



Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani

Gennaio 2022



Il presente documento è stato coordinato da Andrea Montanino e Gianfranco Di Vaio e predisposto da Angela Cipollone, Silvia Gatteschi e Alessandra Locarno. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità di CDP.

Key message

- Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** prevede il **coinvolgimento diretto** dei Comuni nella messa a terra di **progetti per almeno 30 miliardi** di euro entro il 2026 che potrebbero arrivare fino a 50 miliardi di euro circa a seconda del volume di progetti di titolarità delle Amministrazioni Centrali che coinvolgeranno gli enti territoriali nella fase di attuazione (si veda Allegato 1).
- Questo **flusso di risorse** potrebbe colmare, almeno in parte, il **fabbisogno di investimenti comunali** rimasto in parte **insoddisfatto** negli ultimi anni, tenendo conto che la spesa in conto capitale dei Comuni si è ridotta in media del 3% all'anno negli ultimi 15 anni.
- Tuttavia, se il **tema** quantitativo è rilevante, lo è ancor di più quello **qualitativo**, ovvero “dove” e “come” verranno impiegati questi fondi.
- Da un lato, infatti, le analisi condotte in questo brief mostrano che il **fabbisogno non soddisfatto di investimenti non è omogeneo** su tutto il territorio nazionale e, in particolare, risulta maggiore nei Comuni caratterizzati da:
 - o una **popolazione più giovane**;
 - o una maggiore **distanza** dalle principali **arterie infrastrutturali**;
 - o una recente **contrazione** dell'**organico** delle Amministrazioni;
 - o una **bassa presenza di personale specializzato** negli uffici comunali.
- Dall'altro, il **volume di risorse** in arrivo, particolarmente **significativo** se paragonato all'ammontare tradizionalmente gestito dai Comuni, richiede una modalità efficiente di utilizzo. Il pieno impiego infatti richiederebbe un **aumento della capacità** annua di **investimento** dei Comuni di **almeno il 60%**.
- Le Amministrazioni rischiano quindi di non essere preparate a questo evento, a causa di una **carenza** – sia quantitativa, sia qualitativa – di **personale**. Dunque, è necessario **potenziare** ed affiancare le strutture coinvolte nelle **fasi di progettazione e affidamento dei lavori**.
- Infatti, il **completamento di tali fasi** richiede in media ai Comuni **tempi tre volte superiori** rispetto a quelli di **esecuzione** dei lavori.

1. Il PNRR per i Comuni italiani

- Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR) rappresenta un'**occasione unica** per consolidare la **ripresa** dell'economia italiana post-pandemia attraverso l'implementazione di riforme e investimenti per un totale di circa **191,5 miliardi di euro** (235,1 miliardi di euro contando React-EU, alimentato da ulteriori risorse europee, ed il Fondo Complementare, alimentato da risorse nazionali), volti a promuovere la **coesione**, lo sviluppo del **territorio** e la **transizione ecologica e digitale**.¹
- Tra le Amministrazioni Pubbliche, i Comuni hanno svolto nel tempo un **ruolo centrale** nella realizzazione degli **investimenti pubblici**, ruolo amplificatosi soprattutto a seguito del **processo di decentramento** avviato negli anni '90. Essi sono i principali destinatari delle **funzioni amministrative** in quanto **più prossimi** ai cittadini e più idonei a soddisfarne le esigenze.²
- Questo li renderà **protagonisti** importanti delle iniziative e nell'**utilizzo** delle **risorse** del PNRR.
- Le informazioni contenute nel documento "Comuni e città nel PNRR" (19 Novembre 2021) – predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – suggeriscono che **almeno 30 miliardi** di euro potrebbero essere indirizzati **direttamente** ai **Comuni** (comprese le Città metropolitane).³
- Tra questi, gli **interventi** più **significativi** riguarderebbero le misure a favore dell'**istruzione**, della **tutela del territorio** e

delle **risorse idriche**, e dell'**inclusione sociale**, con l'obiettivo di recuperare spazi urbani per ridurre l'**emarginazione**, il **degrado sociale** e migliorare la **qualità della vita** dei cittadini.

