

21 MAGGIO 2026



## AUDIZIONE

Commissioni congiunte Bilancio  
del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

**Documento di finanza pubblica 2026 (Doc. CCXL, n. 2)**  
**DFP 2026**

*Roma, 27 aprile 2026*

Nel contesto internazionale appena sinteticamente delineato, l'economia italiana evidenzia segnali di debole tenuta, mantenendo un profilo di crescita assai contenuto. **Nel 2025 il PIL nazionale è aumentato dello 0,5%**, sostenuto in prevalenza dalla domanda interna e da un mercato del lavoro ancora dinamico, mentre le esportazioni hanno manifestato livelli di sostanziale stabilità. Le previsioni **per il 2026 indicano una crescita moderata (+0,6%)**, affiancata da un'inflazione intorno al 2,8% e da un ulteriore miglioramento del tasso di disoccupazione.

Sul versante della finanza pubblica, invece, prosegue il **percorso di graduale riequilibrio dei conti**, con un rapporto deficit/PIL in progressiva riduzione e atteso al di sotto del 3% a partire dal 2026, mentre il debito pubblico si avvia verso una lenta ma costante diminuzione nel medio periodo. Il rafforzamento del saldo primario e la dinamica delle entrate dovrebbero garantire la sostenibilità complessiva del sistema, seppur in un contesto contrassegnato da vincoli di bilancio sempre più stringenti e da aggravate pressioni esterne.

**Con riferimento agli enti territoriali** (Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Sanità,), **il DFP 2026 restituisce un quadro complessivamente positivo nel breve periodo, destinato però ad aggravarsi** progressivamente a partire dall'anno in corso, segnalando da un lato una forte erosione degli spazi finanziari di parte corrente, dall'altro una significativa contrazione degli investimenti locali a partire dal 2027. La tenuta degli equilibri di parte corrente mostra i principali elementi di criticità, in ragione dei maggiori oneri contrattuali e della dinamica inflazionistica già in atto nei servizi essenziali ad alta intensità energetica, quali in primo luogo i trasporti pubblici, l'illuminazione pubblica e il servizio rifiuti, ma anche per effetto della maggiore domanda di servizi sociosanitari e dei maggiori fabbisogni gestionali correlati alle infrastrutture realizzate con il PNRR.

**Altrettanto critici risultano gli scenari che vanno delineandosi sugli investimenti pubblici locali**, profilandosi un ritorno al passato che mal si concilia con la comune consapevolezza circa il fatto che la capacità di consolidare la crescita, anche per garantire la sostenibilità della finanza pubblica, resta fortemente legata alla presenza di politiche rivolte al sostegno degli investimenti pubblici. Peraltro, gli enti locali hanno dimostrato una rilevante capacità di attivazione degli investimenti, a partire dal 2018 e con una significativa accelerazione negli anni più recenti, anche grazie all'impulso del PNRR. I livelli di spesa per investimenti locali hanno raggiunto valori molto elevati, contribuendo alla crescita economica del Paese e alla riduzione dei *gap* infrastrutturali lungo il territorio nazionale.

Su questo fondamentale punto, una preoccupazione specifica merita di essere condivisa con riferimento alle **risorse da destinare agli investimenti locali**, che hanno subito un drastico taglio con la legge di bilancio 2025, oltre otto miliardi in meno nell'arco di un decennio. Ad esserne colpiti sono stati in primo luogo i Comuni di minori dimensioni ma, in generale, risultano a rischio i programmi di manutenzione urbana e sviluppo locale, che richiedono finanziamenti certi e



AR

grande impatto nella *governance* urbana e nella vita dei cittadini, pur rappresentando un peso economico-finanziario relativamente piccolo e decrescente all'interno della finanza pubblica. Invece, pur senza prospettare alcun provvedimento restrittivo per le finanze comunali, **il DFP appare assai debole nel formulare scenari e indicazioni di *policy* utili a Governo e Parlamento per compiere scelte di bilancio tempestive, mirate ed efficaci**, muovendo da prospetti informativi in grado di valorizzare le specificità del singolo comparto all'interno della Pubblica Amministrazione. Questa **carezza informativa investe particolarmente i diversi comparti degli enti territoriali**, con riferimento ai quali **le analisi finanziarie** riportate, sia per le valutazioni consuntive sia per le indicazioni di prospettiva, **non vengono quasi mai condotte a livello di singolo comparto** (Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Sanità) ma solo in termini aggregati.

