

I SOLDI CI SONO, MA NON LI SAPPIAMO SPENDERE?

Dal PNRR ai fondi europei, le difficoltà dei Comuni su cui intervenire

CONTESTO

Il dibattito pubblico si sofferma di frequente sulla capacità dei Comuni di spendere le risorse del PNRR. Preoccupazione analoga riguarda la nuova programmazione dei fondi strutturali europei 2021-27: i Comuni, soprattutto quelli delle Regioni del Sud, riusciranno a spendere di più, prima e meglio, i fondi della programmazione 2014-20?

I Comuni, sembrano avere perso, nel tempo, l'attitudine a investire: da una lato, per la scarsa disponibilità di risorse e l'obbligo di contribuire alla riduzione della spesa pubblica; dall'altro, per il lungo blocco del turnover che ha impedito alle Amministrazioni di dotarsi di figure tecniche essenziali per la gestione degli appalti, dai progettisti ai responsabili unici di progetto. Va, pertanto, in questa direzione l'approvazione da parte della Commissione Europea di un Piano Nazionale sulla Capacità di Coesione (PNCC) che intende finanziare un numero considerevole di assunzioni con lo scopo di dotare i Comuni del Sud amministrativamente più fragili delle figure tecniche mancanti.

Dunque, l'esperienza sull'utilizzo dei fondi europei 2014-20 e quella ancora in corso relativa al PNRR restituiscono una **verità che era già evidente** a chi avesse voluto vederla, ovvero **l'insufficiente capacità di spesa** dimostrata da molti Comuni italiani. Gli indicatori di bilancio parlano chiaro da tempo, così come quelli che definiscono la **capacità amministrativa, senza la quale anche spendere**, per qualsiasi Ente, **diventa difficile**. Non deve stupire, perciò, che ora i nodi siano venuti al pettine, resi evidenti dalle dimensioni inusuali delle risorse finanziarie che i Comuni si ritrovano potenzialmente a disposizione grazie al PNRR e alla nuova programmazione settennale europea.

Una tale criticità relativa alla spesa per investimenti si accompagna ad un'altra, per certi aspetti persino più significativa: quella per cui **non pochi Comuni dimostrano anche scarsa capacità di spesa ordinaria**, quella - per intendersi - relativa all'acquisto della cancellaria per gli uffici, ad esempio.

La preoccupazione riguarda non tanto i Comuni capoluogo di provincia: qui, la capacità di spesa ordinaria solo per un Comune (Avellino) scende al di sotto del 40%; **ad allarmare sono i Comuni più piccoli**: non tutti, naturalmente, ma molti. È il caso di Comuni in cui **l'indicatore appena supera il 4%, come Celle San Vito**, in provincia di Foggia, i cui abitanti non arrivano a 150. Nonostante i suoi quasi tremila abitanti, **non va molto oltre neppure**

San Leucio del Sannio (Benevento), che presenta una percentuale di spesa del **7%**. D'altro canto, ci sono anche Comuni come **Aielli**, in provincia di Chieti, che con poco più di mille abitanti mostra una **capacità di spesa molto alta (98%)**, seguito da un altro Comune abruzzese, con 1.346 abitanti (**Castilenti**) e quasi **il 97%** di capacità di spesa. Nel bene e nel male, sono tutti Comuni del Sud, ma un'analisi più approfondita racconta altro, confermando un **tasso di eterogeneità elevatissimo tra i Comuni italiani**.

LA CAPACITÀ DI SPESA

Più in dettaglio, l'Indicatore misura in termini percentuali la capacità di spesa ordinaria (in seguito anche CS) dei Comuni: il suo **valore segnaletico** sta nel far emergere se un Comune è dotato di una capacità che può essere considerata basilare per la sua gestione finanziaria: **rispettare gli impegni di spesa assunti**. Si tratta, pertanto, di un **Indicatore non solo finanziario**, ma anche di capacità amministrativa: costituisce, insieme alla capacità di riscossione, uno degli indicatori di bilancio più significativi della **performance** di un Ente, **premessa essenziale per garantire la tenuta del suo bilancio**. Tenuta che – va sottolineato – è da considerare **non un tema tecnico**, da addetti ai lavori, ma uno di cui tutti dovrebbero preoccuparsi: *senza un bilancio sano, infatti, non può essere garantita l'erogazione dei servizi per i cittadini né gli investimenti per lo sviluppo*.

I risultati¹ dell'analisi **confermano alcuni luoghi comuni, e ne sfatano altri**.

Innanzitutto, l'analisi restituisce una **percentuale media** dell'Indicatore **poco al di sotto del 70%**. Una percentuale che si può considerare **positiva solo** in considerazione della composizione del campione²: 7.166 Comuni, di cui **5.018 con meno di 5.000 abitanti**. Sono *Enti per lo più con scarso personale e competenze a disposizione anche solo per spendere e/o incassare*.

