



IFEL
Fondazione ANCI



11^a Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale

SCENARI PER I COMUNI ITALIANI

LA FINANZA LOCALE
TRA OPPORTUNITÀ D'INNOVAZIONE
E FRAGILITÀ DA SUPERARE

24/25/26 gennaio 2023 - Roma



A che punto siamo

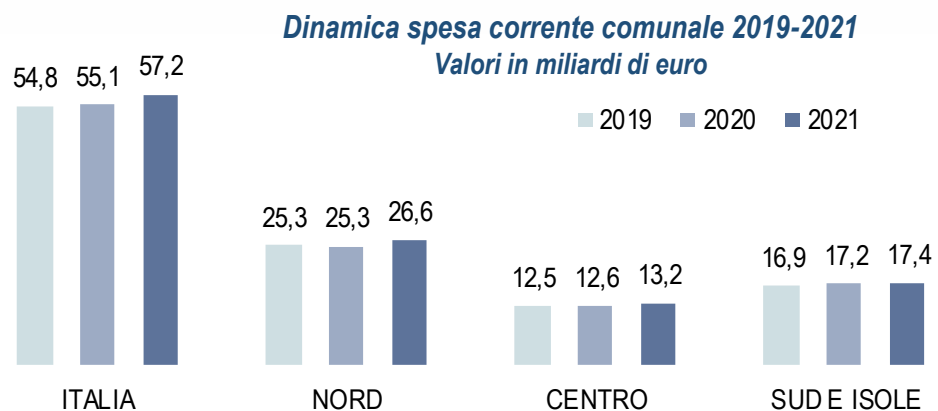
- *Un biennio e più di pandemia*
- *La tenuta dei Comuni non cancella problematiche strutturali mai risolte*
- *Una nuova crisi densa di incertezze*
- *La ripresa dell'inflazione*
- *La sfida del PNRR*
- *Un sistema ordinamentale e amministrativo inefficiente*
- *La legge di bilancio non affronta i nodi strutturali*



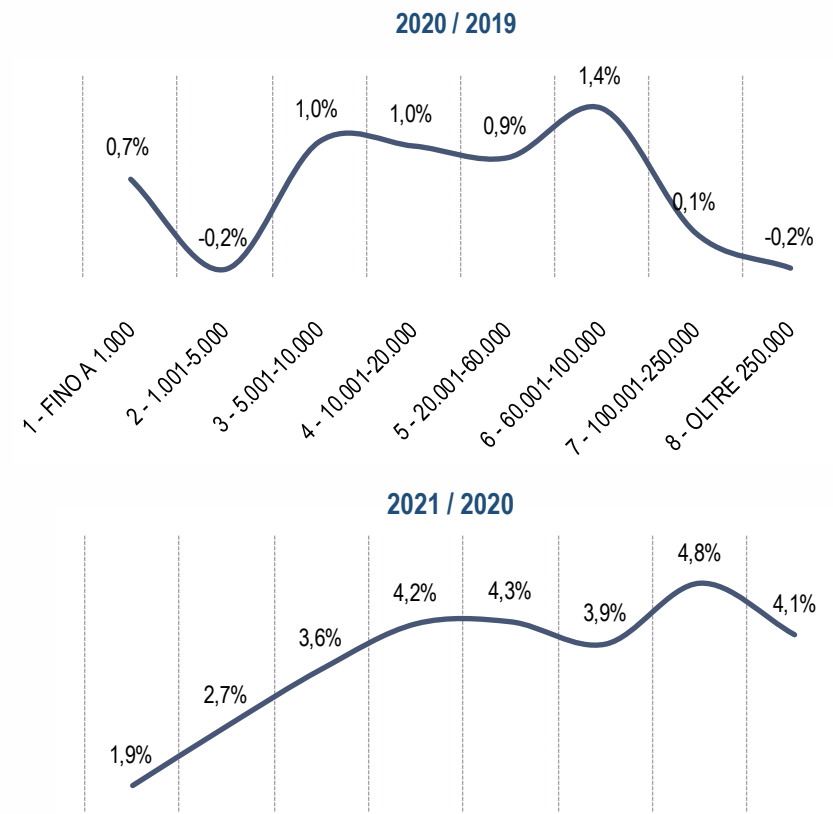
La tenuta della spesa corrente nel periodo della pandemia

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. % annue



Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP



Il ruolo dei Comuni durante l'emergenza pandemica: una visione di sintesi ...

Trasferimenti a
famiglie e imprese

+53% rispetto al 2019
nel corso del 2020

+4% rispetto al 2019
nel corso del 2021

Nel complesso +2,6 mld.

Fonte: elab. IFEL su dati DCA-BDAP
(7.754 enti su 7.904 enti)

Acquisto
di beni

+30% rispetto al 2019
nel corso del 2020

+15% rispetto al 2019
nel corso del 2021

Nel complesso +500mln.

