

Il contributo degli enti territoriali al risanamento dei conti pubblici; vincoli europei e Legge di Bilancio 2025

Rocco Conte*

La Legge di Bilancio 2025 (Legge n. 207/2024) si colloca in un quadro di crescente rigidità dei conti pubblici italiani, condizionato dal rientro nei vincoli della governance economica europea. Il deficit/PIL per il 2025 è stimato al 4,3%, ben oltre la soglia del 3% fissata dal Patto di Stabilità e Crescita, con una riduzione graduale prevista fino al 2027. Nel frattempo, il debito pubblico ha superato i 3.000 miliardi di euro, attestandosi attorno al 144% del PIL, ben oltre il valore soglia del 60%. Il rientro verso valori più sostenibili è previsto dal 2027, ma il ritorno al 60% appare improbabile nel breve periodo.

Gli enti locali, pur rappresentando una quota marginale di questo indebitamento (circa 90 miliardi di euro, pari al 4,4% del PIL), sono sottoposti a vincoli stringenti che limitano la loro capacità di spesa e investimento. A questi si aggiunge l'effetto dell'inflazione, prevista sopra il 2,5% a livello di eurozona nel 2025, con un impatto negativo sui costi di gestione dei servizi pubblici e degli appalti.

La Legge di Bilancio 2025 rafforza i vincoli di equilibrio finanziario previsti dalla Legge n. 243/2012, che impone il rispetto di un saldo non negativo tra entrate e spese finali e regola l'uso dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato. Tuttavia, la manovra introduce nuovi obblighi di accantonamento e monitoraggio, che potrebbero sovrapporsi ai controlli già esistenti.

I principali vincoli introdotti includono:

- 1. Obbligo di rispetto dell'equilibrio di bilancio W2**, finora sospeso dall'epoca Covid, che dovrà essere non negativo, tenendo conto dell'avanzo/disavanzo applicati, del fondo pluriennale vincolato e delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate.
- 2. Accantonamenti obbligatori nella parte corrente del bilancio**, non immediatamente spendibili, ma destinati a investimenti o alla riduzione del disavanzo nell'anno successivo. Gli enti locali devono iscrivere nella missione 20, "Fondi e accantonamenti", la voce "Fondo obiettivi di finanza pubblica" secondo gli importi stabiliti negli allegati C e D del decreto di riparto.
- 3. Doppio monitoraggio della finanza pubblica**, sia a livello di comparto regionale (Regioni e loro enti) sia su base trasversale (Comuni, Province e Città Metropolitane).
- 4. Sanzioni per la mancata trasmissione dei dati di bilancio**: gli enti che non invieranno entro il 31 maggio alla BDAP i dati di consuntivo o preconsuntivo vedranno aumentato il contributo alla finanza pubblica del 10%.

Con il Bilancio di previsione 2025/2027, gli enti territoriali partecipano, quindi, nuovamente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici derivanti dalle nuove regole europee. Sono interessati al concorso alla finanza pubblica le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, eccetto quelli in dissesto finanziario o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario alla data del 1° gennaio 2025, nonché i Comuni che hanno sottoscritto specifici accordi di risanamento.

Il comma 788 dell'articolo 1 fissa al 31 gennaio 2025 il termine entro cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno e previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, approverà il riparto dei contributi: 140 milioni per il 2025 (di cui 130 milioni a carico dei Comuni e 10 a carico delle Province e Città metropolitane), 290 milioni annui dal 2026 al 2028 e 490 milioni per il 2029. Gli enti interessati dovranno adeguare il proprio bilancio entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale, che è in corso di emanazione, con una variazione destinata a stanziare le somme nella Missione 20.

La Legge di Bilancio 2025 impone, così, un significativo **contributo alla finanza pubblica** da parte degli enti territoriali, con **accantonamenti obbligatori pari a 1,5 miliardi di nuovi contributi per il periodo 2025-2029**.

Dopo 8 anni di stasi, dal 2024 è ripresa una politica di contenimento della spesa locale. I tagli già in vigore (mitigati con il contributo da regolazione finale dei fondi Covid) e gli accantonamenti obbligatori ulteriori previsti tra il 2025 e il 2029 comportano interventi restrittivi per i comuni per circa 2,1 miliardi di euro.

Per gli anni 2025-2029 il nuovo intervento previsto (co. 788) ha la forma di accantonamento di parte corrente non spendibile, che potrà essere utilizzato l'anno successivo per il finanziamento di investimenti o dovrà contribuire al maggior ripiano in caso di disavanzo.

