

---

# FARE PRESTO

Energia | Ambiente | Lavoro | Comunità | Innovazione

---

## **Il contesto macroeconomico: risorse ordinarie e straordinarie per i comuni**

WALTER TORTORELLA

IFEL-Fondazione ANCI, Capo Dipartimento Economia Locale e Formazione

28 ottobre 2022 | Settimo Torinese

# Indice della presentazione

- **LO SCENARIO MACROECONOMICO**
- **IL PNRR PER I COMUNI**
- **IL PNRR E L'ACCORDO DI PARTENARIATO DELL'ITALIA 2021-2027**
- **UNA STAGIONE DI RISORSE AGGIUNTIVE PER I COMUNI**
- **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

# LO SCENARIO MACROECONOMICO

# Previsioni macroeconomiche NADEF 2022

**TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,7	3,3	0,6	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	3,7	2,5	1,9
Deflatore consumi	1,6	6,6	4,5	2,3	1,9
PIL nominale	7,3	6,4	4,4	4,3	3,5
Occupazione (ULA) (2)	7,6	4,3	0,4	1,1	1,0
Occupazione (FL) (3)	0,8	2,3	0,3	0,9	0,8
Tasso di disoccupazione	9,5	8,2	8,0	7,7	7,5
Costo lavoro per unità di lavoro dipendente (4)	1,0	3,5	3,7	3,3	2,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,4	-0,8	-0,2	0,2	0,9

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Settore privato

# Previsioni macro economiche Banca d'Italia

**Tavola – Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana – scenario di base**  
(variazioni percentuali sull'anno precedente, salvo diversa indicazione)








	Ottobre 2022				Bollettino economico (luglio 2022)		
	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024
PIL (1)	6,7	3,3	0,3	1,4	3,2	1,3	1,7
Consumi delle famiglie	5,1	2,9	-0,4	1,2	2,3	0,5	1,6
Consumi collettivi	1,5	-0,4	0,2	-0,4	-0,6	1,3	0,4
Investimenti fissi lordi	16,5	9,3	1,7	2,3	9,7	3,2	3,2
<i>di cui:</i> Investimenti in beni strumentali	12,1	6,3	2,0	3,4	6,2	3,5	5,7
Investimenti in costruzioni	21,8	12,6	1,4	1,2	13,5	2,8	0,7
Esportazioni totali	13,5	10,5	2,7	3,3	7,7	3,5	3,6
Importazioni totali	14,8	12,8	2,2	2,9	11,2	3,3	3,4
Prezzi al consumo (IPCA)	1,9	8,5	6,5	2,3	7,8	4,0	2,0
IPCA al netto dei beni energetici e alimentari	0,8	3,2	3,1	2,5	2,9	2,1	2,1
Deflatore dei consumi	1,6	7,1	5,3	2,2	7,0	4,0	2,0
Occupazione (ore lavorate)	8,0	4,6	0,6	0,9	4,0	1,1	1,1
Occupazione (numero di occupati)	0,8	2,2	0,2	0,6	2,0	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione (2)	9,5	8,1	8,3	8,3	8,3	8,1	8,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat. L'aggiornamento di ottobre 2022 delle proiezioni macroeconomiche è stato elaborato dagli esperti della Banca d'Italia sulla base delle informazioni disponibili al 30 settembre per la formulazione delle ipotesi tecniche e all'11 ottobre per i dati congiunturali.

(1) Per il PIL e le sue componenti, variazioni stimate su dati trimestrali destagionalizzati e corretti per il numero di giornate lavorative. – (2) Medie annue, valori percentuali.

# Previsioni macroeconomiche Confindustria

**Tabella B**  
**Le previsioni per l'Italia**  
 (Variazioni %)

	2021	2022	2023
 Prodotto interno lordo	6,7	3,4	0,0
 Consumi delle famiglie residenti	5,2	3,1	-0,1
 Investimenti fissi lordi	16,5	10,2	2,4
 Esportazioni di beni e servizi	13,4	10,3	1,8
 Occupazione totale (ULA)	7,6	4,3	-0,1
 Prezzi al consumo	1,9	7,5	4,5
 Indebitamento della PA <sup>1</sup>	7,2	5,1	3,5

<sup>1</sup> valori in % del PIL.

ULA = unità equivalenti di lavoro a tempo pieno.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Fonte: Confindustria, Ottobre 2022

# Previsioni macroeconomiche FMI

	Real GDP			Consumer Prices			Unemployment		
	2021	Projections		2021	Projections		2021	Projections	
		2022	2023		2022	2023		2022	2023
<b>Advanced Europe</b>	<b>5.5</b>	<b>3.1</b>	<b>0.5</b>	<b>2.6</b>	<b>8.4</b>	<b>6.2</b>	<b>6.9</b>	<b>6.1</b>	<b>6.4</b>
Euro Area <sup>4,5</sup>	5.2	3.1	0.5	2.6	8.3	5.7	7.7	6.8	7.0
Germany	2.6	1.5	-0.3	3.2	8.5	7.2	3.6	2.9	3.4
France	6.8	2.5	0.7	2.1	5.8	4.6	7.9	7.5	7.6
<b>Italy</b>	<b>6.7</b>	<b>3.2</b>	<b>-0.2</b>	<b>1.9</b>	<b>8.7</b>	<b>5.2</b>	<b>9.5</b>	<b>8.8</b>	<b>9.4</b>
Spain	5.1	4.3	1.2	3.1	8.8	4.9	14.8	12.7	12.3

Fonte: FMI, Ottobre 2022

# Un tesoretto pari al 70% del debito

	Depositi clientela residente <sup>1</sup>	
	mld €	var. % a/a
set-17	1.424,5	5,7
set-18	1.488,2	4,5
set-19	1.556,4	4,6
set-20	1.682,2	8,1
<hr/>		
set-21	1.798,7	6,9
ott-21	1.834,3	6,5
nov-21	1.814,3	6,0
dic-21	1.859,5	6,9
gen-22	1.828,4	4,8
feb-22	1.827,2	4,3
mar-22	1.836,7	4,9
apr-22	1.863,9	5,5
mag-22	1.858,4	4,7
giu-22	1.840,7	3,3
lug-22	1.873,1	3,8
ago-22	1.853,2	3,0
set-22	1.836,3	2,1

