

In quali Comuni italiani la realizzazione delle opere del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà?

Rapporto predisposto dal Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari) per la Fondazione con il Sud

Dicembre 2022

Introduzione

La capacità delle Amministrazioni Comunali di erogare servizi e di realizzare investimenti pubblici a vantaggio dei propri residenti dipende da una pluralità di fattori. Fra di essi, assume particolare rilevanza la disponibilità di personale interno alle Amministrazioni, e, per quanto sia possibile misurarla, la sua "qualità". Questo tema assume una rilevanza ancora maggiore considerando l'attuazione del PNRR, la conseguente necessità di realizzare cospicui investimenti in un arco di tempo ridotto e la possibilità di attivare nuovi servizi, a valle di questi investimenti, a favore delle comunità.

In un precedente contributo sono stati analizzati dati relativi ai singoli comuni. I dati, di fonte Ragioneria Generale dello Stato, si riferiscono agli anni 2008 e 2019 e sono relativi ai comuni italiani con una popolazione superiore ai 60.000¹ abitanti: i comuni medi, da 60.000 a 250.000 abitanti e quelli grandi, con oltre 250.000 abitanti. Di essi, per ciascuno dei due anni, è noto il numero totale di dipendenti, e la loro suddivisione per tipologia di rapporto di lavoro (tempo indeterminato/determinato), titolo di studio, inquadramento di categoria, età e anzianità di servizio. I Comuni italiani con più di 60.000 abitanti al 2019 sono 103; di essi ben 24 non sono capoluoghi di provincia; hanno 18,4 milioni di abitanti, circa un terzo del totale nazionale.

Per questi comuni sono stati analizzati e presentati:

- a) i dati relativi al numero di dipendenti al 2019, rapportati alla popolazione; essi sono stati comparati per ciascun caso alla media del rapporto dipendenti/popolazione del gruppo dei comuni medi e del gruppo dei comuni grandi, ricavandone un indice di Dotazione di personale.
- b) i dati relativi alla variazione del rapporto fra dipendenti e popolazione fra il 2008 e il 2019; essi sono stati comparati per ciascun caso alla variazione media del gruppo dei comuni medi e del gruppo dei comuni grandi, ricavandone un indice di Variazione del personale².
- c) i dati relativi alla percentuale di dipendenti a tempo indeterminato laureati sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato, al 2019, comparata alla media (unica) dei comuni medi e grandi ricavandone un indice di Titolo di studio del personale.

¹ Le tabelle delle quali non è indicata la fonte sono tutte elaborazioni dell'autore su questa base dati. Va tenuto presente che rispetto al 2019 la situazione dei Comuni potrebbe essere lievemente migliorata, perché già nel 2018-19 si sono create condizioni migliori per le assunzioni di personale, che potrebbero essere proseguite nel 2020-21; d'altro canto, le difficoltà legate alla pandemia covid e più recentemente alla crisi energetica, hanno certamente reso il quadro d'insieme più problematico; per cui analizzare la situazione al 2019 conserva la sua importanza

² Per il 6 comuni che hanno superato nel 2019 la soglia dei 60.000 abitanti (Corigliano-Rossano, Matera, Olbia, Pomezia, Vigevano, Vittoria) non si dispone del dato sul personale al 2008; come indice di variazione ad essi è stata attribuita la media di riferimento. Tale procedimento potrebbe sottostimare la criticità della loro situazione,

d) i dati relativi alla percentuale di dipendenti con meno di 50 anni di età sul totale dei dipendenti al 2019, comparata alla media (unica) dei comuni medi e grandi ricavandone un indice di Età del personale.

e) i dati relativi alla percentuale di dipendenti dirigenti (anche a tempo determinato) e di categoria D sul totale dei dipendenti al 2019, comparata alla media (unica) dei comuni medi e grandi ricavandone un indice di Qualifiche del personale³.

Tutti questi indici possono assumere valori positivi o negativi a seconda della specifica situazione del comune rispetto agli altri. Sono stati presentati dati relativi anche alla percentuale di dipendenti a tempo determinato sul totale, ma essi sono risultati essere, al 2019, relativamente poco significativi.

I comuni con le maggiori criticità

È possibile mettere assieme queste informazioni in un indice sintetico che provi a misurare le criticità esistenti all'interno delle diverse Amministrazioni comunali. È fondamentale ricordare che si tratta di un indice relativo, che misura la situazione di ogni comune rispetto alla media degli altri medio-grandi comuni italiani. Tale indice può consentire di individuare i casi più problematici; ma, visto il forte depauperamento complessivo del personale dei Comuni, esso certamente non garantisce che le Amministrazioni collocate in posizione relativamente migliore siano in grado di far fronte con efficacia ai compiti affidati loro, tanto in termini di fornitura di servizi quanto per la realizzazione di investimenti pubblici, anche connessi al PNRR.

