

4 dicembre 2023

LA FINANZA DEI COMUNI TRA PNRR E RITORNO DEL PATTO DI STABILITA'

PREMESSE

Gli Enti locali vanno sempre peggio dal punto di vista finanziario. Da un lato la mancanza di risorse causata principalmente dal **taglio dei trasferimenti e dall'aumento del loro contributo alla finanza pubblica** e, dall'altro, **i vincoli sempre più stretti alla spesa corrente**, specie di personale, e in conto capitale, con la demonizzazione dell'indebitamento e la probabile reintroduzione dei vincoli del patto di stabilità, impediscono a questi Enti di fare una vera programmazione persino sul breve e medio periodo (non solo per il bilancio triennale ma anche quello annuale diventano sempre più meri esercizi scolastici e vengono quasi settimanalmente modificati e variati).

La dimostrazione è quello che è successo nel 2023 e che succederà nel 2024.

Nel 2023 l'assenza di risorse e i problemi gestionali e di finanziamento portati dal PNRR hanno imposto un rinvio dei termini di approvazione del bilancio al **15 settembre 2023** in attesa delle risorse straordinarie (avanzi, contributi...) necessarie all'equilibrio di parte corrente. **Per il 2024**, al di là delle norme tecniche introdotte quest'anno, che avrebbero dovuto obbligare gli Enti Locali ad approvare i bilanci prima del 31.12.2014, si parla ancora di **rinvio del termine al 31 marzo 2024** a causa in particolare dell'**ulteriore taglio dei trasferimenti**. Infatti la legge di bilancio 2024 quantifica in oltre 1,5 miliardi di euro il taglio a causa di una doppia spending review: quella imposta dalla stessa legge di bilancio 2024 che richiede un sacrificio annuo di 250 milioni di euro (200 milioni i Comuni e 50 milioni le Province) dal 2024 al 2028 e quella della precedente manovra 2021, la cosiddetta "spending review" informatica che per il 2024 e 2025 taglierà ulteriori 150 milioni di euro all'anno (100 milioni i Comuni e 50 milioni le Province- si sta discutendo se trasformarlo in un taglio lineare). A questo si deve aggiungere un pessimo ritorno al passato sulla spesa del personale: si potrà garantire un turn over di 1 a 4, 1 sostituzione su 4 collocati in pensione o dimessi. Si torna così ai tempi bui del patto di stabilità tra Stato ed Enti Locali che hanno portato a ridurre il numero del personale e la relativa spesa ai minimi termini (gli addetti agli Enti Locali sino ridotti di oltre il 10% nel primo decennio del duemila senza garantire il turn over). I Comuni e le Province sono stati obbligati alla privatizzazioni di tutti i servizi e a gestire servizi e uffici con un aumento degli appalti a ditte esterne molto spesso con il criterio del solo massimo ribasso e conseguente riduzione della qualità dei servizi stessi. Ricordo che con queste regole si era passati da circa 480 mila dipendenti degli Enti Locali a circa 348 mila con un invecchiamento

terribile (66% sopra i 50 anni e 46% sopra i 55). Negli ultimi tre anni si era riusciti ad ottenere decreti sulle assunzioni che sulla base delle percentuali di incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti accertate consentiva generalmente di garantire il turn over. Ora si torna ai tempi cupi.

I Comuni e le Province rischiano di non avere futuro e di non riuscire a programmare le politiche strategiche e ad essere costretti a privatizzare la gestione dei beni comuni, dei servizi pubblici locali, compresi i servizi alla persona, sociali e culturali.

E' da oltre un ventennio che gli Enti Locali non hanno l'autonomia tributaria e i trasferimenti sufficienti a garantire un finanziamento sufficiente delle loro funzioni fondamentali

LA PRIVATIZZAZIONE DELLE REGOLE

Un'altra causa che non consente agli Enti Locali di andare oltre una gestione ordinaria affannosa e ai minimi termini sta nel **tentativo costante e progressivo di introdurre regole di gestione contabile lontane dall'interesse pubblico.**

E' il caso di dire che nella finanza locale la forma è sostanza.

