PAR 254/C19 28.07.2020

REPUBBLICA ITALIANA
CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO

PARERE

(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936 art. 10 comma 1, lettera d)

Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni comunali

Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro

L'ASSEMBLEA

(seduta 28 luglio 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 10 della citata legge ed in particolare il comma 1, alla lettera d);

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'*iter* di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTI i decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante "*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*", 8 aprile 2020, n. 23, recante "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*" e 19 maggio 2020, n. 34, recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19";*

VISTO l'accordo di collaborazione interistituzionale 14 maggio 2019, n. 960 tra il CNEL e *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna-DISA;

RITENUTO di promuovere uno studio circa l'impatto sull'amministrazione e la finanza locale della diffusione della pandemia da Covid-19;

VISTO il parere tecnico 25 luglio 2020, redatto dal Prof. Emanuele PADOVANI del Dipartimento di Scienze Aziendali, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, sulla base dei dati elaborati dal Dott. Francesco Bergamaschi con la collaborazione degli analisti: Iheb Hamdi, Francesco La Torre, Matteo Mazzotti, Federica Mimmi, Matteo Morganti, Alex Ponti, Daniele Valentini;

VISTO il verbale della seduta 22 luglio 2020 del Consiglio di Presidenza;

UDITO il relatore Consigliere Efisio G. ESPA;

TENUTO CONTO delle osservazioni formulate dai componenti dell'Assemblea nel corso della discussione;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

l'unito *Parere del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernente "Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni comunali".*

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU

PARERE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO AI SENSI DELL'ART. 10, COMMA 1, LETTERA D), DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 1986, N. 936, CONCERNENTE: "FINANZA LOCALE: IMPATTO DEL COVID-19. GLI IMPATTI DELLA PANDEMIA SULLE FINANZE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI"

Obiettivi

Il presente report di analisi ha l'obiettivo di analizzare gli impatti economico-finanziari connessi all'emergenza Covid-19 sui Comuni italiani. In particolare:

1. quali impatti ha provocato il Covid-19 sulle entrate "strutturali", ossia le entrate correnti, sull'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni comunali nel 2020?
2. in quale modo tali impatti sono distribuiti fra i comuni sul territorio nazionale?
3. quali differenze esistono fra tipologie diverse di Comuni, grandi vs. piccoli, turistici vs. non turistici?

Tale analisi contribuisce al dibattito in corso in merito alle misure per sostenere la ripresa economica del Paese, a partire dal funzionamento dei Comuni, ossia i terminali più esposti e sensibili della Repubblica.

L'analisi è stata sviluppata nel corso dei mesi di maggio e giugno, quando ancora non si conoscevano i criteri e la effettiva distribuzione del ristoro operata attraverso il DL Rilancio (in particolare l'art. 106). Le conclusioni, in questa versione aggiornata al 25/07/2020, sono state dunque aggiornate considerando i provvedimenti dei decreti Ministero Interno 16/07/2020 (criteri) e 24/07/2020 (distribuzione ristoro ai Comuni).

Metodo

Approccio di analisi

Differentemente dall'analisi di ANCI-IFEL (Audizione informale ANCI presso le commissioni bilancio riunite Camera e Senato per la conversione del "DL Rilancio", 28 maggio 2020), che si basa su 56 questionari a comuni capoluogo che hanno restituito le prospettive attese dagli amministratori in merito alla riduzione di 17 tipologie di entrate, il presente studio si fonda prevalentemente su informazioni provenienti da fonti esterne agli enti locali. Ciò in modo da evitare un potenziale *bias* di percezione, poiché è evidente che gli amministratori locali potrebbero essere propensi a fornire previsioni più severe.

Unità di analisi e base dati

L'unità di analisi è rappresentata da ciascuna delle oltre 7.900 Amministrazioni comunali italiane. Per ciascun Comune sono conosciuti i dati di rendiconto degli ultimi tre esercizi finanziari a disposizione (2016, 2017 e 2018). In particolare,

sono state analizzate 55 voci di entrata, utilizzando come fonti informative la BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), attraverso la banca dati Aida PA, Bureau van Dijk - A Moody's Analytics Company, e SIOPE+, attraverso l'aiuto di Tacto srl per l'estrazione dati. Oltre alle entrate, sono conosciuti e utilizzati anche i dati di spesa corrente e rimborso mutui e prestiti, che insieme costituiscono la spesa "strutturale" dell'ente che in situazioni di equilibrio richiede, appunto, di essere alimentata da analoghe entrate di carattere "strutturale", le entrate correnti.

Classificazioni delle tipologie di Comuni

Al fine di rispondere agli obiettivi 2. e 3., i Comuni sono stati classificati in modo tale da profilarli sulla base di:

- appartenenza territoriale (regioni);
- dimensione in base al numero di residenti: Comuni piccoli "S-XS" con meno di 5.000 abitanti, Comuni medi "M" con un numero di abitanti compreso fra 5.000 e 50.000 e Comuni grandi "L-XL" con un numero di abitanti superiore a 50.000;
- vocazione turistica, qualora gran parte dell'economia locale sia legata al settore turistico; rientrano in questa fattispecie 1.011 comuni non capoluogo (fonte Comuniverso-Ancitel) più i cinque comuni capoluogo in cui il rapporto fra tassa di soggiorno/entrate correnti è maggiore, ossia Firenze, Pisa, Rimini, Siena, Venezia; è di interesse indagare tale tipologia di Amministrazioni comunali poiché la loro economia è notoriamente più impattata dagli effetti della pandemia;
- comuni in procedura di riequilibrio (fonte Corte dei Conti), qualora l'Amministrazione comunale sia nella condizione di cui all'art. 243-bis del Testo Unico Enti Locali; tale procedura è prevista per quegli enti locali, attualmente oltre 200, non in condizioni di dissesto ma nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario; tali enti locali godono di aiuti specifici dello Stato (anticipazione di liquidità con rientro pluriennale) ed è interessante mantenere monitorata la loro situazione poiché hanno normalmente una probabilità più elevata di entrare nella più grave in procedura di dissesto.

Coefficienti di abbattimento entrate

Per ciascuna delle 55 voci d'entrata sono stati individuati tre "coefficienti di abbattimento", sulla base di tre scenari differenti: uno scenario migliore, uno intermedio e uno peggiore. Tali coefficienti corrispondono alle attese di abbattimento di ciascuna voce d'entrata per il 2020 e sono basati su solide fonti informative oppure su considerazioni di carattere induttivo. Per i Comuni aventi vocazione turistica, qualora la singola voce d'entrata sia influenzata dalle condizioni economiche locali, sono stati applicati specifici (e più severi)

coefficienti di abbattimento. Trattandosi di un fenomeno emergenziale completamente sconosciuto (non esistono fonti empiriche disponibili né nella letteratura nazionale né in quella internazionale) e tuttora in atto, tali fonti costituiscono prime stime di carattere esplorativo e come tali vanno considerate. La Tavola 1 riporta i coefficienti di abbattimento per ciascuna voce d'entrata analizzata, la ratio, le modalità di calcolo analitiche e le fonti.

Tavola 1. Coefficienti di abbattimento entrate applicati

* nota: Pe = scenario peggiore, Me = scenario medio, Mi = scenario migliore

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
IMU-TASI	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	https://www.corriere.it/economia/finanza/20_aprile_21/upb-pil-italiano-giu-15-punti-primi-6-mesi-prima-volta-storia-repubblica-8de2d8d6-83c5-11ea-ba93-4507318dbf14.shtml?refresh_ce-cp ; https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-crescita-zero-dell-ocse-meno-116percento-goldman-sachs-ecco-cosa-accadra-pil-italiano-2020-ADV0bOK
Addizionale IRPEF	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Tassa di soggiorno	-73%	-44%	-37%	-73%	-44%	-37%	003	Riduzione del settore turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	https://know.cerved.com/imprese-mercati/gli-impatti-del-covid-19-sulla-filiera-turismo-e-trasporti/
Affissioni e pubblicità	-50%	-39%	-30%	-50%	-39%	-30%	004	Riduzione del business della pubblicità	Le ipotesi sono state fatte seguendo le analisi di Barrons e MilanoFinanza. Barrons stima un calo della spesa in pubblicità pari al 39%, che rappresenta il nostro scenario intermedio. Sempre Barrons afferma che le piccole imprese possono risentire maggiormente della crisi, portando a un calo fino al 50% (scenario peggiore). Milano Finanza fornisce invece un calo del 30%, che rappresenta lo scenario migliore.	https://www.milanofinanza.it/news/nielsen-prima-dell-emergenza-covid-19-la-pubblicita-cresceva-202004141659116460 https://www.barrons.com/articles/advertising-is-getting-crushed-by-covid-19-why-facebook-google-cant-save-the-industry-51585955751
TARI	-23%	-14%	-4%	-48%	-29%	-21%	005	Riduzione TARI	Per i comuni non turistici si fa riferimento a due rilevazioni: ANCI come ipotesi peggiore, e ARERA (Autorità di Regolamentazione per Energia Reti e Ambiente) come ipotesi migliore (400mln di riduzioni su circa 10mld di gettito). Per i comuni turistici è stata effettuata la media tra comune non turistico e riduzione del settore turismo.	http://www.anci.it/wp-content/uploads/2020_04_27_ANCI_AudizioneDEF2020_28apr.pdf; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-04-28/coronavirus--servono-400-milioni-e-norme-chiare-il-settore-rifiuti-181544.php?uuid=ADzzQHN