- È, invece, negativo che siano **solo 102 i Comuni con capacità di spesa al di sopra del 90%**: un numero decisamente preoccupante, che merita una riflessione, soprattutto considerando che **871 Comuni, pari al 12.15% del campione³, non riescono a spendere neppure la metà delle somme impegnate**, e, tra essi, 67 non arrivano a spenderne nemmeno il 20%.

¹ Rilevazione su dati disponibili nel primo semestre 2023: bilancio 2021, in quanto al momento della rilevazione i Comuni che non avevano pubblicato in BDAP il bilancio 2022 erano ancora troppo numerosi.

² I Comuni sono 7.904 nel 2021: per 738 di essi il bilancio non era disponibile al momento dell'analisi.

³ Sono esclusi i Comuni che non hanno pubblicato il bilancio.

Tabella 1 – Comuni con capacità di spesa inferiore a valori soglia

Percentuale Indicatore	Numero Comuni	Percentuale Comuni (con dati)	Percentuale Comuni (tutti)
Inferiore alla media	2.797	39,03%	35,39%
Inferiore a 50%	871	12,15%	11,02%
Inferiore a 30%	217	3,03%	2,75%
Inferiore a 20%	67	0,93%	0,85%

Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Istat e Bdap

Un risultato ancor più preoccupante è la **distanza tra percentuale minima e massima** riscontrata per l'Indicatore, nel campione: una distanza enorme, oscillante **tra il 3,3% e il 98%**, che racconta di una configurazione del sistema municipale non più semplicemente a macchia di leopardo, ma **fortemente frammentata ed eterogenea**.

Tabella 2 – capacità di spesa⁴: valori medi, minimi e massimi

Fascia demografica	Range abitanti	N. Comuni con dati disponibili	Media	Minimo	Massimo	Deviazione standard
Fascia 1	≤ 2.000	3.217	64,6%	3,3%	98,0%	17,4
Fascia 2	2.001 a 5.000	1.801	70,7%	7,9%	93,6%	13,4
Fascia 3	5.001 a 20.000	1.699	73,2%	14,5%	95,4%	11,7
Fascia 4	20.001 a 60.000	361	73,9%	36,1%	94,1%	9,3
Fascia 5	> 60.000	88	74,2%	36,2%	88,1%	9,3
Tot. Comuni		7.166				

Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Istat e Bdap

Per capirne le motivazioni si è cercato di individuare, se presenti, eventuali effetti significativi esercitati da parte delle variabili geografica, demografica e reddituale.

⁴ L'Indicatore è così calcolato: $(A/B) \times 100$, con le quantità A e B successivamente definite.

A = Spese correnti (pagamenti in c/competenza) + Spese in Conto Capitale (pagamenti in c/competenza)

B = Spese correnti (impegni) + Spese in Conto Capitale (impegni)

Il risultato più evidente è che il **valore dell'Indicatore cresce all'aumentare della dimensione del Comune**. Detto altrimenti, **più il Comune è piccolo, più diminuisce la sua capacità di spesa**. In effetti, i piccoli Comuni, molto spesso, possono contare su una **struttura amministrativa numericamente e qualitativamente inadeguata**, che talora non consente il recupero veloce degli importi accertati (testimoniato da una bassa Capacità di Riscossione) con conseguente difficoltà anche a spendere le somme impegnate (testimoniato da una bassa capacità di spesa).

VARIABILE GEOGRAFICA

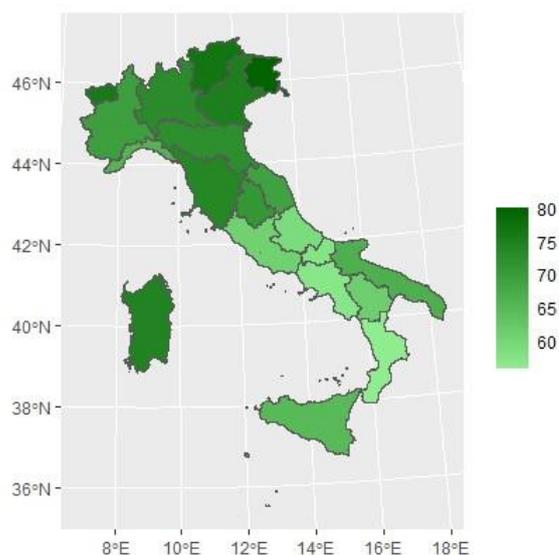
Raggruppando i Comuni per **regioni**, le percentuali medie ottenute **confermano solo in parte il luogo comune secondo cui i Comuni del Nord sono più efficienti di quelli del Sud**.

Da un lato, infatti, le **regioni con capacità di spesa media più alta si trovano prevalentemente al Nord**: in Friuli-Venezia Giulia (80,15%), Trentino Alto-Adige (76,88%) e Val D'Aosta (76,01%).

