



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

LA FINANZA COMUNALE, GLI INVESTIMENTI DI OGGI E LE PROSPETTIVE DELLA DOMANDA DI SERVIZI

Francesco Bogazzi, Claudia Ferretti, Silvia Duranti, Patrizia Lattarulo, Valentina Patacchini

AISRe - XLIV Conferenza Scientifica Annuale
06-08 Settembre 2023

Evidenze

Il Pnrr e la stagione degli investimenti pubblici – come la recente emergenza Covid degli anni precedenti - sta facendo emergere alcuni nodi strutturali che affliggono l'amministrazione pubblica e, più in generale, il sistema economico dopo anni di austerità.

Nella fase di avvio sono, infatti, emersi non pochi elementi di criticità:

- **Breve periodo:** una **dotazione di competenze e professionalità fortemente impoverita e oggi inadeguata** all'attuazione dell'impegnativo piano di investimenti.
- **Medio lungo periodo:** la domanda di servizi locali, connessa alla **dinamica demografica**, con preoccupanti effetti a scala locale sui futuri equilibri di bilancio degli enti



Entrambi questi aspetti possono incidere sulle scelte degli enti, soprattutto i più deboli, compromettendo la finalità di riequilibrio del Pnrr

La congiuntura dei Comuni italiani: i prezzi

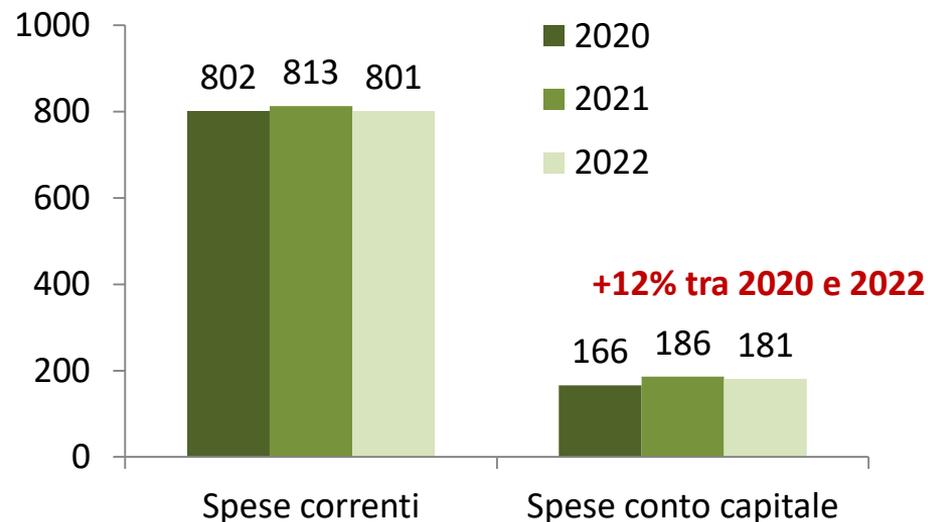
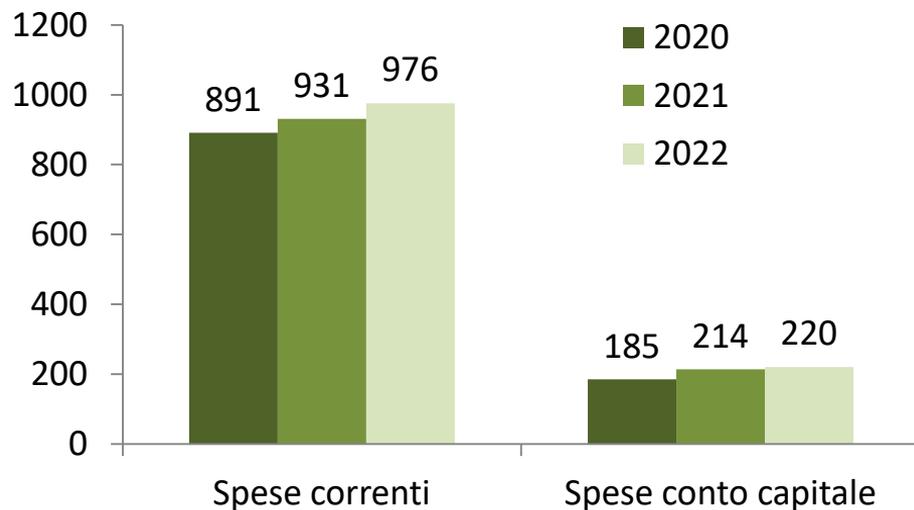
Per il contrasto all'aumento dei prezzi, sono stati assegnati ai Comuni, nel 2022, fondi straordinari per circa **1 miliardo di euro**, che coprono il maggior costo sostenuto sull'erogazione di energia e gas. A questi si sono affiancati, con diversi provvedimenti, altre misure finanziarie quali, in particolare, **l'utilizzo libero degli avanzi, dei proventi urbanistico-edilizi** per fronteggiare il caro-bollette, **oltre che degli eventuali avanzi da risorse Covid** non spese nel 2020-21. Anche la legge di Bilancio per il 2023 intercetta questa nuova esigenza, stanziando ulteriori **400 milioni di euro** (di cui 350 per i Comuni e 50 per Città metropolitane e province) da utilizzare per la crescita dei prezzi.

