



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



INVESTIMENTI COMUNALI, PNRR E POLITICA DI COESIONE

A cura di

WALTER TORTORELLA

Capo Dipartimento Economia Locale e Formazione, IFEL-Fondazione ANCI

IFEL
Fondazione ANCI



11^a Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
24/25/26 gennaio 2023 - Roma



Indice

- **La dinamica degli investimenti**
- **Le risorse della politica di coesione per i comuni**
- **Alcune considerazioni di merito**

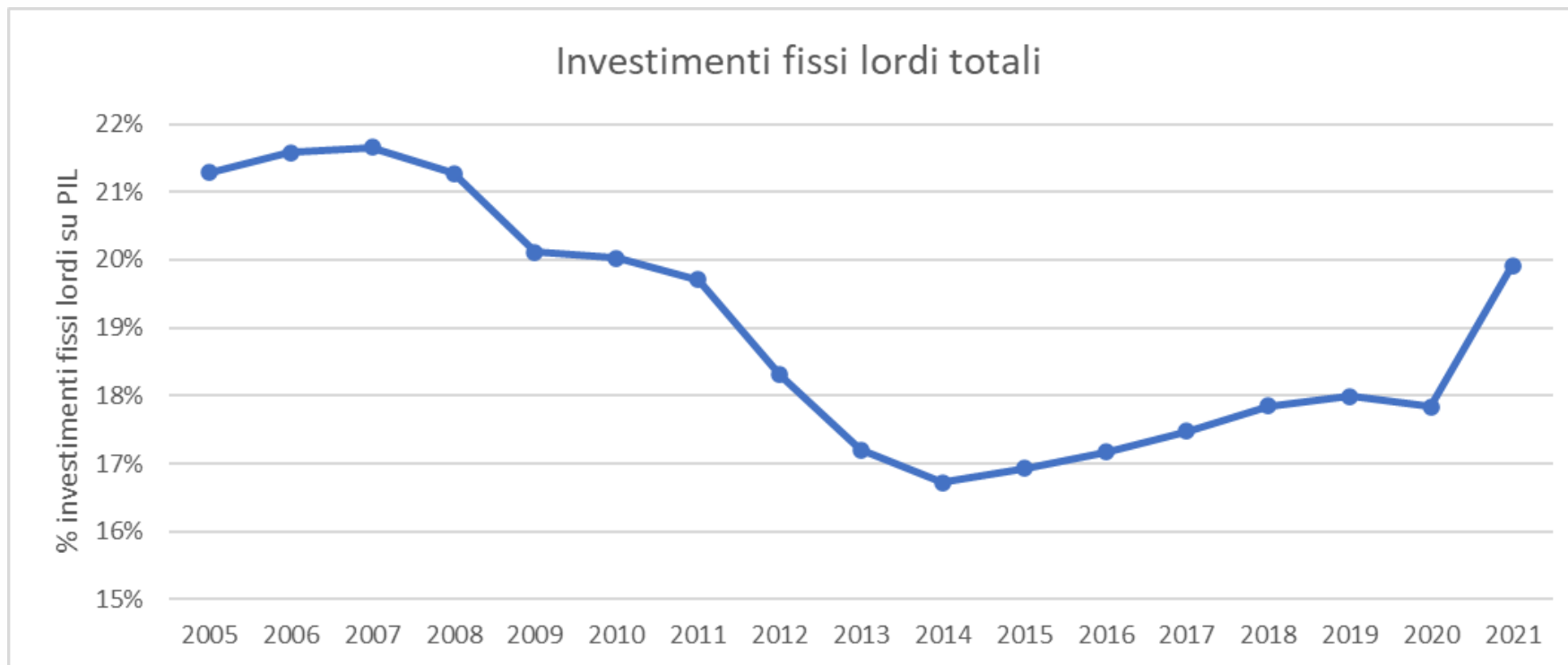


LA DINAMICA DEGLI INVESTIMENTI



Investimenti totali (PA+privati)