- Il **volume puntuale** delle **risorse** che direttamente e indirettamente confluirà nella sfera di competenza di Comuni e Città Metropolitane è ancora **in corso di definizione** e dipenderà dalle **modalità di attuazione** degli "**interventi a regia**", ovvero gli interventi per i quali l'Amministrazione centrale affida l'attuazione a Organismi terzi, di norma Regioni/Enti territoriali.⁴
- Ad oggi, è comunque verosimile **stimare** un **range di risorse** PNRR a favore di Comuni e Città Metropolitane fino a circa **50 miliardi di euro**.⁵

2. Una fotografia degli investimenti comunali

- A partire dai primi anni Duemila, come conseguenza della necessità di raggiungere l'equilibrio dei conti pubblici e il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita, la **spesa in conto capitale** dei Comuni ha conosciuto un **costante declino**, con un punto di arrivo nel 2019 addirittura **inferiore** a quello di partenza osservato nel **1995**⁶ (0,59% del PIL contro un valore iniziale dello 0,86% del PIL, Graf. 1).
- Nel periodo 1999-2015, è stato il **Patto di Stabilità Interno** a disciplinare le **regole di finanza pubblica**. Nel **2005**, in particolare, le **spese in conto capitale** sono state **incluse** nei vincoli del **Patto di Stabilità Interno** e questo ha dato avvio ad un trend discendente.

¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Agenda, governance e attuazione: un quadro d'insieme del PNRR (Italia Domani), https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf

² Chiades, P., & Mengotto, V. (2013). Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Numero 210.

³ Nel documento non sono comprese le risorse del Fondo Complementare.

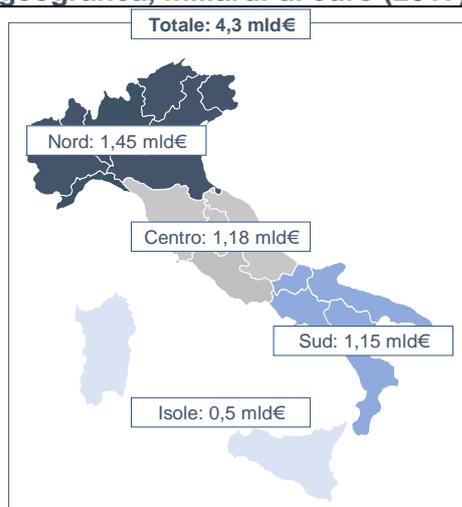
⁴ Si veda la precedente nota 1 a piè di pagina.

⁵ "Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come soggetti attuatori", ANCI 5 gennaio 2022; <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-allassemblea-annuale-anci/18507>.

⁶ Primo anno di disponibilità pubblica dei Istat "Conti ed Aggregati Economici delle Amministrazioni pubbliche".

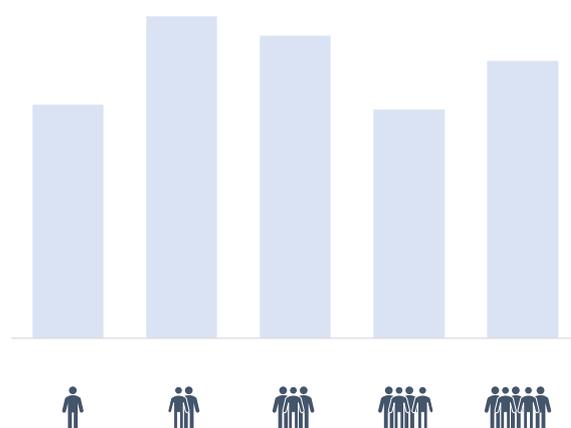
- Le **misure** ancora più **stringenti** introdotte nel 2008, quali, ad esempio, un sistema di **monitoraggio** e di **penalità** per le **Amministrazioni comunali** non in linea con il rispetto degli equilibri di bilancio, hanno contribuito a consolidare il declino degli investimenti.
- È stato solo dal 2016 in poi che le regole fiscali sono state **parzialmente allentate**, sebbene permangano **limiti all'indebitamento**. Gli enti locali, infatti, possono indebitarsi **solo** per finanziare **spese di investimento** (art. 119 della Costituzione) e per un **limite massimo** determinato dall'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti (fissato al 10% cento dall'anno 2015, art. 1, comma 539, legge n. 190/2014).
- A fronte della significativa riduzione delle spese di investimento, i Comuni hanno tuttavia continuato ad accumulare un "**ecceso di risparmio**", calcolato come **differenza** tra il **saldo effettivo** e **saldo obiettivo** (ovvero, l'obiettivo finanziario per le casse comunali, variabile di anno in anno, che quantifica quanto ciascun ente deve concorrere agli obiettivi di finanza pubblica).⁷

Graf. 2 Eccesso di risparmio dei Comuni per area geografica, miliardi di euro (2017)



