



Roma, 31 luglio 2024

Appunto di sintesi sui principali temi di finanza locale

Incontro con il Ministro Giorgetti del 31 luglio 2024

Premessa e contesto

La manovra di bilancio per il 2025-27 si presenta come un passaggio difficile e rivelatore per la qualificazione delle politiche economico-finanziarie che saranno rivolte agli enti locali.

I tagli già introdotti con la legge di bilancio per il 2024 e la lunga negoziazione sull'applicazione dei criteri che includono i contributi per gli investimenti hanno dato l'impressione di una valutazione negativa del contributo che i Comuni, le Città metropolitane e le Province hanno dato in passato al risanamento della finanza pubblica e di quello che proprio in questo periodo cruciale per l'attuazione del PNRR stanno dando allo sviluppo degli investimenti.

In questo periodo vediamo, da un lato, la concreta prospettiva di raggiungere i 20 mld. di spesa comunale per investimenti nel 2024, il livello più elevato da 20 anni e, dall'altro, le avvisaglie di una stretta finanziaria che risulterebbe insostenibile per un'ampia fascia di enti. Le premesse di contesto che vanno tenute nel giusto conto sono così sintetizzabili:

- come riconosciuto ormai generalmente (Corte dei conti, Banca d'Italia, la stessa RGS), **gli enti locali hanno fornito un contributo sproporzionato** alla manovra di rientro della crisi del debito sovrano dello scorso decennio. **I Comuni hanno ridotto del peso della spesa locale sulla spesa pubblica da oltre l'8% al 6,5%** in pochi anni e il loro debito è in netto declino del debito (dal 2% all'1,3%);
- la **rigidità della struttura delle entrate locali** espone la maggioranza degli enti ad una significativa compressione delle capacità di spesa per effetto del nuovo livello dei prezzi raggiunto con la fiammata inflazionistica del 2022-23;
- lo stesso effetto è determinato dalla necessità di coprire gli **oneri da aumenti contrattuali** che restano a intero carico dei bilanci locali e riguardano ormai tre rinnovi a decorrere dalla ripresa della contrattazione (2018), per un valore di oltre un miliardo di euro, di cui circa 500 milioni per l'ultimo rinnovo, i cui oneri incideranno dal 2024;
- nel medio termine, va osservato inoltre che **l'intensificazione degli investimenti richiede oneri di parte corrente** per la manutenzione delle strutture e la gestione dei servizi realizzati. Alcuni dispositivi affrontano questo aspetto (incrementi rilevanti di risorse correnti su asili nido, e in misura minore, sui servizi sociali), determinati però prima della crescita dei prezzi ed è indubbio che l'incremento di infrastrutture locali richiederà ulteriori impegni di risorse correnti;



- dopo otto anni di assenza, **sono in atto già dal 2024 tagli di risorse** (contributi obbligatori al bilancio dello Stato) per 1,55 mld. di euro in 5 anni (2024-28), di cui 1,2 mld. sui Comuni e 350 mln. su Città metropolitane e Province che hanno effetto pieno per la finanza pubblica, mentre sono mitigati per circa 200 mln. complessivi tra il 2024 e il 2027 quanto ad effetti sugli enti locali (accordo su regolazione finale Covid *ex co.* 508 L.bilancio 2024). **Si ritiene che questo sia il massimo concorso possibile che gli enti locali possono dare nell'attuale contesto finanziario**;
- **l'inserimento tra i criteri del taglio delle assegnazioni per investimenti** ha rappresentato un punto critico a fronte del grande sforzo tecnico ed organizzativo che gli enti locali stanno sostenendo in questi anni;
- **la perequazione comunale** non è più sostenuta dall'inserimento delle risorse incrementali registrate tra il 2020 e il 2024, spettanti ai Comuni per la fine dell'applicazione del taglio *ex dl* 66/2014. Tra il 2025 e il 2030, **circa 4000 Comuni** dei 6500 delle regioni a statuto ordinario rischiano di subire **un taglio stimabile tra i 600 e i 650 mln.** complessivi che si aggiungerebbe al precedente;
- **la riscossione locale** soffre tuttora di insufficienze che necessitano di interventi ed incentivi. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) che misura e sterilizza la mancata riscossione delle entrate accertate ha superato i 6 mld. di accantonamento annuo al bilancio di previsione, fortemente concentrati su città medie e grandi del Centro-Sud;
- alla riscossione è in larga parte collegato il tema delle crisi finanziarie degli enti locali, che coinvolgono ormai quasi 500 enti e la cui disciplina di gestione necessita di un radicale miglioramento rispetto alle previsioni inefficaci del Titolo VIII del TUEL. È necessario **procedere in tempi brevi alla riforma del Titolo VIII**, anche a prescindere dalle incertezze che hanno finora ostacolato la più generale riforma del TUEL