Gli investimenti fissi lordi in Italia. Anni 2005-2021, percentuale su PIL



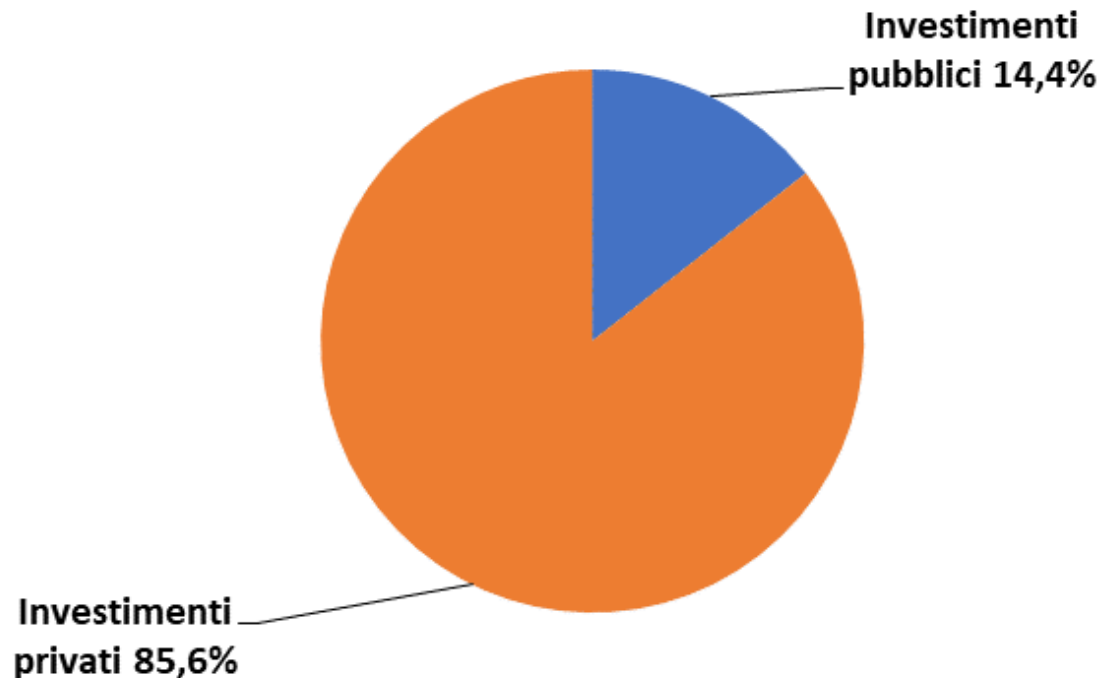
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

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 pubblici e privati

Composizione percentuale degli investimenti: pubblici e privati, media 2005-2021



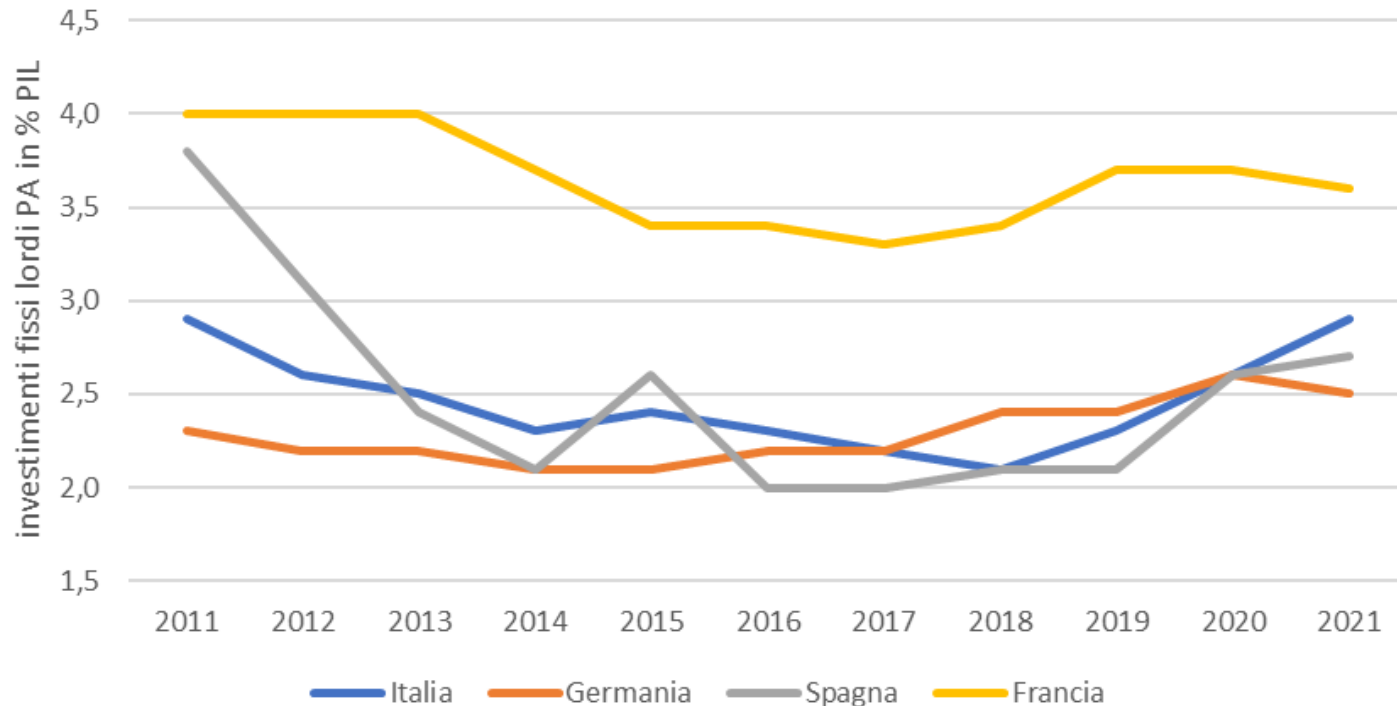
Nel periodo **2005-2021** gli **investimenti privati** corrispondono in media all'**85,6% del totale** degli investimenti del Paese (si tratta mediamente di circa 268 miliardi di euro all'anno rispetto agli oltre 310 miliardi di euro medi annui di investimenti complessivi).

