



Presidenza del Consiglio dei ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. a), numero 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul Documento di finanza pubblica 2025 e relativi allegati.

Rep. atti n. 52/CU del 7 maggio 2025.

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella seduta del 7 maggio 2025:

VISTO l'articolo 9, comma 2, lett. a), numero 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTE le note prot. USCM n. 390 del 14 aprile 2025 e prot. USCM n. 409 del 16 aprile 2025, acquisite, rispettivamente, al prot. DAR n. 6563 del 14 aprile 2025 e al prot. DAR n. 6734 del 17 aprile 2025, con le quali l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri ha trasmesso il Documento di finanza pubblica 2025 e i relativi allegati "ai fini dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera a), n. 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281";

VISTA la nota prot. DAR n. 6796 del 17 aprile 2025, con la quale l'Ufficio per il coordinamento delle attività della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ha trasmesso il Documento di finanza pubblica 2025 e i relativi allegati alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, all'ANCI e all'UPI, nonché alle amministrazioni statali interessate;

CONSIDERATO che, nel corso della seduta del 7 maggio 2025 di questa Conferenza:

- le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso parere favorevole, con le osservazioni contenute nel documento inviato per via telematica, che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (allegato 1);
- l'ANCI ha espresso parere favorevole, nell'auspicio che i provvedimenti di aggiustamento della manovra portino ad un più chiaro riconoscimento che i valori fondamentali dei comparti enti locali siano convergenti con le esigenze complessive della finanza pubblica e che siano individuati spazi di flessibilità per la gestione corrente degli enti, fortemente compressi dalle dinamiche dei prezzi e da nuovi oneri incompressibili, rappresentando di aver trasmesso, per via telematica, un documento, frutto dell'audizione nelle Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (allegato 2);
- l'UPI ha espresso parere favorevole, riportandosi al documento consegnato, che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (allegato 3), e osservando che il Documento di finanza pubblica non aggiunge novità significative al Piano strutturale presentato già ad ottobre e che, pertanto, restano invariate, per le province, le tematiche già rappresentate di squilibrio di parte corrente e dei nuovi tagli alle risorse per gli investimenti sulla rete viaria, con la precisazione che il tema relativo alla legge 7 aprile 2014, n. 56 è ben conosciuto;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE



Presidenza del Consiglio dei ministri

CONFERENZA UNIFICATA

ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. a), numero 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul Documento di finanza pubblica 2025 e relativi allegati.

Il Segretario
Cons. Paola D'Avena

Il Presidente
Ministro Roberto Calderoli

7/5/2025



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

25/51/CU01/C2

POSIZIONE SUL DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA 2025 (DFP)

Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera a), numero 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul Documento di finanza pubblica 2025 e relativi allegati

Punto 1) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è chiamata ad esprimere il parere sul Documento di Finanza Pubblica 2025 anche quest'anno oltre i termini previsti dalla legge e dopo l'invio del Documento alla Commissione Europea (entro il 30 aprile). Tale scadenza non risulta meno importante degli anni precedenti se considerate le nuove regole della *governance* economica europea che prevedono che il Documento si concretizzi meramente in una Relazione sui progressi compiuti (*Annual Progress Report*) rispetto agli impegni assunti attraverso il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 (a soli sei mesi dall'invio del Piano) e che, pertanto, il Documento raccolga solo le previsioni macroeconomiche tendenziali e si concentri principalmente sulla rendicontazione dei progressi compiuti in questo breve lasso di tempo, in attesa degli adeguamenti normativi alle leggi nn. 196/2009 e 243/2012.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in **previsione del nuovo quadro programmatico di bilancio 2026 – 2028 che si svilupperà con la manovra di bilancio 2026**, chiede la convocazione urgente della **Commissione permanente per la finanza pubblica** necessaria per condividere:

- **le migliori soluzioni riguardanti la finanza pubblica per gli Enti territoriali (compreso il concorso alla finanza pubblica), come evidenziato dalla recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 195/2024);**
- **i contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a modificare le leggi n.243 del 2012 e n.196 del 2009 riguardanti gli enti territoriali.**

La Conferenza, inoltre, auspica la convocazione del **Tavolo tecnico** presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, previsto dal comma 3 bis, dell'articolo 9, del DL 19 ottobre 2024 n. 155 convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024, n.189. **Questo tavolo dovrà concludere i suoi lavori in tempo utile, ai fini del nuovo riparto, pervenendo ad una posizione condivisa sul contributo alla finanza pubblica per gli anni a decorrere dal 2026.**



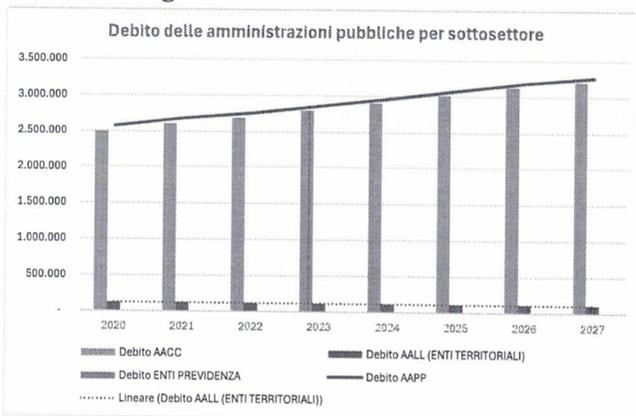
Indicatori di Finanza Pubblica PSB 2025 – 2029

Si prende atto delle stime prudenziali per quanto riguarda l'andamento del Pil nei prossimi trimestri e del quadro internazionale divenuto più complesso dalla pubblicazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine.

Il DFP 2025 riporta che la crescita del PIL reale del 2025 è stata rivista al ribasso di sei decimi di punto per quest'anno e di tre decimi di punto per il prossimo, rispettivamente allo 0,6% e allo 0,8%. I dati di consuntivo per il 2024 mostrano un deficit in miglioramento, attestandosi al 3,4% del PIL, rispetto al 3,8% previsto nel PSBMT e al 4,3% nel DEF 2024. Questo punto di partenza favorevole permette di confermare il quadro di finanza pubblica pubblicato nel Piano, con un deficit previsto per quest'anno al 3,3%, in discesa al 2,8% il prossimo anno, confermando l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi nel 2027. Si conferma il profilo delineato nel Piano del debito pubblico.

Riguardo al “debito delle amministrazioni territoriali” si ricorda che:

le spese di investimento regionali sono finanziate da avanzo corrente, entrate in capitale ed eventualmente debito; è destinato solo per spese di investimento; la contrazione del debito è condizionata dalla sostenibilità economica del suo rientro, mantenendo un equilibrio intergenerazionale.



(dati DFP 2025)

Si evidenzia che:

- il valore del debito delle Amministrazioni territoriali è contenuto rispetto al PIL;
- continua la riduzione in termini percentuali ed assoluti;
- è in continuo miglioramento anche fra il 2025 e 2026 in confronto con le Amministrazioni centrali.

Previsione del nuovo quadro programmatico di bilancio 2026 – 2028

In previsione del nuovo quadro programmatico di bilancio 2026 – 2028, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene necessario richiamare alcune specifiche tematiche da affrontare in sede di Commissione permanente per la finanza pubblica e di Tavolo tecnico DL 155/2024.



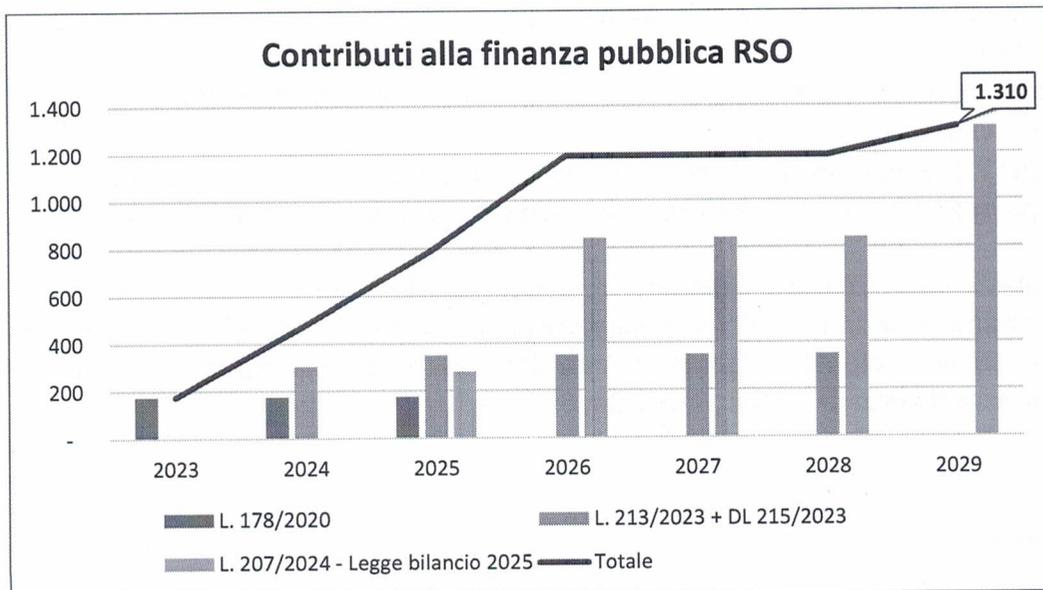
1. Concorso alla manovra di finanza pubblica

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha già rimarcato più volte **l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica** previsto dalla legge di bilancio 2025 per le Regioni, che appare **insostenibile**, in considerazione:

- del contributo già previsto dalle precedenti manovre;
- dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (oltre l'obbligo del pareggio di bilancio) che determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale lasciata alla responsabilità regionale, fermo restando che alcune Regioni hanno esaurito i margini di manovrabilità delle imposte;
- dell'inattuabilità per la maggioranza degli Enti della norma che prevede l'utilizzo degli accantonamenti in bilancio di spesa corrente per il finanziamento di investimenti nell'anno successivo incidendo ulteriormente sui rispettivi bilanci;
- della cancellazione delle risorse per gli investimenti della L.145/2018, art.1, c.134 per tutte le Regioni.

