

Roma, 5 luglio 2023

## Sintesi aggiornamento su dinamica investimenti comunali e PNRR

### Stato del PNRR dei Comuni e problematiche REGIS

**Il PNRR costituisce un terreno di pressante impegno per la grande maggioranza dei Comuni italiani.** L'ANCI ha recentemente segnalato molte e circostanziate disfunzioni del sistema Regis, che dovrebbe contenere tutti i progetti finanziati con il PNRR e i relativi stati di avanzamento. Su dati di Regis si sono svolte discussioni e analisi che non considerano le incompletezze di cui il sistema soffre, essendo stato attivato da poco più di un anno e, di fatto, ancora in rodaggio.

Le rappresentazioni delle difficoltà da parte di molti Comuni e l'intervento di Anci lo scorso aprile hanno contribuito a determinare diversi miglioramenti che potranno essere meglio valutati nei prossimi mesi, con particolare riferimento a: completamento dell'alimentazione con i progetti mancanti, soprattutto quelli relativi alle "piccole opere" e ad altre misure già "in essere", cioè finanziate inizialmente con fondi nazionali e poi inglobate nel PNRR; snellimento delle procedure di erogazione degli acconti e dei pagamenti intermedi, la cui lentezza rischia di costituire un serio problema per la tenuta finanziaria degli enti più deboli.

L'impressione che alcuni commentatori hanno diffuso è di un ritardo generalizzato, ma per un giudizio più meditato, in particolare per ciò che riguarda gli enti locali, appare necessario distinguere accuratamente due aspetti:

- a) lo stato di avanzamento delle attività, da valutare con riferimento alle assegnazioni attribuite ai Comuni come soggetti attuatori del PNRR, viene di seguito accompagnato da uno scenario di realizzazione degli interventi programmati che tiene adeguatamente conto della **maggior capacità di spesa raggiunta nel biennio 2022-2023** sul fronte degli investimenti;
- b) **l'esigenza di ulteriori semplificazioni** da considerare in primo luogo con riferimento allo snellimento delle procedure di controllo ed erogazione di fondi che vedono in Regis un collo di bottiglia. Riteniamo, a questo proposito **essenziale l'iniziativa che la Ragioneria ha attivato con la circolare 19 del 27 aprile scorso** per normalizzare in breve tempo la situazione, attraverso l'aggiornamento straordinario dei progetti registrati in REGIS e il radicale snellimento del processo di erogazione delle risorse, con particolare riguardo alle opere già in essere che, per i motivi sopra esposti, comportano maggiori rischi finanziari.

Noi riteniamo, infatti, che i numerosi interventi affidati ai Comuni stiano procedendo secondo i programmi, ma che **Regis non offra un panorama adeguato**. Infatti, nel sistema non erano ancora inseriti, fino a poche settimane fa, numerosi progetti in grande maggioranza di pertinenza locale, per via delle difficoltà incontrate dai ministeri titolari che devono trasmettere i dati. Si tratta in larga prevalenza di piccole opere e medie opere assegnate nel 2021 sulla base di fondi nazionali e poi assorbite nel sistema PNRR. Nelle stesse condizioni sono diversi altri interventi riguardanti principalmente l'edilizia scolastica e le aree interne.

L'assenza di questo segmento dai dati comunemente analizzati ha comportato nei mesi scorsi una **grave sottovalutazione dello stato di avanzamento dell'intero Piano**. Le

opere già in essere e successivamente inglobate nel PNRR sono in molti casi concluse o in avanzato stato di realizzazione e hanno già dato luogo a importanti quote di pagamento: nel complesso si può stimare in circa 5 miliardi l'ammontare complessivo dei contributi per questo tipo di interventi, che hanno dato luogo a pagamenti per 2,6 miliardi. Si consideri, ad esempio che i pagamenti registrati a fine 2022 dal rapporto della Corte dei conti (marzo 2023) ammontano per il complesso degli enti territoriali (regioni comprese) a soli 3,5 mld di euro, suscettibili di aumento fino ad almeno 6 mld. se solo fosse considerato tutto l'universo degli interventi PNRR.