L'aumento dei costi riguarda più in generale, a causa della **forte inflazione**, anche tutte le **materie prime** e di conseguenza **tutte le attività dei comuni legate all'affidamento dei lavori e alla loro esecuzione, con importanti conseguenze sugli investimenti e sulle opere e sull'utilizzo dei fondi.**

La congiuntura dei Comuni italiani: la spesa

Spese dei Comuni, 2020, 2021 e 2022

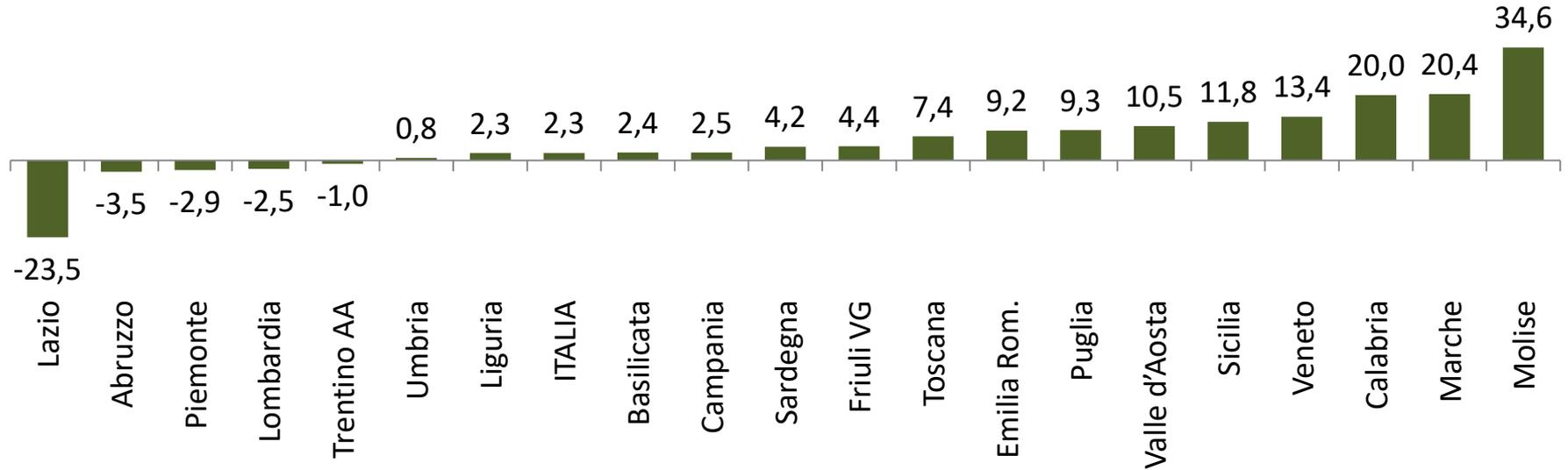
Pagamenti pro capite in euro correnti (sinistra) e costanti (destra, base 2015=100)



I comuni devono affrontare un aumento dei costi, che incide sulla capacità di spesa, tanto che se i valori vengono depurati della componente inflazionistica **le uscite in conto capitale nel 2022 crescono**

La congiuntura dei Comuni italiani: gli investimenti

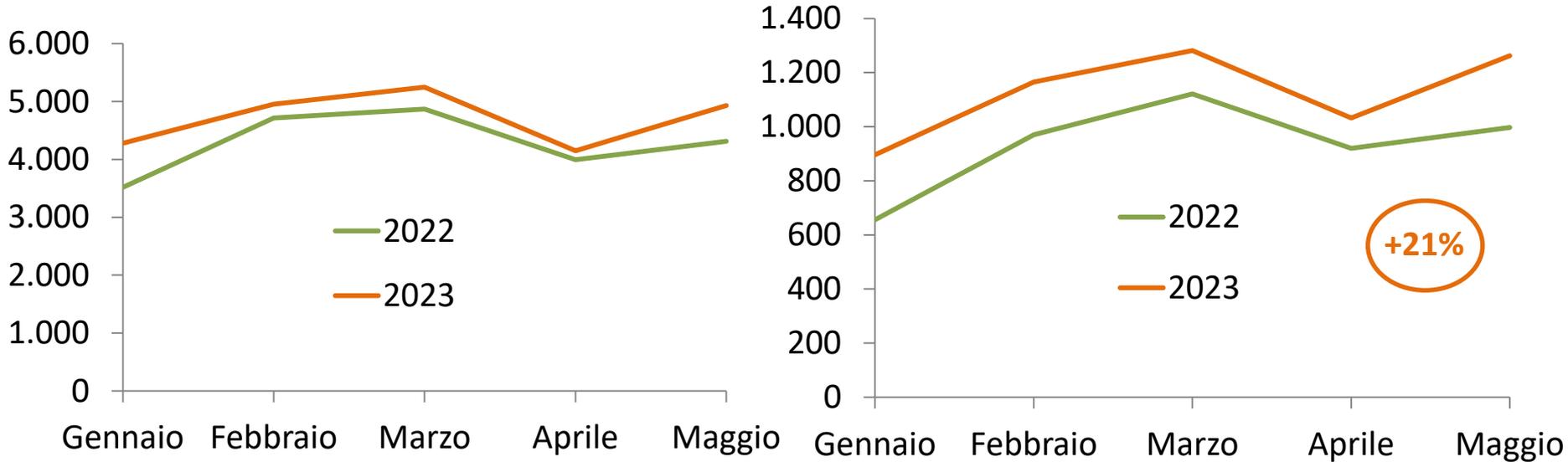
Spesa conto capitale. Variazioni percentuali 2022/2021



Molte regioni presentano **variazioni medie positive**, sia del sud che del centro-nord, in alcuni casi trainati anche dalla **chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020** delle politiche di coesione.

La congiuntura dei Comuni italiani: i primi mesi 2023

Pagamenti di spesa corrente (sinistra) e in conto capitale (destra). Milioni di euro

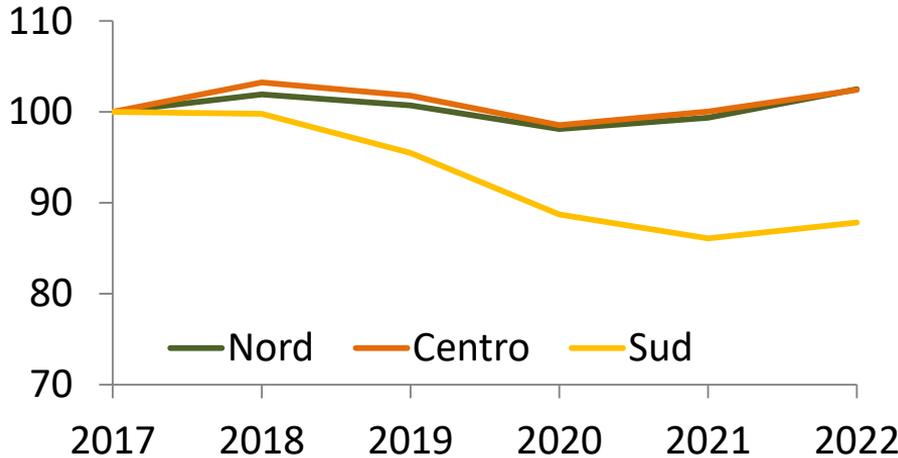


Nei primi mesi del 2023 emergono i primi effetti della **ripresa degli investimenti, sostenuta dalla spesa corrente**

