



IFEL
Fondazione ANCI



11^a Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale

SCENARI PER I COMUNI ITALIANI

LA FINANZA LOCALE
TRA OPPORTUNITÀ D'INNOVAZIONE
E FRAGILITÀ DA SUPERARE

24/25/26 gennaio 2023 - Roma



upb.

ufficio
parlamentare
di bilancio

PNRR e oltre: rischi e opportunità per gli investimenti dei Comuni

Giampaolo Arachi

Ufficio parlamentare di bilancio

Roma, 25 gennaio 2023

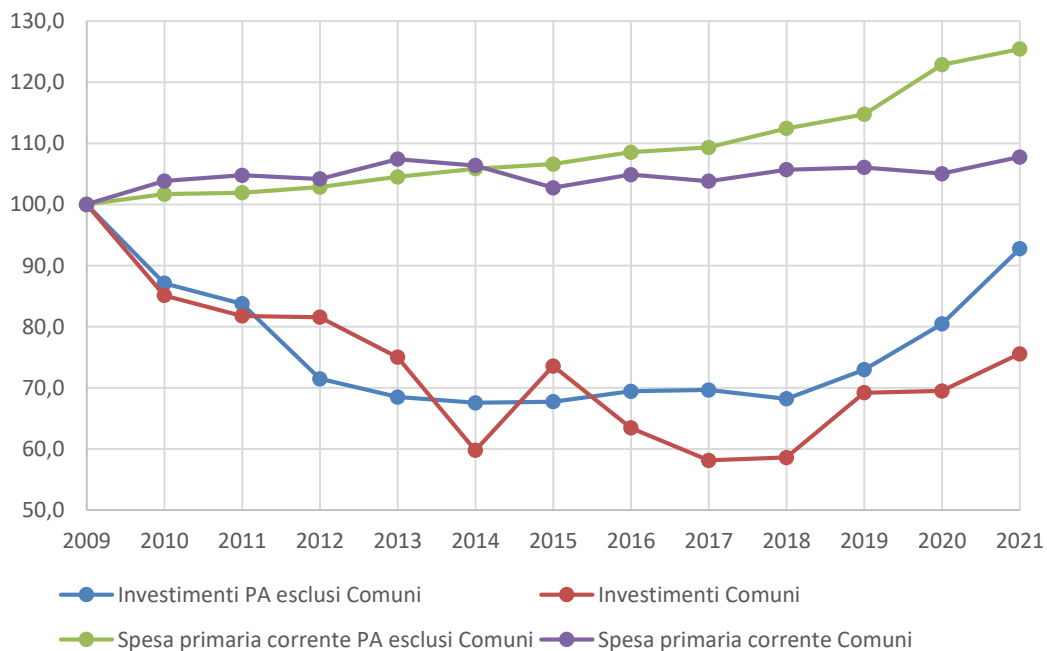
Sommario

- La centralità degli investimenti dei Comuni
- Prospettive di evoluzione della finanza pubblica
- Ruolo del PNRR:
 - ✓ i rischi da affrontare
 - ✓ le opportunità da cogliere
- Perequazione infrastrutturale e finanziamento degli investimenti comunali oltre il PNRR

La centralità degli investimenti dei Comuni

- Drastico calo degli investimenti dei Comuni nell'ultimo decennio ...

Spesa primaria corrente e investimenti
(2009=100)

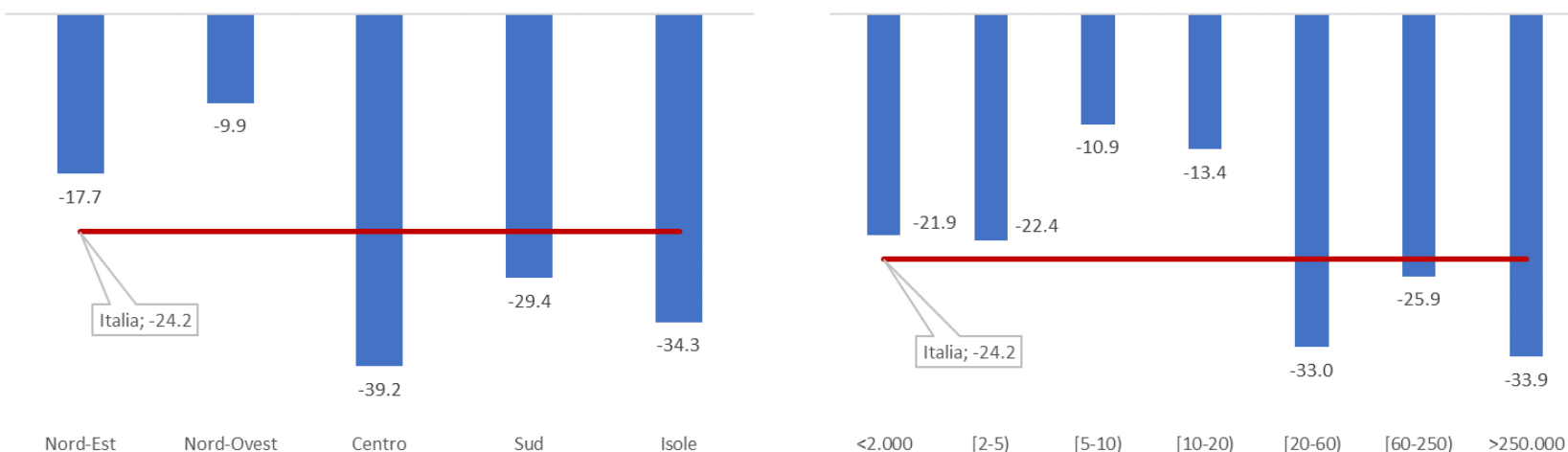


- Due fattori principali:
 - ✓ il consolidamento fiscale negli anni della crisi finanziaria e dei debiti sovrani;
 - ✓ le difficoltà di applicazione del nuovo codice degli appalti.

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

La centralità degli investimenti dei Comuni

- ... con effetti differenziali fra macroaree e fasce dimensionali



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Le maggiori contrazioni si registrano nei Comuni del Centro seguiti da quelli del Mezzogiorno ...

... la riduzione degli investimenti ha interessato prevalentemente i grandi centri e in particolare le realtà con più di 250.000 abitanti.

