

Gli effetti della rimodulazione del PNRR sul rallentamento delle opere pubbliche¹

Giuseppe Francesco Gori*, Patrizia Lattarulo*, Maria Rosaria Marino** e Nicola Carmine Salerno**

Tra i fattori a cui viene attribuita maggiore responsabilità per i lunghi tempi di attuazione dei lavori pubblici nel nostro paese ci sono l'ampia durata della fase di programmazione e i continui ripensamenti in ordine alle scelte di intervento imposti dalla politica (https://www.irpet.it/wp-content/uploads/2023/06/cpt_investimentipubblici.pdf).

Nell'estate 2023 si è aperta una prima fase di rideterminazione degli interventi finanziati in ambito PNRR e PNC che si è protratta fino a marzo 2024; successivamente, nel corso dell'anno, ulteriori modifiche sono state proposte e approvate e il processo potrebbe non essere ancora concluso, dal momento che vengono proposte nuove rimodulazioni. Il clima di incertezza associato alla prima fase di revisione può avere rallentato la pubblicazione dei bandi e il loro affidamento nella seconda parte del 2023 e nella prima parte del 2024. Di questi effetti si deve tenere conto perché la letteratura teorica ed empirica suggerisce che i tempi di attuazione dei lavori pubblici risentono profondamente delle incertezze della programmazione e dei ripensamenti degli indirizzi politici, sia dal lato degli Enti committenti e delle stazioni appaltanti, che hanno davanti un quadro non pienamente affidabile delle risorse finanziarie utilizzabili, sia dal lato degli operatori di mercato, che percepiscono il rischio di impegnarsi nella predisposizione di offerte a bandi che poi potrebbero subire modifiche o addirittura cancellazioni parziali o integrali.

La rimodulazione e il coinvolgimento dei Comuni

La versione iniziale del PNRR (approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio della UE del 13 luglio 2021) è stata oggetto finora di quattro modifiche². La più rilevante è stata richiesta dal Governo ad agosto 2023 ed è stata approvata dal Consiglio della UE l'8 dicembre 2023. La rimodulazione ha comportato l'incremento di 2,9 miliardi³ dei fondi UE a favore dell'Italia (attualmente pari a 194,4 miliardi), l'inserimento della nuova Missione 7 *RePowerEU* e una serie di modifiche alle misure originariamente previste⁴. Queste ultime sono divenute necessarie per criticità di natura oggettiva dovute principalmente all'aumento dei costi, alla scarsità di materiali, ai limiti del sistema produttivo (con conseguente aumento del numero di gare andate deserte). In particolare, sono stati inseriti nel Piano nuovi progetti per 11,1 miliardi (riguardanti la Missione 7) ed è stata incrementata la dotazione finanziaria di progetti già inclusi nel Piano per 11,6 miliardi; sono state inoltre ridotte le dotazioni di progetti già presenti nel Piano per 10,4 miliardi (tra defianziamenti ed economie) e sono usciti dal Piano progetti

già in essere per circa 10 miliardi, che sono passati a carico di altri fondi disponibili nel bilancio dello Stato. Escludendo l'effetto netto di 2,9 miliardi corrispondente alle maggiori risorse assegnate dalla UE già ricordate in precedenza, la differenza tra il complesso dei nuovi progetti introdotti o incrementati nel PNRR (22,7 miliardi) e quelli defianziati o estromessi dal PNRR ha determinato le maggiori esigenze finanziarie di 9,4 miliardi che sono state reperite nell'ambito del DL 19/2024 e che sono andate a incrementare il Fondo di rotazione per l'attuazione di *Next Generation Europe* (NGEU), che riguarda i nuovi progetti⁵.

