



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**Parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, sul Documento di economia e finanza 2022 (DEF) e relativi allegati.**

Repertorio atti n. 68/CFP del 28 aprile 2022

### LA CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Nella odierna seduta del 28 aprile 2022:

**VISTO** l'articolo 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 il quale, in attuazione dell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009, ha istituito, nell'ambito della Conferenza Unificata, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato;

**VISTO** l'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009 e successive modificazioni il quale ha disposto che gli strumenti della programmazione sono:

- a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;
- b) la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;
- c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno;
- d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno;
- e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno;
- f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno;
- g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato;

**VISTO** il successivo comma 3 del medesimo articolo il quale ha stabilito che i documenti di cui al comma 2, lettere a), b), c), d) ed e), sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito, per quanto concerne la terza sezione del DEF, il Ministro per le politiche europee. Il documento di cui al comma 2, lettera a), è inviato, entro i termini ivi indicati, per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari di cui alla medesima lettera a). Il DEF viene trasmesso alle Camere affinché si esprimano sugli obiettivi programmatici e sulle strategie di politica economica in esso contenute; dopo l'esame parlamentare, il Programma di Stabilità e il PNR saranno inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile;

**VISTA** la nota prot. n. USCM 103/U dell'8 aprile 2022 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 7, comma



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

### CONFERENZA UNIFICATA

3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, il Documento di economia e finanza 2022 ed i relativi allegati, ai fini dell'espressione del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

**CONSIDERATO** che detto Documento, con nota DAR 5808 dell'11 aprile 2022, è stato trasmesso alle Regioni ed agli Enti locali;

**CONSIDERATO** che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza,

- le Regioni hanno espresso il parere nei termini contenuti nel documento inviato per via telematica (ALL. A);
- l'ANCI ha espresso parere nei termini contenuti nel documento recante l'audizione in Parlamento sul DEF 2022 (ALL. B);
- l'UPI ha espresso parere evidenziando la necessità di portare avanti la riforma delle Province e quella del Testo Unico degli Enti locali; ha altresì fatto pervenire il documento recante l'audizione in Parlamento sul DEF 2022 (ALL. C).

### ESPRIME PARERE

ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, sul Documento di economia e finanza 2022 (DEF) e relativi allegati, trasmesso, con nota USCM 103/U dell'8 aprile 2022 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei termini di cui in premessa e sugli allegati documenti (ALL. A, B, C) che costituiscono parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Cons. Saverio lo Russo

Il Presidente  
On. Mariastella Gelmini

28.04.2022



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

22/77/CFP1/C2

**POSIZIONE SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 (DEF)  
E RELATIVI ALLEGATI**

*Parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive  
modificazioni*

*Punto 1) O.d.g. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*

Roma, 28 aprile 2022

1. Numeri chiave e indicatori di finanza pubblica DEF 2022 .....	2
2. Indebitamento e debito .....	3
3. Politica di bilancio della manovra 2022 .....	4
4. Quadro programmatico .....	5
5. Collegati alla manovra 2023 – 2025 .....	6
6. Orientamento europeo sulla politica fiscale .....	7
7. Investimenti: PNRR e FSC .....	7
8. Gli investimenti degli enti territoriali .....	8
9. Sanità .....	9
10. Equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali .....	11
11. Le riforme istituzionali .....	13

## 1. Numeri chiave e indicatori di finanza pubblica DEF 2022

Le ricadute economiche dell'invasione russa in Ucraina hanno pesanti ripercussioni sulla crescita economica che si aggiungono a quelle del post covid, determinando nel primo trimestre dell'anno un Pil in arretramento dello 0,5%.

Il Governo prevede:

- crescita del Pil programmatico fissata al 3,1% (dal precedente 4,7%),
- deficit confermato al 5,6% (anziché tendenziale del 5,1%);
- rapporto debito/Pil in lieve flessione al 147%
- tasso di inflazione indicato al 5,8% sotto la spinta dei rincari dell'energia.

Il minor disavanzo del 2021 rispetto alle previsioni è derivato da spesa corrente primaria inferiore alle previsioni (minor tiraggio delle misure discrezionali adottate per contrastare l'impatto economico – sociale della crisi pandemica), investimenti pubblici in linea con le previsioni, incrementi delle spese per interessi soprattutto dovuti all'incremento dell'inflazione, incremento delle entrate tributarie e sociali rispetto le previsioni (+9,2% sul 2020; +26,4 mld: imposte indirette + 13,8%; imposte dirette +6,5%; contributi sociali +6,7%.... “anche la variazione tendenziale di altre tipologie di tributi, quali accise, imposte sostitutive, tasse automobilistiche, imposte sul Lotto e le lotterie è tornata ad essere nuovamente positiva”).

	2020	2021	2022		2023		2024		2025	
			tendenziale	programmatico	tendenziale	programmatico	tendenziale	programmatico	tendenziale	programmatico
PIL (var.% annua)	-9,0	6,6	2,9	3,1	2,3	2,4	1,8	1,8	1,5	1,5
Deficit - PIL %	-9,6	-7,2	-5,1	-5,6	-3,7	-3,9	-3,2	-3,3	-2,7	-2,8
Debito - PIL %	155,3	150,8	146,8	147,0	145,0	145,2	143,2	143,4	141,2	141,4

## 2. Indebitamento e debito

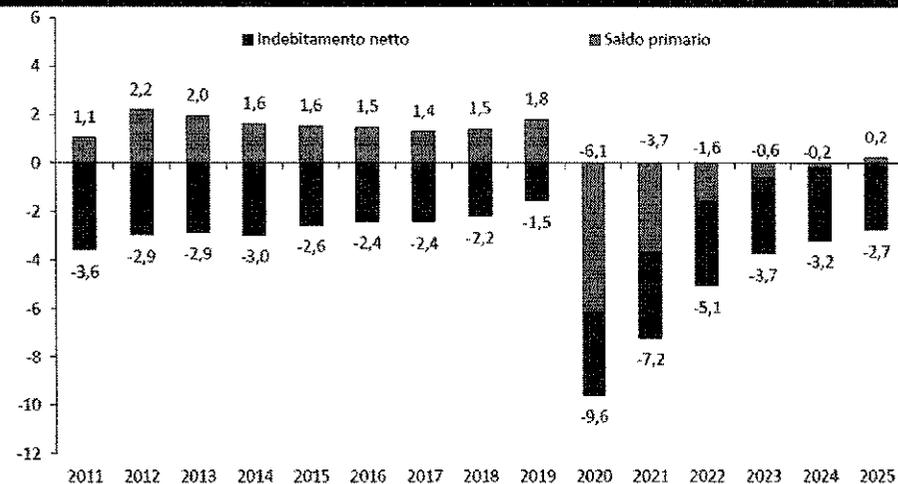
- Confermato con variazioni marginali il ritmo di discesa del debito in rapporto al Pil disegnato nel programma dello scorso ottobre. Nel nuovo piano l'indicatore scende dal 150,8% del 2021 al 147% di quest'anno (3,8 punti in meno invece dei 4,1 ipotizzati a ottobre), per poi ridursi fino al 141,4% del 2025, ultimo anno coperto dal Def confermando l'obiettivo sul piano internazionale del ritorno ai livelli pre-crisi entro il 2030.
- L'inflazione, che con il tasso del 5,8% previsto per il 2022 abbandona il ruolo marginale degli ultimi anni, aiuta la discesa del debito molto più di quanto minacci la risalita degli interessi: la crescita reale scende dell'1,6% rispetto alle previsioni della NADEF, quella nominale perde solo quattro decimali passando dal +6,4 al +6%. La spesa per interessi si mantiene invece al 3,5% del Pil, anche se manca la discesa prevista al 2,9% per l'effetto combinato di riduzione della crescita e spinta al rialzo per la chiusura della fase pandemica in Bce e per i titoli indicizzati. Per il debito questo dare-avere contabile si chiude in positivo, con un effetto «palla di neve» (rapporto fra crescita nominale e costo medio del debito) che da solo taglia il debito Pil di 5,4 punti compensando ampiamente il deficit primario.
- Lo scenario è definito sulla base di positivi negoziati di pace e intervento della UE per l'acquisto prodotti energetici. Sono previsti 2 ulteriori scenari di crescita ovviamente peggiorativi: scenario parziali insuccessi nei tentativi di diversificare le fonti dell'energia (aumento inflazione e azzeramento crescita effettiva); scenario blocco all'importazione di gas russo (recessione)

**TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Saldo primario	-6,1	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,0	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
Variazione strutturale	-3,0	-1,0	0,1	1,4	0,5	0,4
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7
Saldo primario	-6,1	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,3	-4,3	-3,8	-3,4
Variazione strutturale	-3,0	-1,1	0,8	1,1	0,5	0,3
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	146,8	145,0	143,2	141,2
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	143,8	142,1	140,5	138,6
<b>MEMO: NADEF 2021/ DBP 2022 (QUADRO PROGRAMMATICO)</b>						
Indebitamento netto	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3	
Saldo primario	-6,1	-6,0	-2,6	-1,2	-0,8	
Interessi passivi	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5	
Indebitamento netto strutturale (2)	-4,7	-7,6	-5,4	-4,4	-3,8	
Variazione del saldo strutturale	-2,9	-2,9	2,1	1,0	-0,6	
Debito pubblico (lordo sostegni)	155,8	153,5	149,4	147,6	146,1	
Debito pubblico (netto sostegni)	152,1	150,3	146,4	144,8	143,3	
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	1657,0	1775,4	1882,7	1966,2	2037,6	2105,7
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)	1657,0	1775,4	1887,0	1974,5	2048,3	2116,8

*Estratto da DEF 2022*

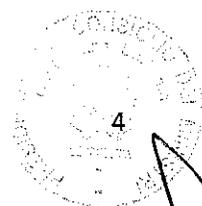
**FIGURA III.1: INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO A LEGISLAZIONE VIGENTE (% del PIL)**



Fonte: ISTAT. Dal 2022, previsioni a legislazione vigente di questo Documento.

### 3. Politica di bilancio della manovra 2022

Il DEF 2022 ricorda la politica di bilancio adottata dalla manovra:



*“una politica di bilancio oculata ma espansiva – pur nell’aspettativa che il PNRR produca un impulso via via crescente allo sviluppo sostenibile del Paese..... fino a quando non si sia pienamente chiuso il gap di PIL rispetto al trend precrisi, dall’altro che il grado di espansività decresca a partire dal 2023 se ne ricorreranno le condizioni a livello pandemico e geopolitico. L’intonazione progressivamente meno espansiva della politica di bilancio si accompagna ad una graduale discesa del deficit, ad un significativo abbattimento del rapporto debito/PIL, al miglioramento della qualità della spesa pubblica e al recupero di gettito tramite il contrasto all’evasione fiscale.*

*Gli spazi di bilancio ricavati grazie all’adozione di un sentiero di rientro del deficit più graduale in confronto a quello tendenziale sono stati destinati alla riforma dell’imposta sui redditi delle persone fisiche e dell’IRAP, alla riforma degli ammortizzatori sociali, alla copertura delle garanzie sul credito, all’incremento degli investimenti pubblici e all’ampliamento delle risorse destinate al Reddito di cittadinanza. Si sono inoltre incrementati i fondi per la sanità e il contrasto alla pandemia e si è attuato un corposo intervento di abbattimento del costo dell’energia per famiglie e imprese. È stata data attuazione all’assegno unico per i figli.... “.*

#### **4. Quadro programmatico**

*Alla luce dell’abbassamento della previsione di indebitamento netto tendenziale al 5,1 per cento del PIL, il Governo ha deciso di confermare l’obiettivo di rapporto tra deficit e PIL del DPB (5,6 per cento del PIL) e di utilizzare il risultante margine di 0,5 punti percentuali di PIL (circa 9,5 miliardi) per finanziare un nuovo provvedimento, da finalizzare nel mese di aprile. Il nuovo decreto-legge ripristinerà anzitutto i fondi di bilancio temporaneamente de-finanziati a parziale copertura del decreto-legge n. 17/2022, pari a 4,5 miliardi in termini di impatto sul conto della PA. I restanti cinque miliardi saranno destinati a quattro ordini di interventi:*

- *ulteriori interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell’energia;*
- *l’aumento delle risorse necessarie a coprire l’incremento dei prezzi delle opere pubbliche;*
- *l’incremento dei fondi per le garanzie sul credito;*
- *ulteriori misure che si rendano necessarie per assistere i profughi ucraini e per alleviare l’impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane.*

*Sono confermati gli obiettivi di indebitamento netto del 2023 e 2024 rivisti in chiave migliorativa nella NADEF e nel Documento Programmatico di Bilancio 2022 dell’anno scorso, ovvero 3,9 per cento del PIL nel 2023 e 3,3 per cento del PIL nel 2024. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è posto pari al 2,8 per cento del PIL. In base alle proiezioni di finanza pubblica a legislazione vigente illustrate in precedenza, ciò crea uno spazio per finanziare misure espansive pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2023 e allo 0,1 per cento nel 2024 e nel 2025.*

*L’impatto sul PIL delle misure che saranno adottate in aprile è stimato pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2022 e 0,1 nel 2023. Di conseguenza, il tasso di crescita del PIL previsto nel quadro programmatico è pari al 3,1 per cento nel 2022 e al 2,4 per cento nel 2023, mentre le previsioni di crescita per i due anni successivi rimangono invariate al primo decimale. Per il resto, le differenze fra scenario programmatico e tendenziale sono limitate giacché il differenziale di deficit è ampio quest’anno ma si riduce nel prossimo triennio fino ad annullarsi nel 2025.*

*La proiezione di finanza pubblica a legislazione vigente non comprende le cosiddette politiche invariate, che coprono una serie di spese cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi anni in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi, dal rifinanziamento di missioni internazionali al finanziamento di futuri rinnovi contrattuali nella PA. Allo scopo di coprire adeguatamente tali esigenze, si opererà una revisione della spesa corrente che produca risparmi crescenti nel tempo senza pregiudicare l'erogazione di servizi pubblici e l'attuazione delle politiche sociali.*

---

Le Regioni e le Province autonome vedono con preoccupazione l'aggravarsi della crisi energetica e la conseguenza ricaduta sulla crescita. I temi che il Governo intende affrontare con il DL in emanazione hanno riflessi anche sui bilanci regionali per quanto riguarda:

- l'assistenza ai profughi ucraini, per cui è necessaria la copertura integrale dei maggiori oneri sanitari e sociali;
- l'aumento dei costi per gli investimenti sia per quanto riguarda gli interventi del PNRR per i quali sono soggetti attuatori delle opere, che degli investimenti a carico dei bilanci regionali oltre a dover considerare incrementi dei cofinanziamenti dei programmi UE – FSC per maggiori costi
- aumento delle spese correnti per i rincari energetici anche per gli enti strumentali regionali, le aziende ospedaliere e sanitarie, le aziende di trasporto pubblico locale.

