

Nota Tecnica

Dove stanno andando i fondi PNRR – Cosa dicono i dati

Settembre 2022

1 Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) rappresenta una grande opportunità per l'Italia, che può usufruire di importanti fondi per risolvere i nodi strutturali che ne minano le prospettive di crescita. Uno degli obiettivi è quello di creare convergenza tra le aree socio-economiche più e meno sviluppate. Esiste un importante legame tra ricchezza economica e sviluppo delle istituzioni a livello locale e una delle sfide del Pnrr è proprio quella di essere in grado di raggiungere quelle aree che maggiormente ne hanno bisogno ma che potrebbero avere meno strumenti per ottenere i finanziamenti. L'evidenza preliminare presentata suggerisce che i finanziamenti del Pnrr siano assegnati maggiormente alle aree con istituzioni meno sviluppate.

2 Dati

2.1 Dati sui fondi Pnrr

L'articolo fa uso dei dati pubblici di *OpenCUP*, la piattaforma del *Dipartimento di Programmazione Economica* della Presidenza del Consiglio dei Ministri contenente i dati su tutti i progetti di spesa e investimenti pubblici in Italia, identificati tramite il CUP (Codice Unico di Progetto). Il 19 maggio 2022, in occasione della OpenGOV week, è stato rilasciato un dataset contenente i CUP di progetti facenti parte del Pnrr. Ogni progetto contiene informazioni sul Soggetto Titolare, il quale,

in genere, è l'ultimo anello pubblico (può anche essere un soggetto privato) della catena di enti lungo la quale si muovono i finanziamenti pubblici prima di essere spesi sul territorio e che emette il codice CUP relativo allo specifico progetto. Il dataset ha alcune limitazioni: anzitutto include anche progetti che, nelle intenzioni della PA che ha generato il CUP, dovevano essere finanziati attraverso Pnrr ma che di fatto non sono risultati assegnatari di fondi. Inoltre, il dataset contiene un'indicazione sul finanziamento pubblico, ma non permette di distinguere il finanziamento Pnrr da quello ottenuto attraverso altre fonti. Per tale motivo possiamo considerare i fondi contenuti nel dataset come "Fondi Pnrr" e "Fondi utilizzati grazie al Pnrr", nei casi dove i primi non risultavano sufficienti per finanziare interamente i progetti.

Il dataset permette, altresì, la localizzazione degli investimenti, poiché in fase di generazione del CUP viene chiesto di indicare le aree geografiche su cui il progetto ha un impatto, *evitando di scegliere un livello territoriale eccessivamente elevato e generico*. In alcuni casi, tuttavia non vi è una corrispondenza univoca fra progetto (ed importo finanziato) e comune sul quale il progetto ha un impatto. In questi casi suddividiamo l'importo finanziato fra i diversi comuni utilizzando dei pesi di ripartizione corrispondenti alla media ponderata della percentuale di popolazione residente al primo gennaio (dell'anno in cui è stato generato il CUP) e area del comune al primo gennaio 2022. Tutti questi dati hanno come fonte Istat.¹ In termini matematici, consideriamo il progetto con un importo finanziato pari a Y . Questo progetto impatta sull'insieme di comuni $C = \{c\}_i$ (dove, ad esempio, ogni i rappresenta un comune della Regione Lombardia). I comuni hanno una superficie al primo gennaio 2022 descritta da a_i , ed una popolazione - nell'anno t in cui il CUP è stato generato - pari a $p_{i,t}$. L'importo finanziato per il comune j è ricostruito essere pari a:

$$Y_j = \frac{1}{2} \left(\frac{p_{j,t}}{\sum_{i:c_i \in C} p_{i,t}} + \frac{a_j}{\sum_{i:c_i \in C} a_i} \right) \times Y$$

Un'ultima cautela riguarda le date di creazione dei codici CUP: sono presenti nel dataset progetti approvati ben prima dell'approvazione di Next Generation EU e, quindi, del Pnrr. Al fine di evitare l'inclusione di progetti non legati al Pnrr, vengono considerati solamente i progetti approvati a partire dal 2020, che sono comunque una larga maggioranza (circa l'8% dei CUP nel dataset iniziale

¹Non sempre la popolazione residente è disponibile: in questi casi, è stato utilizzata solo la superficie del comune per costruire il peso.

sono stati generati nel 2020, il 31% nel 2021 ed il 37% nel 2022).

Il dataset finale contiene più di 223 mila progetti di intervento localizzati in più di 7,900 comuni italiani, per un totale di più di €90 miliardi.