Al di là dell'insieme dell'operazione più complessa, se ci si concentra sul comparto dei Comuni come soggetti attuatori, la rimodulazione ha complessivamente coinvolto due Missioni e quattro Componenti (Missione 2, Componenti 2 e 4, e Missione 5, Componenti 2 e 3). Gli interventi selezionati, perché giudicati critici dal punto di vista di uno degli aspetti precedentemente indicati, vengono spostati dal finanziamento PNRR verso altre linee di finanziamento. La piattaforma ReGiS dà riscontro sia dei finanziamenti iniziali che della successiva rimodulazione delle risorse. In alcuni casi la rimodulazione ha riguardato tutte le misure della Componente coinvolta, in altri, solo alcune. Nel caso dei Comuni, le Misure consistono tutte in linee di investimento.

Tra i progetti ricadenti nelle linee di investimento coinvolte dalla rimodulazione, ci si concentra sui progetti di lavori pubblici di nuova formulazione, escludendo quindi i cosiddetti progetti in essere derivanti da atti di programmazione precedenti al PNRR/PNC. Questa scelta permette di focalizzare la valutazione di impatto delle rimodulazioni su progetti che sicuramente non sono affetti da problematiche di lunga data (dal contenzioso legale alle varianti di cantiere), così separando e dando risalto ai punti di criticità strettamente connessi alle nuove regole del Codice dei Contratti e alla conduzione del PNRR/PNC⁶.

Questi progetti – i lavori pubblici commissionati dai Comuni per la realizzazione di nuove opere⁷ – appartengono alla Missione 2, nella Componente 4 e nelle linee di investimento 2.1, 2.2 e 3.1, e alla Missione 5, nelle Componenti 2 e 3, rispettivamente nelle linee di investimento 2.2 e 1.1.1. Per questi stessi progetti, l'importo del finanziamento complessivamente autorizzato ammonta a circa 8,2 miliardi, ai quali corrispondono circa 9,3 miliardi in termini di costo complessivo se si includono i co-finanziamenti da parte dei soggetti beneficiari (Tabella 1)⁸.

¹ Questo articolo è un estratto dalla Nota di Lavoro UPB 2/2024 <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2024/>

² La prima modifica, formalizzata a luglio 2023 e approvata con la Decisione di esecuzione del Consiglio UE del 19 settembre 2023, ha riguardato *milestones* e *targets* (M&T) relativi alla quarta rata con scadenza 30 giugno 2023. La seconda modifica, quella oggetto di analisi in questa Nota, è stata richiesta dal Governo ad agosto 2023 ed è stata approvata dal Consiglio della UE con la Decisione di esecuzione dell'8 dicembre 2023. La terza modifica, richiesta dal Governo il 4 marzo 2024 e approvata dal Consiglio della UE il 14 maggio 2024 con la relativa Decisione di esecuzione, ha riguardato la correzione di 55 errori materiali. La quarta modifica è stata richiesta dal Governo il 10 ottobre 2024 e approvata dal Consiglio della UE il 12 novembre 2024 con la relativa Decisione di esecuzione.

³ Si tratta di 2,8 miliardi di risorse aggiuntive per finanziare *RePowerEU*, cui si sono aggiunti 0,1 miliardi per l'adeguamento della dotazione finanziaria del Piano alla rivalutazione del PIL.

⁴ Per dare attuazione al Piano modificato a marzo è stato adottato il DL 19/2024, che ha consentito di adeguare il tendenziale dei conti pubblici alle modifiche del PNRR, ha rimodulato alcune spese del PNC (ridotti nel complesso) e ha disposto misure volte a semplificare e accelerare la realizzazione degli obiettivi del PNRR.

⁵ Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione nell'ambito dell'esame del DL n. 19 del 2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752)", 14 marzo e Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Rapporto sulla politica di bilancio", riquadro 2.4, giugno.

⁶ Alcuni dei progetti in essere sono caratterizzati da problemi di un certo rilievo che ne hanno storicamente ostacolato e rallentato il percorso di realizzazione. Includerli nell'analisi implicherebbe il rischio di addossare alle nuove regole e/o al PNRR/PNC e alla sua rimodulazione problemi che risalgono a questioni preesistenti anche lontane nel tempo.

⁷ Non si considerano prosecuzioni di lavori lasciati in sospeso, ristrutturazioni, restauri, ammodernamenti, ecc..

