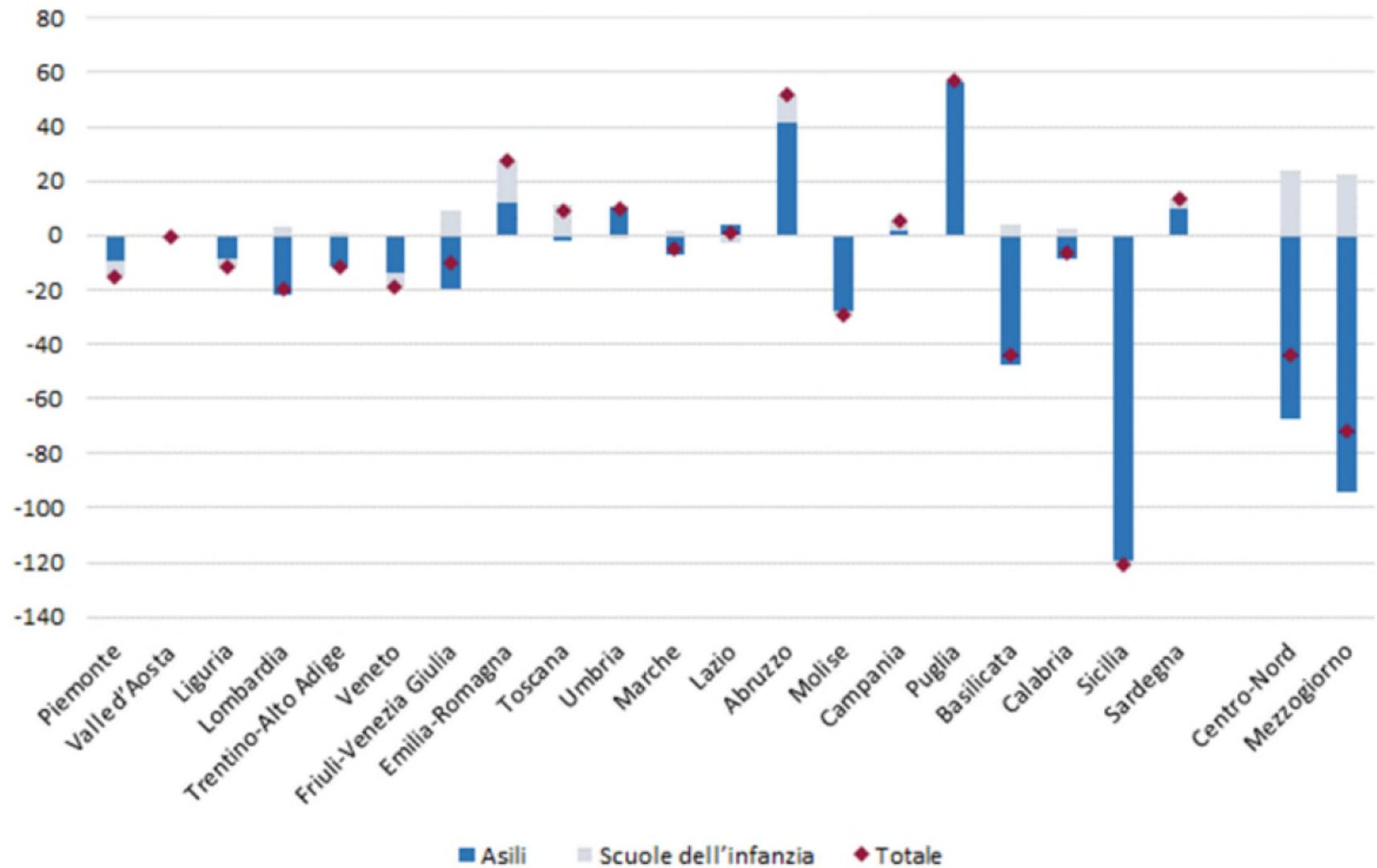
REGIONE	Graduatoria dei progetti ammessi e con riserva	Scenario alternativo 1: graduatoria nazionale su progetti presentati senza pre-allocazioni regionali e criteri di assegnazione come da avviso pubblico	Scenario alternativo 2: graduatoria nazionale su progetti presentati senza pre-allocazioni regionali e distanza dall'obiettivo del 33% come unico criterio di assegnazione	Scenario alternativo 3: assegnazione tra tutti i Comuni sulla base della distanza dall'obiettivo del 33%
Piemonte	5.3%	5.0%	4.7%	6.0%
Vale D'Aosta	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Lombardia	9.9%	9.5%	7.7%	10.3%
Trentino-Alto Adige	2.9%	2.9%	2.5%	2.4%
Veneto	5.6%	5.1%	4.9%	5.4%
Friuli-Venezia Giulia	1.7%	1.6%	1.3%	1.4%
Liguria	2.7%	2.2%	1.9%	0.9%
Emilia-Romagna	3.7%	4.9%	3.1%	2.2%
Toscana	3.1%	3.2%	2.0%	1.6%
Umbria	0.9%	1.2%	0.9%	0.5%
Marche	3.1%	2.9%	3.0%	1.7%
Lazio	6.1%	6.5%	6.6%	5.8%
Abruzzo	6.1%	6.1%	6.8%	2.6%
Molise	2.4%	2.4%	2.0%	0.5%
Campania	14.6%	14.7%	17.6%	22.0%
Puglia	11.1%	11.1%	12.0%	8.6%
Basilicata	2.2%	2.2%	2.2%	1.3%
Calabria	8.1%	8.1%	9.3%	6.8%
Sicilia	7.0%	6.9%	8.2%	18.1%
Sardegna	3.6%	3.4%	3.1%	2.0%
TOTALE	100%	100%	100%	100%
Quota Mezzogiorno	55.1%	54.9%	61.2%	61.8%
Quota Comuni con copertura >33%	20.0%	19.8%	0%	0%
Quota Comuni con copertura 0%	19.6%	19.8%	23.8%	26.2%

Fig. 12 – Comuni con grave carenza nel servizio che non hanno partecipato ai bandi



Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione e dell'Istat.

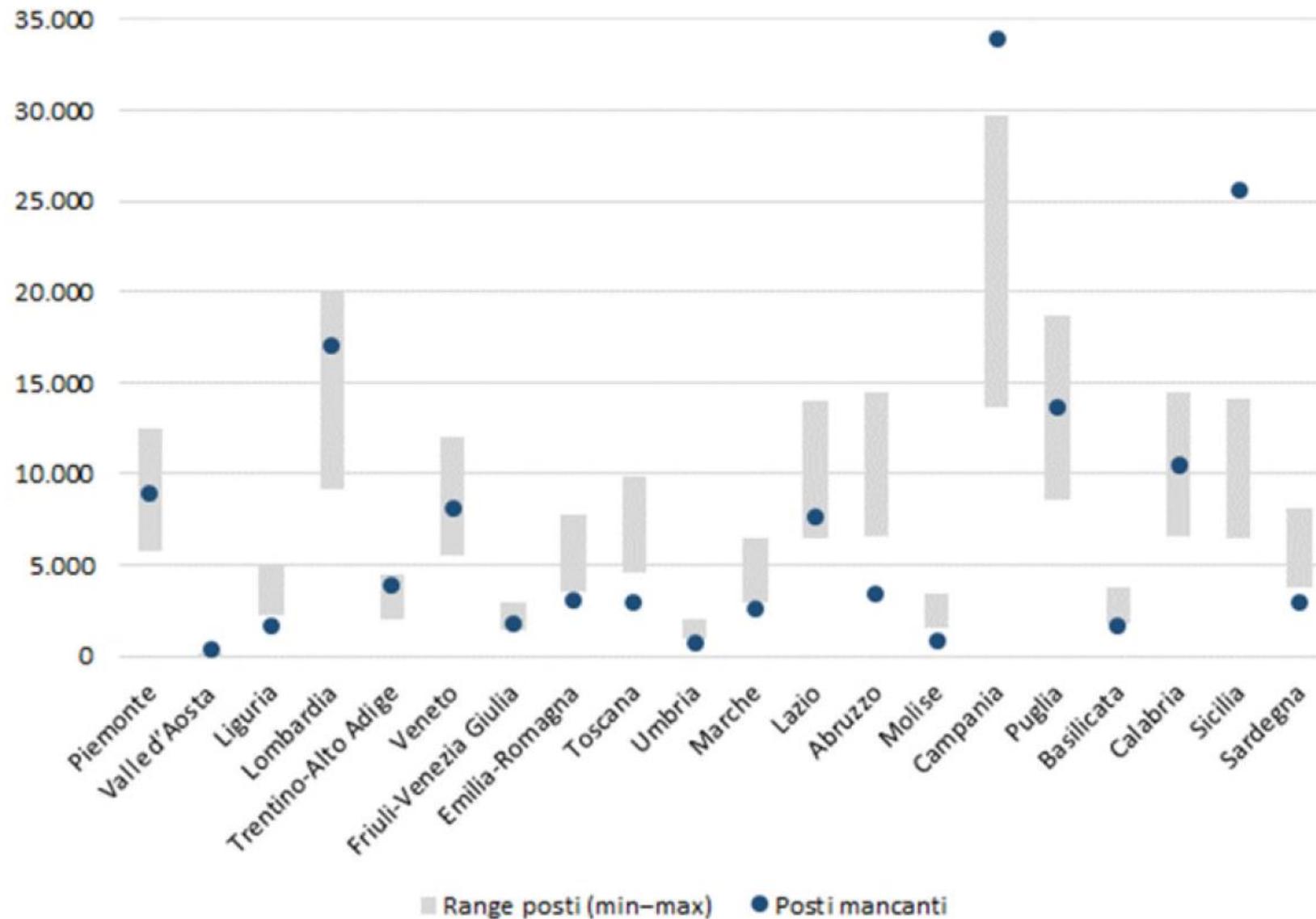
Fig. 6 – Differenza tra fondi stanziati e assegnati per asili e scuole dell'infanzia (1)
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione sui Decreti di assegnazione del Ministero dell'Istruzione.

(1) I fondi stanziati sono al netto delle risorse aggiuntive messe a disposizione dal Ministero dell'Istruzione.