- Nel 2017, infatti, i Comuni, a prescindere dalle aree geografiche e dalle loro dimensioni, registravano un "**overshooting**" complessivo, ossia un eccesso di risparmio, pari a **4,3 miliardi** di euro, attribuibile essenzialmente alle spese di parte corrente (Graff. 2-3).⁸
- Anche alla luce di questi **avanzi di spesa**, la compressione degli investimenti dei Comuni osservata nel corso degli anni sembra attribuibile anche a **fattori diversi** dai **vincoli di finanza pubblica**, tra cui ad esempio complessità normative e burocratiche e, come si vedrà più avanti, difficoltà nella messa a terra degli interventi.
- I primi **segnali positivi** per una potenziale ripresa degli **investimenti** sono emersi nel 2019, quando si è registrata finalmente una crescita positiva della spesa in conto capitale dei Comuni rispetto all'anno precedente (+12%), anche grazie alla legge finanziaria per il 2019 che ha introdotto interventi volti a liberare **spazi finanziari** e restituire agli Enti maggior **certezza** sulle regole contabili, rendendo possibile una **migliore pianificazione**.⁹

Graf. 3 Eccesso di risparmio dei Comuni per classe demografica, miliardi di euro (2017)



Fonte: Elaborazione CDP Think Tank su dati Corte dei Conti (Rapporto 2018 sulla finanza pubblica).
 Nota: l'eccesso di risparmio (*overshooting*) è calcolato come differenza tra il saldo finale e il saldo obiettivo fissato.

⁷ Conti Pubblici Territoriali. Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici del Provvedimento e casi di studio.

⁸ Corte dei Conti (2018). Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica.

⁹ Intesa San Paolo (2021). Finanza Locale Monitor, Direzione Studi e Ricerche, ottobre 2021.

- Considerate dunque la forte riduzione degli investimenti e le difficoltà di progettazione e realizzazione degli interventi da parte di molte Amministrazioni comunali, è lecito immaginare che si sia **accumulato** un **fabbisogno di investimenti** non soddisfatto.

3. Il fabbisogno di investimenti comunali

- Il fabbisogno non soddisfatto (o **gap di investimento**) è calcolato in questa sede come **differenza** tra un **livello di investimento standard** e il **livello di investimento storico** per il Comune (Fig. 1); il tutto è espresso in termini pro-capite.¹⁰
- Pertanto, i Comuni con un **livello di investimento standard maggiore (minore)** di quello **storico**, avranno un **gap positivo (negativo)** di **investimento**. Nel caso i due livelli si uguagliassero, il **gap** di investimento sarebbe nullo.
- Per il calcolo dei livelli di investimento storico e investimento standard sono stati utilizzati i dati relativi alle **spese in conto capitale**

effettuate da ciascun Comune nel decennio 2009-2018¹¹ nelle **funzioni**: Protezione del suolo e viabilità; Ambiente; Rifiuti; Trasporto pubblico locale; Acqua ed energia; Istruzione pubblica; Asili nido e servizi per l'infanzia; Cultura e Sport. A queste funzioni è destinato circa il 70% del totale degli investimenti effettuati dai Comuni.

- In particolare, l'**investimento storico** è calcolato come il **valore medio annuale delle spese in conto capitale** realmente effettuate dalle singole Amministrazioni comunali nel decennio 2009-2018.
- L'**investimento standard** è invece qui definito come il **valore medio di investimento storicamente osservato per Comuni con simili caratteristiche** territoriali, geologiche e di struttura demografica.
- Per il **calcolo** di tale variabile si è proceduto come segue:
 - In primo luogo, è stato calcolato il **livello storico di investimento** per ciascun Comune e sono state **selezionate** le principali **caratteristiche del territorio** che potrebbero influenzarlo;

Fig. 1 Metodologia di calcolo del gap di investimento (pro-capite)



Fonte: Elaborazione CDP Think Tank su dati Local Opportunities Lab.

¹⁰ Si rimanda all'appendice metodologica disponibile sul sito di CDP Think Tank per maggiori dettagli. Il calcolo del livello "standard" di investimento può anche essere effettuato partendo da un'analisi costi-benefici. In questo caso esso corrisponderebbe al livello oltre il quale i costi dell'investimento ne supererebbero i benefici e per il suo computo si richiederebbero informazioni a livello di singolo progetto di investimento. Questo oltre ad essere di difficile implementazione non

potrebbe generare risultati comparabili tra progetti, settori e Comuni diversi.

¹¹ Fonte: Rendiconti di Bilancio Comunali nell'ultimo decennio per il quale sono disponibili i dati per il calcolo del fabbisogno standard. Si tratta di un periodo storico di grande rilevanza per i vincoli finanziari degli Enti locali in quanto si passa dalle misure volte al rafforzamento del Patto di Stabilità Interno alle misure di rilassamento fiscale introdotte a partire dal 2016.

