

Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario



di Camilla Buzzacchi

La difficile situazione finanziaria dei Comuni è oggetto da anni di previsioni legislative che hanno cercato di mettere a disposizione rimedi che sostanzialmente sono consistiti in prestiti: come tutti i prestiti, le anticipazioni di liquidità fornite da Cassa Depositi e Prestiti a partire dal dl. 35/2013 (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2013-04-08;35>) erano destinate ad essere restituite, ma la disciplina che le aveva introdotte aveva permesso un arco temporale di addirittura trent'anni per tale rientro.

Corte dei conti e Corte costituzionale hanno gradualmente ma costantemente sottoposto al proprio sindacato previsioni della legislazione nazionale – il decreto del 2013 e le sue successive modificazioni – che permettevano restituzioni di questo debito che erano incoerenti con la logica del mandato. Infatti se le amministrazioni del territorio possono contare su tempi di rientro di tre o anche solo due decenni, la responsabilità di chi spende viene meno, andandosi così a svuotare il contenuto sostanziale del principio democratico nonché l'altro principio che ormai riveste un ruolo centrale non solo nel quadro costituzionale ma anche nel comune sentire: l'equità tra generazioni, in virtù della quale il quadro normativo non deve permettere al personale politico – dello Stato e delle autonomie – di usare risorse che vanno restituite, ma non nell'arco di quel mandato bensì in mandati successivi, ad opera di amministratori che seguiranno.

La sentenza n. 80 del 2021 (<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>), della Corte costituzionale ha inferto l'ultimo colpo a questa legislazione, che dal punto di osservazione dello Stato è vista come un aiuto alle autonomie, mentre nella prospettiva delle istituzioni di garanzia è stata ripetutamente sanzionata per la sua portata apparentemente di favore per i Comuni: per effetto di essa infatti queste amministrazioni sono state indotte a una gestione contabile piuttosto disinvolta, che invece di utilizzare le anticipazioni per pagare i creditori le hanno destinate ad artifici contabili che hanno finito per consentire nuova spesa. Andando a incidere sul risultato di amministrazione, quel saldo che ai sensi del D.lgs. n. 118/2011 (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-06-23;118>), la disciplina di armonizzazione dei bilanci – rappresenta il rapporto tra debiti e crediti, queste anticipazioni sono state trattate come indebitamento legittimo, ovvero quello che la Costituzione contempla all'art. 119, co. 6: e diventando debito legittimo, esse vengono utilizzate dai Comuni per destinazioni contrarie a questa stessa disposizione, ovvero esborsi di natura corrente. Mentre la Costituzione consente alle autonomie territoriali di indebitarsi solo per spese di investimento, che generino crescita economica e valore sociale.

La decisione n. 80 pare però avere introdotto elementi di destabilizzazione «definitiva» a carico della situazione contabile dei Comuni: essi infatti, a partire da questa pronuncia, sono destinati ad andare incontro ad un dissesto certo, e il pericolo insito in questo scenario è tale che il Governo ha immediatamente «sposato» la causa di queste istituzioni e si è messo a studiare soluzioni che evitino l'epilogo più drammatico. Ma le stesse associazioni rappresentative di questi enti hanno preso posizione: a metà maggio Anci e Upi, a nome della Conferenza Stato-città e autonomie locali, hanno ritenuto di intervenire in merito a tale questione. Esse hanno invocato una soluzione normativa che metta in sicurezza i bilanci di tanti Comuni che rischiano – e questa è la criticità a breve – di incontrare in via definitiva il dissesto; ma che in più – e questa è la criticità a lungo termine – rischiano di essere totalmente non attrezzati rispetto alle politiche che dovranno intraprendere nel quadro degli interventi di trasformazione del settore pubblico per effetto dei finanziamenti europei veicolati dal Piano di ripresa e resilienza.

Nell'Appunto sintetico sugli interventi di sostegno agli enti locali in condizioni di debolezza finanziaria, anche a fronte della sentenza CCost n. 80/2021 (<http://www.anci.it/wp-content/uploads/nota-ANCI-UPI-12-MAGGIO.pdf>) del 12 maggio scorso Anci e Upi osservano che fino alla sentenza n. 80/2021 non si era «mai messo in discussione la liceità di un ripiano specifico delle anticipazioni, coerente con la restituzione su trent'anni delle somme erogate. Il punto critico riguardava l'esigenza di neutralizzare le somme in questione (necessariamente accertate in entrata, quindi nella parte attiva del bilancio), per evitare l'indebito ampliamento della capacità di spesa corrente dell'ente beneficiario». Invece la nuova sentenza del 2021 mette in mora anche il meccanismo di rimborso a scalare che la legislazione più recente aveva introdotto, soprattutto per conformarsi alle sentenze n. 4 e 115/2020 della Corte costituzionale, che da ultimo avevano sanzionato la legislazione contabile.