La **spesa per servizi** si riduce invece nel **2020** per **effetto del lockdown** (-3%; -740mln.), recuperando nel **2021** (+2mld.) con un *surplus* dovuto anche agli oneri aggiuntivi correlati ai diversi protocolli Covid intervenuti



... il ruolo dello Stato durante l'emergenza pandemica

- Più di ogni altro livello istituzionale il **comparto comunale**, dovendo contare principalmente su entrate proprie rigide ed esposte agli effetti di blocco della mobilità, è stato **particolarmente inciso dalla crisi** generata dalla fase **pandemica 2020-2021**
- Con un'azione tempestiva, continua e incisiva il **ruolo dello Stato** si è rivelato **determinante nel garantire gli equilibri dei bilanci comunali**, impegnati anche a svolgere sul territorio un intervento di concreto sostegno a famiglie e imprese:
 - **contributi straordinari** nel biennio 2020-2021 senza precedenti, per un ammontare di **oltre 10mld.**, tra fondo generale per le funzioni e ristori specifici a copertura di minori entrate e maggiori spese strettamente connesse alla crisi Covid-19
 - **regole espansive e flessibili** – definite in condivisione anche grazie al Tavolo tecnico ex art. 106 – **per agevolare un utilizzo pieno e diversificato delle risorse stanziato** anche ai fini della certificazione delle medesime
 - altre disposizioni (soprattutto in tema di **sospensione e rinegoziazione di mutui** in essere) e deroghe specifiche (in particolare su **avanzi disponibili e alcune minori entrate**) per ampliare gli **strumenti utili alla gestione dell'emergenza**

Un metodo e un'attitudine alla flessibilità che dovrebbero essere ripresi anche in questa fase



Gli interventi sul caro-energia

L'approccio al rincaro dell'energia elettrica e del gas è stato forse più timido e orientato ad una visione congiunturale

- nel 2022 i Comuni hanno ricevuto 990 mln, rispetto a un maggior costo energetico valutato in circa 1.600 mln. (quasi un raddoppio rispetto al costo ordinario), potendo altresì mobilitare risorse proprie in deroga a vincoli ordinari (avanzi liberi, proventi da oneri di urbanizzazione e da multe riscosse nell'anno)

Riepilogo contributi caro-energia a favore degli enti locali 2022

ENTI	Tranche 1-2-3	Tranche 4 (dl 144 -Aiuti-ter)	Tranche 5 (dl 179/2022)	Totale contributi energia 2022 (con "Aiuti-ter")
Comuni	700,0	160,0	130,0	990,0
Città metropolitane	45,1	15,0	7,5	67,7
Province	74,9	25,0	12,5	112,3
Totale	820,0	200,0	150,0	1170,0

- nel 2023 gli allentamenti ordinamentali sono per ora molto limitati (avanzi liberi accertati utilizzabili in fase di previsione di bilancio) e sono stanziati 350 mln. (co. 29 LBil23), che dobbiamo considerare correlati alla prima parte dell'anno
- resta necessario un **monitoraggio condiviso** dell'andamento dei prezzi al consumo, di cui si attende una riduzione, ma in un contesto tuttora molto incerto



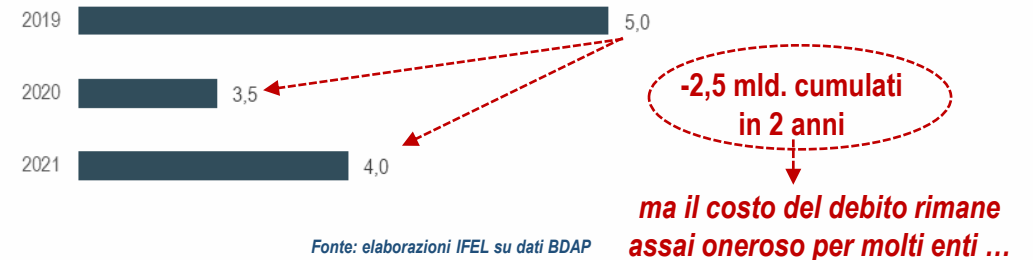
Dinamica recente degli oneri debitori ...

Il **confronto 2021-2019** offre un ulteriore canale per comprendere e spiegare la **tenuta degli equilibri di parte corrente** durante la fase pandemica:

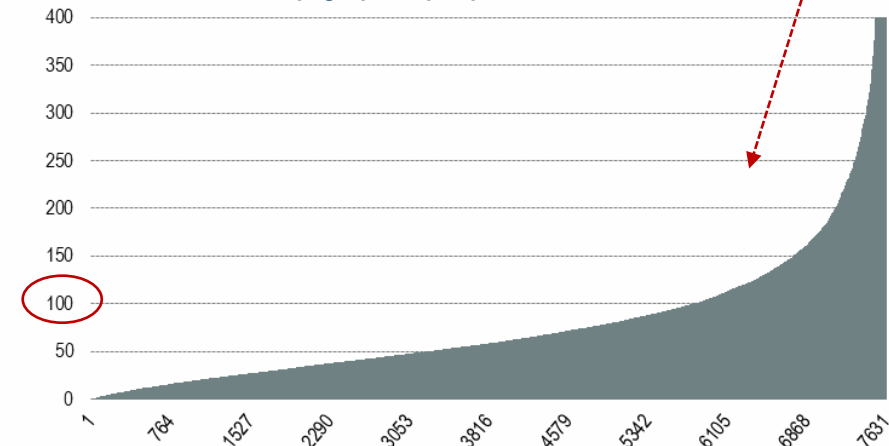
- nel **2020**, anche grazie agli accordi intervenuti tra ANCI-UIP e CDP e ABI, il comparto ha potuto beneficiare di **sospensioni e rinegoziazioni dei mutui in essere**, registrando così un **risparmio di parte corrente pari a 1,5 mld. di euro**
- nel **2021** il costo del debito riprende fisiologicamente a salire, mantenendosi comunque su livelli più bassi rispetto al periodo pre-Covid (**un miliardo in meno**)