La costruzione di indici sintetici presenta note difficoltà, data l'arbitrarietà connessa alla scelta dei pesi da attribuire ai singoli indicatori di cui si tiene conto, alle procedure per la loro standardizzazione, alla loro stessa misurazione. L'indice che viene di seguito presentato va dunque considerato come di larga massima. Non è d'altronde tra gli obiettivi di questo lavoro stilare precise graduatorie, ma semplicemente misurare ordini di dimensione dei problemi⁴. Esso presenta interesse per le forti disparità che fa emergere.

L'indice qui presentato viene costruito nel modo seguente. Il 50% del peso totale viene attribuito tenendo conto del rapporto fra dipendenti comunali e popolazione al 2019; questo,

³ È stata costruita la stessa percentuale anche sommando a dirigenti e categoria D, la categoria C, con risultati largamente sovrapponibili

⁴ Comunque, anche attribuendo pesi diversi ai singoli indicatori elementari non si raggiungono risultati significativamente differenti ⁵ L'indice è costruito parametrando il rapporto dipendenti/abitanti rispetto alla media, separatamente per i grandi e per i medi comuni. Tale parametrizzazione dà luogo a valori sia positivi (indice dipendenti/abitanti migliore della rispettiva media) e negativi. Il massimo è a Trieste con 503, il minimo a Giugliano in Campania con -363. ⁶ L'indice è costruito anche in questo caso rapportando la variazione del singolo caso alla media, separatamente per medi e grandi comuni. Il massimo è a L'Aquila con 304, il minimo a Imola con -229. Nei casi di Corigliano-Rossano, Crotone, Matera, Olbia, Pomezia, Vigevano, Vittoria, per i quali non si dispone del dato del 2008 su cui calcolare la variazione, si è attribuito convenzionalmente un valore pari a 0. I risultati per questi comuni vanno quindi letti con una ulteriore cautela.

per l'indiscutibile rilevanza di poter disporre di un numero di dipendenti, rispetto alla popolazione comparabile alle medie nazionali⁵. Il 20% del peso totale viene attribuito tenendo conto della variazione, comparata alla media, dei dipendenti fra il 2008 e il 2019, nell'ipotesi che una riduzione ancora più intensa di quella sperimentata nell'insieme dei casi possa creare notevoli difficoltà operative⁶. Infine, il 30% del peso è attribuito tenendo conto, in parti uguali dei tre indicatori che cercano di approssimare la "qualità" del personale,

considerando come elementi positivi elevate quote di dipendenti a) laureati⁵; b) con meno di 50 anni⁶; d) dirigenti o appartenenti alla categoria D del personale⁷.

Essendo basato sulla somma algebrica degli indici di base (che hanno valori positivi e negativi) consente di apprezzare come una situazione critica per un aspetto in un determinato comune, ad esempio la scarsa numerosità del personale, può essere "mitigata" da una migliore situazione, ad esempio sotto il profilo dell'età e del titolo di studio dello stesso personale.

Come già detto, date le difficoltà metodologiche di costruzione dell'indice, si preferisce non dare particolare attenzione al preciso valore in sé dell'indice ma piuttosto al suo ordine di grandezza. L'attenzione viene concentrata sui casi con i più elevati valori negativi, perchè essi segnalano oggettive, palesi difficoltà.

I valori dell'indice

I valori dell'indice per i 103 Comuni sono presentati di seguito. Non essendoci nessun valore-soglia particolarmente significativo, essi sono stati divisi in quattro quartili: il primo raggruppa i Comuni con le maggiori difficoltà, e gli altri procedono di seguito. Si ricordi sempre che si tratta di un indice comparato fra la situazione dei comuni, e non riferito a valori assoluti che possano essere definiti "normali" o "sufficienti".

Non sorprendentemente i Comuni del Sud e delle Isole si addensano nei primi due quartili; quelle del Centro si distribuiscono in maniera abbastanza omogenea, e quelli del Nord si concentrano negli ultimi due, con una particolare presenza dei Comuni del NordEst nell'ultimo.