Fig. 8 – Posti realizzabili e posti necessari per il raggiungimento del Leps
(valori assoluti)



Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione e dell'Istat.

2. La grande infrastrutturazione ferroviaria

Rilevanti, e positivi, sono gli interventi sull'infrastrutturazione ferroviaria a lunga percorrenza e regionale (ma anche sui mezzi e sulle stazioni) nel Mezzogiorno, anche se i gap rimangono ampi (si sono allargati nel primo ventennio del secolo). Con il PNRR si riuscirà ad avviare alcune opere (Roma-Pescara, Battipaglia-Taranto), con le tratte che si riuscirà a completare entro il 2026. In diversi casi (es. Napoli-Bari) risorse PNRR sostituiscono risorse nazionali già disponibili («progetti esistenti»).

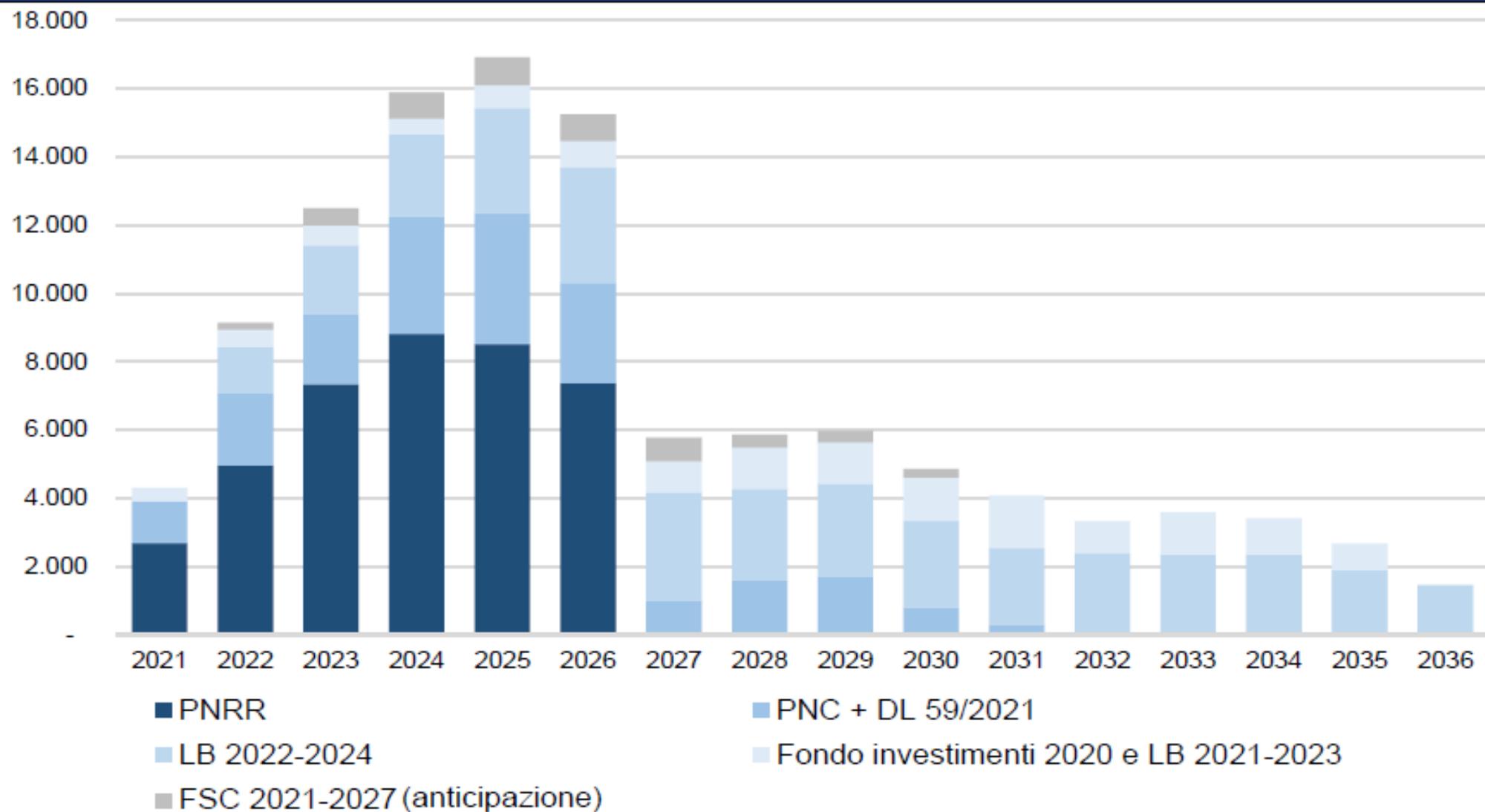
Ma il principale progetto (AV «interna» SA-RC finanziata con 10 miliardi di risorse nazionali, scostamento di bilancio) ha suscitato molti dubbi sull'opportunità di modifica del tracciato (per costi altissimi/tempi molto estesi), anche se la Galleria Santomarco è fondamentale per trasporto merci Gioia Tauro-Jonica-Adriatica. Il MIMS ha predisposto un Piano di integrazione con risorse nazionali/completamenti al 2030, disegnando un (positivo) futuro per il trasporto (ad esempio potenziando l'Adriatica)

RISORSE TERRITORIALIZZABILI DEL PNRR
PER AMBITO E FONTE DI FINANZIAMENTO

(importi in milioni di euro)

REGIONE O PROVINCIA AUTONOMA	FERROVIE TURISTICHE	RINNOVO AUTOBUS	RINNOVO TRENI	EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	CITTADELLE GIUDIZIARIE	FERROVIE REGIONALI	ULTERIORI INTERVENTI RFI IN REGIONE/PA	PORTI	PINQUA	ZES	TOTALE DI RIGA:
	(FC)	(FC) - Sancita intesa Conf.Unif. 21/07/2021	(PNRR) - Sancita intesa Conf.Stato- Regioni 04/08/2021	(FC) - Sancita intesa Conf.Unif. 04/08/2021	(PNRR)	(FC e PNRR) - Sancita intesa risorse FC Conf.Unif. 04/08/2021	(PNRR)	(FC) - Sancita intesa Conf.Unif. 04/08/2021	(PNRR)	(PNRR)	
ABRUZZO	5,00	28,16	16,98	46,56		38,81		34,20	66,59	62,90	299,20
BASILICATA		20,93	9,14	26,09		48,75	50,00		15,00	50,00	219,90
P.A. BOLZANO		8,62	6,41	18,07			14,00				47,10
CALABRIA		31,46	21,03	97,72	14,16	352,80	300,00	139,00	188,17	111,70	1.256,04
CAMPANIA	25,00	64,13	94,15	295,56		765,20	60,00	419,90	186,66	136,00	2.046,59
EMILIA ROMAGNA		30,19	21,42	123,81	11,36	67,40	22,09	165,00	191,57		632,84
FRIULI VENEZIA GIULIA		12,35	5,48	61,88		41,40	24,48	448,70	70,68		664,97
LAZIO		47,14	41,01	240,17	169,07	170,54	6,40	159,65	217,50		1.051,49
LIGURIA		17,34	16,75	35,34	8,88	0,26	5,60	692,50	206,43		983,10
LOMBARDIA	4,00	60,88	64,60	252,94	10,28	79,40	442,05		392,72		1.306,87
MARCHE		15,06	7,05	62,77			24,50	92,00	194,84		396,22
MOLISE		21,54	6,75	14,03			210,00		60,00	24,35	336,67
PIEMONTE	33,00	29,21	23,13	85,43	25,31	140,90	114,14		193,84		644,96
PUGLIA	30,00	47,47	53,73	112,66	13,48	568,88	469,00	318,62	394,19	124,04	2.132,08
SARDEGNA	62,00	29,79	15,19	45,19	11,06	158,00	300,00	170,18	71,31	10,00	872,72
SICILIA	57,00	56,53	33,05	233,35	32,55	126,65	590,99	455,60	302,90	111,01	1.999,62
TOSCANA	12,00	23,28	27,96	93,47	1,41	2,40	45,60	142,65	213,03		561,79
P.A. TRENTO		7,90	5,15	15,91							28,96
UMBRIA		10,14	6,39	36,65		163,00			73,85		290,03
VALLE D'AOSTA		6,19	2,74	2,70			83,60		14,96		110,19
VENETO		31,69	21,90	99,71	4,12	23,18	2,00	230,45	146,81		559,85
TOTALE DI COLONNA:	228,00	600,00	500,00	2.000,00	301,67	2.747,57	2.764,45	3.468,45	3.201,05	630,00	16.441,18

FIGURA I.2.2: RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILI IN CONTO CAPITALE DI COMPETENZA DEL MIMS PERIODO 2021-2036 (MLN EURO)



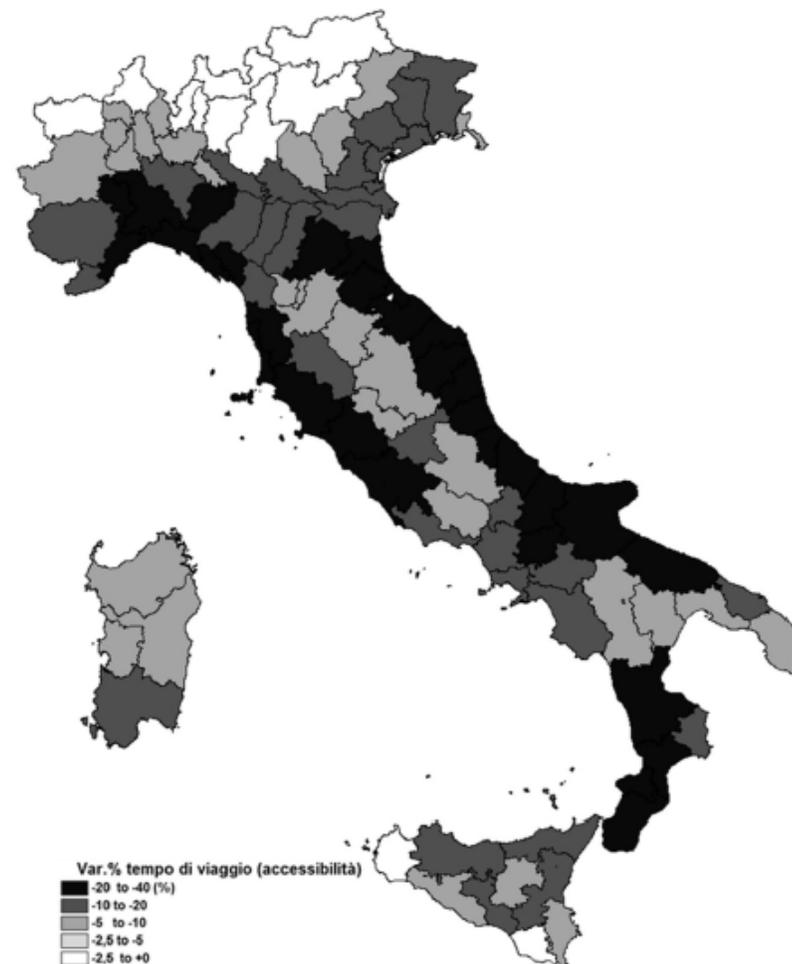
L'impatto del PNRR sull'accessibilità

3

Un'analisi di valutazione dell'impatto della realizzazione della programmazione ferroviaria prevista porterebbe a **una riduzione del tempo medio** (ponderato) **di viaggio di circa il 17%** e **una riduzione della diseguaglianza territoriale in termini di accessibilità ferroviaria del 38%**.

