

**Audizione sul DL 152/21 (C3345)  
V Commissione (Bilancio) Camera dei Deputati**

**Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari)**

In collegamento da remoto, 12.11.2021

Il DL 152 fa parte dei provvedimenti attuativi del PNRR, anche in corrispondenza degli obiettivi e dei traguardi concordati dal Governo con la Commissione Europea.

Il suo contenuto è ampio e diversificato. Particolarmente positive, anche alla luce di quello che si dirà, paiono fra le altre le norme relative alla semplificazione delle procedure di investimento (5-6), ai processi di monitoraggio e valutazione (9), alle misure a favore degli studenti universitari (12, 15), all'assegnazione di risorse per i piani integrati delle città (21).

Di seguito si svolgeranno alcune considerazioni d'insieme relative ai processi attuativi del PNRR

## I PROCESSI ATTUATIVI

Sta ricevendo, come è comprensibile che sia, grande attenzione la circostanza che l'attuazione del PNRR comporta, come noto, 527 impegni, specificati nell' [Allegato](#) alla decisione di approvazione della Commissione del 22.6.21. 213 di essi sono definiti "traguardi", e si riferiscono a risultati qualitativi oggettivamente verificabili nell'ambito dell'attuazione degli interventi, e 314 "obiettivi", cioè risultati quantitativi, concreti e anch'essi oggettivamente verificabili. I primi si concentrano nei primi anni di attuazione del piano (l'82% entro il 2013), i secondi nell'ultimo triennio (il 23% entro il 2023). Al raggiungimento di traguardi e obiettivi è condizionata, come da [Regolamento](#) europeo, l'erogazione delle successive tranches di finanziamento da parte della Commissione Europea.

**Tuttavia essi non rappresentano l'unica condizione per la sua realizzazione.**

E' bene ricordare che **il Piano procede per linee settoriali**, raramente incrociate con i territori. In ben 122 delle 187 Linee di Investimento non c'è alcuna indicazione territoriale. Eccezione: ferrovia, ZES, fiume Po; i progetti per la «cultura» nella grandi aree urbane nominativamente individuati. La politica per le aree interne. Ad esempio nelle aree urbane (grandi e medie) ricadono molti investimenti «settoriali» del Piano; sarà fondamentale il loro raccordo per accrescere sinergicamente l'impatto (Viesti et al, Urban@it, 19.3.21)

Inoltre, in molti casi, **il Piano non individua specifici progetti**

Come vengono individuati i progetti e quindi i territori nei quali ricadono?

**Le modalità attuative** (individuazione del soggetto responsabile e dei beneficiari degli interventi, modalità procedurali) **del Piano sono assai differenziate**, e non ancora del tutto definite per tutte le misure:

- a) In alcuni casi i finanziamenti sono legati alla domanda del settore privato, imprese (es. 4.0, che tende ad essere allocata in misura prevalente nelle regioni più forti del paese), famiglie (superbonus edilizia), giovani ricercatori
- b) In altri, sono già individuati nei testi i progetti e gli attuatori (es. interventi su tratte ferroviarie –RFI- interventi strategici patrimonio culturale ex art 1.2.d FC); si tratta di trasferire le risorse e realizzarli
- c) In altri i soggetti attuatori sono le AA.CC. (anche attraverso società pubbliche o in house): es. giustizia, rafforzamento PA

d) In altri ancora sono legati a provvedimenti di riparto decisi dalle amministrazioni centrali che attribuiscono (anche tramite CIS) i finanziamenti a soggetti attuatori territoriali; es. ammodernamento parco tecnologico ospedali

e) In molti casi, infine, le Amministrazioni Centrali procedono invece attraverso bandi per attuatori locali, in grande misura Amministrazioni Comunali (es. asili nido prima tranche; PIN-QUA del MIMS) ma anche università (Dalla ricerca all'impresa) gestori di servizi (Agrosistema irriguo)

**L'impatto territoriale dipenderà dall'esito combinato di questi processi**

**Con il meccanismo dei bandi si è fatta una scelta politica molto importante: si privilegiano cantierabilità e «qualità» dei progetti, ma il Governo implicitamente non si assume la responsabilità del quadro territoriale finale degli interventi.**

## IL RUOLO DEI COMUNI

**Nell'insieme per l'attuazione del Piano appare relevantissimo il ruolo dei Comuni** (che dovrebbero attivare oltre 70 miliardi di investimenti, secondo UPB). In particolare, fra il 2023 e il 2025 (UPB) i Comuni investiranno ogni anno 12 miliardi in più rispetto ai livelli del 2018-20. Con queste cifre i Comuni si avvicineranno ai livelli di spesa dell'inizio del secolo.

Ma i Comuni non sono più quelli dell'inizio del secolo; il loro personale è drammaticamente diminuito: di centomila unità (-21%) nel 2010-19 (ma -35% Campania e Basilicata, -30% Abruzzo e Calabria, mentre in Trentino-Alto Adige è aumentato). In tutta Italia il personale oggi è molto anziano (più di due terzi ha oltre 50 anni), e presenta, specie al Sud, livelli di istruzione modesti: meno di uno su cinque è laureato.

