

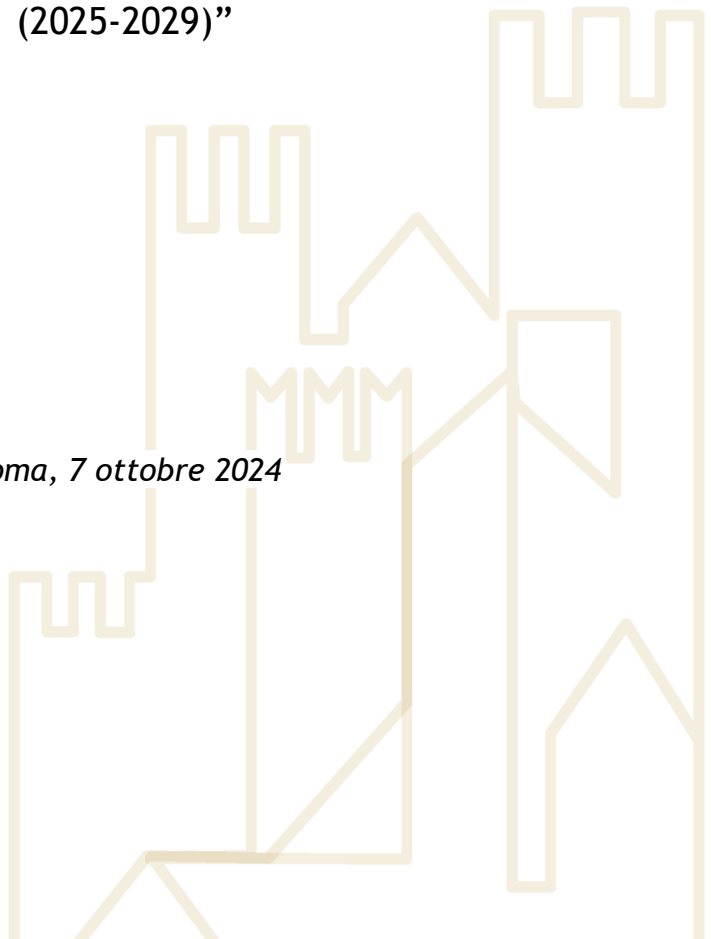


AUDIZIONE

Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera

“Indagine conoscitiva sul Piano strutturale di bilancio di medio termine
(2025-2029)”

Roma, 7 ottobre 2024





INDICE

| | |
|--|----|
| Premessa e sintesi | 2 |
| La spesa primaria netta e gli enti locali | 8 |
| Il contributo di Comuni e Città metropolitane alla finanza pubblica | 12 |
| Dualismi e perequazione | 20 |

Premessa e sintesi

1. La nuova Governance economica definita con l'Accordo del 20 dicembre 2023 trova un suo primo e non ancora definitivo approdo con il Piano strutturale di bilancio (PSB) che traccia le linee evolutive della finanza pubblica italiana per il quinquennio 2025-2029.

L'ulteriore declinazione nazionale degli strumenti con i quali si riterrà di assicurare un percorso di convergenza vincolante e di medio periodo non è ancora chiara, ma dovrà necessariamente adottare i limiti "di traiettoria" per la dinamica della spesa pubblica complessiva, indicati entro un massimo dell'1,5% annuo, quale principale leva a supporto del progressivo raggiungimento dei parametri relativi al debito e al deficit pubblico.

Va infatti 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, rispettivamente sulla base delle due misure tradizionali (3% e 60%).

Appare inoltre significativo che il PSB enfatizzi 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, ossia 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**, ovvero alla loro radicale limitazione quantitativa, anche in ragione delle tendenze e dell'assetto finanziario attualmente rilevabili.

2. Secondo gli ultimi dati Istat a disposizione, **il comparto comunale rappresenta oggi circa il 6,5% della spesa pubblica**, ma nel corso dell'ultimo decennio ha assicurato al risanamento della finanza pubblica un contributo annuo ben superiore al suo peso attuale nel perimetro consolidato della Pubblica Amministrazione. **La manovra sui Comuni è stata nello scorso decennio commisurata all'8,2%, la quota di spesa comunale sul totale della spesa pubblica della fase iniziale dei tagli (2013)**. Basti osservare che, a fine 2022, il combinato disposto di tagli alle risorse intervenuti nel corso del passato decennio e accantonamenti FCDE, resi obbligatori a partire dal 2015, attesta sui 14 miliardi di euro la manovra sviluppata sul comparto comunale. Occorre altresì ricordare che, in ragione delle recenti misure finanziarie adottate, **nel quinquennio 2024-2028 i comuni subiranno un ulteriore taglio** netto alle risorse di bilancio per un ammontare complessivo **pari a circa 1 miliardo di euro**. Le stesse misure pongono inoltre a carico delle Città metropolitane e delle Province un taglio complessivo di circa 300 mln. di euro.