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Permessi di costruire (oneri urbanizzazione)	-12%	-10%	-8%	-43%	-27%	-23%	002	Riduzione PIL prevista, corretto per comuni turistici poiché il settore immobiliare è influenzato dalla vocazione turistica	Come per cod. 001, ma per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo (cod. 003)	
Fondo Solidarietà Comunale e altri fondi perequativi	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Altre entrate tributarie (tit.1)	-12%	-10%	-8%	-43%	-27%	-23%	002	Riduzione PIL prevista, corretto per comuni turistici poiché il settore immobiliare è influenzato dalla vocazione turistica	Come per cod. 001, ma per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo (cod. 003)	
Entrate da sponsorizzazioni	-50%	-40%	-30%	-62%	-42%	-34%	006	Riduzione del business della pubblicità; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del business della pubblicità e riduzione del business del turismo	Riduzione del business della pubblicità; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del business della pubblicità e riduzione del business del turismo	https://www.milanofinanza.it/news/nielsen-prima-dell-emergenza-covid-19-la-pubblicita-cresceva-202004141659116460 https://www.barrons.com/articles/advertising-is-getting-crushed-by-covid-19-why-facebook-google-cant-save-the-industry-51585955751
Altre entrate da trasferimenti (tit.2)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da energia, acqua, gas e riscaldamento	-12%	-10%	-8%	-43%	-27%	-23%	007	Riduzione PIL prevista; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo	Per i comuni non turistici si ritiene che il trend del settore sarà direttamente collegato all'andamento del PIL. Per quanto riguarda i comuni turistici si farà la media tra diminuzione comuni non turistici e la diminuzione del settore turismo.	https://www.corriere.it/economia/consumi/20_marzo_26/coronavirus-giu-bollette-gas-luce-b9d27a10-6f7e-11ea-b81d-2856ba22fce7.shtml?refresh_ce-cp
Proventi da asili nido	-50%	-42%	-33%	-50%	-42%	-33%	008	Riduzione dell'attività scolastica, incluso asili nido	si presume che, in considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio, su un totale di 12 mesi "scolastici", saranno almeno 4 (marzo-giugno), fino ad un massimo di 6 (marzo-ottobre); perciò i coefficienti sono calcolati come frazione del totale su 9 mesi (4/12;5/12;6/12)	https://www.ilsole24ore.com/art/lo-stop-rette-nidi-mette-rischio-servizi-l-infanzia-ADrW1vK?fromSearch
Proventi da convitti, colonie, ostelli, stabilimenti termali	-73%	-44%	-37%	-73%	-44%	-37%	003	Riduzione del buisness del turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	https://know.cerved.com/imprese-mercati/gli-impatti-del-covid-19-sulla-filiera-turismo-e-trasporti/
Proventi da corsi extrascolastici	-66%	-55%	-44%	-66%	-55%	-44%	008	Riduzione dell'attività scolastica, incluso asili nido	si presume che, in considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio, su un totale di 12 mesi "scolastici", saranno almeno 4 (marzo-giugno), fino ad un massimo di 6 (marzo-ottobre); perciò i coefficienti sono calcolati come frazione del totale su 9 mesi (4/12;5/12;6/12)	https://www.ilsole24ore.com/art/lo-stop-rette-nidi-mette-rischio-servizi-l-infanzia-ADrW1vK?fromSearch
Proventi da impianti sportivi	-50%	-42%	-33%	-50%	-42%	-33%	009	Riduzione dell'attività degli impianti sportivi	si presume una riduzione delle entrate in funzione della chiusura degli impanti sportivi per 4 (33%), 5 (42%) o 6 (50%) mesi	https://codacons.it/il-covid-19-spazzera-via-migliaia-di-societa-sportive-palestre-e-piscine-e-la-casa-diventa-il-nuovo-regno-del-fitness/

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da mense	-50%	-42%	-33%	-50%	-42%	-33%	008	Riduzione dell'attività scolastica	si presume che, in considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio, su un totale di 12 mesi "scolastici", saranno almeno 4 (marzo-giugno), fino ad un massimo di 6 (marzo-ottobre); perciò i coefficienti sono calcolati come frazione del totale su 9 mesi (4/12;5/12;6/12)	https://www.ilsole24ore.com/art/mense-e-coronavirus-lockdown-stronca-settore-fipe-danni-8-miliardi-ADzf97J
Proventi da mercati e fiere	-70%	-60%	-50%	-70%	-60%	-50%	010	Riduzione attività mercati e fiere	stimando che l'attività delle fiere possa ripartire da settembre, è stato calcolato che i mesi di stop totale sono 6 (da marzo ad agosto compresi); ciò significa che si può stimare un calo di 6/12 (50%) delle entrate; se a ciò si aggiungono eventuali minori entrate anche una volta riaperte tali attività, si ritiene ragionevole stimare un calo fino al -70%	http://www.askanews.it/economia/2020/04/10/fiera-milano-target-ebitda-2020-quasi-dimezzato-per-covid-19-pn_20200410_00166/
Proventi da servizi turistici	-73%	-44%	-37%	-73%	-44%	-37%	003	Riduzione del buisness del turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	https://know.cerved.com/imprese-mercati/gli-impatti-del-covid-19-sulla-filiera-turismo-e-trasporti/

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da teatri, musei, spettacoli, mostre	-75%	-67%	-58%	-75%	-67%	-58%	011	Riduzione del business della cultura	Le attuali previsioni stimano la riapertura (parziale) di molte attrazioni dopo la metà di giugno e l'annullamento di tutti i grandi eventi estivi. In più si deve tenere in consideraazione il dimezzamento dei posti disponibili in cinema, teatri e qualunque altro luogo culturale al chiuso almeno per il periodo estivo. I coefficienti sono stati calcolati come segue. IPOTESI MIGLIORE: 4 mesi di blocco totale, 3 mesi di incassi almeno dimezzati e grandi eventi annullati. Il calcolo: 4/12+2/12+1/12=7/12=58%. IPOTESI INTERMAEDIA: >5 mesi di blocco totale e 3 mesi di incassi dimezzati e grandi eventi annullati. Il calcolo: 8/12=67%. IPOTESI PEGGIORE: 6 mesi di blocco totale e 3 mesi di incassi dimezzati e eventi annullati. Il calcolo: 9/12= 75%.	https://agcult.it/a/16410/2020-03-23/coronavirus-per-i-musei-statali-una-perdita-netta-di-20-mln-al-mese
Proventi da trasporti funebri, pompe funebri, illuminazione votiva	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	https://www.corriere.it/economia/finanza/20_aprile_21/upb-pil-italiano-giu-15-punti-primi-6-mesi-prima-volta-storia-repubblica-8de2d8d6-83c5-11ea-ba93-4507318dbf14.shtml?refresh_ce-cp ; https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-crescita-zero-dell-ocse-meno-116percento-goldman-sachs-ecco-cosa-accadra-pil-italiano-2020-ADV0bOK
Proventi da trasporto scolastico	-66%	-55%	-44%	-66%	-55%	-44%	008	Riduzione dell'attività scolastica	si presume che, in considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio, su un totale di 12 mesi "scolastici", saranno almeno 4 (marzo-giugno), fino ad un massimo di 6 (marzo-ottobre); perciò i coefficienti sono calcolati come frazione del totale su 9 mesi (4/12;5/12;6/12)	https://www.ilsole24ore.com/art/lo-stop-rette-nidi-mette-rischio-servizi-l-infanzia-ADrW1vK?fromSearch

