

## Profili finanziari delle Città medie

### Premessa

L'analisi degli investimenti locali, nell'attuale contesto di profonda modificazione delle regole finanziarie e di più ampia disponibilità di risorse rispetto agli anni più duri della crisi economica, da un lato richiede un approccio multidisciplinare e pragmatico e, dall'altro, può contribuire in modo significativo a rintracciare indicazioni di *policy* in grado di agevolare una strategia di rilancio duratura.

Questo paragrafo punta a fornire, in primo luogo, un quadro delle potenzialità di investimento delle Città medie italiane, identificate negli 88 capoluoghi "non metropolitani"<sup>1</sup>, con particolare riferimento alla disponibilità di risorse proprie o derivate, analizzata alla luce delle regole finanziarie modificate dalla legge di bilancio 2019, che – anche a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 – ha definitivamente sbloccato l'utilizzo degli avanzi disponibili in bilancio e abolito i limiti nell'impiego del Fondo pluriennale vincolato (FPV) in conto capitale. In secondo luogo, verranno brevemente descritte le principali grandezze dei bilanci delle Città medie, anche per ciò che riguarda gli effetti delle restrizioni finanziarie degli scorsi anni. L'enfasi sulla creazione di condizioni finanziarie e procedurali più favorevoli per gli investimenti comunali non deve infatti oscurare l'attenzione sui vincoli di parte corrente, che derivano non solo dai tagli pregressi, ma anche dal maggior rigore contabile indotto dalla riforma della contabilità, in quanto la compressione della capacità di erogare servizi locali di qualità e il depauperamento degli apparati tecnici degli enti sono parte integrante delle difficoltà registrate anche sul versante degli investimenti.

### La dinamica degli investimenti locali e le prospettive di rilancio

Il ciclo degli investimenti pubblici locali è stato duramente investito dalla crisi economica del Paese. Il razionamento delle risorse di comuni e province ha inciso sia direttamente, con la riduzione dei trasferimenti pubblici in conto capitale, sia indirettamente, con l'impoverimento degli apparati tecnici locali e il conseguente abbattimento delle capacità progettuali interne degli enti. Il patto di stabilità interno ha aggiunto ulteriori vincoli, imponendo il conseguimento di consistenti avanzi, poi progressivamente attenuati a partire dal 2016. I vincoli finanziari hanno inciso, almeno dal 2011, su un comparto già riportato in equilibrio: per tutto il quinquennio più aspro della crisi (e fino all'attualità), infatti, i risultati annuali del comparto comunale contribuiscono alla riduzione dell'indebitamento pubblico nazionale.

