

Le nuove sfide per i comuni alla luce del PNRR

*Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori,
Patrizia Lattarulo, Letizia Ravagli**

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un'occasione imperdibile per sostenere la ripresa dell'economia italiana dopo la crisi sanitaria. Costituisce, inoltre, una occasione unica per rafforzare la competitività del nostro Paese. Le risorse messe in campo sono ingenti: si tratta di circa 191,5 miliardi di euro, 235,1 miliardi di euro se si considerano il React-EU alimentato da ulteriori risorse europee ed il Fondo Complementare alimentato da risorse nazionali, e saranno rivolte a promuovere la coesione, lo sviluppo del territorio e la transizione ecologica e digitale. Le risorse sono accompagnate da un ingente piano di riforme, che dovrà contribuire a rinnovare il Paese.

Alle amministrazioni locali viene assegnato un compito importante nell'attuazione del PNRR, su di essi ricade la responsabilità di una mole significativa di interventi, per lo più in un rapporto diretto con i Ministeri che compaiono nella governance del Piano come soggetti titolari. Sulla base delle informazioni rese disponibili dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è previsto che l'ammontare di risorse di competenza diretta dei Comuni sia pari a circa 30 miliardi di euro, la metà dei fondi PNRR a titolarità degli enti territoriali. Gli interventi più significativi riguarderanno le misure a favore dell'istruzione, della tutela del territorio e delle risorse idriche e dell'inclusione sociale, con l'obiettivo di migliorare l'offerta di servizi pubblici sul territorio, a partire dai servizi per la prima infanzia, ridurre l'emarginazione e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Il volume delle risorse che confluirà, invece, indirettamente, nella sfera di competenza di Comuni e Città Metropolitane è ancora in corso di definizione e dipenderà dalle

* Irpet- Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.

modalità di esecuzione degli interventi per i quali l'Amministrazione centrale si affida a Organismi terzi, di norma Regioni/Enti territoriali. Ad oggi, è comunque verosimile stimare un *range* di risorse PNRR a favore di Comuni e Città Metropolitane compreso tra 30 e 50 miliardi di euro (Italia Domani, 2021; ANCI, 2022).

Il volume di risorse in arrivo è, dunque, particolarmente significativo se paragonato all'ammontare tradizionalmente gestito dai Comuni e le Amministrazioni rischiano di non trovarsi preparate dopo il lungo periodo di rigore dei conti pubblici che le ha drammaticamente indebolite. Nell'ultimo decennio, infatti, gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica si sono tradotti in una contrazione degli investimenti pubblici sul territorio e in un cambio generazionale lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. Il blocco del turn-over, l'azzeramento delle risorse per la formazione, le difficoltà nelle progressioni interne, una serie di vincoli a specifiche voci di spesa hanno contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni.

La mancata dotazione di adeguate risorse umane, sia da un punto di vista numerico che delle competenze, potrebbe riflettersi – secondo molti e in particolare secondo l'associazione dei Comuni Anci – sia sulla capacità di attivare gli investimenti che sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Per questo motivo, al PNRR sono state affiancate misure rivolte a supportare le competenze delle amministrazioni, specificatamente destinate all'attuazione del Piano. Di natura più strutturale è, invece, la riforma della PA che dovrà intervenire su alcuni degli aspetti più problematici del settore: tanto connessi al ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze del personale, che rivolti alla semplificazione normativa o amministrativa e alla digitalizzazione delle procedure.

Tenendo conto del contesto appena delineato, la prima parte del capitolo fornisce un quadro di sintesi dell'andamento congiunturale della finanza locale, che guarda alle risorse e alle spese degli enti, all'uscita dalla fase emergenziale legata alla pandemia e all'affacciarsi del nuovo periodo di difficoltà legata al conflitto ucraino. Successivamente si entrerà nel merito dell'attuazione del PNRR, osservando una misura in qualche modo simbolica dei propositi di riequilibrio territoriale del piano e delle difficoltà nel perseguimento di questo

intento, relativa al finanziamento degli asili nido. Si guarderà, inoltre, all'attuazione del Piano da parte delle diverse amministrazioni, osservando l'avanzamento delle procedure dei lavori pubblici. Su questo fronte, i rincari delle materie prime e i crescenti costi dell'energia, ereditati dalla crisi Covid e acuiti dal successivo conflitto ucraino, hanno comportato l'accumulo di un forte ritardo sull'avvio di nuovi investimenti da parte degli enti. Le misure del Governo, pur tempestive, almeno in un primo momento non sono state efficaci nel compensare questi effetti. Infine si affrontano alcuni aspetti oggetto del dibattito più recente. In particolare, si analizzerà la proposta di riforma della fiscalità locale avanzata nel 2021 dal precedente Governo, guardando alle possibili implicazioni del passaggio dall'addizionale all'IRPEF ad una sovrainposta.

In generale, è possibile considerare che durante la pandemia i maggiori costi e le minori entrate siano state compensate dai rimborsi del Governo, ma gli enti hanno dovuto farsi carico di funzioni importanti di sostegno alla popolazione e di riorganizzazione dell'offerta. La gestione del PNRR di nuovo trasferisce sugli enti territoriali molte responsabilità, senza che sia possibile – di fatto – sanare in poco tempo le carenze accumulate nel decennio appena trascorso.

2. La congiuntura

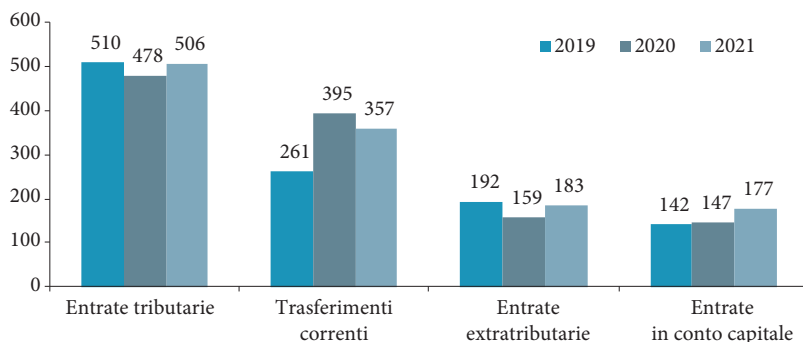
Le entrate proprie dei Comuni si riposizionano, nel 2021, su livelli analoghi a quelli precedenti alla crisi sanitaria (Fonte: Siope). Le entrate tributarie ed extratributarie aumentano a seguito del recupero di alcune basi imponibili, della ripresa del turismo e delle attività economiche, mentre, al contrario, si riducono i trasferimenti correnti straordinari intervenuti soprattutto nel 2020 a ristoro delle minori entrate tributarie.