L'ABI segnala una **crescita forte e pressochè costante dei depositi bancari.**

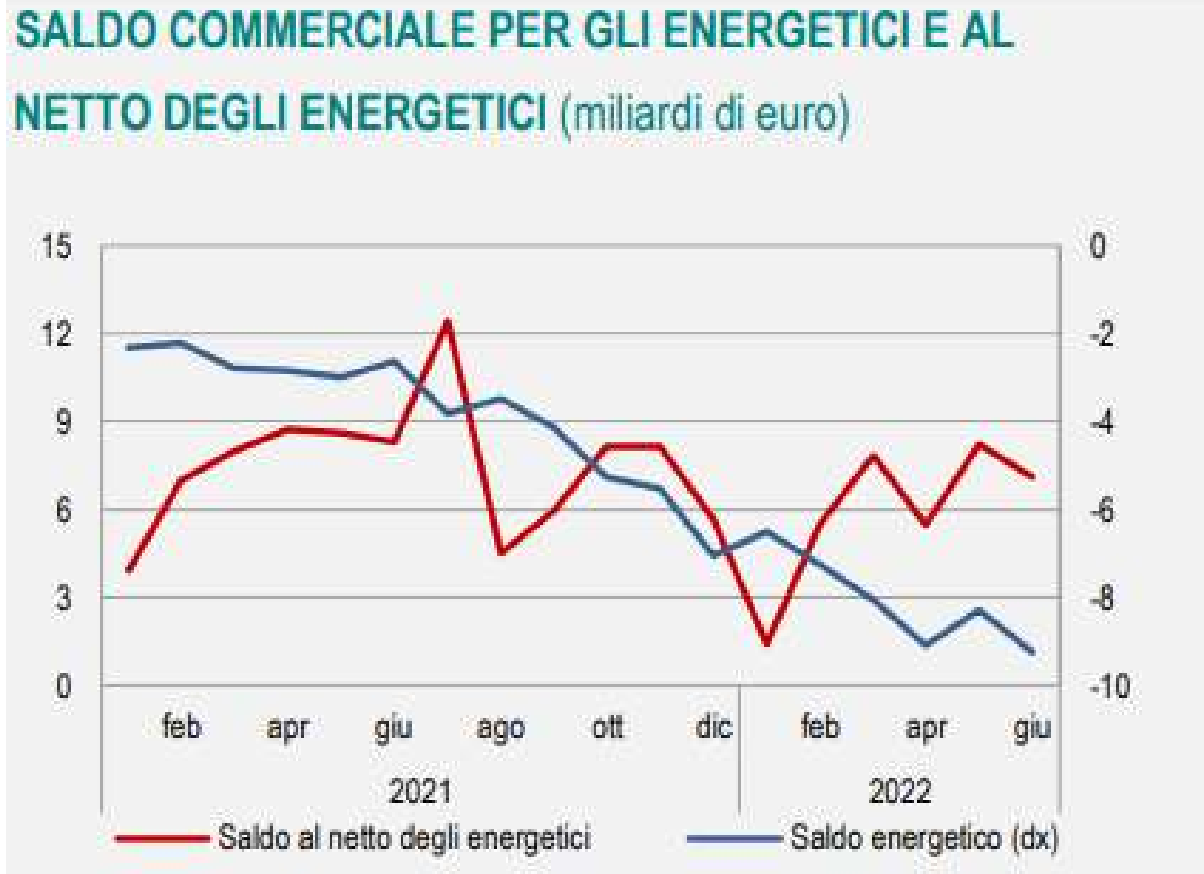
A causa dell'incertezza, i depositi da ottobre 2021 hanno superato i 1.800 miliardi di euro, raggiungendo ad **aprile 2022 i 1.858 miliardi** di euro e a **luglio 2022 i 1.873 miliardi**, circa il **70% del debito pubblico italiano.**

**Ad agosto e settembre 2022 il dato inizia una lieve diminuzione...**

*1 Depositi della clientela ordinaria residente privata, sono esclusi i depositi delle IFM e delle Amministrazioni centrali. Sono inclusi conti correnti, depositi rimborsabili con preavviso, depositi con durata prestabilita e pronti contro termine. I dati sono nettati dalle operazioni con controparti centrali, dai depositi con durata prestabilita connessi con operazioni di cessioni di crediti.*



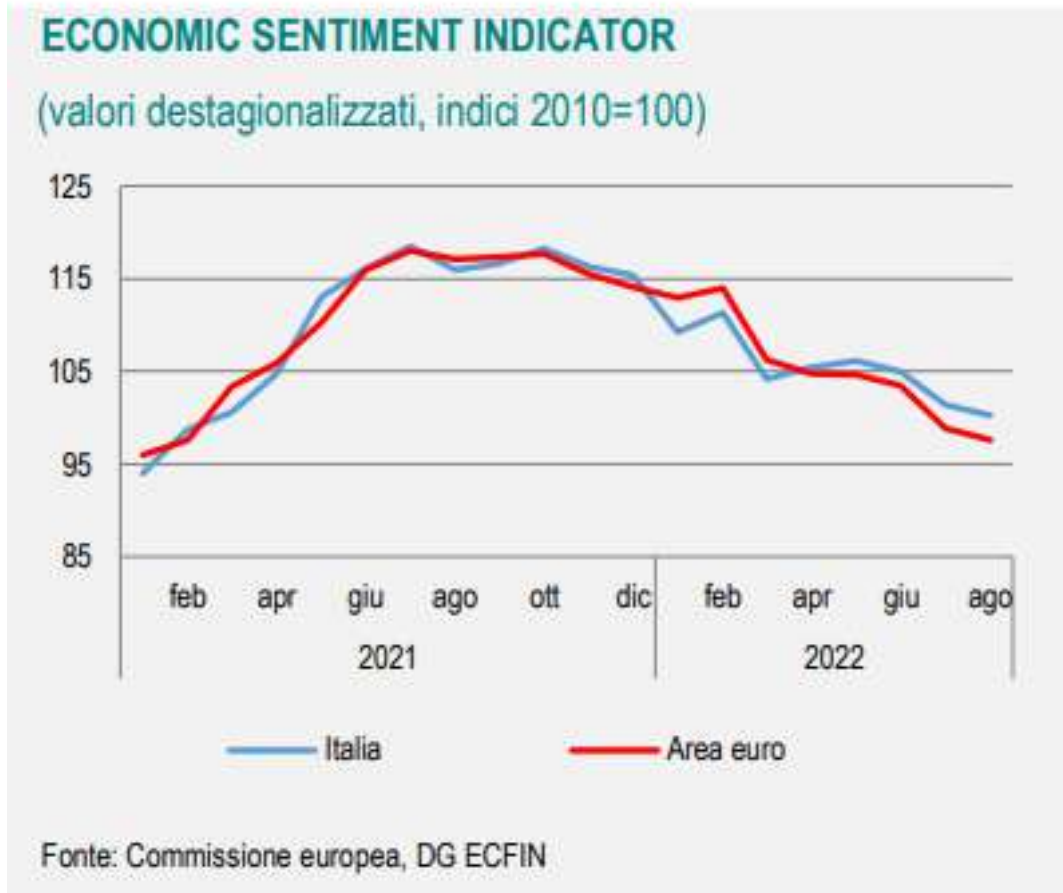
# Il saldo commerciale e il disavanzo energetico



L'incremento delle importazioni si è riflesso nel deciso peggioramento del **saldo commerciale** che, nel **secondo trimestre 2022**, ha segnato un **disavanzo di circa 5,9 miliardi di euro** come risultato di un ulteriore deterioramento del deficit energetico.