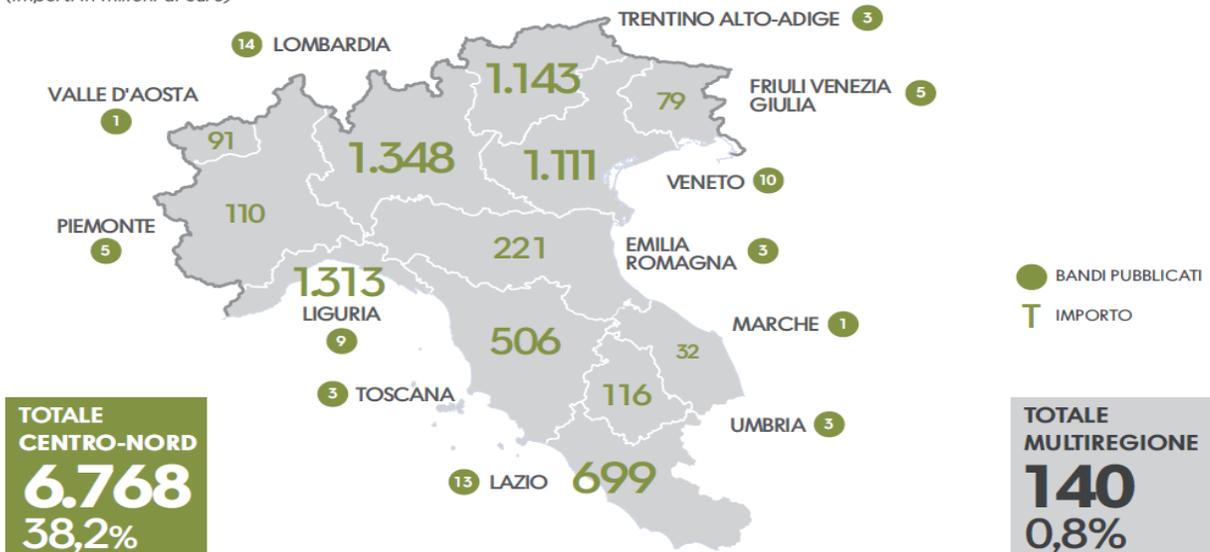
Rimangono tuttavia alcuni territori strutturalmente caratterizzati da minori opportunità di mobilità.

Laddove questo dipenda da una minore attrattività economica del territorio per gli operatori dei trasporti e/o durante i tempi necessari per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali si potrebbe prevedere la **definizione di sussidi per possibili servizi aggiuntivi**, da allocare tramite meccanismi di gara per compensare in tempi relativamente brevi i deficit di accessibilità.

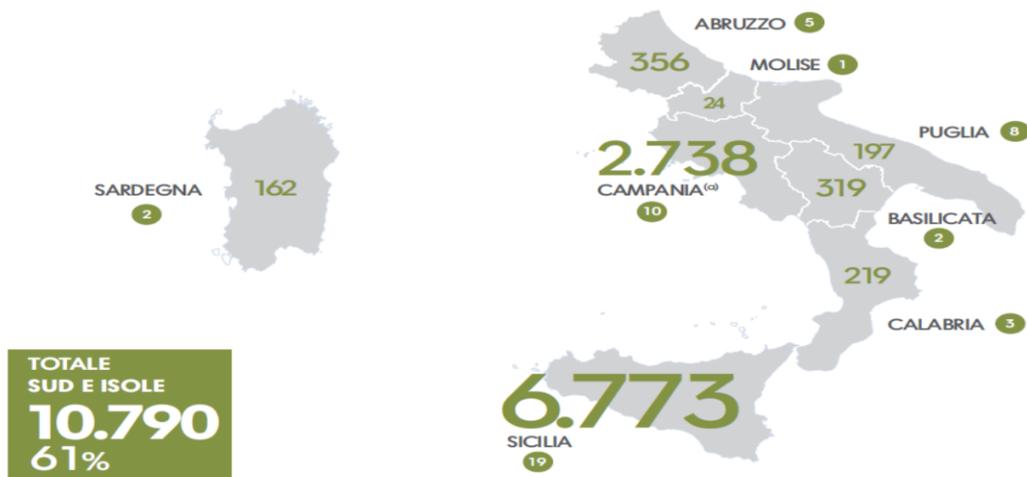


Realizzazione infrastrutture prioritarie PNRR-PNC Bandi pubblicati nel 2022 per regione e area geografica

(importi in milioni di euro)



STATO DI ATTUAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE PRIORITARIE DELLA PROGRAMMAZIONE PNRR-PNC



3. Gli interventi urbani

Risorse per circa 40 miliardi sono affidate ai Comuni, per una molteplicità di interventi urbani. Un quadro ricco e interessante.

Esse sono state allocate con una pluralità di meccanismi: progetti individuati nel PNRR, riparti fra città metropolitane, bandi.

Alle città del Sud va circa il 40% del totale di un insieme di misure per 20 miliardi ma:

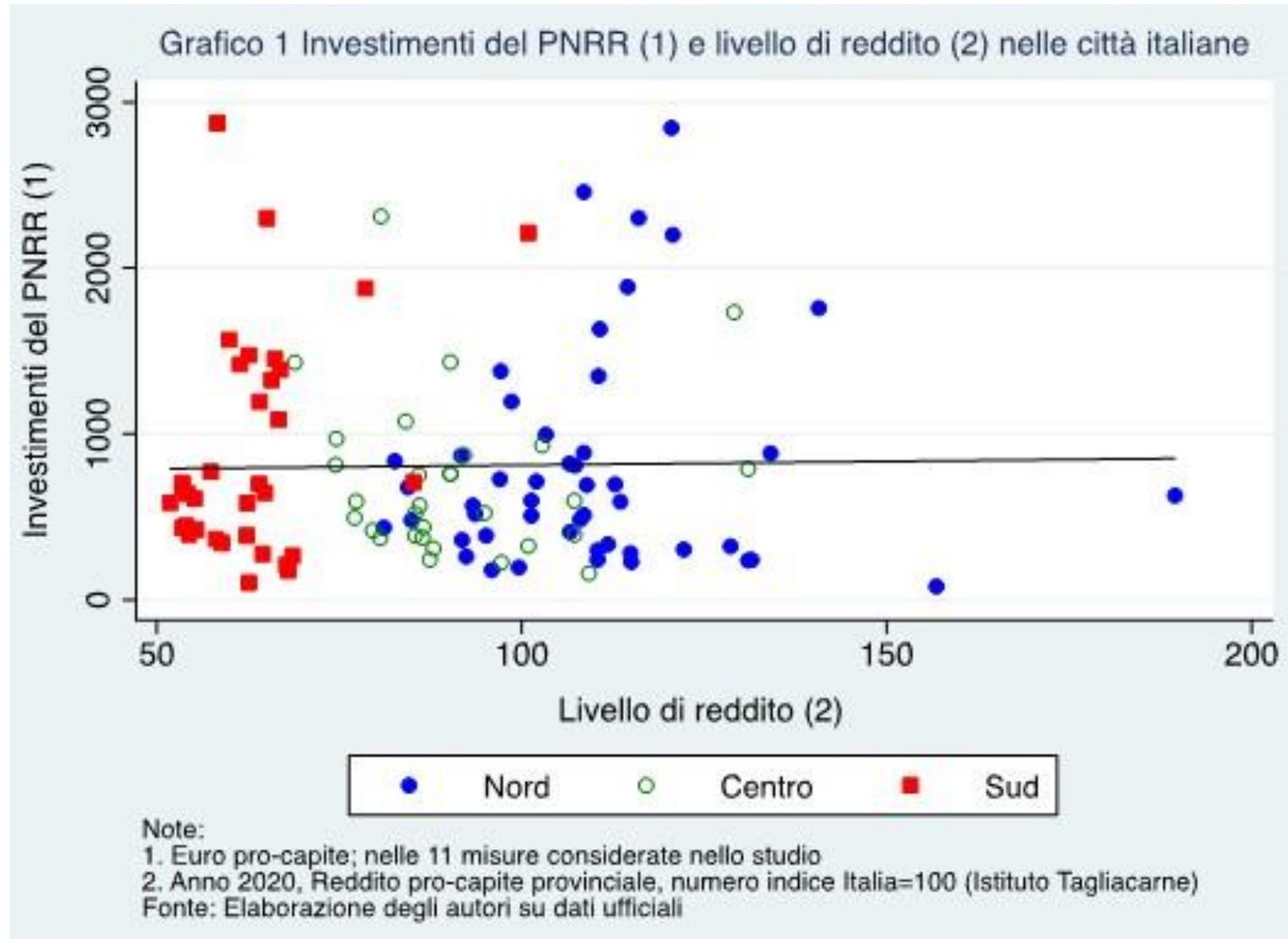
- si sono privilegiati spesso i progetti già esistenti (e chi li aveva)
- gli stanziamenti sono molto più cospicui per le città metropolitane
- le città con reddito più basso non ricevono mediamente più risorse (ma neanche meno) delle altre
- diverse medie città del Sud (fra cui Foggia, Barletta, Lecce) ricevono risorse molto scarse

