

Osservazioni su performance territoriali e progetti comunali relativi al PNRR

Per la Redazione - Serena Moriondo
29 gennaio 2023



I dati sulla quantità e sulla distribuzione geografica dei progetti comunali relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ci offrono un primo quadro del livello di “vitalità” in termini funzionali e di pianificazione delle attività progettuali del sistema territoriale degli Enti locali.

Risultano quasi 70mila i progetti comunali presentati (69.712) e il loro costo complessivo si attesta sui 29,5 miliardi di euro, non arrivando, al momento, a sfruttare interamente il finanziamento destinato ai Comuni da parte del Piano. Sulla base di una stima relativa a quanto riportato dal Governo, le risorse per investimenti la cui realizzazione è assegnata a Comuni e Città metropolitane ammontano infatti a circa 50 miliardi.

L’Ufficio parlamentare di bilancio ha stimato che gli Enti territoriali gestiranno, in quanto soggetti attuatori, importi compresi tra circa **66 e 71 miliardi** del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF), ovvero approssimativamente **tra il 34,7% e il 36,9%** del complesso di tali risorse destinate all’Italia per l’insieme delle missioni del PNRR.

Nel Dossier ANCI “*Gli investimenti per Comuni e Città nel PNRR*” aggiornato al 23 dicembre 2022 (<https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-23-dicembre-2022-1.pdf>), è inclusa una rassegna sintetica degli investimenti del PNRR di particolare interesse di ANCI che vedono un ruolo attuativo attribuito a Comuni e Città Metropolitane. Nelle schede sono riportate informazioni sintetiche sull’investimento, sulle sue modalità di attuazione, sul loro valore economico e prossime scadenze, sugli aggiornamenti acquisiti tramite il lavoro di confronto e monitoraggio condotto da ANCI.

Ricordiamo che il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del Piano.

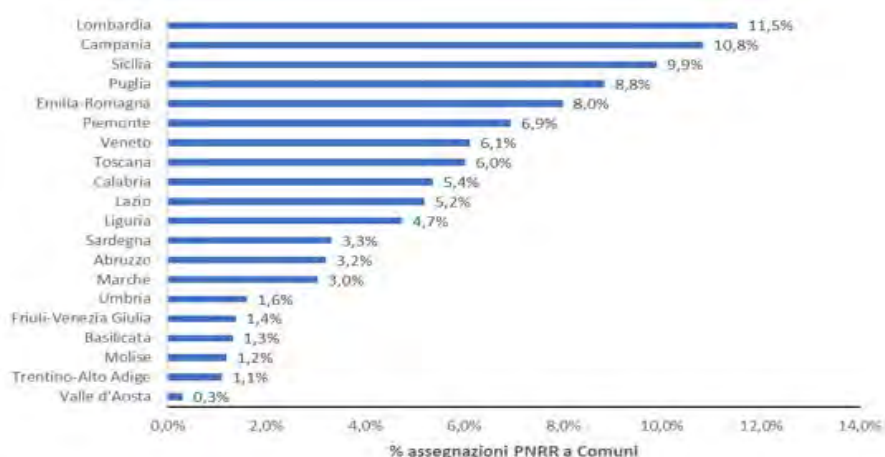
Per l’attuazione degli interventi - come abbiamo già avuto modo di descrivere nella sezione specifica dell’homepage dell’Associazione Nuove Ri-Generazioni dedicata al PNRR - sono stati istituiti una cabina di regia, una segreteria tecnica e un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca, della società

civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Il Tavolo, almeno sulla carta, svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il censimento effettuato dal Servizio centrale del PNRR mostra l'ampiezza dell'impegno che investe le amministrazioni locali nella sua realizzazione.

I Comuni sono coinvolti in 41 filoni di investimento articolati in 9 delle 16 componenti il PNRR e inclusi in 4 delle 6 missioni (escluse le infrastrutture per la mobilità e la salute che intrecciano competenze nazionali e regionali). I numeri offrono anche indicazioni importanti sulla geografia del PNRR distribuita tra i Comuni.

Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a Comuni tratte da decreti e graduatorie pubblicate dalle Amministrazioni Titolari, per regione



Fonte: elaborazione IFEL su decreti e graduatorie PNRR pubblicate dalle Amministrazioni Titolari.
Dati aggiornati a novembre 2022 sui primi 29 miliardi di euro dei 40 assegnati ai comuni.