L'insostenibilità del contributo è dovuta anche al fatto che si "scarica" sul 20% circa della spesa corrente regionale relativa alle altre funzioni proprie delle Regioni diverse dalla Sanità che devono essere finanziate secondo l'art.119 della Costituzione (Le risorse devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite).

La manovra di bilancio 2025-2027 (legge n. 207/2024) ha previsto un contributo alla finanza pubblica per le Regioni e le Province autonome per gli anni 2025-2029 **aggiuntivo a quello a legislazione vigente che raggiunge nel 2029 1,31 mld/€**. Questo contributo, pur nella forma di accantonamenti al bilancio di spesa corrente, determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA, oppure un aumento della pressione fiscale. Si aggiunge il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nel 2020 pari a 3,17 miliardi, ridotto di circa il 20% dal 2022.



Si rileva che il DFP 2025 riassume alla «*TAVOLA RI EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (milioni)*» i principali interventi della manovra 2025 – 2027 e le coperture finanziarie, **fra le quali non si rileva l'importante contributo alla finanza pubblica del comparto delle Regioni.**



(vedi dati in appendice)

In considerazione della revisione della normativa contabile vigente - leggi n.243 del 2012 e n.196 del 2009 - alla luce della nuova *governance* europea, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro nell'ambito delle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica con il compito di definire i contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare.

Si ritiene **necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella riforma. Il metodo sviluppato dalla legge di bilancio 2025 risponde a quanto sostenuto dalle Regioni** nell'ambito dell'Audizione al Parlamento sulla *Governance* europea nell'anno 2024, che l'adozione anche a livello territoriale di un sistema fondato sul tetto di spesa fosse impraticabile e soprattutto inutile per gli Enti territoriali alla luce dei risultati raggiunti e delle previsioni costituzionali nonché della giurisprudenza costituzionale.

Tale modalità di partecipazione al contributo di finanza pubblica che esclude l'applicazione agli Enti territoriali di un tetto alla spesa corrente primaria, che prevede degli accantonamenti a bilancio deve essere punto di partenza per evolvere verso una disciplina che permetta anche di sviluppare un programma di investimenti regionali.

2. Verifica della fattibilità dell'operazione sul debito in corso di realizzazione in Spagna

Si evidenziano i benefici della proposta di fattibilità:

Benefici per le Regioni:

- Risoluzione di tutte le problematiche contabili derivanti dal FAL (non ultima la difficoltà/impossibilità di utilizzare gli Avanzi di Amministrazione);
- Disponibilità di risorse aggiuntive per le Regioni da destinare ad investimenti, da concordare con il Governo, quali quelli di cofinanziamento ai Fondi di Coesione anche in ottica della futura programmazione;
- Sostenibilità della manovra di finanza pubblica (senza FAL è possibile destinare nell'anno seguente la manovra accantonata ad investimenti).

Benefici per lo Stato:

- Riduzione complessiva per la Finanza Pubblica del costo del servizio del debito;
- Invarianza del debito complessivo;
- Crescita del PIL attraverso gli investimenti concordati con il Governo, di cui al punto 2 dei benefici per le Regioni, con conseguente miglioramento del rapporto Debito/PIL nazionale.

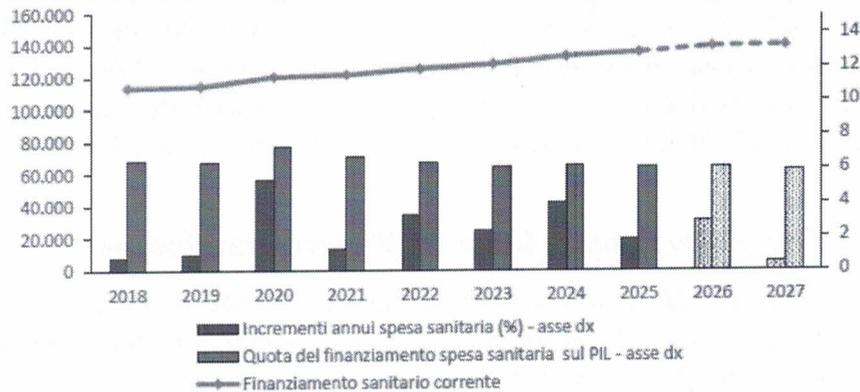
Considerato l'impatto positivo che tale strumento (operazione sul debito in corso di realizzazione in Spagna) potrebbe avere per la sostenibilità della manovra di finanza pubblica nonché con riferimento alle problematiche connesse al FAL, si ritiene che esso debba essere affrontato prioritariamente dal Tavolo sulle grandezze finanziarie ex D.L. 155/2024.

3. Spesa Sanitaria

La spesa sanitaria è prevista in incremento del 3,6% rispetto al 2024. Tuttavia, il Fondo Sanitario Nazionale aumenta solo dell'1,8%, da 134,017 miliardi a 136,516 miliardi. La quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale aumenta solo dell'1,61%, passando da 128,600 miliardi a 130,669 miliardi. Questo incremento limitato del Fondo Sanitario Nazionale rispetto alla crescita complessiva della spesa sanitaria rappresenta una sfida significativa per le Regioni, che devono gestire l'aumento dei costi senza un corrispondente aumento delle risorse disponibili.



FIGURA III.2.5.4 FINANZIAMENTO DEL SSN A CARICO DELLO STATO (miliardi)



Fonte: Ministero della salute e legge di bilancio per il 2025

TABELLA II.5-1 SPESA SANITARIA 2018 - 2024 (IN MILIONI DI EURO)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Spesa Sanitaria *	113.828	114.936	122.489	126.393	131.260	131.642	138.336
in % di PIL	6,4%	6,4%	7,3%	7,0%	6,6%	6,2%	6,3%
Tasso di variazione in %		1,0%	6,6%	4,8%	2,2%	0,4%	4,9%

* Dal 2018 al 2020 i valori sono relativi all'edizione di contabilità nazionale di ottobre 2024 resi disponibili dall'ISTAT. I valori dal 2021 al 2024 sono l'anticipazione fornita dall'ISTAT dei valori dell'edizione di contabilità nazionale del 2025, ancora non disponibili sul sito dell'ISTAT.

Il primo quadrante è caratterizzato da un diverso trattamento contabile degli usi connessi con i ricoveri degli accordi del personale convenzionato con il SSN rispetto al servizio successivo.

TABELLA II.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2025 - 2027 (IN MILIONI DI EURO)

	2025	2026	2027
Spesa Sanitaria	143.372	149.820	151.636
in % di PIL	6,4%	6,4%	6,4%
Tasso di variazione in %	3,6%	4,5%	1,2%

Un esempio di criticità è il **mancato finanziamento della funzione sugli indennizzi** in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, come previsto dalla **legge 25 febbraio 1992, n. 210**. Le competenze sono state attribuite alle Regioni senza le relative risorse, creando ulteriori pressioni sui bilanci regionali. Le sentenze della Corte Costituzionale n. 181/2023 e n. 35/2023 hanno evidenziato questa problematica, sottolineando la necessità di un adeguato finanziamento.

Il DFP 2025 indica che «... è in corso un'attività di selezione di nuovi indicatori per l'emanazione di un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che sarà utile per **rivisitare i criteri per l'individuazione delle Regioni dei costi e fabbisogni standard e anche per rendere coerenti gli indicatori utilizzati con quanto previsto nel Nuovo Sistema di Garanzia**. Dal 2025 si lavorerà alla selezione di Regioni benchmark, sulla base di nuovi parametri tali da intercettare sia l'evoluzione nei sistemi di monitoraggio dell'assistenza sanitaria, sia i percorsi di sviluppo dei singoli Sistemi sanitari regionali realizzati in coerenza con i più recenti obiettivi assistenziali.»

Si chiede il pieno coinvolgimento delle Regioni

4. Effetti della Riforma IRPEF

Per il triennio 2025 - 2027 è stato prorogato l'attuale regime degli scaglioni di reddito e delle aliquote già vigenti in ciascun ente nell'anno precedente a quello di riferimento per il triennio 2025 - 2027 per **l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche**, nelle more dell'attuazione del D.lgs.68/2011.

Con la Manovra 2026 - 2028, si apre il tema delle possibili minori entrate derivanti dalla **modifica degli scaglioni IRPEF per gli Enti territoriali che devono approvare i propri bilanci di previsione entro il 31 dicembre 2025**.



È necessario, sia nell'ottica della pluriennalità del programma Strutturale di bilancio 2025 – 2029, sia in applicazione delle leggi vigenti prevedere una soluzione legislativa rispettosa dei principi dall'art.119 della Costituzione ossia il concetto che l'ordinario metodo di finanziamento delle funzioni regionali non prevede trasferimenti e della legge 42/2009 (art.2, c. 2, lett.t))¹ per salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria regionale, secondo il principio "non si torna indietro" sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004.

5. Attuazione d.lgs. 68/2011 «Federalismo fiscale» e Legge 111/2023 «Riforma fiscale»

Si ricorda che l'Attuazione del D.lgs 68/2011 è una delle Milestone del PNRR, il cui risultato è legato all'erogazione della rata di risorse del 2026. Il continuo procrastinare delle azioni necessarie comporta solo la compressione dei tempi per definire la riforma.