NUMERO COMUNI PER QUARTILI DI CRITICITA'					
					Totale
	Primo	Secondo	Terzo	Quarto	
NordOvest	0	4	8	6	18

⁵ L'indice varia da +96 per Livorno a -75 per Pozzuoli

⁶ L'indice varia da +68 ancora per Livorno a -90 per Catania

⁷ L'indice varia da +69 per Caserta a -62 ancora per Pozzuoli

NordEst	2	2	5	12	21
Centro	3	5	9	6	23
Sud	16	9	1	1	27
Isole	5	6	3	0	14
Totale	26	26	26	25	103

Ma quali sono i Comuni italiani che presentano le maggiori criticità? Valori dell'indice particolarmente alti (di segno negativo) si riscontrano in tre comuni campani (nell'ordine Giugliano in Campania, Castellammare di Stabia e Torre del Greco), a Catanzaro e a Foggia. Scorrendo l'elenco seguono alcune medie cittadine (anche due dell'EmiliaRomagna: Carpi e Imola) e poi si incontrano Catania e Napoli. Due fra le maggiori città italiane sono quindi in una posizione fra le più critiche. E fra i comuni del primo quartile si incontrano progressivamente altri capoluoghi del Sud (Andria, Matera, Taranto, Caserta, Barletta, Brindisi, Cosenza, Trapani, Caltanissetta) e altre due città capoluogo di area metropolitana e cioè Reggio Calabria e Messina. L'unico capoluogo non meridionale del primo quartile è Latina. Questi sono comuni certamente in grandissima difficoltà sia nella

fornitura di servizi ai propri cittadini sia nella realizzazione di infrastrutture, perché le Amministrazioni presentano forti carenze in quantità e/o in qualità nel personale disponibile, ovvero perché il personale si è contratto in misura assai significativa.

PRIMO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
			ABITANTI	50%	20%	10%	10%	10%	
GIUGLIANO IN CAMPANIA	SUD	Campania	118576	-363	-119	17	0	-46	-510
TORRE DEL GRECO	SUD	Campania	83044	-150	-178	-65	-40	-47	-480
CATANZARO	SUD	Calabria	87397	-261	-178	-28	-10	9	-468
CASTELLAMMARE DI STABIA	SUD	Campania	64466	-215	-205	-41	3	-8	-466
FOGGIA	SUD	Puglia	149673	-170	-134	-56	-34	-56	-450
CARPI	NE	Emilia Romagna	72369	-264	-201	34	7	24	-400
LAMEZIA TERME	SUD	Calabria	68206	-237	-79	-32	-22	-27	-397
APRILIA	Centro	Lazio	72859	-336	-29	-34	-10	17	-392
IMOLA	NE	Emilia Romagna	70588	-173	-229	14	26	-19	-382
CATANIA	IS	Sicilia	296266	-52	-116	-49	-90	-50	-357
ANDRIA	SUD	Puglia	98414	-232	-48	-21	-5	-38	-345
NAPOLI	SUD	Campania	948850	-126	-183	-15	0	0	-324
MATERA	SUD	Basilicata	60530	-172		-45	-59	-23	-299
GUIDONIA MONTECELIO	Centro	Lazio	87039	-256	-5	-37	14	-11	-294
REGGIO CALABRIA	SUD	Calabria	174885	-146	-66	-30	-25	-27	-293
GELA	IS	Sicilia	72187	-121	-33	-36	-73	-26	-289
TARANTO	SUD	Puglia	191050	-193	-33	-15	-35	-9	-285
CASERTA	SUD	Campania	73984	-129	-133	-48	-28	69	-269
BARLETTA	SUD	Puglia	93275	-258	59	-28	-42	8	-261
CASORIA	SUD	Campania	74949	-114	-30	-50	-59	-1	-254
BRINDISI	SUD	Puglia	84465	-134	-57	-24	-28	-4	-247
MESSINA	IS	Sicilia	227424	-63	-91	-10	-73	-1	-238

COSENZA	SUD	Calabria	65623	18	-184	-32	-49	13	-235
TRAPANI	IS	Sicilia	65841	-26	-62	-57	-28	-53	-226
LATINA	Centro	Lazio	127037	-200	-50	34	-12	17	-211
CALTANISSETTA	IS	Sicilia	60294	5	-21	-66	-63	-47	-191

Il secondo quartile raggruppa comuni con valori dell'indice che via via si avvicinano alle medie. Fra i casi relativamente più critici – anche se certamente non paragonabili a quelli del precedente gruppo – si ritrovano ancora capoluoghi meridionali come Siracusa e Crotone, ma anche Alessandria e poi Verona. Questo gruppo comprende altre importanti città del Sud come Salerno e Potenza, e poi – con valori che si avvicinano alla media complessiva di tutti i comuni – Bari, Pescara, Palermo ma anche Prato, Udine, Novara.