Tabella 1
TAGLI DI PARTE CORRENTE. COMUNI

Restrizioni da L. Bilancio 2024 e 2025	L. Bilancio 2024 (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, L. Bilancio 2024) 2025-2028	-160.392.624	-	-160.392.624
Totale 2025-2029	739.607.376	1.350.000.000	2.089.607.376

N.B. 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 milioni nel 2025 ex L. Bilancio 2021)

Fonte: ANCI

Sono previsti nella legge di bilancio 2025, inoltre:

- **Tagli per 3,2 miliardi nel quinquennio 2025-2029;**
- **Ulteriori 5 miliardi di tagli tra il 2030 e il 2037**, per un totale di 8,2 miliardi;

Federalismo in Toscana

- Tagli per 1,4 miliardi a Province e Città Metropolitane per la rete viaria locale.

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).

Risultano azzerati i contributi per Comuni fino a 1.000 ab. (art.30, co. 14-bis, dl 34/2019), l'obbligo di finanziamento da parte delle Regioni (co. 134, l. 145/2018, i progetti per la qualità dell'abitare (PINQUA) e le "piccole opere" per gli anni successivi al PNRR, il fondo di supporto agli enti sciolti per infiltrazioni mafiose e il fondo a sostegno della progettazione gestito dal MIT (Tab. 2).

Le misure di segno positivo sono molte limitate e comprendono:

- **Un incremento del fondo di solidarietà comunale** (56 milioni nel 2025, fino a 0,31 miliardi dal 2030);
- **Un aumento del fondo per le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitana** (50 milioni annui dal 2025 al 2030).

La Legge di Bilancio 2025 introduce, in conclusione, diverse misure di impatto per gli enti locali, con un mix di interventi positivi e restrittivi.

Da un lato, sono previsti stanziamenti per il potenziamento dei servizi sociali, la riscossione tributaria e il trasporto pubblico locale. Dall'altro, si impongono vincoli di spesa severi, con tagli agli investimenti e accantonamenti obbligatori che limiteranno la capacità finanziaria degli enti.

La normativa si inserisce in un contesto di riforma della governance economica europea, con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica, ma rischia di comprimere ulteriormente le risorse a disposizione di Comuni e Città Metropolitane.

Tabella 3
SINTESI DELLA MANOVRA 2025 PER GLI ENTI LOCALI

Argomento	Contenuto principale
Tagli e restrizioni di parte corrente	Riduzione della capacità di spesa per gli enti locali tra il 2025 e il 2029, con accantonamenti obbligatori che potranno essere usati solo per investimenti o per il ripiano del disavanzo.
Saldo di bilancio e controlli finanziari	Introduzione di un saldo di bilancio più restrittivo dal 2025, con verifiche annuali a partire dal 2026. Penalità per gli enti che non rispettano i vincoli.
Riduzione dei contributi per investimenti	Tagli ai finanziamenti per investimenti nei Comuni (3,2 miliardi nel 2025-29 e 5 miliardi nel 2030-37). Riduzioni ai contributi per le Città Metropolitane e Province (1,4 miliardi nel 2025-36).
Fondo affidamento minori	100 milioni annui nel triennio 2025-27 per sostenere le spese dei Comuni legate ai provvedimenti giudiziari su minori.

Tabella 2
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	200,0	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	1.632,10
comma 798	Piccoli Comuni (art. 30, co. 14-bis, dl 34/19, azzerato)	116,0	140,0	113,5	139,5	139,5	647,5	1.175,50	1.823,00
co. 799, lett. a)	Rigenerazione urbana (co. 42, l. 160, riduzione)			200,2	200,0	200,0	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	100,0	600,0	200,0	800,0
comma 800	PINQUA (co. 443, l. 160/9, azzerato)						53,0	215,1	268,1
comma 801	Piccole opere fase 2 (co. 44, l. 160/19, azzerato)						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	5,0	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

Fonte: ANCI

Argomento	Contenuto principale
Fondo di solidarietà comunale	Aumento di 56 milioni annui dal 2025 al 2030 per contenere gli effetti del "taglio perequativo" subito da alcuni Comuni.
Fondo trasporto pubblico locale	Incremento di 120 milioni per il 2025 per sostenere il trasporto pubblico locale.
Potenziamento riscossione enti locali	Maggiore chiarezza sulla definizione di "maggior gettito" per incentivare la riscossione e il recupero tributario.
Canone unico patrimoniale	Maggiore flessibilità nella regolazione delle tariffe CUP e delle concessioni pubblicitarie.
Incremento contributo cittadinanza	I Comuni possono aumentare fino a 600 euro il contributo per il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis.
Piccoli Comuni in dissesto	25 milioni annui nel 2025-26 per sostenere i Comuni con meno di 1.000 abitanti in dissesto finanziario.
Sostegno ai servizi sociali nei piccoli Comuni	5 milioni annui per il 2025-26 per rafforzare i servizi sociali nei Comuni sotto i 3.000 abitanti.
Rigenerazione urbana e opere medie	Proroga e salvaguardia dei finanziamenti per rigenerazione urbana e investimenti locali avviati nel 2022.
Investimenti e infrastrutture	Aumento del fondo per la riqualificazione infrastrutturale: 17,5 milioni per il 2024-26.
Povertà alimentare a scuola	0,5 milioni annui per il 2025-26 e 1 milione dal 2027 per aiutare le famiglie nel pagamento delle mense scolastiche.
Fondo morosità incolpevole	Rifinanziamento di 10 milioni per il 2025 e 20 milioni per il 2026 per aiutare famiglie con difficoltà nel pagamento dell'affitto.
Fondo minori in riduzione	0,5 milioni nel 2025, 1 milione nel 2026 e 2 milioni nel 2027 per progetti di reinserimento sociale dei minori.
Fondo per la legalità	5 milioni annui per il 2025-26 per il sostegno agli amministratori locali vittime di intimidazioni.
Sicurezza e protezione civile	Fondi per la riduzione del rischio sismico (20 milioni annui dal 2025 al 2029), rifinanziamento opere idrauliche (1-2 milioni per 2025-27).
Valorizzazione del mare	3 milioni nel 2025 e 5 milioni annui successivi per la tutela e lo sviluppo sostenibile del mare.

