

Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2023

I comuni dentro la sfida del PNRR

I PILASTRI DELLA RICERCA

```
graph TD; A[I PILASTRI DELLA RICERCA] --> B[RAPPORTO ANNUALE]; A --> C[BANCA DATI]; A --> D["SEMINARI e PROGETTI<br/>Assistenza finanziaria<br/>Formazione<br/>Aree interne<br/>Questione urbana (Urban it)<br/>Gestioni associate<br/>Investimenti (PNRR)<br/>...."]; style A fill:#ff0000,stroke:#0000ff,stroke-width:2px; style B fill:#ff0000,stroke:#0000ff,stroke-width:2px; style C fill:#ff0000,stroke:#0000ff,stroke-width:2px; style D fill:#ff0000,stroke:#0000ff,stroke-width:2px;
```

RAPPORTO ANNUALE

BANCA DATI

SEMINARI e
PROGETTI
Assistenza finanziaria
Formazione
Aree interne
Questione urbana
(Urban it)
Gestioni associate
Investimenti (PNRR)
....

I temi della ricerca

I temi di fondo

Il comune e il rapporto tra governanti e governati (le forme della rappresentanza)

Comune e beni comuni (la necessità di nuovi strumenti giuridici)

I comuni e la democrazia cognitiva (partecipazione)

Le modalità di azione

Il comune come regista della meta governance (innovazione sociale nella democrazia ibrida)

La dimensione «ottima» del comune (gestione associata di servizi e funzioni)

Le specificità rilevanti

La criticità finanziaria (localizzazione territoriale, dimensione)

I comuni e la dimensione urbana

I comuni e le aree interne

Comparazioni e nessi di causalità

I comuni e l'analisi comparata

I comuni e l'analisi quantitativa

I nodi principali

Il federalismo fiscale

Il sistema contabile

La dimensione amministrativa

Le imprese comunali

Le risorse umane

Gli investimenti

Il VI Rapporto 2023

DI STASIO: la distinzione tra ricchezza sociale e valore mercantile che rende plausibile l'individuazione di una serie di principi sociali fondati sul Comune come pratica sociale di governo e di produzione, che si inserisce nella dimensione locale come articolazione istituzionale.

I temi di fondo

Comune e beni comuni
(la necessità di nuovi strumenti giuridici)

I comuni e la democrazia cognitiva
(partecipazione)
SEZIONE TERZA

Le modalità di azione

Il comune come regista della meta governance
(Caldura e altri: PNRR e ATS
inclusione sociale)

DI Carpegna BRIVIO
L'Unione dei comuni può essere il luogo in cui bisogni e risorse assumono la forma del progetto

Le specificità rilevanti

La criticità finanziaria
BERGONZINI BRAMBILLA
Aggiornamento del progetto di riforma
SEZIONE V

I comuni e la dimensione urbana
SEZIONE QUARTA

I comuni e le aree interne
ASTOLFO ed altri
L'individuazione di nuove aree e il futuro del progetto

Comparazioni e nessi di causalità

I comuni e l'analisi comparata

I comuni e l'analisi quantitativa

I nodi principali

Il federalismo fiscale

Il sistema contabile

La dimensione amministrativa
BRIGANTE FACCIN
PIAO adempimento burocratico?

Le imprese comunali

Le risorse umane
CAMPOSTRINI
TURRIN
Criticità delle risorse umane e nuovo contratto EL

Gli investimenti
Allulli e altri
PNRR e investimenti comunali: stato dell'arte

Grafico 1 – Numero di procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per anno (1989 – 2022)