Dall'altro, **la Sardegna, al Sud, si attesta ai primi posti del ranking** per maggiore CS, sfiorando il 75%, percentuale con cui raggiunge il Veneto (75,33%) e supera la Lombardia (72,98%).

Da notare che tutte e quattro le regioni sono a Statuto Speciale (di seguito anche RSS): i Comuni di queste Regioni godono di maggiori entrate di carattere fiscale, più semplici da riscuotere rispetto a quelle extratributarie, e, presumibilmente, riescono più facilmente a pagare gli impegni assunti, anche se non senza eccezioni.

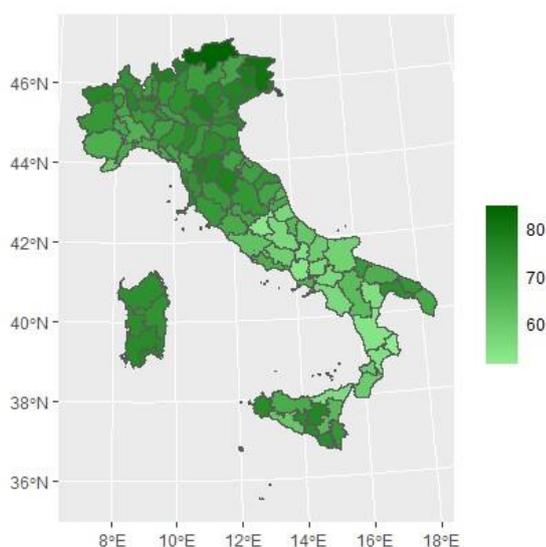
Figura 3 – capacità di spesa media dei Comuni per regione (%)



Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Bdap

- Spostando il focus sul livello delle **province**, la Figura che segue evidenzia la presenza di **Comuni con buona capacità di spesa** (in verde medio e scuro) **anche in regioni come Sicilia e Campania**, apparentemente penalizzate dal grafico realizzato a livello regionale (cfr. sopra)⁵.

Figura 4 – capacità di spesa media dei Comuni per provincia (%)



Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Bdap

VARIABILE DEMOGRAFICA

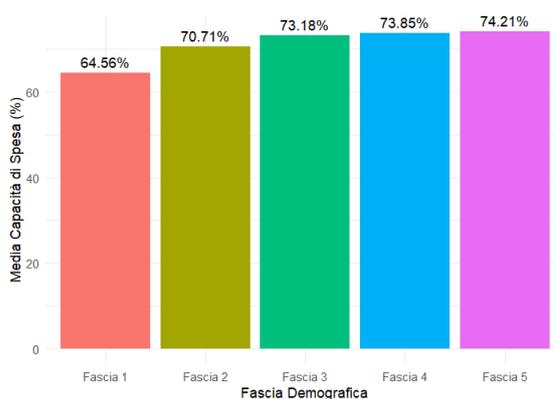
Suddividendo i Comuni in cinque fasce demografiche⁶, si osserva che è alla prima – **la meno popolosa - che appartiene la maggioranza dei Comuni con capacità di spesa bassa, inferiore al 30%**.

Specularmente, l'Indicatore medio più alto si riscontra nei Comuni più popolosi, con oltre 60.000 abitanti, raccolti nella quinta fascia (cfr. Figura seguente).

⁵ Va precisato che i risultati dell'Indicatore per le province di Palermo, Messina e Catania, in Sicilia, risentono della indisponibilità dei dati, al momento della rilevazione, per i relativi Comuni capoluogo.

⁶ Fascia 1 (0-1.999), Fascia 2 (2.000-4.999), Fascia 3 (5.000-19.999), Fascia 4 (20.000-59.999), Fascia 5 (> 60.000).

Figura 6 – capacità di spesa media per fasce demografiche (%)



Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Bdap e Istat

Sin qui è emerso che i **Comuni con minore capacità di spesa sono quelli del Sud e con meno abitanti**. Tuttavia, occorre tener conto che **solo il 23% dei Comuni piccoli** (appartenenti alla prima fascia demografica) **si colloca al Sud**.