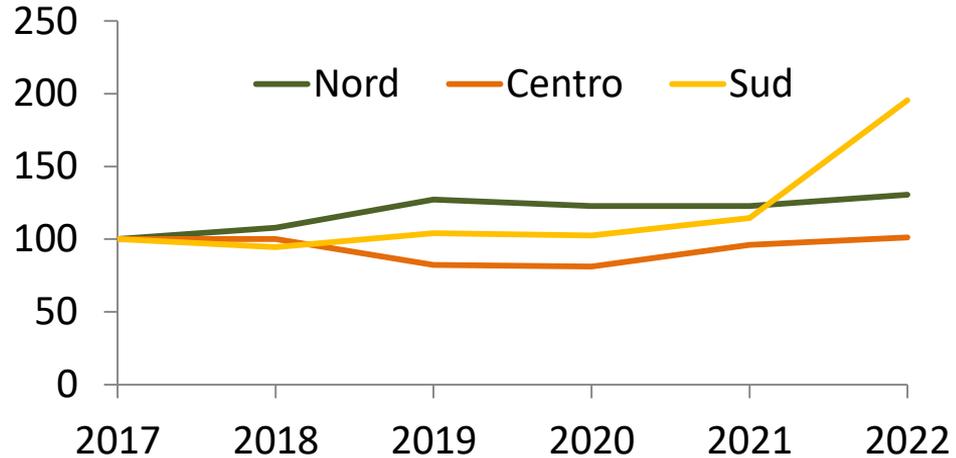
La spesa per il personale dei Comuni

Spesa corrente dei Comuni in redditi da lavoro dipendente

Numeri indice 2017=100



Spesa corrente dei Comuni per incarichi professionali



Nelle regioni meridionali, anche a causa dei vincoli sulle assunzioni, si assiste ad un forte cambiamento nella composizione della spesa destinata ai lavoratori, sempre più spostata verso **l'esternalizzazione dei servizi locali** (discontinuità dei rapporti di lavoro)

Due indicatori di particolare interesse in questa fase, perché misurano la tempestività nel fare arrivare le risorse al territorio

La velocità di pagamento

Impegni /Pagamenti Spese correnti. Val%

Campania	67
Emilia-Romagna	78
Lazio	75
Liguria	81
Lombardia	79
Toscana	80
Veneto	80
ITALIA	77

Percentuale degli importi di fatture pagate entro i termini per amministrazione comunale

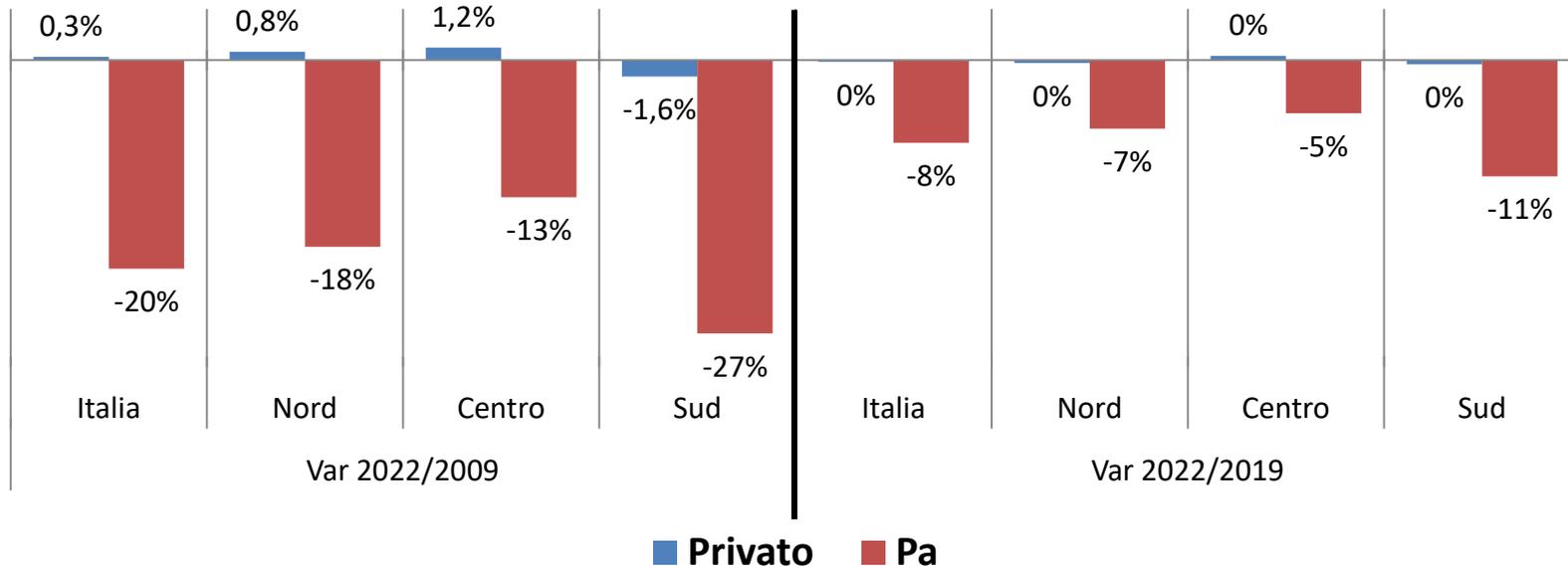
Amministrazioni comunali	2020	2021	2022
	68%	70%	71%

Le criticità strutturali dell'occupazione nelle amministrazioni decentrate

L'occupazione nel complesso del settore privato è relativamente stabile sia se comparata al 2009 che rispetto al 2019.

