

ANCI - Appunto Audizione DEF 2022

Roma, 12 aprile 2022

Indice

Premessa	2
Pandemia e altre emergenze	4
Gli investimenti comunali alle soglie del PNRR	6
<i>La crescita degli investimenti comunali nei dati di cassa 2017-2021</i>	6

Premessa

Anche nel 2022 il Documento di economia e finanza è fortemente condizionato da situazioni esterne di grande rilievo.

Le previsioni di crescita 2022 sono state ridotte e anche gli interventi di politica economica previsti dal DEF non sembrano poter incidere in modo radicale su una prospettiva di breve termine estremamente incerta.

Nel complesso, comunque, lo scenario delineato dal Governo resta sostanzialmente espansivo per quanto riguarda l'assetto finanziario degli enti locali, sia sotto il profilo delle risorse per investimenti, sia per la parte corrente.

A prescindere dall'incremento di risorse dovuto al PNRR, l'attuale legislazione sui contributi agli investimenti ha consolidato nel tempo i trasferimenti via via reintrodotti dal 2018, dopo le drastiche restrizioni del quinquennio precedente. Dalle piccole opere con particolare accentuazione a favore dei piccoli e piccolissimi Comuni, alle manutenzioni straordinarie di strade, ponti e viadotti di competenza locale, alle opere di media dimensione, fino al sostegno per la progettazione, tutte le linee di finanziamento avviate tra il 2018 e 2019 sono state stabilizzate per oltre un decennio, dando così un orizzonte programmatico più stabile all'operatività degli enti locali.

Sul versante delle risorse correnti, nello stesso periodo si registra un significativo incremento di risorse ulteriormente rafforzato dalla legge di bilancio 2022, in gran parte vincolate allo sviluppo di servizi di natura sociale (servizi sociali comunali, asili nido, trasporti scolastici per studenti con disabilità). Nel complesso, le risorse correnti comunali crescono nell'arco di questo decennio di circa 2,5 miliardi di euro. Lo sforzo maggiore è rivolto al servizio Asili nido comunali, al quale sono riservati a regime (dal 2027) 1.110 milioni di euro annui, un ammontare sostanzialmente coerente con l'impegno dell'Italia al raggiungimento di una copertura del servizio pari al 33% della popolazione dei bambini tra 0 e 3 anni di età, sostenuto anche da investimenti per oltre 2,6 miliardi di euro (fondi nazionali 2021 e fondi PNRR in corso di assegnazione).

Gli enti locali, anche nella descrizione che ne emerge dal Documento, confermano il proprio ruolo di contributori netti all'andamento complessivo della finanza pubblica. La condizione di accreditamento netto della finanza locale viene infatti confermata, pur per dimensioni inferiori rispetto ai dati ante pandemia, con rilevanti saldi positivi sia di parte corrente sia in conto capitale. Al 2020, i risultati di amministrazione dei Comuni riportano un'ampia maggioranza di enti in avanzo e una pur significativa minoranza in squilibrio, come ben si evidenzia nelle tabelle che seguono per distribuzione territoriale e dimensionale.

Tabella 1. Confronto 2020-2019 per Comuni in condizione di avanzo /disavanzo (esclusi Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia)

Enti in avanzo nel 2019 per classe demografica	Numero di Comuni	2019 - Totale parte disponibile	2020 - Totale parte disponibile	Var% AVZ
1 - FINO A 1.000	1.586	277.649.688	306.619.391	10%
2 - 1.001-5.000	2.595	896.201.132	983.703.561	10%
3 - 5.001-10.000	846	653.980.315	706.041.271	8%
4 - 10.001-20.000	465	602.722.633	646.115.468	7%
5 - 20.001-60.000	225	525.371.800	571.847.906	9%
6 - 60.001-100.000	27	142.250.870	167.666.921	18%
7 - 100.001-250.000	17	147.978.795	194.603.516	32%
8 - OLTRE 250.000	5	330.948.421	370.009.137	12%
Totale	5.766	3.577.103.654	3.946.607.170	10%

