

LE ASSEGNAZIONI PNRR AI COMUNI ITALIANI

Esempi di uso di open data per la valutazione di politiche pubbliche

Giorgia Marinuzzi

IFEL-Fondazione ANCI

Responsabile Ufficio analisi ed elaborazione dati Economia territoriale

- **Difficoltà e ritardi nell'attuazione del PNRR**
 - necessità di verificare l'attuabilità delle misure
 - necessità di riprogrammazione
- **I comuni italiani sono stati talvolta indicati quale fattore di debolezza del Piano**
 - frammentazione dei centri decisionali
 - scarsità di personale qualificato
 - basso livello di spesa per investimenti registrato «storicamente»
- **Dotazione finanziaria PNRR in Italia (totale): 191,5 mld €**
- **Dotazione finanziaria PNRR in Italia per comparto comuni: 40 mld €**
- **Revisione e aggiornamento PNRR: attenzionate 9 misure del PNRR, di cui 6 con comuni beneficiari (13 mld € di fondi PNRR assegnati ai comuni)**

1° Rapporto IFEL «La dimensione territoriale del PNRR»

TRE ARGOMENTI DI ATTENZIONE:

1. la **dimensione delle assegnazioni PNRR**, con un **focus sul comparto comunale**
2. la composizione dei **bandi di gara PNRR/PNC** per tipologia di committente
3. il **personale comunale in servizio** (trend, età media, spese per la formazione)

FONTI:

- **Italia Domani**, Universo progetti, giugno 2023 (ritardi nell'imputazione dei dati su REGIS);
- **#PNRRinCOMUNE**, ossia la **ricognizione IFEL** delle assegnazioni PNRR al comparto comunale tratte da **decreti e graduatorie pubblicati dalle amministrazioni titolari**, maggio 2023 (<https://easy.fondazioneifel.it/ifel-easy/apps/pnrrincomune>);
- **OpenCoesione**, Progetti FESR 2014-2020, per un confronto sulla taglia finanziaria degli interventi;
- **ANAC**, Bandi di gara con finanziamenti PNRR/PNC, giugno 2023;
- **SIOPE**, Investimenti fissi lordi dei comuni, 2023;
- **MEF-IGOP**, Conto Annuale-Personale in servizio nelle amministrazioni comunali, 2023.

Il nostro utilizzo: elaborazioni statistiche per valutare le politiche pubbliche

Dopo uno **studio dei db** attraverso i **metadati**, serve spesso un lavoro di:

- **Pulizia dei db** (si evita moltiplicazione dell'errore)
- **Sistematizzazione dei db** (es. quali relazioni)
- **Completamento del dato**

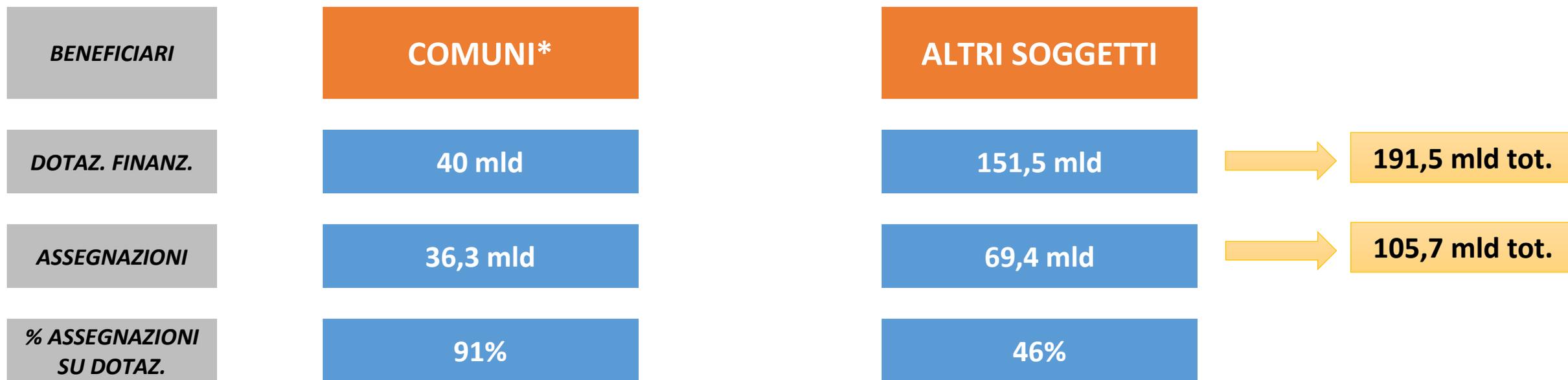
Alcuni esempi:

- **manca il codice identificativo dell'unità di rilevazione** (es. cod. Istat comunale univoco associato ai comuni)
- **le tavole non quadrano** tra loro
- presenza di **outlier per imputazione di dati errati** (il classico «999 dell'esasperato»)
- manca la **categorizzazione dei soggetti** o va corretta o va adattata ad una propria classificazione (es. per la categoria imprese potrei aver bisogno delle sole partecipate)
- i casi dei **multibeneficiari**, ossia un importo totale per più soggetti (il dato si ripete con lo stesso importo->rischio errore di moltiplicazione del dato; il dato è presente una sola volta->trattamento di distribuzione per soggetti)