Lo stesso PSB espone importanti ragioni per non procedere con altre restrizioni sugli enti territoriali, evidenziando a più riprese il significativo contributo già assicurato dalle amministrazioni locali alla tenuta dei conti pubblici, nonché il ruolo attuale nella forte ripresa degli investimenti e nell'attuazione del PNRR. Pur nella fuorviante nozione di "amministrazioni locali" adottata dal PSB e da altri analoghi documenti di programmazione, che raggruppa enti locali e Regioni, il documento dice con chiarezza che il concorso della sfera locale agli andamenti della finanza pubblica è stato molto positivo anche negli ultimi anni, non solo sul fronte dell'indebitamento e degli investimenti, ma anche sotto il profilo della contenuta dinamica della spesa.

3. Il PSB sembra tuttavia prospettare un contributo aggiuntivo sugli enti locali, delineando, in alternativa, due possibili misure: un incremento della dimensione dei tagli (sotto forma di contributi obbligatori) già attivati per il quinquennio 2024-28; oppure un obbligo di spostamento di risorse disponibili nei bilanci locali dalla parte corrente agli investimenti (e/o alla riduzione del debito).

Questa prospettiva appare, in ambedue le versioni, assai preoccupante. Nei paragrafi che seguono si espongono con maggior dettaglio gli elementi salienti



dell'evoluzione e dell'attuale stato delle principali grandezze riguardanti la situazione finanziaria dei Comuni e delle Città metropolitane, che documentano ulteriormente l'estrema difficoltà di interventi restrittivi su comparti già allineati con i parametri di virtuosità finanziaria e con margini già fortemente ridotti dalle manovre dello scorso decennio e, negli ultimi anni, dalla pressione dell'incremento di costi incompressibili.

Preme in questa premessa sottolineare che **qualsiasi ipotesi di ulteriore concorso degli enti locali** al percorso di convergenza **richiede al Governo ed al Parlamento una forte capacità di innovazione** nella determinazione delle regole finanziarie aggiuntive di cui si intende richiedere il rispetto e nel connesso coordinamento e controllo.

Dovrebbe essere ormai chiaro a tutti i decisori che l'inefficienza e l'iniustizia del vecchio patto di stabilità non costituiscono esempi praticabili, tanto più nell'attuale mutato contesto economico-finanziario. L'attuale fase è infatti caratterizzata dall'assenza di significativi margini di discrezionalità per la grande maggioranza degli enti locali, ciò che rende in sostenibili misure di uniforme restrittività. Qualsiasi soluzione deve quindi essere preceduta da un **confronto preventivo senza decisioni precostituite e da un conseguente monitoraggio congiunto**, nel cui ambito condividere le informazioni e valutare soluzioni alternative ed aggiustamenti, in tutte le fasi di definizione e valutazione delle nuove regole di finanza pubblica cui gli enti dovranno attenersi.

Come lo stesso PSB segnala, peraltro, la difficile azione di contemperamento tra esigenze non sempre convergenti di contenimento della spesa complessiva, attuazione del federalismo fiscale ordinario e differenziato, superamento dei persistenti *gap* territoriali, rende insopprimibile una altrettanto robusta capacità di coordinamento e controllo. Nel nostro ordinamento istituzionale tale coordinamento deve fondarsi sulla leale collaborazione e deve quindi vedere partecipi su piani paritari i diversi livelli di governo. Questa osservazione è tanto più rilevante in relazione al carattere vincolante e di valenza pluriennale che rivestono sia l'attuale schema di PSB, sia gli impegni che l'Italia prenderà in attuazione degli accordi sulla nuova *governance* economico-finanziaria.