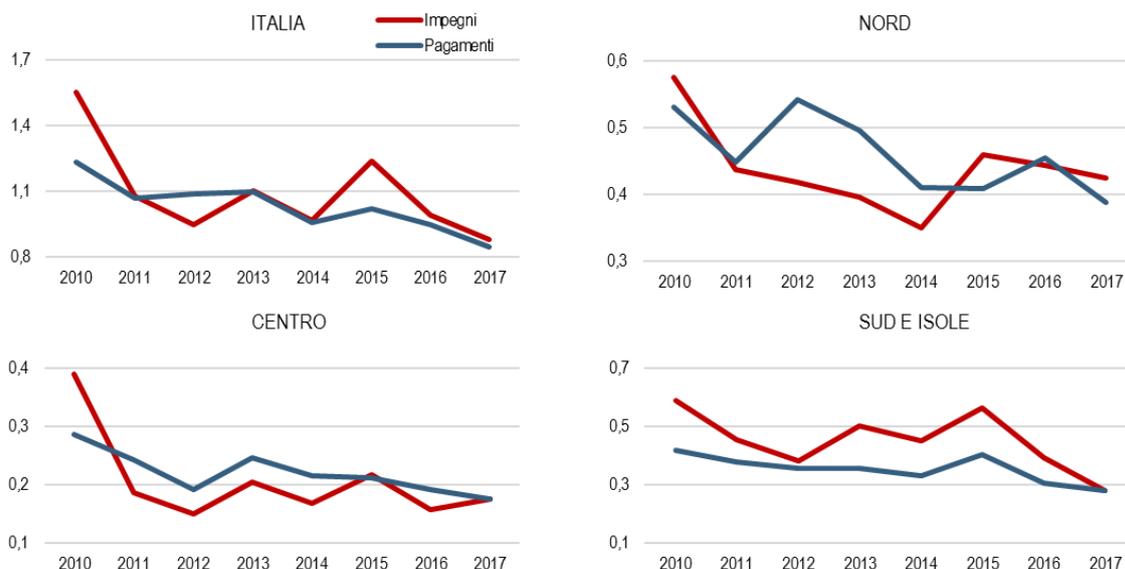
La gradualità, forse eccessiva, con la quale sono stati via via abbandonati i vincoli finanziari aggiuntivi si è accompagnata con l'applicazione di importanti (e gravose) riforme che hanno determinato nuove problematiche operative, contribuendo ad ostacolare l'auspicata ripresa degli investimenti locali. L'avvio della riforma contabile (2015) e il nuovo Codice degli appalti pubblici (2016) hanno reso necessari adattamenti e riorganizzazioni nei settori finanziari e tecnici, nonché nei rapporti interamministrativi, con rallentamenti nei processi di spesa i cui effetti di freno agli investimenti locali non sono ancora interamente smaltiti.

Le figure seguenti mostrano l'andamento nel periodo 2010-2017 degli investimenti delle Città medie nelle macroaree territoriali. È evidente – come peraltro riscontrato nell'intero comparto comunale – un crollo in termini sia di impegni che di pagamenti (Fig. 1), i cui livelli tendono a dimezzarsi in tutte le grandi aree territoriali, con l'eccezione del Nord e qualche più vivace andamento intermedio dovuto principalmente agli spazi finanziari aggiuntivi appositamente riconosciuti per abbattere il fenomeno dei ritardi di pagamento (dl n. 35 del 2013) e alla dinamica della chiusura, nel 2015, del ciclo di programmazione e rendicontazione dei fondi europei 2017-2013.

---

<sup>1</sup> Per via delle particolari caratteristiche della finanza comunale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome situate nel Nord, i relativi capoluoghi sono esclusi dall'analisi, salvo quando espressamente indicato.

Fig. 1. Dinamica degli investimenti fissi lordi nei Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
Impegni e pagamenti in miliardi di euro. Anni 2010-2017

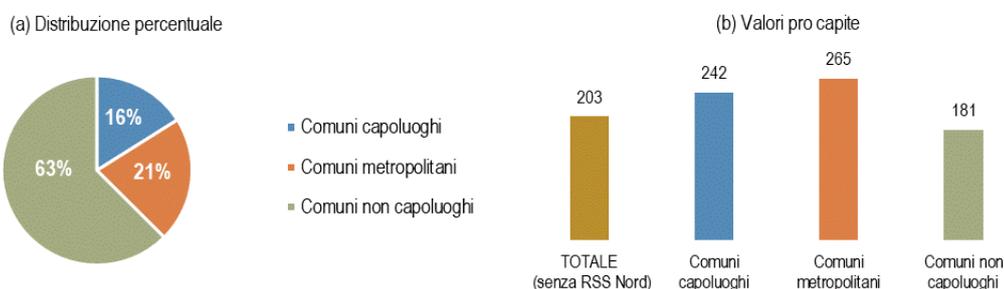


\* Esclusi i Comuni capoluoghi di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta e il Comune dell'Aquila  
Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Mef e Mint

Il radicale cambio di passo nelle regole finanziarie e nella ripresa dei contributi dello Stato agli investimenti locali deve quindi ancora trovare un riscontro adeguato in termini di spesa pubblica effettiva. La dimensione relativa delle Città medie e la loro più forte dotazione di competenze e strutture rendono particolarmente adatti questi enti a svolgere un ruolo di primo piano per attivare percorsi di programmazione e di impulso anche nei confronti delle rispettive aree di appartenenza.

