



AUDIZIONE

Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera

“Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea”

Roma, 21 maggio 2024



Sommario

Premessa e sintesi.....	2
Il contributo dei Comuni e delle CM alla finanza pubblica.....	7
Dualismi e perequazione	16

Premessa e sintesi

1. La nuova Governance economica definita con l'Accordo del 20 dicembre 2023 è tuttora in corso di specificazione sotto due profili principali:

- la procedura di concertazione di una “traiettoria di convergenza” tra la Commissione e gli Stati membri che non rispettano i parametri di deficit annuale (3%) e di stock di debito (60%), gli stessi del Trattato di Maastricht;
- le modalità con cui a livello nazionale saranno declinate le nuove regole, con particolare riguardo all’impatto che queste potrebbero avere sulla finanza dei Comuni e delle Città metropolitane.

L'enfasi delle regole finora concordate con la modifica del “braccio preventivo” degli accordi europei è posta essenzialmente sulla nozione di spesa primaria netta, che sarà la variabile di controllo fondamentale ai fini del monitoraggio delle *traiettorie* di ciascuno Stato membro.

Si deve ritenere, come peraltro confermato dal Ministro Giorgetti, che i caratteri concreti dell’impatto finanziario delle nuove regole emergeranno dopo la definizione della traiettoria di convergenza per l'Italia, tra giugno e settembre 2024, di fatto in concomitanza con la pubblicazione della NADEF.

2. Va sottolineato che la semplificazione decisa con l’individuazione del nuovo parametro unico di controllo (**la spesa primaria netta**) è **strumentale al raggiungimento di uno stabile percorso di convergenza sui due parametri tradizionali (il rapporto Deficit/PIL e il rapporto debito/PIL)**, che continuano a costituire gli obiettivi sostanziali del percorso, sulla base – rispettivamente – delle due misure tradizionali (3% e 60%).

Appare inoltre significativo che la negoziazione successiva all’Accordo (il *trilogo* Commissione-Consiglio-Parlamento europei), conclusasi il 10 febbraio 2024, ha enfatizzato alcuni aspetti di grande rilievo anche sotto il profilo della declinazione interna del nuovo Patto:

- l’esigenza di assicurare un **ambiente favorevole agli investimenti**;



- la valorizzazione della **dimensione sociale** tra i parametri di definizione e il monitoraggio degli obiettivi nazionali;
- l'attivazione di un **dialogo Stato membro-Commissione** per indicare la «traiettoria di riferimento» da rispettare ai fini della convergenza.

I primi due punti, in particolare, inducono a ritenere che su due aspetti decisivi dell'attuale fase di gestione della finanza locale, gli investimenti e i servizi di rilevanza sociale (oltre ai servizi sociali, la scuola e il sostegno alle emergenze locali), **ci debba essere una attenta riflessione che, ad avviso dell'Anci, dovrebbe condurre all'esclusione degli enti locali da nuove restrizioni quantitative**, anche in ragione delle tendenze e dell'assetto finanziario attualmente rilevabili di cui si dirà in seguito.

È in ogni caso indispensabile che qualsiasi ipotesi di concorso degli enti locali al percorso di convergenza sia preceduta da **un confronto preventivo e senza decisioni precostituite**, nel cui ambito condividere le informazioni e valutare soluzioni alternative.

3. La spesa primaria netta è un aggregato non completamente chiarito per ciò che riguarda il livello nazionale e che – come vedremo – mal si presta ad una trasposizione meccanica sulle grandezze che caratterizzano gli enti territoriali.

Si tratta in sostanza della **spesa complessiva dalla quale sono detratte diverse e importanti componenti**: gli oneri per interessi passivi, per le indennità di disoccupazione, per interventi finanziati UE e relativi cofinanziamenti nazionali, nonché per misure anticicliche *una tantum* e, infine, quelle finanziate da misure discrezionali sul lato delle entrate.

Si tratta di **un aggregato individuabile con sufficiente chiarezza a livello nazionale, ma con molti punti oscuri e possibili esiti paradossali se trasposto sugli enti territoriali**.

A livello nazionale, infatti, la spesa pubblica complessiva può essere scomposta allo scopo di detrarre le componenti anticicliche ed occasionali (quali le variazioni delle indennità di disoccupazione e le misure *una tantum*) e gli interventi dovuti a programmi europei, nonché al fine di determinarne la quota finanziata da manovre di incremento discrezionale del gettito fiscale o parafiscale.

Guardando invece agli enti territoriali il concetto di spesa primaria netta si fa meno chiaro e di più incerta determinazione. In primo luogo, infatti, le spese escluse dal computo si sostanziano in massima parte, nel caso degli enti territoriali, in trasferimenti vincolati provenienti dallo Stato, al quale competono in prevalenza le politiche anticicliche e buona parte degli interventi finanziati con risorse europee. **Le manovre discrezionali sulle entrate locali**, in ragione



della riserva di legge e della regolamentazione statale, **possono essere azionate entro limiti predeterminati. Limiti che risultano ormai particolarmente modesti**, in quanto già ampiamente utilizzati dagli enti locali negli scorsi anni al fine di contenere la riduzione della capacità di spesa dovuta alle drastiche restrizioni via via intervenute.

Basti pensare che la **dimensione dei fabbisogni standard**, espressi in termini monetari, **eccede di oltre 7 miliardi di euro la somma delle capacità fiscali** (entrate tributarie e tariffarie calcolate ad aliquota/tariffa standard). L'ammontare delle **capacità fiscali standard** è infatti pari a circa **19 mld.** di euro (Comuni delle RSO, anno di riferimento 2019)¹, a fronte del **valore monetario dei fabbisogni standard**, valutabile in circa **26,2 mld.** di euro².

Un differenziale enorme che viene colmato con il ricorso allo sforzo fiscale ormai sedimentato nell'assetto corrente dei tributi locali. La sua dimensione complessiva indica senza possibilità di dubbio che, **ai livelli di base, la capacità fiscale comunale non può finanziare completamente le funzioni fondamentali** per la grande maggioranza degli enti. Di conseguenza, **la spesa corrente comunale**, in gran parte costituita da oneri per l'esercizio di funzioni fondamentali, **è alimentata in modo abnorme dall'esercizio dello sforzo fiscale** cioè da decisioni di aumento delle aliquote motivate non da scelte di ampliamento quantitativo o qualitativo dei servizi, bensì dall'esigenza di mantenimento della dotazione di base degli stessi.