Fonte: Istat, 2022

# Il sentiment delle imprese

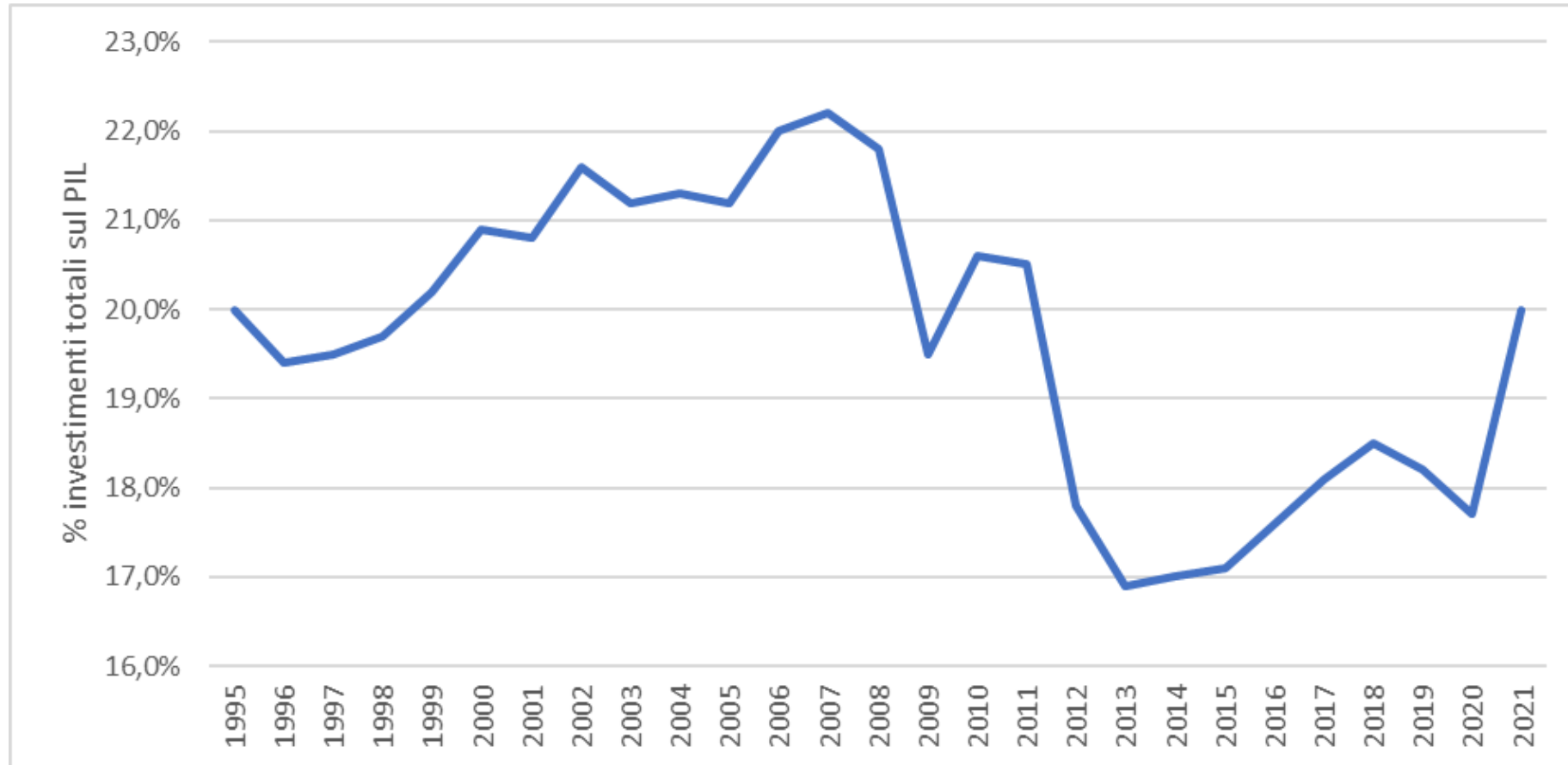


Ad agosto 2022, l'indice composito di **fiducia economica della Commissione europea, Economic sentiment indicator**, evidenzia come le **prospettive** per l'area euro siano **peggiorate** ulteriormente. L'indice è andato al di sotto della media di lungo periodo, condizionato dai risultati negativi nell'industria e nei servizi.

Fonte: Istat, 2022.