Anche le entrate in conto capitale risultano in crescita a seguito della ripresa del settore delle costruzioni e per l'aumento dei contributi agli investimenti.

In parallelo, continua l'andamento in crescita sia della spesa corrente che della spesa in conto capitale, i cui valori pro capite superano in entrambi i casi quelli del 2019. Nel primo caso l'incremento (+4,5% nel 2021) è determinato dai maggiori trasferimenti a famiglie e a im-

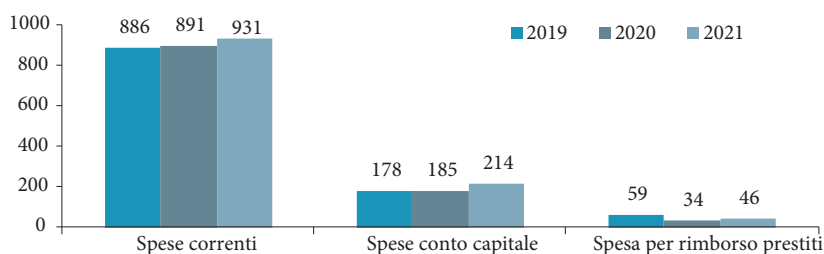
prese, azioni in parte entrate strutturalmente nel bilancio degli enti dopo l'evento pandemico. La spesa in conto capitale, invece, deve la sua crescita più recente (+16% nel 2021) sia ad un maggiore attivismo degli enti dopo i mesi di crisi sanitaria, sia alla fine del ciclo di programmazione, 2014-2020, in chiusura.

Fig. 1. Entrate dei Comuni, 2019, 2020 e 2021. Riscossioni pro capite in euro.



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Fig. 2. Spese dei Comuni, 2019, 2020 e 2021. Pagamenti pro capite in euro.



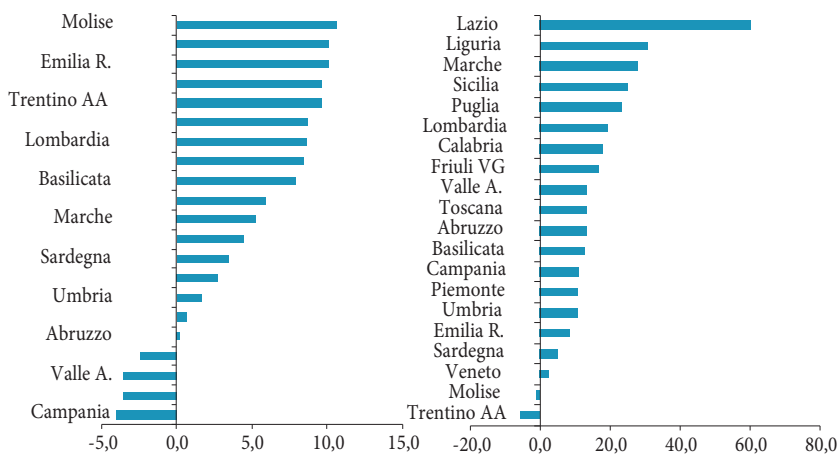
Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Per quanto riguarda la spesa, inoltre, la dinamica in crescita, sia di quella corrente che in conto capitale, ha riguardato nel 2021 la maggior parte delle regioni italiane. Nel primo caso le variazioni rispetto all'anno precedente sono per lo più vicine al 10%, a dimostrazione di come alcune specifiche azioni a carico dei Comuni e connesse all'e-

vento pandemico non ancora concluso siano entrate, almeno nel 2021, direttamente nei loro bilanci.

Nel caso della spesa in conto capitale, invece, la variazione annua dei pagamenti è mediamente molto consistente (superiore al 20%) in Lazio, Liguria, Marche, Sicilia e Puglia e vicina al 20% in Friuli, Calabria e Lombardia (fig. 3). Guardando, inoltre, ai primi 5 mesi del 2022 (fig. 4), l'andamento positivo della spesa in conto capitale intrapreso nel 2021 si mantiene pressoché inalterato. Le risorse rese disponibili con il PNRR non sembrano, quindi, dar luogo agli investimenti attesi, secondo una dinamica che vedremo meglio nei prossimi paragrafi: gli andamenti mensili mostrano, infatti, come nei primi mesi del 2022 i pagamenti realizzati non si discostano sostanzialmente da quelli dell'anno precedente.

Fig. 3. Spesa corrente (a sinistra) e in conto capitale (a destra) dei Comuni, pagamenti. Variazioni percentuali 2021/2020.

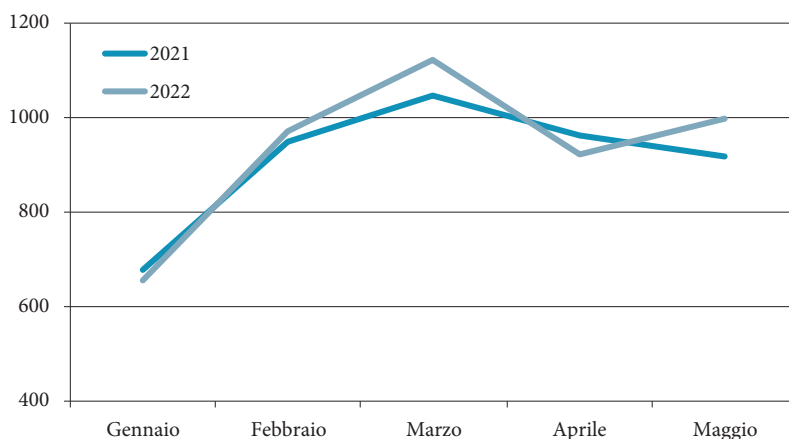


Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Sul lato della spesa corrente, invece, già nel primo semestre del 2022 risultano evidenti gli aumenti del costo dell'energia e del gas che coinvolgono i bilanci degli enti così come le imprese e le famiglie. Durante i primi sei mesi dell'anno, infatti, la spesa corrente per l'acquisto di energia elettrica è aumentata del 29%, cioè di 235 milioni di euro, rispetto all'anno precedente, mentre quella per l'acquisto

del gas ha subito un incremento del 40%, pari ad una variazione di 132 milioni di euro. I rincari hanno, quindi, già determinato un impatto molto rilevante sugli equilibri finanziari degli enti che ci attendiamo notevolmente più evidente nei prossimi mesi invernali. A questo proposito, su richiesta di ANCI, lo Stato è intervenuto anche in questa occasione con una serie di ristori: per i Comuni, infatti, sono stati stanziati 200 milioni di euro con il DL 17/22, ulteriori 170 milioni di euro con il DL 50/2022 e infine altri 350 milioni di euro con il recente DL 115/2022, per un ammontare complessivo di 720 milioni di euro. Tale cifra, che ad oggi supera le variazioni di spesa per l'energia e il gas rispetto all'anno scorso, servirà quindi a coprire anche una parte piuttosto consistente dell'aumento dei costi previsto nei prossimi mesi.