C'è poi da lavorare per assicurare, sia attraverso le semplificazioni procedurali, sia attraverso la sensibilizzazione dei responsabili comunali, il puntuale aggiornamento di REGIS con gli stati di avanzamento di ciascun progetto.

Queste valutazioni sono confortate dal fatto che, anche nell'ambito dei progetti presenti in Regis, i Comuni sono il comparto più dinamico in termini di gare bandite su progetti PNRR. Sulla base di dati ANAC in corso di elaborazione presso si può stimare che i Comuni incidano per oltre il 50% delle gare bandite (più di 40 mila gare comunali a metà giugno).

Si tratta di un dato confortante, che conferma il *trend* positivo della spesa comunale per investimenti fino ai primi mesi 2023, della dinamica degli impegni e dell'ammontare del Fondo pluriennale vincolato.

### La dinamica degli investimenti – un aggiornamento

**La tendenza di fondo degli investimenti comunali è positiva e si è ulteriormente accentuata nel biennio 2022-2023**, con riferimento a tutto il territorio nazionale, come emerge dalla lettura dei **dati di cassa**, cioè degli effettivi esborsi per interventi conclusi o in corso (fonte Siope).

Occorre infatti in primo luogo evidenziare che rispetto al minimo storico del 2017 (circa 8,5 mld. di euro), **le stime 2023** fanno prevedere un recupero di 5,7 mld. di euro (+69%), sulla base dei dati molto positivi dei primi cinque mesi del 2023, portando il **volume dei pagamenti a 14,1 mld. di euro**<sup>1</sup> (Fig. 1 e Tab.1). Si stima quindi un **ulteriore incremento di 2,5 mld.** rispetto al 2022.

Avviatasi prima nei territori del Centro-Nord, **anche nel Mezzogiorno la ripresa assume finalmente una maggiore evidenza a partire dal 2021** (+23% rispetto al 2017, +65% a fine 2023).

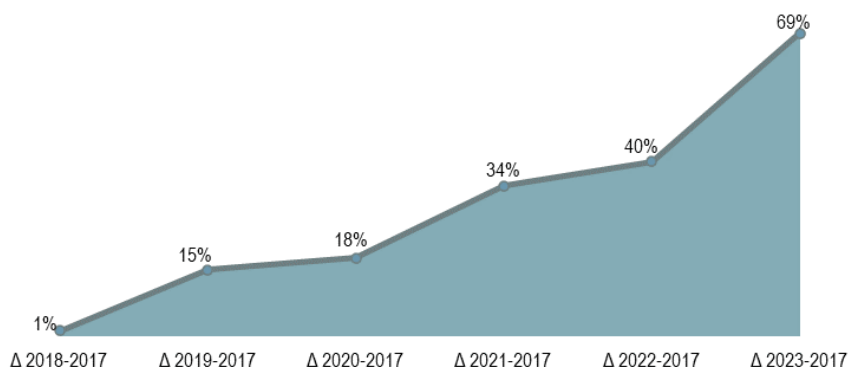
La crescita **investe tutte le fasce demografiche** dei Comuni italiani (Tabella 2), fin qui con maggiore intensità negli enti di piccola e piccolissima dimensione (circa l'80% in più, con un picco del 130% per i Comuni con meno di mille abitanti).

Anche dal confronto tra i diversi ambiti regionali i segnali di ripresa si rivelano diffusi e generalizzati, dovendo precisare che i pochi casi di bassa crescita si devono a livelli di spesa più alti in partenza (Trentino-Alto Adige e Basilicata).

---

<sup>1</sup> Compresa le regioni a statuto speciale del Nord e considerando i dati del Comune di L'Aquila, la cui dinamica nel tempo risulta fortemente influenzata dagli eventi sismici che hanno interessato questo territorio nel 2009.