Si auspica che alla chiusura dell'esercizio 2021 si possa ripetere la compensazione della riduzione dei ricavi tariffari per le aziende di trasporto pubblico locale ai fini di mantenere l'equilibrio economico-finanziario del settore.

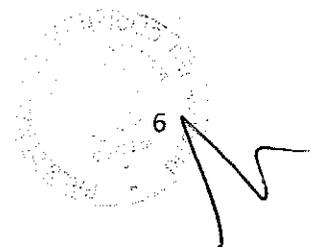
D'altro canto, solo la "Relazione al Parlamento 2022 (ai sensi della legge 243/2012, art.6)" illustrativa del DEF 2022, tiene conto di queste preoccupazioni anticipando che le misure del prossimo provvedimento disporranno ulteriori interventi anche "per contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti, anche in favore degli Enti territoriali" e "per continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario".

---

#### 5. Collegati alla manovra 2023 – 2025

Si segnalano in particolare:

- DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost."; (già nella NADEF 2020)
- DDL di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali; (già nel DEF 2021)
- DDL delega riforma fiscale (AC 3343); (già nel DEF 2021)
- DDL per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; (già nel DEF 2021)
- DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale; (già nel DEF 2021 - N. B. ancora citato il triennio 2019 – 2021)



- DDL "delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288"
- DDL "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti".
- DDL "Legge sulla montagna".

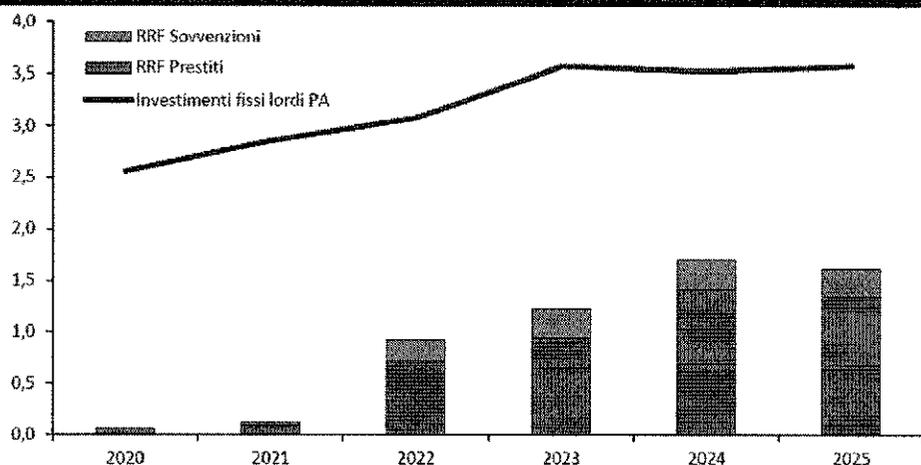
## 6. Orientamento europeo sulla politica fiscale

- "Sospensione formale delle regole fiscali ad opera della CGS è confermata anche per il 2022.
- *Orientamenti per il 2023, a livello dei singoli Stati, la Commissione ha invocato, un graduale consolidamento fiscale già a partire dal 2023 per i paesi caratterizzati da un debito elevato; tuttavia, la Commissione riconosce che un aggiustamento troppo brusco potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita economica e, di conseguenza, sulla sostenibilità fiscale. La raccomandazione si traduce dunque nella richiesta di comprimere, mantenendola sotto controllo, la tendenza alla crescita della spesa corrente; al contempo, si invita a continuare lo stimolo degli investimenti pubblici, inclusa la componente finanziata con risorse nazionali (temporaneamente esclusi dal computo). La Commissione si esprimerà sulla possibile disattivazione della clausola per il 2023 a maggio 2022.*

## 7. Investimenti: PNRR e FSC

*Per gli investimenti fissi lordi si prevede un forte ritmo di crescita nel 2022 e 2023, pari rispettivamente al +14,4 per cento e +21,1 per cento, seguito da una crescita annua del +2,4 per cento nel 2024 e +4,7 per cento nel 2025.*

**FIGURA III.2: INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA E RISORSE DEL RRF (% sul PIL)**



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2022 previsioni a legislazione vigente di questo Documento.

- Le previsioni del Conto della PA scontano il riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e del React-EU per finanziare gli interventi programmati nel PNRR7. L'impatto del PNRR sulla spesa pubblica nel 2021 risulta lievemente inferiore al

*DPB, a fronte di un posticipo dei progetti di spesa per investimenti all'anno in corso e agli anni successivi.*

- *Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (cd. Recovery and Resilience Facility, RRF) contribuisce in maniera decisiva al rilancio della spesa per investimenti fissi lordi della PA, soprattutto dal 2022 in poi. Se nel 2021 gli investimenti finanziati con le risorse del RRF ammontano a circa lo 0,1 per cento del PIL, nel 2024 saliranno fino all'1,7 per cento del PIL (circa il 48 per cento del totale degli investimenti previsti). Nel 2025, oltre il 45 per cento degli investimenti fissi della PA sarà sostenuto dalle risorse messe a disposizione dal RRF a condizioni agevolate.*

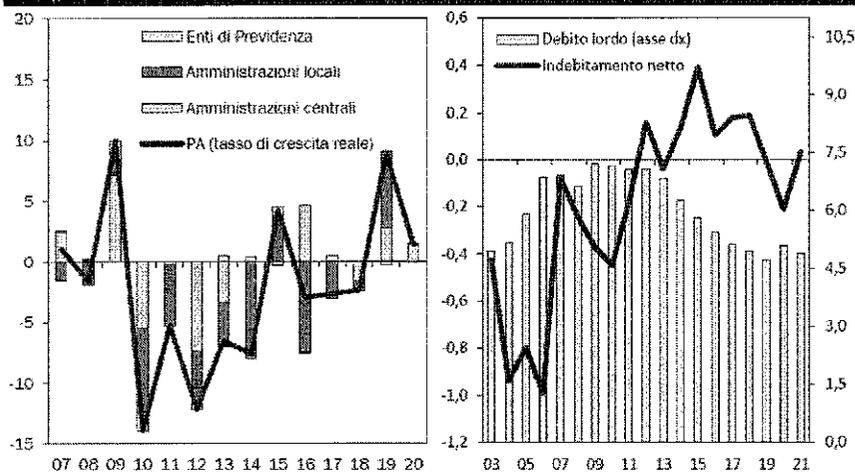
- 
- **Le Regioni e Province autonome hanno espresso più volte la necessità di una leale collaborazione con il Governo per definire le priorità di utilizzo delle risorse del PNRR; le modalità di attuazione del Piano; la necessità di uno stretto coordinamento fra le istituzioni; una gestione coordinata delle risorse del PNRR con quelle della programmazione comunitaria 2021 – 2027 e degli altri fondi comunitari non riferiti alla emergenza sanitaria oltreché con le altre risorse previste per investimenti a legislazione vigente.**
  - **La Conferenza chiede di valutare l'ampliamento della portata finanziaria dell'articolo 23, comma 1 ter, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, che ha previsto che le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione possano essere utilizzate, su richiesta delle regioni interessate, ai fini del cofinanziamento regionale dei programmi cofinanziati dai fondi europei FESR e FSE plus della programmazione 2021-2027 per ridurre la percentuale di tale cofinanziamento regionale, incrementando l'utilizzo dell'FSC ed estendendone l'applicabilità ai programmi cofinanziati dai Fondi Europei e/o dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 relativi all'attuale ciclo di programmazione 2014-2020: questo in considerazione della persistente condizione di crisi economica aggravatasi dopo la pandemia anche dagli effetti della situazione di guerra in Ucraina e delle relative minori entrate tributarie per le regioni necessarie per coprire il cofinanziamento regionale e mantenere al contempo gli equilibri di bilancio previsti dalla legge 243/2012.**