4. Va in primo luogo evidenziata l'assoluta necessità di una seria valutazione di impatto della *dimensione* dell'intervento e degli eventuali *criteri di riparto* sui singoli enti. I comparti degli enti locali (Comuni, Città metropolitane e Province) sono complessivamente già allineati con la traiettoria di contenimento della spesa che il Paese si prefigge e qualsiasi ulteriore concorso non può basarsi su meri calcoli aritmetici di quote di pertinenza di ciascun comparto. Questa preoccupazione è particolarmente avvertita alla luce della duplice necessità di non ostacolare il percorso di attivazione di nuovi servizi di spiccata rilevanza



sociale, avviato fin dal 2021 attraverso l'assegnazione di fondi vincolati al raggiungimento di specifici obiettivi, e l'evidenza del riflesso che gli investimenti in corso di attuazione avranno nella gestione corrente degli enti locali in termini di manutenzione ed esercizio di nuovi servizi.

La dimensione complessiva va quindi ed in primo luogo sottoposta ad una valutazione di impatto generale, in grado di escludere effetti indesiderati per le fasce di enti in deficit di servizi e con capacità di spesa inferiori a soglie predeterminate. È realistico il rischio di incidere in modo abnorme sui fattori che determinano le crisi finanziarie (che oggi coinvolgono quasi 500 enti locali per oltre 8 mln. di abitanti), nonché di impoverire ulteriormente ambiti locali già evidentemente sottodotati.

Dovrebbe inoltre essere attentamente **valutata l'opzione di fissare un obiettivo generale di comparto, intorno al quale orientare la gestione finanziaria locale senza tuttavia preconstituire ulteriori regole finanziarie**, rispetto a quelle già vigenti e di apprezzata efficacia concernenti il pareggio di bilancio. Il monitoraggio degli andamenti potrebbe essere rafforzato e ulteriori restrizioni verrebbero adottate solo in presenza di tendenze divergenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. Questo approccio è reso più agevole dalla dimensione pluriennale dell'aggiustamento richiesto (di fatto 7 anni in presenza di riforme incisive e condivise con la Commissione europea, e avrebbe il pregio di minimizzare i rischi di effetti indesiderati sopra accennati, tipici di interventi semplificati ed uniformi che una volta adottati risulterebbero più difficili da modificare.

Va segnalato che l'approccio sopra auspicato è già praticato nell'attuale quadro di regole finanziarie, con riferimento al limite di indebitamento di cui all'art. 10 della legge 243/2012, che imporrebbe a ciascun ente territoriale di verificare i propri limiti di indebitamento sulla base del livello via via raggiunto da tutti gli enti territoriali su scala regionale, Regione compresa. Tale vincolo è oggi superato in quanto la Ragioneria generale dello Stato, nella sua funzione di monitoraggio degli andamenti finanziari dei diversi comparti della PA e sulla base dei dati storici e delle tendenze osservate, attesta annualmente la possibilità di procedere ad operazioni di indebitamento senza alcuna verifica puntuale da parte dei responsabili degli enti territoriali.

5. Un approccio *di comparto* con intensità e modalità non precostituite *a priori* concederebbe lo spazio necessario per adottare strumenti codificati di monitoraggio e condivisione, finalizzati anche alla rilevazione di dati essenziali per l'eventuale introduzione di dispositivi di contenimento più tradizionali, diretti a ciascun ente sulla base di criteri mirati.



Non può essere infatti sottovalutata l'esigenza di attivare leve e strumenti in grado di accompagnare processi di riqualificazione della spesa e di recupero di risorse proprie che sono naturalmente sollecitati da qualsiasi prospettiva di contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica. La grande diversità delle condizioni dei Comuni e degli enti locali in generale mostra l'assoluta necessità di accompagnare qualsiasi eventuale ulteriore restrizione riportare su binari di convergenza ampie fasce di enti la cui debolezza finanziaria potrebbe risultare aggravata in modo insostenibile.

Si pensi alla dimensione abnorme che ha assunto il Fondo crediti di dubbia esigibilità – ormai oltre i 6 miliardi di accantonamento annuale – che segnala, al tempo stesso, la debolezza patologica della capacità di riscossione delle entrate proprie in ampie aree del Paese e l'esigenza di accentuare interventi di sostegno e incentivazione in grado di fornire risultati nel breve e medio termine.

Oppure alla valutazione delle esigenze di razionalizzazione ed espansione della spesa corrente nelle grandi e medie città, o nei territori oggetto di interventi per il potenziamento di servizi, che devono poter contare su un orizzonte di risorse stabile. O, ancora, ai casi di generalizzata sottodotazione di personale e risorse di base che – come è ormai evidente – non trovano sostanziale sollievo dal dispositivo di perequazione basato su fabbisogni e capacità fiscali standard, sostanzialmente inefficace. O, infine, alla condizione delle aree interne dove sono richiesti più massicci investimenti in poli attrattivi per l'attività economica e professionale, anche attraverso forme di associazionismo interistituzionale tuttora troppo deboli e mal incentivate.