Le Regioni ricordano che **le compartecipazioni costituiscono un arretramento, in termini di autonomia tributaria e responsabilità**, se sostitutive di tributi propri derivati (come l'addizionale regionale Irpef) e se non sono collegate automaticamente all'andamento dell'economia ed all'evoluzione reale dei costi di esercizio (cfr. quanto previsto dall'art. 9 c. 4 della Carta europea dell'Autonomia locale). **Senza tale collegamento esse sarebbero meri trasferimenti statali «mascherati», in difformità con quanto affermato dalla Sent. Corte cost. 192/2024.**

Inoltre, si attendono, un **congruo finanziamento dei fabbisogni standard** (come fatto dallo Stato con il federalismo comunale per asili nido ecc.) nelle materie LEP di cui al D.Lgs. 68/2011 che non dovrebbero essere ampliate in quanto definite all'unanimità dai Presidenti delle Regioni (per tutti si veda Aud. Regioni in Parlamento del 22/9/2021)

Si sottolinea:

- **La sostituzione dei trasferimenti statali da sopprimere con l'addizionale IRPEF e l'attribuzione delle entrate da controllo fiscale sulla compartecipazione IVA sono tra le principali modifiche attese, oltreché l'attuazione dell'articolo 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011 peraltro, in attuazione dell'art. 2 comma 1 lettera g) punto 3 della Legge 111/2023 nonché della giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale che considera incostituzionali i contributi alla finanza pubblica permanenti (ossia a decorrere) (trasferimenti ex lege 59/1997 «Bassanini» tagliati dal DL 78/2010 da fiscalizzare previo rifinanziamento) e le disposizioni in materia di accesso delle Regioni alle banche dati fiscali nazionali e ai modelli di simulazione delle politiche fiscali sui tributi regionali.**
- **Per salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria previsto dal D.lgs. 68/2011, le Regioni chiedono che l'attuazione della delega mantenga il vigente livello di manovrabilità o flessibilità fiscale potenziale sui tributi regionali.** Si auspica l'applicazione dell'art 119 Cost. e non il ritorno alla finanza derivata (sistema dei trasferimenti). Come detto prima, l'attuazione del D.lgs 68/2011 non può risolversi nell'assegnare compartecipazioni erariali almeno per la parte riguardante le materie non LEP altrimenti si **manterrebbe invariato l'assetto dei rapporti fra Stato e Regioni senza l'applicazione del principio di autonomia finanziaria (e responsabilità**

¹ legge 42/2009 (art.2, c. 2, lett.t) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;



di spesa) previsto dall'art.119 Cost. Senza una vera autonomia finanziaria non potrà dirsi che il Federalismo fiscale è stato applicato.

- Nel corso del 2024, sono stati approvati numerosi decreti legislativi attuativi della legge "Delega Riforma fiscale". La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha evidenziato che **i provvedimenti attuativi non esplicitano pienamente le ricadute sui gettiti delle manovre regionali all'IRAP e all'addizionale IRPEF.** Pertanto, è stata richiesta una **norma di compensazione automatica.** Nel D.lgs 110/2024 è stata introdotta una norma procedimentale delle modalità di compensazione.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene necessario e urgente che queste specifiche tematiche siano affrontate con il Governo in sede di Commissione permanente per la finanza pubblica e di Tavolo tecnico DL 155/2024 in previsione del nuovo quadro programmatico di bilancio 2026 – 2028, prima della manovra di bilancio 2026.

Allegato: Appendice - Concorso alla manovra di finanza pubblica



Appendice - Concorso alla manovra di finanza pubblica

Estratto DFP 2025 «TAVOLA R1 EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (milioni)»: non si rileva l'importante contributo alla finanza pubblica del comparto delle Regioni.

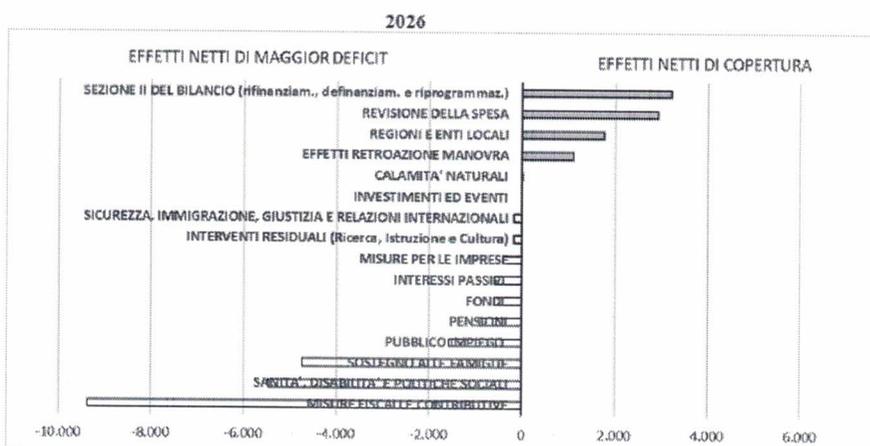
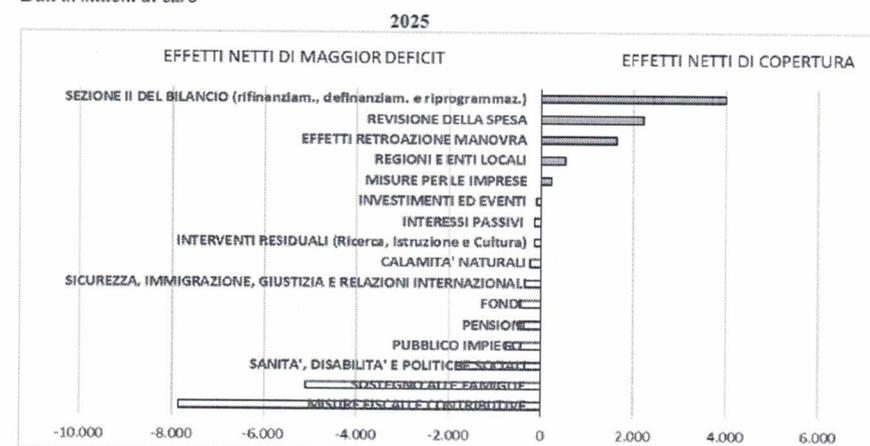
TAVOLA R1 EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (milioni)			
	2025	2026	2027
Coperture	25.298	22.666	19.090
di cui:			
Modifiche al credito d'imposta Transizione 4.0	0	1.800	0
Riduzione turn-over pubblico impiego	139	274	294
Revisione della spesa dei ministeri	3.450	4.507	3.381
Fondi per interventi in materia fiscale	5.601	4.899	4.885
Definanziamento dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate	5.902	3.046	3.448
INDEBITAMENTO NETTO	-8.409	-14.529	-25.146

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

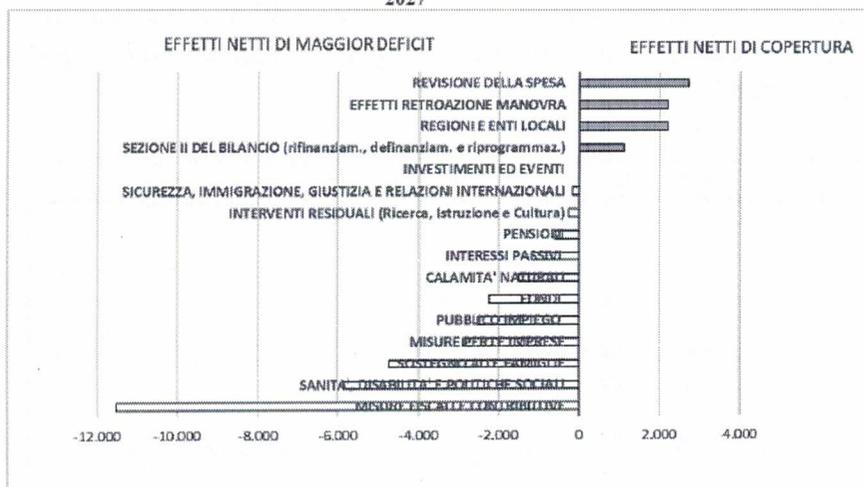
Il contributo alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome appare chiaro nella sua importanza e progressione anche dall'analisi degli effetti netti della manovra:

(Estratto "Documentazione di finanza pubblica. novembre 2024. Legge di bilancio 2025. Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi A.C. 2112)

Figura 3 - Analisi settoriale della manovra 2025-2027
Dati in milioni di euro



2027



Fonte: elaborazione su dati dei prospetti riepilogativi allegati ai due provvedimenti che compongono la manovra (DDL di bilancio e DL 155/2024).

Fra i settori che offrono effetti netti di miglioramento del deficit, contribuendo quindi alla copertura della manovra, si segnala il settore delle Regioni e degli Enti locali, con una incidenza netta crescente nel triennio (da circa 514 milioni nel 2025 a 2,2 miliardi nel 2027).

Estratto "Documentazione di finanza pubblica. novembre 2024. Legge di bilancio 2025. Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi A.C. 2112 –

Tabella 6 - Analisi settoriale della manovra 2025-2027 -Parte B (Coperture)

MEZZI DI COPERTURA	Indebitamento netto			
	2024	2025	2026	2027
REGIONI E ENTI LOCALI	0	840	2.065	2.673
Contributo alla finanza pubblica enti territoriali	0	570	1.570	1.570
Altro	0	270	495	1.103
di cui: minore spesa per interessi abrogazione sistema tesoreria unica			141	232



Tabella estratta da memoria dell'UPB "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) del 5 novembre 2024"

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Risorse per la spesa di parte corrente										
RSS										
Regolazioni finanziarie, restituzioni di ristori COVID-19 in eccesso rispetto alla perdita del gettito (art. 95)	-1.233	0	-433	0	0	0	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica ⁽²⁾	-150	-440	-440	-440	-700	0	0	0	0	0
Effetti finanziari (a)	-1.383	-440	-873	-440	-700	0	0	0	0	0
RSO										
Finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 97)	120	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica	-280	-840	-840	-840	-1.310	0	0	0	0	0
Effetti finanziari (b)	-160	-840	-840	-840	-1.310	0	0	0	0	0
Comuni										
Incremento FSC (art. 100)	56	112	168	224	280	306	306	306	306	306
Istituzione fondo per l'assistenza ai minori (art. 101)	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica	-130	-260	-260	-260	-440	0	0	0	0	0
Effetti finanziarie (c)	26	-48	8	-36	-160	306	306	306	306	306
Province e Città metropolitane										
Contributo per le funzioni fondamentali (art. 102)	50	50	50	50	50	50	0	0	0	0
Contributo alla finanza pubblica	-10	-30	-30	-30	-50	0	0	0	0	0
Effetti finanziarie (d)	40	20	20	20	0	50	0	0	0	0
Risorse per la spesa conto capitale										
Totale Enti territoriali										
Tagli ai trasferimenti in conto capitale (e)	-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765
Utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica (f)	0	30	150	340	600	760	930	760	380	90
Disposizioni finanziarie e finali (a+b+c+d+e+f)	-1.848	-1.582	-2.311	-1.954	-2.763	-354	168	83	-258	-369

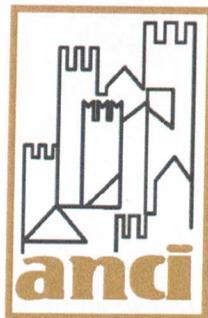
Fonte: elaborazioni sui dati della Relazione tecnica e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDLB 2025.

