



Stato di attuazione PNRR e Terza Relazione al Parlamento

Nota per audizione ANCI

18 luglio 2023

I Comuni e le Città metropolitane sono soggetti attuatori per un ammontare di investimenti PNRR pari a circa 40 miliardi di euro. ANCI conduce un'attività di monitoraggio costante rispetto a 41 investimenti PNRR distribuiti tra 9 componenti e 4 investimenti finanziati dal Fondo Complementare. Dall'attività di monitoraggio emerge come **la quasi totalità di queste risorse sia stata già assegnata**. I dati elaborati dalla Fondazione IFEL ANCI mostrano come 36,6 miliardi di euro siano stati assegnati, ai quali devono essere aggiunte le risorse afferenti al Fondo Complementare.



5-6 LUGLIO 2023

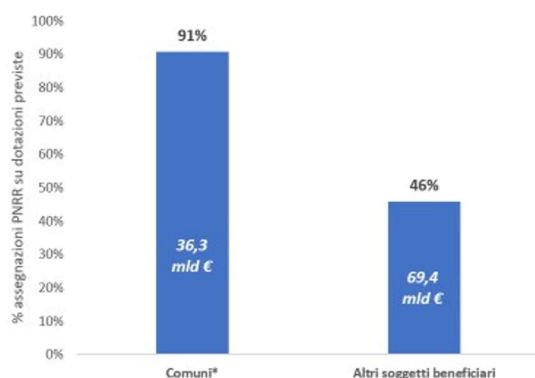
MISSIONE ITALIA 2021-2026
PNRR DEI COMUNI E DELLE CITTÀ

#MISSIONEITALIA2023

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).

Incidenza percentuale delle assegnazioni PNRR sulle dotazioni finanziarie previste, giugno 2023



Al comparto dei comuni (amministrazioni comunali, unioni di comuni, comunità montane e città metropolitane), con riferimento alle assegnazioni PNRR tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle amministrazioni titolari alla data del 31 maggio 2023, **sono assegnati 36,3 miliardi di euro**, il 91% della dotazione finanziaria prevista per tali enti. A tutti gli altri soggetti beneficiari sono stati assegnati 69,4 miliardi di euro, solo il 46% della dotazione finanziaria prevista.

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

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

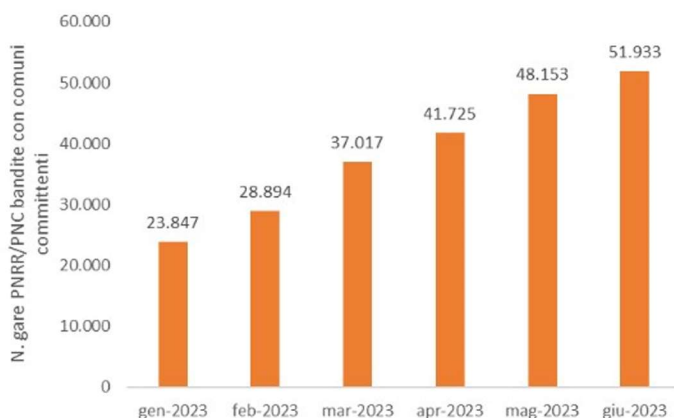
4

Si tratta di un risultato conseguito grazie ad uno sforzo eccezionale dei Comuni. Dopo aver risposto nei tempi a circa 40 avvisi pubblici e proceduto ai convenzionamenti, i Comuni sono adesso nella fase dell'attuazione dei progetti.

Secondo i dati ANAC, inoltre, **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, solo a titolarità comunale**. I comuni di fatto sono la prima categoria di committenti per numero di gare bandite PNRR/PNC e questo nonostante siano titolari **del 19%** del totale del monte risorse reso disponibile dal PNRR.

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.

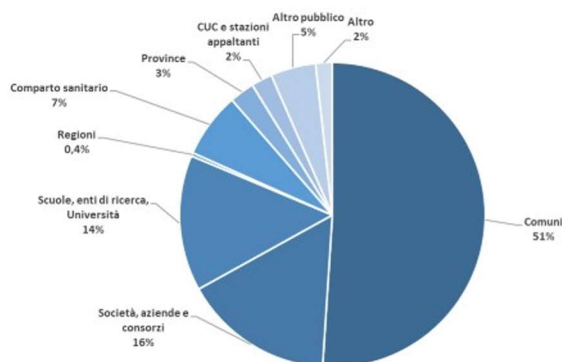
Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su ANAC, 2023

11

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/entidi ricerca, a quota 16mila e 14mila gare rispettivamente.