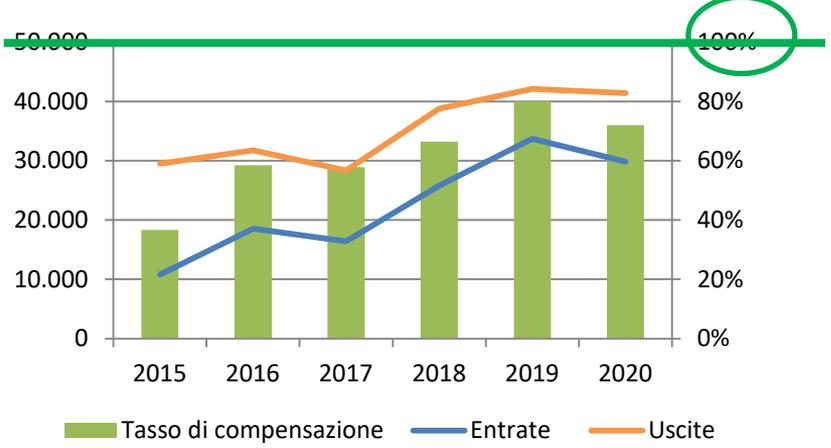
Nel pubblico la riduzione degli occupati è importante, soprattutto al sud; seppure in rallentamento negli anni più recenti.

Occupati pubblici e privati per circoscrizione geografica. Var. % 2022/2009 e 2022/2019



Nella Pubblica amministrazione, la crescita sostenuta delle assunzioni e la ripresa dei concorsi non è sufficiente a compensare le uscite

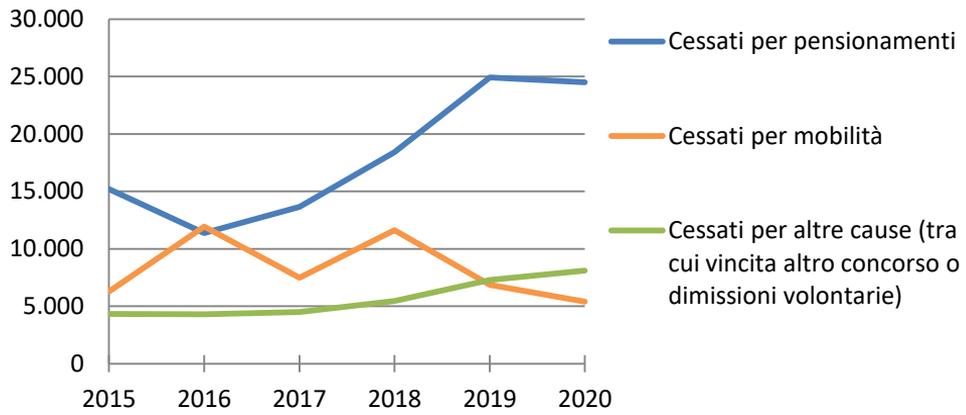
Assunti e cessati nella PA TIndet



I saldi tra assunti e cancellati a T Indeterminato sono ancora negativi, gli assunti sono il 70% dei cancellati nel 2020. Secondo stime di RGS, il personale nel 2022, rimane quasi stabile nel comparto EELL per effetto del personale non stabile.

Gli enti locali si troveranno a breve con cessazioni di oltre 200.000 persone nei prossimi 10 anni, infatti oggi gli over 55 sono il 46% dei dip. Pubblici.

Cessazioni



La causa principale sono i pensionamenti, ma emerge anche l'effetto della massiccia quantità di concorsi attivati contemporaneamente - dopo anni di assenza che hanno demotivato alla partecipazione-. La quota di cessazioni perché vincitori di altri concorsi è significativa già nel 2020 (7,2%).

La minore partecipazione ai concorsi pubblici

Diminuiscono i candidati: Nel 2021 il numero dei candidati per ogni posto a concorso si è ridotto ad un quinto di quello del biennio precedente (40 candidati contro 200) e in media due vincitori su dieci rinunciano al posto con punte del 50% per i posti a tempo determinato. A causa poi dell'affollamento dei concorsi nell'ultimo biennio il 42% dei candidati ha partecipato a più concorsi e il 26% è risultato idoneo in almeno due graduatorie.

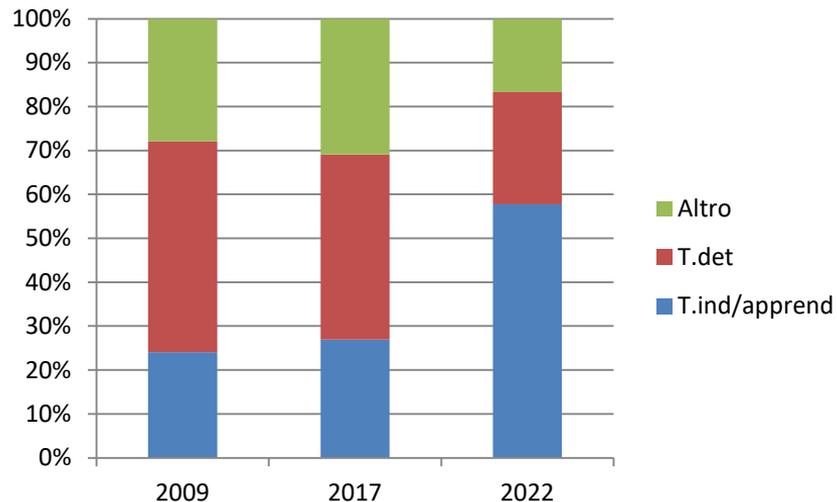
La competizione tra enti: Molti nuovi assunti provengono dall'amministrazione pubblica. Il comparto delle funzioni locali, che è il terzo per numero di assunzioni da concorso, presenta un'incidenza percentuale particolarmente elevata di personale già dipendente (15,6%).

Alcuni possibili motivi

Fonte: FPA 2023 Concorsi bandi da Formez nei passati 15 mesi

L'età media di ingresso a tempo indeterminato nella pubblica amministrazione decentrata è alta (anni)

Avviati negli enti del comparto Regioni e enti locali, per tipo di contratto. Toscana. Composizione %



Durante il blocco del turn over le amministrazioni accedono a forme contrattuali di lavoro atipiche e instabili (a somministrazione e parasubordinato). Nel 2021 e 2022 si verifica un significativo incremento delle assunzioni a Tempo Indeterminato, ciononostante quasi la metà dei nuovi assunti entrano con contratti a termine.