⁸ La proposta di rimodulazione rinvia, alternativamente, a tre motivazioni: 1) ricorso a migliori alternative per raggiungere gli obiettivi originari; 2) elevata inflazione (quella del triennio 2021-23); 3) cambiamenti delle condizioni dei mercati a cominciare da quelli di approvvigionamento di materie prime e beni strumentali e intermedi. Nei documenti ufficiali si fa esplicito richiamo agli impatti negativi dei cambiamenti dei mercati sulla capacità degli Enti di avviare e portare a termine le procedure di affidamento, con particolare riferimento alle difficoltà incontrate dalle Amministrazioni comunali. Tra gli interventi con il Comune come committente/beneficiario che hanno subito la rimodulazione più significativa ci sono quelli relativi a M2.C4.2.2 "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni" interamente defianziati e a M5.C2.2.2 "Piani Urbani Integrati" interessati da una parziale ma consistente revisione al ribasso degli stanziamenti.

Tabella 1

PROGETTI DI REALIZZAZIONE DI NUOVE OPERE COMMISSIONATI DAI COMUNI E COINVOLTI DALLA RIMODULAZIONE: NUMERO, FINANZIAMENTO A CARICO DI PNRR/PNC E FINANZIAMENTO COMPLESSIVO

	Numero	Finanziamento PNRR/PNC	Costo progetti
M2.C4.2.1 - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	550	284	297
M2.C4.2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	2.339	1.343	1.390
M2.C4.3.1 - Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	45	79	79
M5.C2.2.2 - Piani Urbani Integrati	2.727	6.226	7.243
M5.C3.1.1.1 - Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	429	230	245
Totale	6.090	8.162	9.255

Fonte: Elaborazioni su dati ItaliaDomani

Nonostante fin dalla data della prima proposta di rimodulazione (formalizzata nel luglio 2023) il Governo avesse assicurato la copertura finanziaria di tutti i progetti, margini di incertezza hanno continuato a permanere sulle fonti alternative di risorse, sulla loro effettiva disponibilità e sul possibile spiazzamento che altri progetti si sarebbero potuti trovare a scontare a causa del dirottamento di fondi precedentemente loro assegnati.

Inoltre, nel semestre successivo a questa prima proposta di rimodulazione, ovvero almeno fino alla sua approvazione definitiva a dicembre 2023, l'incertezza si è estesa alla vera e propria individuazione dei progetti che sarebbero stati effettivamente espunti dal PNRR/PNC o defianziati in misura parziale. L'intero insieme dei progetti ricadenti nelle linee di investimento riportate nella tabella 1 (la prima colonna) può dunque essere considerato, a partire da luglio 2023 e fino al dicembre dello stesso anno, soggetto a un certo margine di incertezza in merito all'effettiva possibilità di essere portato a termine con il concorso delle adeguate risorse di fonte nazionale o comunitaria.

Sulla base di queste premesse, la rimodulazione costituisce un'occasione interessante per valutare l'effetto che l'incertezza sull'effettiva disponibilità di risorse può esercitare sull'iter di realizzazione degli investimenti pubblici. Dato il limitato intervallo temporale (da luglio a dicembre 2023), la maniera più diretta e accessibile per investigare il possibile effetto della rimodulazione è l'avanzamento progettuale, calcolato come valore delle procedure di gara avviate in percentuale dell'importo complessivo delle risorse dedicate al progetto al quale le gare si riferiscono⁹. Il frequente aggiornamento delle informazioni relative alle procedure di affidamento attivate (Open Data Anac) permette di rilevare con maggiore precisione, rispetto ad altri indicatori di processo, se l'incertezza può aver determinato un rallentamento o addirittura un'interruzione dell'avanzamento di quei progetti che da luglio a dicembre del 2023 erano potenzialmente rimodulabili. A partire da questo indicatore, il prossimo paragrafo presenta i risultati di un esercizio di propensity score matching che confronta gli stati di avanzamento dei progetti passibili di rimodulazione con quelli di progetti con caratteristiche simili che non lo erano.

