

I comuni e il PNRR con un approfondimento sul caso della Puglia

Carmela Chiapperini e Gianfranco Viesti (Università di Bari)
Politecnico di Bari, 5 aprile 2023



Una presentazione in cinque temi

- 1. Il PNRR e i Comuni**
- 2. Le misure urbane del PNRR**
- 3. I Comuni hanno presentato pochi progetti? Il caso dei nidi**
- 4. Il personale dei comuni**
- 5. I Comuni sono in ritardo?**

1. Il PNRR e i Comuni

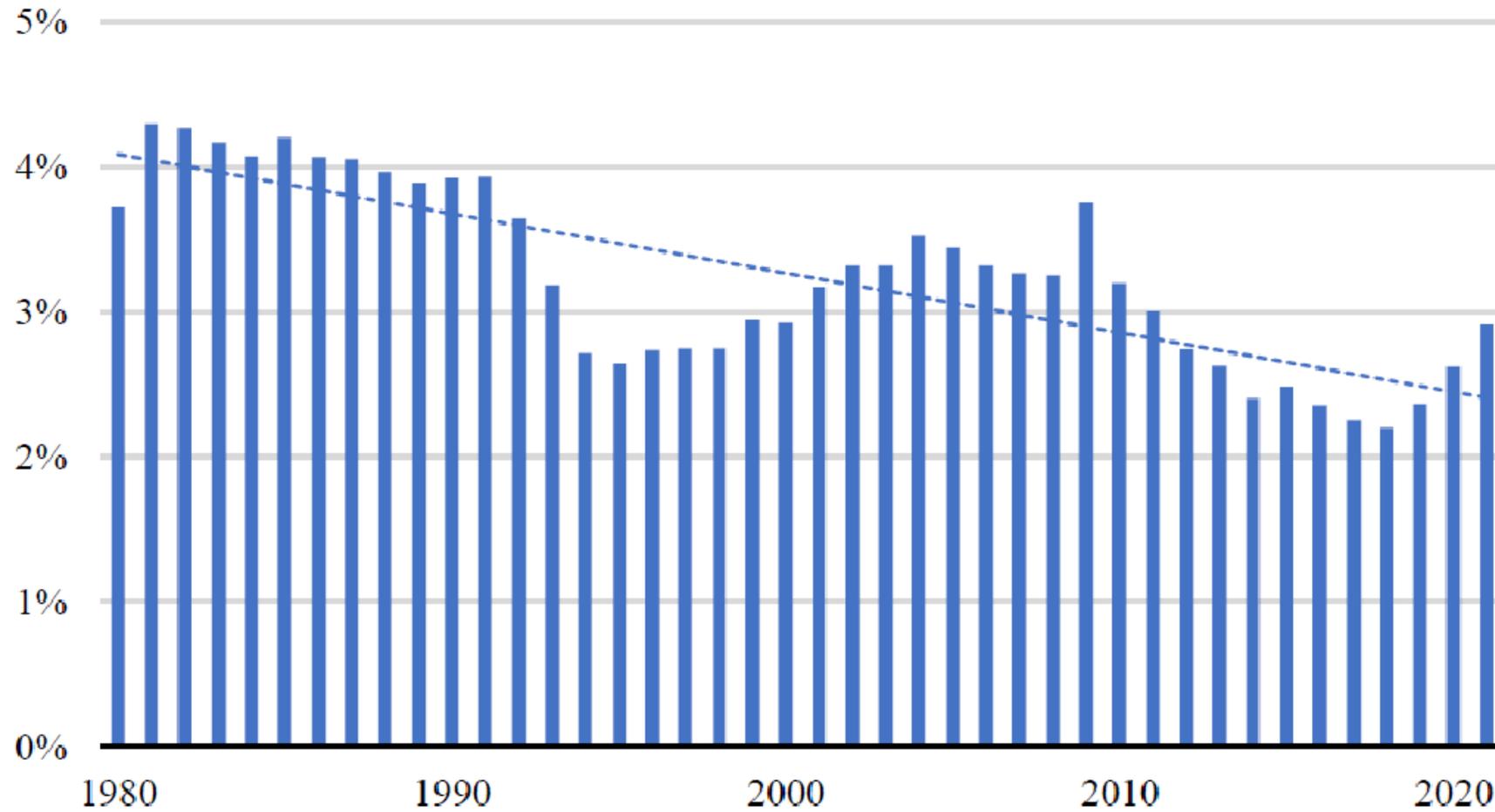
Un grande piano di investimenti pubblici dopo almeno un decennio di tagli

Un grande piano di investimenti pubblici implica un ruolo importante per gli Enti Locali

Rilevante novità politica: dialogo diretto Stato-Comuni senza l'intermediazione delle Regioni

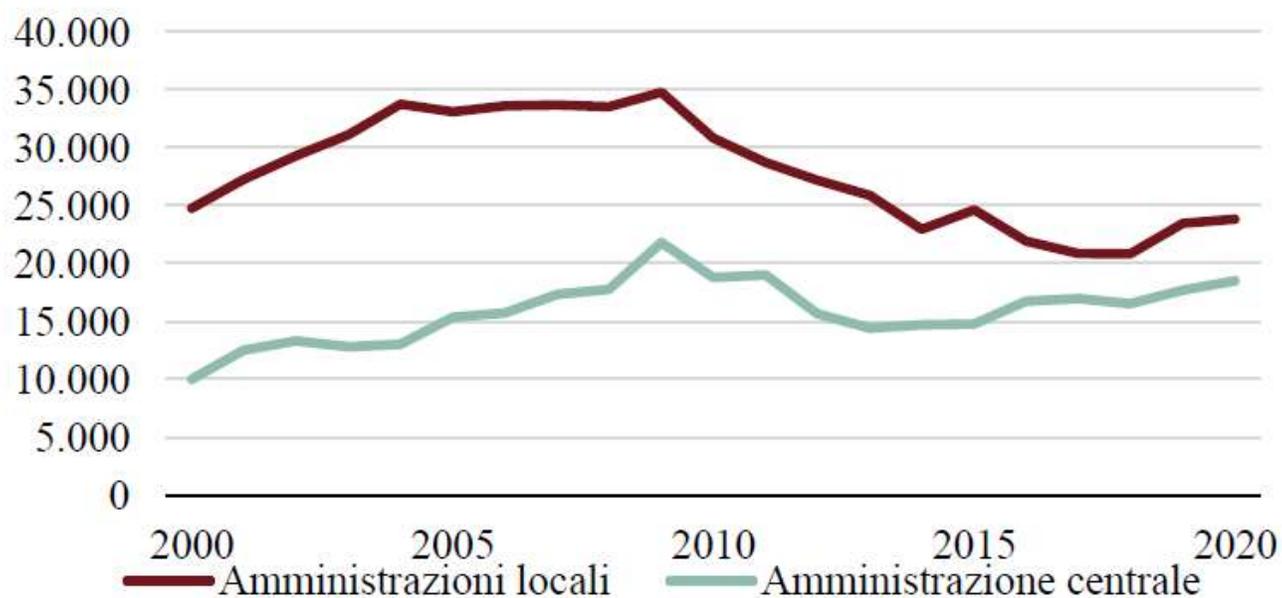
Ai Comuni è richiesto di aumentare molto lo sforzo di investimento