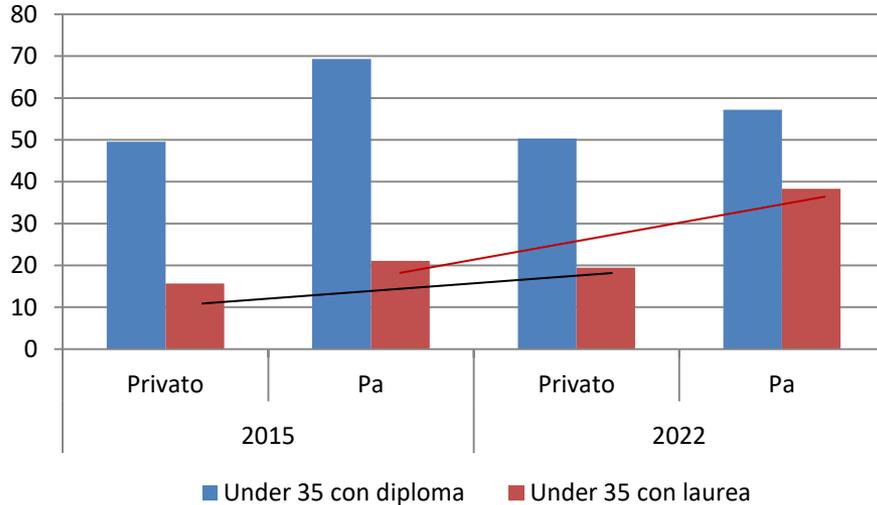
Avviati negli enti del comparto Regioni e enti locali, per fascia d'età. Toscana. Solo tempi Indeterminati



Con lo sblocco del turn over vengono assunti a tempo indeterminato più giovani (<35anni), anche se più della metà comincia a lavorare nel pubblico ben oltre i 35 anni. I tempi lunghi dei processi di ingresso.

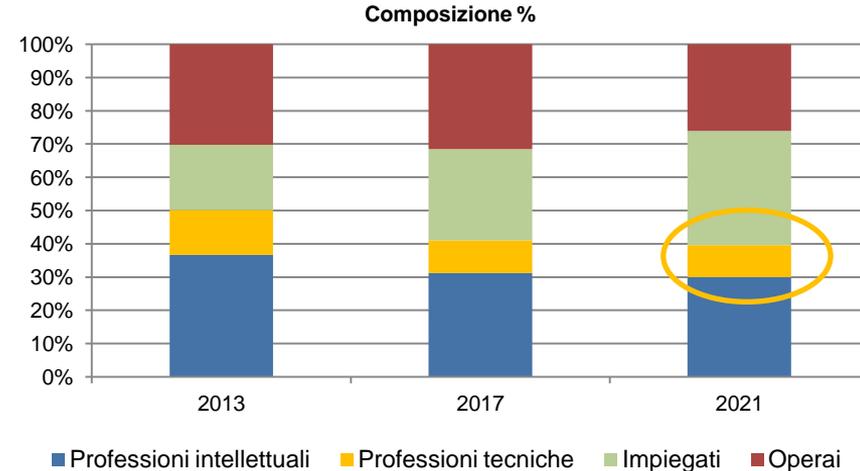
Alte competenze e basse qualifiche?

Occupati under 35 per titolo di studio.
Confronto pubblico privato



I nuovi concorsi sono per il 90% per laureati

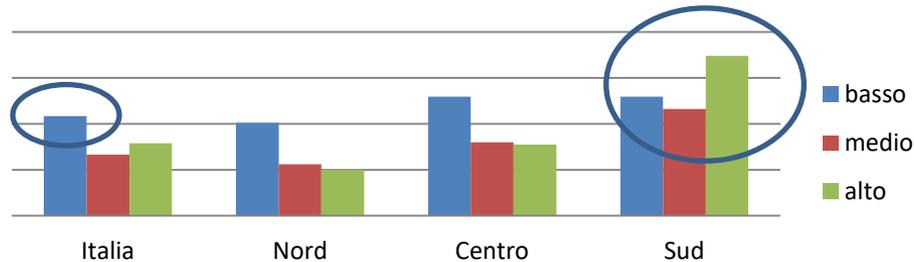
Distribuzione % per **qualifica** degli avviati al lavoro negli enti
del comparto Regioni e enti locali. Toscana



La scarsità di profili tecnici in ingresso. Nonostante l'elevata domanda di competenze tecniche, per la gestione dei programmi e delle risorse europee, sono in numero minoritario coloro che entrano in professioni che vengono definite tecniche

Rapporto retributivo Pubblico Privato

Rapporto retributivo pubblico/privato per titolo di studio 2009



Nel 2009 (crisi economica) il vantaggio retributivo del pubblico sul privato era significativo, soprattutto al sud e per chi ha l'obbligo scolastico



Il vantaggio si è ridotto dal 2009 al 2020 soprattutto per i laureati e al nord si è quasi azzerato



Nel 2020 il rapporto retributivo si modifica per i laureati a svantaggio del pubblico in confronto ad alcuni settori: finanza (-9%), ICT e industria

