

Per una finanza locale secondo Costituzione: torniamo all'attuazione dell'art. 119

a cura di Pierciro Galeone



IFEL
Fondazione ANCI

13ª Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale

LEGGE DI BILANCIO E OLTRE
PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA DELLA FINANZA LOCALE

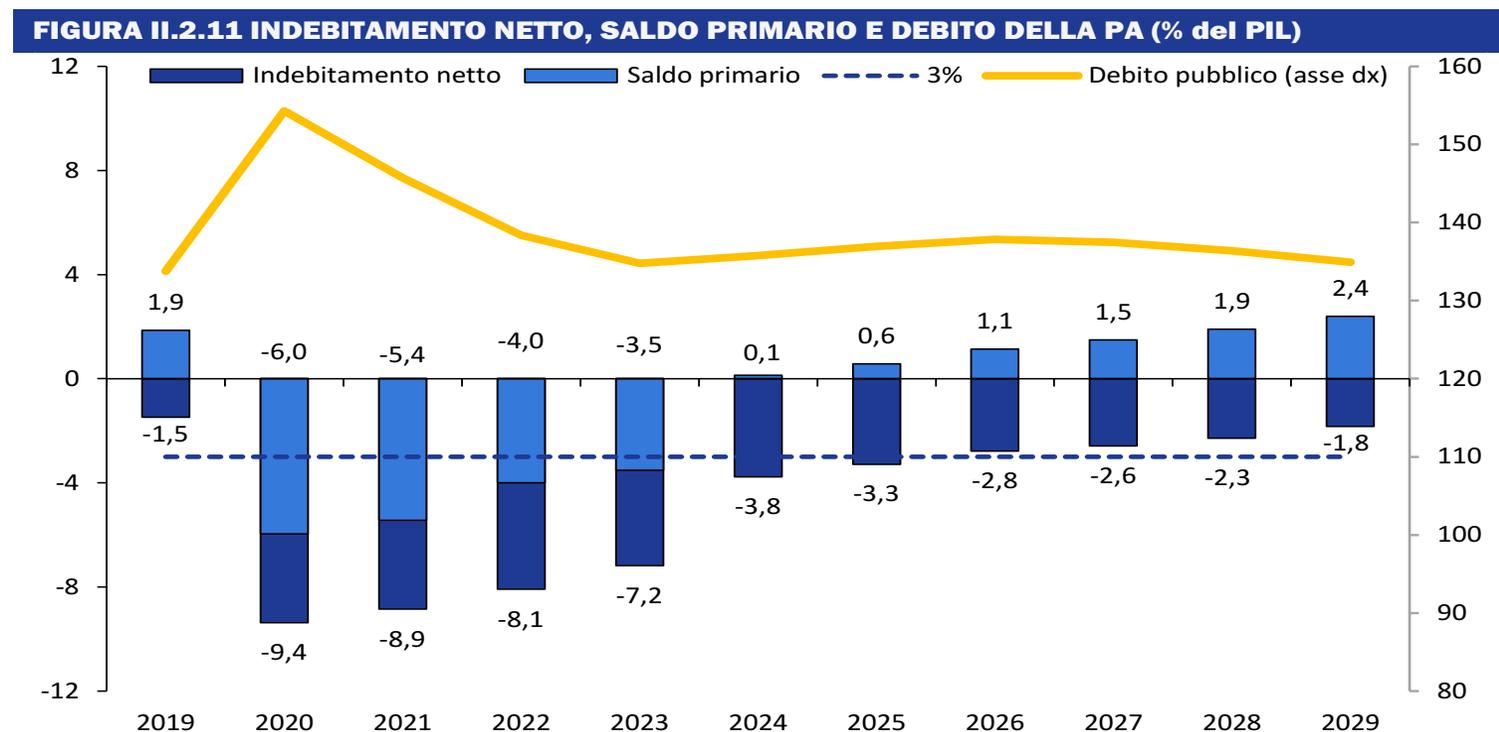
30 gennaio 2025 / Roma Eventi Fontana di Trevi



La nuova fase nella governance europea

Piani nazionali pluriennali

Obiettivi: la progressiva riduzione del **debito al 60% del PIL** (con riduzioni annuali almeno dell'1%); deficit sotto il **3% del PIL** e riduzioni annuali fino a raggiungere un deficit strutturale dell'1,5% del PIL



Le fasi della finanza locale: ascesa e crisi

Nel mezzo riforma costituzionale tentativo di attuazione

- **1992-2001** Trattato di Maastricht e Mercato unico
 - Ici 1993
 - L. 15 marzo 1997, n. 59 (L. Bassanini)
 - Addizionale Irpef 1998
- **2001-2009** Introduzione Euro
 - **Riforma Titolo V della Costituzione**
- **2009-2015** Crisi del debito sovrano in Europa e politiche di consolidamento
 - **L.42/2009 e decreti attuativi**
 - Legislazione della crisi e stagione dei tagli
- **2016-2019** Post Crisi
 - Allentamento dei vincoli
 - Ritorno agli equilibri ordinari di bilancio
- **2019-2024** Covid 19 e Next Generation Ue
 - Trasferimenti correnti per effetti crisi covid
 - PNRR
 - Tagli sulla capacità di spesa corrente (nel 2024 300 mln.)
- **2025.....** Nuovo Patto di stabilità europeo

Titolo V Cost.