(1) Sono riportati gli effetti in termini di saldo netto da finanziare tranne che per le voci relative al contributo alla finanza pubblica e all'utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica per i quali si fa riferimento agli effetti sull'indebitamento netto. – (2) Il contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano è proporzionato per il sistema integrato comprensivo dei rispettivi Enti locali.

Roma, 7 maggio 2025



7/5/2025



AUDIZIONE

Commissioni congiunte Bilancio - Senato della Repubblica
e Camera dei Deputati

“Documento di finanza pubblica 2025”

Roma, 16 aprile 2025





Premessa e sintesi

1. Il DEF 2025, ridenominato in “Documento di finanza pubblica” (DFP), si limita ad attestare le tendenze di fondo delle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica, in continuità con quanto a suo tempo riportato dal Piano strutturale di bilancio (PSB, ottobre 2024), emanato in prima attuazione delle nuove regole di *governance* economico-finanziaria definite dall’Unione europea (il nuovo *patto di stabilità e crescita*).

Come nel caso del PSB, il nuovo DFP descrive l’assetto e l’evoluzione prevedibile dei principali aggregati dell’economia e della finanza pubblica, sulla base delle tendenze rilevabili e senza esporre gli impulsi che si intenderà imprimere a tali andamenti attraverso manovre di adeguamento, se non per ciò che riguarda politiche già in atto, anche in correlazione con le raccomandazioni della Commissione europea. Il documento si concentra, in particolare sulla prima attuazione degli impegni presi con il PSB, che riguardano un arco di tempo pluriennale e che – in base alle nuove regole di *governance* UE – non sono modificabili ordinariamente.

A tale configurazione contribuiscono sia l’attuale fase di transizione verso un quadro aggiornato dei contenuti e del ruolo dei diversi documenti di programmazione che concorrono alla determinazione delle leggi di bilancio annuali, sia i fattori di incertezza dovuti alle vicende belliche in Ucraina e nel Medio Oriente, accentuati dalle turbolenze nei mercati finanziari derivanti dalla recente politica commerciale degli Stati Uniti. Il documento rileva quindi gli effetti negativi sulla crescita prevista, dovuti in prevalenza al peggioramento delle aspettative circa lo sviluppo del commercio mondiale, con le conseguenti riduzioni di tassi di crescita del PIL.

2. Per quanto riguarda le tendenze più recenti della finanza pubblica, il documento rileva un andamento complessivamente positivo, che conferma la prospettiva di convergenza del rapporto deficit/PIL al di sotto del 3% già dal 2026/2027. Come già avvenuto in occasione del PSB, si conferma che il conto economico consolidato, tradizionalmente esposto con riferimento alle “Amministrazioni locali” nel loro insieme (comprendenti gli enti locali e le Regioni), mostra una sostanziale stabilità, in termini di tenuta delle entrate e di contenimento della dinamica delle spese. Il documento riporta altresì alcune informazioni sul saldo degli enti locali in senso stretto (Comuni, Città metropolitane e Province), in attivo per oltre un miliardo di euro nel 2024. L’andamento positivo delle principali grandezze riguardanti la finanza territoriale è confermato nel DFP che evidenzia il persistente contributo positivo al deficit pubblico delle “Amministrazioni locali” (accreditamento netto), pari al +0,1% del PIL in ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, a fronte





di un deficit pubblico complessivo pari a -3,4% nel 2024, in calo fino al -2,6% del 2027¹.

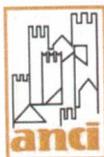
3. L'andamento positivo del contributo al deficit degli enti locali (in realtà *un accredito netto*) conferma e accentua le considerazioni che da tempo ANCI e IFEL sviluppano sugli andamenti della finanza comunale, così sintetizzabili:

- a) **i Comuni non contribuiscono al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica** nel suo complesso, ormai da oltre dieci anni, mostrando costantemente saldi netti positivi o nulli;
- b) **la crescita delle spese comunali è al di sotto della crescita nominale del PIL**, con un conseguente minor peso del comparto nel complesso della spesa pubblica. Nell'arco di un decennio il peso dei Comuni sulla spesa pubblica complessiva è passato dall'8% al 6,5%. Il lieve incremento prevedibile sulla base dei primi dati del 2024 è esclusivamente dovuto alla crescita della spesa per investimenti, anche per l'impulso del PNRR;
- c) **l'incremento delle spese correnti**, al netto degli impulsi straordinari dovuti alle misure di contrasto alla pandemia e alla crisi energetica, è **ampiamente sostenuto dalla tenuta delle entrate correnti** proprie degli enti;
- d) un ruolo analogo hanno anche **i contributi correnti aggiuntivi dello Stato**, che sono in massima parte **vincolati all'espansione di taluni servizi** di rilevanza sociale (servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico degli studenti con disabilità) e quindi produttivi di maggiore spesa;
- e) **la differenza tra entrate accertate e spese** impegnate è molto elevata (intorno a 9 miliardi di euro) per effetto dei **più stringenti obblighi di accantonamento** imposti dalla riforma della contabilità in vigore dal 2015 (d.lgs. 118/2011), dal **Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)** – che da solo ammonta a circa 6 miliardi –, al Fondo garanzia crediti commerciali, ai fondi rischi e contenzioso. Questi vincoli assicurano in modo strutturale il rispetto degli equilibri di bilancio come ridefiniti negli scorsi anni con la fuoriuscita dal vecchio Patto di stabilità interno.

4. I Comuni e le Città metropolitane continuano a dimostrare una straordinaria capacità di investimento, non appena sono state riattivate le condizioni per una duratura ripresa: la semplificazione dei processi di spesa e la contribuzione statale, pressoché azzerata negli anni della Grande crisi finanziaria. **A partire dal 2018 gli investimenti locali annui**, in termini di spesa di cassa annuale, **sono raddoppiati nel 2023** (da 8 mld. a oltre 16 mld.) e ulteriormente **cresciuti nel 2024 (19,1 mld. di euro, +17,1%)**, per effetto sia delle misure PNRR ancora in corso di realizzazione, sia degli interventi

¹ DFP 2025, p. 51, Tavola II.1.3.2, Conto della PA a legislazione vigente.





fuoriusciti dal Piano per la revisione di fine 2023 ma tuttavia finanziate con risorse sostitutive nazionali.

I dati del **primo trimestre 2025** mostrano che la spinta espansiva non si è ancora affievolita, con un incremento di circa 400 mln. di euro, pari al **+10% rispetto al primo trimestre 2024**.

5. Si tratta di *performance* di investimento eccezionali, a fronte delle quali continuano a destare grave preoccupazione i frequenti segnali di **blocco dei pagamenti per via di intollerabili strettoie burocratiche**.

Il dl 19/2024 aveva recepito alcune importanti richieste dell'ANCI circa la semplificazione delle procedure e il mantenimento delle norme di favore adottate per il PNRR anche sulle misure fuoriuscite dal Piano. Tuttavia, **le strutture ministeriali preposte non hanno adeguato** il proprio modo di operare e le loro strutture in materia di controlli e speditezza delle erogazioni.

Anche con il più recente decreto della RGS (**DM RGS 6 dicembre 2024**, attuativo del dl 113/2024, art. 18-*quinquies*) si registrano **notevoli scostamenti nel comportamento di diversi ministeri rispetto alla procedura semplificata ivi prevista**, che prevede l'erogazione di somme su richiesta degli enti attuatori fino al 90% del contributo assegnato sulla base della dichiarazione degli stati di avanzamento e con l'impegno alla regolarizzazione della rendicontazione nel sistema REGIS entro i successivi 60 giorni.

Questi malfunzionamenti del circuito finanziario del PNRR e dei contributi agli investimenti destano particolare preoccupazione essendo ormai entrati nel periodo di più intensa attuazione degli interventi di maggior valore e quindi di maggior richiesta di erogazioni, periodo che caratterizzerà tutto il 2025.

Già oggi è tangibile il **contributo improprio che gli enti locali stanno dando all'attuazione del Piano anticipando i pagamenti dovuti con risorse proprie** (in molti casi onerose per maggiori interessi), una pratica che non è però indolore, né alla portata di tutti gli enti, poiché incide in molti casi pesantemente sulle rispettive condizioni finanziarie.

I ritardi nelle erogazioni producono, inoltre, **forti ostacoli nel raggiungimento della normalizzazione dei ritardi di pagamento** dei debiti commerciali (obiettivo anch'esso incluso nel PNRR), nonché concorrono all'insorgenza di crisi finanziarie insanabili.

6. La ripresa della politica dei tagli alle risorse correnti – nel 2025-29 progressivamente trasformati in accantonamenti obbligatori successivamente spendibili per investimenti – appare, in primo luogo, incoerente con gli





andamenti recenti dei saldi degli enti locali, che da ormai un decennio non costituiscono un peso per l'indebitamento pubblico e, in secondo luogo, indifferente alla condizione di grande rigidità dei bilanci locali, duramente provati dai tagli drastici dello scorso decennio e ora privi di margini sufficienti per **affrontare forti incrementi di oneri obbligatori**.

Si tratta, in primo luogo, degli effetti della fiammata inflazionistica del 2022-23, che si sta traducendo in aumenti dei contratti di servizio e dei prezzi sui beni necessari per il normale esercizio delle funzioni locali. A questi si aggiungono gli oneri per il finanziamento dei rinnovi contrattuali, che restano interamente a carico degli enti locali e le maggiori spese necessarie per la manutenzione e l'esercizio di attività connesse al massiccio volume di investimenti in corso di realizzazione.