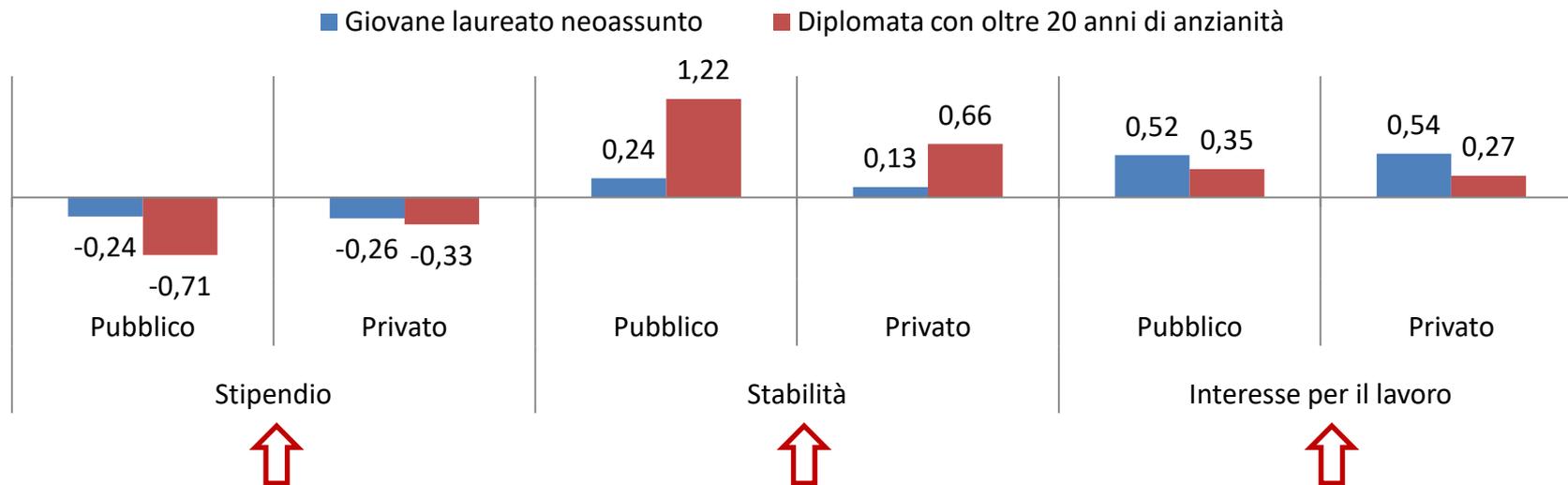
Rapporto retribuzioni settore pubblico/privato 2020 Solo laureati



Soddisfazione rispetto al proprio lavoro pubblico e privato

Soddisfazione rispetto al proprio lavoro, confronto pubblico/privato, per caratteristiche tipo del dipendente.

Prendendo due profili di occupati dipendenti, si possono osservare le differenze di soddisfazione tra pubblico e privato.



Riguardo allo stipendio, sia nel pubblico che nel privato c'è un certo grado di insoddisfazione, ma caratterizza soprattutto la diplomata più avanti nel lavoro e nel settore pubblico. Aumenta con l'età nel pubblico più che nel privato

La stabilità è giudicata positivamente sia nel pubblico che anche nel privato, ma molto meno dai giovani.

L'interesse per il lavoro è il fattore di maggiore soddisfazione sia nel pubblico che nel privato per i giovani.

In sintesi

Il lavoro nel pubblico impiego non ha più le peculiarità che lo rendevano attrattivo rispetto al settore privato

In un momento di elevata domanda i due ambiti si sono avvicinati, dovrebbero essere complementari e sinergici invece emergono fattori di conflittualità

E' oggi difficile ricostruire rapidamente ciò che ha richiesto molti anni per essere ridotto e compresso. Non si tratta di una questione congiunturale, ma di natura ormai strutturale.

I timori dei sindaci: investimenti oggi e squilibri di bilancio domani?

Dinamica demografica e domanda di servizi

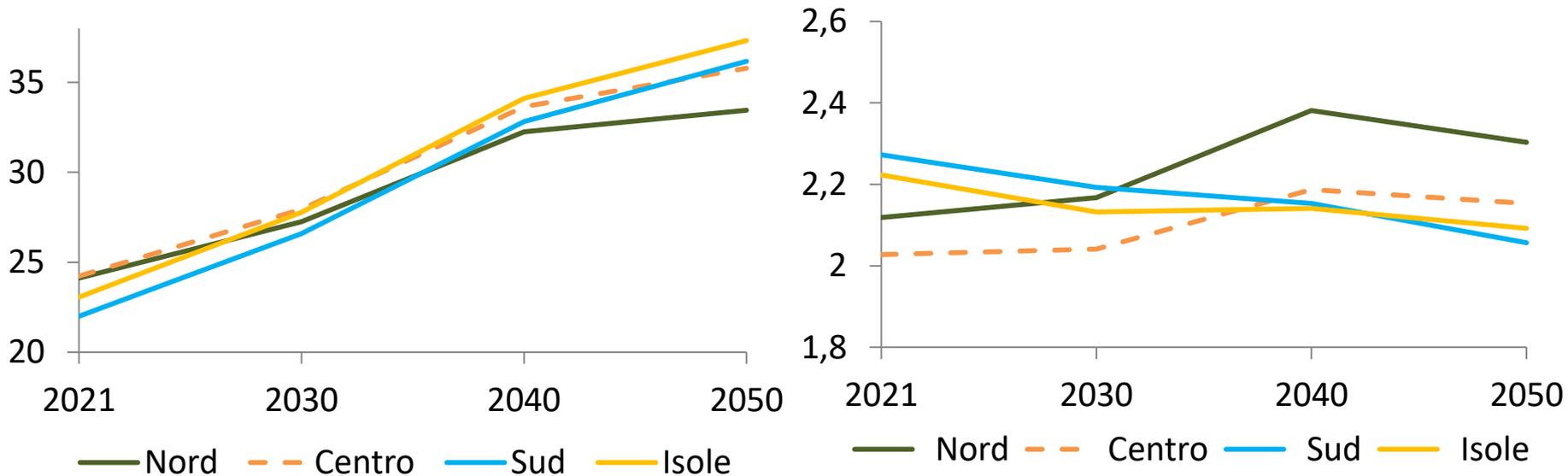
La spesa corrente e la dinamica demografica

La crisi demografica costituisce una delle principali fonti di apprensione per la sostenibilità delle finanze pubbliche e per il finanziamento del sistema di welfare nel nostro paese, già appesantito da un elevato debito pubblico e minacciato dalle peggiori prospettive demografiche tra tutti i principali Paesi europei. Non mancano ripercussioni anche a scala locale.

Il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione è il risultato dell'effetto combinato di **due processi**: da un lato la **denatalità**, che assottiglia le fasce di età più giovani, dall'altro **l'allungamento della vita media**, che allarga le fila dei gruppi più anziani.