Fig. 4. Spesa in conto capitale dei Comuni nei primi 5 mesi dell'anno (gen.-mag.), valori assoluti in milioni di euro.



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Riguardo al 2022, la Legge di Bilancio (L. 234/2021), recante il “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e il bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, riporta una serie di norme di interesse per le amministrazioni comunali. Tra queste, alcune riguardano il sostegno, da parte dei Comuni, ai servizi educativi, altre

ad operatori che praticano in particolari settori economici, altre ancora si riferiscono ad enti con particolari caratteristiche territoriali (piccoli borghi, aree interne, montani). Aree di intervento che verranno poi riprese dal PNRR.

Tab. 1. Spesa corrente per l'acquisto di energia elettrica e gas. Valori assoluti in milioni di euro e percentuali.

	<i>1 sem 2022</i>	<i>1 sem 2021</i>	<i>Var%</i>	<i>Var ass.</i>
Energia elettrica	1,040	805	29.2	235
Gas	461	3291	40.1	132
Totale	1,501	1,134	32.4	367

Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

3. PNRR e squilibri territoriali: l'intervento sugli asili nido¹

Gli asili nido rappresentano un servizio fondamentale per l'inserimento lavorativo delle donne e a supporto della natalità, ma ancora di più il recente dibattito ne sottolinea l'importanza nella crescita e nell'educazione dei bambini, un tassello del rafforzamento del futuro capitale umano del paese. Il PNRR adotta in pieno questa lettura e promuove la costruzione di asili nido con ingenti risorse, destinate soprattutto al riequilibrio territoriale, cioè a sanare il forte ritardo delle regioni meridionali. In molte aree del meridione, infatti, il servizio è sostanzialmente assente e la disparità territoriale nell'offerta è molto marcata. Il caso degli asili nido è particolarmente emblematico proprio della difficoltà di sanare queste disparità e fa emergere alcune incoerenze tra investimenti straordinari e gestione ordinaria dei servizi. Incoerenze, per altro, emerse anche in altri ambiti di intervento del PNRR, a cominciare dalla Sanità. In particolare, l'adesione dei comuni al relativo bando è stata molto sottodimensionata rispetto al plafond disponibile e anche la seconda scadenza non ha raggiunto il pieno utilizzo delle risorse. Questo fenomeno è stato addebitato alle

¹ Lattarulo P., Ravagli, L., Comuni in confusione sugli asili nido, Lavoce.info. 25.5.2022.

caratteristiche del bando e alla difficoltà dei comuni del Sud nel fare progetti. Tra le possibili cause emerge, come vediamo di seguito, la confusione normativa sulla gestione e finanziamento dell'offerta da parte dei Comuni.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella distribuzione delle risorse tra le Regioni per la realizzazione di nuovi posti di nido, tiene conto, per un 75%, del recupero del divario attuale nell'offerta di servizi rispetto alla popolazione potenziale e, per un 25%, della popolazione tra 0 e 2 anni. Gli interventi finanziabili, previa partecipazione dei Comuni ad avvisi pubblici, riguardano sia i nidi che i servizi integrativi per la prima infanzia e vanno dalla riconversione di edifici pubblici, agli ampliamenti di strutture esistenti o alla loro messa in sicurezza.

Nel frattempo, la Legge di bilancio per il 2022 (Legge 234/2021) ha stanziato un ammontare di risorse rilevante e crescente per la gestione degli asili nido (120 milioni di euro per il 2022 fino ai 1.100 milioni di euro dall'anno 2027) che vanno ad aggiungersi al Fondo di Solidarietà Comunale (FSC).

Sono due interventi importanti, che affermano la priorità dell'offerta di questi servizi per la crescita economica e sociale del paese. E, tuttavia, sono tra loro non del tutto coordinati, rivelando incongruenze già emerse negli interventi per l'università e per gli istituti tecnici superiori.

Il numero di posti aggiuntivi di asili nido che potenzialmente può essere realizzato con le risorse del PNRR è stimabile in 194 mila a livello nazionale, corrispondente a una copertura della popolazione interessata del 45,5% entro il 2025. Con le risorse in legge di bilancio, il numero di posti di asili nido finanziabile è pari a soli 15.639 per il 2022, mentre, a regime, nel 2027, dovrebbe arrivare a circa 143 mila, per una quota di copertura, rispetto alla popolazione potenziale, che dovrebbe raggiungere in modo graduale il 28,88% nel triennio 2022-2026 e il 33% nel 2027 (tab. 1).

L'incongruenza potrebbe contribuire a spiegare l'iniziale scoraggiamento e lentezza degli enti locali nella partecipazione agli avvisi pubblici per l'attribuzione dei fondi del PNRR. Alla scadenza inizialmente prevista di fine febbraio, le richieste di contributo si attestavano a circa la metà dei fondi disponibili, seppure con notevoli differenze territoriali. Il Centro-Nord aveva presentato candidature per circa il 60% del plafond, ma solo poche Regioni lo avevano esaurito e sono

proprio quelle dove l'offerta di servizi è già molto alta e altrettanto lo è la domanda. Nel Mezzogiorno, dove il servizio è meno presente e colmare il gap è più urgente, ma anche lo sforzo per raggiungere il target è maggiore, la domanda è stata bassa (37,5%). Solo dopo l'estensione del termine per la partecipazione agli avvisi e a seguito di una capillare azione di scouting da parte di Agenzia di coesione, le somme richieste sono arrivate a 2 miliardi.

Tab. 2. Posti aggiuntivi potenziali a seguito del PNRR e della legge di bilancio.

	<i>Posti aggiuntivi potenziali PNRR</i>	<i>Utenti aggiuntivi 2022 – 1.234/2021</i>	<i>Utenti aggiuntivi 2027– 1.234/2021</i>	<i>Utenti aggiuntivi potenziali 2027/ posti aggiuntivi PNRR%</i>
Emilia Romagna	5762	326	3279	57
Lazio	10443	881	8457	81
Liguria	5365	197	1424	27
Lombardia	19463	1583	15759	81
Marche	6015	253	2479	41
Piemonte	10391	1307	8926	86
Toscana	5975	243	2695	45
Umbria	900	75	736	82
Veneto	11599	747	8042	69
Abruzzo	8030	533	3938	49
Basilicata	7785	219	1865	24
Calabria	14599	1071	9938	68
Campania	26499	3560	32483	123
Molise	6628	112	727	11
Puglia	15350	1273	12809	83
Sardegna	6030	367	2949	49
Sicilia	22350	2892	26600	119
TOTALE	183184	15639	143106	78

Fonte: elaborazioni da dati OCPI (2022) e atti amministrativi.