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



Gli investimenti delle amministrazioni pubbliche: confronto con alcuni Paesi europei

Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (% sul PIL), 2011-2021



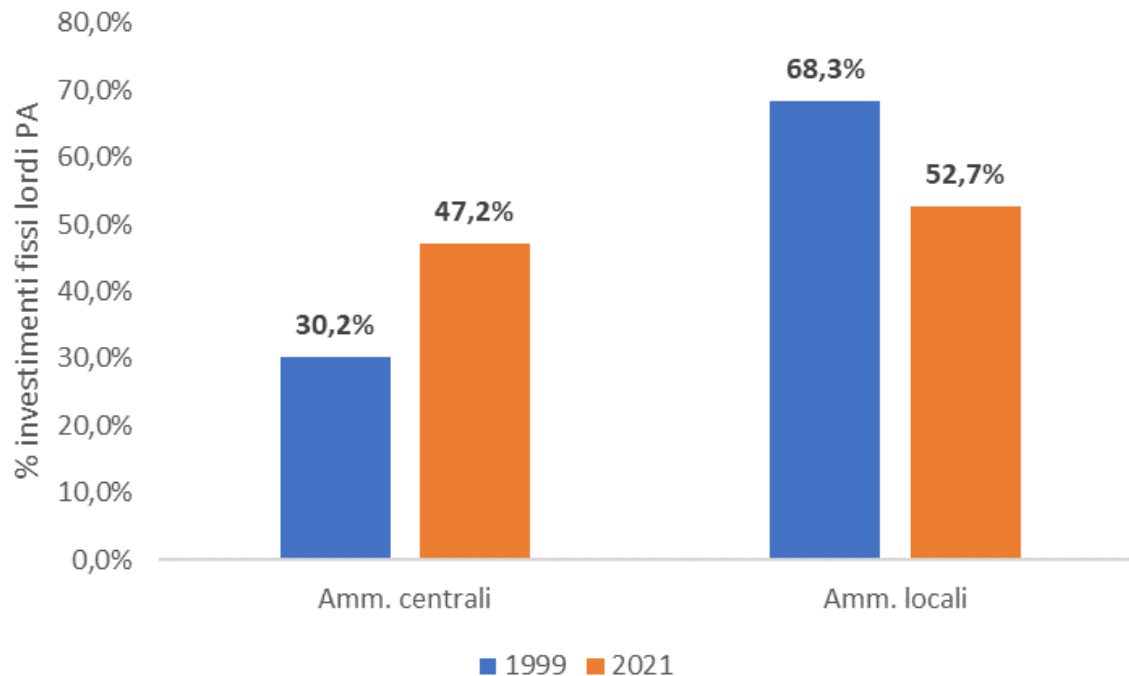
L'Italia presenta nel 2021 un'elevata incidenza della spesa pubblica sul PIL (55,5%), destinando agli investimenti il (2,9%) delle risorse pubbliche. Quest'ultima percentuale è leggermente superiore a quella di Germania e Spagna (2,5% e 2,7% rispettivamente), ma inferiore al dato francese (3,6%).

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



Composizione percentuale degli investimenti fissi lordi tra amministrazioni pubbliche

Composizione percentuale degli investimenti lordi delle amministrazioni pubbliche tra amministrazioni centrali e locali, 1999/2021



Sul totale **degli investimenti fissi lordi del 2021**, le amministrazioni pubbliche **centrali** contribuiscono per il **47,2%** e quelle **locali** per il **52,7%**.