La sospensione delle quote capitali mutui 2020 è uno dei principali fattori di diminuzione dei disavanzi

Oneri finanziari da debito (Interessi passivi e quota capitale)
Impegni in mld. di euro, anni 2019-2021



Distribuzione degli oneri finanziari da debito
Impegni pro capite per decili, 2021





... ma nessuna ristrutturazione del debito locale

- La **legge di bilancio 2020 (co. 557)** aveva introdotto un **dispositivo di vera ristrutturazione del debito degli enti locali**. Tuttavia, anche a causa della crisi pandemica contestualmente intervenuta, questa disposizione non ha fin qui conosciuto alcuna fase attuativa
- È questa **una delle principali battaglie condotte dall'Anci in questi anni**, denunciando a più riprese l'eccessivo peso dell'onere debitorio sui bilanci comunali, in ragione dei tassi molto alti vigenti fino al 2013 e della insensibilità dei contratti di mutuo locali alla lunga stagione dei tassi minimi in vigore fino a pochi mesi fa
- Il problema si diffonde **da Nord a Sud senza particolari distinzioni**, mediamente con punte di **maggiore sofferenza per i Comuni più piccoli**, storicamente contrassegnati da **elevata rigidità di bilancio**
- Le **mutate condizioni del mercato finanziario** rendono meno agevoli gli obiettivi perseguiti

Le aspettative dei Comuni restano alte

perché il differenziale quasi decennale tra tassi medi del debito locale (oltre il 4,5%) e tassi del debito statale reclama una rinnovata sensibilità sul tema di Governo e Parlamento per forme adeguate di riduzione degli oneri



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	-8.824	-7.263	-7.907	-6.119
TOTALE	3.579	4.785	-11.918	-9.674	-8.339	-4.889

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

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	3.690	160	112
2 - CENTRO	630	713	326	247
3 - SUD E ISOLE	1.425	1.564	1.040	935
TOTALE	5.679	5.967	1.526	1.294

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

N.B. Il confronto 2021-2019 non restituisce nel complesso lo stesso di numero di enti in quanto variano nei due anni esaminati 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)



Disavanzi e crisi finanziarie

- I **Comuni in disavanzo** nel 2021 (avanzo disponibile <0) sono il **18% su scala nazionale** (escluse RSS Nord), molto concentrati al Sud ma in forte espansione anche al Centro
- La **dimensione dei disavanzi mediani** (sui soli enti in disavanzo) **non è irrisoria neanche al Nord** ma investe pochi comuni. Al **Centro** e soprattutto al **Sud** coinvolge **più enti** e con **piani di rientro finanziario ben più gravosi**
- La presenza di disavanzi e le difficoltà di riscossione – attuali e storiche – collegate alla dimensione del FCDE sono le tracce più evidenti di **un'area di crisi ben più vasta rispetto ai casi di dissesto e predissesto**
- Perdura, tuttavia, un **mancato intervento organico** per rinnovare gli strumenti di **superamento delle crisi finanziarie**, in grado di andare oltre le misure in corso – pur necessarie – di sostegno ai ripiani in atto

L'esperienza degli accordi con i Comuni capoluogo per misure di risanamento (art. 43 dl 50/22) può costituire un riferimento anche per la riforma del Tit. VIII TUEL (predissesti e dissesti), di cui è evidente l'inefficacia



Contributi a sostegno dei disavanzi

A seguito della **sentenza CCost 115/2020** - le cause delle crisi finanziarie possono ricondursi a debolezze socio-territoriali e non solo a cattiva gestione degli enti locali – sono intervenute diverse norme di sostegno agli enti in crisi finanziaria con contributi pari a:

- 575 mln. tra il 2020 e il 2021 (di cui 175mln. per misure riservate ai capoluoghi maggiori)
- 660 mln. nel 2021 per il sostegno (parziale) dell'onere per il ripiano del maggior disavanzo da ricostituzione FAL e da obbligo di ripiano in 10 anni (anziché 30), emerso a seguito di due sentenze Ccost (4/20 e 80/21)
- 1 mld. di euro per il 2022-23, di cui circa la metà riservata ai capoluoghi maggiori (nel quadro del sostegno ventennale ai ripiani).