Tab. 3. Importi assegnati e erogati dal PNRR.

	Importi PNRR assegnati alle Regioni (DM 343/2021) (mln euro)	Importi per candidature inoltrate al 7 marzo 2022 (mln euro)	Percentuale di copertura
Centro- Nord	1073	675	62.9
Mezzogiorno	1327	498	37.5
Totale	2400	1173	48.9

Fonte: adesione ai bandi.

È tuttavia il quadro delle strategie e degli strumenti a essere confuso (tab. 3). Il D.Lgs. 65/17, che ha istituito il sistema integrato educazione e istruzione da 0 a 6 anni, ha posto un obiettivo, a livello nazionale, di copertura tramite nidi, servizi integrativi e sezioni primavera, del 33%, da realizzare sia tramite investimenti sia con finanziamento di spese correnti. Il FSC (Fondo di Solidarietà Comunale) viene determinato annualmente sulla base del fabbisogno standard per gli asili nido, fissando un target diverso ancora, con un minimo livello di servizio differenziato per fascia demografica del comune e un massimo del 28,9%.

I Comuni hanno espresso un forte scetticismo rispetto al quadro molto disorganico di risorse, obiettivi e strategie. Si aggiunge poi l'urgenza di avviare interventi sul fronte degli investimenti, rispetto a tempi più lunghi e incerti su quello della spesa corrente, addebitabili alla indeterminatezza del quadro finanziario e demografico. Naturalmente, sono le realtà economicamente più deboli a soffrirne di più, dove i livelli della domanda stentano a crescere, i Comuni sono finanziariamente fragili, il contributo ai servizi da parte delle famiglie pressoché assente e dove è anche maggiore la difficoltà nel gestire i fondi europei. In definitiva, traspare una insufficiente coerenza tra risorse finanziarie di parte corrente – e tra le varie misure in cui queste si articolano – e di parte in conto capitale, considerando anche il profilo temporale.

4. Il mancato avvio degli investimenti del PNRR, il caro materiali e le opere pubbliche del paese

Nei primi mesi del 2022 la ripresa economica che sembrava avviata sotto la spinta del PNRR, degli interventi di sostegno al settore costruzioni e più in generale per la ripartenza delle normali attività dopo il lockdown, deve confrontarsi con una nuova crisi legata ai costi energetici.

Infatti, rincari delle materie prime e i crescenti costi dell'energia, ereditati dalla crisi Covid e acuiti dal successivo conflitto ucraino penalizzano le imprese e il sistema produttivo e creano un allarme diffuso, rappresentando un grave rischio per la ripresa economica. Questi costi si ripercuotono anche sulle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, costituiscono un freno all'attivazione del PNRR.

Il 2022 è, infatti, l'anno cruciale per l'avvio della gran parte degli investimenti finanziati a valere sulle risorse del PNRR. Il timing imposto dalla Commissione Europea prevede che entro l'anno siano avviate e concluse le procedure di evidenza pubblica relative alle nuove progettualità, per poter poi dar seguito tempestivamente all'esecuzione degli interventi che dovrà concludersi entro il 2026. Che la mole degli interventi e la loro tempistica avrebbe rappresentato un impegno molto difficoltoso è stato da subito evidente per le difficoltà strutturali legate alle note carenze del mercato dei lavori pubblici nel nostro Paese, a cui si sono aggiunte difficoltà contingenti, derivanti dalla fragilità del sistema che è uscito indebolito dal lungo periodo di crisi. L'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime che si fa progressivamente più preoccupante, sta compromettendo dunque l'avvio di molti lavori. In più momenti il Governo è intervenuto nell'intento di porre urgentemente un rimedio ai colli di bottiglia nell'attività delle amministrazioni pubbliche, in primis gli enti locali, le quali si sono trovate a dover fronteggiare richieste di adeguamento prezzi da parte delle imprese aggiudicatrici di contratti già avviati o a ritardare l'avvio delle procedure per l'impossibilità di prevedere i necessari incrementi del prezzo a base d'asta.

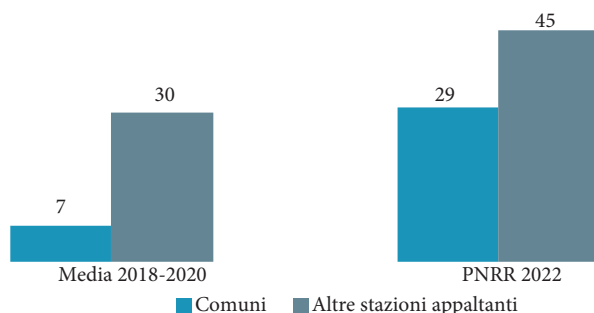
4.1 *Il PNRR e i segnali di rallentamento nell'avvio dei nuovi lavori*

L'incremento atteso nel 2022 delle procedure di lavori pubblici degli enti, in special modo quelli territoriali, è molto alto. Sulla base di

quanto previsto dal PNRR italiano, l'anno in corso dovrebbe comportare, rispetto alla media dei precedenti, un incremento degli importi banditi di circa tre volte e mezzo per le amministrazioni comunali e del 50% per il complesso delle stazioni appaltanti.

Le risorse destinate agli investimenti pubblici di natura infrastrutturale sono circa 135 miliardi (sui 222 della somma del Recovery and Resilience Facility (RRF) e Fondo Complementare, rappresentandone oltre il 60%, mentre la quota relativa a investimenti in costruzioni è pari a circa la metà di questi, ovvero 74 miliardi. Sulla base delle ricostruzioni effettuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, circa 29 miliardi è l'importo assegnato alle amministrazioni comunali che opereranno da soggetti attuatori. Si prefigura, quindi, un incremento consistente dei volumi di lavori rispetto agli anni precedenti, che è pari a circa 4 volte per i Comuni e di 1 volta e mezzo per il resto delle stazioni appaltanti.

Fig. 5. Valore delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti italiane e valore delle procedure corrispondente alle risorse previste dal PNRR imputato al 2022. Risorse destinate a lavori di costruzione ed opere di edilizia civile. Miliardi di euro.