Inoltre, molti importanti comuni, a partire da Napoli (ma anche Torino, Palermo, Catania) hanno livelli di indebitamento che ne condizionano e limitano l'attività corrente. Si è intervenuti con il fondo per la progettazione e bandi personale per sostenere le capacità attuative dei comuni, ma in scala che pare insufficiente: il Comune di Napoli, che è passato da 14.000 a 5.000 dipendenti acquisirà a breve 4 collaboratori esterni.

**Vi è forte preoccupazione che i Comuni non siano in grado di gestire i «cicli di progetto» (progettazione/partecipazione ai bandi; poi progettazione esecutiva, gare, realizzazioni fisiche, collaudi) su scala così ampia e in tempi così ristretti**

**Rischi:**

- a) Di complessivi ritardi/inadempimenti nell'attuazione del PNRR**
- b) Ovvero, che vengano finanziati e realizzati solo i progetti «più facilmente cantierabili», indipendentemente dalla loro qualità**
- c) E, che le risorse si concentrino nelle Amministrazioni più grandi e attrezzate alle fasi di progettazione (bandi) e realizzazione**
- d) Che questo crei squilibri territoriali sia fra le grandi aree sia al loro interno**

**L'esito del Piano dipenderà in misura cruciale dalle capacità delle Amministrazioni Locali, specie Comunali. Al loro rafforzamento qualitativo e quantitativo andrebbe destinata, in questa fase, la massima priorità**



## LE MACRODISPARITA' TERRITORIALI

**Il PNRR ha come obiettivo trasversale la riduzione delle disparità territoriali.**

**A tal fine destina al Mezzogiorno il 40% delle risorse «territorializzabili»** (incluso il fondo complementare), pari a circa 82 miliardi. Sono cifre, però, «lorde»: nel PNRR non è indicata la quota del Sud sui soli progetti «aggiuntivi».

Tranne alcuni (piccoli) interventi destinati specificamente al Mezzogiorno, e tranne alcuni casi in cui vi è una indicazione puntuale (es. Zes, aree industriali, ferrovie locali) nel PNRR non è indicato l'ammontare di ogni singola Linea di Intervento che ricade nel Mezzogiorno (né, tantomeno, il suo impatto atteso). Non vi sono criteri di pre-allocazione territoriale delle risorse, con finalità perequative, negli interventi per i grandi servizi pubblici (es. scuole, asili nido).

Le indicazioni, contenute in ogni Missione, sull'impatto trasversale del PNRR sulle disuguaglianze territoriali sono generiche.

L'indicazione d'insieme appare più come un importante impegno politico che come la risultante di una strategia di intervento composta di specifici interventi e progetti.

**E' stato calcolato (Viesti, FDD, 5.7.21) che solo per 22 degli 82 miliardi (più un'altra decina con altissima probabilità) è già disponibile dal testo del PNRR l'indicazione dei progetti e della loro allocazione al Sud.** Gli 82 miliardi destinati al Mezzogiorno sono quindi «un totale in cerca di addendi» (Viesti, Il Mulino, 2021).

L'allocazione degli ulteriori 50-60 miliardi dipenderà dai processi attuativi di cui si diceva in precedenza, ed in particolare dai provvedimenti di riparto delle Amministrazioni Centrali e dagli esiti dei bandi.

Anche per ovviare alla preoccupazione suscitata da questa circostanza, il Governo, con un proprio emendamento al proprio decreto semplificazioni di metà luglio, ha inserito una norma (non contenuta nel PNRR) secondo la quale andrà allocato nel Mezzogiorno il 40% delle risorse di ciascun bando.

Ma restano alcuni dubbi:

- a) In alcuni casi nel Piano sono già indicate percentuali inferiori
- b) In alcuni casi 40% è pochissimo rispetto alle esigenze di riequilibrio, in altri può essere quota eccessiva
- c) Quale è la cogenza giuridica della norma?

Secondo l'UPB

«Nella realtà, tuttavia, appare complesso integrare in modo coerente la regola del 40 per cento con i criteri di attribuzione delle risorse alle varie linee di intervento. Ciò è tanto più rilevante nel momento in cui si vuole contemporaneamente ottenere un raggiungimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi del PNRR, seguire un profilo di spesa adeguato e strutturare gli interventi per soddisfare gli obiettivi trasversali, di cui la riduzione del divario territoriale costituisce uno degli elementi più rilevanti insieme a equità di genere e valorizzazione dei giovani.»