Le misure del PNRR con un rilevante impatto sulle città italiane

Misura	Missione/ Componente	Ministero	Importo totale (ml)	di cui progetti in essere	Progetti nelle città	Tipologia di progetti	Modalità di selezione	Destinatari
PINQUA	M5C2-I 2.3	MIMS	2800	477	2141	rigenerazione urbana	bando nazionale	comuni/città metro
Piani Urbani Integrati	M5C2-I 2.2b	Interno	2703	0	2703	rigenerazione urbana	piani di riparto	città metro
Grandi attrattori	FC (rif. M1C3)	Cultura	1455	0	970	rigenerazione urbana	progetti individuati	città metro/altro
Progetti di rigenerazione	M5C2-I 2.1	Interno	4284	3300	2862	rigenerazione urbana	bando nazionale	comuni
Trasporto rapido di massa	M2C2-I 4.2	MIMS	4400	1400	4183	trasporti	bando nazionale	città metro/comuni selezionati
Parco autobus	M2C2-I 4.4	MIMS	1915	n.d.	1915	trasporti	bando nazionale	comuni selezionati
Porti (ZES)	M5C3-I 1.4	MIMS+Sud	630	0	261	porti	piani di riparto	comuni costieri
Porti	M3C2-I 1.1	MIMS	3469	0	3199	porti	piani di riparto	comuni costieri
Caput mundi e Cinecittà	M1C3-I 4.3; M1C3-I 3.1	Turismo	800	0	800	turismo - cinema	progetti individuati	Roma
Cittadelle giudiziarie	M2C3	MIMS+Giustizia	412	110	302	tribunali	piani di riparto	comuni
Edilizia residenziale pubblica	M2C3	MIMS	2000	0	1097	edilizia pubblica	piani di riparto	comuni
TOTALE			24868	5287	20433			

Fonte: Viesti et al, Le città italiane e il PNRR, 2022

Investimenti del PNRR (1) e livello di reddito (2) nelle città italiane



(Fonte: Viesti et al, 2022)

Le città italiane con investimenti per abitante inferiori al 50% della media dei capoluoghi

Agrigento	446	Lecce	366	Cesena	242
Pescara	438	Ferrara	360	Pistoia	242
Pavia	435	Crotone	342	Modena	240
Barletta	432	Piacenza	335	Parma	237
Caltanissetta	423	Lucca	324	Verona	228
Latina	418	Trento	323	Arezzo	225
Cremona	408	Grosseto	310	Matera	210
Siena	393	Reggio Emilia	303	Monza	195
Cosenza	392	Forlì	298	Como	179
Alessandria	387	Vicenza	281	Catanzaro	175
Siracusa	387	Ragusa	275	Prato	159
Carrara	386	Sassari	265	Foggia	102
Terni	375	Asti	261	Bolzano	80
Teramo	372				

4. Le politiche in favore delle imprese

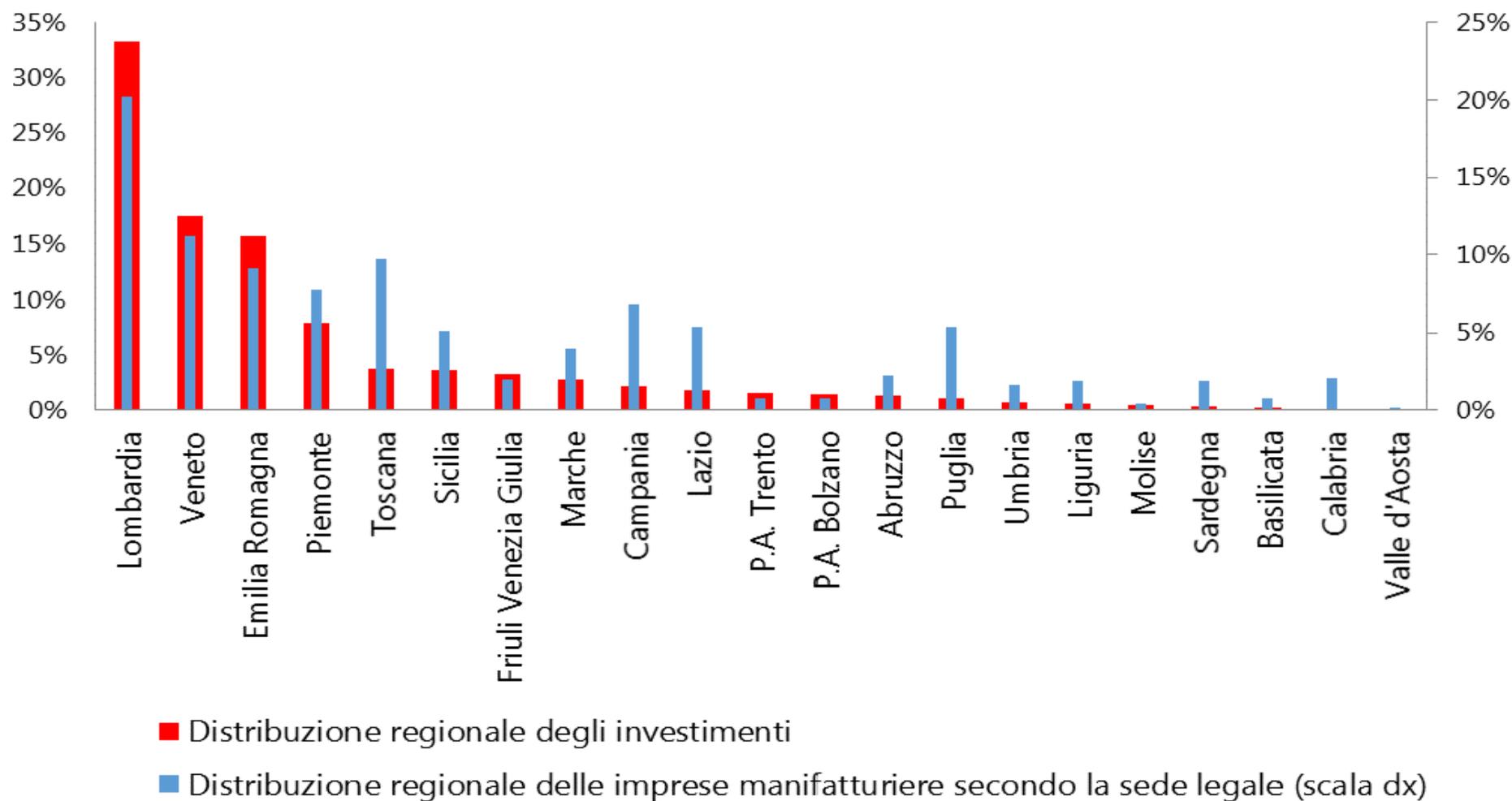
Stanziamenti molto consistenti (circa 38 miliardi), ma per la principale linea di intervento Transizione 4.0 (circa 18 miliardi), legate ad investimenti digitali, la grande maggioranza della spesa avverrà nelle tre regioni più forti (Lombardia, Veneto, Emilia), perché il MISE ha deciso che la clausola del 40% non si applica. Ci sono poi tante, diversificate misure settoriali e di filiera, ma che non disegnano una compiuta strategia di politica industriale.

Mancano esplicite indicazioni e strumenti per il rafforzamento della capacità produttiva del Mezzogiorno.

Quota Sud del MISE (e nel turismo) molto inferiore a peso Sud sulla popolazione italiana: forte rischio che lo sviluppo industriale si polarizzi ancora di più.

Se non si rafforza molto capacità produttiva al Sud l'impatto di lungo termine del PNRR sarà molto minore, perché la domanda aggregata si indirizzerà principalmente ad importazioni e non stimolerà occupazione locale

Figura 3. Investimenti agevolati in beni strumentali 4.0 da parte delle imprese beneficiarie dell'iper-ammortamento (distribuzione % regionale, anno 2017)



Fonte: Bratta, Romano, Acciari, & Mazzolari (2020)

Una prima conclusione

Le risorse sono state allocate:

- con criteri che non sempre hanno tenuto conto delle disparità territoriali
- verso soggetti che sono stati in grado di presentare progetti.

Questo significa:

- che occorrerà controllare che la «quota Sud» sia effettivamente raggiunta
- ma che soprattutto andrà verificata, nel tempo, la qualità dei progetti
- che potrebbero esistere disparità significative interne al Mezzogiorno, (così come al Centro-Nord, specie a danno delle parti più deboli del Centro Italia), ad esempio fra province
- che le Amministrazioni più deboli del Sud, e maggiormente bisognose di investimenti, potrebbero ricevere risorse relativamente scarse

E ora? Bisogna realizzare gli investimenti

Tre principali problemi sembrano emergere:

- le debolezze strutturali di molte Amministrazioni locali attuatrici, specie (ma non solo) al Sud
- il fortissimo aumento dei prezzi delle opere rispetto alle risorse stanziare
- le decisioni di riprogrammazione del governo Meloni

Il ruolo fondamentale ruolo dei Comuni

Nell'insieme per l'attuazione del Piano appare relevantissimo il ruolo dei Comuni, che dovrebbero attivare oltre 40 miliardi di investimenti. Ciò rappresenta una grande novità politica rispetto al primo ventennio del secolo, caratterizzato da un dominante potere delle Regioni.

Fra il 2023 e il 2025 i Comuni investiranno ogni anno 12 miliardi in più rispetto ai livelli del 2018-20.

Ma il loro personale è drammaticamente diminuito: di 130.000 nel 2007-20 (ma molto di più al Sud); è molto anziano (più di due terzi ha oltre 50 anni), e presenta, specie al Sud, livelli di istruzione modesti: meno di uno su cinque è laureato. Nelle grandi città del Sud è particolarmente scarso.

