

FONDI EUROPEI 2021-2027 COME IL PNRR? I SOLDI CI SONO, MA CONTINUIAMO A NON SAPERLI SPENDERE

di **Paola Caporossi**¹, *Fondatrice
e Vicepresidente Fondazione Etica*

Il dibattito pubblico si sofferma di frequente sulla capacità del nostro Paese di spendere le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), così come i Fondi strutturali europei del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. In particolare, i Comuni, soprattutto quelli delle Regioni del sud, riusciranno a spendere di più, prima e meglio, rispetto a quanto verificatosi nel ciclo di programmazione europea 2014-2020?

Nel tempo, i Comuni, sembrano avere perso l'attitudine a investire: da un 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 finanzia un numero considerevole di assunzioni con lo scopo di dotare gli enti locali del sud amministrativamente più fragili delle figure tecniche mancanti.

L'esperienza italiana sull'utilizzo dei fondi europei 2014-2020 e quella sugli investimenti PNRR restituiscono una stessa verità che, in entrambi i casi, 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 diventa difficile per qualsiasi ente. 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.

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 dell'Aquila, che con poco più di mille abitanti mostra una capacità di spesa molto alta (98%), seguito da un altro Comune abruzzese (Castilenti), con 1.346 abitanti e quasi il 97% di capacità di spesa. Nel bene e nel male, sono tutti Comuni del sud, ma un'a-

**L'esperienza italiana
sull'utilizzo dei fondi
europei 2014-2020 e
quella sugli investimenti
PNRR restituiscono una
stessa verità che, in
entrambi i casi, era già
evidente a chi avesse
voluto vederla: ovvero
l'insufficiente capacità
di spesa dimostrata da
molti Comuni italiani**

¹ Il contributo è stato scritto in collaborazione con **Rebeca Cabrera, Giame Gabrielli, Gabriele Massaro**



nalisi 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 possono essere garantiti ai cittadini né l'erogazione dei servizi né gli investimenti per lo sviluppo del territorio.

I risultati² 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 campione³: 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

campione⁴, non riescono a spendere neppure la metà delle somme impegnate, e, tra essi, 67 non arrivano a spenderne nemmeno il 20%.

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.

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

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%).

² Rilevazione su dati disponibili nel primo semestre 2023: bilancio 2021, in quanto al momento della rilevazione i Comuni che non avevano pubblicato in Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) il bilancio 2022 erano ancora troppo numerosi.

³ I Comuni sono 7.904 nel 2021: per 738 di essi il bilancio non era disponibile al momento dell'analisi.

⁴ Sono esclusi i Comuni che non hanno pubblicato il bilancio.



Variabile demografica

Suddividendo i Comuni in cinque fasce demografiche⁵, si osserva che è alla prima – la meno popolosa – che appartiene la maggioranza dei Comuni con capacità di spesa bassa, inferiore al 30%.

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 cinque fasce reddituali⁶. 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.

Più in dettaglio, i Comuni più 'poveri' – quelli con reddito imponibile pro-capite sino a 10mila 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 automa-

ticamente performante, ma, se il Comune è 'povero', è molto probabile che non riesca a diventarlo.

Conclusioni

Incrociando le tre 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 quelli⁷ con CS bassa sono poco popolosi e con basso reddito imponibile pro-capite.

⁷ 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.

⁵ Fascia demografica 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).

⁶ Fascia reddituale 1 (0-10K), Fascia 2 (10K-12.5K), Fascia 3 (12.5K-15K), Fascia 4 ([15K-17.5K), Fascia 5 (oltre 17.5K).