Art. 118

Le **funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (...)

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di **compartecipazioni** al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio

La legge dello Stato istituisce **un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione**, per i territori con minore capacità fiscale per abitante

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni **di finanziare integralmente le funzioni** pubbliche loro attribuite

(...)

Ascesa e crisi: gli esiti

- Il peso della spesa comunale
- L'autonomia finanziaria
- La perequazione
- I trasferimenti
- Gli equilibri di bilancio

Il peso della spesa comunale

Spesa pubblica 2023: **1.145** mld

Spesa comunale 2023: **78,6** mld

Sulla spesa pubblica

- 2013: **8,1%**
- 2023: **6,9%**

Sul PIL

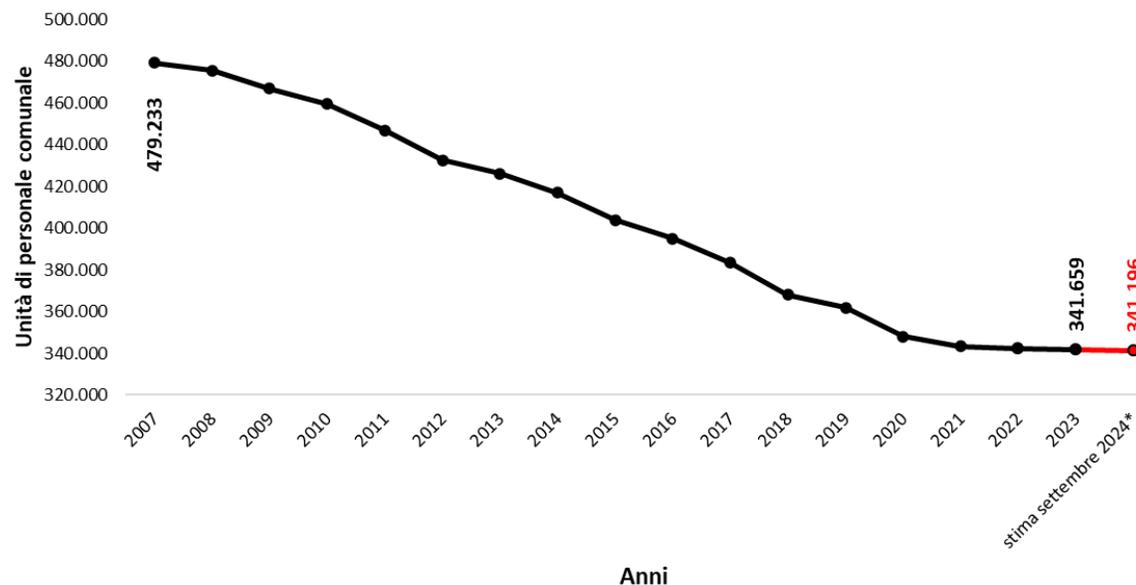
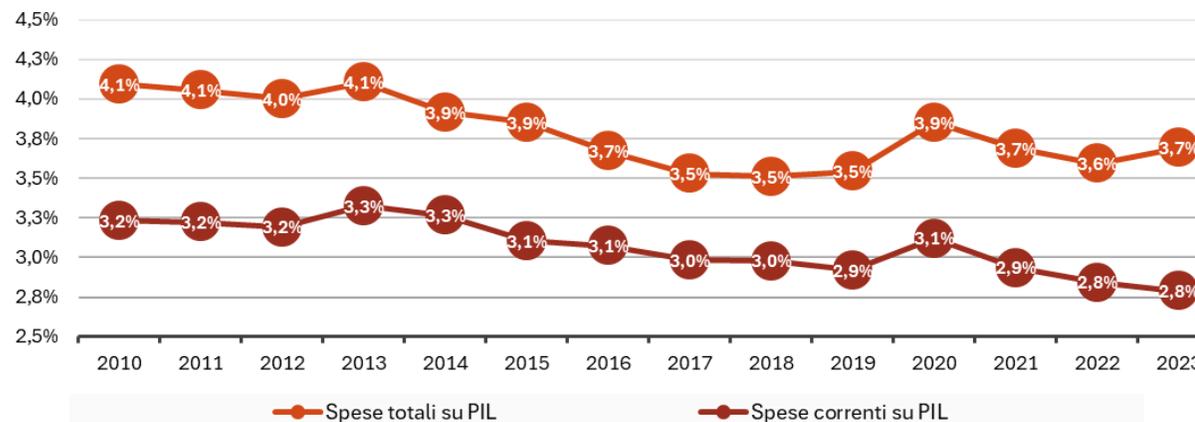
- 2013: **4,1%**
- 2023: **3,7%** (**2,8% spesa corrente**)

