



**Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sulle tematiche relative allo stato
di attuazione e alle prospettive
del federalismo fiscale**

**Intervento del Consigliere
Giampaolo Arachi**

**Commissione parlamentare per
l'attuazione del federalismo fiscale**

7 maggio 2025

Indice

1. Le recenti novità sullo stato di attuazione del federalismo fiscale	5
2. Le principali misure della legge di bilancio per il 2025 per gli Enti territoriali	6
3. Il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica	10
3.1 La quantificazione e l'attribuzione per comparti del contributo alla finanza pubblica	12
3.2 Le criticità connesse con l'utilizzo della spesa corrente come criterio per il riparto del contributo alla finanza pubblica	22
3.3 Il contributo alla finanza pubblica e le spese di investimento locali	26
4. L'adeguatezza delle risorse rispetto ai fabbisogni	29
4.1 La dimensione nominale dei fabbisogni standard dei Comuni	30
4.2 La dinamica delle risorse standard	33
4.3 La necessità di coordinamento tra trasferimenti	37
5. Considerazioni generali	39

1. Le recenti novità sullo stato di attuazione del federalismo fiscale

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha subito una battuta d'arresto dopo la relativa accelerazione del triennio 2020-22. Nell'ultimo anno, tuttavia, sono state introdotte novità che influiscono in maniera sia indiretta che diretta sul federalismo fiscale.

Nella prima categoria possono essere raggruppate le misure adottate con la legge di bilancio per il 2025 **che rappresentano una sorta di prima applicazione della nuova governance europea agli Enti territoriali.** Ci si riferisce, in particolare, alla modifica in senso restrittivo della definizione di equilibrio di bilancio e alla misura che stabilisce le modalità del concorso alla finanza pubblica di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane nel periodo 2025-29. A queste si aggiungono il taglio ai programmi di investimento locale disposto per il periodo 2025-2034 e l'assegnazione di nuove risorse correnti agli Enti locali.

Nella rimanente parte dell'anno sono attese modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) e a quella sull'attuazione del principio del pareggio di bilancio (L. 243/2012) – necessarie per dare piena attuazione alle nuova *governance* europea – che potrebbero introdurre ulteriori aggiustamenti alle regole di bilancio degli Enti territoriali. È auspicabile che tali interventi, pur mirando a consolidare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel loro complesso, preservino adeguati margini di autonomia per gli Enti territoriali e garantiscano il finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali degli Enti locali. È inoltre attesa la formazione di un apposito Tavolo tecnico presso il Ministero dell'Economia e delle finanze – con la partecipazione dei rappresentanti degli Enti territoriali – per definire percorsi di miglioramento dei processi rilevanti per la loro gestione finanziaria e contabile.

Alla seconda categoria, quella delle innovazioni che influenzano il federalismo fiscale in modo diretto, appartengono l'aumento del finanziamento statale al fondo perequativo comunale (Fondo di solidarietà comunale, FSC) – disposto, anch'esso, con la legge di bilancio per il 2025 – **e la Sentenza 192/2024 della Corte costituzionale su alcune disposizioni della legge sul regionalismo differenziato** (L. 86/2024), che fornisce indicazioni sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e del relativo fabbisogno e sul modello di finanziamento. Tale pronuncia avrà inevitabili ripercussioni sul finanziamento dei LEP sia nel caso del regionalismo simmetrico, sia in quello del regionalismo differenziato.

Permangono ancora rilevanti criticità per il completamento del federalismo fiscale. L'attuazione del federalismo per Regioni, Province e Città metropolitane, prevista tra le riforme abilitanti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – da portare a termine entro il primo trimestre del 2026 – non ha registrato progressi significativi. Per quanto riguarda le Regioni, non è stata rispettata la scadenza (31 dicembre 2023) per l'individuazione, attraverso un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri,

dei trasferimenti statali da fiscalizzare¹, nonostante la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) abbia completato l'istruttoria tecnica. Inoltre, sia per le Regioni che per le Province e le Città metropolitane, non è stata ancora data attuazione alla legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023), che prevede che a questi Enti vengano assegnate entrate proprie adeguate al finanziamento dei LEP e dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali. L'attuazione della delega è attesa anche per dare maggiori spazi di autonomia fiscale ai Comuni.

Nel testo che segue, dopo aver brevemente descritto le principali misure riguardanti la finanza degli Enti territoriali contenute nella legge di bilancio per il 2025 (par. 2), ci si sofferma innanzitutto sul contributo alla finanza pubblica richiesto a tali Enti, evidenziando alcune criticità che emergono dal suo disegno e dalla coesistenza con tagli alle risorse da destinare agli investimenti locali (par. 3). In secondo luogo, si affronta la questione dell'adeguatezza delle risorse rispetto ai fabbisogni per le funzioni fondamentali e i LEP (par. 4) con particolare riferimento al comparto dei Comuni. Infine, si avanzano alcune considerazioni generali su come sarebbe auspicabile venisse disegnato un quadro stabile di regole per il concorso degli Enti territoriali alla finanza pubblica affinché risulti efficace e coerente con la nuova *governance* europea e su come il percorso di attuazione del federalismo fiscale dovrebbe coordinarsi con gli eventuali progressi dell'autonomia differenziata (par. 5).

2. Le principali misure della legge di bilancio per il 2025 per gli Enti territoriali

L'attuazione di quanto stabilito nell'ambito della nuova *governance* europea – che prevede una programmazione di bilancio di medio termine e l'utilizzo di un unico indicatore di riferimento per la sorveglianza di bilancio multilaterale rappresentato dalla traiettoria del tasso di crescita nominale della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali del complesso delle Amministrazioni pubbliche – non ha finora comportato modifiche sostanziali alle regole di bilancio valide per gli Enti territoriali. Tuttavia, sono state introdotte disposizioni che sembrano indicare l'intenzione di confermare per questi Enti l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, assicurando la coerenza con gli impegni relativi alla crescita della spesa primaria netta attraverso la richiesta di accantonamenti di risorse e tagli dei trasferimenti per gli investimenti. Contestualmente, senza un esplicito coordinamento con le misure di contenimento della spesa, sono stati previsti nuovi trasferimenti di parte corrente per finalità specifiche. L'insieme di queste misure potrà avere effetti eterogenei tra comparti e sui singoli Enti².

In primo luogo, è stato reso obbligatorio dal 2025 il conseguimento di un equilibrio di bilancio, già monitorato in via sperimentale dal 2019, più restrittivo rispetto al pareggio

¹ Come previsto dall'articolo 7 del D.Lgs. 68/2011.

² Per approfondimenti si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

richiesto fino allo scorso anno. In particolare, esso è **definito come risultato non negativo in termini di competenza tra entrate e spese complessive escludendo le risorse vincolate e gli accantonamenti non utilizzati durante l'esercizio.** Il rispetto di tale equilibrio dovrà essere accertato a livello di comparto e non di singolo Ente, consentendo in tal modo di gestire scostamenti temporanei, positivi e negativi, che trovano compensazione a livello aggregato³.

In secondo luogo, **è stato stabilito il contributo degli Enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2025-29.** Tale contributo – pari a 0,57 miliardi nel 2025, 1,57 in ciascun anno del triennio 2026-28 e 2,5 nel 2029 – si aggiunge all'obbligo di riduzione della spesa corrente già previsto negli anni precedenti nell'ambito della *spending review*, ma si distingue dalle misure passate (tab. 1). Esso, infatti, non consiste in un mero versamento delle risorse (proprie o risparmiate) degli Enti al bilancio dello Stato, ma piuttosto in un accantonamento di quanto richiesto in termini di concorso alla finanza pubblica in un apposito fondo di parte corrente non spendibile, da destinare, nel caso di Enti in disavanzo, al ripiano aggiuntivo di quest'ultimo rispetto a quanto già programmato e, nel caso di Enti in avanzo, al finanziamento degli investimenti negli esercizi successivi. Pertanto, il nuovo contributo alla finanza pubblica ha l'effetto di bloccare una

Tab. 1 – Il contributo alla finanza pubblica e la *spending review* degli Enti territoriali (milioni di euro)

Spesa corrente	2025	2026	2027	2028	2029
Regioni					
RSO (LB 2024) – Prelievo delle risorse correnti	305	305	305	305	
RSO, Valle d'Aosta, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021) – Prelievo delle risorse correnti	196				
RSO LB 2025 – Contenimento della spesa corrente per ripiani di disavanzo o successivi investimenti	280	840	840	840	1.310
Totale	781	1.145	1.145	1.145	1.310
Comuni					
Comuni delle RSO (LB 2024) – Prelievo delle risorse correnti	200	200	200	200	
Comuni delle RSO, Valle d'Aosta, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021) – Prelievo delle risorse correnti	100				
RSO Regione siciliana e Sardegna (LB 2025) – Contenimento della spesa corrente per ripiani di disavanzo o successivi investimenti	130	260	260	260	440
Totale	430	460	460	460	440
Province					
Province delle RSO (LB 2024) – Prelievo delle risorse correnti	50	50	50	50	
Province delle RSO, Regione siciliana ⁽¹⁾ e Sardegna (LB 2021) – Prelievo delle risorse correnti	50				
Province delle RSO, Regione siciliana ⁽¹⁾ e Sardegna (LB 2025) – Contenimento della spesa corrente per ripiani di disavanzo o successivi investimenti	10	30	30	30	50
Totale	110	80	80	80	50
Totale complessivo	1.321	1.685	1.685	1.685	1.800

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari delle rispettive leggi di bilancio.

(1) Si ricorda che la Legge siciliana 7/2013 ha sostituito le Province regionali con i Liberi consorzi comunali.

³ *Ibidem*.

parte della spesa corrente dell'anno e, in presenza di un avanzo, di consentirne l'utilizzo dall'anno successivo per realizzare investimenti (e, dunque, aumentare la spesa in conto capitale). Come si vedrà in seguito (par. 3.3) è possibile che la stretta sulla spesa corrente si traduca nell'accumulazione nei bilanci degli Enti locali, soprattutto dei piccoli Comuni, di risorse vincolate che avranno difficoltà a spendere nel tempo, con immediati benefici per i saldi di finanza pubblica ma a scapito delle comunità locali.

Contestualmente, **è stato stabilito un taglio delle risorse destinate a investimenti locali programmati per il periodo 2025-2034 per complessivi 8.872 milioni** (tab. 2). Tale riduzione sarà solo parzialmente compensata dall'utilizzo futuro delle risorse accantonate come contributo alla finanza pubblica e vincolate agli investimenti, stimate ufficialmente in 4.040 milioni dei 7.780 complessivi. La riduzione del finanziamento degli investimenti potrebbe essere parzialmente controbilanciata anche dall'utilizzo da parte degli Enti di risorse a loro disposizione, ma ciò potrebbe portare a non rispettare gli obiettivi di riequilibrio che avevano guidato la ripartizione originaria dei trasferimenti. Ci si riferisce al fatto che la maggior parte dei definanziamenti riguarda i Comuni e che in molti casi l'assegnazione delle risorse è soggetta a vincoli, il più importante dei quali è quello di riservarne almeno il 40 per cento agli Enti collocati nel Mezzogiorno.

Infine, sono stati introdotti diversi interventi a supporto della spesa corrente a livello locale (tab. 3) e sono state previste disposizioni a sostegno degli Enti in dissesto o predissesto, nonché di quelli firmatari di accordi specifici, al fine di garantire una maggiore stabilità finanziaria.

Questi fondi aggiuntivi di parte corrente non risultano del tutto coordinati tra loro e con i trasferimenti esistenti. Le risorse trasferite ai Comuni, pur riguardando le funzioni fondamentali, vengono allocate al di fuori del FSC e del Fondo speciale equità livello dei servizi (FELS) con criteri differenti da quelli dettati dai fabbisogni standard. Per le Regioni a statuto ordinario (RSO), le risorse aggiuntive – previste per il solo 2025 – riguardano il Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, ricompreso – sulla base dell'istruttoria della CTFS – tra i trasferimenti statali potenzialmente fiscalizzabili nel breve termine. Quanto a Province e Città metropolitane delle RSO, il contributo alla finanza pubblica dell'intero comparto e per l'intero periodo è più che neutralizzato dallo stanziamento aggiuntivo a sostegno delle loro funzioni fondamentali. Tuttavia, siccome il riparto di quest'ultimo è ricompreso in quello dei fondi perequativi, mentre quello del contributo alla finanza pubblica è effettuato in base al criterio della spesa corrente al netto del contributo alla finanza pubblica dovuto negli anni passati e della spesa per interessi, la completa neutralizzazione potrebbe non essere assicurata a livello di singolo Ente.

Complessivamente, in attesa delle revisioni ai contenuti della legge di contabilità e finanza pubblica e di quella sull'attuazione del pareggio di bilancio per renderli coerenti con la nuova *governance* europea, questa fase di transizione appare ancora caratterizzata da interventi frammentari e manca di una chiara definizione dei criteri per la ripartizione degli oneri tra comparti.

Tab. 2 – I tagli alla spesa in conto capitale
(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Tagli ai trasferimenti in conto capitale	-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765
Utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica	0	30	150	340	600	760	930	760	380	90
Effetto finanziario complessivo	-370	-274	-626	-658	-593	-710	-138	-223	-564	-675

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario della legge di bilancio per il 2025.

Tab. 3 – Gli stanziamenti di risorse correnti in favore degli Enti territoriali riconducibili alle funzioni fondamentali e a materie LEP
(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Comuni						
Incremento FSC (art. 1, c. 754)	56	112	168	224	280	306
Istituzione Fondo per l'assistenza ai minori (art. 1, c. 759)	100	100	100			
Fondo straordinario per il rafforzamento dei servizi sociali dei Comuni fino a 3.000 abitanti (art. 1, cc. 769-771)	5	5				
Fondo destinato ai Comuni per il contrasto alla povertà alimentare a scuola (art. 1, cc. 105-106)	1	1	1	1	1	1
Fondi in favore degli Enti locali e alla realizzazione di interventi in materia sociale, socio-sanitaria e assistenziale (art. 1, cc. 898-890)	32	39	31			
Istituzione Fondo sostegno attività educative (art. 1, cc. 213-216)	3	4	4			
Fondo attività per minori in rieducazione (art. 1, cc. 766-768)	1	1	2			
Province e Città metropolitane						
Contributo per le funzioni fondamentali (art. 1, c. 773)	50	50	50	50	50	50
RSO						
Finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 1, c. 730)	120					
Fondo per promuovere la digitalizzazione e sviluppare i servizi in materia di politiche sociali e formazione professionale (art. 1, c. 736)	45					
Totale	412	311	356	275	331	357

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario della legge di bilancio per il 2025.

Questo approccio, oltre a non essere pienamente rispettoso dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, rischia di generare esiti negativi difficilmente controllabili. Senza una chiara esplicitazione degli obiettivi di finanza pubblica a carico degli Enti territoriali, l'incertezza sulle future politiche di bilancio, che potrebbero comportare maggiori o minori obblighi di concorso alla finanza pubblica, è in grado di compromettere la capacità di programmazione di questi Enti, in particolare degli investimenti. **L'assenza di coordinamento tra l'onere del contributo e i trasferimenti, che influenzano la dimensione della spesa corrente, può portare a esiti allocativi incerti, non coerenti con le esigenze di finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP.**

3. Il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica

Nel passato gli Enti territoriali sono stati chiamati ripetutamente e con modalità diverse a contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Un esempio significativo è rappresentato dalle misure adottate tra il 2012 e il 2015, che hanno coinvolto le RSO e i Comuni, le Province e le Città metropolitane delle RSO e della Regione siciliana e Sardegna attraverso una combinazione di tagli ai trasferimenti statali, di obblighi di versamento di risorse al bilancio dello Stato (di entrate proprie o di risparmi connessi con la revisione della spesa), di vincoli su alcune categorie della spesa (soprattutto per il personale) e di obblighi di conseguimento di avanzi di bilancio nell'ambito del Patto di stabilità interno⁴.