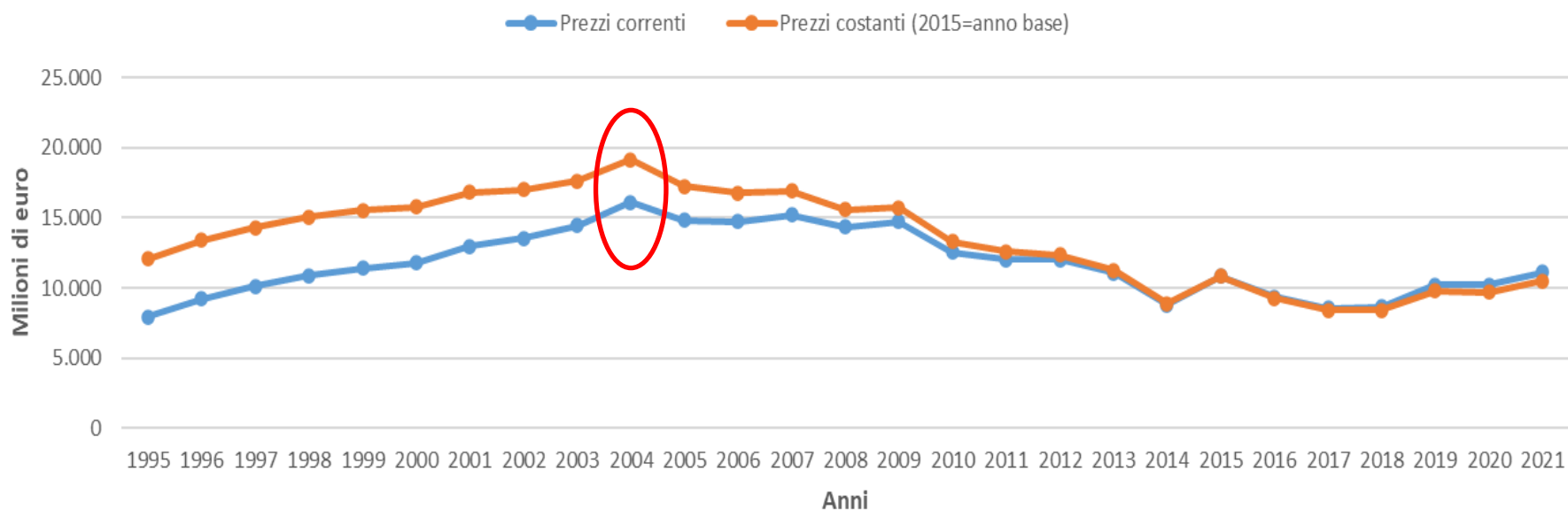
Nota: le **amministrazioni locali** includono: regioni, province, comuni ed enti locali sanitari. La differenza della somma delle colonne di ciascun anno rispetto al 100% è in capo agli enti di previdenza.

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



Il trend degli investimenti dei comuni

Gli investimenti fissi lordi dei comuni (milioni di euro a prezzi correnti e costanti anno base=2015), 1995-2021



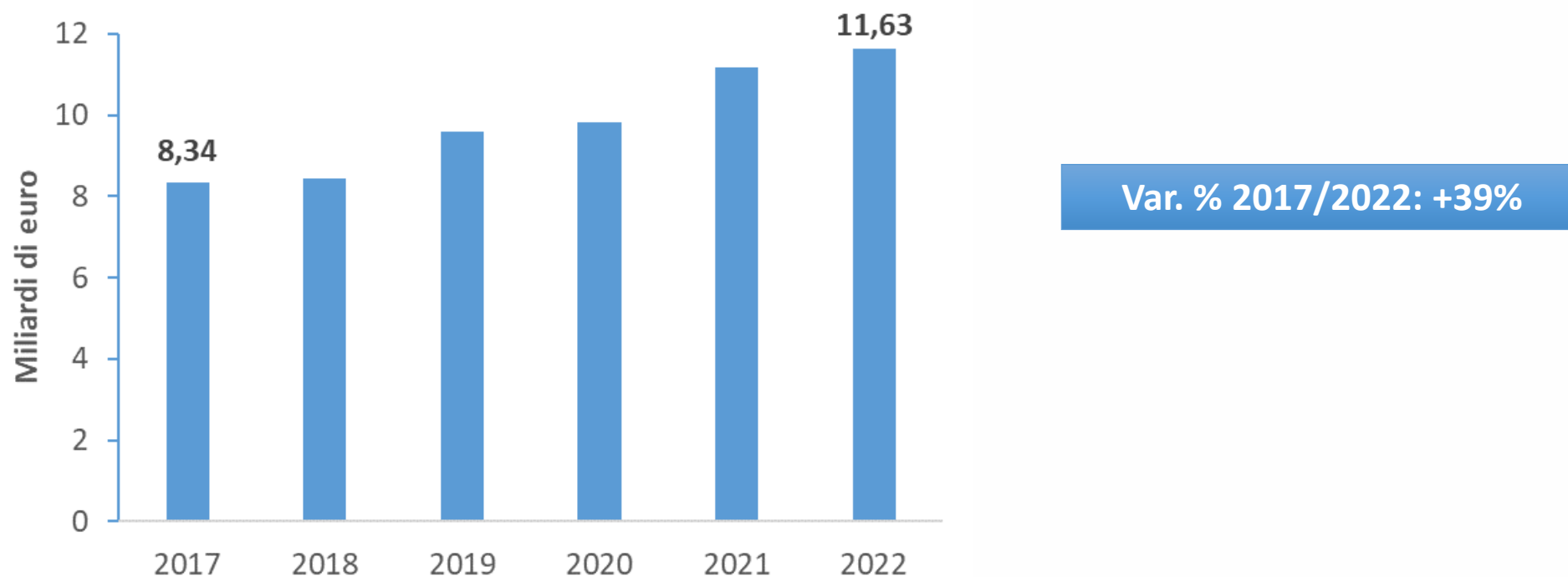
Nel 2004 i comuni hanno speso per investimenti 16 miliardi di euro a prezzi correnti. Tale dato a prezzi costanti 2015 equivale a 19 miliardi di euro, 3 miliardi in più del dato calcolato a prezzi correnti 2004 e 8 miliardi in più rispetto agli oltre 11 miliardi di euro a prezzi correnti del 2021.