Spesa Corrente

Contenuta nell'ambito della dinamica inflazionistica

Unità di personale in calo:
Var. % 2007-sett. 2024:
-28,8%

Spesa dei Comuni in rapporto al PIL

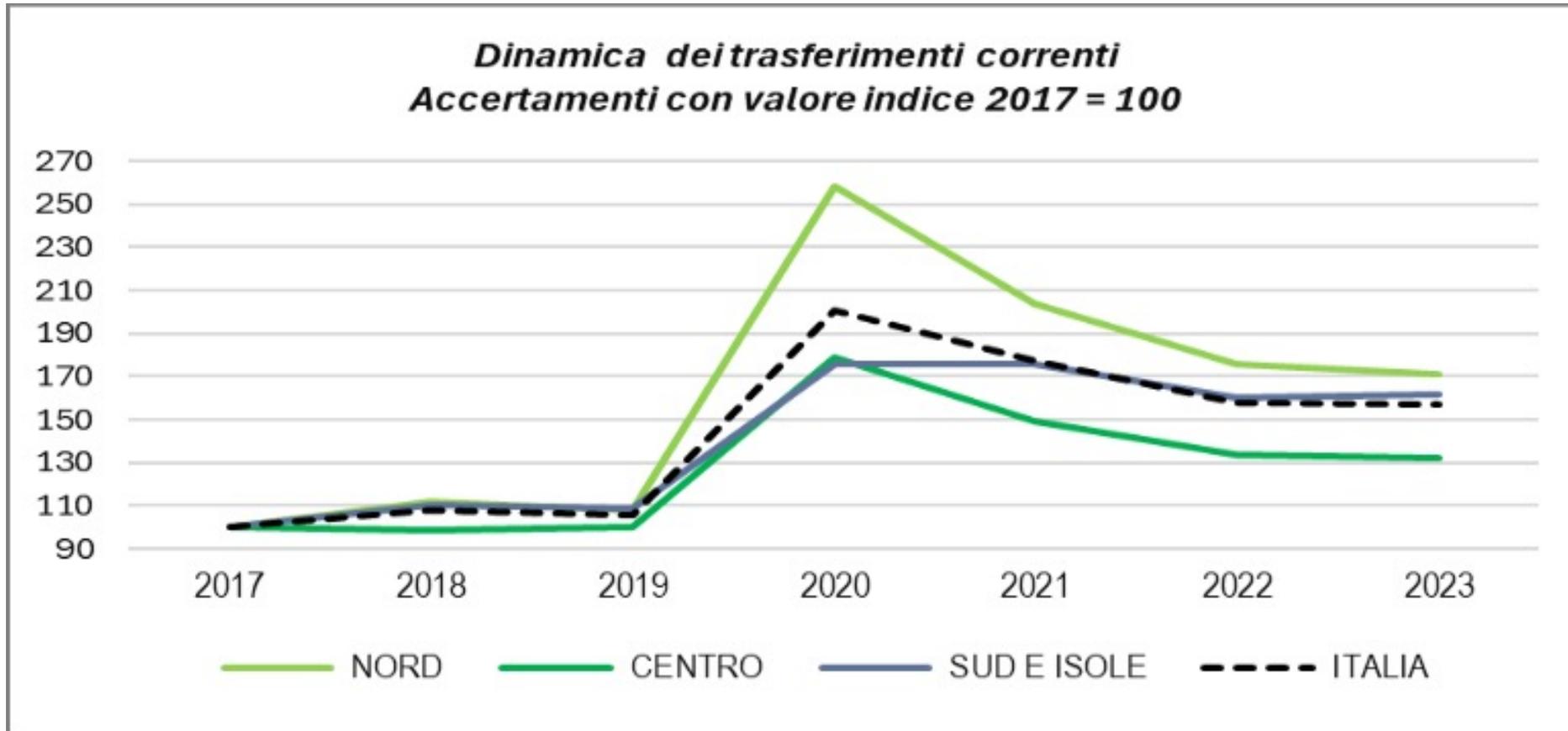


Autonomia: erosione delle basi imponibili

- **Irpef:** l'introduzione di regimi sostitutivi
- **IMU;** agevolazioni, esenzioni, compensazioni (limiti del catasto)
- **Tari:** rifiuti speciali e regolazione Arera
- **Cup:** invarianza di gettito 2019 e canoni fissi