2. In secondo luogo, tramite una regressione lineare, si stabilisce la **relazione effettiva** tra il livello di **investimento storico** e le **caratteristiche** di cui al punto precedente. In tal modo, è possibile valutare quanto, in media, ciascuna caratteristica dei Comuni influenza il livello di investimento storico;
 3. Infine, sulla base dei risultati della regressione, è possibile **quantificare** il **livello di investimento standard** per ciascun Comune. Tale livello corrisponde al livello medio di investimento storici che ciascun Comune, date le sue caratteristiche, avrebbe dovuto effettuare se i suoi comportamenti di spesa fossero stati assimilabili a quelli di altri Comuni con caratteristiche simili.
- ▣ I **risultati** del calcolo dei valori di investimento standard, investimento storico e *gap* di investimento per Comune sono rappresentati in **mappa** nelle Figg. 2, 3 e 4.
 - ▣ I risultati complessivi delle valutazioni mostrano che, a parità di altre caratteristiche, gli **investimenti “standard” pro-capite** sono **maggiori nei Comuni più montuosi** (Fig. 2). Si può notare infatti che i valori di investimento standard più elevati – caratterizzati nella cartina da un colore verde più intenso – si concentrano a ridosso delle catene montuose (Appennini ed Alpi).
 - ▣ Questo risultato non stupisce: gli **oneri economici di realizzazione delle infrastrutture** sono ragionevolmente **più elevati** nei **territori** geologicamente più frastagliati. Inoltre, i Comuni **montuosi** si trovano spesso più lontani dai capoluoghi di regione e dunque possono beneficiare di **minori spillover e network infrastrutturali**.
 - ▣ Complessivamente, la maggiore esigenza di investimento nelle **aree interne** del Paese si è riflessa in un **maggior livello di investimento storico** medio annuale pro-capite proprio nelle stesse zone dove è più elevato l’investimento standard (Fig. 3).
 - ▣ I **livelli di investimento storico più elevati** – caratterizzati nella cartina da un colore blu più intenso – sono infatti concentrati nelle **zone geologicamente più frastagliate**.
 - ▣ Infine, il **gap di investimento pro-capite** sembra essere distribuito sul territorio nazionale senza marcate concentrazioni per ripartizione territoriale (Fig. 4) e viene **complessivamente stimato sopra i 2 miliardi di euro all’anno**.
 - ▣ Infatti, dal momento che le distribuzioni geografiche dei livelli di investimento standard

Fig. 2 Investimento standard totale (€pro-capite)

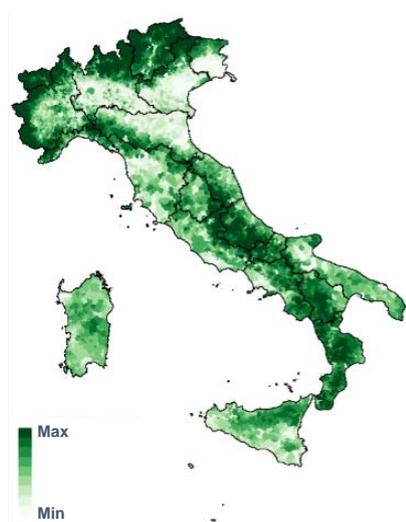


Fig. 3 Investimento storico totale (€pro-capite)

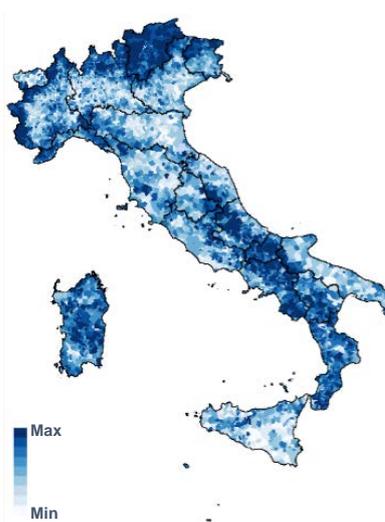
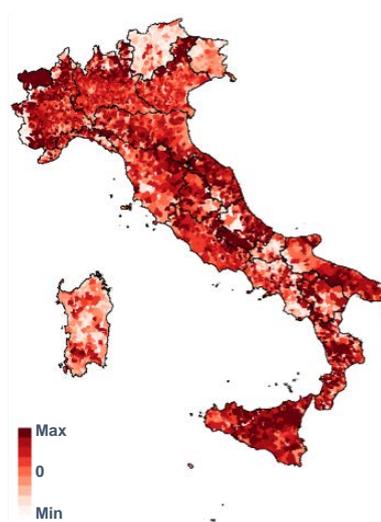


Fig. 4 Gap totale di investimento (€pro-capite)



Fonte: Elaborazione CDP Think Tank su dati Local Opportunities Lab.
 Nota: i dati mancanti nell’immagine sono stati trattati come valore zero in tutte e tre le categorie. Le variabili sono rappresentate in termini pro-capite ovvero in relazione alla popolazione di riferimento.

e storico (Figg. 2 e 3) sono simili, la loro differenza, che restituisce la **distribuzione geografica del gap**, sembra piuttosto **omogenea** su tutto il territorio nazionale.