Nell'attuale quadro normativo, **un ulteriore contenimento delle capacità locali di spesa primaria non potrebbe quindi essere compensato da manovre sui tributi locali**, per il semplice motivo che già nell'attuale assetto i Comuni e le Città metropolitane sono stati costretti a generalizzati aumenti del prelievo sulle entrate proprie per mantenere i livelli di servizio acquisiti (e in molti casi considerati insufficienti). Un risultato dei tagli dovuti alle precedenti manovre, profondamente distorsivo del corretto utilizzo dello sforzo fiscale locale.

4. Tenere sotto controllo la spesa locale è in realtà un risultato già ampiamente raggiunto. Ipotesi di ulteriore riduzione della spesa comportano inevitabilmente un conflitto aperto con conclamate esigenze di sviluppo di servizi essenziali e di riequilibrio delle risorse a favore di aree svantaggiate, la cui più concreta espressione va individuata nei trasferimenti vincolati statali

¹ Fonte: Nota metodologica sulle capacità fiscali per il 2023 (anno di riferimento dei dati 2019). Le capacità fiscali standard riguardano i Comuni delle 15 Regioni a statuto ordinario (RSO) ed escludono il valore riconducibile al prelievo sui rifiuti, che non viene considerato ai fini della perequazione in quanto interamente ed esclusivamente destinato alla copertura degli oneri per il servizio rifiuti.

² Fonte: Sogei, sito OpenCivitas, sempre escludendo l'onere del servizio rifiuti (ved. nota precedente).



per investimenti e per il mantenimento e il potenziamento di attività a forte rilevanza sociale.

Nel 2024 abbiamo dovuto registrare il ritorno di misure restrittive, per 1,2 miliardi di euro complessivi tra il 2024 e il 2028 a carico dei Comuni e per 350 mln. a carico delle Città metropolitane e delle Province. Un intervento il cui riparto, sostanzialmente lineare e basato sulla spesa corrente di ciascun ente, può già determinare problemi di sostenibilità e di cui andrebbe ridotta la portata nei prossimi anni.

5. Diversi osservatori richiamano l'importanza del percorso compiuto in anni recenti **per abolire i vincoli del vecchio patto di stabilità interno** (obblighi di produzione e sterilizzazione di avanzi di bilancio) **e approdare ad obblighi di pareggio dei saldi ordinari di bilancio.**

Con il concomitante effetto dell'abolizione dei vecchi vincoli di patto e l'avvio nel 2015 della riforma della contabilità (d.lgs. 118/2011) gli enti locali, in particolare i Comuni e le Città metropolitane, non solo hanno contenuto la dinamica della spesa, ma hanno assicurato contributi netti positivi all'indebitamento netto nel suo complesso. In altri termini, diversamente da quanto accaduto fino al 2010, **gli enti locali contribuiscono da anni a contenere il deficit annuale complessivo della finanza pubblica.**

A questo esito hanno anche contribuito alcune regole fondamentali dell'ordinamento finanziario locale che devono essere sempre ricordate quando si prospettano nuovi interventi restrittivi. Diversamente dallo Stato, **gli enti locali non hanno alcun potere di indebitamento** se non per spese di investimento, **possono determinare le proprie entrate solo all'interno di limitati spazi** di manovra (che risultano ormai quasi interamente assorbiti dalle manovre restrittive del recente passato) e sono obbligati ad un **saldo complessivo di bilancio non negativo**. A questo si aggiunga che le entrate di incerta realizzazione sono obbligatoriamente sterilizzate ai fini dell'autorizzazione della spesa, attraverso **l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).**

Come osservato da molti commentatori (da ultimo si veda il documento presentato dalla Corte dei Conti in questo ciclo di audizioni), **il ripristino di obblighi basati sul solo pareggio del bilancio ha giocato un ruolo importante nella ripresa degli investimenti**, non solo per l'abbandono degli obblighi di avanzo preesistenti (in coerenza con l'interpretazione più volte ribadita dalla Corte costituzionale), ma anche – forse soprattutto – per il contributo di semplificazione delle regole finanziarie che ciò ha comportato. Si tratta di un bene prezioso, alla luce dei risultati positivi che questo passaggio ha comportato.



6. Alla severa incidenza della *stagione dei tagli* e del vecchio patto di stabilità interno è seguita infatti una fase di ripresa:

- sul versante degli investimenti, con il ritorno alla contribuzione statale fin dal 2018-19, successivamente rafforzata dall'avvio del PNRR, con il risultato che gli investimenti effettivi – le spese annuali in termini di cassa – sono raddoppiati tra il 2017 (circa 8 mld. di euro) e il 2023 (oltre 16 mld. di euro) e sono tuttora in ulteriore crescita;
- con riferimento a taluni *segmenti sensibili* della spesa corrente, attraverso maggiori assegnazioni di risorse statali quasi integralmente vincolate al raggiungimento di obiettivi di sviluppo in diversi campi di rilevanza sociale (fondi sociali e scuola, incrementi del Fondo di solidarietà comunale³ per servizi sociali comunali, gli asili nido e il trasporto scolastico degli studenti con disabilità). Nel complesso, pur nell'incertezza dell'andamento di taluni dei fondi che compongono i finanziamenti per il sociale e la scuola, sono attualmente prevedibili maggiori finanziamenti statali per una dimensione a regime superiore ai 2 miliardi di euro annui, da raggiungere entro il 2030.

Si tratta di nuove tendenze *espansive*, ma comunemente considerate di grande valore economico e sociale, rese in larga parte possibili dalla ripresa di trasferimenti statali vincolati al raggiungimento di specifici obiettivi. Tra questi, l'incremento della spesa corrente locale a fronte dell'erogazione di maggiori servizi considerati essenziali o particolarmente meritori.