Le situazioni più critiche sono a Napoli, Catania e nelle città calabresi. Ma nel Piano NON ci sono interventi strutturali di potenziamento delle Amministrazioni pubbliche, anche locali. Solo una serie di misure indirette di sostegno: utili ma parziali.

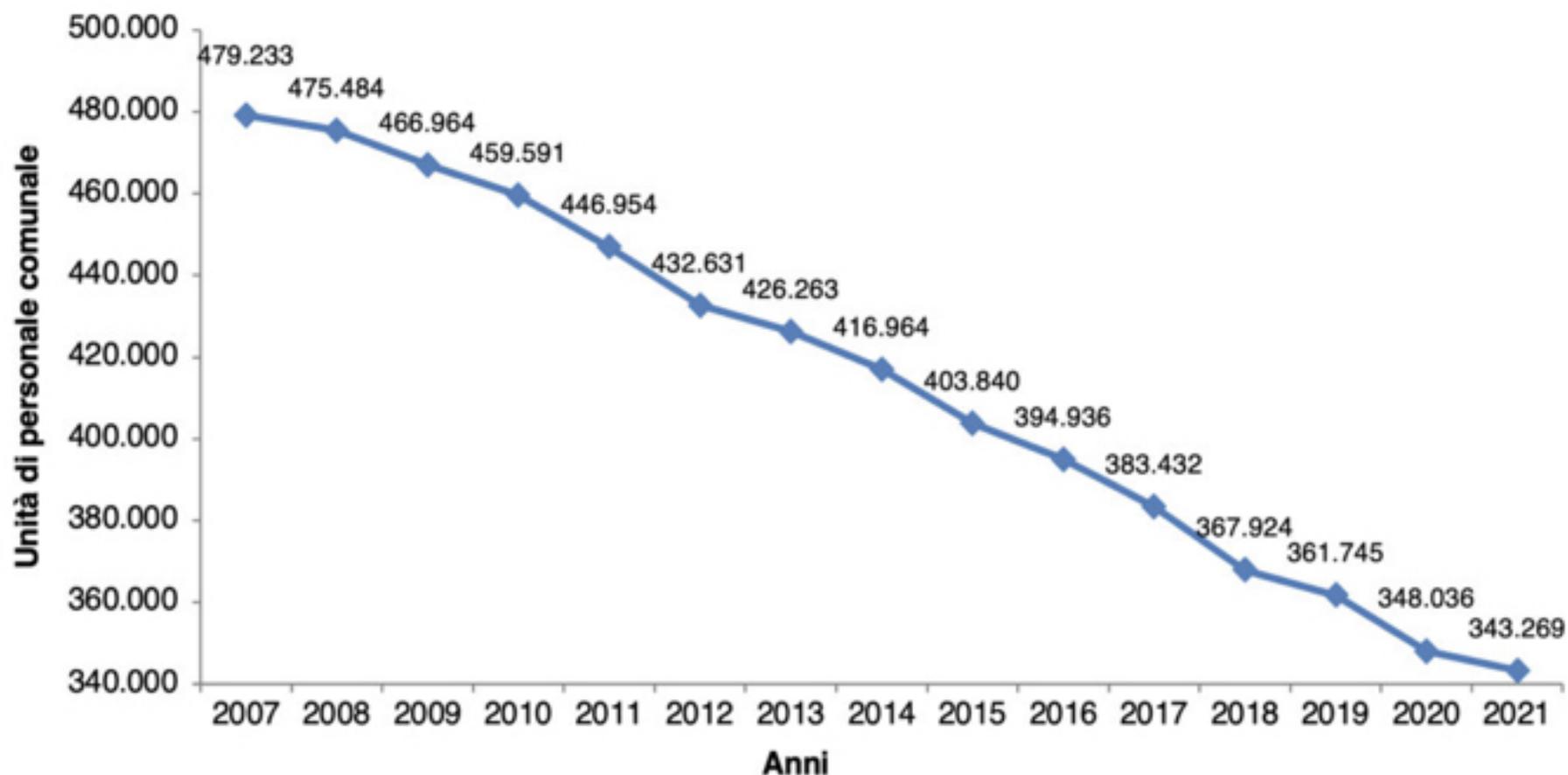


Figura 1 – Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, 2007-2021. Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

PERSONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI PER 10.000 ABITANTI								
REGIONI A STATUTO ORDINARIO								
			MEZZOGIORNO			CENTRONORD		
			2008	2019	VARIAZIONE	2008	2019	VARIAZIONE
REGIONI			13	10	-23	6	7	17
PROVINCE, CITTA' METRO			11	4	-64	10	4	-60
TOTALE COMUNI			71	48	-32	77	60	-22
COMUNI MENO DI 1000 AB			131	108	-18	80	73	-9
COMUNI 1000-5000 AB			82	63	-23	59	47	-20
COMUNI 5000-20000 AB			60	43	-28	59	44	-25
COMUNI 20000-60000 AB			58	39	-33	69	51	-26
COMUNI 60000-250000 AB			73	46	-37	89	67	-25
COMUNI PIU' DI 250000 AB			120	66	-45	123	97	-21
UNIONI COMUNI			2	2	0	2	2	0
TOTALE ENTI TERRITORIALI			95	64	-33	94	72	-23
Fonte: Aimone Gigio et al, Banca d'Italia, 2022								

Che sta succedendo?

Non lo sappiamo ancora. Ma sappiamo:

- che i Comuni hanno partecipato ai bandi del PNRR
- che i loro investimenti sono cresciuti
- che al marzo 2023 hanno messo a gara circa 18 miliardi dei 32 finora assegnati
- che ci sono grandissime diversità di situazioni all'interno dei Comuni e dei Comuni del Sud in particolare (situazione sembrerebbe ad es. molto migliore per comuni pugliesi rispetto a comuni siciliani)
- che le procedure per i lavori pubblici dei Comuni del Sud sono molto più lente di quelle del Centro-Nord

PA: un'indagine sui comuni e il PNRR

SVIMEZ ha condotto un questionario rivolto a **Sindaci o tecnici dei Comuni italiani** con lo scopo di evidenziare la percezione delle amministrazioni comunali nell'attuazione del PNRR e le possibili proposte volte a rafforzare la capacità attuativa dell'ente. Il questionario è stato condotto su **600 comuni** (un campione che corrisponde a circa il 7,6% dei comuni italiani) di cui circa il 93% con meno di 30.000 abitanti.

- Emerge complessivamente un **notevole dinamismo**, soprattutto tra i comuni del Sud:
- Il 98% dei comuni ha partecipato a bandi.
- **Partecipazione media di 5,7 bandi**, Mezzogiorno: 6,1, Centro-Nord : 5,4.
- La partecipazione aumenta all'aumentare della popolazione comunale.
- L'85% dei comuni ha vinto almeno un bando.
- **Al Mezzogiorno in media 3,1, al Centro Nord 2,8.**
- Il 77% dei comuni del Sud ritiene che il PNRR possa essere un'occasione di rilancio.
- Il 43% dei comuni del Sud ha collaborato con altri comuni, rispetto al 27% del Centro Nord.

Territorio	Numero bandi a cui il Comune ha partecipato	Numero bandi vinti
Italia (media)	5,7	2,9
Centro Nord	5,4	2,8
Mezzogiorno	6,1	3,1
Comuni <5000 ab	4,9	2,7
Comuni tra 5 000 e 10.000 ab	5,3	2,9
Comuni tra 10.000 e 30000 ab	6,2	3,1
Comuni tra 30.000 ab e 100.000	9,1	3,6
Comuni con oltre 100.000 ab	15,0	4,0