Da 40 anni, periodicamente, si tenta di archiviare le regole di programmazione, gestione e rendicontazione particolari della contabilità pubblica per sostituirla integralmente con le norme della contabilità privatistica. Questi tentativi vengono fatti cercando innanzitutto di convincere gli amministratori e gli operatori degli Enti Locali che questa è a cosa giusta in quanto solo così si garantirebbero efficacia, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione. Il disegno portato avanti da politici e tecnocrati, soprattutto del Ministero dell'Economia di sostituire integralmente la contabilità pubblica con quella economico-patrimoniale delle società private, appartiene ad un progetto preciso e cioè quello di privatizzare i beni comuni e i servizi pubblici delle comunità locali. Si vuole piegare gli Enti Locali alla logica del "privato è bello e il pubblico è inefficiente", di gestire in maniera "manageriale" la finanza locale e di orientare i bilanci solo verso l'obiettivo del taglio della spesa corrente e della svendita degli immobili e del patrimonio pubblico.

Ho sentito con interesse la settimana scorsa il seminario sulla finanza locale di Simona Repole come al solito bravissima e chiara ma secondo me **l'ultima "riforma" della finanza locale che ha modificato in maniera rilevante la parte II "Ordinamento finanziario e contabile" del Testo Unico degli Enti Locali, il DLGS n.267/2000 (TUEL) in ordine di tempo (quella dell'applicazione in regole del D.Lgs.n.118/2011) , pur prendendo atto di fatto, del fallimento di tutti i tentativi precedenti di mettere in**

soffitta la contabilità pubblica, ha proposto comunque una “nuova” contabilità che di fatto cerca di introdurre surrettiziamente elementi di contabilità privatistica soprattutto a livello di rendicontazione. Non riuscendo ad imporre, anche per motivi tecnici, la partita doppia “tout court” si continuano però a porre paletti che hanno ingessato i bilanci impedendo di utilizzare le risorse. Peraltro si tratta di una riforma in continua variazione delle sue regole attraverso principi contabili non più approvati dal legislatore ma completamente delegati ai tecnici soprattutto ministeriali della Commissione ARCONET.

Ma se esaminiamo questa “riforma” a quasi 10 anni (la prima applicazione in via sperimentale è avvenuta nel 2013/2014) della sua introduzione, ci rendiamo conto che alcuni nuovi istituti introdotti non funzionano. Esaminiamo alcuni istituti del sistema contabile introdotto 10 anni fa:

- **l'introduzione del cosiddetto principio di competenza finanziaria rafforzata.** Non potendo introdurre la contabilità privatistica, si è voluto in maniera indiretta far correggere le scritture contabili riportando entrate e spese nell'esercizio finanziario di effettivo utilizzo, attraverso il meccanismo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), per assimilarle il più possibile ai concetti di ricavi e costi della contabilità economico-patrimoniale. Se l'obiettivo di ridurre sensibilmente i residui attivi e passivi (importi in bilancio non riscossi o pagati da anni) sgonfiando i consuntivi degli Enti Locali è stato realizzato, non altrettanto si può dire sulla leggibilità di bilanci e Consuntivi che hanno visto gonfiarsi di anno in anno il Fondo Pluriennale Vincolato (per le somme impegnate ma non utilizzate) ma soprattutto l'avanzo vincolato di amministrazione (per le somme neppure impegnate) estrapolando dal bilancio somme ingenti inutilizzate. Peraltro la maggiore aggregazione di entrate e spese nei bilanci in approvazione da parte dei Consigli comunali o provinciali non aiuta certo a rendere più chiari ai consiglieri né tantomeno alla popolazione. Vi sfido a capire le voci finanziarie bilancio depositato agli atti del Consiglio nei nuovi aggregati (le missioni, programmi e macro aggregati spiegati da Simona la settimana scorsa). Rimane un bilancio per gli addetti ai lavori comprensibile solo dopo un lavoro di forte semplificazione o trasparenza che è del tutto assente senza l'introduzione di un bilancio partecipativo per legge o senza la buona volontà di bravi amministratori (sempre di meno) che si impegnano a spiegarlo agli abitanti del territorio (un po' come faceva Zangheri a Bologna nelle case del popolo, come ha ricordato una partecipante al seminario della scorsa settimana).