I risultati dell'esercizio di propensity score matching

La rimodulazione approvata a dicembre 2023 permette di impostare una valutazione di inferenza causale, con l'obiettivo di misurare l'effetto dell'incertezza programmatica e finanziaria

⁹ L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice identificativo gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori.

sulla realizzazione dei progetti del PNRR/PNC. In particolare, si prende a riferimento luglio 2023, il mese in cui è cominciata a circolare la proposta di rimodulazione¹⁰, come la data di avvio della *policy* o il momento in cui si è verificato lo *shock*. Le *performance* (gli avanzamenti) dei progetti che sicuramente non erano interessati dalla proposta di rimodulazione, realizzate tra luglio e dicembre 2023, possono essere utilizzate come la migliore approssimazione di quelle che anche i progetti coinvolti dalla proposta di rimodulazione avrebbero potuto ottenere nello scenario controfattuale (non osservabile) in cui la revisione non fosse stata annunciata e non avesse avuto luogo.

I progetti interessati dalla rimodulazione sono, dunque, considerati come "trattati" mentre i non rimodulati come potenziali "controlli". L'obiettivo è calcolare l'*Average Treatment Effect on Treated* (ATT), ovvero l'effetto medio del trattamento (in questo caso la proposta di rimodulazione) sui progetti trattati.

In estrema sintesi, la stima dell'ATT è effettuata confrontando la *performance post* rimodulazione di ciascun progetto trattato con la *performance* fatta registrare, sempre nel periodo *post* rimodulazione, da un progetto "gemello" opportunamente individuato nel gruppo dei controlli. Si utilizza la tecnica del *propensity score matching* per individuare un progetto "gemello" per ciascuno dei progetti trattati, sfruttando le caratteristiche osservate degli uni e degli altri¹¹. A questo scopo, utilizzando il singolo progetto (identificato dal CUP - Codice unico di progetto) come unità di base dell'analisi, si considerano sia le caratteristiche del singolo progetto che quelle del Comune soggetto attuatore e stazione appaltante.

Una prima indicazione sul fatto che la strategia di identificazione dell'effetto della proposta di rimodulazione sia corretta può arrivare dal confronto fatto sui valori che queste variabili assumevano per i due gruppi di progetti, i passibili di rimodulazione (i trattati) e gli esenti da rimodulazione (i controlli), subito prima dell'avvio del processo di rimodulazione (periodo pre-trattamento). Se i due gruppi mostrano valori sufficientemente sovrapponibili, si può supporre che l'assoggettamento a trattamento non dipenda dalle caratteristiche intrinseche dei progetti e che l'esito eventualmente diverso registrato nel periodo *post*-trattamento (l'avanzamento progettuale) dai due gruppi di progetti dipenda in larga parte proprio dall'assoggettamento al trattamento.

La tabella 2 presenta il quadro riassuntivo delle caratteristiche dei 13.900 progetti presi in esame¹². Emerge una sostanziale omogeneità tra il raggruppamento dei progetti trattati e quello dei progetti non trattati in termini di numerosità, caratteristiche finanziarie (importo medio e quota media di finanziamento con risorse del PNRR/PNC), avanzamento medio *pre*-rimodulazione, distribuzione per macroarea di localizzazione e caratteristiche del Comune soggetto attuatore.

È interessante notare che l'avanzamento medio¹³ raggiunto *pre*-rimodulazione è diverso tra progetti trattati e non trattati

¹⁰ Il PNRR modificato è stato presentato alla Commissione europea, in conformità dell'articolo 21 quater del regolamento (UE) 2021/241, il 7 agosto 2023.

