



**AUDIZIONE**

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissione Programmazione economica, bilancio**

**Disegno di legge  
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024  
e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026  
AS 926**

*Roma, 13 novembre 2023*

## I Comuni e la Legge di bilancio 2024

La legge di bilancio per il 2024 affronta alcuni aspetti di interesse degli enti locali, ma lascia aperte questioni di grande rilievo e reintroduce tagli di risorse che destano grande preoccupazione alla luce del contesto socioeconomico nazionale e internazionale.

Le problematiche di rilievo sono quelle già ampiamente sollevate dall'ANCI nel corso del 2023, acuite dalla dinamica inflattiva che, pur diminuita, sembra stabilizzarsi su livelli ben superiori a quelli del 2021, nonché dal progressivo ampliamento delle aree di crisi finanziaria.

L'ANCI richiama inoltre l'attenzione sull'esigenza di interventi di razionalizzazione e potenziamento dei finanziamenti relativi a politiche abitative e servizi sociali e delle regole per l'assunzione di personale.

Per ciò che riguarda gli investimenti, sui quali è atteso ed auspicabile un provvedimento apposito, appare in primo luogo necessario disporre le misure necessarie per assicurare la completa continuità degli investimenti che potrebbero essere defianziati dal PNRR e sostenuti da altri programmi, non appena risulterà più chiara l'effettiva dimensione della nuova dislocazione. In secondo luogo, Anci ritiene assolutamente necessario proseguire nell'opera di consolidamento nel tempo delle contribuzioni, così da mantenere un orizzonte pluriennale dei contributi statali, quanto mai utile ai fini della continuità nel tempo della capacità di investimento degli enti locali.

### 1. I contenuti essenziali del ddl Bilancio 2024

Di seguito una sintesi dei contenuti attuali del ddl Bilancio 2024 all'esame del Parlamento.

**Art. 79. Contribuzione a favore dei Comuni capoluogo che hanno sottoscritto gli accordi** per il risanamento di cui al dl 50/2022, art. 43 commi 2 e ss. Si tratta di 50 mln. di euro annui per il decennio 2024-2033 a favore dei 7 capoluoghi sottoscrittori degli accordi. La richiesta dell'Anci puntava ad utilizzare la contribuzione anche ad incentivazione di ulteriori accordi tra Governo e capoluoghi eligibili (almeno altri 7 Comuni), che a fronte di un vantaggio economico potrebbero rivedere la propria posizione di disinteresse all'accordo.

**Art. 80. Estensione dell'accordo con le città maggiori (co 567, L. Bilancio 2022)** agli enti che concludono il periodo di dissesto. Di fatto la norma riguarda la sola città di Catania, che potrà così rientrare negli accordi che hanno coinvolto Napoli, Torino, Palermo e Reggio Calabria, con un contributo specifico di 10 mln. di euro annui per quindici anni.

**Art. 81. La norma incrementa i contributi per la progettazione** di opere pubbliche di 100 mln. di euro annui (rispetto ai 200 già previsti) per il triennio 2024-26.

**Art. 82. Facoltà di incremento dell'imposta di soggiorno** per tutti i Comuni e degli analoghi contributi riguardanti Roma e Venezia (+2 €/pernottamento), in occasione del Giubileo 2025 (e per il solo anno 2025). La norma include inoltre in modo esplicito gli oneri relativi al servizio rifiuti tra quelli finanziabili con il gettito dell'imposta/contributo.

**Artt. 83-84. Riorganizzazione del Fondo di solidarietà comunale (FSC).** Le risorse aggiuntive vincolate al miglioramento di servizi di rilevanza sociale (Asili nido, Servizi sociali e Trasporto scolastico studenti con disabilità) sono scorporate dal FSC e inserite nel nuovo "Fondo **Speciale Equità Livello dei Servizi**". In parziale ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023, sono inoltre aboliti gli obblighi di restituzione allo Stato dei fondi aggiuntivi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio annuali.

Nelle intenzioni della norma, dopo il periodo di avvio e di raggiungimento a regime delle erogazioni aggiuntive e vincolate, tra il 2029 e il 2031 tali risorse rientreranno nel perimetro del FSC per concorrere all'obbligatorio mantenimento dei livelli essenziali delle

prestazioni (LEP), nei rispettivi campi di attività.