SECONDO QUARTILE			CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI						
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
		ABITANTI		50%	20%	10%	10%	10%	
ALESSANDRIA	NO	Piemonte	92876	-54	-108	-31	-1	5	-189
CORIGLIANO-ROSSANO	SUD	Calabria	75126	-93		-37	-4	-42	-176
SIRACUSA	IS	Sicilia	119056	-22	20	-58	-64	-48	-173
CROTONE	SUD	Calabria	61005	-191		18	0	1	-173
ALTAMURA	SUD	Puglia	69999	-265	24	26	33	26	-156
QUARTU SANT'ELENA	IS	Sardegna	68283	-145	33	-25	-55	49	-143
AFRAGOLA	SUD	Campania	62808	-201	34	-37	29	46	-130
VERONA	NE	Veneto	259087	-111	-56	14	15	11	-128
VITERBO	Centro	Lazio	65911	-110	-9	8	-12	1	-122
GROSSETO	Centro	Toscana	81912	-64	-17	-30	0	-7	-118
POZZUOLI	SUD	Campania	79407	273	-164	-75	-86	-62	-114
SALERNO	SUD	Campania	131556	33	-64	-29	-59	5	-113
VITTORIA	IS	Sicilia	62524	30		-38	-49	-55	-112
VIGEVANO	NO	Lombardia	62969	-101		-11	10	-2	-104
POTENZA	SUD	Basilicata	66393	-16	-53	-25	-26	21	-99
MARSALA	IS	Sicilia	80713	54	18	-64	-66	-38	-97
POMEZIA	Centro	Lazio	61346	-85		-35	57	-14	-76
BUSTO ARSIZIO	NO	Lombardia	83679	-126	48	2	11	-5	-70
BARI	SUD	Puglia	315284	-192	61	44	34	-6	-59
PESCARA	SUD	Abruzzo	119862	-56	-43	39	20	-12	-52
VIAREGGIO	Centro	Toscana	60512	-45	-92	31	51	5	-49
PRATO	Centro	Toscana	194223	-103	23	11	32	-10	-47
RAGUSA	IS	Sicilia	71438	54	-8	-29	-64	7	-39
PALERMO	IS	Sicilia	647422	88	-15	-47	-30	-22	-26
UDINE	NE	F. V. Giulia	100170	31	-47	-1	-7	1	-23
NOVARA	NO	Piemonte	103287	7	-2	-31	-10	16	-20

Gli ultimi due quartili comprendono i comuni in situazione via via relativamente migliore. Nel terzo quartile ci sono Cagliari (che presenta la migliore situazione in assoluto nel Mezzogiorno se si esclude in caso particolare di L'Aquila), Sassari, Olbia e Lecce ma anche Roma, Milano, Genova, Parma, Torino e altre importanti città del CentroNord.

Fra i comuni del quarto quartile, e cioè fra quelli in un quadro comparativamente migliore per quanto si possa desumere da questo indice, vi sono Bologna, Firenze e Venezia. Fra i comuni per i quali l'indice assume i valori più positivi è forte la presenza di quelli dell'EmiliaRomagna, delle aree a statuto speciale, ma anche di Veneto, Lombardia e Toscana. Non ne fa parte nessun comune, invece, di Piemonte, Liguria, Lazio e Umbria, oltre che del Mezzogiorno (eccetto sempre L'Aquila). Stando all'indicatore qui presentato i 10 comuni meglio attrezzati sotto il profilo del personale, per la fornitura di servizi e la realizzazione di investimenti pubblici sarebbero, nell'ordine a partire dal "migliore", Trieste, Trento, L'Aquila, Reggio Emilia, Padova, Ravenna, Bolzano, Ferrara, Bologna e Varese.

TERZO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
			ABITANTI	50%	20%	10%	10%	10%	
AREZZO	Centro	Toscana	98259	-60	-3	22	13	15	-14
OLBIA	IS	Sardegna	60154	-65		3	51	2	-9
ASTI	NO	Piemonte	75051	19	-19	-13	15	-10	-8
CESENA	NE	Emilia Romagna	97465	-51	9	1	26	10	-4
PIACENZA	NE	Emilia Romagna	104260	-50	-7	23	1	30	-3
TERNI	Centro	Umbria	110003	-16	1	14	-15	14	-2
CINISELLO BALSAMO	NO	Lombardia	74142	-36	0	5	23	24	17
PARMA	NE	Emilia Romagna	200455	-27	-49	39	39	17	20
PERUGIA	Centro	Umbria	164880	20	0	-1	-21	26	24
TORINO	NO	Piemonte	857910	53	-23	-11	-17	23	24
LA SPEZIA	NO	Liguria	92550	-10	-13	16	13	21	27
FORLI'	NE	Emilia Romagna	118292	-40	-9	55	15	6	27
FIUMICINO	Centro	Lazio	76097	50	8	-35	51	-46	27
LECCE	SUD	Puglia	93865	-113	35	36	9	60	27
GENOVA	NO	Liguria	565752	-8	65	-9	-12	4	39
MILANO	NO	Lombardia	1406242	57	-4	-6	34	-25	56
ROMA	Centro	Lazio	2808293	-18	54	25	20	-9	72
SASSARI	IS	Sardegna	125273	-83	82	27	12	37	75
SESTO SAN GIOVANNI	NO	Lombardia	81706	70	-31	-3	29	12	77
ANCONA	Centro	Marche	99077	67	10	1	1	12	92
PISTOIA	Centro	Toscana	90908	88	5	-8	20	1	106
CARRARA	Centro	Toscana	61314	-41	81	19	31	28	118
TREVISO	NE	Veneto	85456	-1	82	22	9	12	124
PISA	Centro	Toscana	90036	83	21	14	10	-3	125
PAVIA	NO	Lombardia	71882	77	-9	33	32	2	134
CAGLIARI	IS	Sardegna	151005	131	21	1	-28	25	150
QUARTO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
			ABITANTI	50%	20%	10%	10%	10%	