### Uno scenario tendenziale per il comparto dei Comuni

Muovendo da questo *deficit* informativo, di seguito **si riporta un tendenziale del saldo competenza di parte corrente riferito al comparto comunale** per il triennio 2026-2028, elaborato da Anci-IFEL con lo scopo di condividere una base di partenza **per un rinnovato confronto tecnico e politico sulle prospettive della finanza comunale**, anche al fine di preparare tempestivamente il corpo delle misure finanziarie che la prossima legge di bilancio riserverà al comparto comunale. Del resto, una piena valorizzazione degli enti locali richiederebbe necessariamente una più efficace concertazione preventiva nella definizione degli interventi normativi, in coerenza con i principi di autonomia finanziaria e responsabilità che caratterizzano il sistema delle autonomie territoriali, anche alla luce dei primi risultati importanti ottenuti con l'istituzione del Tavolo tecnico presso la Ragioneria generale dello Stato (*ex* comma 795 della legge di bilancio 2025), che hanno trovato una positiva sistemazione nella legge di bilancio per l'anno 2026.

Utilizzando in larga parte le medesime banche dati, i risultati esposti da un lato valorizzano le tendenze consuntive riportate nel DFP fino al 2025, dall'altro applicano gli effetti inflazionistici previsti sul montante della spesa corrente programmata, sia con riferimento alla dinamica delle retribuzioni lorde per il personale in servizio, sia per quanto concerne gli aumenti di costo connessi all'acquisizione di prestazioni e beni necessari all'erogazione dei servizi essenziali.

Le stime riportate sono elaborate "*a legislazione vigente*", dovendo infatti valutare contestualmente anche **l'impatto delle principali misure finanziarie già in vigore nella regolazione della finanza comunale**, quali in primo luogo la previsione di maggiori trasferimenti statali nel finanziamento di servizi sociali, asili nido e trasporto scolastico per alunni con disabilità, nonché le nuove regole riguardanti la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nel bilancio di previsione e l'utilizzo degli avanzi. Infine, si ritiene utile precisare che i



W

anticipazioni di liquidità per gli enti in dissesto, che necessitano di un intervento urgente, in ragione dei circa 100 Comuni che hanno in corso un'istruttoria presso la Commissione per la stabilità della finanza locale (COSFEL) o che si accingono a presentare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Inoltre, diverse modifiche al Testo unico (TUEL, d.lgs. 267/2000) sono state ampiamente condivise, con riferimento alla disciplina dei dissesti e dei riequilibri. Appare quindi possibile ed opportuno, nelle more di una riforma più organica che non è prevedibile in tempi brevi, adottare le modifiche concordate al fine di snellire e rendere più certe le procedure e i tempi delle crisi finanziarie.

**Costi energia e inflazione.** La pressione del contesto esterno appare fin d'ora rilevante e potrebbe assumere caratteri emergenziali se le tensioni internazionali e, in particolare, il blocco del traffico nello Stretto di Hormuz non trovassero una soluzione sollecita. **Il tema dei costi energetici**, per ora limitato ad effetti sui servizi più condizionati dai prezzi dei carburanti (trasporto pubblico locale e rifiuti) non costituisce nell'impianto del DFP motivo per prevedere incrementi del tasso di inflazione, che viene collocato intorno al 2% per il quadriennio previsionale considerato (2026-29).

Peraltro, anche nei comparti locali non sono allo stato osservabili incrementi generalizzati. Tuttavia, lo stesso DFP richiama **i rischi di volatilità delle condizioni previsionali**, rendendo evidente che uno scenario più negativo avrebbe influenze molto più ampie e diffuse su tutte le principali voci di spesa riguardanti i beni e i servizi, fino a coinvolgere ulteriori aspettative di aggravio sui contratti di servizio e sulla spesa di personale. Anci auspica che – anche con riferimento ai Comuni e alle Città metropolitane – si attivi il monitoraggio necessario per eventuali interventi urgenti di sostegno al verificarsi di condizioni simili a quelle riscontrate nel 2022-23.