LE ASSEGNAZIONI PNRR AI COMUNI

Le assegnazioni PNRR al comparto comunale

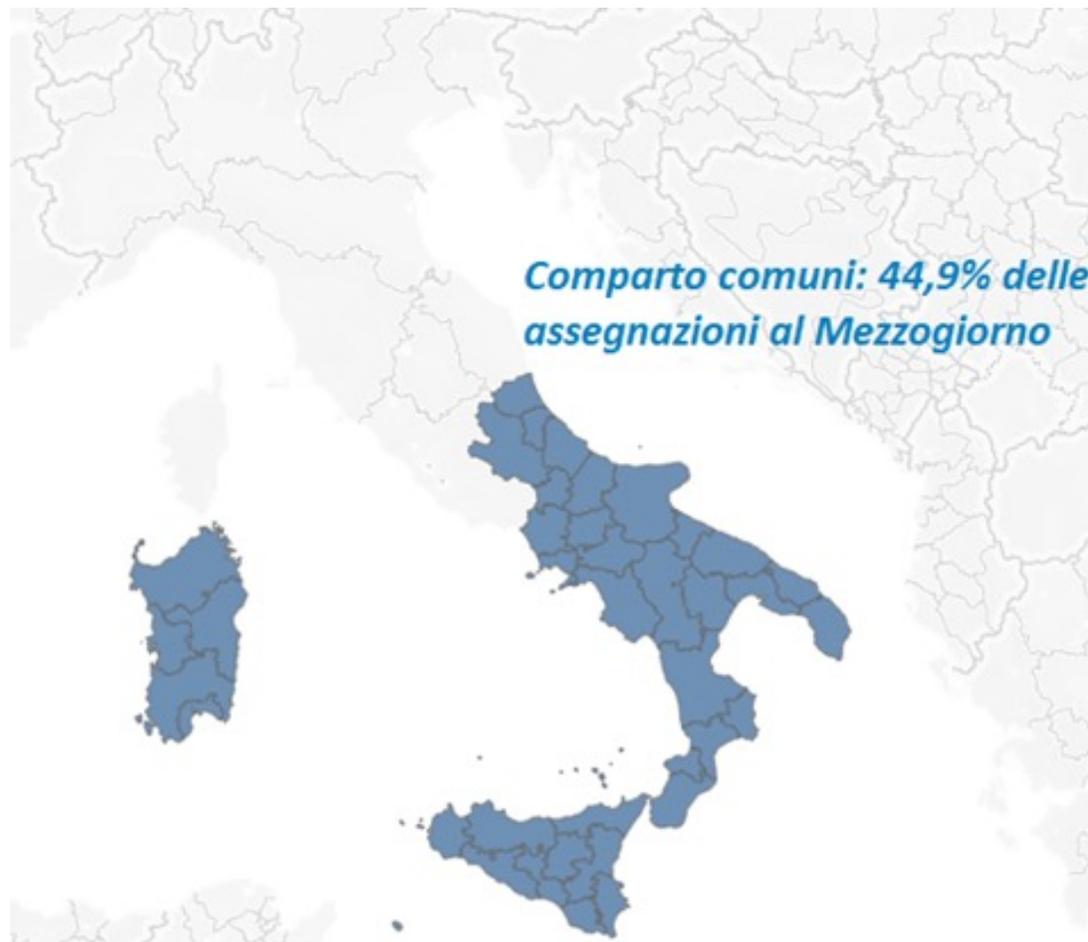
Secondo i dati pubblicati su Italia Domani al 13 giugno 2023, si contano in tutta Italia 197mila progetti PNRR del valore di **105,7 miliardi di euro** (al netto di cofinanziamenti), il **55% della dotazione complessiva**.



*Amministrazioni comunali insieme ad unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su Italia Domani e #PNRRinCOMUNE, 2023

Il rispetto della «clausola Mezzogiorno»

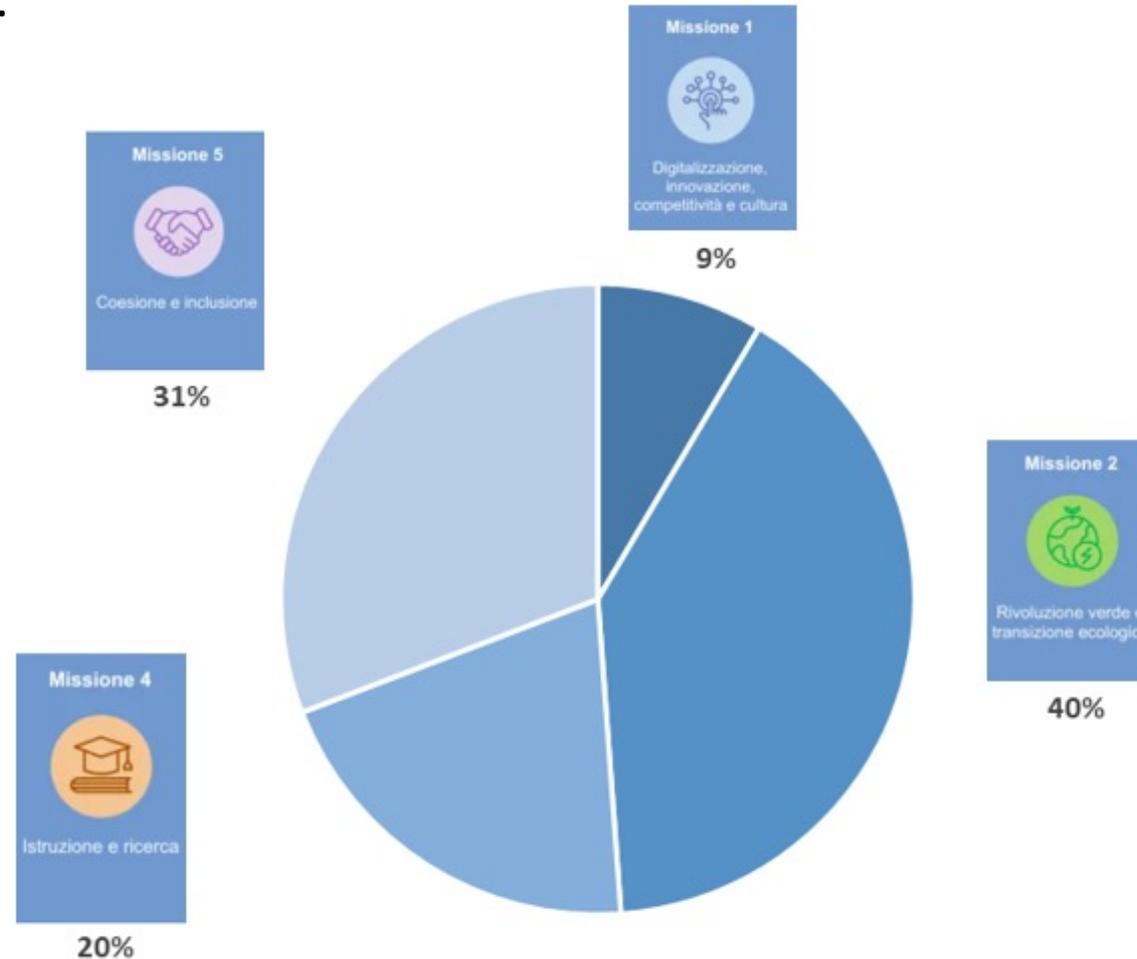


Dei 36,3 miliardi di euro di assegnazioni al comparto comuni il **44,9%**, ossia 16,3 miliardi di euro, è destinato al **Mezzogiorno**.

Tale dato testimonia nel comparto comunale il **rispetto della “clausola 40%”**, che consiste nella destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Piano.