Tali interventi hanno avuto un impatto significativo sulla finanza degli Enti territoriali, determinando la contrazione non solo della spesa per investimenti⁵, ma anche di quella corrente destinata alle funzioni fondamentali⁶, con esiti molto differenziati sul territorio. Per far fronte alla contrazione dei trasferimenti di parte corrente, **gli Enti hanno aumentato le aliquote dei tributi propri⁷, erodendo progressivamente i margini dello sforzo fiscale autonomo⁸.** Data la non omogenea distribuzione delle basi imponibili locali, la capacità degli Enti di recuperare le risorse corrispondenti ai minori trasferimenti è stata molto dissimile con effetti diversificati sulla spesa corrente. Le successive decisioni del Governo centrale di comprimere le basi imponibili dei tributi locali disponendo alcune abolizioni ed esenzioni, da un lato, hanno premiato, via maggiori ristori del gettito perduto, gli Enti che avevano optato per aumentare lo sforzo fiscale anziché ridurre la spesa e, dall'altro, hanno reso ancora meno manovrabili le entrate locali, che oggi possono variare quasi esclusivamente per effetto di un aumento dell'efficacia dell'azione della riscossione⁹.

⁴ Si veda Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2018), “Relazione per la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale – Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali”.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Sulla riduzione della spesa negli ambiti delle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane si veda Minzyuk, L., Mastracci, M., Bucci, V., Stradiotto, M. e Ferrara, G. (2021), “Il federalismo fiscale per province e città metropolitane: stato dell’arte e possibili sviluppi”, in Baldini, M. e Tosi, S. (Eds), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2021*.

⁷ Per evitare che i tagli alle risorse si traducevano in un aumento della pressione fiscale locale, è stato disposto il blocco delle aliquote dei tributi propri delle Regioni e degli Enti locali nel periodo 2016-19.

⁸ Si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2015), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sull’attuazione e le prospettive del federalismo fiscale – Tendenze dell’autonomia tributaria degli enti territoriali”, 22 gennaio; Ufficio parlamentare di bilancio (2021), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza”, 20 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”, 5 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale”, 29 maggio.

⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale”, 29 maggio.

Contestualmente e successivamente il legislatore è intervenuto sulla definizione dei saldi da rispettare. La legge di stabilità per il 2016 (L. 228/2015) ha introdotto al posto del Patto di stabilità interno l'obbligo di raggiungere saldi non negativi, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate e le spese finali e tra le entrate e le spese correnti (incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti). Dopo pochi mesi, i quattro saldi sono stati sostituiti con l'unico saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza sia in fase di bilancio di previsione che di rendiconto, escludendo gli avanzi di amministrazione e le entrate da indebitamento (ossia quelle del titolo sesto e della quota del Fondo pluriennale vincolato derivante dal ricorso all'indebitamento). L'utilizzo dell'avanzo, infatti, era consentito soltanto in misura non superiore agli stanziamenti previsti per il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e per i Fondi spese e rischi futuri di ciascun anno di programmazione, nonché per le quote di capitale di rimborso prestiti. Si è dunque giunti al cosiddetto "doppio binario" di equilibrio-pareggio di bilancio. Infine, con la legge di bilancio per il 2019, tenendo conto delle Sentenze 247/2017 e 101/2018 della Corte costituzionale con le quali, tra le altre cose, sono state dichiarate non costituzionali le restrizioni sull'utilizzo degli avanzi degli Enti territoriali, si è giunti alla situazione vigente fino a tutto il 2024 che prevedeva come equilibrio di bilancio l'obbligo di conseguire un saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese secondo la disciplina contabile armonizzata (di cui al D.Lgs. 118/2011) e le disposizioni del TUEL (D.Lgs. 267/2000) senza l'ulteriore limite fissato dal saldo finale di competenza non negativo.

Alla luce di questi elementi, il legislatore, con la legge di bilancio per il 2025, ha ritenuto necessario rendere più restrittiva la definizione di pareggio di bilancio e stabilire una nuova modalità di partecipazione degli Enti agli obiettivi di finanza pubblica privilegiando un approccio che, da un lato, mira a migliorare i risultati di amministrazione degli Enti in disavanzo – con effetti positivi immediati sull'indebitamento netto del complesso delle Amministrazioni pubbliche – e, dall'altro, per quelli in avanzo, consente di utilizzare la parte accumulata e vincolata dei risultati di amministrazione per realizzare investimenti – anche per promuovere la crescita – e la parte libera secondo la disciplina vigente. Va tuttavia osservato che tale approccio non determina necessariamente una riduzione della dinamica della spesa ma solo un suo posticipo.

Il nuovo approccio risponde all'esigenza di garantire l'utilizzo degli avanzi e di sostenere gli investimenti, ma non sono esplicitati i criteri che determinano la dimensione del contributo e la sua distribuzione tra comparti (par. 3.1). Non appaiono, inoltre, sufficienti le previsioni del legislatore a tutela della spesa corrente relativa alle funzioni fondamentali degli Enti locali e delle materie LEP delle Regioni dato che si limitano a considerare solo la spesa sanitaria e quella sociale (par. 3.2).

3.1 *La quantificazione e l'attribuzione per comparti del contributo alla finanza pubblica*

Il contributo alla finanza pubblica, pari a 7.780 milioni nel periodo 2025-29, grava principalmente sulle Regioni. In particolare, esso è pari a 4.110 milioni per le RSO, a 2.170 milioni per le Regioni a statuto speciale (RSS)¹⁰, a 1.350 milioni per i Comuni e a 150 milioni per le Province e le Città metropolitane¹¹.

Come si vedrà di seguito, **la ripartizione dell'onere non sembra riconducibile né a una diversa dinamica della spesa negli ultimi anni, né al differente peso della spesa comprimibile nei diversi comparti; una relazione può essere invece riscontrata con i risultati di amministrazione.**

Le figure 1 e 2 mostrano l'evoluzione delle entrate e delle spese e della loro composizione nel periodo 2016-2023, rispettivamente, per le RSO e per i Comuni, utilizzando il 2016 come anno base. **Emergono, per entrambi gli aggregati, dinamiche relativamente sostenute ma essenzialmente riconducibili a politiche decise a livello nazionale.**

Per le RSO è riscontrabile una crescita complessiva della spesa rispetto al 2016 di 25,5 punti percentuali, trainata principalmente dalla spesa corrente sanitaria (+14,9 punti) e, in misura più contenuta, da quella in conto capitale (+3,9 punti), sulla quale hanno verosimilmente inciso le attività connesse con il PNRR. Le altre componenti della spesa corrente (inclusa quella riconducibile alle materie LEP delle Regioni diverse dalla sanità¹²) registrano una crescita più modesta (+2,5 punti). La rimanente parte dell'aumento della spesa complessiva sembra essere riconducibile a operazioni finanziarie che, tuttavia, hanno un impatto simile anche sulle entrate (+7 punti circa).

In particolare, si registra un incremento del titolo 5 delle entrate (da riduzione di attività finanziarie) a cui corrisponde un equivalente aumento del titolo 3 delle spese (per incremento di attività finanziarie).

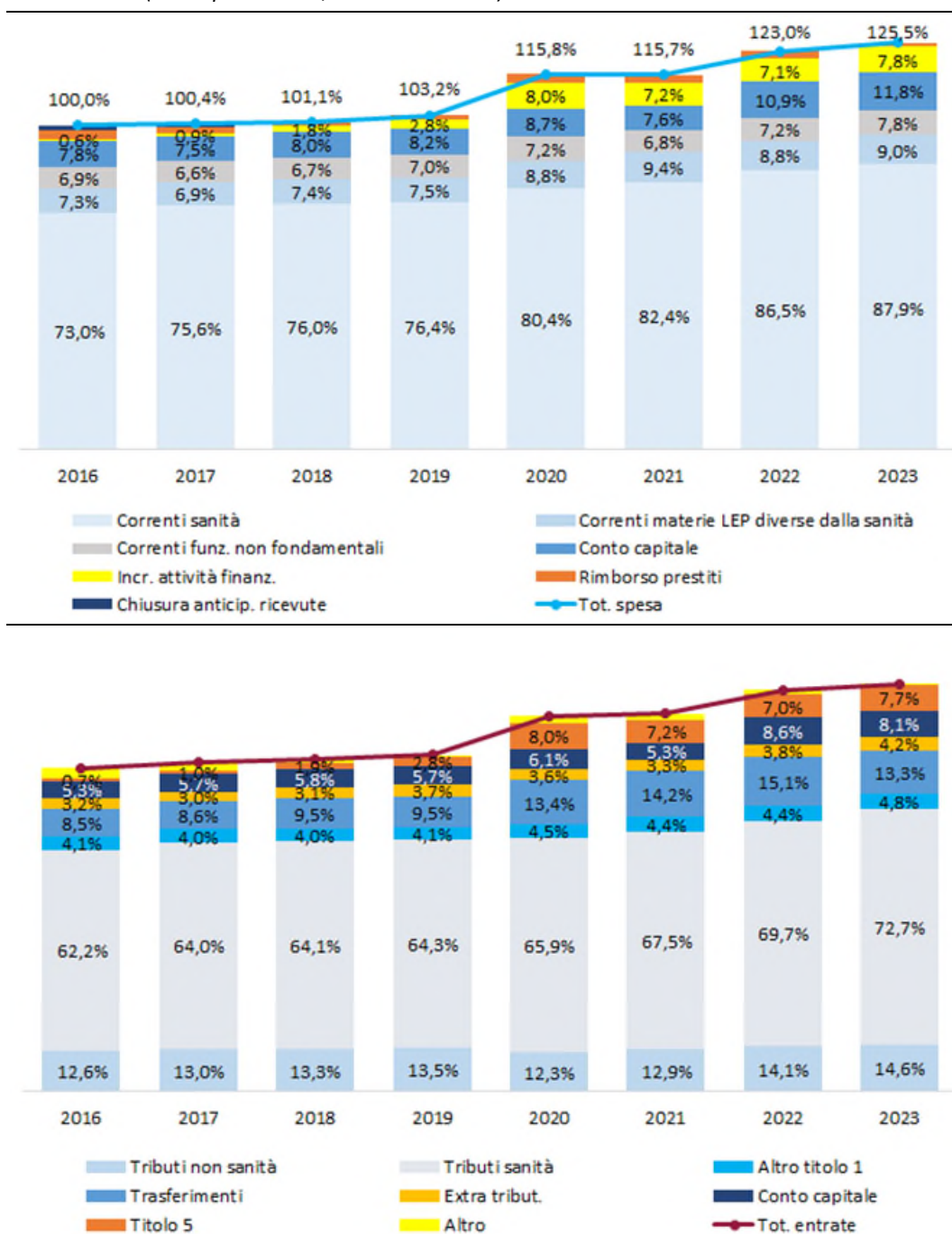
È invece moderatamente diminuita la spesa delle Regioni per rimborso prestiti (-1,3 punti) e si è azzerata – rispetto al valore del 2016 – quella relativa alla chiusura di anticipazioni ricevute dalla Tesoreria (-1,7 punti).

¹⁰ Il contributo assegnato alle RSS del Nord si estende anche ai rispettivi Enti locali.

¹¹ Gli Enti locali considerati per il contributo alla finanza pubblica in questione sono quelli appartenenti alle RSO, alla Regione siciliana e alla Sardegna.

¹² Il perimetro delle spese riconducibili alle materie LEP delle Regioni è stato costruito considerando le spese contabilizzate nelle missioni 4 (istruzione e diritto allo studio), 10 (trasporto e diritto alla mobilità), 12 (diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e 14 (politiche per il lavoro e la formazione professionale). È stato seguito quanto disposto dall'articolo 14 del D.Lgs. 68/2011, che classifica come spese regionali relative ai LEP quelle riconducibili alla sanità, all'assistenza, all'istruzione, al trasporto pubblico locale per la parte relativa alla spesa in conto capitale e a ulteriori materie connesse con LEP. Il trasporto pubblico locale per la parte corrente non è compreso nell'elenco; tuttavia, su questa spesa incide in modo significativo il riparto del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale con i vincoli derivanti dai criteri di assegnazione. Per la materia riguardante la formazione professionale sono stati definiti dei LEP e attualmente nell'ambito dei lavori per la definizione dei fabbisogni standard in sede di CTFS si stanno considerando congiuntamente le spese di istruzione e quelle relative alla formazione professionale.

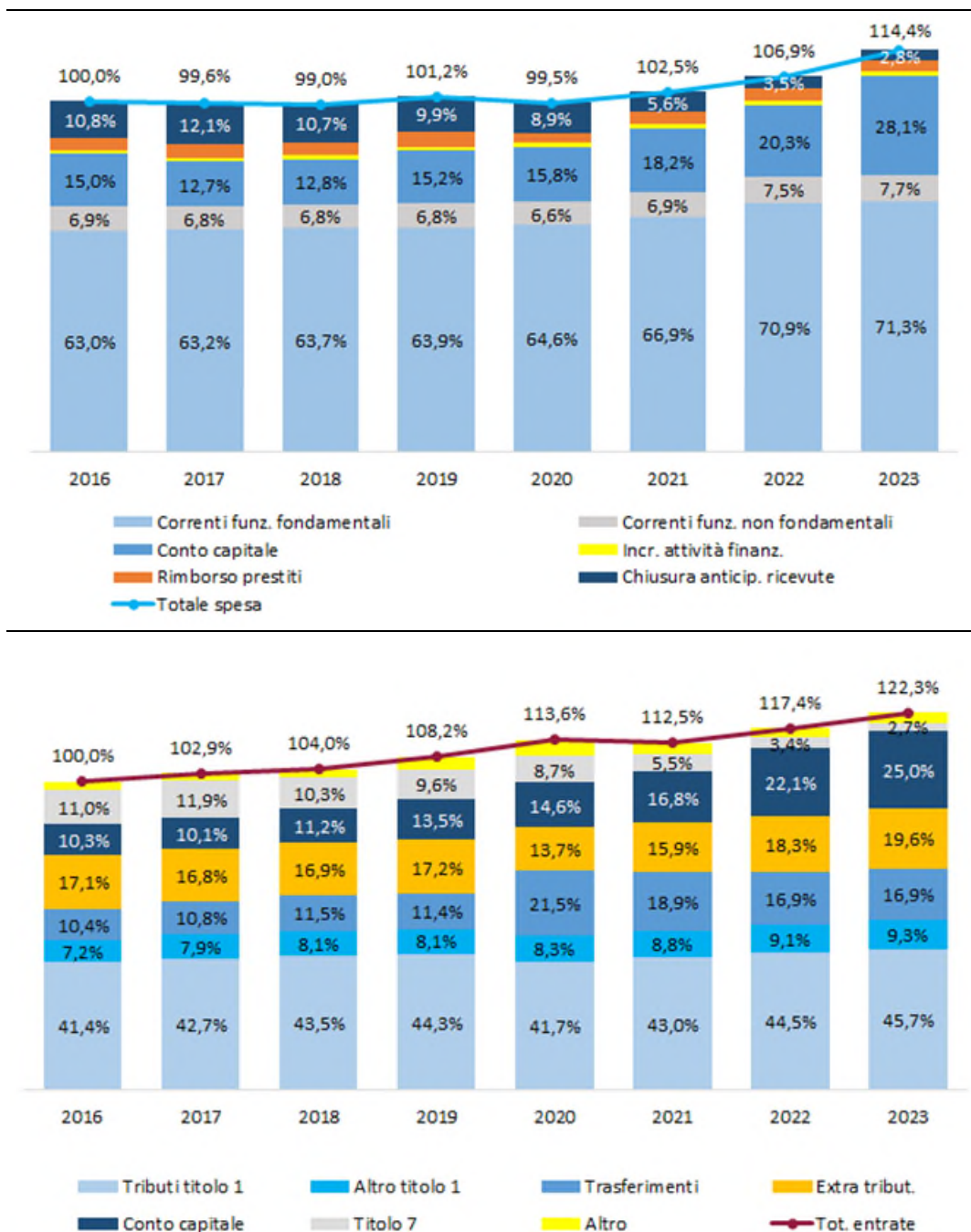
Fig. 1 – Variazione del totale e delle componenti delle spese e delle entrate delle RSO
(1)
(valori percentuali; anno 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati dei documenti di contabilità analitica e dei rendiconti degli Enti territoriali in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

(1) La spesa è al netto del titolo 7 e le entrate sono al netto del titolo 9, ossia delle poste per conto terzi e delle partite di giro. Nelle entrate, il titolo 1 riguarda quelle correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa e nella figura si distingue tra i tributi (destinati alla sanità o meno) e il resto ("Altro titolo 1"); il titolo 5 include invece entrate da riduzione di attività finanziarie; la voce "Altro" comprende entrate per accensione di prestiti e per anticipazioni da Tesoreria/cassiere.