- ❑ Questo non significa che le caratteristiche territoriali non concorrono a determinare il *gap* di investimento. Piuttosto, sembra plausibile concludere che, **oltre a quelle territoriali, altre caratteristiche** proprie del **Comune** (come la struttura demografica e la dotazione organica degli uffici comunali) possono **influenzarne la distribuzione**.
- ❑ Infatti, come si osserva in Fig. 5,¹² il **gap di investimento pro-capite dipende** in misura significativa da una serie di **caratteristiche strutturali del Comune**, quali: la distanza in minuti dal Capoluogo di Regione, caratteristiche geografiche, struttura demografica della popolazione, percentuale del personale laureato e turnover del personale del Comune.¹³
- ❑ In particolare, il **gap di investimento pro-capite aumenta** all'aumentare dell'**altitudine**

del Comune, della sua **superficie** di competenza e della **distanza del Comune dal Capoluogo di Regione** (valutata in minuti di percorrenza).

- ❑ Questo conferma che la struttura geologica e topografica del Comune influenza sensibilmente il fabbisogno di investimento e che i **Comuni più geograficamente distanti** dalle **principali arterie infrastrutturali** della regione sono quelli che più **necessitano di ulteriori investimenti** rispetto a quanto già effettuato. A conferma di ciò, la stima suggerisce che, nel caso in cui il Comune sia **Capoluogo di Provincia**, il *gap* tende a diminuire.
- ❑ Inoltre, ad incidere sul fabbisogno di ulteriori investimenti, non è tanto la numerosità della popolazione comunale, ma la sua **struttura demografica**. Infatti, a parità di numerosità della popolazione, il **gap di investimento pro-capite è massimo** nei **Comuni con la popolazione più giovane** (ossia nei Comuni dove più elevata è la quota di giovani di età

Fig. 5 Effetto delle caratteristiche dei Comuni sul gap di investimento (pro-capite)

	Effetto sul Gap
Altitudine	Aumento*
Superficie	Aumento*
Distanza Capoluogo Regione (minuti)	Aumento*
Capoluogo di Provincia	Diminuzione*
Comune litoraneo	Diminuzione*
Popolazione totale	Diminuzione
Popolazione 0-14	Aumento*
Popolazione 15-25	Aumento*
Popolazione 26-65	Aumento*
Personale laureato	Diminuzione
Turnover del personale	Diminuzione

Fonte: Stima CDP Think Tank su dati Local Opportunities Lab, Istat, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nota: (*) Coefficiente di relazione statisticamente diverso da zero.

¹² Stime effettuate attraverso un modello regressivo calcolato con il metodo dei minimi quadrati ordinari. I risultati puntuali della stima sono disponibili su richiesta.

¹³ Al fine di isolare il più possibile l'impatto delle caratteristiche Comunali, la regressione include anche due indicatori sintetici di capacità finanziaria del Comune, quali l'avanzo di amministrazione in

relazione alle entrate correnti e il grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestati con entrate correnti (ISTAT). Tutte le variabili che descrivono le caratteristiche comunali sono considerate al loro valore medio per il decennio 2009-2018 qualora possibile. In alternativa sono considerate all'ultima data utile.

inferiore a 14) e minimo nei Comuni più anziani (ovvero nei Comuni dove più elevata è la quota di persone di età superiore a 65 anni).

- Un Comune con un peso maggiore della **popolazione in età scolastica** richiede infatti un livello maggiore di **investimenti in funzioni proprie** quali, ad esempio, **edilizia scolastica**, **strutture ricreative** e culturali, **viabilità** e trasporti.
- Infine, la **dotazione organica** dei Comuni gioca un ruolo rilevante nello spiegare i **gap** di investimento. In particolare, una maggiore presenza di **personale laureato**¹⁴ e un maggior grado di **turnover del personale**¹⁵ garantiscono il ricambio generazionale e una dotazione di personale numericamente stabile e competente e dunque, indirettamente, **favoriscono** la capacità di **messa a terra** dei **progetti** e il **contenimento** dei **gap** di investimento.
- Tutto questo testimonia l'**importanza** dell'efficienza della **macchina amministrativa** sia in termini di competenze che di adeguatezza dell'organico per la realizzazione di progetti di investimento.
- Si sottolinea che le analisi appena descritte sono state effettuate in termini pro-capite, mentre il **gap** in **valore assoluto** potrebbe verosimilmente essere concentrato presso le **aree più popolose**.