Nel complesso, **gli enti beneficiari** sono stati circa 300, per importi molto variabili in relazione ai criteri di volta in volta adottati, oltre a circa 250 enti interessati al solo contributo FAL



Distribuzione territoriale del disavanzo comunale

	Comuni in disavanzo	% Comuni in disavanzo	Disavanzo pro capite mediano	Disavanzo pro capite medio	Disavanzo pro capite aggregato
1 - NORD (escluse RSS)					
EMILIA-ROMAGNA	17	5%	-92	-184	-89
LIGURIA	22	9%	-170	-446	-178
LOMBARDIA	33	2%	-85	-1.493	-141
PIEMONTE	35	3%	-222	-465	-721
VENETO	5	1%	-43	-173	-89
2 - CENTRO					
LAZIO	158	42%	-278	-446	-268
MARCHE	25	11%	-98	-192	-169
TOSCANA	37	14%	-138	-169	-135
UMBRIA	27	29%	-112	-244	-118
3 - SUD E ISOLE					
ABRUZZO	63	21%	-209	-419	-350
BASILICATA	24	18%	-180	-268	-579
CALABRIA	256	63%	-477	-619	-748
CAMPANIA	263	48%	-284	-444	-927
MOLISE	42	31%	-230	-388	-190
PUGLIA	67	26%	-140	-412	-238
SARDEGNA	17	5%	-135	-197	-164
SICILIA	203	52%	-390	-562	-534

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP 2021



Distribuzione territoriale degli avanzi comunali

	Comuni in avanzo	% Comuni in avanzo	Avanzo pro capite mediano	Avanzo pro capite medio	Avanzo pro capite aggregato
1 - NORD (escluse RSS)					
EMILIA-ROMAGNA	312	95%	81	143	106
LIGURIA	211	90%	124	255	112
LOMBARDIA	1467	97%	122	209	147
PIEMONTE	1144	97%	165	358	151
VENETO	556	99%	90	162	126
2 - CENTRO					
LAZIO	216	57%	53	106	62
MARCHE	198	88%	78	205	95
TOSCANA	234	86%	102	195	119
UMBRIA	65	71%	88	158	56
3 - SUD E ISOLE					
ABRUZZO	239	78%	74	252	90
BASILICATA	106	81%	75	231	144
CALABRIA	142	35%	79	201	106
CAMPANIA	280	51%	64	203	127
MOLISE	93	68%	105	230	150
PUGLIA	187	73%	57	113	76
SARDEGNA	358	95%	383	935	334
SICILIA	159	41%	73	188	119

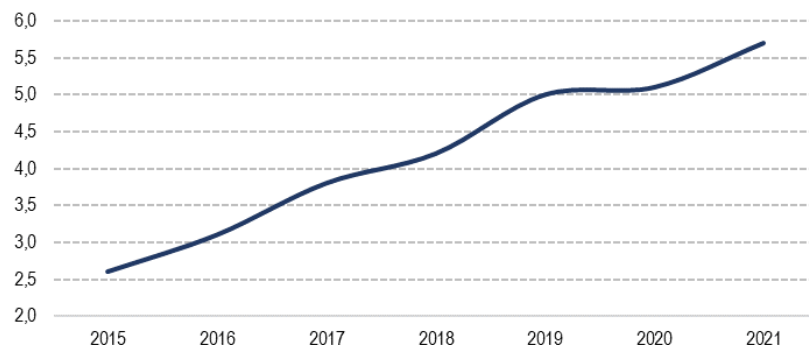
Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP 2021



Il FCDE continua a crescere, forse troppo...

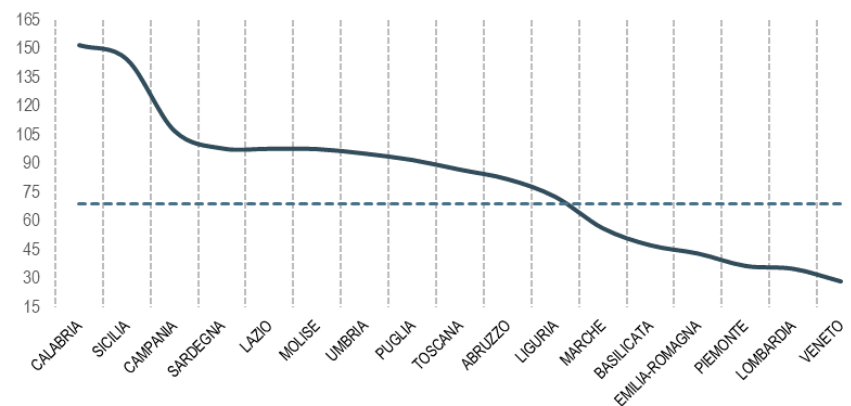
- Gli accantonamenti preventivi al FCDE hanno ormai raggiunto quota **5,7 mld.** di euro, mediamente sui 70 euro pro capite, manifestando tuttavia **un'incidenza molto differenziata lungo il territorio nazionale**
- Alla luce delle risultanze del 2021, il balzo dell'ultimo anno riflette **forse un eccesso di prudenza** degli uffici finanziari, che potrebbe essere meglio valutato per recuperare risorse utili agli equilibri di parte corrente