2.2 Dati sulla qualità delle istituzioni

Per poter mettere in relazione l’allocazione dei fondi con la qualità delle istituzioni, utilizziamo l’indice elaborato in Nifo and Vecchione (2014). Questo è suddiviso in cinque componenti, ognuna composta da una serie di indicatori:

- *Voice and accountability*, composto da: numero di cooperative sociali, risultati Invalsi, affluenza alle elezioni, numero di libri pubblicati e impegno civico nel volontariato;
- *Government effectiveness*: presenza di luoghi di aggregazione sociale, presenza di infrastrutture economiche, deficit sanitario regionale, raccolta differenziata, indice di ambiente urbano;
- *Regulatory quality*: apertura economica, numero di impiegati degli enti locali, densità delle imprese, mortalità delle imprese, qualità dell’ambiente per le imprese;
- *Rule of law*: reati contro il patrimonio, numero di crimini, durata dei processi, produttività dei magistrati, economia sommersa, evasione fiscale;
- *Corruzione*: reati contro la PA, Indice di Golden-Picci, numero di commissari speciali.

Le componenti dell’indice e l’indice aggregato vengono normalizzati, prendendo quindi un valore tra 0 e 1, dove un numero più alto indica istituzioni di qualità maggiore. Questo indice è disponibile sia a livello provinciale che regionale. Nel 2019, anno più recente per cui è stato costruito, la provincia con minor qualità istituzionale risultava essere Vibo Valentia, mentre quella con le migliori istituzioni la Provincia Autonoma di Trento.

3 Analisi dei dati

Il dataset finale contiene informazioni su progetti per più di €90 miliardi. Un primo esercizio è quello di localizzare questi stanziamenti. La Figura 1 presenta una prima evidenza: nel pannello di sinistra si possono osservare gli stanziamenti totali a livello provinciale, mentre nella figura di destra quelli pro capite. Il Centro-Sud tendenzialmente ottiene maggiori fondi per abitante, con le province di Benevento (€5,584 pro capite) e Rieti (€4,516 pro capite) in testa. In Appendice sono presentate anche le mappe della localizzazione dei fondi suddivise per Missione.

Il Pnrr ha tra i suoi obiettivi quello di creare convergenza tra le aree più sviluppate socio-economicamente e quelle meno ricche. Uno degli ostacoli però potrebbe essere rappresentato dalla qualità delle istituzioni: le aree economicamente più sviluppate, infatti, tendono ad avere delle istituzioni migliori, quindi potenzialmente più in grado di sviluppare progetti di qualità e ottenere finanziamenti del Pnrr. Per provare a capire se effettivamente le zone con istituzioni meno sviluppate riescano a ottenere gli stanziamenti utilizziamo i dati OpenCUP insieme a l'indice di qualità istituzionale di Nifo and Vecchione (2014). La Figura 2 mostra come esista una correlazione negativa tra qualità delle istituzioni e stanziamenti Pnrr a livello provinciale: le province con peggiori istituzioni ottengono una quota maggiore di fondi per abitante. Per comprendere se il risultato sia dovuto a differenze fra le regioni, abbiamo usato i dati in una regressione lineare. In particolare, entrambe le variabili (qualità istituzionale Q ed importo finanziato Y) sono utilizzate come variabili dipendenti in una regressione con effetti fissi regionali (α_r):

$$Q_{i,r} = \alpha_r^Q + \varepsilon_i$$

$$Y_{i,r} = \alpha_r^Y + \epsilon_i$$

dove r rappresenta la regione, i rappresenta la provincia e ε e ϵ indicano i residui.

Come mostrato in Figura 3, la correlazione tra gli effetti fissi regionali della regressione sull'importo finanziato, α^Y , e l'indice di qualità delle istituzioni, α^Q , a livello regionale è negativa (-0,67), a riprova del fatto che le regioni con qualità istituzionale minore ottengano più fondi, controllando per la popolazione residente. La correlazione tra ε_i e ϵ_i invece permette di osservare la variabilità residua tra province all'interno delle regioni ed è positiva (0,19). Questa è infatti una correlazione