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da strutture residenziali per anziani	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	(come sopra)
Proventi da parcheggi custoditi e parchimetri	-33%	-25%	-17%	-53%	-35%	-27%	012	Introduzione della gratuità temporanea dei parcheggi a pagamento nella maggioranza delle città italiane	L'entrata è azzerata nei 3 mesi di stop (marzo/aprile/maggio), perciò su 12 mesi si ha un calo di 3/12=-25%, pari alla ipotesi media. L'ipotesi migliore è calcolata considerando che da maggio molti lavoratori hanno ricominciato a muoversi e quindi il calo si è avuto solo per i due mesi di lockdown "totale", ovvero 2/12=-17%. L'ipotesi peggiore è in corrispondenza della ipotesi che la gratuità dei parcheggi possa essere estesa anche per il mese di giugno, quindi 4/12=-33%. Per i coefficienti dei comuni turistici si è eseguita la media tra i coefficienti dei comuni non turistici e i coefficienti di abbattimento del settore turismo.	https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/04/coronavirus-mobilita-a-roma-ztl-sospese-ma-strisce-blu-a-pagamento-a-milano-parcheggi-di-emergenza-le-nuove-regole-nei-comuni/5790489/
Tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani	-23%	-14%	-4%	-48%	-29%	-21%	005	Riduzione TARI	Per i comuni non turistici si fa riferimento a due rilevazioni: ANCI come ipotesi peggiore, e ARERA (Autorità di Regolamentazione per Energia Reti e Ambiente) come ipotesi migliore (400mln di riduzioni su circa 10mld di gettito). Per i comuni turistici è stata effettuata la media tra comune non turistico e riduzione del settore turismo.	http://www.anci.it/wp-content/uploads/2020_04_27_ANCI_AudizioneDEF2020_28apr.pdf; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-04-28/coronavirus--servono-400-milioni-e-norme-chiare-il-settore-rifiuti-181544.php?uuid=ADzzQHN
Proventi da diritti di segreteria e rogito	-12%	-10%	-8%	-36%	-29%	400%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	(come sopra)
Proventi da rilascio documenti e diritti di cancelleria	-12%	-10%	-8%	-43%	-27%	-23%	002	Riduzione PIL prevista, corretto per comuni turistici poiché il settore immobiliare è influenzato dalla vocazione turistica	Come per cod. 001, ma per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo (cod. 003)	

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi per traffico e trasporto passeggeri e utenti	-37%	-25%	-12%	-55%	-34%	-25%	013	Riduzione settore trasporti passeggeri	Per comuni non turistici è indicata la riduzione del settore trasporti in base alle previsioni Cerved, fatte su due scenari peggiore/migliore; lo scenario intermedio è stato calcolato come media aritmetica. Per i comuni turistici è stata effettuata una media tra % comuni non turistici e riduzione settore turismo.	https://know.cerved.com/imprese-mercati/gli-impatti-del-covid-19-sulla-filiera-turismo-e-trasporti/
Canone occupazione spazi e aree pubbliche	-83%	-75%	-67%	-83%	-75%	-67%	014	Riduzione generalizzata o sospensione totale volontaria da parte degli enti locali dei canoni spazi e aree pubbliche	Molti enti locali hanno deciso di rinviare o azzerare il pagamento della COSAP per agevolare le attività e la ripresa economica fino al 31 ottobre (fonte: IPSOA). L'ipotesi migliore fa riferimento alla sospensione del periodo marzo-ottobre: 8 mesi/12= 67%. Per l'ipotesi intermedia abbiamo stimato un mese in più di sospensione quindi 9/12=75%. Per l'ipotesi peggiore abbiamo stimato due mesi in più di sospensione, quindi fino alla fine dell'anno: 10/12=83%.	https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/coronavirus-stop-al-pagamento-cosap-2020-il-via-libera-del-campidoglio.page https://www.assolombarda.it/servizi/fisco/informazioni/emergenza-covid-19-ordinanza-del-comune-di-milano-che-proroga-tari-e-cosap https://napoli.fanpage.it/napoli-comune-stop-tasse-2020/; https://www.ipsoa.it/documents/fisco/tributi-locali/quotidiano/2020/05/19/decreto-rilancio-pubblici-esercizi-esonerati-tosap-cosap
Proventi da concessioni su beni	-83%	-75%	-67%	-83%	-75%	-67%	014	Riduzione generalizzata o sospensione totale volontaria da parte degli enti locali dei canoni spazi e aree pubbliche	Molti enti locali hanno deciso di rinviare o azzerare il pagamento della COSAP per agevolare le attività e la ripresa economica fino al 31 ottobre (fonte: IPSOA). L'ipotesi migliore fa riferimento alla sospensione del periodo marzo-ottobre: 8 mesi/12= 67%. Per l'ipotesi intermedia abbiamo stimato un mese in più di sospensione quindi 9/12=75%. Per l'ipotesi peggiore abbiamo stimato due mesi in più di sospensione, quindi fino alla fine dell'anno: 10/12=83%.	https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/coronavirus-stop-al-pagamento-cosap-2020-il-via-libera-del-campidoglio.page https://www.assolombarda.it/servizi/fisco/informazioni/emergenza-covid-19-ordinanza-del-comune-di-milano-che-proroga-tari-e-cosap https://napoli.fanpage.it/napoli-comune-stop-tasse-2020/; https://www.ipsoa.it/documents/fisco/tributi-locali/quotidiano/2020/05/19/decreto-rilancio-pubblici-esercizi-esonerati-tosap-cosap

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti e risorse naturali	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	(come sopra)
Locazioni di altri beni immobili	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	(come sopra)
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle amministrazioni pubbliche	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie	-25%	-18%	-12%	-49%	-31%	-25%	015	Riduzione sanzioni al codice della strada (parte principale delle sanzioni); per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione delle sanzioni nei comuni non turistici e riduzione del business del turismo	Riduzione sanzioni al codice della strada (parte principale delle sanzioni); per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione delle sanzioni nei comuni non turistici e riduzione del business del turismo	http://www.anci.it/wp-content/uploads/2020_04_27_ANCI_AudizioneDEF2020_28apr.pdf

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle imprese	-25%	-18%	-12%	-49%	-31%	-25%	015	Riduzione sanzioni al codice della strada (parte principale delle sanzioni); per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione delle sanzioni nei comuni non turistici e riduzione del business del turismo	Riduzione sanzioni al codice della strada (parte principale delle sanzioni); per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione delle sanzioni nei comuni non turistici e riduzione del business del turismo	http://www.anci.it/wp-content/uploads/2020_04_27_ANCI_AudizioneDEF2020_28apr.pdf
Entrate derivanti dalla distribuzione di dividendi	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	999	Azzeramento	Si ipotizza un azzeramento dei dividendi in tutti gli scenari	https://www.ilsole24ore.com/art/sul-ftse-mib-gia-congelati-oltre-6-miliardi-dividendi-ADu8c4H
Entrate derivanti dalla distribuzione di utili e avanzi	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	999	Azzeramento	Si ipotizza un azzeramento dei dividendi in tutti gli scenari	https://www.ilsole24ore.com/art/sul-ftse-mib-gia-congelati-oltre-6-miliardi-dividendi-ADu8c4H
Rimborsi ricevuti per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc¿)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Entrate da rimborsi di IVA a credito	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da Amministrazioni Centrali	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da Amministrazioni Locali	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Vendita di beni	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	(come sopra)
Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	(come sopra)
Proventi derivanti dalla gestione dei beni	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	(come sopra)
Entrate da amministrazioni pubbliche derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate dalle maggiori testate economiche e agenzie di Rating.	(come sopra)
Entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-12%	-10%	-8%	-43%	-27%	-23%	002	Riduzione PIL prevista, corretto per comuni turistici poiché il settore immobiliare è influenzato dalla vocazione turistica	Come per cod. 001, ma per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo (cod. 003)	

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Entrate da Imprese derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-12%	-10%	-8%	-43%	-27%	-23%	002	Riduzione PIL prevista, corretto per comuni turistici poiché il settore immobiliare è influenzato dalla vocazione turistica	Come per cod. 001, ma per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo (cod. 003)	
Entrate da Istituzioni Sociali Private derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	
Interessi attivi da titoli o finanziamenti a breve termine	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	
Interessi attivi da titoli e finanziamenti a medio - lungo termine	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	
Altri interessi attivi	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	
Rendimenti da fondi comuni di investimento	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	

Entrata	Ipotesi generica*			Ipotesi turistici*			Cod.	Ratio	Modalità di calcolo dei coefficienti di abbattimento	Fonti
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Altre entrate da redditi da capitale	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	
Indennizzi di assicurazione	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Rimborsi in entrata	0%	0%	0%	0%	0%	0%	000	Non varia	--	
Altre entrate correnti n.a.c.	-12%	-10%	-8%	-12%	-10%	-8%	001	Riduzione PIL prevista	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Cerved nei due scenari ipotesi migliore e ipotesi peggiore; l'impotesi intermedia è stata generata dalla media aritmetica degli estremi.	