La pressione sulla spesa corrente comunale costituisce la principale minaccia che grava sugli equilibri degli enti locali e in particolare dei Comuni nei prossimi anni. Le politiche di contenimento della "spesa primaria netta" si concretizzano, infatti, nel caso degli enti territoriali, in misure di riduzione sostanzialmente lineare della capacità di spesa.

TAGLI DI PARTE CORRENTE - Comuni

Restrizioni da Lbil 2024 e 2025	L. Bilancio 24 (L.213/23, co 533)	L. Bilancio 2025 (co. 788-790)	Totale tagli correnti (**)
2025	300.000.000	130.000.000	430.000.000
2026	200.000.000	260.000.000	460.000.000
2027	200.000.000	260.000.000	460.000.000
2028	200.000.000	260.000.000	460.000.000
2029	-	440.000.000	440.000.000
contributo da regolazione fondi Covid (co 508, Lbil 2024) 2025-28	- 160.392.624	-	- 160.392.624
Totale 2025-29	739.607.376	1.350.000.000	2.089.607.376

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

(**) Sono esclusi dalla gran parte dei tagli e degli obblighi di accantonamento circa 490 enti in crisi finanziaria, che subiscono solo quota parte del taglio già in vigore dal 2024 (per i Comuni, 100 mln. nel 2025 ex Lbil 2021)

Una analoga manovra, di minori dimensioni, riguarda altresì le Città metropolitane e le Province. L'impatto sulle Città metropolitane è riportato nel prospetto seguente.





Città metropolitane

Taglio leggi bilancio 2024-2025	L. Bilancio 24 (L.213/23, co 533)	L. Bilancio 2025 (co.788)	Totale tagli correnti
2025	36.496.439	3.970.887	40.467.326
2026	18.516.272	11.912.661	30.428.932
2027	18.514.846	11.912.661	30.427.506
2028	18.500.841	11.912.661	30.413.502
2029	-	19.854.434	19.854.434
contributo da regolazione fondi Covid (co 508 L.Bil 2024) 2025-28	- 16.337.222	-	- 16.337.222
Totale 2025-29	75.691.176	59.563.303	135.254.479

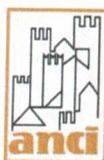
7. Le misure restrittive riportate nel prospetto, sono in parte bilanciate da sostegni ad aspetti specifici della finanza locale:

- il contributo di 100 mln. annui per il 2025-27 per le spese connesse alle sentenze di affidamento del giudice minorile;
- il contributo *verticale* alla perequazione di 56 mln. annui incrementali tra il 2025 e 2030 (310 mln. a regime, a fronte di un fabbisogno da perequazione di circa 630 mln. complessivi), con cui lo Stato concorre parzialmente alla perequazione delle risorse comunali;
- l'anticipo di 50 mln. annui tra il 2025 e il 2030 per l'incremento del Fondo sperimentale di riequilibrio destinato alle Città metropolitane e alle Province, a parità di contributo a regime pari a 600 mln. a decorrere dal 2031 già determinato dalla legge.

Si tratta di segnali importanti, ma non in grado di contrastare i maggiori oneri sopra menzionati. Soltanto l'ultimo rinnovo contrattuale ancora da applicare comporta impegni aggiuntivi per circa un miliardo di euro, in quanto riflette parte dell'inflazione maturata negli ultimi anni. Un'analogha incidenza sull'insieme delle spese per consumi intermedi comporterebbe circa 2 miliardi di maggiori oneri annui.

8. La manovra 2025 reca inoltre **rilevanti riduzioni dei contributi agli investimenti comunali**. La tabella seguente riporta le linee di finanziamento comunali coinvolte per ciascuno degli anni 2025-2029 e per il totale 2030-2037 (in celeste le linee azzerate, in rosa le linee ridotte). Le riduzioni riguardano tutte le principali linee di intervento (incidendo in particolare sui Comuni piccoli e piccolissimi), nel complesso per 8,2 mld. di euro, di cui circa 3,2 mld. nel quinquennio 2025-2029 e ulteriori 5 mld. nel periodo 2030-2037. È auspicabile che con le prossime manovre di bilancio almeno parte di questi tagli possa essere reintegrata, così da alimentare un adeguato volume di investimenti locali.





TAGLI CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI - Comuni

Legge di bilancio 2025		2025	2026	2027	2028	2029	totale 25-29	totale 30-37	totale 25-37
comma 796	Opere medie (co. 139 l. 145/18, riduzione)				200,0	200	400,0	200,0	600,0
co. 797, lett. a)	Contributi regionali obbligatori (co 134, quota comuni, azzerata)			213,2	213,2	213,2	639,5	992,6	1.632,1
comma 798	Piccoli Comuni (art. 30, co 14-bis, dl 34/19, azzerato)	115,5	139,5	113,5	139,5	139,5	647,5	1.175,5	1.823,0
co. 799, lett a)	Rigenerazione urbana (co 42, l. 160, riduzione)			200,0	200,0	200	600,0	200,0	800,0
co. 799, lett b)	Contr. Progettazione (co 51, l. 160/19, riduzione)	200,0	100,0	100,0	100,0	100	600,0	200,0	800,0
co. 800	PINQUA (co 443, l. 160/19, azzerato)					53,03	53,0	215,1	268,1
co. 801	Piccole opere fase 2 (co 44 l. 160/19, azzerato)					140	140,0	2.000,0	2.140,0
co. 802, lett. a)	Supporto enti sciolti per mafia (co 277, l. 205/17, azzerato)	5,0	5,0	5,0	5,0	5	25,0	40,0	65,0
co. 802, lett. b)	Fondo progettazione MIT (2018-30, azzerato)	29,9	30,0	30,0			89,9	-	89,9
Totali		350,40	274,50	661,65	857,65	1.050,68	3.194,88	5.023,20	8.218,08

Le problematiche di maggior rilievo

8. La progressiva perdita di margini finanziari per gli enti locali, determinata dai drastici tagli dello scorso decennio, ha fatto sì che la quasi totalità della pressione fiscale disponibile sia stata consumata per sostenere le attività ordinarie degli enti, spesso cresciute in relazione alle esigenze dei contesti socioeconomici dei territori.

La delega fiscale, di cui è in corso di definizione l'attuazione degli articoli 13 e 14 sulla fiscalità territoriale, dovrebbe costituire l'occasione per un significativo ampliamento di flessibilità nella gestione e nella dimensione delle entrate proprie. I temi di maggior impatto in questa chiave sono:

- **l'introduzione di compartecipazione comunale a un tributo erariale**, sia per i comuni delle RSO che per quelli di Sicilia e Sardegna da utilizzare in parte per l'incremento del gettito locale su base territoriale e in parte per una redistribuzione in base a criteri perequativi;
- l'istituzione di un **tavolo di confronto** per valutare l'impatto della sentenza della Corte costituzionale su IMU abitazione principale, e - più in generale - **sulla dinamica delle unità immobiliari che hanno acquisito la natura di abitazione principale** dopo l'abolizione del prelievo Tasi risalente al 2015;
- la possibilità di manovrare le **tariffe del CUP** (Canone unico patrimoniale) **attraverso la facoltà di adeguamento agli indici ISTAT rispetto al 2019**, superando l'attuale indeterminatezza della norma che disciplina le tariffe del Canone.





In questo ambito ANCI chiede anche un più convinto impegno del Governo alla **smobilizzazione di quote del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**, il cui accantonamento in previsione ha superato i 6 miliardi annui, con una forte concentrazione su alcune grandi città e sui Comuni del Sud. Sul FCDE, l'attuazione della delega dovrebbe comprendere **la revisione del sistema di calcolo rendendo possibile il riferimento ai dati di riscossione dell'ultimo anno di rendiconto** (attualmente è almeno un triennio), al fine di incentivare l'attivazione di progetti di recupero ed efficientamento della gestione delle entrate, i cui effetti sul bilancio sarebbero così anticipati.

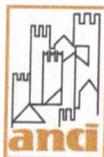
Inoltre, **sulla gestione operativa delle entrate** locali l'attuazione della Delega dovrebbe comprendere:

- la revisione del **sistema di potenziamento degli uffici e di incentivazione** dei dipendenti coinvolti nei progetti di miglioramento della gestione delle entrate, con particolare riferimento al perimetro delle entrate oggetto di intervento e individuazione del personale in relazione al coinvolgimento e non alla formale assegnazione all'ufficio Tributi o Entrate;
- l'introduzione di una disposizione generale che preveda la **riscossione anticipata dei carichi di minore entità unitaria** oggetto di rateazione da parte dell'Agenzia Entrate-Riscossione (es: entro 36 / 48mesi, anche nel caso di periodo di rateazione complessivo maggiore);
- **l'estensione dei controlli sui pagamenti delle PA agli enti territoriali**. Si tratta di ampliare la portata dell'art.48-bis DPR 602/1973, che prevede che le PA prima di effettuare pagamenti maggiori di 5mila euro verifichino se il beneficiario è adempiente su richieste di pagamento non contestate;
- l'estensione della **partecipazione comunale** all'accertamento dei tributi erariali e degli oneri previdenziali acquisiti da **avvisi bonari e altre forme di sollecitazione diverse dall'avviso di accertamento** sempre derivante dalle segnalazioni comunali.

9. Più risorse e meno burocrazia per il welfare locale. Gli oneri crescenti per i servizi sociali comunali sono tra le principali preoccupazioni dei Sindaci, in quanto ai maggiori costi non corrispondono risorse aggiuntive, assegnate in misura non adeguata alle nuove necessità.

Le scelte di riduzione dei sostegni universalistici, quali il reddito di cittadinanza e il fondo per gli affitti, producono una maggiore pressione sui





Comuni, che in molti casi non hanno le possibilità giuridiche e finanziarie per sostenere le prese in carico.