I punti essenziali di attenzione

In questo contesto i punti di attenzione per un confronto proficuo sui contenuti della manovra 2025-27 possono essere così sintetizzati:

1. La nuova *governance* finanziaria europea. È urgente un chiarimento sui criteri con i quali l'Italia intende applicare i nuovi vincoli europei, la cui dimensione è in via di precisazione in queste settimane:

- si ritiene impraticabile qualsiasi declinazione della nuova *governance* che veda la reintroduzione di vincoli sulla spesa degli enti locali, spesa che è già in stasi o in declino in rapporto al PIL e al valore della moneta. L'attuale vincolo del pareggio *ordinario* del bilancio, unitamente al maggior rigore imposto dalla riforma contabile (d.lgs. 118/2011), costituisce un presidio sufficiente per evitare *traiettorie* divergenti rispetto al percorso di risanamento, che è come noto basato essenzialmente sul controllo della spesa pubblica;
- in secondo luogo, la forte articolazione dei comparti locali – in particolare dei Comuni – necessita di un'attenta valutazione degli impatti di misure di controllo, al fine di



escludere da qualsiasi regola straordinaria gli enti di dimensione minore con capacità di spesa media o bassa (in particolare le aree interne)

- si ritiene comunque che le condizioni di convergenza dei comparti locali siano in sostanza già raggiunte e che eventuali regole integrative debbano essere concepite e gestite esclusivamente a livello di comparto, con un ruolo di presidio e verifica affidato alla RGS e ad un apposito tavolo di concertazione.

Anci ritiene che i Comuni e le Città metropolitane abbiano necessità di politiche moderatamente espansive e di rafforzamento della propria fiscalità, salvaguardando le loro capacità di intervento in ambiti di rilevanza sociale e negli investimenti, e che non dispongano di margini che giustifichino manovre restrittive, se non in violazione di principi ordinamentali – e anche costituzionali – di autonomia e ragionevolezza.

- a) **escludere regole di contenimento della spesa** degli enti locali aggiuntive rispetto all'attuale pareggio di bilancio;
- b) **attivare un tavolo di concertazione** per individuare eventuali altri criteri per favorire la convergenza sugli obiettivi di finanza pubblica indotti dalla nuova *governance*.

2. La perequazione delle risorse comunali

L'Anci conferma la sua netta contrarietà alla prosecuzione del percorso perequativo senza una congrua integrazione di risorse statali nel Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Lo “sbilancio perequativo” di oltre 600 mln. in 5 anni non può essere sostenuto dai Comuni che “stanno meglio” sulla base dei criteri applicativi dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard. Tali criteri non garantiscono affatto una razionale e condivisa valutazione delle eventuali eccedenze di risorse, che – ad ogni modo – sono state ampiamente prosciugate dai tagli drastici dello scorso decennio. **La perequazione è inoltre profondamente falsata dal fatto che ampia parte dello sforzo fiscale comunale è stato negli anni esercitato per mantenere il livello normale dei servizi. La differenza tra valore monetario dei fabbisogni e valore delle capacità fiscali standard, pari a ben 7 mld. di euro, evidenzia uno sbilancio sul quale il sistema perequativo attuale non può incidere che in modo marginale.**

Anche sotto il profilo costituzionale, l'attuale schema che vede lo Stato limitarsi a determinare criteri senza farsi carico dei costi si discosta in modo inaccettabile dall'art. 119 Cost e determina un ulteriore elemento di fragilità del sistema nel suo complesso.

