

Analisi degli andamenti di spesa dei comuni per effetto della pandemia da Covid-19

Relazione 2020 del CNEL al Parlamento
e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi
offerti dalle Amministrazioni pubbliche
centrali e locali a cittadini e imprese



ANALISI DEGLI ANDAMENTI DI SPESA DEI COMUNI PER EFFETTO DELLA PANDEMIA DA COVID-19

Executive Summary

Perché questa analisi

La pandemia ha rappresentato e rappresenta una sfida enorme per l'Italia. Il virus ha messo alla prova la tenuta del sistema sanitario anzitutto, esponendo il Paese al rischio di un incremento senza controllo delle differenze sociali e delle diseguaglianze purtroppo già molto diffuse sul territorio nazionale. Per questa ragione il *Presidente Mattarella* ha più volte richiamato tutti alla fattiva collaborazione, chiedendo all'Italia di restare unita e a ognuno di dare il proprio contributo. Un richiamo che **SOSE**, in qualità di società pubblica facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha fatto suo fin da quando a marzo 2020 ha supportato il MEF con alcune analisi sull'impatto della pandemia sulla struttura e sulla liquidità delle imprese e dei professionisti italiani soggetti agli **ISA - Indici sintetici di affidabilità** fiscale e ha iniziato a elaborare una metodologia per la stima delle variazioni di spesa degli enti locali italiani colpiti dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria. Nello specifico, quest'ultimo lavoro è partito dalla volontà di contribuire con le proprie competenze all'enorme sforzo amministrativo necessario ad affrontare la più grave crisi economica dal dopoguerra e, avendo ricevuto l'incarico di organo tecnico a supporto del tavolo appositamente istituito dal MEF, **SOSE** ha portato il contributo analitico a supporto della definizione delle modalità di ristoro garantita dallo Stato agli enti locali italiani.

La metodologia applicata

La metodologia sviluppata da **SOSE** ha per oggetto la stima delle potenziali variazioni di spesa per l'annualità 2020 degli enti locali per effetto della pandemia da Covid-19 e delle conseguenti misure di contenimento adottate. In questo specifico documento sarà trattata nel dettaglio l'analisi relativa al solo comparto "Comuni". La valutazione è stata compiuta distinguendo gli impatti su due possibili piani: anzitutto le riduzioni di spesa per effetto del lockdown e, in secondo luogo, le variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi. Il primo piano di analisi prende in considerazione la potenziale riduzione di spesa derivante dal risparmio dovuto alla contrazione degli oneri legati agli straordinari per il personale, alla mancata erogazione dei buoni pasto e alla parziale riduzione dei costi di struttura. Per questa ragione **SOSE** ha scelto di rappresentare questa stima congiuntamente per tutte le funzioni svolte dai comuni. Invece, nel caso delle variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi, **SOSE** ha elaborato il dettaglio per singola funzione, vale a dire: istruzione, articolata in servizi di base e servizi di supporto (trasporto, refezione, centri estivi etc.), asili nido, servizi sociali e, infine, le funzioni non fondamentali. L'analisi dei potenziali impatti della pandemia sul settore sociale ha richiesto la costruzione di nuovi e specifici strumenti di misurazione. In particolare, è stata definita una mappa del profilo



reddituale dei comuni italiani, con riferimento alle attività di impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente, ed è stato analizzato il legame tra il profilo reddituale e il livello di povertà assoluta dei territori allo scopo di valutarne le variazioni causate dalla pandemia e il conseguente aggravio sulle spese dei comuni italiani.

Tra le molteplici fonti dati è stato utilizzato il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici), unitamente ai dati prodotti da enti pubblici (ISTAT) e Ministeri competenti per materia (es. MIUR sull'istruzione), alle informazioni inserite dai comuni nei Certificati Consuntivi e nei questionari SOSE/IFEL, nonché ai dati delle dichiarazioni fiscali degli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA) per il periodo di imposta 2018, del Modello Redditi 2019 e dei "Dati e statistiche fiscali" (desunti dal sito del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia).

I dati fiscali sono stati essenziali per disegnare il profilo reddituale dei comuni italiani in relazione all'attività di impresa e di lavoro autonomo e il ricorso a questa fonte preziosa di informazioni è stato possibile per via della consolidata competenza sul tema maturata da **SOSE** che è incaricata dal MEF dell'elaborazione e dell'aggiornamento degli **ISA** per l'Agenzia delle Entrate.