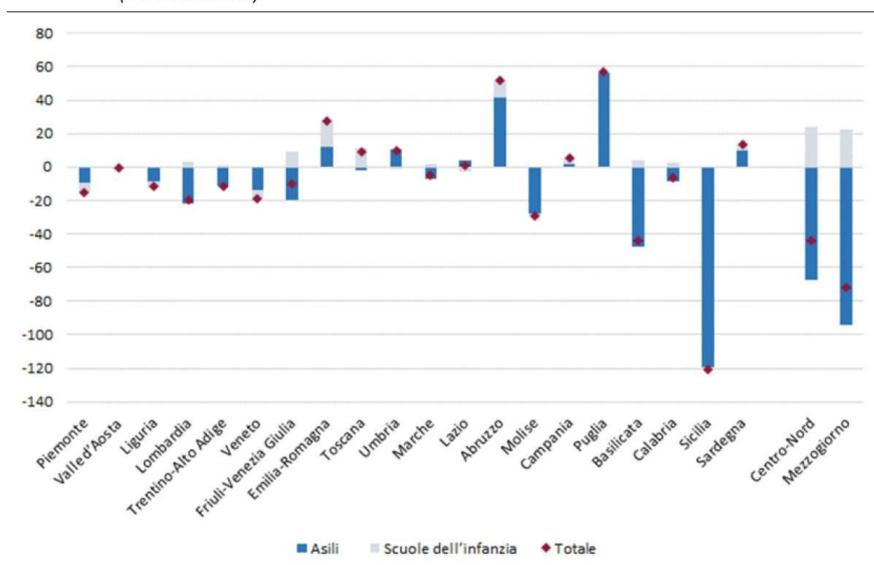
BERGAMO	NO	Lombardia	120783	72	69	16	-3	2	155
MASSA	Centro	Toscana	67579	-33	112	30	35	14	156
RIMINI	NE	Emilia Romagna	149335	111	14	11	22	9	167
MONZA	NO	Lombardia	124840	60	47	19	34	12	171
MODENA	NE	Emilia Romagna	189013	169	-34	21	24	4	185
LIVORNO	Centro	Toscana	157017	18	-11	96	68	13	185
PESARO	Centro	Marche	95152	70	34	35	27	27	193
COMO	NO	Lombardia	85543	203	13	-11	6	-12	199
LUCCA	Centro	Toscana	88734	-42	140	38	27	38	201
FANO	Centro	Marche	60411	49	54	43	38	28	213
VICENZA	NE	Veneto	109855	134	83	-1	8	1	225
BRESCIA	NO	Lombardia	196340	159	49	-5	19	2	225
FIRENZE	Centro	Toscana	366927	112	80	-4	23	18	228
VENEZIA	NE	Veneto	258685	94	89	10	28	26	248
CREMONA	NO	Lombardia	72399	205	17	4	10	24	259
VARESE	NO	Lombardia	80724	232	26	-15	31	-15	260
BOLOGNA	NE	Emilia Romagna	395416	116	144	21	24	-18	287
FERRARA	NE	Emilia Romagna	132899	200	60	27	3	9	298
BOLZANO	NE	P. A. Bolzano	107843	244	131	-35	18	-26	332
RAVENNA	NE	Emilia Romagna	158247	72	132	49	36	44	333
PADOVA	NE	Veneto	210077	214	133	21	13	-27	354
REGGIO EMILIA	NE	Emilia Romagna	171084	204	81	13	40	36	374
L'AQUILA	SUD	Abruzzo	70019	63	304	19	51	26	463
TRENTO	NE	P. A. Trento	120641	474	92	-39	21	-20	528
TRIESTE	NE	F. V. Giulia	201613	503	117	-11	14	-42	582