---

## **8. Gli investimenti degli enti territoriali**

*Nel 2020, gli investimenti delle amministrazioni locali sono cresciuti dell'1,3 per cento su base annua, e sono rimasti sostanzialmente stabili sia in termini reali (a prezzi 2015), sia in rapporto al PIL. .... Ciò è avvenuto, nonostante gli enti territoriali abbiano dedicato le energie prioritariamente a gestire l'emergenza sanitaria sul territorio, con un rallentamento delle altre attività.*

**FIGURA VI.9: CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi 2015), INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (in percentuale sul PIL)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia.

## 9. Sanità

Il DEF 2022 ricorda che la manovra di finanza pubblica 2022 in ambito sanitario ha incrementato il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale e le risorse per l'acquisto di vaccini anti Sars-cov2 e di farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19 e di farmaci innovativi. È finanziata, inoltre, la formazione specialistica dei medici, aumentando il numero dei posti a disposizione per le varie specializzazioni sino a circa 12.000. Riguardo i vincoli sulla spesa farmaceutica, la legge di Bilancio 2022 incrementa il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, fissato al 7,85% del livello del finanziamento del Ssn nel 2021, all'8% nel 2022, 8,15% nel 2023 e 8,30% a decorrere dal 2024. Viceversa, il tetto della spesa farmaceutica convenzionata resta fissato nella misura del 7 per cento.

La previsione di spesa in sanità di lungo periodo sconta gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie.

*Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2025 e si attesta attorno all'7,4 per cento nel 2060 e al 7,3 per cento nel 2070.*

**TAVOLA IV.3 SPESA PER PENSIONI SANITÀ ASSISTENZA AGLI ANZIANI ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2070) (1)**

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa Totale	49,7	50,3	67,0	49,5	50,8	52,1	53,0	53,7	53,8	53,6	53,2	52,9	53,0
di cui:													
- Spesa age-related	26,6	26,9	29,6	26,7	27,6	28,5	28,8	28,7	28,0	27,0	26,2	25,6	25,5
Spesa pensionistica (2) (3)	14,7	15,6	17,0	16,1	16,7	17,4	17,3	16,8	15,8	14,6	13,7	13,3	13,3
Spesa sanitaria (2) (4)	8,9	8,8	7,4	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,3
di cui LTC - sanitaria	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
LTC socio/assistenziale (2) (4)	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Spesa per istruzione (5)	3,9	3,6	4,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,5	3,4
- Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	3,0	3,4	3,9	4,5	5,3	6,1	6,8	7,3	7,5	7,8
Entrate Totali	45,5	47,8	47,4	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,7	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
IPOTESI (%)													
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	0,1	1,4	0,2	0,6	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,8	-0,0	1,5	0,4	0,7	1,0	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	72,4	73,7	72,9	76,1	76,0	76,5	76,9	76,9	76,4	75,8	75,8	76,1	76,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	50,8	54,1	54,1	59,7	60,9	61,9	62,6	62,7	62,4	62,3	62,3	62,4	62,6
Tasso di partecipazione totale (20-64)	61,6	63,8	63,5	66,0	66,6	69,3	69,9	70,0	69,6	69,3	69,3	69,5	69,8
Tasso di disoccupazione	8,5	12,0	9,3	7,9	8,1	7,9	7,7	7,2	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	29,8	32,2	33,5	33,7	33,8	33,2	33,0	33,1
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre / [20-64])	31,1	34,0	36,4	39,3	44,2	50,6	57,0	60,9	61,8	61,1	60,0	59,3	59,8

• **Si evidenzia il rapporto FSN/PIL.**

	PRE - COVID		POST - COVID		
	2019		2022	2023	2024
<b>FSN legge bilancio 2022</b>	114.474		124.061	126.061	128.061
<b>PIL nominale* DEF 2022</b>	1.790.900		1.887.000	1.974.500	2.048.300
<b>FSN - PIL %</b>	<b>6,39%</b>		<b>6,57%</b>	<b>6,38%</b>	<b>6,25%</b>
<i>*programmatico dal 2022</i>					

- In questo quadro non bisogna dimenticare che è previsto un contributo alla finanza pubblica dal 2023 al 2025 delle Regioni e Province autonome per 200 milioni annui e del Servizio Sanitario Nazionale a decorrere dal 2023 per 300 milioni previsti dalla legge di bilancio 2021 (L. 178/2020).
- Inoltre, non sono stati ancora riassorbiti tutti i costi della gestione “pandemia covid” pur considerando gli interventi per la compensazione dei costi con i dl n. 146/2021, nn. 4 e 17/2022.
- L’incremento del fabbisogno sanitario a cui concorre lo Stato è finalizzato a precise spese dalla legge di bilancio 2022 pertanto non vi sono ulteriori margini per gestire un equilibrio finanziario dei sistemi sanitari regionali già sotto stress per le spese connesse all’emergenza pandemica.

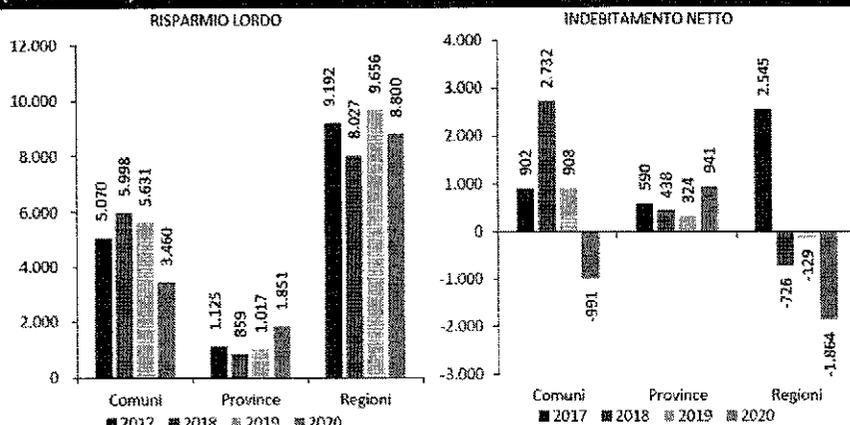
IMPATTI LEGGE BILANCIO 2022 - SSN	
	2022
Interventi finanziati a valere sul fabbisogno sanitario	
Proroga dei rapporti di lavoro flessibile	690.000.000
Indennità pronto soccorso	90.000.000
Liste d'attesa	500.000.000
liste attesa privato accreditato (+2%)	
privato accreditato (richiesta PCM) (+3%)	
privato accreditato a regime (richiesta PCM) (+4%)	
Aggiornamento LEA	200.000.000
PANFLU	200.000.000
Proroga assistenza psicologica	37.932.000
Assunzione di personale per assistenza territoriale - PNRR - DM71	90.900.000
proroga USCA	105.000.000
farmaceutica incremento tetto 14,85 al 15%	185.055.000
<b>Totale spesa prevista in LB 2022 finanziata da incremento fabbisogno sanitario</b>	<b>2.098.887.000</b>

