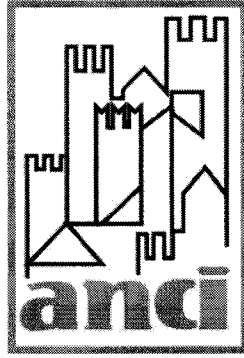


2-5-2024

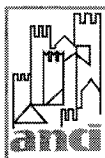


**Audizione sul Documento di economia e finanza  
per il 2024 - (DEF, Doc. LVII, n. 2)**

presso le

**Commissioni riunite Bilancio, tesoro e  
programmazione economica  
della Camera dei Deputati  
e del Senato della Repubblica**

*Roma, 22 aprile 2024*



## Premessa e sintesi

**1.** Il DEF 2024 si limita, come è noto, a descrivere l'assetto e l'evoluzione prevedibile dei principali aggregati dell'economia e della finanza pubblica, sulla base delle tendenze rilevabili e senza esporre gli impulsi che si intenderà imprimere a tali andamenti attraverso manovre di adeguamento. A tale configurazione contribuiscono i fattori di incertezza derivanti dalla recente modifica degli accordi relativi al Patto di stabilità e crescita, sospeso nella sua precedente versione e ora ripristinato su basi rinnovate con le intese intervenute a fine 2023 ma non ancora dettagliate in termini attuativi.

L'incertezza sulla configurazione nazionale degli accordi relativi all'evoluzione della finanza pubblica si affianca alle difficili condizioni derivanti dal quadro internazionale, segnato da conflitti in aree contigue e di interesse strategico per l'Europa e per l'Italia.

**2.** Pur in questo quadro, il DEF offre una significativa rappresentazione della finanza pubblica nei suoi diversi settori. Il conto economico consolidato è tradizionalmente disponibili nel DEF con riferimento alle "Amministrazioni locali" nel loro insieme (comprendenti gli enti locali e le Regioni), mostrando una tendenza alla diminuzione sia delle spese che delle entrate correnti in rapporto al PIL per circa 1 punto percentuale nel triennio 2021-23<sup>1</sup>.

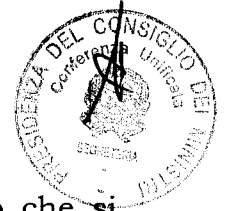
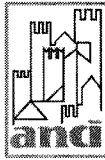
Le spese in conto capitale crescono in misura significativa (per la gran parte riconducibili agli enti locali); le entrate hanno una analoga dinamica, ma su un livello inferiore (circa il 60% delle spese). Questo indica che le amministrazioni territoriali stanno anticipando con i propri saldi correnti positivi una quota rilevante delle spese per investimento. Le "Amministrazioni locali" inoltre mostrano saldi positivi di rilievo: saldo corrente pari a 28 mld. di euro nel 2023 (l'1,3% in rapporto al PIL), saldo primario pari a oltre 6,5 mld. e un accreditamento netto di oltre 4 miliardi di euro.

**3.** Questo andamento è confermato dai dati di cassa del 2023 riguardanti gli enti locali in senso stretto (Comuni, Città metropolitane e Province) e riportati nel DEF in forma descrittiva. Il saldo di parte corrente e il saldo primario restano saldamente positivi, si riduce il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, crescono le entrate proprie, sia tributarie che da proventi di servizi, segnando una completa ripresa dopo gli effetti della crisi pandemica. La crescita dei pagamenti si concentra sul versante degli investimenti (40% rispetto al 2022), oltre che sul personale e sull'acquisto di beni e servizi, per effetto della spinta dei rinnovi contrattuali e dell'incremento dei prezzi. Prosegue invece il declino

---

<sup>1</sup> Le spese correnti passano dal 12,9% sul PIL del 2021 all'11,9% del 2023; le entrate correnti passano dal 14% al 13,3%. Le spese in conto capitale crescono nel complesso di 8,2 mld. di euro, +0,2% circa in rapporto con il PIL (ved. Tab II.1.5).





degli oneri per interessi, dovuto al minor ricorso all'indebitamento che si protrae ormai da un decennio, sostenuto negli ultimi anni dalla ripresa dei contributi erariali agli investimenti locali.