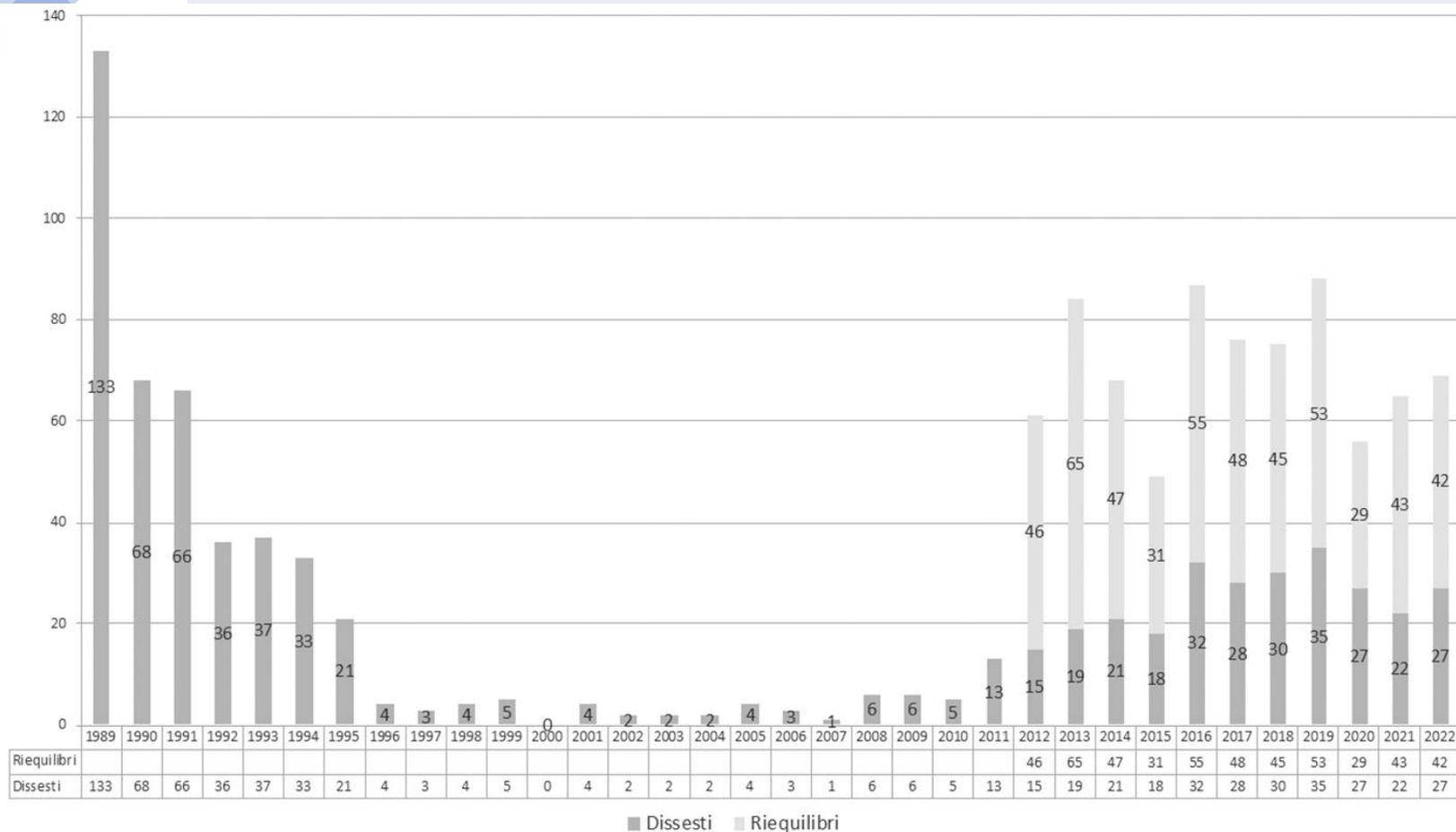


Figura 1.
Distribuzione del
numero di dissesti
(1989-2022) e
riequilibri attivati
(2012 - 2022) per
regione



Fig. 2 - Quota dei Comuni che hanno attivato almeno una volta tra il 1989 e il 2022 la procedura di dissesto o quella di riequilibrio pluriennale per regione

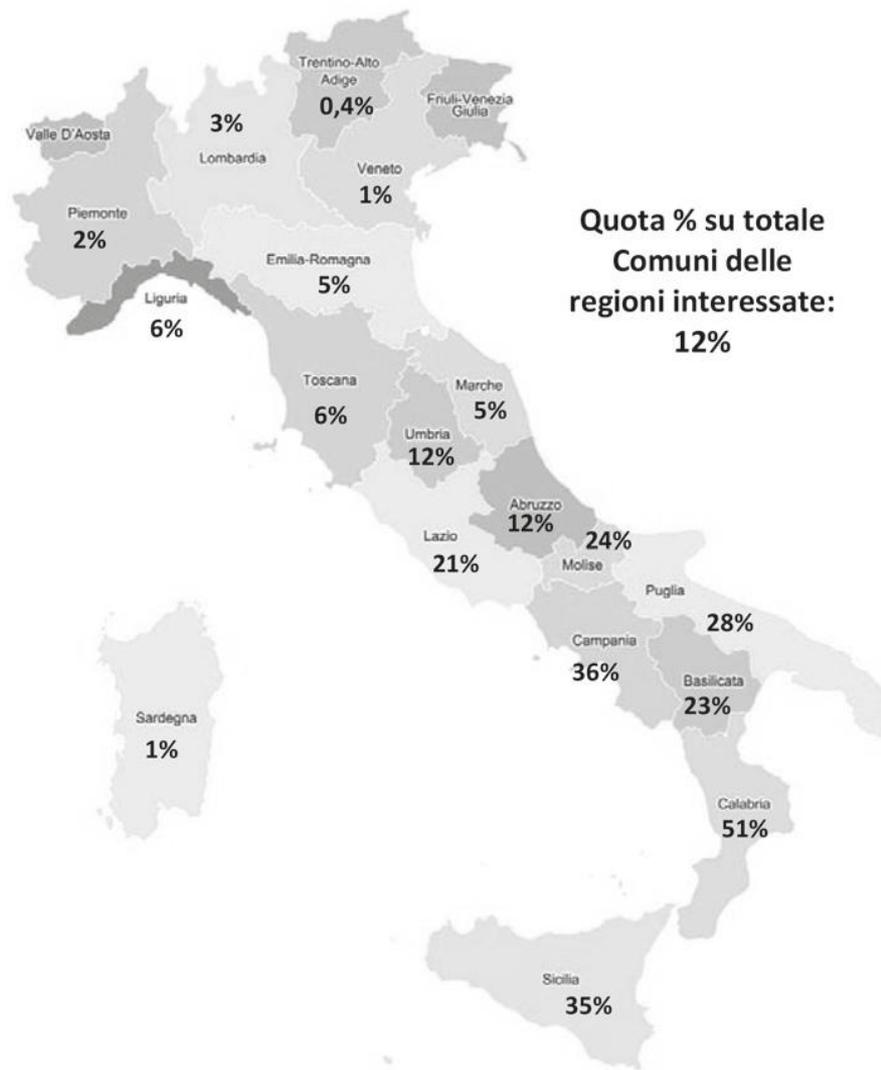


Figura 3 -
Dissesti e
riequilibri nei
grandi centri
urbani.