Ipotesi di lavoro

Considerato che non esistono fonti empiriche a disposizione o che alcune decisioni non sono ancora state prese a livello centrale, l'analisi è sottesa alle seguenti ipotesi di lavoro:

- i trasferimenti statali e regionali non si modificano; ciò potrebbe non essere vero, specie in alcune regioni a statuto speciale in cui i trasferimenti sono collegati a determinate performance del sistema economico regionale;
- i livelli di spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti non variano; in realtà la rinegoziazione dei mutui per posticipare la quota di rimborso del capitale del 2020, prevista dal "DL Cura Italia" art. 112 (circa € 0,3 mld) e dagli accordi col sistema bancario (circa € 1,1 mld solo per i mutui con Cassa Depositi e Prestiti), dovrebbe sgravare la parte spese, per il solo 2020, dei bilanci di alcune Amministrazioni comunali;
- non sono considerati i ristori del Governo, poiché non ancora ripartiti alle singole Amministrazioni comunali (la ripartizione dovrebbe avvenire entro il 10 luglio), previsti dal "DL Rilancio" nella misura di € 3 mld, art. 106, a cui si aggiungono circa € 0,5 mld di ulteriori risorse a copertura di riduzioni d'entrata specifiche (es. IMU alberghi, imposta di soggiorno, COSAP-TOSAP, centri estivi ricreativi, etc.)

Gli indici analizzati

Sono stati analizzati due indici sintetici al fine di valutare da un lato la riduzione delle entrate "strutturali" e dall'altro l'impatto che queste generano sull'equilibrio "strutturale" di entrata-spesa.

- **Variazione entrate %**

Algoritmo di calcolo:

riscossioni complessive (sia in conto competenza, sia in conto residui) delle entrate correnti (imposte, tasse, tariffe ed altre entrate locali, trasferimenti statali e regionali, fondo di solidarietà comunale, titoli d'entrata 1, 2 e 3 nel bilancio) *più* entrate da concessioni edilizie (tipologia specifica del titolo d'entrata 4 nel bilancio);

differenza della proiezione 2020 (sulla base dei coefficienti di abbattimento applicati a ciascuna entrata) rispetto alla base, intesa come media semplice degli anni 2016-17-18.

Significato:

consente di valutare la riduzione delle entrate "strutturali" con riferimento al 2020, allargate alle entrate da concessioni edilizie (che più propriamente riguardano entrate non strutturali ma che in diversi casi sono, anche se impropriamente, utilizzate dagli Enti a copertura di spesa "strutturale" relativa alle manutenzioni del patrimonio dell'Ente);

la prospettiva di analisi è quella relativa al decremento delle entrate da un punto di vista non tanto di cassa, ma di competenza economica, ossia accrual, in ottica dunque di entrate generate giuridicamente (accertamenti) nel 2020, ma decurtate dei crediti di dubbia esigibilità; al fine di sterilizzare le differenze di calcolo del c.d. Fondo crediti di dubbia esigibilità fra gli enti e, soprattutto, di mancanza di informazioni nei database centralizzati, è stata utilizzata come base di calcolo la media delle riscossioni degli ultimi tre anni (2016-17-18) poiché tale livello approssima, appunto, gli accertamenti di entrata di competenza meno i residui attivi (crediti) di dubbia esigibilità.

- **Indice equilibrio corrente**

Algoritmo di calcolo:

riscossioni complessive (sia in conto competenza, sia in conto residui) delle sole entrate correnti (imposte, tasse, tariffe ed altre entrate locali, trasferimenti statali e regionali, fondo di solidarietà comunale, titoli d'entrata 1, 2 e 3 nel bilancio) *diviso* gli impegni di spesa corrente (titolo 1 della spesa) e rimborso di mutui e prestiti (titolo 4 della spesa);

proiezione 2020 sulla base dei coefficienti di abbattimento applicati a ciascuna voce d'entrata per il numeratore (le entrate correnti), mentre il denominatore è ipotizzato non modificarsi rispetto alla media semplice degli anni 2016-17-

18, in funzione dell'ipotesi di lavoro che prevede che i livelli di spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti non variano.

Significato:

consente di valutare gli impatti sull'equilibrio "strutturale" di entrata-spesa, ossia l'equilibrio di parte corrente calcolato in logica "aziendale" e non formalistico-regolamentare che include invece ulteriori elementi al numeratore che non costituiscono entrate "strutturali", come entrate da concessioni edilizie o quote d'avanzo d'amministrazione libero;

qualora l'indice sia pari almeno a 1, tale equilibrio si realizza, mentre valori inferiori ad 1 individuano situazioni di squilibrio strutturale ossia di deficit corrente; più l'indice superiore ad 1, maggiore è il surplus corrente che consente una ulteriore capacità di spesa, sia corrente, sia d'investimento;

si noti che al numeratore è utilizzata la stessa prospettiva di entrate di competenza economica, ossia accrual, in ottica dunque di entrate generate giuridicamente (accertamenti) nel 2020, ma decurtate dei crediti di dubbia esigibilità, al pari dell'indicatore precedente; al fine di sterilizzare le differenze di calcolo del c.d. Fondo crediti di dubbia esigibilità fra gli enti e, soprattutto, di mancanza di informazioni nei database centralizzati, è stata utilizzata come base di calcolo la media delle riscossioni degli ultimi tre anni (2016-17-18) poiché tale livello approssima, appunto, gli accertamenti di entrata di competenza meno i residui attivi (crediti) di dubbia esigibilità.

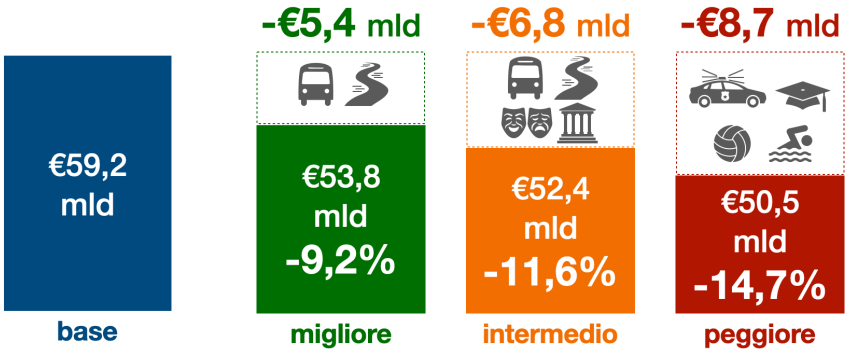
Analisi

La dimensione nazionale

Le entrate correnti più quelle da concessioni edilizie passeranno da € 59,2 mld (base storica, pari alla media semplice degli anni 2016-17-18) a € 52,4 mld nella ipotesi intermedia (-11,6%), con una forbice da € 53,8 mld (-9,25%) della ipotesi migliore a € 50,5 mld (-14,7%) della ipotesi peggiore. La forbice variazione a livello di singola amministrazione varia da -0,2/-0,4% (Comune di Bidonì, provincia di Oristano) al -51/-67,4% (Comune di Noasca, provincia di Torino).