Agli obblighi derivanti dall'affidamento di minori e famiglie in condizioni di grave fragilità per decisioni del Giudice, che ora godono di un parziale sostegno, si aggiungono condizioni di disagio di diversa natura, dagli studenti con disabilità (nell'ambito dell'assistenza scolastica) che sono in forte crescita, alle nuove definizioni di Livelli essenziali di prestazioni in materia di presa in carico, di dimissioni protette, di forme alternative di sorveglianza e supporto domiciliare.

È necessario rivedere i fabbisogni finanziari per le funzioni sociali e **istituire un Fondo nazionale unico in cui far confluire i principali fondi sociali nazionali** nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al fine di semplificare, uniformare e velocizzare le procedure di programmazione e gestione delle risorse a livello territoriale. Procedure che oggi sono rallentate da processi di programmazione ridondanti e complicate da obiettivi frammentati e poco chiari.

10. In questo ambito ANCI ritiene **assolutamente necessario escludere ogni ipotesi di "fiscalizzazione" regionale dei fondi sociali, del Fondo Tpl e del Fondo 0-6 anni** destinati ai Comuni, spesso con schemi di riparto decisi centralmente, che tuttavia passano per le Regioni. La trasformazione di queste risorse in quote di entrate proprie regionali senza vincolo di destinazione determinerebbe gravi incertezze circa l'esercizio di funzioni fondamentali.

Le ipotesi di compartecipazione regionale all'IRPEF, attualmente prospettate in attuazione dell'art. 13 della Legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023) sembrano confermare l'infelice espressione del d.lgs. 68/2011 in ordine alla possibilità di fiscalizzare trasferimenti alle Regioni anche nel caso essi siano espressamente destinati all'esercizio di funzioni comunali. Un'ipotesi che non tiene conto del lungo tempo trascorso dall'emanazione del decreto e dell'attuale effettiva attuazione del "federalismo municipale".

Anci ritiene che tali risorse debbano essere mantenute quali trasferimenti statali destinati ai Comuni, in quanto riguardano ambiti in forte evoluzione normativa e di grande delicatezza, sui quali i Comuni esercitano funzioni fondamentali che non possono essere messe a rischio a seconda della situazione finanziaria e delle scelte di ciascuna Regione.

11. Nuovi strumenti e maggiori risorse per le **crisi finanziarie** e per il sostegno alla **gestione delle entrate comunali**. L'ANCI auspica che la riforma del TUEL, tuttora in fase istruttoria, contenga disposizioni incisive per una vera riforma della disciplina sulle crisi finanziarie degli enti locali, oggi caratterizzata da norme farraginose e inefficaci.

I Comuni in crisi finanziaria sono oggi quasi 500, di cui molti già fuoriusciti da precedenti crisi e nell'impossibilità di assicurare un equilibrio strutturale,





ed aumentano sensibilmente. Nelle more della riforma, quindi, sono necessarie **urgenti azioni di sostegno** anche sul piano finanziario e contabile.

Tra queste, si ritiene necessario promuovere **facoltà assunzionali specifiche** per gli enti in crisi finanziaria, in deroga alla disciplina ordinaria, al fine di assicurare le funzioni di gestione delle entrate, la cui carenza è quasi sempre associata alle criticità finanziarie.

12. Contributi ai piccoli comuni svantaggiati. Le recenti leggi di bilancio hanno proseguito in modo parziale ed episodico una linea di sostegno finanziario per i comuni fino a 5mila abitanti in condizioni di spopolamento e di svantaggio socio-economico. Quest'anno il contributo è stato riservato esclusivamente ai casi di crisi finanziaria dei Comuni montani fino a 3mila abitanti.

ANCI rinnova la richiesta di una linea di finanziamento strutturale per i piccoli comuni svantaggiati **stabile e inserita nel Fondo di solidarietà** comunale, a contrasto delle penalizzazioni cui sono strutturalmente soggetti nel sistema perequativo i piccoli Comuni (anche quelli più fragili sotto il profilo socioeconomico).





Si riportano di seguito alcune figure e tabelle sui principali fenomeni finanziari riguardanti i Comuni.

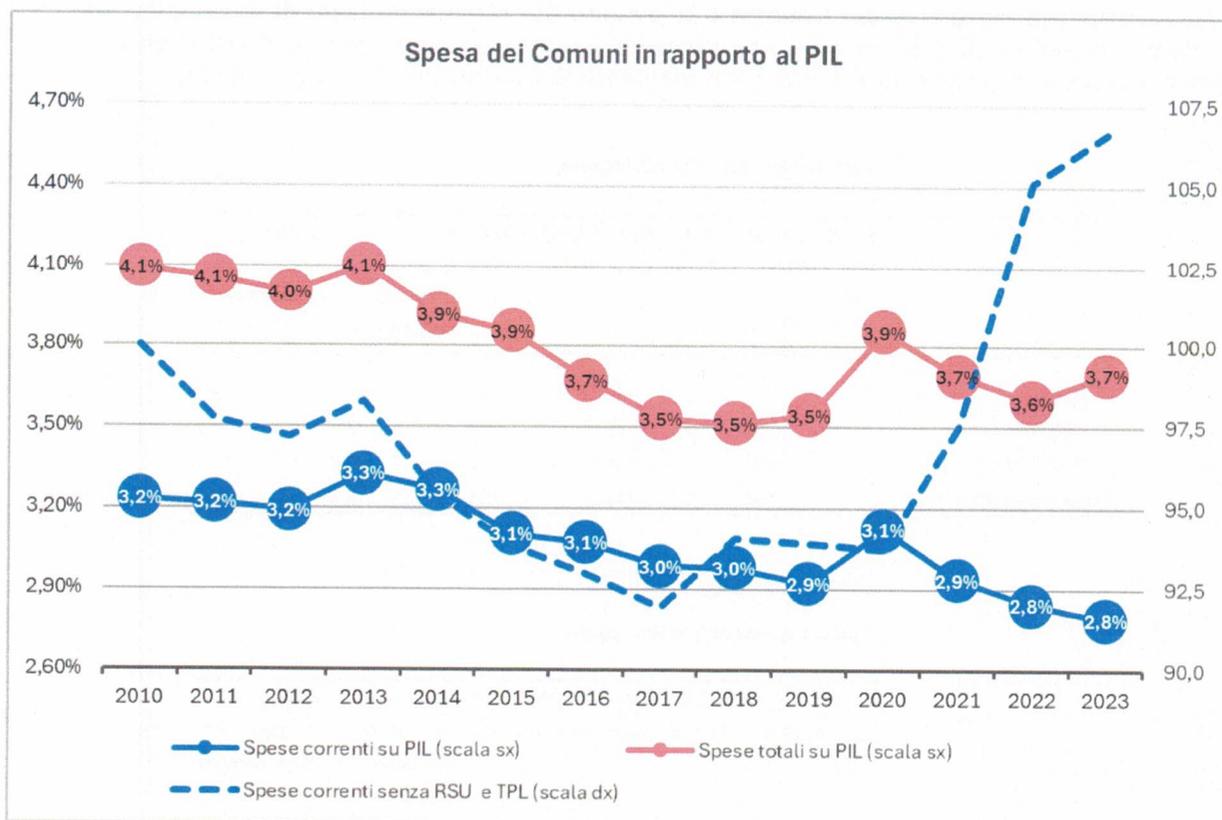
A. Spesa comunale

La spesa dei Comuni è **stabile o in riduzione**, anche severa se si considera l'impennata dell'inflazione tra il 2022 e il 2023. **La spesa corrente in valori nominali** (linea tratteggiata) cresce tra il 2018-19 e il 2023 recuperando il calo degli anni più duri della crisi fino ad un +7% rispetto al 2010 (valore base).

Tuttavia, in rapporto con il PIL, la spesa corrente continua la sua **lenta discesa**, dopo il picco temporaneo dovuto alla pandemia.

L'effetto dei trasferimenti straordinari da pandemia e crisi energetica tende infatti a rientrare, anche se **alcune misure straordinarie hanno prodotto effetti più duraturi** (rinegoziazione / sospensione mutui)

La spesa per investimento (distanza tra totale e corrente) tende a crescere per l'attuazione del PNRR.





B. Il nuovo equilibrio di bilancio

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

Si tratta in sostanza della **voce W2 del prospetto BDAP sulla verifica degli equilibri. Tale nozione è più restrittiva** di quella finora considerata, ma è **tuttavia controllata a livello di singolo comparto**. Va segnalato che i dati degli ultimi anni mostrano andamenti positivi del saldo di bilancio in questione.

Sono tenuti al rispetto dell'equilibrio sopra richiamato anche gli enti in dissesto o predissesto e i comuni che hanno sottoscritto gli accordi per il ripiano dei disavanzi di cui al co. 567 e ss. della legge di bilancio per il 2022 e all'art. 43, co. 2 del DL 50/2022 (che sono invece esclusi da gran parte dei tagli /accantonamenti obbligatori).

A partire dal 2026, solo in caso di mancato rispetto a livello di comparto degli obiettivi di finanza pubblica (somma algebrica del saldo di cui al comma 785 e dei mancati accantonamenti di cui al comma 789), agli enti inadempienti nell'esercizio precedente è comminato un incremento del fondo accantonamenti, di importo pari allo sfioramento registrato e da iscrivere nel bilancio di previsione con riferimento all'esercizio in corso di gestione (comma 792).

Nel complesso **il comparto dei Comuni è in avanzo per circa 8 miliardi di euro**. C'è però un'area di squilibrio di dimensione anche rilevante, come riportato nei prospetti che seguono, più accentuata tra i Comuni del Sud e con incidenza di qualche rilievo sui piccoli enti.