I riflessi sull'attuazione del PNRR

È evidente che questa situazione può avere rilevanti impatti per l'attuazione del PNRR. In primo luogo, i comuni con elevate criticità potrebbero avere incontrato problemi nel candidare interventi ai bandi previsti dal Piano. Proprio questa analisi conferma che affidarsi alle procedure a bando per allocare fondamentali investimenti pubblici, in presenza di disparità così nette nelle competenze disponibili nei Comuni per poter proporre progetti, rappresenta una indubbia criticità del PNRR. Il bando sugli asili nido ha ad esempio mostrato una particolare carenza nelle Amministrazioni Comunali della Sicilia⁸, anche rispetto alle altre regioni de Sud, nel presentare progetti. E ciò ha determinato una maggiore allocazione di fondi in altre realtà, a cominciare dalla Puglia.

⁸ Dalla figura appaiono anche problemi per Basilicata e Molise. Ma essi sono maggiormente dovuti ad una sovrastima delle risorse pre-allocate in queste regioni, a causa delle modalità di calcolo utilizzate dal Ministero dell'Istruzione.

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.

Ciò che rileva ora è che le Amministrazioni in condizioni più critiche possono conoscere notevoli difficoltà nell’attuazione degli investimenti affidati loro, e poi nella successiva fornitura di servizi da essi resi possibili. Esse sono comunque destinatarie di importanti risorse. Alcune rilevanti misure del PNRR di ambito urbano hanno assegnato fondi alle città metropolitane o ai comuni capoluogo senza procedure di bando (G. Viesti, C. Chiapperini, E. Montenegro, *Le città italiane e il PNRR*, WP Urban@it, 13/2022). Avere allocato risorse decisamente ingenti per investimenti ad Amministrazioni con evidenti debolezze può produrre ritardi o mancate realizzazioni di opere, considerando l’assoluto vincolo al loro completamento temporale entro il 2026.

In una prospettiva macro-territoriale vi sono recenti analisi (Baltrunaite A. et al (2021), *The implementation of public works in Italy, insitutional features and regional characteristics*, *Questioni di Economia e Finanza* 659, Banca d’Italia; Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022), *L’efficienza temporale nella realizzazione di opere pubbliche in Italia*, Nota di lavoro

n.2) che mostrano tempi di realizzazione delle opere pubbliche particolarmente elevati, particolari difficoltà e tempi maggiori per quelle di competenza delle Amministrazioni Comunali del Mezzogiorno; soprattutto nelle fasi, come progettazioni e appalti, nelle quali la disponibilità di personale ad elevata professionalità rileva particolarmente cruciale. Un dato che certamente non sorprende alla luce di quanto qui mostrato.

Non vi sono ancora dati sufficientemente solidi sull’avanzamento delle opere del PNRR affidate ai Comuni, anche se prime analisi dell’ANCE e dell’Irpet-Toscana motivano una certa preoccupazione, relativa all’intero paese. Il MIMS (2022) mostra maggiori ritardi per le nel Mezzogiorno per alcune delle misure di sua competenza affidate alle Amministrazioni Comunali

Tabella 15 – Monitoraggio della fase di attuazione degli interventi (%)

Scadenza PNRR per aggiudicazione dei lavori	Categoria di Comuni	Da avviare	PFTE e acquisizione pareri	Progetto Definitivo o Esecutivo	Affidamento ed esecuzione lavori
I sem. 2023	Nord-ovest	-	11,1	88,9	0,0
	Nord-est	-	40,0	60,0	0,0
	Centro	-	9,1	90,9	0,0
	Mezzogiorno	-	60,7	35,7	3,6
	Totale	-	39,6	58,5	1,9
II sem. 2023	Nord-ovest	25,6	17,9	48,7	7,7
	Nord-est	18,0	27,0	43,8	11,2
	Centro	20,0	30,0	38,6	11,4
	Mezzogiorno	36,8	10,5	48,2	4,4
	Totale	26,3	20,5	44,9	8,3
Totale		22,5	23,3	46,8	7,4

Nota: Interventi inclusi nell'analisi: M2C2-I.4.1 "Mobilità ciclistica"; M2C2-I.4.1 "Trasporto Rapido di Massa"; M2C4-I.4.1 "Infrastrutture idriche primarie"; M3C1-1.6 "Potenziamento linee ferroviarie regionali"; M5C2-I.2.3 "PINQuA".