INVESTIMENTI PUBBLICI (IN % DEL PIL)

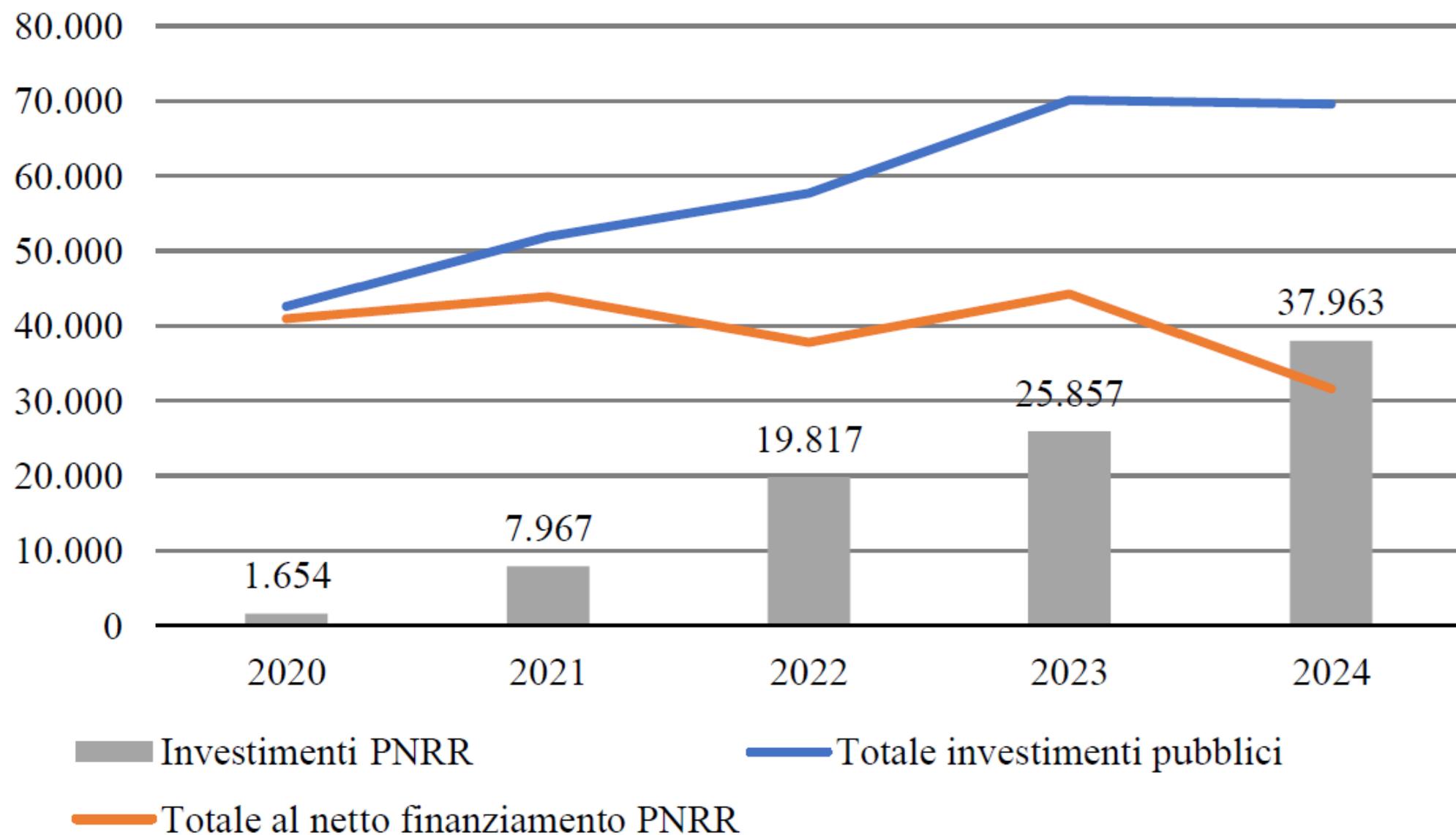


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

INVESTIMENTI FISSI LORDI PER LIVELLO DI GOVERNO (MILIONI DI EURO)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL PERIODO 2020-24
MILIONI DI EURO