# Investimenti totali (PA+privati)

Gli investimenti fissi lordi in Italia. Anni 1995-2021, percentuale su PIL

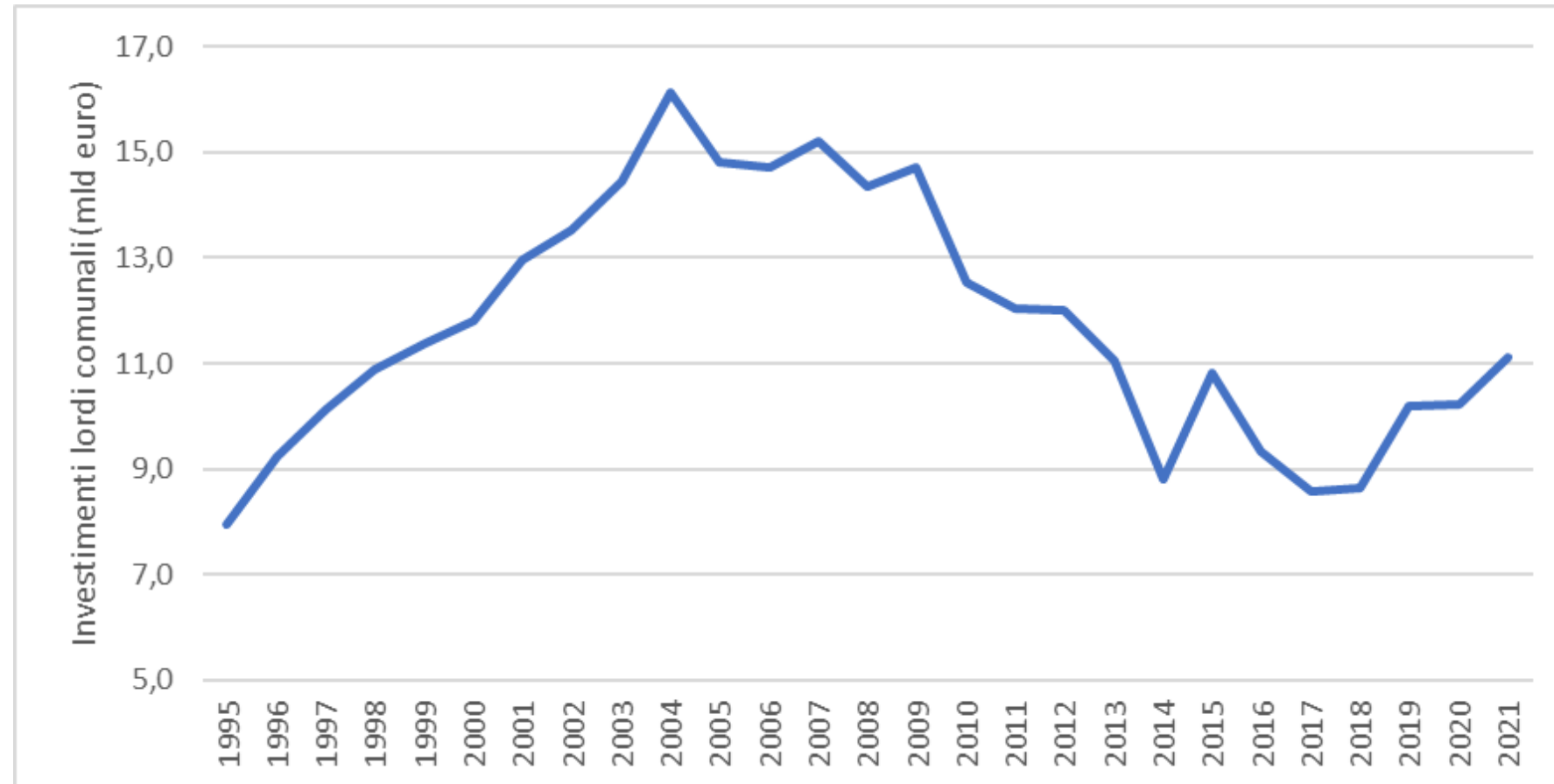


Fonte: elaborazione Ufficio analisi ed elaborazione dati Economia territoriale su dati Istat, anni vari

Il **2021 segna la ripresa degli investimenti fissi lordi totali** con un incremento di 57,8 miliardi di euro rispetto all'anno precedente. In termini di percentuale sul PIL si ritorna ai livelli del biennio 2009-2010.

# Investimenti dei comuni

**Gli investimenti fissi lordi dei comuni italiani (miliardi di euro). Anni 1995-2021**

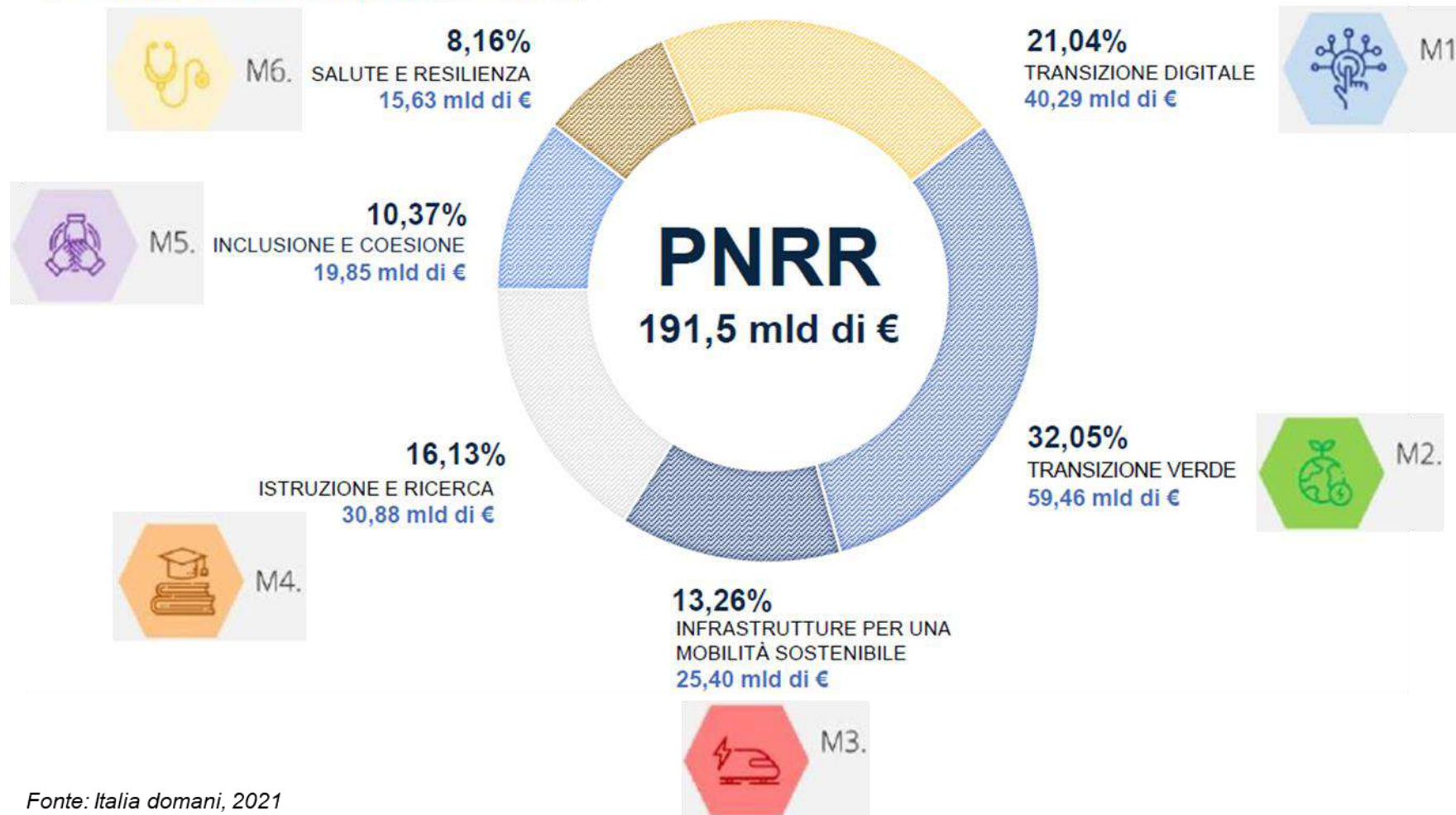


Fonte: elaborazione Ufficio analisi ed elaborazione dati Economia territoriale su dati Istat, anni vari

# IL PNRR PER I COMUNI

# 6 Missioni

Il PNRR contiene un pacchetto coerente di **riforme strutturali e investimenti** per il periodo 2021-2026 articolato in sei **settori d'intervento prioritari** e obiettivi:



Fonte: Italia domani, 2021

# Dalla NADEF 2022...

**L'ammontare di risorse effettivamente spese per i progetti del PNRR** nel corso di quest'anno **sarà inferiore alle proiezioni** presentate nel DEF per il ritardato avvio di alcuni progetti che riflette, oltre ai tempi di adattamento alle innovative procedure del PNRR, gli effetti dell'**impennata dei costi delle opere pubbliche**. Su quest'ultimo fronte il Governo è intervenuto per incrementare i fondi destinati a compensare i maggiori costi, sia per le opere in corso di realizzazione sia per quelle del Piano.