¹¹ Sotto le classiche ipotesi di non indipendenza condizionale e sovrapposizione di supporto, la *performance* di avanzamento del "gemello" rappresenta, come anticipato, un'accettabile approssimazione della *performance* che il progetto trattato avrebbe mostrato in assenza di trattamento. L'ipotesi di indipendenza condizionale afferma che, una volta tenuto conto delle caratteristiche osservate delle unità o degli individui, non dovrebbero esserci differenze sistematiche nei risultati potenziali (gli esiti potenzialmente registrabili dai due gruppi di trattati e controlli in ciascuno stato di trattamento) tra il gruppo di trattamento e quello di controllo. L'ipotesi di sovrapposizione del supporto prevede che, condizionatamente alle covariate osservate X, esistano unità trattate e non trattate nell'intero intervallo di X. In altre parole, la distribuzione dei gruppi di trattamento e di controllo dovrebbe essere sufficientemente sovrapposta da consentire confronti significativi. Ciò garantisce che i gruppi di trattamento e di controllo siano comparabili per tutte le covariate osservate, consentendo una valida inferenza causale.

¹² Come si è già detto, sono tutti progetti di opere di nuova esecuzione (non già in essere) con committenza da parte dei Comuni.

¹³ Come già menzionato, l'avanzamento del singolo progetto è calcolato come rapporto tra il valore delle procedure di gara avviate e il finanziamento complessivo destinato allo stesso progetto.

(25%, contro 36%). Non trattandosi di una differenza particolarmente ampia (11 punti percentuali, con la media di entrambi i raggruppamenti che resta lontana dal 50%), non dovrebbe rappresentare un indizio che la scelta del Governo su quali progetti coinvolgere nella rimodulazione possa essere stata guidata dal ritardo nella conduzione degli stessi.

Il più evidente squilibrio tra i due raggruppamenti di progetti è in termini di settore di intervento, con i progetti non coinvolti da rimodulazione ricadenti quasi interamente in ambito sociale (91%), mentre quelli passibili di rimodulazione prevalentemente tra settore ambientale (35%) e sociale (50%), con una quota comunque non trascurabile di progetti in ambito trasportistico (15%). Per agevolare la lettura della tabella 2, si ricorda che i progetti passibili di rimodulazione sono tutti quelli delle Misure e delle Componenti del PNRR/PNC incluse nel primo annuncio generale di rimodulazione diffuso dal Governo, indipendentemente dal fatto che essi siano poi stati effettivamente selezionati per la rimodulazione. Simmetricamente, i non rimodulati sono tutti i progetti che, esclusi dall'annuncio iniziale del Governo, non sono mai stati a rischio di rimodulazione. A generare l'incertezza più pervasiva e duratura, infatti, è il primo annuncio, dopo il quale tutti i progetti appartenenti alle Misure e alle Componenti chiamate in causa erano considerati potenzialmente colpiti.

Tabella 2
CARATTERISTICHE PRE-TRATTAMENTO DEI GRUPPI DEI PROGETTI NON RIMODULATI (I CONTROLLI) E POTENZIALMENTE RIMODULATI (I TRATTATI)

Progetti di nuova realizzazione con Amministrazioni comunali come soggetto attuatore

	Non Rimodulati	Rimodulati
Numero progetti finanziati	7.810	6.090
Avanzamento medio pre-rimodulazione	36%	25%
Importo medio dei progetti	1.540.575	1.519.700
Quota media finanziamento PNRR/PNC	91%	94%
Macroarea territoriale:		
Nord	35%	42%
Centro	19%	17%
Mezzogiorno	46%	41%
Totale	100%	100%
Settore del progetto:		
Ambiente	6%	35%
Sociale	91%	50%
Trasporto	3%	15%
Totale	100%	100%
Caratteristiche del soggetto attuatore:		
Numero	2.848	2.769
Importo progetti finanziati PNRR/PNC	7.452.332	7.006.258
Numero progetti finanziati PNRR/PNC	4,2	3,9
Media importo annuo gare avviate 2020-2022	1.666.499	1.650.712
Media popolazione residente	15.136	16.240