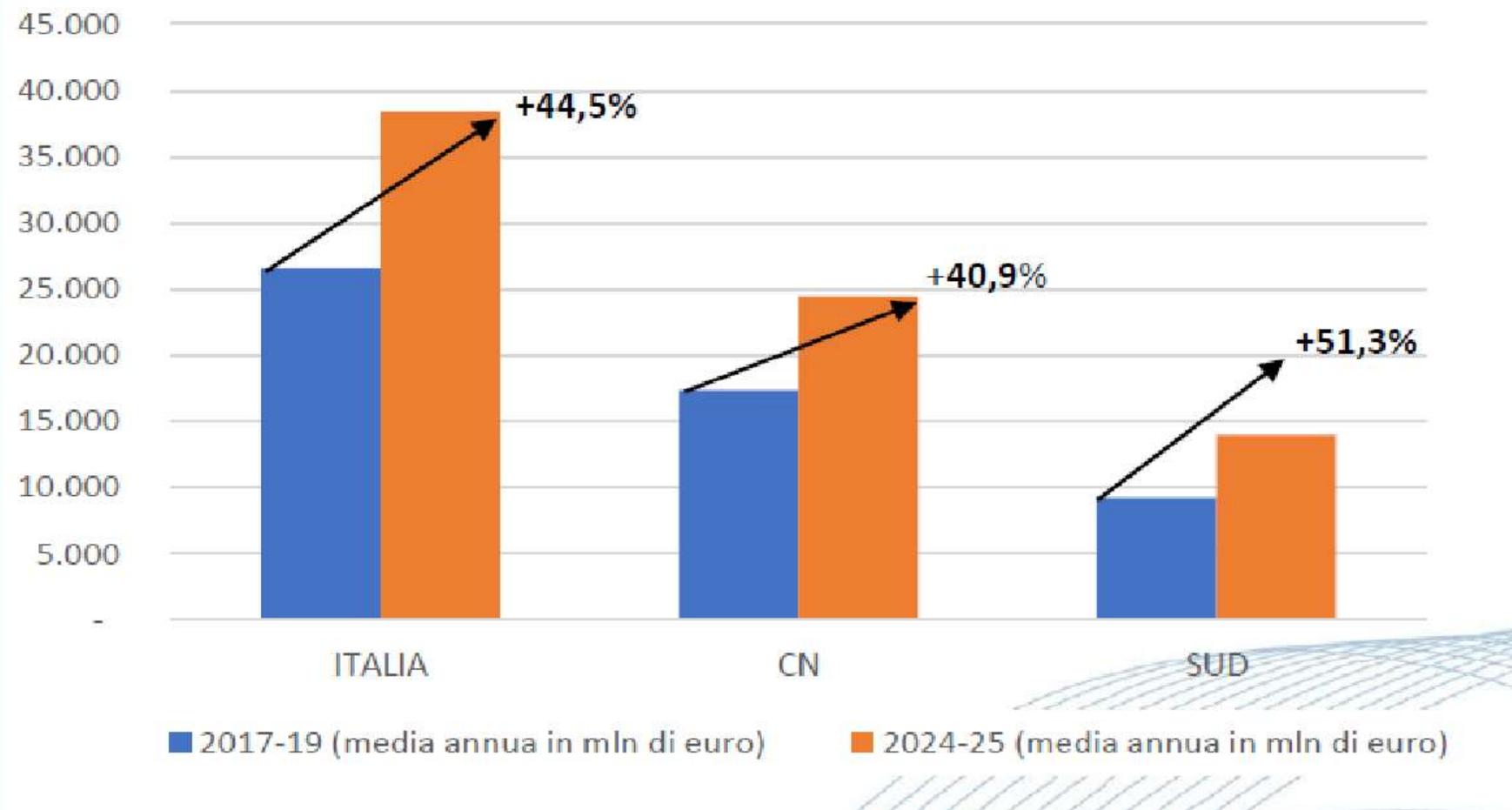
Fonte: elaborazione su dati NaDEF

Tab. 1 – Stima delle risorse RRF gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori
(milioni di euro e valori percentuali)

Missioni e componenti	Risorse totali RRF	Risorse gestite da EE.TT.		Incidenza sul totale	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
Missione 1 - Digitalizzazione, Innovazione, competitività, cultura e turismo, di cui:	40.291	6.046	7.546	15,0	18,7
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA	9.722	4.426	4.426	45,5	45,5
C3 - Turismo e Cultura 4.0	6.675	1.620	3.120	24,3	46,7
Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui:	59.459	17.964	18.705	30,2	31,5
C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	5.265	1.743	1.743	33,1	33,1
C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	7.044	7.786	29,6	32,7
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	800	800	5,2	5,2
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	8.376	8.376	55,6	55,6
Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, di cui:	25.397	1.020	1.270	4,0	5,0
C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	750	750	3,0	3,0
C2 - Intermodalità e logistica integrata	630	270	520	42,9	82,5
Missione 4 - Istruzione e ricerca, di cui:	30.876	9.760	9.760	31,6	31,6
C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436	9.760	9.760	50,2	50,2
Missione 5 - Inclusione e coesione, di cui:	19.851	16.941	18.681	85,3	94,1
C1 - Politiche del lavoro	6.660	5.600	5.600	84,1	84,1
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	10.516	11.216	93,8	100,0
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	1.975	825	1.865	41,8	94,4
Missione 6 - Salute, di cui:	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.000	7.000	100,0	100,0
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale	8.626	7.667	7.667	88,9	88,9
TOTALE	191.499	66.398	70.629	34,7	36,9

Fonte: elaborazioni sulla base delle informazioni contenute nel PNRR e negli allegati trasmessi al Parlamento e alla Commissione europea, nonché nei relativi aggiornamenti diffusi dal Governo attraverso il portale Italiadomani (Quadro finanziario degli investimenti e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

Fig. 33. Lo sforzo aggiuntivo richiesto dal PNRR in termini di spesa in c/capitale della Pa locale



2. Le misure urbane del PNRR

Una pluralità di interventi: si procede per misure e non per territori

Modalità diverse di allocazione: riparti e bandi

Priorità per le aree metropolitane; diversi medi centri ai margini

In Puglia: molto investimenti a Bari, Brindisi, Taranto, pochi a Foggia; ottimi risultati per i PINQUA a bando

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			

(Elaborazioni degli autori su documenti ufficiali)

Risorse destinate alle città e città metropolitane del Sud

	% totale	importo
ZES - Porti	100	261
Rigenerazione urbana	51,7	1169
Piani urbani integrati	46,9	1267
Porti	42,6	1363
Edilizia residenziale pubblica	36,3	398
PINQUA	35,8	767
Rinnovo parco mezzi	35,7	684
TRM	35,3	1478
Grandi progetti cultura	29,7	288
Cittadelle giudiziarie	23,6	71
Rigenerazione urbana - 2	6,9	42
Progetti per Roma	0	0
TOTALE	38,1	7788

(Elaborazione degli autori)