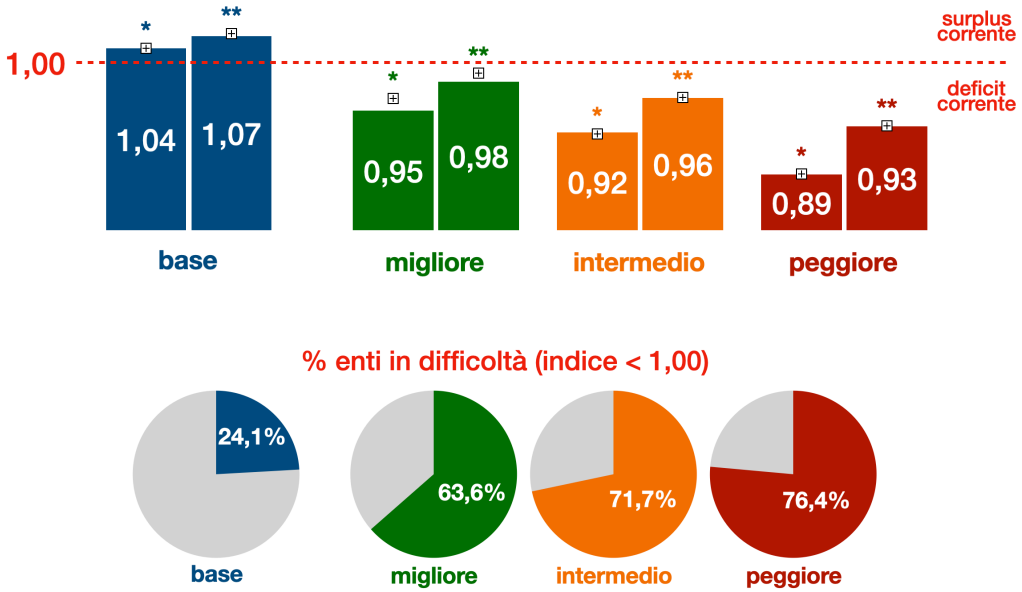
L'ordine di grandezza è quello delle risorse contabilizzate nei bilanci dei Comuni per trasporti, mobilità, cultura e tempo libero nella ipotesi intermedia, oppure la polizia locale, il diritto allo studio e lo sport nella ipotesi peggiore (Tavola 2).

Tavola 2. Variazione entrate % a livello nazionale



A livello complessivo, l'indice di equilibrio corrente passa da 1,04 nel caso della media ponderata per dimensione della spesa, o 1,07 nel caso di media semplice di tutti gli enti, a, rispettivamente, 0,95/0,98 nell'ipotesi migliore fino a 0,89/0,93 nell'ipotesi peggiore. Gli enti in disequilibrio corrente passeranno dal 24% ad almeno il 63% nella ipotesi migliore (senza manovre e ristori) e fino al 76%. Ciò fa emergere la gravità degli impatti e fa intravedere che gli enti di maggiori dimensioni sono già generalmente potenzialmente più deficitari (la media ponderata è peggiore rispetto alla media semplice) e lo saranno in misura maggiore in funzione del livello di gravità degli impatti sulle entrate.

Tavola 3. Peggioramento dell'indice equilibrio corrente medio a livello nazionale

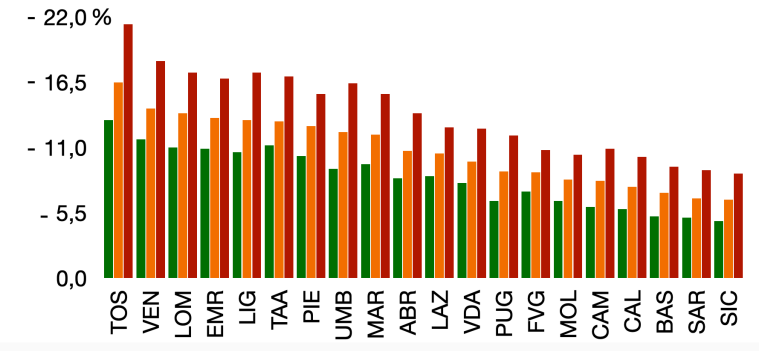


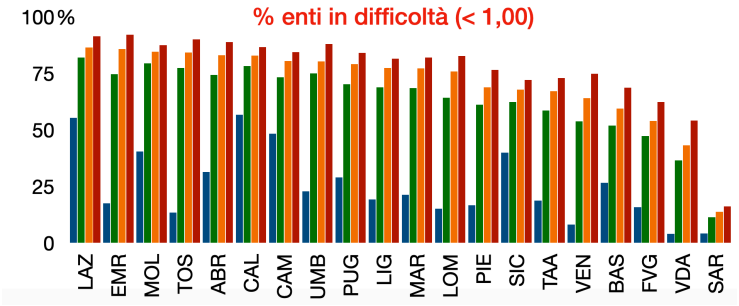
Note: * media ponderata, ** media semplice

La dimensione regionale

Le regioni nelle quali l'impatto sulle entrate sarà più grave sono quelle in cui le entrate degli enti locali affluiscono principalmente dalla pressione fiscale locale e, vedremo, concentrano diverse amministrazioni comunali con vocazione turistica: Toscana, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. La classifica per percentuale di enti in difficoltà, ossia con indice equilibrio corrente inferiore a 1, è leggermente diversa per via delle differenti situazioni di partenza, che vedono in particolare il Lazio in situazione di sofferenza, seguita a ruota dall'Emillia-Romagna (Tavola 4).

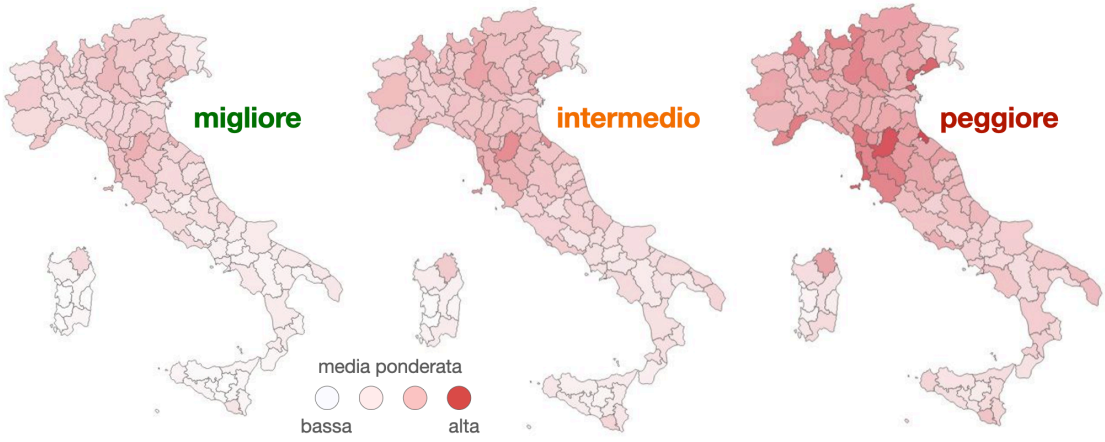
Tavola 4. Variazione entrate in percentuale (I grafico)
e indice equilibrio corrente (II grafico) per regione





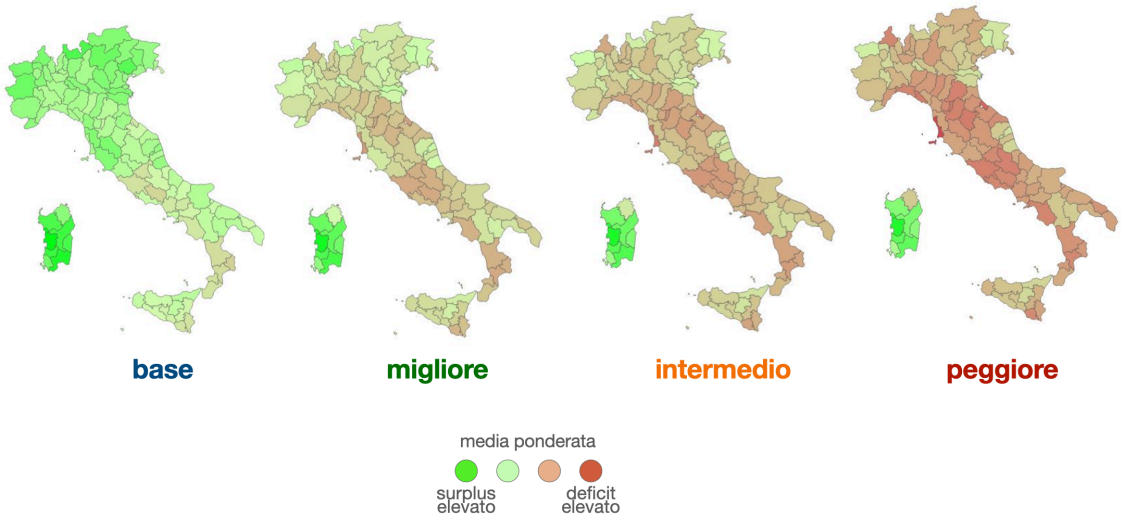
La geografia degli impatti della pandemia sulle finanze comunali è descritta dalle Tavole 5 e 6. In Tavola 5 sono indicate con un rosso via via più intenso le aree provinciali che subiranno i maggiori impatti sulle entrate, ed evidenzia come il Centro-nord risulti maggiormente colpito, in particolare alcune aree della Toscana, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna. La Tavola 6 mostra una nuova geografia delle difficoltà di equilibrio corrente, con uno spostamento del baricentro dal Centro-sud al Centro-nord[1].