Fig. 2 – Variazione del totale e delle componenti delle spese e delle entrate dei Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna (1)
(valori percentuali; anno 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati dei documenti di contabilità analitica e dei rendiconti degli Enti territoriali in BDAP (aggiornati a marzo 2025). Per evitare che le variazioni dipendano dalla diversa numerosità degli Enti, sono esclusi i Comuni per i quali non si dispone per tutti gli anni di osservazione dei rendiconti in BDAP. Si tratta principalmente di Enti di piccola dimensione.

(1) La spesa è al netto del titolo 7 e le entrate sono al netto del titolo 9, ossia delle poste per conto terzi e delle partite di giro. Tra le entrate, il titolo 1 comprende entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa e nella figura è suddiviso tra tributi e altro; il titolo 7 riguarda invece le anticipazioni dalla Tesoreria/cassiere; la voce "Altro" include entrate da riduzione di attività finanziarie e da accensione di prestiti.

Per le entrate si registra un incremento simile a quello delle spese (+25,8 punti percentuali; +18,3 punti al netto delle operazioni finanziarie), sostenuto principalmente da un aumento di 10,5 punti dei tributi finalizzati alla copertura della spesa sanitaria (in particolare, la compartecipazione regionale all'IVA, il cui ammontare viene periodicamente adeguato al fabbisogno sanitario nazionale). All'evoluzione dell'aggregato contribuiscono anche i maggiori trasferimenti statali (+4,8 punti) e le maggiori entrate in conto capitale (+2,8 punti), presumibilmente legate a contributi per investimenti connessi con il PNRR. Infine, le entrate regionali tributarie non finalizzate al finanziamento della sanità e quelle extratributarie crescono di 3,6 punti percentuali. Su queste ultime, tuttavia, incidono in misura rilevante le entrate connesse con la mobilità sanitaria.

Per i Comuni emerge una crescita della spesa relativamente più moderata rispetto a quella delle RSO (14,4 punti percentuali, contro 18,3 punti delle Regioni al netto dell'aumento dovuto alle operazioni finanziarie) e inferiore a quella delle entrate (22,3 punti). L'aumento consegue da incrementi di 9,1 punti della spesa corrente (di cui 8,3 relativi alle funzioni fondamentali¹³) e di 13,1 punti di quella in conto capitale, parzialmente compensati dalla riduzione delle spese connesse con la restituzione delle anticipazioni di liquidità dalla Tesoreria (-8 punti circa).

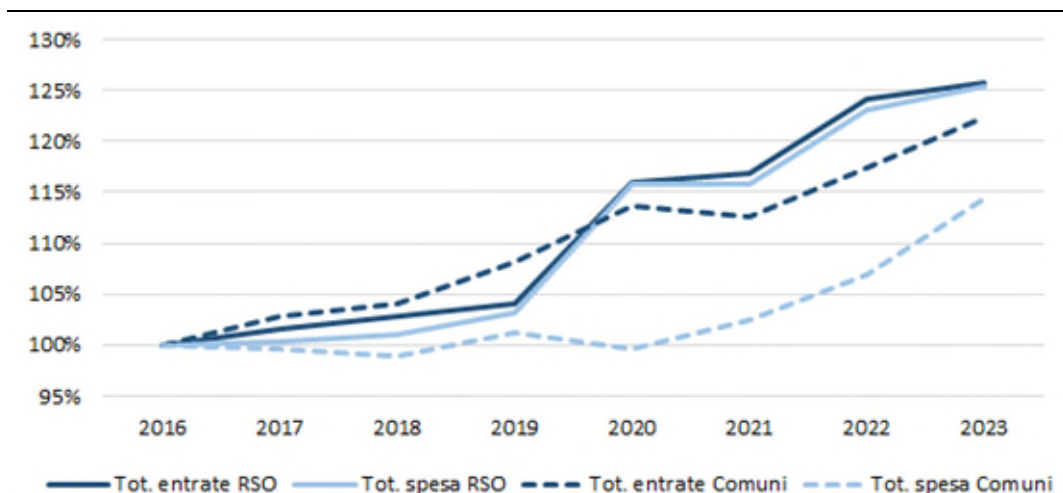
L'aumento delle entrate è essenzialmente dovuto all'incremento delle componenti relative alla finanza derivata: trasferimenti (+6,5 punti percentuali), fondo perequativo (+2,1 punti) ed entrate in conto capitale (+14,6 punti), in connessione con le risorse derivanti dal PNRR. Le entrate tributarie proprie e quelle extratributarie sono cresciute, rispettivamente, di 4,3 e 2,4 punti percentuali, ma tali aumenti sono sostanzialmente controbilanciati dal minore ricorso alle anticipazioni di liquidità dalla Tesoreria (-8,2 punti).

Le anticipazioni di liquidità dalla Tesoreria rappresentano forme di finanziamento a breve termine che i Comuni richiedono per far fronte a temporanee esigenze di cassa e, dovendo essere restituite nell'arco dell'anno, non vengono considerate un debito. Il ricorso frequente allo strumento, tuttavia, segnala criticità nella gestione finanziaria dell'Ente, soprattutto per questioni legate alla riscossione.

Alla luce di quanto esposto sopra, se il contributo alla finanza pubblica degli Enti territoriali fosse stato concepito in maniera tale da essere commisurato alla dinamica della spesa – maggiore nelle RSO e minore nei Comuni (fig. 3) – allora andrebbe valutato se non sia più conveniente agire direttamente sugli strumenti a disposizione del Governo centrale, ossia i trasferimenti, la cui evoluzione – come è emerso dai dati – ha fortemente contribuito a determinare l'aumento della spesa.

¹³ Il perimetro della spesa per le funzioni fondamentali dei Comuni è individuato sulla base della tabella di raccordo tra lo schema di rilevazione utilizzato nel Questionario unico dei fabbisogni standard FC50U e le missioni/programmi del bilancio armonizzato.

Fig. 3 – La dinamica delle spese e delle entrate nelle RSO e nei Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna (valori percentuali; anno 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati dei documenti di contabilità analitica e dei rendiconti degli Enti territoriali in BDAP (aggiornati a marzo 2025). Per evitare che le variazioni dipendano dalla diversa numerosità degli Enti, sono esclusi i Comuni per i quali non si dispone per tutti gli anni di osservazione dei rendiconti in BDAP. Si tratta principalmente di Enti di piccola dimensione.

Neanche il diverso peso della spesa corrente non destinata alle funzioni fondamentali e ai LEP sembrerebbe giustificare la maggiore quota di contributo alla finanza pubblica richiesta alle Regioni rispetto ai Comuni.

In particolare, la spesa corrente extra-sanitaria delle RSO è pari, nel 2023, a 22,4 miliardi (tab. 4), di cui 13,6 nelle missioni riconducibili alle materie LEP e 8,8 nelle altre. Va considerato che – diversamente da quanto accade per le funzioni fondamentali dei Comuni – tra le materie LEP delle Regioni non sono ricomprese le attività della missione 1 relative ai servizi istituzionali, generali e di gestione (pari a 3,6 miliardi nel 2023).

Tab. 4 – La spesa corrente degli Enti territoriali nel 2023 (milioni di euro)

	Spesa corrente	Di cui: Per funzioni fondamentali e materie LEP	Di cui: Altra spesa	Contributo alla finanza pubblica 2025-29
Comuni RSO, Regione siciliana, Sardegna	55.555	50.168 ⁽¹⁾	5.387	1.350
Province delle RSO, Regione siciliana ⁽²⁾ e Sardegna	7.366	6.540	826	150
RSO al netto della missione 13 (sanità)	22.383	13.628 ⁽³⁾	8.755	4.110

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025). Dai Comuni sono esclusi quelli di cui non si dispone per tutti gli anni di osservazione dei rendiconti in BDAP. Si tratta principalmente di Enti di piccola dimensione.

(1) Diversamente dalla spesa corrente considerata per i Comuni delle RSO, ai fini della stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali non si considera la parte relativa agli interessi e si include solo il 70 per cento del complesso delle spese per servizi istituzionali, generali e di gestione. – (2) Si ricorda che la Legge siciliana 7/2013 ha sostituito le Province regionali con i Liberi consorzi comunali. – (3) Non sono incluse le spese connesse con le attività relative ai servizi istituzionali, generali e di gestione, pari a 3,6 miliardi.

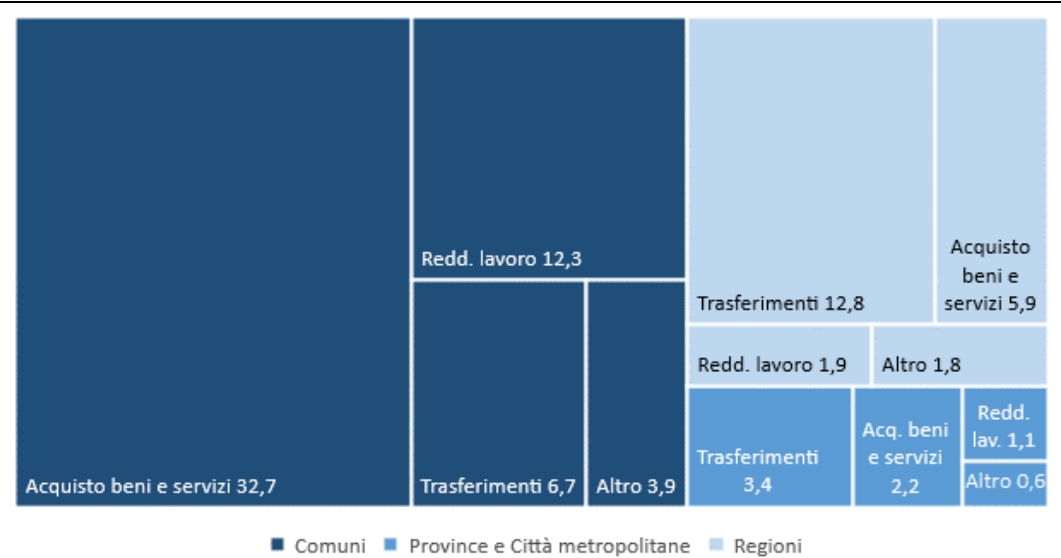
Va, inoltre, osservato che oltre la metà dei 22,4 miliardi (12,8 miliardi) è costituita da trasferimenti (fig. 4), di cui la maggior parte è riconducibile all’ambito delle materie LEP oppure sono ottenuti dallo Stato a fronte di specifici vincoli di destinazione.

Tenendo conto dell’istruttoria tecnica della CTFS¹⁴, i trasferimenti alle RSO potenzialmente fiscalizzabili sono stimabili in circa 10,3 miliardi nel 2024¹⁵, di cui una parte sostanziale viene ritrasferita agli Enti locali¹⁶.

Infine, 5,9 miliardi sarebbero connessi con l’acquisto di beni e servizi, 1,9 riguarderebbero la spesa per il personale e circa un miliardo è relativo a interessi sui prestiti (inclusi nella voce “Altro”).

Per i Comuni la spesa corrente ammonta a 55,6 miliardi, di cui 50,2 destinati a finanziare le funzioni fondamentali (tab. 4). Se si guarda alla composizione per macro aggregati economici, le principali voci sono la spesa per acquisto di beni e servizi (32,7 miliardi) e quella per il personale (12,3 miliardi).

Fig. 4 – Scomposizione per macro aggregati della spesa corrente degli Enti territoriali nel 2023
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025). Si ricorda che la Legge siciliana 7/2013 ha sostituito le Province regionali con i Liberi consorzi comunali.

¹⁴ Documento approvato dalla CTFS l’11 dicembre 2023.
¹⁵ Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale”, 29 maggio.
¹⁶ L’Anci stima che circa 4,9 miliardi di questi trasferimenti alimentano le funzioni fondamentali dei Comuni delle RSO sulla base di vincoli normativi. Al riguardo, si veda Anci (2025), “Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale”, Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 26 marzo.

La distribuzione del contributo alla finanza pubblica tra comparti non risulta pertanto allineata né alla dinamica della spesa – che cresce sia per le Regioni che per i Comuni e per effetto principalmente delle componenti della finanza derivata – **né alla composizione della spesa corrente**. Se, parallelamente a quanto avviene per i Comuni, anche per le Regioni si considerassero meritevoli di tutela, insieme alle materie LEP, le spese connesse con le attività relative ai servizi istituzionali, generali e di gestione della missione 1, il perimetro della spesa corrente residuale (comprimibile) in entrambi i comparti risulterebbe pressoché equivalente.

Emerge tuttavia evidente una particolarità che distingue il comparto delle Regioni da quello dei Comuni: per il primo si registrano dinamiche simili per le entrate e per le spese; per il secondo, le entrate aumentano in maniera più marcata delle spese (fig. 3). Ciò si riflette sui risultati di amministrazione, la cui diversa entità potrebbe rappresentare la chiave di lettura del differente peso del contributo alla finanza pubblica attribuito ai due comparti.

Il risultato di amministrazione¹⁷, che viene rilevato in fase di rendiconto, riassume la gestione finanziaria degli Enti non solo dell'anno in corso ma anche di quelli precedenti: esso è costituito dalla differenza tra le entrate e le spese, in accordo con quanto rilevato dalla gestione di competenza, a cui vanno sommati i residui attivi e passivi.

Si compone di diverse parti: 1) l'avanzo accantonato, costituito dalle risorse per le quali è previsto un obbligo di accantonamento in previsione di spese future (ad esempio, nel FCDE e nel FAL); 2) l'avanzo vincolato, dato dalle risorse vincolate a specifici scopi su disposizione dell'Ente che le ha trasferite o in base alla legislazione vigente; 3) l'avanzo destinato a finanziare spese per investimenti; 4) l'avanzo libero o disponibile, costituito da risorse di cui l'Ente può disporre liberamente, che si ottiene a residuo delle altre voci. Se quest'ultimo è negativo, l'Ente è in condizione di disavanzo.