Dinamica aggregata 2015-2021 - mld. di euro
Escluse RSS Nord



Fonte: IFEL su dati BDAP

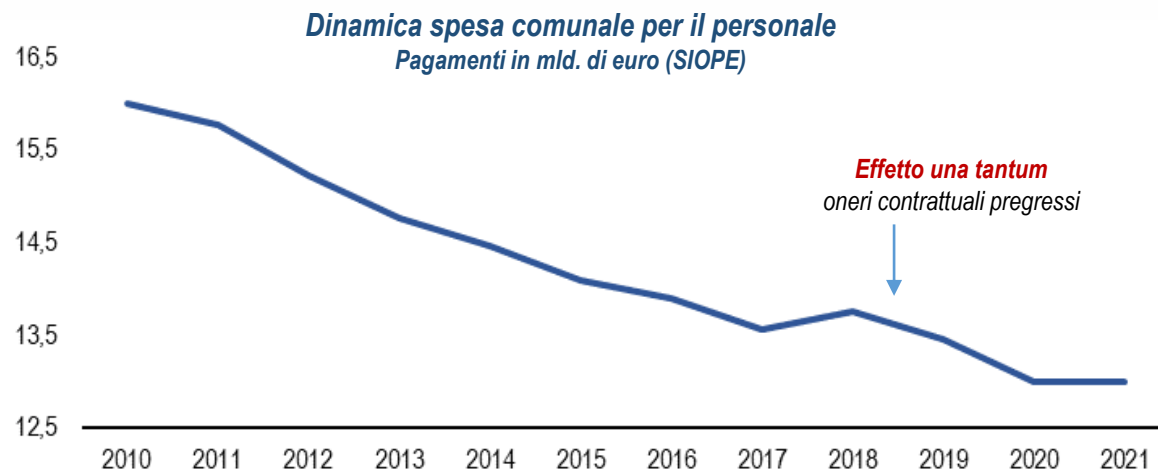
Confronto regionale
Valori medi pro capite





... La spesa per il personale rimane invece inchiodata

- Dal 2010 al 2020 il numero di dipendenti comunali si riduce del 24% (-112mila unità in servizio)
- Nello stesso periodo la **spesa per il personale** si riduce del 19% (-3 mld. di euro)
- Anche in ragione del maggior carico amministrativo che il PNRR sta comportando, desta crescente preoccupazione il **mancato decollo del nuovo regime assunzionale** basato sulla «sostenibilità finanziaria» (insieme alla persistente «corsa ad ostacoli» che caratterizza i percorsi di assunzione)





La dinamica di lungo periodo delle spese comunali e l'insorgere dell'inflazione (1)

Una dinamica complessivamente stagnante che oggi viene aggredita dalla ripresa dell'inflazione

- negli anni di bassa inflazione e basso tasso di crescita del PIL (2010-2021) l'indice dei prezzi è comunque cresciuto di oltre 12 punti percentuali (da 100 a 112,4 in numeri indice, ISTAT)
- nel solo biennio 2022-2023 è attualmente prevedibile un balzo di ulteriori 16,7 punti (sempre rispetto al 2010)

Rispetto al 2010, periodo di riferimento per la gran parte delle regolazioni finanziarie del comparto comunale (definizione di gettiti standard, impostazione del Fondo di solidarietà, compensazioni tributi aboliti), il nuovo scenario di instabilità comporta perdita di manovrabilità dei bilanci e depauperamento della qualità dei servizi

- **L'esternalizzazione** di molti servizi, per i severi vincoli alle assunzioni in vigore fino a pochi anni fa, si traduce oggi in **maggiori costi** o in **perdita di qualità e intensità dei servizi stessi**, a fronte di **bisogni crescenti e sempre più formalmente riconosciuti**
- In questo quadro è necessario **ripensare profondamente la perequazione** delle risorse, orientandola in modo deciso alla determinazione del **fabbisogno monetario essenziale** che consente agli enti meno dotati di erogare servizi analoghi a quelli più dotati ed efficienti e a tutti gli enti di mantenere i livelli di servizio da considerare «standard» soddisfacente



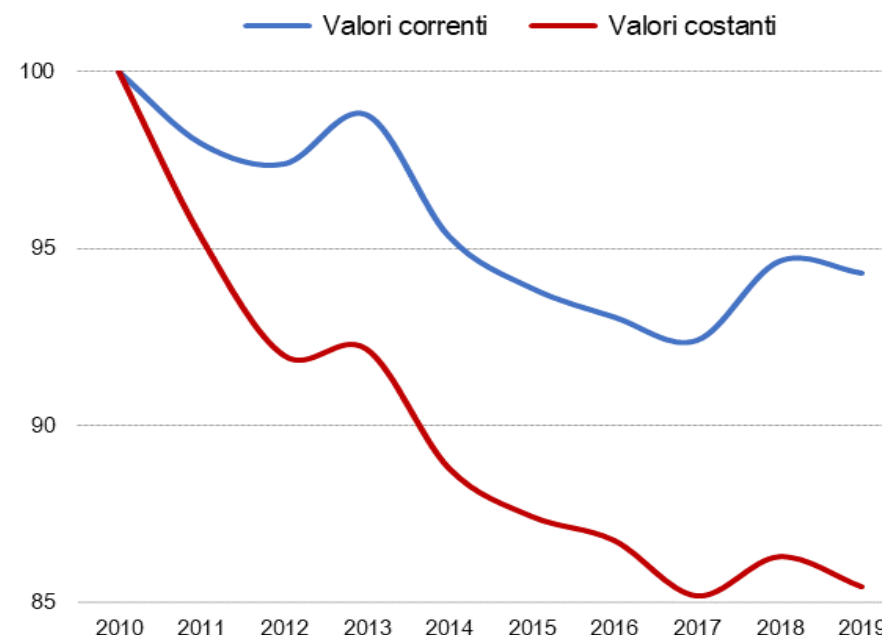
La dinamica di lungo periodo delle spese comunali e l'insorgere dell'inflazione (2)