Enti in disavanzo nel 2019 per classe demografica	Numero di Comuni	2019 - Totale parte disponibile	2020 - Totale parte disponibile	Var% DSVZ
1 - FINO A 1.000	200	-67.283.578	-58.115.218	-14%
2 - 1.001-5.000	603	-588.571.026	-536.457.023	-9%
3 - 5.001-10.000	248	-583.614.237	-533.260.003	-9%
4 - 10.001-20.000	187	-980.800.981	-846.677.998	-14%
5 - 20.001-60.000	160	-2.039.684.334	-1.833.881.773	-10%
6 - 60.001-100.000	30	-1.096.654.338	-984.647.426	-10%
7 - 100.001-250.000	12	-918.577.523	-814.064.123	-11%
8 - OLTRE 250.000	6	-4.816.322.914	-4.559.305.015	-5%
Totale	1.446	-11.091.508.931	-10.166.408.580	-8%

Enti in avanzo nel 2019 per area geografica	Numero di Comuni	2019 - Totale parte disponibile	2020 - Totale parte disponibile	Var% AVZ
CENTRO	642	377.937.494	420.795.477	11%
NORD	3.651	2.283.302.417	2.626.022.556	15%
SUD E ISOLE	1.473	915.863.744	899.789.137	-2%
Totale	5.766	3.577.103.654	3.946.607.170	10%

Enti in disavanzo nel 2019 per area geografica	Numero di Comuni	2019 - Totale parte disponibile	2020 - Totale parte disponibile	Var% DSVZ
CENTRO	325	-1.851.371.429	-1.648.480.050	-11%
NORD	154	-1.232.436.354	-1.122.430.966	-9%
SUD E ISOLE	967	-8.007.701.149	-7.395.497.564	-8%
Totale	1.446	-11.091.508.931	-10.166.408.580	-8%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP (7.222 enti su 7.334 esistenti al 2019)

La pandemia ha portato non solo all'afflusso di ingenti sostegni economici di carattere diretto, ma anche ad ulteriori misure che hanno permesso di migliorare gli equilibri correnti degli enti locali, quali la sospensione delle quote capitali dei mutui bancari e della Cassa depositi e prestiti.

Pandemia e altre emergenze

L'emergenza pandemica ha ancora effetti non trascurabili sia in termini un livello di contagi relativamente alto, sia per i maggiori costi da controlli e dispositivi di sicurezza. A questi si è aggiunto l'effetto di altri fattori di difficoltà connessi al deterioramento della situazione internazionale, sfociato alla fine di febbraio con l'aggressione russa all'Ucraina.

Il costo dell'energia elettrica e del gas è in drammatico aumento, con il rischio di stabilizzazione su un gradino significativamente più elevato anche nel medio termine, in considerazione del persistere delle tensioni internazionali e della stessa, conseguente, necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento energetiche.

L'ANCI avverte il rischio che i pur comprensibili vincoli finanziari gravanti sull'Italia, principalmente in ragione dell'elevato livello del suo debito pubblico, oscurino l'incidenza delle nuove emergenze che preoccupano le amministrazioni locali, molte delle quali ancora in procinto di chiudere i bilanci di previsione 2022-2024.

Nel complesso, l'intervento statale finora previsto sul 2022 è ridotto al minimo, dopo il sostegno massiccio del biennio 2020-2021. Circa 350 mln. di euro destinati ai Comuni dal dl Energia, oltre ai 50 mln. per l'insieme delle Città metropolitane e delle Province. Un sostanziale azzeramento dopo il biennio dell'emergenza sanitaria, che ha visto interventi per circa 7 mld. di euro nel 2020 e per circa 4 mld. nel 2021.

L'ANCI ritiene che la dimensione del sostegno ai Comuni di fronte al rincaro della bolletta energetica, all'emergenza derivante dalla guerra in Ucraina e ai postumi ancora sensibili della pandemia non sia coerente con l'esigenza, che dovrebbe essere avvertita da tutti, di mantenere quel clima di fiducia tra le diverse istituzioni del Paese, fattore essenziale per fronteggiare la pandemia e ora anche per i complessi compiti connessi all'attuazione del PNRR. Rinnoviamo quindi la richiesta di un robusto aumento degli stanziamenti di risorse a sostegno degli enti locali,

Nel caso di molti enti locali, inoltre, la situazione è aggravata da ulteriori fattori specifici. Per le città d'arte, il calo del turismo internazionale incide sulle entrate connesse – non solo l'imposta di soggiorno, ma anche i proventi da parcheggi e bus turistici; le difficoltà delle società partecipate producono importanti squilibri per gli enti locali più esposti, in termini di abbattimento dei dividendi o di obblighi di accantonamento a fronte di perdite; nel caso delle Città metropolitane, la crisi del mercato dell'auto ha sempre di più il carattere di una trasformazione strutturale che riduce significativamente la principale base imponibile dei tributi propri. Peraltro, a seconda delle caratteristiche strutturali dei bilanci dei diversi enti, va considerato il peso della nuova tornata di rinnovi contrattuali in avvio.