La norma agisce a parità di risorse complessivamente assegnate al comparto e presenta notevoli problematiche applicative, dall'esatta individuazione delle risorse aggiuntive sui servizi sociali (fondi in realtà assegnati a tutti i Comuni), su cui non c'è ancora un sistema di LEP ben definito, all'imperfetta definizione del "grado di copertura LEP" per gli asili nido e per il trasporto studenti con disabilità.

**Art. 85. Contributi ai piccoli comuni svantaggiati.** La norma riprende un analogo contributo del 2022 (allora è stato per 50 mln. di euro), anche in questo caso per un solo anno, assegnando 30 milioni di euro ai Comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti un contributo in proporzione della popolazione agli enti con popolazione diminuita dal 2011 al 2022 di almeno il 5%, con indice IVSM superiore alla media nazionale e con reddito medio pro capite inferiore di almeno 3mila euro rispetto al dato medio nazionale. Come per il precedente del 2022, si tratta di circa mille piccoli Comuni. I criteri di accesso sono eccessivamente restrittivi, in particolare per ciò che riguarda l'uso (che riteniamo improprio) dell'indice IVSM tra i criteri di accesso e per il requisito di reddito pro capite particolarmente basso.

Il contributo è comunque opportuno e l'ANCI ha da tempo richiesto che sia reso stabile e inserito nel Fondo di solidarietà comunale, a contrasto delle penalizzazioni cui sono strutturalmente soggetti i piccoli Comuni (anche quelli più fragili sotto il profilo socioeconomico) nel sistema perequativo.

**Art. 88. Spending review.** Rientrano nella legislazione, dopo sette anni, dispositivi di taglio di risorse a carico degli enti territoriali. La norma prevede tra il 2024 e il 2028 un taglio di 200 milioni annui a carico dei Comuni e di 50 milioni annui a carico di Città metropolitane e Province, da ripartire in proporzione della spesa corrente di ciascun ente al netto delle spese per servizi sociali.

Si deve ricordare che già a legislazione vigente (l. 178/2020) è previsto per il triennio 2023-25 un taglio di 100 mln annui sui Comuni e di 50 mln. per le Città metropolitane e le province. È possibile per l'annualità 2023 non sarà applicato il taglio previsto. Pertanto, **nei prossimi anni le risorse disponibili per gli enti locali diminuiranno per oltre 1,5 mld. di euro**

Ci sono dunque rilevanti questioni aperte in materia finanziaria e sociale, oltre alle nuove preoccupazioni derivanti dalla ripresa della "stagione dei tagli" che rischia di aggravarsi ulteriormente sulla base di eventuali ed improvvise **declinazioni restrittive** nei confronti degli enti locali **degli accordi sul nuovo patto di stabilità** europeo.

## 2. Equilibri correnti e perequazione

Anci ritiene l'intera impalcatura della perequazione comunale non fondata sotto il profilo costituzionale. L'assenza di un contributo statale *verticale* e senza vincoli di destinazione costituisce una grave contraddizione con l'art. 119, comma terzo della Costituzione, acuita ora dalle dinamiche crescenti dei prezzi e dagli oneri relativi al terzo rinnovo contrattuale in corso di attuazione ad esclusivo carico dei bilanci dei Comuni.

**Alcuni dati essenziali** chiariscono il quadro di grande preoccupazione che l'ANCI porta all'attenzione del Parlamento e del Governo:

- **i prezzi sono aumentati in media di oltre il 15% negli ultimi 24 mesi** esponendo i bilanci comunali ad incrementi corrispondenti sulle spese intermedie (acquisto di beni e servizi, contratti di servizio), che per l'intero comparto superano i 30 miliardi di euro. Anche ipotizzando che solo la metà di queste spese siano incise dall'incremento dei prezzi, c'è **un rischio di aggravio tra il 2024 e il 2025 di oltre 2 miliardi di euro in spesa corrente, a parità di servizi resi;**
- gli oneri contrattuali sono stati tutti sostenuti dagli enti locali, per un valore di oltre un miliardo di euro, di cui circa 500 milioni per l'ultimo rinnovo, i cui oneri incideranno dal 2024. Il risultato di questa dinamica comporta l'erosione dei

marginari assunzionali stabiliti con la riforma del 2020 e che si basa sul rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti locali;

- **la sola progressione tecnica della perequazione** (l'aumento del 5% annuo delle percentuali di risorse perequate e di monte complessivo) **comporta a legislazione vigente un travaso di risorse** all'interno del comparto **per oltre 650 milioni di euro** tra il 2025 e il 2030.