Le stime più recenti indicano che, dei 191,5 miliardi che la Recovery and Resilience Facility europea ha assegnato all'Italia, **circa 21 miliardi saranno effettivamente spesi entro la fine di quest'anno. Restano pertanto circa 170 miliardi da spendere nei prossimi tre anni e mezzo**: si tratta di un volume di risorse imponente. Se saranno pienamente utilizzate, esse daranno un contributo significativo alla crescita economica a partire dal **2023**, l'anno in cui, secondo le nuove valutazioni, **si verificherà l'incremento più significativo della spesa finanziata dal PNRR**.

# Le amm.ni territoriali coinvolte

Il PNRR include un ampio spettro di investimenti e riforme che prevedono il **coinvolgimento attivo delle amm.ni territoriali**:

- Regioni
- Province Autonome
- Province
- Città metropolitane
- **Comuni**
- Capoluoghi di provincia
- ASL, aziende ospedaliere

## Ruoli:

- **Beneficiari/soggetti attuatori**: sono titolari di progetti, con la **responsabilità di gestirli** e si occupano della loro concreta realizzazione.
- **Destinatari finali** di progetti attivati a livello nazionale. **Partecipano a bandi/avvisi** emanati dai Ministeri per realizzare progetti di cui i Ministeri sono titolari.



# Le opportunità per i comuni: il monitoraggio ANCI

**ANCI** effettua periodicamente un **monitoraggio** sulle **misure del PNRR** che vedono i **comuni e le città metropolitane** tra i soggetti **attuatori**.

<https://www.anci.it/category/aree-tematiche/next-generation-eu/>



Ad oggi si tratta di **43** tra investimenti e sub investimenti articolati su 9 componenti.

L'insieme di questi investimenti porta a **stimare** un ammontare di risorse in **gestione a comuni e/o città metropolitane** pari a circa **40 mld €**.

# Bandi e avvisi già scaduti per i comuni/1

- 10 gennaio avviso pubblico MAAS (capoluoghi CM)
- 8 febbraio bando nuove scuole M2C3 (demolizione e ricostruzione)
- 28 febbraio bando asili e scuole infanzia (solo bando asili nido: I proroga 31 marzo, II proroga 31 maggio solo asili nido e solo sud)
- 28 febbraio mense scolastiche
- 28 febbraio palestre scolastiche 10 marzo presentazione istanze per opere di messa in sicurezza (fondi Bilancio)
- 15 marzo bando borghi
- 15 marzo avviso pubblico parchi e giardini storici
- Tra il 14 e il 23 marzo scadenze degli avvisi pubblici economia circolare
- 18 marzo bando efficienza energetica cinema e teatri pubblici e privati
- 22 marzo presentazione Piani Urbani Integrati nelle Città Metropolitane
- 31 marzo comunicazione a MIMS dei piani di intervento su strade nelle aree interne
- 31 marzo avvisi inclusione sociale
- 22 aprile presentazione progetti isole verdi
- 22 aprile bando sport e inclusione sociale

# Bandi e avvisi già scaduti per i comuni/2

- 22 aprile bando beni confiscati
- 30 aprile presentazione progetti di rigenerazione urbana (legge bilancio 2022, commi 534-542)
- 31 maggio scadenza termini riapertura bando asili nido nelle regioni del sud
- 6 giugno scadenza secondo avviso progetti pilota MAAS in capoluoghi città metropolitane
- 15 giugno Infrastrutture sociali nelle aree interne
- 21 giugno forestazione urbana nelle Città Metropolitane
- 22 luglio avviso migrazione cloud
- 12 agosto rimozione barriere in musei, biblioteche e archivi
- 16 agosto avviso pubblico green communities
- 2 settembre avvisi servizi digitali
- 8 settembre riapertura termini avviso mense scolastiche
- 30 settembre nuovo avviso M1C1 investimento 1.2 migrazione al cloud
- 17 ottobre riapertura termini Avviso Pubblico investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 Proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili
- 17 ottobre Avviso pubblico per la presentazione di proposte di interventi di potenziamento della resilienza cyber (Comuni capoluogo di Città Metropolitana)

# IL PNRR E L'ACCORDO DI PARTENARIATO DELL'ITALIA 2021-2027

# Le risorse per la coesione dell'Italia a confronto

Risorse coesione UE: confronto tra cicli (milioni di euro correnti)				
Categorie di regioni	(A) Risorse UE 2014-2020 (ricostruzione)	(B) Risorse UE 2021-2027 (lettera CE- nov 2020)	Differenza (B-A)	Differenza %(B/A)
MD - regioni più sviluppate	7.587	9.534	1.947	<b>25,7</b>
TR - regioni in transizione	1.268	1.528	260	<b>20,5</b>
LD - regioni meno sviluppate	25.490	30.088	4.598	<b>18,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>34.345</b>	<b>41.150</b>	<b>6.805</b>	<b>19,8</b>
CTE	1.137	935 -	202 -	17,7
<b>TOTALE con CTE</b>	<b>35.482</b>	<b>42.085</b>	<b>6.603</b>	<b>18,6</b>
JTF		1.030		
<b>TOTALE con CTE e JTF</b>		<b>43.114</b>		

# Programmi Regionali 2021-2027 Piemonte

	Risorse totali	Risorse UE	
<a href="#"><u>PR FESR PIEMONTE</u></a>	1.494.515.588	597.806.235	<a href="#"><u>Decisione di esecuzione C(2022)7270 del 07/10/2022</u></a>
<a href="#"><u>PR FSE+ PIEMONTE</u></a>	1.317.917.248	527.166.899	<a href="#"><u>Decisione di esecuzione C(2022)5299 del 17/07/2022</u></a>