4. Il ruolo delle partecipate comunali

- Il calo osservato nel volume di investimenti effettuato dai Comuni è stato accompagnato

¹⁴ Personale laureato o con titolo superiore in rapporto al totale del personale.

¹⁵ Personale a tempo indeterminato e personale dirigente assunto in servizio nel corso dell'anno e personale a tempo indeterminato e personale dirigente cessato dal servizio nel corso dell'anno in rapporto al totale del personale dipendente a tempo indeterminato e personale dirigente alla fine dell'anno.

¹⁶ Elaborazioni disponibili su richiesta sui dati dei Conti Pubblici Territoriali.

¹⁷ La regressione ha incluso anche altre tipologie di variabili: struttura demografica; capacità finanziaria

da un **crescente ricorso** alle società **partecipate** da enti pubblici per la gestione di **servizi pubblici locali**. Nelle **public utilities**, ed in particolare nei servizi relativi alla fornitura di energia elettrica, all'approvvigionamento idrico, alla gestione dei rifiuti e al trasporto locale, le partecipate sono ad oggi **attive in misura maggiore** rispetto alla gestione diretta da parte delle Amministrazioni comunali.¹⁶

- I **rendiconti di bilancio** comunali **utilizzati** per le stime potrebbero **non essere in grado** di **cogliere** pienamente il **ruolo** delle **partecipate**.
- Per avere idea della rilevanza di questo fenomeno, è stata stimata la **relazione** tra **gap di investimento**, **numero di società partecipate** da ciascun Comune e relativa **età media**, a parità di altre caratteristiche territoriali, geologiche e di struttura demografica della popolazione residente.¹⁷
- Da una parte, infatti, **maggiore** è il **numero di partecipazioni**, **maggiore** è la **probabilità** che i **Comuni** abbiano **veicolato** almeno parte degli **investimenti tramite** le **partecipate**. Dall'altra, più a lungo una **partecipata** è rimasta in **attività**, più è plausibile che svolga in maniera autonoma ed efficace le proprie attività, e più abbia messo a terra investimenti.
- A parità di condizioni, si rileva che, come atteso, al **crescere** del **numero** delle **società partecipate** dalle Amministrazioni comunali e della loro **età media**, **diminuisce** la **precisione** della **stima** del **gap** di investimento.

del comune; altitudine e superficie; struttura del personale del Comune. I dati sulle partecipate sono ricavati dal MEF (per quel che le partecipazioni detenute da ciascun comune all'anno 2017) e dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (per quel che riguarda la classificazione per settore di attività delle partecipate nel 2016). La classificazione per settore di attività è stata necessaria per selezionare le sole partecipate attive nei settori oggetto di analisi. Le elaborazioni sono disponibili su richiesta.

- Viceversa, per i **Comuni** caratterizzati da un **ridotto numero di partecipazioni** e/o da una età media più bassa delle loro partecipate, il **gap di investimento** quantificato potrebbe essere più **attendibile**.

5. Le sfide all'orizzonte

- L'ammontare di **risorse** del **PNRR** che i **Comuni** potrebbero gestire sembra **ambizioso** sia rispetto alla spesa storica sostenuta dai Comuni che rispetto al **gap** di investimento stimato.
- Infatti, dalle stime qui riportate, l'**ammontare di risorse** del **PNRR** cui i **Comuni** potranno accedere direttamente potrebbe essere **sufficiente a coprire i gap** di investimento, almeno nei **settori** in cui le **partecipate** locali **non** risultano molto **attive**.
- Inoltre, considerando che le spese in conto capitale effettuate negli ultimi cinque anni dai Comuni si attestano intorno ai 10 miliardi di euro all'anno, il **PNRR** potrebbe **aumentare** la **capacità** annua di **investimento** dei Comuni di almeno il **60%**.
- Potrebbe dunque materializzarsi il **rischio di sovraccarico** delle **Amministrazioni non sempre dotate di adeguate risorse umane** da un punto di vista numerico e di competenze.
- Infatti, le **restrizioni alle assunzioni** del primo decennio degli anni Duemila, volte a limitare la spesa pubblica soprattutto tra le Amministrazioni locali, hanno portato tra il 2007 e il 2017 ad una **contrazione del personale comunale del 20%**. Il blocco del **turnover** si è riflesso anche sull'età media: il **67%** dei **dipendenti** a tempo indeterminato ha un'età **superiore a 50 anni**.¹⁸

¹⁸ Tortorella, W. (2019). Gli investimenti: dinamiche e scenari, Ifel, 8° conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale. <http://www.anci.it/wp-content/uploads/Conferenza-Ifel-2019-slide-Walter-Tortorella.pdf>