Distinguere “chirurgicamente” tra questi necessari incrementi e le istanze di contenimento richiamate dal parametro di controllo concordato in sede europea è sostanzialmente impossibile, se non mettendo sotto controllo ogni singolo bilancio, in un quadro generale peraltro già saldamente in equilibrio.

7. Difficoltà tecniche e di opportunità (fino a possibili contrasti con la ripetuta giurisprudenza costituzionale sulla difficoltà di imporre tetti di spesa) rendono quanto mai **complicato traslare sui comparti finanziari locali il parametro della spesa primaria netta**. Tale traslazione sarebbe peraltro **ancor più insostenibile se concepita come limite di riferimento applicabile a ciascun singolo ente locale**.

La differenziazione delle condizioni finanziarie, fortemente influenzata dai contesti socio-territoriali, comporta altrettanto **acute differenze nelle capacità di spesa, che la perequazione non è in grado di superare**, lasciando

³ Gli incrementi inizialmente inseriti nel FSC confluiranno temporaneamente nel nuovo *Fondo speciale equità livello servizi* dal 2025, in ossequio alla sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale, che ha ritenuto non conforme al dettato costituzionale la commistione nel FSC (da considerarsi deputato al finanziamento ordinario dei Comuni e all'attuazione della perequazione generale) di quote speciali riconducibili all'art. 119 Cost, comma quinto.



insoddisfatte importanti quote di fabbisogno meritorio. Le manovre espansive, attivate negli ultimi anni per rispondere a questa esigenza *straordinaria* di riequilibrio socio-territoriale, rischiano di essere le prime vittime della nuova manovra, attraverso la riduzione delle spese dei Ministeri, che spesso si è concretizzata nella riduzione di fondi destinati agli enti locali.

Appare comunque chiaro che, **tra le quote “discrezionali” da non considerare** ai fini di qualsiasi eventuale declinazione locale del parametro di spesa, **devono essere compresi tutti i trasferimenti statali vincolati** alla realizzazione di investimenti e di interventi sui diversi servizi oggetto di sostegno e incentivazione.

In definitiva, qualsiasi manovra di contenimento della spesa e delle risorse locali disponibili mette a rischio l'erogazione di servizi essenziali e può semmai essere concepita solo a livello di comparto e su un orizzonte pluriennale, considerando la complessità per gli enti locali della formazione degli equilibri e la forte differenziazione che li caratterizza.

Il contributo di Comuni e Città metropolitane alla finanza pubblica

8. Le principali grandezze che caratterizzano la condizione dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché la loro evoluzione nel tempo, come da ultimo rinvenibile anche dal DEF 2024, confermano ed accentuano le considerazioni che da tempo ANCI ha sviluppato sulla finanza locale. Riepiloghiamo di seguito i principali andamenti.

9. I Comuni e le Città metropolitane non contribuiscono al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica nel suo complesso ormai da oltre dieci anni, mostrando costantemente saldi netti positivi o nulli. I dati Istat relativi all'indebitamento netto della PA per settori mostrano un sostanziale pareggio ormai raggiunto dai Comuni con la fuoriuscita dalla pandemia (-110 mln. nel 2022; -169 mln. nel 2021), dopo una fase di ripetuti avanzi.

L'indebitamento del comparto comunale secondo ISTAT

Tipo aggregato		Publicazione del dato	2021	2022
COMUNI	Accreditamento / Indebitamento	Ottobre 2022	1.107	
COMUNI	Accreditamento / Indebitamento	Ottobre 2023	-169	-110

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT - Conto economico per sottosettore

Va altresì ricordato che **il debito degli enti locali è in costante riduzione**: dal 3% del 2011 all'1,5 del 2022.



L'equilibrio corrente dei Comuni è saldamente in attivo, assorbito in misura complessivamente equivalente dagli obblighi di accantonamento nel FCDE fin dalla fase delle previsioni annuali.

Principali voci del bilancio comunale - Equilibrio corrente

Anno 2022. Valori in mln. di euro (escluse RSS Nord)

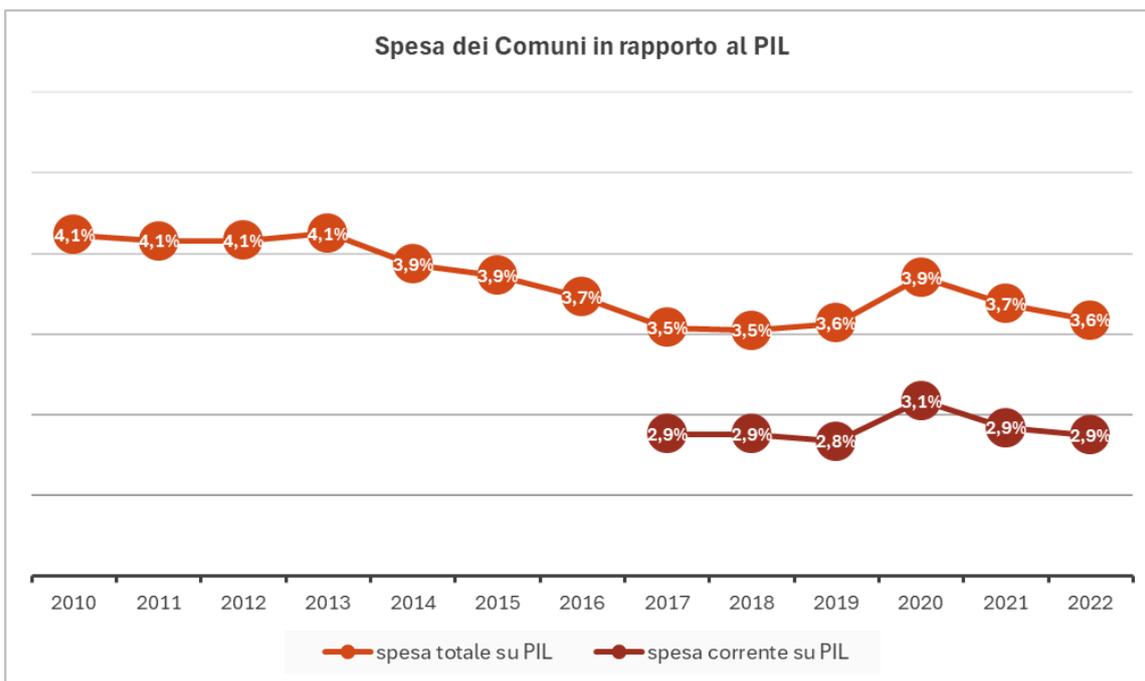
Area geografica e classe demografica	Entrate correnti - accertamenti	Spese correnti - impegni	Rimborso prestiti - impegni	Saldo bilancio di parte corrente	FCDE - Stanziamenti
1 - NORD	27.965	24.801	1.150	1.936	1.640
2 - CENTRO	15.778	13.884	445	1.295	1.479
3 - SUD E ISOLE	22.812	18.410	921	2.562	2.920
1 - FINO A 1.000	1.552	1.337	62	128	64
2 - 1.001-5.000	8.524	7.320	353	701	487
3 - 5.001-10.000	7.181	6.272	254	572	527
4 - 10.001-20.000	8.606	7.431	300	697	753
5 - 20.001-60.000	13.496	11.374	498	1.343	1.472
6 - 60.001-100.000	4.764	4.023	165	547	500
7 - 100.001-250.000	5.616	4.782	201	575	478
8 - OLTRE 250.000	16.816	14.556	684	1.231	1.759
ITALIA (RSO e Isole)	66.556	57.095	2.516	5.793	6.039