Le assegnazioni PNRR al comparto comunale, per Missione

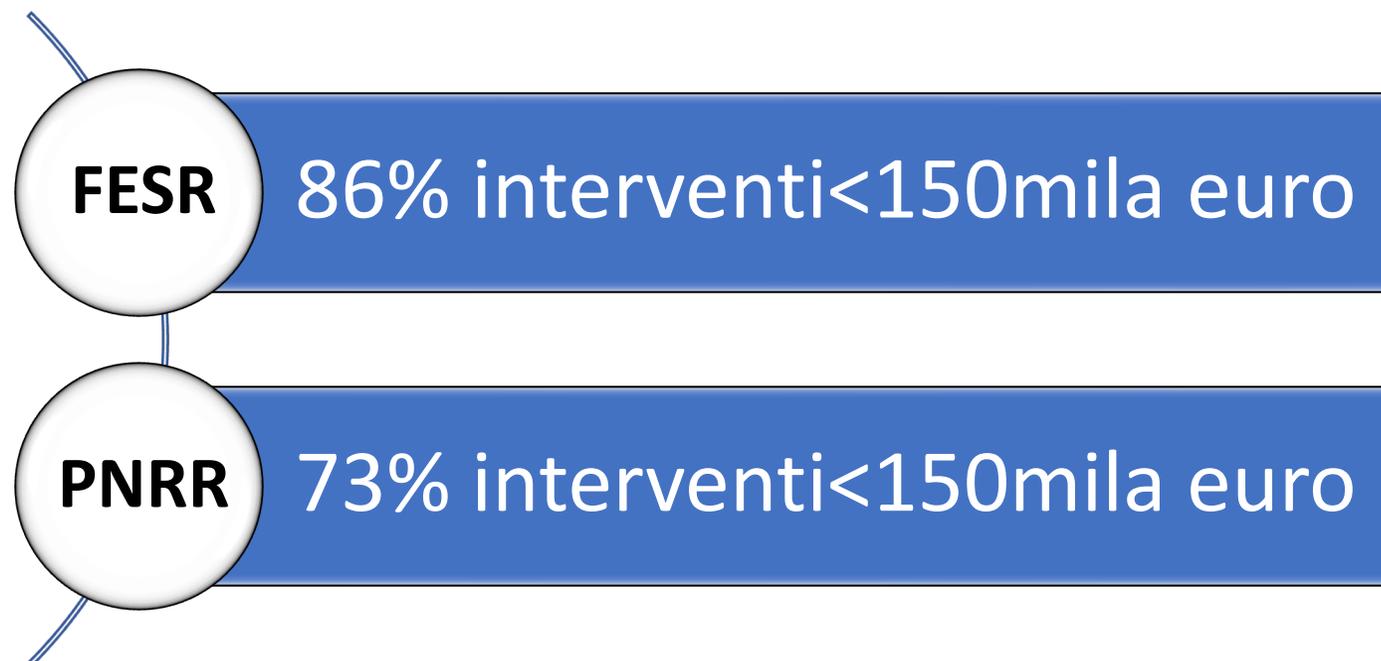
Dei 36,3 mld di euro....



Assegnazioni PNRR: microprogettualità

Il tema della microprogettualità non è una novità quando si parla di politiche finanziate con risorse straordinarie anzi...

Le elaborazioni di IFEL sui dati di Italia Domani mostrano come **la frammentazione degli interventi PNRR sia più contenuta rispetto a quanto accade ad esempio nella politica di coesione.**