Città Metropolitana di Genova	1539
Città Metropolitana di Reggio Calabria	1099
Città Metropolitana di Cagliari	994
Città metropolitana di Palermo	911
Città Metropolitana di Venezia	866
Città Metropolitana di Firenze	808
Città Metropolitana di Messina	806
Città metropolitana di Catania	805
Città Metropolitana di Bologna	779
Città Metropolitana di Bare	776
Città Metropolitana di Roma Capitale	639
Città Metropolitana di Napoli	533
Città Metropolitana di Torino	383
Città Metropolitana di Milano	364
TOTALE CITTÀ METROPOLITANE	668

Importi per abitante degli interventi
nelle città metropolitane

Le 30 città con gli importi più elevati di investimenti per abitante

Trapani	2874	Bologna	1759	Sondrio	1378
Trieste	2846	Firenze	1734	Catania	1325
Venezia	2459	Bergamo	1633	Ravenna	1221
Ascoli Piceno	2313	Brindisi	1568	Savona	1196
Brescia	2302	Messina	1475	Oristano	1195
Taranto	2301	Salerno	1452	Napoli	1086
Cagliari	2212	Urbino	1433	Fermo	1076
Genova	2201	Rieti	1431	Varese	996
Padova	1887	Reggio Calabria	1420	Isernia	971
Bari	1878	Palermo	1386	Ancona	931

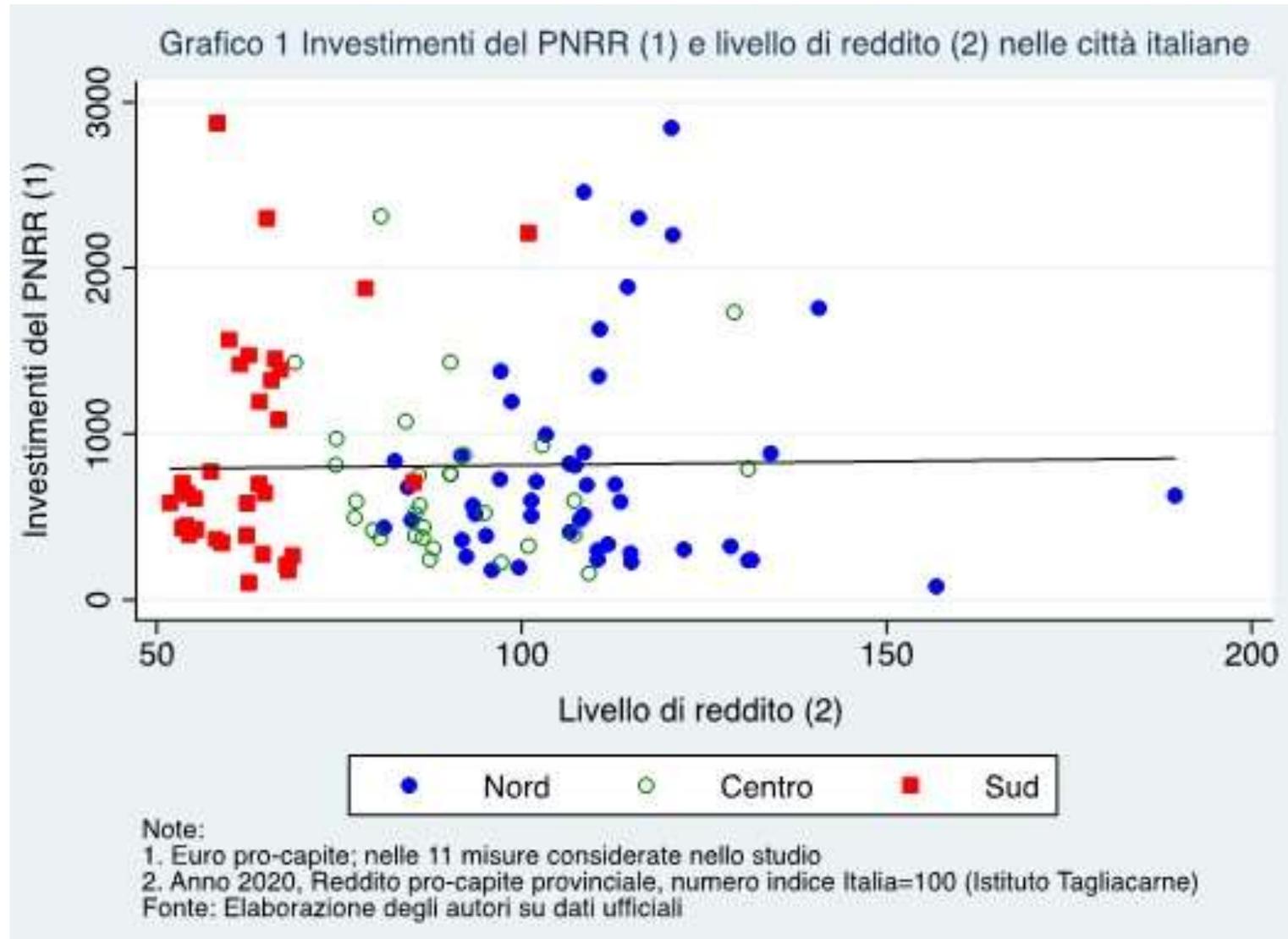
(Elaborazione degli autori)

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				

(Elaborazione degli autori)

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



(Elaborazioni degli autori su dati ufficiali e Istituto Tagliacarne)

Risorse nei capoluoghi pugliesi per le principali misure (importi in milioni)

CITTÀ	RIGENERAZIONE URBANA	PINAQUA	TRASPORTO PUBBLICO				EDILIZIA			TOTALE	PC
			LOCALE	CULTURA	PUI	PORTI	ZES	CITTADELLE GIUDIZIARIE	RESIDENZIALE PUBBLICA		
Città Metropolitana di Bari	135	215	255	75	182	40		13	35	951	776
di cui comune di Bari	20	130	255	75	25	40		13	35	594	1878
di cui altri comuni	115	85		0	157					357	393
Barletta	20					20				40	432
Andria	20	45								65	667
Trani	9	30								39	704
Brindisi	18	15				88			10	130	1568
Foggia		15								15	102
Lecce	20	15								35	366
Taranto		30	265			91	50			435	2301

(Elaborazioni degli autori su documenti ufficiali)

3. I comuni hanno presentato pochi progetti? Il caso dei nidi

ANCI: progetti per 80 miliardi

**Il caso dei nidi: ottimi risultati per i comuni pugliesi
(molto male i comuni siciliani)**

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)