Nel caso delle Città metropolitane la scarsa dotazione di fondi integrativi, in particolare negli anni 2022-23 di avvio del PNRR, appare in contraddizione con il lavoro di ricognizione dei fabbisogni, delle capacità fiscali e del contributo netto alla

finanza pubblica, che ha portato ad evidenziare uno sbilancio di oltre 300 milioni di euro (1.145 mln. per l'intero ex-comparto provinciale) a fronte del quale sono stati stanziati soltanto 600 milioni complessivi e a regime (dal 2013 e appena 80 mln. per il 2022).

Nel 2022 si prevedono finora 150 mln. per mancati introiti da imposta di soggiorno, adeguati per i primi mesi dell'anno, ma da verificare con attenzione sulla base dell'andamento dei flussi turistici. A questi si aggiungono appena 200 mln. di euro per i Comuni (e 50 mln. per le Città metropolitane e le Province) come contrasto all'aumento dei costi energetici. Gli ulteriori benefici sugli oneri accessori e sull'IVA delle bollette energetiche di questi primi mesi dell'anno appaiono di entità molto lieve rispetto all'impennata dei prezzi della componente energetica in senso stretto. Secondo le prime valutazioni, a ciascuna delle città maggiori spetterà un contributo di pochi milioni di euro (al massimo 5-6 mln.), un ammontare ben lontano dagli incrementi di oneri che stiamo osservando con le ultime bollette.

È quindi necessario uno sforzo molto più incisivo e ci dobbiamo augurare che, anche sulla base dell'esame parlamentare del DEF 2022, con un prossimo provvedimento siano accolte le richieste dell'ANCI per almeno un raddoppio dei contributi relativi agli oneri energetici.

Con la recente approvazione del dl Energia sono state poi ignorate altre richieste che avrebbero potuto – e tuttora potrebbero – sostenere l'impegno dei Comuni in questa difficile fase. In particolare, l'utilizzo degli avanzi liberi oltre i vincoli ordinari del TUEL, per motivi connessi ai postumi dell'emergenza pandemica, ma anche alle nuove esigenze connesse ai costi energetici e all'accoglienza dei rifugiati dall'Ucraina. Questa stessa estensione è stata chiesta anche per l'utilizzo dei fondi Covid 2020/21 non ancora utilizzati, trovando l'incomprensibile opposizione del Governo.

Di fronte a questa evidente sottovalutazione della attuale condizione di difficoltà degli enti locali è necessario che, entro il termine di approvazione dei bilanci di previsione, fissato al 31 maggio, intervengano nuove norme di aiuto economico e si sblocchino iniziative strutturali che potrebbero contribuire in modo rilevante a risolvere i problemi di equilibrio che molti enti stanno oggi affrontando. In particolare, l'iniziativa di ristrutturazione con accollo allo Stato del debito locale, troppo a lungo inattuata, nonostante le previsioni di una norma di fine 2019 (il dl 162/19, art. 39), permetterebbe – senza aggravii per la finanza pubblica – di ridurre considerevolmente l'onere del debito in capo ai Comuni, aggravato dagli alti tassi di interesse sui prestiti contratti fino al 2013.

L'ANCI chiede con forza che questa importante misura sia sollecitamente attuata, con l'emanazione sia del DPCM (recentemente assicurato dal Governo in risposta ad un'interrogazione parlamentare) sia del decreto ministeriale che deve fissare le modalità e i termini temporali dell'adesione da parte degli enti locali. A questi passi va affiancato un meccanismo di anticipazione dei benefici economici, affinché questi possano in parte essere inseriti nei bilanci.

Senza interventi incisivi e immediati nei campi indicati, per molti enti locali sarà difficile chiudere in equilibrio le previsioni 2022-2024 e svolgere adeguatamente i compiti derivanti dalle nuove emergenze in corso e dall'attuazione del PNRR.