L'intervento di nuove misure di contenimento finanziario deve in ogni caso assicurare il massimo di concertazione e necessita di azioni di accompagnamento diversificati e mirati alle condizioni peculiari delle diverse fasce di enti locali.

Serve un programma di lavoro che assicuri non solo i controlli, ma anche i processi di riqualificazione della spesa in forme originali e articolati in ragione delle differenze territoriali.

6. L'ANCI è disponibile a partecipare responsabilmente a questo percorso se concepito con la necessaria attenzione all'intensità, gradualità e flessibilità degli interventi che il Governo intenderà proporre. Alcune riflessioni di carattere operativo possono contribuire alla declinazione di ogni eventuale intervento adeguata alla complessità dei comparti locali.

In primo luogo, diversamente dai tagli imposti a partire dall'anno in corso e fino al 2028 (i primi subiti dai comuni in assenza di trasferimenti correnti a carattere permanente, quindi da connotare come provvedimenti di "riduzione della capacità di spesa corrente"), il punto di riferimento per la valutazione della traiettoria di spesa dei Comuni e degli enti locali dovrebbe muovere dagli



impegni di spesa corrente (Titolo I), ma prevedendo una serie di detrazioni pari all'importo afferente ad alcune poste contabili di speciale significato o soggette a specifiche rigidità:

- impegni assunti per far fronte agli “interessi passivi” sui mutui in essere;
- impegni assunti per sostenere programmi di spesa nel campo dei rifiuti, in quanto settore autofinanziato con apposita entrata e anche al fine di omogeneizzare il carico della manovra tra i Comuni, dal momento che in materia di Tari un numero crescente di enti opta per regimi tariffari di natura corrispettiva, che determinano la fuoriuscita dal bilancio sia delle entrate specifiche che delle rispettive spese per rifiuti;
- impegni assunti per trasferimento di risorse ai Ministeri, dovuti per regolare gli effetti di pregresse disposizioni finanziarie e, quindi, da non prendere in considerazione per la definizione di qualsiasi vincolo di finanza pubblica;
- ammontare degli accertamenti per trasferimenti correnti (Titolo II) non aventi carattere permanente, dovendo necessariamente considerare la natura ormai “vincolata” di queste risorse e delle relative spese e, al contempo, preservare la tenuta finanziaria degli enti chiamati al raggiungimento di obiettivi definiti per legge, anche nel ruolo di enti capofila di gestioni intercomunali (molto frequenti in ambito sociale).

7. La corretta determinazione della spesa di riferimento permetterà di definire l'eventuale passaggio da un vincolo *di comparto* a vincoli specifici su ciascun ente, comprendendovi anche i tagli alle risorse già vigenti per il periodo 2025-2028, al fine di allocare l'intera manovra finanziaria posta a carico degli enti sulla base delle nuove regole di finanza pubblica nel frattempo adottate.

Sempre a fini allocativi della manovra, si ritiene che potrebbe essere presa in seria considerazione l'opportunità di applicare quota parte della manovra su altri montanti finanziari non direttamente afferenti al perimetro della competenza annua del bilancio comunale, che tuttavia sulla base delle attuali regole di finanza pubblica riflettono, almeno parzialmente e in via potenziale, la capacità di spesa corrente del singolo ente.

Infine, si dovrebbe concordare il mantenimento delle regole finanziarie di carattere straordinario recentemente adottate in chiave PNRR, al fine di mettere al riparo la capacità di investimento degli enti locali tuttora in via di forte sviluppo.

Per favorire il rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria il Piano strutturale di bilancio 2025-2029 evidenzia l'opportunità di individuare anche una migliore allocazione in bilancio delle risorse disponibili. Declinata sugli enti territoriali, questa indicazione potrebbe significare un nuovo vincolo di finanza



pubblica che si connoti quale riallocazione delle risorse disponibili piuttosto che configurarsi, come avvenuto nella legge di bilancio 2024 per la definizione degli ultimi tagli, quale mera riduzione della capacità di spesa corrente.

L'ANCI esprime, anche in questa occasione, la piena disponibilità al confronto tecnico durante la fase preparatoria della nuova legge di bilancio, per condividere regole e strumenti funzionali ad un rinnovato e più efficiente governo della finanza locale, in particolare nella definizione di una traiettoria finanziaria di valenza pluriennale che rassicuri da un lato Governo e Parlamento circa il rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria, dall'altro gli enti locali attraverso la ricerca di un insieme di criteri in grado di assicurare equità e sostenibilità all'eventuale ed ulteriore contributo alla finanza pubblica.