Al primo posto per numero di progetti presentati e finanziabili è la Lombardia, con 11.728 interventi ma, **il rapporto tra numero di progetti e popolazione**, conferma un dato più articolato:

► il Sud, dove risiede il 33,8% degli abitanti, abbraccia il 37,7% degli interventi comunali finanziati dal PNRR. Il Nord registra un numero di progetti equivalente al 48,3%, un dato leggermente superiore al peso della sua popolazione (46,4%). Le regioni

del Centro che presentano il 19,8% della popolazione italiana pesano solo per il 14% sul totale dei progetti;

► escluse le regioni di minori dimensioni come Molise, Valle d'Aosta e Basilicata, il rapporto progetti/popolazione vede in testa la regione Sardegna, Calabria e Abruzzo con un intervento ogni 373-428 abitanti. Subito dopo troviamo il Piemonte (1 progetto ogni 485 cittadini), la Lombardia (1 progetto ogni 843 abitanti), fino ad arrivare al Lazio (1 progetto ogni 1.505 residenti) e soprattutto la Sicilia (1 progetto ogni 1.647 abitanti).

Sebbene il dato debba essere letto tenendo nella dovuta considerazione anche il valore unitario dei singoli progetti, è evidente che questi dati confermano ciò che è emerso nel primo biennio di vita del PNRR: **la priorità assegnata tramite il vincolo di destinazione alle regioni del Sud di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, si scontra con un deficit strutturale di progettualità e nella presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni locali.**

Dati aggiornati a novembre 2022 sui primi 29 miliardi di euro



Fonte: elaborazione IFEL su decreti e graduatorie PNRR pubblicate dalle Amministrazioni Titolari.

Non è un caso che su proposta dell'ANCI, nell'ultima Legge di Bilancio:

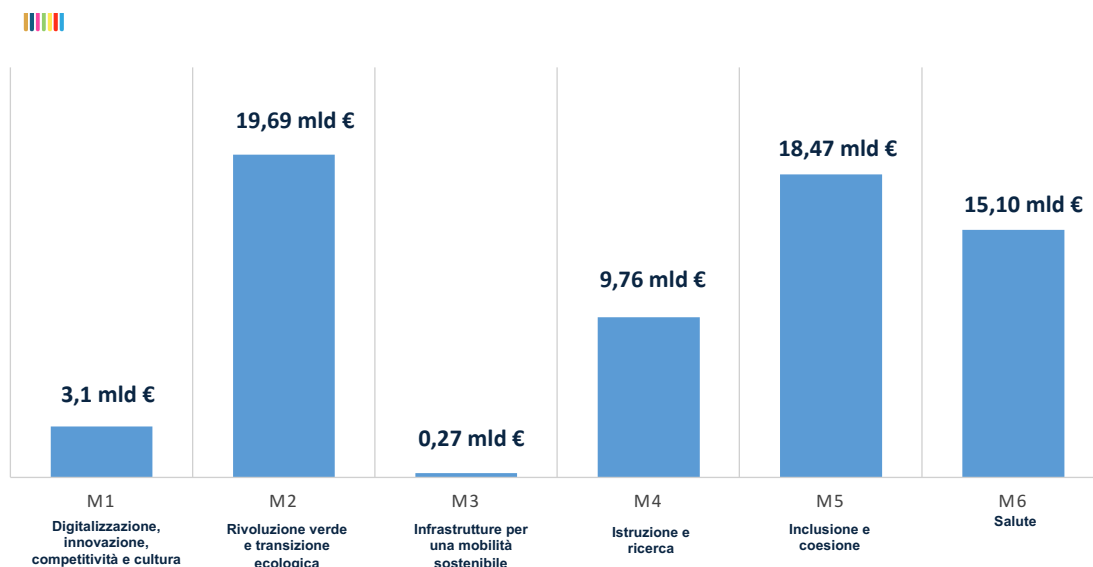
- è stata prorogata al 31 marzo la possibilità di realizzare le opere di messa in sicurezza degli edifici e del territorio previsti dal PNRR (cd. "Medie opere"), evitando quindi che importanti risorse PNRR vadano perdute o siano oggetto di revoca a causa di ritardi di modesta entità nell'affidamento dei lavori. Vengono inoltre considerate pienamente legittime tutte quelle procedure di gara avviate

autonomamente dai Comuni non capoluogo, prevalentemente piccoli Comuni, senza passare per aggregazioni, centrali di committenza, soggetti aggregatori, ecc.;

