

Verso la legge di bilancio 2025

Giuseppe Ferraina – Dipartimento Finanza locale IFEL

Genova, 13 dicembre 2024

Indice

- La nuova *governance* UE
- Il DDL Bilancio 2025-2027
- FSC e obiettivi di servizio
Servizi sociali, asili nido, trasporto studenti con disabilità
- I numeri della finanza comunale

La nuova *governance* UE

I negoziati sulla riforma della Governance economica europea 1/2

- **L'accordo del 20 dicembre 2023 (Consiglio Ecofin)** comprende il mandato per negoziati con il Parlamento europeo per la revisione del Patto di stabilità e crescita con riferimento a:
 1. regolamento integrativo / sostitutivo del reg CE 1466/97 («braccio preventivo» del Patto)
 2. modifica del regolamento CE 1467/97 («braccio correttivo» del Patto)
 3. modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri nazionali di bilancio
- Non vengono modificati i trattati e rimangono **inalterati i noti parametri di riferimento**:
 - **3%** per il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL
 - **60%** per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL

per non dover ripercorrere le complesse e rischiose procedure di approvazione

I negoziati sulla riforma della Governance economica europea 2/2

- La successiva **negoziazione** (Trilogo Commissione-Consiglio-Parlamento europei) si è **conclusa il 10 febbraio 2024** con un accordo politico che ha enfatizzato alcuni aspetti:
 - esigenza di assicurare un **ambiente favorevole agli investimenti**
 - **valorizzare la dimensione sociale** tra i parametri di monitoraggio e definizione degli obiettivi nazionali
 - definire un **processo** di dialogo tra **Stato membro e Commissione** per indicare la «**traiettoria di riferimento**» dei percorsi di convergenza
- La chiusura di questa procedura è avvenuta nel corso dell'estate 2024
- Gli approfondimenti tecnici sulla **declinazione nazionale dei nuovi schemi** sono stati svolti nell'ambito del MEF, con esiti delineati dal **Piano strutturale di bilancio 2025-2029**

Ma gli effetti normativi ed economico-finanziari della nuova Governance non sono declinati con specifico riferimento agli enti locali

Nuovi riferimenti per il controllo della convergenza

Il nuovo **indicatore univoco**, oggetto di controllo ai fini del raggiungimento e mantenimento dei parametri di Maastricht, è la **Spesa Primaria Netta**, valutato essenzialmente **in termini di tasso di crescita annuale**

- *La spesa pubblica al netto di:*
 - *spese per interessi*
 - *altre variabili di bilancio al di fuori del controllo del governo o dovute al ciclo economico, quali:*
 - *spesa per le indennità di disoccupazione*
 - *spesa per interventi finanziati UE e relativi*
 - *misure una tantum*
 - *misure discrezionali sul lato delle entrate*
- Necessità di **definire le entrate discrezionali** in generale, ma la nozione sembra inapplicabile agli enti territoriali, per la rilevanza delle cd misure discrezionali (attualmente quasi tutto lo sforzo fiscale dei Comuni finanzia le funzioni fondamentali al livello dei fabbisogni standard)
- Il nuovo riferimento alla spesa **chiama in causa la spendibilità degli avanzi**, in contrasto con i pronunciamenti della Corte costituzionale che hanno fissato principi di autonomia e favorito il definitivo superamento del vecchio Patto di stabilità **interno** (Sent. CCost n. 247/2017 e n. 101/2018)

Gli elementi principali dell'Accordo

- **Piano fiscale-strutturale di medio termine**
 - L'Accordo prevede **traiettorie fiscali specifiche per ciascuno Stato membro**, con sorveglianza multilaterale. Il **Piano fiscale nazionale di medio termine**, presentato da ciascuno SM, si potrà estendere da 4 o 5 anni fino a 7 anni e comprenderà gli impegni per il rispetto della traiettoria fiscale disegnata dalla Commissione
 - **Traiettoria tecnica**: la Commissione trasmette agli SM con debito maggiore del 60% del Pil o con deficit superiore al 3% del PIL una specifica traiettoria tecnica **espressa in termini di spesa netta pluriennale**
- La traiettoria tecnica deve assicurare che alla fine del periodo di aggiustamento, in assenza di ulteriori misure, **il debito mostri una tendenza discendente** (senza il vincolo ad una convergenza predeterminata al 60% del PIL) e **il deficit valga stabilmente meno del 3%** nel medio termine
- In via ordinaria il Piano viene presentato entro aprile e monitorato annualmente entro lo stesso termine. Il 2024 si considera di «transizione» e/ma va tenuto conto dell'attivazione di una procedura per disavanzo eccessivo, sulla base delle vecchie regole fin qui formalmente in vigore, alla luce del valore del deficit 2023 pari a oltre il 7% del PIL

Il piano di medio termine (Piano strutturale di bilancio – PSB), presentato a settembre, definisce le linee sulle quali è stata poi costruita la manovra di bilancio 2025-2027, considerando un tasso di crescita della Spesa primaria netta dell'1,5% annuo tra il 2025 e il 2029

«... tutti devono contribuire...»

Il PSB, con riferimento agli enti locali:

- attesta che i **conti sono sotto controllo**
- dichiara **inopportuno modificare i vincoli di pareggio** di bilancio attualmente in vigore
- certifica la **forte ripresa degli investimenti locali**
- accenna all'importanza di **migliorare gli strumenti di previsione e di controllo della cassa** per limitare i residui e la formazione impropria di avanzi

ma dichiara anche che gli enti locali devono ancora contribuire attraverso due schemi alternativi:

- un incremento della stretta finanziaria (sotto forma di maggior ripiano del disavanzo) già attivata per il quinquennio 2024-2028 con la legge di bilancio 2024
- un obbligo di accantonamento di risorse correnti nei bilanci locali per futuri utilizzi in investimenti (o per riduzione del debito, opzione poi scartata)

Il DDL Bilancio 2025

Le misure del DDL Bilancio 1/8

1. Le ulteriori restrizioni di parte corrente

- I tagli già in vigore (mitigati con il contributo da regolazione finale dei fondi Covid) e gli accantonamenti obbligatori ulteriori previsti tra il 2025 e il 2029 comportano interventi restrittivi per circa 2,1 mld. di euro
- Per gli anni 2025-2029 il nuovo intervento previsto (**art. 104, co. 5**) ha la forma di accantonamento di parte corrente non spendibile, che potrà essere utilizzato l'anno successivo per il finanziamento di investimenti o a maggior ripiano in caso di disavanzo