- Tra i collegati alla manovra di bilancio 2023-2025, c'è anche il DDL *“recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale”*, non si può che rimarcare quanto già evidenziato lo scorso anno, riguardo al fatto che occorre considerare innanzitutto il periodo 2019 – 2024, inoltre, il *“potenziamento dell'assistenza territoriale”* deve essere adeguatamente sostenuto finanziariamente non solo per l'implementazione che può avvenire gradualmente ma anche sulla previsione pluriennale (la spesa preponderante è corrente e continuativa);
- Non da ultimo si ricorda l'annosa questione degli *“Indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni”*, per cui le Regioni chiedono il rifinanziamento del fondo (L. 178/2020, c. 821) che ha previsto un finanziamento per 50 milioni di euro per l'anno 2021 all'onere sostenuto dalle regioni per l'esercizio della funzione di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, trasferita alle regioni in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112. Si ritiene che si possa individuare in via collaborativa un percorso per la composizione della situazione pregressa e per la definizione di un programma di finanziamento equilibrato.

#### 10. Equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali

Il DEF 2022 ricorda che la vigente normativa assicura per gli enti territoriali la piena attuazione degli artt. 81,97 e 119 della Costituzione e il rispetto degli equilibri di bilancio previsti dalla legge 243/2012 con verifiche ex ante ed ex post da parte del MEF. È evidenziato il *“peggioramento dell'indebitamento netto nel 2020 sia per i comuni sia per le regioni. Il peggioramento è direttamente correlato alla contrazione nel medesimo esercizio del margine positivo del risparmio lordo, rispettivamente pari a -2.171 milioni per i comuni e -856 milioni per le regioni.”*

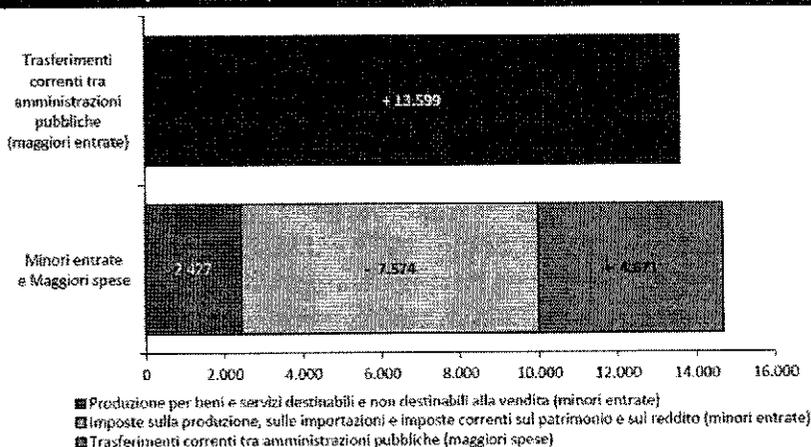
**FIGURA VI.1: RISPARMIO LORDO E INDEBITAMENTO NETTO ENTI TERRITORIALI 2017-2020 (milioni di euro)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Sono inoltre, evidenziati i trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali:

**FIGURA VI.2: VARIAZIONE ASSOLUTA 2020-2019 PRINCIPALI GRANDEZZE CONTO ECONOMICO DELLA PA ENTI TERRITORIALI (milioni di euro)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

*Nel 2020 il deficit e il debito delle amministrazioni locali in rapporto al PIL non hanno subito particolari disallineamenti, per effetto del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, previsto nelle fasi avverse del ciclo economico dalla legge n. 243/2019.*

*Nel 2021, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel suo complesso, una situazione di sostanziale pareggio di bilancio e un rapporto debito/PIL contenuto.*

- Il fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome di cui all'articolo 111, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ancorché utilizzabile nel biennio 2020 e 2021, già per l'esercizio 2020 è risultato incapiente per alcune Regioni e, comunque, non sufficiente a coprire le minori entrate 2021, soprattutto a fronte del crollo degli accertamenti derivanti dall'attività di controllo.

- I rendiconti 2020 approvati, nella maggior parte dei casi parificati dalla Corte dei conti, evidenziano importanti scostamenti di entrata per alcune Regioni che ovviamente hanno precluso, dovendo rispettare gli equilibri di bilancio, politiche di intervento e misure anticicliche a favore delle famiglie e delle imprese.
- Anche le previsioni di entrata 2022 non raggiungeranno i livelli pre- pandemia.
- Si ricorda che le Regioni sono l'unico comparto per cui è prevista la restituzione delle somme per la compensazione delle minori entrate 2020 da attività di accertamento (evasione fiscale).

---

## 11. Le riforme istituzionali

- **La Conferenza delle regioni e delle Province autonome ritiene che siano maturi i tempi per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per cui era stato presentato in Parlamento una norma alla legge di bilancio.**

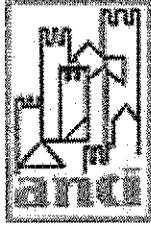
I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nel corso dei due incontri con il Presidente della Repubblica il 4 agosto 2020 e il 24 giugno 2021, avevano già sottolineato “l'esigenza di una nuova stagione politica in cui l'esercizio dell'attività legislativa sia informato a logiche di intensa complementarità fra centro e periferia” ed altresì “l'importanza di assicurare centralità alle sedi della cooperazione interistituzionale e della concertazione tra i diversi livelli istituzionali, a partire dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche attraverso il riconoscimento costituzionale del “sistema delle Conferenze”, al fine di incrementarne l'incidenza nei procedimenti legislativi e decisionali con riguardo alle più rilevanti politiche pubbliche nazionali”.

### **La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome:**

- **Art. 117 Cost, comma 8**, secondo cui: *“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.”* - previsione esplicita sugli organismi di coordinamento tra le Regioni.
- È un organismo, al momento, non istituzionalizzato ma **trova il suo fondamento nel verbale costitutivo del 15-16 gennaio 1981**, come alle altre esperienze costituzionali europee.
- **Ha svolto un ruolo sempre più incisivo nel sistema multilivello delineato dalla Costituzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.** Per questi motivi è presente, anche con attribuzioni di funzioni proprie, in oltre 150 provvedimenti statali sia di rango primario che regolamentare.



28.04.2022



## **ANCI - Appunto Audizione DEF 2022**

**Roma, 12 aprile 2022**

A handwritten signature is located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be a single, continuous stroke.