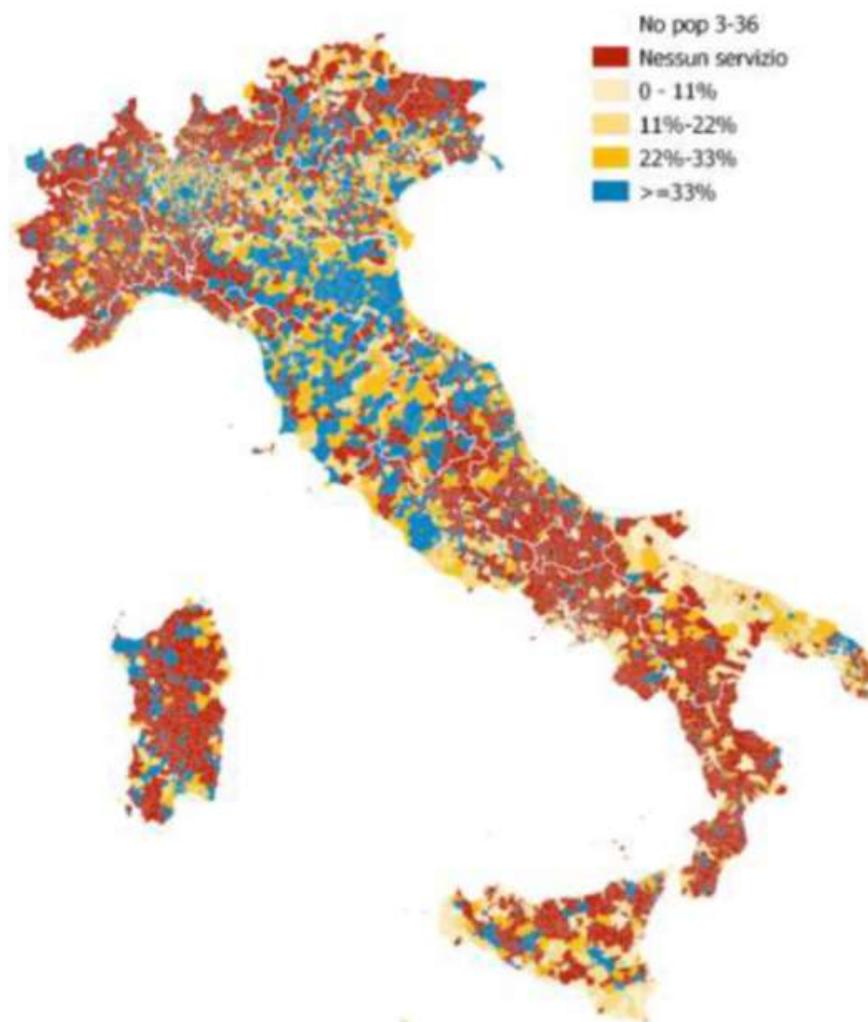
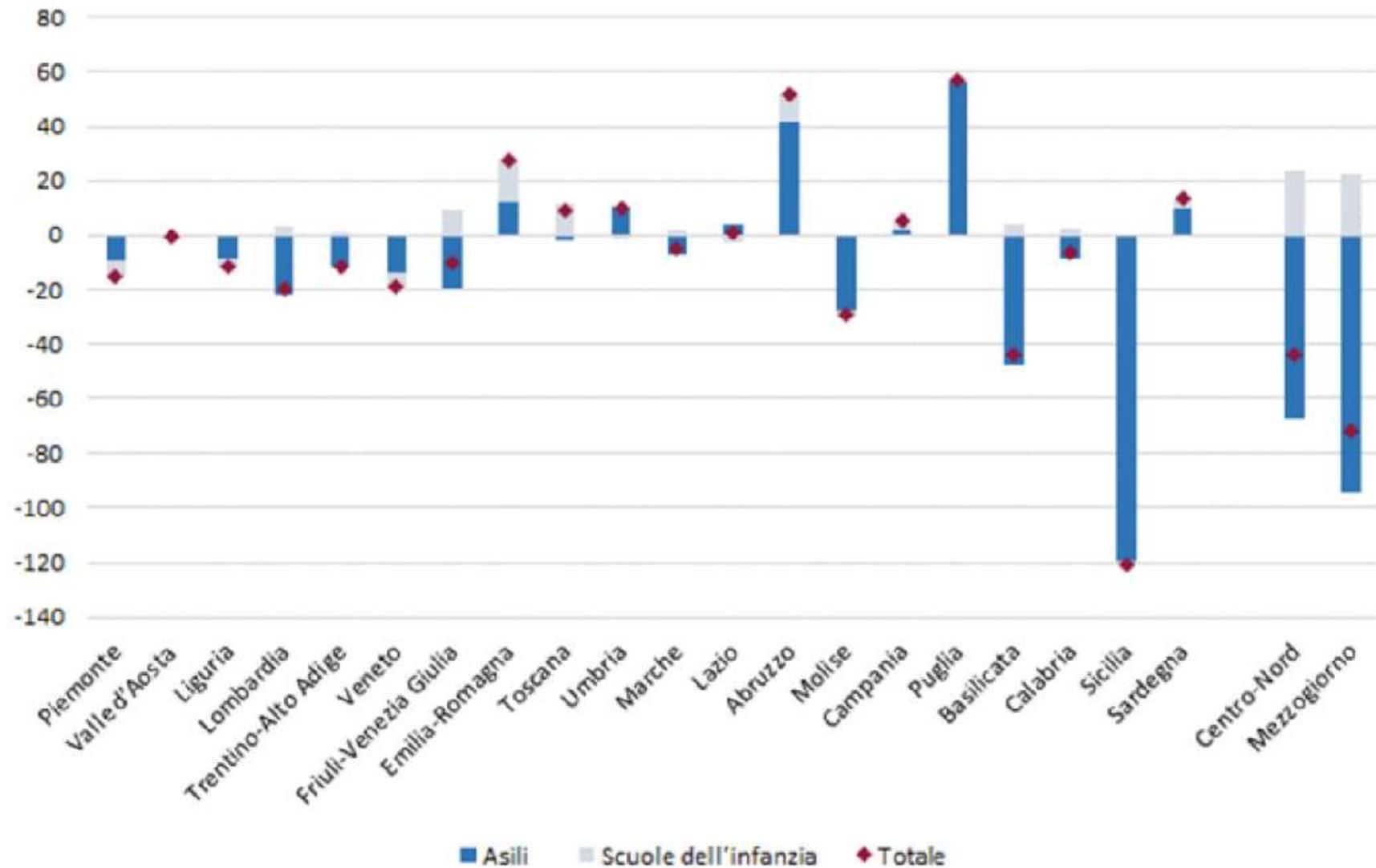