TAGLI DI PARTE CORRENTE

Taglio legge bilancio 213/2023 comma 533	L. Bilancio 24 (L.213/23, co 533)	DDL Bilancio 2025 (art. 104)	Totale tagli correnti (**)
2025	300.000.000	130.000.000	430.000.000
2026	200.000.000	260.000.000	460.000.000
2027	200.000.000	260.000.000	460.000.000
2028	200.000.000	260.000.000	460.000.000
2029	-	440.000.000	440.000.000
contributo da regolazione fondi Covid (co 501 2025-28)	- 160.392.624	-	- 160.392.624
Totale 2025-29	739.607.376	1.350.000.000	2.089.607.376

(*) Per il 2025-29, il taglio ha la forma di accantonamento di parte corrente non spendibile, che potrà essere utilizzato l'anno successivo per il finanziamento di investimenti, o per il maggior ripiano di disavanzi (in caso di disavanzo)

(**) Sono esclusi dalla gran parte dei tagli e degli obblighi di accantonamento circa 490 enti in crisi finanziaria, che subiscono solo quota parte del taglio già in vigore dal 2014 (per i Comuni, 100 mln. di euro nel 2025 ex L.di bilancio 2021)

Le misure del DDL Bilancio 2/8

2. Contributi di parte corrente

- Il DDL Bilancio prevede un contributo di parte corrente a **sostegno** delle spese comunali per l'**affidamento di minori e famiglie in condizioni di fragilità (art.101)**
- Un **contributo importante**, a fronte di un onere imposto da sentenze che comporta una spesa stimata di circa 500 mln. di euro

Contributi di parte corrente (contributo assistenza minori affidati per sentenza)		DDL Bilancio 2025 (art. 101)
Attualmente riservato ai Comuni con incidenza della spesa per affidamenti maggiore del 10% rispetto ai fabbisogni standard monetari del settore sociale	2025	100.000.000
	2026	100.000.000
	2027	100.000.000
	2028	-
	2029	-
Totale 2025-29		300.000.000

- È inoltre previsto (art. 100) un **aumento del Fondo di solidarietà comunale per 56 mln. incrementalmente annui** dal 2025 al 2030, che permetterà di **contenere il “taglio perequativo” subito da quasi 4mila Comuni** delle regioni a statuto ordinario, a fronte degli incrementi di risorse previsti a favore dei Comuni meno dotati secondo gli attuali criteri perequativi
- Le **Città metropolitane e le Province** sono beneficiarie da un'**anticipazione di erogazione di risorse pari a 50 mln. annui** dal 2025 al 2030 (art.102), a parità di importo già previsto dalla legge di bilancio per il 2022 (600 mln. di euro a regime dal 2031)

Le misure del DDL Bilancio 3/8

3. Tagli ai contributi per investimenti

- Il DDL Bilancio (art. 104, co. 13-19) prevede **numerose riduzioni di fondi destinati al finanziamento degli investimenti locali**, in particolare dei Comuni (art. 104)
- La tabella seguente riporta le linee di finanziamento coinvolte per ciascuno degli anni 2025-2029 e per il totale 2030-2037 (in **celeste** le linee azzerate, in **rosa** le linee ridotte)

TAGLI CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI

art. 104 ddl Bilancio 2025		2025	2026	2027	2028	2029	totale 25-29	totale 30-37	totale 25-37
comma 13	Opere medie (co. 139 l. 145/18)				200,0	200	400,0	200,0	600,0
comma 14	Contributi regionali obbligatori (co 134, quota comuni)			213,2	213,2	213,2	639,5	992,6	1.632,1
comma 15	Piccoli Comuni (art. 30, co 14-bis, dl 34/19)	115,5	139,5	113,5	139,5	139,5	647,5	1.175,5	1.823,0
co 16 lett a)	Rigener urbana (co 42 l .160)			200,0	200,0	200	600,0	200,0	800,0
co 16 lett b)	Contr. Progettazione (co 51, l. 160/19)	200,0	100,0	100,0	100,0	100	600,0	200,0	800,0
co 17	PINQUA (co 443, l. 160/19)					53,03	53,0	215,1	268,1
co 18	Piccole opere fase 2 (co 44 l. 160/19)					140	140,0	2.000,0	2.140,0
co 19 lett a)	Supporto enti sciolti per mafia (co 277, l. 205/17)	5,0	5,0	5,0	5,0	5	25,0	40,0	65,0
co 19 lett b)	Fondo progettazione MIT (2018-30, azzerato 25-27)	29,9	30,0	30,0			89,9	-	89,9
Totali		350,40	274,50	661,65	857,65	1.050,68	3.194,88	5.023,20	8.218,08

- Le riduzioni riguardano tutte le principali linee di intervento (incidendo **in particolare sui Comuni piccoli e piccolissimi**), nel complesso per 8,2 mld. di euro (circa 3,2 mld. nel quinquennio 2025-2029 e ulteriori 5 mld. nel periodo 2030-2037)