Anci ritiene che sia giunto il momento di **rivedere le metodologie di calcolo** in base alle quali si determina l'evoluzione delle risorse destinate a ciascun Comune, nonché la verifica delle funzioni fondamentali considerate che non tengono in adeguato conto i cambiamenti intervenuti dopo il d.lgs. 216/2010. Nell'ambito della revisione metodologica si dovrebbe considerare l'esigenza di **includere nello schema perequativo indicatori degli oneri da indebitamento e dei processi di risanamento finanziario** degli enti in crisi o in disavanzo, che attualmente sono del tutto ignorati.

Questo processo non può concludersi in pochi mesi e deve essere accompagnato da **un sostegno statale specifico** che abbatta il finanziamento interno al comparto. A fronte



della revisione e delle risorse rese disponibili, un intervento di riesame dell'orizzonte temporale di conclusione del processo perequativo (attualmente fissata al 2030) potrebbe essere preso in considerazione.

- a) attivazione **della revisione dei criteri di calcolo dei fabbisogni** e delle capacità fiscali;
- b) **finanziamento aggiuntivo del FSC** con le risorse necessarie per coprire lo sbilancio perequativo 2025-30, con eventuale valutazione dell'opportunità di allungare il percorso di conclusione della perequazione.

3. Risorse per i servizi locali e attuazione del federalismo regionale. Gli oneri crescenti per i servizi sociali comunali sono tra le principali preoccupazioni dei Sindaci. Le scelte di abbattimento dei sostegni universalistici, quali il reddito di cittadinanza e il fondo per gli affitti, producono una maggiore pressione sui Comuni, che in molti casi non hanno le possibilità giuridiche e finanziarie per sostenere la crescita delle richieste di presa in carico.

Anci ritiene utile l'istituzione di un **Fondo sociale nazionale unico** in cui far confluire i principali fondi sociali nazionali nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al fine di **semplificare**, uniformare e velocizzare le procedure di **programmazione e gestione delle risorse a livello territoriale**.

Devono essere rafforzate le politiche relative agli **affitti e alla sicurezza urbana** e devono essere attivate strategie per la **maggiore attrattività del lavoro negli enti locali** che sono il comparto meno pagato e con dinamiche salariali meno accentuate in tutta la PA.

È inoltre assolutamente necessario **assicurare l'integrità dei fondi sociali e del Fondo Tpl** che sono destinati ai Comuni, con schemi di riparto che in qualche caso passano per le Regioni, sulla base di una programmazione nazionale. Anci ritiene che si debba prevedere un meccanismo che assicuri e garantisca, come avviene oggi, il finanziamento delle funzioni in questione, *funzioni fondamentali* dei Comuni, a prescindere dal processo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni anche in coerenza col dettato costituzionale.

- a) razionalizzazione e unificazione dei fondi destinati ai servizi sociali comunali e semplificazione delle rendicontazioni;
- b) ripristino del fondo nazionale per le politiche abitative;
- c) garanzia del finanziamento attualmente assicurato dai fondi sociali e dal fondo TPL, a prescindere dal processo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni;
- d) rafforzamento degli attuali strumenti di supporto per gli interventi sulla sicurezza urbana;
- e) sostegno alle politiche di finanziamento della professionalità e della produttività abolendo i vincoli sul salario accessorio per rendere più attrattivo il lavoro negli enti locali;

4. Città metropolitane. La situazione delle Città metropolitane richiede interventi specifici, anche in considerazione del contributo alla finanza pubblica che il comparto è obbligato a versare annualmente, per effetto sia dei tagli indiscriminati dello scorso



decennio sia della minore base imponibile dovuta alla crisi strutturale del mercato automobilistico.