La spesa primaria netta e gli enti locali

8. La spesa primaria netta è un aggregato non completamente chiarito per ciò che riguarda il livello nazionale e che, in particolare, 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 quelle finanziate da misure discrezionali sul lato delle entrate. In definitiva, quindi, 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*) nonché gli interventi dovuti a programmi europei, al fine di determinarne la quota finanziata da manovre di incremento discrezionale del gettito fiscale o parafiscale. Guardando invece agli enti locali 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 locali, 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 di volta in volta intervenute.

Basti pensare che la **dimensione dei fabbisogni standard, espressi in termini monetari, eccede di oltre 10 miliardi di euro la somma delle capacità fiscali** (entrate tributarie e tariffarie calcolate ad aliquota/tariffa standard). L'ammontare delle **capacità fiscali standard** rilasciate nei giorni scorsi dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, è infatti pari a poco meno di 20 mld. di euro di euro (Comuni delle RSO, anno di riferimento 2022), a fronte di un **valore monetario dei fabbisogni standard**, anch'essi oggetto di recente aggiornamento da parte della CTFS, valutabile in circa **30,8 mld.** di euro¹. 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 di fatto 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.

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. D'altra parte, assumere una nozione di spesa locale meno raffinata, in nome della semplicità di rilevazione, costituirebbe una scelta foriera di grandi distorsioni.

9. Difficoltà tecniche e di opportunità giuridica (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 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

¹ I valori indicati emergono dalle note metodologiche relative ai fabbisogni e alle capacità fiscali standard per il 2025 approvate dalla CTFS del 1° ottobre scorso.



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 dunque 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.

10. 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 per investimenti e per il mantenimento e potenziamento di attività a forte rilevanza sociale. **Nel 2024 abbiamo dovuto registrare il ritorno di misure restrittive**, per 1,2 mld. di euro complessivi tra il 2024 e il 2028 a carico dei Comuni e per 350 mln. a carico di Città metropolitane e 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.

Diversi osservatori – e lo stesso PSB – richiamano **l'importanza del percorso compiuto** in anni recenti **per abolire i vincoli del vecchio patto di stabilità interno** (obbligo di avanzi di bilancio) **e approdare a vincoli 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, 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 già contribuiscono da diversi 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 in fase di autorizzazione della spesa, attraverso **l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**.



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

- sul versante degli investimenti, con il ritorno alla contribuzione statale a partire dal 2018, 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 (+28% nei primi 9 mesi del 2024 rispetto al medesimo periodo del 2023);
- su alcuni 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 comunale² 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, comunemente considerate di grande valore economico e sociale, rese 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.

In definitiva, qualsiasi manovra di contenimento della spesa e delle risorse disponibili mette a rischio l'erogazione di servizi essenziali e può semmai essere concepita solo a livello di comparto e su un orizzonte pluriennale.

² 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.



Il contributo di Comuni e Città metropolitane alla finanza pubblica

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

13. 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, mentre **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 2023 - Valori in mln. di euro (escluse RSS Nord)