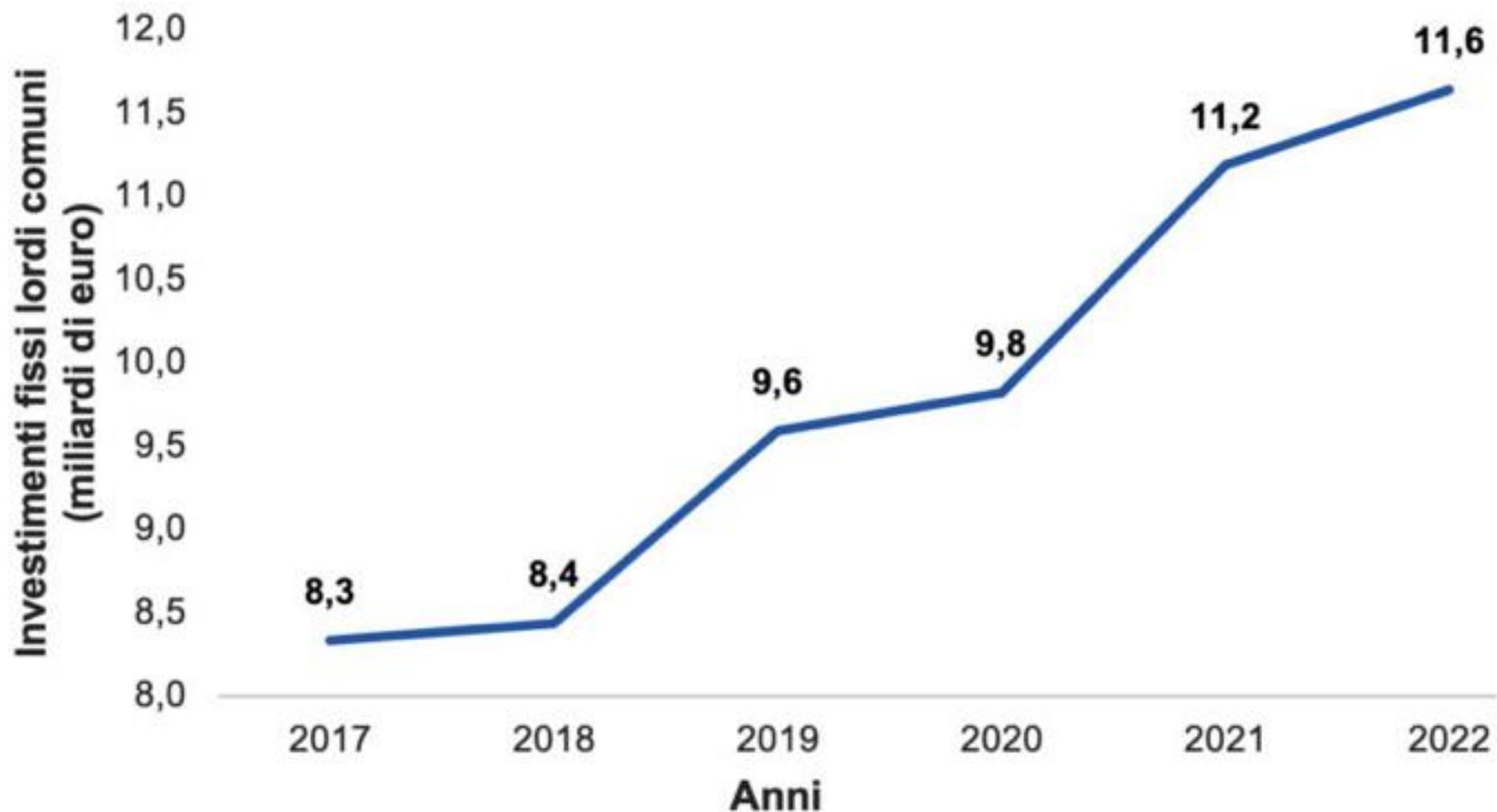
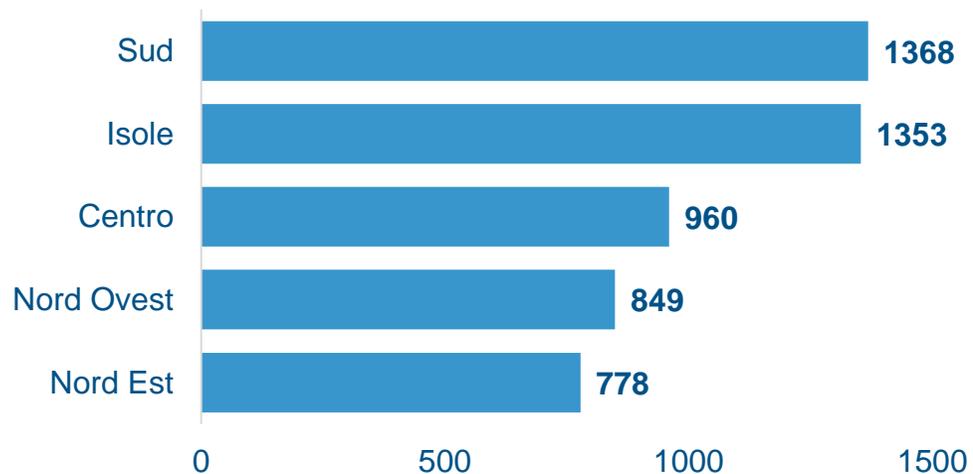


Figura 1 – Gli investimenti fissi lordi dei comuni (miliardi di euro), 2017-2022. Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati SIOPE, anni vari

PA: tempi di realizzazione delle opere pubbliche nell'ambito del sociale

L'intervento nell'ambito sociale è decisivo per raggiungere gli obiettivi di coesione territoriale previsti dal PNRR. Dalla Banca dati delle opere pubbliche (BDAP-RGS/MEF) relative a interventi infrastrutturali realizzati dai Comuni (escluse città Metropolitane) nell'ultimo decennio 2011-2022 emerge che su circa 62.000 opere in **Infrastrutture sociali**, i tempi di esecuzione sono fortemente eterogenei tra ripartizioni.

Fig. 27. Tempi medi di realizzazione delle infrastrutture sociali in giorni, periodo 2011-2022



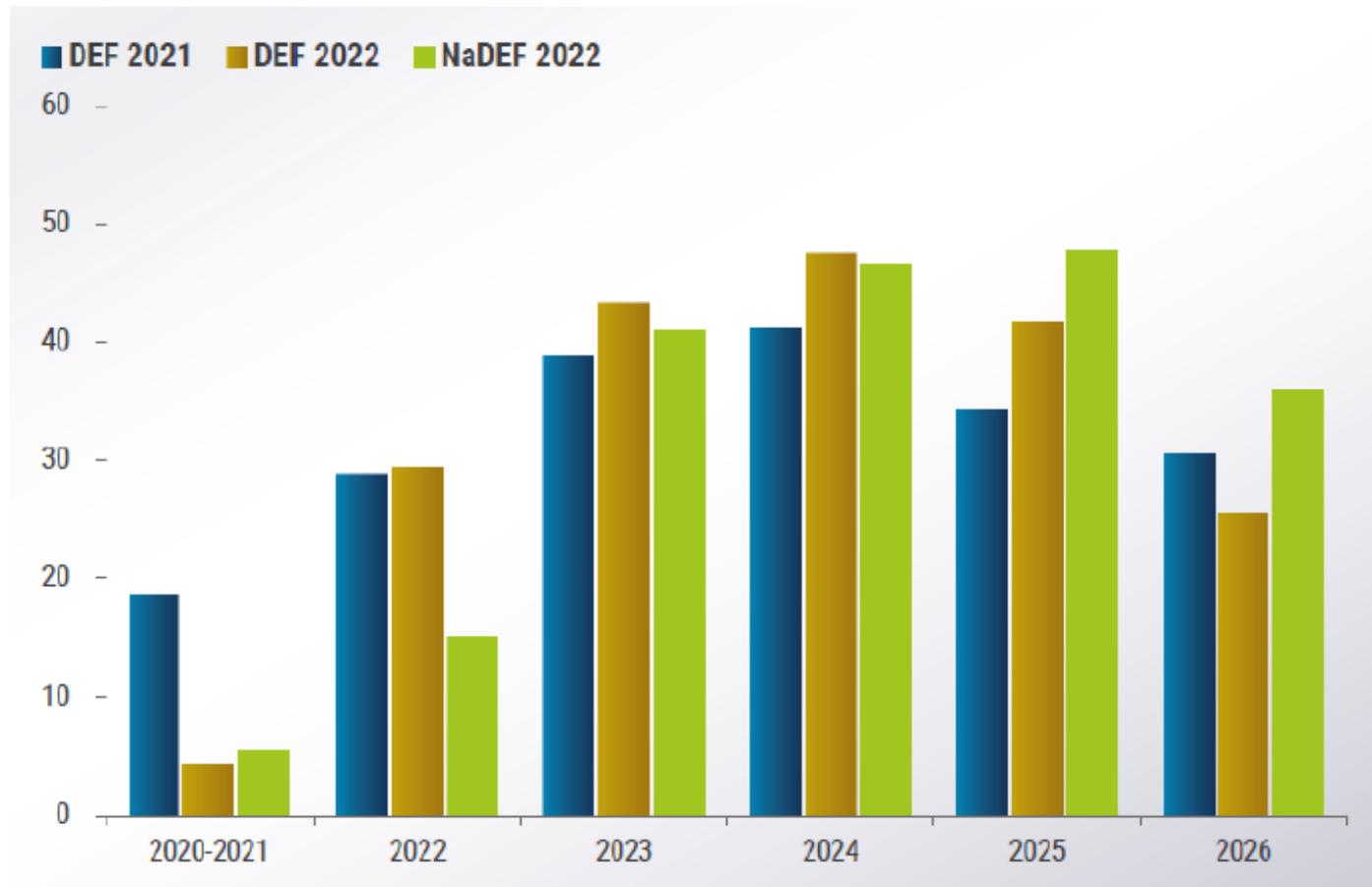
- Emerge la maggiore «lentezza» degli enti locali del **Mezzogiorno** rispetto alle tempistiche medie seguite nel resto del Paese.
- In media, gli enti locali meridionali impiegano 1.361 giorni per portare a compimento la realizzazione di un'infrastruttura sociale (1.368 nel Sud e 1.353 nelle Isole), contro 960 giorni del Centro, 849 del Nord-Ovest e 778 giorni del Nord-Ovest.

Che sta succedendo agli appalti?

Non lo sappiamo ancora. In particolare c'è evidenza di alcune gare andate deserte ma anche di molte opere aggiudicate. Ma sappiamo:

- che la spesa del PNRR si è finora rivelata molto più lenta di quanto programmato dal governo Draghi
- che i prezzi delle costruzioni sono schizzati in alto
- che il governo ha stanziato fondi di bilancio per i sovra-costi delle opere, ma che ne occorrono molti altri
- che l'impatto del PNRR sull'economia italiana sinora è stato modestissimo
- che bandi e aggiudicazioni per le grandi opere sono significativamente aumentati nel 2022

(Spese programmate con le risorse
del dispositivo di ripresa e resilienza RRF, mld €)



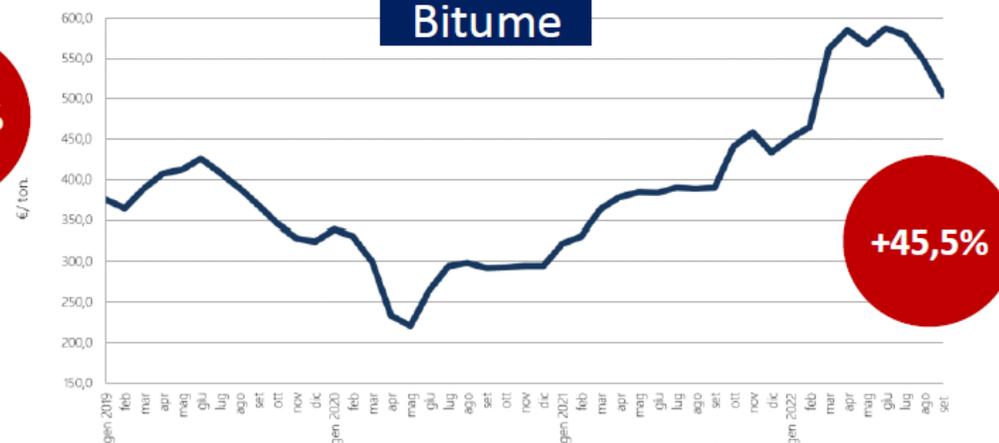
IL FORTE AUMENTO DEI PREZZI, SPECIE DELLE OPERE PUBBLICHE, HA RIMESSO IN DISCUSSIONE GLI IMPORTI STANZIATI CON IL PNRR (SI E' GIA' INTERVENUTI CON IL FONDO AGGIUNTIVO DI BILANCIO PER LE OPERE INDIFFERIBILI)

