



**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

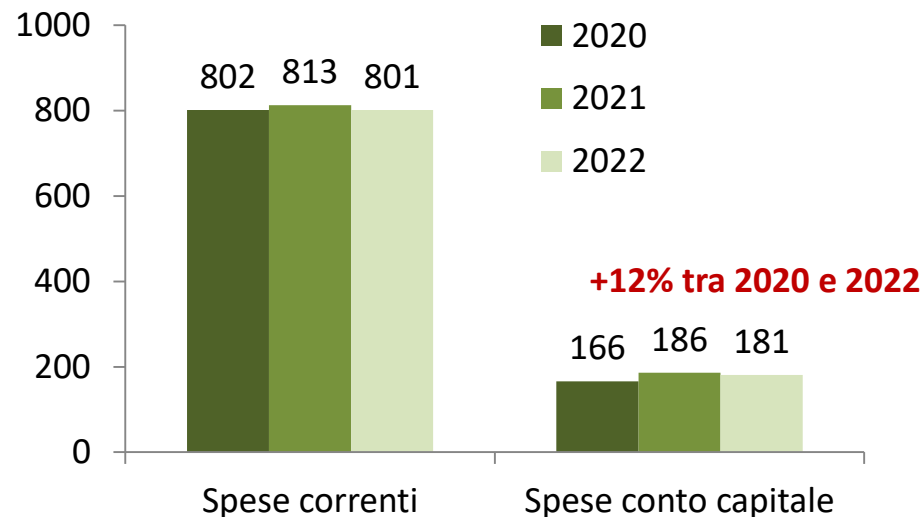
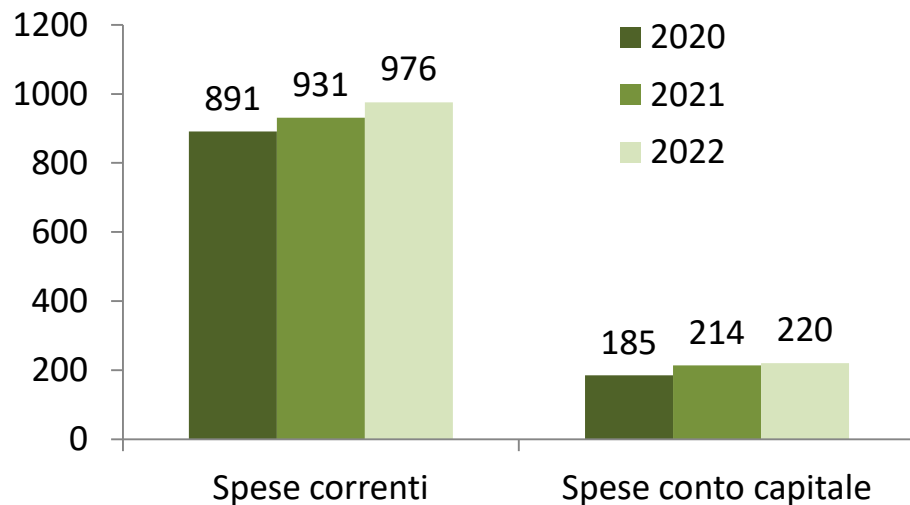
Per il contrasto all'aumento dei prezzi, sono stati assegnati ai Comuni, nel 2022, fondi straordinari per circa **1 miliardo di euro**, che coprono il maggior costo sostenuto sull'erogazione di energia e gas. A questi si sono affiancati, con diversi provvedimenti, altre misure finanziarie quali, in particolare, **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