Si ricorda che, a garanzia della solidità dei bilanci degli Enti territoriali, sono previsti diversi accantonamenti obbligatori in fondi specifici a fronte di differenti tipi di rischio. Nel FCDE viene accantonata una quota delle entrate accertate corrispondente alla parte ritenuta di incerta e difficile riscossione, al fine di impedirne l'utilizzo per finanziare le spese. In fase di previsione di bilancio, la quota è stabilita sulla base dell'esperienza storica consolidata delle riscossioni in conto competenza. In fase di rendiconto, l'accantonamento è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza sul totale di quelli non riscossi negli ultimi cinque esercizi. Se le risorse accantonate nella fase previsiva sono superiori a quelle effettivamente necessarie stabilite al momento del rendiconto, l'eccesso confluisce nell'avanzo libero e disponibile dell'esercizio (in quello vincolato, nel caso di entrate vincolate a uno scopo, come la Tari).

La funzione del FAL è quella di evitare che le entrate derivanti da anticipi di liquidità per agevolare i pagamenti dei debiti certi ed esigibili (D.Lgs. 73/2021) e, quindi, migliorare la gestione finanziaria dell'Ente, siano impiegate per finanziare ulteriori spese. Tale fondo, come gli altri, confluisce nel risultato di amministrazione sotto forma di risorse complessivamente accantonate che non

¹⁷ Oltre all'obbligo di conseguire un saldo di bilancio non negativo, gli Enti devono garantire anche un risultato di amministrazione non negativo, che fornisce indicazioni sulla situazione finanziaria complessiva dell'Ente, tenendo conto degli obblighi di accantonamento e dei vincoli di destinazione della spesa. In caso di disavanzo di bilancio, scatta l'obbligo di ripiano attraverso diverse modalità (utilizzo di avanzi, blocco di risorse di parte corrente o misure di *spending review*), secondo tempistiche che possono estendersi su più esercizi, previa approvazione di specifici piani di rientro.

possono essere impegnate. Il Fondo viene successivamente ridotto, annualmente, in relazione alle quote di prestito rimborsate.

Gli Enti con avanzo libero o disponibile negativo sono considerati in disavanzo moderato se il risultato di amministrazione è positivo e capiente rispetto alla somma delle risorse accantonate al FCDE e al FAL (ossia vi è un avanzo tecnico). Qualora quest'ultima condizione non fosse verificata (ossia si è in disavanzo tecnico), l'Ente viene considerato in disavanzo elevato. Come si vedrà in seguito, le due situazioni (disavanzo moderato o elevato) implicano una diversa spendibilità delle parti accantonate, vincolate e destinate agli investimenti del risultato di amministrazione.

I dati dei rendiconti relativi ai risultati di amministrazione del periodo 2016-2023 (tab. 5) evidenziano che, a livello di comparto, le RSO hanno disavanzi più consistenti rispetto ai Comuni e hanno maggiori difficoltà di ridurli nel tempo.

Inoltre, sempre a livello di comparto, il disavanzo dei Comuni risulta moderato in quanto il risultato di amministrazione positivo è capiente rispetto alla somma delle risorse accantonate nel FCDE e nel FAL e quindi non vi è una condizione di disavanzo tecnico (tab. 6).

Tab. 5 – I disavanzi e gli avanzi degli Enti territoriali
(miliardi di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Risultato di amministrazione (a)	35,6	42,8	46,9	53,3	63,8	71,9	79,6	83,9
Comuni	29,6	33,8	36,4	40,4	48,8	53,8	58,2	60,4
Province ⁽¹⁾ e Città metropolitane	4,0	4,1	4,2	4,2	5,3	5,8	6,1	6,3
RSO	1,9	4,9	6,3	8,7	9,8	12,3	15,3	17,3
Totale parte accantonata (b)	49,6	49,8	58,5	66,7	71,3	74,9	83,9	86,1
Comuni	22,1	27,5	31,3	39,0	43,6	46,0	47,8	48,4
Province ⁽¹⁾ e Città metropolitane	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	2,3	2,4	2,4
RSO	26,3	20,8	25,6	25,8	25,6	26,6	33,7	35,3
Total parte vincolata (c)	22,1	18,6	18,6	18,4	21,5	22,9	25,4	25,1
Comuni	9,3	7,9	8,2	8,0	10,5	10,8	12,1	12,2
Province ⁽¹⁾ e Città metropolitane	1,5	1,6	1,6	1,6	2,2	2,4	2,7	2,8
RSO	11,4	9,1	8,8	8,8	8,8	9,7	10,7	10,1
Totale parte destinata agli investimenti (d)	3,5	3,0	2,3	2,1	1,9	2,1	1,8	1,8
Comuni	3,1	2,6	1,8	1,8	1,6	1,8	1,5	1,5
Province ⁽¹⁾ e Città metropolitane	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
RSO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Parte disponibile (avanzo/disavanzo)								
(e)=a-b-c-d	-39,7	-28,7	-32,5	-33,9	-28,7	-26,4	-31,5	-26,4
Comuni	-4,8	-4,2	-5,0	-8,4	-7,0	-4,8	-3,2	-1,8
Province ⁽¹⁾ e Città metropolitane	0,8	0,6	0,6	0,5	0,8	0,9	0,8	0,9
RSO ⁽²⁾	-35,7	-25,1	-28,1	-26,0	-22,5	-22,6	-29,2	-25,4

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

(1) Si ricorda che la Legge siciliana 7/2013 ha sostituito le Province regionali con i Liberi consorzi comunali. –

(2) Soltanto per questo comparto la parte disponibile del risultato di amministrazione è calcolata sottraendo anche il debito autorizzato e non contratto.

Tab. 6 – Risultati di amministrazione e disavanzi delle RSO e dei Comuni
(milioni di euro)

Anno	RSO				Comuni			
	Risultato ammin.ne (a)	FCDE (b)	FAL (c)	Avanzo/disavanzo tecnico (d=a-b-c)	Risultato ammin.ne (a)	FCDE (b)	FAL (c)	Avanzo/disavanzo tecnico (d=a-b-c)
2016	1.927	2.340	19.147	-19.559	29.609	17.609	1.213	10.787
2017	4.856	2.600	14.149	-11.893	33.835	21.014	1.968	10.853
2018	6.302	3.462	18.178	-15.339	36.355	24.436	2.210	9.709
2019	8.658	3.742	17.901	-12.985	40.431	29.254	4.996	6.182
2020	9.792	3.969	17.525	-11.702	48.802	31.719	6.604	10.479
2021	12.283	4.845	17.194	-9.757	53.814	33.238	6.301	14.274
2022	15.287	6.078	22.793	-13.583	58.240	34.622	6.063	17.556
2023	17.305	7.196	22.343	-12.234	60.367	35.002	5.566	19.799

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

Al contrario, il complesso delle RSO presenta una situazione di disavanzo elevato in quanto registrano un risultato di amministrazione inferiore e, quindi, non capiente rispetto alle risorse accantonate nei due Fondi¹⁸.

Un elemento rilevante da osservare è il diverso peso relativo del FCDE e del FAL nel caso dei due comparti. Lo *stock* del FCDE è molto più elevato per i Comuni rispetto alle Regioni e la motivazione risiede nelle diverse caratteristiche delle entrate dei due comparti. Nel caso delle Regioni, la maggior parte delle entrate proprie (addizionale regionale all'Irpef e compartecipazione all'IVA) deriva da versamenti diretti da parte dello Stato che effettivamente incassa le imposte. Al contrario, i Comuni gestiscono direttamente la riscossione della maggior parte delle loro entrate tributarie (Imu, Tari e imposta di soggiorno) ed extratributarie (proventi da erogazione di servizi, da multe, da sanzioni, ecc.)¹⁹, rimanendo esposti ai rischi di mancato incasso²⁰. Coerentemente, gli accantonamenti annuali al FCDE in fase di previsione di bilancio ammontano nel 2023 a circa il 6 miliardi, a fronte di circa 1,2 miliardi delle RSO.

La consistenza del FAL è invece ampiamente superiore per le Regioni rispetto ai Comuni ed è per quasi la metà connessa con la richiesta di anticipazioni di liquidità da parte delle prime per far fronte a debiti sanitari (tab. 7).

¹⁸ La presenza di ampi disavanzi in un numero elevato di RSO pone la questione della spendibilità degli avanzi vincolati, parte dei quali deriva da trasferimenti vincolati. Tali risorse sono spendibili negli esercizi successivi soltanto fino al limite della quota di ripiano del disavanzo.

¹⁹ Solo l'addizionale comunale all'Irpef è incassata dallo Stato e poi riversata ai Comuni, così come avviene per le Regioni. Va, tuttavia, considerato che questa imposta ha un gettito modesto.

²⁰ Per un approfondimento sulle criticità legate alla riscossione della Tari, di veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), *“La tassa sui rifiuti: carico fiscale, riscossione e implicazioni sui bilanci dei Comuni”*, Focus tematico n. 5, 19 dicembre.

Tab. 7 – Ricorso al FAL degli Enti territoriali dal 2013
(milioni di euro)

	DL 23/2013 e successive integrazioni	DL 34/2020 e successive integrazioni	L. 78/2020	DL 73/2021 (concessioni)
Anticipazioni di liquidità a Enti locali	6.949	1.916	0	168
Anticipazioni di liquidità a Regioni per debiti non sanitari	9.455	30	0	0
Anticipazioni di liquidità a Regioni per debiti sanitari	15.828	0	81	0
Totale	32.232	1.946	81	168

Fonte: Ragioneria generale dello stato, dati aggiornati al 2024.

Dall'analisi delle consistenze dei risultati tecnici riportati nella tabella 6 sembrerebbe emergere che il comparto dei Comuni, che registra regolarmente degli avanzi tecnici, accantoni una quota crescente delle entrate accertate – sottraendola alla possibilità di trasformarla in spesa – non solo per assicurarsi dal rischio di mancata riscossione, ma anche per assolvere all'esigenza di restituzione delle anticipazioni di liquidità. Per il complesso delle Regioni, per cui sono rilevati disavanzi, non sembra riscontrabile la stessa cautela. Sembrerebbe che il comparto, almeno a partire dal 2016, non abbia risparmiato a sufficienza per fare fronte alla restituzione dello *stock* di anticipazioni di liquidità contraendo ulteriori impegni di spesa. Come emerge dalla tabella 8, che fa riferimento ai dati di rendiconto del 2023, la situazione del disavanzo riguarda la quasi totalità delle Regioni e la maggioranza di queste è anche in una condizione di disavanzo elevato. A tutto ciò avrebbero contribuito anche le imperfezioni dei meccanismi di contabilizzazione delle anticipazioni²¹.

L'attribuzione del contributo alla finanza pubblica prevalentemente al comparto delle Regioni sembrerebbe quindi trovare una giustificazione nell'esigenza di migliorare i loro risultati di amministrazione. Tuttavia, emergono potenziali criticità dal riparto del contributo tra gli Enti del comparto. Il disavanzo è essenzialmente determinato dall'accumulo del FAL che, a sua volta, deriva dalle esigenze di liquidità per fare fronte ai debiti commerciali esigibili sanitari (tab. 7). Invece, il contributo alla finanza pubblica – che per gli Enti in disavanzo rappresenta un obbligo di ripiano aggiuntivo – è parametrato, come si vedrà in seguito, alla spesa extra-sanitaria.

In generale, è auspicabile una riflessione sulla compatibilità delle regole in materia di utilizzo dei disavanzi degli Enti territoriali con le esigenze di attuazione dei LEP e di finanziamento delle funzioni fondamentali. Per gli Enti in disavanzo (in particolare, per quelli in disavanzo tecnico) sono previsti limiti alla spendibilità delle parti accantonate, vincolate e destinate agli investimenti (lettere (b), (c) e (d) della tabella 5), che potrebbero

²¹ Per maggiori informazioni sull'evoluzione della disciplina dal 2013, si rinvia a Scognamiglio, M. e Ravelli, S. (2022), "Disavanzo dell'ente locale, 'disavanzi' e regole di ripiano: il punto sulla normativa e sulla giurisprudenza", Rivista della Corte dei conti, Fascicolo n. 1.

Tab. 8 – Risultato di amministrazione delle RSO nel 2023
(milioni di euro)

	Risultato ammin.ne	Totale parte accant.	Di cui: FCDE	Di cui: FAL	Totale parte vincolata	Di cui: Vincoli da trasferiti	Tot. parte destinata agli invest.	Parte disponibile	Debito autorizz. non contratto	Avanzo/Disav. tecnico (g)= (a-FCDE-FAL)	Avanzo/ Disav.
	(a)	(b)			(c)		(d)	(e)=(a-b-c-d)	(f)	(g)=(a-FCDE-FAL)	(g)=(a-b-c-d-f)
Abruzzo	757	299	22	163	557	434	2	-100	0	572	-100
Basilicata	642	137	45	0	506	385	0	0	0	597	0
Calabria	2.077	1.301	624	201	834	643	0	-59	0	1.252	-59
Campania	1.787	3.849	535	2.089	1.277	1.022	0	-3.339	0	-837	-3.339
Emilia- Romagna	1.226	1.600	495	760	755	341	7	-1.136	-376	-29	-760
Lazio	2.785	15.372	832	13.178	875	767	0	-13.462	0	-11.225	-13.462
Liguria	696	533	156	114	236	204	0	-72	0	427	-72
Lombardia	416	973	470	0	928	716	64	-1.549	-1.549	-54	0
Marche	797	497	320	0	372	341	0	-71	-71	477	0
Molise	140	481	65	253	182	165	0	-523	0	-179	-523
Piemonte	-1.201	3.746	360	3.292	162	155	2	-5.111	0	-4.853	-5.111
Puglia	3.856	2.011	1.238	498	1.965	1.245	0	-119	0	2.119	-119
Toscana	978	1.488	781	525	709	529	0	-1.218	-633	-328	-586
Umbria	377	256	138	27	186	175	0	-65	-38	213	-27
Veneto	1.972	2.748	1.114	1.244	560	394	0	-1.337	-93	-386	-1.244
RSO	17.305	35.289	7.196	22.343	10.103	7.514	75	-28.162	-2.759	-12.234	-25.403

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

impedire l'utilizzo di trasferimenti ricevuti e non impegnati nel corso dell'esercizio per l'attuazione dei LEP e degli obiettivi di servizio e, nel caso specifico delle Regioni, di trasferimenti ricevuti e non impegnati verso gli Enti locali.

Agli Enti in situazione di disavanzo moderato è consentito l'utilizzo di quote di avanzo accantonato, vincolato o destinato agli investimenti per coprire nuove spese nell'esercizio successivo nel limite di un importo pari al risultato di amministrazione decurtato degli accantonamenti al FCDE e al FAL e incrementato dalla quota di disavanzo da ripianare. Agli Enti in disavanzo elevato è consentito di imputare a bilancio quote di avanzo accantonato, vincolato o destinato agli investimenti a copertura di nuove spese solo per un importo pari alla quota di disavanzo da ripianare.

3.2 Le criticità connesse con l'utilizzo della spesa corrente come criterio per il riparto del contributo alla finanza pubblica

Il legislatore, nell'istituire il nuovo contributo alla finanza pubblica a carico degli Enti territoriali, ha introdotto alcune tutele generali che, tuttavia, appaiono non sufficienti a garantire il completo finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP.