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

## Premessa

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

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

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

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

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

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

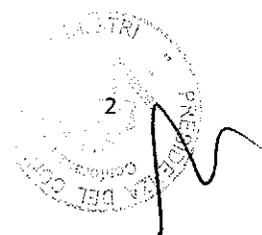


Tabella 1. Confronto 2020-2019 per Comuni in condizione di avanzo / disavanzo (esclusi Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia)

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

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

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

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

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

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

### Pandemia e altre emergenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Gli investimenti comunali alle soglie del PNRR

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

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

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

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

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

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

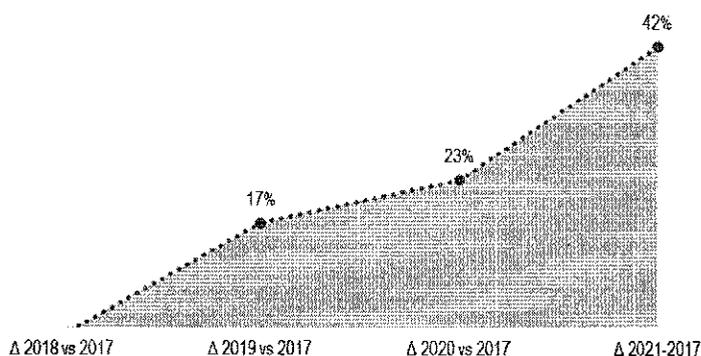
Sono anzi necessari ulteriori interventi, non solo sul fronte della semplificazione, ma anche a contrasto degli aumenti delle materie prime, al fine di preservare l'impatto degli investimenti previsti dal PNRR e i relativi obiettivi.

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

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

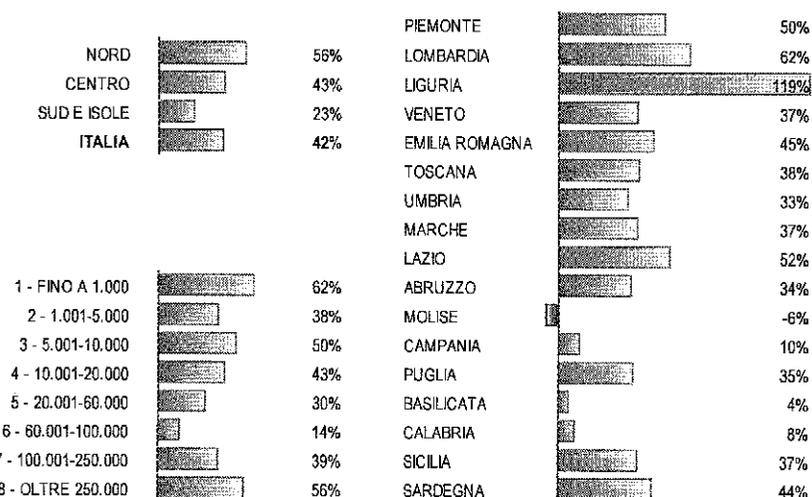
Va sottolineato che le dinamiche osservate riflettono in misura largamente prevalente gli effetti di mutamenti normativi degli scorsi anni e solo marginalmente risentono degli interventi di ulteriore spinta agli investimenti dovuta al PNRR. I dati di cassa sono cioè in larga misura il riflesso dell'“onda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

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



Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

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



Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

La figura 2 e la tabella 2 mostrano con qualche maggiore dettaglio gli andamenti di cassa per area, regione e fascia demografica, che testimoniano una generale tendenza alla crescita, sia pure di dimensioni diversificate<sup>1</sup>.

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

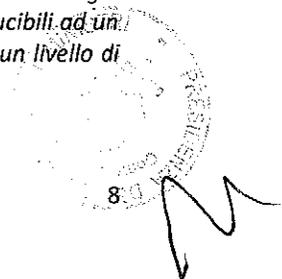
	Valori assoluti (milioni €)			Valori pro capite (€)			Variazioni percentuali	
	2017	2020	2021	2017	2020	2021	2021/2017	2021/2020
NORD	3.194	4.377	4.981	127	174	198	56%	14%
CENTRO	1.227	1.403	1.753	104	119	148	43%	25%
SUD E ISOLE	2.514	2.730	3.095	125	136	154	23%	13%
<b>ITALIA</b>	<b>6.935</b>	<b>8.510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

Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

Le regioni del Sud-Isole mostrano spesso, ma non sempre, crescite inferiori alla media nazionale<sup>2</sup>; lo stesso accade per le città medie (in particolare tra i 20mila e i 100mila abitanti). Tuttavia, nel complesso i dati descrivono una generale ripresa, confortata

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

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



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

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

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

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

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

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



28.04.2022

Unione Province d'Italia



UPI

**Audizione Commissioni Bilancio Camera e Senato  
Documento di Economia e Finanza 2022**

**Nota UPI**

**Roma, 12 aprile 2022**

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'L' followed by a horizontal stroke.

## **PREMESSA: il DEF , il quadro di contesto**

Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica individuati nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2022 risentono indubbiamente della pesante incertezza dettata dalla crisi Ucraina e dal perdurare della crisi sanitaria dovuta al Covid19.

Il quadro economico è fortemente compromesso dall'eccezionale aumento del prezzo del gas naturale, che ha trainato al rialzo le tariffe elettriche, già a partire dalla fine del 2021: una condizione che ha subito una vera e propria impennata con l'inizio della guerra Russia - Ucraina.

Il DEF che il Governo presenta, partendo da questo scenario, definisce obiettivi programmatici che si muovono lungo due priorità: **assicurare sostegno a famiglie e imprese e proseguire nel rilancio degli investimenti pubblici per promuovere uno sviluppo equo, sostenibile e strutturale.**

A questo scopo si individuano misure mirate ai cittadini e alle imprese, misure per lo Stato e gli enti locali, interventi di riforma: in questo quadro resta prioritaria la piena attuazione del PNRR come strumento principale di rilancio e ripresa.

### **1. Il caro energia: un'emergenza da risolvere**

Comprendiamo e sosteniamo la scelta del Governo di operare con interventi mirati a favore di famiglie e imprese, attraverso misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica, una strada necessaria considerate le forti criticità che il Paese sta sostenendo a seguito degli interventi che si sono resi necessari per contenere la diffusione della pandemia.

Apprezziamo poi che il DEF indichi con chiarezza l'impegno del Governo ad utilizzare **risorse che deriverebbero da uno scostamento di bilancio anche per ulteriori strumenti destinati ad intervenire sull'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti per Enti territoriali.**

Ma sottolineiamo che **si tratta di fare fronte nell'immediato** alle ripercussioni che la crisi ha prodotto sui bilanci di Province ed enti locali, sia rispetto alla spesa corrente, che è aumentata a causa del caro bollette di almeno il 40%, sia sulla spesa in conto capitale, con il rallentamento degli investimenti.

L'aumento dei costi energetici e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in una tendenza costante che sta producendo perfino l'impossibilità a reperire materiali, stanno mettendo in discussione i quadri economici dei Piani di investimenti.

Una emergenza che è generalizzata, ma che ha evidentemente effetti gravi nel caso dei progetti attuativi del PNRR di Regioni, Province e Comuni, cui è affidata buona parte dell'attuazione del Piano.