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



Focus ultimo periodo...fino al 2022

Gli investimenti fissi lordi dei comuni (miliardi di euro), 2017-2022



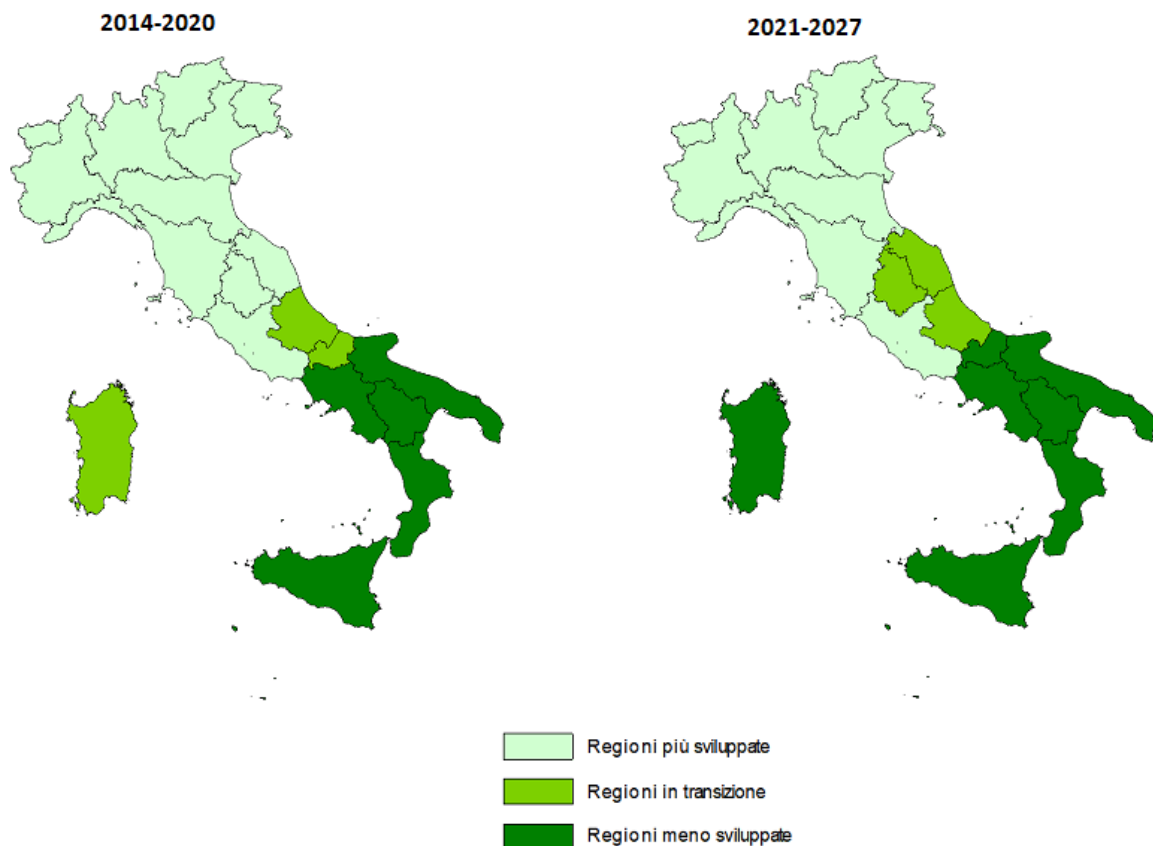
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati SIOPE, anni vari



LE RISORSE DELLA POLITICA DI COESIONE PER I COMUNI



I criteri di riparto delle risorse della politica di coesione in Italia, confronto 2014-2020 e 2021-2027



Regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27

*Per l'Italia: **Molise e Sardegna** diventano **regioni meno sviluppate** nel passaggio dal 2014-2020 al 2021-2027.*

Regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27

*Per l'Italia: **Umbria e Marche** diventano **regioni in transizione** nel passaggio dal 2014-2020 al 2021-2027.*

Regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27

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



Risorse finanziarie della politica di coesione 2021-2027 in Italia

Risorse finanziarie della politica di coesione 2021-2027 in Italia, per ripartizione geografica, dati espressi in milioni di euro (aggiornamento al 31 agosto 2022)