Inoltre, il tema dei possibili squilibri nelle allocazioni fra regioni e città all'interno del Sud, alla luce degli esiti dei primi bandi (grandi differenze, a vantaggio della Puglia, nel PIN-QUA) merita particolare attenzione

Esempi:

Il Bando **Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo** ha destinato al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse disponibili (1,6 miliardi) (cfr. Graduatoria MIPAAF 30.9.21). Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio, dovrebbe quindi verificare il rispetto dell'obiettivo del 40 per cento e, se necessario, sottoporre gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che dovrebbe adottare le adeguate misure correttive e proporre eventuali interventi compensativi

Il Bando «**Asili nido**» ha allocato cfr. Decreto Min Int agosto 2021) al Sud il 54% delle risorse. Tuttavia, come nota l'UPB, «criteri di ripartizione efficaci dovrebbero favorire maggiormente quei territori in cui si registrano i maggiori ritardi nell'obiettivo. L'analisi mostra, però, risultati opposti rispetto a quanto atteso. Circa un terzo dei Comuni partecipanti (31,6 per cento) ha un grado di copertura pari a zero, tuttavia, la quota degli assegnatari scende mediamente a circa il 27 per cento».

Il Bando **PIN-QUA** (Decreto MIMS 8.10.21) ha allocato 483 milioni in Puglia (129 euro per abitante), 393 in Sicilia (78 euro per abitante) e solo 261 in Campania (45 euro per abitante)

**Appare totalmente condivisibile la notazione dell'UPB secondo cui:**

**«Sembrano emergere due ordini di criticità: da un lato, l'eventualità che i bandi vedano una partecipazione di soggetti attuatori che non permetta di allocare risorse secondo la regola del 40 per cento; dall'altro, la possibilità che una graduatoria che consenta di ottemperare alla regola del 40 per cento implichi l'accettazione di progetti di qualità non soddisfacente al momento della loro valutazione, il che potrebbe far emergere difficoltà di realizzazione nella fase successiva di attuazione degli stessi.**

**È necessario quindi un supporto, le cui modalità sono ancora da definire, per garantire assistenza tecnica alle Amministrazioni soggetti attuatori assicurando in tal modo non solo la loro partecipazione ai bandi ma anche un adeguato livello di qualità dei progetti»**

**Questo, in modo particolare nel Mezzogiorno (ma anche nelle aree più deboli del Centro-Nord): recenti ricerche della Banca d'Italia (Baltrunaite et al 2021) confermano una maggiore «debolezza» delle Amministrazioni meridionali (tempi più lunghi nell'aggiudicazione dei lavori)**

Inoltre, un punto centrale, sinora poco presente nella discussione, è che molti investimenti pubblici previsti dal Piano richiederanno azioni sulla spesa corrente nei prossimi anni per finanziare i (nuovi/migliori) servizi che da essi possono scaturire.

Anche in altri casi (università, servizi socio-sanitari) si interviene con risorse aggiuntive con finalità particolari ma non sul finanziamento/funzionamento ordinario dei servizi.

**Sarà essenziale che nelle Leggi di Bilancio venga prestata attenzione ai nessi fra spesa in conto capitale del PNRR e spesa corrente necessaria per produrre l'effettiva attivazione di servizi. Questo, anche con riferimento a finanziamento ordinario comuni, attuazione federalismo fiscale comunale, fondo di solidarietà (oggi previsto a regime nel 2030): riforma prevista dal PNRR ma solo per la primavera 2026**

**Alla luce di tutte queste considerazioni appare indispensabile un attento monitoraggio sull'avanzamento delle misure e sull'allocazione totale delle risorse, anche in chiave territoriale.**

**Tale monitoraggio al momento è particolarmente difficile perché la disponibilità di documenti e soprattutto di dati in formato aperto sul portale Italia Domani è ancora molto modesta.**

**Una intensa attività parlamentare di controllo e valutazione, e una aperta discussione politica e pubblica sulle importanti scelte che si faranno con i provvedimenti attuativi del Piano appare auspicabile (Viesti, Menabò di Etica ed Economia, 14.7.21)**

Fonti:

G. Viesti et al (a cura di) (2021), Position paper su PNRR e città, Urban@it, 19 marzo, [https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2021/03/210308\\_Position-Paper-Urban@it-PN-RR-Citt%C3%A0.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2021/03/210308_Position-Paper-Urban@it-PN-RR-Citt%C3%A0.pdf)

G. Viesti (2021), Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?, Rivista Il Mulino, 7 giugno 2021, <https://www.rivistailmulino.it/a/il-pnrr-determiner-una-ripresa-dello-sviluppo>

G. Viesti (2021), Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno, Forum Disuguaglianze e Diversità, 6 luglio, [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/Viesti\\_FDD\\_PNRR-e-Sud.x46097.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/Viesti_FDD_PNRR-e-Sud.x46097.pdf)

G. Viesti (2021), Perché un'ampia e aperta discussione sul PNRR è necessaria per il suo successo, Menabò di Etica ed Economia, 14 luglio, <https://www.eticaeconomia.it/perche-unampia-e-aperta-discussione-del-pnrr-e-necessaria-per-il-suo-successo/>