È previsto che la ripartizione all'interno del singolo comparto del contributo debba avvenire secondo criteri e modalità definiti attraverso un processo di concertazione con gli Enti territoriali. In assenza di accordi, è la stessa legge di bilancio per il 2025 che stabilisce alcuni criteri generali da applicare: per le Regioni, il riparto va effettuato in proporzione agli impegni di spesa corrente del perimetro non sanitario, al netto delle voci relative agli interessi passivi, ai trasferimenti allo Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica e alla spesa sociale; per gli Enti locali, la ripartizione, da concordare in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, deve avvenire in proporzione alla spesa

corrente al netto degli oneri per gli interessi, per la gestione ordinaria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, per la realizzazione dei servizi sociali e dei trasferimenti allo Stato finalizzati al concorso alla finanza pubblica. Sono esclusi dalla partecipazione al contributo gli Enti locali in stato di dissesto, sottoposti a procedure di riequilibrio finanziario e quelli che hanno già stipulato accordi con il Governo per il ripiano del disavanzo, poiché soggetti a specifici percorsi di risanamento.

La ripartizione del contributo per il quinquennio 2025-29 tra gli Enti locali è stata effettuata sulla base degli accordi e seguendo i criteri previsti²². Per quanto riguarda le RSO, il riparto è stato definito in sede di coordinamento soltanto per il 2025²³, senza esplicitare in apposite note metodologiche i criteri utilizzati. Esso sembra rispecchiare le quote di riparto degli oneri connessi con la *spending review* (leggi di bilancio per il 2021 e per il 2024).

L'adozione della spesa corrente come criterio di riparto del contributo, tuttavia, presenta diverse criticità, già evidenziate in precedenti occasioni²⁴.

Una prima criticità deriva dalla natura composita della spesa corrente degli Enti territoriali, fortemente influenzata dalla presenza di trasferimenti tra i diversi livelli di governo: dallo Stato agli Enti territoriali, dalle Regioni agli Enti locali e tra gli Enti territoriali, in particolare tra i Comuni per la gestione associata delle funzioni. Per il contenimento della spesa di questi Enti sarebbe verosimilmente più semplice intervenire direttamente sui finanziamenti statali – che, tra l'altro, negli ultimi anni, ne hanno alimentato la crescita (si veda il paragrafo 3.1) – piuttosto che con il contributo alla finanza pubblica. Tuttavia, una volta scelto di basare il riparto di quest'ultimo sulla spesa corrente, sarebbe opportuno nettarla da tutti i programmi di finanziamento meritevoli di tutela e non solo di una parte di essi.

Una seconda criticità risiede nell'esigenza di garantire la coerenza tra gli oneri imposti agli Enti locali come concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e la disponibilità di adeguate risorse per finanziare i fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, agli obiettivi di servizio e ai LEP.

Questi elementi sono stati considerati dal legislatore che, come già menzionato, ha stabilito la proporzionalità del riparto tra le RSO alla spesa non sanitaria al netto di quella

²² Per un maggiore dettaglio sul riparto del contributo tra gli Enti locali e, in particolare, sulla modalità di ricostruzione della spesa storica in base alla quale calcolare l'onere, si rinvia alle note metodologiche (allegati A e B) del Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno del 4 marzo 2025 concernente i criteri e le modalità di determinazione del contributo alla finanza pubblica, per gli anni dal 2025 al 2029, in attuazione dei vincoli economici e finanziari della nuova *governance* europea.

²³ Le Regioni hanno chiesto che il riparto del contributo degli anni successivi al 2025 sia oggetto di discussione nell'ambito del Tavolo tecnico che sarà istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze. Le Regioni sostengono, in particolare, che “la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica previsto, appare insostenibile”.

²⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)”, 5 novembre.

sociale e tra i Comuni alla spesa al netto di quella per i servizi sociali e per la gestione dei rifiuti²⁵. Tali esclusioni, tuttavia, attenuano ma non risolvono entrambe le criticità.

Con riferimento ai possibili effetti del contributo alla finanza pubblica sui programmi finanziati attraverso i trasferimenti, va considerato che sia le Regioni che gli Enti locali sono beneficiari di finanziamenti che vanno oltre la spesa per la sanità e il sociale (per le Regioni, ad esempio, il Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio, il Fondo per il trasporto pubblico locale, ecc.). Per quanto riguarda i trasferimenti dalle Regioni agli Enti locali per le funzioni delegate e i trasferimenti assegnati alle Regioni dallo Stato e poi da queste allocati agli Enti locali, essi rischiano di essere conteggiati due volte nel volume della spesa su cui basare il riparto. Attenzione va prestata, infine, anche alla circostanza che molte delle funzioni comunali sono svolte in forma associata, con il risultato che la spesa corrente dei Comuni capofila risente dei trasferimenti ricevuti dai consociati.

Relativamente alla tutela del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP, va considerato che il loro perimetro si estende oltre le materie della sanità e del sociale. Se per le RSO si auspica che si compia al più presto il percorso di definizione dei fabbisogni standard relativi alle materie LEP per delineare il perimetro delle rispettive risorse, per gli Enti locali già esistono – grazie all’attuazione del federalismo fiscale – meccanismi di finanziamento delle funzioni fondamentali basati sui fabbisogni standard (FSC per i Comuni delle RSO e i fondi perequativi per le Province e le Città metropolitane delle RSO) integrati, per i Comuni, con il finanziamento degli obiettivi di servizio e dei LEP (FELS). **Il riparto del contributo alla finanza pubblica, almeno per gli Enti locali, dovrebbe avvenire in maniera coerente con i criteri perequativi utilizzati per l’assegnazione del FSC, dei fondi perequativi delle Province e delle Città metropolitane delle RSO e del FELS per evitare che l’uno neutralizzi gli effetti dell’altro a scapito del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP.**

Una possibile incoerenza fra i criteri di riparto del contributo alla finanza pubblica e quelli perequativi può essere colta nel caso dei Comuni delle RSO costruendo un indicatore della spesa che eccede il perimetro della perequazione e che quindi sia sostenuta per svolgere funzioni non fondamentali e/o livelli di servizio superiori agli standard finanziati con lo sforzo fiscale.

La spesa che eccede il perimetro della perequazione è stata costruita sottraendo dal valore della spesa di riferimento per il riparto del contributo di finanza pubblica tra i Comuni delle RSO, come risulta dalla Nota metodologica, i fabbisogni standard monetari perequabili (FasMP)²⁶. Questi sono

²⁵ L’esclusione dalla spesa corrente dei Comuni della componente relativa alla gestione dei rifiuti trova giustificazione anche nella necessità di non penalizzare i Comuni in base alla diversa scelta del regime della Tari (tributo o tariffa).

²⁶ I FasMP corrispondono ai livelli della spesa corrente standard a cui mira il riparto perequativo del FSC a regime (nel FSC 2025 il differenziale tra i FasMP e la capacità fiscale è stato perequato per il 60 per cento, mentre il restante 40 è stato determinato sulla base delle risorse storiche, percentuale che si ridurrà gradualmente nel tempo fino a divenire nulla nel 2030). Per una descrizione della procedura di calcolo, si

ottenuti redistribuendo la capacità fiscale complessiva dei Comuni in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard e sottraendo la parte relativa ai servizi sociali comunali, esclusa dal perimetro della spesa di riferimento. Proprio a fronte di questa esclusione, i FasMP utilizzati non comprendono le risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi di servizio comunali per alcune prestazioni sociali (trasporto disabili, asili nido e servizi sociali). Un'analisi più precisa richiederebbe di sottrarre dalla spesa anche i trasferimenti vincolati e di correggere per eventuali disomogeneità nella contabilizzazione delle spese tra gli Enti, informazioni che sono in gran parte raccolte con i questionari dei fabbisogni standard ma che non sono disponibili.

Dal confronto tra gli esiti del riparto del contributo alla finanza pubblica tra i Comuni delle RSO e quello simulato in base all'indicatore della spesa residuale (ossia dopo aver sottratto alla spesa corrente di riferimento del contributo la parte coinvolta nel perimetro della perequazione) emerge che in un elevato numero di casi il contributo richiesto eccede quello che sarebbe coerente con gli obiettivi perequativi del FSC. In particolare, risultano avvantaggiati i Comuni più grandi, dove di norma si concentrano anche maggiori gettiti derivanti dallo sforzo fiscale autonomo (tab. 9) e, di conseguenza, è più ampia la spesa residuale.

Infine, merita un'ulteriore riflessione l'esclusione dal perimetro della spesa corrente da considerare ai fini del riparto del contributo alla finanza pubblica della quota relativa al sociale (missione 12), espressamente prevista dalla legge di bilancio per il 2025. Come già menzionato in precedenza, si intuisce che attraverso questa scelta si voglia tutelare la spesa relativa agli ambiti dei LEP, finanziati non soltanto con le risorse comunali ma anche attraverso i finanziamenti statali, diretti o mediati dalle Regioni. I trasferimenti, inoltre, sono spesso diretti non a singoli Comuni, ma ai Comuni capofila degli Ambiti territoriali sociali (livello sovracomunale di gestione associata dei servizi sociali) che organizzano e finanziano i servizi sociali territoriali per la rete dei Comuni consociati. Pur con tutte le difficoltà del caso, **sarebbe auspicabile che la spesa sociale venisse ridotta dei suddetti trasferimenti prima di escluderla dal perimetro di applicabilità del riparto del contributo**. Inoltre, la spesa sociale dei Comuni – molto sperequata – è finanziata anche con le risorse proprie, incluso lo sforzo fiscale. **Sottraendo dal perimetro di applicabilità del riparto del contributo l'intera spesa sociale, si esclude anche la parte che va oltre lo standard, finanziata con lo sforzo fiscale dei Comuni. Non è allora immediatamente comprensibile la motivazione per la quale non viene previsto altrettanto per altre funzioni dei Comuni relative ai diritti sociali e civili come, ad esempio, la funzione fondamentale di istruzione pubblica o il servizio di trasporto pubblico locale.**

rinvia al paragrafo 4.1. I FasMP relativi ai soli servizi sociali comunali sono utilizzati dal 2021 come livelli di spesa standard da raggiungere (obiettivi di servizio) nel finanziamento del riequilibrio dei *gap* territoriali nelle prestazioni sociali dei Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna. I FasMP relativi a tutte le funzioni comunali sono invece utilizzati nel riparto perequativo del FSC per calcolare per ciascun Ente il differenziale da perequare (ossia la differenza tra i FasMP e la capacità fiscale).

Tab. 9 – Coerenza del contributo alla finanza pubblica con la dimensione della spesa residuale
(numero di Enti)

Numero di abitanti	Comuni con contributo inferiore a quello coerente con la spesa residuale	Comuni con contributo superiore a quello coerente con la spesa residuale
Fino a 1.000	529	1.257
1.001-5.000	600	2.411
5.001-10.000	120	896
10.001-20.000	88	520
20.001-60.000	58	279
60.001-100.000	10	31
100.001-250.000	12	13
Oltre 250.000	8	0

Fonte: elaborazione sui dati dell'Allegato C del Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno del 4 marzo 2025 concernente i criteri e le modalità di determinazione del contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2025 al 2029 e del riparto del FSC 2025 del Ministero dell'Interno.

3.3 Il contributo alla finanza pubblica e le spese di investimento locali

Secondo le stime della Relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2025, dei 7.780 milioni di contributo alla finanza pubblica che saranno accantonati in un apposito fondo di parte corrente nel periodo 2025-29, poco più della metà (4.040 milioni) potranno essere utilizzati dagli Enti territoriali²⁷ per sostenere spese di investimento nel periodo 2026-2034.

Sulla base dei rendiconti 2023 e del riparto del contributo²⁸, assumendo che gli Enti in avanzo manterranno questa condizione per tutto il periodo 2025-29, su 5.610 milioni di contributo alla finanza pubblica (escludendo quello relativo alle RSS), 2.063 riguarderebbero 6.194 Enti in avanzo e sarebbero accantonati e utilizzabili per futuri investimenti. Ai 748 Enti in disavanzo (non si tiene conto di quelli sottoposti a procedure specifiche, che sono esclusi dal contributo)²⁹ sarebbero assegnati i rimanenti 3.547 milioni, che dovrebbero essere destinati al ripiano aggiuntivo dei disavanzi tra il 2025 e il 2029³⁰ (tab. 10).

Qualche perplessità emerge sull'effettivo utilizzo degli accantonamenti di parte corrente relativi al contributo alla finanza per effettuare spese di investimento. Gli Enti interessati, ossia quelli in avanzo, già registrano un significativo *stock* di avanzo

²⁷ La stima dell'utilizzo degli accantonamenti riguarda l'intero contributo alla finanza pubblica, anche la parte che interessa le RSS.

²⁸ Per le RSO si ipotizza che per il periodo 2026-29 si applichino gli stessi criteri di riparto utilizzati per il 2025.

²⁹ Si tratta degli Enti locali in stato di dissesto, sottoposti a procedure di riequilibrio finanziario e quelli che hanno già stipulato accordi con il Governo per il ripiano del disavanzo.

³⁰ Fino a quando il disavanzo è completamente ripianato.

disponibile, che per i Comuni sta crescendo negli anni (da 3.475 milioni del 2023 a 5.212 nel 2024) invece di essere utilizzato per finanziare investimenti (tab. 11)³¹.

Nella tabella 12 sono riportati – distinti per dimensione della popolazione residente – il numero di Comuni in avanzo nel 2023 e in ciascuno degli anni 2016-2023 e il relativo contributo alla finanza pubblica. In particolare, 6.102 Comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna registrano un avanzo nel 2023 e, di questi, 4.745 (quasi il 78 per cento) lo fanno almeno dal 2016. Peraltro, una quota non trascurabile di Enti accresce il proprio avanzo ogni anno, come mostra la tabella 13, in cui sono riportati il numero di Comuni – sempre distinti in base alla dimensione della popolazione – che hanno aumentato il proprio avanzo ogni anno tra il 2016 e il 2020 e tra il 2020 e il 2023 e

Tab. 10 – Riparto del contributo alla finanza pubblica tra RSO e Comuni, Province e Città metropolitane delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna in base al disavanzo o avanzo del 2023 (1)
(milioni di euro)

	N. Enti in disavanzo	Contributo da destinare al ripiano dei disavanzi	N. Enti in avanzo	Contributo da destinare a investimenti
Enti locali				
Comuni	730	294	6.102	1.056
Province ⁽²⁾	5	4	76	87
Città metropolitane	0	0	14	59
RSO				
Abruzzo	1	130	0	0
Basilicata	1	103	0	0
Calabria	1	183	0	0
Campania	1	433	0	0
Emilia-Romagna	1	350	0	0
Lazio	1	481	0	0
Liguria	1	127	0	0
Lombardia	0	0	1	719
Marche	0	0	1	143
Molise	1	39	0	0
Piemonte	1	338	0	0
Puglia	1	335	0	0
Toscana	1	321	0	0
Umbria	1	81	0	0
Veneto	1	327	0	0
Totale	748	3.547	6.194	2.063

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

(1) Per i Comuni per i quali non sono disponibili in BDAP i rendiconti relativi al 2023, sono stati considerati i risultati di amministrazione dell'ultimo rendiconto disponibile. – (2) Tra queste sono ricomprese le Province della Regione siciliana, sostituite dalla Legge siciliana 7/2013 con i Liberi consorzi comunali.

³¹ L'avanzo disponibile, a differenza dell'avanzo vincolato agli investimenti, può essere utilizzato, oltre che per finanziare gli investimenti, per ripianare il disavanzo, per sostenere spese correnti non permanenti o per l'estinzione anticipata dei prestiti.