Il ristoro dei mancati gettiti avviene tramite trasferimenti compensativi in cifra fissa: per l'IMU sono **4,5 miliardi** di euro annui

Entrate trasferimenti



Trasferimenti «orizzontali» e sforzo fiscale

Il FSC mobilita per la perequazione intorno a **100 mln.** annui

I Comuni che perdono risorse: **3.765**

I Comuni che ricevono risorse: **2.792**

Dal 2025 al 2030 maturano ulteriori **600 mln.** di riallocazione perequativa, **di cui 310 mln. in progressiva immissione** per trasferimenti statali **stanziati con la legge di bilancio 2025**

Trasferimenti correnti vincolati

Aboliti i trasferimenti statali ordinari

- **Ristori a compensazione di gettiti aboliti** dalla legislazione statale, per circa **4,3 mld**
- **Risorse vincolate:**
 - **trasferimenti strutturali incentivanti** (servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico studenti con disabilità): **2 mld** (dal 2027 per asili nido e trasporto studenti con disabilità; dal 2030 per i servizi sociali);
 - **trasferimenti a rendicontazione** (diversi fondi sociali, scuola, ambiente, assistenza disabilità scolastica): circa **3 mld**

Equilibri di parte corrente 2023 (senza FCDE)...

Area geografica e classe demografica	Entrate correnti accertamenti	Spese correnti impegni	Rimborso prestiti impegni	Saldo bilancio di parte corrente
1 - NORD	28.587	24.829	1.117	2.758
2 - CENTRO	16.394	13.850	444	965
3 - SUD E ISOLE	23.577	18.998	880	1.921
1 - FINO A 1.000	1.606	1.366	60	133
2 - 1.001-5.000	8.657	7.379	339	641
3 - 5.001-10.000	7.465	6.422	241	570
4 - 10.001-20.000	8.815	7.464	289	688
5 - 20.001-60.000	13.921	11.668	461	1.200
6 - 60.001-100.000	4.753	3.976	204	487
7 - 100.001-250.000	5.709	4.918	186	266
8 - OLTRE 250.000	17.632	14.486	661	1.658
ITALIA (RSO e isole)	68.558	57.677	2.441	5.643

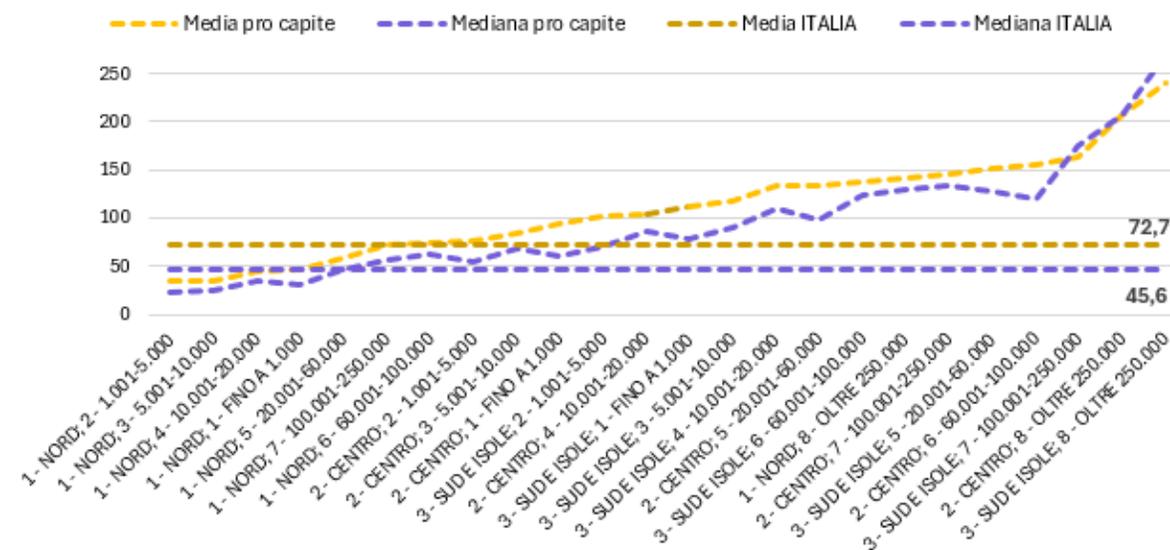
... Fondo crediti di dubbia esigibilità 2023

A fine **2023** nei comuni gli accantonamenti **FCDE** si attestano sui **6,3 mld. di euro**

La tensione finanziaria che ne deriva assume una dimensione più accentuata:

- nel Sud (fatta parziale eccezione per i piccoli enti)
- nei comuni di maggiori dimensioni, in particolare al Centro e nel Sud

AREA	FCDE 2023 (mld. euro)		Media pro capite	Mediana pro capite
	v. a.	%		
1 - NORD	1,7	28%	41,1	27,1
2 - CENTRO	1,6	25%	90,5	65,5
3 - SUD E ISOLE	3,0	47%	113,2	82,3
ITALIA (senza RSS Nord)	6,3	100%	72,7	45,6



Comuni in avanzo e disavanzo

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.)