- in merito alle norme in materia di procedure di affidamento di lavori (Art.10, co. 1 e 2) il primo comma riguarda i Comuni non Capoluogo, i quali per gli interventi PNRR e PNC possono compiere affidamenti diretti **fino a 139.000 euro**, per acquisti di servizi e forniture. Per i medesimi Enti, dunque, solo oltre tale soglia di acquisti di servizi e forniture, scatta l'obbligo di ricorrere alle aggregazioni (attraverso Centrali di committenza e Soggetti aggregatori; Unioni di Comuni, Consorzi e Associazioni; Province e Città Metropolitane; Comuni Capoluogo di Provincia). Per i lavori invece la soglia, oltre la quale scatta l'obbligo per i medesimi Enti di ricorrere alle aggregazioni, per gli affidamenti diretti e sempre per opere finanziate a valere su risorse del PNRR e del PNC, rimane invariata e fissata a **150.000 euro**. Il **secondo comma**, invece, consente alle stazioni appaltanti rimaste escluse nel 2022 dalla compensazione per la variazione dei prezzi dei materiali da costruzione, per opere PNRR e PNC (articolo 26, c. 7 del dl 50/2022), l'accesso ai contributi di cui al fondo per l'avvio delle opere indifferibili, regolato dal DPCM del 28/7/2022. Il decreto attuativo previsto dalla norma è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 gennaio 2023 n. 9

Diversi studi hanno messo in evidenza le criticità ancora esistenti:

- Tutti i Comuni hanno goduto delle maggiori risorse per investimenti via via assegnate dal 2018-19 in poi, ora moltiplicate dalle ormai avvenute assegnazioni del PNRR-PNC, che hanno coinvolto quasi 6mila enti. Nonostante qualche ritardo di assegnazione siamo in piena fase di progettazione definitiva e affidamento degli interventi.



Principali settori di intervento (per i Comuni)

- a) digitalizzazione;
- b) cultura;
- c) Turismo;
- d) borghi;
- e) aree interne;
- f) economia circolare;
- g) mobilità sostenibile;
- h) comunità energetiche;
- i) piccole e medie opere;
- j) rigenerazione urbana;
- k) qualità dell'abitare (PINQUA)
- l) programmi urbani integrati;
- m) efficientamento energetico;
- n) scuole;
- o) asili nido;
- p) mense scolastiche;
- q) laboratori e palestre;
- r) parchi e i giardini pubblici.

Nel corso dell'11° **Conferenza sulla Finanza e l'Economia locale** “ organizzata dall'IFEL su "*Scenari per i Comuni Italiani. La finanza locale tra opportunità d'innovazione e fragilità da superare*" (24-26 gennaio 2023), è stato evidenziato come: lo scenario finanziario dentro il quale si muovono i Comuni è ancora segnato da insufficienze tanto nelle risorse correnti disponibili quanto nelle regole, mentre i governi locali sono impegnati in uno sforzo straordinario sul fronte degli investimenti.