Tavola 5. Variazione entrate % per provincia



[1] Il territorio regionale della Sardegna risente della particolare condizione di dipendenza degli enti locali da trasferimenti regionali che, pur in parte destinati a spesa in conto capitale, sono contabilizzati quasi esclusivamente fra le entrate correnti.

Tavola 6. Indice equilibrio corrente per provincia



I Comuni turistici

I comuni con vocazione turistica sono maggiormente colpiti dalla riduzione delle entrate, con riduzioni differenziali medie fra -5 e -10 punti percentuali rispetto alla media nazionale (Tavola 7). Ciò configura una situazione in cui tali comuni, ritenuti mediamente più solidi finanziariamente rispetto alla media (gli enti in squilibrio di parte corrente erano il 22,5% dei comuni turistici contro una media del 24,1%), è molto più probabile che rischino squilibri: senza manovre e aiuti finanziari i comuni turistici rischiano fra l'80% (ipotesi migliore) e il 90% (ipotesi peggiore) di cadere in squilibrio (Tavola 8).

Tavola 7. Variazione entrate % dei comuni turistici rispetto alla media nazionale

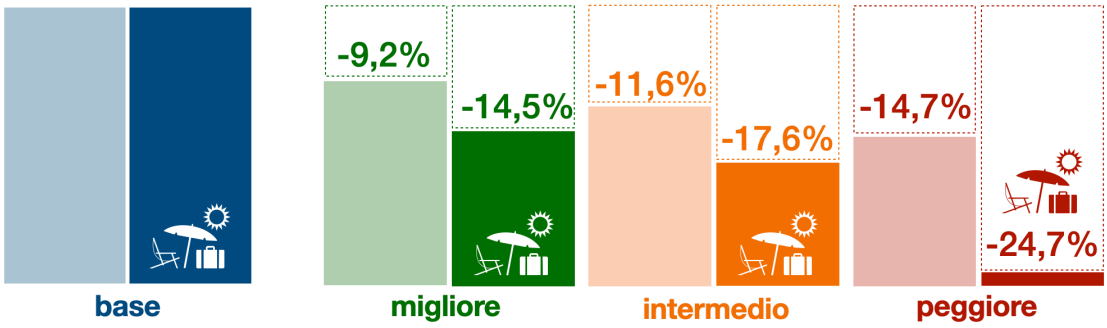
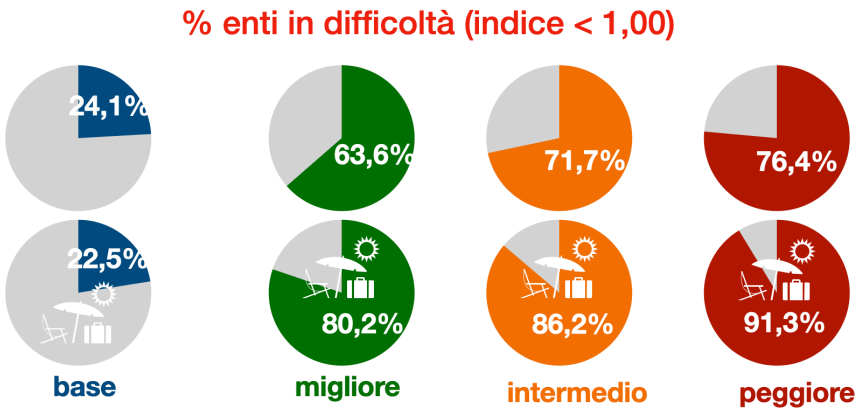


Tavola 8. Indice equilibrio corrente dei comuni turistici rispetto alla media nazionale



Piccoli vs grandi

I comuni di maggiori dimensioni soffriranno maggiormente rispetto ai comuni di piccole dimensioni, poiché generalmente sono più autonomi finanziariamente e partono da una peggiore situazione di equilibrio corrente. In particolare, il differenziale di riduzione delle entrate fra piccoli comuni ("S-XS" con meno di 5.000 abitanti) e grandi comuni ("L-XL" con più di 50.000 abitanti) è mediamente di 1,8/2,2 punti percentuali a sfavore dei grandi comuni (Tavola 9), anche se questo dato nasconde differenze notevoli, specie fra Centro-nord e Sud, laddove in quest'ultimo caso le differenze sono meno accentuate. I comuni medi ("M" fra 5.000 e 50.000 abitanti) sono più simili ai comuni grandi, mentre i comuni piccoli saranno meno impattati, con una percentuale di enti in difficoltà dal 58,7% al 72,8% contro 84,3% - 93,7% per i comuni grandi (Tavola 10).

Tavola 9. Variazione entrate % per dimensione

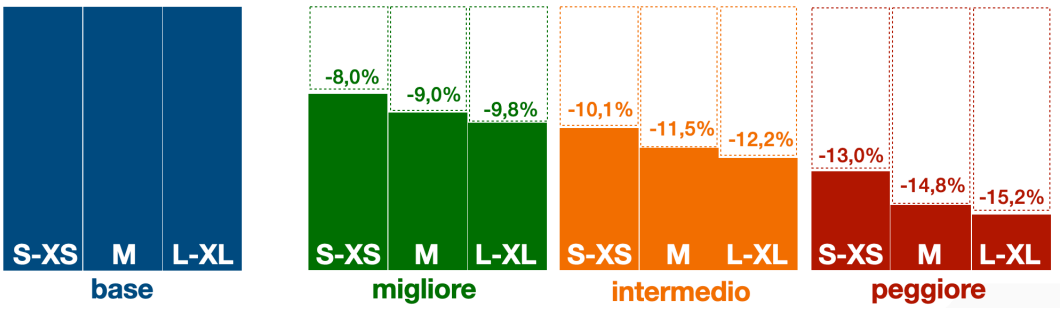
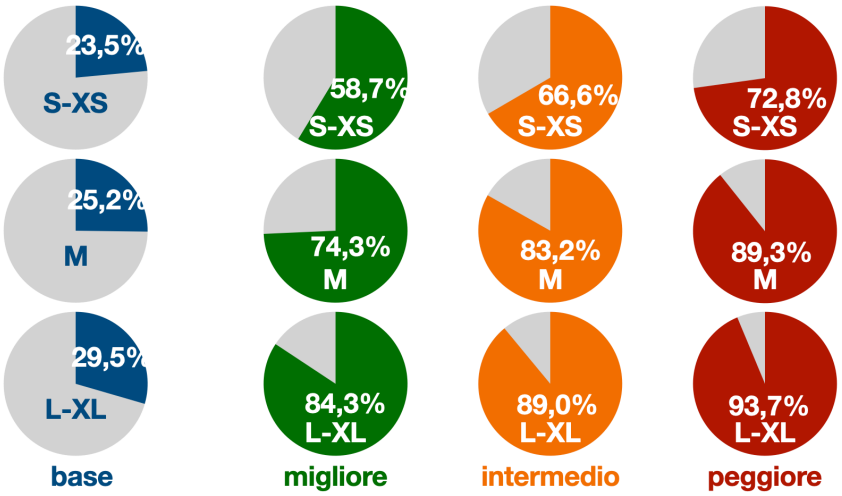


Tavola 10. Indice equilibrio corrente per dimensione



I Comuni in "riequilibrio"

I comuni in riequilibrio osservano una riduzione delle entrate mediamente meno consistente (Tavola 11), nella situazione intermedia -8,3% anziché -11,6%, poiché generalmente tali enti hanno una più elevata dipendenza finanziaria da altri enti statali e regionali. Tuttavia essi partono da equilibri storici decisamente più risicati e quindi saranno più vulnerabili rispetto alla media degli altri enti (Tavola 12). Ciò è ancor più vero poiché tali enti sono già sottoposti ad un severo regime di riduzione della spesa e quindi per essi si riducono gli spazi di manovra, con conseguente maggiore dipendenza rispetto alle decisioni di ristoro delle perdite su entrate che si realizzeranno a livello nazionale (ed eventualmente regionale).