Il Governo, per fare fronte a questa emergenza, ha emanato un decreto-legge, il DL 17/22 il cosiddetto Decreto Energia all'esame della Camera, che introduce le



prime misure volte a fronteggiare l'aumento dei prezzi delle materie prime energetiche, prevendo un fondo specificamente diretto a Comuni, Province e Città metropolitane.

**Ma le quote riservate a Comuni (200 milioni) Province e Città metropolitane (50 milioni) sono del tutto insufficienti a colmare il gap e a garantire la continuità dei servizi.**

Per intervenire in maniera risolutiva sull'aumento dei costi energetici e proseguire con determinazione nella realizzazione degli investimenti, in particolare quelli previsti dal PNRR, occorre almeno raddoppiare gli importi già assegnati agli Enti locali.

**Non ci sono risposte significative neanche nel DL 21/22 "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi Ucraina"** all'esame del Senato, che non destina risorse aggiuntive adeguate per compensare l'aumento dei costi energetici sostenuti dagli Enti locali.

Ribadiamo che **senza interventi immediati e diretti** il rischio è di non rispettare la tempistica stringente prevista per le Province, come per i Comuni, proseguire nella realizzazione degli investimenti pubblici, particolarmente quelli legati alle opere del PNRR.

Sottolineiamo che, per il 2022, il Piano prevede il raggiungimento di 100 obiettivi, di cui oltre 50 vedranno protagonisti gli Enti locali, tra cui quelli strategici che riguardano la M1 Digitalizzazione, Innovazione, competitività, cultura e turismo. (25 obiettivi) e la M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica (24 obiettivi).

## **2. Gli investimenti delle Province: la centralità della ripresa dai territori**

Il DEF 2022, proseguendo lungo una direttrice tracciata nel 2021 e sostenuta con le manovre finanziarie corrispondenti, assegna **grande centralità agli investimenti pubblici locali quali volano della ripresa economica.**

Una strada che, per quanto riguarda le **Province**, trova conferma nei dati, che attestano una **costante ripresa della spesa degli investimenti** di questi enti, sostenuta principalmente dai fondi nazionali che sono stati destinati per la messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria provinciale e delle scuole secondarie superiori.

Infatti, nonostante le difficoltà causate dalla pandemia, tra il 2019 e il 2021 la spesa annuale per investimenti delle Province **è cresciuta del 30%**: una spinta che si attesta come strutturale, tanto che il raffronto tra il primo trimestre del 2021 e del 2022 mostra **un +11%**.

La valorizzazione del ruolo delle Province e degli enti locali per gli investimenti, che emerge dal DEF 2022 dovrà trovare quindi **pieno consolidamento nella prossima manovra finanziaria**, per proseguire in una opera virtuosa che da un lato rafforza



l'economia e dall'altro assicura ai cittadini opere pubbliche sicure, efficienti e moderne.

A questo scopo però è essenziale affiancare alla definizione di fondi per l'investimento, il rafforzamento della capacità organizzativa delle Province, **attraverso l'immissione di personale altamente specializzato**, anche attraverso procedure straordinarie, così da consentire agli enti la piena operatività.

La sostenibilità finanziaria su cui si fonda la capacità assunzionale delle Province non può basarsi su un mero calcolo d'incidenza della spesa di personale rispetto alle **entrate correnti** se, queste ultime, **non sono ancora completamente congrue e durevoli nel tempo e quindi se il bilanciamento tra entrate standard e relativi fabbisogni di spesa, comprensivo del concorso alla finanza pubblica, non risulta effettivo e consolidato.**

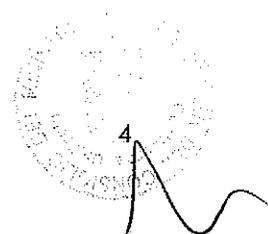
### **3. I bilanci delle Province: la copertura delle spese per le funzioni fondamentali**

Il Documento di Economia e Finanza, nel rappresentare gli scenari e le linee di tendenza della finanza pubblica, ripercorre gli interventi a sostegno della ripresa economica post pandemia operati in favore degli enti locali e territoriali. Tra questi viene annoverato il fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane che si ricorda prevede un contributo per il triennio 2022-2024 rispettivamente di 80, 100 e 130 milioni di euro, incrementandosi fino ad arrivare a 600 milioni a regime a partire dal 2031.

Ma non viene fatto cenno al fatto che questo fondo è stato ripartito dopo un lungo lavoro istruttorio operato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard che, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni singolo ente: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere per il comparto delle Province e delle Città metropolitane, **uno scenario di squilibrio di 1 miliardo 140 milioni di euro, di cui 840 milioni sono registrati dalle sole Province.**

Le risorse assegnate dunque, come previste a regime, rappresentano così **solo la metà del fabbisogno e solo dal 2031, e devono assolutamente trovare un adeguato incremento, soprattutto nel primo triennio.**

**Si tratta, nella sostanza, di invertire la prospettiva pluriennale delle risorse attribuite perché le Province necessitano a breve termine di riacquisire la propria capacità** di realizzare una programmazione finanziaria, prima corrente e poi di investimento, attendibile e veritiera **e quindi, come effetto consolidato**, un equilibrio congruente dei bilanci pubblici come richiesto dall'orientamento costituzionale oggetto di ripetuti interventi del Giudice delle leggi e della Corte dei Conti.



Questa è stata la richiesta reiterata da UPI, anche attraverso emendamenti ai decreti-legge all'esame del Parlamento nei primi mesi di quest'anno, senza però trovare accoglimento.

Così come è stata inascoltata anche **la richiesta a sostegno delle Province in dissesto e predissesto**. Nel decreto fiscale (n. 146/21) e nella legge di bilancio 2022 infatti, numerosi sono stati gli interventi a favore dei Comuni nelle medesime condizioni ovvero con disavanzo rilevante procapite, mentre nulla, nonostante le proposte UPI, è stato stanziato per le Province nelle medesime condizioni, benché 9 Province negli ultimi anni hanno abbiano deliberato il predissesto proprio a causa della non sostenibilità dei contributi alla finanza pubblica rispetto al mantenimento degli equilibri di bilancio e altre 3 abbiano accertato una più grave situazione di dissesto finanziario indotto principalmente dalle stesse cause.

La richiesta avanzata da UPI era limitata ad un fondo triennale di 15 milioni per ciascun anno dal 2022 al 2024, così da permetterne il ripristino della stabilità ed accelerare l'uscita dalla situazione di crisi finanziaria.

L'incremento delle risorse correnti non è dunque un passo ulteriormente procrastinabile, anche in considerazione della **cronica flessione dei tributi propri provinciali**, strettamente connessi al mercato automobilistico, sul quale grava il rallentamento legato alle materie prime e la crisi economica ingenerata dalla pandemia ed ulteriormente irrobustita dall'incremento dei costi energetici e dall'inflazione.

Tale scenario si può ben rappresentare con un **raffronto tra i dati del 2021 e quelli del 2019, che mostrano un calo di oltre il 6,5% del gettito sia della imposta Rcauto, sia dell'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT)** che si traduce in **circa 300 milioni di euro di minori entrate nel triennio considerato per Province e Città Metropolitane**.

In una visione più ampia dell'autonomia finanziaria delle Province si impone anche un approfondimento sulla natura delle fonti tributarie di alimentazione delle entrate proprie.