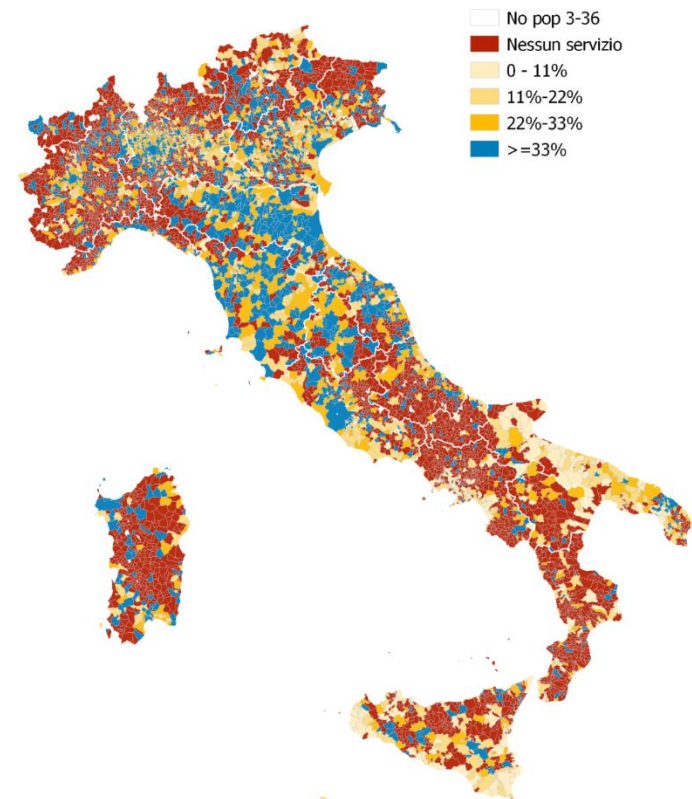
La centralità degli investimenti dei Comuni

- La perequazione infrastrutturale è la condizione essenziale per il recupero dei differenziali nei livelli delle prestazioni offerti nell'ambito delle funzioni fondamentali
 - ✓ Esempi: asili nido, raccolta differenziata
- Prevista dall'art. 22 della legge 42 del 2009 per l'attuazione del federalismo fiscale e mai realizzata.

Divari nelle prestazioni: asili nido

- Il livello di copertura della popolazione 3-36 mesi è fortemente disomogeneo sia a livello nazionale sia all'interno delle singole Regioni.
- Complessivamente, nel 57% dei Comuni non è presente alcun servizio di nido o micronido; circa il 40% di questi Enti è concentrato nel Mezzogiorno; poco meno del 52% è localizzato al Nord.
- In Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Veneto molti Comuni hanno già raggiunto il Lep (33%) o sono prossimi al suo raggiungimento.

Grado di copertura dei posti per la popolazione 3-36 mesi nei nidi e micronidi pubblici e privati per Comune nel 2019 (valori percentuali)

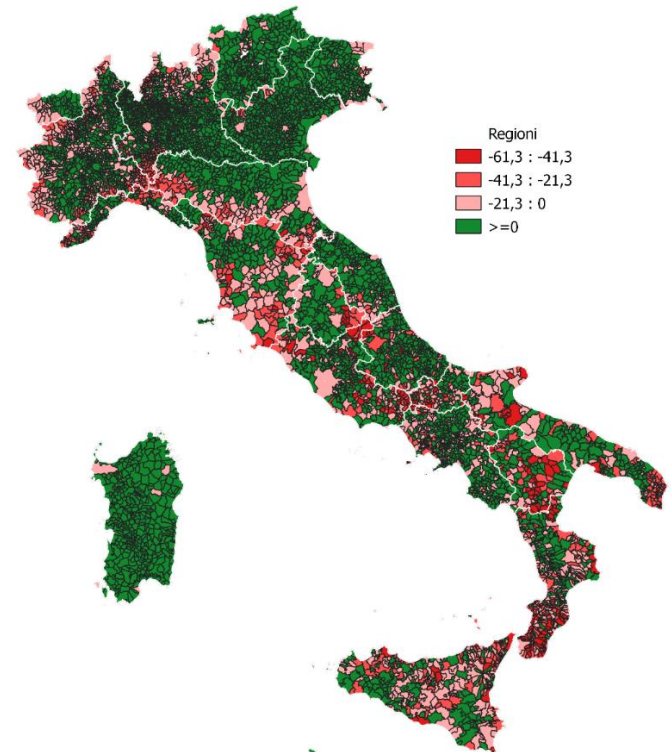


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Divari nelle prestazioni: raccolta differenziata (RD)

- Nel 2019 la **percentuale di RD in Italia è pari al 61,3%** con quote maggiori al Nord (69,6%) e minori al Centro (57,8%) e nel Mezzogiorno (50,6%), dove la Sicilia (38,5%) presenta il risultato peggiore;
- **Nel 66,7% dei Comuni la quota di RD è pari o superiore alla media nazionale.** Il 20,4% degli Enti presenta un divario non superiore a 21,3 punti percentuali; gli scostamenti più estremi (compresi tra -41,3 e -61,3%) si registrano nel 3,2% dei Comuni.
- **Nei Comuni più virtuosi risiede circa il 60% della popolazione italiana,** mentre quelli che presentano maggiori difficoltà ospitano il 3,6% dei residenti.

Differenza percentuale fra la raccolta differenziata del singolo Comune (1) e la media nazionale nel 2019



Fonte: elaborazioni su dati Ispra.