# L'Accordo di Partenariato e il PNRR

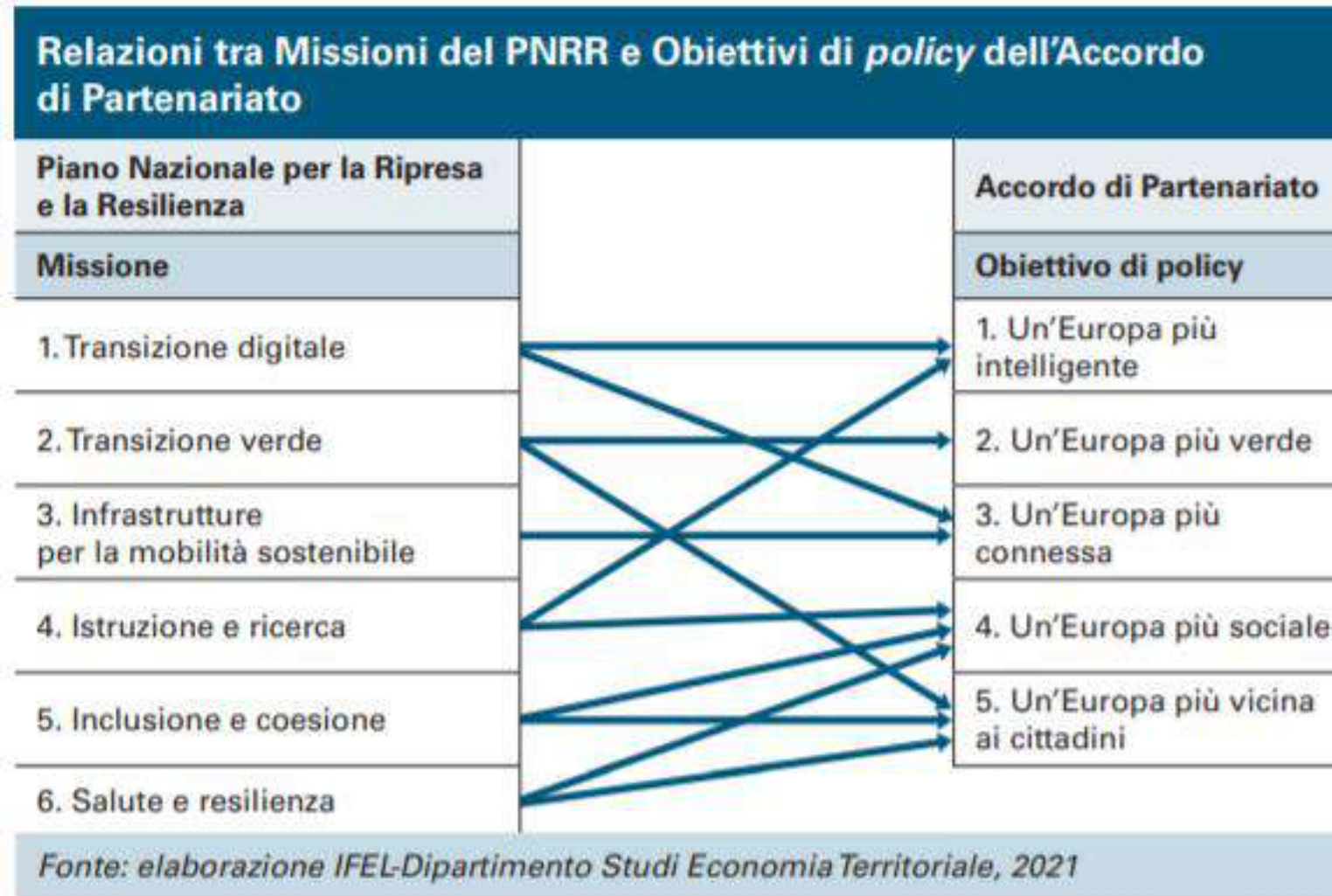
**Punto 2.3 AdP: Complementarietà e sinergie tra i fondi oggetto dell'Accordo di Partenariato, il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, il Fondo per la Sicurezza Interna, lo Strumento di sostegno per la gestione delle frontiere e i visti e altri strumenti dell'Unione.**

## Complementarietà e sinergie con gli ambiti di intervento del PNRR

«Per entrambi gli strumenti di intervento (PNRR e politica di coesione) sfide cruciali sono quelle dell'innovazione e digitalizzazione e della transizione verde dell'economia.

Ne deriva l'esigenza che l'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione e per l'attuazione del PNRR venga impiegato in un'ottica di massimizzazione delle complementarietà e sinergie fra i due strumenti di intervento.» (AdP 21-27, p. 40)

# Obiettivi di Policy nell'AdP e Missioni PNRR





Si determina l'esigenza che l'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione e per l'attuazione del PNRR venga impiegato in un'ottica di **massimizzazione delle complementarità e sinergie fra i due strumenti di intervento**.

É necessaria un'importante azione di **coordinamento strategico**, da espletarsi sia in fase di **programmazione**, sia in fase di **attuazione**, al fine di evitare sovrapposizioni e frammentazioni e, allo stesso tempo, per rafforzare gli obiettivi di addizionalità propri della coesione, in particolare nel Mezzogiorno.

Il decreto legge n. 77/2021 ha introdotto importanti misure di **semplificazione e accelerazione degli investimenti** in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, uniformando la previsione normativa sia per gli interventi del PNRR che per quelli cofinanziati dai fondi della politica di coesione.

# UNA STAGIONE DI RISORSE AGGIUNTIVE PER I COMUNI

# Le risorse aggiuntive per l'Italia

- **FESR e FSE+ 2021-2027** (risorse UE+cofinanz. naz.): **82,2 mld** euro
- **FEASR e FEAMPA 2021-2027** (risorse UE+cofinanz. naz.): **11,6 mld** euro
- **FSC 2021-2027** (risorse UE+cofinanz. naz.): **73,5 mld** euro
- **PNRR: 235,1 mld** euro

**TOTALE: 402,4 mld euro**

# Le risorse aggiuntive per i comuni (stime IFEL-ANCI)

- **FESR e FSE+ 2021-2027** (risorse UE+cofinanz. naz.): **11,5 mld** euro (stima IFEL)
- **FEASR e FEAMPA 2021-2027** (risorse UE+cofinanz. naz.): **1,6 mld** euro (stima IFEL)
- **FSC 2021-2027** (risorse UE+cofinanz. naz.): **11 mld** euro (stima IFEL)
- **PNRR: 40 mld** euro (stima ANCI)