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

Dinamica spesa corrente comunale 2010-2019
escluse RSS Nord, indice 2010 = 100



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT, BDAP e ISTAT



FSC e perequazione (1)

- La revisione dei **tempi di progressione della perequazione**, come definita dal DL Fiscale 2019, comporta sia l'**allungamento del periodo di attuazione**, portato al 2030, sia l'**accentuazione della portata** perequativa del sistema, che ora comprende il 100% delle capacità fiscali
- Nel 2023 l'incidenza della perequazione rispetto al 2022 è stata del 17%. Tra il 2024 e il 2029 gli incrementi annuali saranno compresi tra il 15 e l'11%
- Negli ultimi anni **risorse additive** sono affluite al FSC, tuttavia per sostenere con più efficacia il riequilibrio strutturale necessario occorrono **ulteriori risorse «verticali» senza vincoli**, per consentire il mantenimento della nuova progressione perequativa senza applicare riduzioni di risorse a nessun Comune
- Il lavoro fatto in questa direzione è importante, ma non esaustivo: la **mancata compensazione integrale** delle risorse per l'anno **2023** rappresenta un **preoccupante deficit quantitativo**, contestualmente lo schema fondato su **fondi vincolati (pur meritori) per determinati servizi** segna una **grave distanza dal disegno costituzionale**, basato su LEP, sufficienza delle risorse e autonomia degli enti



FSC e perequazione (2)

Incrementi FSC, per linea di intervento, anni 2020-2030 (in mln.€)

Anno	Recupero taglio ex dl 66/2014	Potenziamento Servizi sociali (RSO+Isole)	Potenziamento Asili nido	Trasporto scolastico studenti con disabilità	Totale incremento
2020	100,0	-	-	-	100,0
2021	200,0	215,9	-	-	415,9
2022	300,0	298,9	120,0	30,0	748,9
2023	380,0	351,9	175,0	50,0	956,9
...	560,0	405,9	230,0	80,0	1.275,9
2027	560,0	588,9	1.100,0	120,0	2.368,9
...	560,0	656,9	1.100,0	120,0	2.436,9
2030	560,0	763,9	1.100,0	120,0	2.543,9

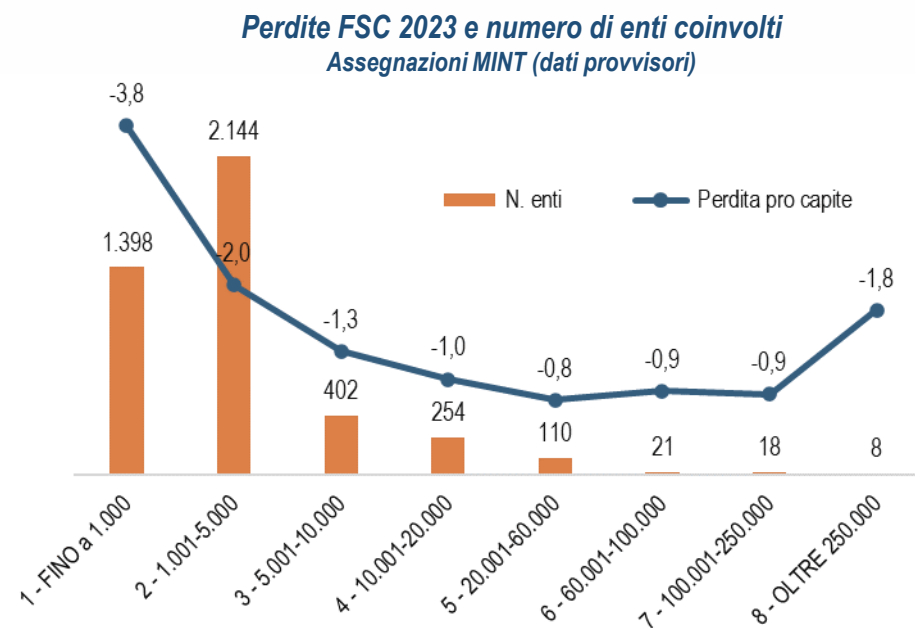
Su 2,5 mld. di incrementi FSC nel decennio, solo 560 mln. (recupero taglio dl 66/2014) e parte dei 764 mln. (potenziamento servizi sociali) non sono gravati da uno stretto vincolo di destinazione all'attivazione di nuovi servizi