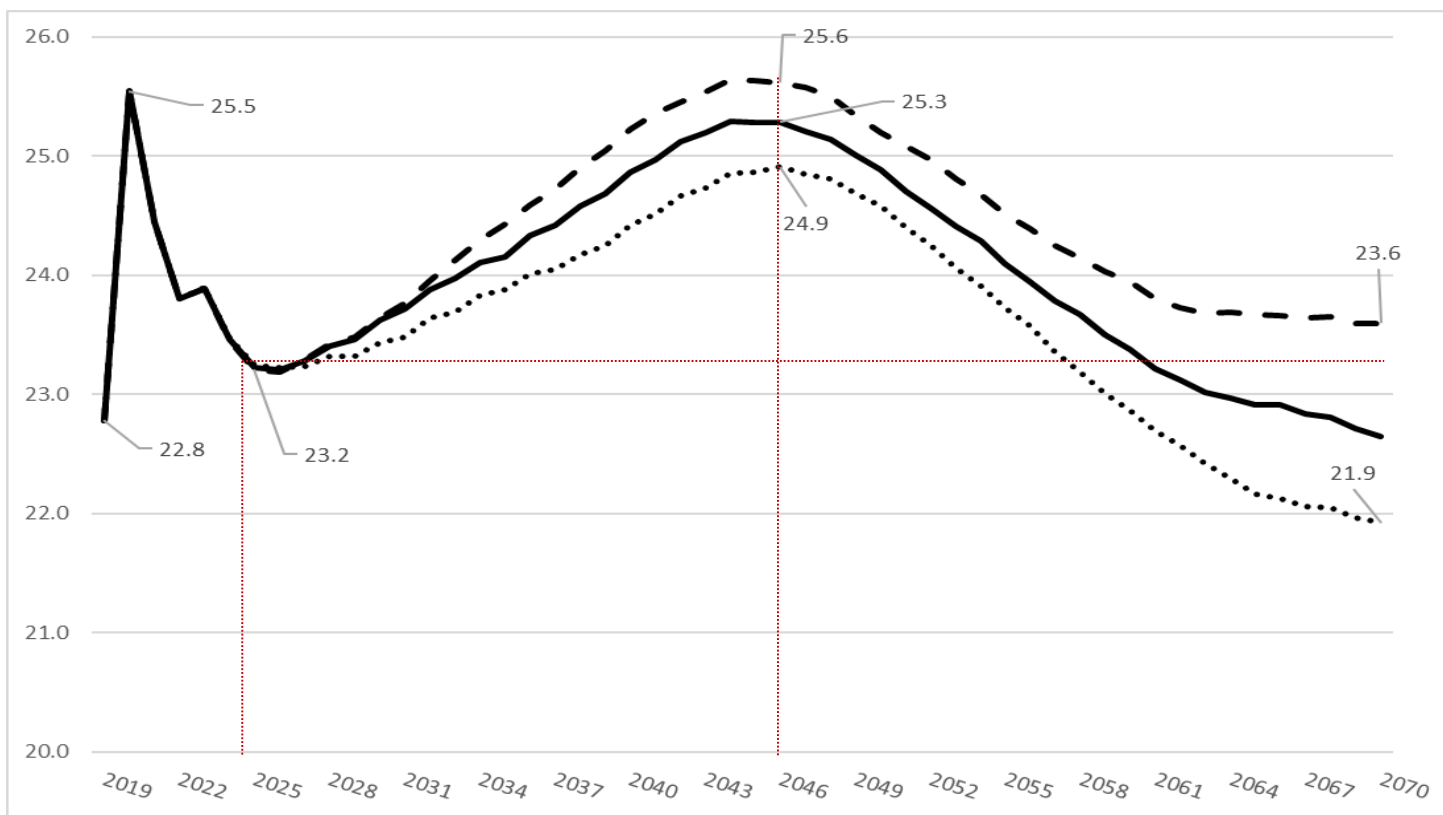
(1) Per i Comuni che operano in forma associata è stato assegnato a ciascuno di essi il valore totale dell'ambito di riferimento.

Prospettive di finanza pubblica

- Il rilancio degli investimenti comunali è stato avviato con il piano degli investimenti previsto dalla legge di bilancio per il 2020 e con un allentamento dei vincoli per l'affidamento delle opere.
- Dovrà svilupparsi in un contesto in cui le politiche di bilancio saranno fortemente condizionate dalla necessità di controllare l'evoluzione del rapporto debito/PIL:
 - ✓ per la necessità di tornare a finanziarsi sul mercato;
 - ✓ per la necessità di mantenere il debito su un sentiero sostenibile come anche enfatizzato dalla proposta della Commissione sulla nuova *governance* economica della UE.
- Fattori di rischio:
 - ✓ tassi di interesse
 - persistenza di politiche monetarie più restrittive
 - ✓ tassi di crescita
 - costi della transizione energetica
 - ✓ evoluzione della spesa primaria
 - invecchiamento della popolazione

Impatto dell'invecchiamento sulla spesa

Spesa per pensioni, sanità e assistenza a lungodegenti – Proiezioni RGS (2022)

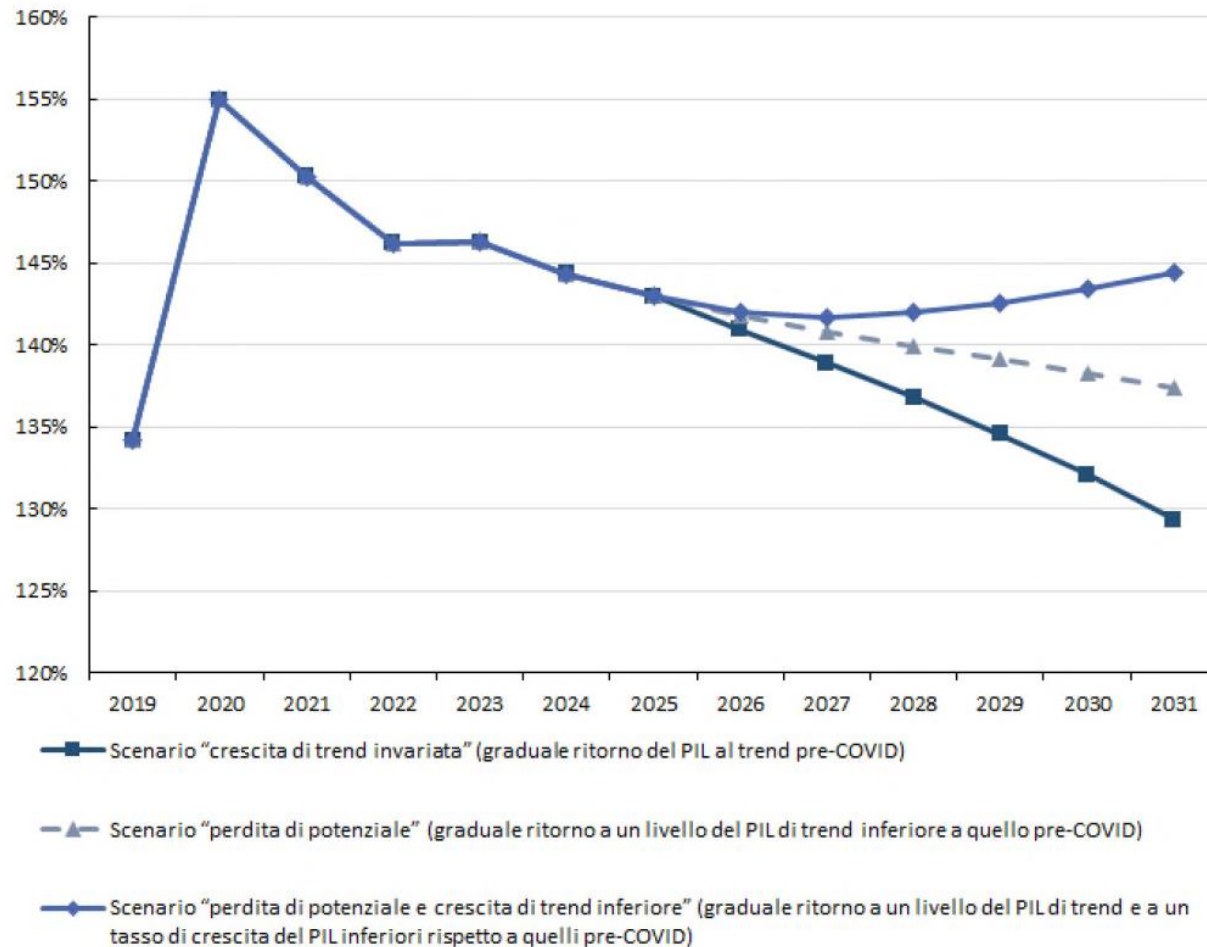


Sono cruciali:

- fattori istituzionali (in particolare normativa delle pensioni)
- fattori demografici (invecchiamento, immigrazione)
- fattori economici (crescita dell'occupazione e della produttività)

Prospettive future

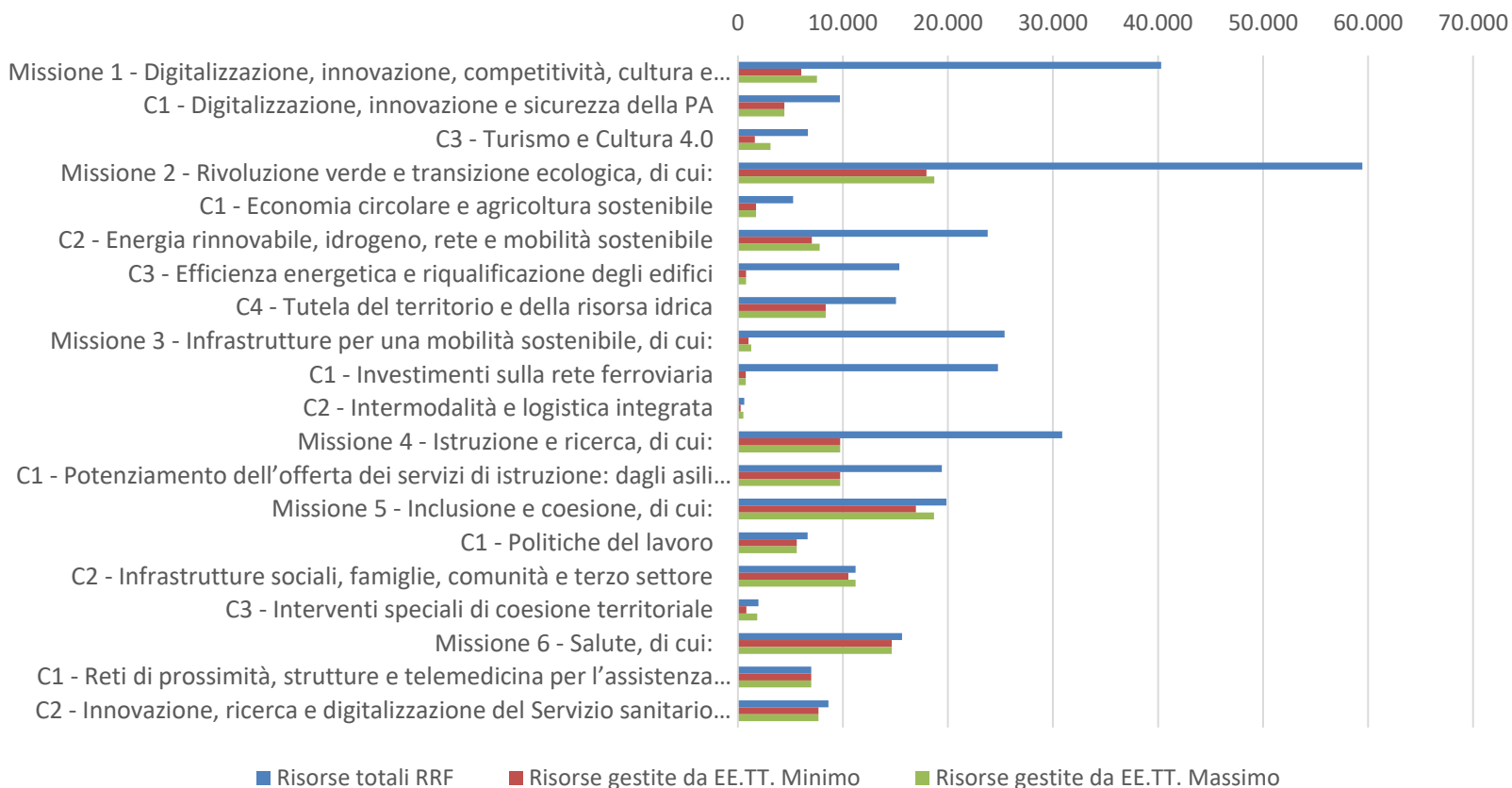
Evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL in scenari alternativi
(punti percentuali di PIL)



Fonte: audizione UPB sulla Nota di aggiornamento del DEF 2022.

Il ruolo del PNRR

All'interno dei vincoli di finanza pubblica il rilancio degli investimenti è affidato alla realizzazione del PNRR.



L'UPB ha stimato che gli Enti territoriali gestiranno, in quanto soggetti attuatori, importi compresi tra circa **66 e 71 miliardi** del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility, RRF*), ovvero approssimativamente **tra il 34,7% e il 36,9%** del complesso di tali risorse destinate all'Italia per l'insieme delle missioni del PNRR.

I rischi da affrontare

- **Attuale:** l'aumento dei costi delle opere pubbliche.
- **Prospettico:** tensione fra la rapidità richiesta per raggiungere *milestone* e *target* e la complessità degli ostacoli a un'effettiva realizzazione degli obiettivi di rafforzamento e riequilibrio dell'intervento pubblico.