Tavola 11. Variazione entrate % nei comuni in riequilibrio rispetto alla media nazionale

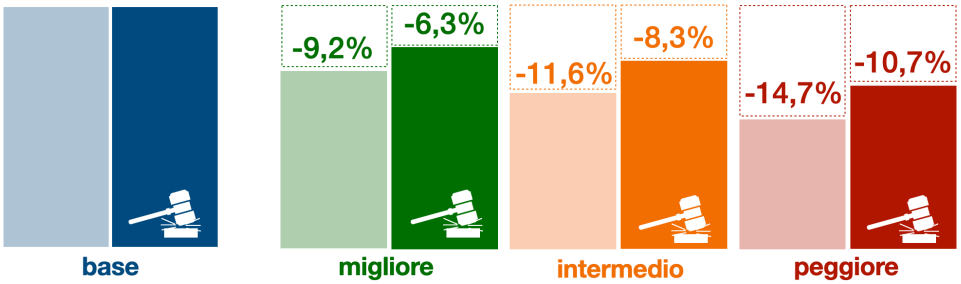
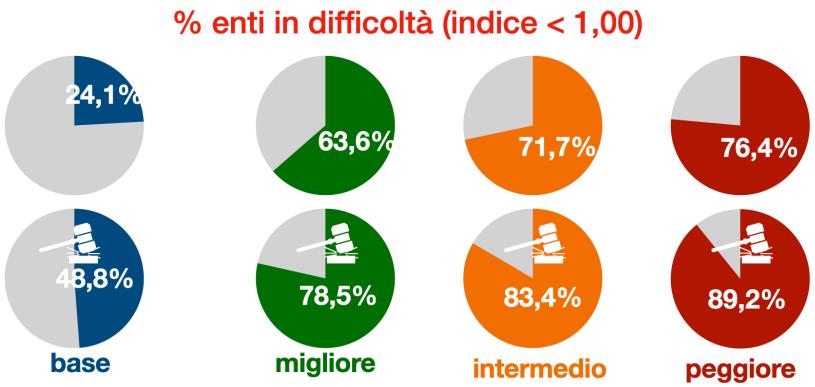


Tavola 11. Indice equilibrio corrente nei comuni in riequilibrio rispetto alla media nazionale



Conclusioni: una nuova geografia della finanza locale

L'analisi mette in luce una nuova geografia della finanza locale, in cui i Comuni maggiormente colpiti dalla pandemia Covid-19 sono quelli che in precedenza sia la teoria che la pratica assumevano fossero meno vulnerabili e maggiormente in salute, tipicamente i Comuni con elevata autonomia finanziaria, che nel nostro Paese riguarda i Comuni del Centro-nord, quelli di più grandi dimensioni e le aree a vocazione turistica. In particolare:

1. le minori entrate oscillano fra € 5,4 mld e 8,7 mld, e dunque questa analisi in parte conferma quella proposta da ANCI-IFEL (€ 8,3 mld nello scenario peggiore); ciò fa emergere l'insufficienza dei provvedimenti normativi del Governo che, oltre alla rinegoziazione/posticipazione dei mutui e prestiti e l'anticipazione di risorse che però dovranno essere restituite, hanno fornito risorse "fresche" e aggiuntive per € 3 mld, circa € 3,5 mld se si considerano i ristori per la cancellazione ex-lege di alcune voci d'entrata locale, mancando quindi all'appello da € 1,9 a € 5,2 mld;
2. in ipotesi di assenza di interventi statali, almeno il 60% delle Amministrazioni comunali dovranno fare pesanti manovre di spesa, salvo riserve finanziarie accumulate in passato, con riduzione non solo di capacità di spesa corrente, attraverso la riduzione del perimetro dei servizi garantiti, ma anche di capacità di investimento futura per mancanza di autofinanziamento derivante dal surplus di parte corrente ed erosione degli avanzi d'amministrazione;
3. cambia la geografia della salute finanziaria dei Comuni, con squilibri potenziali a tutte le latitudini ed in particolare in Lazio (che parte da una situazione svantaggiata), Emilia-Romagna (che pur partendo da una situazione più avvantaggiata è fra i territori più vulnerabili data la struttura dell'entrata), Molise e Toscana;

4. i Comuni turistici sono maggiormente colpiti, con riduzioni differenziali medie delle entrate fra -5 e -10 punti percentuali rispetto alla media dei Comuni italiani;
5. i Comuni più grandi soffriranno maggiormente rispetto ai Comuni più piccoli, poiché partono già da situazioni di surplus di parte corrente più ridotte (o anche deficit di parte corrente) e hanno una struttura delle entrate maggiormente incline allo sviluppo delle fonti finanziarie proprie, pur sempre con differenze che vedono il Centro-nord finanziariamente più autonomo, e quindi più vulnerabile, del Centro-sud;
6. ne consegue che i Comuni capoluogo del Centro-nord con una autonomia finanziaria elevata o dipendenti dal turismo avranno maggiori difficoltà;
7. i Comuni in procedura di riequilibrio, pur osservando una flessione meno accentuata delle entrate ma partendo da una situazione di maggiore vulnerabilità degli equilibri correnti, saranno più colpiti rispetto agli altri enti, anche in considerazione della loro minore capacità di manovra sulle spese, già ridotte a seguito dell'attivazione delle procedure di riequilibrio stesse.

Ne conseguono tre grandi punti di criticità che dovranno essere affrontati con estrema cautela per sorreggere il sistema delle Autonomie locali nella ripartenza del post-Covid-19.

Distribuzione delle risorse a ristoro: fra certezze e incertezze

Il primo punto di attenzione riguarda la distribuzione delle risorse a ristoro: su quale base sono distribuite le risorse a ristoro degli impatti finanziari del Covid-19? Se in un primo momento il DL Rilancio (art. 106) sembrava includere anche i fabbisogni standard, in sede di effettiva distribuzione delle risorse coi DM Ministero dell'Interno del 16 e 14 luglio, questi non sono stati considerati. La distribuzione di quella che sembra essere una prima tranche di aiuti a cui se ne potrebbero aggiungere altri (ma ancora da stabilire nell'ammontare e, probabilmente, nei criteri) è stata effettuata in base a agli "effetti dell'emergenza Covid-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate al netto delle minori spese, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato, a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese" (DM 16/07/2020 - Allegato A Nota Metodologica comuni, Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 182 p. 26). Nel calcolo della distribuzione del ristoro sono quindi state considerate non solo le perdite sulle entrate ma anche l'andamento della spesa. Per quanto riguarda il calcolo delle perdite sulle entrate, è stato adottato un sistema differente da quello proposto in questa sede, che stima le perdite sulla base dell'andamento dei dati di cassa dei primi mesi del 2020 rispetto allo stesso periodo 2019 (attraverso il sistema SIOPE+ di monitoraggio dei flussi di cassa dei Comuni a livello centralizzato), facendo uso di una serie di assunzioni. Complessivamente la stima delle perdite è pari a € 4,9 mld, minore rispetto sia alle stime di ANCI-IFEL sia a quelle del presente studio. Per il calcolo dell'andamento della spesa, sono state poi considerate esclusivamente le riduzioni di spesa per oneri per il personale (riconducibile ai risparmi di spesa per buoni pasto e straordinari) e utenze (gas,

acqua, contratti gestione calore) a seguito del lockdown, poiché vi è ancora una forte incertezza in merito alle variazioni, sia in diminuzione sia in aumento, delle spese in relazione alle diverse modalità di erogazione dei servizi, che dovrebbero interessare in modo particolare i settori istruzione e rifiuti. Dunque la stima dei risparmi, pari a circa € 0,24 mld, è stata portata a decurtazione della quota di perdite sulle entrate. Il Tavolo tecnico di valutazione dei criteri di distribuzione del ristoro ha deciso di "rimandare gli approfondimenti sulle altre dinamiche di spesa nel prosieguo del monitoraggio", lasciando intendere da un lato che vi saranno ulteriori ristori (ma ancora da decidere) e dall'altro che si considererà anche, probabilmente in maggior misura, l'andamento delle spese.