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

Va sempre ricordato che il **FCDE da accantonare in previsione costituisce un elemento restrittivo di carattere strutturale**, dovuto alla nuova contabilità, che svolge – quanto a risultati ed impatti di carattere economico-finanziario – la stessa funzione degli obblighi di avanzo disciplinati dal vecchio patto di stabilità interno. Si tratta, peraltro, di una grandezza **peculiare del comparto comunale**, che – diversamente dagli altri comparti territoriali – è quello più dotato di risorse proprie gestite direttamente e quindi **più colpito dai fenomeni di mancata riscossione**.

10. La dinamica delle spese comunali si contrae in rapporto con il PIL, con un conseguente minor peso del comparto nel complesso della spesa pubblica. Nell'arco di un decennio (2013-22) **il peso dei Comuni sulla spesa pubblica complessiva è passato dall'8,2% al 6,5%**.

La spesa complessiva (corrente e d'investimento) in rapporto al PIL segue un andamento analogo, riducendosi tra il 2010 e il 2022 di ben mezzo punto (dal 4,1% al 3,6%, in percentuale -12%), come mostrato dalla figura seguente.

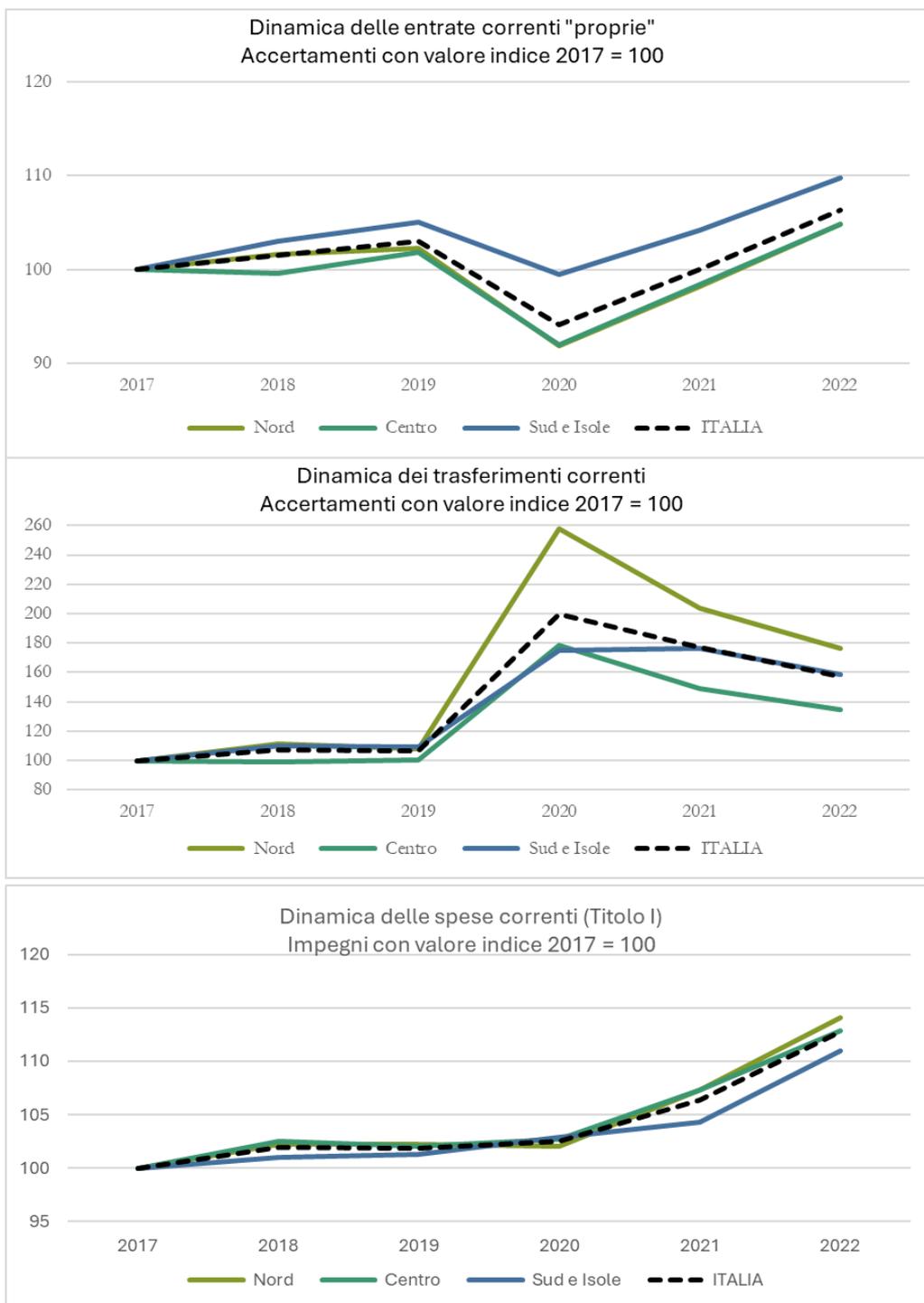


La spesa corrente (rappresentata solo per il periodo 2017-22) segue un andamento del tutto simile con l'accentuazione dovuta al contrasto alla pandemia del 2020, che testimonia, tra l'altro, la tenuta degli investimenti comunali anche nella fase più acuta della crisi.