Le prospettive dell'inflazione

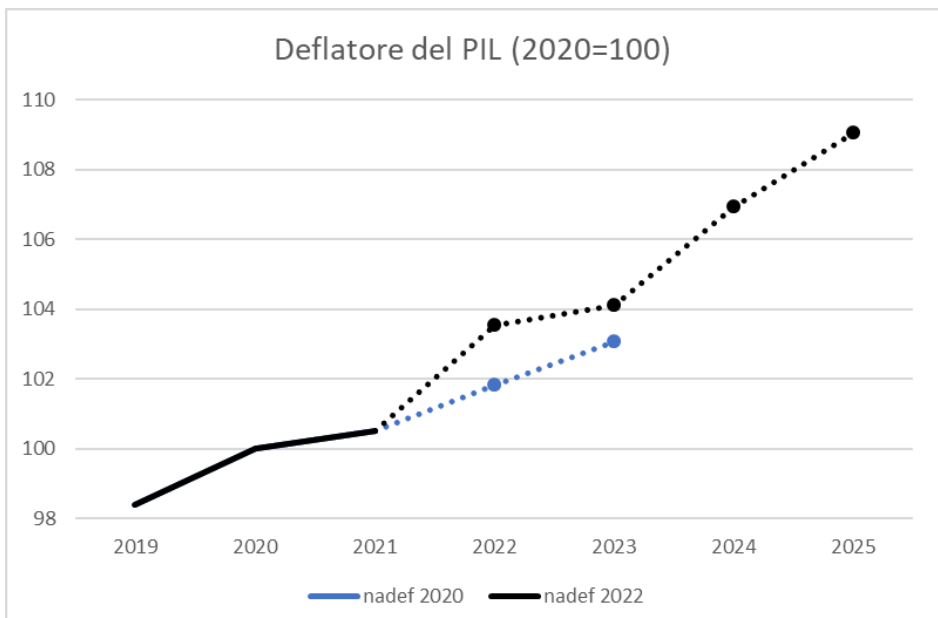
La gran parte dei previsori si attende che il picco dell'inflazione sia stato raggiunto nel trimestre scorso. L'inflazione quest'anno dovrebbe flettere, ma gradualmente. I rischi che l'inflazione si mostri persistente sono comunque elevati.

		Previsioni dell'inflazione in Italia		
		2022	2023	2024
Banca d'Italia ⁽¹⁾	20-gen	8.7	6.5	2.6
Oxford Economics	11-gen	8.2	5.2	1.1
Consensus Economics	20-dic	8.4	6.5	2.0
Prometeia	14-dic	8.4	5.8	1.0
Centro Studi Confindustria	16-ott	7.5	4.5	-
OCSE	26-set	7.8	4.7	
Per memoria				
MEF NaDEF 2022 ⁽²⁾	04-nov	7.0	5.5	2.6
UPB validazione NaDEF 2022 ⁽²⁾	09-nov	7.0	4.4	3.0

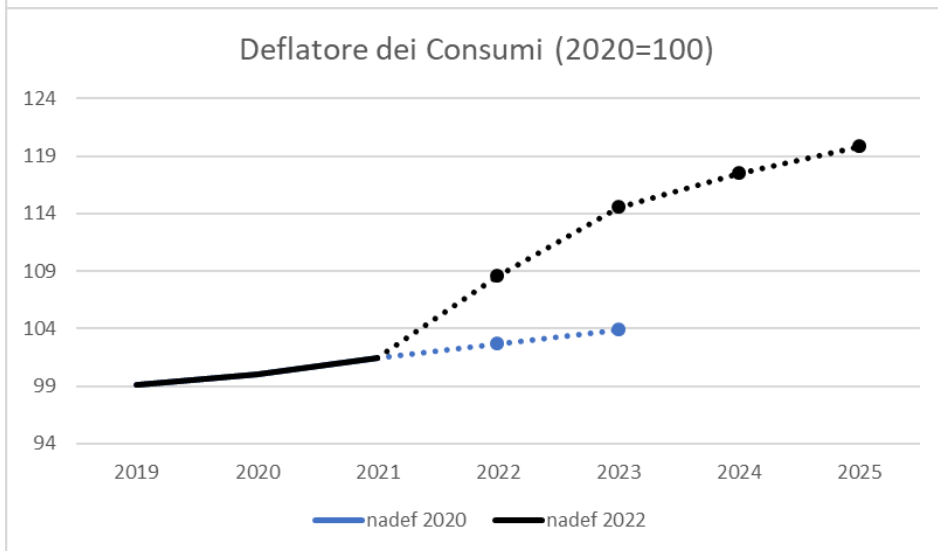
⁽¹⁾ Indice dei armonizzato dei prezzi al consumo

⁽²⁾ Deflatore dei consumi

Livelli dei prezzi nelle previsioni del MEF



Anche scontando la diminuzione dell'inflazione dal 2023 i livelli dei prezzi resterebbero comunque decisamente più elevati rispetto a quelli prefigurati nell'autunno del 2020 (riferimento del Governo per la definizione del PNRR).



Gli interventi messi in campo

Risorse per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi

(milioni di euro)

	2022	2023	2024	2025	2026 (1)	Totale
Fondi						
Prosecuzione opere pubbliche, di cui all'art. 7, c. 1 DL 76/2020	1.240	1.020	520	150	0	2.930
Revisione prezzi materiali nei contratti pubblici, di cui all'art. 1 septies DL 73/2021	870	550	0	0	0	1.420
Avvio opere indifferibili, di cui all'art. 26, c. 7 DL 50/2022	1.680	2.040	2.245	2.695	1.505	10.165
Rafforzamento interventi PNRR Comuni con pop. superiore a 500.000 ab., di cui all'art. 42, c. 1 DL 50/2022	0	325	220	70	50	665
Totale	3.790	3.935	2.985	2.915	1.555	15.180

Fonte: LB 2022, DL 4/2022, DL 17/2022, DL 21/2022, DL 50/2022, DL 115/2022, LB 2023.

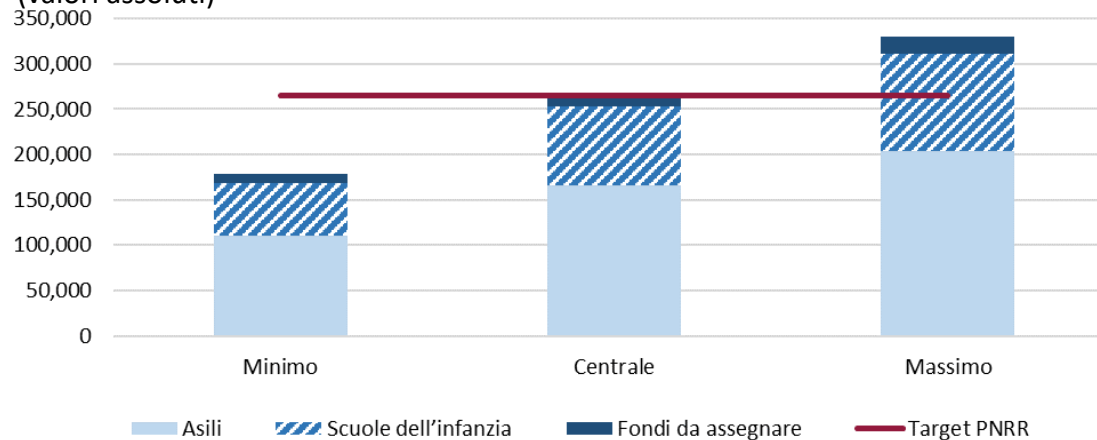
(1) Per il 2026 non sono disponibili informazioni circa gli effetti della LB 2023 in termini di indebitamento netto della PA relativi ai Fondi per la Prosecuzione delle opere pubbliche e per l'Avvio delle opere indifferibili.