Fig. 6 – Differenza tra fondi stanziati e assegnati per asili e scuole dell'infanzia (1)
(milioni di euro)



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

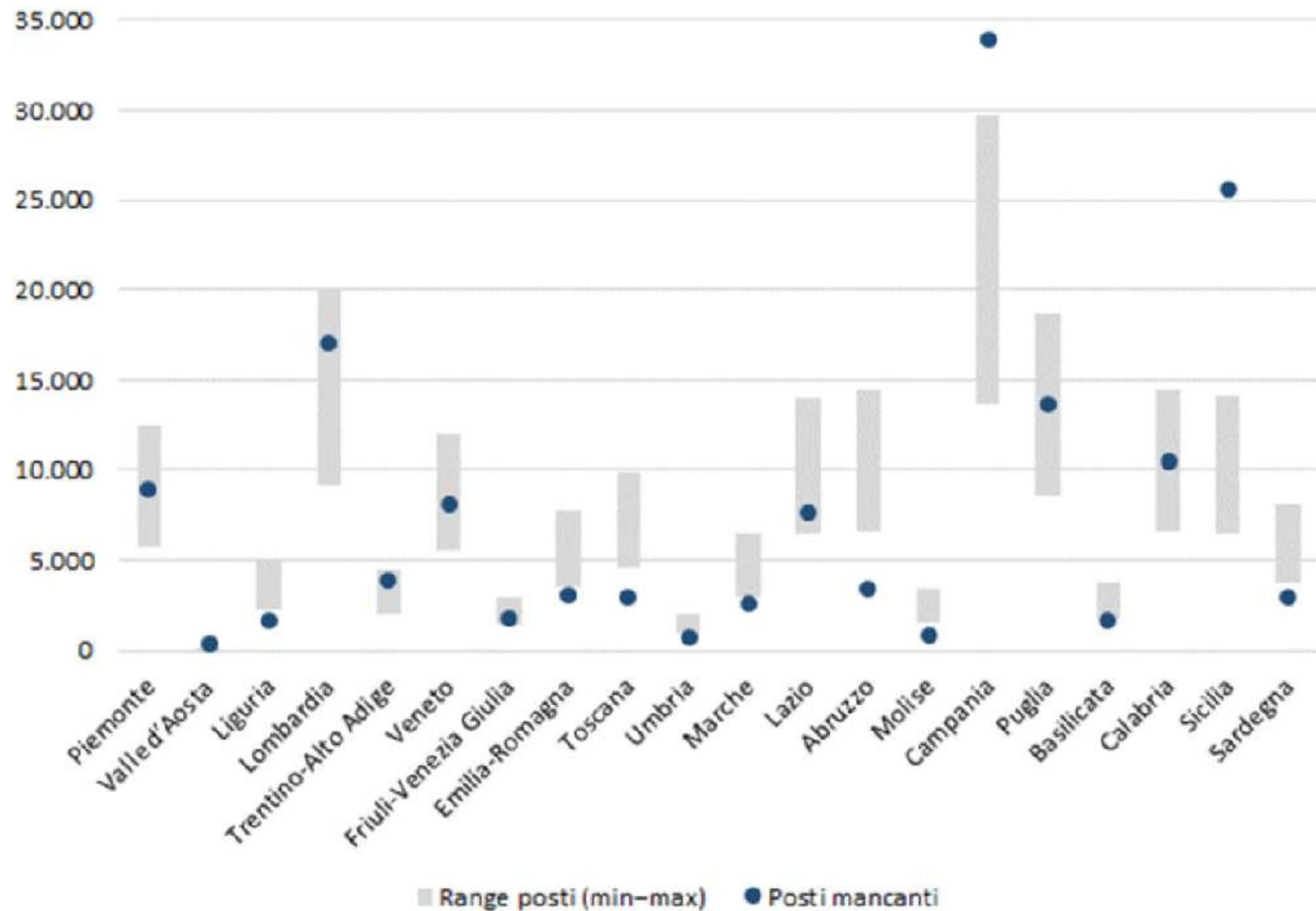
Senza rischio sovradimensionamento

Con rischio sovradimensionamento



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

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.

Stanziamenti Piano Asili Nido nei comuni pugliesi (importi in mln)

Comune	ALL 1	ALL 2	ALL 3	ALL 4	TOTALE
Bari	12,7	4,1	1,6	18,4	31,0
Barletta-	1,8	3,8		5,6	7,4
Andria-	1,9			1,9	3,8
Trani-	2,6			2,6	5,3
Brindisi	4,1			4,1	8,3
Foggia				0,0	0,0
Lecce	1,6			1,6	3,1
Taranto	0,8	1,0		1,8	2,5

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione

4. Il Personale dei comuni

Il disegno del PNRR ha gravemente sottostimato le necessità di rafforzamento delle Amministrazioni Comunali

Forte divario Nord-Sud frutto del «federalismo fiscale» male applicato

Puglia: situazione più difficile a Foggia e Andria; poi Taranto, Barletta e Brindisi