Comuni con equilibrio W2 negativo

	Numero comuni in disequilibrio (W2)	Importo valore W2 (mln. euro)	W2 - Pro capite mediano (< 0)	Risorse accantonate - Pro capite mediano (< 0)	Risorse vincolate - Pro capite mediano (< 0)
1 - NORD	139	-24	-22,3	19,8	31,1
2 - CENTRO	86	-26	-30,7	73,3	26,0
3 - SUD E ISOLE	321	-164	-50,0	80,4	16,1
Totale (senza RSS Nord)	546	-215	-41,6	56,2	22,4

Comuni con equilibrio W2 negativo

	Numero comuni in disequilibrio (W2)	Importo valore W2 (mln. euro)	W2 - Pro capite mediano (< 0)	Risorse accantonate - Pro capite mediano (< 0)	Risorse vincolate - Pro capite mediano (< 0)
1 - FINO A 1.000	144	-8	-67,9	51,0	26,1
2 - 1.001-5.000	230	-33	-31,4	46,8	18,0
3 - 5.001-10.000	89	-36	-21,9	64,2	18,0
4 - 10.001-20.000	47	-53	-42,3	96,3	25,7
5 - 20.001-60.000	32	-80	-60,4	149,7	30,7
6 - 60.001-100.000	1	0	-5,8	84,6	174,3
7 - 100.001-250.000	3	-4	-4,1	75,0	67,6
Totale (senza RSS Nord)	546	-215	-41,6	56,2	22,4





C. Avanzi e disavanzi

Nel periodo 2019-2023 **si riduce il numero degli enti in disavanzo** (da 1.550 a 1.100 circa) e **crece l'importo degli avanzi liberi** (da 3,6 a 5,4 mld.)

I casi di sofferenza si concentrano nel Centro-Sud, con una dinamica di rientro ora più significativa, grazie sia ai **contributi speciali** per tale fine concessi dallo Stato, sia alle sospensioni e rinegoziazioni mutui intervenute.

Il sostegno dello Stato ai **casi di sofferenza finanziaria** dovrebbe però auspicabilmente continuare e diffondersi anche tra i Comuni medio-piccoli, attraverso **ulteriori contributi ad hoc** e operando una **riforma organica del Titolo VIII Tuel** fin qui disattesa, per governare più efficacemente i **casi di dissesto e predissesto**

	Numero comuni con avanzi positivi o pari a zero				Importo avanzi (mln. euro)		Numero comuni con disavanzi				Importo disavanzi (mln. euro)	
	2019		2023		2019	2023	2019		2023		2019	2023
	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	v. a.	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	v. a.
1 - NORD	3.647	98%	3.727	98%	2.285	3.186	163	4%	83	2%	-1.290	-717
2 - CENTRO	640	66%	758	78%	374	626	328	34%	210	22%	-1.849	-1.226
3 - SUD E ISOLE	1.492	58%	1.748	69%	913	1.557	1.059	42%	803	31%	-8.938	-6.137
Totale (senza RSS Nord)	5.779	79%	6.233	85%	3.572	5.369	1.550	21%	1.096	15%	-12.077	-8.080

D. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Il FCDE misura la probabilità di mancata riscossione in base ai risultati del precedente periodo (3 o 5 anni), sterilizzando un importo pari alla percentuale di mancata riscossione applicata alle entrate proprie previste per ciascun anno.

Nel 2023 il valore accantonato in previsione ammonta a oltre 6 miliardi di euro (circa il 10% delle spese correnti). Gli accantonamenti sono fortemente concentrati al Sud, con quasi il 50% della massa complessiva e valori medi e mediani di molto superiori alle medie nazionali.

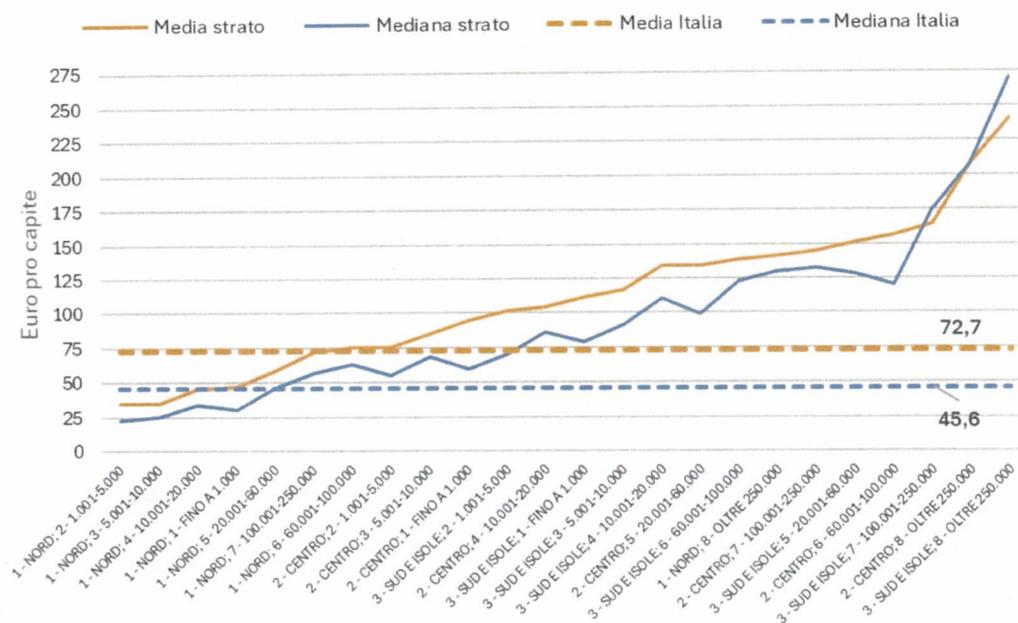
I valori pro capite più elevati più elevati sono propri delle grandi città e **dei comuni medi del centro e del Sud.**

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





FCDE per area/classe demografica

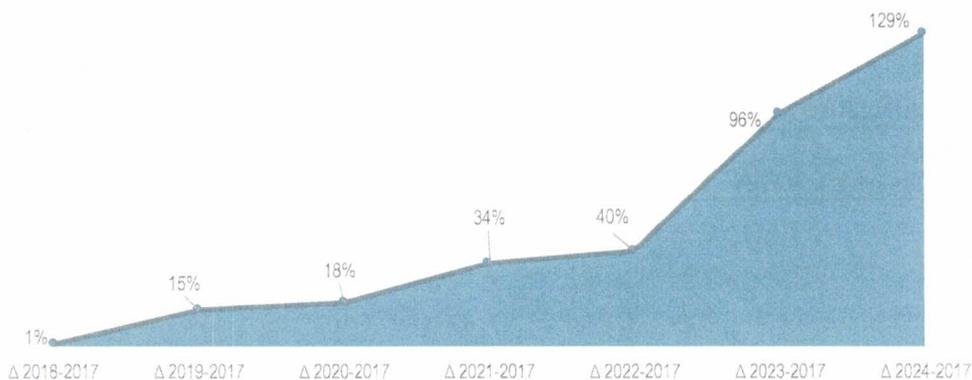


E. La ripresa degli investimenti comunali

Gli investimenti dei Comuni 2018-2024 - Valori assoluti e variazioni percentuali sul 2017

Mld. euro	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ITALIA	8,4	9,6	9,8	11,2	11,6	16,3	19,1
1 - NORD	4,4	5,2	5,5	6,1	6,3	8,0	9,5
2 - CENTRO	1,2	1,5	1,4	1,8	1,8	2,7	3,4
3 - SUD E ISOLE	2,8	2,9	3,0	3,3	3,6	5,7	6,2
	Δ 2018-2017	Δ 2019-2017	Δ 2020-2017	Δ 2021-2017	Δ 2022-2017	Δ 2023-2017	Δ 2024-2017
ITALIA	1%	15%	18%	34%	40%	96%	129%

Comuni - Investimenti fissi lordi (CASSA). La ripresa anno per anno
Valori percentuali

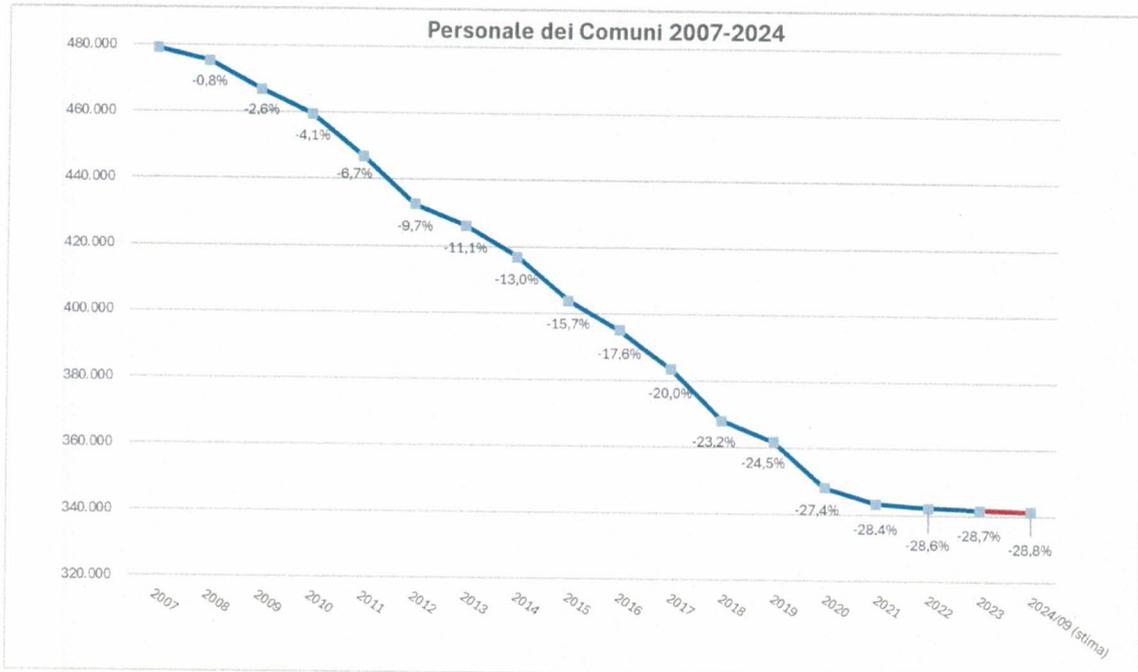




F. La riduzione del personale

Il personale dei Comuni è investito da una discesa verticale e continuata (-29% in 17 anni), che ha portato ad una forte sostituzione nelle modalità di offerta di servizi. Tale tendenza risulta più concentrata negli anni di maggior effetto delle restrizioni finanziarie e di blocco del *turn-over* (2011-18), con punte del -4% annuo.