I rischi prospettici: il caso degli asili nido

- **Milestone:** aggiudicazione dei contratti di lavoro entro giugno 2023;
- **Target:** realizzazione di 264.480 nuovi posti entro dicembre 2025.
- Il raggiungimento del *milestone*, richiede un'accelerazione della fase di affidamento.
- Il *target* appare conseguibile nei tempi previsti. Anche le risorse assegnate appaiono sufficienti a condizione che tutti i fondi siano assegnati e che non vi sia un sostanziale aumento dei costi rispetto a quelli indicati nei bandi.

Stima UPB della realizzazione dei posti per gli asili nido e le scuole dell'infanzia

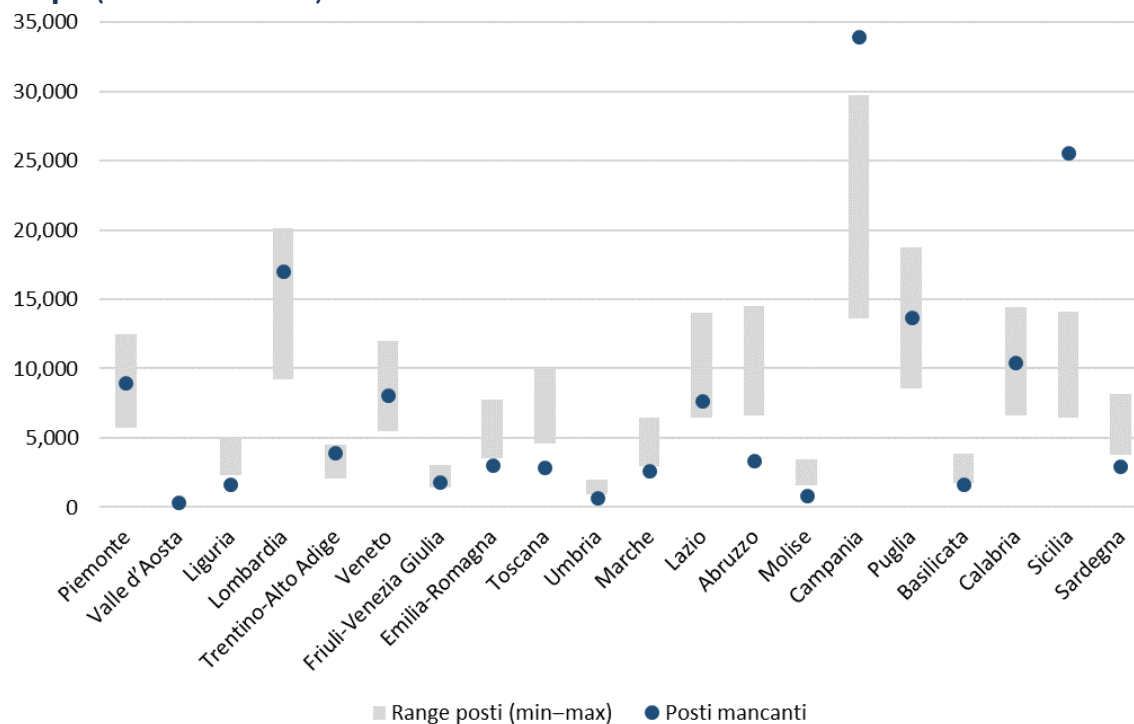
(valori assoluti)



I rischi prospettici: il caso degli asili nido

Tuttavia, anche con la piena realizzazione di tutti i posti finanziati, non tutte le aree raggiungerebbero il LEP pari a una copertura del 33% (Campania e Sicilia) mentre altre aree già ben dotate lo supererebbero significativamente (Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana).

Stima UPB dei posti realizzabili e dei posti necessari per il raggiungimento del Leps (valori assoluti)



Le opportunità da cogliere

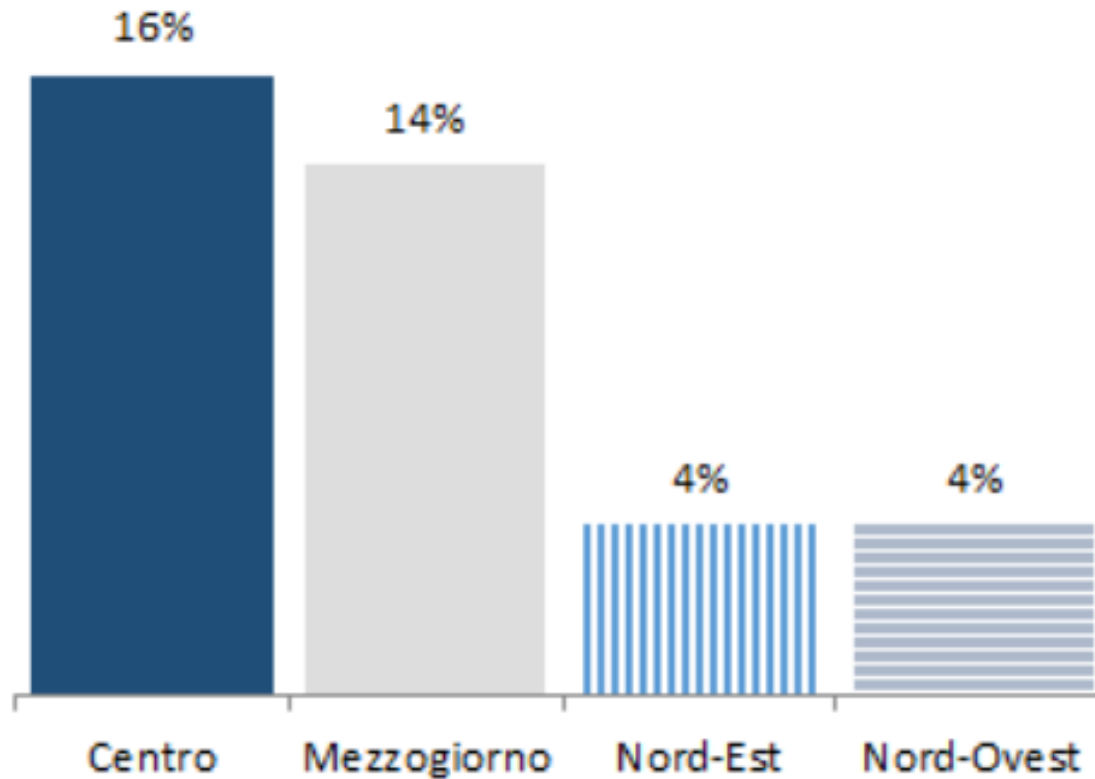
- Migliorare le procedure
 - ✓ Nuovo codice degli appalti
- Rafforzare il capitale umano delle pubbliche amministrazioni
- Completare il percorso di riassetto della finanza comunale
 - ✓ Definizione, finanziamento e monitoraggio dei LEP
 - ✓ Razionalizzazione dei tributi locali
 - ✓ Rafforzamento del Fondo di solidarietà comunale