I principali risultati emersi

In riferimento alla riduzione delle spese per effetto del lockdown le stime hanno restituito, per il complesso del comparto, un risparmio di circa 239 milioni di euro tra minori spese relative al personale e la contrazione delle utenze come acqua, gas e riscaldamento. Rispetto alla funzione istruzione, per quanto riguarda i servizi di base, la valutazione delle potenziali maggiori spese ha preso in considerazione gli interventi necessari alla sanificazione delle scuole comunali, valutandola in circa 28 milioni di euro. Per quanto riguarda invece i servizi a supporto dell'istruzione, considerando che alcuni di essi sono servizi a domanda individuale e cioè prevedono una consistente compartecipazione dell'utente alla spesa, si è valutato che le potenziali riduzioni fossero almeno pari alla riduzione delle entrate e dunque quantificabili in circa 319 milioni di euro. Dall'altro lato, è stato stimato in 28 milioni di euro il potenziale aumento delle spese dovuto alla sanificazione e al distanziamento sociale. Il computo complessivo delle minori spese, considerando anche le maggiori spese per la sanificazione, è stato valutato in un valore negativo di circa 291 milioni di euro. Sul servizio di asilo nido, anch'esso a domanda individuale, le potenziali riduzioni di spesa sono state valutate in relazione alla riduzione delle entrate e stimate in circa 94 milioni di euro. La sanificazione degli ambienti invece ha costituito un aumento di spesa generalizzato valutato, per il complesso del comparto, in 75,89 milioni di euro. Qui, la differenza tra minori e maggiori spese stimate porta a un ammontare di -18,11 milioni di euro. Per quanto riguarda il settore sociale, il metodo basato sulla definizione del profilo reddituale dei comuni italiani ha consentito di stimare la variazione di reddito di impresa e di lavoro autonomo e quella del reddito da lavoro dipendente privato sia a livello nazionale sia comunale. La combinazione di queste variazioni



ha portato a stimare un decremento medio nazionale del Reddito Imponibile ai fini dell'Addizionale Irpef (RIAI) pari all'8,57%. Per poter valutare gli impatti della crisi pandemica sulla finanza locale e sulle potenziali necessità del settore sociale è stata studiata poi la relazione esistente tra le variazioni del reddito e l'incidenza della povertà assoluta rivelando che in corrispondenza di una diminuzione di un punto percentuale del RIAI si osserva un aumento di 1,09 punti percentuali dell'incidenza della povertà assoluta. Dopodiché è stata analizzata la relazione tra tasso di inattività, in aumento a causa delle particolari condizioni della congiuntura, e incidenza della povertà assoluta, rivelando che quest'ultima cresce di 0,36 punti percentuale per ogni punto % in più del tasso di inattività. Dalla combinazione delle variazioni dovute al RIAI e al tasso di inattività è stata elaborata la variazione della povertà assoluta per ciascun comune italiano. Infine, alla luce delle previsioni sul calo del PIL contenute nella NadeF 2020, la stima ha restituito un numero pari a circa 243 mila nuclei familiari bisognosi in più e un ammontare di maggiori risorse necessarie per il comparto sociale (al netto dei contributi già erogati dallo Stato ai comuni per la solidarietà alimentare) di circa 270 milioni di euro. Infine, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, è stata stimata una diminuzione di spesa per attività catalogate tra i servizi a domanda individuale, in particolare la fornitura di spazi sportivi e culturali, pari a 65,35 milioni di euro.

Le risultanze applicative nella determinazione delle risorse assegnate

Le analisi e la metodologia sviluppata da **SOSE** sono state proposte al Tavolo tecnico di confronto istituito presso il MEF dal D.L. n. 34 del 19 maggio 2020 e hanno contribuito, in maniera sostanziale, alla definizione delle scelte che hanno determinato i margini di copertura di acconto e saldo per il ristoro dei comuni italiani. Il Tavolo, sotto il costante coordinamento della Ragioneria Generale dello Stato, ha rappresentato un'occasione preziosa di collaborazione interistituzionale in un momento particolarmente complesso per il Paese e ha prodotto uno scambio approfondito e proficuo. Il Tavolo ha stimato che il saldo tra le minori entrate e le minori e maggiori spese, al netto dei ristori specifici, ammonta a un valore negativo pari a 3.470 milioni di euro, tenendo in considerazione che il fondo ristori ha distribuito ai comuni 4.220 milioni di euro risulta che gli enti, per l'anno 2020, hanno ricevuto presumibilmente 750 milioni di euro in più rispetto al fabbisogno stimato.

Il lavoro svolto è di particolare rilievo anche perché contribuisce all'implementazione, per la prima volta nella storia, del principio costituzionale contenuto nella Legge n° 243/2012 che all'art. 11 recita: «[...] lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».