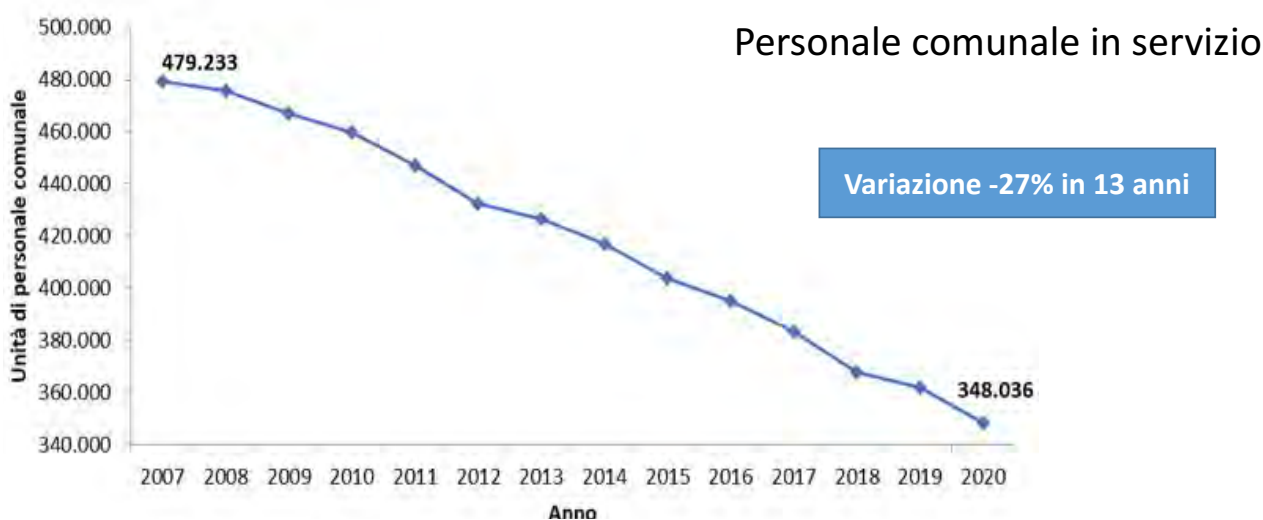
La richiesta di innovazione fatta ai Comuni ha bisogno di essere alimentata da risorse stabili e da regole certe, di essere sostenuta da una strategia basata su strutture amministrative più robuste e da un quadro finanziario solido se si vuole, davvero, far fronte all'impegno pluriennale sul fronte degli investimenti. Il tema è fortemente intrecciato con il drastico calo di personale, diminuito di un quarto in 15 anni (da 430mila nel 2007 a 320mila nel 2021). Si sconta oggi quel mutamento nei "*fattori della produzione*" locale che ha visto l'esternalizzazione di molti servizi a fronte dei severi vincoli alle assunzioni e del *turn-over* negativo in vigore fino a pochi anni fa. Quei servizi esternalizzati oggi costano di più o perdono di qualità e intensità, a fronte di bisogni crescenti e sempre più formalmente riconosciuti. Si pensi alla definizione di "*quasi LEP*" nei servizi sociali, alla tendenza – necessaria – a riconoscere integralmente a tutti gli aventi titolo/diritto forme di assistenza qualificate, che troppo spesso portano a scaricare sui Comuni nuovi compiti senza un'adeguata dotazione di risorse. In questo quadro l'ANCI chiede che sia profondamente ripensata la perequazione delle risorse, orientandola in modo deciso alla determinazione del fabbisogno monetario essenziale che consente agli enti meno dotati di erogare servizi analoghi a quelli più dotati ed efficienti.

► Nel Dossier "**Personale comunale e formazione: competenze e scenari**" (anno 2022) dell'IFEL, sono state illustrate le dinamiche e le principali caratteristiche del personale comunale, con approfondimenti dedicati alle aree operative di appartenenza e alle spese sostenute dai comuni per la formazione dei propri dipendenti. Si è evidenziato come, dopo anni di blocco del turnover e delle spese per la formazione del personale pubblico, che oltre a ridurne il numero hanno modificato profondamente la struttura della forza lavoro innalzando l'età media e l'anzianità di servizio del personale, ha cercato anche pesanti conseguenze in termini di qualificazione degli addetti.

a) le spese per la **formazione** si attestano su livelli dimezzati rispetto a quelli pre 2011, stiamo parlando di 50 euro medie pro capite annue). Fatto ancora più grave, dall'indagine IFEL è emerso che dei circa 7.700 comuni rispondenti, nell'84,3% dei casi non era previsto un piano formativo interno per l'annualità 2020 (si rileva che il 92,3%

degli enti fino a 1.000 abitanti non ha predisposto un piano formativo; al contrario tale percentuale si abbatte al 16,7% nei comuni con più di 250mila abitanti). E tra i soggetti erogatori dei corsi di formazione ai quali hanno partecipato dipendenti comunali troviamo per il 48,1% soggetti privati. Infatti solo il 3,1% dei corsi è stato erogato dagli stessi comuni, ricorrendo a docenti interni. Le aree tematiche su cui si concentra la formazione sono “sicurezza” (25%), “trasparenza e anticorruzione” (23%), “politiche sociali ed educative” (16%). I lavoratori e le lavoratrici dei comuni che hanno partecipato alle attività formative *on line*, erogate da IFEL nel 2021, appartengono prevalentemente ai servizi finanziari (16%) e al settore dei lavori pubblici (15,6%), cui si aggiunge il personale appartenente alle risorse umane (14,3%). Questi ultimi dati sono sicuramente influenzati dall'alto numero di attività formative svolte nell'ambito dell'Osservatorio Investimenti e della PNRR Academy, nonché delle attività formative riconducibili alle tematiche dell'aggiornamento della normativa in materia di contrattazione collettiva, assunzioni e del lavoro agile.