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



Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su ANAC, 2023

12

Come certificato dalla Corte dei Conti nella relazione semestrale di marzo scorso **“i Comuni hanno assicurato un elevato livello di partecipazione alle procedure di selezione ed hanno così colto la portata straordinaria delle opportunità offerte dal PNRR; nonostante la complessità delle procedure, hanno dimostrato capacità tecniche ed organizzative soddisfacenti, dando corso ad un’azione amministrativa che si è dimostrata efficace alla luce dell’ampio ventaglio di progetti che hanno positivamente superato la fase di valutazione e selezione; l’ammissione a**

finanziamento dei progetti appartenenti alla quasi totalità dei Comuni assicura una capillare diffusione del Pnrr su tutto il territorio nazionale”.

In ordine alla capacità di spesa del sistema dei Comuni, ricordando che i Comuni sono i principali investitori pubblici, siamo certi e i dati lo confermano che il trend di spesa è sistematicamente in aumento. **I pagamenti per investimenti fissi lordi sono aumentati del 70% nel 2023 rispetto al 2017.** Il livello prevedibile di spesa per investimenti comunali nel 2023 ammonta a 14 miliardi di euro, una dimensione destinata probabilmente a crescere e tuttavia già sufficiente ad assicurare una completa capacità di assorbimento delle risorse assegnate con il PNRR.

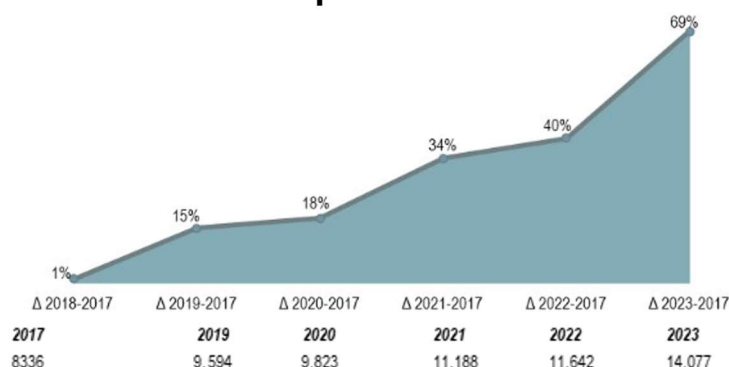


5-6 LUGLIO 2023

MISSIONE ITALIA 2021-2026
PNRR DEI COMUNI E DELLE CITTÀ

#MISSIONEITALIA2023

L'incremento complessivo 2017-2023 - Pagamenti



- Una crescita molto significativa, + 69% rispetto al minimo del 2017
- La stima 2023 è prudenziale e basata su dati robusti (andamento dei primi cinque mesi dell'anno)
- L'andamento è influenzato dal PNRR nell'ultimo biennio, ancora quasi esclusivamente per gli interventi già «in essere»

I 14,1 mld. stimati per il 2023 (pagamenti) sono il nuovo livello «ordinario» della capacità comunale di realizzazione degli investimenti

Una nuova dimensione coerente con gli impegni per 12,7 mld. e gli appostamenti al Fondo pluriennale vincolato di parte capitale di oltre 16 mld. (rendiconti 2021)

15

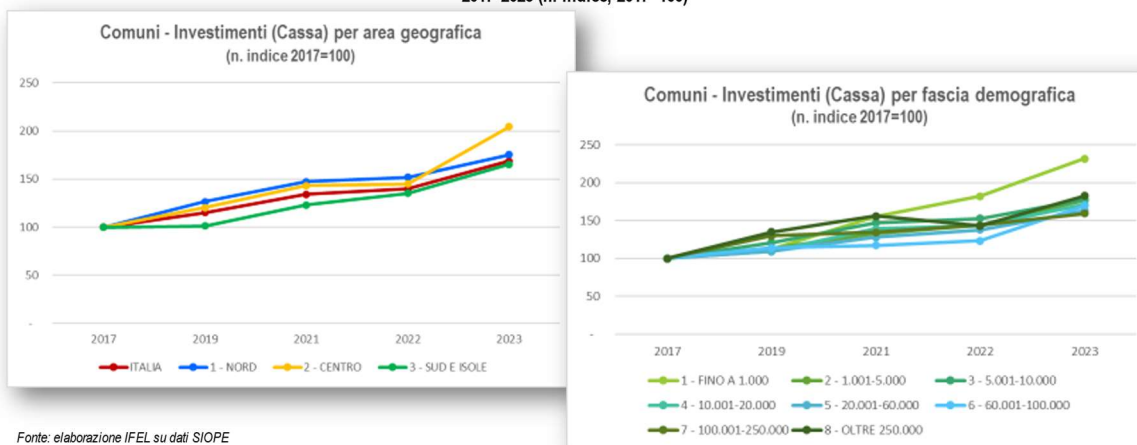
Gli ultimi dati di consuntivo disponibili relativi al 2021 ci dicono che gli impegni già risultavano aumentati a quasi 13 miliardi di euro e che i Comuni hanno nei propri bilanci ben 16 miliardi di spesa per investimenti iscritta nel Fondo pluriennale vincolato.