**Spese obbligatorie per i minori.** Tra gli elementi specifici di preoccupazione indicati dall'Anici nei mesi scorsi e tuttora pressanti, un posto di rilievo va riconosciuto alla **crescita degli oneri per assistenza ai minori** che si articola su tre fronti di analoga criticità:

- **minori affidati con sentenza** dell'Autorità giudiziaria, che determinano spese ingenti, urgenti ed evidentemente obbligatorie, che in quanto tali dovrebbero essere interamente coperte dallo Stato. L'istituzione del fondo di supporto avvenuta nel 2025 per il triennio 2025-27 (100 mln. annui) ha rappresentato un passo importante, a fronte di circa 460 mln. di euro dichiarati quale spesa sostenuta nel 2024 da circa 2.600 Comuni di tutte le regioni italiane. L'opportuno **incremento di 150 milioni** disposto con la legge di bilancio 2026 (art. 1, co. 673) è tuttavia in vigore per il solo 2026. ANCI ritiene **assolutamente necessario stabilizzare il finanziamento annuo sui 250 mln. del 2026**, in assenza del quale un ampio numero di Comuni, in particolare i più piccoli, subiscono un forte rischio di squilibrio;
- **assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità (ASACOM)** della scuola primaria e secondaria di primo grado, per il quale i

CF



previsto dai commi 557, 557-*quater* e 562 della legge 296/2006. Nonostante l'adozione dei nuovi limiti assunzionali basati sulla sostenibilità finanziaria, la persistente vigenza di questi limiti costituisce una sorta di camicia di forza che impedisce anche l'adozione di istituti fondamentali, quali le remunerazioni delle alte professionalità, anche nei casi di disponibilità finanziaria autonoma dell'ente locale.

Infine, **i rinnovi contrattuali 2025-27**, di cui è prevista la sigla entro il 2026, richiederanno un forte esborso di risorse aggiuntive (stimabile in quasi un miliardo di euro a regime), a fronte del quale gli stanziamenti che – va dato atto – sono stati inseriti per la prima volta con la legge di bilancio 2026 (co.674) appaiono del tutto insufficienti (50 mln. di euro per il 2027, 100 mln. dal 2028).

**LEP e Obiettivi di servizio.** La gestione delle criticità legate ai costi di servizi sociali che richiedono maggiori risorse ha avuto negli scorsi anni una risposta parziale, ma di indubbia efficacia, con **l'introduzione di obiettivi di servizio** riguardanti i servizi sociali comunali, gli asili nido e il trasporto scolastico di studenti con disabilità. Come è noto, tali obiettivi sono **sostenuti da trasferimenti statali vincolati**, che dal 2025 sono confluiti nel Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS, co. 496 Legge di Bilancio 2025), con erogazione nel 2026 di oltre un miliardo di euro complessivi, in progressiva crescita fino a quasi 2 miliardi di euro annui dal 2031.

Per quanto riguarda i servizi sociali, tale positiva evoluzione viene però considerata conclusiva ai fini della attuazione dei LEP in materia sociale dai co. 698 e seguenti **della legge di bilancio 2026, che rappresentano i LEP sociali come un risultato raggiunto e già adeguatamente finanziato a legislazione vigente** (fatto salvo un finanziamento marginale di nuova introduzione finalizzato all'assunzione di educatori e psicologi).

**Tale scelta non appare giustificata da analisi rigorose e necessariamente condivise**, che Anci propone di attivare attraverso **una reimpostazione del percorso di attuazione della nuova normativa** basato su due aspetti fondamentali:

- la **quantificazione** dei LEP sociali (LEPs) che le legge di bilancio ha voluto sistematizzare e formalmente sancire, con effetti giuridici immediati; quantificazione **che deve necessariamente coinvolgere anche i valori aggiornati dei fabbisogni monetari relativi al complesso dei servizi sociali comunali**, così da disporre di un quadro coerente con la definizione di LEP fornito da una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, ampiamente ripreso dalla legge: i LEP *“indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali...”* (L. 86/2024, art. 1, co. 2);
- la **revisione del sistema di finanziamento e di monitoraggio** delle spese sociali comunali oggi frammentato in molti fondi con finalità rigidamente

ampliamento dei margini di spesa corrente. È noto che l'attuale servizio reso dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, tuttora riguardante un'ampia fascia di Comuni, appare complessivamente insufficiente rispetto alle necessità di recupero, per effetto di una molteplicità di fattori, tra i quali trova certamente un posto di rilievo il fallimento dei tentativi di *specializzare* l'azione di AdE-R nel campo della riscossione di crediti di minore entità, caratteristici delle quote affidate dai Comuni e dagli enti locali in genere.