Le misure del DDL Bilancio 4/8

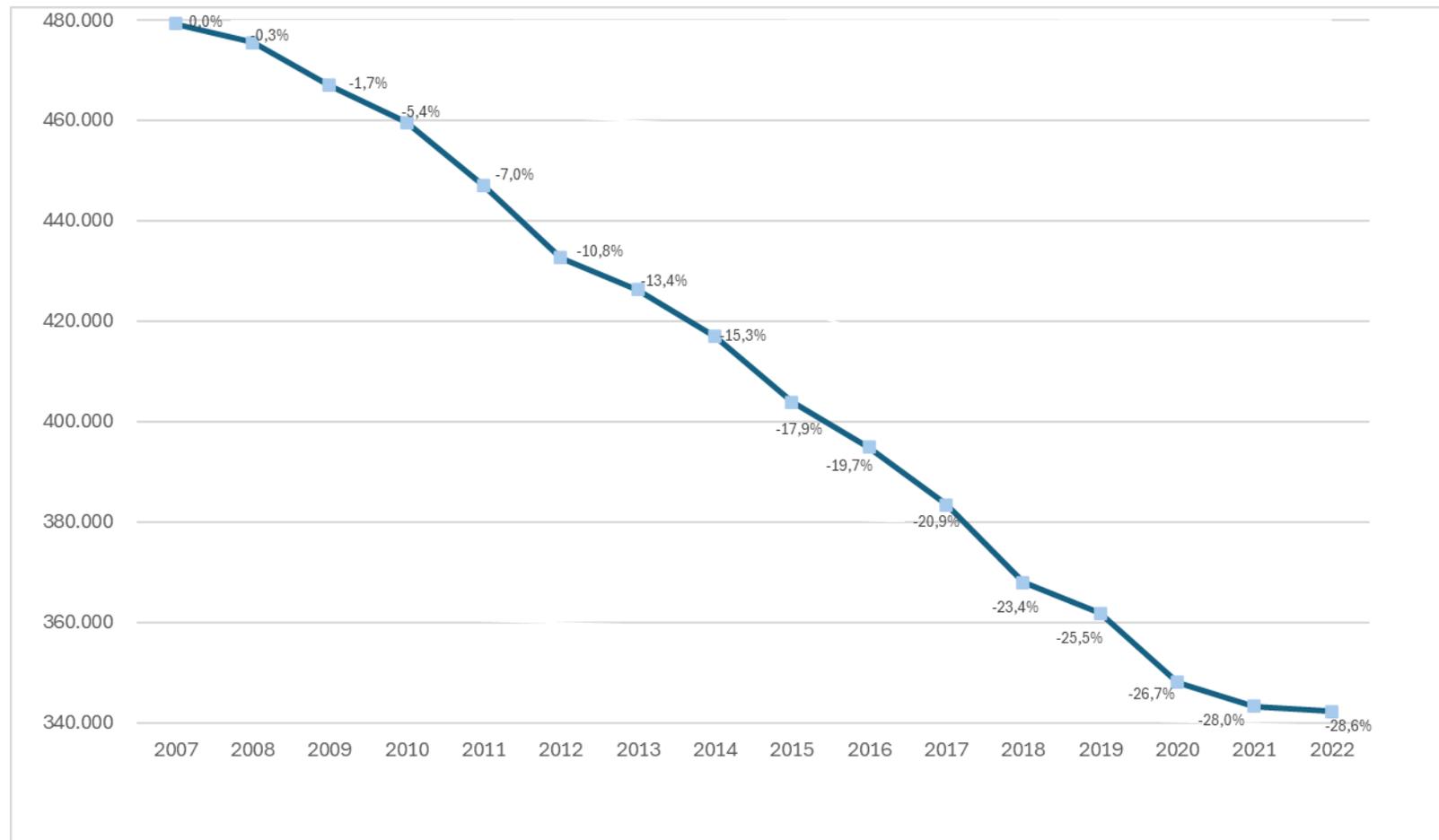
5. Personale

- Inaspettato ritorno al **limite di assunzioni basato sul *turn over* al 75% nel 2025** per gli enti con più di 20 dipendenti di ruolo in servizio (**art. 110 co. 9**)
- Si stimano in **circa 3 mila gli enti locali coinvolti** dopo che la regola della sostenibilità finanziaria, a partire dal 2020 (ex dl 34/2019, art. 33), ha faticosamente introdotto un principio di governo delle assunzioni basato sul rapporto spese di personale / entrate correnti nette, diametralmente opposto rispetto alla logica del vincolo orizzontale e indifferenziato
- Per il 2025 si determina dunque una sovrapposizione, *in peius*, con la regola della sostenibilità finanziaria che mette a rischio:
 - a) le programmazioni triennali dei fabbisogni di personale già approvate e in corso di attuazione, anche con procedure concorsuali già avviate, con evidenti possibili contenziosi con gli eventuali vincitori di concorso
 - b) i processi di mobilità tra enti, in quanto gli effetti finanziari degli stessi sarebbero diversi a seconda del regime assunzionale degli enti locali di provenienza e di destinazione

Altre misure

- Mantenimento opzione 4 scaglioni **Add. IRPEF** per il triennio 2025-2027 e **termine fissato al 15 aprile 2025** per deliberare su scaglioni e aliquote relative al 2025 (**art. 98**). **In caso di mancata deliberazione** per gli anni dal 2025 al 2027 l'addizionale mantiene la disciplina validamente deliberata per l'anno precedente
- Il sistema di **tesoreria unica mista** è definitivamente abrogato (**art. 103**)
- **Rappresentanti MEF in collegi sindacali** di enti e società che ricevono contributi «significativi» dallo Stato (**art. 112**)

La caduta del personale



Le misure del DDL Bilancio 5/8

Accantonamento obbligatorio, in dettaglio (art. 104, co. 5)

- La manovra dispone per il 2025 una riduzione della capacità di spesa corrente per gli enti locali di **130 mln. nel caso dei Comuni e 10 mln. annui nel caso di Città metropolitane e Province** appartenenti alle regioni a statuto ordinario e alle Isole (comma 5):
 - *in proporzione agli **impegni di spesa corrente 2023**, esclusi:
gli interessi passivi, le spese sociali/asili (Missione 12), le spese per il servizio rifiuti e i trasferimenti allo Stato per concorso alla finanza pubblica*

La misura orientativa del taglio è lo 0,4% della spesa corrente netta sopra riportata

- Sono **esclusi dalla manovra**:
 - *gli enti in dissesto o predissesto*
 - *gli enti che hanno sottoscritto gli accordi per il ripiano dei disavanzi di cui al co. 567 e ss. della legge di bilancio per il 2022 e all'art. 43, co. 2 del DL 50/2022*
- La determinazione del taglio sarà stabilita con **apposito DM** (Mef di concerto con Interno) **entro il 31 gennaio 2025, previa intesa presso la CSC**. In assenza di intesa il Governo potrà procedere dopo i venti giorni successivi alla proposizione del decreto presso la CSC

Le misure del DDL Bilancio 6/8

Accantonamento obbligatorio (art. 104, co. 6 e 7)

- Per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 gli enti iscrivono un **apposito fondo, nella Missione 20 – Fondi e accantonamenti** della parte corrente di ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione, **di importo pari al contributo annuo dovuto alla finanza pubblica di cui al comma 5**, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente di cui all'art. 40 del D.Lgs n. 118 del 2011 e all'art. 162, comma 6 del TUEL
- Con riferimento al **bilancio di previsione 2025-2027**, **questo fondo dovrà essere accantonato entro trenta giorni dal riparto dei contributi alla finanza pubblica**, mediante variazione di bilancio approvata **con apposito atto del Consiglio**
- La **costituzione del fondo**, sul quale non sarà possibile disporre impegni, è **finanziata attraverso le risorse di parte corrente disponibili nel bilancio di previsione**
- Alla fine di ciascun esercizio:
 - **per gli enti in disavanzo gli accantonamenti concorreranno al ripiano anticipato** del disavanzo di amministrazione
 - **per gli enti con avanzo disponibile pari a zero o positivo gli accantonamenti confluiranno nel risultato di amministrazione in quanto destinati al finanziamento di investimenti**, anche indiretti, da utilizzare prioritariamente rispetto alla contrazione di nuovo debito