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



**Tabella 1**

**Comuni - Investimenti fissi lordi (CASSA). Riepilogo per area e fascia demografica**

	Valori assoluti (mln €)					Valori pro capite (€)					Variazioni percentuali			
	2017	2019	2021	2022	2023	2017	2019	2021	2022	2023	2019 / 2017	2021 / 2019	2023 / 2019	2023 / 2017
<b>ITALIA</b>	8.336	9.594	11.188	11.642	14.077	141	163	190	197	238	15%	17%	47%	69%
<b>Area geografica</b>														
1 - NORD	4.146	5.243	6.109	6.286	7.273	151	192	223	230	266	26%	17%	39%	75%
2 - CENTRO	1.227	1.477	1.754	1.776	2.509	105	126	150	151	214	20%	19%	70%	105%
3 - SUD E ISOLE	2.514	2.544	3.095	3.398	4.153	127	128	156	171	209	1%	22%	63%	65%

Per l'area geografica "3 - Sud e Isole" viene escluso il Comune di L'Aquila

Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

**Tabella 3.**

**Investimenti comunali. incrementi 2022 / 2017 per regione e fascia demografica (CASSA)**

**Comuni - Investimenti fissi lordi (CASSA). Riepilogo per regione e fascia demografica**

	Valori assoluti (mln €)					Valori pro capite (€)					Variazioni percentuali			
	2017	2019	2021	2022	2023	2017	2019	2021	2022	2023	2019 / 2017	2021 / 2019	2023 / 2019	2023 / 2017
<b>Regione</b>														
PIEMONTE	485	620	727	827	972	114	146	171	194	228	28%	17%	57%	101%
VALLE D'AOSTA	51	57	75	84	86	411	461	611	679	699	12%	32%	52%	70%
LOMBARDIA	1.286	1.623	2.083	2.015	2.312	129	163	209	203	233	26%	28%	42%	80%
LIGURIA	213	271	467	482	567	141	179	309	319	376	27%	72%	109%	166%
TRENTINO-ALTO ADIGE	687	784	700	691	756	640	730	652	644	704	14%	-11%	-4%	10%
VENETO	665	768	913	990	1.097	137	158	188	204	226	15%	19%	43%	65%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	213	334	352	352	421	179	280	295	294	353	57%	5%	26%	97%
EMILIA-ROMAGNA	545	786	792	846	1.061	123	178	179	191	240	44%	1%	35%	95%
TOSCANA	453	580	624	670	827	124	158	170	183	226	28%	8%	42%	83%
UMBRIA	96	106	127	146	195	111	123	148	170	227	11%	20%	84%	104%
MARCHE	215	259	295	360	528	145	174	198	242	355	20%	14%	104%	146%
LAZIO	463	532	708	600	960	81	93	124	105	168	15%	33%	81%	107%
ABRUZZO	228	227	305	352	382	189	188	253	292	317	0%	34%	68%	68%
MOLISE	70	75	66	90	124	241	257	225	308	424	7%	-12%	65%	76%
CAMPANIA	795	751	875	933	1.119	141	133	156	166	199	-6%	17%	49%	41%
PUGLIA	414	428	560	616	730	106	109	143	157	186	3%	31%	70%	76%
BASILICATA	129	144	134	137	161	238	267	248	253	297	12%	-7%	12%	25%
CALABRIA	236	197	255	298	386	127	106	137	160	208	-17%	29%	96%	63%
SICILIA	355	372	488	543	757	73	77	101	112	157	5%	31%	103%	113%
SARDEGNA	287	349	412	429	494	181	220	259	270	311	22%	18%	41%	72%
<b>Fascia demografica</b>														
1 - FINO A 1.000	498	560	772	909	1.154	460	516	712	839	1.065	12%	38%	106%	132%
2 - 1.001-5.000	1.875	2.129	2.499	2.696	3.312	216	245	288	311	382	14%	17%	56%	77%
3 - 5.001-10.000	1.082	1.312	1.591	1.655	1.928	131	159	193	200	233	21%	21%	47%	78%
4 - 10.001-20.000	1.055	1.156	1.470	1.510	1.806	110	121	153	158	188	10%	27%	56%	71%
5 - 20.001-60.000	1.309	1.431	1.675	1.806	2.135	96	105	123	133	157	9%	17%	49%	63%
6 - 60.001-100.000	404	460	474	500	686	98	112	115	121	166	14%	3%	49%	70%
7 - 100.001-250.000	537	698	723	774	855	114	148	153	164	181	30%	4%	23%	59%
8 - OLTRE 250.000	1.126	1.519	1.755	1.610	2.059	126	170	196	180	230	35%	16%	36%	83%