Gli investimenti comunali alle soglie del PNRR

La dinamica degli investimenti comunali ha assunto negli ultimi anni un andamento crescente dovuto a diversi fattori concorrenti: abbandono dei vincoli da patto di stabilità interno (tra il 2016 e il 2017), crescente volume di trasferimenti statali finalizzati e semplificazione delle procedure, sia sul versante della disciplina degli appalti che per quanto riguarda le regole contabili.

Non è facile distinguere in modo inequivocabile le rispettive influenze di questi fattori, che sono riconducibili alle due condizioni essenziali che favoriscono gli investimenti locali: disponibilità di risorse per investire da un lato, semplicità e stabilità delle regole per farlo dall'altro. È tuttavia certo che le condizioni di contesto in cui è avvenuta la ripresa degli investimenti sono fortemente caratterizzate dagli effetti dei tagli alle risorse dello scorso decennio, con particolare riguardo ai riflessi sul calo del personale sia dei Comuni (ridottosi di oltre il 20% dal 2008), sia per le Province e le Città metropolitane, in misura anche più accentuata.

Le semplificazioni fin qui intervenute (abbandono del patto di stabilità, deroghe al codice degli appalti e prime facilitazioni contabili) hanno in parte sopperito alle difficoltà strutturali degli enti locali, rivestendo un ruolo ancor più accentuato.

Con i provvedimenti degli ultimi anni, inoltre, le risorse ordinariamente destinate al sostegno degli investimenti locali è stato stabilizzato nel medio-lungo periodo.

Su questo scenario si innesta il forte impulso in corso di dispiegamento dovuto al PNRR. Il grosso delle risorse è in corso di assegnazione o è stato già assegnato. La principale sfida della fase che si sta aprendo in queste settimane è rappresentata dalla capacità di definizione dei progetti e di gestione delle dinamiche di aumento dei prezzi e di scarsità di competenze qualificate che già si fanno sentire in diversi settori.

È fondamentale, quindi, che in questo contesto tutti gli attori del processo, a cominciare da Parlamento e Governo, comprendano appieno il valore dei provvedimenti di semplificazione già adottati, che non devono essere smentiti da ripensamenti o passi indietro. In particolare, ad avviso dell'ANCI **va valutato con estrema attenzione l'obiettivo di ridurre ulteriormente il numero delle stazioni appaltanti**, modificando la disciplina della loro qualificazione. Tale intervento può comportare un aumento di difficoltà nell'espletamento delle procedure di affidamento dei lavori pubblici, proprio nel periodo centrale per l'attuazione del PNRR. I Comuni non capoluogo di provincia potrebbero trovarsi in condizioni di grave difficoltà, in assenza di stazioni appaltanti "qualificate" davvero in grado di funzionare.

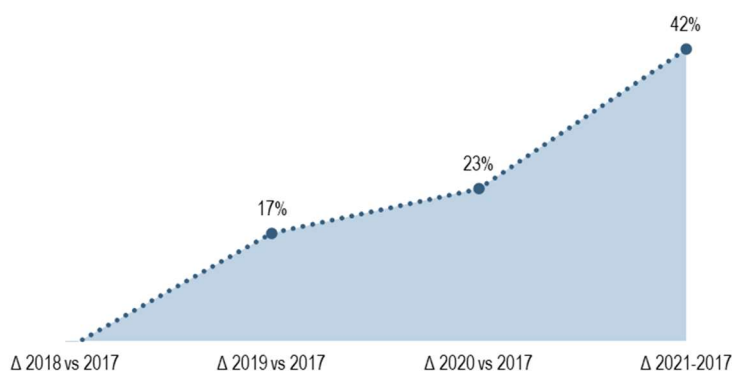
Sono anzi necessari ulteriori interventi, non solo sul fronte della semplificazione, ma anche a contrasto degli aumenti delle materie prime, al fine di preservare l'impatto degli investimenti previsti dal PNRR e i relativi obiettivi.

La crescita degli investimenti comunali nei dati di cassa 2017-2021

I dati di seguito riassunti mostrano un andamento crescente sempre più diffuso, con un risultato nazionale di crescita pari al 42% nel 2021 rispetto al 2017, l'anno di peggiore *performance* recente. Rispetto al 2020 si registra un aumento del 15%, dato ancor più significativo se si ricorda che il 2020, nonostante l'irrompere dell'emergenza sanitaria, aveva registrato un pur lieve aumento rispetto all'anno precedente.