Attualmente la legge non prospetta un dispositivo di progressiva sostituzione di AdE-R con AMCO, che ad avviso dell'ANCI dovrebbe costituire un obiettivo di medio termine. AMCO dovrebbe operare, anche sulla base di migliori specificazioni della norma primaria, in regime di concorrenza regolata e senza tentazioni di monopolio statale del servizio, secondo criteri trasparenti e a condizioni eque per tutti i Comuni, acquisendo inoltre la funzione di "riscossore coattivo di ultima istanza", attualmente svolta da AdE-R.

**Anci ritiene che l'ingresso di un nuovo soggetto pubblico** dedicato alla riscossione locale **possa rappresentare un significativo avanzamento** nella disponibilità di strumenti efficaci per la riscossione delle entrate locali, in primo luogo per ciò che riguarda la fase coattiva. Tale processo dovrebbe essere accompagnato da interventi di efficientamento e semplificazione della riscossione proposti da tempo, ma che ancora stentano a trovare attuazione: dal più ampio accesso ai dati dell'Agenzia delle Entrate da parte dei Comuni e dei soggetti affidatari, alla revisione della disciplina degli incentivi per il personale impegnati nel potenziamento della gestione delle entrate, alla semplificazione – con accorciamento dei tempi e snellimento delle procedure – nel passaggio dall'accertamento esecutivo alla fase coattiva. A questi aspetti si dovrebbe aggiungere un sistema di indicatori condiviso sull'andamento della riscossione locale, anche al fine di stabilire con maggior efficacia i criteri di performance in base ai quali la riscossione coattiva dovrebbe essere obbligatoriamente affidata ad AMCO.

Su queste basi, ANCI sta partecipando ad incontri tecnici relativi alla formulazione del decreto attuativo e si propone di partecipare attivamente alla *governance* del nuovo soggetto, con l'obiettivo di garantire equilibrio istituzionale e raccordo costante con le esigenze dei territori, la realizzazione di strumenti di cooperazione interistituzionale, attivo coinvolgimento delle Agenzie fiscali per abbattere i costi da duplicazione di banche dati e procedure, nonché il rispetto delle differenze territoriali e demografiche dei Comuni, definendo regole ed opportunità per gli enti meno dotati di capacità amministrativa.

**Sicurezza urbana.** È evidente l'**insufficienza delle risorse per la Sicurezza urbana**, in particolare per consentire l'assunzione di personale, anche in deroga, necessario per colmare la perdita di operatori di polizia locale avvenuta negli ultimi anni. ANCI ribadisce la richiesta del raddoppio delle risorse del Fondo nazionale che appare fortemente sottodotato, limitandosi a soli 25 mln. annui, orientando in modo più diretto le risorse al sostegno delle assunzioni.

Il Dl Sicurezza (dl n. 23/2026), recentemente prevede un incremento del Fondo dedicato, ma limitato al solo 2026 e dunque privo di carattere strutturale: le risorse

ur



## I dati fondamentali della finanza locale

I Comuni italiani sono un **comparto finanziariamente sano della Repubblica**, ma con forti differenziazioni interne. Pur sottoposti ad una **pressione di risanamento** oggettivamente **eccessiva**, ben 8 miliardi di tagli alle risorse nello scorso decennio e l'obbligo oggi di accantonare oltre 6 miliardi all'anno nel FCDE in fase di programmazione annuale delle attività, i Comuni hanno dimostrato una **grande capacità di resilienza amministrativa**, garantendo sempre i servizi essenziali alle proprie comunità e avviando una significativa stagione di rilancio degli investimenti locali. Risultati molto incoraggianti negli ultimi anni si registrano anche sul versante della capacità di riscossione e nel rispetto dei tempi di pagamento, rivelando al contempo da un lato un **significativo miglioramento nel ripiano dei disavanzi**, dall'altro un costante **contributo alla tenuta dei conti pubblici** attraverso un saldo di bilancio che si attesta sui **7,5 miliardi annui**.

Gli indicatori dei **tempi di pagamento**, oggetto di un rilevante intervento compreso nel PNRR, mostrano l'avvenuto rientro **entro i limiti dei 30 giorni medi**, con un'area sempre più ristretta di residua sofferenza.