Per la regione Abruzzo e la fascia demografica "5 - 20.001-60.000" viene escluso il Comune di L'Aquila

Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

I dati esposti si riferiscono alla **cassa**, cioè agli **effettivi esborsi per investimenti**. Queste evidenze sono ulteriormente confortate dalle **informazioni dei rendiconti 2021** (ultimo anno disponibile), che segnalano ulteriori fattori di accelerazione della spesa:

- il **volume di impegni assunti** si attesta sui 12,7 mld. di euro, registrando un aumento di 1,5 mld. rispetto al 2020;
- la concorde crescita del Fondo pluriennale vincolato (FPV), che ha raggiunto complessivamente i 16mld. di euro, +1,8 mld. rispetto al 2020. È bene precisare che il FPV registra le **previsioni di spesa già imputate ad esercizi futuri** in ragione dei cronoprogrammi degli interventi avviati. Pertanto, la robusta alimentazione del FPV nel corso degli ultimi anni conferma l'ampiezza finanziaria dei progetti avviati dai Comuni, anche in relazione al PNRR.

Il complesso delle informazioni finanziarie disponibili induce dunque ad un **ragionevole ottimismo circa la possibilità che il comparto comunale**, beneficiario di circa 40 miliardi di euro in ambito PNRR, **riesca ad utilizzare come soggetto attuatore le ingenti risorse assegnategli**.

In sostanza i più recenti flussi di spesa e i documenti di programmazione e gestione finanziaria disponibili portano a **stimare prudenzialmente che, a partire dal 2023, i Comuni raggiungeranno una capacità di spesa per investimenti non inferiore a 14 mld. di euro** annui, ossia 4,5 mld. in più rispetto alla fase di avvio del PNRR. Contestualmente, si può valutare che almeno il 50% della spesa annua storicamente destinata agli investimenti sarà ragionevolmente orientata/assorbita verso gli obiettivi PNRR, continuando a dedicare almeno la restante metà del *budget* eventualmente disponibile per garantire altri interventi che si renderanno necessari sul territorio.

Proiettando in uno scenario pluriennale le due ipotesi richiamate e considerando la quota parte di interventi PNRR già realizzata nel corso del biennio 2021-2022 (ci si riferisce ai pagamenti per opere realizzate relative ad assegnazioni 2020-21, per 2,6 mld.), si può delineare da qui a fine 2026 un cronoprogramma di attuazione comunale del PNRR in linea con gli obiettivi definiti e scadenziati.