Il quadro attuale, quindi, fa intravedere due questioni di fondo. La prima riguarda il metodo di calcolo delle perdite sulle entrate: l'utilizzo dei dati di cassa (metodo utilizzato per la distribuzione del ristoro) anziché degli accertamenti decurtati dei crediti di dubbia esigibilità (metodo utilizzato, attraverso una proxy, in questa sede) conduce ad una prima potenziale distorsione dovuta alle diverse logiche contabili sottese all'una e all'altra fattispecie. Ciò in considerazione della notoria differenza fra contabilità di cassa e contabilità finanziaria (e quella economico-patrimoniale), studiata tanto dalla letteratura domestica quanto da quella internazionale. Il dato di cassa, in particolare, può essere influenzato da elementi contingenti che possono rendere le riscossioni delle entrate molto differenti dalla normalità per effetto di situazioni straordinarie avvenute nello specifico momento di rilevazione ma che potrebbero essere riassorbite nei periodi immediatamente successivi. Gli accertamenti costituiscono un diritto ad incassare che può anche essere ritardato di qualche anno, salvo la decurtazione di quei diritti ad incassare (residui attivi) che strutturalmente (storicamente) è molto probabile non si riescano ad incassare né ora, né mai (dunque la decurtazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità). Dunque il metodo utilizzato per il calcolo della distribuzione dei fondi a ristoro potrebbe rischiare di penalizzare quegli enti "virtuosi" i cui contribuenti locali hanno comunque continuato a pagare tributi e tariffe dei servizi anche nel periodo di influenza del Covid-19, e per i quali di conseguenza la flessione delle riscossioni è risultata meno accentuata.

La seconda questione è legata alla considerazione degli andamenti della spesa. Il metodo di stima, ancora tutto da sviluppare e per ora limitato ai soli (limitati) risparmi di spesa del periodo di lockdown, fa intravedere sia una elevata incertezza sia un rischio di iniquità di trattamento. Come si dovrebbero comportare ora i Comuni? Da un lato la necessità di riequilibrare la gestione facendo leva sulle entrate "fresche" del DL Rilancio, insufficienti per stessa ammissione delle note metodologiche, richiede una manovra di riduzione della spesa corrente. Dall'altro il rimando ad approfondimenti futuri rispetto alla distribuzione di ulteriori ristori anche in considerazione dell'andamento della spesa, indirizzerebbe verso disavanzi (sia di parte corrente, sia complessivi) con la promessa di un futuro, ma incerto, ripiano.

Ne deriva, dunque, una probabile iniquità di trattamento fra Comuni che potrebbe provocare tensioni finanziarie a svantaggio delle comunità più virtuose,

tendenzialmente quelle più autonome finanziariamente, sia in termini di riscossione che in termini di capacità di riduzione della spesa.

Impatti sui servizi: servizi sociali a rischio o rischio di disavanzo?

La situazione sopra delineata pone un altro quesito fondamentale: quali saranno gli impatti sui servizi, specie quelli di carattere fondamentale come quelli sociali? Vi è ancora molta incertezza da parte degli Amministratori comunali ora alle prese con le previsioni di bilancio che dovranno essere portate in Consiglio comunale entro la fine del mese di luglio. Le risorse a ristoro, si è visto, sono tendenzialmente insufficienti, dunque si potrebbe aprire la partita delle riduzioni dei servizi, oppure quella della spesa fuori bilancio, con il rimando al futuro della copertura finanziaria.

Quanto emerge dall'analisi presentata in questa sede rispetto a ciò che può essere definita come la nuova geografia della finanza locale, sembra sovrapporsi quasi perfettamente, ma con segno opposto, alla geografia dei livelli di erogazione dei servizi sociali delineata nella Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, presentata ad inizio anno dal CNEL[2]. Vi è, in sostanza, il concreto pericolo che laddove i servizi sociali sono svolti in misura più elevata rispetto alla media, questi possano contrarsi per effetto delle maggiori difficoltà finanziarie, minando un supporto fondamentale alla qualità della vita di quei territori. Gli Amministratori locali si troveranno al bivio fra il mantenimento degli equilibri di bilancio e l'erogazione di servizi fondamentali per la comunità locale, quali quelli sociali, in un contesto in cui ancora mancano i LEP, ossia i livelli essenziali delle prestazioni minime garantite. Saranno la sensibilità politica e le richieste del territorio che li guideranno, auspicabilmente, nelle loro scelte.

Un interessante e recente studio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con ANCI[3] mette chiaramente in luce la "capacità trasformativa" dei Comuni (e degli enti di supporto) che hanno avviato servizi e iniziative per rispondere alle necessità della popolazione, innovando, rafforzando e modificando in maniera flessibile le loro modalità di intervento. Lo studio non offre né una quantificazione della spesa né elementi quantitativi utili a stimarne gli effetti. Tuttavia, esso permette di intravedere un quadro di sviluppo dei servizi che sembra essere incompatibile con una riduzione, almeno in via immediata, dei costi dei servizi.

Ne risulta un quadro ancora piuttosto incerto, che richiede particolare attenzione e monitoraggio nei mesi (ed anni) a venire.

---

[2] CNEL (2019), Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, online: https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/978/Relazione-2019-al-Parlamento-e-al-Governo-sui-livelli-e-la-qualit224-dei-servizi-offerti-dalle-Pubbliche-Amministrazioni-centrali-e-locali-alle-imprese-e-ai-cittadini

[3] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - ANCI (2020) I servizi sociali al tempo del coronavirus. Pratiche in corso nei Comuni italiani, online: https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2020/07/I-Servizi-Sociali-al-tempo-del-Coronavirus.pdf

Impatti sugli investimenti: frenata dopo la recente ripartenza?

Un ultimo punto riguarda il ruolo di volano dell'economia degli enti locali: quali saranno gli impatti sugli investimenti? Se è vero che circa un quarto degli investimenti pubblici in Italia è realizzato dai Comuni, vi è il concreto rischio che la ripartenza degli investimenti pubblici attesa per questo inizio di decennio possa inesorabilmente assottigliarsi.

I Comuni finanziano le proprie spese in conto capitale (investimenti) attraverso quattro fonti principali: le riserve di risorse maturate nel tempo (risultati di amministrazione), il surplus di parte corrente generato dal differenziale positivo fra entrate correnti e spese correnti, il ricorso all'indebitamento e, infine, la vendita di patrimonio disponibile. La prima fonte è quella che la gran parte degli enti hanno probabilmente utilizzato in via immediata per far fronte alla crisi, dunque, non più disponibile. La seconda fonte, il surplus corrente, abbiamo visto che è di fatto azzerata o, molto più spesso, si è trasformata in un deficit corrente che richiede specifica copertura, con ristoro dello Stato o manovre di bilancio riduttive della spesa corrente. La fonte relativa all'indebitamento rischia di non essere sostenibile in vista di una probabile strutturale difficoltà degli equilibri di parte corrente, anche per gli anni a venire. La possibilità di vendere patrimonio mobiliare è e sarà ridotta a causa della stagnazione del mercato.

Dunque i Comuni necessitano di risorse aggiuntive che da un lato siano in grado di far avanzare i progetti di investimento in corso e che avranno i loro effetti finanziari nei prossimi anni, e dall'altro consentano di sviluppare progettualità future, ad esempio attraverso linee di finanziamento apposite.

Le Amministrazioni comunali sono soggette al principio di *golden rule*, ossia al divieto di indebitamento per spesa corrente. Dunque, per poter sorreggerle in questo delicato momento necessitano non solo di aiuti finanziari adeguati, ma anche di una distribuzione di tali aiuti che non ne snaturi la loro autonomia. Il pericolo è di compromettere il livello di governo più prossimo alla vita quotidiana dei cittadini e del sistema delle imprese.

REPUBBLICA ITALIANA
CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO

www.cnel.it