La valutazione delle risorse attualmente disponibili per investimenti, elaborata dall'IFEL per l'insieme dei Comuni italiani alla luce delle innovazioni introdotte dalla riforma contabile<sup>2</sup>, porta alla quantificazione di un surplus disponibile in un orizzonte pluriennale basato sulla stima di tre componenti: gli avanzi sostenuti da una coerente dimensione della cassa, il fondo pluriennale vincolato nel quale si concentrano le risorse a realizzabilità più ravvicinata e i contributi statali o regionali già ripartiti (assegnati o in via di assegnazione).

Fig. 2. Surplus della capacità di spesa per investimenti per tipologia di Comune\*  
Distribuzione percentuale e valori pro capite



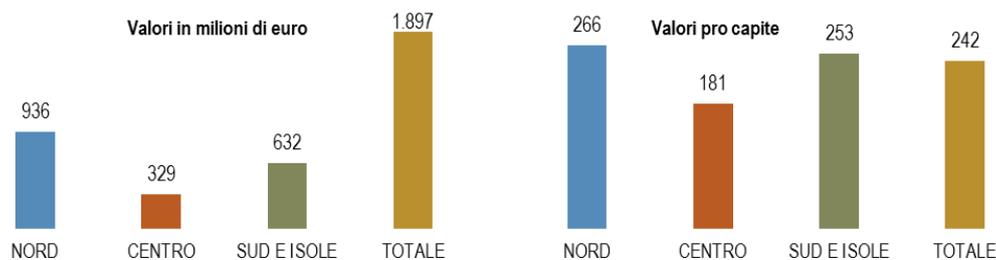
\* Esclusi i Comuni capoluoghi di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta  
Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

Su scala nazionale i dati di bilancio portano a stimare il surplus per un ammontare complessivo pari a 13 miliardi di euro, di cui 2,5 mld. riconducibili ai capoluoghi metropolitani.

<sup>2</sup> Per la più precisa definizione del surplus disponibile per spese di investimento si veda il volume IFEL: *La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2018*.

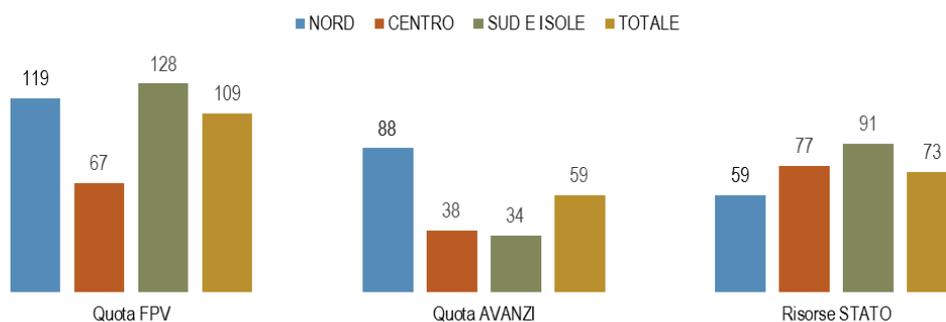
La quota delle Città medie sfiora i 2 mld. e il valore medio pro capite è pressoché analogo a quello dei capoluoghi maggiori (242 euro a fronte di 265 euro, cfr. Fig. 2). Il surplus delle Città medie risulta distribuito in modo analogo a quello dell'intero comparto (Fig. 3), con due accentuazioni: una minor incidenza del Centro (329 mln., 181 euro pro capite) e valori di rilievo del Sud e Isole (253 euro pro capite). Come emerge dalla figura 4, la composizione del surplus risente in modo particolare della dimensione del FPV, che raccoglie le risorse a finanziamento di investimenti in via di attivazione o realizzazione. Appare significativo che le Città medie del Mezzogiorno registrino non solo una più rilevante quota di assegnazioni statali (91 euro pro capite a fronte dei 73 euro medi nazionali), ma anche una quota di FPV più elevata (128 euro pro capite a fronte dei 119 euro del Nord), a conferma dell'esistenza di un significativo volume di risorse "preordinato" rispetto alla recente evoluzione delle regole contabili e finanziarie sopra richiamate. Quest'ultimo aspetto meriterebbe certamente un maggiore controllo e un più incisivo sforzo di coordinamento a livello sia nazionale che regionale, finalizzati in primo luogo a verificare tempestivamente la presenza o meno di un ordinato stato avanzamento lavori (SAL), al fine di incentivare e premiare un utilizzo celere, razionale ed efficace delle risorse disponibili indirizzate all'infrastrutturazione territoriale.