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								

Personale nei grandi comuni italiani, 2008, 2019 e variazioni									
	POPOLAZIONE		DIPENDENTI		VARIAZIONE		DIP. PER 100 AB.		VARIAZIONE
	2008	2019	2008	2019	ASSOLUTA	%	2008	2019	%
ROMA	2576803	2808293	28435	25167	-3268	-11,5	1,10	0,90	-18,8
MILANO	1214647	1406242	17038	14556	-2482	-14,6	1,40	1,04	-26,2
NAPOLI	963899	948850	13207	6594	-6613	-50,1	1,37	0,69	-49,3
TORINO	876940	857910	12646	8819	-3827	-30,3	1,44	1,03	-28,7
PALERMO	662222	647422	10016	7082	-2934	-29,3	1,51	1,09	-27,7
GENOVA	592165	565752	6552	5173	-1379	-21,0	1,11	0,91	-17,4
BOLOGNA	365844	395416	4514	4528	14	0,3	1,23	1,15	-7,2
FIRENZE	350434	366927	4717	4175	-542	-11,5	1,35	1,14	-15,5
BARI	315219	315284	2197	1804	-393	-17,9	0,70	0,57	-17,9
CATANIA	298104	296266	4185	2468	-1717	-41,0	1,40	0,83	-40,7
VERONA	257371	259087	2776	1874	-902	-32,5	1,08	0,72	-32,9
VENEZIA	262474	258685	3384	2859	-525	-15,5	1,29	1,11	-14,3
TOTALE 12	8736122	9126134	109665	85098	-24567	-22,4	1,26	0,93	-25,7

Personale nei medi comuni italiani per 100 abitanti, 2019								
per circoscrizioni (numero comuni)								
Dip/Ab.	1,28-0,73	0,72-0,61	0,60-0,48	0,48-0,18	Totale	% sotto media Italia		
NordOvest	7	4	4	0	15	33		
NordEst	10	3	3	2	18	33		
Centro	4	6	8	3	21	62		
Sud	1	4	4	16	25	84		
Isole	1	6	4	1	12	58		
Totale	23	23	23	22	91	43		

VALORI DELL'INDICE DI CRITICITA' PER I MEDIAGRANDE COMUNI PUGLIESI, 2019
(valori negativi=situazione peggiore della media dei medio-grandi comuni italiani)

			%	%	%	VALORE
	NUMERO DIPENDENTI		DIPENDENTI	DIPENDENTI	DIPENDENTI	INDICE
		VARIAZIONE	LAUREATI	< 50 ANNI	QUAL. ELEVATE	
	2019	2008-2019	2019	2019	2019	
FOGGIA	-170	-134	-56	-34	-56	-450
ANDRIA	-232	-48	-21	-5	-38	-345
TARANTO	-193	-33	-15	-35	-9	-285
BARLETTA	-258	59	-28	-42	8	-261
BRINDISI	-134	-57	-24	-28	-4	-247
ALTAMURA	-265	24	26	33	26	-156
BARI	-192	61	44	34	-6	-59
LECCE	-113	35	36	9	60	27
Fonte: Viesti (2023) per Fondazione con il Sud						

5. I Comuni sono in ritardo?

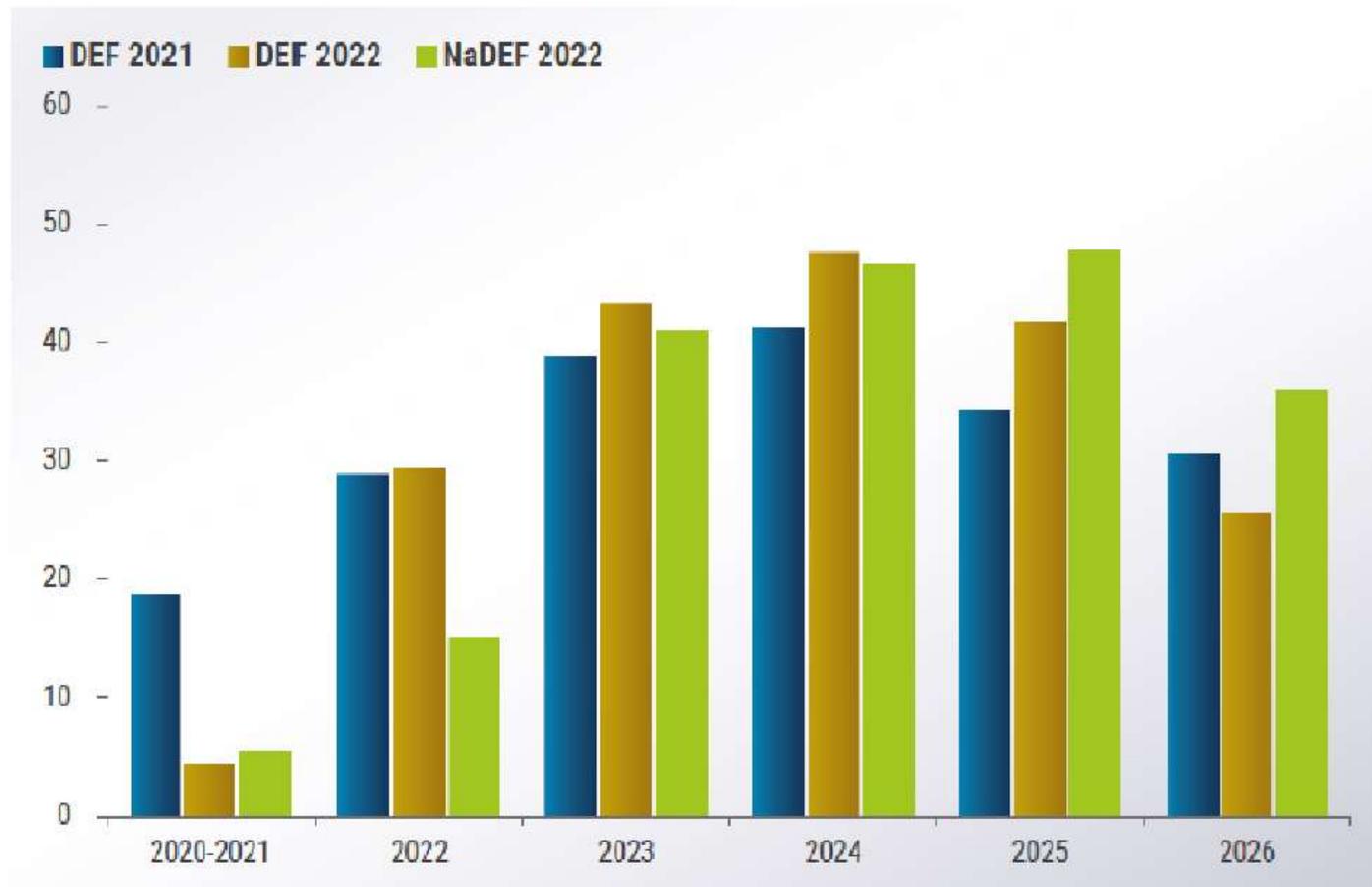
Una discussione in parte surreale in mancanza di dati ufficiali