Figure 1: Stanziamenti Pnrr

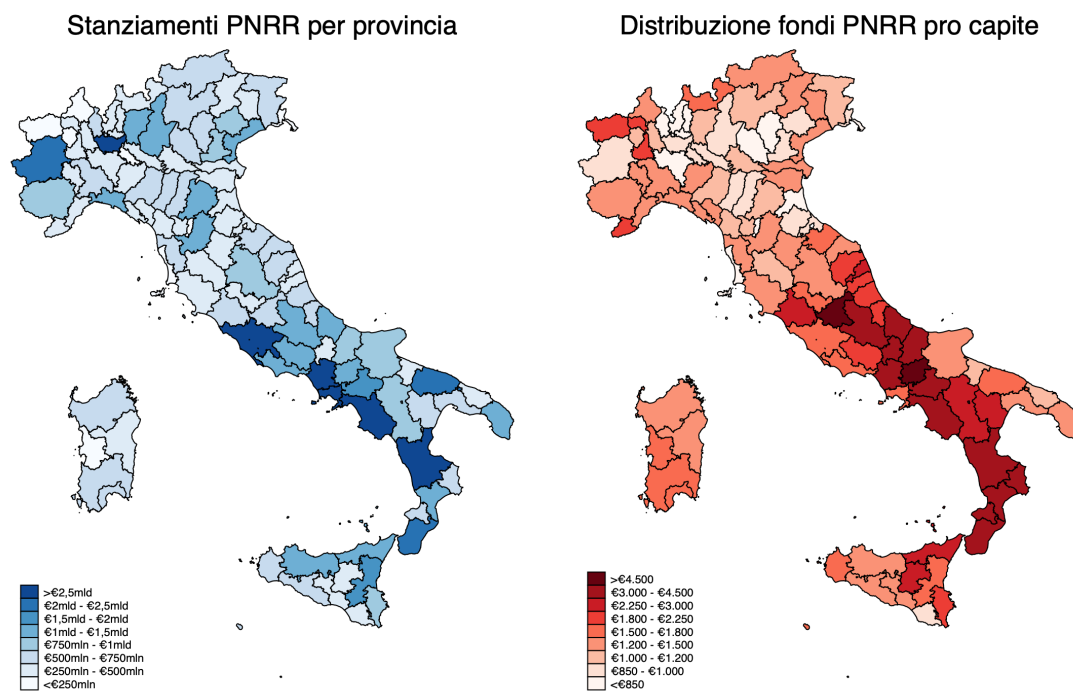


Figure 2: Qualità istituzionale e stanziamenti pro capite

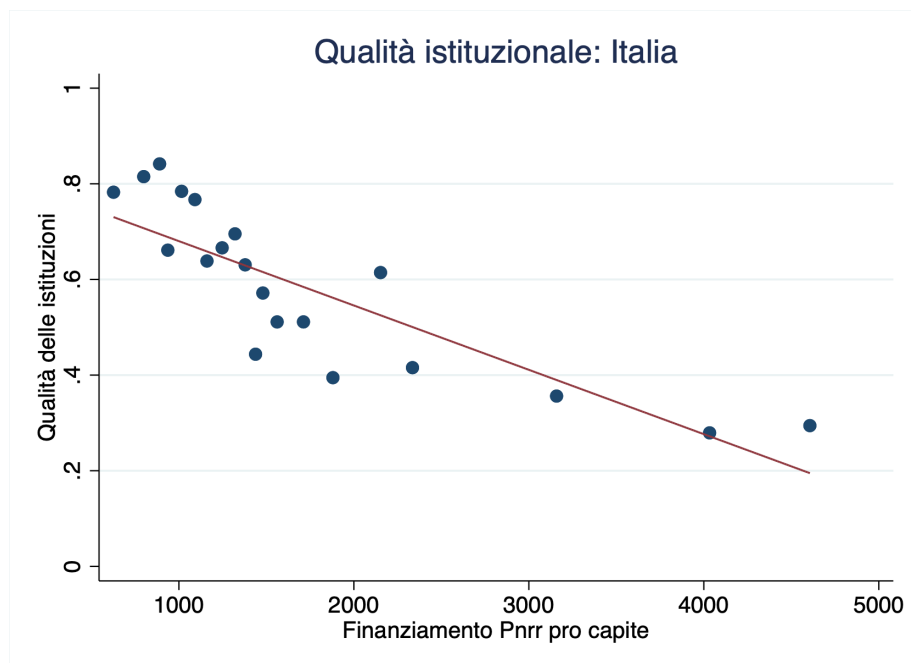
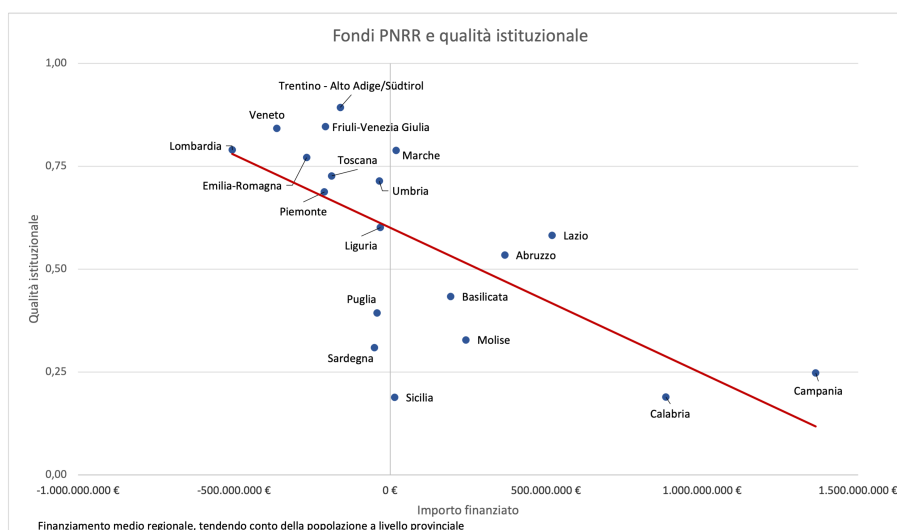