**4.** La descrizione offerta dal DEF conferma e accentua le considerazioni che da tempo ANCI e IFEL sviluppano sugli andamenti della finanza comunale, così sintetizzabili:

- a) **i Comuni non contribuiscono al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica** nel suo complesso, ormai da oltre dieci anni, mostrando costantemente saldi netti positivi o nulli;
- b) **la crescita delle spese comunali è al di sotto della crescita nominale del PIL**, con un conseguente minor peso del comparto nel complesso della spesa pubblica. Nell'arco di un decennio il peso dei Comuni sulla spesa pubblica complessiva è passato dall'8% al 6,5%;
- c) **l'incremento delle spese correnti**, al netto degli impulsi straordinari dovuti alle misure di contrasto alla pandemia e alla crisi energetica, è **ampiamente sostenuto dalla ripresa delle entrate correnti** proprie degli enti;
- d) un ruolo analogo hanno anche **i contributi correnti aggiuntivi dello Stato**, che sono in massima parte **vincolati all'espansione di taluni servizi** di rilevanza sociale (servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico degli studenti con disabilità) e quindi produttivi di maggiore spesa;
- e) **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), dal Fondo crediti di dubbia esigibilità che da solo ammonta a circa 6 miliardi, al Fondo garanzia crediti commerciali, ai fondi rischi e contenzioso. Questi vincoli assicurano in modo strutturale il rispetto degli equilibri di bilancio come ridefiniti negli scorsi anni con la fuoriuscita dal vecchio Patto di stabilità interno.

**5.** i Comuni e le Città metropolitane hanno dimostrato una straordinaria capacità di investimento, non appena sono state riattivate le condizioni per una duratura ripresa: 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 spesa di cassa annuale, sono raddoppiati (da 8 mld. nel 2017 a oltre 16 mld. nel 2023). Il DEF dà atto di una crescita del 40% nel 2023.

I dati del primo trimestre 2024 mostrano un ulteriore incremento (circa 1 miliardo in più, ossia +32%, rispetto al primo trimestre 2023), confermando che la crescita non si è ancora assestata, spinta dagli obiettivi PNRR, sia per le misure mantenute nel Piano sia per quelle ora finanziate con altre fonti.



**6.** A fronte di *performance* di investimento eccezionali, ANCI ravvisa **un serio rischio di blocco dei pagamenti per via di intollerabili strettoie burocratiche**. Molte misure PNRR o fuoriuscite con la recente revisione registrano una lentezza esasperante nei controlli e nelle disposizioni di pagamento. Giungono segnalazioni da numerosissimi Comuni, in particolare di piccole dimensioni, circa l'assenza di pagamenti su piccole e medie opere concluse o in avanzato stato di attuazione, per le quali gli stati di avanzamento sono stati da mesi regolarmente registrati in REGIS e le procedure di controllo sono stati fortemente snellite con il dl 19, fin dalla sua emanazione a febbraio.

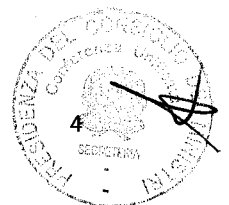
**Il dl 19/2024 ha recepito molte delle richieste dei Comuni** circa la semplificazione delle procedure e il mantenimento delle norme di favore adottate per il PNRR anche sulle misure fuoriuscite dal Piano con la recente revisione. Tuttavia, **le norme non bastano se poi le strutture ministeriali preposte non adeguano** il proprio modo di operare e le loro strutture.

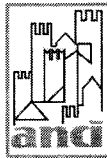
**Questi malfunzionamenti** del circuito finanziario del PNRR e dei contributi agli investimenti **destano particolare preoccupazione in vista del periodo di maggior richiesta di erogazioni**, che caratterizzerà il 2024 e il 2025, quando arriveranno in fase conclusiva le opere di maggior impegno finanziario affidate agli enti locali. Già oggi è tangibile il rischio che i ritardi nelle erogazioni producano le condizioni per il mancato raggiungimento della normalizzazione dei ritardi di pagamento dei debiti commerciali (obiettivo anch'esso incluso nel PNRR) e per l'insorgere di crisi finanziarie insanabili.

**7.** L'assenza di dettagli sulle modalità di applicazione degli accordi europei costituisce motivo di allarme in un contesto macroeconomico segnato da tensioni per gli aumenti dei prezzi, che minacciano i livelli dei servizi locali e lo sviluppo degli investimenti.