Al fine di sostenere adeguatamente i bilanci delle Città metropolitane, occorre nell'immediato:

- **estendere al 2026 e incrementare a 40 milioni di euro** annui la compensazione fin qui riconosciuta per la **perdita strutturale di gettito da tributi automobilistici** (art. 41, co.1, dl n.50/2022) e modificare il criterio di riparto della quota di 20 mln. per il 2024;
- **incrementare di 50 milioni di euro** annui il **Fondo per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali destinato alle Città metropolitane** (articolo 1, comma 784 della legge 178/2020) così da diminuire lo sbilancio tra capacità fiscali e fabbisogni standard, pari a oltre 300 mln. di euro, come certificato dalla Commissione tecnica fabbisogni standard nel 2021. La dotazione del Fondo permette attualmente di raggiungere (a regime nel 2031) una copertura di poco superiore al 50%.

5. Attuazione della Delega fiscale. L'attuazione dell'articolo 14 della Delega, che prevede un intervento potenzialmente ad ampio raggio sull'intero sistema tributario degli enti locali, sarà in discussione nei prossimi mesi. La lett. c) dell'art. 1 richiama esplicitamente l'esigenza di assicurare coerenza con il quadro costituzionale ai fini della *"piena attuazione del federalismo fiscale, ... garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali"*. Un richiamo che di fatto sottolinea la distanza tra l'attuale assetto delle entrate locali e le previsioni costituzionali. In particolare, non può esserci alcun dubbio circa assenza nel nostro attuale sistema di compartecipazioni ai tributi erariali, pur esplicitamente richiamate dalla Delega e indicate nell'art. 119 Cost tra i tre pilastri del finanziamento dei compiti assegnati agli enti locali (insieme ai tributi propri e al fondo perequativo senza vincolo di destinazione).

L'Anci ha sostenuto, fin dall'emanazione della legge 111/2023, **che il riassetto delle entrate dovrebbe assicurare un margine positivo di comparto**, cioè maggiori risorse a disposizione dei Comuni nel loro insieme. Le condizioni di contesto si sono ora aggravate, come riportato in premessa, e questo obiettivo assume ulteriore rilievo.

L'introduzione di una compartecipazione comunale ai tributi erariali potrebbe far leva su uno dei grandi tributi generali, o sull'insieme dei tributi immobiliari relativi ai trasferimenti (Registro, IVA sugli immobili imposte sui redditi immobiliari da locazione o figurativi). Ciascuna di queste basi di riferimento è molto ampia, intorno ai 200 miliardi di euro l'IRPEF, circa 170 mld. l'IVA, tra i 25 e il 30 mld. la stima delle imposte erariali gravanti sugli immobili. Dovrebbe, in particolare, essere considerata una compartecipazione all'ultimo stadio dell'IVA, che avrebbe il pregio di riflettere gli interventi e le capacità attrattive dei diversi territori (con maggior rilievo per le città medie e grandi) che producono volumi di attività importanti con effetti molto limitati nell'attuale quadro del prelievo fiscale o tariffario dei comuni.



Sia sul disegno delle entrate che sulle modifiche ordinamentali relative alla gestione fiscale è in avvio un confronto con il Mef, che si auspica ampio e fattivo, ma che deve poter contare per le soluzioni più impegnative su un forte orientamento politico.

6. Interventi ordinamentali sulla gestione delle entrate. L'attuazione della Delega fiscale è anche l'occasione per intervenire su alcuni aspetti gestionali, al fine di incentivare la maggior cura delle entrate proprie da parte degli enti. In questo senso è importante assicurare la **conclusione del percorso di fornitura dei dati sui rapporti finanziari** al fine di alimentare la riscossione coattiva, su cui qualche passo in avanti è stato fatto negli ultimi tempi (proposte Agenzia discusse con Anci-Ifel e Garante Privacy), ma che va concluso con rapidità. Devono essere inoltre **riviste le condizioni per l'attivazione dei programmi di potenziamento e incentivazione**, che attualmente di fatto escludono gli enti con maggiori problemi di riscossione (co. 1091, l. 145/2018).