Fig. 3. Surplus della capacità di spesa per investimenti nei Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
Valori in milioni di euro e pro capite



\* Esclusi i Comuni capoluoghi di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta  
Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

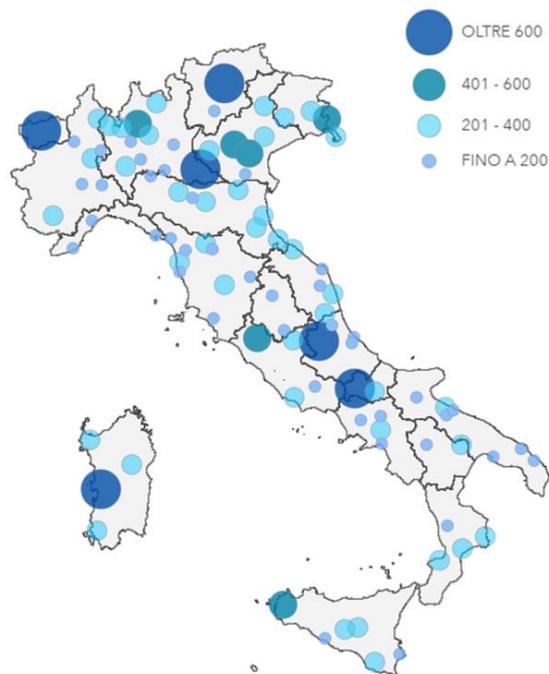
Fig. 4. Surplus della capacità di spesa per investimenti nei Comuni capoluogo non metropolitani\*  
Distribuzione per area e fonte di finanziamento. Valori pro capite



\* Esclusi i Comuni capoluoghi di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta  
Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

La rappresentazione cartografica dei surplus delle Città medie (Fig. 5) mette in luce la variabilità nella distribuzione territoriale della grandezza in esame. A fronte di una più diffusa presenza di valori pro capite elevati nelle regioni mediamente più dotate (Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Sardegna), diverse situazioni locali mostrano valori superiori a 400 euro pro capite (Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, ma anche Abruzzo, Molise, alto Lazio e Sicilia occidentale). Nel complesso, pur con aree di più evidente debolezza (Liguria, Puglia e Campania), sono ovunque presenti capoluoghi con valori medi o superiori alla media, vale a dire compresi tra 200 e 400 euro per abitante.