Escluse le RSS del Nord, a livello aggregato si passa **da -8,5 mld. nel 2019 a -2,8 mld. nel 2023**

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

	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 - NORD	3.647	96%	3.728	98%	2.285	3.186	163	4%	82	2%	-1.290	-717
2 - CENTRO	640	66%	758	78%	373	626	328	34%	210	22%	-1.849	-1.226
3 - SUD E ISOLE	1.492	58%	1.746	68%	914	1.544	1.059	42%	805	32%	-8.938	-6.192
Totale (senza RSS Nord)	5.779	79%	6.232	85%	3.571	5.356	1.550	21%	1.097	15%	-12.077	-8.135

I comuni alla prova

In questi anni i Comuni mostrano una significativa capacità di reazione

- Sopravvivere al consolidamento fiscale
- Attuare una stagione di riforme senza precedenti
- Affrontare in prima linea l'emergenza Crisi Covid
- Attuare il PNRR e cogliere l'opportunità di investire
- Ridurre i tempi di pagamento

Risanamento finanze pubbliche

La manovra nominale a carico del comparto comunale (RSO e Isole)

Anni 2011-2020, valori in milioni di euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulato 2011-2020
TOTALE MANOVRA (*)	3.095,3	4.099,9	3.415,7	158,0	1.002,7	-414,2	593,1	557,7	782,4	107,9	13.398,4
di cui PATTO / FCDE	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-496,6	503,3	557,7	782,4	207,9	4.761,7
di cui Taglio risorse	1.586,0	2.577,6	2.154,4	606,5	1.640,0	82,4	89,8	0,0	0,0	-100,0	8.636,7

Il ruolo dei comuni durante la pandemia Covid

Con un'azione tempestiva, continua e incisiva il ruolo dello **Stato si è rivelato determinante nel garantire gli equilibri dei bilanci comunali** durante la fase pandemica, impegnati a svolgere **sul territorio un intervento di concreto sostegno a famiglie e imprese**



Una stagione di riforme senza precedenti

Riforma della contabilità (c.d. «armonizzazione contabile»)

Un salto culturale assai complesso nel segno della competenza potenziata: immediato riaccertamento straordinario delle masse attive/passive (senza possibilità di rimedio in caso di errore) e nuovi pivot contabili quali FCDE e FPV

Riforma del codice degli appalti

Modalità gestionali ben più complesse nelle fasi di preparazione e aggiudicazione delle gare, generando ritardi e difficoltà ulteriori in particolare per gli affidamenti dei lavori di maggiore importo

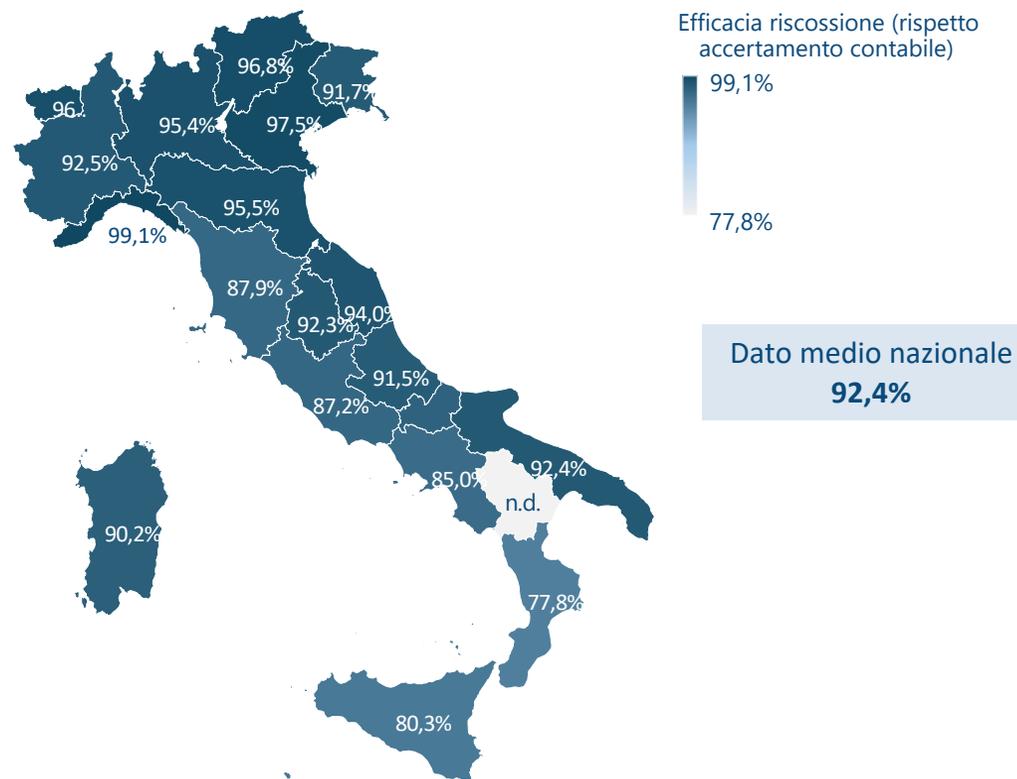
SIOPE+ e messa a punto della Piattaforma dei crediti commerciali (PCC)