(b) dall'analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge inoltre che nel 2020 il **personale in servizio** delle amministrazioni comunali ammonta a 348.036 unità distribuite su 7.621 comuni. Negli anni il personale comunale in servizio ha subito una progressiva e sensibile riduzione: se, infatti, nel 2007 ammontava a 479.233 unità, nel 2020 il valore diminuisce del 27,4%.



Nel 2020 sul totale complessivo: 316.848 unità erano a tempo indeterminato, 22.933 con un rapporto di lavoro flessibile e 2.303 tra contrattisti e collaboratori a tempo determinato. Il rapporto tra le unità di personale in servizio con lavoro flessibile ed il numero totale dei dipendenti comunali evidenzia una grande differenziazione: le regioni che presentano un utilizzo maggiore di tali tipologie contrattuali sono il Molise dove il rapporto supera il 15% e Sicilia, Campania e Basilicata con poco più del 10%.

La regione con il maggior numero di dipendenti comunali è la Lombardia (52.698 dipendenti su 1.409 Comuni) quella con il numero minore la Valle d'Aosta (1.238 su 74 Comuni).

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 allegato al Conto Annuale IGOP-MEF 2015-2020*). In merito alla funzione riguardante la Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale si rilevano due dati estremamente preoccupanti: -19% tra il 2015 e il 2020 del personale comunale impegnato nella pianificazione vs -14% media 2015- 2020 del totale del personale comunale.

In media vi sono 5,85 dipendenti comunali ogni 1.000 abitanti. Questo dato è però, territorialmente eterogeneo. In Valle d'Aosta il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini è prossimo alle 10 unità seguono le amministrazioni della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, con circa 9 dipendenti in media ogni 1.000 residenti), mentre i valori più bassi si riscontrano nelle amministrazioni comunali della Puglia, dove i dipendenti comunali sono meno di 4 ogni 1.000 abitanti e in Veneto, Abruzzo e Campania, dove il dato è inferiore a 5 unità.

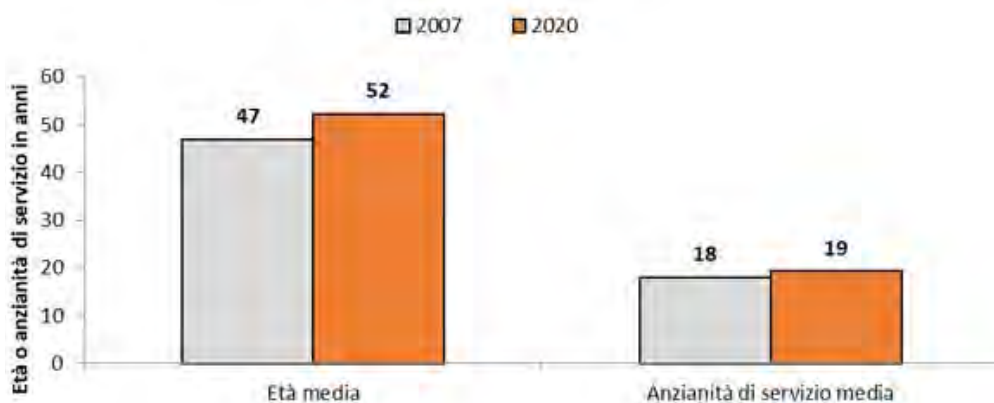
E' inoltre interessante notare che è nei Comuni di medie dimensioni, con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti, che si rilevano i valori più bassi dell'indicatore (poco meno di 5 dipendenti ogni 1.000 cittadini).

In media vi sono 5,85 dipendenti comunali ogni 1.000 abitanti. Questo dato è però, territorialmente eterogeneo. In Valle d'Aosta il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini è prossimo alle 10 unità seguono le amministrazioni della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, con circa 9 dipendenti in media ogni 1.000 residenti, mentre i valori più bassi si riscontrano nelle amministrazioni comunali della Puglia, dove i dipendenti comunali sono meno di 4 ogni 1.000 abitanti e in Veneto, Abruzzo e Campania, dove il dato è inferiore a 5 unità.