L'ANCI richiede al **Governmento e al Parlamento una riflessione e un impegno ad evitare automatici riflessi restrittivi sugli enti locali del nuovo Patto di stabilità e crescita siglato in sede UE**. L'ipotesi di imposizione di tetti di spesa agli enti locali appare inapplicabile, oltre che profondamente ingiustificata alla luce dei dati fondamentali dei comparti (quota di spesa pubblica gestita, dimensioni del debito e concorso all'indebitamento netto). I Comuni e le Città metropolitane hanno necessità di politiche espansive e di rafforzamento della propria fiscalità e non dispongono di margini disponibili per manovre restrittive, se non in violazione di principi ordinamentali e costituzionali di autonomia e ragionevolezza.

Politiche restrittive analoghe a quelle a suo tempo sperimentate costituirebbero un danno non solo per le collettività locali, ma anche per le prospettive di crescita dell'intero Paese, che seppure su livelli relativamente





elevati rispetto ad altri membri dell'Unione registra previsioni di crescita comunque modeste.

### **Le problematiche di maggior rilievo immediato**

**8.** La legge di bilancio per l'anno 2024 ha lasciato aperte **diverse questioni di grande rilievo per la tenuta della finanza locale** e ha reintrodotta tagli lineari alle risorse degli enti locali che destano molta preoccupazione tra gli amministratori locali, anche alla luce del mutato contesto socioeconomico nazionale e internazionale.

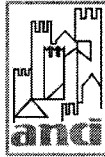
Si disconosce di fatto il significativo contributo già garantito dal comparto comunale per la tenuta dei conti pubblici a partire dal 2011: 8 miliardi di tagli alle risorse cui si affiancano altri 6 miliardi di accantonamenti FCDE, nonostante i dati ISTAT sui conti 2022 dei settori PA segnalino una condizione di sostanziale pareggio del comparto.

Le problematiche di maggior rilievo sono state più volte sollevate dall'ANCI nel corso del 2023, restando fin qui purtroppo in larga parte disattese da Governo e Parlamento.

**9. Nuovi tagli alle risorse degli enti locali** rientrano nella legislazione dopo otto anni. La legge di bilancio 2024 impone tra il 2024 e il 2028 un taglio di 200 milioni annui a carico dei Comuni e di 50 milioni annui per Città metropolitane e Province, cui si affianca un'ulteriore decurtazione per il biennio 2024-2025 di 100 milioni annui sui Comuni e di 50 milioni per le Città metropolitane e le Province. Pertanto, nel quinquennio 2024-2028 le risorse disponibili per gli enti locali diminuiranno per oltre 1,5 miliardi di euro, parzialmente mitigato, per circa 280 mln. complessivi, dal riutilizzo a favore degli enti locali dei *surplus* da certificazione finale Covid-19. Nell'applicazione del taglio da 200 milioni annui, sul quale il confronto è stato avviato solo recentemente, si dovrebbe poi "tener conto" (non è chiaro in quale modo) delle assegnazioni da PNRR e da piccole e medie opere, di cui i Comuni sono beneficiari.

**10. Perequazione, inflazione e rinnovi contrattuali.** La nuova stretta finanziaria sui comuni si inserisce in un quadro già assai fragile per la tenuta degli equilibri correnti di bilancio, acuita ora anche dalle dinamiche crescenti dei prezzi in un comparto votato essenzialmente alla produzione di servizi sul territorio, i cui incrementi di costo sono stimabili nel breve periodo sui 2 miliardi di euro in spesa corrente, a parità di servizi resi.

In particolare, Anci ritiene **l'intera impalcatura della perequazione comunale non fondata sotto il profilo costituzionale**. L'assenza di un contributo statale verticale e senza vincoli di destinazione costituisce una



grave contraddizione rispetto all'articolo 119, comma terzo della Costituzione. **La progressione della perequazione** (i 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.**

**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. Il risultato di questa dinamica comporta l'erosione dei margini assunzionali stabiliti con la riforma del 2020, che si basa sul rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti nette.