Un lavoro complesso, determinante per disporre di informazioni tempestive sui flussi di cassa e misurare correttamente «tempi di pagamento» e «smaltimento del debito commerciale», quali parametri di riferimento per le sanzioni in caso di inadempienza (Fondo garanzia debiti commerciali)

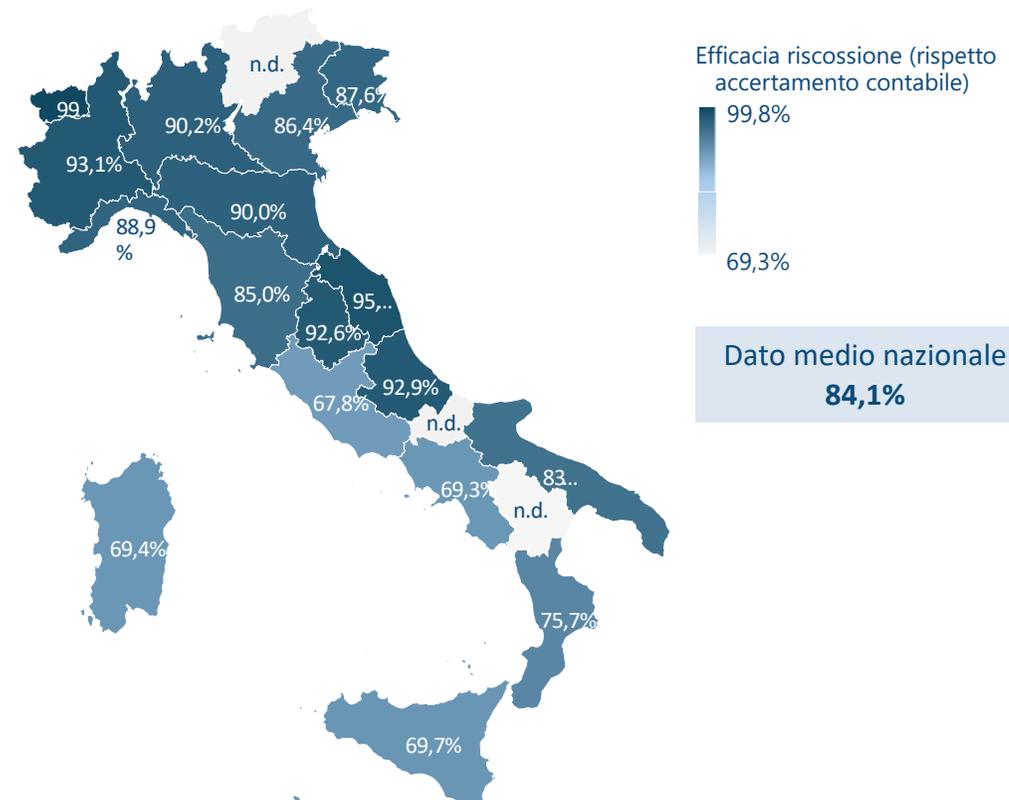
Un onere amministrativo assai gravoso, peraltro condotto con personale in servizio sempre in drastica diminuzione e senza leve significative di incentivo contrattuale

Capacità di Riscossione complessiva IMU-TARI (triennio '18 - '21)