	Totale risorse			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali europei (Fondi FS 2021-2027)	47.962,2	26.105,1	-	74.067,3
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	32.054,0	12.162,1	-	44.216,1
Fondo sociale europeo plus (FSE+)	14.696,9	13.943,0	-	28.639,9
Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund - JTF)	1.211,3	-	-	1.211,3
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	-	-	1.247,0	1.247,0
C) Interventi e programmi Complementari (POC)	5.643,1	154,3	358,0	6.155,4
D) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)	53.234,7	13.308,7	-	66.543,3
E) Aree Interne - Risorse ordinarie dedicate	83,3	127,4	17,7	228,4
TOTALE	106.923,3	39.695,4	1.622,7	148.241,4
Totale in % per rip. geo.	72%	27%	1%	100%



Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione, 2022



Risorse finanziarie dei Fondi strutturali europei per il periodo di programmazione 2021-2027 in Italia

Secondo gli ultimi dati diffusi dal **Dipartimento per le politiche di coesione**, aggiornati al **31 agosto 2022**, la quota di **risorse europee** mobilitate dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia ammonta a oltre **42 miliardi di euro**, di cui **26,3** di Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (**FESR**) e **14,8** di Fondo Sociale Europeo plus (**FSE+**). Ai due Fondi principali si aggiungono le risorse del **Just Transition Fund (JTF)** per sostenere la transizione ecologica di attività a forte impatto ambientale, per un ammontare di circa **1 miliardo** di euro. **Con il cofinanziamento nazionale il totale sale a oltre 74 miliardi di euro.**

Risorse finanziarie dei Fondi strutturali europei per il periodo di programmazione 2021-2027 in Italia, dati espressi in milioni di euro (aggiornamento al 31 agosto 2022)

	Risorse UE	Risorse nazionali (inclusive del cofin. a risorse UE)	Totale
Fondi strutturali europei (Fondi FS 2021-2027)	42.179,5	31.887,8	74.067,3
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	26.341,3	17.874,8	44.216,1
Fondo Sociale Europeo plus (FSE+)	14.808,6	13.831,3	28.639,9
Fondo per una Transizione Giusta (Just Transition Fund - JTF)	1.029,6	181,7	1.211,3

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione, 2022



Risorse 14-20 e 21-27 a confronto

(solo quota UE)

Anche come effetto di un generale **arretramento delle nostre regioni**, in termini assoluti l'ammontare delle somme programmate sotto il cappello dell'AdP 2021-2027 è maggiore rispetto allo scorso periodo di programmazione. Il **valore programmatico dell'Accordo in termini di contributo europeo di FESR e FSE+ è aumentato di circa il 26%: +22,3% lato FESR e +32,1% lato FSE+ (prima FSE).**

Risorse finanziarie solo quota UE del FESR e FSE+ (ex FSE) 2014-2020 e 2021-2027 in Italia - Dati espressi in milioni di euro e variazioni %

Fondi	Milioni di euro		Var. % 2014-2020//2021-2027
	2014-2020	2021-2027	
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	21.542	26.341	22,3%
Fondo Sociale Europeo plus (FSE+ ex FSE)	11.206	14.809	32,1%
Totale	32.748	41.150	25,7%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Dipartimento per le politiche di coesione aggiornati al 31/08/2022



Risorse Fondi strutturali 21-27 per i comuni

Per estensione, anche **sul fronte dei comuni**, le **risorse** a disposizione complessive (quota UE e cofinanziamento nazionale), secondo le più recenti stime IFEL sono **destinate ad aumentare**.

Se nel periodo 2014-2020 i comuni sono risultati beneficiari di 7,5 miliardi di euro, di cui 6,1 di provenienza FESR e 1,4 dal FSE, con il **ciclo 2021-2027 gli importi dovrebbero raggiungere i 10 miliardi di euro**, con un quasi raddoppio delle risorse del Fondo Sociale e un +21% del FESR.

Risorse finanziarie totali (quota UE+naz.) di FESR e FSE+ 2021-2027 e stima delle risorse con comuni beneficiari in Italia - Dati espressi in miliardi di euro (aggiornamento al 31 agosto 2022). Risorse 2007-2013 e 2014-2020 con comuni beneficiari (mld di euro)