Le misure del DDL Bilancio 7/8

4. Saldo di bilancio (art. 104, co. 2 e 9)

- A partire dall'anno 2025 l'equilibrio di cui all'art. 1, co. 821 della legge 145/2018 (Legge di bilancio 2019) è rispettato in presenza di un saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio

(Voce W2 del prospetto BDAP sulla verifica degli equilibri)

- Sono tenuti al rispetto dell'equilibrio sopra richiamato anche gli **enti in dissesto o predissesto e i comuni che hanno sottoscritto gli accordi per il ripiano dei disavanzi** di cui al co. 567 e ss. della legge di bilancio per il 2022 e all'art. 43, co. 2 del DL 50/2022
- **A partire dal 2026**, entro il 30 giugno di ciascun anno, **con decreto MEF è verificato il rispetto a livello di comparto dell'equilibrio richiamato e dell'accantonamento di cui al comma 6**
- **Solo in caso di mancato rispetto a livello di comparto degli obiettivi di finanza pubblica** (somma algebrica del saldo di cui al comma 2 e dei mancati accantonamenti di cui al comma 6), **agli enti inadempienti nell'esercizio precedente è comminato un incremento del fondo accantonamenti**, di importo pari allo sforamento registrato e **da iscrivere nel bilancio di previsione con riferimento all'esercizio in corso di gestione**

Le misure del DDL Bilancio 8/8

4. Saldo di bilancio (art. 104, co. 8, 10, 11 e 12 - ulteriori disposizioni)

- Qualora dovessero emergere andamenti di spesa corrente non coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica, potranno essere disposti ulteriori obblighi di concorso alla finanza pubblica a carico degli enti territoriali **(co. 8)**
- **Per gli enti che non trasmetteranno entro il 31 maggio alla BDAP i dati di consuntivo o preconsuntivo** riferiti all'esercizio precedente, **il contributo alla finanza pubblica sarà incrementato del 10 per cento** con le modalità previste dal comma 9, ad eccezione degli enti per i quali sono sospesi per legge i termini di approvazione del rendiconto di gestione a decorrere dal 2 gennaio 2025 **(co. 10)**
- Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio per l'anno 2025, con apposito decreto interministeriale **gli schemi del rendiconto consuntivo e del bilancio di previsione saranno adeguati, al fine di consentire le verifiche di cui al comma 9** a partire dal rendiconto 2025 e dal bilancio di previsione 2026 – 2028 **(co. 11)**
- Con decreto MEF è **istituito**, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, **un tavolo tecnico presso il MEF** composto da due rappresentanti MEF, un rappresentante del Ministero dell'interno, due rappresentanti ANCI (di cui uno in rappresentanza delle città metropolitane) e un rappresentante UPI:
 - **per monitorare le grandezze finanziarie degli enti locali interessati dalle nuove regole della governance europea**
 - **per definire percorsi di miglioramento dei processi rilevanti per la gestione finanziaria e contabile, quali la riscossione delle entrate, la valorizzazione del patrimonio e una più efficiente allocazione delle risorse disponibili**

FSC e obiettivi di servizio

Servizi sociali, asili nido, trasporto studenti con disabilità

Il Fondo di solidarietà 2024-2025

- Dopo la lieve riduzione del 2023 (-36milioni a carico dei Comuni delle RSO in perdita da perequazione), nel 2024 il FSC è lievemente aumentato per tutti i Comuni grazie all'assegnazione dell'ultima quota della «restituzione» del taglio ex dl 66/2014, di cui:
 - circa 118 mln. sono stati assegnati ai Comuni in perdita perequativa, per azzerarla
 - circa 62 mln. sono andati a tutti i Comuni in proporzione del taglio a suo tempo applicato
- Un'inserzione «verticale» che dal 2025 rischiava di venir meno determinando, per la sola progressione delle percentuali di risorse perequate, uno sbilancio stimabile in oltre 100 mln. annui
- Uno sbilancio (600/650 mln. tra il 2025 e il 2030) che è stato ora parzialmente compensato con un **finanziamento verticale di 56 milioni annui incrementali**, pari a **310 mln. a regime dal 2030 (art. 100 del DDL)**
- Il riparto è determinato con decreto MINT-MEF entro il 30 gennaio 2025 e sarà probabilmente commisurato alla «perdita perequativa» subita

*L'inserimento di una quota verticale statale nel FSC è da anni un punto principale delle richieste Anci
L'introduzione dei 56 mln. di euro abbatte il (falso) principio che vorrebbe la perequazione esclusivamente orizzontale,
ossia finanziata dai Comuni più dotati*

Perequazione e Fondo Speciale Equità Livello Servizi (Sentenza CCost n.71/2023)

La **sentenza CCost n. 71/2023** ha messo in questione l'inserimento nel FSC di quote vincolate per il potenziamento dei servizi comunali di rilevanza sociale (asili nido, servizi sociali, trasporto scolastico degli studenti disabili):

- non è legittimo **mettere insieme nello stesso fondo «contenitore» risorse con diverse finalità**:
 - da un lato perequazione generale senza vincolo di destinazione
 - dall'altro fondi dedicati allo sviluppo di servizi carenti in determinati territori
- non è legittimo **«sanzionare» gli enti che non raggiungono gli obiettivi di servizio** connessi al vincolo imposto di anno in anno **con il recupero delle risorse** assegnate ma **non utilizzate**
 - gli obiettivi sono connessi / prodromici al rispetto di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere raggiunti
 - semmai, l'ente va commissariato per assicurare l'efficace utilizzo delle risorse e il raggiungimento degli obiettivi

Incrementi FSC, per linea di intervento, anni 2020-2030 (in mln.€)

Anno	Recupero taglio ex dl 66/2014 (1)	Potenziamento Servizi sociali (RSO dal 2021, Isole dal 2022) (2)	Potenziamento Asili nido (3)	Trasporto scolastico studenti con disabilità (4)	Totale incremento
2020	100,0	-	-	-	100,0
2021	200,0	215,9	-	-	415,9
2022	300,0	298,9	120,0	30,0	748,9
2023	380,0	351,9	175,0	50,0	956,9
2024	560,0	405,9	230,0	80,0	1.275,9
2025	560,0	458,9	300,0	100,0	1.418,9
2026	560,0	519,9	450,0	100,0	1.629,9
2027	560,0	588,9	1.100,0	120,0	2.368,9
...	560,0	588,9	1.100,0	120,0	2.436,9
dal 2030	560,0	763,9	1.100,0	120,0	2.543,9