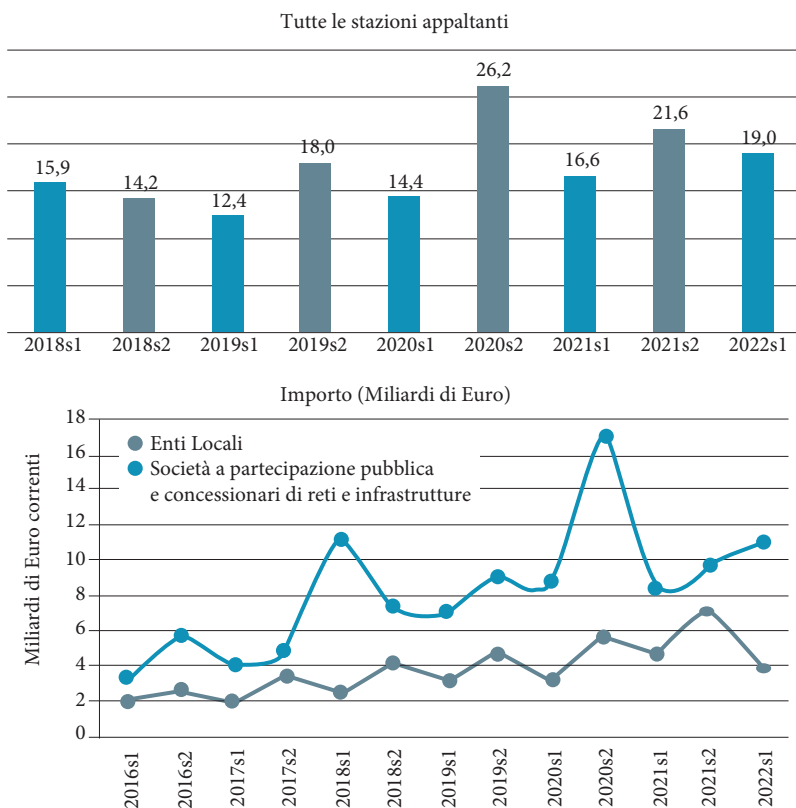


Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC.

L'incremento registrato ad oggi, ovvero nel primo semestre del 2022, non è tuttavia in linea con le attese. Prendendo in esame l'intero territorio nazionale, il valore complessivo delle procedure di lavori pubblici avviate è di 19 miliardi di euro, che confrontato con il valore del primo semestre del 2021 (a PNRR non ancora approvato) registra un incremento del 14%, in linea con gli incrementi registrati negli anni precedenti (+16% 2021/2020, +15% 2020/2019). Osservando il dato relativo alle due principali tipologie di stazioni appaltanti emerge come il valore sotto le attese sia limitato alla

componente locale della commessa. Nel primo semestre del 2021, gli enti locali avviano procedure per un valore del 18% più basso rispetto al primo semestre del 2021 mentre il complesso delle società a partecipazione pubblica e dei concessionari, del 33% più alto, dunque in linea con le previsioni di incremento. Pur considerando una parte di mancate comunicazioni, per lavori che verranno dichiarati nel corso dell'anno, il dato appare comunque particolarmente basso.

Fig. 6. Italia. Valore totale delle procedure avviate per semestre di pubblicazione. Miliardi di euro.



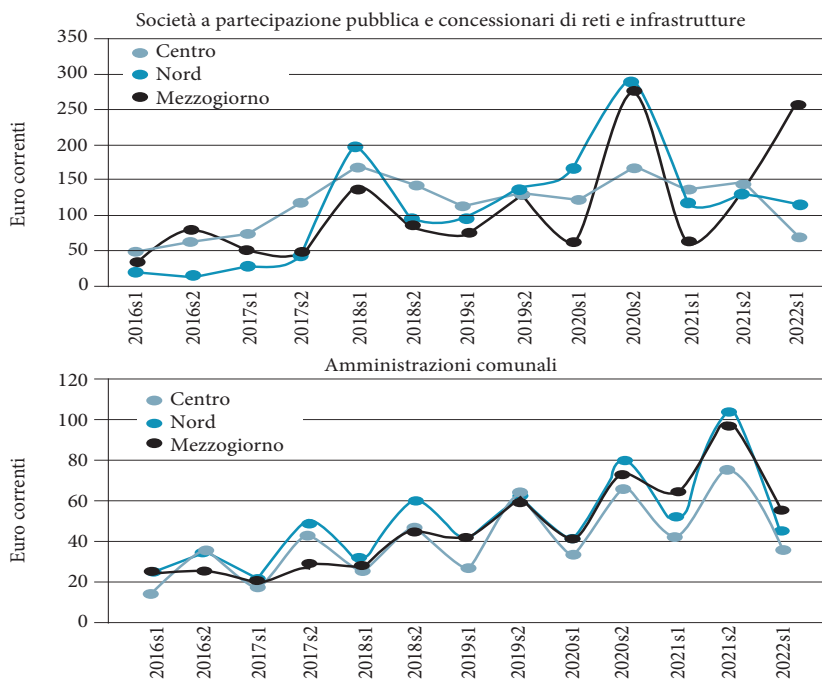
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

Osservando la disaggregazione per macroaree territoriali della dinamica del valore delle procedure avviate da queste due tipologie di

stazioni appaltanti, il dato relativo alle amministrazioni comunali appare confermato e di natura generalizzata. Il primo semestre del 2022 segna un rallentamento sia al Centro (-14%), che al Nord (-12%), che nel Mezzogiorno del Paese (-13%) rispetto allo stesso periodo del 2021.

Al contrario, il valore degli interventi delle società a partecipazione pubblica assume una dinamica disomogenea a livello territoriale. Mentre il dato relativo al Nord è in linea con quello dell'anno precedente (-1%), quello del Centro Italia registra una flessione (-49%) e quello del Mezzogiorno un importante incremento (+309%). Il dato del mezzogiorno è condizionato da una concentrazione di interventi, finanziati dal PNRR, sul territorio della Sicilia: lavori di realizzazione della linea ferroviaria Palermo-Catania (RFI, 2,4 miliardi di euro) e dell'itinerario stradale Ragusa-Catania (ANAS, circa 1 miliardo di euro).

Fig. 7. Italia. Valore delle procedure avviate per semestre di pubblicazione e macroarea territoriale. Euro pro capite.