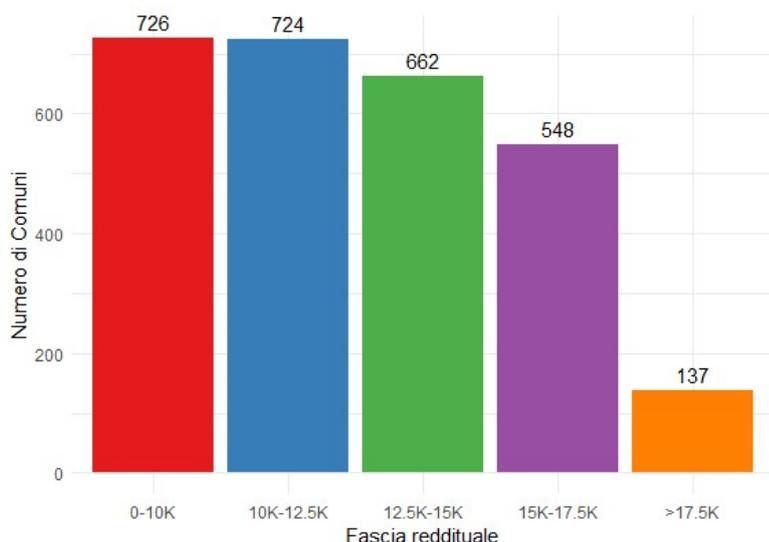
Ciò significa che **entrambe le variabili, geografica e demografica**, hanno un **effetto significativo sulla capacità di spesa**, che, però, si manifesta in **maniera più decisa per la variabile demografica**.

VARIABILE REDDITUALE

Spostando il focus sulla variabile **economica**, sono state individuate 5 fasce reddituali⁷ (cfr. Figura seguente), e la relativa distribuzione su di esse del campione evidenzia che **al diminuire del livello di reddito diminuisce la percentuale media di capacità di spesa** dei Comuni.

⁷ Fascia 1 (0-10K), Fascia 2 (10K-12.5K), Fascia 3 (12.5K-15K), Fascia 4 (15K-17.5K), Fascia 5 (oltre 17.5K).

Figura 7 - capacità di spesa inferiore alla media per fasce reddituali (n. Comuni)



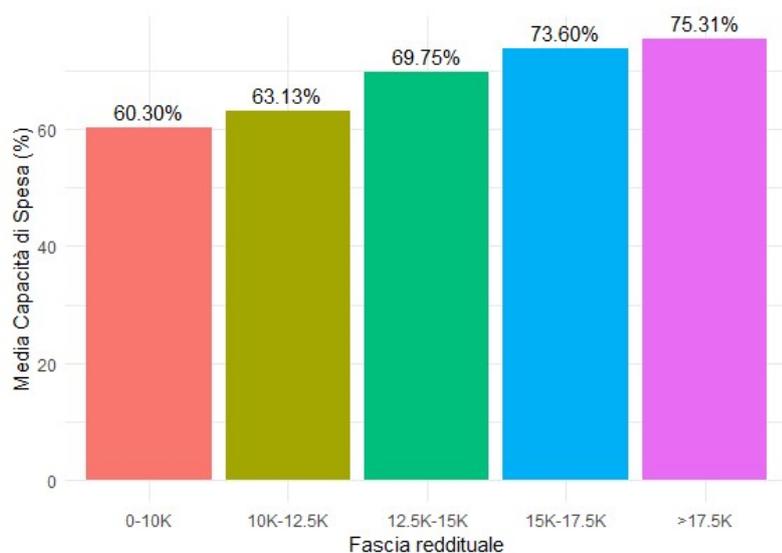
Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Mef e Istat

Più in dettaglio, i Comuni più “poveri” – quelli con reddito imponibile pro-capite **sino a 10.000 euro** – **risultano avere la minore capacità di spesa**, al di sotto del 30% e, talora, persino del 20%. Ciò avvalorava quanto detto sopra: **più basso è il valore soglia considerato per la CS, maggiore è, in percentuale, il numero di Comuni appartenenti alla fascia di reddito minore.**

Anche tra i Comuni con maggiore reddito alcuni mostrano una capacità di spesa bassa, ma sono **numericamente circoscritti**. Ad esempio, dei 695 Comuni con livello di reddito alto, solo 24 presentano valori di CS inferiori al 50%, ossia il 3.45%.

Ciò porta a concludere che a un Comune **non basta essere “ricco” per diventare automaticamente performante nell’Indicatore, ma, se il Comune è “povero”, è molto probabile che performante non riesca ad esserlo.**

Figura 9 - capacità di spesa media per fasce reddituali (%)



Fonte: elaborazione Fondazione Etica-REP su dati Mef e Istat

CONCLUSIONI

Incrociando le 3 variabili sopra analizzate, i risultati sembrano raccontare, in sintesi, **che i Comuni più piccoli, più poveri e del Sud, hanno minore capacità di spesa.**

Tuttavia, i maggiori effetti su quest'ultima si registrano per due delle tre variabili - demografica e reddituale - e meno per quella geografica. Infatti, **non tutti i piccoli Comuni con capacità di spesa bassa sono al Sud, mentre quelli⁸ con CS bassa sono poco popolosi e con basso reddito imponibile pro-capite.**

⁸ Non è una regola generalizzabile per tutti, ma se prendiamo un Comune con CS bassa è più probabile che sia piccolo e povero, rispetto al fatto che appartenga al Sud.