E' inoltre interessante notare che è nei Comuni di medie dimensioni, con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti, che si rilevano i valori più bassi dell'indicatore (poco meno di 5 dipendenti ogni 1.000 cittadini).

Infine è da segnalare l'aumento dell'età media e dell'anzianità di servizio dei dipendenti pubblici:

Età media e anzianità di servizio media del personale comunale



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-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati MEF, anni vari

L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2020

Classi di età	Valore assoluto	Valore percentuale
Fino a 29	4.042	1,3%
30 - 34	8.787	2,8%
35 - 39	17.151	5,4%
40 - 44	29.862	9,4%
45 - 49	47.425	15,0%
50 - 54	63.595	20,1%
55 - 59	78.058	24,6%
60 e oltre	67.928	21,4%
Totale	316.848	100,0%

I prossimi ad andare in pensione...

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati MEF, 2022

► Il XII **Rapporto realizzato da IFEL sulla dimensione territoriale nelle politiche di coesione** dedicata interamente al ciclo di programmazione 2021- 2027 dei fondi europei, sottolinea come - su sollecitazione dell'UE, il nostro Paese ha investito oltre 1,26 miliardi di euro sullo sviluppo sistemico e trasversale della capacità amministrativa per l'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione.

Il Rapporto fa inoltre notare come il totale delle risorse destinate al Mezzogiorno, fino al 2027, è pari a poco oltre i 193,8 miliardi di euro: *“una quantità di risorse pubbliche per investimenti per la quale il più grande interrogativo riguarda la capacità di assorbimento reale da parte dei soggetti che dovrebbero spenderle”*.

► La **Commissione UE nei suoi rapporti Paese** che, nell'ambito del ciclo di bilancio europeo, restituisce annualmente il quadro dei principali fattori di ritardo e inefficienza dell'azione pubblica ancora presenti nella Pubblica Amministrazione ha segnalato le seguenti criticità:

- a) pesano, in particolare, **le incertezze dovute ad un contesto normativo sempre in evoluzione** (vedi vicende del codice dei contratti pubblici, in continuo rimaneggiamento) **nonché le riforme incompiute, sia sul versante del decentramento amministrativo** (gestioni associate, ente intermedio e città metropolitane, agenzie e società pubbliche) **sia per quanto concerne la distribuzione dei poteri e delle competenze** (federalismo, regionalismo differenziato);
- b) pesa la **diffusa legislazione primaria e iper-normazione secondaria, che rendono sempre attuale l'obiettivo della semplificazione**. *“Sebbene la PA italiana sia impegnata, in questa fase, in un profondo processo di riassetto truardato al conseguimento di target entro il 2026, grazie alle ingenti risorse messe a disposizione dal PNRR per l'obiettivo della transizione digitale, le sfide che attengono la “messa a terra” degli investimenti non possono essere dilatate nel tempo e devono essere affrontate subito”*. Come sappiamo le risorse sono collegate a 45 investimenti (fra PNRR e Piano complementare), rispetto ai quali gli enti locali hanno le responsabilità di soggetti attuatori. In questa veste, essi accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto; ricevono, di norma, direttamente dal MEF le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già giacenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri; devono poi rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di traguardi e obiettivi

associati al progetto e realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. DNSH, spese entro il mese di giugno 2026); infine, devono prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate. A cui si aggiungono le risorse dei fondi europei.

Risorse straordinarie generali:

FONDI	MLD EURO
FESR/FSE/FEASR/FEAMP 14-20 ancora da spendere*	40,0
FSC 14-20 ancora da spendere*	42,8
Fondi Strutturali 21-27 (UE+cofinanz. naz.)	74,1
FEASR/FEAMPA 21-27	11,2
FSC 21-27	66,5
PNRR	235,1
TOTALE	469,6

*Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati RGS al 31/10/2022

Risorse straordinarie e aggiuntive per i Comuni:

FONDI	MLD EURO
FESR/FSE/FEASR/FEAMP 14-20 ancora da spendere	5,6
FSC 14-20 ancora da spendere	6,4
Fondi Strutturali 21-27 (UE+cofinanz. naz.)	10,4
FEASR/FEAMPA 21-27	1,6
FSC 21-27	10,0
PNRR	40,0
TOTALE	73,9

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati RGS, DipCoe e ANCI, 2022

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

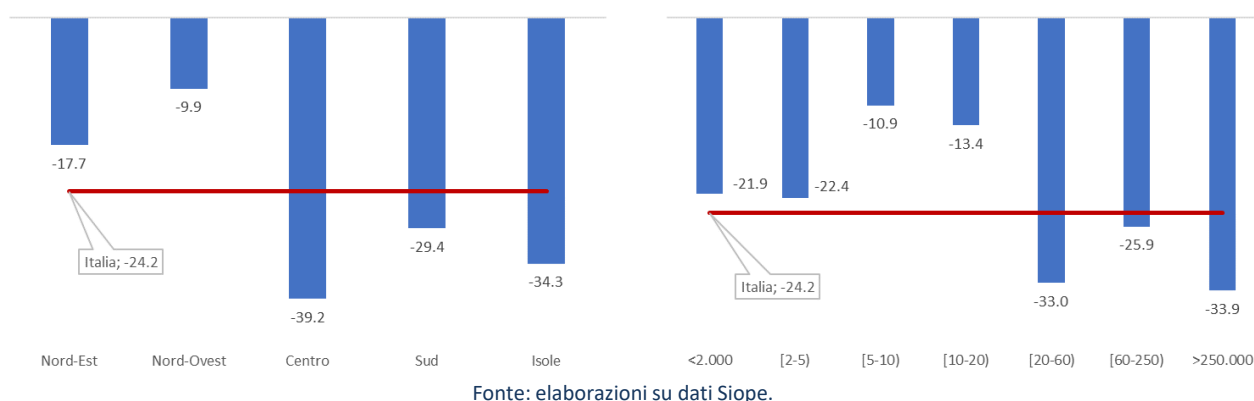
In sostanza, si delinea un carico importante di adempimenti e responsabilità difficile da portare avanti con:

- una riduzione complessiva di personale di oltre 130mila unità che sarà ulteriormente interessata dai pensionamenti dei prossimi 5 anni stimabile con l'uscita di oltre un sesto dell'attuale dotazione. Le deroghe accordate di recente per aumentare le capacità assunzionali dei Comuni così come la messa a disposizione di *task force* di esperti indirizzati a rafforzare le capacità amministrative e di gestione, anche di interventi riguardanti il PNRR, sono utili ma tardive. Il forte calo che ha registrato il personale negli ultimi anni non potrà essere compensato a breve-medio termine;
- un'età media del personale che supera i 50 anni, con competenze non aggiornate alle nuove esigenze delle maggiori transizioni: ecologica e digitale;
- spese per la formazione dimezzate rispetto a quelle pre 2011 (50 euro medie pro capite annue). L'84,3% dei Comuni non presenta un piano formativo;
- un mutamento nei "fattori della produzione" locale che ha visto l'esternalizzazione di molti servizi a fronte dei severi vincoli alle assunzioni e del turn-over negativo di questi anni. Servizi esternalizzati che oggi, è dimostrato, costano di più o perdono di qualità e intensità, a fronte di bisogni crescenti e sempre più formalmente riconosciuti (definizione LEP);
- mancata semplificazione delle procedure e della legislazione per le amministrazioni e per i cittadini;
- tempi lunghi di realizzazione delle opere pubbliche: il tempo medio di attuazione delle opere infrastrutturali si attesta sui 4,4 anni ma sono necessari in media meno di 3 anni per attuare progetti da meno di 100 mila euro e oltre 15 anni per progetti da oltre 100 M€ (*Fonte: Agenzia Coesione territoriale*);
- incertezze dovute ad un contesto normativo sempre in evoluzione (es. codice appalti) e riforme incompiute o in via di definizione (es. gestione associata delle funzioni comunali; autonomia differenziata);
- si registra una frammentazione degli interventi destinati a Comuni e Città (su periferie, rigenerazione urbana, riqualificazione degli edifici, infrastrutture sociali, mobilità, rifiuti, digitalizzazione, ecc...) e l'utilizzo prevalente dello strumento del bando che genera una pressione fortissima sulle amministrazioni locali in un contesto normativo in evoluzione;
- scarsa consapevolezza della pluralità degli strumenti e delle caratteristiche di ciascuno di essi (NextgenerationEU; legge di bilancio, PNRR). Le differenze