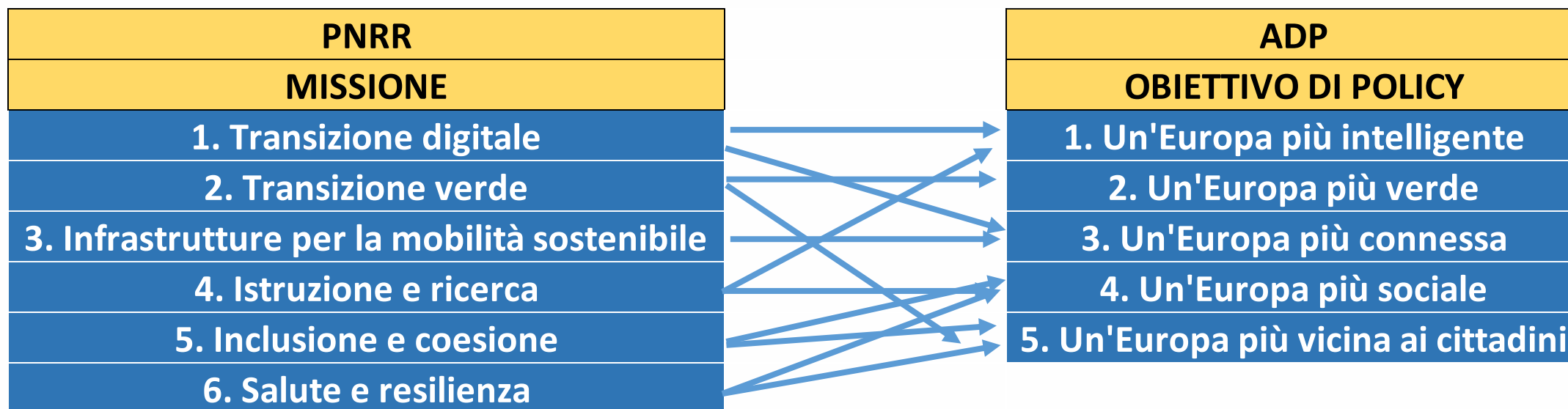
Fondi	Miliardi di euro			Var. % risorse per i comuni 2021-2027 // 2014-2020
	Totale risorse 2021-2027	Stima IFEL risorse 2021-2027 destinate ai comuni	Risorse 2014-2020 con comuni beneficiari	
FESR	44,2	7,4	6,1	21,3%
FSE+, ex FSE	28,6	2,7	1,4	92,9%
Totale	72,8	10,1	7,5	34,7%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Dipartimento per le politiche di coesione e OpenCoesione, 2023



Le connessioni tra pol. coesione e PNRR

Relazioni tra Missioni del PNRR e Obiettivi di policy dell'Accordo di Partenariato



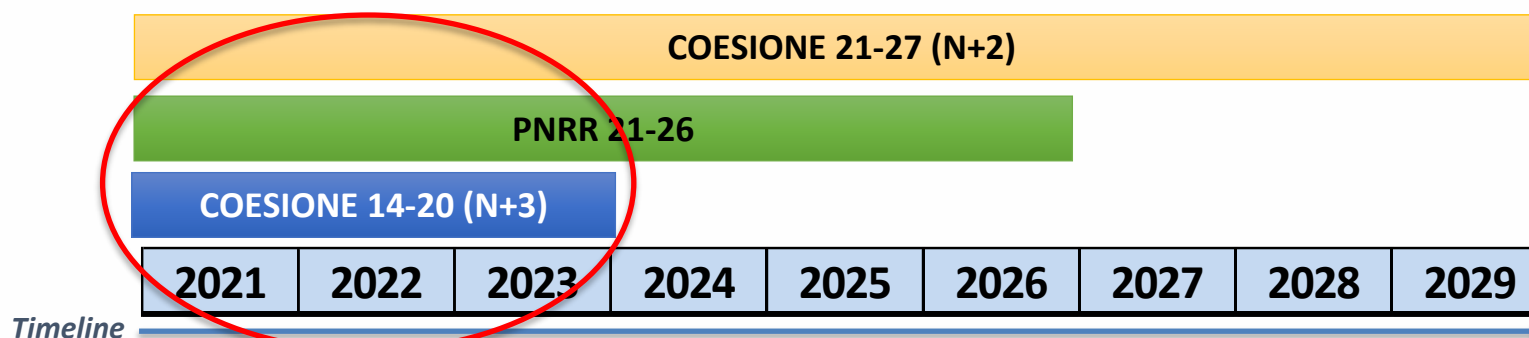
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale, 2022



Un'era di spese straordinarie e aggiuntive

FONDI	MLD EURO
FESR/FSE/FEASR/FEAMP 14-20 ancora da spendere*	40,0
FSC 14-20 ancora da spendere*	42,8
Fondi Strutturali 21-27 (UE+cofinanz. naz.)	74,1
FEASR/FEAMPA 21-27	11,2
FSC 21-27	66,5
PNRR	235,1
TOTALE	469,6

*Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati RGS al 31/10/2022





Un'era di spese straordinarie e aggiuntive per i comuni

FONDI	MLD EURO
FESR/FSE/FEASR/FEAMP 14-20 ancora da spendere	5,6
FSC 14-20 ancora da spendere	6,4
Fondi Strutturali 21-27 (UE+cofinanz. naz.)	10,4
FEASR/FEAMPA 21-27	1,6
FSC 21-27	10,0
PNRR	40,0
TOTALE	73,9

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati RGS, DipCoe e ANCI, 2022

Il 16% dei 469,6 miliardi di euro disponibili fino al 2029



ALCUNE CONSIDERAZIONI DI MERITO



Frammentazione degli interventi, stress da bando

- Di fronte a questo ammontare corposo di risorse si intravede una potenziale frammentazione degli interventi destinati a Comuni e Città (su periferie, rigenerazione urbana, riqualificazione degli edifici, infrastrutture sociali, mobilità, rifiuti, digitalizzazione, ecc...).
- Per la messa a terra di queste risorse è previsto prevalentemente lo strumento del «bando». Ciò genera una «pressione di risposta» fortissima sulle amministrazioni locali in un contesto normativo (nuovo Codice degli Appalti) in evoluzione.