Quasi 2 miliardi di euro in più a regime, in progressivo inserimento tra il 2021 e il 2030

Perequazione e Fondo Speciale Equità Livello Servizi (LBil2024 co. 494-501)

- **Il co. 494 ridetermina la dotazione del Fondo di solidarietà comunale (FSC) a decorrere dal 2025**
 - Le risorse aggiuntive vincolate al miglioramento di servizi di rilevanza sociale sono scorporate dal FSC e inserite nel nuovo **“Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi” (co. 496)**.
 - In parziale ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023, sono inoltre **aboliti gli obblighi di restituzione allo Stato dei fondi aggiuntivi** in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio annuali
- Dopo il periodo di avvio e di raggiungimento a regime delle erogazioni aggiuntive e vincolate, **tra il 2029 e il 2031 tali risorse rientreranno nel FSC** per concorrere al mantenimento (obbligatorio) dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nei rispettivi campi di attività
- La norma presenta notevoli problematiche applicative, in particolare:
 - l'individuazione delle risorse aggiuntive sui servizi sociali che sono in realtà assegnate a tutti i Comuni sulla base di una ridefinizione dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard dei servizi sociali, su cui peraltro non c'è ancora un sistema di LEP ben definito
 - attuale imperfetta definizione del “grado di copertura LEP” per gli asili nido e per il trasporto degli studenti con disabilità

Il sito IFEL «Obiettivi in comune» continua a fornire tutte le informazioni e gli schemi di simulazione per la gestione e il monitoraggio degli obiettivi di servizio (e ora anche dell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità). I monitoraggi riguardano tutti i Comuni

Perequazione e Fondo Speciale Equità Livello Servizi (LBil2024, co. 494-501)

- L'articolazione in due fondi mantiene la **parità di risorse complessivamente assegnate** al comparto (salvo che per la riduzione di 72 mln. ex dl 124/2023)
- Nel periodo di funzionamento del Fondo speciale il regime sanzionatorio viene modificato (co. 498-501) con l'attivazione di un **potere surrogatorio del Ministero dell'interno** in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali, attraverso la **nomina del Sindaco come commissario**
- Il recupero delle somme a favore dello Stato non è abolito, ma si limita ai casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali del servizio oggetto dell'inutilizzo delle assegnazioni

FSC e Fondo equità livello servizi (co. 494-501 LBil 2024) - in mln. di euro

Anno	Dotazione del FSC (a legislazione 2023) (a)	di cui Potenziamento Servizi sociali	di cui Potenziamento Asili nido	di cui Potenziamento Trasporto scolastico studenti con disabilità	Dotazione del Fondo speciale equità livello servizi	Dotazione FSC ex LBil 2024	Totale Fondi (b)	differenza c = (b-a)
2020	6.300,6	-	-	-	-	-	6.300,6	-
2021	6.616,5	215,9	-	-	-	-	6.616,5	-
2022	6.949,5	298,9	120,0	30,0	-	-	6.949,5	-
2023	7.157,5	351,9	175,0	50,0	-	7.157,5	7.157,5	-
2024	7.476,5	405,9	230,0	80,0	-	7.476,5	7.476,5	-
2025	7.619,5	458,9	300,0	100,0	858,9	6.760,6	7.619,5	-
2026	7.830,5	519,9	450,0	100,0	1.069,9	6.760,6	7.830,5	-
2027	8.569,5	588,9	1.100,0	120,0	1.808,9	6.760,6	8.569,5	-
2028	8.637,5	656,9	1.100,0	120,0	1.876,9	6.760,6	8.637,5	-
2029	8.706,5	725,9	1.100,0	120,0	725,9	7.980,6	8.706,5	-
2030	8.744,5	763,9	1.100,0	120,0	763,9	7.904,6	8.668,5	- 76,0
2031	8.744,5	763,9	1.100,0	120,0	-	8.668,5	8.668,5	- 76,0

Riduzione disposta dal 2030 per il finanziamento delle assunzioni nel Mezzogiorno (dl124/23, art. 19)

Fondi vincolati inutilizzati e «commissariamento»

- Prima di attivare un vero potere surrogatorio, il mancato impiego delle risorse assegnate produce il **commissariamento** del Comune inadempiente, **attraverso la nomina a commissario dello stesso Sindaco, che potrà così utilizzare i fondi «arretrati»** per il raggiungimento degli obiettivi fissati per gli anni successivi: 2024-27 per asili nido e trasporto studenti con disabilità; 2024-30 per i servizi sociali
- **Solo in caso di perdurante inerzia** del Comune è previsto l'intervento di un **commissario prefettizio**
- Il mancato utilizzo **non dipende solo da inerzia dei beneficiari**, ma anche da **obiettive difficoltà** dovute all'assenza di domanda o alla dipendenza degli obiettivi da interventi infrastrutturali, soprattutto nei casi di piccoli Comuni, cui ad esempio sono stati assegnati obiettivi per gli asili anche in presenza di uno o due bambini fino a 3 anni
- Inoltre, un'interpretazione burocratica della legge ha portato al commissariamento di moltissimi enti per **cifre irrisorie** o, appunto, per **un singolo posto** di asilo o trasporto **non realizzati** nel 2022 e/o nel 2023

Raggiungimento degli obiettivi e dimensione dei commissariamenti

- Nei primi tre anni di attuazione degli obiettivi di servizio per i diversi settori – servizi sociali (2021-2023), asili nido (2022-2023) e trasporto scolastico per studenti con disabilità (2022-2023) – i Comuni delle RSO, della Sicilia e della Sardegna hanno rendicontato con successo l'86,24% delle risorse aggiuntive assegnate (1,06 mld. su 1,23 mld.)
- Il mancato raggiungimento degli obiettivi ha riguardato solo l'11,62% delle risorse assegnate, equivalenti a 143.204.376 euro, mentre per il restante 2,14% (26.420.579 euro) le relazioni di rendicontazione sono ancora in fase di completamento
- Per un'interpretazione formalistica della norma, i commissariamenti sono purtroppo destinati anche ai numerosi casi (oltre il 50%) di mancati impieghi per:
 - differenze di rendicontazione di entità trascurabile (fino ai pochi centesimi in meno rispetto all'obiettivo)
 - difficoltà in parte insormontabili (realizzazione di nuovi posti in asilo per Comuni con uno/due bambini in tutto o assenza di casi di disabilità che richiedano un trasporto scolastico specifico)
- I Comuni commissariati (DM Interno del 18 novembre 2024) sono **4.571** per parziale o mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio, oltre a **634** enti per il mancato invio delle rendicontazioni annuali