esistono, le priorità sono simili ma, ad esempio, i finanziamenti PNRR sono collegati più strettamente alle riforme. I metodi di assegnazione delle risorse sono diversi (gestione «diretta» PNRR, programmazione operativa POL COE). I tempi sono differenziati: il periodo di ammissibilità per PNRR (dicembre 2026) diverso dal POL COE (dicembre 2029). Le modalità di gestione sono diverse (quadro comune POL COE, gestione nazionale per PNRR). Disposizioni diverse in materia di controllo e audit (per POL COE si concentrano su regolarità delle spese dichiarate, per PNRR si concentrano su conseguimento target e milestones).

Tra gli aspetti che dovrebbero farci più riflettere il fatto che, a differenza delle poste finanziarie allocate in leggi di bilancio dalle coperture incerte, le “risorse straordinarie” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - nonché di quelle derivanti dalla Politica di coesione europea - rappresentano ormai per l'intero Paese, e per il le regioni del Sud in particolare, una delle principali fonti finanziarie per alimentare gli investimenti.

Per gli enti locali, e per i Comuni nello specifico, queste costituiscono una voce fondamentale per investimenti di medio-lungo periodo per troppo tempo assenti dalle scelte di crescita e sviluppo locale. Pensiamo al fatto che la riduzione degli investimenti , nel corso degli anni, ha interessato prevalentemente i grandi centri urbani e in particolare le realtà con più di 250.000 abitanti e che le maggiori contrazioni si sono registrate nei Comuni del Centro seguiti da quelli del Sud.



Ma la cosa ancor più preoccupante riguarda il fatto che è dall'inizio degli anni '80 che - come precisano gli studi IFEL - sosteniamo il ciclo economico nella sua componente della domanda aggregata relativa agli investimenti prima con il debito (che ha sostenuto

anche buona parte della spesa corrente) e oggi con il PNRR (che per i due terzi è sempre debito) e con le risorse della Coesione.

I circa 470 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste fino al 2029 si traducono in 67 miliardi di euro disponibili in media all'anno. Questi 67 miliardi sono il 117% in più della spesa ordinaria in conto capitale registrata dalla Pubblica Amministrazione in media nell'ultimo decennio (2011-2020), ossia il 19% degli investimenti fissi lordi dell'intera economia italiana nel 2021. Appare evidente che le risorse della coesione, da ormai almeno due cicli di programmazione, assolvono sempre meno al loro ruolo di riequilibrio territoriale svolgendo una funzione anticiclica che poco ha a che vedere con scelte di politica economica e/o industriale.

I circa 74 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste fino al 2029 per i comuni si traducono in 10,6 miliardi di euro disponibili in media all'anno (di spese straordinarie ed aggiuntive).

A livello europeo si inizia nuovamente a parlare di Patto di Stabilità e nel 2023 la rivisitazione delle regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali, unitamente all'inversione di tendenza rispetto alla politica monetaria degli ultimi anni dalla BCE (che ripropone un aumento dei tassi), potrebbe fortemente ridimensionare la nostra politica di spesa pubblica in disavanzo perseguita negli ultimi anni.

Ne consegue che se tutte le risorse finanziarie elencate non saranno impiegate dall'Italia in modo efficiente e ancor più efficace, appare chiaro il rischio di un ulteriore aumento del debito pubblico, mentre il Paese avrebbe necessità di una seria proposta di politica industriale e occupazionale, secondo i parametri di sostenibilità delineati dall'Agenda 2030.

La situazione complessivamente descritta determina, dunque, un'oggettiva difficoltà da parte dei Comuni a portare avanti una corretta gestione delle funzioni a loro assegnate e di adeguare conoscenze e competenze del proprio organico alle esigenze determinate dalle nuove sfide che li coinvolgono.

Una responsabilità che è riconducibile, seppure con alcune sfumature, in capo a tutta le forze politiche presenti in Parlamento e che si sono avvicinate al governo del Paese.

E' richiesto un salto di qualità straordinario nell'esercizio del ruolo istituzionale e di tutti i soggetti economici e sociali del Paese.