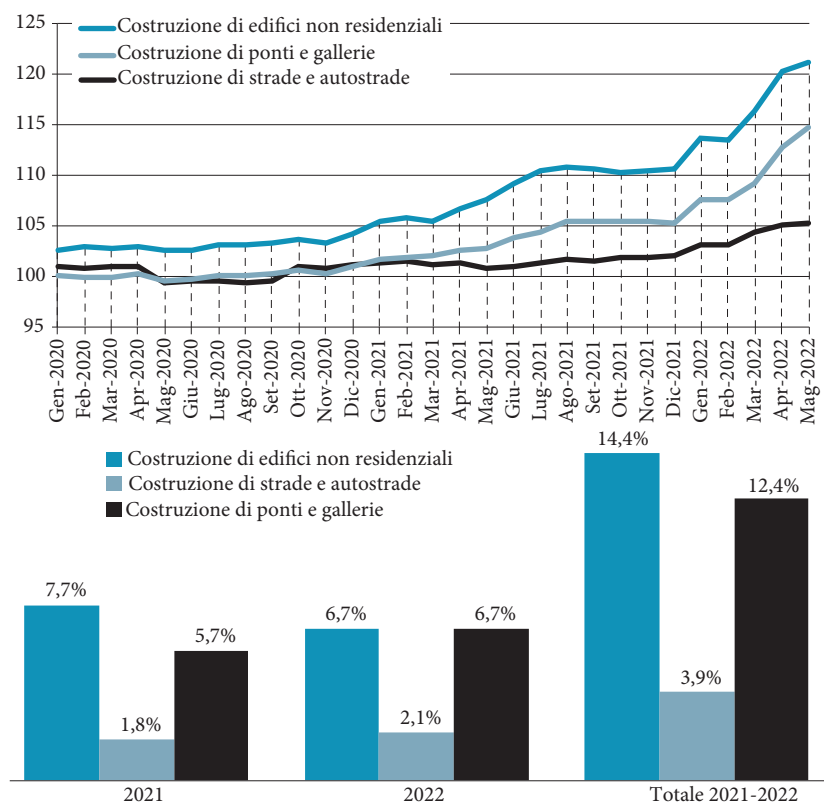


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

4.2 I fattori di rallentamento e gli interventi del Governo

La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 è rappresentata dalla dinamica inflazionistica registrata sia nel mercato dell'energia che dei materiali impiegati nel settore costruzioni. Il fenomeno, sebbene si sia intensificato a partire da marzo 2022 in concomitanza con lo scoppio della crisi ucraina, è

Fig. 8. Italia. Indici dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100) (sx) e variazione annua percentuale dell'indice dei prezzi, anni 2020-2022 (dx).



Fonte: ISTAT.

però in atto almeno dal gennaio 2021. L'incremento dei prezzi alla produzione delle costruzioni ha infatti registrato, nel 2021, un +8% per

gli edifici non residenziali e circa +6% per ponti e gallerie, rispetto al valore di dicembre 2020. Di entità simile gli incrementi registrati nella prima parte dell'anno in corso (gennaio-maggio 2022). Nel complesso gli incrementi registrati nel biennio sono stati tra il 12,4% e il 14,4%, con un aggravio dei costi straordinario per le imprese, da un lato, e per le stazioni appaltanti, dall'altro.

Il fatto che il fenomeno dell'aumento dei prezzi abbia avuto origini precedenti alla crisi ucraina ha comportato, già dal 2021, interventi del Governo nazionale e di quelli regionali tesi a consentire un corrispondente adeguamento delle somme da corrispondere alle imprese aggiudicatrici, in modo da non interrompere l'esecuzione delle opere avviate, e dei prezzi a base d'asta da parte delle stazioni appaltanti, così da non disincentivare la partecipazione delle imprese alle gare e l'avvio dei nuovi lavori. Tuttavia, l'implementazione di queste misure è stata particolarmente difficoltosa, rendendole di fatto poco efficaci, soprattutto all'acuirsi della tensione sui prezzi registrata nel 2022.

Già nel maggio 2021 il decreto Sostegni bis (DL 73/2021, L. 106/2021), poi prorogato al secondo semestre 2021 (L. Bilancio 2022 e Decreti MiMS del 4-5 aprile 2022) aveva introdotto un meccanismo straordinario di compensazione dei prezzi per i contratti in corso di esecuzione al 25 luglio 2021, basato sulle rilevazioni – da parte del Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili (MiMS) – di variazioni dei prezzi (in aumento o diminuzione) significative, cioè superiori all'8%, nel primo semestre dell'anno.

A questo scopo è stato costituito un apposito Fondo per l'adeguamento dei prezzi presso il MiMS al quale viene consentito l'accesso alle imprese (per variazioni in aumento) e alle stazioni appaltanti (per variazioni in diminuzione). Il meccanismo originario di accesso al fondo prevedeva, ad esempio nel primo e più rilevante dei due casi, che le stesse imprese presentassero istanza di compensazione al Ministero, a seguito dell'accoglimento della quale, le risorse del Fondo venivano assegnate alle stazioni appaltanti che procedevano a erogarle alle stesse imprese. Il Ministero, dunque, si faceva garante del rimborso delle risorse rendicontate dalle imprese, sulle quali ricadeva l'onere procedurale della richiesta e l'alea dell'effettiva copertura da parte dell'amministrazione centrale. Questo ha naturalmente suscitato proteste da parte delle imprese oltre a lasciare adito alla possibilità di gare deserte.

Per ovviare a queste frizioni nel sistema, con il Decreto Sostegni-ter (DL 4/2022 del 27/1, L. 25/2022 del 28/3), è stato modificato

il meccanismo di compensazione, a valere sui contratti con procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2023 (i nuovi lavori). Questa norma prevede che l'onere della compensazione venga affidata alle stazioni appaltanti che dovranno successivamente rivalersi sul Ministero. Tale meccanismo è stato poi ripreso dal c.d. Decreto Aiuti (DL 50/2022 del 17 maggio, convertito in L. 91/2022, 15 luglio) che inoltre introduce nuove misure volte a (i) accelerare il processo di rilevazione dell'aumento dei prezzi (viene prescritto alle Regioni, per il 2022, di procedere a un aggiornamento infra-annuale dei prezzari regionali) (ii) favorire il reperimento di risorse al proprio interno da parte delle stazioni appaltanti, da destinare alla copertura degli incrementi di costo: oltre all'utilizzo dei risparmi derivanti dai ribassi d'asta e quelle accantonate per imprevisti, viene previsto che le stazioni appaltanti possano rimodulare le somme indicate nel quadro economico per l'affidamento dell'intervento e quelle relative ad altri interventi ultimati.

Gli enti dovranno, quindi, sebbene con un maggiore margine di azione sulle proprie disponibilità, fare fronte all'aumento dei prezzi in primo luogo attraverso i propri bilanci, rivalendosi solo successivamente sull'amministrazione centrale finanziatrice ed assumendosi quindi il rischio della copertura delle risorse.

Tuttavia, le risorse così individuabili potrebbero non coprire, o almeno non in maniera tempestiva, le necessità delle amministrazioni. L'ammontare dei ribassi si è infatti ridotto proprio a causa della tensione sui prezzi delle materie prime, e l'accertamento delle economie su altri interventi può rivelarsi particolarmente difficoltoso per ragioni tecniche.

Nell'ottica di porre rimedio alle criticità che derivano dall'insufficienza di risorse proprie delle amministrazioni, il Decreto Aiuti (comma 7) ha previsto, l'istituzione di un ulteriore Fondo per l'avvio delle opere indifferibili costituito presso il MEF, destinato in via prioritaria agli interventi del PNRR e, in seconda battuta, a quelli del PNC o affidati ai Commissari straordinari dettagliati nello stesso comma. Il fondo rende disponibili complessivamente 7,5 miliardi fino al 2026 di cui 1.500 M€ per il 2022.