Il nodo prezzi di materie prime ed energia

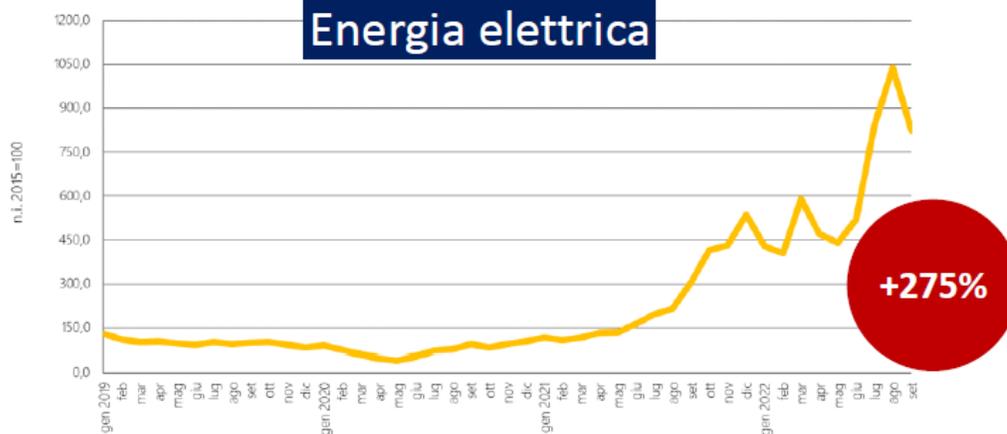
Acciaio



Bitume



Energia elettrica

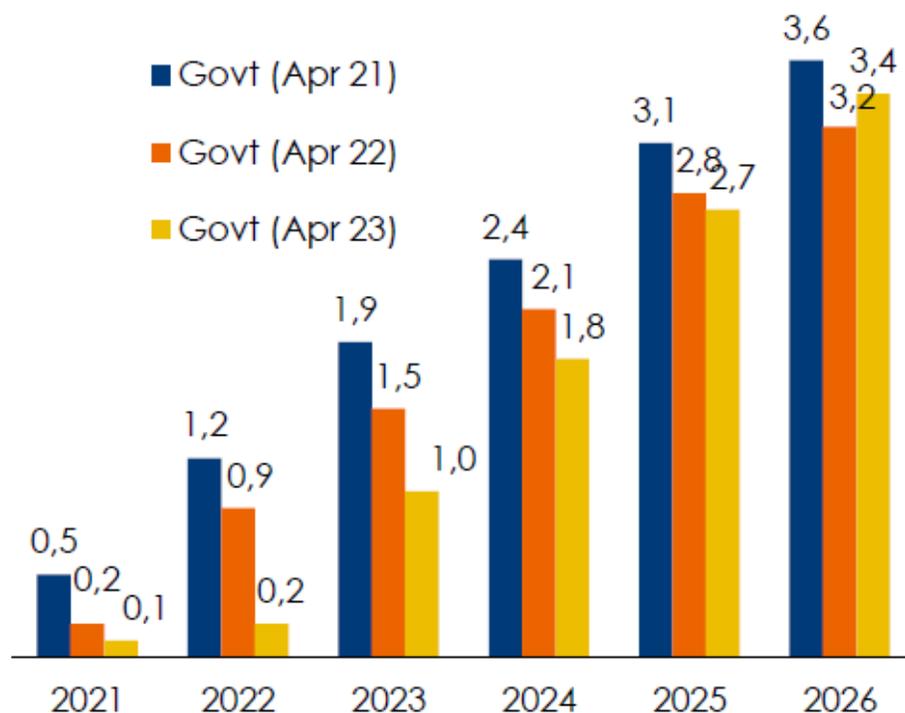


Gas naturale



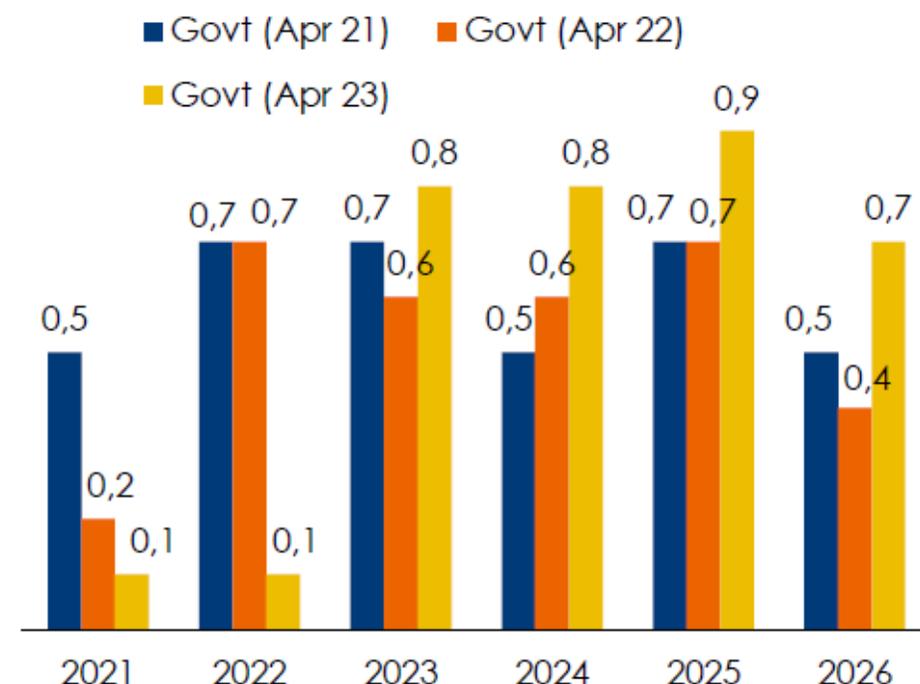
QUESTO SIGNIFICA CHE L'IMPATTO DEL PNRR SULL'ECONOMIA ITALIANA E' STATO FINORA MOLTO MODESTO: MA SE SI REALIZZASSE POTREBBE DETERMINARE UNA POTENTE SPINTA ECONOMICA NEL 2023-26

Stime dell'impatto sul PIL
(scostamenti percentuali dallo scenario di base del PIL in livelli)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo e PNRR

Stime dell'impatto sul PIL (scostamenti dallo scenario di base in termini di tasso di crescita annuale del PIL)



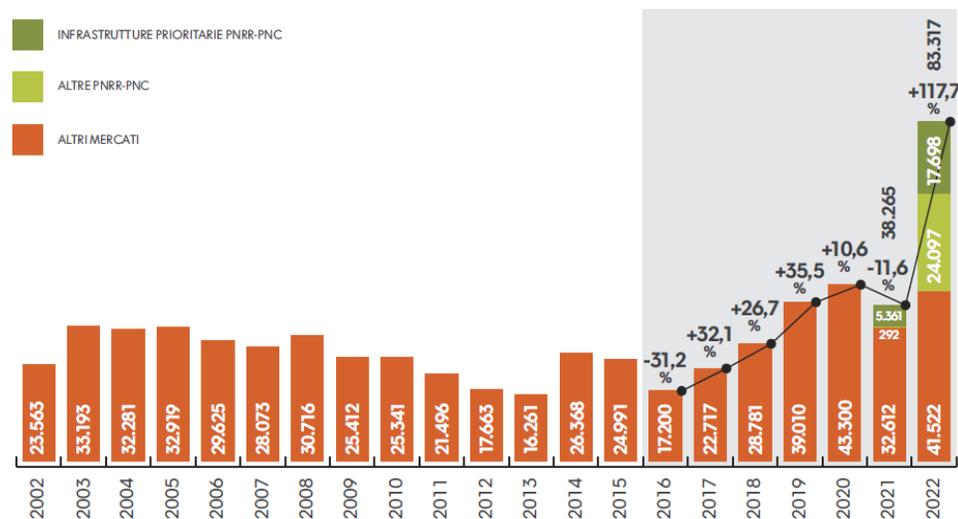
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo e PNRR

A CHE PUNTO SIAMO CON GLI APPALTI? NON LO SAPPIAMO CON PRECISIONE PER LE GRANDI INFRASTRUTTURE C'E' STATO NEL 2022 UN SENSIBILE INCREMENTO DELL'IMPORTO DEI BANDI E DELLE AGGIUDICAZIONI

STATO DI ATTUAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE PRIORITARIE DELLA PROGRAMMAZIONE PNRR-PNC

Realizzazione opere pubbliche - Importo bandi per tipo mercato e anno^(a)

(importi in milioni di euro)

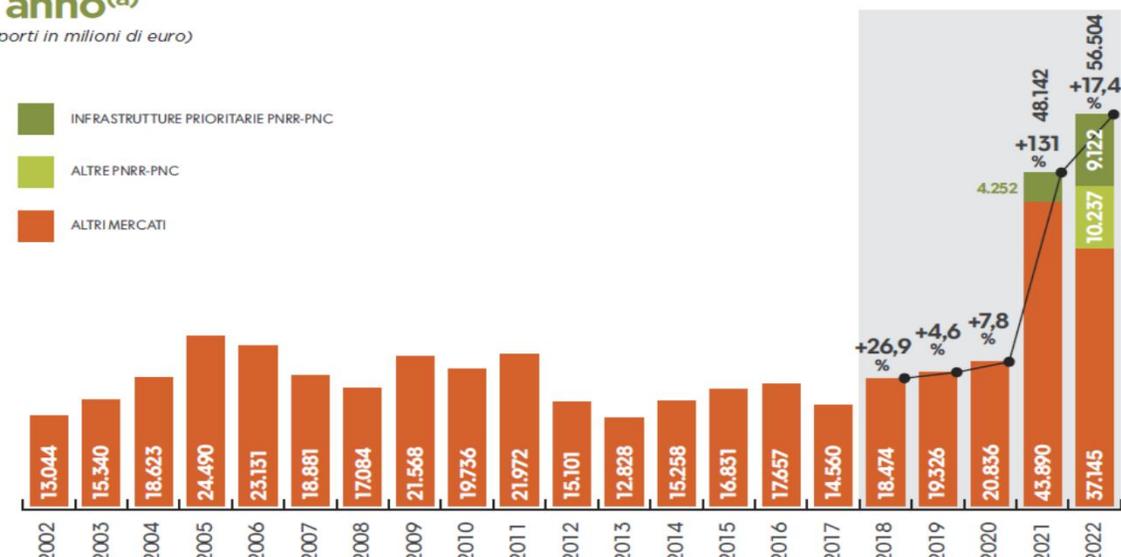


(a) SENZA: concessioni di servizi per la distribuzione del gas e importo dei servizi gestionali relativamente agli affidamenti di importo superiore a 50 milioni di euro per servizi integrati nei settori acqua, rifiuti e sanità; concessioni per la realizzazione di impianti eolici.