In ordine alle preoccupazioni avanzate negli scorsi mesi circa i rischi da frammentazione derivanti dalla assegnazione del PNRR ai Comuni, si deve sottolineare, in primo luogo, che il coinvolgimento di tutti i Comuni, anche di quelli di minor dimensione permette di soddisfare una condizione fondamentale del Next Generation, ossia la coesione sociale e il pieno coinvolgimento di tutto il territorio nazionale, garantendo una diffusa allocazione delle risorse.

Inoltre, come mostrano le figure seguenti, i dati ci dicono che piccoli Comuni hanno saputo corrispondere a questa sfida, manifestato nel complesso una grande capacità di mobilitazione di risorse e competenze. I Comuni piccolissimi, fino a 1000 abitanti registrano nel 2023 aumenti previsti di oltre il 100% rispetto al 2017, mentre quelli fino a 10mila abitanti crescono in misura superiore alla media nazionale. Infine, i progetti di dimensione più ridotta consentono tempi di attuazione più contenuti e comportano minori preoccupazioni circa il rispetto dei tempi di conclusione.

Una crescita diffusa tra le dimensioni e le aree geografiche Finalmente anche nel Mezzogiorno

Spesa per investimenti dei Comuni per area geografica e per classe demografica
2017-2023 (n. indice, 2017=100)



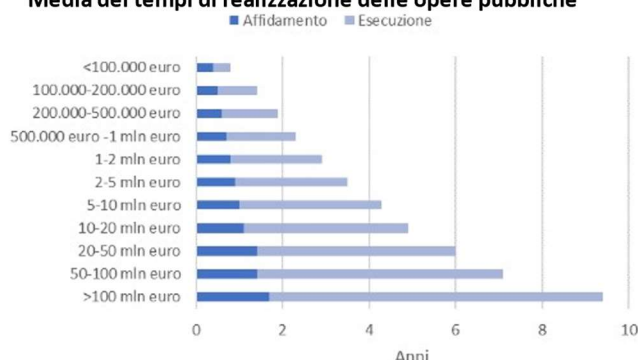
Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

16

Assegnazioni PNRR: microprogettualità

Il **94% dei 197 mila 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



Fonte: elaborazione IFEL-Fondazione ANCI su dati CPT, 2018

Media dei tempi di realizzazione (affidamento+esecuzione) delle opere tra 200.000 e 500.000 euro è di 1,7 anni, esattamente la metà della durata (affidamento+esecuzione) delle opere tra 2 e 5 milioni di euro, pari a 3 anni e mezzo.

9

In ultimo, è opportuno menzionare il contributo fondamentale offerto dai Comuni al rispetto del vincolo di destinazione del 40% delle risorse territorializzabili del PNRR al SUD. Abbiamo calcolato che **ai Comuni del Sud sono destinate il 44,65% delle risorse complessivamente destinate ai Comuni Italiani.**

Punti di forza e criticità trasversali agli investimenti

L'analisi dello stato di attuazione del Piano mostra dunque come nel complesso gli investimenti di Comuni e Città Metropolitane non presentino ritardi.

Questo dato appare confermato dagli esiti della **Cabina di Regia riunitasi l'11 luglio scorso**, nel corso della quale sono state presentate richieste di modifica relative a 10 investimenti. Tra gli investimenti la cui attuazione è in capo a Comuni e Città il solo Piano per Asili Nido e Scuole dell'Infanzia (M4C1 Investimento 1.1) è stato oggetto di negoziato con la Commissione Europea, che ha comunque giudicato con favore l'importante risultato ottenuto entro il mese di giugno 2023 con l'aggiudicazione dei lavori per oltre il 91% dei progetti.

Anche questo risultato non può che renderci più che soddisfatti ed orgogliosi considerato che i Comuni in circa 5 mesi hanno completato la progettazione, fatto i bandi di gara e aggiudicato i lavori.

Da menzionare in questo quadro è **l'importante contributo fornito da Invitalia** che, a seguito di un accordo con ANCI e su incarico delle Amministrazioni Titolari sulla base della normativa in materia di accordi quadro, ha attivato un supporto a Comuni e Città Metropolitane. L'attivazione di un supporto nazionale centralizzato per le gare ha facilitato e velocizzato l'attuazione dei seguenti investimenti: Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, Piani Urbani Integrati, Piano per asili nido e scuole dell'infanzia, Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici.

È stato così sperimentato un modello che seppure previsto dal vigente Codice degli appalti non risultava diffuso ed invece si è dimostrato assolutamente efficiente e virtuoso di realizzazione degli investimenti pubblici a cui guardare a regime e per il futuro.