Grafico 2. Distribuzione delle 732 procedure di dissesto per numero di abitanti del Comune in classi (1989 - 2022): valori assoluti (barre – scala di sinistra) e percentuali sul totale dei comuni della classe (linea – scala di destra)

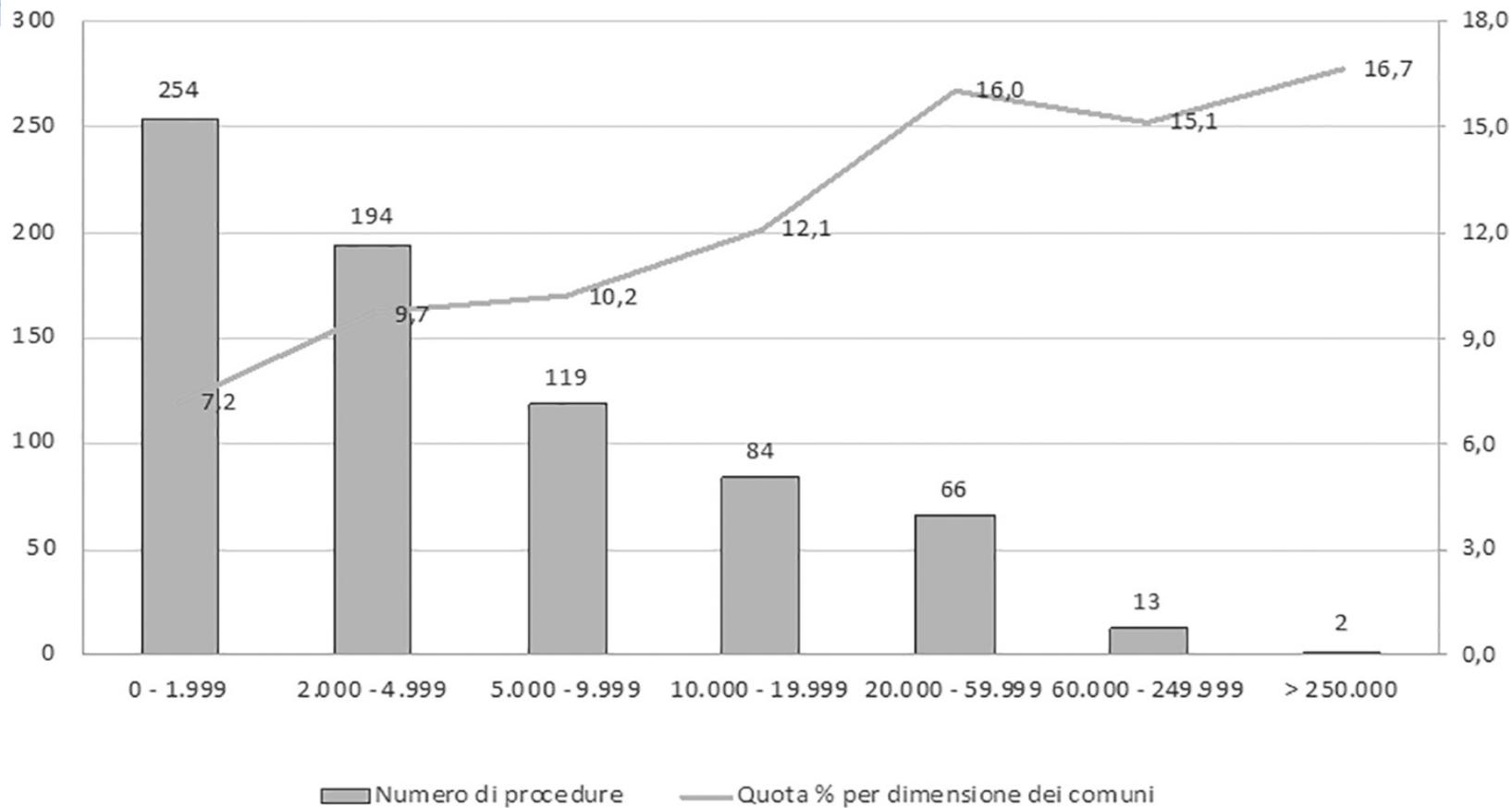


Grafico 3. Enti in dissesto per anno di approvazione della relativa delibera (2018-2022)