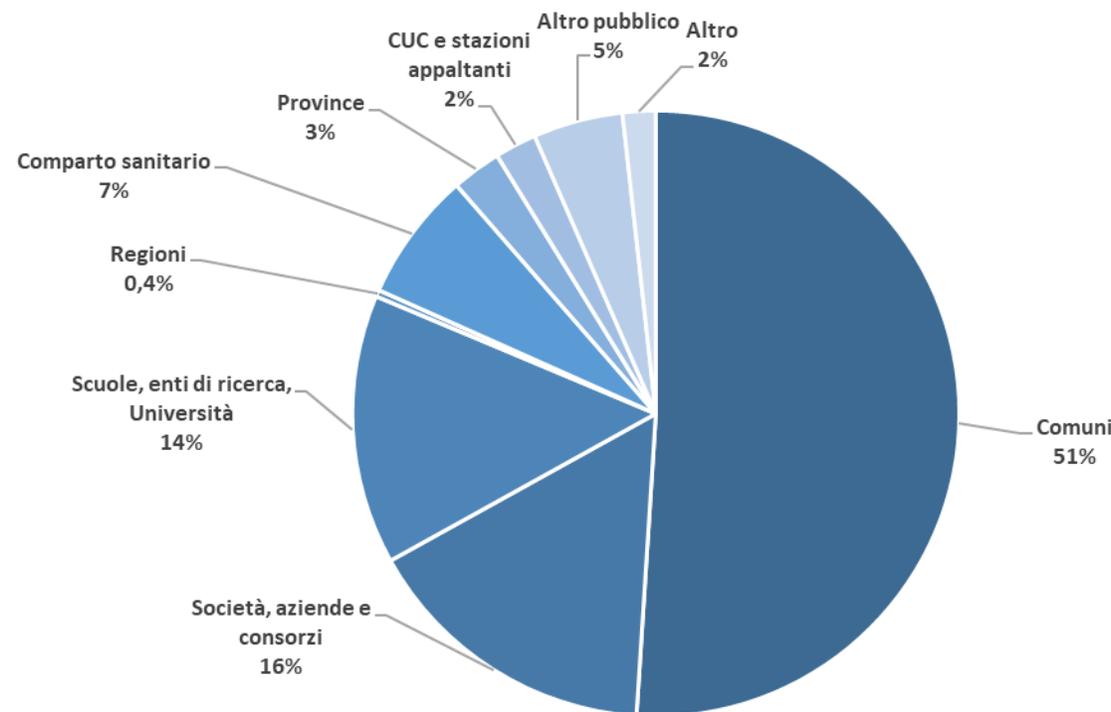


I BANDI DI GARA PNRR/PNC

Bandi di gara PNRR/PNC

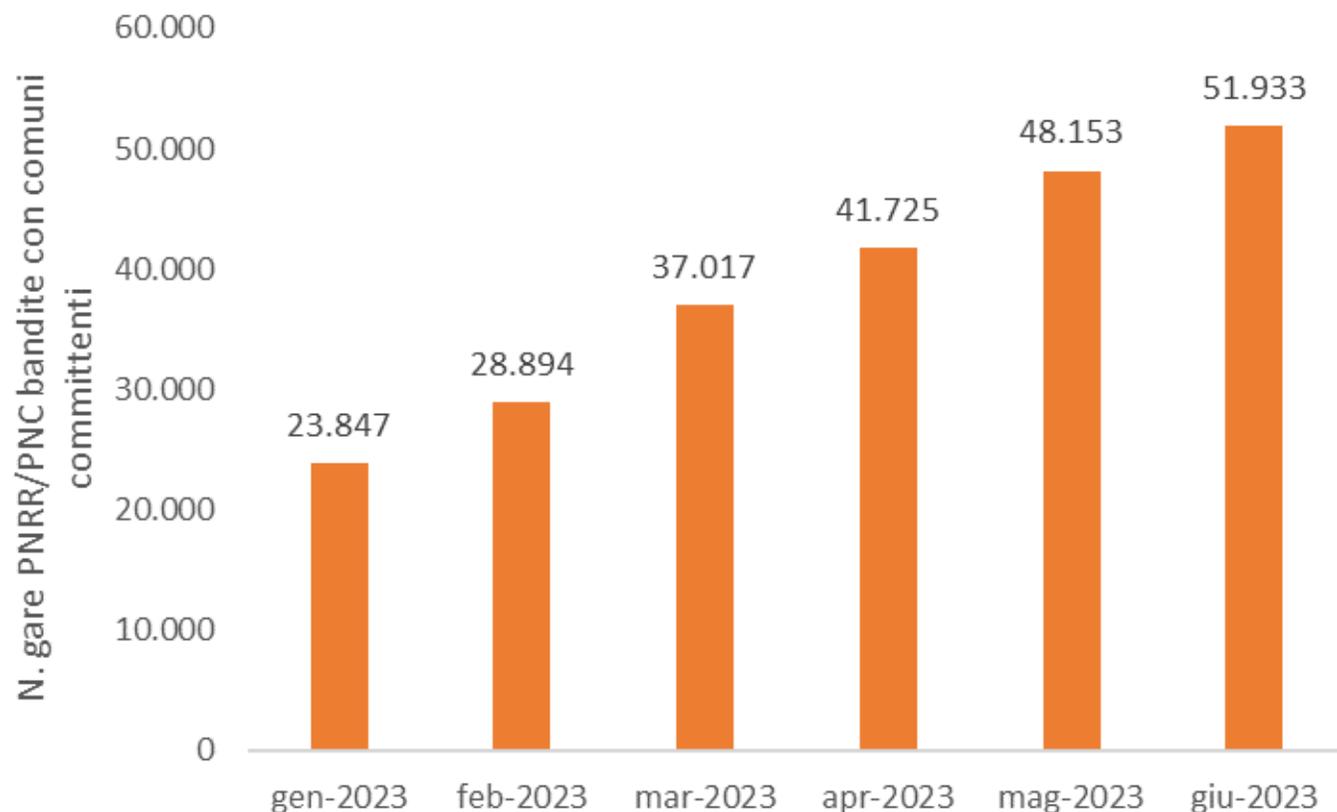
Secondo i dati ANAC le gare bandite con risorse PNRR e/o PNC da luglio 2022 fino a metà giugno 2023 sono circa **102mila**, di cui il **51%**, ossia quasi **52mila**, a titolarità comunale. I **comuni di fatto sono la prima categoria di committenti per numero di gare bandite PNRR/PNC**, seguiti da società/aziende/consorzi e scuole/università/enti di ricerca, a quota 16mila e 14mila gare rispettivamente.

Le gare PNRR/PNC bandite, composizione % per soggetti committenti, luglio 2022-15 giugno 2023



Trend bandi di gara PNRR/PNC con comuni committenti

Le gare PNRR/PNC bandite da comuni committenti (cumulata), gennaio 2023-15 giugno 2023

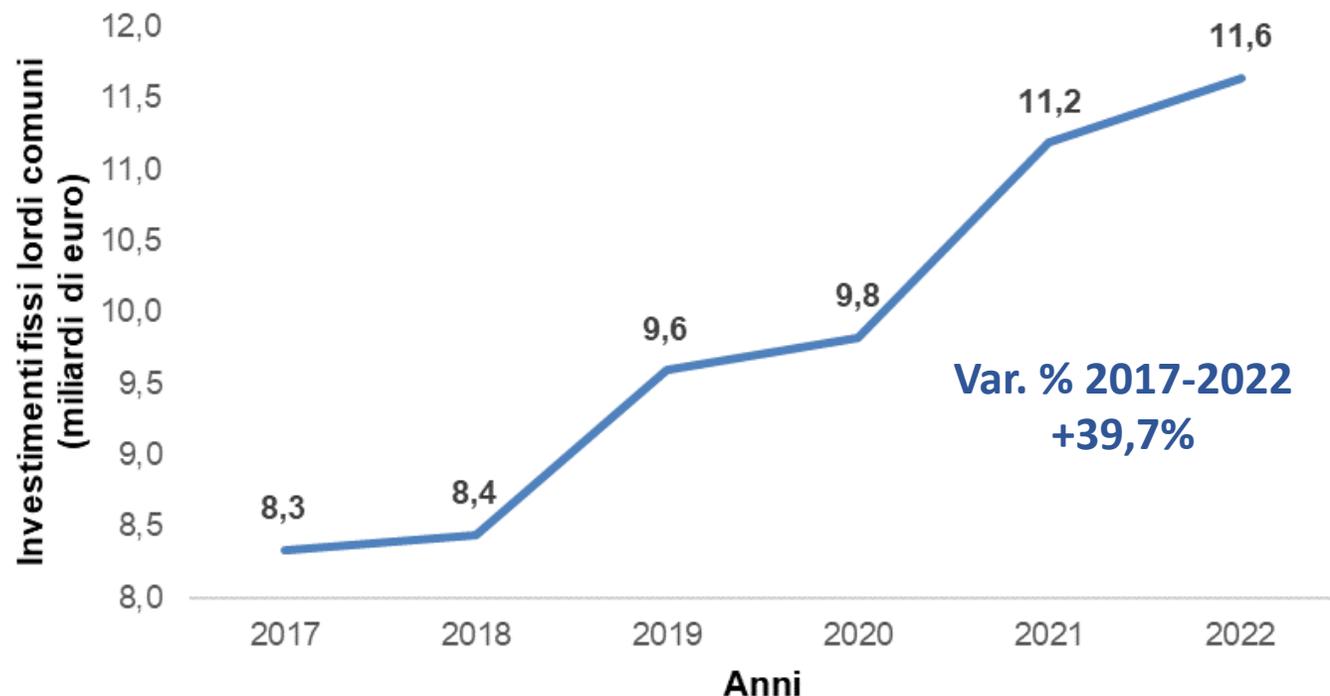


I comuni hanno bandito gare PNRR/PNC a grande velocità, un trend sempre in crescita, basti pensare che nel primo semestre 2023 il numero di gare bandite dai comuni è più che raddoppiato, passando da circa 24mila di gennaio 2023 a circa 52mila di metà giugno 2023.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su ANAC, 2023

L'onda lunga degli investimenti comunali

Gli investimenti fissi lordi dei comuni (miliardi di euro), 2017-2022



Il **PNRR** ha influenzato gli investimenti dell'ultima annualità ancora quasi esclusivamente per gli **interventi già «in essere»**.