% di riscossione complessiva dell'IMU rispetto all'accertamento contabile

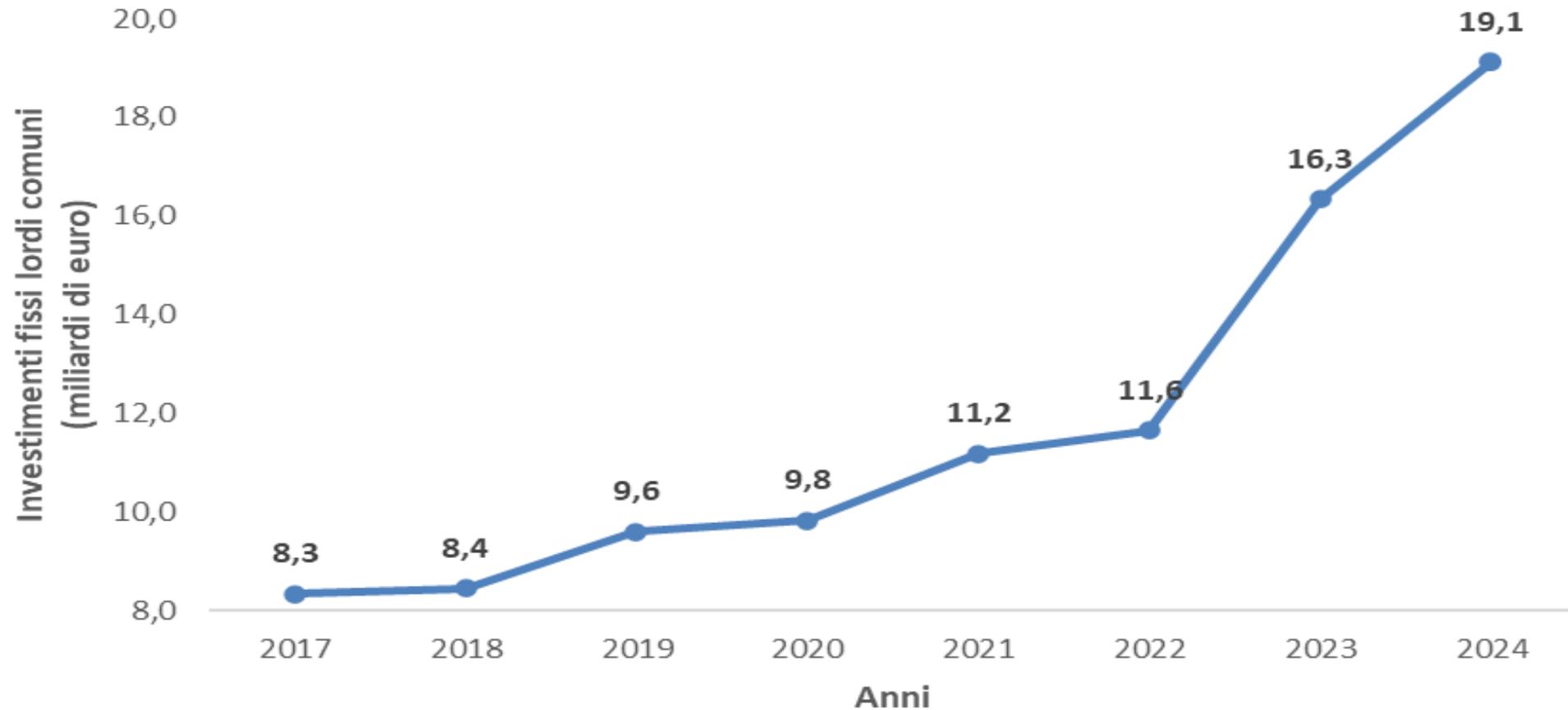


% di riscossione complessiva della TARI rispetto all'accertamento contabile



Fonte: elaborazioni indagine conoscitiva IFEL Progetto Riscossione su dati Bdap

Investimenti comunali



PNRR: attuazione

Soggetto attuatore	N. bandi			Importo bandi (euro)		
	Publicati	Aggiudicati	(b/a)	Publicati (c)	Aggiudicati (d)	(d/c)
Ministeri	2.164	1.106	51,1%	2.324.824.477	1.085.616.592	46,7%
Regioni	24.535	18.850	76,8%	26.206.669.795	13.200.498.549	50,4%
Province	6.570	4.016	61,1%	4.958.166.164	3.195.710.186	64,5%
Città metropolitane	2.759	2.023	73,3%	1.509.045.856	1.000.900.152	66,3%
Comuni	56.645	38.903	68,7%	24.814.407.470	18.470.845.513	74,4%
Aziende o enti del servizio sanitario nazionale	84	39	46,4%	16.823.970	10.942.296	65,0%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	6.227	4.099	65,8%	5.463.116.190	3.878.550.028	71,0%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	1.082	667	61,6%	145.281.541	74.101.434	51,0%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	60.971	29.256	48,0%	3.439.735.056	1.873.384.758	54,5%
Operatori privati e imprese (soggetti a capitale pubblico e/o pubblico-privato)	16.642	10.095	60,7%	46.239.687.471	36.172.258.915	78,2%
Totale	177.679	109.054	61,4%	115.117.757.990	78.962.808.424	68,6%

Sette punti e una domanda

1. **Risorse insufficienti per le funzioni fondamentali**
2. **Basi imponibili poco dinamiche ed erose**
3. **Limitata autonomia d'entrata (sforzo fiscale completamente utilizzato)**
4. **Perequazione quasi tutta orizzontale**
5. **Trasferimenti tutti vincolati**
6. **Limitata gestione dei bilanci (obblighi di accantonamento);**
7. **Inflazione che impatta sulle spese ma non sulle entrate.**