STATO DI ATTUAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE PRIORITARIE DELLA PROGRAMMAZIONE PNRR-PNC

Realizzazione opere pubbliche - Importo aggiudicazioni di valore superiore a 1 milione di euro per tipo mercato e anno^(a)

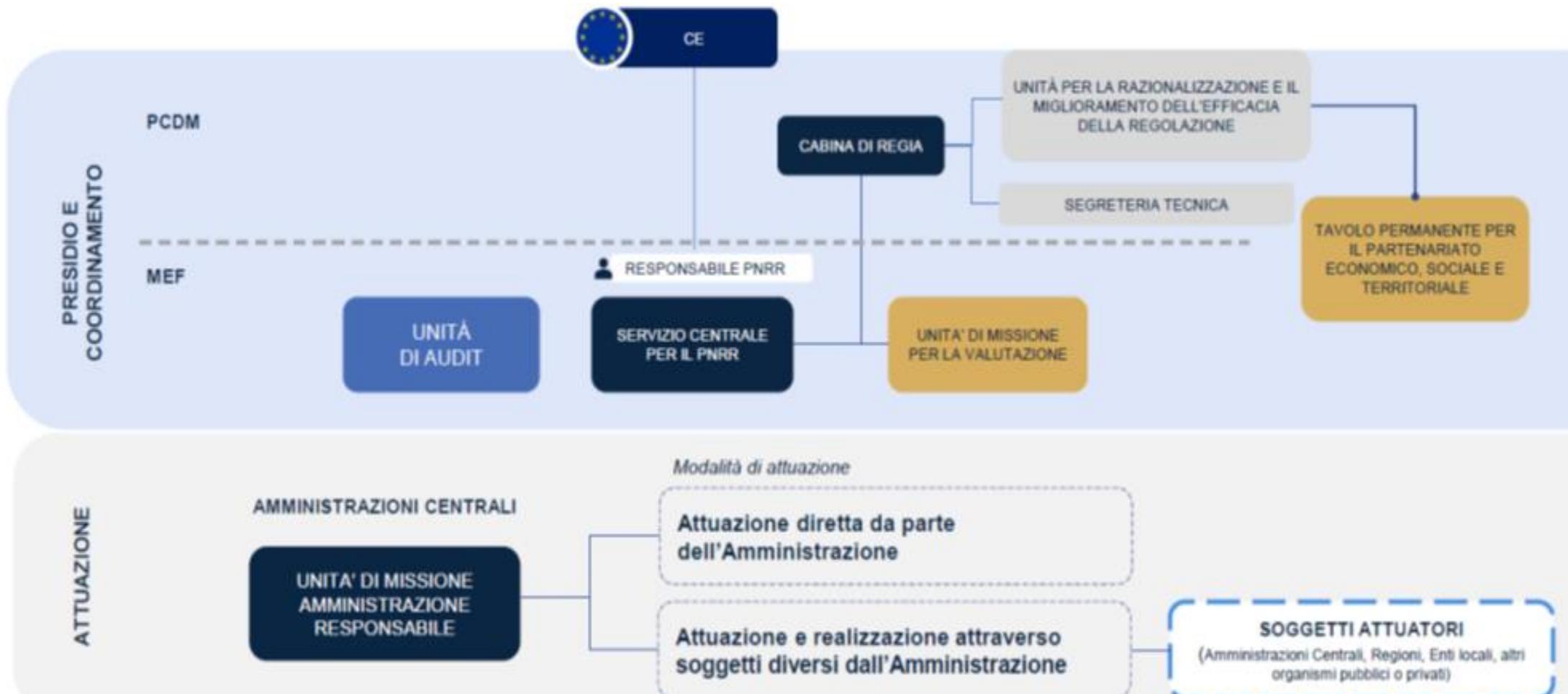
(importi in milioni di euro)



(a) SENZA: concessioni di servizi per la distribuzione del gas e importo dei servizi gestionali relativamente agli affidamenti di importo superiore a 50 milioni di euro per servizi integrati nei settori acqua, rifiuti e sanità; concessioni per la realizzazione di impianti eolici.

CHE STA FACENDO IL GOVERNO MELONI?

HA MODIFICATO LA STRUTTURA DI VERTICE NAZIONALE, ACCENTRANDOLA SUL MINISTERO DI FITTO. PIU' MOTIVI: CONTROLLO ALLA PRESIDENZA, SCELTA DI CONSULENTI DI FIDUCIA. MA RISCHI: CAMBIARE L'AUTO IN CORSA, INGOLFAMENTO DI POTERE



**LA CORTE DEI CONTI NEL SUO RAPPORTO DI MARZO:
HA SEGNALATO UN AVANZAMENTO MOLTO LENTO DELLA SPESA (MA PUO' IN PARTE DIPENDERE DA
MANCATO AGGIORNAMENTO BANCA-DATI REGIS
ANALIZZANDO 38 MISURE HA RILEVATO: CRITICITA' ORGANIZZATIVE IN 10, RITARDI ATTUATIVI IN 8,
INEFFICIENZA DELLA SPESA IN 3**

**PROGETTI PER I QUALI PAIONO ESSERCI PROBLEMI ATTUATIVI:
MISURE PER L'IDROGENO
BANDO ASILI NIDO (MA SOLO PER I RITARDI NELL'ASSEGNAZIONE DEGLI APPALTI ENTRO IL 30.6.2023)
MA NON C'E' NESSUNA INDICAZIONE UFFICIALE**



SU ATTUAZIONE E POSSIBILE REVISIONE DEL PIANO VI E' LA MASSIMA CONFUSIONE

IL GOVERNO MELONI HA DIFFUSO UNA SERIE DI VALUTAZIONI ESTREMAMENTE CRITICHE SULLA SITUAZIONE DEL PNRR MA:

- NON HA PUBBLICATO LA DOVUTA RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO (TANTOMENO QUELLA SUL RISPETTO DEL VINCOLO DEL 40%)
- HA PIU' VOLTE SOSTENUTO L'OPPORTUNITA' DI «SPOSTARE» ALCUNI PROGETTI AL FINANZIAMENTO DEI FONDI DI COESIONE 2021-27, MA NON E' CHIARO NE' QUALI, NE' LA PROCEDURA CHE SI POTREBBE SEGUIRE, NE' COME SAREBBERO UTILIZZATE LE RISORSE «LIBERATE» DEL PNRR

**Fitto gela il Pnrr:
«Spesa al palo,
irrealizzabili
alcuni progetti»**

Recovery. Il ministro dopo l'allarme della Corte dei conti: «È scientifico, 2026 troppo vicino», e chiede in cabina di regia un esame rapido sui ritardi

L'ITALIA PUO' PROPORRE ALCUNE MODIFICHE AL PIANO (ART. 21 REGOLAMENTO, GIA' UTILIZZATO DA ALTRI) E DEVE PRESENTARE L'INTEGRAZIONE (CIRCA 5 MILIARDI?) PER L'UTILIZZO DELLE RISORSE (PRESTITI) DEL REPOWER UE. HA ANNUNCIATO CHE FARA' ENTRAMBE LE OPERAZIONI «PROSSIMAMENTE»

RADICALE CAMBIAMENTO DEL DIBATTITO PUBBLICO. DA: PNRR PERFETTO, SOLUZIONE DI TUTTI I PROBLEMI, A: PNRR IRREALIZZABILE, MEGLIO RESTITUIRE LE RISORSE. QUESTO NON AIUTA AFFATTO LA TRATTATIVA SULLA REVISIONE

**«Pnrr, si può cambiare
Ma serve chiarezza
sulle revisioni e i tempi»**

Il capo di Gabinetto di Gentiloni: attendiamo i piani

CORRIERE DELLA SERA, 12.4.2023

Conclusione: il PNRR contribuirà allo sviluppo del Mezzogiorno?

La partita è aperta. Molte opportunità, importante stagione di investimenti. Nessuna certezza di successo, sensibili preoccupazioni.

Punti chiave:

- Valutazioni delle allocazioni già fatte e interventi coerenti/integrativi anche con Fondi Strutturali; sostituire PNRR con fondi coesione???
- Interventi forti e immediati favore delle Amministrazioni con maggiori problemi; monitoraggio avanzamento appalti e realizzazioni e attuazione poteri sostitutivi
- Rivedere il PNRR? E' in grande misura già in attuazione. Si possono ridisegnare obiettivi di alcune misure, ma, potendo, il risultato più importante sarebbe allungamento tempi
- Lavorare affinché si disponga di risorse correnti sufficienti per generare nuovi servizi a vantaggio di imprese e cittadini a partire dagli investimenti (binari senza treni non servono): federalismo fiscale, autonomia differenziata

Diciamocelo chiaramente:

Molti sono già dicono:

quel che non si riuscirà a fare al Sud datelo a noi;

oppure, se non possono farlo:

il Piano non è (pienamente) riuscito per colpa del Mezzogiorno, perché sono state indirizzate «troppe» risorse al Mezzogiorno.

Il rischio c'è. Tutti, a partire dalle rappresentanze politiche e economico-sociali, dovrebbero fare il possibile per evitarlo.