La stabilità delle spese in rapporto al PIL nel periodo più recente avviene nonostante il notevole apporto dei trasferimenti emergenziali o con vincolo di destinazione per scopi meritori. Pertanto, in termini di rapporto con il PIL emerge una contrazione di spese correnti ordinarie che potrà essere meglio valutata sulla base delle dinamiche 2023-24. In sostanza, guardando all'andamento della spesa in rapporto al PIL, **la "traiettoria" della spesa dei Comuni è in stasi, se non in fase discendente**. Ulteriori impulsi restrittivi comprometterebbero la tenuta di servizi essenziali in materia di welfare e istruzione pubblica.

11. La ripresa delle entrate correnti degli enti locali è determinata:

- da una moderata crescita delle entrate proprie, dopo la caduta correlata alla crisi pandemica (ved. la prima delle figure seguenti);
- da una più accentuata ripresa dei trasferimenti erariali, in corso di rientro dopo l'impennata del 2020-21, ma ancora nel 2022 caratterizzati dal sostegno per il caro-energia.



Sotto il profilo strutturale, i trasferimenti statali incorporano quote crescenti di risorse vincolate dovute agli incentivi per il potenziamento dei servizi di rilevanza sociale, ad alcuni trasferimenti correnti da PNRR (tipicamente per la digitalizzazione) e ad altre poste minori incrementali sempre nel campo sociale ed educativo. Complessivamente nel 2022 queste quote possono essere valutate in circa 80 mln. di euro, pari a 10 punti in termini di numero indice relativo al 2017.



In ogni caso la crescita della spesa corrente, anche negli anni più recenti, resta contenuta nell'ambito della dinamica inflazionistica (in totale circa + 13%).

12. Va a questo proposito richiamato il fatto che gli oneri contrattuali intervenuti negli ultimi anni **sono stati completamente sostenuti dagli enti locali**, per un valore di oltre un miliardo di euro, di cui circa 500 milioni per l'ultimo rinnovo, i cui oneri incideranno a partire dal 2024.

Questa dinamica purtroppo non corrisponde ad un aumento del personale degli enti locali, che diminuisce anche nel 2023 (primi dati del Conto annuale RGS), in contrasto con l'aumento degli addetti registrato negli altri settori della PA.

Anche sotto questo profilo si deve sottolineare **l'incongruità di ulteriori politiche restrittive, a fronte di evidenti fabbisogni di personale** fin qui non soddisfatti, in termini sia quantitativi che di nuove competenze professionali.

13. Il contributo statale ordinario alle risorse degli enti locali è stato azzerato tra il 2010 e il 2015 e sopravvive – oltre che per gli interventi straordinari connessi alla pandemia e al caro-energia – solo con riferimento a **ristori e contributi correnti di scopo e di settore**, che sono in gran parte **vincolati all'espansione di taluni servizi** di rilevanza sociale (servizi sociali, scuola, asili nido, trasporto scolastico degli studenti con disabilità) e quindi produttivi di maggiore spesa:

- ristori a **compensazione di gettiti aboliti** dalla legislazione statale, per circa 4,3 miliardi di euro;
- **trasferimenti strutturali incentivanti** (servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico studenti con disabilità), per circa 2 miliardi a regime (dal 2027 per asili nido e trasporto studenti con disabilità; dal 2030 per i servizi sociali);
- **trasferimenti a rendicontazione** (diversi fondi sociali, scuola, ambiente, assistenza disabilità scolastica), articolati in un considerevole numero di flussi, sommariamente valutabili in circa 3 miliardi di euro.

A questi si aggiungono i trasferimenti correnti regionali per funzioni delegate – molto variabili tra le diverse Regioni – e i trasferimenti statali straordinari (per pandemia e caro-energia) che hanno caratterizzato il triennio 2020-22.

14. La differenza tra entrate accertate e spese impegnate è molto elevata (intorno a 9 miliardi di euro) per effetto dei **più stringenti obblighi di accantonamento** imposti dalla riforma della contabilità in vigore dal 2015 (d.lgs. 118/2011). Da solo il **Fondo crediti di dubbia esigibilità** (FCDE) ammonta a circa 6 miliardi, cui si aggiungono il Fondo garanzia crediti commerciali (FGDC) e altri fondi per rischi e contenziosi, mentre circa 2,7 miliardi è l'onere da rimborso prestiti che grava anch'esso sugli equilibri correnti,



I vincoli determinati dalla nuova contabilità armonizzata, in vigore dal 2015, garantiscono in modo strutturale il rispetto degli equilibri di bilancio, come ridefiniti negli scorsi anni con la fuoriuscita dal vecchio Patto di stabilità interno, già **assicurando per questa via un rilevante contributo alla tenuta della finanza pubblica nazionale**.

15. È tuttavia ampia un'area di sofferenza, nel cui ambito sono compresi circa 450 casi di crisi finanziaria conclamata (dissesti e “predissesti”), sintetizzabile nel seguente prospetto, relativo all'esercizio 2022, che mette in relazione la presenza di disavanzi con la dimensione del FCDE accantonato in fase previsionale.