In un recente lavoro sono state presentate le allocazioni nei capoluoghi di provincia italiani, (in valori assoluti e in pro-capite) relativi ad 11 importanti misure del PNRR con un totale di risorse disponibili superiore ai 20 miliardi; di essi 77, avendo più di 60.000 abitanti, sono inclusi in questa analisi⁹. L'intensità delle allocazioni (misurate in euro pro-capite) nelle città capoluogo con più di 60.000 abitanti è assai differenziata.

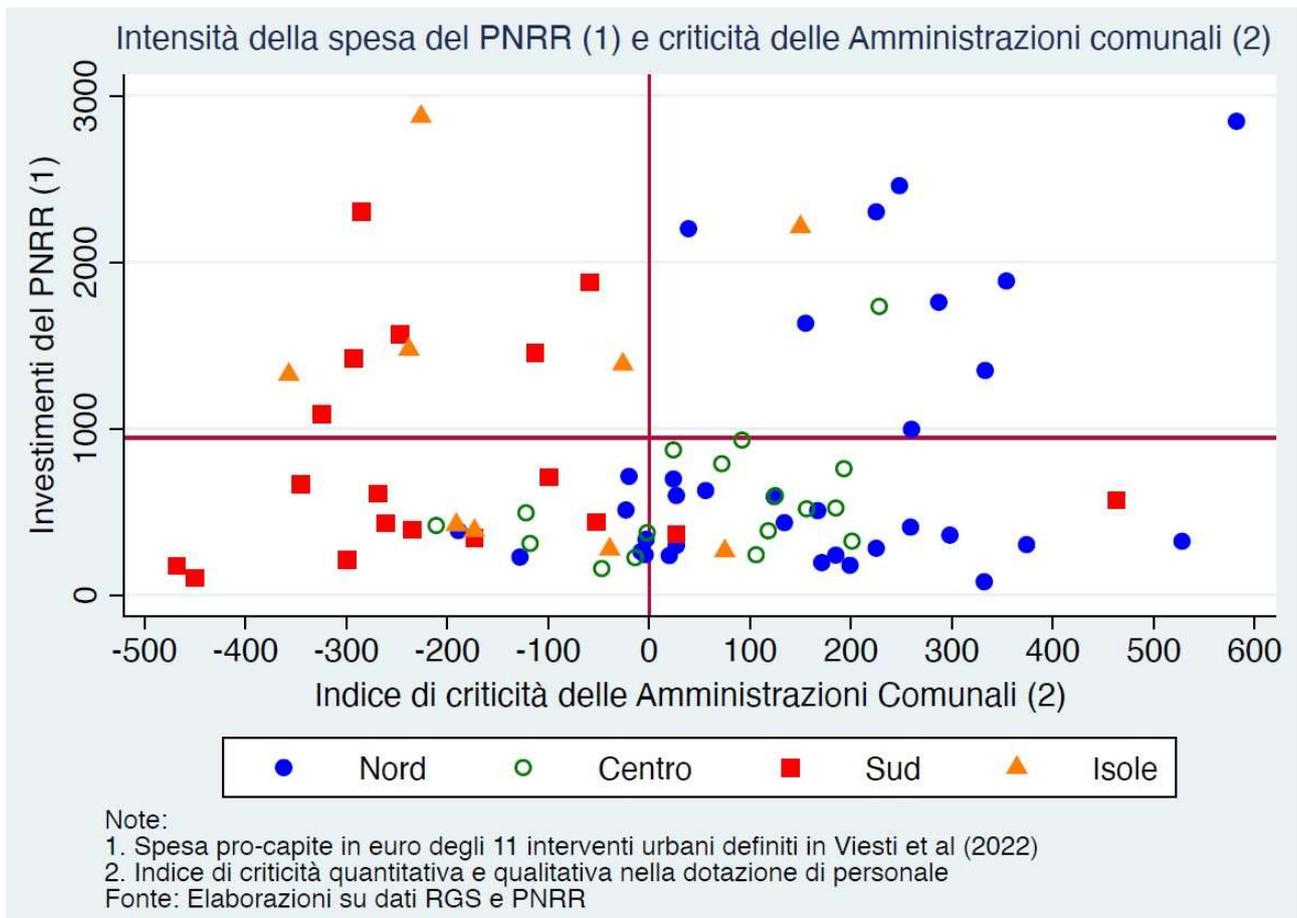
Per avere un'idea della dimensione dei problemi che possono crearsi, nei 16 capoluoghi di provincia inclusi nel primo quartile sono state allocate risorse, a valere solo sulle 11 misure analizzate nello studio cui prima si faceva riferimento, per circa 3 miliardi.