Al fine di fornire una **sintetica rappresentazione circa lo stato di salute finanziaria del comparto**, di seguito si espone una serie di prospetti analitici inerenti alle principali variabili che connotano la struttura del bilancio comunale, anche allo scopo di evidenziare l'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni e il mutato peso finanziario degli stessi all'interno della PA.

### **Avanzi e disavanzi**

Gli ultimi dati disponibili segnalano per il comparto una **ritrovata condizione di avanzo aggregato**, che si attesta nel 2024 intorno ai 650 milioni di euro (Tab. 1). Nel periodo 2019-2024 si riduce il numero degli enti in disavanzo (da 1.500 a 950) e cresce l'importo degli avanzi liberi (da 4,2 a 7,2 mld.).

**I casi di sofferenza si concentrano nel Centro-Sud**, con una dinamica di rientro ora più significativa, grazie sia ai contributi speciali per tale fine concessi dallo Stato, sia alle sospensioni e rinegoziazioni mutui recentemente intervenute. Il sostegno dello Stato ai casi di sofferenza finanziaria dovrebbe però continuare e auspicabilmente diffondersi anche tra i Comuni medi e piccoli, attraverso ulteriori contributi ad hoc e operando una **riforma organica del Titolo VIII Tuel fin qui disattesa**, per governare più efficacemente i casi di dissesto e predissesto.

ew

A determinare questo **surplus di bilancio** concorrono certamente **diversi fattori** e, nel prospetto che segue (Tab. 3), si fornisce un'evidenza quantitativa con riferimento alle principali componenti che lo alimentano. Tra queste, le **regole fin qui vigenti di accantonamento al FCDE nel bilancio di previsione** assumono di gran lunga il maggior peso finanziario (attualmente oltre 6 miliardi), in molti casi eccessivo, dal momento che non consente agli enti di valorizzare tempestivamente il miglioramento più recente conseguito in termini di capacità di riscossione delle proprie entrate tributarie ed extratributarie.

Un secondo fattore "fisiologico" di tale *surplus* è invece direttamente correlato ai **processi di rientro dai progressi disavanzi**, per il rispetto dei quali nel 2024 circa un migliaio di Comuni ha complessivamente accumulato 750 milioni di avanzo gestionale.

Infine, un terzo canale che influisce significativamente nel determinare un saldo superiore alla condizione di equilibrio è da associare al **mancato utilizzo di risorse disponibili da parte degli enti che dispongono di avanzi liberi**. Per questi casi, nel 2024 il comparto segna un incremento di riserve in bilancio pari a circa 900 milioni, piuttosto diffuso lungo il territorio nazionale.

Tab. 3 – Saldo di bilancio nei comuni: le principali determinanti  
Valori in milioni di euro, percentuali e pro capite

Area e classe demografica di appartenenza	FCDE a previsione			Ripiano disavanzo			Incremento avanzo disponibile		
	v.a.	%	p.c.	v.a.	%	p.c.	v.a.	%	p.c.
1 - NORD	1.799	29%	65	44	6%	2	508	57%	18
2 - CENTRO	1.530	24%	131	100	13%	9	141	16%	12
3 - SUD E ISOLE	2.933	47%	154	608	81%	32	242	27%	13
1 - FINO A 1.000	69	1%	64	9	1%	9	41	5%	38
2 - 1.001-5.000	513	8%	60	64	8%	7	127	14%	15
3 - 5.001-10.000	536	9%	65	60	8%	7	69	8%	8
4 - 10.001-20.000	765	12%	81	82	11%	9	138	16%	15
5 - 20.001-60.000	1.437	23%	108	106	14%	8	178	20%	13
6 - 60.001-100.000	489	8%	119	64	9%	16	45	5%	11
7 - 100.001-250.000	584	9%	124	79	11%	17	51	6%	11
8 - OLTRE 250.000	1.869	30%	209	287	38%	32	242	27%	27
ITALIA	6.262	100%	107	752	100%	13	891	100%	15

\* Sono esclusi dall'analisi 59 Comuni, per i quali non risulta disponibile un rendiconto per gli anni 2024 o 2023