La proposta di riduzione dei commissariamenti

- Ponendo la soglia di commissariamento a 3mila euro per i servizi sociali e all'equivalente di un posto non realizzato/anno per asili nido (15mila euro) e trasporto studenti con disabilità (7mila euro), si eviterebbe di commissariare oltre la metà dei Comuni

Totale 3 servizi

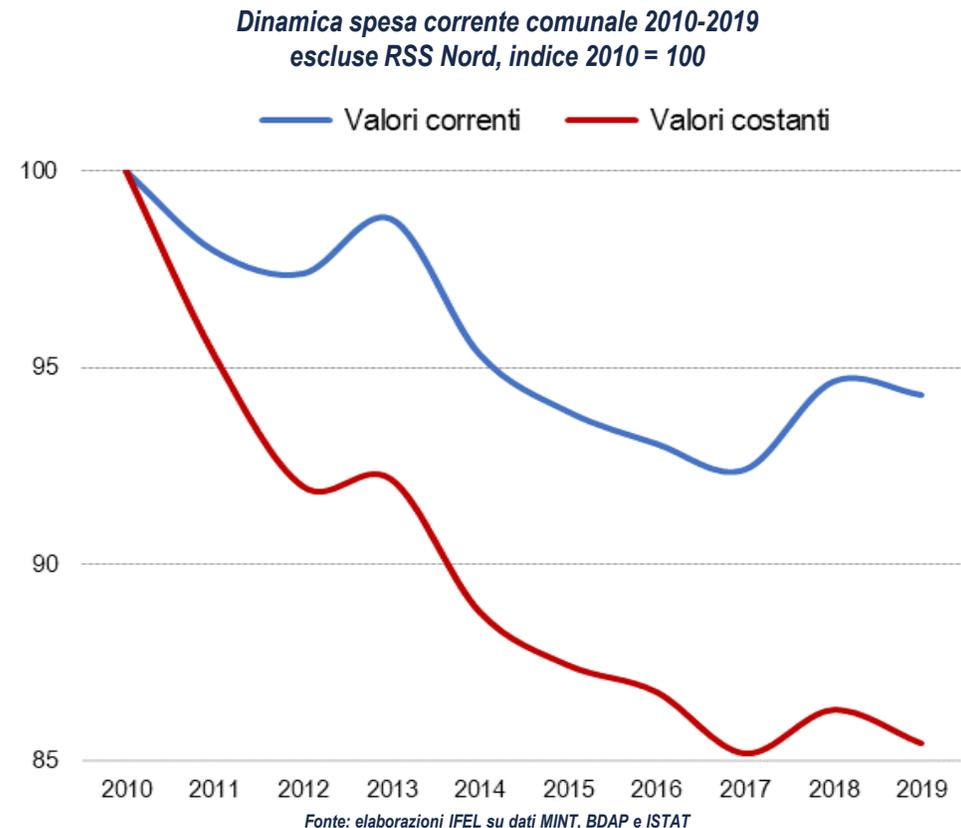
- **2.879** piccoli e piccolissimi Comuni, concentrati soprattutto al Nord, con obiettivi minimi non rendicontati, per complessivi **38 mln. di euro**
- Si tratta del **63%** dei Comuni che stanno per essere commissariati per il **26%** del totale non rendicontato

Classi di abitanti	TOTALE				
	Numero	%	Ammontare	%	Media
Meno di 500	672	23%	9.510.589	25%	14.153
da 500 a 999	648	23%	9.943.533	26%	15.345
da 1.000 a 1.999	638	22%	9.486.509	25%	14.869
da 2.000 a 2.999	295	10%	3.335.106	9%	11.305
da 3.000 a 4.999	297	10%	2.792.462	7%	9.402
da 5.000 a 9.999	204	7%	1.801.891	5%	8.833
da 10.000 a 19.999	90	3%	781.357	2%	8.682
da 20.000 a 49.999	31	1%	253.818	1%	8.188
oltre 100.000	4	0%	38.989	0%	9.747
TOTALE	2.879	100%	37.944.253	100%	13.180

I numeri della finanza locale

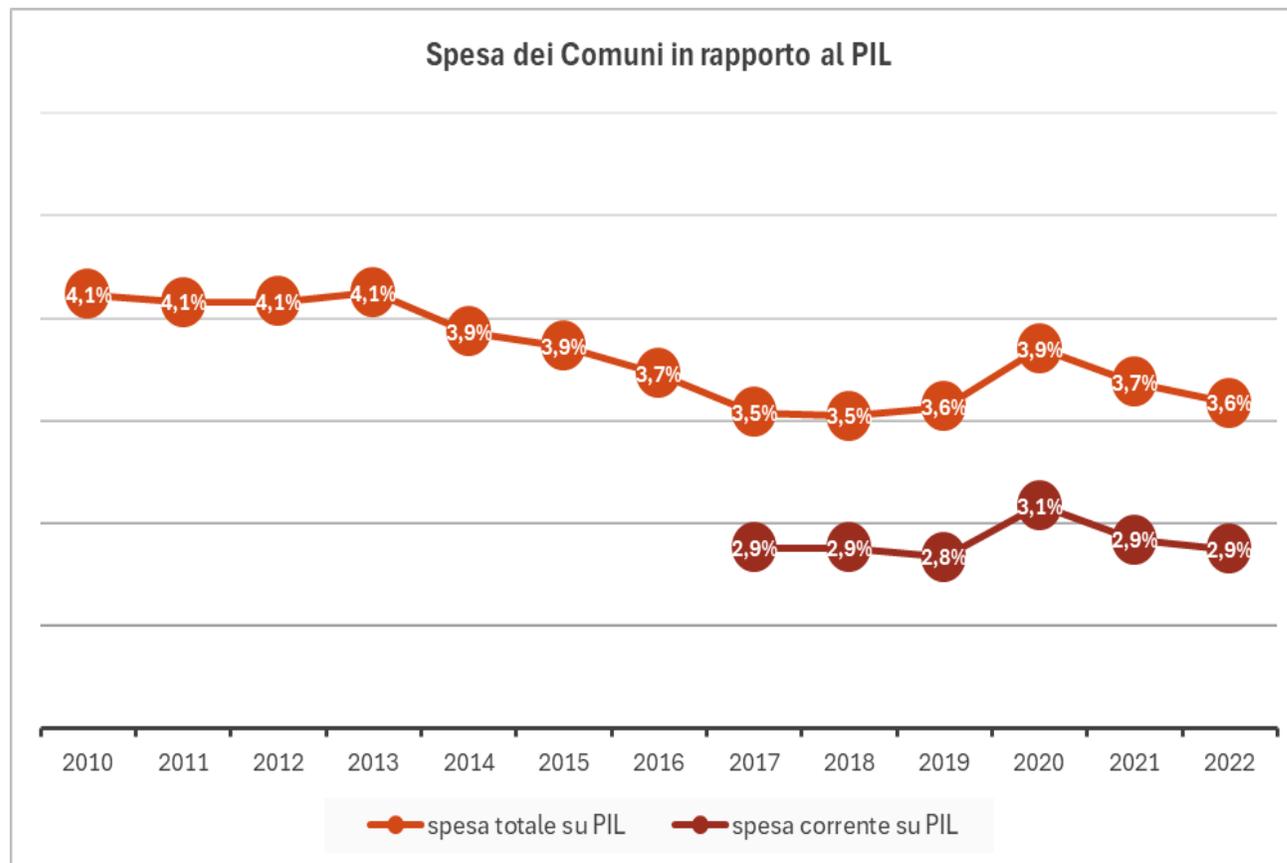
La dinamica di lungo periodo delle spese comunali e l'insorgere dell'inflazione (ante Covid)