I dati relativi all'intensità di quelle allocazioni possono essere utilmente incrociati con quelli relativi alle criticità nelle Amministrazioni per individuare i casi in cui ad una elevata disponibilità di risorse da investire, rispetto alla media italiane delle città capoluogo, corrispondono criticità nelle dotazioni di personale così come qui definite. I 77 capoluoghi sono stati a tal fine collocati in un grafico a quattro quadranti. È evidente dalla figura l'ampia dispersione delle situazioni.

Il primo quadrante, in alto a destra, include i casi nei quali vi è un'alta intensità relativa di allocazioni del PNRR ma anche una situazione relativamente migliore delle dotazioni di personale delle Amministrazioni. Essi potrebbero essere i casi in cui è più probabile che il

PNRR possa determinare un forte miglioramento delle condizioni delle città. Il gruppo include 11 comuni; si tratta prevalentemente di importanti centri del NordEst: Trieste e Padova, Ravenna e Bologna, Brescia e Bergamo, ma anche di Firenze e Genova. Unica città non del Nord è Cagliari.

⁹ Non vi sono invece ancora dati, con la stessa granularità, relativi ai restanti 26 comuni qui analizzati, e cioè quelli con più di 60.000 abitanti, ma che non sono capoluoghi di provincia.



Il secondo, in basso a destra, include invece comuni “forti” come personale ma con allocazioni relativamente meno intense. Potrebbero essere i casi in cui l’attuazione delle opere del PNRR dovrebbe presentare i minori problemi. Sono 30 in totale, il gruppo più numeroso. Fra di essi anche Torino, Milano e Roma: città in cui l’intensità di spesa delle misure urbane del PNRR è inferiore alla media ma è comunque estremamente rilevante in valore assoluto. Dei 30, 10 sono comuni del NordEst, con molte città emiliane e venete; 7 del NordOvest, prevalentemente città lombarde; 10 del Centro, prevalentemente toscane; poi L’Aquila, Lecce e Sassari,

Il terzo, in basso a sinistra, include comuni deboli amministrativamente ma anche destinatari di risorse non particolarmente ingenti, in termini relativi e per le misure qui prese in considerazione: potrebbero essere le aree che riceveranno meno impulso dal PNRR. In totale sono 26 casi, prevalentemente del CentroSud, ma anche piemontesi (Alessandria e Asti): tutte città di media dimensione.

Infine, il quadrante in alto a sinistra è certamente il più interessante perché è il più problematico. Esso include comuni con criticità per il personale ma anche con stanziamenti relativamente rilevanti rispetto alle loro dimensioni. Sono i casi certamente più difficili: per quanto si possa desumere da queste analisi, sono quelli in cui potrebbero determinarsi i maggiori problemi per la realizzazione di opere del PNRR già territorialmente allocate. Si tratta di dieci città, tutte meridionali. Fra di esse, Bari e Palermo si collocano molto vicine ad un indice di criticità pari a 0, ma hanno comunque molti fondi nel proprio territorio. Poi Salerno, un po’ più spostata a sinistra nel grafico. Infine, i 7 comuni per i quali l’analisi mostra una situazione certamente preoccupante: risorse relativamente ingenti allocate, ma sensibili

criticità dell'Amministrazione Comunale. Si tratta di Napoli, Brindisi e Taranto, Reggio Calabria, Catania, Messina e Trapani. Gli investimenti del PNRR, a valere solo sulle 11 misure qui considerate, allocati in queste città ammontano ad oltre 2,5 miliardi. Si può sostenere che, alla luce delle evidenze presentate in questo studio, che esse rappresentino una assoluta emergenza, da affrontare con la massima urgenza.

Sorprende molto e dispiace che il governo Draghi, pur potendo agevolmente disporre dei dati presentati in questa analisi (sono dati della Ragioneria Generale dello Stato), non abbia ritenuto di tenerne conto per provvedere sin dalla redazione del PNRR ad una determinata e incisiva azione di potenziamento, tramite nuovo personale o strutture di supporto esterne, delle Amministrazioni con maggiori, obiettive, criticità. E che poi non abbia indirizzato le risorse tecniche di supporto messe successivamente in campo, in particolare in questi casi. Ad esempio, i 1000 esperti di sostegno sono stati allocati destinando solo il 40% di essi alle Amministrazioni del Mezzogiorno, senza tener conto del diverso grado di oggettiva difficoltà, leggibile con facilità dai dati sui dipendenti, delle Amministrazioni

La principale conclusione di questa analisi è che affinché il PNRR si possa realizzare appare indispensabile un'immediata e forte azione di sostegno, attraverso nuove assunzioni di personale o tramite sostegni tecnici esterni assai cospicui verso i comuni di Napoli, Brindisi e Taranto, Reggio Calabria, Catania, Messina e Trapani, monitorando attentamente possibili difficoltà a Bari, Palermo e Salerno.