Fattori che hanno **impattato sulla ripresa degli investimenti comunali**:

- l'**abbandono dei vincoli finanziari** (es. patto di stabilità interno)
- l'aumento del volume di **trasferimenti statali**
- la **semplificazione delle procedure di gara**

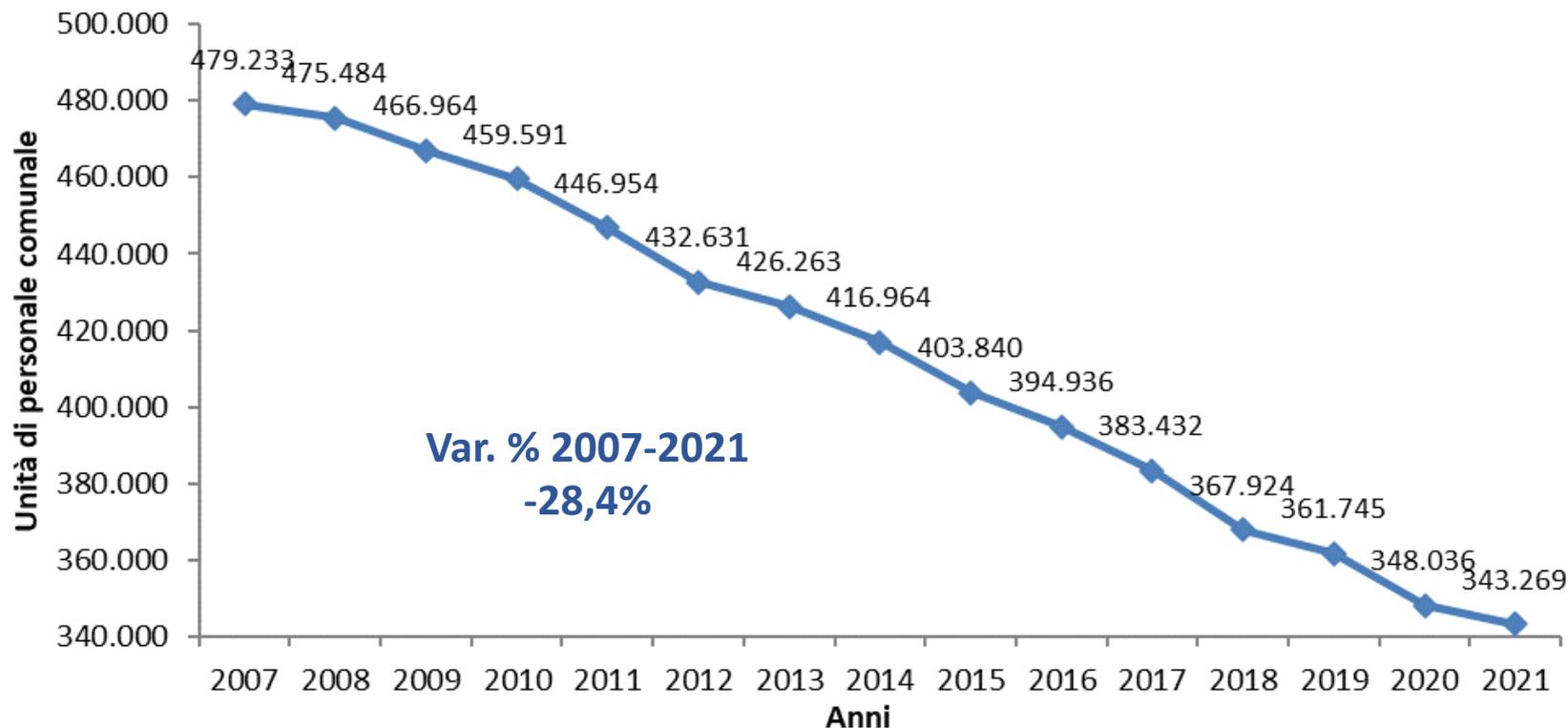
Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su dati SIOPE, anni vari

Stima IFEL-Dip. Finanza locale per investimenti comunali 2023: 14,1 miliardi di euro (prudenziale e basata su dati robusti, ossia andamento dei primi cinque mesi dell'anno)

PERSONALE COMUNALE

Trend personale comunale in servizio

Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, 2007-2021



Esigenza: possedere la **capacità amministrativa di “saper spendere”** le risorse aggiuntive per la realizzazione di opere pubbliche, per trasformare gli investimenti in infrastrutture funzionanti sul territorio e in servizi erogati per la collettività. Per far questo sono necessari uffici efficienti e personale adeguato in numero e qualificazione.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su dati MEF, 2023

La riduzione dei profili tecnici (pianificazione/progettazione opere)

Oltre a tale preoccupante riduzione della forza lavoro, si aggiunge la **diminuzione degli addetti negli uffici tecnici dedicati alla progettazione delle opere pubbliche** (bacino di unità **responsabili** di seguire più direttamente la complessa **filiera degli investimenti comunali**).