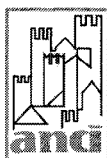
**ANCI ritiene che vada valutata la progressione della perequazione prevista per i prossimi anni e debba essere introdotta una quota verticale nel FSC progressivamente crescente.** Tale quota, in base all'attuale progressione perequativa, dovrebbe raggiungere gradualmente 750 milioni di euro a regime dal 2030, al fine di compensare parzialmente gli effetti degli incrementi perequativi dal 2025 al 2030, gli aumenti contrattuali e gli effetti dell'inflazione sui contratti di servizio e gli acquisti di beni e servizi.

**ANCI auspica che queste esigenze**, opportunamente modulate alla luce delle eventuali evoluzioni del quadro normativo, **siano considerate nella programmazione finanziaria** fin dalla elaborazione della nota di aggiornamento del DEF 2024 (NADEF).

**11. Contributi ai piccoli comuni svantaggiati.** La legge di bilancio per l'anno 2024 riprende solo in parte un analogo contributo del 2022 (allora è stato per 50 mln. di euro), anche in questo caso per un solo anno, assegnando 30 milioni di euro ai comuni con meno di 5mila abitanti, aventi un indice IVSM superiore alla media nazionale e con reddito medio pro capite inferiore di almeno 3mila euro rispetto al dato medio nazionale. **I criteri di accesso sono eccessivamente restrittivi**, in particolare per quanto concerne l'utilizzo (che riteniamo improprio) dell'indice IVSM tra i criteri di accesso e per il requisito di reddito pro capite particolarmente basso. L'ANCI ha da tempo richiesto che **questo contributo sia reso stabile e inserito nel Fondo di solidarietà comunale**, a contrasto delle penalizzazioni cui sono strutturalmente soggetti i piccoli Comuni (anche quelli più fragili sotto il profilo socioeconomico) nel sistema perequativo.

**12. Più risorse e meno burocrazia per il welfare locale.** Gli oneri crescenti per i servizi sociali comunali sono tra le principali preoccupazioni dei Sindaci, in quanto ai maggiori costi non corrispondono risorse aggiuntive, assegnate in misura non adeguata alle nuove necessità.





Le scelte di riduzione 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 le prese in carico.

Gli obblighi di presa in carico di minori e famiglie in condizioni di grave fragilità per decisioni del Giudice, nonché degli studenti con disabilità (nell'ambito dell'assistenza scolastica) sono in forte crescita e non hanno pressoché alcun riscontro economico.

È necessario **istituire 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.

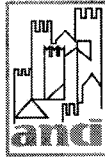
**13.** Ma è **assolutamente necessario escludere ogni ipotesi di “fiscalizzazione” regionale dei fondi sociali e del Fondo Tpl** destinati ai Comuni, spesso con schemi di riparto decisi centralmente, che tuttavia passano per le Regioni. La trasformazione di queste risorse in quote di entrate proprie regionali senza vincolo di destinazione determinerebbe gravi incertezze circa l'esercizio di funzioni fondamentali. **Anci ritiene che tali risorse debbano essere mantenute quali trasferimenti statali**, in quanto riguardano ambiti in forte evoluzione normativa e di grande delicatezza, sui quali i Comuni esercitano funzioni fondamentali che non possono essere messe a rischio a seconda della situazione finanziaria e delle scelte di ciascuna Regione.

**14.** Nuovi strumenti e maggiori risorse per le **crisi finanziarie** e per il sostegno alla **gestione delle entrate comunali**. L'ANCI auspica che la legge di delega per la riforma del TUEL, in corso di esame presso il Consiglio dei ministri, contenga principi e criteri incisivi per una vera riforma della disciplina sulle crisi finanziarie degli enti locali, oggi caratterizzata da norme farraginose e inefficaci.

I Comuni in crisi finanziaria sono oggi circa 480, di cui molti già fuoriusciti da precedenti crisi e nell'impossibilità di assicurare un equilibrio strutturale. Nei primi otto mesi del 2023 si registravano 37 nuove crisi, di cui 16 dissesti e 21 predissesti.

**Nelle more della riforma, quindi, i casi di crisi aumentano e sono necessarie urgenti azioni di sostegno anche sul piano finanziario e contabile.**

Tra queste si ritiene necessario promuovere **progetti di miglioramento della riscossione locale monitorabili con indicatori certi, a fronte di riduzioni temporanee incentivanti dell'ammontare di FCDE da accantonare.**



**15. La situazione delle Città metropolitane** richiede interventi specifici, anche in considerazione del contributo debordante 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, occorrerebbe:

- **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);
- **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%.