FSC e perequazione (3)

Il risultato provvisorio per il 2023:

- **maggiori risorse correnti in larga parte vincolate**, per effetto di un incremento pari a **45 mln.** finalizzato al potenziamento dei servizi sociali, ulteriori **80 mln.** da recupero taglio DL 66/14, altri **75 mln.** per asili e trasporto disabili e **8 mln.** per sociale nelle Isole
- la **perequazione prosegue** accentuandosi con benefici ulteriori per i Comuni meno dotati di risorse ma, diversamente dagli ultimi anni, **oltre 4mila comuni subiranno perdite**, nonostante 50 mln in più finanziati dalla legge di bilancio (mero anticipo di una quota del recupero taglio DL 66/14 previsto per il 2024)
- nel complesso **-36 milioni** di euro, che in termini pro capite si distribuiscono secondo il classico andamento a U, con maggiore accentuazione sui piccoli Comuni
- A questo si aggiungeranno il **taglio da 100 mln** (cd. *spending review* informatica e la **mancata conferma del contributo di 50 mln.** per i **piccoli Comuni** in spopolamento





Federalismo differenziato e LEP – attuazione art. 116 Cost

La legge di bilancio (co. 791-805) dà impulso all'attuazione del **federalismo differenziato regionale (art. 116 Cost)**, attraverso:

- la **determinazione dei LEP**, intesi quale «*quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale*», e quale condizione per procedere alla attribuzione di ulteriori poteri alle Regioni richiedenti;
- istituzione di una **Cabina di regia per i LEP** presso la PCM/Affari regionali, con la partecipazione degli enti locali che, **entro sei mesi**:
 - effettua una **ricognizione** normativa e dell'assetto **delle funzioni statali e regionali**, nonché della spesa «permanente» sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione sulle materie oggetto del 116;
 - **perimetra le materie oggetto di LEP** e li **determina** sulla base delle «*ipotesi tecniche*» della CTFS, in collaborazione con SOSE, ISTAT e Cinsedo (Regioni);
 - predispone **entro i successivi sei mesi** uno o più **schemi di DPCM di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard** nelle materie di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione.
- La Cabina di regia è assistita da una **Segreteria tecnica** presso la PCM, composta da dodici unità di personale e con la partecipazione degli enti locali, mentre la CTFS di amplia per comprendere 2 rappresentanti regionali aggiuntivi.
- Il mancato rispetto dei tempi porta alla **nomina di un commissario** per il completamento dei lavori.

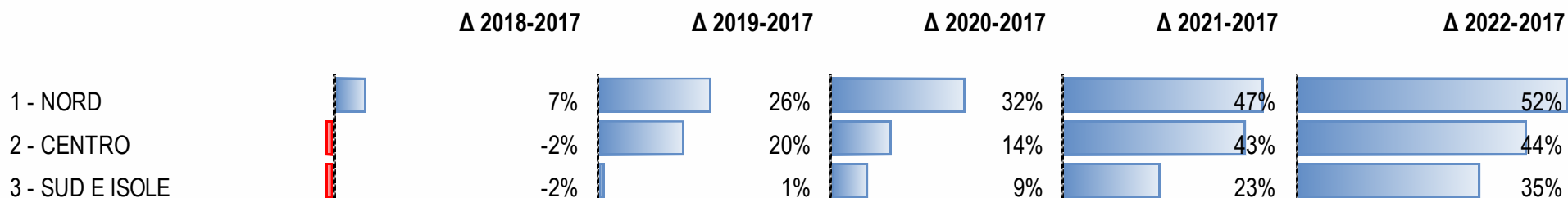
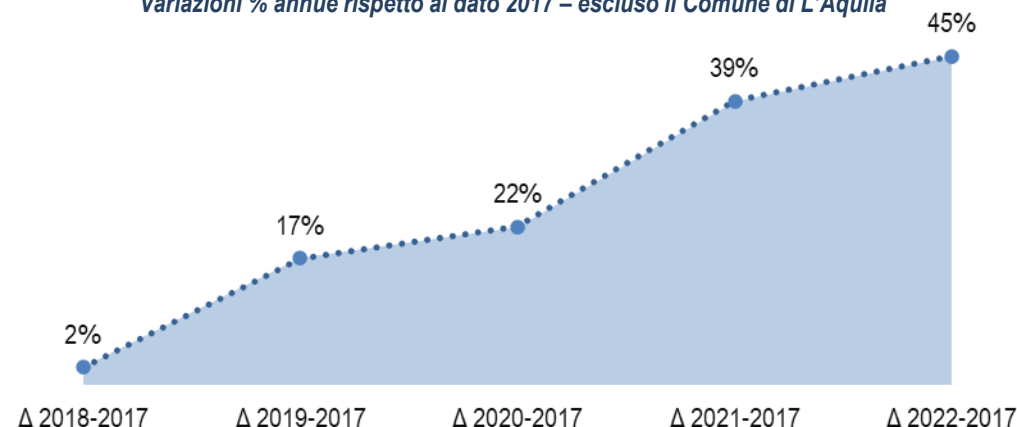
*Un apparato e un percorso necessariamente complessi,
che mal si conciliano con l'ipotesi di gestione commissariale in caso di superamento dei tempi*



La ripresa degli investimenti tra il 2018 e il 2022 ...