- Inoltre, alcuni indicatori Istat, disponibili per gli anni 2015 e 2017, suggeriscono che la **formazione tecnico-specialistica** ricopre un **ruolo meno rilevante** per gli Enti locali piuttosto che per le Amministrazioni centrali, come la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri (Graf. 4).
- La **mancata** possibilità di **assunzione di personale con competenze specifiche**, manageriali, tecniche e informatiche, insieme al **basso** livello di **formazione** tecnica, ha influito **negativamente** sulla **capacità di progettazione e implementazione** degli **investimenti** pubblici da parte dei Comuni.
- Alcune evidenze raccolte nel Rapporto 2018 dell'Agenzia per la Coesione Territoriale sui **tempi di attuazione** delle opere pubbliche¹⁹ sembrano effettivamente riflettere una **difficoltà** delle Amministrazioni comunali nella **realizzazione** di investimenti. Rispetto all'ultima rilevazione nel 2014, è infatti aumentata la **durata netta complessiva** delle fasi di attuazione degli **interventi infrastrutturali** effettuati da tutti i Comuni, a prescindere dalle loro dimensioni (Graf. 5).
- In particolare, i Comuni intermedi (da 50.000 a 100.000 abitanti) registrano **tempi di attuazione più lunghi** (oltre 5 anni) rispetto agli altri enti attuatori. Al contrario, migliora la velocità di attuazione delle Regioni e, in misura minore, anche quella dei Ministeri.
- Si è accentuata così la **differenza** tra la **performance migliore** (in termini di velocità di attuazione degli investimenti) ottenuta dalle **Regioni** e quella **peggiore** registrata dai **Comuni intermedi**, che passa da circa 9 mesi e mezzo a oltre 20 mesi.
- Per i Comuni di tutte le dimensioni, la **maggior criticità** emerge nella fase di

¹⁹ Agenzia per la Coesione Territoriale, Rapporto sui Tempi di Attuazione delle Opere Pubbliche, Numero 6 – 2018; Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, Rapporto 2014, Ottobre 2014.

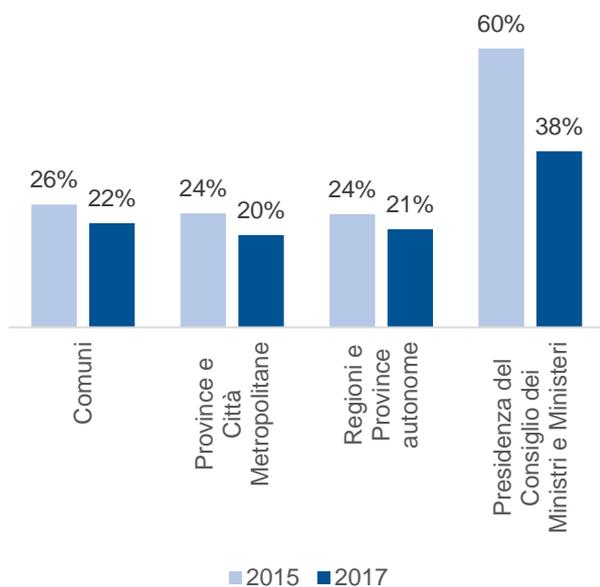
progettazione degli investimenti, che richiede circa un **anno in più** rispetto alle Regioni. Risulta poi particolarmente **problematica** per i Comuni intermedi anche la fase di **affidamento dei lavori** (+33% nella durata rispetto alle Regioni).

- In conclusione, è imperativo per i **Comuni spendere** in maniera **efficiente** le **risorse** del PNRR.
- Da un lato, dunque, **tutti** i **Comuni** italiani dovranno essere resi **in grado** di **gestire** le ambiziose **risorse** messe a disposizione dal PNRR, **potenziando** le strutture coinvolte nelle

fasi di progettazione e affidamento dei lavori che ad oggi scontano le maggiori criticità.