Complessivamente: ritardi nella spesa italiana rispetto alle previsioni Draghi. Ma non ci sono indicazioni di ritardi dei Comuni

Attenzione! Tempi storici di realizzazione degli investimenti maggiori nei comuni del Sud

Tuttavia, nel 2019-2021 la % dei comuni pugliesi che hanno aumentato gli investimenti è maggiore della media nazionale

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



Durata delle fasi degli appalti per stazione appaltante (1)
(giorni)

VOCI	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Italia
	Regioni (2)				
Progettazione	138	169	143	184	159
Aggiudicazione	67	48	81	77	63
Esecuzione	474	371	372	383	381
	Province e Città metropolitane				
Progettazione	180	153	93	335	168
Aggiudicazione	60	56	70	87	69
Esecuzione	351	312	327	410	360
	Comuni (2)				
Progettazione	168	190	194	242	196
Aggiudicazione	58	51	70	89	66
Esecuzione	380	406	389	515	414

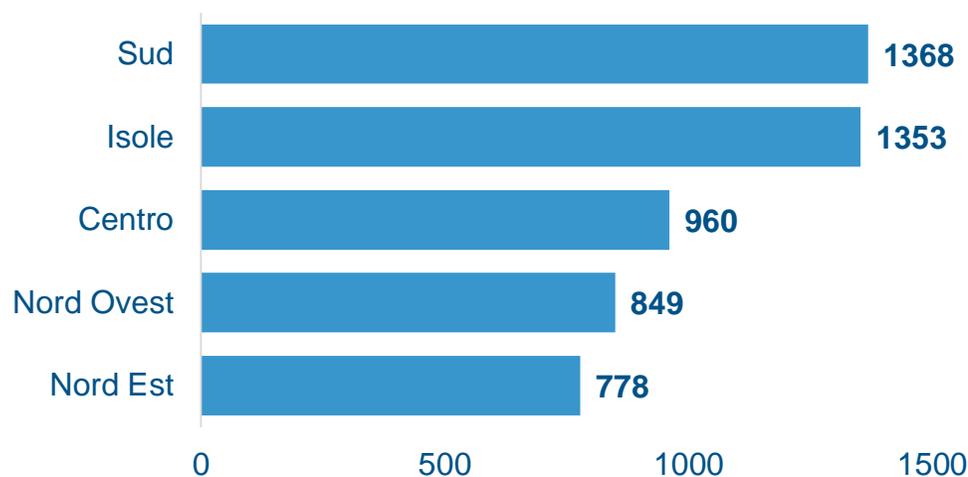
Fonte: BDAP e OpenAnac; cfr. nelle *Note metodologiche* la voce *Indicatori di durata per gli appalti dei lavori pubblici*.

(1) Gli anni considerati per il calcolo delle durate sono: 2014-2020 per le progettazioni, 2012-2020 per le aggiudicazioni e 2012-2019 per le esecuzioni. – (2) Le Regioni includono anche le società regionali iscritte nell'elenco ANAC dei soggetti aggregatori. I Comuni includono le Unioni di comuni e le Comunità montane.

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

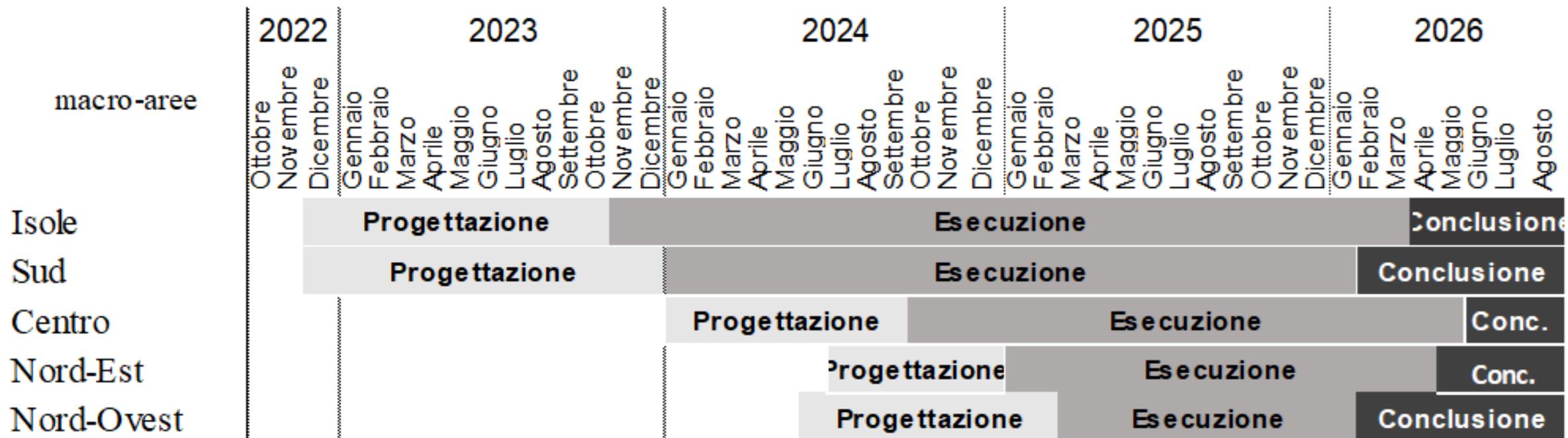
L' intervento nell'ambito sociale è decisivo per raggiungere gli obiettivi di coesione territoriale previsti dal PNRR. Dalla Banca dati delle opere pubbliche (BDAP-RGS/MEF) relative a interventi infrastrutturali realizzati dai Comuni (escluse città Metropolitane) nell'ultimo decennio 2011-2022 emerge 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.

Cronoprogramma degli interventi legati al PNNR in base alle stime sui tempi di realizzazione delle infrastrutture sociali



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP

Conclusioni

Molte potenzialità

Evitare il catastrofismo (interessato?)

La sfida della realizzazione

La sfida del miglioramento dei servizi

L'integrazione con il PON Metro+

Le criticità del finanziamento ordinario