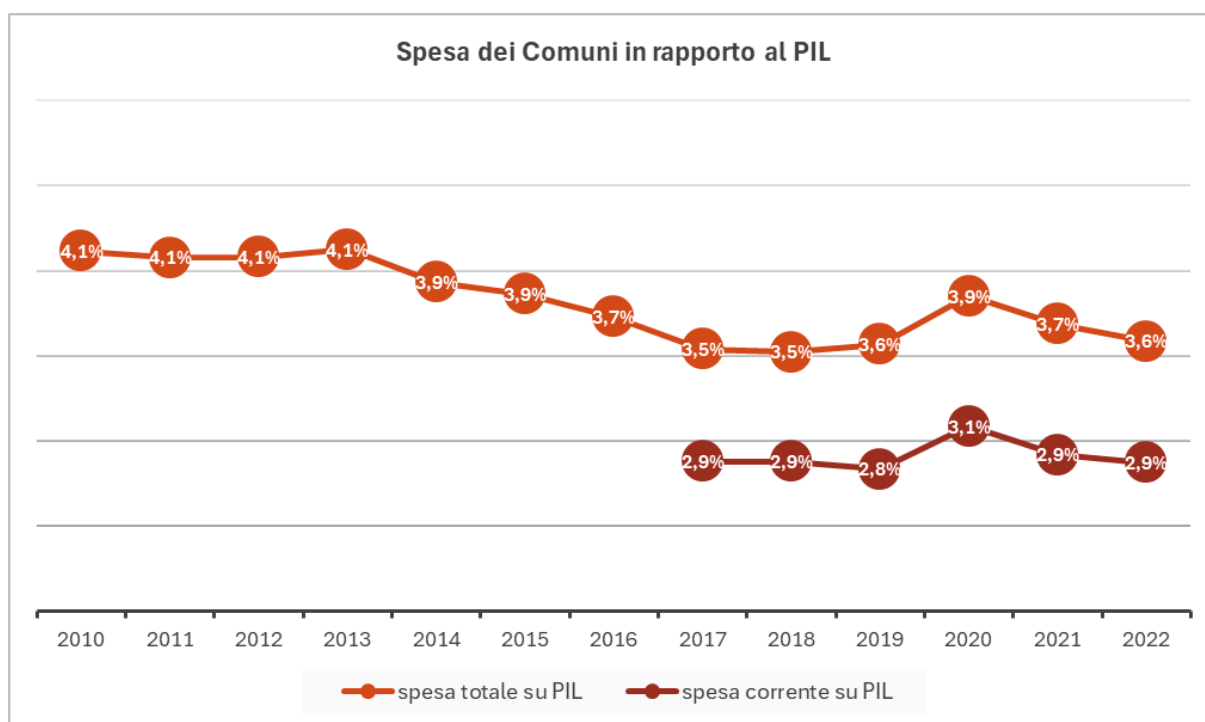
| Area geografica e classe demografica | Entrate correnti accertamenti | Spese correnti impegni | Rimborso prestiti impegni | Saldo bilancio di parte corrente | FCDE annuo stanziamenti | RIPIANO annuo enti in disavanzo | AVANZO annuo enti in avanzo |
|--------------------------------------|-------------------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| 1 - NORD | 28.587 | 24.829 | 1.117 | 2.758 | 1.727 | 147 | 465 |
| 2 - CENTRO | 16.394 | 13.850 | 444 | 965 | 1.583 | 132 | 119 |
| 3 - SUD E ISOLE | 23.577 | 18.998 | 880 | 1.921 | 2.956 | 476 | 344 |
| 1 - FINO A 1.000 | 1.606 | 1.366 | 60 | 133 | 68 | 3 | 74 |
| 2 - 1.001-5.000 | 8.657 | 7.379 | 339 | 641 | 515 | 58 | 234 |
| 3 - 5.001-10.000 | 7.465 | 6.422 | 241 | 570 | 532 | 43 | 157 |
| 4 - 10.001-20.000 | 8.815 | 7.464 | 289 | 688 | 795 | 57 | 192 |
| 5 - 20.001-60.000 | 13.921 | 11.668 | 461 | 1.200 | 1.527 | 98 | 185 |
| 6 - 60.001-100.000 | 4.753 | 3.976 | 204 | 487 | 499 | 83 | 32 |
| 7 - 100.001-250.000 | 5.709 | 4.918 | 186 | 266 | 526 | 71 | 51 |
| 8 - OLTRE 250.000 | 17.632 | 14.486 | 661 | 1.658 | 1.805 | 342 | 2 |
| ITALIA (RSO e isole) | 68.558 | 57.677 | 2.441 | 5.643 | 6.266 | 755 | 928 |

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 e

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**, in quanto diversamente dagli altri comparti territoriali è quello più dotato di risorse correnti proprie gestite direttamente e quindi **più colpito dai fenomeni di mancata riscossione**.

14. 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.