La durata degli appalti

- Fattori rilevanti (analisi UPB-IRPET)
 - ✓ Caratteristiche delle gare
 - Criteri di aggiudicazione
 - Esempio: offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) vs minor prezzo
 - ✓ Caratteristiche della stazione appaltante (SA) e delle imprese
 - Dimensione delle SA
 - Esperienza delle SA e delle imprese affidatarie

La durata degli appalti

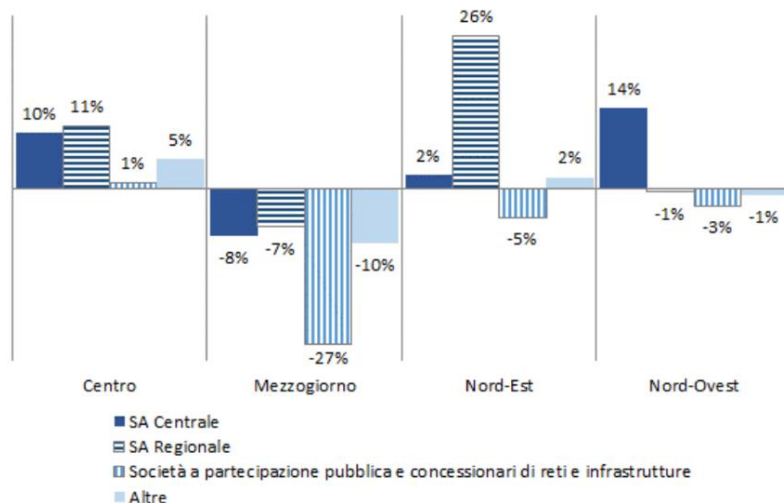
Scarto % tra affidamento con OEPV e massimo ribasso
(modello UPB-IRPET)



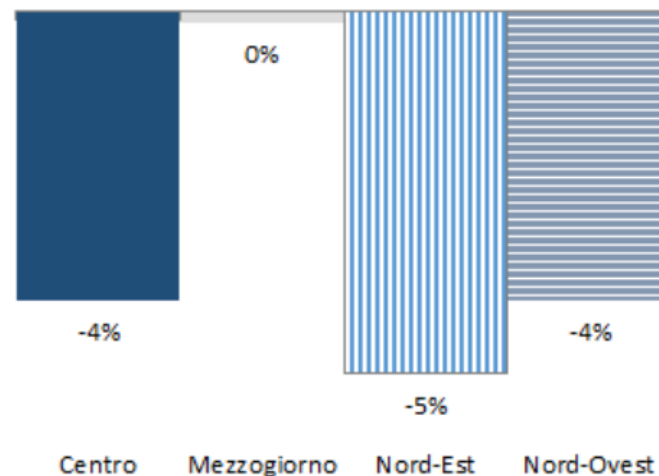
La durata degli appalti

- Ad eccezione del Mezzogiorno i tempi di realizzazione delle SA comunali sono più brevi di quelli delle SA centrali e regionali;
- SA aggregate mostrano tempi di realizzazione inferiori.

Scarto % tra SA diverse vs SA del singolo Comune
(modello UPB-IRPET)

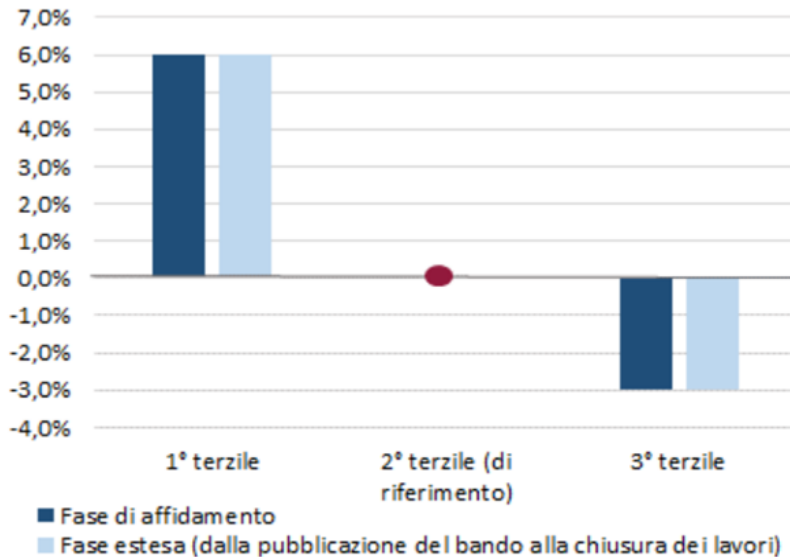


Scarto % tra SA aggregate e SA del singolo Comune
(modello UPB-IRPET)

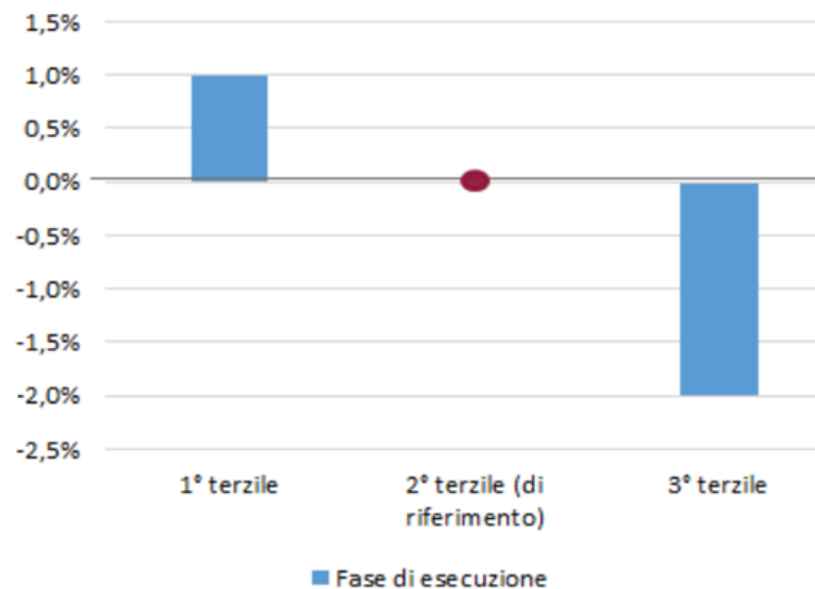


La durata degli appalti

Variazioni % di durata per livelli di esperienza delle SA
(modello UPB-IRPET)