Riteniamo che **in questo contesto non si possa riaprire la stagione dei tagli** e riproporremo l'introduzione di una **quota verticale nel FSC progressivamente crescente** fino a raggiungere 750 mln. di euro a regime dal 2030, finalizzata a compensare parzialmente gli effetti degli incrementi delle percentuali perequative dal 2024 al 2030, gli aumenti contrattuali e gli effetti dell'inflazione sui contratti di servizio e gli acquisti di beni e servizi. L'assegnazione che proponiamo è articolata in importi annuali crescenti: +250 mln. nel 2024, 300 mln. nel 2025, 350 mln. nel 2026, 500 mln. nel 2027, fino a raggiungere 750 mln. a regime dal 2029.

La situazione delle Città metropolitane richiede interventi specifici, anche in considerazione del contributo *alla* finanza pubblica che il comparto è obbligato a versare annualmente a seguito dei tagli indiscriminati dello scorso decennio e della perdita di base imponibile per effetto della crisi ormai strutturale del mercato automobilistico:

- **estensione al 2026 e incremento a 40 mln. di euro annui** della compensazione per perdita strutturale di gettito da tributi automobilistici (art. 41, co.1, dl n.50/2022);
- **incremento del fondo per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali** delle province e delle città metropolitane (art.1, co. 784, l. 178/2020), **per 50 milioni di euro a favore delle Città metropolitane**, a decorrere dal 2024, così da diminuire lo sbilancio tra capacità fiscali e fabbisogni, pari a oltre 300 mln. di euro, certificato dalla Commissione tecnica fabbisogni standard nel 2021. La dotazione del fondo permette attualmente di raggiungere (a regime nel 2031) una copertura di poco superiore al 50%.

### 3. Crisi finanziarie

L'ANCI auspica che la legge di delega per la riforma del TUEL, in corso di esame presso il Consiglio dei ministri contenga **principi e criteri incisivi per una vera riforma della disciplina delle crisi finanziarie degli enti locali**, oggi caratterizzata da norme farraginose e inefficaci.

**I Comuni in crisi finanziaria sono oggi 480** di cui molti già fuoriusciti da precedenti crisi e nell'impossibilità di assicurare un equilibrio strutturale. **Nei primi otto mesi del 2023 si registrano 37 nuove crisi**, di cui 16 dissesti e 21 piani di riequilibrio (pre-dissesti). Nelle more della riforma, dunque, le crisi si susseguono e sono necessari urgenti azioni di sostegno:

#### a) Dissesti

- **90 mln./anno per il 2024-26** a fondo perduto, per tutti i Comuni in dissesto che registrano difficoltà nella formazione o nella gestione del bilancio stabilmente riequilibrato, pur avendo validamente adottato le misure di contenimento della spesa e sviluppo delle entrate proprie;
- **sospensione anche per il 2024 dell'iscrizione in bilancio dei disavanzi da FAL per gli enti in dissesto** (introdotto con il dl 115/2022 e già sospeso per il 2023), nelle more di una più organica sistemazione della materia nell'ambito della prevista revisione del TUEL;
- previsione di **modalità straordinarie di ripiano dei disavanzi per i Comuni in uscita dal dissesto** che non sono nelle condizioni di deliberare un bilancio

stabilmente riequilibrato immediato o nell'arco del quinquennio di legge: ripiano decennale del disavanzo e/o adozione di un piano di recupero concordato, quali misure straordinarie anche in applicazione degli articoli 268 e 268-bis del TUEL.