Fonte: Elaborazioni su OpenData ANAC e ItaliaDomani

Per potere associare ogni progetto passibile di rimodulazione con un progetto il più simile possibile ma non rimodulato è necessario stimare i *propensity score*. Le variabili elencate nella tabella 2 sono utilizzate come regressori di un modello *logit* con variabile dipendente l'assoggettamento ($Y = 1$) o il non assoggettamento ($Y = 0$) del progetto al trattamento della rimodulazione. Le stime dei coefficienti del *logit* sono quindi utilizzate per calcolare per tutti i progetti, sia rimodulati che non rimodulati, la stima di Y , che coglie la predisposizione *ex ante* (*propensity score*) del singolo progetto a essere coinvolto dalla rimodulazione. Per costruzione, a due progetti con caratteristiche simili è associata una propensione altrettanto simile, ancorché uno

dei due possa appartenere al gruppo dei rimodulati e l'altro no. Quanto più i coefficienti stimati, applicati alle caratteristiche di un progetto, forniscono una stima della variabile dipendente (Y) prossima all'unità (a zero), tanto maggiore (minore) è la predisposizione *ex ante* di quel progetto a rientrare nel novero dei rimodulati¹⁴.

La stima del *propensity score* restituisce un quadro di pressoché totale sovrapposizione (*overlap*) tra i due gruppi di progetti nello spazio definito dalle caratteristiche elencate nella tabella 2. In altri termini, all'interno dei 13.900 progetti presi in esame, esistono progetti rimodulati (trattati) e progetti non rimodulati (di controllo) per ogni per ogni approssimazione alla terza cifra decimale del *propensity score* nell'intervallo aperto (0;1).

Il non perfetto bilanciamento delle caratteristiche osservabili viene corretto associando a ciascun progetto passibile di rimodulazione quello non rimodulato caratterizzato dal più simile livello di *propensity score*. La procedura di abbinamento statistico (*matching*) è realizzata con reimmisione, ossia reinserendo, dopo ogni *matching*, il progetto non rimodulato appena utilizzato nel gruppo dei progetti non rimodulati a disposizione per l'abbinamento con i restanti progetti passibili di rimodulazione¹⁵. Come naturale conseguenza del processo di *matching*, il numero dei progetti sui quali è stimato l'effetto del trattamento è pari a 12.180, il doppio del numero dei progetti trattati.

La variabile risultato, il grado di avanzamento del singolo progetto *post* rimodulazione, è calcolato come rapporto tra il valore delle procedure di gara avviate nel periodo luglio-dicembre 2023 e il finanziamento complessivo destinato allo stesso progetto (il costo del progetto)¹⁶. L'effetto della rimodulazione (ATT) è stimato come media semplice delle differenze del grado di avanzamento *post* rimodulazione tra ogni progetto passibile di rimodulazione e il relativo progetto "gemello" non rimodulato. Per calcolare l'ATT per le tre macroaree (Nord, Centro e Mezzogiorno) e per le tre classi di popolazione residente nei Comuni, si utilizzano altrettanti modelli *logit* per stimare i *propensity score* sul relativo sottoinsieme di contratti; poi si procede all'abbinamento statistico, come già descritto per il caso generale.

Tabella 3
STIMA DELL'EFFETTO MEDIO DELL'ANNUNCIO DI RIMODULAZIONE (1)

	ATT	Std. Err.	P>z	[95% Conf. Interval]	N.
Tutti	-0.142***	0.013	0.00	-0.166 -0.117	12,180
Macroarea territoriale:					
Nord	-0.183***	0.023	0.00	-0.228 -0.137	5,148
Centro	-0.104***	0.023	0.00	-0.149 -0.057	2,052
Mezzogiorno	-0.142***	0.018	0.00	-0.178 -0.106	4,980
Classi di popolazione residente:					
<20.000	-0.177***	0.022	0.00	-0.219 -0.134	7,652
[20.000-100.000]	-0.049**	0.018	0.01	-0.083 -0.013	3,638
>100.000	-0.06**	0.025	0.02	-0.109 -0.010	890

(1) Significatività: 1% (***), 5% (**), 10% (*)

Fonte: stima su OpenData ANAC e ItaliaDomani

¹⁴ I *propensity score* sono gli Y stimati, ossia il primo risultato di un modello *logit* prima di passare al calcolo dell'effetto marginale associabile a ciascun regressore mantenendo gli altri al loro valore medio.