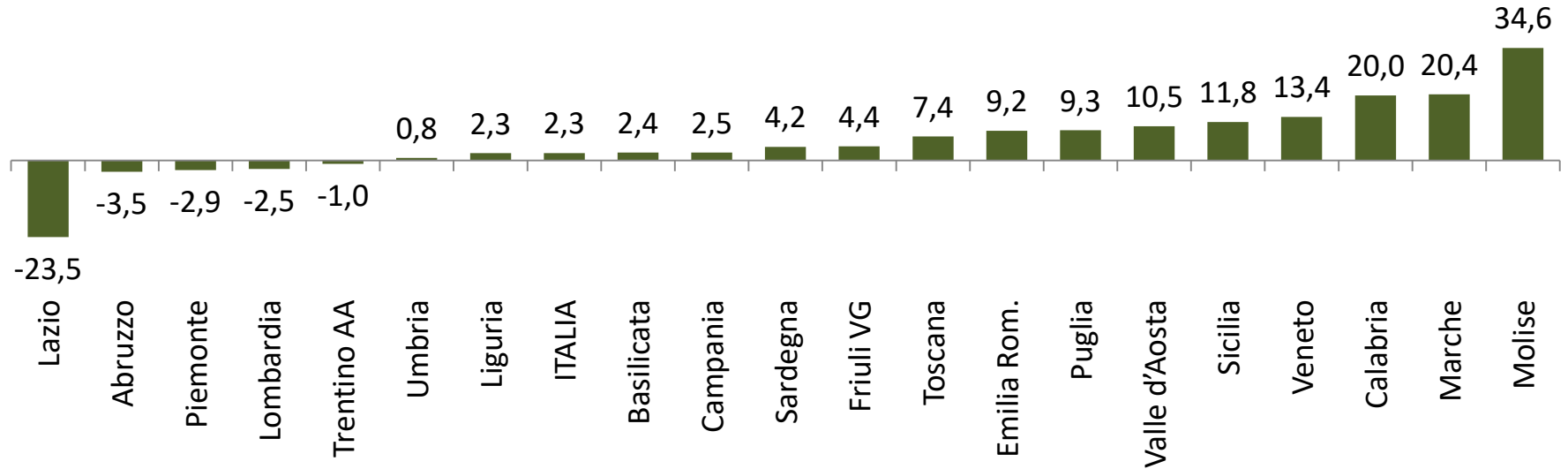
Pagamenti pro capite in euro correnti (sinistra) e costanti (destra, base 2015=100)



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

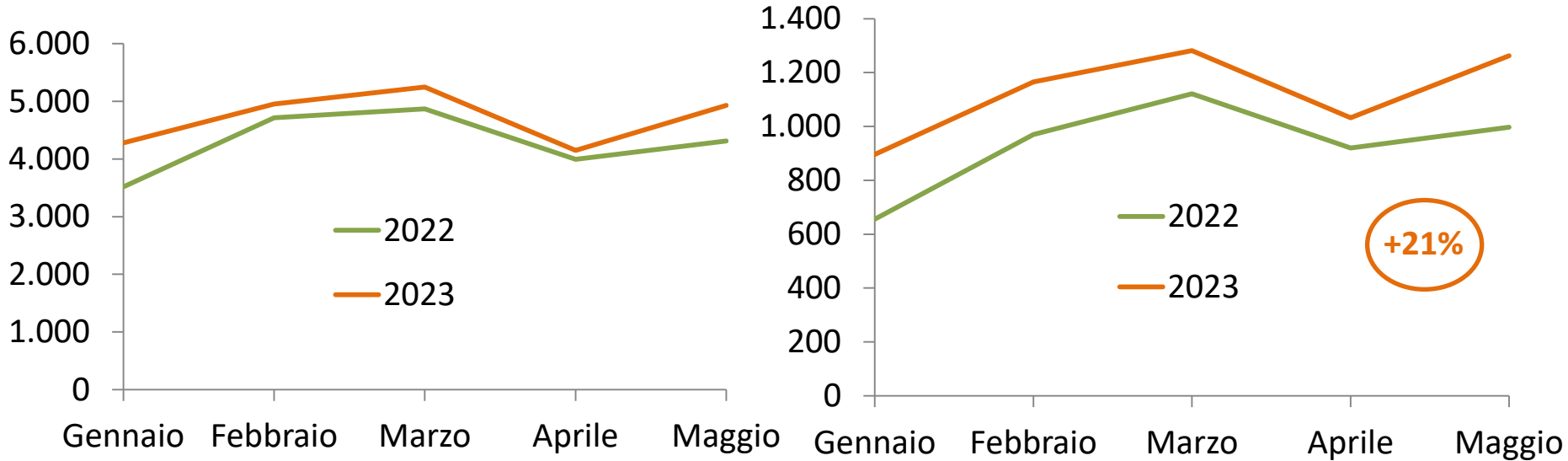
## Spesa conto capitale. Variazioni percentuali 2022/2021



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



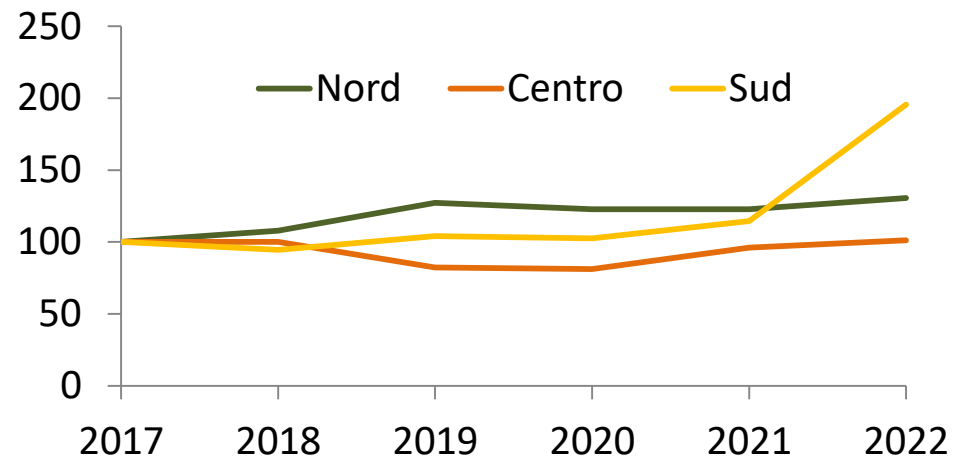
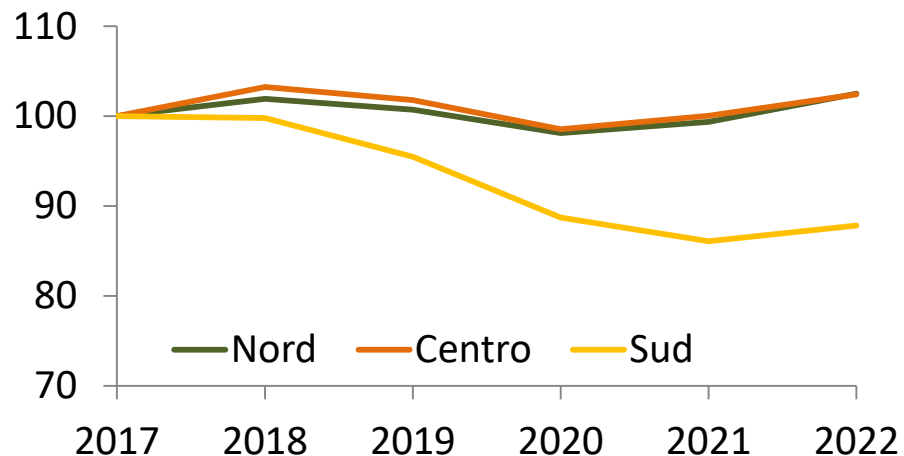
Nei primi mesi del 2023 emergono i primi effetti della **ripresa degli investimenti, sostenuta dalla spesa corrente**

# 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
<b>Toscana</b>	80
Veneto	80
<b>ITALIA</b>	77

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

Amministrazioni comunali	2020	2021	2022
	68%	70%	71%

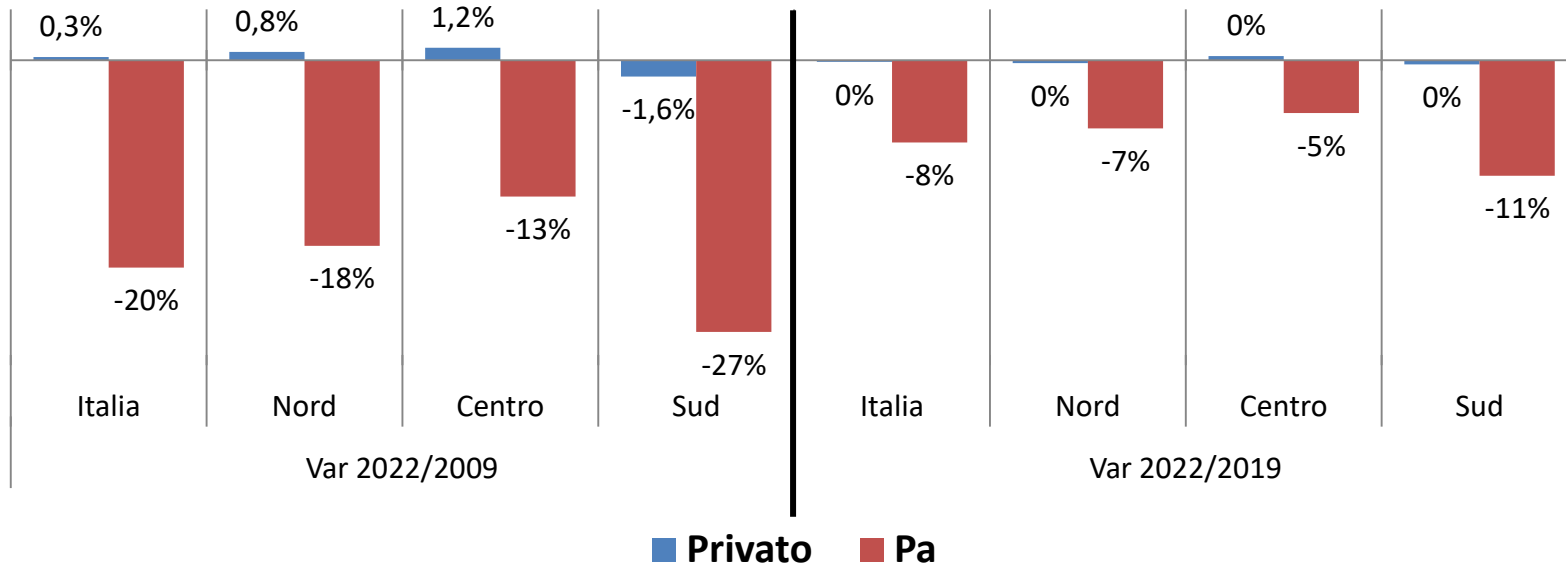


# Le criticità strutturali dell'occupazione nelle amministrazioni decentrate

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

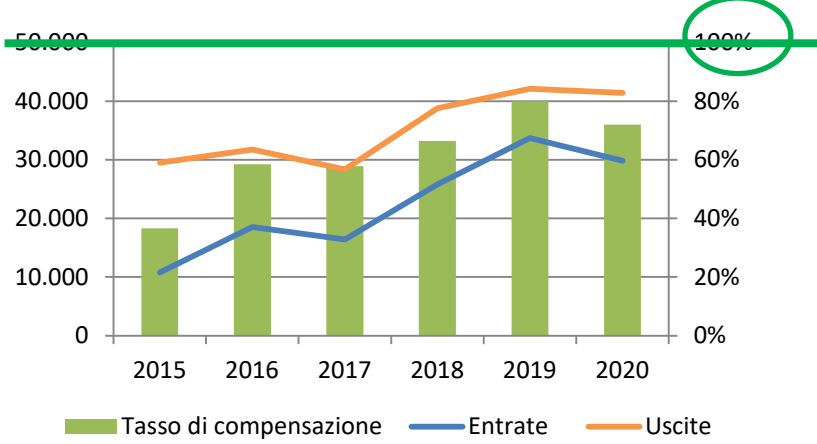
Nel pubblico la riduzione degli occupati è importante, soprattutto al sud; seppure in rallentamento negli anni più recenti.

### 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

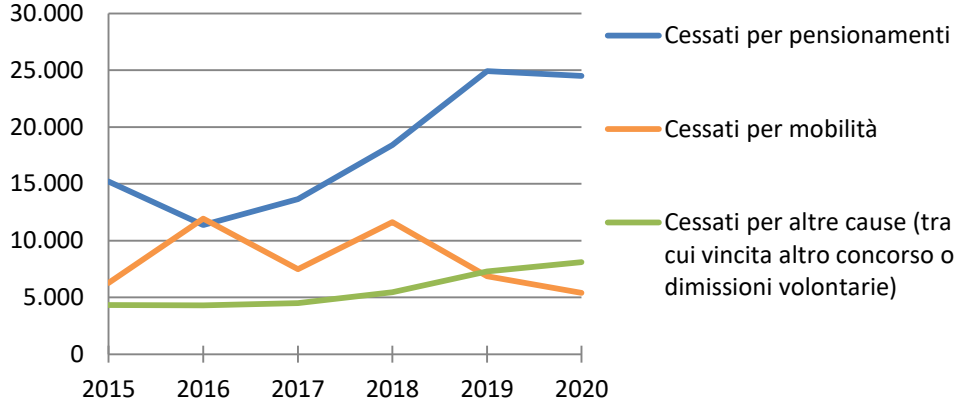
## Assunti e cessati nella PA TIndet



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.

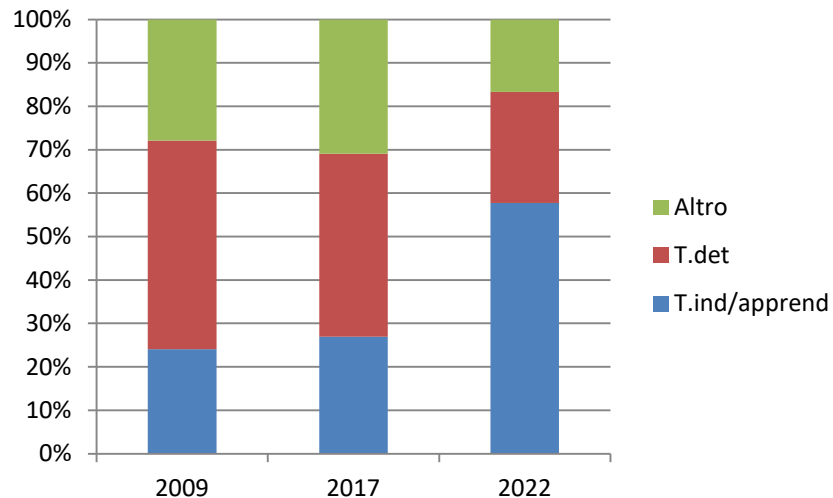
La competizione tra enti: Molti nuovi assunti provengono dall'amministrazione pubblica. Il comparto delle funzioni locali, che è il terzo per numero di assunzioni da concorso, presenta un'incidenza percentuale particolarmente elevata di personale già dipendente (15,6%).

**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.

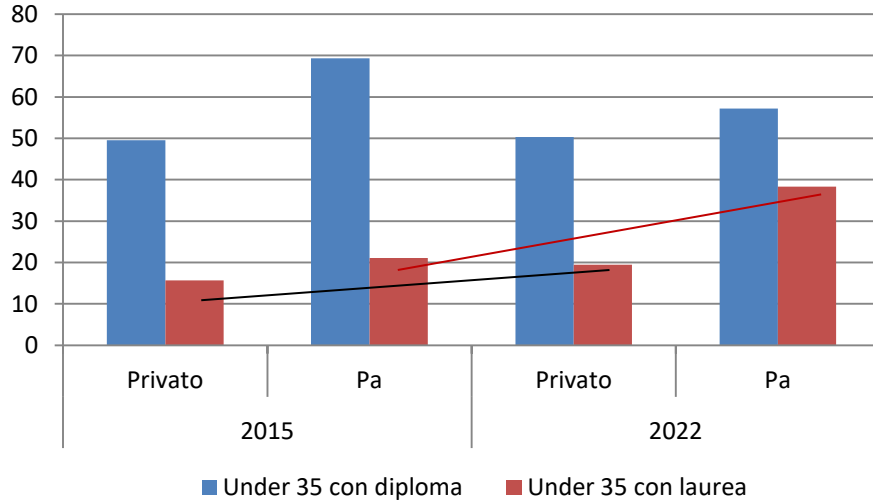
Avviati negli enti del comparto Regioni e enti locali, per fascia d'età. Toscana. Solo tempi Indeterminati



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.

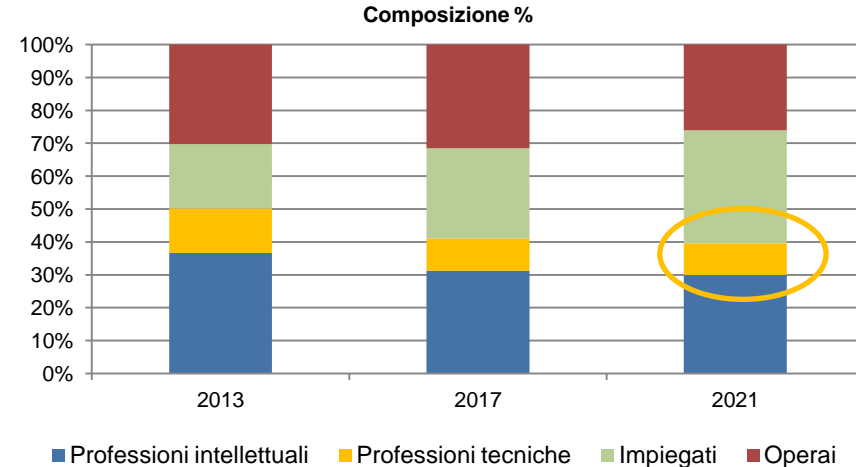
# Alte competenze e basse qualifiche?