Occorre che il Documento di Economia e Finanza tenga conto di tale situazione per proiettare nei prossimi provvedimenti queste esigenze finanziarie che sono alla base dell'esercizio delle funzioni fondamentali per le Province, le quali sono principalmente orientate alla realizzazione di interventi di edilizia scolastica e manutenzione della rete viaria, ovvero due settori di investimento prioritari ora più che mai, ma che per essere sostenuti hanno bisogno di bilanci in equilibrio e personale numericamente e professionalmente adeguato, anche con riferimento agli interventi inerenti il PNRR.

Entrando maggiormente nello specifico si rileva come, nell'appendice II al PNR - laddove vengono enucleate le CSR (Country Specific Recommendations) ed il loro stato di attuazione - sono stati indicati tutti i programmi di investimenti su ponti, viadotti, rete viaria e messa in sicurezza delle scuole, come misure adottate o implementate, comprese quelle che garantiscono a Regioni ed enti locali di

fronteggiare le maggiori spese legate alla pandemia oppure quelle che istituiscono il fondo per le funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane di cui si è fatto cenno in precedenza.

Ma nulla viene detto sulla coerenza e congruenza di quelle misure, che spesso appaiono contrastanti. Viene infatti menzionata anche la spending review per gli anni dal 2023 al 2025 per tutte le amministrazioni centrali e locali: per le Province si tratta di 50 milioni di euro annui, come previsto dalla vigente legge di bilancio 2021.

Va dunque ribadito che un ingente programma di investimenti, necessario per il rilancio dell'economia, pur in un clima internazionale estremamente incerto, può essere sostenuto dagli enti locali, **solo se questi sono messi nelle condizioni di poter programmare e calendarizzare appalti, gare e stato di avanzamento dei lavori, ovvero se sono in grado di chiudere bilanci triennali in equilibrio, dotati di un numero congruo di professionalità al proprio interno.**

Si sottolinea l'assoluta urgenza di un intervento **organico di ristrutturazione del debito degli enti locali**, così come previsto dall'art. 39 del DL 162/19, che non ha trovato ad oggi nessuna attuazione. Si tratta di un intervento urgente e non più rinviabile per la rilevanza in ordine al mantenimento degli equilibri finanziari dei bilanci.

#### **4. La riforma del Codice degli appalti e la SUA**

Gli interventi di riforma che il DEF riporta hanno come direttrice comune quella di agire quale sostegno strutturale della ripresa degli investimenti. Per quanto riguarda la riforma del Codice degli appalti, il percorso è avviato e sicuramente entro la fine della legislatura sarà possibile il raggiungimento di obiettivi importanti.

La riforma degli appalti, infatti, dovrà **proseguire con determinazione sulla strada delle semplificazioni**, per assicurare alle istituzioni e alle imprese un sistema di governo degli appalti pubblici che, garantendo un quadro saldo di tutele di legalità, consenta alle opere di essere portate a compimento secondo una tempistica chiara e senza sovrapposizioni burocratiche.

Si tratta di riuscire a raggiungere l'obiettivo di **semplificazione e qualificazione della gestione degli appalti, costruendo nelle Province e nelle Città metropolitane** strutture amministrative e tecniche capaci di gestire insieme la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici a servizio degli enti locali del loro territorio che non siano qualificati come possono esserlo i Comuni capoluogo o i Comuni strutturati come centrali di committenza.

Per questo come UPI evidenziamo la necessità di rafforzare la capacità tecnica e progettuale delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane, **prevedendo assunzioni mirate di personale altamente qualificato** anche attraverso procedure di reclutamento aggregate che consentano di acquisire il personale specializzato necessario.

6



Occorre infine **supportare il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane attraverso percorsi di formazione** mirati e la messa a disposizione di piattaforme tecnologiche che favoriscano la raccolta dei fabbisogni e la digitalizzazione dei processi di programmazione, gestione, esecuzione e monitoraggio degli appalti e degli investimenti pubblici locali.

## 5. La riforma della PA e la riforma del TUEL

Semplificazione e valorizzazione delle risorse umane, digitalizzazione dei processi ed efficientamento della macchina pubblica sono **obiettivi della Riforma della PA, che è indubbiamente il pilastro principale per assicurare al Paese un sistema di gestione pubblica moderno, capace** e in grado di sostenere, piuttosto che di ostacolare i processi di crescita dei cittadini e delle imprese.

Centrale per la riforma della PA è infatti il tema della digitalizzazione e informatizzazione, anche attraverso immissione di personale specializzato. In questa prospettiva la Provincia può fornire assistenza ai Comuni, realizzando economie di scala (uffici paghe centralizzati, uffici finanziari integrati, settori per la formazione e il project-management, uffici di monitoraggio della qualità dei servizi e degli investimenti secondo "target e milestone" definiti).

Si tratta di una vera e propria rivoluzione che il Governo sta portando avanti con l'apporto del Parlamento, su cui c'è il pieno sostegno e collaborazione delle rappresentanze degli Enti locali, a partire da UPI.

Ma **strettamente legata a questa riforma, quale elemento essenziale su cui fondare l'efficientamento del sistema amministrativo pubblico locale, vi è l'intervento di revisione del Testo Unico degli Enti locali, e della Legge 56/14**, su cui si riscontra piena consapevolezza tanto che il Governo ha previsto questo intervento nel DEF 2021 come collegato alla Legge di Bilancio 2022-24.

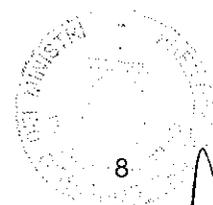
**Dobbiamo purtroppo evidenziare quanto però su questo punto non si stiano compiendo passi in avanti con la necessaria rapidità ed urgenza:** ad undici mesi dal termine della legislatura il **Governo**, nonostante continue interlocuzioni e nonostante si sia giunti alla individuazione di alcune linee comuni che avrebbero quanto meno il vantaggio di sciogliere alcune prime criticità, **non ha ancora presentato un testo in Parlamento, dove sarebbe possibile, attraverso il confronto con i gruppi parlamentari**, verificare le misure e introdurre le modifiche che si ritenessero necessarie.

Questa **situazione di stallo totale non è più ammissibile**, poiché rischia di compromettere l'avvio di un percorso che è indispensabile per superare alcune lacune e contraddizioni che producono incertezza istituzionale.



Per le Province si tratta finalmente di introdurre seppur minimi interventi di modifica rispetto al ruolo, alle funzioni e alla governance, quanto mai opportune in questa fase in cui questi enti sono impegnati nell'attuazione del PNRR e nel PNC insieme ai Comuni e alle Regioni, sia quali soggetti attuatori di specifiche Componenti delle Missioni, sia nel ruolo di sostegno, assistenza e accompagnamento all'azione dei Comuni.

Oltre alla richiesta di un impegno per far fronte alle emergenze e alla necessaria collaborazione per la piena attuazione dei progetti del PNRR è, infatti, essenziale che **lo Stato offra a tutti gli enti locali una prospettiva certa**, con una riforma che superi le lacune e le contraddizioni della normativa vigente, attraverso la necessaria revisione del TUEL e della legge 56/14, e valorizzi i Comuni, le Province e le Città metropolitane come istituzioni costitutive della Repubblica che curano gli interessi delle loro comunità e contribuiscono allo sviluppo sostenibile di tutto il Paese.



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.