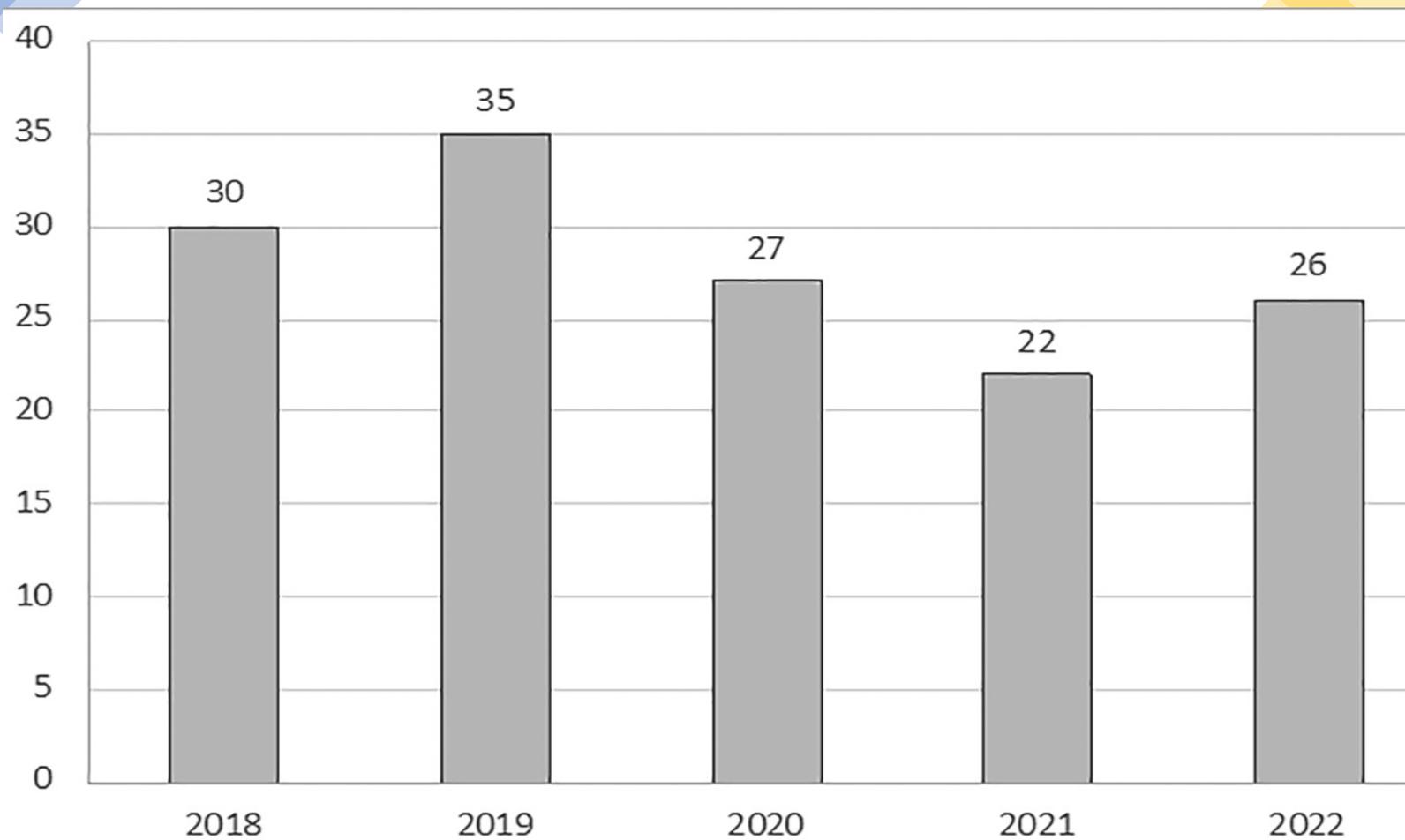


Grafico 4. Enti che hanno dichiarato il dissesto per regione (2018-2022)