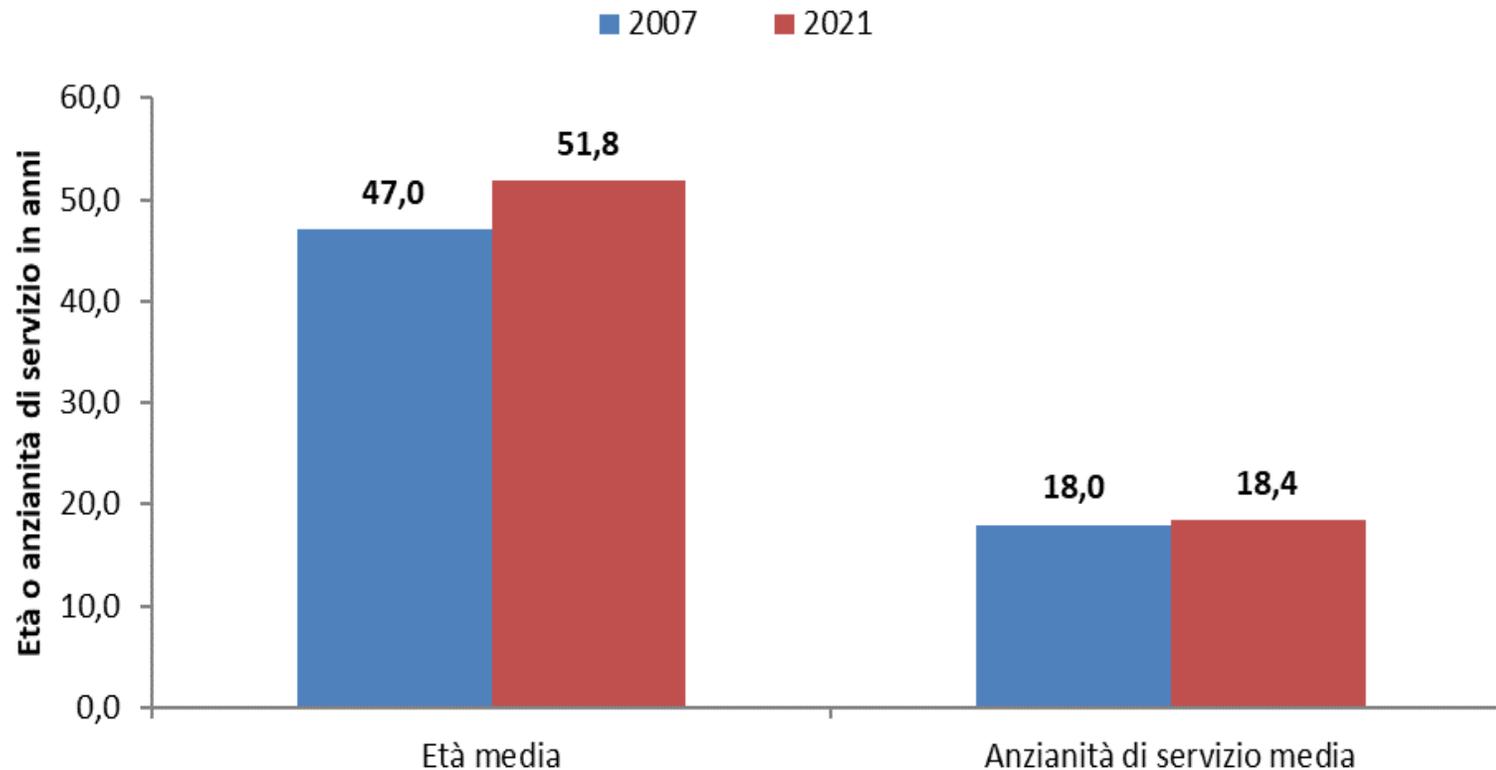
Fonte: Relazioni allegate al Conto Annuale IGOP-MEF (2015-2021)

Funzione: Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

Dato: **-18,2% tra il 2015 e il 2021 del personale comunale impegnato nella pianificazione** vs -16,3% media 2015-2021 del totale del personale comunale.

Età media e competenze del personale comunale

L'età media e l'anzianità media di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato 2007/2021



Effetti dei **blocchi occupazionali** (protratti nel tempo):

- **riduzione personale comunale**
- **aumento età/anzianità media**

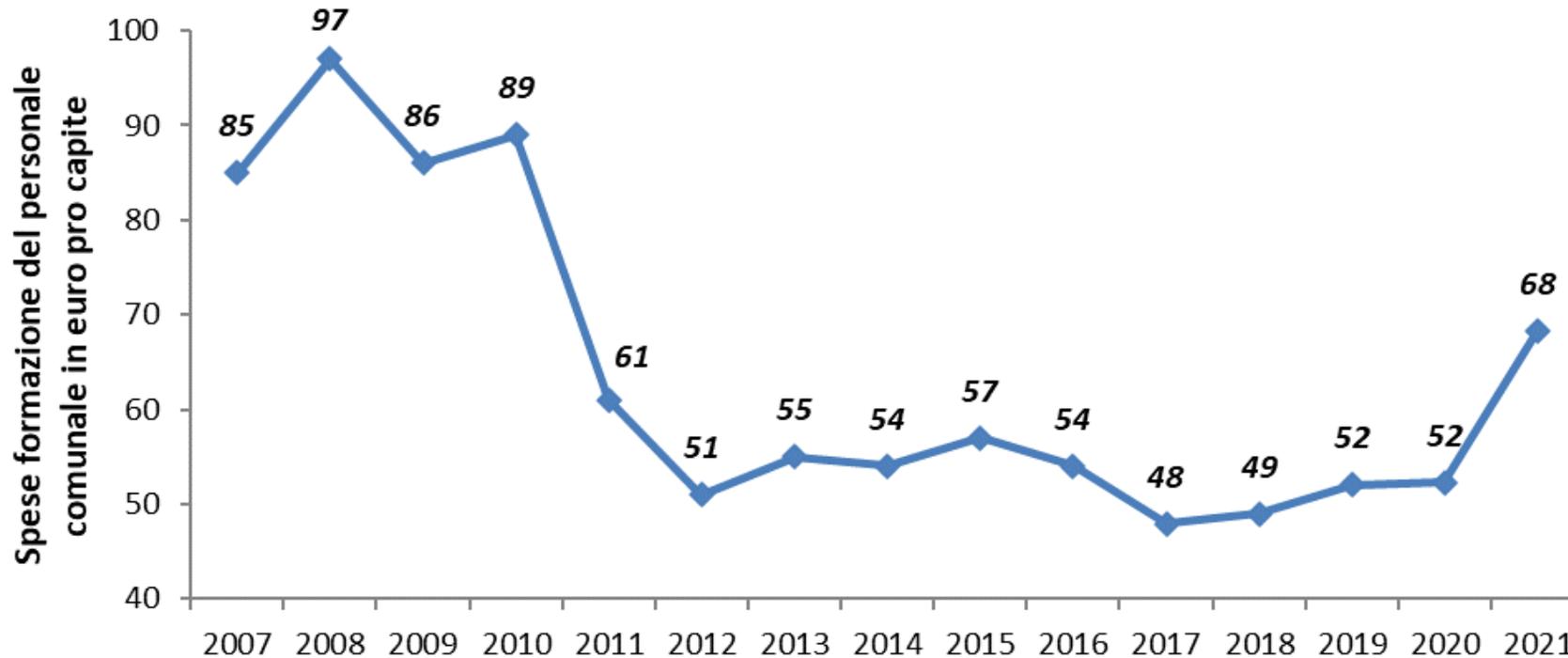
...con **conseguenze** dirette **sull'adeguatezza** in termini di **qualificazione degli addetti** e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi.