Tab. 11 – Avanzi e disavanzi dei Comuni
(milioni di euro)

	Tutti i Comuni ⁽¹⁾		Comuni esclusi dal contributo		Comuni che partecipano al contributo	
	Avanzo	Disavanzo	Avanzo	Disavanzo	Avanzo	Disavanzo
2016	3.956	-8.041	480	-4.850	3.477	-3.191
2017	3.884	-8.071	317	-5.112	3.567	-2.959
2018	3.313	-8.302	70	-5.610	3.243	-2.692
2019	3.571	-11.997	44	-8.112	3.526	-3.885
2020	4.133	-11.096	57	-7.558	4.076	-3.537
2021	4.788	-9.550	53	-6.573	4.736	-2.977
2022	5.208	-8.371	106	-5.871	5.103	-2.500
2023	5.329	-7.152	117	-4.966	5.211	-2.186

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

(1) Tutti i Comuni per cui sono disponibili per tutti gli anni di osservazione i rendiconti in BDAP.

l'ammontare dell'incremento³². Circa la metà del contributo alla finanza pubblica richiesto ai Comuni (663 milioni su 1.350) riguarda Comuni che hanno registrato un avanzo in tutti gli anni dal 2016 al 2023.

Vi è dunque il rischio che la stretta sulla spesa corrente non favorisca gli investimenti negli anni successivi, ma piuttosto si traduca nell'accumulazione nei bilanci degli Enti locali, soprattutto i piccoli Comuni, delle risorse vincolate, con immediati benefici per i saldi di finanza pubblica ma a scapito delle comunità locali.

Tab. 12 – Comuni in avanzo nel 2023 e in tutti gli anni 2016-2023 e relativo contributo alla finanza pubblica
(numero Enti e milioni di euro)

Numero di abitanti	N. Enti in avanzo nel 2023	Contributo finanza pubblica per Enti in avanzo nel 2023	N. Enti in avanzo in tutti gli anni 2016-2023	Contributo finanza pubblica per Enti in avanzo in tutti gli anni 2016-2023
Fino a 1.000	1.656	39	1.354	31
1.001-5.000	2.707	181	2.090	137
5.001-10.000	887	141	684	107
10.001-20.000	520	159	397	121
20.001-60.000	272	202	189	133
60.001-100.000	32	65	17	35
100.001-250.000	22	101	11	55
Oltre 250.000	6	167	3	45
Totale	6.102	1.056	4.745	663

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

³² Il periodo di analisi è suddiviso in due sottoperiodi per tenere conto che nel 2020 è scoppiato il COVID e che successivamente il Governo centrale ha distribuito consistenti risorse ai Comuni per far fronte all'emergenza.

Tab. 13 – Comuni con avanzi crescenti nei periodi 2020-23 e 2016-2020
(numero Enti e milioni di euro)

Pannello a)

Numero di abitanti	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2022-23	Incremento avanzo 2022-23	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2021-23	Incremento avanzo 2021-23	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2020-23	Incremento avanzo 2020-23	Contributo alla finanza pubblica per Enti con avanzo crescente in tutti gli anni 2020-23
Fino a 1.000	1.001	81	588	38	362	25	8
1.001-5.000	1.510	268	873	129	547	89	36
5.001-10.000	475	163	269	96	156	62	26
10.001-20.000	277	205	161	96	102	79	32
20.001-60.000	143	201	94	143	63	96	50
60.001-100.000	13	37	8	20	8	21	18
100.001-250.000	13	69	8	51	6	31	22
Oltre 250.000	1	2	1	17	1	1	10
Totale	3.433	1.027	2.002	591	1.245	405	201

Pannello b)

Numero di abitanti	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2019-2020	Incremento avanzo 2020	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2018-2020	Incremento avanzo 2020	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2017-2020	Incremento avanzo 2020	N. Enti con avanzo crescente nel periodo 2016-2020	Incremento avanzo 2020
Fino a 1.000	1.040	70	565	40	248	15	129	8
1.001-5.000	1.755	268	845	137	330	35	203	39
5.001-10.000	568	183	305	84	156	39	92	25
10.001-20.000	341	186	187	87	92	51	54	19
20.001-60.000	191	234	108	79	55	54	34	33
60.001-100.000	23	75	16	42	10	45	9	18
100.001-250.000	16	103	16	103	11	75	7	15
Oltre 250.000	4	75	4	56	4	148	3	4
Totale	3.938	1.194	2.046	628	906	464	531	161

Fonte: elaborazioni su dati dei rendiconti di bilancio in BDAP (aggiornati a marzo 2025).

Va, inoltre, osservato che il riparto del contributo – che, per gli Enti in avanzo, determina la riallocazione di risorse dalla spesa corrente a quella in conto capitale – **dovrebbe tenere conto dei fabbisogni infrastrutturali dei territori**. Data la mancata attuazione della L. 42/2009 per la parte relativa alla perequazione infrastrutturale, non sono disponibili stime dei fabbisogni infrastrutturali. Questi, tuttavia, potrebbero essere in parte colti da altri indicatori quali, ad esempio, la spesa in conto capitale sostenuta negli anni precedenti.

4. L'adeguatezza delle risorse rispetto ai fabbisogni

Gli Enti territoriali necessitano di risorse di parte corrente adeguate a svolgere le funzioni a loro attribuite dalla Costituzione. L'articolo 119 della Costituzione, in particolare, dispone che le risorse derivanti dai fondi perequativi, unite a quelle proprie degli Enti e alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, devono consentire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

È auspicabile che, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica, vi sia una programmazione pluriennale dei fabbisogni delle risorse tale da consentire agli Enti di svolgere la propria attività, garantendo i LEP e le altre prestazioni nell'ambito delle funzioni fondamentali, nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci.

In questa prospettiva di programmazione, andrebbe considerata non solo la distribuzione relativa della spesa corrente tra gli Enti, ma anche il livello (par. 4.1), l'evoluzione nel tempo (par. 4.2) e la composizione. Occorre tenere conto, tra le altre cose, degli oneri aggiuntivi connessi alla definizione dei LEP, dei margini di spesa corrente necessari per rendere operative le nuove strutture realizzate o da completare nell'ambito del PNRR, dei fattori esogeni che determinano la variazione dei fabbisogni finanziari (ad esempio, l'inflazione), della rigidità di alcune voci della spesa (quali il personale, gli interessi passivi e il rimborso dei prestiti), degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale e di quelli eventualmente connessi con il ripiano dei disavanzi.

Un meccanismo di programmazione pluriennale è auspicabile non solo per assicurare la sostenibilità del concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e la sua compatibilità con le esigenze di garantire le funzioni fondamentali e i LEP, ma, più in generale, per dotare l'architettura del federalismo fiscale che si sta costruendo di un meccanismo che assicuri nel tempo un adeguato finanziamento di tali attività.

4.1 La dimensione nominale dei fabbisogni standard dei Comuni

I fabbisogni standard dei Comuni sono definiti come coefficienti di riparto e non in valore assoluto come invece avviene per le Province e le Città metropolitane delle RSO. Il calcolo prevede innanzitutto la ricostruzione del perimetro della spesa corrente relativa alle funzioni fondamentali dei Comuni, finanziata anche con lo sforzo fiscale e i trasferimenti. Successivamente, attraverso analisi statistiche di regressione, si determina la spesa standard di ciascun Ente ponendola pari al livello medio degli altri Comuni con caratteristiche simili. Per costruzione, l'ammontare complessivo della spesa standardizzata, pari – al netto della funzione di raccolta e smaltimento dei rifiuti che non viene perequata e del trasporto pubblico locale – a 26,2 miliardi nel 2019 (tab. 14), non si discosta significativamente dalla spesa storica di partenza. Ai fini del riparto del FSC la

Tab. 14 – Spesa standard e capacità fiscale dei Comuni delle RSO
(milioni di euro)

	Spesa standard ⁽¹⁾	Capacità fiscale ⁽²⁾	Differenza
2018	25.779	18.912	6.867
2019	26.201	18.959	7.242

Fonte: elaborazioni su dati Open Civitas di Sogei e del FSC 2018 e 2019.

(1) La spesa standardizzata è al netto della componente dovuta al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e al trasporto pubblico locale. – (2) La capacità fiscale è al netto della Tari.

spesa standardizzata viene rapportata alle risorse perequabili, pari alla somma delle capacità fiscali dei Comuni (al netto della Tari, in quanto, come ricordato, la funzione di raccolta e smaltimento dei rifiuti non rientra nella perequazione) e di una componente verticale (a carico dello Stato) di circa 1.090 milioni. Il fabbisogno standard di ogni singolo Comune viene quindi definito in termini percentuali e utilizzato come coefficiente di riparto. Esso, pertanto, misura il fabbisogno del Comune in termini relativi e non assoluti. Il prodotto fra il coefficiente di riparto e le risorse perequabili produce un indicatore, il fabbisogno standard monetario perequabile (FasMP), che – a differenza della spesa standardizzata – è al netto sia dei trasferimenti che dello sforzo fiscale dei Comuni. Attraverso il FSC viene poi perequata la differenza tra il FasMP e la capacità fiscale a livello di singolo Ente.

Il modello che perequa un ammontare dato di risorse, pari sostanzialmente al totale della capacità fiscale, senza una valutazione esplicita della dimensione assoluta in termini monetari dei fabbisogni, da un lato, garantisce che le entrate generate dallo sforzo fiscale autonomo dei Comuni non siano sottoposte a perequazione a vantaggio di altri ma, dall'altro, non evita il rischio che la spesa corrente per le funzioni fondamentali finisca per assorbire gran parte delle risorse derivanti dallo sforzo fiscale, soprattutto in assenza di altre forme di finanziamento. Tale rischio viene a volte quantificato attribuendo allo sforzo fiscale l'intera differenza fra la spesa standard e la capacità fiscale, pari a 6,9 miliardi nel 2018 e a 7,2 nel 2019 (tab. 14), e deducendo la necessità di un aumento di pari importo delle risorse comunali. Questa conclusione appare forzata per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, come illustrato in precedenza, la spesa standard non è una misura del valore nominale dei fabbisogni standard necessari per finanziare le funzioni fondamentali in condizioni di efficienza, ma coincide con la spesa che i Comuni hanno dedicato a queste funzioni. Quest'ultima potrebbe essere superiore ai fabbisogni standard per la presenza di inefficienze o per la scelta di alcuni Comuni di offrire servizi non essenziali, oppure inferiore perché alcuni Comuni non offrono un livello adeguato di servizi. In secondo luogo, oltre alla capacità fiscale perequata, i Comuni hanno a disposizione altri trasferimenti per il finanziamento delle proprie funzioni che potrebbero colmare il divario fra fabbisogni standard e capacità fiscale senza dover attingere allo sforzo fiscale.

Una corretta quantificazione dell'adeguatezza delle risorse per il comparto dei Comuni richiederebbe un'evoluzione della metodologia dei fabbisogni standard comunali tale da consentire una loro definizione in valore assoluto. A tal fine la spesa standardizzata (utilizzata ai fini della definizione dei coefficienti di riparto) andrebbe in primo luogo depurata dalle eventuali inefficienze. Andrebbero poi sottratte le somme riconducibili alla fornitura di prestazioni superiori ai livelli da considerare come standard e sommate quelle necessarie per potenziare i servizi nelle aree in cui risultano storicamente inferiori a tali livelli. Per una parte rilevante delle funzioni fondamentali dei Comuni, che riguarda la fornitura di servizi indivisibili prestati a beneficio della collettività nel suo insieme (come, ad esempio, le attività amministrative, contabili e di gestione del personale, l'anagrafe, la viabilità e il territorio, l'edilizia, la polizia locale e amministrativa), sono previsti degli obblighi

in capo alle Amministrazioni e una serie di direttive e vincoli normativi che implicitamente definiscono un livello standard di prestazioni che deve essere garantito ai cittadini³³. Per queste funzioni, la standardizzazione può avvenire prendendo come riferimento il livello medio osservato di erogazione dei servizi. Nell'ambito delle funzioni fondamentali dei Comuni sono poi presenti numerosi servizi, di solito a domanda individuale, per i quali il quadro normativo concede un'ampia discrezionalità nell'attivazione e nel livello di fornitura. La gran parte di questi rientrano nell'ambito dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale. Si tratta di prestazioni strettamente correlate ai diritti civili e sociali, come esplicitamente riconosciuto dal D.Lgs. 68/2011. La standardizzazione del fabbisogno in questi casi dovrebbe avvenire prendendo come riferimento i LEP.

Una volta determinati i fabbisogni standard in termini monetari, per valutare l'adeguatezza delle risorse occorrerebbe considerare non solo la capacità fiscale ma l'insieme dei trasferimenti che affluiscono ai Comuni. Va ricordato che, allo stato attuale, attraverso il FSC vengono erogati ai Comuni, non perequati e al netto dei tagli, 1,8 miliardi a titolo di ristoro del gettito perduto per le esenzioni stabilite sulle basi imponibili dell'Imu e della Tasi e circa 500 milioni a titolo di restituzione del taglio attuato dal DL 66/2014³⁴. A questi si affiancano: 1) le risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio per il 2025 per compensare i Comuni che perdono dall'avanzare della perequazione e 2) altri trasferimenti dello Stato, compresi quelli alle Regioni che poi alimentano anche i bilanci comunali³⁵.

Un lavoro simile è stato fatto per le Province e le Città metropolitane delle RSO per dare avvio ai fondi perequativi. In tale occasione, le spese degli Enti sono state analizzate per funzioni fondamentali, non fondamentali e quelle delegate da parte delle Regioni; sono stati, inoltre, censiti i trasferimenti statali al comparto a sostegno delle funzioni fondamentali, il contributo alla finanza pubblica a loro richiesto e le entrate proprie al netto dello sforzo fiscale.

Un caso particolare di incidenza dei trasferimenti sul perimetro della spesa riconducibile, in parte o integralmente, alle funzioni fondamentali è quello del Comune di Roma Capitale. L'Ente, in veste di capitale della Repubblica, gode di un contributo specifico, incrementato negli anni, che nel 2025 è pari a 530 milioni (tab. 15).

³³ Ad esempio, nel caso dell'anagrafe e dello stato civile i servizi devono essere erogati quando vi sia necessità e richiesta. Allo stesso modo, la manutenzione delle strade deve essere garantita per rispetto delle norme sulla sicurezza stradale.

³⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 29 maggio.

³⁵ Come già riportato in precedenza, secondo l'Anci, su 10,3 miliardi di trasferimenti statali alle RSO ricompresi tra quelli considerati fiscalizzabili da parte della CTFS, circa 4,9 miliardi confluiscono nei bilanci comunali (si veda Anci (2025), "Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale", Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 26 marzo). Va tenuto conto che il volume dei trasferimenti calcolato sulla base dell'istruttoria della CTFS si riferisce al 2024 e non può essere confrontato con i dati della differenza tra spesa standard e capacità fiscale della tabella 14, che sono riferiti al 2018 e al 2019. Inoltre, il volume della spesa standard di fonte Open Civitas non considera la parte relativa al trasporto pubblico locale, mentre Anci ricomprende tra i trasferimenti che finanzierebbero le funzioni fondamentali dei Comuni anche la parte del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale.