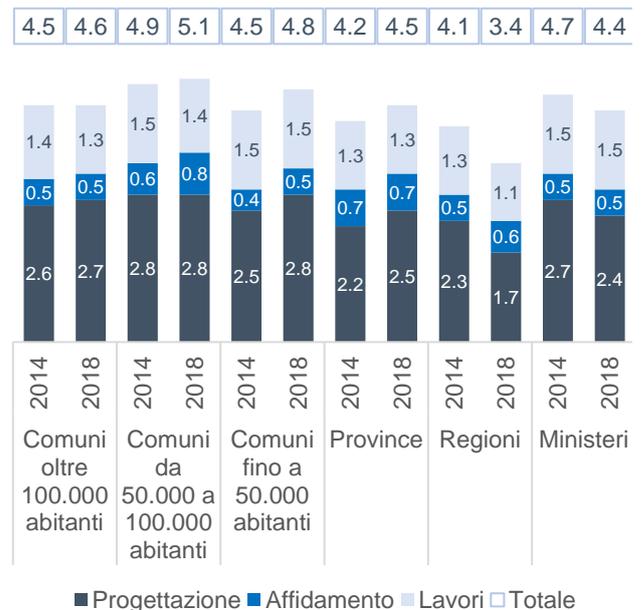
- Dall'altro, sarebbe **auspicabile** che i **fondi del PNRR** riuscissero ad **intercettare** i **fabbisogni** di investimento che i **Comuni** hanno **accumulato** nel corso degli **ultimi anni**.
- Queste sfide richiederanno una **selezione oculata** dei **progetti** di investimento e il rafforzamento delle capacità di programmazione, progettazione e realizzazione in quanto elementi essenziali per riattivare il circolo virtuoso tra investimenti, efficienza dei servizi e qualità di vita per i cittadini.

Graf. 4 Incidenza delle ore di formazione tecnico-specialistica sul totale delle ore di formazione erogate nel corso dell'anno (%)



Fonte: Elaborazione CDP Think Tank su dati Istat, Attività e organizzazione delle unità istituzionali.
 Note: L'aggregato per i Comuni non include le Unioni di comuni e le Comunità montane.

Graf. 5 Durata netta delle differenti fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali per tipologia di ente attuatore (anni)



Fonte: Elaborazione CDP Think Tank su dati Agenzia per la Coesione Territoriale.

Allegato 1

Tipologia di coinvolgimento	Codice intervento PNRR	Investimento/Riforma	Importo PNRR (mln €)
Risorse attribuite direttamente a comuni e città metropolitane come soggetti attuatori	M2C1 3.1	Isole verdi	0.2
	M2C3 1.1	Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0.8
	M2C4 2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.0
	M2C4 3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	0.3
	M4C1 1.1	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4.6
	M4C1 1.2	Piano di estensione del tempo pieno e mense	1.0
	M4C1 1.3	Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0.3
	M4C1 3.3	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3.9
	M5C2 2.1	Progetti di rigenerazione urbana per ridurre emarginazione e degrado sociale	3.3
	M5C2 2.2	Piani Urbani integrati	2.5
	M5C2 2.2a	Piani Urbani integrati - superamento insediamenti abusivi	0.2
	M5C2 2.2b	Piani Urbani integrati - fondo di fondi BEI	0.3
	M5C2 3.1	Sport e inclusione sociale	0.7
	M5C3 1.1	Strategia nazionale per le aree interne	0.8
	M5C3 1.2	Valorizzazione beni confiscati alle mafie	0.3
	M1C3 2.1	Attrattività dei borghi	1.0
	M2C1 1.1	Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	1.5
Risorse attribuite a comuni e città metropolitane come soggetti attuatori in concorrenza con le regioni	M2C2 4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa	3.6
	M2C2 4.4	Rinnovo flotte bus, treni verdi	3.6
	M5C2 2.3	Programma innovativo della qualità dell'abitare	2.8
	M1C3 2.2	Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	0.6
	M1C3 2.3	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	0.3
	M2C2 4.1	Rafforzamento mobilità ciclistica	0.6
Progetti di titolarità del MLPS che riconosce, per decreto, come soggetti attuatori gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) o i Comuni (dove gli ATS non partecipano)	M5C2 1.1	Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	0.5
	M5C2 1.2	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0.5
	M5C2 1.3	Housing temporaneo e stazioni di posta	0.5
Ulteriori progetti PNRR (a esclusione del fondo complementare) che potrebbero coinvolgere comuni e città metropolitane	M1C1 1.1	Infrastrutture digitali	0.9
	M1C1 1.2	Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud	1.0
	M1C1 1.3	Dati e interoperabilità	0.7
	M1C1 1.4	Servizi digitali e cittadinanza digitale	2.0
	M1C3 1.1	Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale	0.5
	M1C3 1.2	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per permettere un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	0.3
	M1C3 1.3	Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei	0.3
	M2C1 3.2	Green communities	0.1
	M2C2 1.2	Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo	2.2
Progetti in fondo complementare che potrebbero coinvolgere comuni e città metropolitane	FC 6	Investimenti strategici sul patrimonio culturale	1.5
	FC 10	Sicuro, Verde, Sociale	2.0
	FC 24	Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016	1.8
	FC 25	Strategia nazionale aree interne - miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade	0.3

Fonte: Elaborazione CDP Think Tank su dati Italia Domani ("Comuni e città nel PNRR", 19 Novembre 2021) e ANCI ("Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come soggetti attuatori", 5 gennaio 2022).