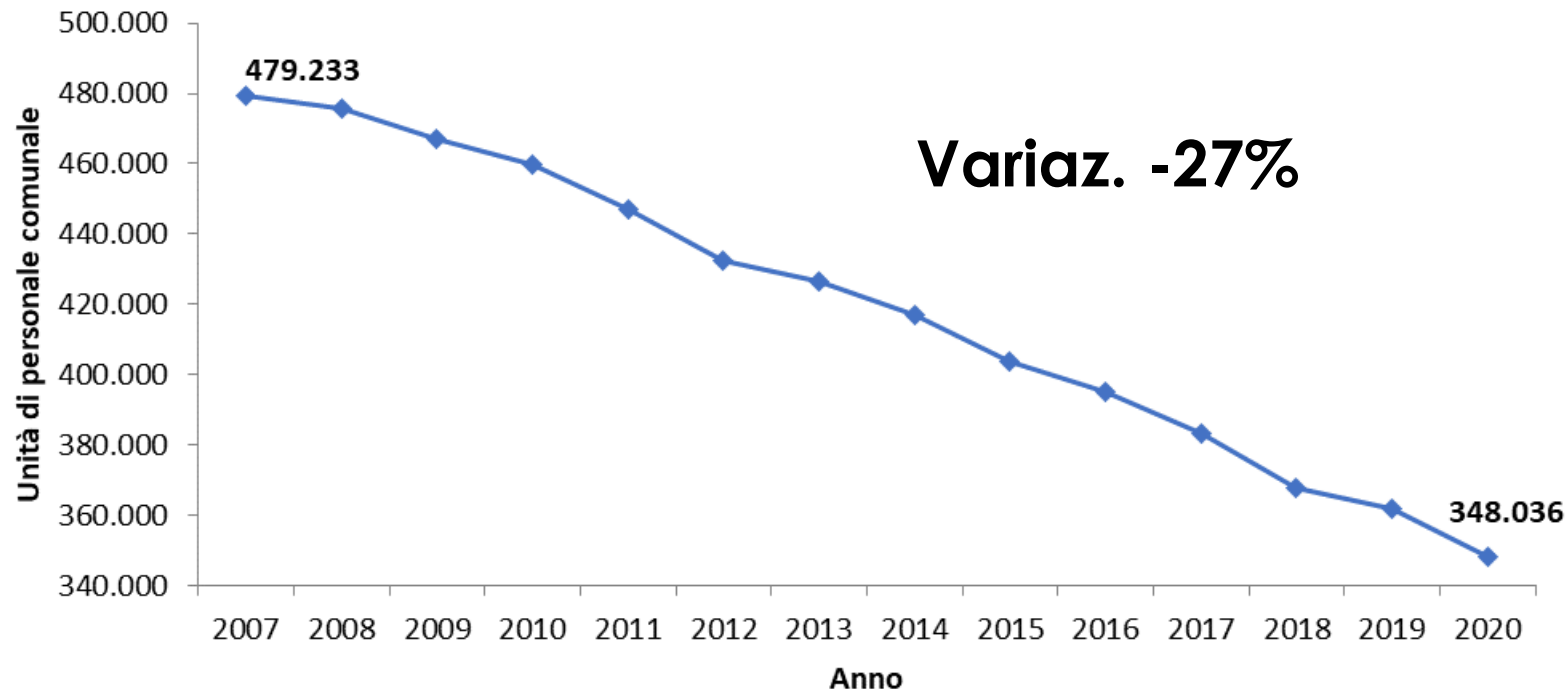
## TOTALE: 64,1 mld euro per i comuni

- I 64 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste dal 2022 al 2029 per i comuni si traducono in **8 miliardi di euro disponibili in media all'anno** (di spese straordinarie ed aggiuntive).
- Considerando che i comuni nell'ultimo quinquennio hanno investito **9,5 mld € all'anno, si stima quasi un raddoppio delle risorse per investimenti.**

# Capacità delle amm.ni comunali di spendere

**Esigenza:** possedere la **capacità amministrativa di “saper spendere”** le risorse **addizionali** per la realizzazione di opere pubbliche, per trasformare gli investimenti in infrastrutture funzionanti sul territorio e in servizi erogati per la collettività.  
 Per far questo sono **necessari uffici efficienti e personale adeguato in numero e qualificazione.**

## Personale comunale in servizio



# La riduzione dei profili tecnici (pianificazione/progettazione opere)

Oltre a tale preoccupante riduzione della forza lavoro, si aggiunge la **diminuzione degli addetti negli uffici tecnici dedicati alla progettazione delle opere pubbliche** (bacino di unità **responsabili** di seguire più direttamente la complessa **filiera degli investimenti comunali**).

**Fonte:** Relazioni allegare al Conto Annuale IGOP-MEF (2015-2020)

**Funzione:** Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

**Dato:** **-19% tra il 2015 e il 2020 del personale comunale impegnato nella pianificazione** vs -14% media 2015-2020 del totale del personale comunale.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati MEF, anni vari

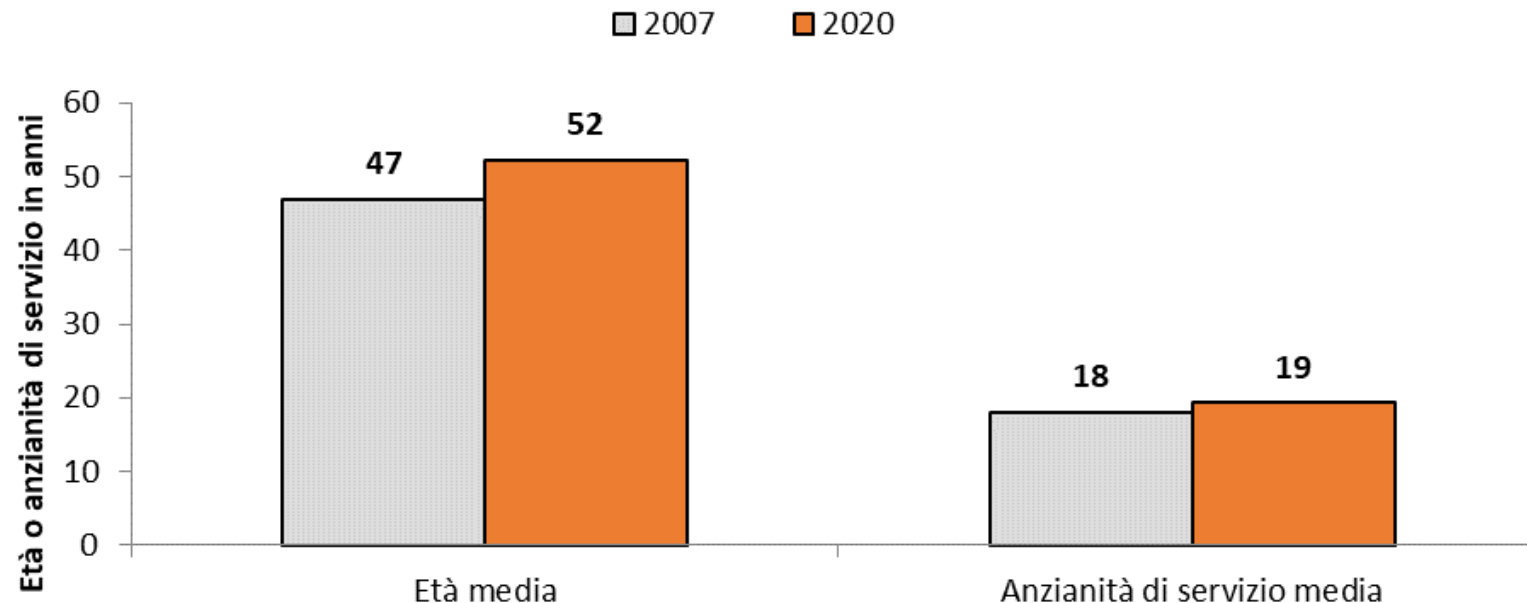
# Età media e competenze

Effetti dei **blocchi occupazionali** (protratti nel tempo):

- **riduzione personale comunale**
- **aumento età/anzianità media**

...con **conseguenze** dirette **sull'adeguatezza** in termini di **qualificazione degli addetti** e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi.