Fonte: elaborazione IFEL su dati BDAP

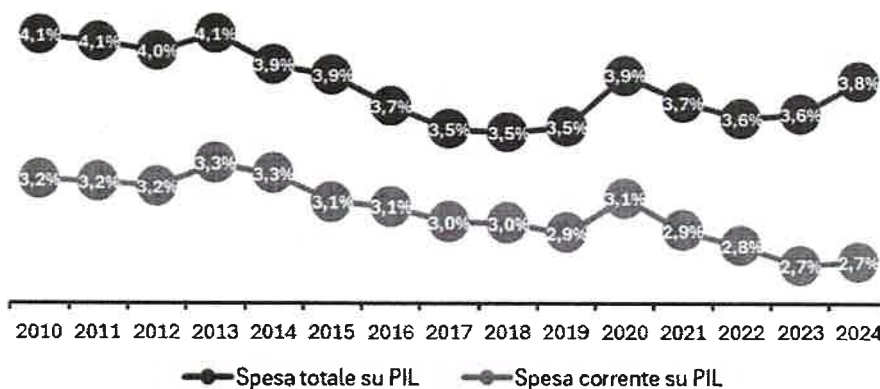
### I Comuni nella PA

Altre indicazioni di primario interesse si traggono misurando il peso dei Comuni all'interno della PA (Fig. 4). Nel periodo 2019-2024 **il debito comunale**, storicamente contenuto, **si riduce ulteriormente**, passando dall'1,5% all'1% del debito PA. Anche **sul versante delle spese emerge una tendenza di costante diminuzione**, fatta eccezione per il biennio 2023-2024 in ragione della forte accelerazione delle spese per investimenti, in larga parte trainata dal PNRR.

EV

Tuttavia, con riferimento alla dinamica delle spese correnti, occorre evidenziare che questa assume in rapporto al PIL nazionale un *trend* sostanzialmente stazionario nel lungo periodo 2010-2020, con tendenza a decrescere nel corso dell'ultimo triennio (Fig. 6). Prendendo invece in considerazione il complesso delle spese comunali, la dinamica evidenzia un forte ridimensionamento del ruolo comunale nel campo degli investimenti pubblici. A determinare questa contrazione hanno concorso diversi fattori, tra i più gravi certamente le previgenti regole restrittive di finanza pubblica (blocco degli avanzi e delle risorse contratte con debito) e la "fuga" dello Stato dalla contribuzione agli investimenti locali. Va altresì osservato che, nonostante la forte ripresa in atto degli investimenti locali e una ritrovata attenzione dello Stato nel finanziare alcuni segmenti della spesa sociale, il complesso delle spese comunali manifesta un'incidenza percentuale sul PIL nazionale inferiore alla media dello scorso decennio.

Figura 6 - Dinamica delle spese comunali in rapporto al PIL  
Valori percentuali, 2010 - 2024