Tab. 15 – Contributi a Roma Capitale non fiscalizzati nell’ambito del federalismo municipale – Anno 2025
(milioni di euro)

Attribuzioni	Importo
Contributo Comune di Roma (art. 1, L. 1280/1964 e art. 9, c. 1, L. 494/1999)	296
Incremento trasferimenti erariali Comune di Roma (art. 27, c. 3, L. 448/2001)	123
Contributo Roma Capitale (art. 1, c. 531, L. 190/2014)	110
Totale	530

Fonte: trasferimenti erariali e attribuzione di risorse del Ministero dell’Interno.

Si tratta, in particolare, dei trasferimenti speciali previsti dall’articolo 1 della L. 1280/1964 e dall’articolo 9, comma 1, della L. 494/1999, che a differenza degli altri trasferimenti ai Comuni caratterizzati da generalità e permanenza non sono stati fiscalizzati, e di un trasferimento di 110 milioni annui previsto dalla L. 190/2014, in attuazione del D.Lgs. 61/2012 in materia di ordinamento di Roma Capitale.

Queste risorse, almeno in parte, sono destinate dal Comune alle attività connesse alle funzioni fondamentali (ad esempio, il rafforzamento della polizia municipale, la viabilità e il territorio e i servizi istituzionali, generali e di gestione) e dunque confluiscono nel perimetro della spesa standard.

Le risorse specifiche di Roma Capitale, dato il numero limitato dei Comuni di dimensione paragonabile in Italia, possono tradursi in una stima più elevata dei fabbisogni per le grandi città con il rischio di una duplice distorsione nel riparto del FSC: Roma Capitale otterrebbe maggiori risorse che tenderebbero a duplicare i trasferimenti speciali di cui gode e alle grandi città verrebbe riconosciuta parte dei fabbisogni che sono collegati allo status specifico della Capitale.

4.2 La dinamica delle risorse standard

L’attuale modello di perequazione, sia per i Comuni che per le Province e le Città metropolitane, **non consente l’adeguamento automatico del finanziamento dei fabbisogni standard all’aumento dei costi derivanti dall’inflazione³⁶ e da vincoli normativi**, come, ad esempio, i rinnovi contrattuali del personale, il cui onere è interamente a carico dei bilanci degli Enti territoriali. Questo avviene **perché la dimensione delle risorse perequate è determinata da due componenti sostanzialmente statiche: il gettito standard delle entrate**, che definisce la capacità fiscale degli Enti locali e non riflette pienamente l’andamento del ciclo economico, **e i trasferimenti verticali dal bilancio dello Stato, per i quali non sono previsti degli espliciti meccanismi di revisione periodica.**

³⁶ Sull’impatto dell’inflazione sulla spesa degli Enti locali si veda anche Leonardi, M., Porcelli, F., Rizzo, L. e Secomandi, R. (2025), “L’inflazione porta più entrate per lo stato, ma non per i comuni”, lavoce.info 2 maggio.

Per i Comuni, la principale entrata è l'Imu, il cui gettito – sia effettivo che standard³⁷ – dipende dai valori catastali degli immobili, sostanzialmente invariati nel tempo. In passato, vi sono stati diversi tentativi di riallineare le basi catastali ai valori di mercato degli immobili, ma non sono mai stati realizzati. La seconda fonte di entrata è l'addizionale comunale all'Irpef che, sebbene legata alla dinamica delle retribuzioni e delle pensioni, ha un peso più modesto nella capacità fiscale dei Comuni (gettito standard nel FSC 2025 pari a 3.028 milioni)³⁸. Le altre entrate minori, tributarie ed extratributarie, che confluiscono nella capacità fiscale residuale comunale (gettito standard complessivo nel FSC 2025 pari a 4.423 milioni), non hanno alcun legame automatico con la congiuntura economica.

Per le Province e le Città metropolitane, la capacità fiscale deriva principalmente dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) (gettito standard pari a 1.179 milioni nel fondo perequativo 2025) e dalla tassa RC auto (gettito standard pari a 1.430 milioni nel fondo perequativo 2025), che risentono dell'evoluzione del parco automobilistico³⁹, mentre il tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA) – di fatto una compartecipazione alla Tari comunale che fornisce un gettito limitato (gettito standard pari a 273 milioni nel fondo perequativo 2025) – e altre entrate minori (gettito standard complessivo pari a 379 milioni nel fondo perequativo 2025) non hanno un legame automatico con la congiuntura economica.

La relativa staticità delle entrate influisce sull'adeguatezza del finanziamento dei fondi perequativi in maniera diversa per le Province e le Città metropolitane, da un lato, e i Comuni, dall'altro. Per le prime, i fabbisogni sono determinati in valore assoluto sulla base della distribuzione della spesa corrente, ma la mancata risposta delle entrate, ed anche dei trasferimenti, all'evoluzione macroeconomica si trasla nei fabbisogni. Per i Comuni, di contro, i fabbisogni monetari perequabili nel FSC sono determinati ripartendo la capacità fiscale in base ai coefficienti dei fabbisogni e la scarsa dinamicità delle entrate determina la sostanziale invarianza delle risorse complessivamente perequate.

La limitata dinamica delle risorse destinate alla perequazione dei fabbisogni comunali emerge con chiarezza dalla figura 5 dove viene ricostruito il volume delle risorse standard a disposizione dei Comuni fino al 2025 e le proiezioni sul loro andamento fino al 2030 sulla base della legislazione vigente. In particolare, si tratta della somma della capacità fiscale al netto della Tari, dei finanziamenti per gli obiettivi di servizio collocati nel FELS (componente verticale perequata) e di altri finanziamenti distribuiti con il FSC ma non perequati (componente verticale non perequata)⁴⁰.

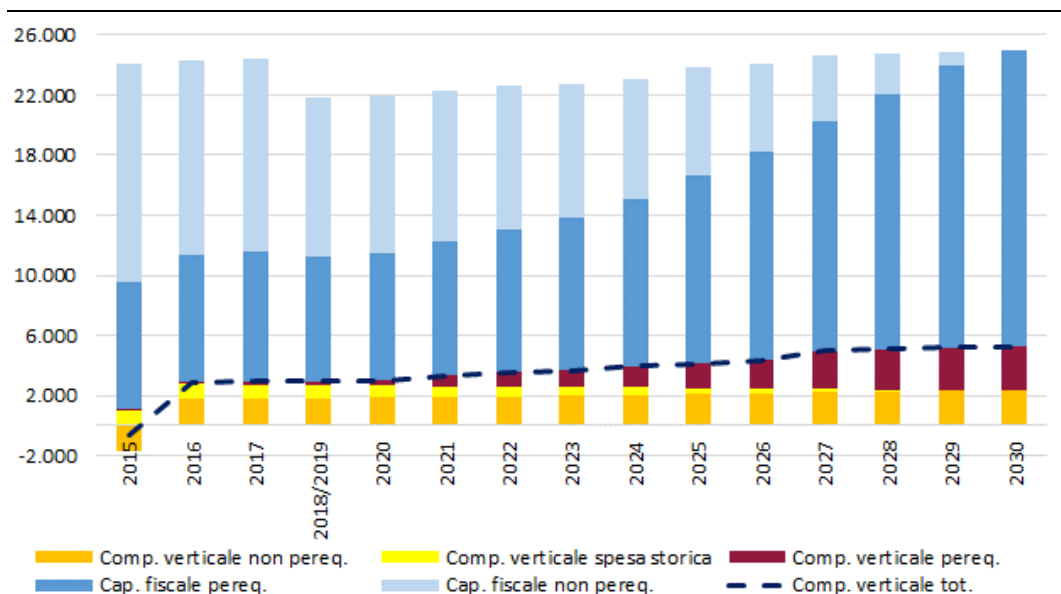
³⁷ Il gettito standard dell'Imu nel FSC 2025 è pari a 11.925 milioni.

³⁸ La Tari non viene menzionata perché esclusa dalla perequazione, insieme al costo del servizio per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti a cui è vincolata.

³⁹ Il gettito risente anche della mobilità delle basi imponibili. Soprattutto nel caso delle imprese, si assiste allo spostamento delle immatricolazioni nelle zone del Paese in cui è inferiore la tassazione, ad esempio, nelle Province autonome.

⁴⁰ Si veda Arachi, G. e Minzyuk, L. (2024), "L'attuazione del federalismo fiscale e il finanziamento dei servizi pubblici", in Viesti, G., *I divari territoriali in Italia. Cause, effetti e politiche di contrasto*.

Fig. 5 – Evoluzione delle risorse standard comunali (1)(2)
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni sui dati del Ministero dell'Interno relativi al riparto del FSC negli anni 2015-2025 e su dati delle assegnazioni delle risorse per gli obiettivi di servizio.

(1) Per gli anni successivi al 2025 si riportano delle proiezioni. Si assume costanza della capacità fiscale, dei fabbisogni standard e della popolazione. Nella componente verticale perequata sono considerate le risorse per il potenziamento del sociale, gli asili nido e per il trasporto alunni disabili. Nella componente verticale non perequata sono inclusi il ristoro del gettito a seguito delle esenzioni dall'Imu e dalla Tasi al netto dei tagli (sostanzialmente relativi alla legge di bilancio per il 2015), il contributo per i piccoli Comuni, la parte relativa alla restituzione del taglio per il concorso alla finanza pubblica degli anni 2014-18 del DL 66/2014 e il contributo al FSC della legge di bilancio 2025. – (2) Il processo di avanzamento della perequazione è stato bloccato per due anni nel 2019 e quindi il FSC è risultato sostanzialmente uguale a quello erogato nel 2018.

Una variazione significativa delle risorse è stata registrata nel 2018, quando, a seguito della revisione metodologica che ha escluso dal perimetro della capacità fiscale residuale alcune entrate comunali, sono state ridotte di fatto le risorse standard perequabili⁴¹. Successivamente, la capacità fiscale è rimasta pressoché costante. La dinamica delle risorse standard sperimentata dal 2021, prevista dalla legislazione vigente fino al 2030, è dovuta al graduale aumento della componente verticale legato al progressivo reintegro dei tagli per il concorso alla finanza pubblica degli anni 2014-18 (DL 66/2014) e alle risorse per il potenziamento del sociale, degli asili nido e del trasporto degli alunni disabili.

Il mancato adeguamento delle risorse finalizzate al finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP costituisce inoltre un ostacolo all'avanzamento della perequazione. Va ricordato che il FSC è attualmente in una fase di transizione caratterizzata dal graduale passaggio da un riparto basato sulle risorse storiche a uno finalizzato a perequare la differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscale. **Il**

⁴¹ Per maggiori dettagli si rinvia alla Nota metodologica "Capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario 2018", Allegato B del decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 16 novembre 2017 e a Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Audizione sullo Schema di decreto ministeriale concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario", 28 settembre.

progressivo completamento della perequazione sulla base di fabbisogni e capacità fiscale riequilibra la distribuzione delle risorse dai Comuni storicamente più dotati verso quelli che mostrano fabbisogni relativamente più elevati rispetto alla capacità fiscale e/o hanno una capacità fiscale inferiore alla media⁴². A importi invariati, la perequazione produce necessariamente una perdita di risorse per i Comuni storicamente più dotati.

Negli anni sono stati introdotti dei correttivi per attenuare gli impatti negativi della fase di transizione. Il primo di questi evita che singoli Enti sperimentino una variazione annuale positiva del Fondo per effetto dei criteri perequativi superiore al 4 per cento e utilizza le somme così recuperate per attenuare le variazioni negative. Il secondo correttivo, di 25 milioni, è destinato a ridurre le variazioni annuali negative derivanti dall'applicazione dei criteri perequativi. Nonostante questi meccanismi, il percorso di superamento della spesa storica era stato interrotto nel 2018 per riprendere, dopo due anni, in coincidenza con il reintegro del taglio del DL 66/2014 (nel 2025 la quota dedicata per i Comuni delle RSO è pari a 499,7 milioni), in parte destinato a compensare le variazioni annuali negative del Fondo (332,7 milioni). Dal 2024, tuttavia, il ristoro è andato a regime, riducendo le possibilità di attenuare le variazioni negative derivanti dalla progressiva sostituzione del riparto storico con quello perequativo nel FSC 2025.

La legge di bilancio per il 2025 ha risposto all'esigenza di adeguare la dotazione del FSC disponendone un aumento pari a 56 milioni per l'anno in corso e gradualmente crescente fino a raggiungere 306 milioni dal 2030. L'incremento, tuttavia, riguarda la componente, già alimentata dal ristoro dei tagli del DL 66/2014, finalizzata a neutralizzare le variazioni annuali negative del riparto perequativo⁴³, piuttosto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, che rafforza la perequazione dei fabbisogni standard.

Come evidenziato dalla Sentenza 63/2024 della Corte costituzionale e segnalato dall'UPB in precedenti occasioni⁴⁴, **l'obiettivo dello stanziamento incrementale del FSC appare in contrasto con le finalità perequative del fondo.** Le risorse dedicate all'azzeramento delle variazioni annuali negative del FSC cristallizzano differenziali nelle risorse storiche che non sono giustificati dalla valutazione dei relativi fabbisogni e capacità fiscali. **I nuovi stanziamenti andrebbero prioritariamente assegnati agli Enti che necessitano di risorse aggiuntive per garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP a parità di sforzo fiscale.** Tale obiettivo, sarebbe stato raggiunto facendo confluire i nuovi importi nella componente del fondo distribuita sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard (L. 232/2016, articolo 1, c. 449, lettera c)).

⁴² Le variazioni nel riparto delle risorse derivano anche dal periodico aggiornamento dei parametri su cui si basa la perequazione (fabbisogni standard, capacità fiscale e popolazione).

⁴³ Per il 2025 viene istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, mentre dal 2026 l'incremento viene garantito intervenendo sulla disposizione riguardante il ristoro ai Comuni del taglio ai trasferimenti disposto dal DL 66/2014 (L. 232/2016, articolo 1, c. 449, lett. d-quater).

⁴⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

Le criticità connesse con la sostanziale invarianza nel tempo delle risorse standard potrebbero essere superate nell'ambito dell'attuazione della legge delega per la riforma fiscale e della revisione delle norme contenute nella legge di contabilità e finanza pubblica e in quella sull'attuazione del pareggio di bilancio.

Gli Enti locali dovrebbero poter contare su tributi e compartecipazioni che garantiscano un'adeguata dinamica delle risorse nel tempo. Per i Comuni, la riforma fiscale potrebbe costituire l'occasione per risolvere un'ulteriore distorsione presente nel FSC legata ai trasferimenti verticali non perequati che residuano dal reintegro del gettito perso a seguito dell'abolizione della Tasi sull'abitazione principale al netto di vari tagli. Come illustrato dalla figura 5, tali trasferimenti sono attualmente previsti permanere anche al termine della fase di transizione verso il completamento della perequazione. **In precedenti audizioni⁴⁵ l'UPB ha segnalato come la permanenza di flussi finanziari non perequati nell'ambito del FSC appare in contrasto con le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione e altera significativamente gli esiti redistributivi. Una loro fiscalizzazione consentirebbe di considerarli nell'ambito della capacità fiscale ricomprendendoli nella perequazione.**

Nell'ambito delle nuove regole europee la revisione della componente verticale del FSC potrebbe avvenire periodicamente al momento della predisposizione del Piano strutturale di bilancio sulla base di una valutazione della coerenza fra l'evoluzione programmatica dei fabbisogni standard, compatibile con gli obiettivi di finanza pubblica, e quella della capacità fiscale, come accaduto nel caso delle Province e delle Città metropolitane nella fase di costituzione dei relativi fondi perequativi. Quell'esperienza mostra come l'adeguamento delle risorse può consentire di attenuare gli impatti negativi della perequazione senza negarne gli esiti con correttivi *ad hoc*.