Variazioni % di durata per livelli di esperienza delle imprese
(modello UPB-IRPET)



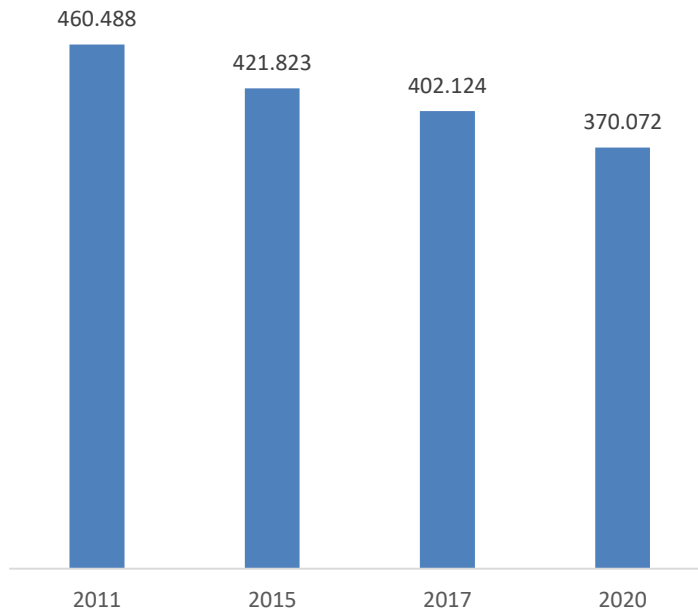
La durata degli appalti

- Il Nuovo codice degli appalti (al vaglio del Parlamento) interviene su entrambi i fattori:
 - ✓ Caratteristiche delle gare:
 - appalto integrato senza limitazioni
 - sistematica razionale suddivisione in lotti
 - subappalto anche a cascata senza limitazioni
 - maggiori possibilità di procedure negoziate su invito
 - maggiori possibilità di affidamento diretto
 - maggiori possibilità di aggiudicazione con criterio del minor prezzo
 - ✓ Caratteristiche delle SA:
 - crescita dimensionale e qualitativa delle SA
 - «curriculum» di impresa

Il capitale umano dei Comuni

Dal 2011 il personale dei Comuni è diminuito del 20%.

Totale personale in servizio nei Comuni, Anni 2011-2020
(valori assoluti)



Fonte: Censimento permanente istituzioni pubbliche, Istat.

- Per l'attuazione del PNRR, il Governo ha disposto numerosi interventi che si articolano su più livelli, tra cui:

- ✓ convenzioni con società a partecipazione pubblica come "CAPACITY ITALY", che vede coinvolte Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e MedioCredito Centrale (in collaborazione con il Nucleo PNRR Stato-Regioni) nell'offrire una piattaforma di servizi di assistenza tecnico-operativa a favore di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni;
- ✓ possibilità per l'**Agenzia per la coesione territoriale** di stipulare contratti di collaborazione con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione a supporto degli Enti locali del Mezzogiorno; mediante il programma PON Capacità per la Coesione 2021-27 (circa 1,3 miliardi) assunzione a tempo determinato di alte professionalità riservate agli Enti locali delle Regioni;
- ✓ il **DL 80/2021** (e successive modifiche) ha previsto nuove modalità nelle procedure di reclutamento; per il supporto ai procedimenti connessi all'attuazione del PNRR è stata disposta l'assunzione di un minimo di 1.000 professionisti ed esperti da reclutare secondo le modalità previste nel Portale "InPA"; ha ampliato i criteri di accesso per assumere personale non dirigenziale (tramite il cosiddetto Concorso Coesione Sud), con contratto di lavoro a tempo determinato nel limite massimo di 2.800 tecnici.

- Ulteriori iniziative di supporto sono state attivate da altri Enti come ad esempio il **Servizio Orientamento PNRR Comuni**, realizzato da Ifel e Anci.

Oltre il PNRR

- Completare la perequazione infrastrutturale.
- Razionalizzare il finanziamento degli investimenti degli Enti locali.
- Possibile punto di partenza: sperimentazione del riparto del fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI) istituito con la legge di bilancio per il 2021 e il Decreto «Infrastrutture» (DL 121/2021).

Fondo per la perequazione infrastrutturale

- Dotazione finanziaria limitata: 4,6 miliardi complessivi per il periodo 2022-2033.
- La sperimentazione potrebbe avviare un nuovo approccio *evidence-based* basato su:
 - 1) ricognizione iniziale dei *gap* e dei fabbisogni perequativi;
 - 2) allocazione delle risorse tra territori e tra progetti secondo criteri trasparenti e coerenti nel tempo.
- Stato di attuazione:
 - ✓ la ricognizione è stata fatta in base a dati ISTAT (soprattutto l'«Atlante delle Infrastrutture»);
 - ✓ manca il passaggio 2): il DPCM con i criteri di riparto tra territori e, a valle, i vari DM con le priorità di progetto/cantiere.

Fondo per la perequazione infrastrutturale

- Superata la fase di sperimentazione del **FPI**, si porrà il tema del coordinamento con gli altri Fondi che hanno finalità di riequilibrio tra territori.
- Il tema è relativamente meno rilevante per il **PNRR**, data l'eccezionalità e la temporaneità (prima che il FPI arrivi a gestire risorse significative, il PNRR avrà concluso il suo corso).
- Sicuramente cruciale è il coordinamento con il **FSC** (soprattutto con la sua componente infrastrutture) e il **FESR**.
- Il FPI non ha quote di riserva ma è presumibile verrà dedicato in gran parte al Mezzogiorno (lì dove ci sono *gap*). Informazioni disponibili permettono di collocare la riserva del Mezzogiorno almeno all'80%.
- Per il funzionamento a regime, potrebbe essere valutata la confluenza in un unico Fondo delle risorse dedicate alla perequazione infrastrutturale.