Finanza straordinaria/aggiuntiva: rischio effetto spiazzamento per l'intero Paese?

- Dopo un lungo periodo di grande incertezza per la finanza pubblica italiana in generale, e comunale in specie, l'Italia fa registrare per i prossimi anni un parziale ritorno alla continuità delle poste finanziarie utili a sostenere la crescita e lo sviluppo. Un quadro di finanza pubblica alimentato prevalentemente da risorse straordinarie certe e continuative a fronte, tuttavia, di un futuro stretto tra nuove regole del Patto di stabilità ed un contesto macroeconomico fluido.
- Oltre a importanti “risorse ordinarie” in pancia alle amministrazioni con rilevanti avanzi finanziari, si tratta prevalentemente delle “risorse straordinarie” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nonché di quelle derivanti dalla Politica di coesione fissate nel nuovo Adp. Queste rappresentano ormai per l'intero Paese, e per il Mezzogiorno in particolare, una delle principali fonti finanziarie per alimentare gli investimenti con risorse concrete e non poste finanziarie allocate in leggi di bilancio dalle coperture incerte.
- Per gli enti locali, e per i comuni nello specifico, costituiscono una voce fondamentale per investimenti di medio-lungo periodo per troppo tempo assenti dalle scelte di crescita e sviluppo locale. D'altra parte, il ciclo finanziario tra entrate e uscite è finito in un loop a rendimenti decrescenti da molto prima del Covid 19 e dal conflitto in Ucraina. Ha origini lontane e riguarda buona parte dei Paesi europei. È dall'inizio degli anni '80 che sosteniamo il ciclo economico nella sua componente della domanda aggregata relativa agli investimenti prima con il debito (che ha puntellato anche buona parte della spesa corrente) e oggi con il PNRR (che per i due terzi è sempre debito) e con le risorse della Coesione.



Finanza straordinaria/aggiuntiva: rischio effetto spiazzamento per l'intero Paese?

- L'articolo 5 del Regolamento (UE) 2021/241 del PE e del Consiglio del 12/02/2021- Principi orizzontali: «Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione di cui all'articolo 9».
- I circa 470 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste fino al 2029 si traducono in 67 miliardi di euro disponibili in media all'anno. Questi 67 miliardi sono il 117% in più della spesa ordinaria in conto capitale registrata dalla PA in media nell'ultimo decennio (2011-2020), ossia il 19% degli investimenti fissi lordi dell'intera economia italiana nel 2021. Appare evidente che le risorse della coesione, da ormai almeno due cicli di programmazione, assolvono sempre meno al loro ruolo di riequilibrio territoriale svolgendo una funzione anticiclica che poco ha a che vedere con scelte di politica economica e/o industriale.
- I circa 74 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste fino al 2029 per i comuni si traducono in 10,6 miliardi di euro disponibili in media all'anno (di spese straordinarie ed aggiuntive).



Sostegno alla crescita economica e riequilibrio dei conti pubblici

- Si ricomincia a parlare di Patto di Stabilità e nel 2023 la rivisitazione delle regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali, unitamente all'inversione di tendenza rispetto alla politica monetaria degli ultimi anni dalla BCE (che ripropone un aumento dei tassi), potrebbe fortemente ridimensionare la nostra politica di spesa pubblica in disavanzo perseguita negli ultimi anni.
- Se è a tutti chiaro che nei prossimi anni vi sarà un aumento certo della spesa in conto capitale, non può non preoccupare l'altrettanto aumento necessario della spesa corrente (va ricordato tuttavia che l'Italia è il Paese in Europa che ha fatto registrare il maggior incremento del rapporto debito/PIL nel 2020) e l'esigenza di trovare una modalità per alimentarla (che difficilmente potrà essere in disavanzo).
- Ne consegue che se tutte le risorse finanziarie elencate non saranno impiegate dall'Italia in modo efficiente e ancor più efficace, appare alto il timore di ritrovarsi con un Paese più indebitato e meno rafforzato in termini di potenziale di crescita. Potenziale di crescita che richiederebbe un disegno di politica industriale che ci faccia passare da un sistema generalizzato di «ancore di salvataggio» ad un sistema di sostegno alle «imprese trainanti».



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

walter.tortorella@fondazioneifel.it

iFEL
Fondazione ANCI



11^a Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
24/25/26 gennaio 2023 - Roma