Al contempo si segnala la **disponibilità di un ampio parco progetti** che i Comuni hanno presentato in risposta agli avvisi pubblici PNRR e che non sono stati fin qui finanziati per l'esaurimento delle risorse a valere sugli investimenti. Si ritiene che le graduatorie esistenti e un loro eventuale scorrimento debbano essere tenuti in considerazione in eventuali processi di riprogrammazione dei diversi programmi di investimento attualmente attivi (PNRR, Coesione, FSC).

Pur in un quadro complessivamente positivo, **permangono alcune criticità trasversali** a missioni e investimenti:

- sulle **anticipazioni** si continuano a registrare difficoltà. Non risulta ancora garantita la necessaria fluidità del sistema delle anticipazioni, qualora il soggetto attuatore richieda più del 10%. Si ricorda infatti che ANCI ha fin dall'inizio fatto presente l'insufficienza di anticipazioni generalmente pari al 10% del finanziamento assegnato, in quanto le richieste di anticipo ai Comuni, da parte delle imprese aggiudicatrici dei lavori, possono arrivare al 30%. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Territoriale dello Stato ha previsto con una circolare (n.19/2023) procedure per la richiesta di anticipi superiori al 10% da parte dei soggetti attuatori. Tali procedure risultano eccessivamente complesse, prevedendo un doppio passaggio con Ministero dell'Economia e Ministero titolare dell'investimento;
- è necessario porre grande attenzione al **processo e ai tempi dei pagamenti** dei contributi assegnati. La procedura attualmente non dà sufficienti garanzie in ordine al

rispetto di una tempistica accettabile. L'Amministrazione Titolare ha 15 giorni di tempo per validare i rendiconti di spesa caricati su Regis e, in caso di rendiconti errati o incompleti, procede a chiedere integrazioni. Si ritiene che tempi e passaggi di questa procedura debbano essere decisamente più contenuti, prevedendo possibilità di regolarizzazione successiva al pagamento in caso di incompletezze documentali.

Alcune proposte di ANCI sul PNRR

ANCI ha già avanzato nelle diverse sedi di confronto con il Governo le **seguenti proposte** finalizzate a facilitare e velocizzare le procedure di attuazione:

- il decreto legge numero 13 del 2023 ha introdotto **importanti semplificazioni per gli interventi relativi all'edilizia scolastica** finanziati dal PNRR. Si tratta di soluzioni tra cui citiamo qui: il silenzio assenso nei procedimenti autorizzativi attraverso lo strumento della conferenza dei servizi, l'autorizzazione all'uso nei progetti delle risorse derivanti dai ribassi d'asta, la concessione ai Sindaci di poteri commissariali. Si ritiene che queste semplificazioni debbano essere estese a tutti gli investimenti PNRR di cui sono soggetti attuatori Comuni e Città Metropolitane
- si chiede, come già osservato sopra, che **la procedura di richiesta di anticipazioni** superiori al 10% in acconti e in fase di pagamenti intermedi sia chiara, semplice e non preveda la duplicazione delle autorizzazioni ministeriali;
- si ritiene che **il supporto di Invitalia** per l'affidamento dei lavori si sia dimostrato un modello valido e debba essere rafforzato ed esteso ad altri investimenti;
- è necessario implementare e **rafforzare il supporto centralizzato alla rendicontazione delle spese** tramite la piattaforma Regis;
- è necessario **rivedere il tetto al trattamento economico accessorio** del personale che rende poco attrattivo il comparto degli enti locali rispetto a quello delle Amministrazioni Centrali. Un anacronistico vincolo che rischia di vanificare gli sforzi sinora fatti per il piano straordinario di assunzioni per il Pnrr che sta dando i primi frutti anche grazie alla previsione di un percorso di stabilizzazioni.

Tutelare i bilanci comunali per non vanificare gli investimenti

È opportuno aggiungere alcune considerazioni circa i bilanci comunali, la cui tutela è un fattore imprescindibile per il successo degli investimenti del PNRR.

La capacità di investimento mostrata in questa fase dai Comuni non deve infatti essere dispersa e, al contempo, devono essere garantite le risorse perché le infrastrutture realizzate grazie al PNRR possano erogare i servizi per cui sono state progettate, anche alla luce delle tendenze inflazionistiche che stanno erodendo anche la capacità di spesa corrente degli enti.

Perché questo sia possibile, è necessario che il dibattito in corso con l'Unione Europea su un nuovo Patto di Stabilità non porti a immaginare nuovi vincoli insostenibili e controproducenti per i Comuni italiani, che avrebbero come prima vittima la capacità di investimento faticosamente riconquistata, e come secondo risultato l'erosione di servizi quali servizi sociali, asili nido, scuole. L'auspicio è quello che si escluda una eventualità di questo tipo, e non si ricada nel percorso di un'austerità a senso unico e recessiva.