La spesa corrente e la dinamica demografica

Quota di ultra-sessantacinquenni sul totale (sx) e di bambini in età 0-2 anni (dx)

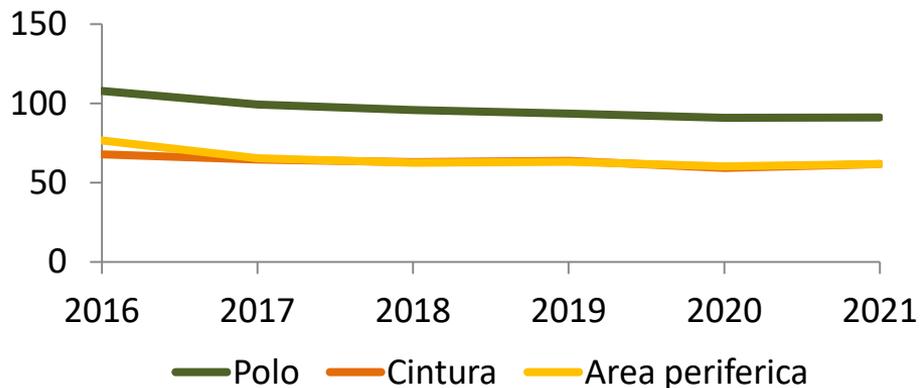


La quota di popolazione al di sopra di 65 anni subirà un incremento superiore al 10% nei prossimi 25 anni in tutte le aree del paese. Si prevedono tassi di natalità in crescita solo nel centro nord, mentre continuerà lo spopolamento e l'invecchiamento del meridione.

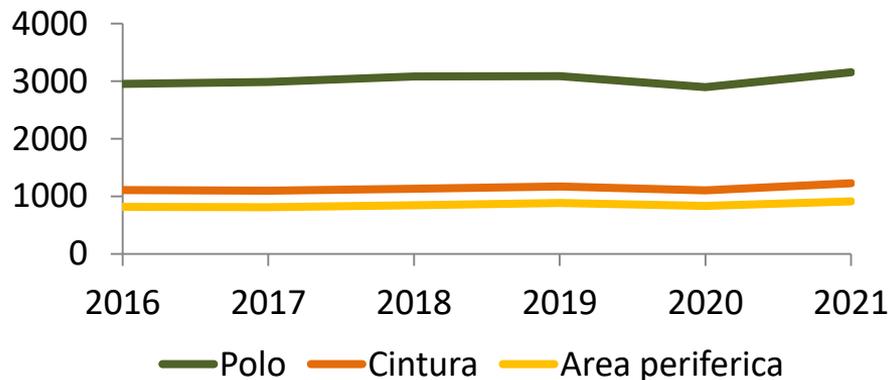
La spesa welfare e per gli asili nido

- Le azioni comunali che vengono realizzate a favore degli anziani (**1 miliardo**) possono assumere varie forme: quella dell'**indennità**, del **sostegno al reddito** o del **rimborso**. Infine l'ente comunale sostiene le **strutture residenziali** e le organizzazioni che lavorano a supporto dell'assistenza, della mobilità e dell'integrazione sociale degli anziani.
- Per gli asili nido i Comuni spendono circa **2,5 miliardi**

Spesa per anziano (65+) della spesa comunale destinata agli anziani. Euro



Spesa per bambino (0-2) della spesa comunale destinata agli asili nido. Euro



La spesa welfare e per gli asili nido futura

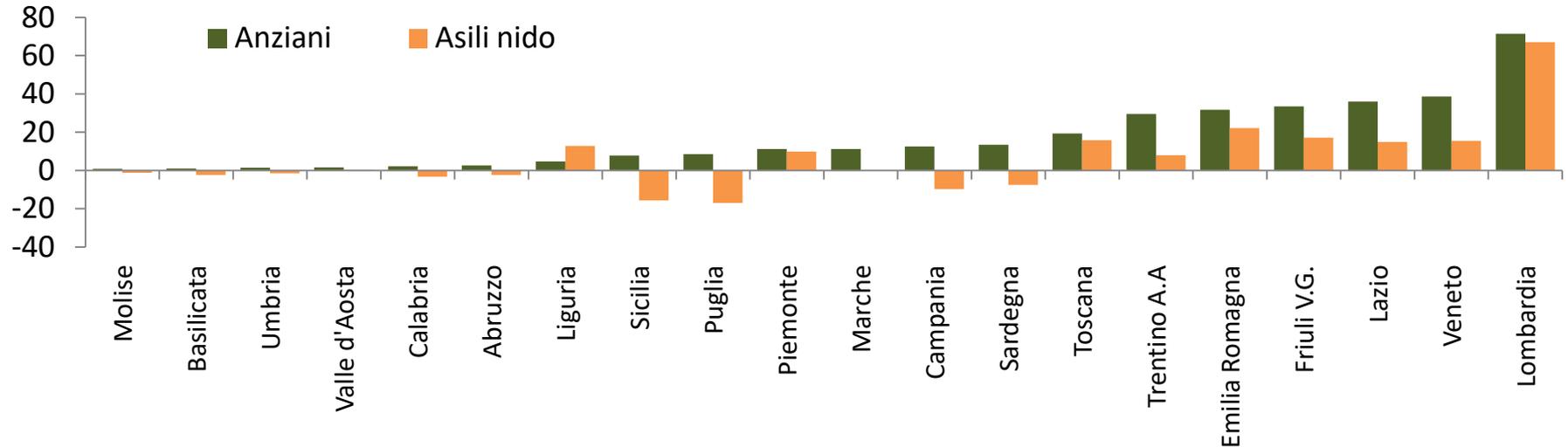
Proviamo a calcolare quale potrebbe essere la variazione delle risorse determinata dalla diversa composizione della popolazione per età.

A questo scopo si prende a riferimento uno **scenario di tipo statico** nel quale tutte le variabili che determinano l'ammontare di spesa pubblica, e quindi non solo il livello delle entrate ma anche **il paniere dei consumi collettivi, le scelte individuali e quelle della pubblica amministrazione in merito alle singole policy messe in atto**, rimangano costanti nel tempo.