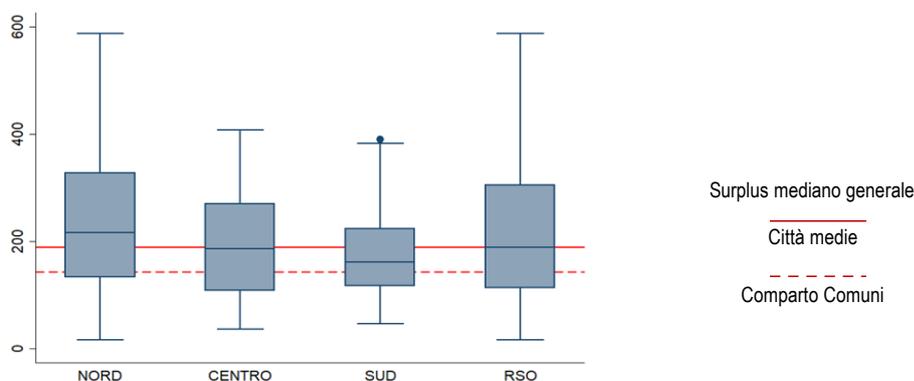
Fig. 5. Rappresentazione cartografica dei Comuni capoluoghi non metropolitani\* per surplus della capacità di spesa per investimenti. Valori pro capite



\* Compresi i Comuni capoluoghi di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta  
 Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

La figura 6, infine, dà una misura della variabilità delle dimensioni del surplus pro capite per macroarea territoriale, con riferimento ai territori delle regioni a statuto ordinario (RSO).

Fig. 6. Distribuzione del surplus della capacità di spesa per investimenti nei Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
 Analisi box plot per area di appartenenza su dati pro capite



\*Esclusi i Comuni capoluoghi di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta  
 Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

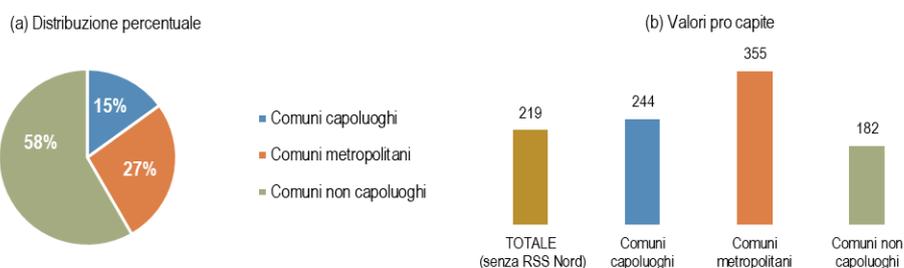
Va osservato anzitutto che il surplus mediano delle Città medie delle RSO è nel complesso superiore al rispettivo valore di comparto nel suo insieme. L'andamento complessivo tra le tre macroaree territoriali riflette quello dei principali fenomeni finanziari, ossia una maggior robustezza degli enti del Nord e più diffuse debolezze nel Sud, dove circa i due terzi degli enti mostrano valori di surplus inferiori alla mediana. Tuttavia, la presenza di forti distanze nelle dotazioni finanziarie disponibili caratterizza tutte le aree territoriali, a conferma dell'esigenza di armonizzare i canali di finanziamento degli investimenti in modo articolato e coerente con le diverse condizioni territoriali in tutte le aree del Paese, anche al fine di promuovere strategie di coordinamento degli interventi, funzionali alla definizione di programmi condivisi anche in ambiti di area vasta.

## Le risorse correnti tra restrizioni ed efficientamento

A partire dal 2011 il comparto comunale ha assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica: nel complesso 12,6 miliardi, suddivisi tra tagli senza precedenti ai trasferimenti erariali (-8,6 miliardi di euro) e ingenti accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) per sterilizzare le mancate riscossioni delle entrate proprie (4 miliardi). Si tratta di un contributo sproporzionato rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (tra l'8,1% e il 7,4% della spesa) e sul debito della Pubblica Amministrazione (intorno al 2,0% nel periodo considerato), ma soprattutto iniquo in considerazione del ruolo centrale rivestito dai Comuni nell'erogazione dei servizi sociali, nella regolazione dell'economia urbana e negli investimenti locali.