¹⁵ È la tecnica *1:1 nearest neighbor matching*.

¹⁶ Si rammenta che ogni progetto (CUP) si sviluppa in più procedure di affidamento, sia perché i progetti possono essere suddivisi in lotti funzionali (uno dei punti più importanti del nuovo Codice), sia perché anche uno stesso lotto può avvalersi di più procedure di affidamento per l'acquisizione di prestazioni da operatori di mercato diversi. Le procedure di affidamento possono essere condotte anche da diverse stazioni appaltanti. L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice identificativo di gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti responsabili. Lo stacco del CIG rappresenta formalmente l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione dei lavori (o, nei casi di appalto integrato, della progettazione e della esecuzione assieme).

Le stime suggeriscono che al 31 dicembre 2023 i progetti passibili di rimodulazione registrano un avanzamento inferiore del 14,2% rispetto ai progetti esclusi dalla rimodulazione (Tabella 3). In altra prospettiva, la rimodulazione ha rallentato l'esecuzione dei progetti del 14,2% rispetto a quanto sarebbe potuto accadere se non fossero mai stati presi in considerazione per la rimodulazione. La stima del ritardo è molto significativa, così come lo sono le stime per le tre macroaree. Queste ultime evidenziano una certa eterogeneità, sebbene non tale da far supporre diversi meccanismi di generazione dell'effetto o intensità del fenomeno significativamente diverse. Mentre al Centro il rallentamento ascrivibile all'annuncio di rimodulazione del Piano si attesta al 10,4%, al Sud e al Nord raggiunge valori più elevati pari, rispettivamente, a 14,2 e 18,3%.

Di particolare interesse è anche l'articolazione per classe dimensionale dei Comuni. In questo caso, l'unico effetto significativo riguarda le piccole Amministrazioni (con popolazione inferiore ai 20.000 residenti), per le quali la rimodulazione rallenta i progetti di circa il 18%. Non è difficile immaginare che siano soprattutto le piccole realtà, meno attrezzate in strumentazione e in capitale umano, a risentire negativamente dell'incertezza sulla programmazione e sulle risorse disponibili. Forse è proprio questa l'evidenza più importante per la *policy*, se si pensa che le piccole Amministrazioni rappresentano circa il 90% dei soggetti attuatori del PNRR e sono responsabili di circa il 60% dei progetti.

Conclusioni

L'iniziale e vaga proposta di rimodulazione del PNRR da parte del Governo, ancorché accompagnata da rassicurazioni sulla continuità a carico di altri fondi del finanziamento dei progetti che sarebbero stati estromessi totalmente o parzialmente dal PNRR, può aver indotto un rallentamento cautelativo dell'attività di procurement dei Comuni almeno fino alla data dell'approvazione definitiva del nuovo PNRR (8 dicembre 2023) e del DL 19/2024 (2 marzo).

Confrontando al 31 dicembre 2023 l'avanzamento dei lavori commissionati dai Comuni relativi a, da un lato, i progetti che tra luglio e dicembre 2023 hanno scontato il rischio di essere rimodulati e, dall'altro lato, i progetti che non sono rimasti esposti a questo rischio (perché non coinvolti o in quanto esterni a PNRR/PNC) si arriva a stimare un effetto di rallentamento delle opere mediamente pari al 14%, con picchi nel Nord e nel Mezzogiorno e nei Comuni di piccole dimensioni.

I risultati dovrebbero far riflettere sull'importanza del clima di incertezza sull'attività degli enti e delle stazioni appaltanti, soprattutto in una fase in cui si attende una forte accelerazione delle attività quale quella attuale.

* IRPET

** Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)

Le valutazioni espresse in questo articolo sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo le istituzioni di appartenenza

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
e Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini
e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it