- Rispetto al **2017**, che segna il **minimo storico** degli investimenti comunali (circa **8 mld.**), a **fine 2022** (dato ancora provvisorio) emerge un **recupero** di **3,5 mld.**, portando il volume dei pagamenti a **11,5 mld.**
- Avviatasi **prima nel Nord e dopo al Centro**, anche al **Sud la ripresa** assume una maggiore evidenza a **partire dal 2022**

Dinamica dei pagamenti per investimenti
Variazioni % annue rispetto al dato 2017 – escluso il Comune di L'Aquila



Fonte: IFEL su dati SIOPE



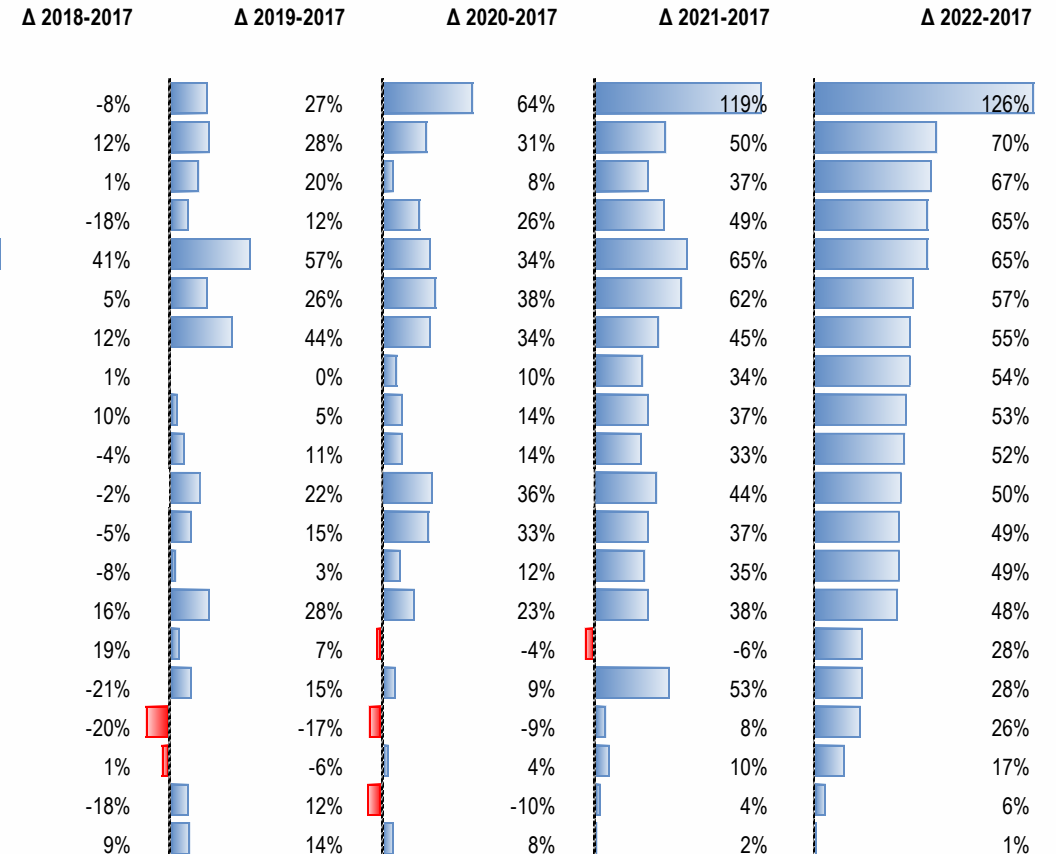
... Il dettaglio regionale

- A partire dal 2022 la ripresa dei pagamenti per investimenti è **diffusa ovunque**, anche in contesti prima in ritardo
- I risultati meno positivi di alcuni territori sono correlati ad una **minore flessione** del periodo precedente

*A questo andamento si deve aggiungere la robusta alimentazione del Fondo pluriennale vincolato (FPV), 16 mld nel 2021
Risorse che corrispondono a progetti avviati (anche in relazione al PNRR)
con ampia probabilità di realizzazione*

LIGURIA
PIEMONTE
MARCHE
VALLE D'AOSTA
FRIULI-VENEZIA GIULIA
LOMBARDIA
EMILIA-ROMAGNA
ABRUZZO
SICILIA
UMBRIA
SARDEGNA
VENETO
PUGLIA
TOSCANA
MOLISE
LAZIO
CALABRIA
CAMPANIA
BASILICATA
TRENTINO-ALTO ADIGE

Dinamica dei pagamenti per investimenti
Variazioni % annue rispetto al dato 2017 – escluso il Comune di L'Aquila



Fonte: IFEL su dati SIOPE



iFEL
Fondazione ANCI



11^a Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale

Grazie per l'attenzione !

andrea.ferri@fondazioneifel.it
finanzalocale@fondazioneifel.it