Per i soli interventi PNRR e opere straordinarie e le cui procedure vengono avviate tra il 18 maggio 2022 e il 31 dicembre 2022 (DPCM del

28/7/2022), si prevede, in particolare, una procedura semplificata che riconosce un incremento automatico delle risorse erogate alle amministrazioni comunali. Per questi interventi non si procede dunque in via preventiva alla valutazione delle disponibilità di risorse da parte della stazione appaltante, ma questo controllo viene rinviato ex-post e verrà messo in atto da parte di ciascuna amministrazione finanziatrice (MiMS, MEF, ecc.) man mano che le procedure di affidamento sono avviate.

In conclusione, le ultime evoluzioni della normativa, in particolare a partire dal decreto Sostegni-ter del 27 gennaio, possono aver avuto, unitamente al rapido impennarsi dei prezzi delle materie prime e dei costi delle lavorazioni, un effetto di disincentivo all'avvio delle procedure di lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. La logica della revisione del meccanismo di compensazione introdotta dal Decreto Sostegni-ter e dal Decreto Aiuti è quella di garantire un più rapida liquidazione delle somme relative ai rincari alle imprese costruttrici, in modo da non interrompere le lavorazioni e da non disincentivare la loro partecipazione ai nuovi bandi. Tuttavia, assieme all'attesa di un'ulteriore accelerazione della dinamica al rialzo dei prezzi, a rallentare l'avvio delle nuove procedure potrebbe aver giocato il fatto che la maggior parte degli incrementi dei costi debbano, allo stato attuale, essere sostenuti in prima battuta dalle stesse stazioni appaltanti.

I prossimi mesi diranno se le misure intraprese con il DL Aiuti, che ha introdotto elementi di maggior flessibilità e previsto lo stanziamento eccezionale del Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, siano o meno efficaci, in un momento molto delicato per la fase di avvio dell'imponente massa di investimenti del PNRR.

5. Le proposte di riforma della fiscalità locale del 2021, dall'addizionale alla sovrainposta²

5.1 *Le risorse dei Comuni dall'Addizionale alla sovrainposta*

Il DDL delega per la revisione del sistema fiscale, che però non ha avuto l'approvazione in Senato, era inserito all'interno del PNRR

² Ferretti, C., Lattarulo, P., *Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta, cosa cambia per i comuni*, Lavoce.info, 18.2.2022

tra le riforme di supporto al piano e conteneva al suo interno la riforma dell'IRPEF, la definitiva cancellazione dell'IRAP, la revisione dell'IRES e la contestata revisione del catasto, che doveva mappare gli immobili aggiornandone i valori. In particolare, agli articoli 6 e 7 del documento, erano elencati i principi e i criteri che dovevano guidare il Governo nella riforma della fiscalità locale, sia nella sua componente legata alla tassazione del personale dipendente (IRPEF) (art. 7), sia nella componente immobiliare (art. 6).

All'articolo 7 il DDL delegava il Governo ad introdurre sovrainposte regionali e comunali all'IRPEF (ovvero aliquote locali che si applicano al gettito del tributo erariale) in sostituzione delle attuali addizionali (ovvero aliquote locali da applicarsi alla base imponibile erariale). A differenza dell'attuale sistema impositivo, con la sovrainposta non era possibile introdurre soglie di esenzione per particolari categorie di contribuenti o aliquote differenziate, riportando interamente nelle mani del Governo le scelte sul grado di progressività dell'IRPEF. Il DDL stabiliva, inoltre, che l'aliquota di base della sovrainposta potesse essere manovrata dalle Regioni e dai Comuni entro limiti prefissati. Per altri versi, invece, nonostante l'ambiguità del testo, la riforma sembrava voler mantenere il nuovo assetto il più possibile aderente al precedente, garantendo al comparto nel suo complesso e a ciascun Comune sia lo stesso gettito riscosso con l'addizionale, sia analoghi spazi di manovra.

Seppur in un'ottica di tutela dei gettiti preesistenti, la riforma presentava implicazioni importanti per gli spazi di autonomia fiscale degli enti. Il passaggio alla sovrainposta comportava che la nuova imposta, a parità di gettito complessivo, fosse proporzionalmente più elevata di quella precedente nei Comuni più ricchi, rispetto ai Comuni con livelli di reddito medio più bassi. Per mantenere il gettito invariato per singolo Comune, le aliquote dei primi dovevano essere relativamente più basse dei secondi, con conseguenze sia sui margini di manovra, sia sulla distribuzione del carico tributario potenziale sul territorio.

5.2 Il passaggio alla sovrainposta: un quadro generale per il comparto dei Comuni

L'utilizzo degli spazi di manovra concessi sull'addizionale all'IRPEF è stato, fino ad oggi, piuttosto diffuso e ha riguardato indifferentemente

le grandi città sia del Nord sia del Sud e anche i piccoli centri, tanto che l'aliquota media dell'addizionale è pari a 0,65%. Sono oltre 2.000 i Comuni che hanno applicato una aliquota vicina al massimo (Dipartimento delle Finanze, dichiarazioni IRPEF 2020, anno di imposta 2019).

Calcolata sulla base del rapporto tra il gettito complessivo dell'addizionale comunale all'IRPEF e il gettito IRPEF, l'aliquota base della sovrainposta che soddisfa l'invarianza di gettito nazionale è pari a 3,1% (tab. 3). L'applicazione di questa aliquota uniformemente a tutti i Comuni italiani consentirebbe al gettito della sovrainposta nel suo complesso di eguagliare l'importo dell'addizionale comunale all'IRPEF, ma allo stesso tempo non garantirebbe a tutti i Comuni l'ammontare di risorse attuali. Per consentire ai singoli enti di mantenere invariato il proprio gettito, sarà necessario concedere spazi di manovra entro un range predefinito: da 0 – in modo da consentire agli enti che oggi non applicano l'addizionale di continuare a non applicare la sovrainposta – fino al massimo di 6,4% e cioè fino al valore tale da consentire anche al Comune con il rapporto più alto tra l'addizionale e il gettito IRPEF di ottenere, lo stesso gettito attuale. Tale aliquota massima riguarda gli enti che hanno la combinazione tra addizionale attuale più elevata e reddito IRPEF più basso.

Tab. 4. Gettiti e margini di manovra prima e dopo il passaggio a sovrainposta. Valori assoluti in milioni di euro.