Fonte. Elaborazioni IFEL su dati ISTAT e BDAP

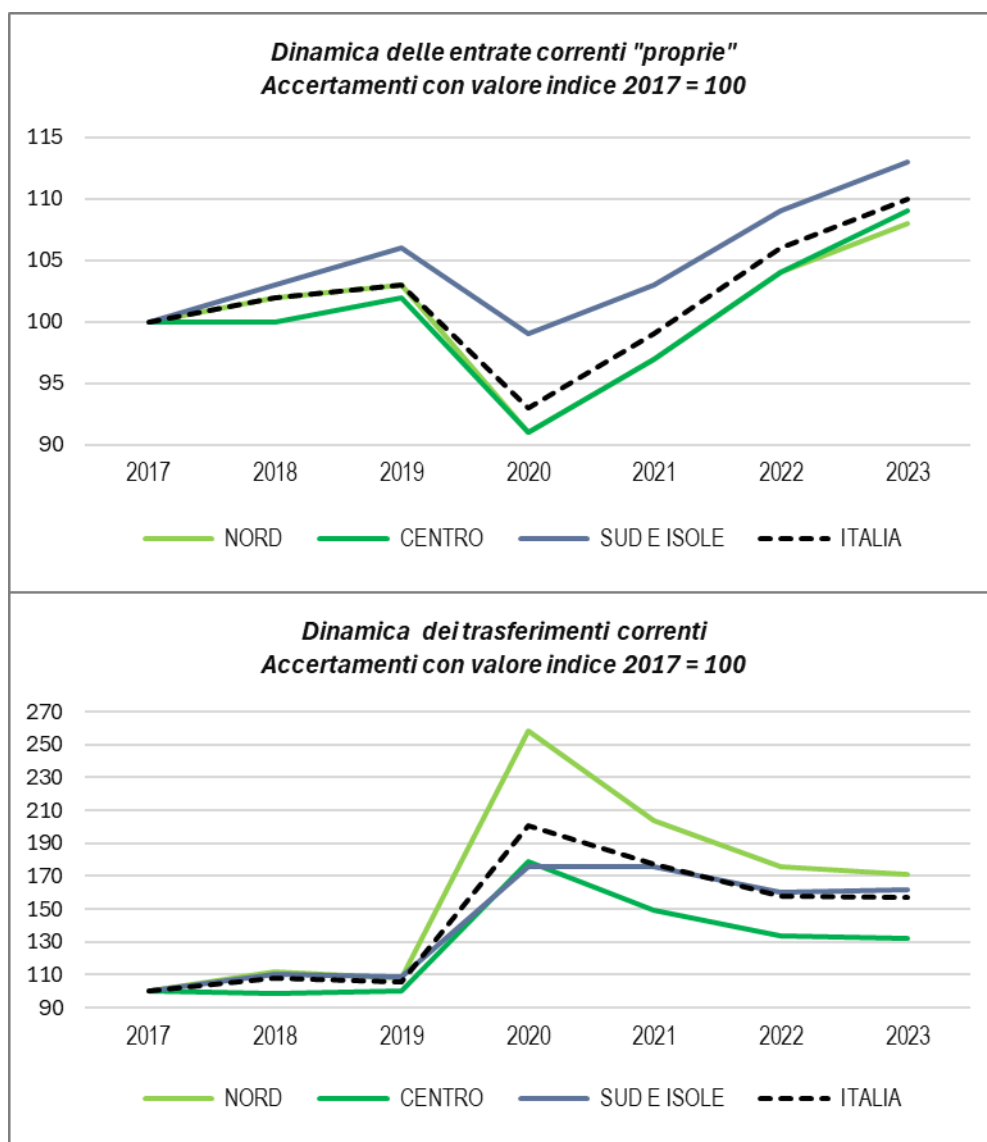
La spesa corrente (rappresentata solo per il periodo 2017-22) segue un andamento del tutto simile, con l'accentuazione del 2020 dovuta al contrasto alla pandemia, mentre la spesa totale evidenzia la tenuta degli investimenti comunali anche durante la fase più acuta della crisi Covid. Ambedue i rapporti con il PIL sono confermati dalle informazioni disponibili sui bilanci comunali del 2023.

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. In sostanza, guardando all'andamento della spesa corrente dei comuni in rapporto al PIL, **la "traiettoria" è in stasi, se**

non in fase discendente. Ulteriori impulsi restrittivi comprometterebbero la tenuta di servizi essenziali in materia di welfare e istruzione pubblica.

15. 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 (e marginalmente nel 2023) caratterizzati dal sostegno per il caro-energia e da alcune poste correnti connesse al PNRR.



Fonte: elaborazioni IFEL su dai BDAP

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. Sostanzialmente, **il contributo statale ordinario alle risorse correnti 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, peraltro molto variabili tra le diverse Regioni.

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

16. 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 occorre sottolineare **l’incongruità di eventuali politiche restrittive, a fronte di evidenti fabbisogni di personale** fin qui non soddisfatti, in termini sia quantitativi che di nuove competenze professionali.

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**.