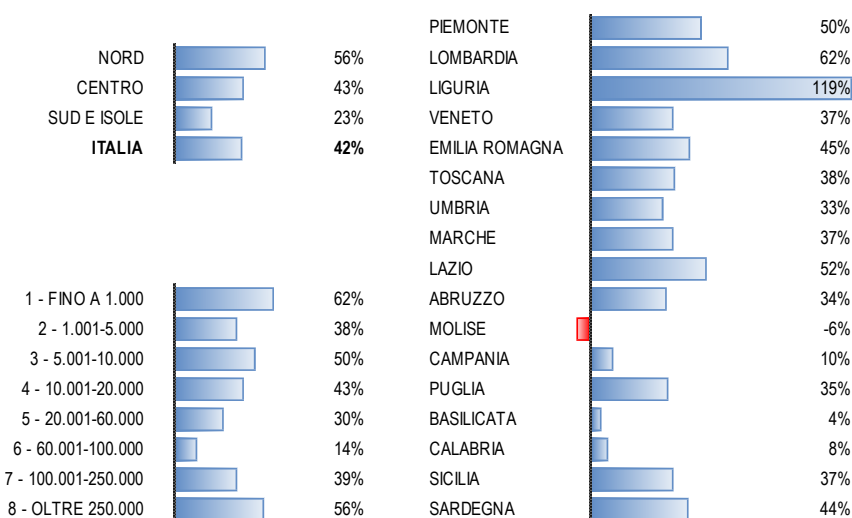
Va sottolineato che le dinamiche osservate riflettono in misura largamente prevalente gli effetti di mutamenti normativi degli scorsi anni e solo marginalmente risentono degli interventi di ulteriore spinta agli investimenti dovuta al PNRR. I dati di cassa sono cioè in larga misura il riflesso dell'“onda lunga” di rilancio degli investimenti pubblici locali attivata tra il 2016 e il 2019, che ha faticato ad affermarsi anche per effetto delle esigenze di assimilazione delle tecniche connesse alla nuova contabilità e alle nuove regole di pareggio di bilancio. Le assegnazioni incrementali attuate tra il 2020 e il 2021, nel quadro delle misure di contrasto all'emergenza epidemiologica, influenzano dunque solo marginalmente le tendenze di cassa attualmente osservate. È probabile che questi incrementi abbiano già prodotto qualche effetto limitatamente alle piccole opere, come mostrano i risultati dei Comuni fino a mille abitanti, beneficiati da diversi interventi innovativi quali i contributi esclusivi disposti dal dl 34/2019, ma anche i contributi per piccole opere (co 29, legge 160/2020), entrambi particolarmente incidenti sugli enti di dimensione piccola e minima.

Figura 1. Investimenti comunali. Incrementi complessivi per periodi rispetto al livello 2017 (CASSA)



Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

Figura 2. Investimenti comunali. incrementi 2021 / 2017 per Area, Regione e fascia demografica (CASSA)



Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

La figura 2 e la tabella 2 mostrano con qualche maggiore dettaglio gli andamenti di cassa per area, regione e fascia demografica, che testimoniano una generale tendenza alla crescita, sia pure di dimensioni diversificate¹.

Tabella 2. Comuni – Investimenti fissi lordi (cassa), andamento 2017-2021 per area, regione e fascia demografica