	<i>Addizionale IRPEF</i>	<i>Sovrainposta al gettito IRPEF</i>
Aliquota media implicita	0,65%	3,1%
Gettito effettivo	5.072	5.072
Spazi di manovra aliquote	da 0 a 0,8%	da 0 a 6,4%

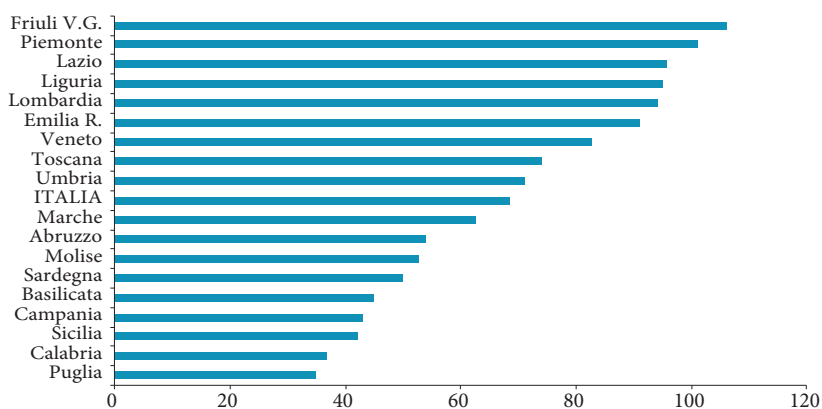
Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.

Se da un lato i Comuni più ricchi potranno in futuro essere avvantaggiati da aliquote proporzionalmente inferiori, dall'altro quelli più poveri, per riuscire a recuperare il gettito precedente, dovranno utilizzare presumibilmente aliquote vicine ai limiti massimi.

5.3 La parità di gettito per ogni Comune, nuove aliquote e diversi spazi di manovra

Per costruzione, l'ipotesi adottata in questa analisi consente a tutti gli enti di mantenere invariato il gettito attuale dell'addizionale. Tuttavia, una importante implicazione della trasformazione dell'addizionale in sovrainposta riguarda gli spazi di manovra disponibili per gli enti. Infatti, a Comuni come Venezia, Verona, Genova o Torino, ma anche a città del Sud come Palermo e Napoli, potrebbe teoricamente essere concessa la possibilità di raddoppiare il carico fiscale sui propri contribuenti, portando l'aliquota fino al massimo del 6,4%. In particolare, se gli oltre 2.000 enti che attualmente hanno utilizzato fino al limite massimo gli spazi di manovra sull'addizionale fossero stati interessati ad incrementare ulteriormente il proprio gettito, le entrate sarebbero potute aumentare di quasi 2 miliardi di euro, prevalentemente concentrate nelle Regioni del Nord (fig. 9).

Fig. 9. Gettito potenziale derivante da nuovi spazi di manovra della sovrainposta, per i Comuni che attualmente hanno una aliquota dell'addizionale prossima al massimo. Valori pro capite in euro.

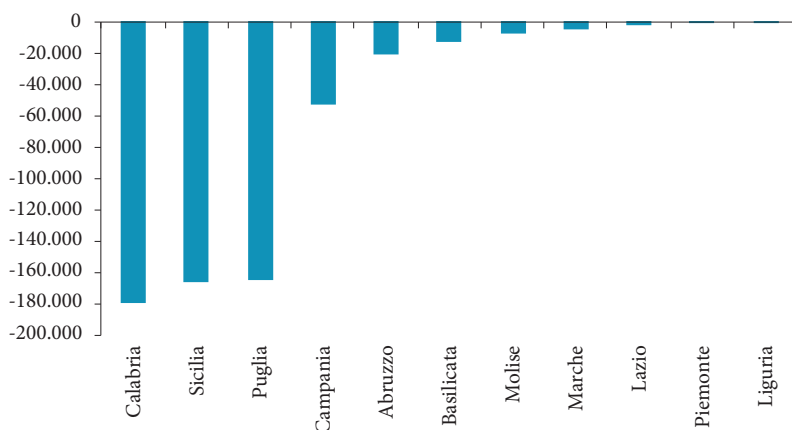


Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.

5.4 La ricerca di un punto di equilibrio

In alternativa, si potrà scegliere di limitare il tetto di manovrabilità della sovrainposta ad una aliquota massima inferiore a quella che assicura parità di gettito a tutti i Comuni. In questo caso, alcuni Comuni, soprattutto collocati nel Meridione, non vedranno garantiti i livelli di gettito precedente. Ad esempio, con una aliquota massima del 5%, 128 Comuni penalizzati dovrebbero rinunciare a circa 600 milioni, ma gli spazi per un aumento della pressione fiscale verrebbero ridotti a meno di un miliardo.

Fig. 10. Perdita di gettito tra sovrainposta e addizionale comunale all'IRPEF nel caso si stabilisse il limite superiore della sovrainposta al 5%.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.

In definitiva, dunque, nell'applicare la riforma, sarà da un lato necessario tener conto della maggiore disparità di gettito, sulla base della diversa ricchezza dei territori e, dall'altro, del rischio di maggiore pressione fiscale per i margini di azione sulle aliquote.

Bibliografia

- ANCI (2022), *Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come soggetti attuatori*, slides presentate al Convegno del 5 gennaio 2022, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Aggiornamento-Comuni-PNRR-7-marzo-2022.pdf>.
- Casavecchia M., Tondini E. (2021), *Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali*, in «La Finanza Territoriale», Rapporto 2021.
- Favero L. (2022), *Un aggiornamento sulla situazione degli asili nido in Italia*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, maggio.
- Ferretti, C., Lattarulo, P. (2022) *Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta: cosa cambia per i comuni*, in «Lavoce.info» 18 febbraio, <https://www.lavoce.info/archives/93283/dalladdizionale-irpef-alla-sovrainposta-cosa-cambia-per-i-comuni/>.
- Gori G.F., Lattarulo P., Salerno N.C. (2022), *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Nota di lavoro UPB, 2/2022, <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2022/>.
- Italia Domani (2021), *Comuni e città nel PNRR, le risorse e le sfide*, atti presentati al Convegno del 19 novembre 2021, <https://italiadomani.gov.it/it/news/comuni--citta-e-pnrr--gli-incontri-sulle-risorse-da-utilizzare-e0.html>.
- Lattarulo P., Ravagli L. (2022), *Comuni in confusione sugli asili nido*, in «lavoce.info», 24 maggio, <https://www.lavoce.info/archives/95142/comuni-in-confusione-sugli-asili-nido/>.
- UPB (2019), *La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido*, Focus tematico n. 7, 5 dicembre, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/12/Focus_7_2019-Asili-nido.pdf.
- SOSE (2019), *Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2020*, Roma, luglio.
- SOSE (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021*, Roma, settembre.
- SOSE (2022), *Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto*, Roma, marzo.
- Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E. (2022), *Le città italiane e il PNRR*, <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2022/06/20220701-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf>.