#### **b) Predissesti e criticità finanziarie**

- **riapertura dei termini per i capoluoghi di provincia con disavanzo eccessivo che non hanno ancora sottoscritto l'accordo** a sostegno dei ripiani di cui all'art. 43, dl 50/2022, con aumento a 70 milioni annui (+20mln.) del contributo già previsto all'articolo 79 del ddl Bilancio;
- assegnazione di **280 mln. per il 2024-26** (140 nel 2024, 70 annui nel 2025-26) per i Comuni che abbiano deliberato o siano in condizioni di "predissesto", sulla base dei disavanzi registrati nel rendiconto 2022 e tenendo conto dei maggiori oneri emersi con la dichiarazione di predissesto, nonché dei contributi a ripiano previsti per effetto dei punti precedenti, o ricevuti nel periodo 2020-2023 che non abbiano coerente riflesso nel risultato di amministrazione 2022;
- incremento del sostegno alla copertura decennale del disavanzo da FAL (**300 mln. per il 2024-26**), ammettendo gli enti esclusi dalla precedente assegnazione sulla base dei rendiconti 2022 e della sussistenza dei relativi disavanzi, con gli opportuni adattamenti nel caso di enti in dissesto. Si ricorda che il maggiore disavanzo dovuto alla sentenza CCost 80 2021 ammonta a 2,7 mld. di euro di cui solo 660 mln. oggetto di precedente contributo;
- revisione del **regime di "salvaguardia" applicato alle tariffe elettriche** nel caso di enti locali in crisi finanziaria;
- **revisione della disciplina della cessione dei crediti commerciali**, che vede numerosi casi di pratiche di dubbia correttezza da parte delle società di *factoring* nell'applicazione di sanzioni su singola fattura e con richieste spesso non correlate a mancati pagamenti. Il problema riguarda tutti gli enti locali, ma in particolare quelli in condizioni di criticità.

#### **c) Riscossione e FCDE**

È necessario incentivare le attività di gestione e recupero delle entrate proprie comunali, intervenendo per:

1. riduzione dell'accantonamento al FCDE per importo e un periodo limitati (10 punti di riduzione per 3-5 anni) in corrispondenza di progetti di recupero e normalizzazione della riscossione opportunamente corredati da impegni di risultato. L'onere di finanza pubblica (indebitamento netto complessivo) è valutato prudenzialmente in 160 mln. di euro;
2. liberalizzazione delle assunzioni per la funzione entrate (correlabile alla misura di cui al punto precedente);
3. facilitazione all'accesso alle banche dati rilevanti, a cominciare dallo sblocco dell'accesso alla banca dati dei rapporti finanziari (*senza consultazione dei dati*), già previsto dalla legge e ancora non attuato dall'Agenzia delle entrate.

#### **4. Politiche abitative e welfare**

La riduzione di interventi statali a supporto degli affitti e più in generale del welfare produce forti tensioni sui servizi sociali, accentuate da una dinamica – osservata negli ultimi anni – di forte incremento delle richieste di affido giudiziarie (minori e famiglie in difficoltà) e di disabilità scolastiche oggetto di presa in carico per il servizio di assistenza. Il mantenimento della nuova card "Dedicata a te" per 600 mln. di euro (art. 2 del ddl Bilancio) è un intervento limitato per la ristrettezza dei criteri di accesso (di fatto famiglie

con almeno un minore) e per l'utilizzo pressoché esclusivo a fini di acquisti alimentari.

**Per quanto riguarda il disagio abitativo** occorrono politiche integrate e azioni su più livelli, che devono riguardare i fondi disponibili per il welfare abitativo, gli investimenti per l'ampliamento dello stock immobiliare e della manutenzione, la disciplina legislativa (dall'edilizia residenziale pubblica agli affitti): i Comuni devono quindi essere dotati di tutti gli strumenti e le leve utili per realizzare politiche e dare risposte coerenti con le esigenze specifiche e i bisogni espressi dai territori.

La principale azione in questo campo dovrebbe essere il rifinanziamento dei **Fondi Affitti e Morosità Incolpevole** che hanno rappresentato, fino ad oggi, gli unici strumenti continuativi di supporto agli affitti, l'unica forma di sostegno economico per le famiglie in difficoltà. Rifinanziamento accompagnato da una revisione delle modalità di assegnazione delle risorse che le destini direttamente a Comuni e Città Metropolitane, evitando il doppio passaggio regionale, al fine di accelerarne l'erogazione. Ricordiamo che trattasi di **300milioni di euro** che la legge di bilancio per il 2023 non ha più previsto.

**Gli oneri crescenti per i servizi sociali comunali** sono tra le principali preoccupazioni dei sindaci. Le scelte di abbattimento dei sostegni universalistici, quali il Reddito di cittadinanza, producono una immediata maggiore pressione sui Comuni che in molti casi non hanno le possibilità giuridiche e finanziarie per adeguare le prese in carico.