17. È tuttavia ampia un'area di sofferenza, nel cui ambito sono compresi quasi 500 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 geografica | Avanzi e FCDE | | | | | Disavanzi e FCDE | | | | |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | N. comuni in avanzo | % comuni in avanzo | Media avanzi disponibili pro capite | Media FCDE pro capite | % FCDE su entrate correnti | N. comuni in disavanzo | % comuni in disavanzo | Media disavanzi pro capite | Media FCDE pro capite | % FCDE su entrate correnti |
| 1 - NORD | 3.725 | 98% | 264 | 40 | 6% | 85 | 2% | -890 | 76 | 7% |
| 2 - CENTRO | 750 | 77% | 191 | 81 | 9% | 218 | 23% | -357 | 123 | 10% |
| 3 - SUD E ISOLE | 1.719 | 67% | 405 | 96 | 10% | 832 | 33% | -503 | 149 | 15% |
| ITALIA (senza RSS Nord) | 6.194 | 85% | 294 | 61 | 7% | 1.135 | 15% | -504 | 139 | 13% |

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 33%. Peraltro, il 75% delle crisi conclamate si verifica nelle regioni Campania, Calabria e Sicilia. Sia le crisi conclamate 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 13% sulle entrate correnti (con un FCDE pro capite di 139 euro), a fronte del 7% medio tra i Comuni in avanzo (61 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 insostenibile per gli enti meno dotati di risorse proprie, anche per effetto delle attuali difficoltà di riscossione.

18. 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 dello scorso decennio. 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. I primi nove mesi del 2024 mostrano un ulteriore incremento (circa +30% rispetto allo stesso periodo del 2023)**, confermando gli effetti della spinta dovuta agli

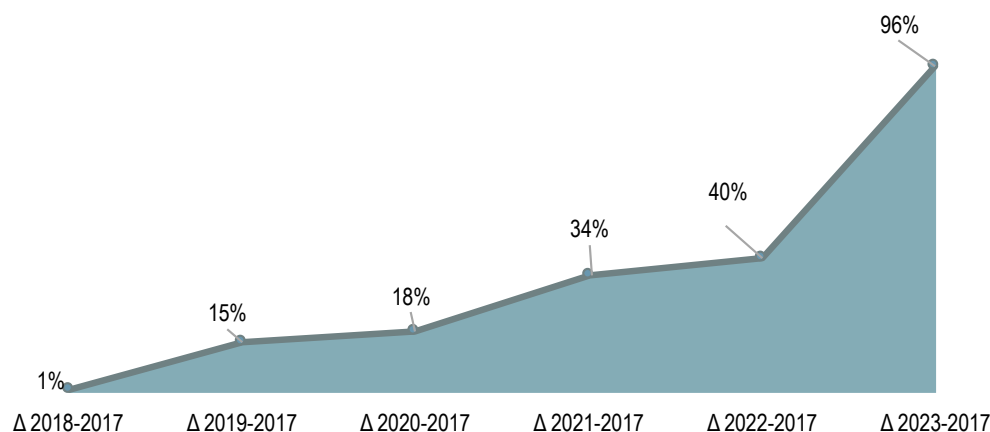


obiettivi PNRR, sia per le misure mantenute nel Piano sia per quelle ora finanziate con altre fonti.

Si deve ricordare che **con le manovre incentrate sull'obbligo di avanzo** e sui tagli di risorse dello scorso decennio, **gli investimenti locali sono stati 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% |
| 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. A questo andamento si aggiunge la quota di progetti integrati acquisiti dalle Città metropolitane, ma gestiti dai Comuni delle rispettive aree urbane.

19. 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 peso crescente 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 a fine 2020 che si azzerano a partire dal 2024), di cui è stata purtroppo tardivamente riconosciuta la temporaneità;
- gli effetti negativi dovuti agli incrementi degli accantonamenti al FCDE, valutabili in circa 700 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 230 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).



20. 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

21. La perequazione, attuata quasi solo per i Comuni, è allo stato attuale 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 e livelli essenziali. Un sistema funzionale a qualsiasi tipo di decisione finanziaria centrale, in particolare alle politiche restrittive dello scorso decennio, tuttavia incapace di interpretare i complessi requisiti che caratterizzano l'assetto finanziario degli enti locali alla luce della Costituzione e della stessa legge n.42/2009, attuativa 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.

22. 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.

In particolare, almeno tre elementi dovrebbero essere sempre ben 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 enti 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 rimane 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.) in fase di riparto dei tagli ulteriori eventualmente richiesti, la cui dimensione complessiva resterebbe nella discrezionalità del decisore centrale.