Per i capoluoghi non metropolitani la stretta finanziaria intervenuta in questi anni è pari a 1,9 miliardi di euro, di cui 1,3 miliardi di tagli alle risorse e 570 milioni di accantonamenti FCDE. Nel complesso il sacrificio finanziario sopportato dalle Città medie risulta pari al 15% della manovra imposta ai Comuni, in linea rispetto al loro peso nel comparto comunale in termini di spesa corrente, quest'ultima misurata al netto dei servizi relativi allo smaltimento dei rifiuti e al trasporto pubblico locale<sup>3</sup>.

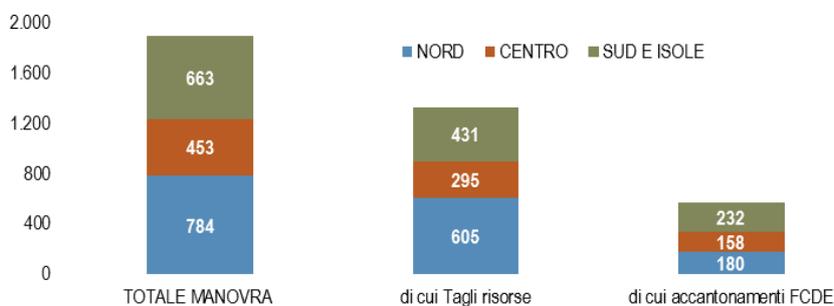
Fig. 7. Distribuzione della spesa corrente per tipologia di Comune\*  
Valori percentuali e pro capite



\* Al netto dei servizi Rifiuti e Trasporto Pubblico Locale ed esclusi i Comuni di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta  
Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi di bilancio

Entrando più nel dettaglio della manovra finanziaria assegnata ai capoluoghi non metropolitani (Figg. 8-10), si deve osservare che, almeno in termini pro capite, il sacrificio imposto agli enti del Mezzogiorno e del Centro (rispettivamente 266 e 250 euro) si rivela più accentuato rispetto alla stretta sopportata dal Nord (222 euro). Tali differenze sono dovute essenzialmente alla componente degli accantonamenti FCDE (93 euro pro capite al Sud e nelle Isole, 87 euro al Centro e 51 euro al Nord), mentre sul versante dei tagli ai trasferimenti erariali la contrazione pro capite delle risorse assume una consistenza territoriale molto più omogenea.

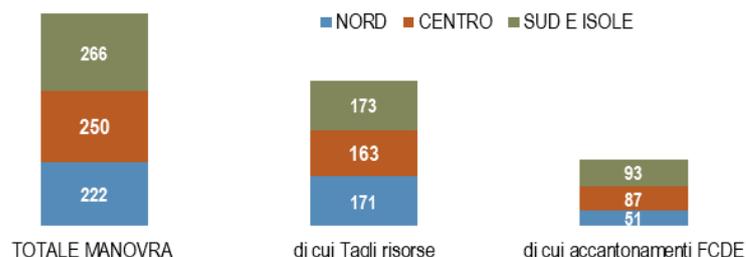
Fig. 8. Effetto delle manovre finanziarie nominali 2011-2018 sui Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
Valori in milioni di euro per area di appartenenza



Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi e previsionali di bilancio, Mef e Mint

<sup>3</sup> I servizi in questione sono connotati da un alto grado di rigidità e inoltre, nel periodo esaminato, a causa delle variazioni normative intervenute non sempre sono stati computati in bilancio. Per questi motivi i dati relativi ai due servizi sono comunemente esclusi nelle analisi di impatto finanziario correlato al volume della spesa comunale.

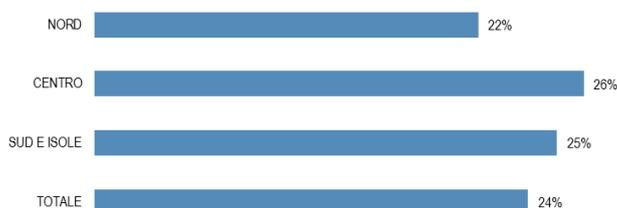
Fig. 9. Effetto delle manovre finanziarie nominali 2011-2018 sui Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
Valori in euro pro capite per area di appartenenza



Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi e previsionali di bilancio, Mef e Mint

In ogni caso, tuttavia, misurando l'impatto della manovra 2011-2018 come incidenza percentuale rispetto alla spesa corrente 2010, si evince in definitiva che in termini nominali la stretta finanziaria posta a carico dei Comuni capoluoghi non metropolitani è pari al 24% (a fronte del 25% dell'insieme dei Comuni), variando tra le macroaree dal 22% del Nord al 26% del Mezzogiorno (Fig. 10).