Negli ultimi anni (2021-24), che vedono una maggior libertà di assunzione, il *trend* si è stabilizzato in basso a causa dei costi maggiori per i rinnovi contrattuali, sbloccati dal 2018, e della concorrenza di altre amministrazioni con migliori stipendi / prospettive di carriera





7/5/2025 A



**Audizione Commissioni Riunite Bilancio
Senato della Repubblica - Camera dei Deputati**

Documento di Finanza Pubblica 2025

NOTA UPI

Roma, 17 aprile 2025

Premessa

Il Documento Finanza Pubblica per il 2025 all'esame di questa audizione arriva in un momento di grande incertezza economica, politica, sociale di livello mondiale; pertanto, le previsioni riportate in questo DFP, risentendo di questo clima e a legislazione vigente, sono estremamente aleatorie e soggette a repentine revisioni.

Ciononostante, pur considerando le complesse condizioni generali, non si può non evidenziare quanto – come già avvenuto per lo scorso anno - il DFP 2025 renda purtroppo la chiara fotografia di un Paese pressoché fermo, che non riesce a capitalizzare la spinta del PNRR per consolidare una crescita strutturata. Crescita che anzi, rispetto alle stime dell'autunno, risulta addirittura dimezzata: il DFP attesta infatti un ribasso di sei decimi di punto del PIL per il 2025 (indicando lo 0,6%) lasciando aperta la possibilità di ulteriori ritocchi in discesa sia per l'anno in corso che per i due successivi.

Nel Documento assume un ruolo centrale il report sui progressi del PNRR, sia dal punto di vista degli investimenti che delle riforme abilitanti. Al riguardo come UPI intendiamo sottolineare quanto siano evidenti – come d'altronde opportunamente rimarcato nel Documento - le ripercussioni della crisi globale, con i conseguenti aumenti di prezzi per materie prime ed elettricità, sullo stato di attuazione delle opere. Una condizione che ha costretto le Province, pur di rispettare gli impegni e portare a termine gli investimenti e le opere, ad aggiungere una mole rilevante di risorse proprie a quelle assegnate dal PNRR: secondo le stime dell'ultimo monitoraggio effettuato da UPI nella prima settimana di aprile 2025, sugli oltre 1.700 progetti PNRR assegnati alle 86 Province, in maggior parte riferite a investimenti per l'edilizia scolastica delle scuole secondarie superiori, il totale di questi extracosti ammonta ad almeno 150 milioni di euro. Una cifra che, se non coperta (attraverso le economie del PNRR) rischia di far saltare i bilanci degli enti.

Quanto alla situazione di Comuni e Province, la performance sugli investimenti (+3,7 miliardi pari al +18,9% nel triennio 2023 - 2025) conferma il grande impegno del comparto nel realizzare l'imponente mole di opere pubbliche, grazie soprattutto alle risorse messe a disposizione dal PNRR.

Eppure, nonostante questi dati estremamente positivi, le decisioni di finanza pubblica – da ultimo la Legge di Bilancio 2025 – non solo non premiano con l'incremento di fondi per gli investimenti la capacità di utilizzo delle risorse degli enti locali, Comuni, Province e Città metropolitane – ma anzi intervengono a ridurre i fondi già programmati. La Legge di Bilancio 2025, infatti, opera un taglio di oltre 6 miliardi ai fondi per gli investimenti del comparto degli enti locali, azzerando la capacità di intervenire sul patrimonio pubblico in gestione a partire dal 2026. Proprio quando, concluse le risorse del PNRR, sarebbe stato invece importante assicurare la prosecuzione degli investimenti. Per quanto riguarda le Province, si tratta di un taglio di 1,7 miliardi che avrà ripercussioni gravi sulla manutenzione straordinaria di 100 mila chilometri di strade.

1. Lo squilibrio di parte corrente

Per quanto attiene la parte corrente, l'assenza nella Legge di Bilancio di misure adeguate a rimuovere lo squilibrio delle Province, in aggiunta alla riduzione della capacità fiscale degli enti, ha causato un forte aggravamento del quadro, già critico.

Lo squilibrio delle Province, che nel 2022 era stato attestato a 842 milioni, **risulta incrementato a - 928 milioni di euro.**

Fabbisogni standard CTFS (A)	1.884.613.246,00
Capacità fiscali (B)	1.891.957.024,00
Concorso netto alla finanza pubblica 2021 (C)	- 936.221.702,73
Squilibrio Province	- 928.877.924,73

Questa condizione di incertezza dei bilanci è stata ulteriormente resa complessa dall'introduzione della procedura di "accantonamento", definita dalla Legge di Bilancio 2025 in ottemperanza alla nuova governance prevista dal Piano Strutturale di Medio Termine. Procedura che, seppure destinata a creare una specifica "risorsa" che resta nella disponibilità degli enti, determina di fatto una **contrazione delle risorse correnti disponibili per un importo complessivo di 150 milioni di euro dal 2025 al 2029.**

Ricordiamo che **la spesa corrente delle Province è destinata prioritariamente ad assicurare la gestione efficiente e la manutenzione ordinaria di oltre 100 mila chilometri di strade provinciali e di più di 5.100 scuole secondarie superiori** destinare all'istruzione di oltre 2 milioni e 500 mila studenti.

La contrazione della spesa corrente a seguito di tagli non giustificati e di operazioni di spending review attuate in assenza di sprechi su cui intervenire, ha come **immediata conseguenza la riduzione delle risorse a disposizione per assicurare queste funzioni.**

Tagli, dunque, che incidono direttamente sui servizi ai cittadini.

2. Il trend di incremento della Spesa in conto capitale delle Province e di contrazione del debito: il taglio ingiustificato agli investimenti

Le Province, negli ultimi anni, hanno realizzato un consolidamento del loro ruolo, nonostante le difficoltà affrontate – e che ancora fronteggiano - a valle della riforma del 2014 e della conseguente riduzione delle entrate proprie; un ruolo centrale per la realizzazione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali dei territori.

I numeri in questo senso possono ben rappresentare questo quadro: sebbene ancora si sia lontani dall'equilibrio di risorse e dalla garanzia di copertura integrale delle funzioni fondamentali esercitate, **le Province infatti non hanno mai perso la vocazione di ente di sviluppo del territorio**, focalizzando la propria attività di investimento sull'edilizia scolastica e sulla rete viaria.

L'apprezzamento della performance è visibile nel sessennio 2019/2024, complice anche il PNRR, come rappresentato nella seguente tabella.

spesa c capitale	ANNO 2019	anno 2024	variazione %
PROVINCE	890.810.538,02	2.321.614.891,48	160,62

Il DFP, nell'allegato Infrastrutture, nell'evidenziare l'impegno programmatico e pluriennale del Ministero delle Infrastrutture per il finanziamento degli interventi **di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza di ponti e viadotti della rete viaria provinciale**, sottolinea la necessità che per queste opere sia necessario un ulteriore fabbisogno di circa 3 miliardi di euro oltre a quanto già previsto in bilancio.

Ciò contraddice vistosamente quanto previsto dalla **Legge di bilancio 2025 che introduce** – come evidenziato in premessa - **un taglio di oltre 1,7 miliardi di euro delle risorse programmate per investimenti di manutenzione straordinaria della rete viaria provinciale a favore delle Province e Città Metropolitane.**

Per converso, infine, l'onere del debito, in valore assoluto non rilevante rispetto al complessivo importo a carico del sistema Paese, è in progressiva riduzione:

	2019	2024	variazione % 2019/2023
DEBITO PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE (milioni di euro)	6.606	5.113	-22,6%

Tale riduzione non ha comunque determinato una contrazione della spesa per investimenti.

3. L'attuazione della legge delega fiscale.

La Legge delega 111/2023 rappresenta lo strumento attraverso cui attuare i principi sanciti dall'art.119 della Costituzione e dalla Legge 42/09 e costruire così un nuovo sistema di finanziamento degli Enti locali, e in particolare delle Province.

Per l'UPI questo decreto legislativo deve rappresentare l'occasione per definire i capisaldi di una autonomia finanziaria e tributaria che finora è sempre stata sacrificata nella logica del superiore contributo alla finanza pubblica.

L'obiettivo, dunque, deve essere quello del superamento dello squilibrio finanziario accertato, per garantire pienezza nella capacità di esercitare le funzioni fondamentali assegnate dal legislatore statale e di farlo con una dotazione organica adeguata alle nuove esigenze.

La prospettiva di lavoro deve essere quella di individuare:

- una compartecipazione ad un tributo erariale sostitutivo di un'entrata provinciale prevedendo così un'entrata dinamica in sostituzione di imposta provinciale;
- uno specifico tributo provinciale caratterizzato da aumentata manovrabilità, con uniformità di applicazione e soprattutto privo di dinamiche foriere di fenomeni di dumping fiscale;
- un sistema perequativo, sia orizzontale che verticale, coerente con l'articolo 119 della Costituzione, prevedendo un fondo statale alimentato da risorse aggiuntive senza specifico vincolo di destinazione.

Solo una credibile e durevole autonomia finanziaria garantisce l'autonomia sancita dalla Costituzione nell'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge.

4. La mancata riforma della Legge 56/14 e la perdurante incertezza istituzionale

Per l'ennesimo anno consecutivo, tra i provvedimenti indicati dal Governo quali **collegati a completamento della prossima manovra di bilancio, appare la Revisione del Testo Unico degli Enti locali.**

A questi impegni, reiterati in ogni documento di finanza pubblica – da ultimo nel Piano strutturale di bilancio di medio termine - non sono ancora seguiti i corrispondenti provvedimenti legislativi, né del Governo né del Parlamento.

Non solo: si persevera nella mancata realizzazione di un percorso legislativo che restituisca alle Province un ruolo chiaro e decisivo nel sistema istituzionale del Paese.

L'appello che rivolgiamo al Parlamento è che la riforma delle Province sia realizzata entro la fine della legislatura.