Un ulteriore elemento di rigidità per i bilanci 2025 è il costo crescente dell'energia, dei materiali da costruzione e dell'inflazione, che ha reso difficile la programmazione della spesa corrente e degli investimenti. Gli enti locali devono affrontare anche gli aumenti contrattuali del pubblico impiego, con incrementi retributivi previsti:

- **Triennio 2025/2027:** aumenti dell'1,8% annuo, per un totale del 5,4%.
- **Triennio 2028/2030:** aumenti dell'1,9% nel 2028 e del 2% nel 2029 e 2030, per un totale del 5,9%.

Questi aumenti devono essere previsti nei bilanci preventivi del 2025 e nei documenti di programmazione pluriennale, destinando risorse anche alla vacanza contrattuale.

Il 2025 sarà, per tutte le questioni finora dette, un anno di transizione per la finanza locale: da un lato, il ritorno a vincoli di bilancio più rigidi impone maggiore prudenza; dall'altro, si aprono prospettive di riforma con il quindicesimo decreto attuativo della delega fiscale, che ridisegnerà il sistema di finanziamento degli enti locali.

Le principali novità includono:

- **Compartecipazione Irpef al posto dell'RC Auto per Province e Città Metropolitane;**
- **Possibile compartecipazione dei Comuni all'Irpef o all'Iva, come richiesto dall'ANCI;**
- **Monitoraggio degli accantonamenti e del pareggio di bilancio da parte di un nuovo tavolo tecnico istituito dal MEF.**

Il quadro generale resta però incerto come incerto è il mercato dell'automobile che preoccupa molto le città metropolitane e le Province che dipendono dalle entrate tributarie che si basano sulla vendita delle auto.

Dopo il PNRR, gli enti locali dovranno affrontare forti tensioni sulla spesa corrente per effetto della legge di bilancio 2025, una drastica riduzione delle risorse per gli investimenti e l'aumento delle spese correnti per il rinnovo dei contratti del personale e del caro energia. Il rischio è quello di una finanza locale sempre più ingessata, con meno margini di autonomia. Serve una riforma strutturale del sistema fiscale degli enti locali, che garantisca stabilità finanziaria e autonomia decisionale, senza compromettere la qualità dei servizi per cittadini e imprese.

La Legge di Bilancio 2025 segna, allora, l'avvio di una fase transitoria per gli enti locali, con ulteriori provvedimenti at-

tuativi in arrivo nei prossimi mesi per la definizione completa delle misure. Il quadro generale resta incerto, e si prospettano interventi correttivi per garantire la stabilità finanziaria senza compromettere la qualità dei servizi pubblici.

Tabella 4
ALCUNI DEI PROVVEDIMENTI MINISTERIALI ATTESI NEI PROSSIMI TRE MESI DEL 2025

Articolo	Provvedimento	Organo emanante	Termine di adozione
Art. 1, co. 754	Fondo di solidarietà comunale	Ministero dell'Interno, MEF	30 gennaio 2025
Art. 1, co. 118	Fondo morosità incolpevole	MIT, MEF	30 gennaio 2025
Art. 1, co. 788	Contributo alla finanza pubblica	MEF, Ministero dell'Interno	31 gennaio 2025
Art. 1, co. 764	Fondo affidamento minori	Ministero dell'Interno	15 febbraio 2025
Art. 1, co. 794	Adeguamento schemi di rendiconto	RGS, Ministero Interno	1 marzo 2025
Art. 1, co. 795	Tavolo tecnico finanza locale	MEF	1 marzo 2025
Art. 1, co. 215	Fondo per attività educative	PCM, MEF	1 marzo 2025
Art. 1, co. 745	Addizionale comunale diritti d'imbarco	MIT, MEF	15 marzo 2025
Art. 1, co. 701	Contributo vulnerabilità sismica	Ministero Protezione Civile, MEF	30 marzo 2025

* *Dirigente Città Metropolitana di Firenze*