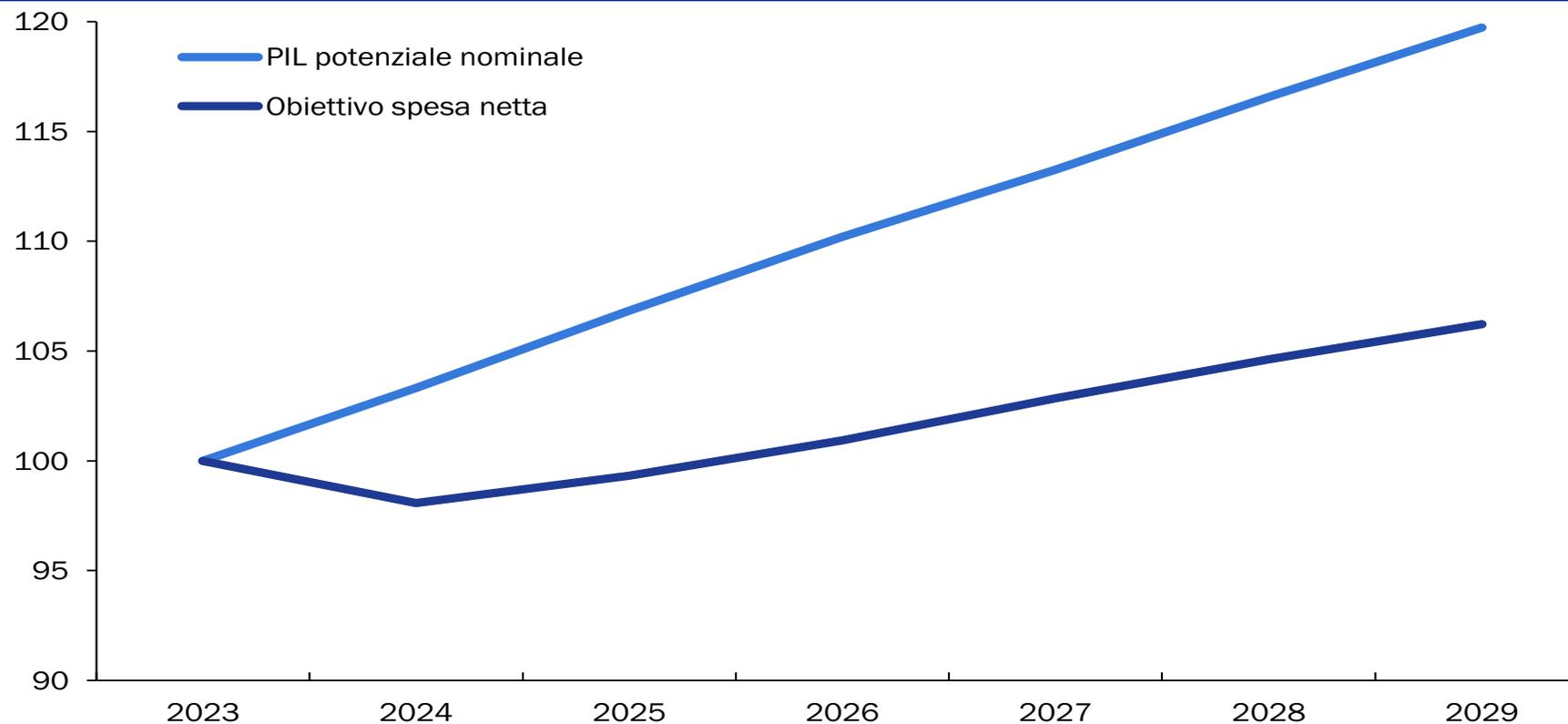
Come governare e finanziare la città pubblica?

Torniamo all'art. 119 Cost.

- Integrare la **struttura delle entrate** proprie correnti diversificando le basi imponibili, per dare solidità ma anche dinamicità alla fiscalità locale
- Permettere una effettiva **politica delle entrate**: ripristinare l'autonomia e la responsabilità fiscali
- Rivedere la **perequazione**: semplificare i meccanismi, rafforzare il contributo «verticale» dello Stato e rendere più sostenibile il percorso
- Razionalizzazione dei **trasferimenti statali**: accorpamento dei fondi, da vincolare per missioni e non per programmi; margini di gestione più ampi
- Gestione dinamica del **FCDE**: valorizzare tempestivamente percorsi di miglioramento
- Piano nazionale per la **riscossione** (interoperabilità, supporto, incentivi)
- **Agenda dei Comuni** per gli investimenti: prepararsi al post PNRR

Il risanamento dipende dalla crescita

FIGURA II.1.1: LIVELLO OBIETTIVO DELLA SPESA NETTA E PIL POTENZIALE NOMINALE (numero indice 2023 = 100)



Fonte: Elaborazioni MEF.

Grazie per l'attenzione