È necessario istituire un **Fondo sociale nazionale unico** in cui far confluire i principali fondi sociali nazionali nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Le risorse a disposizione dei Comuni per i servizi sociali sono estremamente frammentate in fondi diversi per vincolo di destinazione, modalità di riparto, erogazione e rendicontazione. Le differenti fonti di finanziamento a livello nazionale (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per le non autosufficienze, Fondo "Dopo di Noi" e Fondo Povertà), cui si aggiungono fonti di finanziamento sovranazionale, con regole di funzionamento disomogenee, determinano un quadro applicativo estremamente complesso.

I risultati in termini di continuità delle risorse e di programmabilità degli interventi sono deludenti, con fortissimi, evidenti, ritardi, soprattutto nelle aree di maggior bisogno. La materiale erogazione agli ATS / Comuni delle risorse relative ai principali fondi (FNPS, FNA, Fondo Povertà) avviene mediamente con almeno due anni di ritardo rispetto all'anno corrente, con una forte disomogeneità a livello territoriale legata ai tempi della programmazione regionale.

L'istituzione di un Fondo sociale nazionale unico consentirebbe di superare l'attuale disallineamento tra i vari fondi in termini di tempistiche, criteri e modalità di trasferimento, gestione e rendicontazione, alleggerendo il lavoro puramente amministrativo gravante sulle risorse umane dei servizi sociali comunali, semplificando, uniformando e velocizzando le procedure e favorendo la programmazione unitaria pluriennale e l'uso integrato delle risorse a livello territoriale, anche ai fini di un corretto avvio dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), in corso di elaborazione.

**È poi assolutamente necessario escludere ogni ipotesi di "fiscalizzazione" regionale dei fondi sociali attualmente assegnati alle Regioni** per essere ripartiti tra i Comuni, che determinerebbe gravi incertezze circa l'esercizio di una funzione comunale fondamentale. La decisione circa i trasferimenti statali alle Regioni che dovrebbero essere oggetto di fiscalizzazione (in applicazione del d.lgs. 68/2011) deve essere presa entro la fine dell'anno e tra le risorse oggetto di ricognizione da parte di RGS figurano circa 1,3 miliardi di euro destinati ai servizi sociali comunali. **Anci ritiene che tali risorse debbano essere mantenute quali trasferimenti statali, in quanto riguardano funzioni fondamentali dei Comuni** che non possono essere messe a rischio a seconda della situazione finanziaria e delle scelte di ciascuna regione.

## 5. Personale

Il rinnovo contrattuale 2022-24 pone nuovi e gravosi oneri ai Comuni, circa 500 milioni di euro che si aggiungono ai circa 600 dei due precedenti rinnovi dopo lo sblocco del 2018. Tuttavia, senza una politica di deciso incremento delle retribuzioni, di base ed incentivanti, non è possibile invertire una tendenza ormai ventennale che ha portato alla riduzione di circa il 30% del personale degli enti locali.

### **a) Alleggerimento vincolo trattamento economico accessorio**

Occorre intervenire per rendere attrattivo il Comparto delle Funzioni locali, penalizzato più di altri dal tetto al trattamento economico accessorio. Per questo è necessario correlare il vincolo al contenimento del salario accessorio al principio di sostenibilità finanziaria della spesa di personale, di cui al DM 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33 del decreto-legge 34/2019, come convertito in L. 58/2019.

### **b) Revisione delle regole per le assunzioni di personale negli enti in riequilibrio pluriennale e in dissesto**

Per gli enti in riequilibrio pluriennale e in dissesto, occorre una semplificazione che acceleri, anche sulla programmazione triennale del fabbisogno, le assunzioni del personale necessario alla fuoriuscita dallo stato di crisi.

### **c) Fondo sicurezza urbana e assunzioni personale polizia municipale**

È necessario istituire un unico “**Fondo Nazionale per la sicurezza urbana**”, pari a **300 milioni di euro**, che unifichi i molteplici strumenti di finanziamento esistenti e che possa far fronte alle complesse richieste di sicurezza che i cittadini rivolgono ai Sindaci. La ripartizione delle risorse del Fondo dovrà essere definita tramite apposito decreto, d'intesa con la Conferenza Stato Città ed autonomie locali, considerate le diverse esigenze territoriali delle realtà urbane di dimensioni differenti. **Una quota parte di tale Fondo dovrà essere destinata alle assunzioni di personale della polizia locale che ha subito, negli ultimi anni (2009-2020), una riduzione complessiva di circa diecimila unità.**