Nel documento si prospetta un'evoluzione che viene qualificata «devastante»: «alle prime analisi, dei circa 1.400 Comuni coinvolti nella costituzione del Fondo anticipazione liquidità circa 950 risultano in disavanzo nel 2019, come anche 8 Province. Richiedere un ripiano ordinario (diciamo in tre/cinque anni) comporterebbe una maggior esposizione annuale moltiplicata mediamente per 8 o per 4,5 volte, con risultati disastrosi per una parte degli enti già in disavanzo nel 2019 e molto pesanti anche per i circa 450 enti in avanzo, almeno per quelli con avanzi esigui e quote di anticipazione più rilevanti. Tra gli enti in disavanzo, circa un terzo registra quote di maggior ripiano necessario, almeno in questa ipotesi-base, complessivamente per oltre 100 euro pro capite. Va anche tenuto a mente che solo poco più della metà dei Comuni in piano di riequilibrio sono coinvolti dagli effetti della sentenza. Su questi aspetti, numerosi interventi giurisprudenziali hanno via via messo in mora taluni comportamenti di Regioni ed enti locali considerati illegittimi, ma non il principio applicativo generale di ripiano/restituzione trentennale, peraltro in vigore fin dal 2015 per le Regioni senza che sia tuttora sorta alcuna contestazione».

Di conseguenza il documento si appella affinché venga adottato dallo Stato un «intervento di sistema, volto ad impedire che le convergenti debolezze precipitino in un tracollo della capacità amministrativa – corrente e d'investimento – nelle funzioni di molti enti locali, accentuando per questa via i divari territoriali che siamo impegnati invece a colmare, anche con le risorse nazionali ed europee connesse al PNRR». Ma ancora di più il soccorso dello Stato viene invocato in vista dell'efficace impiego delle risorse aggiuntive da PNRR, affinché sia «aumentata la capacità amministrativa nei campi finanziario, tecnico, sociale e della sicurezza e innestare un percorso di reale convergenza verso una stabilità della gestione, anche finanziaria».

Diverse sono evidentemente le criticità che si prospettano all'orizzonte. Da un lato una crescente difficoltà dei Comuni nel fronteggiare le loro funzioni ordinarie, e dunque nel dare risposta ai bisogni delle loro comunità con una spesa per servizi che diventa sempre meno sostenibile. Dall'altro l'incapacità nell'intraprendere un percorso di innovazione profonda, di ripensamento delle politiche e degli strumenti di soddisfacimento dei diritti, che il PNRR astrattamente renderà possibile da quest'anno e fino al 2026. La straordinaria distribuzione di risorse di cui la Repubblica italiana auspicabilmente beneficerà per effetto del programma *Next Generation EU* è destinata ad essere incanalata verso molteplici obiettivi nominalmente virtuosi, di cui una grande parte saranno trasformazioni delle modalità di agire della Pubblica amministrazione, centrale e del territorio. Dunque anche per Comuni e Regioni si apre la scommessa del cambiamento – e in larga misura un cambiamento che dovrebbe essere *digitale* – che è però fortemente condizionato dalla capacità amministrativa di istituzioni che invece, in questo passaggio, appaiono sempre più costrette a trovare soluzioni di ripiego per assenza di risorse finanziarie, che l'emergenza sanitaria ha in più dirottato verso esigenze straordinarie che non erano state messe in conto, e che la finanza locale ha dovuto immediatamente sostenere.

Il documento di Anci e Upi prospetta varie soluzioni, e varie forze politiche dell'attuale maggioranza parlamentare stanno già dimostrandosi sensibili alla questione: l'auspicio è che non si metta in campo un rimedio nuovamente incompatibile rispetto al quadro dei principi costituzionali. È evidente infatti che le responsabilità per una situazione di evidente difficoltà finanziaria di Comuni e Regioni non sono certo addebitabili alle Corti e alle loro sentenze, ma a tante amministrazioni del territorio poco avvedute nell'impiego delle risorse, nonché ad una legislazione dello Stato centrale che invece di fare leva sulla responsabilità politica degli amministratori locali punta piuttosto a renderli sempre più dipendenti da erogazioni dello Stato, che svuotano il principio di autonomia e penalizzano la corretta gestione amministrativa e finanziaria soprattutto di Comuni ed enti di varia natura. Mentre proprio di sana e corretta gestione contabile e amministrativa si sente la necessità nel momento in cui ci si prepara a ricevere finanziamenti che potenzialmente potrebbero trasformare nel profondo la realtà comunale, innescando un'innovazione di sistema rispetto alla quale però sia lo Stato che le autonomie devono dimostrare serietà e autentica responsabilità.