Adesso dico una cosa che potrebbe essere considerata eretica dai miei colleghi ma dopo anni di utilizzo non ce la faccio a non dire anche in maniera autocritica: era meglio e più comprensibile mantenere i residui attivi e passivi delle entrate non

riscosse e delle spese non pagate distinti per anno che passare ad un sistema di Fondo Pluriennale Vincolato che si somma ed è spesso per chi non è un addetto ai lavori con le previsioni di competenza, facendo capire ben poco. Si è di fatto passati da rendiconti con residui molto alti ma molto chiari a sempre crescenti e indistinguibili volumi di spese portate a Fondo Pluriennale Vincolato oppure confluite nell'Avanzo vincolato per incapacità di impegnare la spesa.

- l'obbligatorietà di nuovi fondi di bilancio. A parte i fondi di riserva di competenza e cassa già presenti nei vecchi bilanci, la nuova contabilità ha imposto nei bilanci di previsione e nei Rendiconto degli Enti locali l'obbligo di prevedere importi minimi di legge o fissati nei principi contabili. **Si tratta di importi da accantonare con finalità di equilibrio finanziario che tuttavia vincolano le risorse correnti togliendole alle altre spese correnti senza poterle destinare ai bisogni della città.**

Tra questi in particolare è necessario soffermarsi brevemente sul **IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'** Si tratta di importi per compensare i residui attivi che hanno difficoltà ad essere incassati da accantonare annualmente in bilancio per una percentuale che, dopo alcuni anni di gradualità, ora è arrivata al 100% delle entrate da garantire. Purtroppo la % di accantonamento è uguale in tutta Italia senza distinguere tra le diverse situazioni economico sociali delle città e dei Comuni che influiscono sulla capacità di riscossione di tributi e altre entrate (canoni di locazione proventi di servizi.). **Regole contabili uguali per tutte le Amministrazione pubbliche può essere in teoria un giusto obiettivo ma ha conseguenze fortemente negative in situazioni economiche e sociali di estrema disparità.** Anche in questo caso occorre dire che *“non c'è niente di più ingiusto che trattare in maniera uguale situazioni diseguali”*. In situazioni più difficili questo meccanismo è “mortale” per le capacità di spesa corrente. L'abbiamo toccato con mano noi che abbiamo fatto parte della Commissione per l'audit pubblico del debito del Comune di Napoli. Questo Comune ha dovuto immobilizzare nel Fondo crediti di dubbia esigibilità miliardi di euro distratti alla spesa per i bisogni della città. Maggiori difficoltà di avere risorse e di spenderle è causa di un aumento esponenziale del contenzioso e questo ha portato ad aumentare fortemente anche un nuovo Fondo introdotto con l'ultima riforma della finanza locale: **IL FONDO CONTENZIOSO PER LE CAUSE IN CORSO** che obbliga ad accantonare subito importi rilevanti della spesa corrente. E' corretto adottare criteri prudenziali ma occorrerebbe tenere conto delle diverse realtà dei Comuni (per dimensione e zona geografica) per evitare il blocco delle spese correnti, specie quelle per il sociale.

- **l'introduzione di rigide e inutili rendicontazioni economico patrimoniali.**

Soprattutto con continue modifiche dei principi contabili da parte della Commissione ministeriale Arconet si sono stabiliti piani dei conti integrati tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e regole di contabilizzazione complicatissime e si sono imposti modelli di scritture economico-patrimoniali i cui risultati risultano di fatto inutilizzabili se non a livello statistico. Il risultato economico e patrimoniale accertato a livello di rendiconto non ha nessuna influenza sulla gestione dell'Ente. Lo dimostra il fatto che si è arrivati per i Comuni sotto i 5 mila abitanti a riconoscere per legge la **facoltà dell'esonero** dall'applicazione del principio contabile applicato della **contabilità economico-patrimoniale e si sta aprendo un dibattito per abolire i bilanci consolidati (Consuntivi aggregati dell'Ente con le sue partecipate) almeno per i piccoli Comuni. Un'altra prova del fallimento dei tentativi di equiparare anche dal punto di vista di regole finanziarie il pubblico al privato.**

- la considerazione della **spesa del personale** come macroaggregato di spesa da **ridurre ai minimi termini** attraverso normative restrittive sulle assunzioni e sui limiti di questa tipologia di spesa rispetto alle entrate correnti, **ha portato a ridurre il numero del personale e la relativa spesa ai minimi termini (gli addetti agli Enti Locali sino ridotti di oltre il 10% nel primo decennio del duemila senza garantire il turn over. I Comuni e le Province sono state obbligate a gestire servizi e uffici con un aumento degli appalti a ditte esterne molto spesso con il criterio del solo massimo ribasso e conseguente riduzione della qualità dei servizi;**

- la considerazione dell'**indebitamento** come risorsa da escludere sempre più come **mezzo di finanziamento degli investimenti** anche a causa dei tassi altissimi praticati dagli Istituti bancari e della politica della Cassa Depositi e Prestiti di Roma che ha offerto agli Enti Locali estinzioni anticipate con pesanti penali e operazioni di rinegoziazione che hanno portato solo ad allungare i tempi di ammortamento facendo ripagare agli Enti i risparmi nei primi anni. **I governi non hanno mai attuato la norma che prevedeva l'accollo di mutui e derivati allo Stato con riduzione dell'onere finanziario;**

- l'utilizzo sfrenato delle **alienazioni di immobili e partecipazioni** in società ed Enti come l'unica vera risorsa utilizzabile per fare investimenti ed opere pubbliche.

LE REGOLE DELLA FINANZA LOCALE SONO STATE E SONO UNO STRUMENTO POTENTISSIMO DELLE POLITICHE GOVERNATIVE CHE VOGLIONO METTERE SUL MERCATO I SERVIZI PUBBLICI E I BENI COMUNI.

TANTO È VERO CHE ORA, PROPRIO IL PNRR, IMPONE UNA ACCELERAZIONE DI QUESTO TENTATIVO DI PRIVATIZZARE ANCHE LE REGOLE.

LA RIFORMA 1.15 DEL PNRR PREVEDE L'ADOZIONE DI UN SISTEMA UNICO DI CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE "ACCRUAL" PER TUTTE LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ENTRO IL 2026. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA PREVEDE TRA LE RIFORME ABILITANTI QUELLA DI "DOTARE LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI UN SISTEMA UNICO DI CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE."

SI VUOLE QUINDI DOTARE LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI UN SISTEMA UNICO DI CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE", BASATA SUL PRINCIPIO DELLA COMPETENZA ECONOMICA CON IL METODO DELLA "PARTITA DOPPIA" E PER CENTRI DI COSTO

Peraltro questa privatizzazione delle regole della finanza locale si è inserita nel quadro ricordato in cui i governi hanno espropriato gli Enti Locali di decine di miliardi di risorse imponendo un taglio delle spese correnti micidiale valutabile in oltre 15 miliardi di euro.

A causa dei tagli ma anche degli oneri finanziari del debito giusto ed illegittimo e delle conseguenze delle nuove regole soprattutto sui fondi di bilancio, hanno dovuto dichiarare il pre-dissesto e il dissesto. Ormai sono 1 su 5 i Comuni in questa situazione e tra questi vi sono città di grandi dimensioni (Napoli, Catania, Reggio Calabria, Messina....).

L'ARRIVO DEL PNRR

In questo quadro normativo ed economico è entrato “a gamba tesa” Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

Il **Pnrr** è finanziato dall'Ue per l'Italia con **194,4 miliardi** di euro (erano 191,5 prima dell'ultima revisione). Questi soldi, così come quelli destinati ai piani degli altri paesi, sono raccolti dalla Commissione europea contraendo prestiti sui mercati dei capitali, e la loro restituzione è garantita da tutti e 27 gli stati membri: per questo si parla di emissione di debito comune europeo. Quasi 71,8 miliardi di euro del Pnrr sono a fondo perduto e non dovranno essere restituiti, mentre 122,6 miliardi di euro sono prestiti. L'Italia avrà trent'anni di tempo per restituirli all'Ue con tassi di interesse più bassi rispetto a quelli con cui si finanzia sui mercati (ma comunque più alti rispetto a quelli del 2021).

Gli **Enti locali** ricoprono un ruolo fondamentale nella realizzazione di buona parte degli interventi previsti dal Pnrr. Questi infatti sono spesso chiamati a svolgere il ruolo di **soggetti attuatori**. In una prima fase devono **partecipare ai bandi ministeriali** per assicurarsi le risorse previste **predisponendo progetti**. Una volta ammessi al finanziamento **devono bandire le gare d'appalto** per l'assegnazione dei lavori e verificare che questi siano realizzati nei tempi e nel rispetto dei vincoli previsti. Devono infine **contribuire alla rendicontazione complessiva del piano**, fornendo tutti i dati sull'avanzamento dei progetti di cui sono responsabili.

Per ricevere i soldi del Pnrr l'Italia deve centrare ogni sei mesi una serie di scadenze e di volta in volta chiedere alla Commissione l'erogazione di una delle dieci rate. Ricordiamo che il piano contiene varie riforme, per esempio sulla giustizia e la pubblica amministrazione, e investimenti per costruire infrastrutture, sostenere la transizione ecologica e digitale, e sull'istruzione e la sanità. In totale il nostro paese dovrà raggiungere entro la fine di giugno 2026 527 tra traguardi e obiettivi. I traguardi (**milestone**) sono risultati qualitativi, come l'approvazione di una legge, mentre gli obiettivi (**target**) sono risultati quantitativi, come la realizzazione delle opere pubbliche.

Fino a oggi l'Italia ha rispettato le scadenze per la prima rata (ultimi sei mesi del 2021) e la seconda (primi sei mesi del 2022). Alle fine dello scorso dicembre il governo Meloni aveva chiesto i 19 miliardi di euro della terza rata, dicendo di aver rispettato le 55 scadenze fissate per il secondo semestre del 2022. Ma la Commissione europea ha preso tempo per la sua erogazione.

Proprio entro la fine di giugno il governo doveva portare a termine 27 tra traguardi e obiettivi per chiedere i 16 miliardi di euro della quarta rata. Nella Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, trasmessa il 7 giugno al parlamento, il governo però ha confermato che **le scadenze non sarebbero state rispettate**. Tra queste c'era l'aggiudicazione delle gare di appalto dei lavori per la costruzione di **asili nido**. In base ai regolamenti europei il Pnrr [può essere cambiato](#) in caso di "circostanze oggettive", tra cui rientrerebbero i forti rincari delle materie prime. Prima della presentazione della proposta di revisione del governo, gli investimenti destinati dal Pnrr agli enti locali ammontavano a circa 42 miliardi di euro totali. La maggior parte dei quali peraltro – 36 miliardi – sono stati già assegnati attraverso bandi e avvisi pubblici.

La discussione sui ritardi nell'attuazione del Pnrr ha spesso puntato il dito sulle **carenze dei Comuni nel realizzare concretamente le opere**. Dei circa 42 miliardi di risorse finanziarie di cui i Comuni sono soggetti attuatori, la quota degli interventi in sofferenza segnalati dalla Relazione arriva al 56 per cento (23 miliardi), con un'incidenza quindi superiore a quella risultante per la totalità degli interventi del Pnrr (42 per cento). In aggiunta, nel caso degli interventi di competenza dei Comuni diversa è la frequenza con cui sono segnalate le varie categorie di criticità rispetto a quanto succede per l'intero Pnrr. Assai più spesso sono evidenziate difficoltà riconducibili all'**aumento dei costi** (25 per cento dei casi contro il 16 per cento nel totale del Pnrr) e alle **difficoltà normative, amministrative e gestionali** (39 per cento contro 32 per cento). I comuni sembrano risentire di più del problema dell'inflazione.

Il PNRR le cui risorse sono destinate quasi totalmente a spese di investimento e non correnti anche per la natura stessa dei finanziamenti (derivanti da indebitamento) rischia di trasformarsi in un incubo più che in una opportunità per i Comuni in particolare per 4 ordini di problemi:

LA CARENZA DI PERSONALE

Le caratteristiche dei Comuni italiani, molto piccoli e con strutture e personale limitate ha influito tantissimo sui ritardi. Il PNRR consente assunzioni molto limitate e contingentate. Con il PNRR si può assumere personale non dirigenziale solo per 36 mesi e comunque non oltre il 31.12.2026. I piccoli e medi Comuni non hanno, dopo la forte riduzione degli organici sopra ricordata, personale e professionalità che consentono di progettare per vincere i bandi o comunque per rendicontare le spese.

LA ECCESSIVA DIFFICOLTÀ DI RENDICONTAZIONE

Il sistema di monitoraggio del Pnrr è il sistema ReGis. Che cos'è? È uno strumento sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato, attraverso cui le Amministrazioni, gli uffici e le strutture coinvolte nei progetti e nell'attuazione possono **adempiere agli obblighi di monitoraggio**, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Pnrr.

Si occupa, quindi, soprattutto di rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio. Il ReGis è di una complessità assurda. Ogni ministero ha il suo metodo, **non c'è ancora un allineamento comune** che potrebbe rendere il tutto più semplice e veloce.

I Comuni non hanno personale da dedicare alla rendicontazione. Il risultato è che non vengono rendicontate le spese già pagate con conseguente aumento delle difficoltà di cassa.

REVISIONE PREZZI E ANTICIPAZIONI INSUFFICIENTI

L'**aumento dei prezzi** dell'ultimo anno ha avuto un peso da non sottovalutare sui progetti, che sono stati inevitabilmente rallentati. L'effetto del maggior costo delle materie prime è stato dirompente, con ritardi nel reperire le maggiori risorse necessarie

All'aumento dei prezzi si lega la questione degli **anticipi alle imprese**.

Le imprese che si aggiudicano gli appalti possono richiedere un anticipo della spesa pari al 30% per realizzare le opere e i progetti, ma c'è un problema fondamentale: **gli acconti del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono solo del 10% e non bastano**. Le casse dei Comuni si stanno svuotando, e questo crea un problema di aumento degli oneri finanziari per anticipazioni ai bilanci Comuni e di liquidità alle imprese. Liquidità che blocca i progetti sul nascere.

LE MODIFICHE AL PNRR DEL GOVERNO MELONI: PENALIZZATI I COMUNI

A causa di queste difficoltà (sono **24 su 32** le misure in difficoltà che coinvolgono gli Enti locali), la **proposta di revisione del governo**, accettata pochi giorni fa dalla Commissione europea, prevede un taglio di oltre **13 miliardi per i Comuni**. Napoli, Roma e Torino sono le città metropolitane più danneggiate dal definanziamento. Il governo dice che finanzierà i progetti stralciati con altri fondi ma ci sono dubbi su questa possibilità. . Governo e Anci polemizzano sulle responsabilità. Sono 6 le misure definanziate per i Comuni. I tagli più rilevanti riguardano edilizia e rigenerazione urbana.

IN SOSTANZA IL PNRR STA AGGRAVANDO LA DIFFICILE SITUAZIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI, RESA DRAMMATICA SIA DALLE POLITICHE GOVERNATIVE BASATE SUI TAGLI DEI TRASFERIMENTI E SUI VINCOLI DI SPESA , SIA DA REGOLE SULLA FINANZA LOCALE DA CAMBIARE RADICALMENTE COME PROPONEVA LA LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE SU CUI PURTROPPO NON SI E' RIUSCITI A RACCOGLIERE LE FIRME.