L'**elevata età media** del personale può impattare infatti sulle **prestazioni**, sulla **motivazione**, sull'utilizzo di **nuove tecnologie** e sul **trasferimento di know-how**.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su dati MEF, 2023

Il taglio delle spese di formazione del personale comunale

Le spese di formazione per il personale comunale in euro pro capite, 2007-2021



A peggiorare il quadro appena descritto si aggiunge l'imposizione, da parte del legislatore*, di **vincoli alle spese per la formazione del personale comunale.**

*Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su dati MEF, 2023

CONCLUSIONI

Alcune considerazioni conclusive

Nonostante...

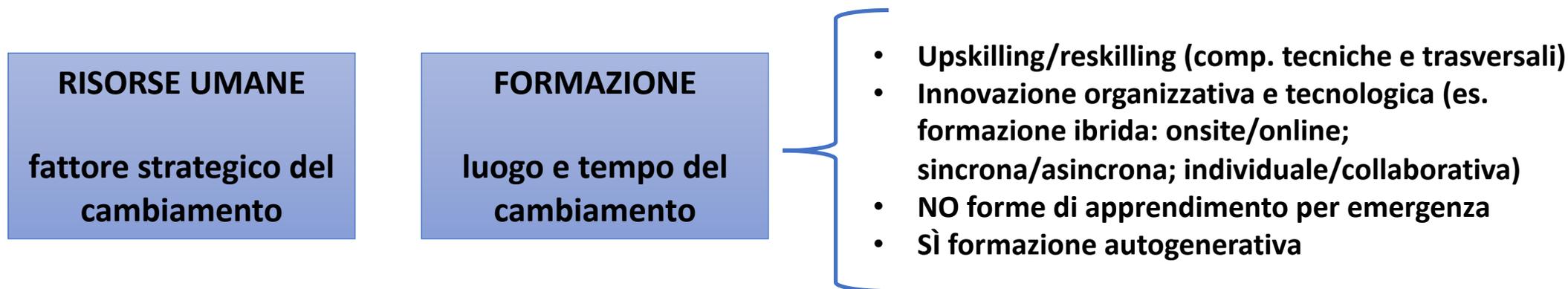
- la riduzione del personale comunale (specialmente per la pianificazione/progettazione opere)
 - l'aumento dell'età/anzianità media del personale comunale
 - i tagli alle spese di formazione del personale comunale
- ✓ ... **i comuni registrano assegnazioni finanziarie pari a oltre il 90% della dotazione PNRR** a loro disposizione vs il 46% degli altri comparti.
- ✓ ... **i comuni sono i primi soggetti per bandi di gara PNRR/PNC pubblicati** (51% dei bandi di tutte le amministrazioni pubbliche attuatrici) con un andamento sempre crescente.
- ✓ Le problematiche di attuazione degli interventi connesse con il costante **depauperamento del personale comunale** vanno affrontate con azioni concrete a **supporto della capacità amministrativa**. Risulta prioritario il tema della capacità dell'amministrazione di spendere le risorse aggiuntive senza sacrificare le attività ordinarie e il lavoro quotidiano che viene già svolto dall'ente locale.

Il ruolo strategico della formazione

Il successo del PNRR passa anche dalla capacità amministrativa degli enti comunali.

Dopo anni di politica del personale pubblico caratterizzata da tagli di costi e blocchi del turnover, sembra necessario ricostruire una **nuova cultura del pubblico impiego** grazie anche ad **adeguate politiche formative**.

Il rilancio della formazione dei dipendenti comunali è, infatti, un elemento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica e di benessere collettivo previsti dal PNRR.



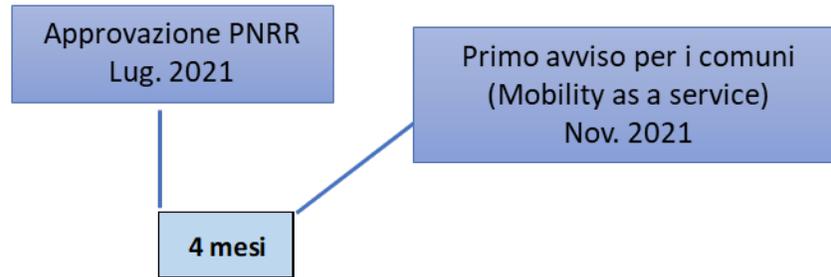
GRAZIE PER L'ATTENZIONE

giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it

Appendice

Avvisi per i comuni: tempi a confronto

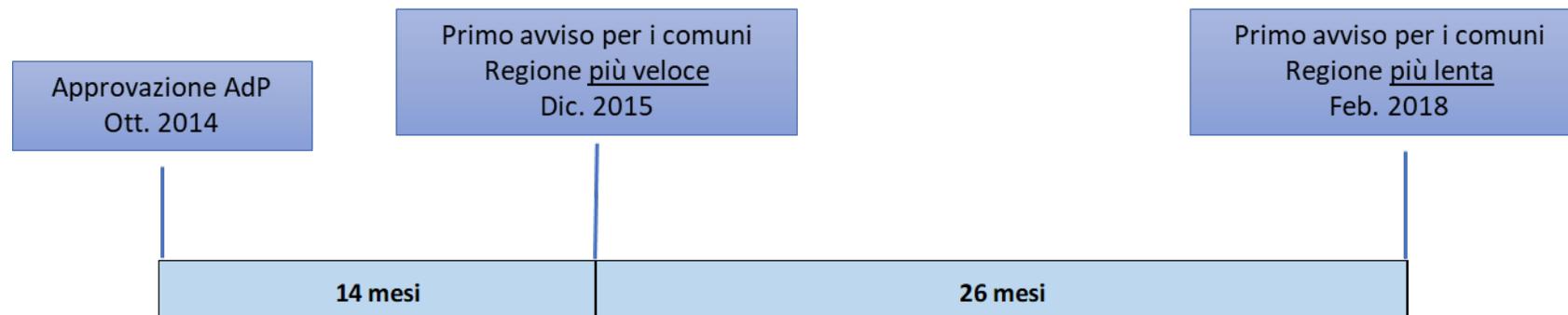
PNRR (2021-2026)



Perché tali differenze?