- Al netto delle risorse impegnate per i servizi «rifiuti» e «trasporto pubblico locale» nel **decennio 2010-2019**, ossia dopo la stagione dei tagli alle risorse (circa 9mld.) e prima della crisi pandemica successivamente intervenuta, la **dinamica della spesa corrente comunale**:
 - registra un **-6% calcolato «a valori correnti»** (**2,5 mld. in meno**)
 - segnala un **-15% stimato «a valori costanti»** (**oltre 6 mld. in meno**)
- L'**alta inflazione del biennio 2022-23** (+8,1 nel 2022, +6% per il 2023) **riduce fortemente la portata degli aumenti di risorse** disposti tra il 2021 e il 2030 nel FSC, peraltro **in larga parte vincolati** a nuovi servizi e quindi a spese aggiuntive.
- La dinamica indotta da Covid e caro bollette nel 2020-22 (+5 mld. circa), non più sostenuta dai trasferimenti straordinari, si stabilizzerà su valori comunque più elevati rispetto al 2019 per effetto dell'inflazione più recente e degli aumenti contrattuali



La spesa comunale nel medio periodo

- **La spesa dei Comuni è stabile o in riduzione** anche severa se si considera l'impennata dell'inflazione tra il 2022 e il 2023. La figura mostra l'andamento della spesa totale e di quella corrente in rapporto con il PIL nel periodo 2010-2022.
- L'effetto dei trasferimenti straordinari da pandemia e crisi energetica tende a rientrare, anche se **alcune misure straordinarie hanno prodotto effetti più duraturi** (ved. slide seguenti)

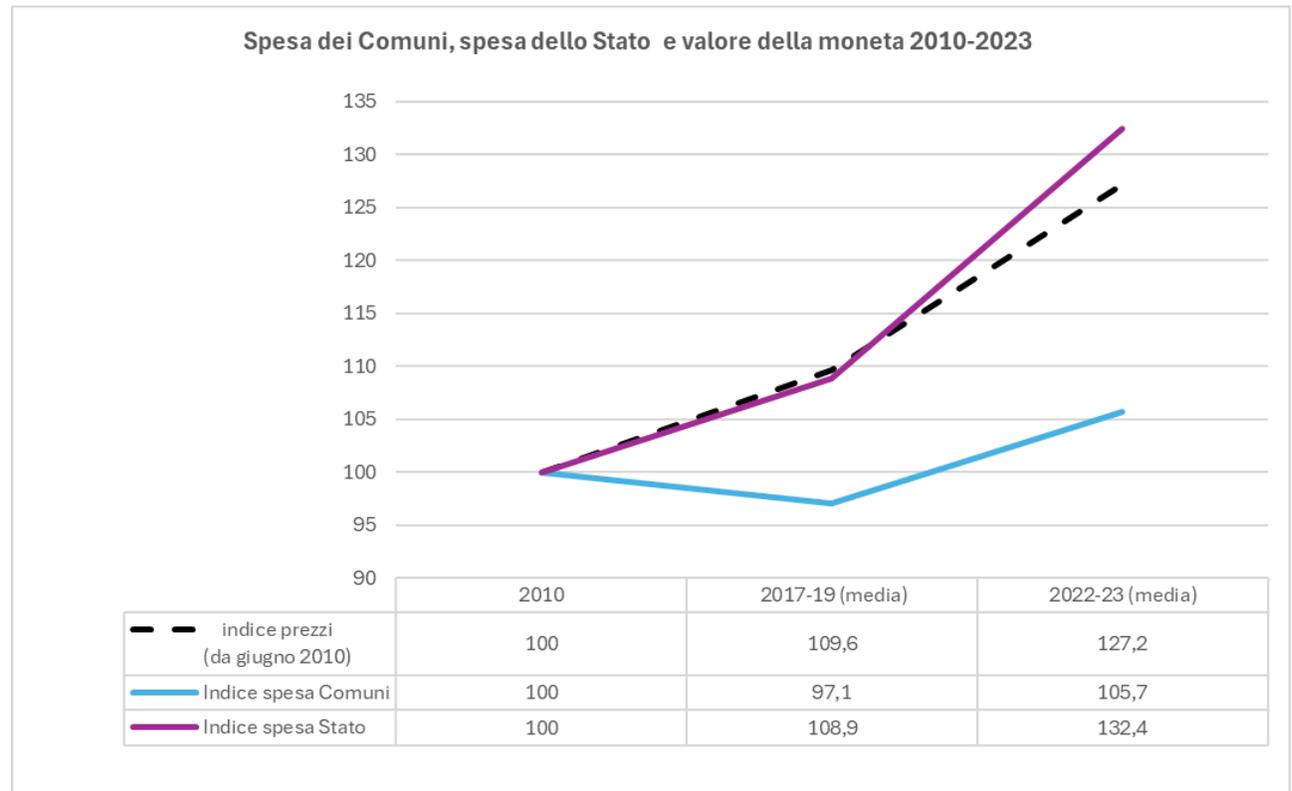


Fonte. Elaborazioni IFEL su dati ISTAT e BDAP

... e in confronto con la spesa statale

La figura mette a confronto la spesa corrente comunale e quella statale con il valore della moneta tra il 2010 e il 2023, fatto 100 il rispettivo valore 2010

Nella dinamica recente la spesa statale supera l'incremento dei prezzi, mentre la spesa comunale resta di gran lunga inferiore



Fonte. Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, SIOPE e BDAP

N.B. : Le spese sono quelle che concorrono all'equilibrio corrente: spese correnti e rimborso di prestiti

Avanzi e disavanzi nel comparto comunale ...