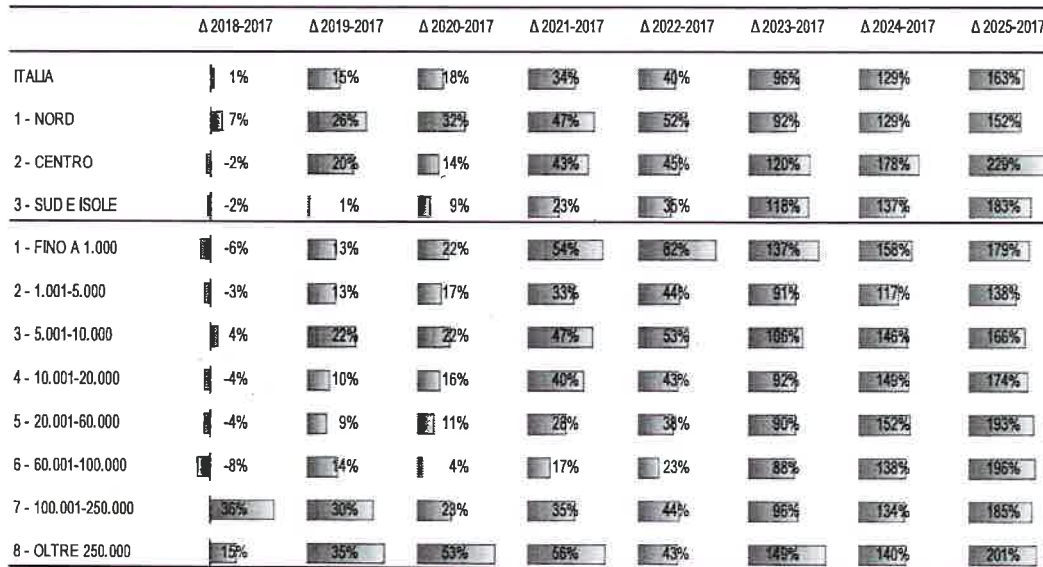
Fonte: elaborazione IFEL su dati ISTAT

In materia di spese, va ricordato altresì che i Comuni e le Città metropolitane hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo di normalizzazione dei tempi di pagamento dei crediti commerciali, argomento che è stato oggetto di un rigoroso controllo da parte della Commissione europea, sia in relazione alla procedura di infrazione, avviata a suo tempo nei confronti dell'Italia, sia ai fini della verifica degli obiettivi indicati dalla Riforma 1.11 del PNRR. **I tempi medi di pagamento si sono normalizzati nel 2023** passando dai 42 giorni del 2019 a 30 giorni, per **poi scendere a 26 giorni nel 2024**, un livello significativamente al di sotto del termine di legge di 30 giorni. Non sono ancora disponibili i dati 2025, ma l'andamento in corso d'anno mostra un sostanziale allineamento al di sotto delle soglie massime consentite

W



Figura 8 - Investimenti fissi lordi dei comuni (Cassa)  
La ripresa per area geografica e classe demografica. Valori percentuali

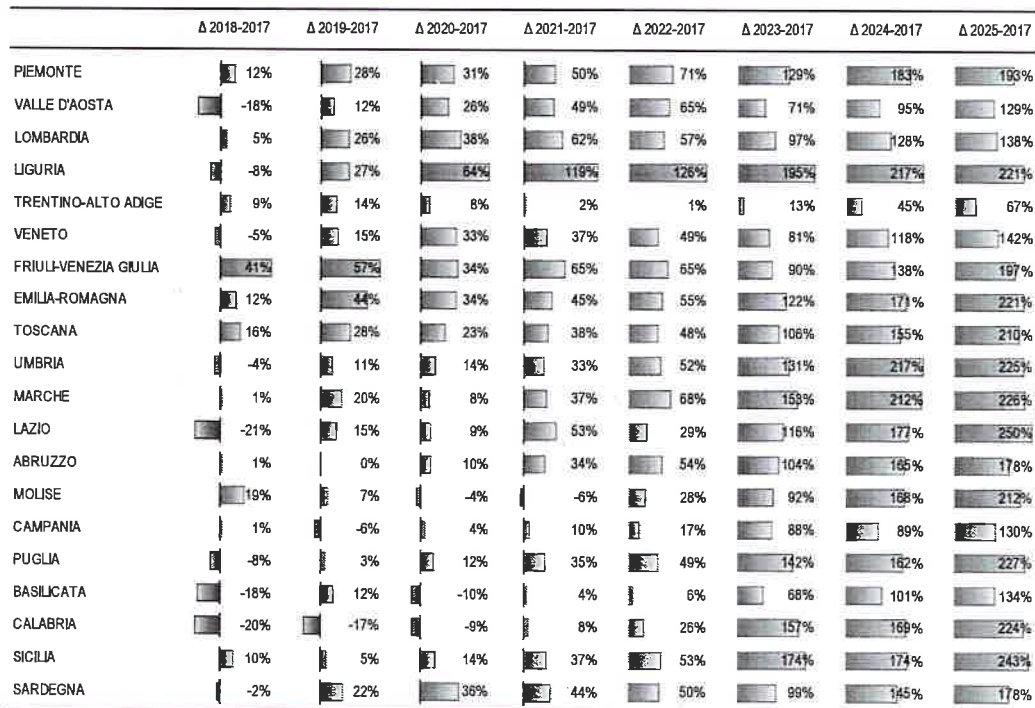


Per l'area geografica "3 - Sud e Isole" e la fascia demografica "6 - 20.001-60.000" viene escluso il Comune di L'Aquila

elaborazione IFEL su dati SIOPE

Fonte:

Figura 9 - Investimenti fissi lordi dei comuni (Cassa)  
La ripresa per regione. Valori percentuali



Per la regione Abruzzo viene escluso il Comune di L'Aquila

Fonte: elaborazione IFEL su dati SIOPE

CP