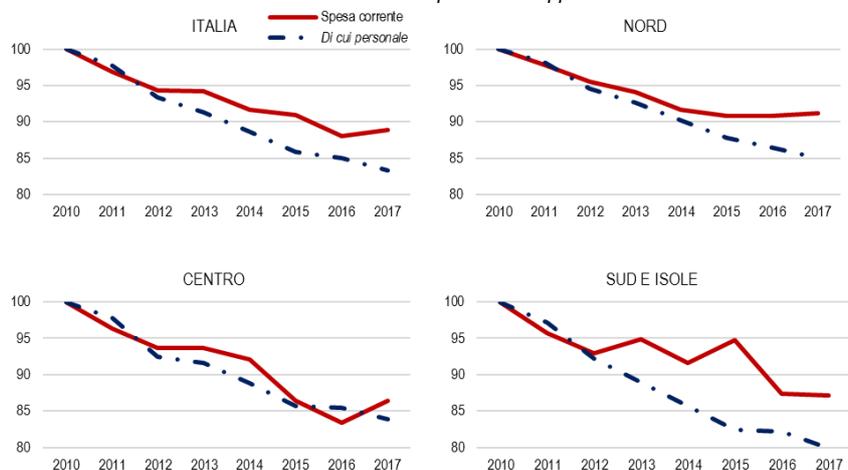
Fig. 10. Effetto delle manovre finanziarie nominali 2011-2018 sui Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
Incidenza percentuale in rapporto alla spesa corrente 2010 per area di appartenenza



Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi e previsionali di bilancio, Mef e Mint

Quest'ultima indicazione trova riscontro nella dinamica della spesa corrente osservata durante il periodo esaminato (Fig. 11), che evidenzia una riduzione degli impegni di parte corrente pari al 9% nel Nord e del 13% al Centro e nel Mezzogiorno. È da segnalare contestualmente la preoccupante riduzione della spesa per il personale (intorno al 15% al Centro-Nord e fino al 20% nel Mezzogiorno), in una fase contrassegnata da complesse riforme strutturali che gli uffici comunali sono quotidianamente chiamati ad affrontare con gravi carenze di risorse disponibili e in un quadro normativo ben lontano da un'effettiva semplificazione.

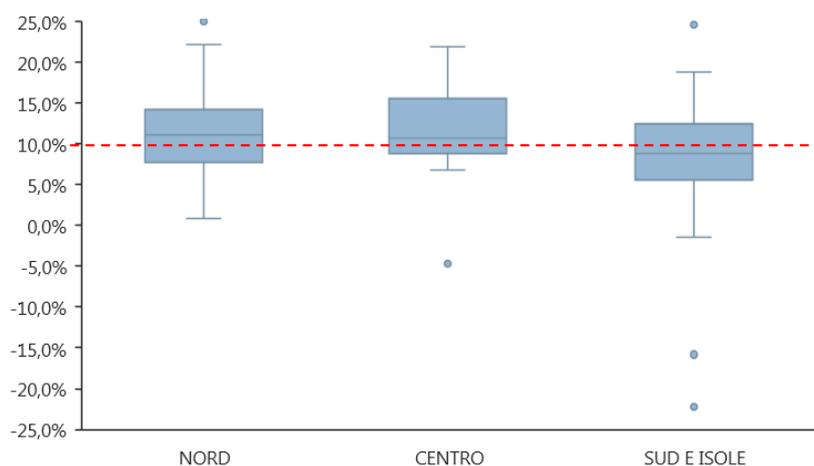
Fig. 11. Dinamica della spesa corrente\* nei Comuni capoluoghi non metropolitani\*  
Valore indice 2010 = 100 per area di appartenenza