Figure 3: Qualità istituzionale e fondi Pnrr



tra i residuali del numero dei fondi e dell'indice di qualità istituzionale al netto degli effetti fissi regionali e della popolazione. Ciò suggerisce che se da un lato la ripartizione dei fondi tra regioni segue la logica di allocare una quantità maggiore di denaro alle aree con istituzioni meno sviluppate, all'interno delle regioni lo stesso principio non vale.

4 Conclusione

Questa breve analisi fatta partendo dai dati OpenCUP mostra come i fondi del Pnrr siano distribuiti sulla penisola in maniera sostanzialmente coerente con la "Clausola del 40%", che richiede che almeno 4 decimi di tutti gli stanziamenti vadano nel Mezzogiorno. Inoltre, si può osservare come le regioni con un indice di qualità istituzionale più basso stiano riuscendo a ottenere una quantità maggiore di fondi, rapportata alla popolazione residente. Questa prima evidenza è rilevante, visto che uno dei grandi rischi per l'efficacia del Pnrr è quello che le aree meno socio-economicamente sviluppate non riescano a ottenere i fondi per scarsa capacità amministrativa. Se per ora la ripartizione tra regioni è incoraggiante e mostra che le regioni con minor qualità istituzionale stanno riuscendo a ottenere una quantità maggiore di fondi, all'interno delle regioni ciò non è vero, con le province con istituzioni migliori in grado di ottenere un numero maggiore di fondi.

References

- A. Nifo and G. Vecchione. Do institutions play a role in skilled migration? the case of Italy.
Regional Studies, 48(10):1628–1649, 2014.

Table 1: Correlazioni

| Correlazione | Coefficiente |
|--|--------------|
| Finanziamento pro capite a livello provinciale e qualità istituzionale | -0,57 |
| Finanziamento totale a livello provinciale e qualità istituzionale | -0,25 |
| Finanziamento e qualità istituzionale (Nord Italia) a livello provinciale | -0,02 |
| Finanziamento e qualità istituzionale (Centro Italia) a livello provinciale | -0,02 |
| Finanziamento e qualità istituzionale (Sud Italia e isole) a livello provinciale | -0,10 |
| Finanziamento (controllando per FE regionali e popolazione) e qualità istituzionale a livello regionale | -0,68 |
| Finanziamento e qualità istituzionale a livello provinciale (controllando per FE regionali e popolazione) | 0,19 |
| Finanziamento e qualità istituzionale a livello provinciale (controllando per FE regionali e popolazione) (Nord Italia) | 0,07 |
| Finanziamento e qualità istituzionale a livello provinciale (controllando per FE regionali e popolazione) (Centro Italia) | 0,18 |
| Finanziamento e qualità istituzionale a livello provinciale (controllando per FE regionali e popolazione) (Sud Italia) | 0,30 |