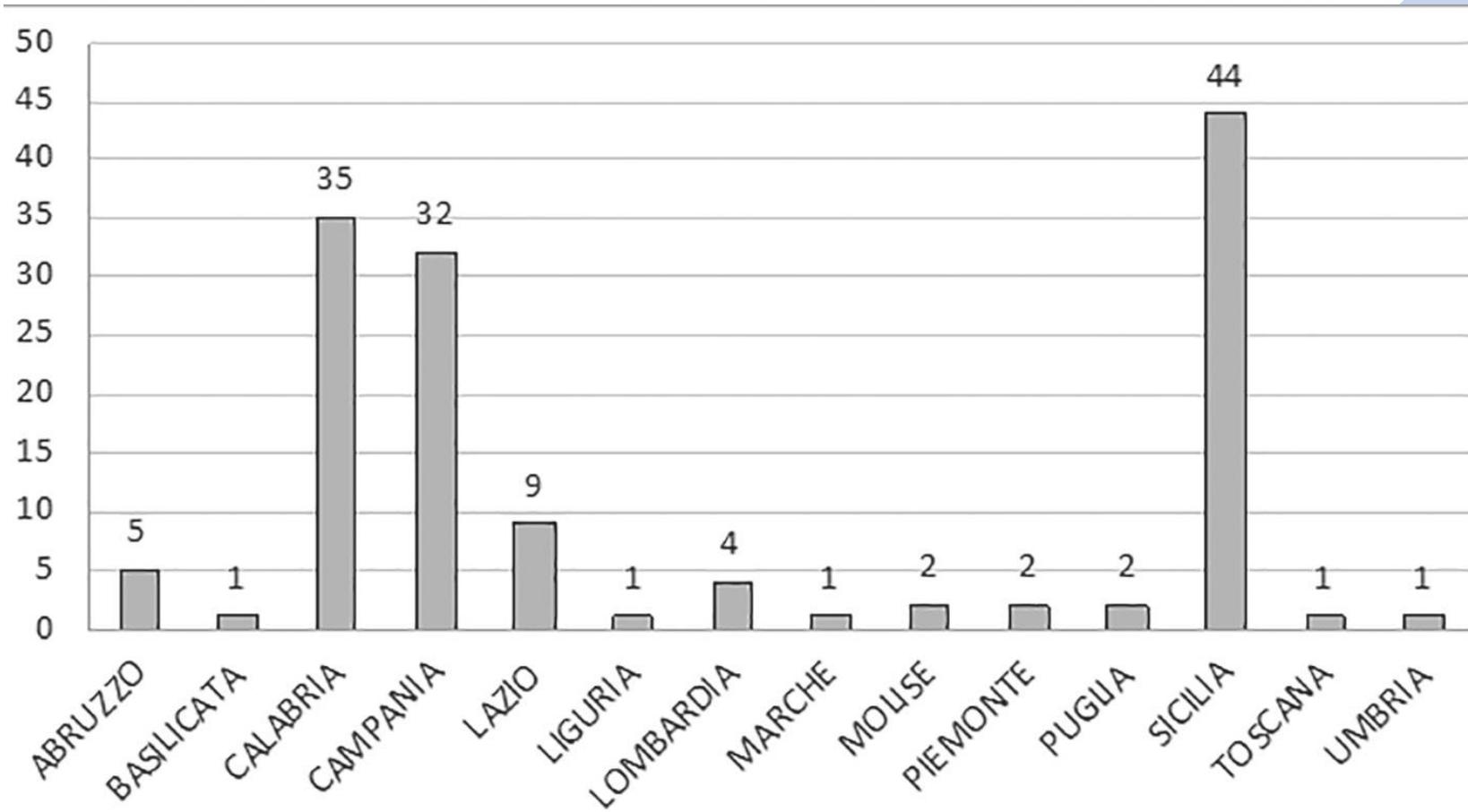


Grafico 5 – Distribuzione delle 263 procedure di riequilibrio attive per anno di ricorso alla procedura (2012-2022)

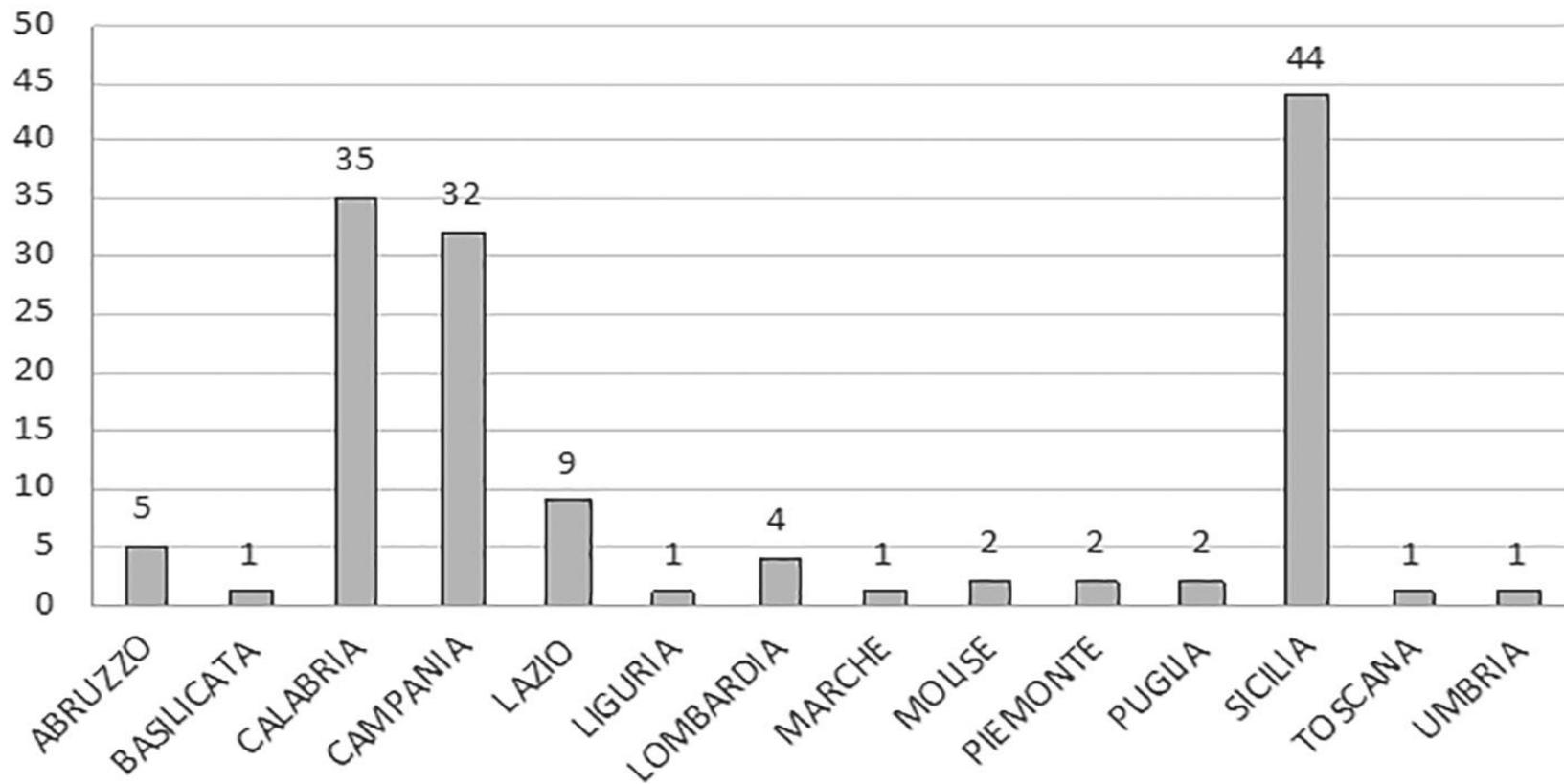


Grafico 6 - Distribuzione delle 263 procedure di riequilibrio attive per Regione (2012-2022).

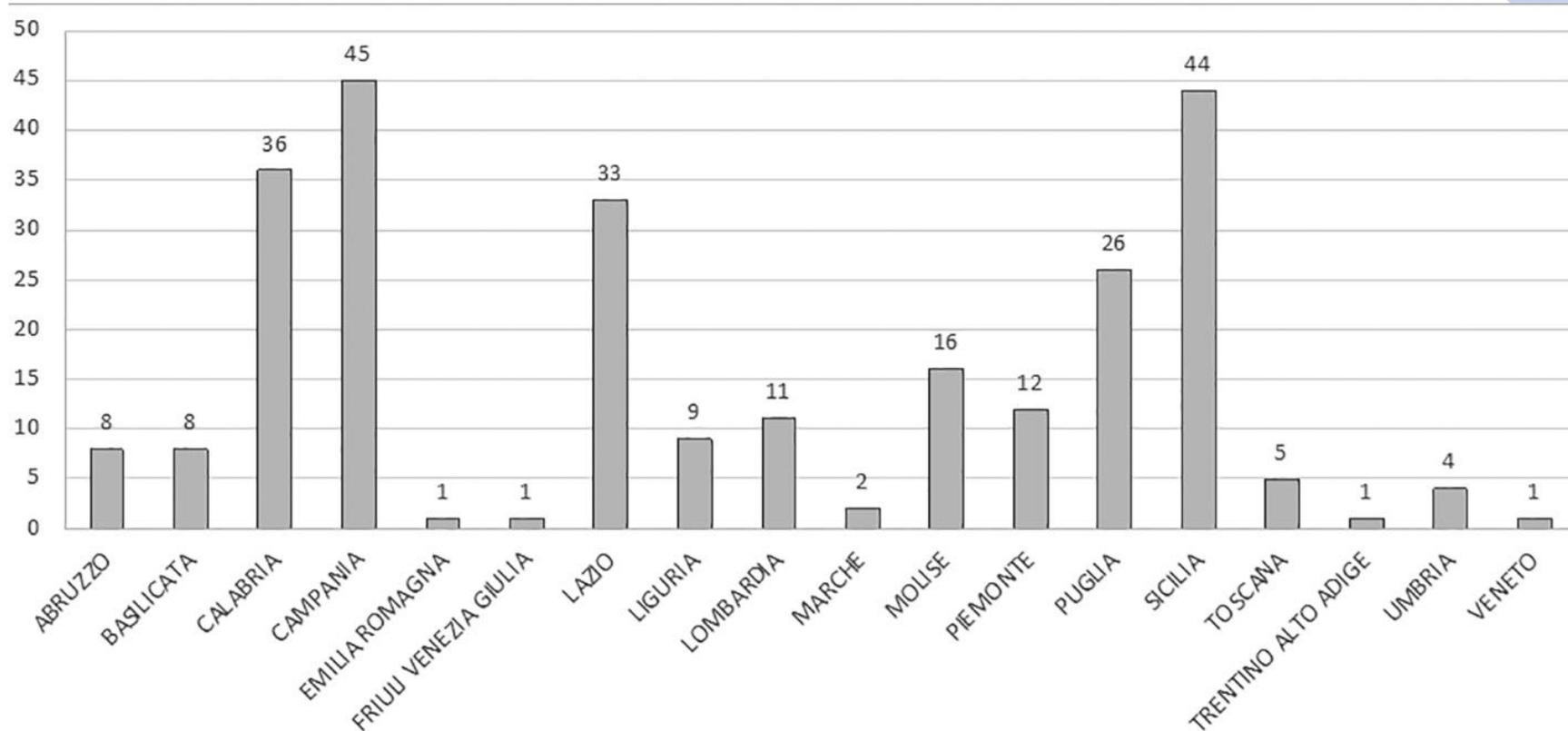


grafico 7. Distribuzione delle 263 procedure di riequilibrio attive per numero di abitanti del comune in classi (2012 - 2022): valori assoluti (barre – scala di sinistra) e percentuali sul totale dei comuni della classe (linea – scala di destra)

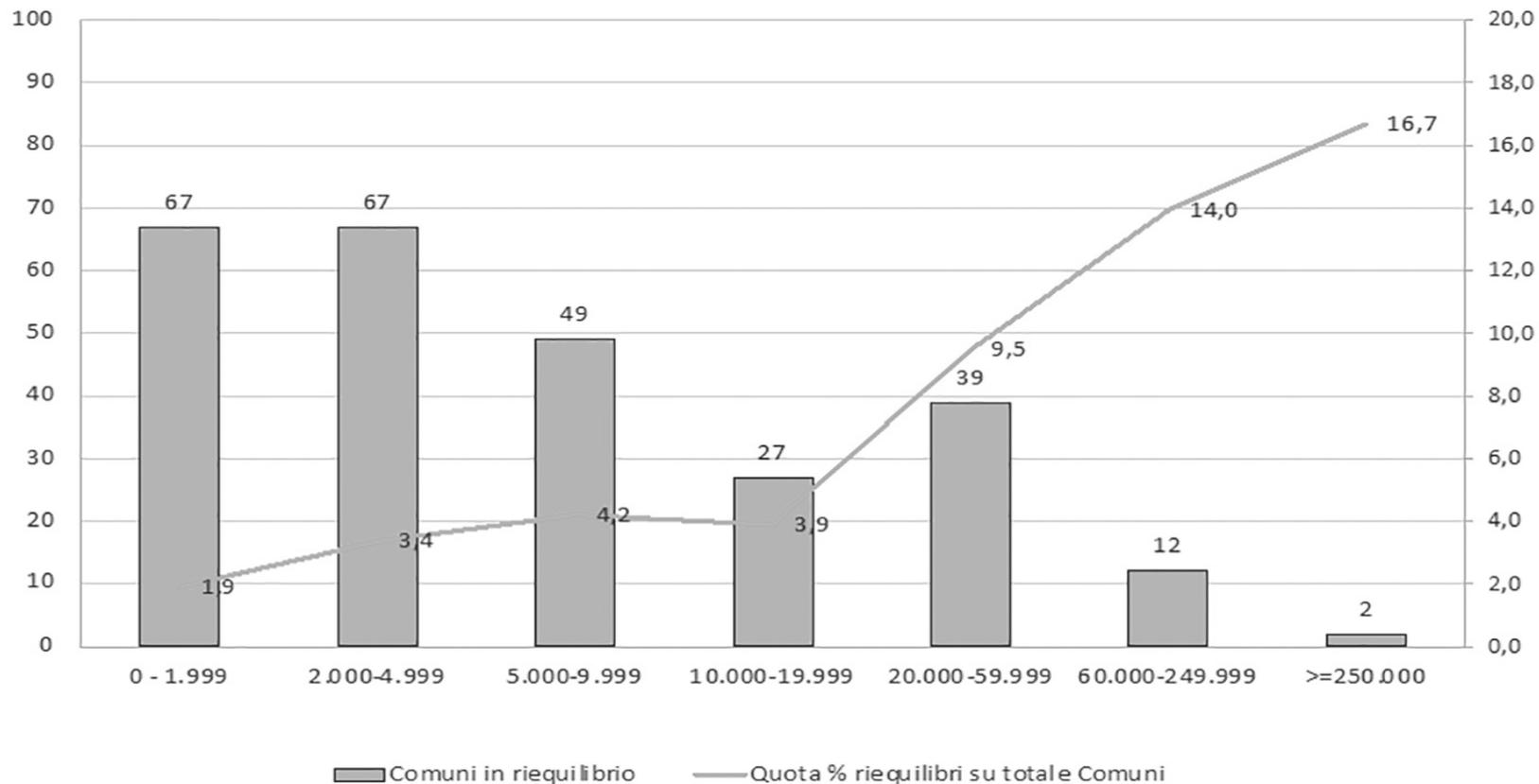
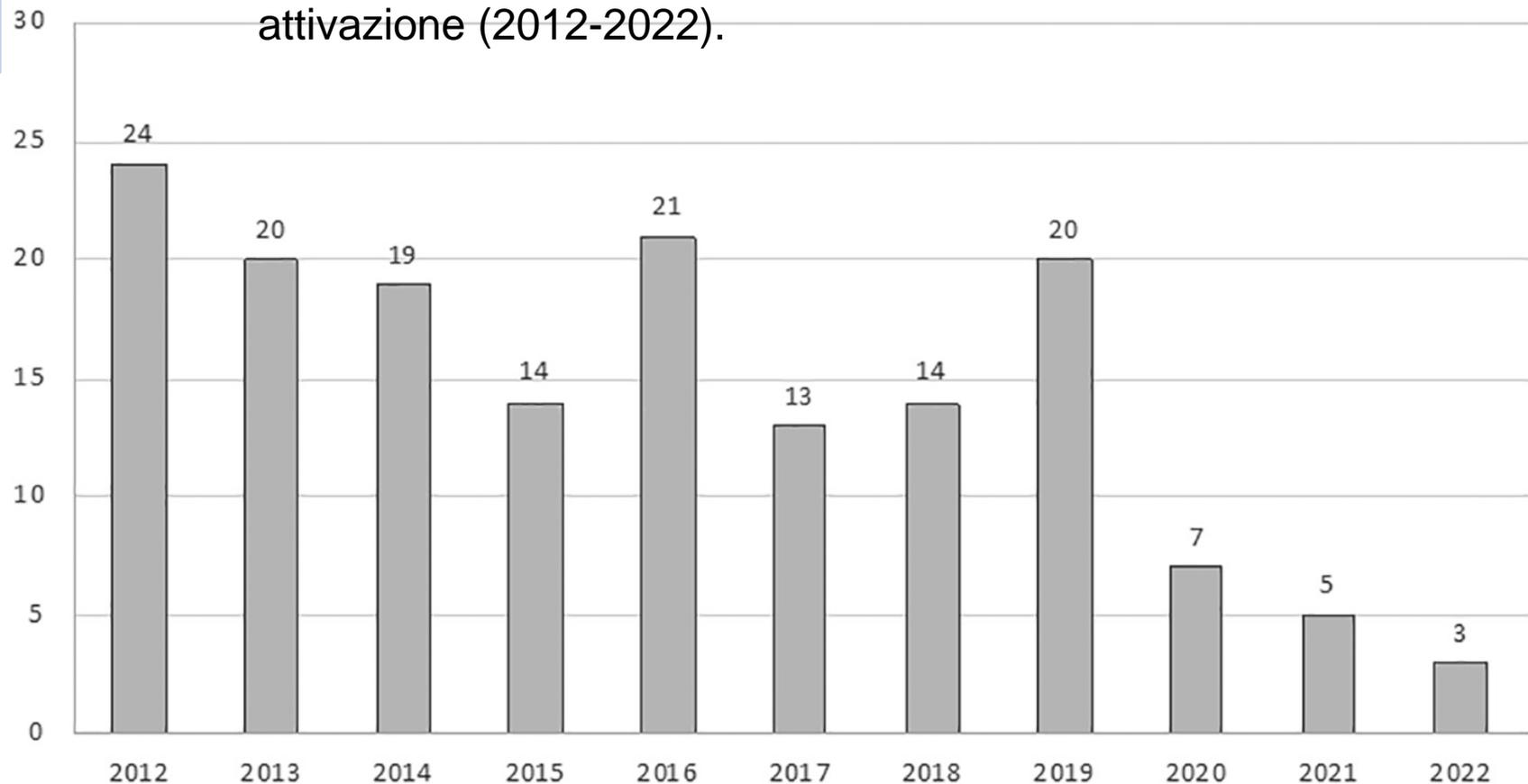


Grafico 8 - Procedure di riequilibrio finite in dissesto per anno di attivazione (2012-2022).



Un bilancio della criticità finanziaria

- Anche il 2022 ha visto la deliberazione del dissesto e l'attivazione della procedura di riequilibrio da parte di 70 Comuni (44 nuovi riequilibri e 26 nuovi dissesti). Il 2023 si prefigura ugualmente sostenuto (già censiti 40 casi)
- Le procedure attivate dal 1989 (anno di istituzione del dissesto finanziario), e dal 2012, (anno di introduzione della procedura di riequilibrio) sono state, al 31 dicembre 2022, 1.243 (732 dissesti e 511 riequilibri), corrispondenti a 931 comuni (moltissime le sovrapposizioni).
- Il fenomeno ha una forte connotazione territoriale.
 - Il valore medio nazionale è del 12 per cento.
 - In tre Regioni del meridione la strutturalità emerge con evidenza: in Calabria il 51 per cento dei Comuni ha attivato una delle due procedure contro lo squilibrio finanziario, in Campania il 36 per cento e in Sicilia il 35 per cento.
 - Tra dissesti e riequilibri le procedure di criticità finanziaria attive sono, nel complesso 467.

Cambiare il Titolo VIII

- Cambiare le regole sulle crisi finanziarie (il Titolo VIII del TUEL) è da tempo una necessità, che il policy maker dovrebbe cogliere.
- La ricerca sui comuni continua a fornire il suo supporto cognitivo, sempre più nitido.
- C'è la possibilità, di introdurre nella legislazione norme di immediata esecutività, andando oltre il disegno di legge delega di riforma del TUEL recentemente licenziato dal Governo.
- La finanza locale, il bilancio pubblico, dovrebbero essere leve per trasferire buone pratiche e competenze, per suscitare queste energie, spesso latenti.
- E per realizzare questo obiettivo la cosa meno utile è l'irrigidimento dei processi in un approccio cartolare in cui è la forma a dominare sulla sostanza.

La gestione associata

- Un tema di grande rilievo trattato nel Rapporto riguarda la gestione associata di servizi e funzioni, in particolare attraverso le Unioni, ripensate, da rimedio contro la frammentazione, ad uno strumento per la progettazione dei servizi, in una logica sussidiaria, per interpretare e rispondere ai bisogni della comunità.
- L'Unione dei comuni può essere il luogo in cui bisogni e risorse assumono la forma del progetto.
- Anche su questo è stata elaborata una proposta di riforma discussa in un partecipato seminario tenuto a Venezia a fine giugno, con le Unioni di comuni più significative del Paese e le regioni del Veneto e dell'Emilia-Romagna.
- L'Unione di comuni si configura nel sistema multilivello come un ambito ottimale che consente di potenziare l'azione degli enti territoriali previsti dalla Costituzione



Il PNRR (tema principale del rapporto)

- I comuni, dentro la sfida del PNRR, hanno dimostrato di saper volare, come il calabrone, a dispetto delle previsioni.
- E hanno corso moltissimo, come ribadisce il presidente dell'ANCI nella prefazione.
- I Comuni corrono per assicurare i traguardi fissati con il Piano:
 - dalla progettazione (per un valore di 80 miliardi di euro)
 - alla partecipazione ai bandi (con assegnazioni per oltre il 90% dei 40 miliardi stanziati), dagli affidamenti (con 52mila gare, oltre la metà di quelle bandite su tutti i progetti PNRR)
 - all'apertura dei cantieri.
- Fino a sviluppare una capacità di spesa annuale già nel 2023 di oltre 14 miliardi di euro, coerente con le esigenze di assorbimento delle risorse messe a disposizione dal PNRR.



La rimodulazione preoccupa

- La revisione del PNRR non è un buon segnale.
- Si delinea una ipotesi di definanziamento di programmi comunali importanti – le piccole e medie opere, i Piani urbani integrati, la Rigenerazione urbana – che verrebbero poi sostenuti da fonti di finanziamento diverse, ma per ora non definite, introducendo sfiducia e incertezza tra gli amministratori e gli operatori locali che hanno attivato contratti e consegnato le aree di cantiere.
- I PUI sembra che dovranno essere reinserito per l’alto tasso di attivazione (e appare vessatoria la proposta di inserire una clausola per cui chi ritarda paga)
- Il calabrone va aiutato, non imbrigliato da cambi di rotta insostenibili. Ma i comuni vigileranno, pronti a dare l’allarme