**Tabella 4**  
**Scenario cronoprogramma attuativo PNRR – Comuni**

**Valori in miliardi di euro**

	2021-2022	2023	2024	2025	2026	Totale
Quota 1 - effetto pre avvio PNRR <sup>1</sup>	2,60	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>2,60</b>
Quota 2 - effetto additivo <sup>2</sup>	0,00	4,50	4,50	4,50	4,50	<b>18,00</b>
Quota 3 - effetto sostituzione <sup>3</sup>	0,00	4,85	4,85	4,85	4,85	19,40
<b>Totale PNRR - Comuni</b>	<b>2,60</b>	<b>9,35</b>	<b>9,35</b>	<b>9,35</b>	<b>9,35</b>	<b>40,00</b>
<b>Altri investimenti non PNRR</b>		<b>4,65</b>	<b>4,65</b>	<b>4,65</b>	<b>4,65</b>	<b>18,60</b>

<sup>1</sup> Costituisce il volume stimato di assegnazioni statali del biennio 2020-21, successivamente inseriti nel PNRR e già realizzati

<sup>2</sup> Rappresenta il surplus annuo stimato a partire dal 2023 in termini di capacità di realizzazione degli investimenti rispetto al 2019

<sup>3</sup> È la quota degli investimenti annui pre PNRR che si ipotizza sarà orientata agli interventi PNRR nel periodo 2023-2026, stimata nel 50% del livello 2019

NB: Si ritiene probabile che la capacità additiva (Quota 2) potrà risultare più accentuata rispetto a quanto qui stimato in base alla proiezione della spesa per investimenti del 2023, rendendo più agevole l'assorbimento delle maggiori risorse

Ovviamente, tale previsione potrà auspicabilmente realizzarsi se gli enti saranno effettivamente messi nelle condizioni di operare secondo le regole e modalità straordinarie approvate dal legislatore, che devono essere costantemente presidiate e rafforzate.

## Conclusione

I Comuni italiani hanno intrapreso la via della ripresa degli investimenti a partire dal 2017 in corrispondenza di due fattori determinanti:

- l'abbandono dei vincoli finanziari indiscriminati dovuti al patto di stabilità interno
- e la ripresa della contribuzione statale in un settore di spesa che era stato colpevolmente sottovalutato negli anni della crisi finanziaria dello scorso decennio.

Una ripresa che è stata fin dall'inizio concepita su periodi pluriennali, quindi favorevole ad una riorganizzazione degli uffici e alla crescita della progettazione locale (pure finanziata con canali specifici).

A questo si è aggiunta la crescente attenzione all'esigenza di **semplificazioni** di natura procedurale in materia di appalti, rafforzata negli ultimi anni per competere con la sfida rappresentata dal PNRR.

Dopo un periodo di avvio (2016-2018), nel quale la ripresa si è manifestata in modo "freddo", attraverso aumenti degli impegni e del Fondo pluriennale vincolato, ma con alterni andamenti sul terreno della cassa (cioè degli avanzamenti effettivi della spesa di investimento), dal 2019 la crescita dei pagamenti è stata continua, generalizzata nei territori e – pur affievolita – non intaccata dalla crisi pandemica.

Ciò che osserviamo oggi, con la prudenza necessaria, è **un nuovo livello di capacità di spesa** passato in pochi anni **dai 9 miliardi di euro** (la media 2017-19, da cui diversi commentatori autorevoli sono partiti per manifestare scetticismo sulle capacità del comparto) **agli attuali 14 miliardi di euro annui**.

**Questo livello rappresenta in realtà l'attuale capacità operativa ordinaria dei Comuni italiani**, ottenuta sì con uno sforzo eccezionale, ma sostenibile nel medio periodo a condizione che non venga meno il presidio delle semplificazioni e delle conquiste di maggior agibilità in materia di soglie di affidamento, abilitazione delle stazioni appaltanti, abbattimento dei vincoli alle assunzioni e interventi specifici nelle aree di maggiore debolezza.

È probabile che i dati di cassa di fine 2023 e quelli dei rendiconti 2022 mostreranno livelli ancor maggiori di capacità di spesa, per effetto delle importanti misure PNRR di cui sono in corso le attività di aggiudicazione e di avvio lavori. Tuttavia, i dati economici attualmente disponibili e le evidenze che ci vengono dalle gare bandite già mostrano una capacità di assorbimento coerente con le ingenti risorse messe a disposizione dei Comuni.