Figure 4: Stanziamenti Pnrr per Missione

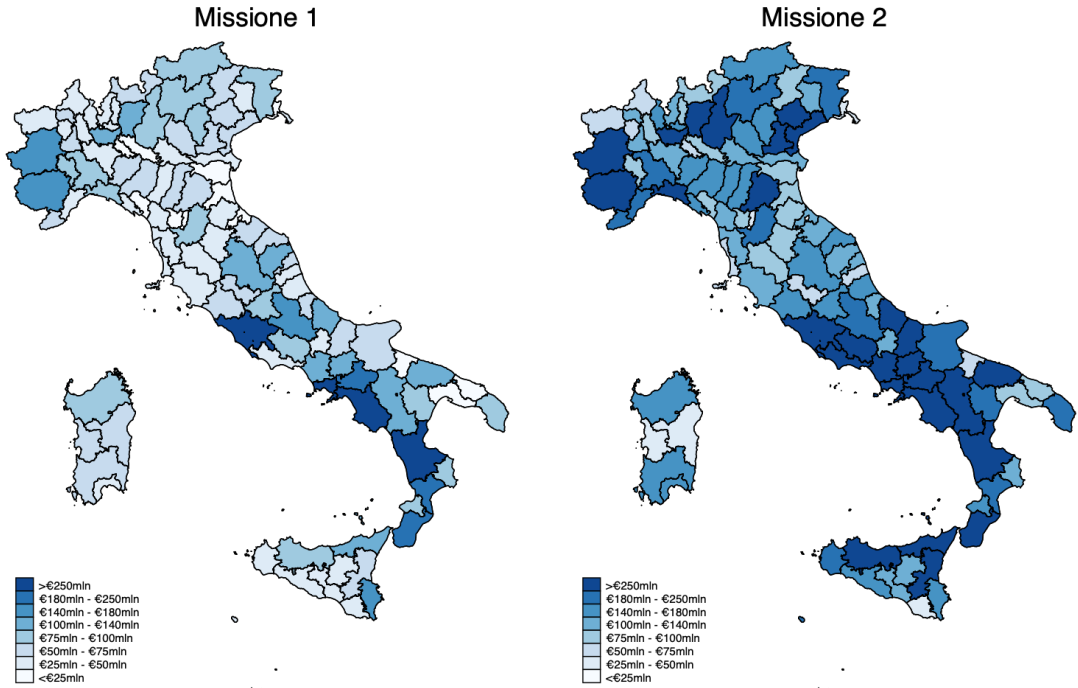


Figure 5: Stanziamenti Pnrr per Missione

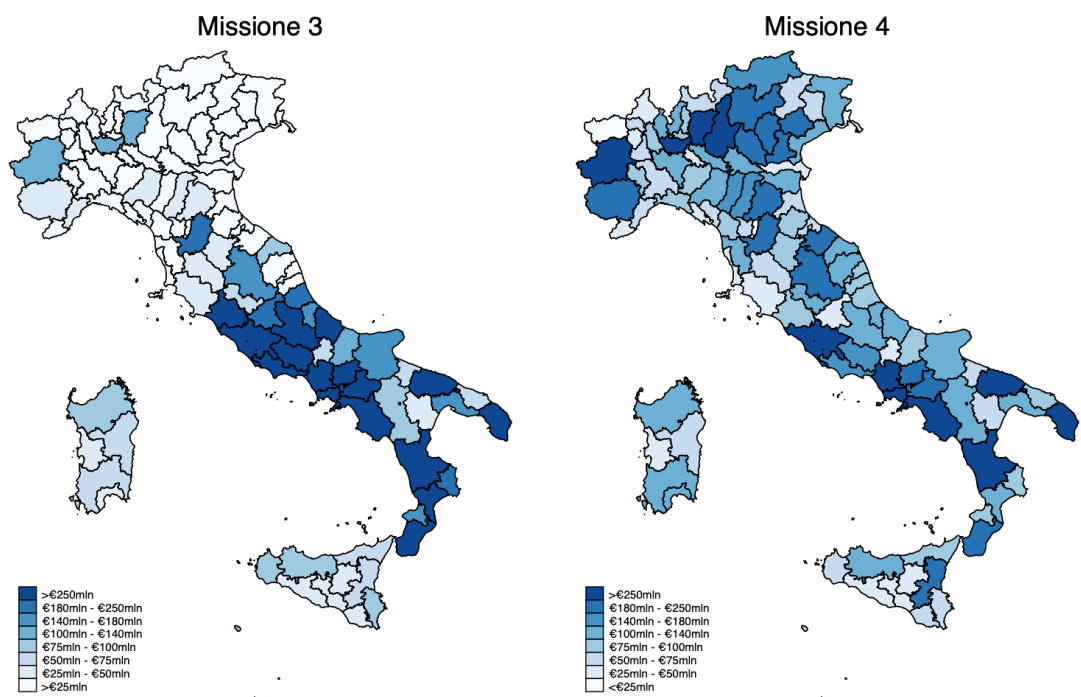


Figure 6: Stanziamenti Pnrr per Missione