AREA	Avanzi e FCDE					Disavanzi e FCDE					Rapporto FCDE pc (enti in DSVZ su enti in AVZ)
	Comuni in avanzo (n.)	% enti in avanzo	Media AVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (AVZ) -€	FCDE su ECORR (AVZ)	Comuni in disavanzo (n.)	% enti in disavanzo	Media DISAVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (DSVZ) -€	FCDE su ECORR (DSVZ)	
1 - NORD Totale	3.706	97%	257	38	4%	93	3%	-500	92	6%	240%
2 - CENTRO Totale	728	76%	181	77	6%	230	24%	-366	123	10%	160%
3 - SUD E ISOLE Totale	1.626	66%	382	90	7%	804	34%	-465	144	12%	160%
Totale complessivo	6.060	84%	281	57	5%	1.127	16%	-447	135	12%	238%

L'area di sofferenza riguarda il 16% dei Comuni (dato sottostimato per la mancanza di diverse decine di enti al momento dell'elaborazione) ed è fortemente concentrata nel Sud, dove la quota di enti in disavanzo cresce al 34%. Peraltro, il 75% delle crisi conclamate si verifica nelle regioni Campania, Calabria e Sicilia. Sia le crisi che i disavanzi tendono a toccare anche ampie aree del Centro.

Alla presenza di disavanzo si associa in modo piuttosto sistematico un valore molto elevato del FCDE, con incidenza media pari al 12% sulle entrate correnti (con un FCDE pro capite di 135 euro), a fronte del 5% medio tra i Comuni in avanzo (57 euro pro capite).

Queste differenze, oltre a spingere verso **strumenti di incentivazione e rafforzamento della capacità di riscossione**, mostrano **la difficoltà di trasporre sui singoli enti locali criteri lineari di controllo della spesa**, che anche sotto il profilo equitativo costituirebbero un freno insopportabile per gli enti meno dotati di risorse proprie anche per effetto delle attuali difficoltà di riscossione.

16. I Comuni e le Città metropolitane hanno dimostrato una straordinaria **capacità di investimento**, non appena sono state riattivate le condizioni per una duratura ripresa, in primo luogo la semplificazione dei processi di spesa e la contribuzione statale, pressoché azzerata negli anni della Grande crisi finanziaria. A partire dal 2018 gli investimenti locali, in termini di pagamenti annui, sono pressoché raddoppiati (da 8,3 mld. nel 2017 a oltre 16 mld. nel 2023).

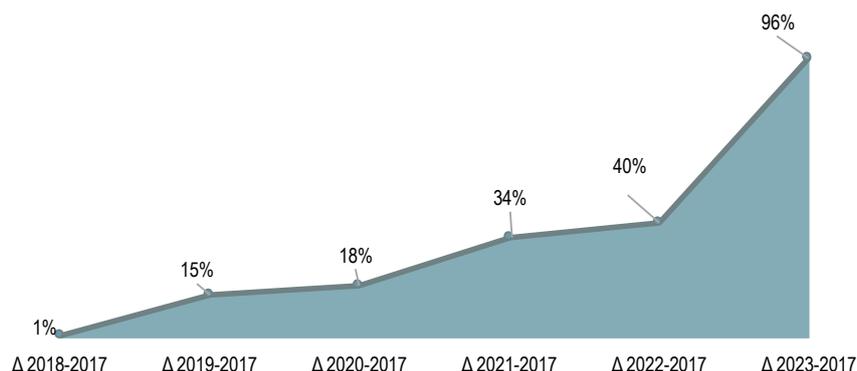


Vale la pena di segnalare che la crescita non si è ancora assestata. Il primo quadrimestre 2024 mostra un ulteriore incremento (circa 1,4 miliardi in più, ossia +37%, rispetto allo stesso periodo del 2023), confermando gli effetti della spinta dovuta agli obiettivi PNRR, sia per le misure mantenute nel Piano sia per quelle ora finanziate con altre fonti.

Si deve ricordare che **con le manovre incentrate sull'obbligo di avanzo** e sui tagli di risorse dello scorso decennio, **gli investimenti locali sono figurati tra le prime vittime**, portando il valore annuale degli investimenti al livello più basso mai registrato negli ultimi trent'anni. Un danno alle prospettive di crescita nazionali solo tardivamente riconosciuto e corretto.

La dimensione e l'ampiezza della ripresa, che ha ormai coinvolto in modo incisivo tutte le classi demografiche e tutti i territori, emerge dalla figura e dalla tavola seguenti.

Comuni - Investimenti fissi lordi (CASSA). La ripresa anno per anno
Valori percentuali sul 2017



Comuni - Investimenti fissi lordi (CASSA). Riepilogo per area e fascia demografica

	Valori assoluti (mln €)					Valori pro capite (€)					Variazioni percentuali			
	2017	2019	2021	2022	2023	2017	2019	2021	2022	2023	2019 / 2017	2021 / 2019	2023 / 2019	2023 / 2017
ITALIA	8.336	9.594	11.188	11.642	16.330	141	163	190	197	277	15%	17%	70%	96%
Area geografica														
1 - NORD	4.146	5.243	6.109	6.286	7.956	151	191	223	229	290	26%	17%	52%	92%
2 - CENTRO	1.227	1.477	1.754	1.776	2.699	105	126	150	151	230	20%	19%	83%	120%
3 - SUD E ISOLE	2.514	2.544	3.095	3.398	5.468	127	129	156	172	276	1%	22%	115%	117%
Fascia demografica														
1 - FINO A 1.000	503	565	777	916	1.195	462	519	715	842	1.099	12%	38%	112%	138%
2 - 1.001-5.000	1.876	2.124	2.494	2.691	3.565	218	246	289	312	414	13%	17%	68%	90%
3 - 5.001-10.000	1.080	1.317	1.597	1.658	2.235	130	158	192	200	269	22%	21%	70%	107%
4 - 10.001-20.000	1.048	1.151	1.462	1.495	2.010	110	121	153	156	210	10%	27%	75%	92%
5 - 20.001-60.000	1.310	1.425	1.675	1.816	2.495	97	105	123	134	184	9%	18%	75%	90%
6 - 60.001-100.000	406	464	475	499	762	98	112	115	121	185	14%	2%	64%	88%
7 - 100.001-250.000	537	698	723	774	1.053	114	148	153	164	223	30%	4%	51%	96%
8 - OLTRE 250.000	1.126	1.519	1.755	1.610	2.808	126	170	196	180	314	35%	16%	85%	149%

Per l'area geografica "3 - Sud e Isole" e la fascia demografica "6 - 20.001+60.000" viene escluso il Comune di L'Aquila

Fonte: Elaborazione IFEL su dati SIOPE



Anche per ciò che riguarda **l'andamento degli investimenti nelle Città metropolitane** la tendenza recente è molto positiva. La spesa ha superato i 630 mln. di euro nel 2023, rispetto ai circa 300 mln. del 2019, anno di inizio della ripresa per il comparto.

17. Non possono essere archiviate le **manovre restrittive dello scorso decennio**, i cui effetti sono tuttora molto avvertiti. Il prospetto seguente mostra l'intensità della manovra subita dai Comuni, in particolare dal 2010 al 2015 e poi stabilizzatasi con lievi miglioramenti nelle assegnazioni correnti, ma con l'incidenza del forte peso progressivamente assunto dal FCDE.

La manovra nominale a carico del comparto comunale (RSO e Isole)

Anni 2011-2020, valori in milioni di euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulato 2011-2020
TOTALE MANOVRA (*)	3.095,3	4.099,9	3.415,7	158,0	1.002,7	-414,2	593,1	557,7	782,4	107,9	13.398,4
di cui PATTO / FCDE	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-496,6	503,3	557,7	782,4	207,9	4.761,7
di cui Taglio risorse	1.586,0	2.577,6	2.154,4	606,5	1.640,0	82,4	89,8	0,0	0,0	-100,0	8.636,7
"Costi della politica"	86,0	32,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	118,0
Taglio D.L. 78/2010	1.500,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.500,0
Taglio D.L. 201/2011		1.450,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.450,0
Taglio D.L. 95/2012		95,6	2.154,4	250,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.600,0
Taglio D.L. 179/2012			0,0	120,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	120,0
Taglio IMU-Tasi				-139,1	152,2	82,4	89,8	0,0	0,0	0,0	185,3
Taglio D.L. 66/2014				375,6	187,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	463,4
Taglio L. Stab. 2015					1.200,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.200,0

(*) Effetto netto incrementale, compresi Roma Capitale e Comune di Sappada (dal 2018 appartenente alla regione Friuli Venezia Giulia)

(**) Per gli anni 2010-2015 il vincolo annuale è dato dall'obiettivo saldo imposto dalla Legge di stabilità, a partire dal 2016 l'impatto della manovra coincide con gli accantonamenti previsionali al Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT e MEF

Tra il 2021 e il 2024 si devono invece registrare:

- l'effetto positivo della progressiva "restituzione" del taglio dovuto al dl 66/2014 (penultima riga, 463,4 mln. cumulati che si azzerano dal 2024), di cui è stata purtroppo tardivamente riconosciuta la temporaneità;
- gli effetti negativi dovuti agli incrementi degli accantonamenti al FCDE, valutabili in circa 800 mln. di euro;
- gli effetti negativi dei tagli già stabiliti con la legge di bilancio per il 2024 e da norme precedenti, che per l'anno in corso comportano riduzioni di risorse per 300 mln. di euro, riducibili a circa 250 mln. per via del mantenimento all'interno dei comparti locali delle restituzioni da certificazioni finali Covid (circa 70 mln. annui tra il 2024 e il 2027 a favore di tutti gli enti locali).

18. La situazione delle Città metropolitane fornisce un ulteriore elemento alla difficoltà di trasporre i parametri nazionali sugli enti locali. **Le manovre restrittive dello scorso decennio hanno portato le CM a contribuire al**



bilancio dello Stato per l'abnorme dimensione di circa 500 mln. di euro annui, che esse sono chiamate a riversare (o a vedersi trattenute dai gettiti propri).

Con la definizione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard avvenuta nel 2021, **lo sbilancio standard complessivo certificato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard è stato determinato in oltre 300 milioni annui**, solo marginalmente mitigati da un trasferimento integrativo che a regime (nel 2031) porterà ad una riduzione dello sbilancio per poco più della metà.

Peraltro, l'asprezza della manovra a suo tempo subita dalle CM è ancora più incidente (oltre un miliardo di euro come risulta dal prospetto seguente), se paragonata al complesso delle loro spese correnti (al netto del contributo alla finanza pubblica), pari a 3,1 mld. nel 2010 e poi ridottesi a circa 1,5 mld. di euro (2022).

La manovra nominale a carico delle 14 Città metropolitane (*) (**)

Valori in milioni di euro, anni 2011-2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulato 2011-
Manovra (***)	139,5	610,3	366,9	100,2	374,4	-310,3	-19,6	-89,0	-67,2	-77,5	1.027,7
di cui Patto e nuova contabilità	70,5	251,8	98,7	-60,7	12,7	-361,5	10,0	-9,9	14,9	-13,9	12,6
di cui Taglio alle risorse	69,1	358,5	268,1	161,0	361,7	51,2	-29,6	-79,1	-82,2	-63,6	1.015,1
Taglio D.L. 78/2010	69,1	55,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	124,4
Taglio D.L. 95/2012		184,3	231,3	3,4	17,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	436,5
Taglio D.L. 201/2011		155,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	155,8
Taglio D.L. 66/2014 art. 47				122,0	62,6	2,8	1,7	0,0	-189,0	0,0	0,0
Taglio L. Stab. 2015					300,6	46,5	46,5	0,0	0,0	0,0	393,5
Taglio D.L. 66/2014 art. 19				33,1	-18,9	1,9	0,4	0,0	0,0	0,0	16,5
Taglio D.L. 16/2014				2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5
Contributo dallo Stato per CM-RSO	0,0	-33,0	33,0	0,0	0,0	0,0	-40,0	-71,0	111,0	0,0	0,0
Contributo da Stato/Regione per CM-RSS	0,0	-3,9	3,9	0,0	0,0	0,0	-38,1	-8,1	-4,1	-63,6	-114,0

(*) Per la Città metropolitana di Cagliari la manovra viene calcolata seguendo la ripartizione territoriale della Sardegna vigente fino al 2016

(**) Per gli anni 2010-2015 il vincolo annuale è dato dall'obiettivo saldo imposto dalla Legge di stabilità, a partire dal 2016 l'impatto della manovra coincide con gli accantonamenti previsionali al Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente

(***) Effetto netto incrementale (base 2010)

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT e BDAP

Tra il 2021 e il 2024, oltre ad alcune assegnazioni occasionali, *una tantum* o per brevi periodi, disposte anche in relazione alla tendenza strutturalmente calante del gettito dei tributi *automotive*, di gran lunga le principali fonti di entrata del comparto, si deve registrare l'avvio, per le 10 CM delle RSO, del nuovo fondo integrativo, le cui disponibilità sono però molto esigue in particolare nei primi anni di applicazione (21 mln. nel 2022, 27 mln. nel 2023 e 35 mln. nel 2024).

Il contenimento ulteriore della spesa delle CM costituirebbe la semplice negazione del loro ruolo definito in Costituzione e poi con la legge 56/2014,



ma mai concretizzatosi in un coerente assetto finanziario. I fondi integrativi andrebbero invece rafforzati, al fine di permettere gli adeguamenti necessari all'esercizio delle nuove funzioni fondamentali previste dall'ordinamento in materie essenziali quali la programmazione territoriale, le reti di trasporto e la digitalizzazione dei territori.

Dualismi e perequazione

19. La perequazione, attuata quasi solo per i Comuni è gravemente carente, in quanto non sostenuta da un fondo perequativo statale e affidata quasi esclusivamente al riequilibrio delle risorse interno al comparto comunale.

Fabbisogni e capacità fiscali standard hanno alimentato dal 2015 un meccanismo di riequilibrio delle risorse privo di punti di riferimento solidi in termini di valori monetari, soglie minime, livelli essenziali.

Un sistema funzionale a qualsiasi tipo di decisione finanziaria centrale, in particolare alle politiche restrittive dello scorso decennio, ma incapace di interpretare i complessi requisiti che caratterizzano l'assetto finanziario degli enti locali alla luce della Costituzione e della stessa legge n.42/2019, di attuazione della riforma costituzionale del 2001.

Si tratta, come più volte osservato dall'Anci in precedenti occasioni, di un sistema tutt'affatto indifferente all'individuazione della dimensione minima delle risorse da assicurare al sistema locale e a ciascun ente, in quanto necessarie allo svolgimento delle *“funzioni pubbliche loro attribuite”*. L'espressione, molto generale ed espressiva dell'art. 119 Cost, comma quarto, si riferisce con chiarezza alla necessità che le fonti essenziali individuate dai commi 1-3 dello stesso articolo 119 (entrate proprie, compartecipazioni a tributi erariali e fondo perequativo generale senza vincolo di destinazione) siano di dimensione sufficiente ad assicurare il funzionamento degli enti territoriali. Un concetto non perfettamente delineato nella normativa di attuazione del titolo V Cost, ma che ha portato a definire – con particolare riguardo ai Comuni – un assetto di *funzioni fondamentali* sul quale si sono esercitati gli interventi di valutazione dei fabbisogni standard e di raffronto con le capacità fiscali.

Ad avviso dell'Anci **l'intera impalcatura della perequazione comunale non appare sufficientemente fondata sotto il profilo costituzionale**. L'assenza di un contributo statale verticale e senza vincoli di destinazione costituisce una grave contraddizione rispetto al citato art. 119 Cost. **La progressione della perequazione** (per effetto dei soli aumenti del 5% annuo delle percentuali di risorse perequate e di monte complessivo) comporterà, a legislazione vigente, **un travaso di risorse all'interno del comparto per circa 650 milioni di euro**



tra il 2025 e il 2030. Un dato quantitativo che aggrava un'ampia fascia di Comuni contributori (circa 4mila), aggiungendosi ai tagli già previsti a legislazione attualmente vigente.

20. Tre elementi devono essere tenuti a mente:

a) gli interventi adottati hanno condotto alla determinazione di **coefficienti di riparto** delle risorse rese disponibili, fortemente ridotti dal 2009 (anno di adozione della legge 42) al 2015 (anno di avvio del processo perequativo), per effetto dell'azzeramento dei trasferimenti statali ordinari e delle concomitanti manovre sulle entrate (passaggio dall'ICI all'IMU e ripetute modifiche della disciplina fiscale).

Alla sofisticazione del sistema di calcolo dei coefficienti di riparto e della conseguente assegnazione di risorse spettanti a ciascun ente, **non ha corrisposto alcuna metodologia di valutazione dell'ammontare complessivo di risorse necessarie.** La decisione di procedere all'introduzione di **un modello di perequazione non ancorato ai livelli essenziali delle prestazioni**, né ad altri elementi analoghi di valorizzazione in termini *assoluti* delle risorse, **ha di fatto costituito una violazione logica, prima che giuridica, del sistema delineato dalla riforma costituzionale e dalla stessa legge 42;**

b) il **dispositivo perequativo così adottato è inefficace**, nel senso che impone sacrifici ad un'ampia fascia di Comuni, in condizioni finanziarie molto differenziate, assicurando maggiori risorse agli altri in misura del tutto insufficiente rispetto alle effettive necessità;

c) il tema della definizione dell'assetto delle Città metropolitane e delle Province, affrontato con grande ritardo solo nel 2021, ha visto sì l'applicazione di metodologie innovative di calcolo, ma in assenza di dotazioni finanziarie adeguate a colmare l'enorme *gap* registrato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel 2021 (-303 mln. per le CM; -840 mln. per le Province). Anche in questo caso, pertanto la perequazione resta in massima parte virtuale, a fronte di risorse aggiuntive del tutto insufficienti a soddisfare i fabbisogni registrati.

In questo contesto, **non si dispone di alcuno strumento metodologico per assicurare che ulteriori restrizioni finanziarie non incidano sulle spese essenziali** degli enti locali. Né sarebbero d'aiuto, a fronte di questa difficoltà, le esclusioni di taluni segmenti di spesa (sociale, debito, ecc.) nel calcolo dei riparti dei sacrifici eventualmente richiesti, la cui dimensione complessiva resterebbe nella discrezionalità del decisore centrale.