4.3 La necessità di coordinamento tra trasferimenti

La revisione del metodo di calcolo dei fabbisogni standard comunali per una loro quantificazione in termini assoluti è auspicabile ma a condizione di un uso più ordinato dei trasferimenti verso i Comuni da parte delle Autorità centrali. Tutti i finanziamenti di parte corrente senza vincoli di destinazione dovrebbero essere convogliati e perequati nell'ambito del FSC. I finanziamenti riconducibili agli interventi previsti dal comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione⁴⁶ dovrebbero, invece, essere ricompresi nel FELS dove attualmente sono collocate le risorse finalizzate agli obiettivi di servizio comunali. **In**

⁴⁵ Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 29 maggio.

⁴⁶ Si tratta, in particolare, di misure per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli Enti territoriali, alle quali lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

assenza di ciò, la ricostruzione del perimetro di spesa riconducibile alle funzioni fondamentali risulterebbe molto dispendiosa se non impossibile.

Questa esigenza è rafforzata dalla difficoltà di valutare l'efficacia di singoli interventi quando sulle stesse funzioni incide una molteplicità di fondi contraddistinti da diversi criteri di assegnazione. L'esempio più naturale è quello dei servizi sociali comunali. Negli ultimi anni, il processo di definizione dei LEP ha subito una significativa accelerazione, accompagnata da un aumento dei finanziamenti, sia attraverso il potenziamento di fondi esistenti sia istituendone di nuovi. Il processo coinvolge i Comuni, che sono i titolari della funzione dei servizi sociali locali, sia attraverso finanziamenti diretti sia attraverso i fondi a livello regionale, poi allocati agli Ambiti territoriali sociali (ATS), che rappresentano una forma di gestione associata dei servizi da parte dei Comuni.

Nel 2021, con la legge di bilancio (L. 178/2020), è stato introdotto il LEP di assistenza sociale, che stabilisce un rapporto minimo di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti nei servizi territoriali, con un ulteriore obiettivo di un assistente ogni 4.000 residenti, sostenuto da uno stanziamento di 180 milioni dal Fondo nazionale per la lotta alla povertà. Nello stesso anno, per i Comuni delle RSO, e dal 2022 per quelli delle Isole, sono stati definiti obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto per alunni con disabilità, finanziati attraverso il FSC. Queste risorse, nel periodo di riequilibrio dei livelli di prestazioni 2025-2030, confluiranno nel FELS, per poi essere reintegrate nel FSC dal 2031.

Con la legge di bilancio del 2022 (L. 234/2021) si è tentato un riordino dei LEP sociali (LEPS). Ai fini della graduale attuazione dei LEPS relativi all'assistenza agli anziani non autosufficienti sono stati disposti aumenti del Fondo nazionale per le non autosufficienze: di 100 milioni nel 2022 e di 300 milioni dal 2025. La gestione degli interventi relativi ai LEPS è affidata agli ATS.

Nell'ambito dell'attuazione della delega in materia di disabilità del 2021, è stato istituito, a decorrere dal 2024, il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità in sostituzione di una pluralità di fondi preesistenti. A questo è confluito, tra gli altri, il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità che è stato incrementato di 100 milioni a partire dal 2023 per i Comuni delle RSO, delle Isole e del Friuli-Venezia Giulia (rispetto allo stanziamento già esistente a favore delle Regioni, anch'esso pari a 100 milioni).

Infine, la legge di bilancio per il 2025 ha introdotto ulteriori finanziamenti temporanei per i servizi sociali comunali, tra cui il Fondo per l'assistenza ai minori, il Fondo straordinario per il rafforzamento dei servizi sociali dei Comuni fino a 3.000 abitanti, il Fondo destinato ai Comuni per il contrasto della povertà alimentare a scuola e i Fondi in favore degli Enti locali per la realizzazione di interventi in materia sociale, sociosanitaria e assistenziale.

In questa molteplicità di interventi, il coordinamento con il FSC – che perequava anche i fabbisogni standard della funzione dei servizi sociali – è stato assicurato soltanto per il FELS. È invece auspicabile che un tale coordinamento sia previsto per tutti i finanziamenti, altrimenti, oltre a complicare la ricostruzione del perimetro delle risorse standard, si rischia di compromettere l'efficacia delle politiche nonostante la disponibilità di risorse.

Un esempio a sostegno della tesi che il mancato coordinamento tra diverse fonti di finanziamento possa compromettere l'attuazione della politica nazionale è emerso dallo

studio dell'UPB relativo all'attuazione del LEP per gli assistenti sociali⁴⁷. In questo caso, l'attuazione del LEP è finanziata sia attraverso il Fondo per la lotta alla povertà sia con risorse degli obiettivi di servizio comunali per il potenziamento dei servizi sociali, due strumenti con regole di assegnazione e rendicontazione molto diverse. Il risultato è stato un avanzamento graduale e disomogeneo nel raggiungimento degli obiettivi, nonostante le risorse siano state messe a disposizione.

5. Considerazioni generali

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale deve essere coordinato con due nuovi processi che sono stati attivati nel corso dell'ultimo anno: la riforma delle regole europee e la legge delega sull'autonomia differenziata.

Con il Piano strutturale di bilancio (PSB) il nostro Paese si è impegnato a realizzare un aggiustamento di bilancio pluriennale al fine di ridurre in modo plausibile il debito in rapporto al PIL verso livelli prudenti. Il monitoraggio del rispetto degli impegni presi avverrà attraverso un unico indicatore rappresentato dalla crescita nominale della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

Come evidenziato in precedenti audizioni⁴⁸, **il controllo dell'evoluzione della spesa primaria netta delle Amministrazioni locali può avvenire in modo diretto**, modificando il concetto di equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali nella L. 243/2012 e introducendo un vincolo esplicito sul tasso di crescita della spesa di questi ultimi, **o in modo indiretto**, mantenendo l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e controllando l'evoluzione della spesa attraverso la modifica dei trasferimenti dal bilancio dello Stato.

In attesa della revisione della normativa nazionale, **gli interventi contenuti nella legge di bilancio per il 2025 sembrano muoversi nella seconda direzione**. Come illustrato nel corso dell'audizione, l'obbligo dell'equilibrio di bilancio è stato confermato e reso più restrittivo e il contenimento della spesa degli Enti territoriali è stato affidato a un nuovo contributo alla finanza pubblica e a un taglio dei trasferimenti in conto capitale (par. 2). **Le nuove misure rispondono all'esigenza di tutelare l'autonomia degli Enti territoriali, evitando di imporre limiti all'utilizzabilità degli avanzi di amministrazione come richiesto dalle recenti Sentenze della Corte costituzionale. Permangono tuttavia una**

⁴⁷ Per maggiori dettagli si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali", Focus tematico n. 5, 18 dicembre.

⁴⁸ Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea", 7 maggio e Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 29 maggio.

serie di aspetti problematici che potranno trovare soluzione nell'ambito della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica.

Una prima criticità deriva dall'assenza di un raccordo esplicito fra le due misure disposte dalla legge di bilancio per il 2025 (l'ammontare del contributo alla finanza pubblica e il definanziamento dei fondi destinati agli investimenti) e gli impegni assunti nel PSB sui tassi di crescita della spesa netta del complesso delle Amministrazioni pubbliche. In particolare, come illustrato nel paragrafo 3, la ripartizione tra comparti dell'onere del nuovo contributo alla finanza pubblica non appare riconducibile né a una diversa dinamica della spesa negli ultimi anni, né al differente peso della spesa comprimibile, ma sembra piuttosto commisurato alla dimensione dei disavanzi che devono essere ripianati.

Un secondo aspetto critico riguarda il possibile conflitto fra i criteri utilizzati per il riparto del contributo alla finanza pubblica e dei tagli ai programmi di investimento e la tutela del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP e degli obiettivi di riequilibrio infrastrutturale. Nel riparto del contributo si è tenuto conto, escludendola, della spesa corrente per la sanità e per il sociale, ma il perimetro delle funzioni fondamentali e dei LEP è più ampio e le richieste di accantonamento di risorse correnti a titolo di contributo alla finanza pubblica potrebbero, nel caso dei Comuni, attenuare gli effetti perequativi del FSC. Per quanto riguarda gli investimenti, i definanziamenti dei trasferimenti potranno essere parzialmente compensati dall'utilizzo degli accantonamenti operati annualmente dagli Enti in avanzo per aumentare la spesa in conto capitale degli anni successivi. Non è tuttavia garantito che si realizzi la stessa distribuzione dei trasferimenti che sono stati tagliati – che in alcuni casi prevedevano, ad esempio, una riserva del 40 per cento ai Comuni del Mezzogiorno – o che gli accantonamenti siano richiesti a Enti che hanno effettive necessità di investimento.

In futuro, ipotizzando il mantenimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali, i limiti sin qui evidenziati potrebbero essere superati attraverso una migliore programmazione dei trasferimenti. Questa dovrebbe prendere avvio nel Piano strutturale di bilancio, dove andrebbe definita, insieme al tasso di crescita della spesa netta del complesso delle Amministrazioni pubbliche, anche l'evoluzione programmatica dei fabbisogni relativi alle funzioni fondamentali degli Enti locali e ai LEP con esso compatibile. Sulla base delle previsioni della dinamica della capacità fiscale andrebbe quindi determinato il contributo dello Stato ai trasferimenti perequativi per garantire la copertura dei fabbisogni. A tal fine, è necessario che si proceda a una razionalizzazione dei trasferimenti non destinati agli interventi speciali previsti dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione – che ancora affluiscono agli Enti locali al di fuori dei fondi perequativi – e che venga completato il percorso di attuazione del federalismo fiscale con la riforma del finanziamento delle RSO, inserita come abilitante nel PNRR e da realizzare entro il primo trimestre del 2026. **Una programmazione di medio periodo dell'evoluzione delle risorse degli Enti territoriali, basata su stime realistiche e sostenibili dei fabbisogni che tengano conto dei fattori esogeni di aumento dei costi, come l'inflazione, aiuterebbe gli Enti locali a rispettare i vincoli di bilancio senza**

rinunciare alla progettualità e potrebbe attutire le resistenze che ostacolano il progredire della perequazione.

Durante la vigenza del PSB, il percorso programmatico dei trasferimenti potrà essere modificato per tenere conto di variazioni nelle valutazioni sull'evoluzione dei fabbisogni o della capacità fiscale. Anche in assenza di tali modifiche **potrebbe tuttavia essere necessario prevedere nei documenti annuali di programmazione ulteriori contributi a carico degli Enti territoriali al fine di evitare che incrementi imprevisti e non discrezionali delle entrate siano utilizzati per aumentare le erogazioni, mettendo a rischio il conseguimento degli obiettivi di crescita della spesa primaria netta.** A differenza degli interventi sui trasferimenti in fase di programmazione, **tali eventuali contributi dovrebbero avere natura anticiclica e impegnare simmetricamente sia gli Enti territoriali che lo Stato:** i primi dovrebbero rinunciare a spendere le maggiori entrate non discrezionali nelle fasi favorevoli del ciclo, il secondo dovrebbe integrare le risorse nelle fasi avverse per evitare una contrazione prociclica della spesa. **In questa direzione potrebbe evolvere il nuovo contributo introdotto con la legge di bilancio per il 2025. Va infatti osservato che esso non determina necessariamente una riduzione della dinamica della spesa ma solo un suo posticipo.** Per gli Enti in avanzo, il contributo riduce gli spazi di spesa corrente nell'anno in cui è applicato, ma aumenta quelli relativi alla spesa in conto capitale negli anni successivi. Agli Enti in disavanzo viene richiesto di accelerare il piano di rientro anticipando risparmi comunque dovuti su un orizzonte più lungo.

Oltre alla modifica delle regole europee **il completamento del federalismo fiscale dovrà tenere conto dell'eventuale attuazione dell'autonomia differenziata.** In precedenti audizioni l'UPB aveva segnalato la necessità di un coordinamento fra i due processi in relazione alla determinazione dei LEP e alla gestione delle compartecipazioni per il finanziamento delle Regioni che richiedono maggiore autonomia (RAD).

Importanti elementi di novità sono sopraggiunti dalla Sentenza 192/2024 della Corte costituzionale sui giudizi di legittimità costituzionale promossi da alcune Regioni con riferimento alla L. 86/2024 sull'attuazione dell'autonomia differenziata.

Tra i punti salienti della pronuncia, oltre ai rilievi sul processo di determinazione dei LEP, vi è la dichiarazione di non costituzionalità della previsione della legge delega riguardante il meccanismo di allineamento annuale del gettito destinato al finanziamento delle funzioni delegate al fabbisogno di spesa attraverso modifiche delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali. Nelle argomentazioni del giudizio, la Corte innanzitutto indica i fabbisogni standard e non i "fabbisogni di spesa *tout court*" come riferimento necessario per determinare la misura iniziale della compartecipazione, al fine di evitare di cristallizzare eventuali inefficienze nella gestione da parte dello Stato al momento dell'intesa con la Regione richiedente maggiore autonomia. La Corte, inoltre, giudica il meccanismo di allineamento annuale del gettito al finanziamento delle funzioni delegate potenzialmente in grado di determinare un effetto di deresponsabilizzazione, in cui una gestione inefficiente da parte delle Regioni

avrebbe potuto essere sostanzialmente ripianata “a piè di lista” dallo Stato. Infine, sempre secondo la Corte, il meccanismo di allineamento annuale snaturerebbe l’essenza delle compartecipazioni, rendendole di fatto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata, che l’articolo 119 della Costituzione legittima solo in specifici casi.

Un sistema di finanziamento delle RAD basato su aliquote di compartecipazione fisse nel tempo può, tuttavia, generare una progressiva divaricazione fra il gettito, che ha una dinamica legata alle basi imponibili, e i fabbisogni standard, che rispondono alle variazioni dei costi e dei bisogni, come illustrano precedenti analisi condotte dall’UPB sul gettito IVA e Irpef, nonché sulla spesa statale per l’istruzione pubblica negli anni 2012-19⁴⁹. Tale divergenza creerebbe due ordini di problemi, in particolare per le funzioni su cui siano definiti dei LEP. In primo luogo, nei casi in cui il gettito superasse i fabbisogni standard, si ripresenterebbe il potenziale effetto di deresponsabilizzazione per le Regioni che gestissero in modo inefficiente le funzioni aggiuntive, mentre in quelli in cui il gettito fosse inferiore al fabbisogno standard, si metterebbe a rischio il finanziamento dei LEP. In secondo luogo, si creerebbe un’asimmetria fra il finanziamento dei LEP delle funzioni già di competenza regionale e di quelli relativi a funzioni attribuite alle RAD. Per i primi, infatti, il D.Lgs. 68/2011 prevede che le compartecipazioni e i tributi regionali siano perequati rispetto ai fabbisogni standard correggendo, quindi, attraverso variazioni dei trasferimenti perequativi, eventuali scostamenti.

Queste criticità potrebbero trovare soluzione in un più stretto coordinamento fra le due riforme. In particolare, andrebbe valutata la possibilità di includere nel Fondo perequativo previsto dal D.Lgs. 68/2011 anche i fabbisogni standard e le compartecipazioni associati alle funzioni aggiuntive riconosciute alle RAD.

⁴⁹ Al riguardo si veda la risposta dell’UPB del 20 giugno 2023 alla richiesta di approfondimenti da parte della Commissione 1^a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) a margine dell’Audizione sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario).