

**XI CONFERENZA IFEL**  
**SCENARI PER I COMUNI ITALIANI**  
**LA FINANZA LOCALE TRA OPPORTUNITA' D'INNOVAZIONE E FRAGILITA' DA SUPERARE**  
**24/25/26 gennaio 2023 – Ore 09.30/13.30**

Tre mattine, tre sessioni, 12 ore di dibattito, oltre 40 gli interventi previsti tra relazioni e dibattito politico tra Comuni, Istituzioni e Governo. Il tutto indirizzato a fornire elementi sullo scenario che i Comuni italiani si troveranno ad affrontare nei prossimi anni.

## 1. Una fase caratterizzata da rilevanti risorse per investimenti

### Spese straordinarie e aggiuntive per i comuni

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

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

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



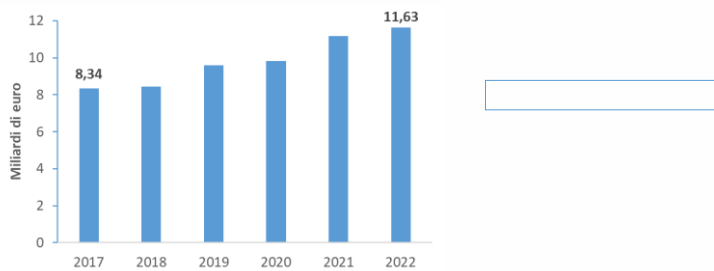
11<sup>a</sup> Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale  
24/25/26 gennaio 2023 - Roma

Sono programmati investimenti aggiuntivi per circa **10 MLD all'anno nei prossimi 7 anni**, per un totale di oltre 70 MLD di euro



## Focus ultimo periodo...fino al 2022

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



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



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

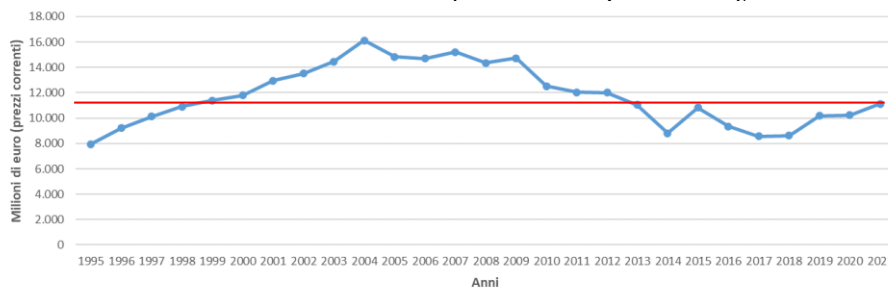
Tenendo conto della dinamica degli ultimi anni della spesa per investimenti, nei prossimi anni la spesa comunale per investimenti dovrebbe raggiungere quasi i **20 mld di euro annui**.

Questo significa, se guardiamo il trend degli investimenti comunali dal 1995, tenendo conto dell'inflazione, **raggiungere per il solo comparto degli Enti locali il punto di massimo toccato nel 2004 con 16 miliardi di euro di spesa a valori correnti**.



## Il trend degli investimenti dei comuni

Gli investimenti fissi lordi dei comuni (milioni di euro a prezzi correnti), 1995-2021



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

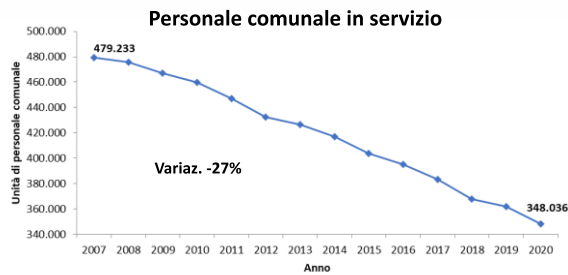


11<sup>a</sup> Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale  
24/25/26 gennaio 2023 - Roma

Ma oggi quel livello di investimenti dovrebbe essere realizzato oggi con  $\frac{1}{4}$  della forza lavoro in meno nel solo settore dei dipendenti comunali in organico, frutto come si sa del blocco del turnover per anni e dei pensionamenti programmati. È utile ricordare in questa sede che il tema è fortemente intrecciato con il drastico calo di personale della Pubblica amministrazione in generale, diminuito di un quarto in 15 anni da 430mila nel 2007 a 320mila nel 2021, una variazione del 27% in meno.



## Il trend del personale comunale in servizio



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

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



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



## L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato

L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2020

Classi di età	Valore assoluto	Valore percentuale
Fino a 29	4.042	1,3%
30 - 34	8.787	2,8%
35 - 39	17.151	5,4%
40 - 44	29.862	9,4%
45 - 49	47.425	15,0%
50 - 54	63.595	20,1%
55 - 59	78.058	24,6%
60 e oltre	67.928	21,4%
<b>Totale</b>	<b>316.848</b>	<b>100,0%</b>

I prossimi ad andare in pensione...

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



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

Oltre il 65% dei dipendenti comunali ha più di 50 anni. Nei prossimi 5 anni andranno in pensione almeno 50.000 unità. Almeno 100.000 nei prossimi 10 anni (un terzo della attuale forza lavoro comunale).

E con un **"ambiente normativo" reso molto più complesso** per il combinato disposto dell'eredità non ancora rimossa della legislazione della crisi (orientata a ridurre, rallentare, posporre la spesa) e di procedure che a tutela di principi importanti – ambiente, sicurezza, privacy, trasparenza, ecc – hanno però oggettivamente aggravato le procedure di spesa.

Gli ultimi dati dell'Agenzia per la Coesione territoriale registravano un tempo medio di attuazione delle opere infrastrutturali sui 4,4 anni ma sono necessari in media meno di 3 anni per attuare progetti da meno di 100 mila euro e oltre 15 anni per progetti da oltre 100 milioni di euro€ . Sono state introdotte recenti innovazioni semplificatrici ma le procedure rimangono più complesse rispetto a 20 anni fa.

## 2. La spesa corrente comunale nella stagione dell'inflazione

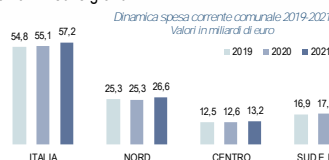
I contributi straordinari legati alla pandemia hanno permesso una tenuta della spesa corrente comunale



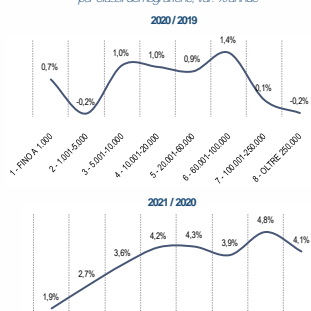
### La tenuta della spesa corrente nel periodo della pandemia

Sorretto dai contributi straordinari erogati dallo Stato, durante la pandemia il ruolo dei comuni nel garantire servizi e beni necessari ha comportato:

- **complessiva tenuta nel corso del 2020** sull'intero territorio nazionale, anche in ragione dei risparmi di spesa correlati al periodo di *lockdown*
- **diffusa accelerazione della spesa durante il 2021**, trainata in particolare dai comuni medi e grandi



Dinamica spesa corrente comunale 2019-2021 per classi demografiche, var. %/annua



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

Così come appare migliorata la situazione degli equilibri di parte corrente.



### Avanzi disponibili e disavanzi

Il confronto 2021-2019 restituisce una diversa e tangibile conferma circa la **tenuta degli equilibri di parte corrente** durante la fase pandemica:

- **nel complesso** il comparto (escluse le RSS Nord) migliora la sua condizione di **+3,5 mld.** di euro
- cresce il numero degli enti con avanzo disponibile (+300 circa) e aumenta la **dote finanziaria (+1,2 mld.)**
- si riduce il numero degli enti con disavanzo e l'**ammontare da ripianare (-2,3 mld.)**

Ammontare di avanzo disponibile e disavanzo comunale: confronto 2021 e 2019

AREA	Avanzi - 2019	Avanzi - 2021	Disavanzi - 2019	Disavanzi - 2021	Totale 2019	Totale 2021
1 - NORD (senza RSS)	2.284	3.105	-1.240	-918	1.044	2.187
2 - CENTRO	378	536	-1.854	-1.493	-1.476	-957
3 - SUD E ISOLE	917	1.145	-8.524	-7.283	-7.607	-6.139
<b>TOTALE</b>	<b>3.579</b>	<b>4.786</b>	<b>-11.618</b>	<b>-9.674</b>	<b>-8.339</b>	<b>-4.989</b>

Fonte: elaborazioni iFEL su dati EDAP

Numero di comuni con e senza avanzo disponibile: confronto 2021 e 2019

AREA	Con avanzi - 2019	Con avanzi - 2021	Con disavanzi 2019	Con disavanzi 2021
1 - NORD	3.624	3.890	155	112
2 - CENTRO	630	713	326	247
3 - SUD E ISOLE	1.425	1.564	1.040	935
<b>TOTALE</b>	<b>5.679</b>	<b>5.967</b>	<b>1.526</b>	<b>1.294</b>

Fonte: elaborazioni iFEL su dati EDAP

N.B. Il confronto 2021-2019 restituisce nel complesso lo stesso numero di enti in quanto variano nei due anni entrambi i casi di avanzo disponibile pari a zero

Il miglioramento dei disavanzi si spiega anche alla luce dei contributi erariali specifici stanziati per i ripiani (1,2 mld. nel 2020-21)



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

Ma le prospettive inflattive ci costringono a riconsiderare le dinamiche della spesa corrente.

Per quanto moderata l'inflazione degli ultimi anni mostra una più severa riduzione delle risorse disponibili in termini reali.

E le prospettive di una decisa dinamica inflattiva riduce l'incidenza delle risorse a disposizione dei Comuni. L'inflazione ha un impatto asimmetrico sulle entrate comunali (in prevalenza non legate alle dimanche nominali) e le spese pienamente influenzate dall'aumento dei prezzi.

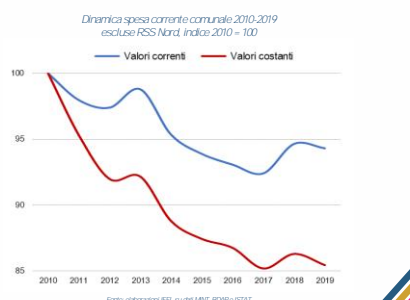


### La dinamica di lungo periodo delle spese comunali e l'insorgere dell'inflazione (2)

Al netto delle risorse impegnate per i servizi «rifiuti» e «trasporto pubblico locale» nel **decennio 2010-2019**, ossia **dopo la stagione dei tagli alle risorse** (circa 9mld.) e prima della crisi pandemica successivamente intervenuta, la **dinamica della spesa corrente comunale**:

- registra un **-6% calcolato «a valori correnti»** (2,5 mld. in meno)
- segnala un **-15% stimato «a valori costanti»** (oltre 6 mld. in meno)

La prospettiva di un **biennio 2022-23 ad alta inflazione** (8,1 nel 2022, 6,3 da stima BCE 2023) **riduce fortemente la portata degli aumenti di risorse** disposti tra il 2021 e il 2030 nel FSC, peraltro **in larga parte vincolati** a nuovi servizi e quindi a spese aggiuntive



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

## 3. L'altra faccia del PNRR: la spesa in conto capitale genera futura spesa corrente.

Le prospettive di una riduzione del valore delle risorse correnti in termini reali deve essere considerata anche in relazione agli investimenti del PNRR ed ai loro futuri costi di gestione. Grazie al lavoro realizzato in sede di determinazione dei Fabbisogni standard comunali, finalizzati alla ripartizione del fondo di solidarietà comunale, possiamo disporre di una stima sulla futura spesa corrente che possiamo proiettare sugli investimenti PNRR.

Per la sola gestione (manutenzione, utenze, sorveglianza, ecc.) **ogni miliardo di spesa in conto capitale** per nuove strutture o per la ricostruzione di strutture esistenti, corrisponde un fabbisogno di **spesa corrente di 20 milioni**.

Ma le infrastrutture del PNRR sono realizzate per erogare servizi. Naturalmente i costi dipendono dal tipo di servizio erogato. Nel caso del servizio, ad esempio, di **asilo nido** ogni miliardo di investimento genera **maggiori fabbisogni di spesa corrente compresi l'intervallo fra i 50 e i 250 milioni**.

## 4. Lo stato del Pnrr per i Comuni

Attualmente siamo nella fase dell'assegnazione dei finanziamenti ai Comuni. Il processo è a buon punto soprattutto perché a differenza delle procedure usate nell'ambito delle politiche di coesione le risorse sono direttamente trasferite ai Comuni.

Dei 40 mld di eruo destinati ai Comuni a novembre 2022, ne erano stati assegnati attualmente 29 mld.



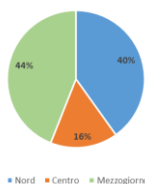
## I primi 29 MLD PNRR assegnati ai comuni Novembre 2022

Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a Comuni tratte da decreti e graduatorie pubblicate dalle Amministrazioni Titolari, per Missione e per ripartizione geografica

% assegnazioni PNRR a Comuni



% assegnazioni PNRR a Comuni



Fonte: elaborazione IFEL su decreti e graduatorie PNRR pubblicate dalle Amministrazioni Titolari. Dati aggiornati a novembre 2022 sui primi 29 miliardi di euro dei 40 assegnati ai comuni.

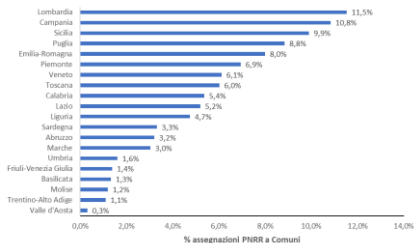


11<sup>ª</sup> Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale  
24/25/26 gennaio 2023 - Roma



## Assegnazioni PNRR ai comuni per regione

Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a Comuni tratte da decreti e graduatorie pubblicate dalle Amministrazioni Titolari, per regione



Fonte: elaborazione IFEL su decreti e graduatorie PNRR pubblicate dalle Amministrazioni Titolari. Dati aggiornati a novembre 2022 sui primi 29 miliardi di euro dei 40 assegnati ai comuni.



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

Il processo attuativo presenta criticità evidenti.



## I temi dell'attuazione in campo

Si deve considerare che l'aumento del prezzo delle materie prime e dell'energia ha già rallentato il ciclo di attuazione degli interventi

- Tempi lunghi di realizzazione delle opere pubbliche in IT**  
Il tempo medio di attuazione delle opere infrastrutturali si attesta sui 4,4 anni ma sono necessari in media meno di 3 anni per attuare progetti da meno di 100 mila euro e oltre 15 anni per progetti da oltre 100 ME (Fonte: Agenzia Coesione territoriale)
- Tempi rapidi di allocazione delle risorse PNRR**  
Le risorse appostate sugli investimenti di cui i Comuni sono stati identificati come soggetti attuatori del PNRR sono state ripartite velocemente (seppur a mezzo avvisi e bandi competitivi e/o decreti di riparti sacrificando la dimensione strategica e programmatica degli interventi)
- Un quadro delle regole in evoluzione**  
Entro marzo 2022 è prevista l'entrata in vigore il nuovo codice dei contratti pubblici. Nel frattempo si continuano a normare specifici aspetti connessi all'affidamento delle opere (vedi oltre)
- Semplificazione delle procedure di autorizzazione**  
Si ripropone per l'attuazione del PNRR lo storico problema dei tempi di attraversamento delle fasi di attuazione delle opere, soprattutto quando l'iter amministrativo è sottoposto ad autorizzazione da parte di autorità terze
- La questione del personale a disposizione del comparto**  
Il forte calo che ha registrato il personale negli ultimi anni non potrà essere compensato a breve-medio termine (vedi oltre)
- Nuovi compiti assegnati ai soggetti attuatori del PNRR**  
Si fa qui riferimento, per esempio, a: 1) applicazione principio DNSH, 2) controllo indicatori comuni, 3) utilizzo di nuova piattaforma REGIS



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

Naturalmente serve un cambio di passo da parte di tutti.

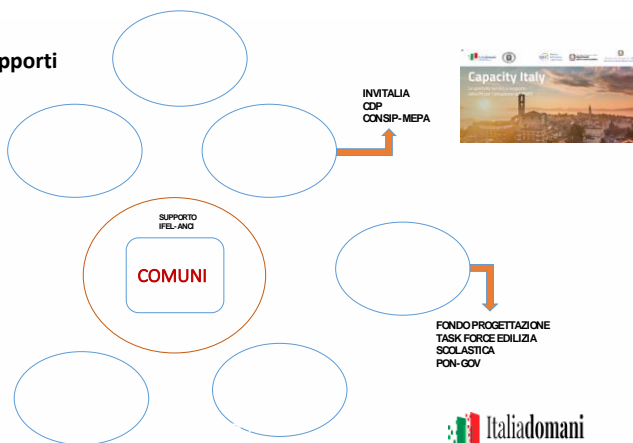
Occorre lasciarsi alle spalle la fase del contenimento della spesa non solo nelle regole ma anche nei comportamenti.

I Comuni sono in prima linea nell'attuazione ma devono poter contare su retrovie – costituite dalle istituzioni addette al controllo, indirizzo, autorizzazione, vigilanza, monitoraggio, regolazione, ecc – che lavorino nella stessa direzione: semplificare e accelerare la realizzazione degli investimenti.

Non mancano strutture e programmi attivati per il supporto ai Comuni in primo luogo quelli di minore dimensione, anche dalla stessa Anci da IFEL.



## Mappa dei supporti



FONDO PROGETTAZIONE  
TASK FORCE EDILIZIA  
SCOLASTICA  
PON-GOV

Italiadomani  
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA



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

Ma questa mappa ha bisogno di un coordinamento e di un indirizzo attraverso un monitoraggio attivo che individui le criticità o i blocchi e riesca ad intervenire al fianco dei Comuni per rimuoverli.