- Nel periodo pre e post pandemia **si riduce il numero degli enti in disavanzo** (da 1.550 a 1.100 circa) e **cresce l'importo degli avanzi liberi** (da 3,6 a 5,4 mld.)
- **I casi di sofferenza si concentrano nel Centro-Sud**, con una dinamica di rientro ora più significativa, grazie in primo luogo ai contributi speciali per tale fine concessi dallo Stato e per effetto delle sospensioni e rinegoziazioni mutui intervenute
- Il sostegno dello Stato ai **casi di sofferenza finanziaria** dovrebbe però auspicabilmente continuare e diffondersi anche tra i Comuni medio-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**

Casi di avanzo

Casi di disavanzo

	Numero comuni con avanzi positivi o pari a zero				Importo avanzi (mln. euro)				Numero comuni con disavanzi				Importo disavanzi (mln. euro)			
	2019		2023		2019		2023		2019		2023		2019		2023	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.		
1 - NORD	3.647	96%	3.730	98%	2.285	3.186	163	4%	80	2%	-1.290	-718				
2 - CENTRO	640	66%	759	78%	373	626	328	34%	209	22%	-1.849	-1.225				
3 - SUD E ISOLE	1.492	58%	1.744	68%	914	1.540	1.059	42%	807	32%	-8.941	-6.189				
Totale (senza RSS Nord)	5.779	79%	6.233	85%	3.571	5.352	1.550	21%	1.096	15%	-12.080	-8.132				

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

... Il dettaglio figure

- Anche in Liguria nel periodo pre e post pandemia **si riduce il numero degli enti in disavanzo** (da 24 a 14) e **crece l'importo degli avanzi liberi** (da 96 mln. a 157 mln.)
- I **casi di sofferenza (6%)** si concentrano **in particolare** tra gli **enti piccoli** (meno di 5mila abitanti) e i **comuni di medie dimensioni** (tra 10mila e 60mila abitanti)

Casi di avanzo

Casi di disavanzo

	Numero comuni con avanzi positivi o pari a zero				Importo avanzi (mln. euro)		Numero comuni con disavanzi				Importo disavanzi (mln. euro)	
	2019		2023		2019	2023	2019		2023		2019	2023
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	v.a.
1 - FINO A 1.000	93	94%	93	94%	9,7	17,4	6	6%	6	6%	-2,6	-3,5
2 - 1.001-5.000	78	91%	82	95%	24,2	36,7	8	9%	4	5%	-6,5	-3,7
3 - 5.001-10.000	26	93%	27	96%	24,6	39,1	2	7%	1	4%	-1,4	-0,8
4 - 10.001-20.000	8	73%	10	91%	13,9	30,5	3	27%	1	9%	-9,9	-1,1
5 - 20.001-60.000	4	50%	6	75%	12,7	22,3	4	50%	2	25%	-43,9	-6,1
6 - 60.001-100.000		0%	1	100%	0,0	0,1	1	100%		0%	-22,0	0,0
7 - OLTRE 100mila	1	100%	1	100%	11,4	10,8		0%		0%	0,0	0,0
Totale (senza RSS Nord)	210	90%	220	94%	96,4	156,9	24	10%	14	6%	-86,3	-15,2

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

Accertamenti/impegni e accantonamenti

Il prospetto riporta i grandi aggregati che concorrono all'equilibrio corrente dei Comuni

*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

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

- 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**
- FCDE e disavanzi sono più fortemente concentrati nel centro-sud, ma anche la formazione di avanzi è fortemente presente nelle aree più critiche
- Pertanto, sia la crescita (forse eccessiva) del **FCDE** che la formazione di **avanzi liberi** nel tempo dovrebbero costituire **elementi di riflessione per un rafforzamento della capacità di spesa a regole e risorse date**

Il peso crescente del FCDE

Il miglioramento dei saldi non elimina tuttavia un'ampia area di sofferenza, nel cui ambito sono compresi circa 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	Avanzi e FCDE					Disavanzi e FCDE					Rapporto FCDE pc (enti in DSVZ su enti in AVZ)
	Comuni in avanzo (n.)	% enti in avanzo	Media AVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (AVZ) -€	FCDE su ECORR (AVZ)	Comuni in disavanzo (n.)	% enti in disavanzo	Media DISAVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (DSVZ) -€	FCDE su ECORR (DSVZ)	
1 - NORD Totale	3.706	97%	257	38	4%	93	3%	-500	92	6%	240%
2 - CENTRO Totale	728	76%	181	77	6%	230	24%	-366	123	10%	160%
3 - SUD E ISOLE Totale	1.626	66%	382	90	7%	804	34%	-465	144	12%	160%
Totale complessivo	6.060	84%	281	57	5%	1.127	16%	-447	135	12%	238%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Mef-BDA

- L'area di sofferenza riguarda il 16% dei Comuni (dato sottostimato per la mancanza di diverse decine di enti al momento dell'elaborazione) ed è fortemente concentrata nel Sud, dove la quota di enti in disavanzo cresce al 34%. Peraltro, il 75% delle crisi conclamate si verifica nelle regioni Campania, Calabria e Sicilia. Sia le crisi 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 12% sulle entrate correnti (con un FCDE pro capite di 135 euro), a fronte del 5% medio tra i Comuni in avanzo (57 euro pro capite)
- Queste differenze, oltre a spingere verso **strumenti di incentivazione e rafforzamento della capacità di riscossione**, mostrano **la difficoltà di trasporre sui singoli enti locali criteri lineari di controllo della spesa**, che anche sotto il profilo equitativo costituirebbero un freno insostenibile per gli enti meno dotati di risorse proprie, anche per effetto delle attuali difficoltà di riscossione