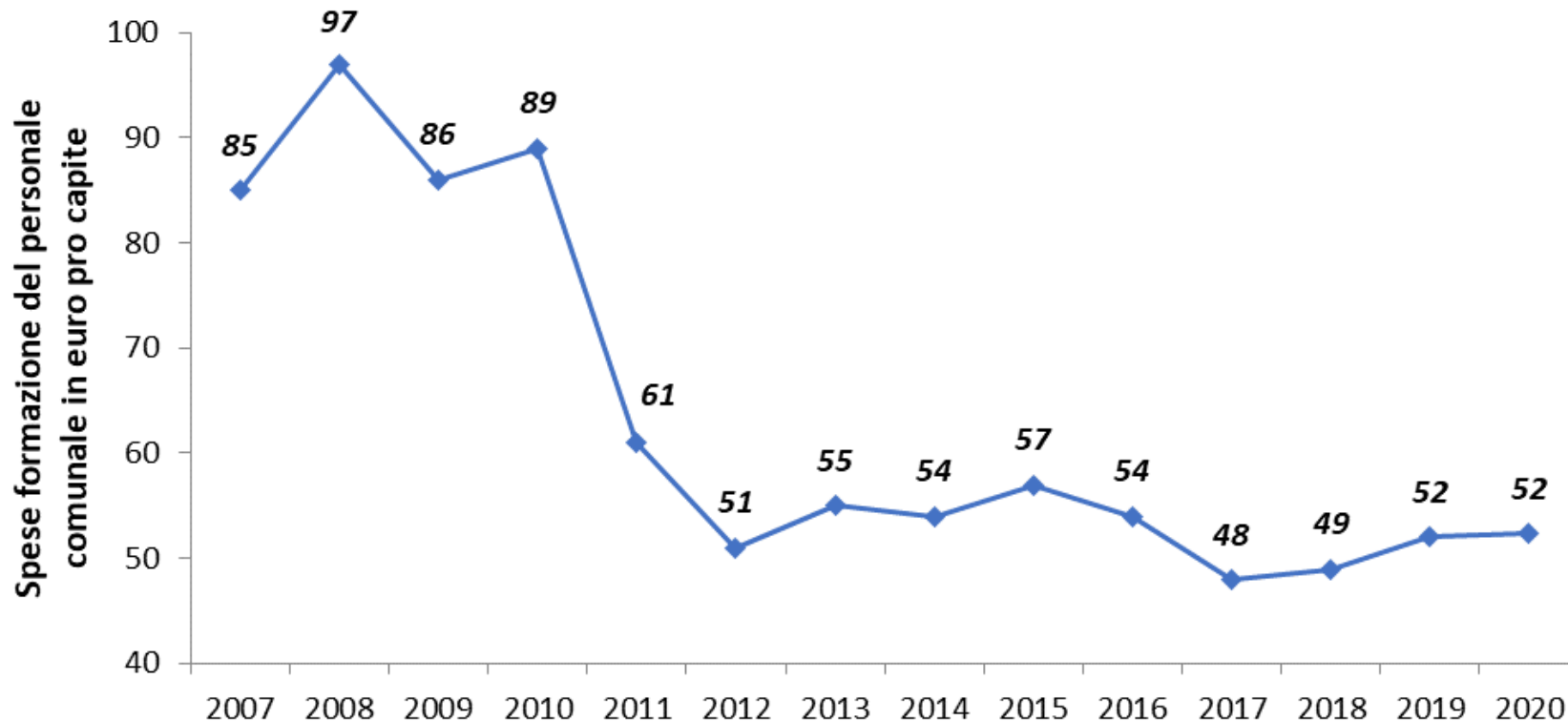
L'**elevata età media** del personale può impattare infatti sulle **prestazioni**, sulla **motivazione**, sull'utilizzo di **nuove tecnologie** e sul **trasferimento di know-how**.



# Il taglio delle spese di formazione

A peggiorare il quadro appena descritto si aggiunge l'imposizione, da parte del legislatore\*, di **vincoli alle spese per la formazione del personale comunale** che si attestano su livelli dimezzati rispetto a quelli pre 2011.

\*Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.





# CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

# Conclusioni

La **sfida per i comuni è grande**, sia per le risorse aggiuntive a disposizione dei comuni, sia per le condizioni della macchina amministrativa.

**Grave e costante depauperamento della PA locale in termini numerici**, specialmente negli uffici tecnici, area operativa più strategica per la realizzazione degli investimenti.

Preoccupante tendenza all'**invecchiamento del personale** del comparto, sia in termini strettamente anagrafici, sia in termini di anzianità di servizio. Tale condizione sembra infatti strettamente **collegata con il livello di competenze** in possesso dei lavoratori, non sostenuto dalle **spese di formazione per i dipendenti, letteralmente dimezzate** nel corso degli ultimi anni.

# Che Fare?

Per il rafforzamento delle amministrazioni degli enti locali risulta prioritario mettere in campo processi di **rinnovamento della forza lavoro e delle sue competenze**:

1. supportando il **ricambio generazionale** attraverso **nuovi ingressi qualificati**;
2. adottando **politiche di empowerment** del personale già in servizio;
3. attingendo, ad esempio attraverso il **PPP**, a **capacità progettuali esterne per l'implementazione degli interventi del PNRR**.

**Soprattutto occorre accelerare i processi di riforma (semplificazione, giustizia, lavoro, fiscalità, ecc.), sulla carta già messi in campo dal PNRR, ma che devono per lo più trovare attuazione in termini «amministrativi e operativi».**

Solo in questo modo si potranno gettare le basi per trasformare la sfida del PNRR e della nuova politica di coesione in un'opportunità di sviluppo e fare in modo che una stagione di investimenti, sostenuti prevalentemente con risorse straordinarie, non divenga contingente e solo anticiclica.

---

# GRAZIE PER L'ATTENZIONE

---

28 ottobre 2022 | Settimo Torinese