Occupati under 35 per titolo di studio.  
Confronto pubblico privato



I nuovi concorsi sono per il 90% per laureati

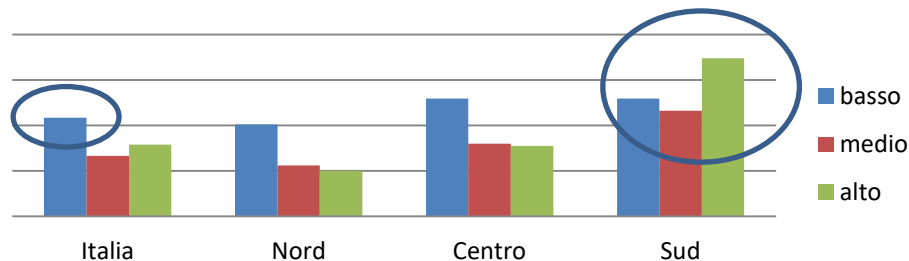
Distribuzione % per **qualifica** degli avviati al lavoro negli enti del comparto Regioni e enti locali. Toscana



La scarsità di profili tecnici in ingresso. Nonostante l'elevata domanda di competenze tecniche, per la gestione dei programmi e delle risorse europei, 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



Rapporto retribuzioni settore pubblico/privato 2020 Solo laureati

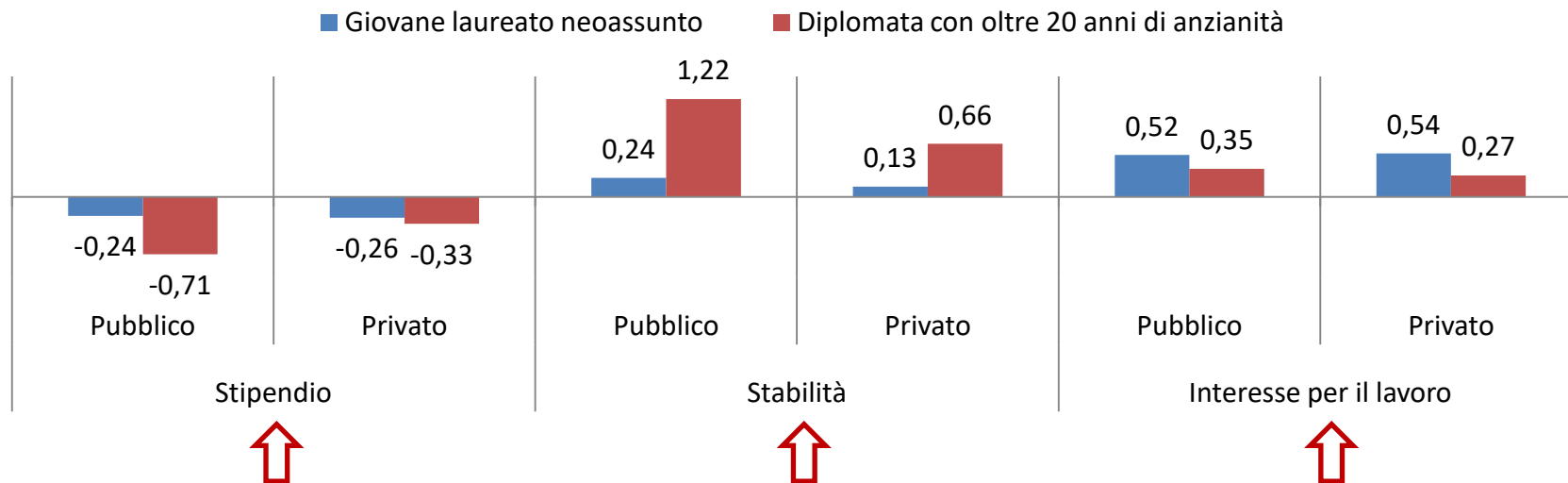


Nel 2020 il rapporto retributivo si modifica per i laureati a svantaggio del pubblico in confronto ad alcuni settori: finanza (-9%), ICT e industria

# 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

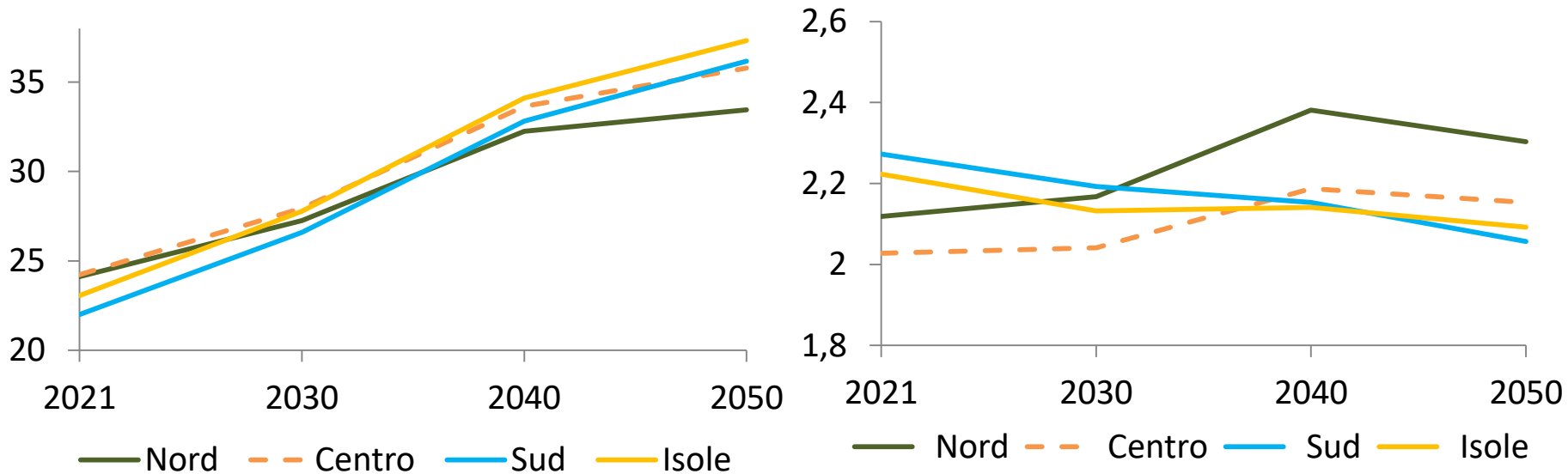
# La spesa corrente e la dinamica demografica

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)

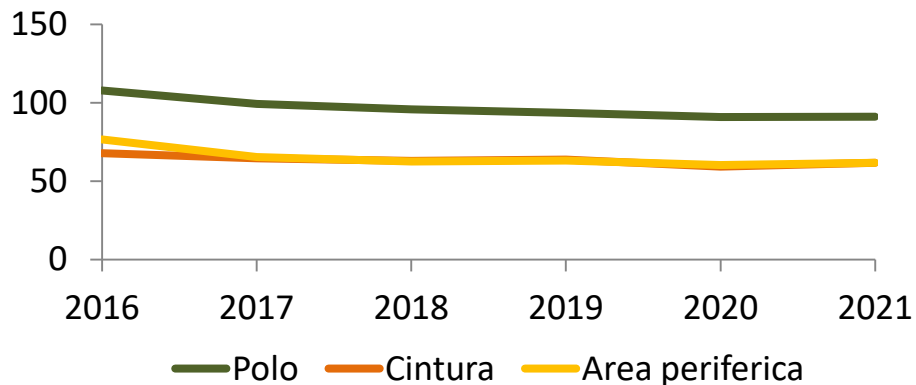


**La quota di popolazione al di sopra di 65 anni subirà un incremento superiore al 10% nei prossimi 25 anni in tutte le aree del paese. Si prevedono tassi di natalità in crescita solo nel centro nord, mentre continuerà lo spopolamento e l'invecchiamento del meridione.**

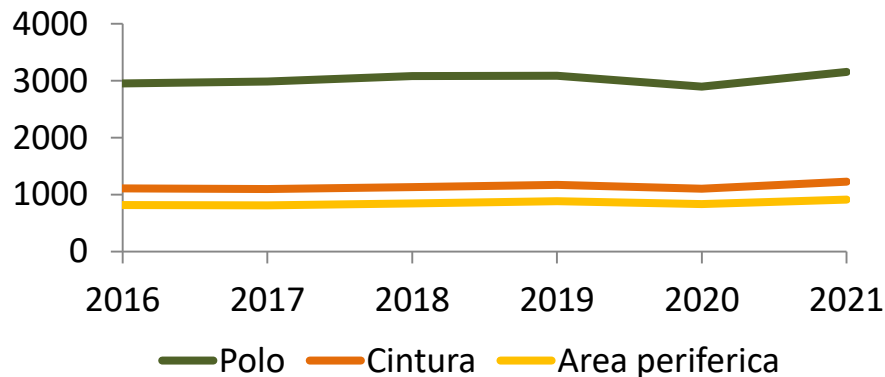
# La spesa welfare e per gli asili nido

- 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

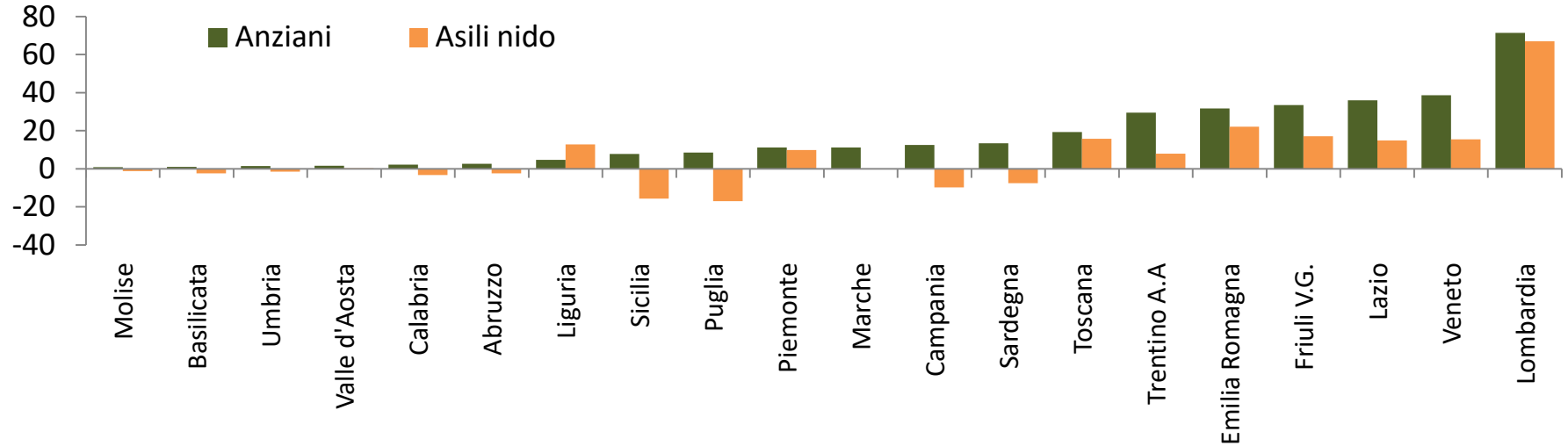
Proviamo a calcolare quale potrebbe essere la variazione delle risorse determinata dalla diversa composizione della popolazione per età.

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.

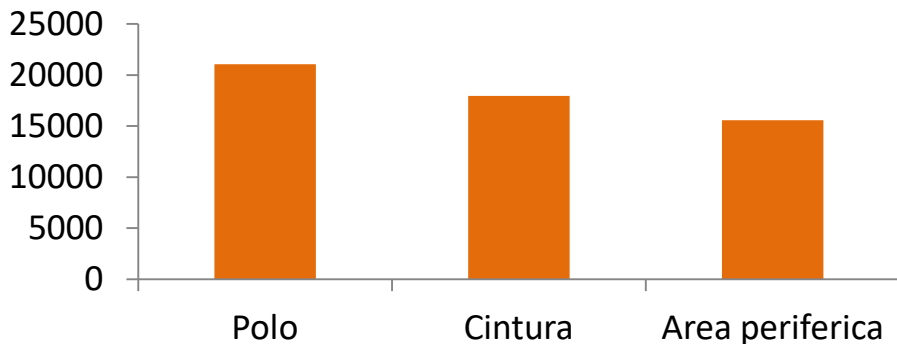
Il Pnrr consentirà ad alcune regioni del sud di **raggiungere un maggiore grado di copertura del servizio**, ma i sindaci dovranno confrontarsi con l'assenza di domanda.



# 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**