

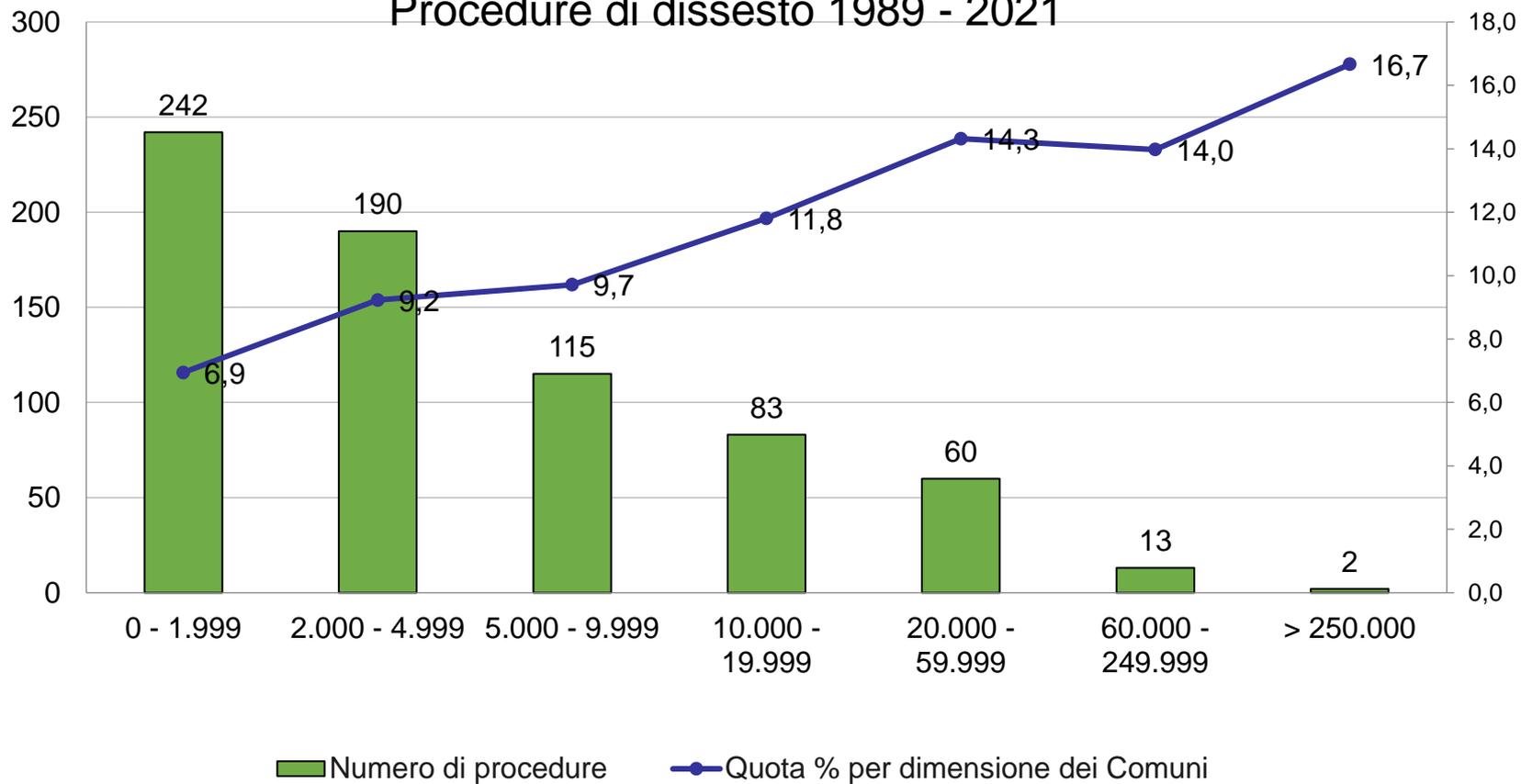
V rapporto Ca' Foscari sui comuni

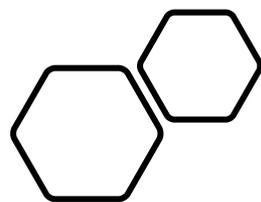
I comuni di fronte alla sfida
del PNRR



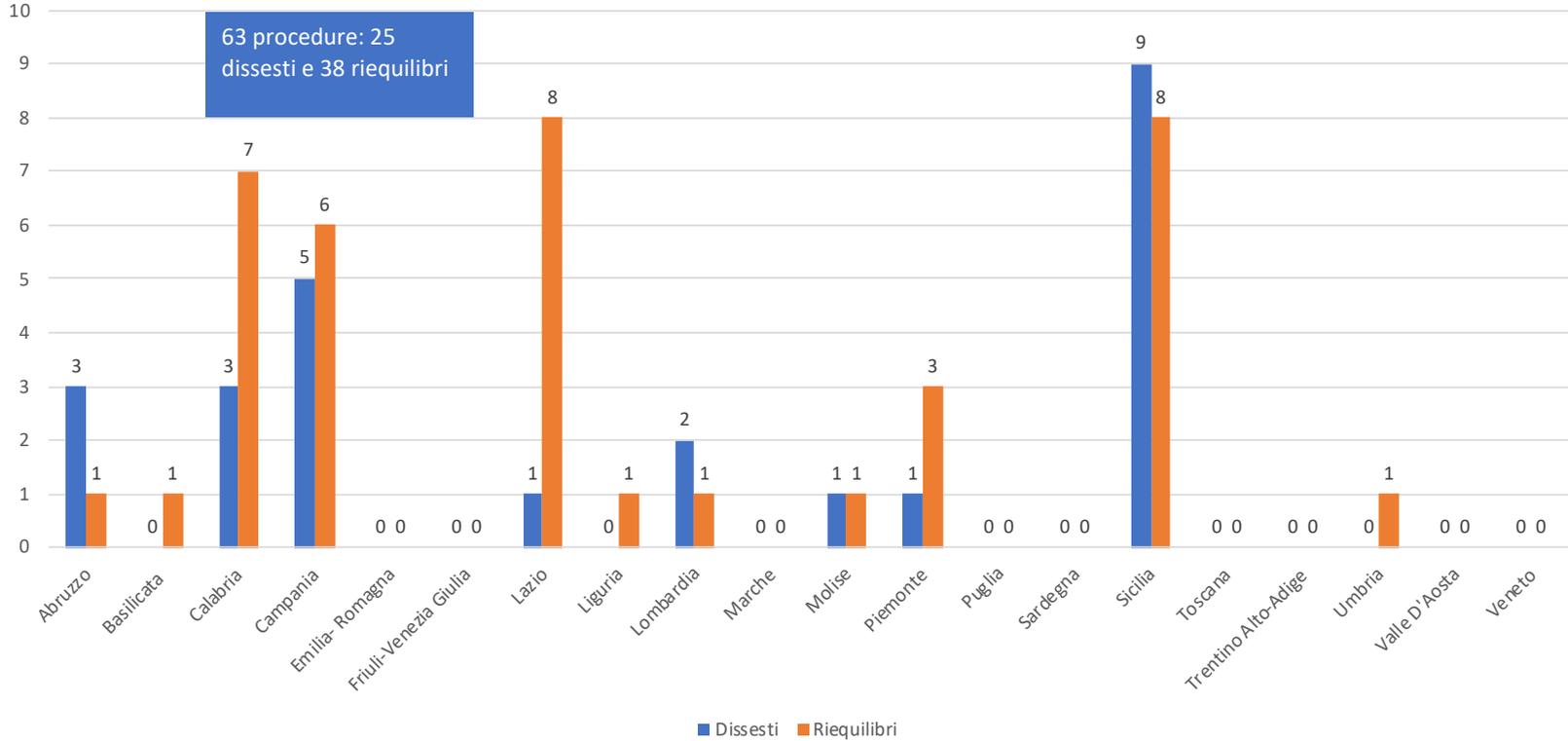
Università
Ca' Foscari
Venezia

Procedure di dissesto 1989 - 2021



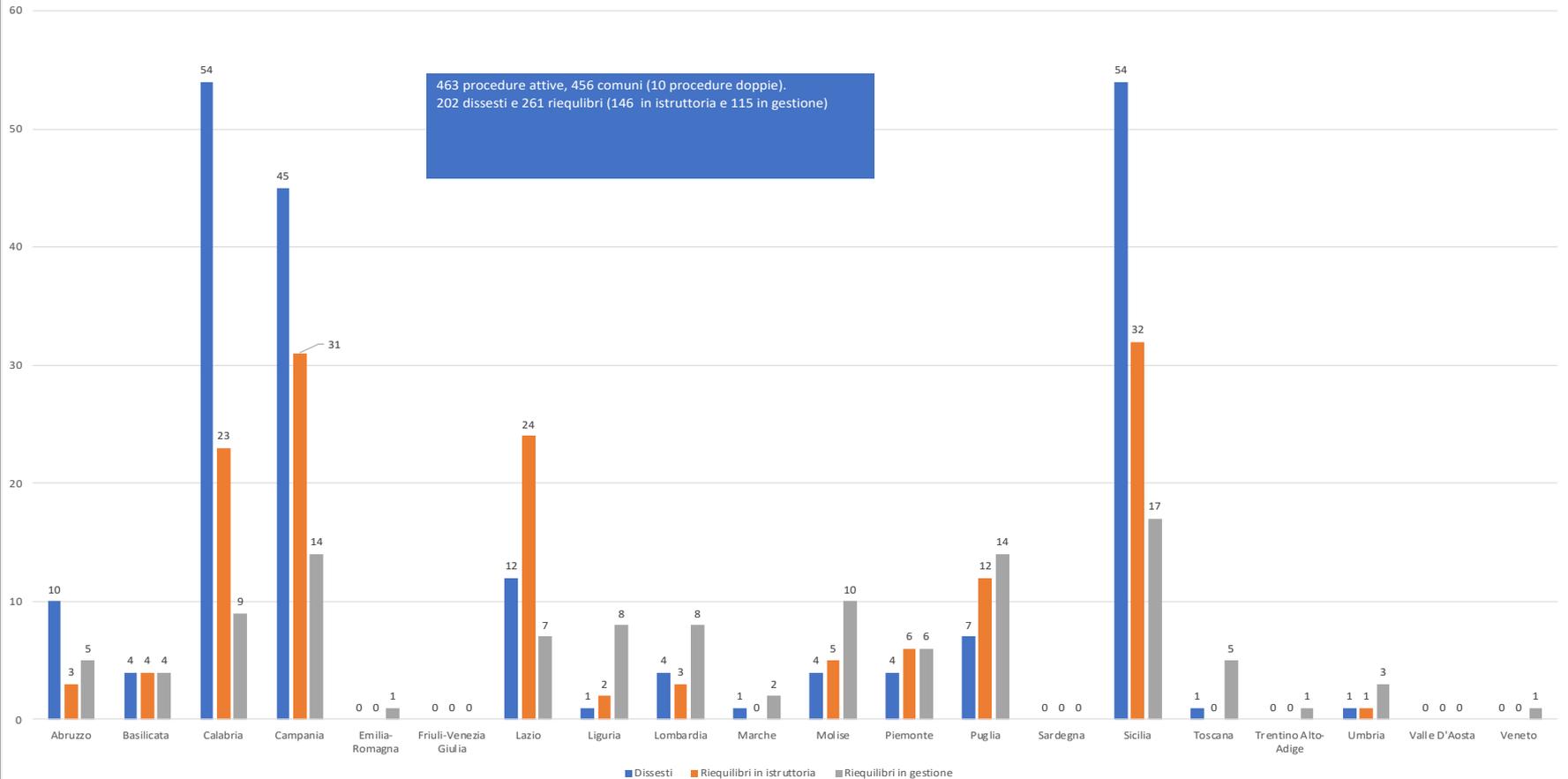


Procedure attivate nel 2022 - Flusso



Procedure di criticità finanziaria attiva - stock

463 procedure attive, 456 comuni (10 procedure doppie).
202 dissesti e 261 riequilibri (146 in istruttoria e 115 in gestione)





V Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
22

I comuni
davanti
alla sfida
del PNRR

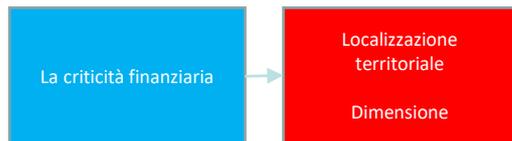
A cura di
Marcello Degni

CA' FOSCARI

Dalle criticità finanziarie a una riflessione a tutto tondo sui grandi temi che gli enti locali sono chiamati ad affrontare

nella consapevolezza che solo rafforzando il *front office dello stato* si avrà un progresso della società

La chiave di lettura



I temi della ricerca sui comuni

Le modalità di azione



I comuni e il PNRR

- L'approccio diretto si può riscontrare nel PNRR su due direttrici:
 - una riforma radicale del sistema contabile, prevista tra le riforme abilitanti
 - un grande Piano di investimenti, che individua i Comuni soggetti attuatori per una somma rilevante, pari a 40 miliardi di euro.
- La grande riorganizzazione, che può essere considerata effetto indiretto del NGUE, si configura ancor più sfidante.
 - Occorrono riforme rilevanti, almeno tre:
 - la realizzazione della gestione condivisa delle funzioni, per approssimare quella dimensione ottimale, da conseguire senza perdere il valore dell'identità comunale;
 - il superamento della criticità finanziaria, per superare lo stigma del dissesto e contribuire al riequilibrio territoriale;
 - la riorganizzazione del sistema di reclutamento e formazione, per affermare il saper fare e un processo di aggiornamento permanente, utilizzando la terza missione del sistema universitario



La riforma del sistema contabile

- Una riforma abilitante indicata nel PNRR si propone di “dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*”.
- In estrema sintesi, gli EPSAS contribuirebbero a “ridurre al minimo le differenze con il SEC”.
- L’armonizzazione e l’introduzione delle nuove norme contabili a livello micro, riducendo la necessità di operare gli aggiustamenti derivanti da differenze tra la contabilità pubblica e le regole del SEC garantirebbe una maggiore affidabilità delle stime degli aggregati di finanza pubblica.
- Si migliorerebbe quindi la funzione predittiva della decisione di bilancio.



Le due funzioni del bilancio

- In modo schematico si possono ricondurre a due le funzioni fondamentali della decisione di bilancio,
 - l'equilibrio complessivo (flusso di indebitamento e stock del debito)
 - la funzione allocativa (sulla scheda dell'entrata e della spesa), il
- nuovo sistema tende a privilegiare senz'altro la prima, a beneficio soprattutto:
 - del Ministero dell'economia
 - dei mercati finanziari
 - delle agenzie di rating,
 - delle istituzioni dell'UE
 - Degli istituti statistici nazionali.
- I contribuenti e i destinatari dei servizi sono interessati però principalmente alla seconda, la funzione allocativa, che può essere riassunta nel confronto tra programmato e realizzato



La contabilità finanziaria

- La contabilità finanziaria si presta meglio per il confronto tra programmato e realizzato perché preventivi e consuntivi consentono di verificare la corrispondenza tra le entrate prelevate alla comunità e le politiche pubbliche realizzate con il loro impiego.
- In questo modo è possibile costruire nel sistema multilivello un modello di accountability ripartendo in modo opportuno, sulla base del principio di sussidiarietà, la scheda dell'entrata e della spesa tra i diversi livelli di governo
- Si distingue in tal modo il ruolo degli attori del processo e la necessaria condivisione, soprattutto, della funzione allocativa, in particolare, da parte delle assemblee elettive (dal comune al parlamento), dove si esprime il noto principio *"no taxation without representation"*.

I limiti della contabilità economico-patrimoniale

- Gli obiettivi, tipici del settore privato, recati da questo approccio, consistono
 - nella valutazione dei ricavi derivanti dallo svolgimento di determinate attività, che implicano il sostenimento di relativi costi
 - nella valutazione delle variazioni prodotte nella consistenza patrimoniale della organizzazione.
- Il patrimonio pubblico non può essere considerato un asset come avviene nel settore privato.
- Un bilancio costruito su criteri di natura privatistica non si pone l'obiettivo di assicurare intellegibilità al destinatario, al cittadino, ma agli investitori, nazionali e internazionali, per negoziare il debito e collocare i titoli.
- In questo modo il rapporto creditore-debitore tende a sostituire quello tra governati e governati.

Due ordini di questioni

- La prima attiene alla contabilità finanziaria potenziata, a regime dal 1° gennaio 2015, dopo un non breve periodo di sperimentazione, che dovrebbe essere soppiantata da un nuovo sistema quando, dopo più di un quinquennio, si avvia ad entrare nelle prassi delle amministrazioni regionali e locali.
- L'armonizzazione o, quantomeno, la conciliazione tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale è un obiettivo che non può prescindere dalla garanzia dell'accountability di chi predispose e attua il bilancio nei confronti di chi lo autorizza, oltreché nei confronti dei cittadini elettori.
- Uno dei problemi relativi all'adozione incondizionata degli IPSAS nell'ordinamento europeo è, infatti, quello di privilegiare la *decision usefulness*, l'utilità della decisione, a *scapito dell'accountability*, la responsabilizzazione, mettendo così a rischio non solo il prudente utilizzo delle risorse pubbliche da parte di chi è titolare di un mandato elettorale, ma anche i presupposti per il confronto tra programmato e realizzato, che è alla base del processo di bilancio.

L'impatto del PNRR sui comuni: margine corrente e capacità di realizzazione

- I Comuni sono stati sempre dei grandi investitori e ciò si conferma anche con il PNRR: dei 66,4 miliardi destinati agli enti territoriali come soggetti attuatori (ASL incluse) ben 40 sono affidati alla responsabilità di città metropolitane e comuni.
- Lo stato dell'arte alla fine del 2022 vede in pratica completata la prima fase relativa alla individuazione dei progetti e alla assegnazione delle risorse.
- Nei sistemi informativi introdotti per il PNRR, tra cui spicca ReGIS, che dovrà supportare anche la rendicontazione all'Unione Europea, si intravede, con il consueto tasso di imprecisione tipico dei grandi archivi di finanza pubblica, un elenco di progetti, identificati ciascuno dal rispettivo CUP, che i Comuni dovranno realizzare essenzialmente nel 2023 e nel 2024.
- In altre parole, i 40 miliardi sono stati articolati in oltre 150.000 progetti che enti locali (comuni, province, città metropolitane, comunità montane, Unioni di comuni) sono chiamati a realizzare.

I comuni ai blocchi di partenza

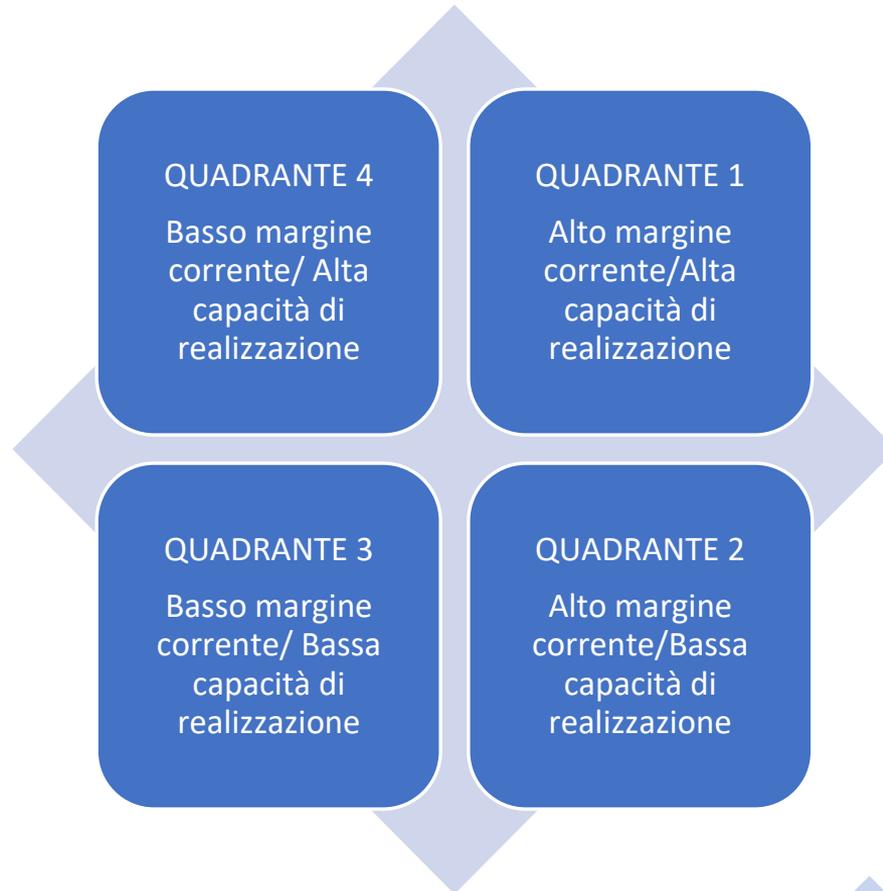
- Con la conclusione del 2022 i Comuni sono pronti ai blocchi di partenza.
- L'enorme attività concretizzatasi in decreti e bandi può considerarsi, nella sostanza, conclusa e ci riporta una fotografia interessante, che merita di essere studiata.
- Quando sarà messa a fuoco scopriremo con esattezza chi è stato il beneficiario delle risorse messe a disposizione del PNRR.
- Per regione, per dimensione, per vocazione, per collocazione orografica, si potrà capire chi è rimasto fuori o è stato solo lambito dal programma.
- Da quello che si intuisce sembra (e non è una grande scoperta) che le situazioni più arretrate e quindi più bisognose di interventi, abbiano conseguito risultati meno brillanti, rispetto alle realtà più strutturate. Un problema di cui si dovrà tenere conto.
- La logica del bando competitivo, che ha informato gran parte delle assegnazioni, non ha favorito gli enti più fragili.

La capacità di realizzazione della spesa

- La capacità degli enti locali di prendere decisioni in tempi rapidi costituisce, come abbiamo visto, uno dei principali problemi connessi all'attuazione del PNRR.
- La scelta dei progetti da finanziare, lo sviluppo dei progetti esecutivi, l'espletamento delle procedure per l'aggiudicazione dei lavori e, infine, l'esecuzione dei lavori stessi, costituiscono elementi che mettono sotto stress l'organizzazione e richiedono rapida capacità di reazione, specie per quanto concerne le fasi iniziali.
- La capacità dell'ente di utilizzare gli spazi di bilancio disponibili può essere valutata attraverso l'esame della tendenza ad utilizzare prontamente le risorse disponibili dimostrando "reattività economico-finanziaria".

Il margine corrente

- Gli investimenti finanziati dal PNRR in larga misura riguardano spesa in conto capitale per la realizzazione di infrastrutture.
- Da tali realizzazioni possono dipendere effetti sulla sostenibilità finanziaria, per cui è importante non mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio a seguito dell'eventuale incremento di spesa corrente che alcune tipologie di investimenti potrebbero procurare, come le infrastrutture che generano spesa corrente non coperta da altrettanti flussi certi di entrate correnti.
- Solo per citare alcuni esempi le infrastrutture destinate al trasporto pubblico, gli impianti sportivi (piscine, palestre, centri polifunzionali) in aggiunta a quelli già attivi, le nuove strade, le nuove aree adibite a verde pubblico, le strutture residenziali per anziani, trascinano incrementi di spesa corrente dovuti ai costi d'esercizio sotto forma di personale, utenze, manutenzioni programmate.



Tre riforme da fare



La gestione condivisa



La criticità finanziaria



Il reclutamento e la
formazione

Per concludere..... Il comune

Il NGUE rappresenta un cambio di paradigma.

È offuscato dalla geopolitica che, peraltro, come tutte le crisi, potrebbe dare un ulteriore impulso al processo di integrazione europea, necessaria per vivere nel mondo globale.

Non a caso il NGUE è, a sua volta, il prodotto della crisi pandemica, che ha indotto, non senza contrasti, questa importante svolta.

La transizione ecologica, l'inclusione sociale, la transizione digitale sono gli assi del NGUE.

Per realizzarli la dimensione locale è fondamentale.

Nel comune si sviluppano le esperienze da cui emergono i beni comuni, che non rispondono a logiche di mercato.

Nel comune si sviluppano le forme di partecipazione, si mette in pratica la teoria dell'agire comunicativo per sviluppare la democrazia cognitiva.

Nel comune si sviluppano reciprocità e redistribuzione, che reclamano nuovi strumenti giuridici, oltre il baratto amministrativo e le cooperative di comunità.

Nel Comune si realizza quella meta-governance ibrida di cui solo lui può essere il regista.

Tocqueville

- “È nel comune, al centro delle relazioni quotidiane di vita che vengono a convergere il desiderio di stima, il bisogno di reali interessi, il gusto del potere e della notorietà”,
- in cui il cittadino “si esercita al governo della società, si abitua a quelle forme senza le quali la libertà procede solo con rivoluzioni, si compenetra del loro spirito [...] e si forma infine alcune idee chiare e pratiche sulla natura dei suoi doveri e sull’estensione dei suoi diritti”.