	Valori assoluti (mln €)			Valori pro capite (€)			Variazioni percentuali	
	2017	2020	2021	2017	2020	2021	2021/2017	2021/2020
NORD	3.194	4.377	4.981	127	174	198	56%	14%
CENTRO	1.227	1.403	1.753	104	119	148	43%	25%
SUD E ISOLE	2.514	2.730	3.095	125	136	154	23%	13%
ITALIA	6.935	8.510	9.829	121	149	172	42%	15%
Regione								
PIEMONTE	485	636	727	112	148	169	50%	14%
LOMBARDIA	1.286	1.777	2.083	128	177	208	62%	17%
LIGURIA	213	351	467	140	230	306	119%	33%
VENETO	665	886	913	136	182	187	37%	3%
EMILIA ROMAGNA	545	728	791	122	163	177	45%	9%
TOSCANA	453	555	624	123	150	169	38%	12%
UMBRIA	96	109	127	110	125	146	33%	17%
MARCHE	215	233	296	142	154	195	37%	27%
LAZIO	463	506	706	80	88	123	52%	39%
ABRUZZO	228	250	305	186	204	249	34%	22%
MOLISE	70	68	66	234	225	219	-6%	-2%
CAMPANIA	795	823	875	139	144	153	10%	6%
PUGLIA	414	466	560	105	118	142	35%	20%
BASILICATA	129	116	134	232	210	243	4%	16%
CALABRIA	236	215	255	125	113	134	8%	19%
SICILIA	355	404	488	73	83	100	37%	21%
SARDEGNA	287	389	412	178	241	255	44%	6%
Fascia demografica								
1 - FINO A 1.000	393	489	636	404	503	655	62%	30%
2 - 1.001-5.000	1.471	1.728	2.035	183	215	254	38%	18%
3 - 5.001-10.000	931	1.136	1.393	118	144	176	50%	23%
4 - 10.001-20.000	957	1.134	1.365	102	121	146	43%	20%
5 - 20.001-60.000	1.186	1.322	1.543	91	101	118	30%	17%
6 - 60.001-100.000	425	441	484	97	101	111	14%	10%
8 - OLTRE 250.000	1.126	1.720	1.753	123	188	192	56%	2%

Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

Le regioni del Sud-Isole mostrano spesso, ma non sempre, crescite inferiori alla media nazionale²; lo stesso accade per le città medie (in particolare tra i 20mila e i 100mila abitanti). Tuttavia, nel complesso i dati descrivono una generale ripresa, confortata

¹ I dati si riferiscono ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e alle Isole. La dinamica e la dimensione degli investimenti dei Comuni del Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta dipendono invece, in larga prevalenza, dalle politiche delle rispettive regioni o province autonome di appartenenza. Nel complesso, queste aree producono nel 2021 circa 900 mln. di spesa per investimenti. Inoltre, dai dati sono esclusi gli investimenti del Comune di L'Aquila, il cui andamento è fortemente influenzato dagli interventi derivanti dalla ricostruzione post sisma 2009.

² Il caso del Molise, unica regione con tasso di crescita medio negativo, è spiegabile dall'elevato livello già raggiunto nel 2017 (spesa pro capite di ben 234 €/ab.), per effetto di interventi "fuori scala" riconducibili ad un piccolo numero di Comuni molisani. Anche la Basilicata è in condizioni simili (crescita lieve, ma da un livello di partenza molto elevato (232 €/ab. nel 2017).

anche dall'andamento più recente (2021/2020, ved. tabella 2), con 10 regioni su 17 e 6 classi demografiche su 8 che registrano incrementi sopra la media nazionale.

Vale la pena osservare che i Comuni di dimensioni piccole e medio piccole (fino a 10mila abitanti) concentrano una quota del 40% e oltre della spesa totale per investimenti, sia nel 2017 che nel 2021, con un aumento di spesa complessivo pari al +45,4% (da circa 2,8 mld. a oltre 4 mld.).

Si tratta, comprensibilmente, degli enti che hanno più di altri beneficiato delle semplificazioni procedurali introdotte sulle regole di affidamento e, in particolare, delle deroghe alle soglie per procedure ad evidenza pubblica e della facoltà di procedere anche fuori dalle Centrali di committenza previste dal Codice degli appalti.

Anche l'andamento delle città maggiori, 41 enti con popolazione maggiore di 100mila abitanti, mostra una netta ripresa, con 29 casi di incrementi maggiori del 20% e un complessivo +45% tra il 2017 e il 2021.

Ulteriori indicazioni incoraggianti vengono anche dai primi dati disponibili relativi all'andamento dei bandi di gara – il cui valore è fortemente cresciuto nel più recente periodo disponibile (2021) – e dalle risorse accumulate nell'ambito dei bilanci comunali (risorse stanziare nel Fondo pluriennale vincolato e dimensione degli avanzi rapportabile agli investimenti).

Queste osservazioni riguardano uno scenario ancora solo in parte investito dagli incrementi di risorse per investimenti derivanti dal PNRR. L'auspicio dell'ANCI è che l'ulteriore crescita del volume degli investimenti locali richiesto dal PNRR sia efficacemente accompagnato dagli strumenti di supporto che stanno vedendo la loro prima attuazione in questo periodo (reclutamento di personale qualificato, assistenza tecnica centralizzata), ma anche dal mantenimento e ampliamento delle semplificazioni procedurali che ne hanno sostenuto la ripresa negli ultimi tre anni.