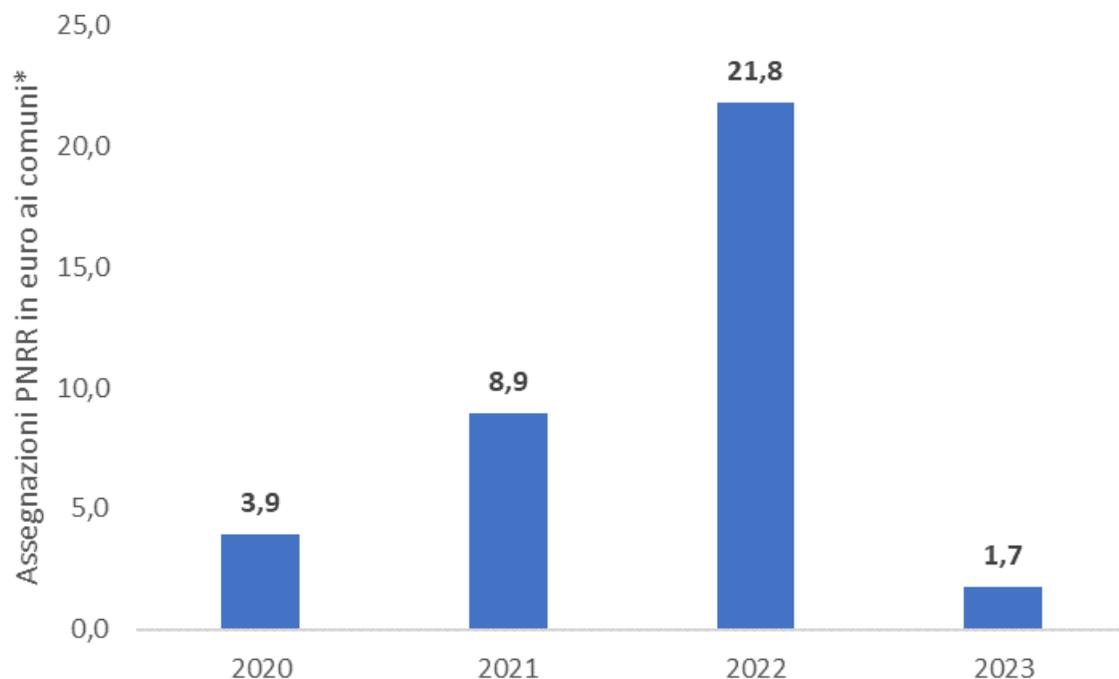
Il PNRR, a differenza dell'Accordo di Partenariato, era immediatamente operativo e non c'è stato il passaggio con le Regioni.

POLITICA DI COESIONE (2014-2020)



Il trend delle assegnazioni PNRR al comparto comunale

Trend delle assegnazioni PNRR al comparto dei comuni*, 2020-1° sem. 2023



Dei 36,3 miliardi di euro di assegnazioni al comparto comuni, 3,9 miliardi sono stati assegnati nel 2020 (si tratta di progetti in essere), 8,9 miliardi nel 2021, 21,8 nel 2022 e 1,7 miliardi nel primo semestre 2023

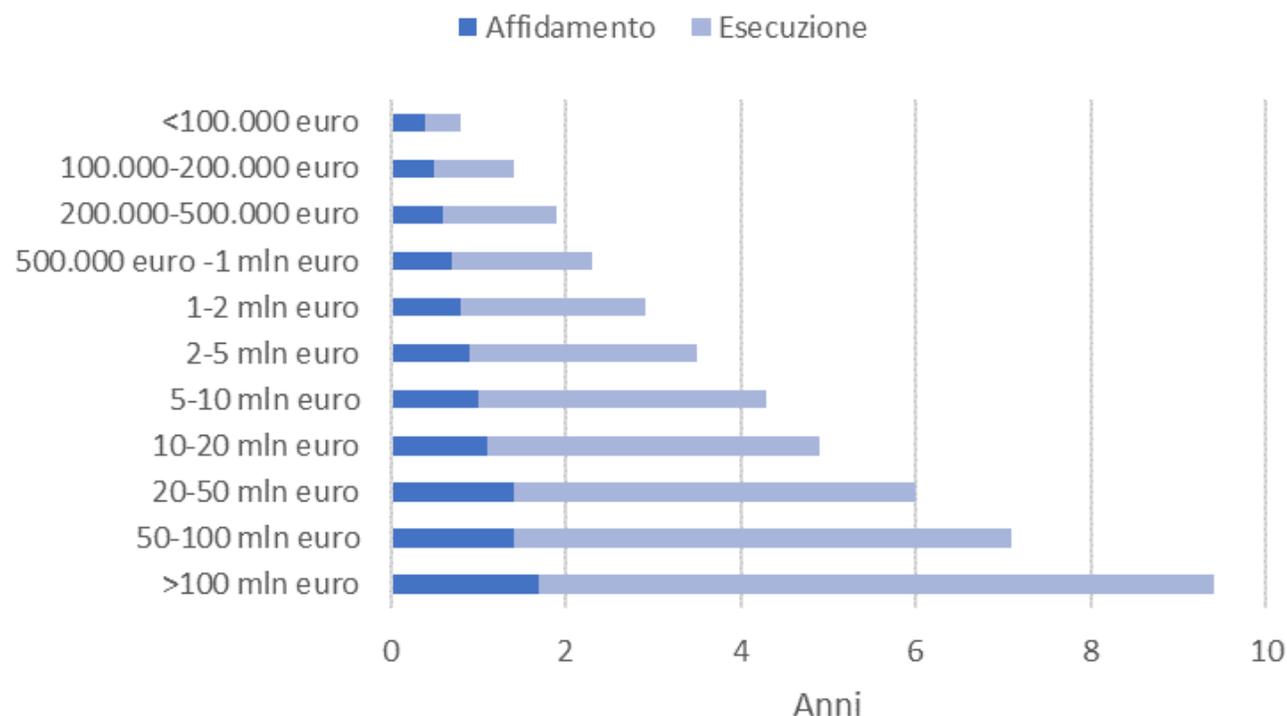
*Amministrazioni comunali insieme ad unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane.

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su Italia Domani e #PNRRinCOMUNE, 2023

Assegnazioni PNRR: microprogettualità

Il **94% dei 197mila progetti PNRR assegnati ha un finanziamento fino al milione di euro**, per un importo pari al 20% dei 105,7 miliardi di euro di finanziamento PNRR (Fonte: IFEL-Fondazione ANCI su Italia Domani, 2023). Stessa incidenza percentuale per il comparto dei comuni (94% progetti <1mln euro). **Il finanziamento medio dei progetti PNRR con comuni beneficiari è pari a 370mila euro.**

Media dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche



Media dei tempi di realizzazione (affidamento+esecuzione) delle opere tra 200.000 e 500.000 euro è di 1,7 anni.

L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato

L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2021

Classi di età	Valore assoluto	Valore percentuale
Fino a 29	6.040	1,9%
30 - 34	11.280	3,6%
35 - 39	17.847	5,7%
40 - 44	28.692	9,1%
45 - 49	45.973	14,6%
50 - 54	61.511	19,5%
55 - 59	76.654	24,3%
60 e oltre	66.881	21,2%
Totale	314.878	100,0%



I prossimi ad andare in pensione...

Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su dati MEF, 2023