Intervenire sulla **dimensione abnorme del FCDE, il cui peso grava in modo speciale su enti con minore capacità di spesa e maggiori difficoltà con la riscossione**, potrebbe fornire una leva di incentivazione efficace. Anci propone di permettere una riduzione significativa degli obblighi di accantonamento al FCDE a fronte di programmi verificabili di recupero di entrate. Questo incentivo potrebbe avere un grande impatto per rafforzare l'iniziativa locale.

7. Prospettive post PNRR. Le esigenze di riqualificazione della spesa e rientro dal deficit e dal debito eccessivi non possono essere perseguite con mere politiche di contenimento, che, nel caso degli enti locali, finirebbero per svuotarne il ruolo aprendo ulteriori necessità di intervento in campo sociale.

L'attuazione del nuovo ciclo di politiche di coesione può fornire gli strumenti per definire un quadro macro-programmatico che assicuri un più rapido afflusso di fondi per la gestione di una nuova *Agenda urbana*, enfatizzando il ruolo delle città grandi e medie nell'attuazione di programmi di rigenerazione territoriale in coerenza con indicazioni che pure emergono dagli indirizzi dell'UE. Temi come le politiche abitative (che costituiscono parte prioritaria delle politiche sociali), la sicurezza, il funzionamento di servizi fondamentali per la convivenza civile, quali i trasporti urbani e la gestione dei rifiuti, sono in grado di incontrare l'adesione dei cittadini su elementi fondamentali della vita quotidiana e di lavoro, che in larga parte si giocano nelle aree urbane.

Anche l'iniziativa contro lo spopolamento e il contrasto al declino irrimediabile delle aree interne svantaggiate non hanno *chance* di riuscita senza il forte coinvolgimento delle comunità coinvolte.

Il rapporto diretto con gli attori locali dovrebbe essere enfatizzato anche per evitare forme di neocentralismo regionale che hanno spesso provocato inefficienze e ritardi nella definizione ed attuazione dei progetti. L'esperienza del PNRR, che ha visto la prevalenza delle assegnazioni dirette agli enti locali costituisce un esempio positivo sul quale riflettere e innovare anche ai fini della programmazione ordinaria degli interventi. La dimensione significativa dei fondi in corso di programmazione offre un'occasione per concretizzare tale riflessione.



8. Infine, tra i **possibili interventi per rendere più flessibile la gestione finanziaria** degli enti locali, si ricordano i seguenti:

- **utilizzo avanzi più libero** con correzione delle priorità dell'articolo 187 TUEL;
- **utilizzo avanzi vincolati degli enti in disavanzo**, per permettere l'effettuazione di spese, anche correnti, che sono finanziate con fondi vincolati che spesso riguardano un insieme di Comuni associati e che sono limitate dai vincoli gravanti sull'ente capofila in disavanzo;
- **abolire le sospensioni di pagamento dei trasferimenti del Min. Interno per i Comuni** non in regola su trasmissione bilanci e risposte ai questionari sui fabbisogni standard, **con riferimento ai fondi vincolati** (Fondo Equità Livello Servizi e altri contributi correnti e d'investimento);
- **revisione della norma sulla rendicontazione dei proventi da violazioni al Codice della strada**, che non è armonizzata con i vigenti principi contabili e prevede responsabilità amministrative personali abnormi per i responsabili finanziari;
- **attivare rinegoziazioni straordinarie dei mutui** e delle restituzioni delle anticipazioni di liquidità per **gli enti in grave disavanzo o in crisi finanziaria**;
- **abolire l'accantonamento al FAL (Fondo anticipazioni liquidità) per gli enti in dissesto** finanziario, le cui misure di risanamento già assicurano di per sé l'impossibilità di utilizzi impropri delle anticipazioni eventualmente residue.