\* Al netto dei servizi Rifiuti e Trasporto Pubblico Locale ed escluso il Comune dell'Aquila  
Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi e previsionali di bilancio, Mef e Mint

Pur dovendo farsi carico, tra molteplici difficoltà, del notevole contributo richiesto in questi anni per il risanamento dei conti pubblici, le Città medie continuano a mostrare una buona tenuta di bilancio. In particolare, nella quasi totalità dei casi persiste la presenza di rassicuranti margini di parte corrente ancora effettivamente disponibili (Fig. 12), che costituiscono, almeno in una prospettiva di breve/medio periodo, una garanzia di tutela dei servizi fondamentali storicamente erogati a cittadini e imprese del territorio anche nel quadro di riduzione delle risorse rimaste a disposizione.

Fig. 12. Margine finanziario di parte corrente\* nei Comuni capoluoghi non metropolitani  
Analisi box plot per area di appartenenza su dati percentuali 2017 e valore mediano di riferimento

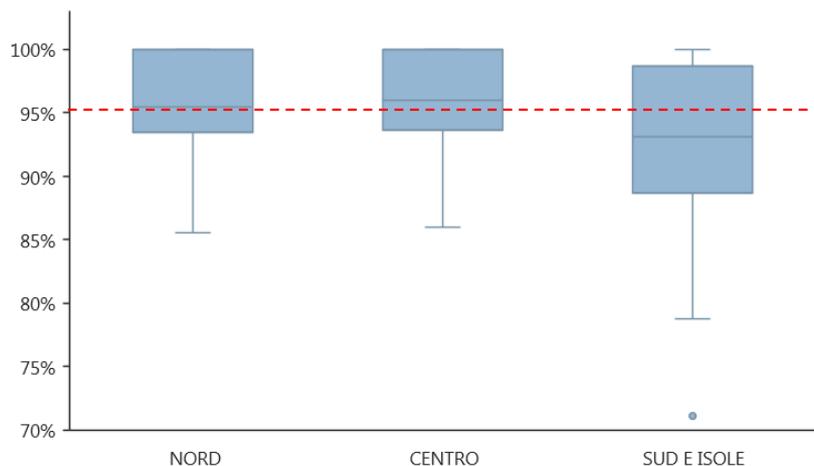


\* Gli accertamenti (al netto degli accantonamenti in previsione del FCDE di parte corrente) sono aumentati di un importo pari all'utilizzo nell'anno degli avanzi destinati alle spese correnti

Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi e previsionali di bilancio

L'impegno nel conseguimento di equilibri correnti apprezzabili trova un'indiretta conferma nel dato relativo alla capacità di riscossione delle entrate proprie correnti (Fig. 13), il cui valore mediano appare complessivamente rassicurante, pur con la ridotta performance delle Città medie del Sud-Isole. È utile in conclusione richiamare la necessità non più rinviabile di una riforma della riscossione locale, soprattutto alla luce delle nuove regole imposte dall'armonizzazione contabile, senza la quale la sofferenza finanziaria dei Comuni sarà destinata ad assumere una dimensione insostenibile, non solo nel Mezzogiorno, ma anche tra gli enti meno performanti delle altre aree del Paese.

Fig. 13. Capacità di riscossione delle entrate correnti proprie\* nei Comuni capoluoghi non metropolitani  
Analisi box plot per area di appartenenza su dati percentuali 2017 e valore mediano di riferimento



\* Gli accertamenti sono ridotti di un ammontare pari agli accantonamenti in previsione del FCDE di parte corrente

Fonte: elaborazioni Ifel su Certificati consuntivi e previsionali di bilancio