Per la previsione della popolazione si fa riferimento allo **scenario base** fornito da Istat (previsioni della popolazione residente e delle famiglie).

La spesa welfare e per gli asili nido futura

Variatione della spesa derivante dalla diversa composizione demografica. 2040/2021 Valori in euro



L'incremento di spesa associato **all'aumento degli anziani è di 338 milioni di euro**, la minore spesa connessa **al più basso numero di bambini di 122 milioni di euro**. Talvolta si tratterà di individuare risorse aggiuntive rispetto alle attuali che non sempre potranno essere ricavate in modo compensativo rispetto a quelle guadagnate da una minore natalità. Nel caso dei nidi la minore domanda potrà andare a beneficio del maggior grado di copertura del servizio.

Verso un maggior grado di copertura degli asili nido?

	Var. pop. 0-2 anni	Posti PNRR	Grado di copertura attuale
Calabria	-8.626	14.599	7,2
Campania	-17.541	26.499	10,5
Sicilia	-17.653	22.350	12,7
Basilicata	-2.254	7.785	13,9
Sardegna	-2.969	6.030	16,4
Liguria	3.999	5.365	16,7
Lazio	4.994	10.443	18,0
Puglia	-11.973	15.350	18,1
Abruzzo	-2.478	8.030	19,2
Piemonte	5.552	10.391	19,9
Molise	-1.061	6.628	21,8
Lombardia	26.567	19.463	25,8
Veneto	10.879	11.599	27,8
Marche	-73	6.015	27,8
Umbria	-656	900	32,1
Toscana	5.866	5.975	32,3
Emilia R.	7.262	5.762	33,5

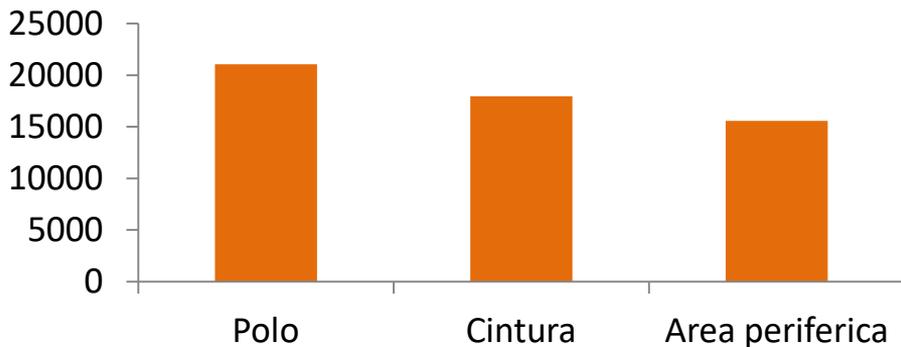
Il decremento maggiore nel numero di bambini in età 0-2 anni si verifica proprio nelle aree dove il grado di copertura del servizio è più basso.

Il Pnrr consentirà ad alcune regioni del sud di **raggiungere un maggiore grado di copertura del servizio**, ma i sindaci dovranno confrontarsi con l'assenza di domanda.

Verso maggiori consumi degli anziani?

- La maggior spesa per gli anziani potrà essere in parte compensata dalla maggiore **spesa degli anziani stessi in altri ambiti** (Silver and Logevity Economy (Donati e Rotolo, 2021)): secondo questa disciplina gli anziani del futuro, sempre in migliori condizioni di salute, da un lato, e sempre più colti, dall'altro, spenderanno i loro redditi spesso più alti rispetto a quelli dei giovani, non solo in maggiori tasse locali ma anche in maggiori servizi (culturali, ad esempio) rispetto ad una famiglia standard. **CITTA' vs PERIFERIE**

Reddito da pensione per tipologia di area. 2021



Consumi culturali degli anziani. Var % della spesa

	Var. % 2008-2018
Teatro	29,1
Musei, mostre	47,0
Concerti di musica classica, opera	13,3
Siti archeologici e monumenti	74,2

Verso maggiori consumi degli anziani?



- **Gli enti più piccoli e con risorse già inadeguate** continueranno anche in futuro ad essere svantaggiati dal maggior numero di persone anziane e **potrebbero trovarsi di fronte all'aumento di fenomeni emigratori**, a meno che non intervengano, a vantaggio di questi territori più periferici, fattori che attivino una loro maggiore attrattività.
- **Nelle città**, seppure sussistano effetti legati all'invecchiamento della popolazione, **le maggiori risorse destinate agli anziani potrebbero essere compensate dai maggiori consumi locali in ambito culturale** e dei trasporti degli stessi anziani.

Considerazioni conclusive

- I dati del 2023 mostrano che i **pagamenti in conto capitale comunali sono aumentati del 21%, importi ancora inadeguati rispetto all'importanza del Pnrr**. Tra le possibili cause delle difficoltà programmatiche e attuative abbiamo indagato le prospettive del capitale umano e le incertezze sulla futura sostenibilità dei bilanci pubblici da parte dei comuni più deboli.
- Gli investimenti degli enti locali dipendono, infatti, anche **dall'organizzazione dell'amministrazione**. Dai dati riportati, il personale della PA non sembra poter cogliere appieno la sfida del PNRR su cui interviene la **riforma della Pubblica Amministrazione**
 - **Nel medio-lungo periodo**, la dinamica demografica andrà ad incidere **sulla domanda di servizi**, vanificando lo sforzo sugli **investimenti**, e rendendo critica la **spesa per il welfare**.

Le maggiori contraddizioni si verificano nelle realtà più deboli alle quali il Pnrr maggiormente si rivolge, così da pregiudicare la sfida più importante del Programma Europeo



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

LA FINANZA COMUNALE, GLI INVESTIMENTI DI OGGI E LE PROSPETTIVE DELLA DOMANDA DI SERVIZI

*Francesco Bogazzi, Claudia Ferretti, Silvia Duranti, Patrizia
Lattarulo, Valentina Patacchini*

**AISRe - XLIV Conferenza Scientifica Annuale
06-08 Settembre 2023**